



รายงานการพิจารณาศึกษา  
ของ  
คณะกรรมการการเลือกตั้ง  
พิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

เรื่อง

การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักกรรมการ ๒  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ



รายงานการพิจารณาศึกษา

ของ

คณะกรรมการวิสามัญ

พิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

เรื่อง

การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักกรรมการ ๒

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ



(สำเนา)

## บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๗๘ - ๙

ที่ สว (สนช)(กมธ๒) ๐๐๑๐/(ร๑) วันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๙

เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ

กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ตามที่ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๔๑/๒๕๕๘ วันศุกร์ที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ได้พิจารณาอนุมัติ เรื่อง ขอเสนอญัตติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งนายวัลลภ ตังคณานุรักษ์ เป็นผู้เสนอ เพื่อพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๓๘ ซึ่งกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

- |                                  |                                   |
|----------------------------------|-----------------------------------|
| ๑. นายกิตติศักดิ์ รัตนวราหะ      | ๒. ศาสตราจารย์จรัส สุวรรณมาลา     |
| ๓. นางจิราภรณ์ เล้าเจริญ         | ๔. นายณัฐเมศวร์ เรืองพิชัยพร      |
| ๕. นายธีรวุฒิ กลิ่นกุสุม         | ๖. นายนิพนธ์ นราพิทักษ์กุล        |
| ๗. นายนิพนธ์ บุญญามณี            | ๘. นางนิพัทธา อมรรัตนเมธา         |
| ๙. นายบัญญัติ จันทน์เสนะ         | ๑๐. พลตำรวจเอก พิชรვაท วงษ์สุวรรณ |
| ๑๑. นายพันธ์ชัย วัฒนชัย          | ๑๒. นายมณฑิเตอร์ บุญตัน           |
| ๑๓. นายมรรณพ เดชวิทักษ์          | ๑๔. นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์        |
| ๑๕. รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย | ๑๖. พลเอก ศุภวุฒิ อุตมะ           |
| ๑๗. ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ | ๑๘. นายสีมา สีมานันท์             |
| ๑๙. ศาสตราจารย์อุดม ทุมโม่สิต    |                                   |

อนึ่ง ในคราวการประชุมคณะกรรมการวิสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้มีมติตั้งที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญ จำนวน ๒ คน คือ นายพีระศักดิ์ พอจิต รองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คนที่สอง และนายกล้าณรงค์ จันทิก สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

/บัดนี้....

บัดนี้ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้จัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอรายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อพิจารณาต่อไป

(ลงชื่อ) วัลลภ ตังคณานุรักษ์

(นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์)


ประธานคณะกรรมการวิสามัญ

พิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำเนาถูกต้อง



(นายนพตล นิมมี)

ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญ

พิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำนักกรรมการ ๒

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญ

โทรศัพท์ ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๗๙

โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๗๘

นพตล พิมพ์

นพตล/สุชาติ/วิษณุ/สุกัญญา/อดิสร ทาน ๑

นพตล/ศุภลักษณ์ ทาน ๒

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ



นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์  
ประธานคณะกรรมการวิสามัญ



ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์  
รองประธานคณะกรรมการวิสามัญ  
คนที่หนึ่ง



นายนิพนธ์ บุญญามณี  
รองประธานคณะกรรมการวิสามัญ  
คนที่สอง



พลเอก ศุภวุฒิ อุตมะ  
รองประธานคณะกรรมการวิสามัญ  
คนที่สาม



นายนิพนธ์ นราพิทักษ์กุล  
เลขาธิการคณะกรรมการวิสามัญ



นายกิตติศักดิ์ รัตนวราหะ  
โฆษกคณะกรรมการวิสามัญ



นายบัญญัติ จันทน์เสนะ  
ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญ



นางนันทธา อมรรัตนเมธา  
ที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญ



นายเสมา สีมานันท์  
ที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญ



ศาสตราจารย์อุดม ทุมไฉลิต  
กรรมการวิสามัญ



นายมทรณพ เดชวิทักษ์  
กรรมการวิสามัญ



นายพันธุ์ชัย วัฒนชัย  
กรรมการวิสามัญ



พลตำรวจเอก พัชรวาท วงษ์สุวรรณ  
กรรมการวิสามัญ



นางจิราภรณ์ เล้าเจริญ  
กรรมการวิสามัญ



ศาสตราจารย์จรัส สุวรรณมาลา  
กรรมการวิสามัญ



นายมนต์เฑียร บุญตัน  
กรรมการวิสามัญ



รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย  
กรรมการวิสามัญ



นายธีรวุฒิ กลิ่นกุสม  
กรรมการวิสามัญ



นายณัฐเมศวร์ เรืองพิชัยพร  
กรรมการวิสามัญ

( ข )

ที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน  
สถานิติบัญญัติแห่งชาติ



นายพีระศักดิ์ พอจิต  
ที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญ



นายกล้านรงค์ จันทิก  
ที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญ

( ค )

คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษารวบรวมและประมวลปัญหาเกี่ยวกับ  
การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



นายนิพนธ์ นราพิทักษ์กุล  
ประธานคณะอนุกรรมการ



นายนิรวัชช์ ปุณณกันต์  
รองประธานคณะอนุกรรมการคนที่หนึ่ง



นายกิตติศักดิ์ รัตนวราหะ  
รองประธานคณะอนุกรรมการคนที่สอง



นายธีรวุฒิ กลิ่นกุสุม  
อนุกรรมการ



นางจิราภรณ์ เล้าเจริญ  
อนุกรรมการ



นายชวลิต วิเศษลิทธิกุล  
อนุกรรมการ



นายฤกษ์ รังสิเสนา ณ อยุธยา  
อนุกรรมการ



นายสันติ ระฆังทอง  
อนุกรรมการ



นายสุระ หงษ์ศิริ  
อนุกรรมการ



นายชาตรี อยู่ประเสริฐ  
อนุกรรมการและเลขานุการ

คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับ  
การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์  
ประธานคณะอนุกรรมการ



นายนิพนธ์ บุญญามณี  
รองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง



นายณัฐเมศวร์ เรืองพิชย์พร  
รองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่สอง



นายมณฑิร บุญตัน  
อนุกรรมการ



ศ.ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์  
อนุกรรมการ



ผศ.ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล  
อนุกรรมการ



นายกิตติพงศ์ กมลธรรมวงศ์  
อนุกรรมการ



นางชีนุมน นิวาทวงษ์  
อนุกรรมการ



นายฐิติพงศ์ วิชัยสาร  
อนุกรรมการ



นายบุญญภัทร์ ชูเกียรติ  
อนุกรรมการและเลขานุการ

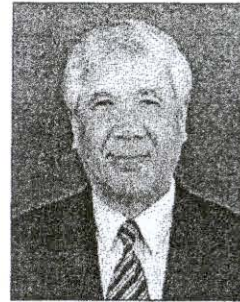
คณะกรรมการพิจารณาศึกษาการพัฒนาประสิทธิภาพ  
การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



นายสีมา สีมานันท์  
ประธานคณะกรรมการ



นายบัญญัติ จันทน์เสนาะ  
รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง



ศาสตราจารย์อุดม ทুমไฉลิต  
รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง



รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย  
อนุกรรมการ



นายพันธุ์ชัย วัฒนชัย  
อนุกรรมการ



นายวสันต์ วรรณวโรทร  
อนุกรรมการ



นายชาตรี ศรีสันต์  
อนุกรรมการ



ว่าที่ร้อยตรี วินัย ชاکریانุก  
อนุกรรมการ



นางชลิตา โชติยกุล  
อนุกรรมการ



นายชาญวิทย์ ไกรฤกษ์  
อนุกรรมการและเลขาธิการ

รายงานการพิจารณาศึกษา  
ของ  
คณะกรรมการวิสามัญ  
พิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

---

ด้วยในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๔๑/๒๕๕๘ วันศุกร์ที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติเรื่อง ขอเสนอญัตติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญกระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษา เรื่อง การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งนายวัลลภ ตังคณานุรักษ์ เป็นผู้เสนอ

ในการนี้ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เห็นชอบให้แก้ไขชื่อญัตติดังกล่าวเป็น “ญัตติ เรื่อง ขอเสนอญัตติตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน” และได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาศึกษาตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๓๘ โดยกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน และมีการขยายเวลาการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญออกไปอีก ๑ ครั้ง นับตั้งแต่วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๘

บัดนี้ คณะกรรมการวิสามัญได้พิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอรายงานผลการพิจารณาศึกษาต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ดังนี้

**๑. การดำเนินงานของคณะกรรมการวิสามัญ**

๑.๑ ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญได้มีมติเลือกตำแหน่งต่าง ๆ ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๙๑ วรรคหนึ่ง ดังนี้

- |                                 |  |
|---------------------------------|--|
| ๑) นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์       | ประธานคณะกรรมการวิสามัญ                  |
| ๒) ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ | รองประธานคณะกรรมการวิสามัญ<br>คนที่หนึ่ง |
| ๓) นายนิพนธ์ บุญญามณี           | รองประธานคณะกรรมการวิสามัญ<br>คนที่สอง   |

๔) พลเอก ศุภวุฒิ อุตมะ	รองประธานคณะกรรมการวิสามัญ คนที่สาม
๕) นายนิพนธ์ นราพิทักษ์กุล	เลขานุการคณะกรรมการวิสามัญ
๖) นายกิตติศักดิ์ รัตนวราหะ	โฆษกคณะกรรมการวิสามัญ
๗) นายบัญญัติ จันทน์เสนา	ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ วิสามัญ
๘) นางนิพัทธา อมรรัตนเมธา	ที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญ
๙) นายสีมา สีมานันท์	ที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญ
๑๐) ศาสตราจารย์จรัส สุวรรณมาลา	กรรมการวิสามัญ
๑๑) นางจิราภรณ์ เล้าเจริญ	กรรมการวิสามัญ
๑๒) นายณัฐเมศวร์ เรืองพิชัยพร	กรรมการวิสามัญ
๑๓) นายธีรวุฒิ กลั่นกุสม	กรรมการวิสามัญ
๑๔) พลตำรวจเอก พัชรวาท วงษ์สุวรรณ	กรรมการวิสามัญ
๑๕) นายพันธุ์ชัย วัฒนชัย	กรรมการวิสามัญ
๑๖) นายมณฑิเยร บุญตัน	กรรมการวิสามัญ
๑๗) นายมทรณพ เดชวิทักษ์	กรรมการวิสามัญ
๑๘) รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย	กรรมการวิสามัญ
๑๙) ศาสตราจารย์อุตม ทุมโฆสิต	กรรมการวิสามัญ

๑.๒ ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘  
ที่ประชุมได้มีมติตั้งที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญ ตามข้อับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๙๑ วรรคหนึ่ง จำนวน ๒ คน คือ นายพีระศักดิ์ พอจิต รองประธานสภานิติบัญญัติ  
แห่งชาติ คนที่สอง และนายกล้านรงค์ จันทิก สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๑.๓ ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘  
ที่ประชุมได้มีมติแต่งตั้งนายพดล ฉิมมี วิทยากรชำนาญการ สำนักกรรมการ ๒ สำนักงานเลขาธิการ  
วุฒิสภา ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญ ตามข้อับการประชุมสภานิติบัญญัติ  
แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๙๑ วรรคสาม

๑.๔ ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘  
และครั้งที่ ๒/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการ จำนวน ๓ คณะ  
เพื่อช่วยสนับสนุนและส่งเสริมการดำเนินงานของคณะกรรมการวิสามัญให้มีประสิทธิภาพ  
และประสิทธิผลดียิ่งขึ้น ตลอดจนจรรยาบรรณผลการดำเนินงานให้คณะกรรมการวิสามัญได้รับทราบ  
และจัดทำรายงานผลการพิจารณาศึกษาเสนอให้คณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาต่อไป ดังนี้

๑.๔.๑ คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษารวบรวมข้อมูลและประมวลปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการศึกษารวบรวมข้อมูล ประมวลปัญหา และตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

อนุกรรมการ

- |                              |                                      |
|------------------------------|--------------------------------------|
| ๑) นายนิพนธ์ นราพิทักษ์กุล   | ประธานคณะอนุกรรมการ                  |
| ๒) นายนิรวัชช์ ปุณณกันต์     | รองประธานคณะอนุกรรมการ<br>คนที่หนึ่ง |
| ๓) นายกิตติศักดิ์ รัตนวราหะ  | รองประธานคณะอนุกรรมการ<br>คนที่สอง   |
| ๔) นายธีรวุฒิ กลิ่นกุสม      | อนุกรรมการ                           |
| ๕) นางจิราภรณ์ เล้าเจริญ     | อนุกรรมการ                           |
| ๖) นายชวลิต วิเศษสิทธิกุล    | อนุกรรมการ                           |
| ๗) นายสุระ หงษ์ศิริ          | อนุกรรมการ                           |
| ๘) นายสันติ ระมั่งทอง        | อนุกรรมการ                           |
| ๙) นายกฤษ รังสีเสนา ณ อยุธยา | อนุกรรมการ                           |
| ๑๐) นายชาติรี อยู่ประเสริฐ   | อนุกรรมการและเลขานุการ               |

ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ

- ๑) นายธีรวุฒิ คงปรีชา
- ๒) นายอานนท์ ศรีรัตน์
- ๓) นายธีรศักดิ์ พานิชวิทย์
- ๔) นายประกายพริก เนียมสวัสดิ์
- ๕) นายสมชาย อัครวินเรืองชัย
- ๖) นายบรรณ แก้วฉ่ำ
- ๗) นายณรงค์ เชื้อบุญช่วย
- ๘) นายดุขฎิ สุวัฒน์วิทยากร

๑.๔.๒ คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

อนุกรรมการ

- |                                 |                                      |
|---------------------------------|--------------------------------------|
| ๑) ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ | ประธานคณะอนุกรรมการ                  |
| ๒) นายนิพนธ์ บุญญามณี           | รองประธานคณะอนุกรรมการ<br>คนที่หนึ่ง |
| ๓) นายณัฐเมศวร์ เรืองพิชย์พร    | รองประธานคณะอนุกรรมการ<br>คนที่สอง   |
| ๔) นายมณฑิเยร บุญตัน            | อนุกรรมการ                           |
| ๕) ศ.ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ | อนุกรรมการ                           |
| ๖) ผศ.ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล  | อนุกรรมการ                           |
| ๗) นายกิตติพงษ์ กมลธรรมวงศ์     | อนุกรรมการ                           |
| ๘) นางชื่นสมน นิวาทวงษ์         | อนุกรรมการ                           |
| ๙) นายฐิติพงศ์ วิชัยสาร         | อนุกรรมการ                           |
| ๑๐) นายบุญญภัทร์ ชูเกียรติ      | อนุกรรมการและเลขานุการ               |

ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ

- ๑) นายชัยมงคล ไชยรบ
- ๒) นายชาติรี อยู่ประเสริฐ
- ๓) นายนพดล แก้วสุพัฒน์
- ๔) นายประเสริฐ วชิรเขื่อนขันธุ์
- ๕) นายธีรวัฒน์ หาญใจไทย
- ๖) นายบรรณ แก้วฉ่ำ

๑.๔.๓ คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาศึกษาสภาพข้อเท็จจริงและปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนงานจัดทำข้อเสนอแนะและกรอบแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการ ประกอบด้วย

อนุกรรมการ

- |                                 |                                      |
|---------------------------------|--------------------------------------|
| ๑) นายสีมา สีมานันท์            | ประธานคณะอนุกรรมการ                  |
| ๒) นายบัญญัติ จันทน์เสนาะ       | รองประธานคณะอนุกรรมการ<br>คนที่หนึ่ง |
| ๓) ศาสตราจารย์อุดม ทุมโฆสิต     | รองประธานคณะอนุกรรมการ<br>คนที่สอง   |
| ๔) รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย | อนุกรรมการ                           |

- |                                     |                        |
|-------------------------------------|------------------------|
| ๕) นายพันธุ์ชัย วัฒนชัย             | อนุกรรมการ             |
| ๖) นายชาติรี ศรีสันต์               | อนุกรรมการ             |
| ๗) นายวสันต์ วรรณวโรทร              | อนุกรรมการ             |
| ๘) ว่าที่ร้อยตรี วินัย ชาคริยานุโยค | อนุกรรมการ             |
| ๙) นางชลิตา โชติยกุล                | อนุกรรมการ             |
| ๑๐) นายชาญวิทย์ ไกรฤกษ์             | อนุกรรมการและเลขานุการ |

ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ

- ๑) นางนิพัทธา อมรัตน์เมธา
- ๒) นายวิจิตร วิชัยสาร
- ๓) นายยรรยง เดชภีรัตน์มงคล
- ๔) นางสาวทัศนีย์ ดุสิตสุทธิรัตน์
- ๕) นายยิ่งยศ อุดรพิมพ์
- ๖) นายศุภสัณห์ หนูสวัสดิ์
- ๗) นายนพดล แก้วสุพัฒน์
- ๘) นายกิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์
- ๙) นางปราณีต ถาวร
- ๑๐) นายชาติรี อยู่ประเสริฐ
- ๑๑) นายบรรณ แก้วฉ่ำ

๒. วิธีการพิจารณาศึกษา

ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญได้เชิญผู้แทนหน่วยงานมาให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง และ แสดงความคิดเห็นประกอบการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญ ดังนี้

สำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- |                               |   |
|-------------------------------|---|
| ๑) นายณรงค์ เชื้อบุญช่วย      | ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการ<br>การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น |
| ๒) นายมานะ บุญยะโกศา          | นิติกรชำนาญการพิเศษ   |
| ๓) นางสาวอภิรติ ประเสริฐฤทธิ์ | นิติกรชำนาญการ  |
| ๔) นายวิฑูร เอี่ยมโอภาส       | นักวิเคราะห์นโยบายและแผน<br>ชำนาญการพิเศษ                                     |

- |                          |   |
|--------------------------|---|
| ๕) นางสาวพิมพ์ใจ บัวเกิด | นักวิเคราะห์นโยบายและแผน<br>ชำนาญการพิเศษ |
| ๖) นายวิทยา โชคเศรษฐกิจ  | นักวิเคราะห์นโยบายและแผน<br>ชำนาญการ      |
| ๗) นายทองสุข ภาณุรังกุล  | นักวิเคราะห์นโยบายและแผน<br>ชำนาญการ      |

**กระทรวงมหาดไทย**

**กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น**

- |                           |   |
|---------------------------|---|
| ๑) นายสมดี คชายั่งยืน     | รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครอง<br>ท้องถิ่น                   |
| ๒) นายธีรยุทธ สำราญทรัพย์ | ผู้อำนวยการส่วนการจัดสรรเงิน<br>อุดหนุนและพัฒนาระบบงบประมาณ |
| ๓) นายสาธิต จันทศิริ      | นิติกรชำนาญการพิเศษ   |
| ๔) นายกังวาลย์ บัวจีบ     | นิติกรชำนาญการ  |
| ๕) นายโกมินทร์ อินรสังข์  | นิติกรชำนาญการ  |

**กรุงเทพมหานคร**

- |                                 |  |
|---------------------------------|--|
| ๑) นายยศศักดิ์ คงมาก            | ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ<br>กรุงเทพมหานคร    |
| ๒) นางสาวอารีย์ วงศ์นพรัตน์เลิศ | รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ<br>กรุงเทพมหานคร |
| ๓) นางทรงลักษณ์ เกียรติวุฒินนท์ | รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ<br>กรุงเทพมหานคร |
| ๔) นางวันทนีย์ ธารีเกตุ         | ผู้อำนวยการกองวิชาการและ<br>แผนงาน           |
| ๕) นางศรีนวล สุคนธชาติ          | ผู้อำนวยการกองวิเคราะห์งบประมาณ ๔            |
| ๖) นางรัตนา พูนประชา            | นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการ<br>พิเศษ        |

**จังหวัดปทุมธานี**

- |                                      |                        |
|--------------------------------------|------------------------|
| ๑) นายวินชัย อูยางกูร                | รองผู้ว่าราชการจังหวัด |
| ๒) ว่าที่ร้อยตรี ธานินทร์ ธีรวงษ์ชัย | ท้องถิ่นจังหวัด        |

จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

- |                            |   |
|----------------------------|---|
| ๑) นายอภิชาติ โตดิลกเวชช์  | ผู้ว่าราชการจังหวัด                               |
| ๒) นายธนา ยันตรโกวิท       | ท้องถิ่นจังหวัด                                   |
| ๓) นายบำรุง ก้อนทอง        | นายกองค์การบริหารส่วนตำบล<br>พระแก้ว              |
| ๔) นายคงศักดิ์ สังขมรินทร์ | นักส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น<br>ชำนาญการพิเศษ |
| ๕) นายปรวีร์ สารจันทร์     | เจ้าพนักงานปกครอง (ปลัดอำเภอ)                     |

เมืองพัทยา

- |                                    |  |
|------------------------------------|--|
| ๑) นายชนัฐพงศ์ ศรีวิเศษ            | รองปลัดเมืองพัทยา                      |
| ๒) นางน้ำผึ้ง ชาลีชาติ             | ผู้อำนวยการกองการพัสดุ<br>และทรัพย์สิน |
| ๓) นายสุทธิศักดิ์ เจริญเรืองทรัพย์ | ผู้อำนวยการส่วนงบประมาณ                |
| ๔) นางสาวศิริวรรณ กัญญาคำ          | หัวหน้าฝ่ายตรวจจ่าย                    |
| ๕) นางสาวกัญจน์ภัส พิสิฐพงศ์กร     | เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน ๗ ว.           |

จังหวัดอุดรธานี

- |                         |                 |
|-------------------------|-----------------|
| - นายเวียงชัย แก้วพินิจ | นายอำเภอหนองหาน |
|-------------------------|-----------------|

กระทรวงยุติธรรม

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

- |                                 |   |
|---------------------------------|---|
| ๑) พันตำรวจโท วันนพ สมจินตนากุล | ผู้อำนวยการสำนักปราบปราม<br>การทุจริตในภาครัฐ ๔ |
| ๒) นายเอกชัย เกษมสุขธวัช        | นักสืบสวนสอบสวนชำนาญการ                         |

ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

- |                         |   |
|-------------------------|---|
| - นายธรรมบุญ เรืองดิษฐ์ | รองเลขาธิการคณะกรรมการป้องกัน<br>และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ |
|-------------------------|---|

สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย

- |                    |  |
|--------------------|--|
| - นายชัยมงคล ไชยรบ | นายกสมาคมองค์การบริหาร<br>ส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย |
|--------------------|--|

สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย

- |                     |  |
|---------------------|--|
| ๑) นายมานพ ปัทมาลัย | นายกเทศมนตรีตำบลท่ามะเขือ                            |
| ๒) นางปราณีต ถาวร   | ผู้เชี่ยวชาญด้านระเบียบท้องถิ่น<br>และบริหารงานบุคคล |

สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย

- |                       |   |
|-----------------------|---|
| - นายนพดล แก้วสุพัฒน์ | นายกสมาคมองค์การบริหาร<br>ส่วนตำบลแห่งประเทศไทย |
|-----------------------|---|

**๓. ผลการพิจารณาศึกษา**

คณะกรรมการวิสามัญได้มีการพิจารณาศึกษาเพื่อจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง “การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน” กรณีดังกล่าวคณะกรรมการวิสามัญได้พิจารณาศึกษารวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง และประเด็นปัญหาต่าง ๆ จากผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑) การเชิญผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมเพื่อให้ข้อมูลและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับคณะกรรมการวิสามัญ จำนวน ๕ ครั้ง ดังนี้

- ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘ คณะกรรมการวิสามัญได้เชิญนายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย นายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย และนายกสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย เข้าร่วมประชุมเพื่อให้ข้อมูลและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับคณะกรรมการวิสามัญ ทั้งนี้ ในวันประชุมดังกล่าวนายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยได้มอบหมายให้นายมานพ ปัทมาลัย นายกเทศมนตรีตำบลท่ามะเขือ และนางปราณีต ถาวร ผู้เชี่ยวชาญด้านระเบียบท้องถิ่นและบริหารงานบุคคล เข้าร่วมประชุมแทน

- ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๘ คณะกรรมการวิสามัญได้เชิญผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกเมืองพัทยา เข้าร่วมประชุมเพื่อให้ข้อมูลและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับคณะกรรมการวิสามัญ ทั้งนี้ ในวันประชุมดังกล่าวผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้มอบหมายให้นายยศศักดิ์ คงมาก ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เข้าร่วมประชุมแทน ในส่วนของเมืองพัทยา นายกเมืองพัทยาได้มอบหมายให้นายชนัฐพงศ์ ศรีวิเศษ รองปลัดเมืองพัทยา และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เข้าร่วมประชุมแทน

- ครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๘ คณะกรรมการวิสามัญได้เชิญอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้าร่วมประชุมเพื่อให้ข้อมูลและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับคณะกรรมการวิสามัญ ทั้งนี้ ในวันประชุมดังกล่าวอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มอบหมาย

ให้นายสมมติ คชายังยืน รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เข้าร่วมประชุมแทน

- ครั้งที่ ๔ เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๘ คณะกรรมการวิสามัญได้เชิญผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานี ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และนายอำเภอหนองหาน เข้าร่วมประชุมเพื่อให้ข้อมูลและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับคณะกรรมการวิสามัญ ทั้งนี้ ในวันประชุมดังกล่าวผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานีได้มอบหมายให้นายวินชัย อูยางกูร รองผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานี และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เข้าร่วมประชุมแทน

- ครั้งที่ ๕ เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๘ คณะกรรมการวิสามัญได้เชิญเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เข้าร่วมประชุมเพื่อให้ข้อมูลและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับคณะกรรมการวิสามัญ ทั้งนี้ ในวันประชุมดังกล่าวเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มอบหมายให้นายธรรมบุญ เรืองดิษฐ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เข้าร่วมประชุมแทน ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐได้มอบหมายให้พันตำรวจโท วันนพ สมจินตนากุล ผู้อำนวยการสำนักปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ๔ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เข้าร่วมประชุมแทน

๒) การจัดเสวนาทางวิชาการ เรื่อง “ดุลยภาพในการใช้อำนาจตรวจสอบ และความเป็นอิสระในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” โดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ร่วมกับคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๘ ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๓๐๖ - ๓๐๘ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒ (รายละเอียดของเอกสารสรุปผลการเสวนาทางวิชาการของคณะกรรมการวิสามัญอยู่ในภาคผนวก ๖)

๓) การเดินทางไปศึกษาดูงานของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและผู้บริหารระดับสูง ในประเด็นเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๘ ณ ห้องประชุมค่านิงชาญเลขา ชั้น ๓ อาคาร ๑ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ถนนพระราม ๖ เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร (รายละเอียดของเอกสารสรุปผลการเดินทางไปศึกษาดูงานของคณะกรรมการวิสามัญอยู่ในภาคผนวก ๘)

๔) การประชุมหารือร่วม ๔ ฝ่าย ประกอบด้วย คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๓๐๖ - ๓๐๗ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒ (รายละเอียดของเอกสารสรุปผลการประชุมหารือ ร่วม ๔ ฝ่าย อยู่ในภาคผนวก ๙)

๕) คณะกรรมการวิสามัญได้มีการตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นในคราวการประชุม คณะกรรมการวิสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๘ และครั้งที่ ๒/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘ จำนวน ๓ คณะ เพื่อช่วยสนับสนุนและส่งเสริมการดำเนินงานของ คณะกรรมการวิสามัญให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดียิ่งขึ้น ตลอดจนการรายงานผล การดำเนินงานให้คณะกรรมการวิสามัญได้รับทราบ และจัดทำรายงานผลการพิจารณาศึกษา เสนอให้คณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาต่อไป

๖) ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิสามัญ (รายละเอียดของเนื้อหาอยู่ในบทที่ ๔ ผลการพิจารณาและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิสามัญ)

๔. คณะกรรมการวิสามัญขอเสนอผลการพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติ แห่งชาติเพื่อโปรดพิจารณา และหากสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นชอบกับผลการพิจารณาศึกษา ของคณะกรรมการวิสามัญแล้ว ขอให้โปรดแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณานำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป



(นายนิพนธ์ นราพิทักษ์กุล)

เลขานุการคณะกรรมการวิสามัญ

พิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

## คำนำ

คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ตั้งขึ้นโดยที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๔๑/๒๕๕๘ วันศุกร์ที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๓๘ ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการการวิสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ได้มีมติเลือกนายวัลลภ ตังคณานุก์รัช เป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญ

คณะกรรมการการวิสามัญได้พิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น จำนวน ๓ คณะ เพื่อช่วยสนับสนุนและส่งเสริมการดำเนินงานของคณะกรรมการการวิสามัญให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดียิ่งขึ้น ตลอดจนการรายงานผลการดำเนินงานให้คณะกรรมการการวิสามัญได้รับทราบ และจัดทำรายงานผลการพิจารณาศึกษาเสนอให้คณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาต่อไป ดังนี้

๑) คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษารวบรวมข้อมูลและประมวลปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒) คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓) คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการการวิสามัญได้มีการประชุมเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๒๗ ครั้ง

คณะกรรมการการวิสามัญได้จัดเสวนาทางวิชาการ เรื่อง “ดุลยภาพในการใช้อำนาจตรวจสอบ และความเป็นอิสระในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” ร่วมกับคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อวันศุกร์ที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๘ ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๓๐๖ - ๓๐๘ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒ ในประเด็นแนวทางการรักษาดุลยภาพในการใช้อำนาจตรวจสอบ และความเป็นอิสระในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น สภาพปัญหา กฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ รวมถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาตามร่างสรุปด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้เข้าร่วมการเสวนาทางวิชาการ ประกอบด้วย คณะกรรมการการวิสามัญ คณะอนุกรรมการฯ ทั้ง ๓ คณะ ผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้แทนจากเทศบาล ผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้แทนจากกรุงเทพมหานคร ผู้แทนจากเมืองพัทยา ผู้แทนภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

ผู้ว่าราชการจังหวัด สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

คณะกรรมการวิสามัญได้เดินทางไปศึกษาดูงานเพื่อหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและผู้บริหารระดับสูง ในประเด็นเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๘ ณ ห้องประชุมค่านิ่งชาญเลขา ชั้น ๓ อาคาร ๑ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ถนนพระราม ๖ เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการวิสามัญได้จัดการประชุมหารือร่วม ๔ ฝ่าย ประกอบด้วย คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๓๐๖ - ๓๐๗ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

-----

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
มกราคม ๒๕๕๙

# สารบัญ

	หน้า
<b>บทที่ ๑ บทนำ</b>	๑
๑.๑ ความเป็นมา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์	๒
๑.๓ วิธีการพิจารณา	๒
<b>บทที่ ๒ สภาพปัญหา</b>	๕
๒.๑ กรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทักท้วง	๕
๒.๒ การออกกฎหมายหรือระเบียบของหน่วยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๑๒
๒.๓ การถ่ายโอนภารกิจ อำนาจ หน้าที่ และทรัพยากร	๑๓
๒.๔ ข้อสังเกตเกี่ยวกับมาตรฐานการตรวจสอบและการตีความ ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน	๑๔
๒.๕ การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๑๖
<b>บทที่ ๓ รัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง กรอบแนวคิดการพัฒนาประสิทธิภาพ การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป้าหมายการพัฒนา ประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</b>	๑๙
๓.๑ รัฐธรรมนูญ	๑๙
๓.๒ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	๒๑
๓.๒.๑ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖	๒๑
๓.๒.๒ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘	๒๕
๓.๒.๓ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗	๒๖
๓.๒.๔ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐	๒๘
๓.๒.๕ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒	๓๒
๓.๒.๖ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒	๓๕
๓.๒.๗ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒	๓๖

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
๓.๒.๘ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐	๔๑
๓.๓ กรอบแนวคิดการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๔๔
๓.๔ เป้าหมายการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๔๕
<b>บทที่ ๔ ผลการพิจารณาและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิสามัญ</b>	<b>๔๙</b>
๔.๑ ผลการพิจารณาและข้อเสนอแนะด้านการแก้ไขกฎหมายและระเบียบ เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๔๙
๔.๑.๑ ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องกฎหมาย ระเบียบ และข้อบัญญัติท้องถิ่น	๕๑
๔.๑.๒ ปัญหาการตีความ การใช้ดุลพินิจ และมาตรฐานการตรวจสอบของ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน	๕๘
๔.๑.๓ ปัญหาการดำเนินการภายหลังการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน	๖๗
๔.๒ ผลการพิจารณาและข้อเสนอแนะด้านการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหาร จัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๗๒
๔.๒.๑ ผลการพิจารณา	๗๒
๔.๒.๒ ข้อเสนอแนะด้านการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๗๓
๑) อำนาจหน้าที่	๗๓
๒) การบริหารแผนงาน/โครงการ	๗๖
๓) การวางแผนพัฒนาและบริหารงบประมาณ/การจัดเก็บรายได้	๗๘
๔) องค์กรกลางและการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	๗๙
๕) กฎหมาย กฎ หรือระเบียบ	๘๐
๖) การสร้างมาตรฐานการกำกับและการตรวจสอบ	๘๑
๗) หน่วยกำกับดูแล (กระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสำนักงาน คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)	๘๒

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
๘) หน่วยตรวจสอบ (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน)	๘๔
๙) การพัฒนาด้านบริหารภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๘๖
๑๐) หน่วยถ่ายโอน	๘๘
๑๑) กลไกภาคประชาชน	๘๙
๑๒) กลไกส่งเสริมการตรวจสอบเชิงสมานฉันท์	๙๐
๔.๓ ข้อเสนอแนะด้านการพัฒนาโครงสร้าง	๙๐
<b>บทที่ ๕ บทสรุปของคณะกรรมการการวิสามัญ</b>	<b>๙๓</b>
<b>เอกสารอ้างอิง</b>	
<b>ภาคผนวก</b>	
๑. ญัตติเรื่อง ขอเสนอตั้งคณะกรรมการการวิสามัญ กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษา เรื่อง การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน	๑๐๑
๒. หนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ สว(สนช) ๐๐๐๗/ว ๓๘๖๗ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๘ เรื่อง ขอเชิญประชุมคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และหนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ ที่ สว(สนช) ๐๐๐๗/๗๕๒๖ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๘ เรื่อง ให้ขยายระยะเวลา การพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นครั้งที่หนึ่ง ออกไปอีก ๓๐ วัน	๑๐๗
๓. ประกาศสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เรื่อง ตั้งคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษา การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน	๑๑๓
๔. คำสั่งต่าง ๆ ของคณะกรรมการการวิสามัญ	๑๑๗

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
๕. โครงการเสวนาทางวิชาการ เรื่อง “ดุลยภาพในการใช้อำนาจตรวจสอบ และความเป็นอิสระในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”	๑๔๑
๖. สรุปผลการเสวนาทางวิชาการ เรื่อง “ดุลยภาพในการใช้อำนาจตรวจสอบ และความเป็นอิสระในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”	๑๔๙
๗. เอกสารประกอบการเสวนา เรื่อง ดุลยภาพในการใช้อำนาจตรวจสอบ และความเป็นอิสระในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ชุดที่ ๑ ร่างสรุปประเด็น ปัญหาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๑๖๔
๘. สรุปประเด็นจากการเดินทางไปศึกษาดูงานของคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและผู้บริหารระดับสูง	๑๘๕
๙. สรุปผลการประชุมหารือร่วม ๔ ฝ่าย คือ คณะกรรมการวิสามัญ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๑๙๙
๑๐. แหล่งที่มาอ้างอิง	๒๒๑
๑๑. ประมวลภาพกิจกรรมของคณะกรรมการวิสามัญ	๒๒๗

## บทที่ ๑

### บทนำ

#### ๑.๑ ความเป็นมา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองแบบการกระจายอำนาจที่รัฐบาลได้กระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้มีโอกาสในการปกครองตนเอง การเลือกผู้บริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง และการร่วมกันกำหนดทิศทางในท้องถิ่นของตนเองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในการบัญญัติรองรับหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไว้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น ซึ่งจะต้องได้รับการตรวจสอบความถูกต้องของการปฏิบัติหน้าที่ การใช้อำนาจหน้าที่ แม้แต่การใช้จ่ายเงินที่เป็น การดำเนินการตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือหน่วยตรวจสอบ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยรับตรวจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามมาตรา ๔ โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินสามารถดำเนินการตรวจสอบได้ ทั้งกระบวนการและความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงิน

อย่างไรก็ตาม จากการที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา พบว่าในบางกรณีก็เป็นการตรวจสอบที่อาจจะมีความคาบเกี่ยวจนเสมือนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้เป็นผู้กำหนดกรอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ซึ่งส่งผลกระทบต่อการศึกษาปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก จะเห็นได้ว่าสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจจะไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายและหลักการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงนำมาซึ่งปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ถือเป็น การลดทอนความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงได้มีการเสนอญัตติตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๓๘ เพื่อให้ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

## ๑.๒ วัตถุประสงค์

๑.๒.๑ เพื่อพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

๑.๒.๒ เพื่อศึกษารวบรวมข้อมูลและประมวลปัญหาเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๒.๓ เพื่อศึกษาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๒.๔ เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะและแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๒.๕ เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอไปยังรัฐบาลและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

## ๑.๓ วิธีการพิจารณา

๑.๓.๑ คณะกรรมาธิการวิสามัญได้พิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ตั้งคณะอนุกรรมาธิการขึ้น จำนวน ๓ คณะ เพื่อช่วยสนับสนุนและส่งเสริมการดำเนินงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดียิ่งขึ้นตลอดจนการรายงานผลการดำเนินงานให้คณะกรรมาธิการวิสามัญได้รับทราบ และจัดทำรายงานผลการพิจารณาศึกษาเสนอให้คณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาต่อไป ดังนี้

๑) คณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษารวบรวมข้อมูลและประมวลปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒) คณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓) คณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๓.๒ คณะกรรมาธิการวิสามัญได้มีการประชุมเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๒๗ ครั้ง

๑.๓.๓ คณะกรรมาธิการวิสามัญได้จัดเสวนาทางวิชาการ เรื่อง “ดุลยภาพในการใช้อำนาจตรวจสอบ และความเป็นอิสระในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” ร่วมกับคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเด็นแนวทางการรักษาดุลยภาพในการใช้อำนาจตรวจสอบ และความเป็นอิสระในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น สภาพปัญหา กฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ รวมถึงแนวทางการแก้ไข

ปัญหาตามร่างสรุปล้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๓.๔ คณะกรรมาธิการวิสามัญได้เดินทางไปศึกษาดูงานเพื่อหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและผู้บริหารระดับสูง ในประเด็นเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๓.๕ คณะกรรมาธิการวิสามัญได้จัดการประชุมหารือร่วม ๔ ฝ่าย ประกอบด้วย คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

---

หน้าว่าง

## บทที่ ๒ สภาพปัญหา

สภาพปัญหาอันสืบเนื่องจากการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย ๕ ประการ ได้แก่ ปัญหาที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทักท้วง ปัญหาที่เกิดจากหน่วยกำกับดูแลในเรื่องการออกกฎหรือระเบียบไม่ชัดเจน หรือไม่มีการออกกฎหรือระเบียบฯ ปัญหาที่เกิดจากการถ่ายโอนภารกิจ อำนาจ หน้าที่ และทรัพยากร ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์หรือไม่ถูกต้อง ปัญหาที่เกิดจากข้อสังเกตเกี่ยวกับมาตรฐานการตรวจสอบ และการตีความของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งความเหมาะสมในการใช้อำนาจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

### ๒.๑ กรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทักท้วง ตัวอย่าง เช่น

๒.๑.๑ ปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ หรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ หรือไม่มีระเบียบรองรับ ตัวอย่าง เช่น

๑) กระทรวงมหาดไทยออกหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินในการแข่งขันกีฬา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดรายการค่าใช้จ่ายเฉพาะนักกีฬาเท่านั้น ไม่ได้ครอบคลุมเรื่องกองเชียร์ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จ่ายไปในเรื่องกองเชียร์ด้วย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทักท้วงว่าใช้จ่ายเกินกว่าที่ระเบียบกำหนดและต้องขอใช้เงินคืน

๒) การจัดซื้อเต็นท์พร้อมอุปกรณ์การปล่อยเพื่อแจกแก่เกษตรกรอย่างเร่งด่วนในพื้นที่ที่ประสบปัญหาการแพร่ระบาดของศัตรูมะพร้าว โดยมีได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการศึกษาปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชน (ตามหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท ๐๓๑๓.๔/ว ๓๐๕๐ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓)

๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดกิจกรรมส่งเสริมศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และประเพณีท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดเป็นมาตรฐาน ซึ่งปัจจุบันกำหนดให้จัดกิจกรรมต่างๆ ได้ตามประเพณีและวันสำคัญในแต่ละเดือน ซึ่งไม่ครอบคลุมประเพณีท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ ทำให้ถูกทักท้วงว่าการจัดกิจกรรมบางประเภทเป็นความเชื่อส่วนบุคคล

๔) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด อุบลราชธานี และองค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร ไม่จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น ตามที่กำหนด กล่าวคือ (๑) ไม่จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น (๒) จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นไม่ครบ ๓ ปี (๓) จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นไม่ถูกต้องโดยเฉพาะไม่มีตัวชี้วัดโครงการ (๔) ไม่จำแนกโครงการเกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๕) ไม่ส่งบัญชีโครงการเกินศักยภาพให้คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาสามปีระดับอำเภอ (๖) ไม่กำหนดรูปแบบวิธีการประเมินผลตามที่กำหนด (๗) ไม่แต่งตั้งคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาสามปีระดับจังหวัดและระดับอำเภอ

๕) ใช้จ่ายผิดระเบียบกรณีการจ่ายค่าสมนาคุณแก่ผู้ชำระภาษี การจ่ายค่าของที่ระลึก และค่าป้ายไวเนล

๖) กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้งบประมาณในการทำพิธีสูหนัตของชาวมุสลิมในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นความเชื่อส่วนบุคคล ไม่ใช่หลักศาสนา การใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือว่าเป็นการไม่ถูกต้องและต้องใช้งบประมาณคืนทั้งหมด

๗) กรณีเมืองพัทยาถูกทักท้วงว่าไม่สามารถเบิกจ่ายค่าอาหารกล่องและน้ำดื่มสำหรับเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มาปฏิบัติงานในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและรักษาความปลอดภัยให้กับนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศที่มาท่องเที่ยวในเขตเมืองพัทยาได้ และต้องถูกเรียกเงินคืน เนื่องจากไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา

๘) กรณีการเบิกจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินรางวัลประจำปีหรือเงินโบนัส) ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคล สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทักท้วงว่าหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลเป็นประกาศถือว่าไม่ใช่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย กรณีทุนการศึกษาซึ่งเป็นการกำหนดโดยกระทรวงมหาดไทย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีข้อทักท้วงว่าไม่ใช่เป็นระเบียบกระทรวงมหาดไทย

๙) กรณีการเบิกจ่ายค่าตอบแทนให้กับอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทักท้วงว่าเป็นหนังสือสั่งการไม่ได้ต้องออกเป็นระเบียบกระทรวงมหาดไทย

**๒.๑.๒ ปัญหาการใช้จ่ายเกินความจำเป็น ไม่ประหยัด ไม่คุ้มค่า และไม่เหมาะสม**  
ตัวอย่าง เช่น

๑) การจ่ายค่าสมนาคุณแก่ผู้ชำระภาษี การจ่ายค่าของที่ระลึก และค่าป้ายไวเนล ถือว่าเป็นการจ่ายที่ไม่ประหยัดและไม่เหมาะสม

๒) การจัดซื้อจัดจ้างรถดับเพลิงขององค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งมีมูลค่าสูงมากและไม่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ของท้องถิ่น

๓) การเบิกค่าใช้จ่ายในลักษณะฟุ่มเฟือยในการจัดงานประเพณีประจำปีหรือการจัดการแข่งขันกีฬา เช่น การเบิกจ่ายค่าผ้าห่มแพร่มอบเป็นของขวัญที่ระลึก ชื่อของแจกประชาชนโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร บางแห่งมีการใช้งบประมาณไปในการทำสื่อประชาสัมพันธ์ที่เน้นความสำคัญเฉพาะผู้บริหารท้องถิ่น หรือกรณีการใส่ซองถวายปัจจัยแด่พระสงฆ์ในงานพิธีทางศาสนา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทักท้วงว่าเป็นความเชื่อส่วนตัวและเป็นเรื่องที่เกิดความจำเป็น เป็นต้น

๒.๑.๓ ปัญหาการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าซ้อนกับหน่วยงานรัฐอื่น/ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองในพื้นที่เดียวกัน ตัวอย่าง เช่น

๑) ไม่มีอำนาจดำเนินการเพราะเป็นภารกิจซ้ำซ้อนกับภารกิจหลักของกรมการขนส่งทางบก กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำหนังสือคู่มือการใช้รถและกฎหมายจราจรทางบกเผยแพร่ให้ความรู้ต่อประชาชนในเขตจังหวัด

๒) ไม่มีอำนาจดำเนินการและใช้จ่ายงบประมาณเพราะเป็นภารกิจซ้ำซ้อนกับกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงกรณี การจัดซื้อแว่นสายตาสำหรับผู้ด้อยโอกาสและต้องชดใช้เงินสงเคราะห์

๓) ดำเนินภารกิจโดยไม่ขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงกรณี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดร้อยเอ็ด และจังหวัดกาฬสินธุ์จัดซื้อพันธุ์ปลาเพื่อนำมาปล่อยในแหล่งน้ำในวันเฉลิมพระชนมพรรษา ๑๒ สิงหาคม ๒๕๕๘ ทั้ง ๆ ที่น่าจะขอรับการสนับสนุนจากกรมประมงซึ่งมีหน้าที่ในการเพาะเลี้ยงและแจกจ่ายพันธุ์ปลาอยู่แล้วโดยตรง

๒.๑.๔ ปัญหาการดำเนินการในภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือที่ควรเป็นภารกิจของหน่วยงานอื่น ตัวอย่าง เช่น

๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจดำเนินการในการจ่ายเงินหรือกักหน้ผู้กักพันได้ เพราะไม่มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยรองรับ แม้ว่ากฎหมายจัดตั้งหรือพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนฯ จะกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้แล้ว

๒) โครงการที่ตั้งไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งข้อบัญญัติดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ย่อมมีผลผูกพันและผู้บริหารท้องถิ่นต้องดำเนินการตามข้อบัญญัติดังกล่าว แต่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทักท้วงว่าไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่หรือดำเนินการไม่ได้

๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามภารกิจ เช่น ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา ซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดว่าการจัดการศึกษาจะต้องทำอย่างไรบ้าง และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดให้มีการสอนพิเศษหรือจัดโครงการบัณฑิตน้อย เป็นต้น แต่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทักท้วงว่าไม่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา หากแต่เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ

๔) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกหักท้วงเกี่ยวกับกิจกรรมจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ซึ่งแต่ละท้องถิ่น แต่ละพื้นที่ย่อมมีหลากหลาย แตกต่างกันไป และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมิได้ตราไว้เป็นข้อบัญญัติว่าองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นของตนมีจารีต หรือภูมิปัญญา หรือวัฒนธรรม ด้วยเรื่องอะไรบ้าง เมื่อไม่ได้มีการ ตราเป็นข้อบัญญัติกำหนดไว้ จึงเกิดปัญหาการตีความวินิจฉัยโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่า เรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการมิได้อยู่ในอำนาจหน้าที่

๕) กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี และองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด มุกดาหาร ก่อสร้างถนนที่บรรจุในแผนพัฒนาสามปีจำนวน ๓๐ โครงการ โดยโครงการ ส่วนใหญ่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล

๖) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินโครงการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขัน กับเอกชน เช่น การทำโรงงานผลิตปุ๋ยจำหน่ายแก่เกษตรกรในราคาทุน การเข้าช่วยเหลือเกษตรกร ชาวสวนผลไม้ เป็นต้น

#### ๒.๑.๕ ปัญหาการปฏิบัติงานที่ขาดประสิทธิภาพ ตัวอย่าง เช่น

๑) กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีและจังหวัด มุกดาหารไม่นำระบบสารสนเทศเพื่อการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น (E - Plan) มาใช้ประโยชน์ในการ ติดตามผลแผนพัฒนาท้องถิ่น และบางแห่งนำระบบดังกล่าวมาใช้แต่ไม่ครบถ้วนและไม่เป็นปัจจุบัน มีผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณและความไม่คุ้มค่า

๒) กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุดรดิตถ์

- ไม่จัดเรียงลำดับความสำคัญของโครงการ

- การบริหารโครงการไม่เป็นไปตามยุทธศาสตร์และเกิดความล่าช้า

- ผลการดำเนินงานโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไม่เป็นไป

ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของโครงการ

- คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาองค์การบริหาร

ส่วนจังหวัดอุดรดิตถ์ไม่ติดตามโครงการที่ดำเนินการแล้วเสร็จ ไม่ประเมินผลการดำเนินงาน ตามแผนพัฒนาสามปีและไม่รายงานผลการติดตามการดำเนินงานตามแผนพัฒนาสามปีต่อนายก องค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการจัดทำแผนและในการจัดสรรงบประมาณ ในปีถัดไป

๓) กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดจันทบุรี

- ไม่จัดทำแผนพัฒนาสามปีให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย

- นำโครงการตามแผนพัฒนาสามปีไปบรรจุไว้ในข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ

งบประมาณรายจ่ายประจำปีเพียงบางส่วน

- จัดสรรหรือใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละยุทธศาสตร์ไม่สอดคล้องกับเป้าหมายตามแผนพัฒนาสามปี ไม่เหมาะสมกับศักยภาพด้านงบประมาณที่จะนำไปปฏิบัติได้จริง และไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

- การกำหนดรายละเอียดโครงการในแผนพัฒนาสามปีของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และไม่ชัดเจน

- ผลการดำเนินงานโครงการตามแผนพัฒนาสามปีบางส่วนไม่เกิดประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ ไม่มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานโครงการ

๔) กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

- ไม่ดำเนินงานตามภารกิจที่มีการถ่ายโอนอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ เพราะขาดการเตรียมความพร้อม

- ไม่มีการติดตามประเมินผล

- ไม่มีการประชุมคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง

- การดำเนินภารกิจด้านการบำรุงรักษาทางไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด

- การดำเนินงานของศูนย์บริการและถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตรประจำตำบลไม่เป็นไปตามแนวทางปฏิบัติของกรมส่งเสริมการเกษตร

๕) กรณีเทศบาลในจังหวัดสระบุรี

- ไม่นำแผนชุมชนมาบรรจุไว้ในแผนสามปี

- ไม่ดำเนินโครงการ/กิจกรรมตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนา

- ไม่มีการติดตามประเมินผลโครงการตามแผนพัฒนาสามปี

**๒.๑.๖ ปัญหาด้านการจัดทำแผนและการบริหารงบประมาณ ตัวอย่าง เช่น**

๑) การจัดทำแผนพัฒนาสามปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่บรรลุวัตถุประสงค์ เนื่องจากไม่มีการจัดลำดับความสำคัญโครงการโดยนำโครงการทั้งหมดมาบรรจุไว้ในแผนฯ ทำให้มีงบประมาณไม่เพียงพอในการดำเนินโครงการ

๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งจัดสรรงบประมาณโครงการโดยใช้วิธีการจัดสรรให้ทุกชุมชนได้รับเท่ากัน โดยไม่ได้คำนึงถึงการจัดลำดับความสำคัญของแผนงาน/โครงการ

๓) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งให้ความสำคัญกับงบประมาณด้านบุคลากรมาก ทำให้งบประมาณด้านการลงทุนมีน้อย ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

๔) กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจันทบุรีจัดสรรหรือใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละยุทธศาสตร์ไม่สอดคล้องกับเป้าหมายตามแผนพัฒนาสามปี ไม่เหมาะสมกับศักยภาพด้านงบประมาณที่จะนำไปปฏิบัติได้จริง และไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

๕) กรณีเทศบาลในจังหวัดสระบุรีบริหารงบประมาณไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนด

### ๒.๑.๗ ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล ตัวอย่าง เช่น

กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสุราษฎร์ธานี

- ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับทุนการศึกษามีสัดส่วนมากกว่าเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น บางแห่งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่ได้รับทุนการศึกษาเลย

- กระบวนการคัดเลือกผู้รับทุนการศึกษาขาดความโปร่งใส ไม่มีการจัดทำประกาศคัดเลือกบุคลากรรับทุน ไม่มีคณะกรรมการคัดเลือก หลักเกณฑ์วิธีการคัดเลือกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งแตกต่างกัน

- บุคลากรรับทุนการศึกษาในสาขาวิชาที่ไม่สอดคล้องกับตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบ

- ให้ทุนกับเจ้าหน้าที่บางตำแหน่งที่ไม่เหมาะสม

- บางแห่งไม่มีการจัดทำสัญญาการรับทุนและสัญญาค้ำประกัน ไม่มีการชดใช้ทุนการศึกษาและค่าปรับกรณีทำผิดสัญญา

### ตัวอย่างปัญหาที่ ๑

โครงการเฝ้าระวังสุขภาพประชาชนในพื้นที่จังหวัดตรังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตรัง ซึ่งมีการประสานการทำงานกับสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดตรัง โรงพยาบาลตรัง จัดให้มีบริการตรวจร่างกาย ๑๔ รายการ ได้แก่ วัดความดัน ชั่งน้ำหนัก ตรวจความสมบูรณ์ของเม็ดเลือด ตรวจปัสสาวะสมบูรณ์แบบ ตรวจหาหมู่เลือด ตรวจระดับน้ำตาลในเลือด ตรวจหาไขมัน ความหนาแน่นต่ำในเลือด ตรวจการทำงานของไต ตรวจวัดระดับกรดยูริก ตรวจการทำงานของตับ ตรวจระดับแคลเซียมในเลือด ตรวจการทำงานของต่อมไทรอยด์ ตรวจไวรัสตับอักเสบบี และตรวจหาหามะเร็ง โดยใช้งบประมาณตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดตรัง (งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๖) ประมาณ ๑๔ ล้านบาท

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินวินิจฉัยตีความพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ และทักท้วงสั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตรังคืนเงินด้วยเหตุผลดังนี้

๑. ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดตรังยังไม่ได้จัดให้มีโรงพยาบาลหรือหน่วยการรักษาพยาบาล และยังไม่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗ (๙) และมาตรา ๓๐ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดตรังจึงไม่สามารถทำการรักษาพยาบาลเพื่อป้องกันและบำบัดรักษาโรคหรือตรวจสุขภาพ

๒. กลุ่มเป้าหมายมีสิทธิเข้ารับบริการสาธารณสุขของรัฐ ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ (๙) เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลที่ได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ตามประกาศคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๒ ดังนั้น โครงการตรวจสุขภาพดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดสามารถดำเนินการได้เอง

๓. โครงการดังกล่าววัตถุประสงค์ไม่เป็นไปเพื่อขยายศักยภาพและมุ่งผลสัมฤทธิ์ในการพัฒนาการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด และเป็นการซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะกระทำได้ตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๖ เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณสุขขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้อ ๑ (๑) (๒) และข้อ ๒ (๓)

#### ตัวอย่างปัญหาที่ ๒

โครงการประมูลจ้างเหมาก่อสร้างโรงงานแปรรูปน้ำยางพารา หมู่ที่ ๑๖ ตำบลบางขัน อำเภอบางขัน จังหวัดนครศรีธรรมราชขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครศรีธรรมราช

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีการทักท้วง ดังนี้

๑. กองทุนพัฒนาส่งเสริมบ้านทับกลางเป็นวิสาหกิจชุมชน มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมอาชีพเกษตรกร เพื่อเป็นแหล่งรวบรวมเงินทุนในการประกอบอาชีพซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการลงทุนและประกอบกิจการเชิงธุรกิจ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์และกำไรจากการลงทุนเฉพาะกลุ่ม อันมิใช่จัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนรวม จึงเป็นกิจการที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๗ ฉะนั้น การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครศรีธรรมราชสนับสนุนงบประมาณในการก่อสร้างโรงงานแปรรูปน้ำยางพาราให้แก่กองทุนพัฒนาส่งเสริมบ้านทับกลาง จึงไม่เป็นไปตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ เรื่อง หลักเกณฑ์การสนับสนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลการให้บริการสาธารณสุข

๒. โครงการก่อสร้างโรงงานแปรรูปน้ำยางพาราดังกล่าว องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครศรีธรรมราชจะดำเนินการก่อสร้างบนที่ดินซึ่งไม่ใช่ทรัพย์สินและกรรมสิทธิ์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครศรีธรรมราช หรือหน่วยงานของรัฐแต่อย่างใด

ให้พิจารณาทบทวนการดำเนินการเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารงบประมาณ และการรักษาวินัยทางการเงินการคลัง

ข้อสังเกต พระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ มาตรา ๑๗ (๑๕) บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในด้าน “การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการกระทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ”

**๒.๒ การออกกฎหรือระเบียบของหน่วยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวอย่าง**  
เช่น

๒.๒.๑ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้ภารกิจใดที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนให้เป็นไปตามประกาศของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตั้งแต่มีพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังไม่เคยมีประกาศและยังไม่ออกระเบียบประสานแผน

๒.๒.๒ การเปลี่ยนแปลงระเบียบบ่อย ๆ ในเรื่องเดียวกัน เช่น กระทรวงมหาดไทยให้ถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ต่อมาให้ถือปฏิบัติตามระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๔๘ ต่อมาให้กลับไปใช้ตามระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้น

๒.๒.๓ การเปลี่ยนแปลงสาระในระเบียบอันมีผลกระทบสำคัญ เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๐ แก้ไขจาก “ไม่เกินสามปี” (จากระเบียบฯ พ.ศ. ๒๕๔๓) มาเป็น “ไม่เกินสามสิบปี” และแก้ไข “อสังหาริมทรัพย์” มาเป็น “สังหาริมทรัพย์” เป็นต้น

๒.๒.๔ ข้อความที่กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างกว้าง ๆ อันทำให้ยากต่อการปฏิบัติ เช่น กรณีกำหนดไว้ในกฎ ระเบียบ หรือประกาศว่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ “ตามความจำเป็นและประหยัด” เป็นต้น

๒.๒.๕ แนวทางปฏิบัติบางเรื่องที่กำหนดโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไม่ชัดเจน ทำให้ถูกทักท้วงและถูกเรียกเงินคืน เช่น การส่งเสริมให้ผู้บริหารและข้าราชการไปศึกษาต่อในระดับปริญญาตรีและปริญญาโท การถูกเรียกเงินคืนสมทบกองทุนเงินประกันสังคมเนื่องจากไม่มีแนวทางที่ชัดเจน เป็นต้น

๒.๒.๖ ไม่มีระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งรองรับการปฏิบัติงานหรือไม่มีระเบียบการเบิกจ่ายสำหรับภารกิจที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายจัดตั้ง เช่น กรณีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ทักท้วงว่า เรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแม้มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ไว้แต่หากยังไม่มีการหลักเกณฑ์ของกระทรวงมหาดไทยก็ยังไม่ดำเนินการไม่ได้ เช่น กรณีการจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันบรรเทาสาธารณภัย การส่งเสริมการลงทุนและพาณิชย์กรรม งานคุณภาพชีวิต การดูแลผู้สูงอายุ การส่งเสริมอาชีพ งานส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม เป็นต้น

๒.๒.๗ กฎและระเบียบไม่ชัดเจน เช่น (๑) ระเบียบที่มีไม่สอดคล้องกับทางปฏิบัติ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานกำกับดูแลไม่เคยมีประสบการณ์ทำงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือ องค์การบริหารส่วนตำบลมาก่อน และในขั้นตอนออกระเบียบก็ไม่ได้เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาพิจารณาข่าวกว้าง (๒) กรณีระเบียบปฏิบัติหลายฉบับ ระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาดำเนินการ “ตามความจำเป็นและประหยัด” ซึ่งไม่มีความชัดเจน และก่อให้เกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจหรือตีความที่ขัดแย้งกันระหว่างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกับผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น

๒.๒.๘ มีระเบียบแต่ไม่มีฐานอำนาจตามกฎหมายรองรับ เช่น กรณีการจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินรางวัลประจำปีหรือเงินโบนัส) กรณีการจ่ายเงินทุนการศึกษา กรณีการจ่ายเงินสวัสดิการสังคม เป็นต้น ซึ่งกระทรวงมหาดไทยไม่มีฐานอำนาจตามกฎหมายที่จะออกระเบียบรองรับได้ หากแต่เป็นอำนาจของกระทรวงอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยการใช้อำนาจในการออกหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติที่ว่าด้วยเรื่องการเงินการคลัง การเบิกจ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายที่ให้อำนาจกำหนดว่าจะต้องทำเป็นระเบียบ แต่กระทรวงมหาดไทยทำเป็นหนังสือสั่งการ จึงทำให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทักท้วงว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยมาใช้บังคับไม่ได้ เช่น กรณีการจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินรางวัลประจำปีหรือเงินโบนัส) กรณีการจ่ายเงินทุนการศึกษา กรณีการจ่ายเงินสวัสดิการสังคม กรณีการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงานให้แก่อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) เป็นต้น

### ๒.๓ การถ่ายโอนภารกิจ อำนาจ หน้าที่ และทรัพยากร ตัวอย่าง เช่น

๒.๓.๑ ปัจจุบันมีการถ่ายโอนภารกิจอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และแผนปฏิบัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ ๑ และฉบับที่ ๒ จำนวน ๒๙๗ ภารกิจ จาก ๕๐ กรม และ ๒๐ กระทรวง อย่างไรก็ตาม ท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่อย่างสมบูรณ์เพียง ๔๐ ภารกิจ ส่วนที่เหลือ คือ อำนาจและหน้าที่ยังอยู่ที่ส่วนราชการเดิม แต่ในทางปฏิบัติท้องถิ่นต้องจัดบริการสาธารณะให้ครบถ้วนตามความต้องการของประชาชน และตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ภารกิจใดที่ยังไม่มีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ แต่ท้องถิ่นดำเนินการไปก็จะถูกทักท้วงหรือเรียกเงินคืนจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งก่อให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อนกับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคด้วย

๒.๓.๒ เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจ แต่ก็ยังไม่มี การแก้กฎหมายหรือออกระเบียบรองรับให้มีอำนาจหน้าที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงดำเนินภารกิจไม่ได้ และหากปฏิบัติไปสำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดินจะทักท้วงว่าทำไมได้ ไม่ได้ (๑) ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจฯ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ ทุกประเภทภายในท้องถิ่นของตน แต่คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ยังจัดทำแผนการกระจาย อำนาจและดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ ตลอดจนกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการ สาธารณะของรัฐแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เสร็จสิ้น (๒) กรณีคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ยังไม่ได้กำหนดไว้ในแผนถ่ายโอน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินวินิจฉัยว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่มีอำนาจดำเนินการ (๓) เป็นภารกิจที่มีอยู่ในแผนการกระจายอำนาจที่ประกาศใช้แล้ว แต่หน่วยงานรัฐยังไม่ยอมถ่ายโอน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินวินิจฉัยว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่มีอำนาจดำเนินโครงการ (๔) ภารกิจที่ถ่ายโอนแล้ว แต่ยังไม่ได้แก้กฎหมายให้สอดคล้อง

๒.๔ ข้อสังเกตเกี่ยวกับมาตรฐานการตรวจสอบและการตีความของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตัวอย่าง เช่น

๒.๔.๑ ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินชุดหนึ่งแจ้งว่าทำได้ แต่บางแห่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินคนละชุดแจ้งว่าทำไม่ได้ ทั้งที่เป็นภารกิจเดียวกัน

๒.๔.๒ บางภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามคำแนะนำของสำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดินชุดหนึ่ง แต่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินอีกชุดหนึ่งแจ้งว่าทำไม่ได้

๒.๔.๓ กรณีการตรวจทักท้วงข้ามวาระการบริหารของผู้บริหารองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เช่น การทักท้วงที่เป็นการตรวจย้อนหลังไประยะเวลา ๕ - ๖ ปี ซึ่งทำให้ผู้บริหารชุดปัจจุบัน ต้องรับผิดชอบแทนด้วย เป็นต้น

๒.๔.๔ การปฏิบัติตามหนังสือสั่งการจะกระทำไม่ได้ ต้องมีระเบียบรองรับเท่านั้น และต้องใช้เงินคืน เช่น กรณีกระทรวงมหาดไทยออกหนังสือสั่งการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทาง ปฏิบัติในการจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินรางวัลประจำปีหรือเงินโบนัส) ท้องถิ่น เพื่อจูงใจบุคลากรให้โอนย้ายมายังท้องถิ่น แต่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทักท้วงว่าเรื่องดังกล่าว ต้องออกเป็นระเบียบ เป็นต้น

๒.๔.๕ การตรวจสอบ ทักท้วง หรือชี้มูลของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทักท้วงว่าไม่เป็นไปตามหนังสือสั่งการ และระเบียบหรือไม่ โดยมีได้ทักท้วงว่าไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือพระราชบัญญัติใด มาตราใด เช่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงินฯ ข้อ ๖๗ ระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเบิกจ่ายเงินหรือก่องหน้ผูกพันได้ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้ได้ด้วย เป็นต้น คำว่ากฎหมายตามระเบียบดังกล่าว หมายถึง ทั้งกฎหมายจัดตั้งและพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ แต่การตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมิได้พิจารณา บทบัญญัติดังกล่าวด้วย

๒.๔.๖ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินใช้อำนาจเหมาะสมหรือไม่ ในการตรวจสอบ หรือเป็นการก้าวล่วงอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ทักท้วงในขั้นตอนจัดทำแผนโดยให้ปรับแผน หรือทักท้วงให้เปลี่ยนโครงการ หรือทักท้วงว่า โครงการที่ผู้บริหารท้องถิ่นดำเนินการนั้น ไม่สอดคล้องต่อเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือทักท้วง เกี่ยวกับการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ เช่น โครงการนี้ควรทำก่อน แต่กลับทำหลัง หรือกรณี การทักท้วงในเรื่องความคุ้มค่า ความจำเป็น และความประหยัดในการดำเนินงานโครงการต่าง ๆ เป็นต้น

๒.๔.๗ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตีความว่าการจัดอบรมบุคลากรท้องถิ่น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจาก ไม่ใช่การบริการสาธารณะ

๒.๔.๘ การทักท้วงยังมีลักษณะลึกลับและไม่ได้มาตรฐาน เช่น กรณีเมืองพัทยา ถูกทักท้วงว่าจ่ายงบประมาณเพื่อจัดซื้อใบสั่งเจ้าพนักงานให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจจราจรไม่ได้ เพราะควรเป็นหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ขณะที่เมืองพัทยาซื้ออุปกรณ์จราจรอื่น ๆ เช่น เสื้อกั๊กและกรวยจราจร สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่ทักท้วง นอกจากนี้ กรณี กรุงเทพมหานครจัดซื้อใบสั่งเจ้าพนักงานให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทางสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ก็ไม่ได้ทักท้วงแต่ประการใด เป็นต้น

๒.๔.๙ ปัญหาการตีความของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ทักท้วงว่าไม่ใช่อำนาจ หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรณีการจัดรถรับส่งนักเรียน กรณีการฉีดวัคซีนป้องกันโรค พิษสุนัขบ้า กรณีการจัดไวไฟ (WiFi) บริการสาธารณะ กรณีการจัดแข่งขันกีฬานานาชาติ เป็นต้น

๒.๔.๑๐ กรณีที่โครงการของท้องถิ่นที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการระดับ อำเภอและระดับจังหวัดแล้ว และผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามอนุมัติแล้ว เมื่อสำนักงานการตรวจเงิน แผ่นดินทักท้วงว่าไม่ถูกต้องและไม่เป็นไปตามระเบียบ แสดงว่าการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด เกิดปัญหา

### ตัวอย่างปัญหา

องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านปรก จังหวัดสมุทรสงคราม จัดซื้อวัสดุเครื่องแต่งกาย ประกอบด้วย ค่าเครื่องแบบนักเรียน เสื้อกีฬา และเสื้อเอี๊ยมกันเปื้อน รวมเป็นเงิน ๔๑,๙๒๐ บาท ตามโครงการจัดซื้อเครื่องแต่งกายนักเรียน สำหรับศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินวินิจฉัยว่ารายการที่จัดซื้อดังกล่าวมิใช่วัสดุเครื่องแต่งกาย ในการปฏิบัติงานตามเจตนารมณ์ของหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๑๓๐๗/ว๓๘๔ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ เรื่อง การเบิกจ่ายค่าวัสดุเครื่องแต่งกาย และไม่มีระเบียบหรือหนังสือสั่งการใด กำหนดให้เบิกจ่ายได้ การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบและหนังสือสั่งการดังกล่าว (ไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๖๗ ที่กำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหนังสือสั่งการ ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด)

### ๒.๕ การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวอย่าง เช่น

๒.๕.๑ กฎหมายกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละรูปแบบไว้ในลักษณะภาพรวม ทำให้ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะ ไม่ได้ครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกับราชการส่วนภูมิภาค และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ซ้ำซ้อนกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

๒.๕.๒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและเงินภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บ การกำหนดประเภทและอัตราภาษีที่ควรจัดสรรให้เป็นรายได้ท้องถิ่นยังขาดความชัดเจน ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถประมาณการรายได้เพื่อการบริหารและจัดบริการสาธารณะ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๕.๓ การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงจัดสรรตามขนาดของพื้นที่และจำนวนประชากร โดยยังไม่คำนึงถึงประชากรแฝงในพื้นที่ ส่งผลให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ

๒.๕.๔ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีได้เองไม่ถึงร้อยละ ๑๐ นอกจากนี้ ก็ยังไม่สามารถจัดเก็บรายได้บางกรณีได้ เนื่องจากมีกฎหมายเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน เช่น ค่าธรรมเนียมในการจัดเก็บขยะมีพิษ เป็นต้น

๒.๕.๕ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีปัญหาด้านการทุจริตในการดำเนินงาน ดังจะเห็นได้จากข้อมูลตัวเลขของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐพบระหว่างปี ๒๕๕๑ - ๒๕๕๘ มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนประมาณ ๕,๐๐๐ เรื่อง ซึ่งประกอบด้วยรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ เช่น การมีผลประโยชน์ทับซ้อนจากการจัดทำโครงการต่าง ๆ การฝ่าฝืนระเบียบและข้อบังคับ การเล่นพรรคเล่นพวกในการบริหารงานบุคคล การปลอมแปลงเอกสาร การเบียดบังทรัพย์สินของทางราชการ เป็นต้น

๒.๕.๖ ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นยังคงมีอยู่หลายประการ เช่น มีคณะกรรมการจำนวนหลายคณะทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด แยกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การวินิจฉัยการบริหารงานบุคคลในประเด็นเดียวกันไม่มีมาตรฐานอย่างเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ ยังมีการร้องเรียนเรื่องการแต่งตั้งที่ไม่เป็นธรรม การเรียกรับผลประโยชน์ในการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งกำหนดตำแหน่งมากเกินความจำเป็น จนนำมาสู่การระคายจ่ายด้านการบริหารงานบุคคลที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด (ร้อยละ ๔๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี) การโอนย้ายขาดความคล่องตัว การขาดบทลงโทษ กรณีผู้บริหารกระทำการไม่ถูกต้องตามระบบคุณธรรม เป็นต้น

๒.๕.๗ กฎหมายสภาองค์กรชุมชนเป็นกฎหมายเชิงส่งเสริม ไม่ได้เป็นกฎหมายเชิงบังคับ ดังนั้น สภาองค์กรชุมชนจึงไม่สามารถผลักดันหรือเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นได้

๒.๕.๘ สภาท้องถิ่นยังมีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อย และยังไม่ออกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายจัดตั้ง และกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างครบถ้วน อันเป็นเหตุให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทักท้วงว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะโดยไม่มีข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติรองรับ

หน้าว่าง

รัฐธรรมนูญ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง กรอบแนวคิดการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการ  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
และเป้าหมายการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓.๑ รัฐธรรมนูญ

๓.๑.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ที่จะให้ประชาชนพึ่งตนเองได้ มีความสามารถในการปกครองตนเอง โดยบัญญัติสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

- รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

- การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

- ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการกำหนดมาตรฐานกลาง เพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ โดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก

๓.๑.๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

๓.๑.๓ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ) ได้บัญญัติสาระสำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไว้ในมาตรา ๑๙๙ - ๒๐๔ สรุปได้ดังนี้

- รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยให้มีรูปแบบการบริหารท้องถิ่นที่หลากหลาย เหมาะสมกับการบริหารจัดการตามภูมิสังคมแต่ละพื้นที่

- การกำกับดูแลท้องถิ่นต้องกระทำตามกฎหมายเท่าที่จำเป็น และต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือของประเทศชาติ รวมทั้งเหมาะสมกับรูปแบบของท้องถิ่น โดยรัฐอาจ (ก) กำหนดมาตรฐานกลางให้ท้องถิ่นปฏิบัติ (ข) ทำสัญญาแผนระหว่างรัฐ ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ในกรณีที่มีการพัฒนาโครงการร่วมกัน และ (ค) ส่งเรื่องให้ศาลปกครองวินิจฉัยว่าคำสั่งหรือการกระทำใด ๆ ของผู้บริหารท้องถิ่น สภาท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

- รัฐต้องกระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบไปยังท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ อย่างน้อยต้องมีอำนาจหน้าที่ในด้านการพัฒนาสุขภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน การสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาเศรษฐกิจพื้นฐาน การกีฬา การศึกษาอบรม การส่งเสริมศาสนา การจัดการศิลปวัฒนธรรมและจารีตประเพณีของท้องถิ่น

- รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่น ในการกำหนดรูปแบบของท้องถิ่น การบริหารท้องถิ่น การออกเสียงประชามติระดับท้องถิ่น การแก้ปัญหาและพัฒนาพื้นที่ การตรวจสอบการดำเนินงาน การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือการเสนอข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติท้องถิ่น

- กรณีที่การจัดทำบริการสาธารณะใดที่ชุมชนหรือบุคคลสามารถดำเนินการได้ โดยมีมาตรฐาน คุณภาพ และประสิทธิภาพไม่น้อยกว่าท้องถิ่น รัฐหรือท้องถิ่นต้องกระจายภารกิจดังกล่าวให้ชุมชนหรือบุคคลดังกล่าวดำเนินการได้ภายใต้การกำกับดูแลที่เหมาะสม

- การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรมและความเหมาะสมของท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ โดย (๑) ให้บุคลากรท้องถิ่นสับเปลี่ยนสังกัดระหว่างกันได้ (๒) ให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นองค์กรเดียว (๓) ให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและคณะกรรมการดำเนินการแต่งตั้งท้องถิ่น

## ๓.๒ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

### ๓.๒.๑ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖<sup>๑</sup>

เทศบาลมิได้จัดตั้งขึ้นทั่วทั้งประเทศ แต่จะจัดตั้งขึ้นเป็นแห่ง ๆ ไปดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ โดยเมื่อรัฐพิจารณาเห็นควรที่ยกฐานะท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร เทศบาลมีฐานะเป็นทบวงการเมือง

#### ประเภทของเทศบาล

ปัจจุบันพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ ถึงมาตรา ๑๑ ให้เทศบาลมีอยู่ ๓ ประเภทด้วยกัน คือ

๑) เทศบาลตำบล มาตรา ๙ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดไว้ว่า ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะว่าการเป็นเทศบาลตำบลจะต้องมีเงื่อนไขอย่างไรบ้าง แต่ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยได้วางหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้ นอกจากนี้ เทศบาลตำบลจำนวนหนึ่งยังมีที่มาจากกรณีที่พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลและกำหนดให้บรรดาสุขาภิบาลที่มีอยู่มีฐานะเป็นเทศบาลตำบล

๒) เทศบาลเมือง มาตรา ๑๐ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลเมืองไว้ดังนี้ (ก) ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด หรือ (ข) ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ คนขึ้นไป และมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

ทั้งนี้ การจัดตั้งเทศบาลเมืองต้องทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย

๓) เทศบาลนคร มาตรา ๑๑ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดไว้ว่า เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ คนขึ้นไป และมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

ทั้งนี้ การจัดตั้งเทศบาลนครต้องทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยซึ่งจะต้องระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

---

<sup>๑</sup> ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, การปกครองส่วนท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ ๕ แก้ไขเพิ่มเติม, สำนักพิมพ์วิญญูชน, มิถุนายน ๒๕๕๒.

### อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาลยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้ โดยแยกเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร รวมทั้งยังมีบทบัญญัติให้เทศบาลสามารถกระทำกิจการนอกเขตเทศบาลหรือกระทำการร่วมกับบุคคลอื่นได้ ซึ่งกล่าวโดยสรุปแล้ว กิจการที่เทศบาลทุกประเภทจะกระทำได้นั้น สามารถแบ่งได้เป็น ๘ ประเภทใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้

๑) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน เช่น การดับเพลิง การป้องกันและระงับสาธารณภัย เป็นต้น

๒) การสาธารณสุข เช่น การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ เป็นต้น

๓) การสาธารณสุขการ เช่น การสงเคราะห์มารดาและเด็ก เป็นต้น

๔) การโยธาสาธารณะ เช่น การสร้างและบำรุงทางบกทางน้ำ การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ เป็นต้น

๕) การศึกษา เช่น การจัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา เป็นต้น

๖) การสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ เช่น การประปา ตลาด เป็นต้น

๗) การทะเบียนราษฎร

๘) การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

กิจการทั้งหลายนี้เป็นหน้าที่ของเทศบาลที่จะต้องจัดทำภายในเขตเทศบาลของตน

อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ได้มีการเพิ่มเติมโดยการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลหลายครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๑๐ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้มีการเพิ่มหน้าที่ให้กับเทศบาลอีกหลายประการ เช่น เพิ่มหน้าที่ให้กับเทศบาลตำบลในการส่งเสริมการพัฒนาศรีเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น หรือการเพิ่มหน้าที่ให้กับเทศบาลนครในการควบคุมสุขลักษณะ และอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงแรมสหและสถานบริการอื่น การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง รวมทั้งการส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว เป็นต้น

### เทศบัญญัติ

มาตรา ๖๐ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติได้โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล และในกรณีนี้กฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติหรือมีอำนาจตราเทศบัญญัติได้ เทศบัญญัติมี ๓ ประเภท ดังต่อไปนี้

๑) การตราเทศบัญญัติทั่ว ๆ ไป มีกระบวนการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๑ ทวิ ถึง มาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

๑.๑) ร่างเทศบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล หรือราษฎรมีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

๑.๒) ร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็แต่เมื่อมีคำรับรองของ นายกเทศมนตรี

๑.๓) ภายใน ๗ วันนับแต่วันที่สภาเทศบาลมีมติเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติใด สำหรับเทศบาลตำบลให้ประธานสภาส่งร่างเทศบัญญัติไปยังนายอำเภอเพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ส่วนเทศบาลเมืองและเทศบาลนครให้ประธานสภาส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องพิจารณาร่างเทศบัญญัติให้เสร็จและส่งคืนประธานสภาเทศบาลภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัตินั้น ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติดังกล่าว ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัตินั้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติต่อไป

๒) การตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๒ ทรี และมาตรา ๖๒ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

๓) การตราเทศบัญญัติชั่วคราว นอกจากเทศบัญญัติทั่ว ๆ ไป และเทศบัญญัติงบประมาณดังกล่าวมาแล้ว ในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาเทศบาลให้ทันท่วงทีมิได้ มาตรา ๖๔ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้กำหนดให้คณะเทศมนตรีมีอำนาจออกเทศบัญญัติชั่วคราวได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด และเมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลแล้วก็ใช้บังคับได้ แต่ต้องนำเสนอต่อสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาอนุมัติในการประชุมสภาเทศบาลคราวต่อไป ถ้าสภาเทศบาลอนุมัติเทศบัญญัติชั่วคราวนั้นก็เป็นเทศบัญญัติต่อไป ถ้าสภาเทศบาลไม่อนุมัติเทศบัญญัติชั่วคราวก็เป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่ได้เป็นไประหว่างใช้เทศบัญญัติชั่วคราวนั้น

#### การกำกับดูแล

๑) กระบวนการควบคุมเดิม กำหนดไว้ในมาตรา ๗๑ มาตรา ๗๒ มาตรา ๗๓ และมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม อันได้แก่

๑.๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในเขตจังหวัด ให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจง แนะนำ ตักเตือน เทศบาล และตรวจสอบกิจการ รวมทั้งเรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้

๑.๒) นายอำเภอมีหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลในเขตอำเภอให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย และให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจง แนะนำ ตักเตือนเทศบาลตำบล หรือตรวจสอบกิจการ ระเบียบงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาล มาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้

๑.๓) เมื่อนายอำเภอในกรณีแห่งเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีแห่งเทศบาลเมืองและเทศบาลนครเห็นว่า นายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรี ผู้ใดปฏิบัติการของเทศบาลไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาลหรือราชการ และนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดได้ชี้แจง แนะนำ ตักเตือนแล้วแต่ไม่ปฏิบัติตาม นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของนายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรีไว้ก่อนได้ แล้วให้รับรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายใน ๑๕ วัน เพื่อวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควร

๑.๔) ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่านายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พร้อมด้วยหลักฐาน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจสั่งให้นายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรี ผู้ใดออกจากตำแหน่งก็ได้

๑.๕) การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เทศบาลโดยอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยโดยตรงสามารถทำได้ในกรณีที่มีความจำเป็น

๒) กระบวนการกำกับดูแลใหม่ ได้แก่ กระบวนการที่กำหนดขึ้นใหม่เพื่อให้เป็นส่วนสำคัญในการกำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานของเทศบาล อันได้แก่

๒.๑) การออกเสียงประชามติ มาตรา ๓๒ ทวิ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่กิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ ได้เสียของเทศบาลหรือของประชาชนในท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่หรือนายกเทศมนตรีอาจเสนอต่อประธานสภาเทศบาล เพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในท้องถิ่นได้ โดยการออกเสียงประชามติจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบด้วยหรือไม่กับกิจการสำคัญซึ่งมิใช่เรื่องที่ขัดแย้งต่อกฎหมายหรือเป็นการออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือคณะบุคคลใด คณะบุคคลหนึ่ง อนึ่ง การออกเสียงประชามติของประชาชนในเขตเทศบาลนี้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่สภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรีในเรื่องที่นำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติ

๒.๒) การยุบสภาเทศบาล มาตรา ๗๔ แห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาลซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กล่าวถึงเรื่องการยุบสภาเทศบาลไว้ว่า เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยุบสภาเทศบาลได้ โดยในคำสั่งยุบสภาเทศบาลจะต้องแสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย

### ๓.๒.๒ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘<sup>๒</sup>

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖ แห่งกฎหมายดังกล่าว

#### อำนาจและหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๙ แห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม ในการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวครั้งที่ ๔ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้มีการกำหนดเพิ่มอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเข้าไปอีกประการหนึ่ง คือ บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

#### ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้มีการแก้ไขมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยเพิ่มเติมให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานครสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครได้ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

#### การกำกับดูแล

การกำกับดูแลกรุงเทพมหานครบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒๑ ถึงมาตรา ๑๒๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ คือ มีการกำกับดูแลการกระทำและการเงินซึ่งไม่ได้มีการแก้ไขใด ๆ ทั้งสิ้นภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับในปี พ.ศ. ๒๕๔๐

<sup>๒</sup> ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, การปกครองส่วนท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ ๕ แก้ไขเพิ่มเติม, สำนักพิมพ์วิญญูชน, มิถุนายน ๒๕๕๒.

๓.๒.๓ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗<sup>๓</sup>

องค์การบริหารส่วนตำบลนับได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุดและอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในมาตรา ๔๐ ว่า สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลที่ได้มีประกาศของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลให้ทำโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทยที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งจะต้องระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในประกาศด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

**อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล**

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดถึงหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำให้เขตองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ๙ ประการด้วยกัน

อำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กำหนดโดยกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ คุ่มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

นอกจากอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวมาแล้ว มาตรา ๖๘ แห่งกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลยังได้กำหนดถึงกิจการซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำในเขตของตนได้ คือ การจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้า ทางระบายน้ำ สถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ การจัดให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ การส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

<sup>๓</sup> ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, การปกครองส่วนท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ ๕ แก้ไขเพิ่มเติม, สำนักพิมพ์วิญญูชน, มิถุนายน ๒๕๕๒.

### ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา ๗๑ และมาตรา ๘๗ แห่งกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลได้กล่าวถึงขั้นตอนในการจัดทำข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง ๒ ประเภท คือ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วไป และข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นงบประมาณไว้ดังนี้

๑) ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วไป องค์การบริหารส่วนตำบล อาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยจะกำหนดให้มีค่าธรรมเนียมเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้เกิน ๑,๐๐๐ บาท

๒) ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นงบประมาณ มาตรา ๘๗ แห่งกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลบัญญัติไว้ว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องจัดทำเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมให้เสนอนายอำเภอ เพื่อขออนุมัติและให้นายอำเภอพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติดังกล่าว ถ้านายอำเภอไม่อนุมัติต้องแจ้งเหตุผลและส่งคืนให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัตินั้นใหม่ หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วและนายอำเภอพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่านายอำเภออนุมัติร่างข้อบัญญัติดังกล่าว

### การกำกับดูแล

มาตรา ๙๐ แห่งกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ได้กำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยกำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบก็ได้ และเมื่อนายอำเภอเห็นว่า นายกององค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดปฏิบัติหน้าที่อาจเป็นการเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบล หรือเสียหายแก่ราชการและนายอำเภอได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนที่จะรอข้ามมิได้ให้นายอำเภอมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของ นายกององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ตามที่เห็นสมควรได้ แล้วให้รับรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ ภายในสิบห้าวัน เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควรโดยเร็ว ส่วนการกระทำของนายกององค์การบริหารส่วนตำบลที่ฝ่าฝืนคำสั่งของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว ข้างต้นนั้น ให้ถือว่าไม่มีผลผูกพันองค์การบริหารส่วนตำบล

### ๓.๒.๔ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐<sup>๔</sup>

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นทุกจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวซึ่งมีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ ส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบในพื้นที่จังหวัดที่อยู่นอกเขต สุขาภิบาลและเทศบาล ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ออกใช้บังคับเพื่อกระจายอำนาจในการปกครองให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีการ ตรากฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสียใหม่ให้สอดคล้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่าง ๆ ในปีพ.ศ. ๒๕๔๒ ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญในประเด็นที่เกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสภาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด และการพ้นจากตำแหน่งของประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกและรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด การยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งอำนาจ หน้าที่บางประการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ก็ได้มีการแก้ไขกฎหมาย ฉบับนี้อีกครั้ง เพื่อกำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นทุกจังหวัดเพื่อจัดทำกิจการส่วนจังหวัด อันเป็นกิจการที่แยกเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากกิจการอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหาร ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ เขตจังหวัดดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ แห่งกฎหมายว่าด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด

#### อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และ ที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้รวม ๑๐ ประการ

กิจการส่วนจังหวัดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ มีดังต่อไปนี้

- ๑) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- ๒) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประสานการจัดทำแผนพัฒนา จังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- ๓) สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น

<sup>๔</sup> ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, การปกครองส่วนท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ ๕ แก้ไขเพิ่มเติม, สำนักพิมพ์วิญญูชน, มิถุนายน ๒๕๕๒.

๔) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

๕) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

๖) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๘ เฉพาะภายในเขตสภาตำบล

๗) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๘) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

๙) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกิจการนั้น เป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

๑๐) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

นอกจากอำนาจหน้าที่ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๔๖ ถึงมาตรา ๔๙ ยังได้บัญญัติถึงการดำเนินกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้หลายกรณี คือ

๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่อยู่นอกเขตจังหวัดได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เกี่ยวข้อง

๒) กิจการใดเป็นกิจการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดพึงจัดทำตามอำนาจหน้าที่ ถ้าองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่จัดทำ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจมีคำสั่งให้ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจัดทำกิจการนั้นได้

๓) องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น โดยเรียกค่าบริการได้โดยตราเป็นข้อบัญญัติ

๔) องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบให้เอกชนกระทำการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน

### ข้อบัญญัติจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจตราข้อบัญญัติจังหวัดเพื่อใช้บังคับในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับข้อบัญญัติท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัดนั้น ในกรณีที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๑ แห่งกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ

๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐

๒) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจตราข้อบัญญัติ

๓) เพื่อการดำเนินการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข้อบัญญัติทั้งหลายจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ได้แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษจำคุกเกินกว่า ๖ เดือน และหรือปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ข้อบัญญัติจังหวัดมี ๓ ประเภท คือ ข้อบัญญัติจังหวัดทั่วไป ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และข้อบัญญัติชั่วคราว

๑) การตราข้อบัญญัติจังหวัดทั่ว ๆ ไป มีกระบวนการดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๒ ถึงมาตรา ๕๔ แห่งกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

๑.๑ ร่างข้อบัญญัติจังหวัดจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒

๑.๒ ร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

๑.๓ เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้พิจารณาและเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติใดให้ประธานสภาส่งร่างข้อบัญญัตินั้น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ความเห็นชอบ

๒) การตราข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม นับได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญที่สุดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อใช้ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมมีกระบวนการจัดทำที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๔ ถึงมาตรา ๕๕ แห่งกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด

๓) ข้อบัญญัติชั่วคราว ในกรณีฉุกเฉินจะเรียกประชุมสภาจังหวัดให้ทันทั่วที่ไม่ได้ มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้กำหนดไว้ให้อำนาจแก่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะออกข้อบัญญัติชั่วคราวที่มีใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสามัญประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อน และเมื่อได้ปิดประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นแล้วให้ใช้บังคับได้

### การกำกับดูแล

กฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้กำหนดเรื่องการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ โดยในมาตรา ๗๗ ถึงมาตรา ๘๐ ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในกรณีดังต่อไปนี้

๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการโดยทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ในการนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

๒) ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติราชการในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติราชการดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวได้ แล้วให้รายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายใน ๑๕ วันนับแต่วันออกคำสั่ง ซึ่งรัฐมนตรีจะต้องวินิจฉัยสั่งการเรื่องดังกล่าวภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับรายงานจากผู้ว่าราชการจังหวัด คำสั่งของรัฐมนตรีในกรณีดังกล่าวให้ถือเป็นที่สุด

๓) ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสั่งเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีใช้ข้อบัญญัติได้ในกรณีที่ปรากฏว่ามตินั้นฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ หรือเป็นมติที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องทำภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติ และจะต้องแสดงเหตุผลของการเพิกถอนมตินั้นไว้ในคำสั่งด้วย แต่อย่างไรก็ตาม หากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังยืนยันมติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่มีอยู่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานการยืนยันมติดังกล่าวและเหตุผลของการเพิกถอนมติของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อรัฐมนตรีภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติยืนยันมติเดิม ซึ่งรัฐมนตรีจะต้องวินิจฉัยสั่งการภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับรายงานจากผู้ว่าราชการจังหวัด

๔) ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถดำเนินการสอบสวนนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ หากพบว่าบุคคลดังกล่าวละเลยไม่ปฏิบัติตามตามอำนาจหน้าที่ หรือปฏิบัติตามโดยไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือประพฤติดนฝืนความสงบเรียบร้อยของประชาชน และหากผลการสอบสวนปรากฏว่าบุคคลใดมีพฤติการณ์ดังกล่าวจริง ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้ดุลพินิจสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งคำสั่งของรัฐมนตรีในกรณีนี้ให้ถือเป็นที่สุด

๕) ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ในกรณีที่เห็นว่าการกระทำดังกล่าวจะเป็นการคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือผลประโยชน์ของประเทศโดยส่วนรวม คำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดของรัฐมนตรีจะต้องแสดงเหตุผลไว้ด้วย

### ๓.๒.๕ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒<sup>๕</sup>

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น แต่เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเมืองพัทยาที่ใช้กันอยู่มีปลัดเมืองพัทยาทำหน้าที่บริหารกิจการเมืองพัทยาโดยสัญญาจ้าง และสภาเมืองพัทยามีบางส่วนมาจากการแต่งตั้งยังไม่สอดคล้องและเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้นใหม่แทน

#### อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา

มาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ ๑๔ ประการ ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อย การจัดการจราจร เป็นต้น

มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดถึงอำนาจและหน้าที่ของเมืองพัทยาในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น รวม ๓๑ ประการด้วยกัน ส่วนอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยิตามกฎหมายจัดตั้งเมืองพัทยานั้น ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๖๒ รวม ๑๔ ประการด้วยกัน คือ การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติแผ่นดิน การวางผังเมืองและการควบคุม

<sup>๕</sup> ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, การปกครองส่วนท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ ๕ แก้ไขเพิ่มเติม, สำนักพิมพ์วิญญูชน, มิถุนายน ๒๕๕๒.

การก่อสร้าง การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม การจัดการจราจร การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การกำจัดมูลฝอยสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น รวมตลอดทั้งอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา

### ข้อบัญญัติเมืองพัทยา

มาตรา ๗๐ แห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาได้กำหนดถึงเรื่องที่สภาเมืองพัทยাজะตราเป็นข้อบัญญัติได้โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้

- การปฏิบัติให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา
- เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เมืองพัทยามีอำนาจตราข้อบัญญัติได้
- การให้บริการโดยมีค่าตอบแทน
- การพาณิชย์
- การคลัง การงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน

การจ้าง และการพัสดุ

ข้อบัญญัติเหล่านี้จะกำหนดโทษจำคุก หรือโทษปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่จะกำหนดจำคุกเกิน ๖ เดือน และโทษปรับเกิน ๑๐,๐๐๐ บาท ไม่ได้

ข้อบัญญัติเมืองพัทยามี ๒ ประเภท คือ ข้อบัญญัติทั่วไปและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

**ข้อบัญญัติเมืองพัทยาทั่วไป** การเสนอร่างข้อบัญญัติเมืองพัทยานั้น มาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดไว้ว่าจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกเมืองพัทยา สมาชิกสภาเมืองพัทยา หรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และหากเป็นร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับเงิน สมาชิกสภาเมืองพัทยাজะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกเมืองพัทยา

เมื่อสภาเมืองพัทยาพิจารณาร่างข้อบัญญัติเมืองพัทยาแล้วเห็นชอบด้วย มาตรา ๗๗ แห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยานำกำหนดให้ประธานสภาเมืองพัทยาส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาภายใน ๗ วันนับแต่วันที่สภาเมืองพัทยามีมติเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องพิจารณาให้เสร็จและส่งคืนประธานสภาเมืองพัทยาภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัตินั้น หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติดังกล่าว หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบให้ส่งให้นายกเมืองพัทยาลงนามใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติต่อไป

## ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

มาตรา ๗๕ และมาตรา ๗๖ แห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา ได้กำหนดถึงกระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมไว้ว่าสภาเมืองพัทยาจะต้องพิจารณาร่างข้อบัญญัติทั้ง ๒ ประเภท ให้เสร็จภายใน ๔๕ วันนับแต่วันที่สภาเมืองพัทยาได้รับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้น หากไม่เสร็จทันกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าสภาเมืองพัทยาให้ความเห็นชอบและให้นายกเมืองพัทยาลงนามใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่อไป

### การกำกับดูแล

ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลเมืองพัทยาดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๔ แห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา

๑) การสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกเมืองพัทยา มาตรา ๔๖ แห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา บัญญัติไว้ว่าในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเห็นว่านายกเมืองพัทยาปฏิบัติราชการในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่เมืองพัทยาหรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติ และผู้ว่าราชการจังหวัดได้ชี้แจงแนะนำหรือตักเตือนแล้วแต่นายกเมืองพัทยาไม่ปฏิบัติตาม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานให้รัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามความเห็นสมควร แต่ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นรีบด่วนที่จะรอข้ามมิได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกเมืองพัทยาไว้ตามความเห็นสมควรได้

๒) การสั่งระงับการดำเนินกิจการบางประเภท มาตรา ๔๗ แห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา บัญญัติไว้ว่าในกรณีที่เมืองพัทยาดำเนินการนอกเขตเมืองพัทยา และกิจการนั้นมีลักษณะที่อาจนำมาซึ่งความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนในเขตเมืองพัทยา หรืออาจกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยของประชาชนในเขตเมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแนะนำให้ปรับปรุงแก้ไขหรือกระทำการใด ๆ ได้ตามสมควร ในกรณีที่เมืองพัทยาไม่ปฏิบัติตามและผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้ว่าราชการจังหวัดจะออกคำสั่งระงับการดำเนินกิจการดังกล่าวก็ได้

๓) การยุบสภาเมืองพัทยา มาตรา ๔๘ แห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา บัญญัติไว้ว่าเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเมืองพัทยาหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาสั่งยุบสภาเมืองพัทยาก็ได้ ซึ่งรัฐมนตรีจะต้องแสดงเหตุผลในการสั่งยุบสภาเมืองพัทยาไว้ในคำสั่งด้วย

๓.๒.๖ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ถูกตราขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้<sup>๖</sup>

๑) ให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการไตรภาคี ประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนฝ่ายละเท่ากัน โดยมีอำนาจจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งทำข้อเสนอแนะตามแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ

๒) ให้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับต่าง ๆ เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบันให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องดำเนินการภายในเวลาที่กำหนดดังต่อไปนี้

- ภารกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

- ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

- ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

<sup>๖</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒, ประกาศในราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๑๔ ก, ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๒.

- การกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐ และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจ และหน้าที่ให้ชัดเจน โดยอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้ และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ แต่ต้องไม่เกินระยะเวลาภายในสิบปี

๒.๒) การปรับปรุงสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐ

กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม

- ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบห้า

- มีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็น สัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า

### ๓.๒.๗ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒<sup>๗</sup>

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นมา บัญญัติให้ การตรวจเงินแผ่นดินกระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่เป็นอิสระและเป็นกลาง และให้การกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือก และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้ง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงิน แผ่นดินเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน จึงจำเป็นต้อง ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้กฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดินในการวางนโยบายการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนด หลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตลอดจนการจัดให้มีสำนักงาน

<sup>๗</sup> เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒, ประกาศในราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๑๕ ก, ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๒.

การตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การปฏิบัติงาน และการดำเนินการอื่น

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของ คณะกรรมการ และให้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังต่อไปนี้

๑) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ

๒) ตรวจสอบการเงินแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

๒.๑) ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่น ของหน่วยรับตรวจ หรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตาม กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่นหรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงาน งาน หรือโครงการของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมาย และมีผลคุ้มค่า หรือไม่

ในกรณีหน่วยรับตรวจเป็นหน่วยรับตรวจตามมาตรา ๔ (๔) หรือ (๕) ให้แสดงความเห็นตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไปด้วย

๒.๒) ตรวจสอบบัญชีและรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ และงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย และตามความเป็นจริงหรือไม่

๒.๓) ศึกษาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับแผนงาน งาน โครงการที่จะมีผลกระทบต่อการจัดทำงบประมาณ

๒.๔) ตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่น ของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี หรือไม่ ในกรณีนี้ให้มีอำนาจตรวจสอบการประเมินภาษีอากร การจัดเก็บค่าธรรมเนียม และรายได้อื่น ที่หน่วยรับตรวจจัดเก็บด้วย และหน่วยรับตรวจต้องเปิดเผยข้อมูลที่ได้มาจากผู้เสียภาษีอากร ผู้ชำระค่าธรรมเนียมหรือเงินอื่นใดให้แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามที่ร้องขอด้วย และให้ถือว่าการให้ข้อมูลดังกล่าวเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

ในกรณีหน่วยรับตรวจเป็นหน่วยรับตรวจตามมาตรา ๔ (๖) การตรวจสอบการเงินแผ่นดินให้กระทำได้เฉพาะการตรวจสอบว่าการรับจ่ายและการใช้เงินอุดหนุน หรือเงินหรือทรัพย์สิน ลงทุนเป็นไปอย่างถูกต้อง และเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยวิธีการตรวจสอบนั้นให้เป็นไปตาม ที่คณะกรรมการกำหนด

๓) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา ๔๘ และการรายงานผลการปฏิบัติงาน ระหว่างปี ตามมาตรา ๔๙

๔) ติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจตามข้อเสนอของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามที่ปรากฏในรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีหรือรายงานผลการปฏิบัติงาน ระหว่างปี

๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด<sup>๔</sup>

ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาผลการตรวจสอบแล้วปรากฏว่ามีข้อบกพร่อง เนื่องจากไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี ให้คณะกรรมการมีหนังสือแจ้งให้หน่วยรับตรวจชี้แจงหรือแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือให้ดำเนินการตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนที่ราชการหรือหน่วยรับตรวจกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่หน่วยรับตรวจ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบตามควรแก่กรณี และให้หน่วยรับตรวจแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการทราบ ภายในหกสิบวัน เว้นแต่คณะกรรมการจะกำหนดเป็นอย่างอื่น

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าข้อบกพร่องเกิดขึ้นเนื่องจากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน หรือไม่อาจปฏิบัติได้ หรือหากปฏิบัติแล้วจะเสียประโยชน์ต่อราชการ ให้คณะกรรมการแจ้งต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ เพื่อพิจารณาดำเนินการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

ถ้าผู้รับตรวจไม่ดำเนินการตามวรรคหนึ่งโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้คณะกรรมการแจ้งต่อกระทรวงต้นสังกัด หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจดำเนินการ ตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนที่ราชการหรือหน่วยรับตรวจกำหนดแก่ผู้รับตรวจและเจ้าหน้าที่ หน่วยรับตรวจผู้รับผิดชอบตามควรแก่กรณี

ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งหรือไม่อาจดำเนินการตามมาตรานี้ได้ ให้คณะกรรมการ รายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี<sup>๕</sup>

<sup>๔</sup> มาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒, ประกาศในราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๑๕ ก, ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๒.

<sup>๕</sup> เรื่องเดียวกัน

ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาผลการตรวจสอบแล้วปรากฏว่ามีข้อบกพร่องของหน่วยรับตรวจ เนื่องจากไม่มีข้อกำหนดให้หน่วยรับตรวจต้องปฏิบัติ ให้คณะกรรมการแจ้งให้กระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจแล้วแต่กรณีทราบ เพื่อกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้หน่วยรับตรวจไปปฏิบัติ และเมื่อกระทรวงเจ้าสังกัดหรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจดำเนินการไปประการใดแล้ว ให้แจ้งให้คณะกรรมการทราบภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด โดยคณะกรรมการอาจกำหนดระยะเวลารายงานความคืบหน้าไว้ด้วยก็ได้<sup>๑๐</sup>

### อำนาจหน้าที่

#### คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.)

- ๑) วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๕ วรรคแรก
- ๒) ให้คำปรึกษาแก่ประธานรัฐสภาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ คตง. ตามมาตรา ๑๕ (๑)
- ๓) ให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารในการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมเงินของรัฐ ตามมาตรา ๑๕ (๒)
  - ๔) กำหนดมาตรฐานหรือมาตรการเกี่ยวกับการตรวจสอบการบริหารงบประมาณสำหรับหน่วยรับตรวจ ตามมาตรา ๑๕ (๓)
  - ๕) เป็นองค์กรชี้ขาดสูงสุดในกระบวนการทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง ตามมาตรา ๑๕ (๕)
- ๖) แต่งตั้งกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังหรืออนุกรรมการ ตามมาตรา ๑๕ (๑๑) (๑๒)
- ๗) พิจารณาคำร้องขอของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรีที่ขอให้ตรวจสอบตามมาตรา ๑๕ (๑๓)
- ๘) ออกระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๕ (๑๔)
- ๙) เสนอข้อสังเกตและความเห็นต่อคณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามมาตรา ๑๖
- ๑๐) ออกระเบียบ ประกาศเกี่ยวกับการบริหารทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและการคลัง และการดำเนินการอื่น ตามมาตรา ๕๒

<sup>๑๐</sup> มาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒, ประกาศในราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๑๕ ก, ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๒.

### คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง

มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นแก่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๑๙

### ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

๑) เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา ๒๖

๒) ออกคำสั่งหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๓๗ (๑)

๓) กำหนดแผนการตรวจสอบ ตามมาตรา ๓๗ (๒)

๔) แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ ตามมาตรา ๓๗ (๓)

๕) ให้คำปรึกษา ความเห็น หรือข้อมูลแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา ๓๗ (๕)

๖) จัดจ้างที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ หรือสำนักงานเอกชน ตามมาตรา ๓๗ (๖)

๗) กำหนดค่าสอบบัญชี ค่าธรรมเนียม และค่าตอบแทนอื่น ตามมาตรา ๓๗ (๗)

๘) รายงานผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการวินัยฯ ตามมาตรา ๓๗ (๘) (๙)

### สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)

๑) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา ๓๙ (๑)

๒) ตรวจสอบการเงินแผ่นดิน ตามมาตรา ๓๙ (๒)

- ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สิน รวมทั้งตรวจสอบผลการดำเนินงาน

- ตรวจสอบรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีและงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดิน

- ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปี

- ตรวจสอบการจัดเก็บและการประเมินภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่น

๓) จัดทำรายงานและติดตามผลการปฏิบัติงาน ตามมาตรา ๓๙ (๓) (๔)

๔) ตรวจสอบเงินราชการลับหรือเงินที่มีลักษณะคล้ายกัน ตามมาตรา ๔๐<sup>๑๑</sup>

<sup>๑๑</sup> อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ, เว็บไซต์สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (www.oag.go.th).

### ๓.๒.๘ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐<sup>๑๒</sup>

ด้วยพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔ ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน สาระสำคัญและรายละเอียดเกี่ยวกับการสงเคราะห์และการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบัน สมควรกำหนดแนวทางและปรับปรุงวิธีการในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น และกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และความคุ้มครองคนพิการเพื่อมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะเหตุสภาพทางกายหรือสุขภาพ รวมทั้งให้คนพิการมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ ตลอดจนให้รัฐต้องสงเคราะห์คนพิการให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้

๑) พระราชบัญญัติฉบับนี้มีหลักอันสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ โดยได้วางหลักการไว้ดังนี้

การกำหนดนโยบาย กฎ ระเบียบ มาตรการ โครงการ หรือวิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน หรือบุคคลใดในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการจะกระทำมิได้ ทั้งนี้ หมายความว่ารวมถึงการกระทำหรืองดเว้นกระทำที่แม้จะมีได้มุ่งหมายให้เป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการโดยตรง แต่ผลของการกระทำนั้นทำให้คนพิการต้องเสียสิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับเพราะเหตุแห่งความพิการด้วย การเลือกปฏิบัติที่มีเหตุผลสนับสนุนทางวิชาการ จารีตประเพณี หรือประโยชน์สาธารณะนั้น ให้กระทำได้ตามความจำเป็นและสมควรแก่กรณีโดยไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม แต่ผู้กระทำการเช่นว่านั้นต้องจัดให้มีมาตรการช่วยเหลือเยียวยาหรือรักษาสีทธิหรือประโยชน์แก่คนพิการตามความจำเป็นเท่าที่จะกระทำได้

๒) สิทธิในการขอความเป็นธรรมของคนพิการที่ได้รับความเสียหายจากการเลือกปฏิบัติ

คนพิการที่ได้รับหรือจะได้รับความเสียหายจากการกระทำในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมมีสิทธิร้องขอต่อคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติตามหลักเกณฑ์และวิธีในการร้องขอตามระเบียบที่คณะกรรมการฯ กำหนด

ทั้งนี้ การร้องขอให้คณะกรรมการมีคำสั่งเพิกถอนการกระทำหรือห้ามมิให้กระทำการอันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ไม่เป็นการตัดสิทธิคนพิการผู้ร้องในอันที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ฐานละเมิดต่อศาลที่มีเขตอำนาจได้ โดยได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียม โดยไม่ว่าจะเป็นการร้องขอต่อคณะกรรมการฯ ให้มีคำสั่งเพิกถอนหรือห้ามการกระทำอันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือการฟ้องคดีฐานละเมิดคนพิการหรือดูแลคนพิการ อาจขอให้องค์กรด้านคนพิการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ร้องขอหรือฟ้องคดีแทนได้ โดยได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียม

<sup>๑๒</sup> กลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. .... . อ.พ. ๕๒/๒๕๕๐, ๒๕๕๐.

๓) คนพิการมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลือจากรัฐ ตลอดจนให้รัฐต้องสงเคราะห์คนพิการให้มีคุณภาพชีวิตและพึ่งตนเองได้ ดังต่อไปนี้

- การบริการฟื้นฟูสมรรถภาพโดยกระบวนการทางการแพทย์และค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ค่าอุปกรณ์ เครื่องช่วยความพิการ และสื่อส่งเสริมพัฒนาการ เพื่อปรับสภาพทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ สังคม พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้ หรือเสริมสร้างสมรรถภาพให้ดีขึ้นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด

- การศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติหรือแผนการศึกษาแห่งชาติตามความเหมาะสมในสถานศึกษาเฉพาะ หรือในสถานศึกษาทั่วไป หรือการศึกษาทางเลือกหรือการศึกษานอกระบบโดยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการ และความช่วยเหลืออื่นใดทางการศึกษาสำหรับคนพิการให้การสนับสนุนตามความเหมาะสม

- การฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ การให้บริการที่มีมาตรฐาน การคุ้มครองแรงงาน มาตรการเพื่อการมีงานทำ ตลอดจนได้รับการส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ และบริการสื่อสิ่งอำนวยความสะดวก เทคโนโลยีหรือความช่วยเหลืออื่นใด เพื่อการทำงานและประกอบอาชีพของคนพิการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานประกาศกำหนด

- การยอมรับและมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป ตลอดจนได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับคนพิการ

- การช่วยเหลือให้เข้าถึงนโยบาย แผนงาน โครงการ กิจกรรม การพัฒนาและบริการอันเป็นสาธารณะ ผลิตภัณฑ์ที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิต การช่วยเหลือทางกฎหมาย และการจัดหาทุนความว่าต่างแก่ต่างคดี ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

- ข้อมูลข่าวสาร การสื่อสาร บริการโทรคมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร และเทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการสื่อสารสำหรับคนพิการทุกประเภท ตลอดจนบริการสื่อสารสาธารณะจากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารกำหนดในกฎกระทรวง

- บริการล่ามภาษามือตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

- สิทธิที่จะนำสัตว์นำทาง เครื่องมือหรืออุปกรณ์นำทาง หรือเครื่องช่วยความพิการใด ๆ ติดตัวไปในยานพาหนะหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการเดินทาง และการได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ โดยได้รับการยกเว้นค่าบริการ ค่าธรรมเนียม และค่าเช่าเพิ่มเติมสำหรับสัตว์ เครื่องมือ อุปกรณ์ หรือเครื่องช่วยความพิการดังกล่าว

- การจัดสวัสดิการเบี้ยความพิการ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ

- การปรับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย การมีผู้ช่วยคนพิการ หรือการจัดให้มีสวัสดิการอื่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ

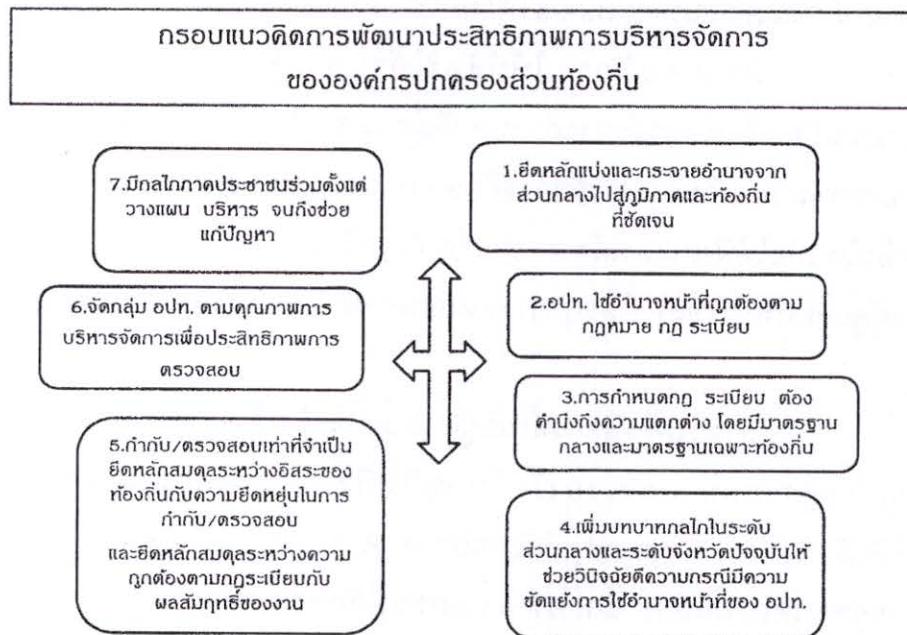
- ผู้ช่วยคนพิการ ให้มีสิทธิได้รับการลดหย่อนหรือยกเว้นค่าบริการ ค่าธรรมเนียมตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งผู้ดูแลคนพิการมีสิทธิได้รับบริการให้คำปรึกษา แนะนำ ฝึกอบรมทักษะ การเลี้ยงดู การจัดการศึกษา การส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำ ตลอดจนความช่วยเหลืออื่นใด เพื่อให้พึ่งตนเองได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ ซึ่งคนพิการและผู้ดูแลคนพิการมีสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษีหรือยกเว้นภาษี ตามที่กฎหมายกำหนดอีกด้วย

- สำหรับคนพิการที่ไม่มีผู้ดูแลนั้น ก็มีสิทธิได้รับการจัดสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยและการเลี้ยงดูจากหน่วยงานของรัฐ ในกรณีที่มีสถานสงเคราะห์เอกชนจัดที่อยู่อาศัยและสวัสดิการให้แล้ว รัฐต้องจัดเงินอุดหนุนให้แก่สถานสงเคราะห์เอกชนนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ และองค์กรเอกชนที่จัดให้คนพิการได้รับสิทธิประโยชน์ตามนี้มีสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษีหรือยกเว้นภาษีเป็นร้อยละของจำนวนเงินค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายกำหนด และเพื่อประโยชน์ในการได้รับสิทธิดังกล่าว คนพิการอาจยื่นคำขอมีบัตรประจำตัวคนพิการ ต่อนายทะเบียนกลางหรือนายทะเบียนจังหวัด ณ สำนักงานทะเบียนกลาง สำนักงานทะเบียนจังหวัด หรือสถานที่อื่นตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

นอกจากนี้ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ ข้อกำหนด ระเบียบ หรือประกาศแล้วแต่กรณี ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้หน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องใด มีหน้าที่ให้การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการตามอำนาจหน้าที่นั้น

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนด ลักษณะหรือการจัดให้มีอุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือบริการในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ บริการขนส่ง หรือผู้ให้บริการสาธารณะอื่นให้คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้

### ๓.๓ กรอบแนวคิดการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



๓.๓.๑ ควรยึดหลักการการแบ่งและกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ (separation of power) ระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นว่า ราชการส่วนกลางต้องทำหน้าที่ด้านกำหนดนโยบาย กำหนดมาตรฐาน การทำงานด้านวิชาการ และควรถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่นให้หมด ราชการส่วนภูมิภาคมีหน้าที่รับนโยบายจากราชการส่วนกลาง มาปฏิบัติในพื้นที่โดยต้องไม่ซ้ำซ้อนกับราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งทำหน้าที่เชื่อมระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น และราชการส่วนท้องถิ่นควรมีหน้าที่จัดบริการสาธารณะทั้งหมด เพราะใกล้ชิดประชาชนและรู้ปัญหาในพื้นที่ดีกว่า

๓.๓.๒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรใช้อำนาจหน้าที่และปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ หรือระเบียบต่าง ๆ อย่างถูกต้องและเคร่งครัด

๓.๓.๓ การกำหนดกฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์วิธีการใด ๆ ทั้งในด้านการกำกับดูแล ส่งเสริม และตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรคำนึงถึงความแตกต่างด้านประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความแตกต่างด้านพื้นที่ และลักษณะเฉพาะพิเศษของแต่ละพื้นที่ (locality) โดยมีมาตรฐานกลาง กฎ หรือระเบียบหลัก ๆ และอาจกำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะสำหรับแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสม

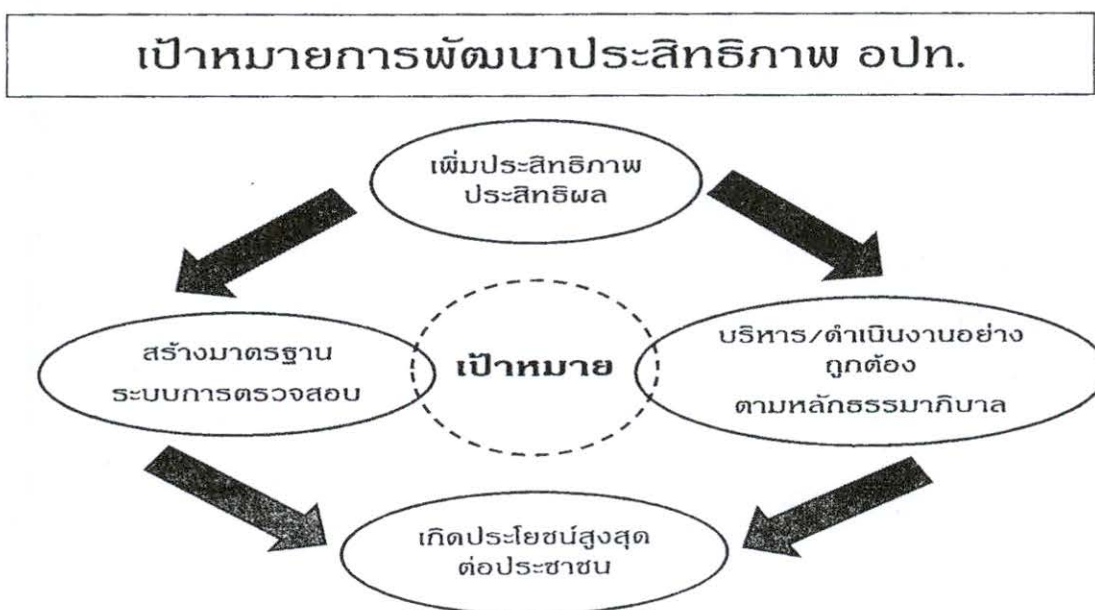
๓.๓.๔ ควรเพิ่มบทบาทกลไกระดับส่วนกลางและระดับจังหวัดให้มีบทบาทมากขึ้นในการช่วยวินิจฉัยตีความกรณีที่มีความขัดแย้งในเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓.๓.๕ การกำกับดูแลและตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรกระทำเท่าที่จำเป็นและเหมาะสม โดยยึดหลักความเป็นอิสระและความยืดหยุ่นคล่องตัว (autonomy and flexibility) ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยึดหลักความสมดุลระหว่างหลักความถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ (rule - based) และหลักผลสัมฤทธิ์ของงาน (results - based) ด้วย

๓.๓.๖ การตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินควรจัดกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการระดับดีเด่น ระดับปานกลาง และระดับที่ต้องให้ความระมัดระวัง เพื่อให้การตรวจสอบแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดประสิทธิภาพสูงสุด และเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความตื่นตัวในการบริหารจัดการหน่วยงานของตนให้มีประสิทธิภาพและไม่อยู่ในภาวะเสี่ยง

๓.๓.๗ การกำกับดูแลและตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำไปสู่การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพได้ ควรมีกลไกกลางที่มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยมีบทบาทในการถ่วงดุลการกำกับดูแลและตรวจสอบ และช่วยในการวางแผนการบริหารงาน การบริหารงบประมาณ การติดตามประเมินผลการทำงาน การสร้างนวัตกรรม และการแก้ปัญหา เพื่อให้การดำเนินภารกิจต่าง ๆ เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่น

๓.๔ เป้าหมายการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



การที่จะพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำเป็นต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน เพื่อให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นสอดคล้องกับกฎหมาย กฎ ระเบียบที่กำหนดสนองเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และท้ายที่สุดเพื่อนำไปสู่การพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของทั้งระดับท้องถิ่น และประเทศชาติ โดยเห็นสมควรกำหนดเป้าหมายการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

๓.๔.๑ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงหลักความถูกต้อง ตามกฎ ระเบียบ ความคุ้มค่า ความประหยัด และความรวดเร็ว เพื่อสามารถตอบสนองความต้องการ หรือสามารถแก้ปัญหาในท้องถิ่นได้อย่างทันสถานการณ์ โดยเฉพาะกรณีเกิดปัญหาวิกฤติ เช่น ภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือความต้องการด้านสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการ เป็นต้น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานของรัฐที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด และย่อมรู้ปัญหาในพื้นที่ได้ดีที่สุด

๓.๔.๒ เพื่อให้การบริหารและการดำเนินการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความถูกต้องตามหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะต้องสอดคล้องกับความถูกต้องเป็นธรรม และความโปร่งใสตรวจสอบได้ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัวแทนรัฐบาลในการดูแลทุกข์สุขและให้ความเสมอภาคเป็นธรรม ประชาชนในท้องถิ่นย่อมฝากความหวังไว้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้งบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ในการบริหาร และจัดบริการสาธารณะก็มาจากภาษีอากรของประชาชน ดังนั้น การใช้จ่ายงบประมาณและการบริหารจัดการใด ๆ ย่อมต้องมีความโปร่งใส ปราศจากการทุจริตประพฤติมิชอบ และสามารถตรวจสอบหรือเปิดเผยข้อมูลได้ในทุกระบวนการ

๓.๔.๓ เพื่อให้การดำเนินการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ซึ่งหมายถึงว่าการบริหารจัดการและบริการสาธารณะใด ๆ ต้องมีระบบ กลไก กระบวนการ และขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจน ทั้งในด้านการวางแผนการบริหารจัดการที่ทันสมัย มีเครื่องมือช่วยในการทำงานที่ทันต่อเหตุการณ์ และได้มาตรฐาน มีกลไกช่วยในการสนับสนุนการทำงานและติดตามประเมินผลเพื่อสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน รวมทั้งมีแนวทางการพัฒนาวิธีการทำงานและบุคลากรให้มีคุณภาพ ตลอดจนการริเริ่มให้กลไกภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง

๓.๔.๔ เพื่อสร้างมาตรฐานระบบการตรวจสอบของหน่วยตรวจสอบ ในกรณีนี้ ต้องเข้าใจว่าการทำงานย่อมต้องมีการตรวจสอบเพื่อให้การทำงานขององค์กรใด ๆ ก็ตาม เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังนั้น การทำงานของกลไกการตรวจสอบ อย่างกรณีของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจสอบการใช้งบประมาณขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นเรื่องสำคัญและเป็นกลไกที่ทุกประเทศยอมรับ เพราะการใช้งบประมาณ ของรัฐต้องเกิดความคุ้มค่าและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้น กลไกการตรวจสอบ จึงจำเป็นต้องได้รับการทบทวนและพัฒนาปรับปรุงให้วิธีการทำงานและแนวคิดเป็นไปตามมาตรฐาน หรือแนวทางที่เป็นที่ยอมรับได้ตามหลักสากล

-----

หน้าว่าง

## บทที่ ๔

### ผลการพิจารณาและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการการวิสามัญ

#### ๔.๑ ผลการพิจารณาและข้อเสนอแนะด้านการแก้ไขปัญหากฎหมาย และระเบียบเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นหนึ่งในองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินของหน่วยงานของรัฐ โดยการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานต่าง ๆ โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินสามารถเข้าตรวจและแสดงความเห็นว่าการใช้จ่ายเงินนั้นเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัดได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่<sup>๑๓</sup> โดยหากปรากฏว่ามีข้อบกพร่องเนื่องจากไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ก็จะมีหนังสือแจ้งให้หน่วยรับตรวจชี้แจง หรือแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้อง และให้หน่วยรับตรวจแจ้งผลการดำเนินการให้ทราบภายในหกสิบวัน โดยหากผู้รับตรวจไม่ดำเนินการโดยไม่มีเหตุอันสมควร สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็จะแจ้งต่อกระทรวงเจ้าสังกัดหรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจดำเนินการต่อไป แต่ในกรณีที่กระทรวงเจ้าสังกัดหรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจมีข้อโต้แย้งหรือไม่ดำเนินการตามความเห็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็จะรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีต่อไป<sup>๑๔</sup>

<sup>๑๓</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๓๓ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของคณะกรรมการ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑)ล๑

๑)ล๑

(๒) ตรวจสอบการเงินแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(ก) ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจ หรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่น หรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงาน งาน หรือโครงการของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่ ในกรณีที่หน่วยรับตรวจเป็นหน่วยรับตรวจตามมาตรา ๔ (๔) หรือ (๕) ให้แสดงความเห็นตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไปด้วย

๑)ล๑

๑)ล๑

<sup>๑๔</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๔๔ ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาผลการตรวจสอบแล้ว ปรากฏว่ามีข้อบกพร่องเนื่องจากไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี ให้คณะกรรมการมีหนังสือแจ้งให้หน่วยรับตรวจชี้แจง หรือแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือให้ดำเนินการตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนที่ราชการหรือหน่วยรับตรวจกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่หน่วยรับตรวจซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบตามควรแก่กรณี และให้หน่วยรับตรวจแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการทราบภายในหกสิบวัน เว้นแต่คณะกรรมการจะกำหนดเป็นอย่างอื่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ที่จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ในฐานะ “หน่วยรับตรวจ” โดยหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการใช้จ่ายเงินไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ ไม่ประหยัด ไม่คุ้มค่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็อาจมีความเห็นให้เรียกเงินที่ได้ใช้จ่ายไปนั้นคืนได้

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับรองความเป็นอิสระตามหลักปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น<sup>๙๕</sup> ไว้ ซึ่งรวมถึงการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล และรวมถึงเรื่องการเงินและการคลัง<sup>๙๖</sup> ซึ่งองค์กรของรัฐทุกองค์กรรวมทั้งผู้กำกับดูแลและองค์กรควบคุมตรวจสอบต้องคำนึงถึงหลักการดังกล่าวในการทำหน้าที่ของตนเองด้วย

อนึ่ง จากการศึกษาพบว่า การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนั้นก่อให้เกิดปัญหาในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่หลายประการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งยังอาจขัดกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญอีกด้วย โดยสามารถพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นดังต่อไปนี้

---

<sup>๙๕</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๘๒ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๘๑ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

<sup>๙๖</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๘๔ วรรคหนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๘๓ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

#### ๔.๑.๑ ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องกฎหมาย ระเบียบ และข้อบัญญัติท้องถิ่น

สำหรับปัญหาในกลุ่มนี้ได้ศึกษากฎหมาย ระเบียบ รวมถึงข้อบัญญัติและเทศบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นฐานที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินใช้ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยมีประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

##### ๑) กรณีที่ต้องมีระเบียบหรือข้อบัญญัติในการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงิน แต่ก็ยังไม่ได้ออกมา

แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะตามกฎหมายจัดตั้งและกฎหมายกระจายอำนาจแล้ว แต่ในกฎหมายจัดตั้งต่าง ๆ ก็ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ไว้ จึงต้องมีการออกระเบียบหรือการตราข้อบัญญัติเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่นั้น ๆ รวมทั้งการที่จะใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ก็ต้องอาศัยระเบียบในการเบิกจ่ายเช่นกัน เพราะถือเป็นการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน และสำหรับการใช้จ่ายเงินนี้ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบหรือไม่ และหากไม่มีระเบียบ การเบิกจ่ายเงินเรื่องนั้นก็กระทำได้

##### - กรณีระเบียบการใช้จ่ายเงิน

ในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ตามกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>๓๗</sup> องค์การบริหารส่วนตำบล<sup>๓๘</sup> เทศบาล<sup>๓๙</sup>) กำหนดให้ระเบียบเกี่ยวกับการเงินการคลังซึ่งรวมถึงการเบิกจ่ายเงิน ให้กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ในการออกระเบียบดังกล่าว อีกทั้งในข้อ ๖๗ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน

<sup>๓๗</sup> พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๗๖ การคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การดำเนินกิจการการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและการจัดหาพัสดุและการจัดจ้าง และการให้ได้รับสวัสดิการของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

<sup>๓๘</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๘๘ ระเบียบว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การโอนการจัดการทรัพย์สินการซื้อ การจ้าง ค่าตอบแทน และค่าจ้าง ให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทยจะออกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานอื่น ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องปฏิบัติตามด้วยก็ได้

<sup>๓๙</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๖๙ ให้กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลังรวมถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุ และการจ้างเหมาขึ้นไว้

การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ยังได้กำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะเบิกจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันได้ก็แต่โดยกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้เท่านั้น แต่ในปัจจุบันปรากฏว่ากระทรวงมหาดไทย ยังไม่ได้ดำเนินการออกระเบียบการใช้จ่ายเงินตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกหลายประการ ทำให้เกิดอุปสรรคแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เป็นอย่างมาก เพราะหากไม่มีระเบียบการใช้จ่ายเงิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะไม่สามารถ เบิกจ่ายเงินได้ และหากมีการเบิกจ่ายเงินไป สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็จะเข้าทักท้วงว่า เป็นการใช้จ่ายเงินที่ไม่ถูกต้อง เพราะไม่มีระเบียบในการเบิกจ่ายเงิน กระทรวงมหาดไทยจึงควร ออกระเบียบการใช้จ่ายเงินให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ครอบคลุมกับการใช้จ่ายเงินของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกเรื่อง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้ในการเบิกจ่ายเงิน

อย่างไรก็ดี ในขณะที่กระทรวงมหาดไทยยังมีได้ออกระเบียบเกี่ยวกับการ ใช้จ่ายเงินตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ก็ไม่สามารถเบิกจ่ายเงินในเรื่องนั้น ๆ ได้ ดังนั้น จึงควรมีทางออกให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เบิกจ่ายเงินได้ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง โดยอาจให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้ระเบียบเบิกจ่ายเงินของกระทรวงการคลังหรือของหน่วยงานอื่น เพื่อใช้ในการเบิกจ่ายไปพลางก่อน จนกว่ากระทรวงมหาดไทยจะออกระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน ในเรื่องนั้นออกมา โดยในปัจจุบันมีการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปใช้ระเบียบของหน่วยงานอื่น ในการเบิกจ่ายเงินได้ เช่น การให้ใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นต้น

อนึ่ง ในอนาคตหากให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ ออกข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินเองได้ โดยไม่ต้องรอการออกระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน ของกระทรวงมหาดไทย การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมี ความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น และสามารถกำหนดรายละเอียดตามความเหมาะสมของแต่ละองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้ อีกทั้งยังเป็นไปตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นที่จะต้องมีการเงิน การคลังที่เป็นอิสระอีกด้วย อย่างไรก็ตาม หากจะดำเนินการในแนวทางนี้ต้องดำเนินการแก้กฎหมาย จัดตั้งของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ในการออกข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินได้เอง แต่ก็ต้องพิจารณาต่อไปอีกว่าจะกำหนด ขอบเขตให้แก่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะออกข้อบัญญัติโดยมีเนื้อหาได้แค่ไหนเพียงใด โดยจะต้องพิจารณาศึกษาโดยละเอียดอีกครั้งหนึ่ง

### - กรณีระเบียบการปฏิบัติงาน

โดยปกติ หากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประสงค์ให้ไปกำหนดรายละเอียดที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมในกฎหมายลำดับรอง ก็จะกำหนดให้อำนาจฝ่ายบริหารไว้อย่างชัดเจน เช่น “...ให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย” หรือ “...ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด” เป็นต้น กรณีของรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งของท้องถิ่นต่าง ๆ รวมทั้งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็เช่นเดียวกัน หากต้องการให้มีการออกระเบียบของกระทรวงมหาดไทยเพื่อกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ ก็ต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจน เช่น มาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่กำหนดไว้ว่า “การดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีลักษณะเป็นการพาณิชย์อาจทำได้โดยการตราเป็นข้อบัญญัติ เป็นต้น ทั้งนี้ ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด” แต่หากกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการออกระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในเรื่องใด การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนก็สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนเองได้เลย โดยไม่จำเป็นต้องมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยมาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมอีก

อย่างไรก็ตาม กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละฉบับได้ให้อำนาจแก่สภาท้องถิ่นแต่ละประเภทในการตราข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะของตนเองได้<sup>๒๐</sup> อีกทั้งหากมีการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องดังกล่าวมาแล้วอาจทำให้ปัญหาการตีความลดน้อยลง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ จึงควรออกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติของตนเองที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน

---

<sup>๒๐</sup> พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๕๑ ข้อบัญญัติจะตราขึ้นได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๗๑ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติหรือให้อำนาจออกข้อบัญญัติ ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ในการออกระเบียบตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้คำนึงถึงความเป็นอิสระ ความคล่องตัว และความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๖๐ เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

- กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับอำนาจหน้าที่มาจากหน่วยงานอื่น

ในปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๕๘ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเบิกจ่ายเงินตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมา จึงอาจมีปัญหาว່ว่าจะต้องใช้ระเบียบขององค์กรใดในการเบิกจ่าย กล่าวคือ จะต้องใช้ระเบียบของส่วนราชการนั้นที่มีอยู่แล้ว หรือส่วนราชการนั้นจะต้องออกระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะหรือกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้กำกับดูแลจะต้องออกระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินในเรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับอำนาจมา หรือจะให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติในเรื่องดังกล่าวมาบังคับใช้เองได้

จากการศึกษาพบว่าในกรณีของระเบียบการเบิกจ่ายเงิน ในเมื่อกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่ากำหนดให้ระเบียบเกี่ยวกับเรื่องการเงินการคลัง ซึ่งรวมถึงการเบิกจ่ายเงิน ให้กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ในการออกระเบียบดังกล่าว อีกทั้งในข้อ ๖๗ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะเบิกจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันได้ก็แต่โดยกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการที่กระทรวงมหาดไทย

\*\*\*ในส่วนของระเบียบของกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จากการประชุมหารือร่วม ๔ ฝ่าย ในวันศุกร์ที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ผู้แทนจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ชี้แจงว่า จะได้มีการตั้งคณะทำงานร่วมกันระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อดำเนินการแก้ปัญหาเกี่ยวกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยในเรื่องต่าง ๆ และจะได้ออกระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินในเรื่องต่าง ๆ ที่ยังขาดอยู่ภายในเวลา ๑ ปี\*\*\*

#### ข้อเสนอแนะ

๑) เสนอแนะให้กระทรวงมหาดไทยปรับแก้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ข้อ ๖๗ โดยเพิ่มความในวรรคสอง ดังนี้ “ในกรณีที่การจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันในเรื่องใดไม่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหนังสือสั่งการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับของกระทรวงการคลัง หรือของส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันในเรื่องนั้นมาใช้โดยอนุโลม”

หรือในกรณีที่กระทรวงมหาดไทยยังมิได้ปรับแก้ระเบียบเรื่องการเบิกจ่ายเงินดังกล่าว อาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตราข้อบัญญัติกำหนดไว้ในลักษณะว่าถ้าไม่มีระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ ให้ใช้ระเบียบของส่วนราชการอื่นโดยอนุโลม

๒) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตราข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติมารองรับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายจัดตั้งให้อำนาจไว้ เพื่อกำหนดกิจกรรมหลักเกณฑ์ วิธีการหรือแนวทางดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้ชัดเจน โดยไม่เกี่ยวกับเรื่องการเบิกจ่ายเงิน

๓) เฉพาะเรื่องการเบิกจ่ายเงินให้ใช้ระเบียบของกระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก เพื่อให้การเบิกจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมาตรฐานเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม ในอนาคตควรมีการศึกษาเพื่อดูความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในการออกระเบียบการใช้จ่ายเงินด้วยตนเองได้เหมือนกับกรุงเทพมหานคร เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินด้วยตนเองได้

๔) ควรทบทวนกฎหมาย กฎ และระเบียบ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องให้ถูกต้อง ทันสมัย และยืดหยุ่น

๕) ให้มีการเร่งรัดการออกกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่ยังไม่ได้ ออกให้ครบถ้วนเพื่อรองรับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกำหนดกฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์วิธีการใด ๆ ทั้งในด้านการกำกับดูแล ส่งเสริม และตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงความแตกต่างด้านประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความแตกต่างด้านพื้นที่ และลักษณะเฉพาะพิเศษของแต่ละพื้นที่ (locality) โดยมีมาตรฐานกลาง และกฎ ระเบียบหลัก ๆ และอาจกำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะสำหรับแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสม

๒) กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการแก้ปัญหาที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยไว้จะทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรง และอาจไม่สามารถดำเนินการเบิกจ่ายเงินตามระเบียบได้

ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาร้ายแรงที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยไว้จะทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรง เช่น การช่วยเหลือผู้ประสบภัยต่าง ๆ การป้องกันโรคติดต่อ การป้องกันโรคแพร่ระบาดในพืช เป็นต้น ซึ่งอาจต้องดำเนินการอย่างรวดเร็ว และหากต้องดำเนินการตามระเบียบก็อาจแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ไม่ทันกาล และในระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับต่าง ๆ ก็ยังไม่ปรากฏการเปิดช่องให้ใช้จ่ายเงินได้เป็นกรณีพิเศษในกรณีที่จะต้องดำเนินการแก้ปัญหาที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และอาจไม่สามารถดำเนินการตามระเบียบปกติได้ด้วยข้อจำกัดด้านการเบิกจ่ายเงินนี้ จึงอาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงที เพราะสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินอาจจะเข้ามา

ตรวจการใช้จ่ายเงินและอาจเป็นการใช้จ่ายเงินที่มีขอบได้ จึงควรมีช่องทางในการยกเว้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการใช้จ่ายเงินในบางเรื่องไปก่อนได้ในกรณีที่ต้องดำเนินการแก้ปัญหาที่มีความจำเป็นเร่งด่วนได้ เช่น การแก้ไขปรับปรุงระเบียบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้จ่ายเงินในกรณีฉุกเฉินไปก่อนได้ และมีการจัดทำงบประมาณคืนภายหลัง เป็นต้น

#### ข้อเสนอแนะ

๑) ควรมีการแก้ไขและปรับปรุงระเบียบ เช่น กรณีภัยพิบัติ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถประกาศเขตภัยพิบัติได้เอง เป็นต้น

๒) แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงมหาดไทยเพื่อเปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถใช้จ่ายเงินในกรณีที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาโดยเร่งด่วน หากปล่อยไว้จะทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรงที่ไม่อาจปฏิบัติตามระเบียบตามปกติได้ เช่น การมีงบฉุกเฉิน การตั้งงบประมาณใช้เงินคืน เป็นต้น

๓) กรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่าการเบิกจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม “หนังสือสั่งการ” ของกระทรวงมหาดไทย เป็นการเบิกจ่ายที่เงินไม่ถูกต้อง เพราะกระทรวงมหาดไทยไม่มีอำนาจในการออกหนังสือสั่งการในเรื่องนี้

นอกจากกระทรวงมหาดไทยจะได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยเพื่อกำหนดวิธีการและขั้นตอนในการใช้จ่ายเงินเพื่อบังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ในบางกรณีกระทรวงมหาดไทยยังได้กำหนดกฎเกณฑ์ในลักษณะที่เป็น “หนังสือสั่งการ” เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการเบิกจ่ายเรื่องต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เช่น การเบิกจ่ายเรื่องทุนการศึกษา การจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคมแทนลูกจ้าง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม กรณิดังกล่าวสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้เข้าตรวจสอบว่าการเบิกจ่ายเงินโดยใช้ฐานอำนาจจากหนังสือสั่งการนั้นไม่สามารถกระทำได้ เพราะตามกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ กำหนดให้ระเบียบเกี่ยวกับเรื่องการเงินการคลังซึ่งรวมถึงการเบิกจ่ายเงิน ให้กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ในการออกระเบียบดังกล่าว ดังนั้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้จ่ายเงินไปโดยอาศัยอำนาจจากหนังสือสั่งการที่กระทรวงมหาดไทยไม่มีอำนาจออกหนังสือสั่งการในเรื่องนี้ จึงทำให้การใช้จ่ายเงินดังกล่าวเป็นการใช้จ่ายเงินโดยมิชอบ จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกเรียกเงินคืนจากการใช้จ่ายเงินตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย ทั้งที่มีได้เป็นความผิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเข้าใจว่าการดำเนินการตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยนั้นถูกต้องแล้ว

ปัญหาในเรื่องนี้เกิดจากการที่ข้อ ๖๗ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กำหนดไว้ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเบิกจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้ก็แต่โดยกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้เท่านั้น” จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าใจว่าตนเองมีอำนาจในการใช้จ่ายเงินตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยได้ แต่หากพิจารณากฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเห็นได้ว่ากฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ นั้น ต่างก็กำหนดให้ระเบียบเรื่องการคลัง การงบประมาณ ซึ่งรวมถึงการเบิกจ่ายเงินให้ออกเป็นระเบียบกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น กรณีนี้จึงเป็นกรณีที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดอำนาจของตนเองเพิ่มจากที่กฎหมายกำหนด เพราะกฎหมายกำหนดว่าเรื่องการคลัง การงบประมาณ ซึ่งรวมถึงการเบิกจ่ายเงินให้ออกเป็นระเบียบกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น แต่กระทรวงมหาดไทยกลับกำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงินฯ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเบิกจ่ายเงินโดยใช้หนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยได้ โดยในกรณีนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ว่าการที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงินฯ ข้อ ๖๗ ที่ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการออกหนังสือสั่งการนั้น เป็นข้อกำหนดที่เป็นลักษณะของการมอบอำนาจช่วง กระทำมิได้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าข้อบกพร่องของการใช้จ่ายเงินดังกล่าวจะไม่ใชความผิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่เมื่อข้อบกพร่องดังกล่าวทำให้การใช้จ่ายเงินดังกล่าวเป็นการใช้จ่ายเงินโดยมิชอบ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องดำเนินการแจ้งต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีการเรียกเงินคืนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนั้น มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน ไม่ได้มีอำนาจในการตรวจสอบระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินโดยตรง อย่างไรก็ตาม เมื่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินพบว่าข้อบกพร่องดังกล่าวเกิดจากกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็ต้องแจ้งต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ กรณีนี้คือ กระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาดำเนินการปรับปรุงแก้ไขต่อไป<sup>๒๑</sup>

<sup>๒๑</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๔ วรรคสอง ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าข้อบกพร่องเกิดขึ้นเนื่องจากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน หรือไม่อาจปฏิบัติได้ หรือหากปฏิบัติแล้วจะเสียประโยชน์ต่อราชการ ให้คณะกรรมการแจ้งต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ เพื่อพิจารณาดำเนินการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

### ข้อเสนอแนะ

๑) การกำหนดรายจ่ายอื่นใดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทยควรออกเป็นระเบียบกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น ไม่ควรออกเป็นหนังสือสั่งการ และเสนอให้ตัดอำนาจในการการออกหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินหรือก่อกำหนดผู้ผูกพันให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามข้อ ๖๗ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงินการเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ออกเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ

๒) กระทรวงมหาดไทยควรทบทวนการออกหนังสือสั่งการว่าด้วยการกำหนดรายจ่ายอื่นใดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากหนังสือสั่งการใดควรออกเป็นระเบียบให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการออกระเบียบการใช้จ่ายเงินในเรื่องนั้น และรับรองการเบิกจ่ายเงินตามหนังสือสั่งการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ดำเนินการไปแล้วว่าถูกต้องตามระเบียบดังกล่าวด้วย

๓) กรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่าการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจากการออกระเบียบหรือหนังสือสั่งการที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของกระทรวงมหาดไทยที่ออกโดยไม่มีอำนาจ ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องแจ้งต่อกระทรวงมหาดไทยซึ่งผู้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ เพื่อพิจารณาดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๔๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

### ๔.๑.๒ ปัญหาการตีความ การใช้ดุลพินิจ และมาตรฐานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

นอกเหนือจากปัญหาที่เกิดจากตัวกฎหมาย ระเบียบ และข้อบัญญัติท้องถิ่นเองแล้ว ปัญหาการใช้และการตีความกฎหมายก็เป็นปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่อาจก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ ได้ จึงได้ศึกษาการใช้และการตีความกฎหมายของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพบปัญหาจากการใช้และการตีความของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่หลายประการ ดังสามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้

### ๑) ปัญหาการตีความอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นปัญหานี้จะเป็นปัญหาในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เห็นว่าตนเองมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจกรรมตามกฎหมายจัดตั้งของตนเอง แต่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่าการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวนั้นไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเข้าซ้อนกับการดำเนินงานของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค หรือเกินขอบเขตอำนาจ ดังต่อไปนี้

- กรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่าอำนาจหน้าที่บางประการไม่ได้อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรณีการจัดแข่งขันกีฬาที่มีการเชิญต่างประเทศมาแข่งด้วยเพราะเป็นเรื่องระดับชาติ การตรวจสุขภาพให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นเพราะเป็นการป้องกันไม่ใช่การสาธารณสุขที่เป็นการรักษา การจัดการคิวเพื่อสอบเข้ามหาวิทยาลัยที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมองว่าไม่ใช่ภารกิจด้านการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาฯ เป็นต้น

- กรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นไปซ้ำซ้อนกับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เช่น การจัดการศึกษา การสาธารณสุข การจัดงานวันเด็ก เป็นต้น

- กรณีการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า มีการตีความว่าไม่ใช่อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นอำนาจของกรมปศุสัตว์ที่จะประกาศเขตโรคพิษสุนัขบ้าหรือเป็นผู้ดำเนินการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีโครงสร้างที่มีบุคลากรในการดำเนินการด้านการฉีดวัคซีนได้ แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ การฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าทำได้โดยประชาชนในพื้นที่ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ของกรมปศุสัตว์เป็นผู้แนะนำและควบคุมดูแลจากกรณีดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกเรียกเงินคืน

- กรณีการจัดการท่องเที่ยว มีนโยบายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการการท่องเที่ยวในพื้นที่ของท้องถิ่นเอง แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถนำงบประมาณไปใช้ในกิจการดังกล่าวได้ เช่น ดูแลและบำรุงสถานที่ท่องเที่ยวไม่ได้ เป็นต้น

- กรณีการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การขนส่ง การจัดการด้านวิศวกรรมจราจร สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมองว่าซ้ำซ้อนกับหน่วยงานของกรมการปกครอง กรมทางหลวง และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

- กรณีการส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีอันดีงาน เช่น การจัดงานวันเด็ก เป็นต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตีความว่าเป็นเรื่องการศึกษา การจัดงานวันสงกรานต์เป็นเรื่องวัฒนธรรม แต่เจ้าหน้าที่ที่ตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตีความว่าการจัดงานวันเด็กเป็นเรื่องของกระทรวงศึกษาธิการที่จะเป็นผู้ดำเนินการ และการจัดงานวันสงกรานต์เป็นเรื่องของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นต้น

- กรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตีความขอบเขตของอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีที่เห็นได้ชัดและเป็นปัญหาอย่างยิ่ง คือ กรณีอำนาจหน้าที่ด้านศิลปวัฒนธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะเข้ามาตีความว่าการจัดกิจกรรมทางวัฒนธรรมนั้น เป็นวัฒนธรรมของท้องถิ่นหรือเป็นวัฒนธรรมของชาติจริงหรือไม่ เช่น

- กรณีการทำสุหนัตมีการตีความว่าเป็นความเชื่อส่วนบุคคล ไม่ใช่เรื่องศาสนาและวัฒนธรรม

- ประเพณีการแข่งขันเรือยาวจะมีการจำหน่ายนกยูงรวมอยู่ด้วย ซึ่งเป็นประเพณีดั้งเดิมและมีการปฏิบัติติดต่อกันมายาวนานแต่ปีที่ผ่านมาผู้ตรวจสอบแจ้งว่าการจำหน่ายนกยูงไม่เกี่ยวกับการแข่งเรือ

- การกินเจที่จังหวัดตรัง และจังหวัดภูเก็ต ถือว่าเป็นประเพณีของท้องถิ่นหรือไม่

- กรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตีความว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในลักษณะที่เป็นการแข่งขันกับเอกชน เช่น การทำโรงงานผลิตปุ๋ยจำหน่ายให้แก่เกษตรกรในราคาทุน หรือการดำเนินภารกิจด้านการท่องเที่ยวโดยการจัดเรือรับส่งนักท่องเที่ยวรอบเกาะเกร็ด โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย เป็นต้น

นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่กระทรวงมหาดไทยนั้นไปกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย เช่น การออกหนังสือสั่งการไม่ให้จัดกีฬานานาชาติ เป็นต้น

ในการตรวจสอบเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะเข้าตรวจว่าการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นหรือไม่ โดยเข้าไปตรวจถึงโครงการหรือแผนงานตามข้อบัญญัติงบประมาณของแต่ละท้องถิ่นที่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอน โดยผ่านความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นและผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอในฐานะผู้กำกับดูแลได้อนุมัติประกาศใช้แล้วหรือโครงการหรือแผนงานดังกล่าว ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงไม่สามารถเบิกจ่ายเงินตามโครงการหรือแผนงานดังกล่าวได้

การตีความเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือแม้แต่กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้กำกับดูแลนั้น จำเป็นจะต้องคำนึงถึงหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประโยชน์ที่ประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับด้วย เพราะหากเป็นการตีความที่มีได้คำนึงถึงหลักการดังกล่าวแล้ว ก็อาจเป็นการไปก้าวล่วงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งถือเป็นการสร้างปัญหาในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

สำหรับการเข้าตรวจการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเข้าไปตรวจถึงข้อบัญญัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จึงเห็นว่าข้อบัญญัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องออกตามกระบวนการ คือ ต้องเสนอต่อสภาท้องถิ่น เพื่อให้ความเห็นชอบ และต้องนำเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอในฐานะผู้กำกับดูแลอนุมัติข้อบัญญัติดังกล่าวเสียก่อนจึงจะบังคับใช้ได้ แสดงให้เห็นว่าการออกข้อบัญญัติงบประมาณดังกล่าว นั้น มีการควบคุมกำกับโดยผู้กำกับดูแลอยู่แล้ว สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินอาจไม่จำเป็นต้องเข้าไปตรวจอีก เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรตามหลักการกระจายอำนาจที่มุ่งเน้นให้เป็นการปกครองตนเอง การควบคุมตรวจสอบก็ต้องกระทำที่จำเป็นโดยไม่ไปขัดกับหลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งหากไปมุ่งเน้นที่การควบคุมตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากจนเกินไปก็จะไปกระทบต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นได้

อย่างไรก็ตาม หากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะเข้าไปตรวจสอบข้อบัญญัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพบข้อบกพร่องเกิดขึ้น หากจะต้องมีการเรียกเงินคืนตามขั้นตอนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้กำกับดูแลควรจะต้องมีส่วนรับผิดชอบด้วย เพราะเป็นผู้อนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณดังกล่าวแล้ว ทำให้เกิดข้อบกพร่องขึ้น

อีกทั้งยังมีปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับการตีความอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน องค์กรใดจะเป็นผู้ชี้ขาดว่ากิจกรรมใดบ้างที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำเป็นหรือไม่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ โดยในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยก็จะหารือไปที่คณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้ความเห็น หากคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นมาอย่างไร ทางกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็จะถือเอาตามนั้น แนวทางดังกล่าวของกระทรวงมหาดไทยเหมาะสมแล้วหรือไม่ หรือแท้จริงแล้วการชี้ขาดว่าการดำเนินกิจกรรมใดจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเป็นผู้ที่มีภารกิจด้านนี้โดยเฉพาะ

สำหรับปัญหาในข้อนี้ จึงเห็นว่าคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ มีอำนาจในการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เฉพาะอำนาจหน้าที่ที่อยู่ในแผนการกระจายอำนาจฯ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เท่านั้น ส่วนการวินิจฉัยปัญหาที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งของแต่ละท้องถิ่นนั้น เป็นอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา

อนึ่ง เรื่องปัญหาการซ้ำซ้อนกันของอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนกลาง และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองนั้น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งถือเป็นกฎหมายสำคัญในการที่จะทำให้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีประสิทธิภาพได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ มีอำนาจหน้าที่อยู่หลายประการ รวมทั้งการออกระเบียบและออกประกาศต่าง ๆ เพื่อจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และลดความซ้ำซ้อนกันของอำนาจหน้าที่ของส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ภายหลังจากการกระจายอำนาจ แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ยังไม่ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเท่าที่ควร ในการกำหนดว่าองค์กรใดควรมีอำนาจหน้าที่อย่างไร และการดำเนินงานเพื่อผลักดันการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร ดังนั้น คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ จึงควรใช้อำนาจของตนเองในการดำเนินการดังต่อไปนี้

- กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง (ตามมาตรา ๑๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ)

- ดำเนินการเพื่อให้มีการออกระเบียบกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด เพื่อดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด (ตามมาตรา ๑๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ ได้) (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นชี้แจงในที่ประชุมหารือร่วม ๔ ฝ่าย ในวันศุกร์ที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ว่ากำลังดำเนินการเสนอต่อคณะรัฐมนตรี)

#### ข้อเสนอแนะ

๑) การตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประโยชน์ที่ประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับด้วย เพราะหากเป็นการตีความที่มีได้คำนึงถึงหลักการดังกล่าวแล้ว ก็อาจเป็นการไปก้าวล่วงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

๒) เสนอให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒ (๒) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ จัดทำเป็นประกาศหรือวินิจฉัยชี้ขาด เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓) เสนอให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯใช้อำนาจตามมาตรา ๑๗ (๑) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ ยกร่างระเบียบให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดประสานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด

๔) ให้คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ มีอำนาจวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในแผนการกระจายอำนาจฯ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒ (๒) และ (๑๕) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ในการวินิจฉัยและออกประกาศต่าง ๆ โดยต้องพิจารณาว่า ในการดำเนินงานโครงการบริการสาธารณะพื้นฐานในพื้นที่เดียวกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค และไม่อาจแยกออกจากกันได้ชัดเจนว่าใครจะทำส่วนใดในขอบเขตใดก็ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดเป็นผู้ดำเนินการ แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่มีความสามารถในการดำเนินการก็ให้ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคดำเนินการแทน หรือให้การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒) ปัญหาการตีความอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ระหว่างการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ในกรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเข้ามาตรวจสอบการดำเนินโครงการตามอำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจดำเนินการภารกิจที่อยู่ในระหว่างการถ่ายโอนด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

- คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ยังไม่ได้กำหนดภารกิจนั้นไว้ในแผนการกระจายอำนาจฯ

- เป็นภารกิจที่อยู่ในแผนการกระจายอำนาจฯ แล้ว แต่หน่วยงานส่วนกลางยังไม่ได้โอนภารกิจมา

- เป็นภารกิจที่ถ่ายโอนแล้ว แต่ยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกัน

- แม้จะเป็นภารกิจที่ถ่ายโอนแล้ว แต่ก็ยังมีปัญหาการตีความว่าจะดำเนินการกิจในลักษณะใดได้บ้าง เช่น สนับสนุนที่ดินให้โรงเรียนที่ขาดแคลน การจ้างครูช่วยสอน เป็นต้น

จากการศึกษาพบว่าแม้ว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ จะได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ และกำหนดให้ต้องมีแผนการกระจายอำนาจก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ไปตัดอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่เดิมตามกฎหมายจัดตั้งของตนเองแต่อย่างใด ดังนั้น อำนาจหน้าที่ใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่เดิมตามกฎหมายจัดตั้งของตนก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็มีอยู่ต่อไป มิได้สะดุดหยุดลงแต่อย่างใด

อีกทั้ง อำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนมากจะซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งอยู่แล้ว ดังนั้น ในส่วนของอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมนั้น ต้องถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในส่วนนี้อยู่แล้วด้วย ตามแนวทางคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๒๐/๒๕๔๖ ที่ได้เคยวินิจฉัยไว้ว่าแม้ว่ายังมีได้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แล้วเสร็จก็ตาม ก็มิได้ตัดอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการปกป้องสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน (ซึ่งเป็นอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งมาแต่เดิม) ตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้

สำหรับอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ในส่วนที่กำหนดไว้แตกต่างจากกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ตามแผนการกระจายอำนาจฯ หากเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในทางบริหารก็สามารถถ่ายโอนไปตามแผนได้โดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมาย แต่หากอำนาจหน้าที่ใดมีการกำหนดไว้ในกฎหมาย การจะถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ดังกล่าวก็ต้องดำเนินการโดยการแก้ไขกฎหมายเสียก่อน เนื่องจากอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดนั้นย่อมเป็นอำนาจที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ใดจะมีอำนาจดังกล่าวต้องมีกฎหมายรองรับตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสร็จที่ ๖๒๙/๒๕๔๓

อย่างไรก็ตาม สำหรับเรื่องการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ นี้ องค์กรผู้มีส่วนสำคัญในการที่จะทำให้การกระจายอำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้ก็คือคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ นั้นเอง โดยเมื่อคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ได้กำหนดแผนการกระจายอำนาจฯ เรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ก็ต้องติดตามการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจฯ และใช้อำนาจหน้าที่ของตนเพื่อให้การกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจฯ นั้นเป็นไปได้อย่างสมบูรณ์ ดังนี้

- เสนอแนะการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา และการออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา ๑๒ (๘) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ

- เร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๑๒ (๙) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ

### ข้อเสนอแนะ

๑) กรณีอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ที่ทับซ้อนกับกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายอื่น ให้ถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่นั้นได้ทันที ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๐/๒๕๔๖ แม้ยังดำเนินการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ตามแผนการกระจายอำนาจฯ ไม่แล้วเสร็จ ก็ไม่เป็นการตัดอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้

แต่หากเป็นอำนาจหน้าที่ที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดไว้ต่างจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายอื่น การถ่ายโอนภารกิจที่มีการกำหนดไว้ในกฎหมายก็ต้องดำเนินการให้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวก่อน

๒) หน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจต้องถ่ายโอนทั้งอำนาจหน้าที่ งบประมาณ บุคลากร และทรัพยากรอื่น ๆ ให้ครบถ้วนสมบูรณ์อย่างเป็นระบบตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามมติคณะรัฐมนตรี เพื่อจะได้ไม่มีปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ หากกำหนดให้มีการถ่ายโอนแล้ว ยังไม่มีการถ่ายโอน ควรจะต้องมีมาตรการใด ๆ มาเร่งรัดเพื่อให้ดำเนินการไปตามแผนการกระจายอำนาจฯ

### ๓) ปัญหาการใช้ดุลพินิจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนั้น นอกจากจะมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับของทางราชการที่กำหนดไว้แล้ว ยังมีอำนาจในการตรวจสอบความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินอีกด้วย โดยมีหลายกรณีที่ต้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ดำเนินการเบิกจ่ายเงินถูกต้องตามที่กฎหมายและระเบียบกำหนดไว้ทุกประการ แต่ก็อาจถูกหักท้วงโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นการใช้จ่ายเงินที่ไม่คุ้มค่า เกินความจำเป็น หรือไม่ประหยัด ทั้ง ๆ ที่ประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินกิจกรรมเหล่านั้น

การใช้ดุลพินิจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะผู้ตรวจสอบสำหรับกรณี การตรวจสอบความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงิน ควรจะมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเพื่อที่จะรักษาสมดุล ระหว่างการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ควบคุมตรวจสอบ และหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น มิใช่ปล่อยให้เป็นดุลพินิจโดยลำพังของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในแต่ละพื้นที่ เพราะอาจทำให้ก้าวล่วงการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไป และส่งผล ต่อมาตรฐานการใช้ดุลพินิจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินอันจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

#### ข้อเสนอแนะ

๑) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินควรตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ ความยืดหยุ่นคล่องตัว (freedom and flexibility) ในการบริหารงาน ความสมดุลระหว่างหลักความถูกต้องตามกฎระเบียบ (rule - based) และหลักสัมฤทธิ์ผลของงาน (results - based) และประโยชน์ที่จะได้รับของประชาชนในท้องถิ่นด้วย

๒) ควรทำความเข้าใจกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่า หากจะพิจารณาถึงความคุ้มค่า ต้องพิจารณาทั้งกรณีความคุ้มค่าอาจประเมินเป็นตัวเงินได้ รวมถึงความคุ้มค่าที่ไม่อาจประเมิน เป็นตัวเงินได้ด้วย

๔) มาตรฐานการใช้ดุลพินิจในการดำเนินการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรากฏปัญหาว่า มาตรฐานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในแต่ละแห่งแต่ละภูมิภาคหรือแต่ละชุด ไม่เหมือนกัน บางแห่งที่สามารถเบิกจ่ายเงินได้ บางแห่งว่าไม่ได้ ชุดที่แล้วว่าสามารถเบิกจ่ายเงินได้ ชุดปัจจุบันกลับบอกว่าไม่ได้ เป็นต้น จึงทำให้มาตรฐานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงิน แผ่นดินในแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความสับสนในการดำเนินงาน และการใช้จ่ายเงินเป็นอย่างมาก

ในกรณีนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการให้คำแนะนำแก่ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งรวมถึงการกำหนดมาตรฐานการตรวจสอบ ของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบด้วย ตามมาตรา ๑๕ (๗) (ก) ดังนั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินควรใช้อำนาจ ตามช่องทางนี้เพื่อวางมาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดินของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

\*\*\* ในการประชุมหารือร่วม ๔ ฝ่าย ในวันศุกร์ที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ผู้แทนจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินชี้แจงว่า ปัจจุบันสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกำลังรวบรวมข้อมูลที่พบประเด็นปัญหาให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณา เมื่อผ่านการพิจารณาแล้วจะทำการรวบรวม แยกหมวดหมู่ จัดทำเป็นแนวปฏิบัติต่อไป และจะได้ทำหนังสือแจ้งไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบต่อไป\*\*\*

#### ข้อเสนอแนะ

๑) เสนอให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการออกระเบียบหรือประกาศ กำหนดมาตรฐานหรือมาตรการเกี่ยวกับระบบและการควบคุมการตรวจสอบ การบริหารงบประมาณ สำหรับหน่วยรับตรวจตามมาตรา ๑๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒

๒) เสนอให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้คำแนะนำแก่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในการกำหนดมาตรฐานการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ ตามมาตรา ๑๕ (๓) (ก) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒

#### ๔.๑.๓ ปัญหาการดำเนินการภายหลังการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

เมื่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วก็จะส่งผลการตรวจสอบนั้นมายังหน่วยรับตรวจว่ามีข้อบกพร่องในการใช้จ่ายเงินหรือไม่ พร้อมกันนี้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็จะมีความคิดเห็นว่าการใช้จ่ายเงินต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือค้ำค่าหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏกระบวนการภายหลังการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยรับตรวจสามารถที่จะอุทธรณ์โต้แย้งความเห็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้โดยตรงแต่อย่างใด

ยิ่งไปกว่านั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้กำหนดกระบวนการขั้นตอนภายหลังการตรวจสอบว่าจะต้องดำเนินการเพื่อเรียกเงินคืนจากกรณีการใช้จ่ายเงินที่ไม่ถูกต้อง โดยหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการก็จะรายงานต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแล (กระทรวงมหาดไทย) ตามลำดับชั้นขึ้นไปเรื่อย ๆ จนถึงคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายบริหาร หรือนำเรื่องเสนอต่อสภาต่อไป อีกทั้งยังมีบทกำหนดโทษอีกว่าหากหน่วยรับตรวจ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลไม่ดำเนินการตามที่สำนักงานการตรวจเงิน

แผ่นดินมีความเห็น ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัย<sup>๒๒</sup> จึงอาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะหน่วยรับตรวจ กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้บังคับบัญชา ไม่กล้าที่จะดำเนินการให้แตกต่าง จากความเห็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงมหาดไทยในฐานะ ผู้กำกับดูแลที่ถือเป็นหน่วยรับตรวจองค์กรหนึ่งที่อยู่ในเขตอำนาจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เช่นกัน จึงอาจเกิดความเกรงกลัวในการที่จะมีความเห็นที่ไม่ตรงกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้

อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนั้น เมื่อดำเนินการตรวจสอบเสร็จสิ้นและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาผลการตรวจสอบแล้ว หากมีข้อบกพร่องเกิดขึ้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็จะมีหนังสือแจ้งให้หน่วยรับตรวจชี้แจง หรือแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้อง ดังนั้น หนังสือแจ้งผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงิน แผ่นดินนั้น จึงเป็นเพียงความเห็นและข้อเสนอแนะเท่านั้น ไม่ได้เป็นที่ยุติและมีผลผูกพันอย่างเคร่งครัด ต่อหน่วยรับตรวจแต่อย่างใด<sup>๒๓</sup> โดยในกรณีนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยรับตรวจ หากไม่เห็นด้วยกับความเห็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็สามารถโต้แย้งได้โดยยืนยัน ต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ว่าตนได้ใช้จ่ายเงินไปอย่างถูกต้องแล้ว หากสำนักงานการตรวจเงิน แผ่นดินไม่เห็นด้วยก็จะแจ้งต่อผู้กำกับดูแลต่อไป<sup>๒๔</sup> และหากผู้กำกับดูแลเห็นด้วยกับหน่วยรับตรวจว่า การใช้จ่ายเงินนั้นถูกต้องแล้ว สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็จะรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีต่อไป<sup>๒๕</sup>

---

<sup>๒๒</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๖๓ ผู้รับตรวจหรือผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับ หรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจผู้ใด ละเลย ไม่ดำเนินการตามมาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ หรือมาตรา ๔๖ ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย

<sup>๒๓</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาผลการตรวจสอบแล้ว ปรากฏว่ามีข้อบกพร่อง เนื่องจากไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี ให้คณะกรรมการมีหนังสือแจ้งให้หน่วยรับตรวจ ชี้แจง หรือแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือให้ดำเนินการตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนที่ราชการ หรือหน่วยรับตรวจกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่หน่วยรับตรวจซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบตามควรแก่กรณี และให้หน่วยรับตรวจแจ้งผล การดำเนินการให้คณะกรรมการทราบภายในหกสิบวัน เว้นแต่คณะกรรมการจะกำหนดเป็นอย่างอื่น

<sup>๒๔</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

<sup>๒๕</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๔ วรรคสี่ ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งหรือไม่อาจดำเนินการตามมาตรานี้ได้ ให้คณะกรรมการรายงาน ต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี

ยิ่งไปกว่านั้น แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเห็นด้วยกับความเห็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและดำเนินการเรียกเงินคืนจากเจ้าหน้าที่ผู้ใช้จ่ายเงินไม่ชอบก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องจ่ายเงินคืนเสมอไป เพราะการเรียกเงินคืนในกรณีการใช้จ่ายเงินที่ไม่ชอบนั้น ต้องดำเนินการตามหลักการของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยเมื่อเจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐก็สามารถเรียกร้องค่าเสียหายกับเจ้าหน้าที่ได้โดยตรงโดยออกคำสั่งเรียกเงินค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่<sup>๒๖</sup> อย่างไรก็ตาม หากเจ้าหน้าที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวก็สามารถโต้แย้งได้ โดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้<sup>๒๗</sup>

โดยตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หน่วยงานของรัฐ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) จะสามารถเรียกร้องค่าเสียหาย (เรียกเงินคืน) จากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้ ต้องเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น หากเป็นการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา หน่วยงานของรัฐ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ก็ไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหาย (เรียกเงินคืน) จากเจ้าหน้าที่ได้ โดยอาจสามารถพิจารณาผลของคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในเรื่องการเรียกเงินคืนจากเจ้าหน้าที่จากการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ และแม้ว่าหน่วยงานของรัฐ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) จะสามารถเรียกร้องค่าเสียหาย (เรียกเงินคืน) จากเจ้าหน้าที่ได้ก็ตาม แต่การเรียกร้องค่าเสียหายนั้นอาจเรียกร้องค่าเสียหายไม่เต็มจำนวนก็ได้ โดยจะต้องดำเนินการดำเนินจนถึงหลักการดังต่อไปนี้ด้วย กล่าวคือ (๑) ความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี (มาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙) (๒) หากการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ต้องหักส่วนแห่งความรับผิดออก (มาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙) (๓) กรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ (มาตรา ๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙)

---

<sup>๒๖</sup> ตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

<sup>๒๗</sup> ตามมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

### ข้อเสนอแนะ

๑) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการให้ความเห็นและมีข้อเสนอแนะต่อหน่วยรับตรวจเท่านั้น และความเห็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็ได้เป็นที่ยุติแต่อย่างใดสามารถโต้แย้งได้ ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยรับตรวจและผู้กำกับดูแลเห็นว่าการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปตามกฎหมาย และตรงตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และคุ้มค่าแล้ว ก็ควรที่จะยืนยันความเห็นของตนเองต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพราะความเห็นหรือข้อเสนอแนะของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนั้น ไม่ได้มีผลผูกพันที่จะต้องดำเนินการตามความเห็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินโดยเคร่งครัด โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็อาจนำความเห็นไปเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาต่อไปได้ ตามมาตรา ๔๔ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

๒) หากเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งเรียกเงินคืนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเห็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ก็สามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองอันเป็นกระบวนการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้

## แผนภูมิแสดงขั้นตอนการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

ตรวจสอบการรับ จ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่น และแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่ (มาตรา ๓๗ (๒)(ก) พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ)

หากพบข้อบกพร่อง

- คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือแจ้งให้หน่วยรับตรวจชี้แจง หรือแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือให้ดำเนินการตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนที่ราชการหรือหน่วยรับตรวจกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบ และให้แจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบภายในหกสิบวัน (มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ)
- หากข้อบกพร่องเกิดขึ้นเนื่องจากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน หรือไม่อาจปฏิบัติได้ หรือหากปฏิบัติแล้วจะเสียประโยชน์ต่อราชการ ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ เพื่อพิจารณาดำเนินการปรับปรุงแก้ไขต่อไป (มาตรา ๔๔ วรรคสอง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เห็นด้วยกับความเห็นของ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

ดำเนินการเรียกเงินคืนจากเจ้าหน้าที่

ตามหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติความ

รับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙

ออกคำสั่งเรียกเงินคืน (มาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๑๒

พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ)

หากเจ้าหน้าที่ไม่เห็นด้วยคำสั่งเรียกเงินคืน

ก็สามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองได้

(มาตรา ๙ (๓) พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ)

ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

รายงานต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่า

ได้ใช้จ่ายเงินอย่างถูกต้องและเหมาะสมแล้ว

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งต่อผู้กำกับดูแล

ดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผน

(มาตรา ๔๔ วรรคสาม พ.ร.บ. การตรวจเงินแผ่นดิน)

ผู้กำกับดูแลเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ได้ใช้จ่ายเงินอย่างถูกต้องและเหมาะสมแล้ว

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งต่อ

สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี

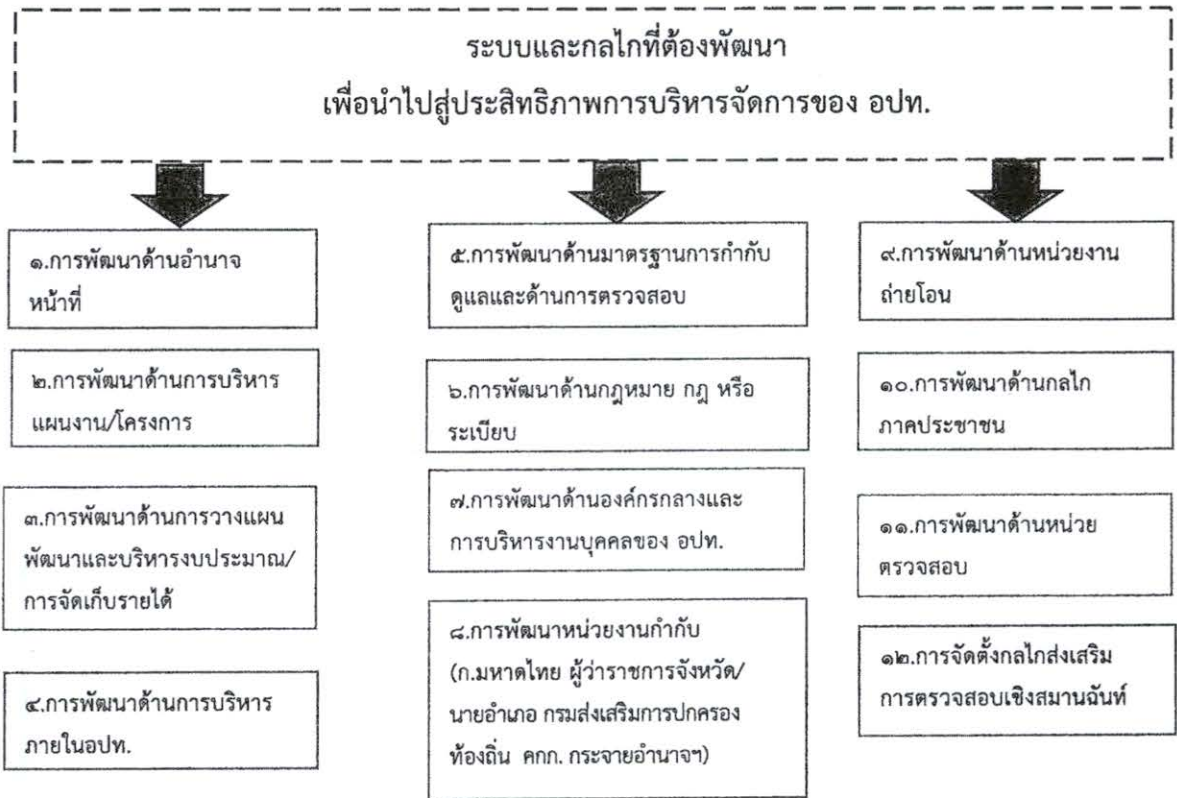
(มาตรา ๔๔ วรรคสี่ พ.ร.บ. การตรวจเงินแผ่นดินฯ)

## ๔.๒ ผลการพิจารณาและข้อเสนอแนะด้านการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔.๒.๑ ผลการพิจารณา การแก้ไขและพัฒนาระบบและกลไกเพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อลดการทักท้วงของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ในเรื่องการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ โดย ในระยะสั้น สามารถดำเนินการได้ทันที เช่น การให้กลไกภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทช่วยสนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสร้างกลไกตรวจสอบเชิงสมานฉันท์ การส่งเสริมให้การกำกับดูแลของหน่วยกำกับดูแลมีความเข้มแข็งและเป็นภูมิคุ้มกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น การสร้างเอกภาพหน่วยกำกับดูแลและตรวจสอบ การถ่ายโอนภารกิจให้เป็นไปตามกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรี การปรับปรุงมาตรฐานการตรวจสอบ การปรับปรุงการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล การปรับปรุงคุณภาพบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ในระยะยาว จำเป็นต้องดำเนินการให้เกิดผลและควรเร่งรัดดำเนินการ เช่น การแก้ไขกฎหมาย กฎ หรือระเบียบเพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน การปรับปรุงเอกภาพด้านองค์กรกลางและการบริหารงานบุคคลการปรับปรุงด้านการจัดเก็บภาษีและการจัดสรรเงินอุดหนุน เป็นต้น

ทั้งนี้ การแก้ไขและพัฒนาทั้งในระยะสั้นและระยะยาวข้างต้นจะเกิดผลได้นั้น ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องควรปรับทัศนคติและมีกรอบแนวคิดในเรื่องบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจที่ตรงกันก่อน โดยเฉพาะการตระหนักว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะทั้งหมด เพราะใกล้ชิดประชาชนและรู้ปัญหาในพื้นที่ดีที่สุด และจะต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล หน่วยกำกับดูแล หน่วยตรวจสอบ หน่วยถ่ายโอน ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และที่สำคัญก็คือกลไกภาคประชาชนควรเข้ามามีบทบาทในการช่วยสนับสนุนและทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะเกิดประโยชน์สูงสุดและสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง

## ๔.๒.๒ ข้อเสนอแนะด้านการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



### ๑) อำนาจหน้าที่

๑.๑) ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทอำนาจ หน้าที่ในเรื่องใดบ้าง รวมทั้งกฎหมายจัดตั้ง กฎ ระเบียบ หรือประกาศใด ๆ ที่ออกมารองรับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรระบุให้ชัดเจนในลักษณะของบัญชีภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้หรือไม่ได้

๑.๒) กฎหมาย กฎ หรือระเบียบต่าง ๆ ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจนว่าใครทำอะไรแค่ไหน และงานใดบ้างที่จะทำงานเสริมกันได้ รวมทั้งควรกำหนดขอบเขตและพื้นที่ให้ชัดเจนว่าส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นต้องรับผิดชอบในขอบเขตใด เพื่อให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกิดประสิทธิภาพและลดความซ้ำซ้อน

๑.๓) การออกกฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์วิธีการใด ๆ สำหรับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรคำนึงถึงความแตกต่างด้านประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความแตกต่างด้านพื้นที่ โดยมีมาตรฐานกลาง กฎ หรือระเบียบหลัก ๆ และควรกำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะสำหรับแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสม

๑.๔) ควรกำหนดให้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นให้เกิดความชัดเจน โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน ให้กับประชาชนในพื้นที่ของตนเองในทุกด้าน ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งไม่มีหน้าที่ ในการให้บริการประชาชนโดยตรงควรกำหนดให้มีหน้าที่ทางเทคนิค วิชาการ สนับสนุน รวมทั้ง จัดทำโครงการที่มีขนาดใหญ่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือโครงการ ที่มีลักษณะคาบเกี่ยวต่อเนื่องกับหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๕) เพื่อให้เกิดความชัดเจนและปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง หน่วยงานกำกับดูแล และหน่วยตรวจสอบ ควรกำหนดแนวทางปฏิบัติ (guideline) เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินภารกิจได้อย่างถูกต้องว่าอะไรทำได้หรือไม่ได้ (do and don't) พร้อมกำหนดวงเงินตามภารกิจ ที่ต้องทำตามอำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ในการวางแผนและความคล่องตัวในการดำเนินภารกิจต่าง ๆ

๑.๖) กรณีที่ต้องดำเนินภารกิจในเรื่องเดียวกันระหว่างส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ควรกำหนดขอบเขตและพื้นที่ให้ชัดเจนว่าส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นต้องรับผิดชอบในขอบเขตใด และหากเป็นกรณีที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงความทับซ้อนด้านพื้นที่ และความซ้ำซ้อนด้านภารกิจ และงบประมาณได้ ควรพิจารณาว่าเป็นการทำงานเสริมซึ่งกันและกันและประชาชนได้รับประโยชน์

๑.๗) การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดให้ มีความแตกต่างกันตามประเภท/ขนาดของพื้นที่/ประชากร และให้ครอบคลุมภารกิจการจัดบริการ สาธารณะเพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินภารกิจตามนโยบายของรัฐได้อย่างสมบูรณ์

๑.๘) กรณีที่กฎหมายจัดตั้งบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่ ในหน้าที่ในเรื่องใดแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเร่งรัดการออกกฎและระเบียบรองรับให้รวดเร็ว รวมทั้งเร่งรัดการกระจายอำนาจและหน้าที่อย่างสมบูรณ์ให้แก่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีเงื่อนไขกำหนดเวลา

๑.๙) การมองบทบาทหน้าที่ของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดการศึกษา ควรต้องมองภาพรวมทั้งระบบ ซึ่งหมายถึงว่าการจัดการศึกษาของรัฐต้องประกอบด้วยการศึกษา ทั้งในระบบและนอกระบบ อาจมีหลายระดับและมีหลายรูปแบบ และหน่วยงานที่รับผิดชอบ จัดการศึกษาให้แก่ประชาชนก็ไม่จำเป็นต้องเป็นหน้าที่เฉพาะของกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น

๑.๑๐) กรณีที่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการสอนและการให้การศึกษา ในรูปแบบพิเศษให้แก่ประชาชนในพื้นที่ ควรถือว่าเป็นการจัดบริการสาธารณะประเภทหนึ่งตามอำนาจ หน้าที่ของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่ด้อยโอกาสมีโอกา สทางการศึกษาและเป็นการสร้างพลเมืองที่มีคุณภาพด้วย

๑.๑๑) สำหรับกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวและศิลปวัฒนธรรม ควรต้องมองว่าเป็นการจัดบริการสาธารณะเช่นเดียวกัน และยังเป็น การช่วยประเทศชาติในการรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามและนำรายได้เข้าประเทศ นอกจากนี้ยังเป็น การสร้างความเข้มแข็งด้านวัฒนธรรมของชาติให้ทัดเทียมกับประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนด้วย ดังนั้น ภารกิจด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวและการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมของชาติ ควรเป็นหน้าที่ของทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ไม่ควรเป็นหน้าที่ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่ฝ่ายเดียว

๑.๑๒) กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกทักท้วงว่าดำเนินงานบางโครงการที่ซ้ำซ้อนกันเองในพื้นที่เดียวกัน ควรทำความเข้าใจกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่าในทางกฎหมาย และในทางปฏิบัติส่งเสริมให้การดำเนินงานโครงการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ต้องทำงานบูรณาการร่วมกัน และในหลายกรณีต้องดำเนินงานร่วมกัน จะดำเนินงานโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งเพียงแห่งเดียวไม่ได้ หรืออาจเป็นกรณีโครงการที่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดจะให้เงินอุดหนุนเพื่อให้เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลไปดำเนินงานโครงการนั้น ๆ ที่ขอรับเงินสนับสนุน ซึ่งการดำเนินโครงการในลักษณะนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง จะทำข้อตกลงการทำงานร่วมกันด้วยเพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินงาน นอกจากนี้ ควรยึดมติ คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ซึ่งเคยมีมติว่าภารกิจใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะเกินอำนาจหน้าที่หรือภารกิจใหญ่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการแทนได้

๑.๑๓) กรณีที่เป็นการดำเนินงานโครงการบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานในพื้นที่เดียวกัน ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค และไม่อาจแยกออกจากกัน ได้ชัดเจนว่าใครจะมีส่วนใดในขอบเขตใดก็ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่อยู่ใกล้ ประชาชนมากที่สุดเป็นผู้ดำเนินการ แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่มีความสามารถในการดำเนินการก็ให้ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคดำเนินการแทนหรือให้การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๑๔) ควรทำความเข้าใจว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ ในการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง และจะมีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด ดังนั้น ถ้าเป็นภารกิจที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือต้องแก้ปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนอย่างเร่งด่วน ก็ควรเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเข้าไปดำเนินการในโอกาสแรกก่อนหน่วยงานอื่น

๑.๑๕) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเร่งรัดการออกระเบียบว่าด้วยการประสานแผนของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยงานกลางในการประสานแผน เพื่อให้ทั้งสามส่วนสามารถปฏิบัติตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและลดความซ้ำซ้อนตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติไว้

## ๒) การบริหารแผนงาน/โครงการ

๒.๑) ส่งเสริมให้แผนงาน/โครงการ/งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผนวกและบูรณาการกับแผนงานของจังหวัดอย่างจริงจัง เนื่องจากแผนพัฒนาจังหวัดคือเครื่องมือที่ทำให้จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดความร่วมมือต่าง ๆ ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้งบประมาณที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดแล้วก็จะทำให้ลดความจำเป็นในการใช้ดุลพินิจในการตรวจสอบ โดยให้มีคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวมของจังหวัด ประกอบด้วย บุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ทำหน้าที่ประสานการจัดทำแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมของจังหวัดให้มีความเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๒.๒) ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าร่วมรับฟังการประชุมจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด และเข้าร่วมประชุมกับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการกำหนดแผนงาน/โครงการ/งบประมาณประจำปีอย่างแท้จริง

๒.๓) ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำระบบการบริหารงานโดยยึดหลักการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result - based Management) มาใช้อย่างจริงจังและให้มีการประเมินผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามตัวชี้วัด โดยให้มีการทำข้อตกลงการทำงาน (Public Service Agreement/Statement of Intent) ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยกำกับดูแลเพื่อประสิทธิภาพในการทำงานและการตรวจสอบ และให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินผลด้วย

๒.๔) ควรมีคณะกรรมการกลาง ๑ ชุด ในแต่ละจังหวัด ประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณากลับกรองโครงการ/แผนงาน/งบประมาณของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้เกิดการบูรณาการกัน

๒.๕) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรบริหารงานโดยยึดหลักความถูกต้อง เช่น กรณีการพิจารณาอนุมัติเงินอุดหนุนให้แก่โครงการของหน่วยงานต่าง ๆ ผู้ขอรับเงินอุดหนุนต้องส่งคำขอล่วงหน้ามีหลักฐานการได้รับอนุมัติให้ดำเนินโครงการ และโครงการดังกล่าวต้องอยู่ในแผนพัฒนาด้วยเป็นต้น

๒.๖) ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน เพื่อการประหยัดงบประมาณและคุ้มค่าต่อการลงทุน

๒.๗) ควรกำหนดแนวทาง วิธีการ หรือระเบียบปฏิบัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจัดทำสหการร่วมกันได้อย่างคล่องตัว

๒.๘) ควรมีการทำความเข้าใจกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าหากจะพิจารณาถึงความคุ้มค่า บางกรณีอาจประเมินเป็นตัวเงินได้ แต่บางกรณีอาจประเมินเป็นตัวเงินไม่ได้ แต่มีคุณค่าทางศิลปวัฒนธรรมหรือมีผลตอบแทนกลับมาในเชิงการพัฒนาหรือเกิดประโยชน์ต่อประชาชน

๒.๙) เพื่อเป็นการทำงานอย่างคุ้มค่า ควรตั้งศูนย์รวม (pool) ช่างเทคนิควิชาการไว้ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อใช้ร่วมกันระหว่างส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เช่น งานโยธา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจะไม่มีความสามารถในการดำเนินการก็จะสามารถมาใช้บริการที่ศูนย์นี้ได้ โดยมีคณะกรรมการกลางมาดูแลในเรื่องนี้ เป็นต้น

๒.๑๐) ควรสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเอาระบบสารสนเทศเพื่อการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น (E - Plan) มาใช้ เพื่อประโยชน์ในการวางแผน การใช้งบประมาณ และการติดตามผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่น ระบบดังกล่าวเป็นการขอความร่วมมือจากหน่วยงานส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลาง และมีหนังสือสั่งการมาจากกระทรวงมหาดไทย เพื่อความสะดวกของสำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลาง รวมทั้งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ในการติดตามควบคุมการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาท้องถิ่น ๓ ปี และเพื่อสามารถแก้ปัญหาการใช้งบประมาณระหว่างการดำเนินงานได้ทันการณ์ รวมทั้งเพื่อให้ส่วนราชการที่โอนภารกิจมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจัดสรรงบประมาณมาให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างถูกต้อง โดยผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความสำคัญและให้ความร่วมมือ โดยต้องมีความรู้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ วิธีการ เครื่องมือ และการลงมือปฏิบัติ เพื่อประสิทธิภาพด้านการบริหารแผน และความคุ้มค่าของการใช้งบประมาณ

๒.๑๑) เสริมสร้างความเข้มแข็งของหน่วยงานตรวจสอบและติดตามประเมินผลภายใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Internal Audit) ทั้งระบบให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีความเป็นอิสระที่จะสามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเข้มแข็ง โดยอาจให้ไปขึ้นฝ่ายสภาท้องถิ่นมากกว่าขึ้นกับฝ่ายบริหารหรืออาจขึ้นกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รับรอง (accredit) ผู้ที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายใน

๒.๑๒) กรณีจะมีกลไกการตรวจสอบจากภายนอกด้วย ควรประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์อย่างแท้จริง โดยอาจขึ้นบัญชีผู้ทรงคุณวุฒิไว้ เพื่อการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการตรวจสอบและกำหนดสัดส่วนกรรมการส่วนที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิให้เหมาะสม

๒.๑๓) เร่งรัดให้มีการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติเห็นชอบให้มีการออกระเบียบการประสานแผนตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยประสานแผนงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งและของส่วนภูมิภาคในจังหวัด เพื่อป้องกันการดำเนินงานซ้ำซ้อน

๒.๑๔) ส่งเสริมให้มีการทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเดียวกัน เพื่อลดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนและเพื่อทำงานอย่างบูรณาการ

### ๓) การวางแผนพัฒนาและบริหารงบประมาณ/การจัดเก็บรายได้

๓.๑) การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรคำนึงถึงหลักความสามารถในการหารายได้ หลักการพึ่งพาตนเอง หลักความเป็นอิสระทางการคลัง หลักความสามารถทางการคลัง ความหนาแน่นของประชากร ความจำเป็นในการจัดบริการสาธารณะ ฯลฯ รวมทั้งต้องให้ความสำคัญกับความสอดคล้องระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายรัฐบาลกับแผนพัฒนาท้องถิ่น และภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการ

๓.๒) ควรขยายฐานรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเพิ่มอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นริเริ่มการจัดเก็บภาษีประเภทใหม่ ๆ ได้ โดยปรับปรุงกฎหมายเพื่อเพิ่มประเภทภาษีและปรับปรุงอัตราภาษีให้เหมาะสม เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเองได้มากขึ้น และเพื่อให้สามารถรองรับภารกิจที่จะถ่ายโอนลงมาด้วย เช่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการดำเนินการลงทะเบียนแรงงานต่างด้าวเป็นรายบุคคลได้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดเก็บขยะมีพิษได้ เพื่อนำไปใช้ในการบริหารจัดการด้านการศึกษาและสาธารณสุขของประชากรแฝง เพื่อลดปัญหาทางสังคม ปัญหาอาชญากรรม และปัญหาด้านวัฒนธรรมที่จะเกิดขึ้นตามมา เป็นต้น

๓.๓) ควรจัดสรรงบประมาณลักษณะ performance - based และเหมาจ่ายเป็นก้อน (lump sum) เพื่อประสิทธิภาพในการใช้จ่ายและในการตรวจสอบ

๓.๔) ควรมีการตั้งคณะกรรมการบูรณาการงบประมาณในพื้นที่ เพื่อพิจารณาความซ้ำซ้อนของการเบิกจ่ายงบประมาณของท้องถิ่นในระดับจังหวัด

๓.๕) การใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นไปตามแผนพัฒนาท้องถิ่นและให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ และกำกับการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น และควรจัดทำแผนการใช้จ่ายตามความจำเป็นเร่งด่วน

๓.๖) ในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ควรกำหนดกลไกให้มีตัวแทนประชาคมเข้าร่วมทุกขั้นตอน ตั้งแต่ขั้นตอนการทำแผน การประชุมสภาท้องถิ่น การจัดทำงบประมาณ จนถึงขั้นตอนการตรวจรับ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสตรวจสอบได้

๓.๗) เพื่อให้การเบิกจ่ายงบประมาณสำหรับการจัดกิจกรรมบางกิจกรรมมีความคล่องตัวแต่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและสังคม ควรกำหนดระเบียบการเบิกจ่ายเฉพาะกิจกรรมนั้น ๆ เป็นการเฉพาะ เช่น กิจกรรมด้านกีฬา กิจกรรมด้านการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมและประเพณี หรือกำหนดเป็นสัดส่วนงบประมาณที่สามารถเบิกจ่ายได้ในกิจกรรมต่าง ๆ โดยคำนึงถึงสถานะทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

๓.๘) ควรเสนอให้กระทรวงมหาดไทยแก้ไขระเบียบว่าด้วยการใช้เงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้สามารถนำเงินที่เหลือจ่ายแต่ละปีมาเป็นเงินทุนสะสมสำหรับใช้ในปีถัดไปได้ เพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้ประโยชน์ต่อประชาชนและต่อการทำงานตามภาระหน้าที่ได้

#### ๔) องค์กรกลางและการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔.๑) ควรกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้มีเพียงคณะเดียว เพื่อให้มีมาตรฐานและแนวปฏิบัติที่สอดคล้องกัน โดยให้มีหน้าที่ในการสอบแข่งขันและสอบคัดเลือกผู้มาดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาแก้ไขปัญหาในการโอนย้ายของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ในกรณีมีเหตุจำเป็นหรือขัดแย้งกับผู้บริหาร มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งให้มีอำนาจในการแก้ไขปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับระบบคุณธรรมและเหมาะสมกับการบริหารท้องถิ่นอย่างแท้จริง การมีคณะกรรมการคณะเดียวยังเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐด้วย

๔.๒) ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบการบริหารงานบุคคลที่มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล เพื่อให้การบริหารงานบุคคลเกิดประโยชน์สูงสุด และสามารถคุมงบประมาณค่าใช้จ่ายด้านบุคคลไม่ให้เกินร้อยละ ๔๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามที่กฎหมายกำหนด

๔.๓) กระบวนการและขั้นตอนการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น รวมทั้งการพิจารณาความดีความชอบ ควรยึดหลักการตามระบบคุณธรรมและให้ความสำคัญต่อทางก้าวหน้าที่เป็นธรรมของบุคลากร

๔.๔) ควรกำหนดแนวทางการพิจารณาดำเนินการให้ชัดเจนกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือไม่ดำเนินการโดยยึดหลักการตามระบบคุณธรรมใน ส่วนการบริหารงานบุคคล

๔.๕) ควรเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องต่าง ๆ เช่น ทักษะในการเขียนโครงการ ในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ การวางแผนและการบริหารงาน การทำงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาล การจัดทำและบริหารโครงการ ความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมายหลัก ๆ การอบรมให้รู้ระเบียบการเบิกจ่ายและการประเมินผล เป็นต้น

๔.๖) ควรให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นต้องผ่านหลักสูตรเตรียมความพร้อมในการดำรงตำแหน่งนักบริหาร เพื่อให้มีความพร้อมในการเป็นผู้บริหาร และมีความเป็นมืออาชีพในการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจที่มีการถ่ายโอนลงมา และตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

๔.๗) ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมท้องถิ่นเป็นองค์กรกลางในการพิทักษ์ความเป็นธรรมด้านการบริหารงานบุคคลให้กับบุคลากรท้องถิ่น

๔.๘) ควรกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในให้ครบถ้วนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทและทุกแห่ง พร้อมทั้งวางระบบพัฒนาเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในให้เข้มแข็งเป็นที่พึ่งหรือที่ปรึกษาฝ่ายบริหารอย่างมืออาชีพ มีทางก้าวหน้า และมีสิ่งจูงใจในการทำงานมากขึ้น

๔.๙) ควรมีการจัดตั้งสถาบันพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะและมีความเป็นอิสระ เพื่อพัฒนาศักยภาพของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับให้ทำงานอย่างมีคุณภาพและมีอาชีพ

#### ๕) กฎหมาย กฎ หรือระเบียบ

๕.๑) การออกกฎหมาย กฎ หรือระเบียบใด ๆ สำหรับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรยึดหลักการว่าจะต้องไม่เป็นการไปจำกัดความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับ และต้องเป็นการส่งเสริมให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคล่องตัว ปฏิบัติได้จริง และสามารถแก้ปัญหาของประชาชนได้ทันทั่วถึง

๕.๒) ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ หรือระเบียบอันเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจ และเป็นอุปสรรคต่อการทำงานร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๕.๓) ควรมีการเร่งรัดออกกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ ฯลฯ ให้รวดเร็ว ชัดเจน ทันสมัย และครบถ้วน เพื่อรองรับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ กรณีที่กฎหมายจัดตั้งได้กำหนดอำนาจหน้าที่แล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องรีบออกกฎหรือระเบียบรองรับโดยเร็ว

๕.๔) คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ควรเร่งออกประกาศว่าด้วยภารกิจที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

๕.๕) ปัจจุบันยังคงมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มีความล้าสมัย ซ้ำซ้อน เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจ และไม่ได้รับการทบทวนแก้ไขให้มีสาระที่สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและมีความทันสมัยสอดคล้องกับความเป็นจริง ซึ่งนำมาสู่ปัญหาการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการทักท้วงของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ในหลายกรณี ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเร่งทบทวนแก้ไขกฎหมาย กฎ หรือระเบียบ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องต่อไป

๕.๖) การกำหนดกฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์วิธีการใด ๆ สำหรับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรคำนึงถึงความแตกต่างด้านประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความแตกต่างด้านพื้นที่โดยมีมาตรฐานกลาง กฎ หรือระเบียบหลัก ๆ และอาจกำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะสำหรับแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสม

๕.๗) ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบังคับในบางเรื่องได้เอง เช่นเดียวกับที่กรุงเทพมหานครสามารถออกเทศบัญญัติได้เอง

๕.๘) ควรมีการร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรวบรวมพระราชบัญญัติจัดตั้ง และลดความซ้ำซ้อนของภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนภูมิภาค

๕.๙) การออกกฎหมายหรือระเบียบไม่จำเป็นต้องออกทุกเรื่องที่เป็นรายละเอียด ควรออกเฉพาะกฎหรือระเบียบหลัก ๆ ส่วนการกำหนดแนวปฏิบัติหรือเกณฑ์ในรายละเอียดหรือที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะ ควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๕.๑๐) หน่วยงานกำกับดูแลควรนำกฎหมายของกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมาทบทวนว่า กฎหมายใดไม่สอดคล้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น กรณีที่พบว่ากฎหมายฯ นั้น ๆ ไม่สอดคล้อง ควรส่งเรื่องให้กระทรวงต้นสังกัดพิจารณาทบทวนต่อไป

๕.๑๑) ควรมีการปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย กฎ หรือระเบียบต่าง ๆ เรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น หรือระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง เพื่อให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกิดประสิทธิภาพ และลดความซ้ำซ้อน

## ๖) การสร้างมาตรฐานการกำกับและการตรวจสอบ

ควรออกกฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางทำหน้าที่กำหนดนโยบายและประสานการทำงานของหน่วยงานกำกับและหน่วยตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งในด้านแนวคิด หลักการ เป้าหมาย และกรอบแนวทางการกำกับและตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดเอกภาพและความสอดคล้องกันทั้งในด้าน

การกำหนดอำนาจหน้าที่ ภารกิจ การดำเนินการจัดบริการสาธารณะ การทำงานเชิงบูรณาการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค คณะกรรมการชุดดังกล่าวควรมีหน้าที่ติดตามตรวจสอบการทำงานของหน่วยกำกับดูแลว่ามีเอกภาพและดำเนินบทบาทต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสมหรือไม่

๗) หน่วยกำกับดูแล (กระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

๗.๑) ควรมีเอกภาพ ประสิทธิภาพ และมาตรฐานในการกำกับดูแล ส่งเสริม รวมทั้งในการออกกฎ ระเบียบ หรือประกาศรองรับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยควรมีคณะกรรมการกลางช่วยดูแลประสานการทำงานของหน่วยกำกับดูแลทุกแห่งหรือภายใต้กลไกภาคประชาชนที่ซึ่งอาจเรียกว่า “คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากหลายภาคส่วนในแต่ละจังหวัด” ที่จะจัดตั้งขึ้น

๗.๒) ควรทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยควรตั้งเป็นที่ปรึกษาเพื่อทำหน้าที่คอยเสนอแนะและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งให้คำปรึกษาเพื่อแก้ไขปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจให้เป็นบทบาทของกลไกระดับจังหวัดที่จะจัดตั้งขึ้นตามข้อ ๗.๑) ข้างต้น

๗.๓) ควรจัดระบบให้หน่วยกำกับดูแลและหน่วยตรวจสอบมีการประชุมหารือร่วมกันอย่างสม่ำเสมอ เพื่อร่วมกันวางนโยบายและแนวทางทั้งข้อแนะนำสนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๗.๔) เพิ่มบทบาทหน่วยกำกับดูแลในการให้คำปรึกษาหารือ ติดตามประเมินผลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และช่วยแก้ไขปัญหากรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถูกหักท้วงจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตลอดจนเพิ่มมาตรการป้องกันการทุจริตให้เข้มข้นมากขึ้น และเพิ่มบทลงโทษต่อผู้กระทำการทุจริต เช่น จัดให้มีศูนย์ข้อมูลกลางจัดเก็บเอกสารสำคัญในการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น

๗.๕) กรณีสมาชิกสภาท้องถิ่นปฏิบัติการณ์ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ศรี หรือตำแหน่ง หรือแก่ท้องถิ่น หรือแก่ราชการ ควรให้หน่วยกำกับดูแลสามารถสั่งให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งได้ โดยคำสั่งของหน่วยกำกับดูแลให้เป็นที่สุด

๗.๖) ควรเร่งรัดออกกฎและระเบียบให้รวดเร็ว เพื่อรองรับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างทันการณ์ด้วย

๗.๗) ส่งเสริมและวางแนวทางให้ทีมตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทยตั้งขึ้นอยู่แล้วในปัจจุบัน ได้ทำหน้าที่เชื่อมโยงกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินส่งเสริมพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยตรวจสอบดังกล่าวด้วย

๗.๘) กรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบและมีข้อทักท้วง ควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเข้ามามีบทบาทในการวินิจฉัยประเด็นปัญหาดังกล่าว และดำเนินการให้มีการแก้ไขตั้งแต่แรก

๗.๙) หน่วยกำกับดูแลตรวจสอบการตั้งงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสม โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอ แผนพัฒนาจังหวัด และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งนโยบายรัฐบาลด้วย

๗.๑๐) ควรทบทวนกฎและระเบียบใด ๆ ให้กำหนดอำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น เช่น กรณีการออกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านวัฒนธรรมและจารีตประเพณี ควรกำหนดรายละเอียดให้ชัดเจนมากขึ้นว่ามีความหมายและกินความกว้างขวางเพียงใด ภารกิจใดที่ทำได้หรือทำไม่ได้ เป็นต้น

๗.๑๑) ควรทบทวนการกำหนดมาตรฐานกลางด้านการจัดกิจกรรมส่งเสริมศาสนา ศิลปวัฒนธรรมและจารีตประเพณีท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันกำหนดให้จัดกิจกรรมต่าง ๆ ได้ตามประเพณีและวันสำคัญในแต่ละเดือน โดยให้ครอบคลุมประเพณีท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ตามความเหมาะสมและอาจให้ผู้เชี่ยวชาญในพื้นที่ เช่น วัฒนธรรมจังหวัดร่วมกับภาคประชาชนในพื้นที่ ร่วมกันพิจารณาเพื่อนำไปสู่การประกาศกำหนดให้ชัดเจนว่าวัฒนธรรมท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ที่ควรสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดกิจกรรมและเบิกจ่ายงบประมาณได้ควรมีอะไรบ้าง เป็นต้น

๗.๑๒) กรณีที่สภาท้องถิ่นได้ออกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติแล้ว ซึ่งถือเป็นกฎหมายลำดับรองจากกฎหมายจัดตั้ง หน่วยกำกับดูแลไม่จำเป็นต้องออกระเบียบรองรับอีก เพราะศักดิ์ของข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติควรเทียบเท่ากฎกระทรวง เนื่องจากเป็นการออกตามกฎหมายจัดตั้ง ทั้งนี้ ควรแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับเรื่องนี้ด้วย

๗.๑๓) ควรเสนอรัฐบาลให้กำหนดเรื่องการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นวาระแห่งชาติ เพื่อแสดงให้เห็นถึงการที่รัฐบาลให้ความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่น

## ๘) หน่วยตรวจสอบ (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน)

๘.๑) การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินควรยึดหลัก ๕ ประการ ได้แก่ (๑) เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ทั้งนี้ กรณีที่เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนภูมิภาค ควรยึดเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ (๒) เหตุผลความจำเป็นและความแตกต่างของแต่ละท้องถิ่นและแต่ละพื้นที่ ซึ่งไม่ควรใช้มาตรฐานการตรวจสอบเดียวกันทั่วประเทศ (๓) เคารพในบทบาท อำนาจ และหน้าที่ของสภาท้องถิ่น และฝ่ายบริหารของท้องถิ่น (๔) คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมที่จะเกิดกับประชาชน รวมทั้งประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความเสียหายที่จะเกิดขึ้นหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ดำเนินการกิจนั้น ๆ และ (๕) ให้ความสำคัญต่อการตรวจสอบการทุจริตเป็นหลัก

๘.๒) ควรปรับปรุงในเรื่องแนวคิดการตรวจสอบและวิธีการให้ได้มาตรฐาน โดยควรสร้างกรอบมาตรฐาน มาตรการ แนวทาง วิธีการ และคู่มือที่ชัดเจนเพื่อลดการใช้ดุลพินิจในการตรวจสอบ เพื่อให้แนวคิดในการตรวจสอบตรงกันกับทุกฝ่าย และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้งบประมาณที่สามารถวัดความคุ้มค่าได้ นอกจากนี้ การตรวจสอบควรตามทันเทคนิคและวิธีการบริหารที่มุ่งประสิทธิภาพ เช่น การจ้างเหมาเอกชนผู้เชี่ยวชาญมารับงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการ ซึ่งจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์กว่าการดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

๘.๓) การตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินควรจัดกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการระดับดีเด่น ระดับปานกลาง และระดับที่ต้องให้ความระมัดระวัง เพื่อให้การตรวจสอบแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดประสิทธิภาพสูงสุด และเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความตื่นตัวในการบริหารจัดการหน่วยงานของตนให้มีประสิทธิภาพและไม่อยู่ในภาวะเสี่ยง

๘.๔) การตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินควรเป็นการส่งเสริมการสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เน้นการส่งเสริมธรรมาภิบาลและประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับมากกว่าการตรวจสอบในรายละเอียดปลีกย่อย และการตรวจสอบควรมองภาพรวมทั้งประเทศและประโยชน์ของประชาชน รวมทั้งสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ การตรวจสอบควรเป็นการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการอย่างคุ้มค่าและคุ้มทุน (economy of scale) ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและการบริหารเพื่อความเป็นเลิศ

๘.๕) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินควรขยายผลการทำบันทึกข้อตกลงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ในการจัดทำงบประมาณแบบธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ครอบคลุมทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะข้อตกลงดังกล่าวเป็นเครื่องมือสร้างประสิทธิภาพและธรรมาภิบาลการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ นอกจากนี้ ควรมีการทำบันทึกข้อตกลงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้งบประมาณตามอำนาจหน้าที่และตามจำนวนเงินที่กำหนดไว้ แต่หากงบประมาณเกินกว่าที่มีการกำหนดไว้ ควรมีคณะกรรมการระดับจังหวัดเป็นผู้ช่วยในการกำกับดูแลและพิจารณา

๘.๖) ควรวางระบบการประชุมหรือทำความเข้าใจร่วมกันระหว่างกระทรวงมหาดไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ในประเด็นที่เป็นปัญหาข้อกฎหมายหรือหาแนวทางต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกัน และเพื่อให้การตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่น

๘.๗) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินควรมีหน่วยให้บริการให้คำปรึกษา (advisory service) แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะต่าง ๆ เช่น มี call center ช่วยให้คำปรึกษาในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้งบประมาณ ช่วยให้คำปรึกษากรณีที่ถูกหรือระเบียบเขียนไว้ไม่ชัดเจน เป็นต้น

๘.๘) การตรวจสอบเรื่องเดียวกันแต่ต่างพื้นที่ หรือการตรวจสอบกรณีที่เป็นเรื่องเดียวกันแต่ท้องถิ่นก็ทำและส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคก็ทำ ควรมีเกณฑ์การตรวจสอบที่เป็นมาตรฐานกลางควบคู่กับเกณฑ์เฉพาะพื้นที่ เพราะภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ย่อมขึ้นกับความจำเป็น เจตนารมณ์ ความเหมาะสม และขนบธรรมเนียมประเพณีของแต่ละท้องถิ่น

๘.๙) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินควรให้ความสำคัญต่อเจตนารมณ์ของการสืบทอดวัฒนธรรมและประเพณีต่าง ๆ ของท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ หากไม่ได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เป็นจารีตประเพณีที่ปฏิบัติสืบต่อกันมา ควรถือเป็นกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ นอกจากนี้ ควรเข้าใจข้อเท็จจริงว่าประชาชนจะมีการย้ายถิ่นฐานหรือมีการเคลื่อนย้ายไปทำงานในพื้นที่อื่นมาก ซึ่งย่อมจะนำวัฒนธรรมหรือประเพณีปฏิบัติของกลุ่มชนตนเองติดตัวไปปฏิบัติในพื้นที่อื่นและจะมีการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมกับคนในพื้นที่ด้วย ซึ่งถ้าไปกำหนดว่าประเพณีนี้ต้องเป็นของคนในพื้นที่นี้ก็อาจนำมาซึ่งความไม่เข้าใจกันของคนที่มีวัฒนธรรมประเพณีต่างกันที่อยู่ในพื้นที่เดียวกันได้

๘.๑๐) กรณีที่มีปัญหาฉุกเฉินเร่งด่วน เช่น ปัญหาด้านภัยพิบัติ ควรทำความเข้าใจว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องเข้าไปให้ความช่วยเหลือ ทั้งนี้ควรวางแผนปฏิบัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปแก้ปัญหาก่อน เพราะอยู่ในพื้นที่และใกล้ชิดกับปัญหามากที่สุด และเป็นหน้าที่อยู่แล้วตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะ และกรณีที่จำเป็นต้องอาศัยการสนับสนุนจากส่วนภูมิภาค จึงค่อยขอรับการสนับสนุน ซึ่งนับว่าเป็นการทำงานร่วมกันและหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อน และกรณีนี้ก็ไม่ควรถูกชักท้วง เป็นต้น

๘.๑๑) กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการใด ๆ หรือได้รับคำขอความร่วมมือตามนโยบายรัฐบาลหรือการดำเนินการที่เกี่ยวกับวันสำคัญของชาติ ควรสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้ และไม่ควรมีการชักท้วง

๘.๑๒) กรณีที่สภาท้องถิ่นได้ออกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติแล้ว ซึ่งถือเป็นกฎหมายลำดับรองจากกฎหมายจัดตั้ง การจัดบริการสาธารณะตามข้อบัญญัติดังกล่าวสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่ควรมีการชักท้วง เพราะถือเป็นกฎหมายที่ผ่านความเห็นจากสภาท้องถิ่นและเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาลงนามให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติเพื่อประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

๘.๑๓) กรณีที่เกิดปัญหาด้านการตีความของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในเรื่องการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรใช้กลไกที่มีอยู่แล้ว เช่น คณะกรรมการการกระจายอำนาจ มีอำนาจที่จะวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวก่อนที่จะมีการดำเนินการส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือศาลปกครองต่อไป ซึ่งที่ผ่านมามักใช้เวลานานหรืออาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่จะวินิจฉัย เป็นต้น

#### ๙) การพัฒนาการบริหารภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๙.๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรบริหารงานโดยยึดหลักความถูกต้องและเป็นไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบต่าง ๆ ยึดหลักธรรมาภิบาลโดยเคร่งครัด โดยเฉพาะควรดูแลการบริหารการเงินและการใช้จ่ายงบประมาณให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือระเบียบ มีความโปร่งใส และคุ้มค่า

๙.๒) โดยหลักการกระจายอำนาจมีเจตนารมณ์ที่จะให้มีการกระจายอำนาจอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ซึ่งรวมถึงด้านวัฒนธรรมและประเพณี เว้นแต่บทบาททางด้านด้านการทหาร ด้านการต่างประเทศ ดังนั้น ควรสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการดำเนินภารกิจที่เป็นการสืบทอดวัฒนธรรมประเพณีอันดีงามหรือดั้งเดิมของแต่ละท้องถิ่น เช่น พิธีรดน้ำดำหัวเพื่อส่งเสริมความกตัญญูของบุตรหลาน และความอบอุ่นของครอบครัว ทั้งนี้ กิจกรรมเหล่านี้ต้องส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการกันเอง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปสนับสนุน

ตามความจำเป็นและเหมาะสมภายใต้ระเบียบปฏิบัติที่กำหนด นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ก็ควรดำเนินการกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับวัฒนธรรมและประเพณี ให้เหมาะสมและตามความจำเป็น เป็นต้น

๙.๓) ปัญหาอันเกิดจากการบริหารแผนงานและงบประมาณที่ไม่เป็นไปตามแผนพัฒนา หรือขาดประสิทธิภาพและความคุ้มค่า หลายกรณีก็เกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรพิจารณาทบทวนการบริหารงานของตนให้มีความถูกต้อง และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลด้วย

๙.๔) ด้านความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนกลางและ ส่วนภูมิภาคควรแบ่งอำนาจหน้าที่และภารกิจให้ชัดเจนมากขึ้น และควรปรับปรุงวิธีการบริหารงาน ร่วมกัน เช่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโอกาสเข้าร่วมประชุมกับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมากขึ้น โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

๙.๕) การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งทุกประเภทในแต่ละจังหวัด ควรปรับปรุงในเรื่องการบูรณาการและการประสานให้สอดคล้องกันมากขึ้น

๙.๖) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรรวมตัวกันในการช่วยกันดูแลซึ่งกันและกัน เช่น กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศอังกฤษที่รวมตัวกันเป็นชมรมให้ทำหน้าที่ช่วยเหลือ ดูแลท้องถิ่นด้วยตนเองไม่ให้เกิดปัญหาต่าง ๆ เช่น การทำงานที่ไม่คุ้มค่าเพื่อให้การถูกตรวจสอบ และท้วงติงเกิดขึ้นน้อยที่สุด ซึ่งในกรณีประเทศไทยอาจนำรูปแบบนี้มาใช้โดยวางแผนเป็นขั้นเป็นตอน เป็นต้น

๙.๗) สมาคม/สันนิบาตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีบทบาทในการสนับสนุน ส่งเสริมและเป็นภูมิคุ้มกันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

๙.๘) ฝ่ายประจำและฝ่ายการเมืองของท้องถิ่นควรพิจารณาปรับปรุงให้การบริหารงาน ร่วมกันเป็นไปอย่างราบรื่นและมีกลไกช่วยในการถ่วงดุลอำนาจกันอย่างเหมาะสม รวมทั้งปรับปรุง วิธีการบริหารและควบคุมการใช้งบประมาณให้เกิดความคุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุด และมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้

๙.๙) ส่งเสริมให้สภาท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้นในการตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงาน ของฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเร่งรัดในการออกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกฎหมายจัดตั้ง และกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักธรรมาภิบาลอย่างเคร่งครัด

๙.๑๐) ควรปรับปรุงระบบการเลือกตั้งและที่มาของสมาชิกสภาท้องถิ่นและระบบ การแต่งตั้งฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ได้คนดีมีคุณธรรม เห็นแก่ประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง

๙.๑๑) สร้างกลไกที่จะส่งเสริมและปกป้องผู้บริหารท้องถิ่นให้กล้ายืนหยัดที่จะจัดบริการสาธารณะถ้าเห็นว่าถูกต้อง มีเหตุผล และเกิดประโยชน์ต่อประชาชน ซึ่งหากไม่ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวอาจเกิดความเสียหายต่อประชาชน พร้อมทั้งวางแนวทางยกย่องและเผยแพร่ผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นตัวอย่างของความกล้าหาญให้กว้างขวาง

๙.๑๒) ด้านฝ่ายการเมืองท้องถิ่นควรมีกลไกการพัฒนาและประเมินการเข้าสู่ตำแหน่งของฝ่ายการเมืองโดยมีกระบวนการเตรียมบุคคลที่จะเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นหลังจากได้รับการเลือกตั้งแล้ว โดยจัดให้มีการอบรมระยะสั้นก่อนเข้ารับหน้าที่ในหลักสูตรการฝึกอบรมซึ่งควรบรรจุเรื่องงานในหน้าที่ คุณธรรมจริยธรรม ความรับผิดชอบ ฯลฯ และให้มีการกำหนดตัวชี้วัดสมรรถนะและคุณลักษณะของฝ่ายการเมือง เช่น การมีโมโนสุจริต การทำได้ตามวิสัยทัศน์ ความสามารถในการเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้หน่วยงานกำกับดูแลและประชาชนเป็นผู้ประเมิน เป็นต้น

#### ๑๐) หน่วยถ่ายโอน

๑๐.๑) หน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจควรถ่ายโอนทั้งอำนาจ หน้าที่ งบประมาณ บุคลากร และทรัพยากรอื่น ๆ ให้ครบถ้วนสมบูรณ์อย่างเป็นระบบตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามมติคณะรัฐมนตรี เพื่อจะได้ไม่มีปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องปรับปรุงวิธีการและกลยุทธให้มีการกระจายทั้งอำนาจ หน้าที่ และทรัพยากรลงไปสู่ท้องถิ่นอย่างครบถ้วนสมบูรณ์

๑๐.๒) หากกำหนดให้มีการถ่ายโอนแล้ว ยังไม่มีการถ่ายโอน ควรต้องมีมาตรการใด ๆ มาเร่งรัดและลงโทษ และเมื่อถ่ายโอนครบถ้วนแล้วก็ควรมีการออกระเบียบคณะรัฐมนตรีรองรับ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการกิจได้ตามที่กำหนด ลดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น และเพื่อประสิทธิภาพในการตรวจสอบด้วย

๑๐.๓) ควรเร่งรัดให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นให้มากที่สุด โดยเฉพาะเรื่องการจัดบริการสาธารณะ

๑๐.๔) หน่วยงานที่จะถ่ายโอนภารกิจควรจัดทำแผนการถ่ายโอน และแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับทราบ ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดทำแผนเตรียมความพร้อมรองรับภารกิจที่จะถ่ายโอน เช่น การจัดโครงสร้างหน่วยงาน การจัดอัตรากำลังเครื่องมือ เป็นต้น

๑๐.๕) ควรกำหนดขนาดของภารกิจที่จะถ่ายโอนให้ชัดเจน เช่น โรงเรียนที่มีขนาดเล็ก ควรโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

๑๐.๖) ภารกิจที่ส่วนราชการจะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรปรับปรุงซ่อมแซมให้ดีพร้อมก่อนที่จะถ่ายโอนหรือจัดสรรงบประมาณในการซ่อมบำรุงให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

๑๐.๗) เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจแล้ว หน่วยถ่ายโอนควรช่วยเตรียมความพร้อมเป็นพี่เลี้ยงให้คำแนะนำ ปรีกษา และติดตามการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อช่วยเหลือสนับสนุนอย่างเหมาะสม

๑๐.๘) ควรเร่งรัดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ให้ดำเนินการจัดทำร่างแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. .... และให้หน่วยงานที่ต้องถ่ายโอนภารกิจเร่งรัดการถ่ายโอนภารกิจให้เป็นไปตามกฎหมายและร่างแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๓)

๑๐.๙) คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ควรเร่งออกประกาศว่าด้วยภารกิจที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

#### ๑๑) กลไกภาคประชาชน

๑๑.๑) ควรให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน การตรวจสอบ และการประเมินผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ในกระบวนการจัดทำแผนงานประจำปี การจัดงบประมาณดำเนินการตามโครงการ การจัดซื้อจัดจ้าง การดำเนินงานบริการสาธารณะ การสร้างความโปร่งใสในการทำงาน การตัดสินใจว่าอะไรที่ท้องถิ่นทำได้หรือทำไม่ได้ การประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น โดยควรกำหนดบทบาทหน้าที่ให้ชัดเจน และมีกฎหมายรองรับบทบาทดังกล่าว โดยจัดตั้งในรูปคณะกรรมการ (หรืออาจเรียกว่าสภาพลเมืองในระดับจังหวัดหรือในระดับพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีจำนวนตามความจำเป็น และไม่ควรมีหลายชุด) ประกอบด้วย กรรมการ ๕ ฝ่าย (คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากหลายภาคส่วนในแต่ละจังหวัด) ได้แก่ ผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนภาคประชาชน ผู้แทนนักวิชาการ ผู้แทนภาคธุรกิจหรือภาคเอกชน และผู้แทนผู้นำทางศาสนา ให้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่การวางแผนช่วยพิจารณาถ้อยแถลงนโยบาย/แผนงาน/โครงการ/งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินการและการตรวจสอบประเมินผล รวมทั้งการเข้าช่วยแก้ปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และวินิจฉัยตีความในกรณีที่ถูกตรวจสอบและทักท้วงในเรื่องการบริหารจัดการ

๑๑.๒) กำหนดขั้นตอนและกระบวนการให้ภาคประชาชนสามารถถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ง่ายขึ้น

๑๑.๓) ควรปรับปรุงกฎหมายสภาองค์กรชุมชนให้เป็นกฎหมายเชิงบังคับเพื่อให้สภาองค์กรชุมชนสามารถผลักดัน หรือเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นได้



(หมายเหตุ : กลไกแม่น้ำ ๕ สาย หมายถึง กลไกภาคประชาชน ได้แก่ คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากหลายภาคส่วนในแต่ละจังหวัด)

### ๑๒) กลไกส่งเสริมการตรวจสอบเชิงสมานฉันท์

ควรจัดตั้งคณะกรรมการ ๔ ฝ่าย ระหว่างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นกลไกหรือเวทีสำหรับการหารือ แก้ไขปัญหา/ข้อยุติ/ริเริ่มแนวทางการตรวจสอบเชิงสมานฉันท์ รวมทั้งพิจารณาฎหรือระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ เข้าใจตรงกัน โดยมีการประชุมหารือร่วมกันอย่างสม่ำเสมอและมีกฎหมายรองรับ

### ๔.๓ ข้อเสนอแนะด้านการพัฒนาโครงสร้าง

สำหรับข้อเสนอด้านการพัฒนาโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในเบื้องต้น เห็นว่าเป็นเรื่องที่ต้องการการศึกษาวิเคราะห์อย่างละเอียด จึงยังไม่อาจมีข้อเสนอในช่วงเวลาที่จำกัดได้ แต่อย่างไรก็ดี มีข้อเสนอเบื้องต้นดังนี้

๔.๓.๑ การจะปรับปรุงด้านโครงสร้างควรยึดหลักความสมดุลระหว่างความเป็นอิสระ และประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔.๓.๒ หากเห็นว่าควรคงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ประเภทและจำนวน) ไว้ตามเดิมจะควรปรับปรุงประสิทธิภาพในเรื่องใดบ้าง ทั้งนี้ หากเห็นว่าควรปรับปรุงก็อาจต้องพิจารณาว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีกี่ประเภท จะมีจำนวนเท่าใด และต้องปรับปรุงในเรื่องใดบ้าง เช่น การปรับปรุงอำนาจหน้าที่ที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานอย่างประสานงาน และบูรณาการกัน เป็นต้น

๔.๓.๓ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภทหรือประเภทเดียวกันแต่มีขนาดต่างกัน ควรมีบทบาทหน้าที่ต่างกัน และควรกำหนดอำนาจหน้าที่ให้เหมาะสมกับขนาดขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

๔.๓.๔ การจะยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลและเปลี่ยนชื่อเป็นเทศบาลนั้น ควรพิจารณา ถึงเหตุผลความจำเป็นและความคุ้มค่าด้วย

-----

หน้าว่าง

## บทที่ ๕

### บทสรุปของคณะกรรมการวิสามัญ

การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ผ่านมา นั้น จะเห็นได้ว่าได้ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในวงกว้าง อย่างไรก็ดี เราคงไม่ปฏิเสธว่าสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมุ่งเน้นการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินโดยยึดถือกฎหมาย กฎ และระเบียบให้เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมาย และมีความคุ้มค่า ในขณะที่การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมุ่งเน้นประโยชน์สูงสุดที่ประชาชนจะพึงได้รับจากการบริการสาธารณะเป็นสำคัญ ดังนั้น โดยที่ทั้งสององค์กรต่างมีเจตนารมณ์การทำงานตามภาระหน้าที่ของตน ทำให้ในหลายกรณีก่อให้เกิดความเข้าใจที่ไม่สอดคล้องกัน และการทักท้วงก็ทำให้การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความคล่องตัว และส่งผลกระทบต่อการจัดบริการสาธารณะด้วย

ด้วยเหตุนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินขึ้น เพื่อทำหน้าที่พิจารณาถึงปัญหาที่มีการทักท้วงที่เกิดขึ้นดังกล่าวพร้อมทั้งเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยคณะกรรมการวิสามัญได้ตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมา ๓ คณะ เพื่อทำหน้าที่ ๑) รวบรวมข้อมูลปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทักท้วง ๒) ศึกษาปัญหาข้อกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอุปสรรคและนำไปสู่การทักท้วงของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินพร้อมทั้งข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงแก้ไข และ ๓) ศึกษาปัญหาด้านการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการ เพื่อให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล และไม่เกิดปัญหาในการทำงานจนนำไปสู่การถูกทักท้วง

การศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวิสามัญ โดยคณะอนุกรรมการทั้ง ๓ คณะดังกล่าวข้างต้น มีเจตนารมณ์สำคัญที่จะส่งเสริมให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างถูกต้อง สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ขณะเดียวกันก็ให้ความสำคัญต่อการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการพัฒนาปรับปรุงระบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การลดปัญหาการทักท้วง โดยเคารพและให้ความสำคัญต่อหลักการความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ทั้งนี้ ปัญหากรณีที่ต้องคัดกรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกหักหักจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่ใช่ปัญหาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองเท่านั้น หากแต่มีความเกี่ยวข้องกับกลไกและระบบต่าง ๆ คณะกรรมาธิการวิสามัญจึงได้จัดทำข้อเสนอแนะที่มุ่งเน้นการพัฒนาปรับปรุงบทบาทหน้าที่และวิธีการทำงานของกลไกที่เกี่ยวข้องทุกกลไกให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพเต็มตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ ทำงานได้มาตรฐาน สามารถเป็นที่พึ่งและเป็นภูมิคุ้มกันให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ หน่วยกำกับดูแล คือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หน่วยตรวจสอบคือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หน่วยถ่ายโอน คือ กระทรวงและกรมต่าง ๆ และที่สำคัญคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ต้องปรับปรุงพัฒนาทั้งระบบและกลไกการทำงาน ตลอดจนบุคลากรให้สามารถทำงานได้อย่างสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลด้วย โดยมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย จากการศึกษาของคณะกรรมาธิการวิสามัญพบว่าข้อหักหักที่สำคัญของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การใช้จ่ายเงินโดยไม่มีการเปรียบเทียบให้เบิกจ่ายเงินและการเบิกจ่ายเงินนั้นไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเสนอให้กระทรวงมหาดไทยเร่งดำเนินการออกระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ครอบคลุมกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริการสาธารณะ และเสนอให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนกระจายอำนาจให้สมบูรณ์ เพื่อลดปัญหาการตีความเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะเพื่อการแก้ไขและพัฒนาระบบและกลไกเพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อลดการหักหักของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ในเรื่องการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้โดย ในระยะสั้น สามารถดำเนินการได้ทันที เช่น การให้กลไกภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทช่วยสนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสร้างกลไกตรวจสอบเชิงสมานฉันท์ การส่งเสริมให้การกำกับดูแลของหน่วยกำกับดูแลมีความเข้มแข็งและเป็นภูมิคุ้มกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น การสร้างเอกภาพหน่วยกำกับดูแลและตรวจสอบ การถ่ายโอนภารกิจให้เป็นไปตามกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรี การปรับปรุงมาตรฐานการตรวจสอบ การปรับปรุงการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล การปรับปรุงคุณภาพบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ในระยะยาว จำเป็นต้องดำเนินการให้เกิดผลและควรเร่งรัดดำเนินการ เช่น การแก้ไขกฎหมาย กฎ หรือระเบียบเพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน การปรับปรุงเอกภาพด้านองค์กรกลางและการบริหารงานบุคคล การปรับปรุงด้านการจัดเก็บภาษีและการจัดสรรเงินอุดหนุน เป็นต้น

ข้อเสนอแนะที่ควรดำเนินการต่อไป สภานิติบัญญัติแห่งชาติควรตั้งคณะกรรมการกำกับและขับเคลื่อนให้มีการนำข้อเสนอของคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญไปสู่การปฏิบัติอย่างเกิดผลต่อไป โดยเชิญทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องมาหารือและทำข้อตกลงร่วมกันที่จะไปดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องของตนภายใต้เงื่อนไขด้านเวลา และต้องมีการติดตามผลและรายงานรัฐบาลด้วย

การแก้ไขและพัฒนาทั้งในระยะสั้นและระยะยาวข้างต้นจะเกิดผลได้นั้น ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องควรปรับทัศนคติและมีกรอบแนวคิดในเรื่องบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจที่ตรงกันก่อน โดยเฉพาะการตระหนักว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะทั้งหมด เพราะใกล้ชิดประชาชนและรู้ปัญหาในพื้นที่ดีที่สุด และจะต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล หน่วยกำกับดูแล หน่วยตรวจสอบ หน่วยถ่ายโอน ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และที่สำคัญก็คือกลไกภาคประชาชนควรเข้ามามีบทบาทในการช่วยสนับสนุนและทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะเกิดประโยชน์สูงสุดและสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง

ยิ่งไปกว่านั้น ควรเสนอรัฐบาลให้กำหนดเรื่องการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นวาระแห่งชาติ เพื่อแสดงให้เห็นถึงการที่รัฐบาลให้ความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่น

นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอแนะจากการหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและผู้บริหารระดับสูง และการจัดการประชุมหารือร่วม ๔ ฝ่าย ดังต่อไปนี้

ข้อเสนอที่สำคัญจากการหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและผู้บริหารระดับสูง คือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะดำเนินการตั้งคณะกรรมการกลางชั้นชุดหนึ่ง โดยมีผู้แทนจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนของหน่วยตรวจสอบ หน่วยกำกับดูแล และหน่วยปฏิบัติ เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

ข้อเสนอที่สำคัญจากการประชุมหารือร่วม ๔ ฝ่าย คือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะดำเนินการตั้งคณะทำงานขึ้นมาเพื่อพิจารณาเรื่องระเบียบที่ยังไม่ออกและที่ออกไปแล้วซึ่งมีอยู่จำนวนมาก โดยให้มีผู้แทนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะใช้เวลาในการดำเนินการประมาณ ๑ ปี

-----

หน้าว่าง

ภาคผนวก

หน้าว่าง

## ภาคผนวก ๑

ญัตติเรื่อง ขอเสนอตั้งคณะกรรมการวิสามัญ กระทำกิจการ

พิจารณาสอบสวน หรือศึกษา

เรื่อง

การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

หน้าว่าง

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
 ปฏิบัติหน้าที่  
 สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
 เลขรับ ๖๓๓๖  
 วันที่ ๑๕ มิ.ย. ๒๕๕๖  
 เวลา ๑๐:๓๗ น.

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
 ถนนอุทองใน กทม. ๑๐๓๐๐

วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๘

เรื่อง ขอเสนอญัตติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษา  
 เรื่อง การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงิน  
 แผ่นดิน

กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองรูปแบบหนึ่งอันเกิดจาก  
 การที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ  
 ได้มีโอกาสในการปกครองตนเอง เลือกผู้บริหารของท้องถิ่นด้วยตนเอง และร่วมกำหนดทิศทาง  
 ในท้องถิ่นของตนให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยรัฐธรรมนูญ  
 แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และ พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็ได้ให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น  
 โดยบัญญัติรับรองหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นเอาไว้ และในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
 พ.ศ. .... ที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในขณะนี้ ก็ยังได้  
 บัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้เช่นเดียวกัน โดยบัญญัติไว้ใน ภาค ๒ ผู้นำการเมืองและระบบ  
 ผู้แทนที่ดี หมวด ๗ การกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น มาตรา ๒๑๑ - มาตรา ๒๑๖

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นเช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น คือ  
 จะต้องได้รับการตรวจสอบความถูกต้องของการปฏิบัติหน้าที่ การใช้อำนาจหน้าที่ หรือแม้แต่  
 การใช้จ่ายเงินที่จะดำเนินการตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยองค์กรปกครอง  
 ส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยรับตรวจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน  
 แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔ โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินสามารถตรวจสอบได้ทั้ง  
 กระบวนการและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน

อย่างไรก็ตาม จากการดำเนินการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครอง  
 ส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ผ่านมา พบว่าในบางกรณีนั้นเป็นการตรวจสอบ  
 ที่เคร่งครัดจนเกินไป จนเสมือนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนั้นไปกำหนดกรอบการใช้จ่ายเงิน  
 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียเอง ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรปกครอง  
 ส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เช่น กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการแข่งขันกีฬา ซึ่งเป็นอำนาจ

กลุ่มการบริหารทั่วไป  
 วันที่ ๕๓๗, ๕๘ วันที่ ๒๖ มิ.ย. ๕๖  
 เวลา ๑๐.๕๗ น. ถึง พ.ร.บ.  
 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

(โปรดพลิก)


หน้าที่หนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถกระทำได้ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เชิญผู้แทนจากต่างประเทศมาร่วมเข้าแข่งขันด้วย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกลับเห็นว่าเรื่องการเชิญต่างประเทศมาแข่งขันนั้น ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่เป็นภารกิจระดับชาติ การใช้จ่ายเงินในกรณีดังกล่าวจึงไม่ถูกต้อง หรือ กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดงานเทศกาลสงกรานต์ อันถือเป็นการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมอันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้มีการซื้อขนน้ำและผ้าขนหนูมาแจกจ่ายแก่ประชาชนด้วย กรณีนี้ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นว่า การซื้อขนน้ำและผ้าขนหนูมาแจกจ่ายแก่ประชาชนนั้น ไม่คุ้มค่าและไม่เกี่ยวกับการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การใช้จ่ายดังกล่าวจึงไม่ถูกต้อง เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า การดำเนินการตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินที่เคร่งครัดจนเกินไป นำมาซึ่งปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการหรือใช้จ่ายเงินในเรื่องใด ก็ต้องกลัวว่าจะไปขัดกับแนวทางที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบหรือไม่ อีกทั้งการตรวจสอบที่เคร่งครัดของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนั้นก็จะเป็นการกลายเป็นกรอบการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่นและกลายเป็นเสมือนผู้วางนโยบายการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียเอง ซึ่งถือเป็นการลดทอนความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีนัยยะสำคัญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ข้าพเจ้า นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์ และคณะ จึงขอเสนอญัตติตามนัยแห่งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๓๘ เพื่อให้ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษา เรื่อง การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีกำหนดเวลา ๑๘๐ วัน

สำหรับเหตุผลและรายละเอียดเพิ่มเติมจะได้ชี้แจงในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป


ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง


  
ผู้เสนอญัตติ  
(นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์)  
สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

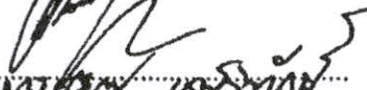
กลุ่มงานพระราชบัญญัติ  
รับที่..... ๕ / ๒๕๕๗  
วันที่ ๒๖ / ๖ / ๒๕๕๗  
เวลา..... ๑๐.๕๐ น.

สำนักการประชุม


ผู้รับรองญาติ เรื่อง ขอเสนอญาติให้ตั้งคณะกรรมการวิชาการวิสามัญ กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษา เรื่อง การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน


๓.   
( วัชร มณฑลวิเศษ )  
หมายเลขสมาชิก 126 ✓

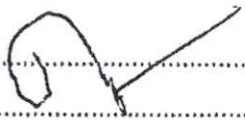
๖.   
( นิ่มกมล อมรรัตนพงศ์ ) ✓  
หมายเลขสมาชิก..... ✓


๓.   
( นางพาริษา ใจศรีภักดิ์ )  
หมายเลขสมาชิก 207 ✓


๔. ๗๐6  
( ..... )  
หมายเลขสมาชิก 046 ✓

๕.   
( อรสา อธิมาพรณี )  
หมายเลขสมาชิก 020 ✓

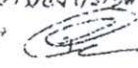
๖.   
( นพ.ทวีป บุบผะรังสรรค์ )  
หมายเลขสมาชิก 026 ✓

๗.   
( ..... )  
หมายเลขสมาชิก 107 ✓

๘.   
( วิมล ใจงาม )  
หมายเลขสมาชิก 120 ✓

๙.   
( สมจิตา ใจดีใจงาม )  
หมายเลขสมาชิก 149 ✓

๑๐. อรสา อธิมาพรณี  
( อรสา อธิมาพรณี )  
หมายเลขสมาชิก 186 ✓

รองเลขาธิการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน  
  
( น.ส. สุภาวดี ธีระวัฒน์ )  
25 มี.ค. 58

หน้าว่าง

## ภาคผนวก ๒

หนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่

สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ด่วนที่สุด ที่ สว(สนช) ๐๐๐๗/ว ๓๘๖๗

ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ขอเชิญประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา  
การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

และหนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่

สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ที่ สว(สนช) ๐๐๐๗/๗๕๒๖ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ให้ขยายระยะเวลาการพิจารณาศึกษาการตรวจสอบ

การใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

เป็นครั้งที่หนึ่ง ออกไปอีก ๓๐ วัน

หน้าว่าง

# ตัวหนังสือ

ที่ สว(สนช) ๐๐๐๗/ว ๓ ส ๕๐๗



- ๑๐๗ -

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการ  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
ถนนอุทองใน กทม. ๑๐๓๐๐

๒ กรกฎาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ขอเชิญประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

เรียน กรรมการธิการ

สิ่งที่ส่งมาด้วย ญัตติเรื่อง ขอเสนอญัตติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษา เรื่อง การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

ด้วยในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๔๑/๒๕๕๘ วันศุกร์ที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติเรื่อง ขอเสนอญัตติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษา เรื่อง การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งนายวัลลภ ตังคณานุรักษ์ เป็นผู้เสนอ

ในการนี้ ที่ประชุมได้เห็นชอบให้แก้ไขชื่อญัตติดังกล่าวเป็นว่า “ญัตติเรื่อง ขอเสนอญัตติตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน” และตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาศึกษาตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๓๘ ประกอบด้วย

- |                                  |                                   |
|----------------------------------|-----------------------------------|
| ๑. นายกิตติศักดิ์ รัตนวราหะ      | ๒. ศาสตราจารย์จรัส สุวรรณมาลา     |
| ๓. นางจิราภรณ์ เล้าเจริญ         | ๔. นายณัฐเมศวร์ เรืองพิชย์พร      |
| ๕. นายธีรวุฒิ กลิ่นกุสม          | ๖. นายนิพนธ์ นราพิทักษ์กุล        |
| ๗. นายนิพนธ์ บุญญามณี            | ๘. นางนิพัทธา อมรรัตนเมธา         |
| ๙. นายบัญญัติ จันทน์เสนะ         | ๑๐. พลตำรวจเอก พัชรวาท วงษ์สุวรรณ |
| ๑๑. นายพันธุ์ชัย วัฒนชัย         | ๑๒. นายมณฑิร บุญตัน               |
| ๑๓. นายมรรณพ เดชวิทักษ์          | ๑๔. นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์        |
| ๑๕. รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย | ๑๖. พลเอก ศุภวุฒิ อุดมะ           |
| ๑๗. ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ | ๑๘. นายสีมา สีมานันท์             |
| ๑๙. ศาสตราจารย์อุดม ทุมโฆสิต     |                                   |

อนึ่ง ที่ประชุมได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติ

คณะกรรมการธิการ ...

คณะกรรมการฯ จะได้มีการประชุมครั้งแรกในวันพุธที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘  
เวลา ๑๕.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๓๐๗ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

จึงเรียนยืนยันมาเพื่อโปรดทราบ และขอเชิญท่านไปร่วมประชุมตามกำหนดวัน เวลา  
และสถานที่ดังกล่าวข้างต้น

ขอแสดงความนับถือ



(นายไพโรจน์ โพธิ์ไสย)

รองเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติราชการแทน

เลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำนักงานประชุม

โทรศัพท์ ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๕๑ - ๒

โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๕๒



- ๑๐๙ -

## บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๗๘-๙

ที่ สว(ธคท)(กมรท)๐๐๑๐/๒๕๖๙ วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ขอขยายเวลาการศึกษา

กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ตามที่ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๔๑/๒๕๕๘ วันศุกร์ที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ได้มีมติตั้งคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อดำเนินการศึกษารวบรวมข้อมูล ประมวลปัญหา และตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพิจารณาศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพิจารณาศึกษาสภาพข้อเท็จจริงและปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการจัดทำข้อเสนอแนะและกรอบแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการ โดยมีกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาศึกษา ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๘ นั้น

ในการนี้ เนื่องจากระยะเวลาการศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญจะครบกำหนดในวันอังคารที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๘ แต่การศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญยังไม่แล้วเสร็จ และอยู่ระหว่างการศึกษารวบรวมข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอต่าง ๆ จากคณะอนุกรรมการ คณะต่าง ๆ ที่คณะกรรมการการวิสามัญได้ตั้งขึ้น เพื่อประกอบการจัดทำรายงานการศึกษาเสนอต่อที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ดังนั้น คณะกรรมการการวิสามัญจึงขอขยายระยะเวลาการศึกษาออกไปอีก ๓๐ วัน นับแต่วันพุธที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๘ ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๑๐๓

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

ได้รับเรื่องแล้ว

(นายวัลลภ ตังคณานุก์ษ)  
ประธานคณะกรรมการการวิสามัญ

พิจารณาการศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

.....

11.๑๑.๑.๘



## บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๕๑ - ๒

ที่ สว(สท๗๐๐๗/๗๕๒๖

วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ให้อภัยเวลาการพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นครั้งที่หนึ่ง ออกไปอีก ๓๐ วัน

เรียน ประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

ตามที่คณะกรรมการวิสามัญได้มีหนังสือแจ้งต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อขอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณามิมติให้อภัยเวลาการพิจารณาการศึกษาการตรวจสอบ การใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งจะครบกำหนด ในวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๘ ออกไปอีก ๓๐ วัน นั้น

ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๗๓/๒๕๕๘ วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้ลงมติให้อภัยเวลาการพิจารณาเรื่องดังกล่าวออกไปอีก ๓๐ วัน นับแต่วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๘ ตามนัยแห่งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๑๐๓

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

(นายสุรรัตน์ หวังต่อลาภ)

ที่ปรึกษาด้านระบบงานนิติบัญญัติ ปฏิบัติราชการแทน  
เลขาธิการวุฒิสภา  
ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

## ภาคผนวก ๓

ประกาศสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

เรื่อง

ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบ

การใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

หน้าว่าง

## ประกาศสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

เรื่อง ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ

พิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

ด้วยในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๔๑/๒๕๕๘ วันศุกร์ที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติเรื่อง ขอเสนอญัตติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ กระทำกิจการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษา เรื่อง การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งนายวัลลภ ตังคณานุรักษ์ เป็นผู้เสนอ

ในการนี้ ที่ประชุมได้เห็นชอบให้แก้ไขชื่อญัตติดังกล่าวเป็นว่า “ญัตติเรื่อง ขอเสนอญัตติตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน” และตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาศึกษาตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๓๘ ประกอบด้วย

๑. นายกิตติศักดิ์ รัตนวราหะ
๒. ศาสตราจารย์จรัส สุวรรณมาลา
๓. นางจิราภรณ์ เล้าเจริญ
๔. นายณัฐเมศวร์ เรืองพิชัยพร
๕. นายธีรวุฒิ กลิ่นกุสม
๖. นายนิพนธ์ นราพิทักษ์กุล
๗. นายนิพนธ์ บุญญามณี
๘. นางนิพัทธา อมรรัตนเมธา
๙. นายบัญญัติ จันทน์เสนาะ
๑๐. พลตำรวจเอก พัชรวาท วงษ์สุวรรณ
๑๑. นายพันธุ์ชัย วัฒนชัย
๑๒. นายมณฑิร บุญตัน
๑๓. นายมรรณพ เดชวิทักษ์

๑๔. นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์
  ๑๕. รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย
  ๑๖. พลเอก ศุภวุฒิ อุตมะ
  ๑๗. ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์
  ๑๘. นายสีมา สีมานันท์
  ๑๙. ศาสตราจารย์อุดม ทุมไธสิต
- จึงประกาศให้ทราบทั่วกัน

ประกาศ ณ วันที่ ๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

ศาสตราจารย์พิเศษพรเพชร วิชิตชลชัย

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

## ภาคผนวก ๔

คำสั่งต่าง ๆ ของคณะกรรมการวิสามัญ

หน้าว่าง



- ๑๑๗ -

คำสั่ง

คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษา

การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

สถานิติบัญญัติแห่งชาติ

ที่ ๑ /๒๕๕๘

เรื่อง ตั้งที่ปรึกษาคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

.....

ด้วยในคราวประชุมสถานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๔๑/๒๕๕๘ วันศุกร์ที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการการวิสามัญชั้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน แล้วนั้น

ในการนี้ เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบ เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด และในคราวประชุมคณะกรรมการการวิสามัญฯ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้มีมติตั้งที่ปรึกษาคณะกรรมการการวิสามัญฯ เพื่อให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญฯ จำนวน ๒ คน ดังนี้

- |                        |  |
|------------------------|--|
| ๑. นายพีระศักดิ์ พอจิต | รองประธานสถานิติบัญญัติแห่งชาติ คนที่สอง |
| ๒. นายกล้าณรงค์ จันทิก | สมาชิกสถานิติบัญญัติแห่งชาติ             |
- ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๙ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

(นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์)

ประธานคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน  
สถานิติบัญญัติแห่งชาติ



คำสั่ง

คณะกรรมการการวิสามัญ

พิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ที่ ๒ / ๒๕๕๘

เรื่อง ตั้งคณะกรรมการพิจารณาศึกษาการพัฒนาประสิทธิภาพ

การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามที่ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๔๑/๒๕๕๘ วันศุกร์ที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๘ มีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อพิจารณาการศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๓ และข้อ ๙๑ และในคราวประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ และครั้งที่ ๒/๒๕๕๘ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการพิจารณาการศึกษาการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยบุคคลต่อไปนี้

- |                                    |                                |
|------------------------------------|--------------------------------|
| ๑. นายสีมา สีมันันท์               | ประธานคณะกรรมการ               |
| ๒. นายบัญญัติ จันทน์เสนาะ          | รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. ศาสตราจารย์อุดม ทุมโฆสิต        | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง   |
| ๔. รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย    | อนุกรรมการ                     |
| ๕. นายพันธุ์ชัย วัฒนชัย            | อนุกรรมการ                     |
| ๖. นายชาติรี ศรีสันต์              | อนุกรรมการ                     |
| ๗. นายวสันต์ วรรณวโรทร             | อนุกรรมการ                     |
| ๘. ว่าที่ร้อยตรีวินัย ชาศรียานุโยค | อนุกรรมการ                     |
| ๙. นางชลิตา โชติยกุล               | อนุกรรมการ                     |
| ๑๐. นายชาญวิทย์ ไกรฤกษ์            | อนุกรรมการและเลขานุการ         |

โดยให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. พิจารณาศึกษาสภาพข้อเท็จจริงและปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพการบริหารจัดการ  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒. จัดทำข้อเสนอและกรอบแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓. ดำเนินการอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

โดยให้คณะกรรมการฯ มีระยะเวลาปฏิบัติงานหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้  
เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

(นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์)

ประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ



- ๑๒๐ -

คำสั่ง

คณะกรรมการการวิสามัญ

พิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ที่ ๓/๒๕๕๘

เรื่อง ตั้งที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาการพัฒนาประสิทธิภาพ  
การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ วันพุธที่  
๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘ มีมติตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น

อาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๑  
และในคราวประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ครั้งที่ ๒/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๑๕ กรกฎาคม  
๒๕๕๘ ที่ประชุมได้มีมติเห็นสมควรแต่งตั้งบุคคลเป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการศึกษาการพัฒนา  
ประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังรายชื่อต่อไปนี้

- |                                  |                        |
|----------------------------------|------------------------|
| ๑. นางนิพัทธา อมรรัตนเมธา        | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |
| ๒. นายวิจิตร วิชัยสาร            | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |
| ๓. นายยรรยง เดชภีร์รัตน์มงคล     | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |
| ๔. นางสาวทัศนีย์ ดุสิตสุทธิรัตน์ | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |

สั่ง ณ วันที่ ๑๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

(นายวัลลภ ตั้งคณาบุรุษ)

ประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ



คำสั่ง

คณะกรรมการการวิสามัญ

พิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ที่ ๔ /๒๕๕๘

เรื่อง ตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษารวบรวมข้อมูลและประมวลปัญหาเกี่ยวกับการ  
การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามที่ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๔๑/๒๕๕๘ วันศุกร์ที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๘ มีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อพิจารณาการศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๓ และข้อ ๙๑ และในคราวประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘ และครั้งที่ ๒/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษารวบรวมข้อมูลและประมวลปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

- |                             |                            |
|-----------------------------|----------------------------|
| ๑. นายนิพนธ์ นราพิทักษ์กุล  | เป็นประธานคณะอนุกรรมการ    |
| ๒. นายกิตติศักดิ์ รัตนวราหะ | เป็นรองประธานคณะอนุกรรมการ |
| ๓. นายธีรวุฒิ กลิ่นกุสม     | เป็นอนุกรรมการ             |
| ๔. นางจิราภรณ์ เล้าเจริญ    | เป็นอนุกรรมการ             |
| ๕. นายขวลิต วิเศษสิทธิกุล   | เป็นอนุกรรมการ             |
| ๖. นายชาติรี อยู่ประเสริฐ   | เป็นอนุกรรมการ             |
| ๗. นายสุระ หงษ์ศิริ         | เป็นอนุกรรมการ             |
| ๘. นายสันติ ระฆังทอง        | เป็นอนุกรรมการ             |
| ๙. นายนิรวัชช์ ปุณณกันต์    | เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ |

โดยให้คณะอนุกรรมการฯ มีระยะเวลาการปฏิบัติงานหนึ่งร้อยแปดสิบวัน โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาศึกษา รวบรวมข้อมูล ประมวลปัญหา และตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือตามที่คณะกรรมการวิสามัญฯ มอบหมาย แล้วรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ เพื่อพิจารณาต่อไป

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

  
(นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์)

ประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบฯ  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ



- ๑๒๓ -

คำสั่ง

คณะกรรมการการวิสามัญ

พิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ที่ ๕ /๒๕๕๘

เรื่อง ตั้งที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษารวบรวมข้อมูลและประมวลปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามที่ที่ประชุมคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘ มีมติตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษารวบรวมข้อมูลและประมวลปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๙๑ และในคราวประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ครั้งที่ ๒/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้มีมติเห็นสมควรแต่งตั้งบุคคลเป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษารวบรวมข้อมูลและประมวลปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

๑. นายธีรวิทย์ คงปรีชา
๒. นายอานนท์ ศรีรัตน์

สั่ง ณ วันที่ ๑๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

(นายวัลลภ ตังคณานุก์)

ประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการตรวจสอบ  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ



- ๑๒๔ -

คำสั่ง

คณะกรรมการการวิสามัญ

พิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ที่ ๖ / ๒๕๕๘

เรื่อง ตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ  
การใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามที่ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๔๑/๒๕๕๘ วันศุกร์ที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๘ มีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๓ และข้อ ๙๑ และในคราวประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘ และครั้งที่ ๒/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยบุคคลต่อไปนี้

- |  |                            |
|--|----------------------------|
| ๑. ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์                | เป็นประธานคณะอนุกรรมการ    |
| ๒. นายนิพนธ์ บุญญามณี                          | เป็นรองประธานคณะอนุกรรมการ |
| ๓. นายมณฑิธร บุญตัน                            | เป็นอนุกรรมการ             |
| ๔. นายณัฐเมศวร์ เรืองพิชัยพร                   | เป็นอนุกรรมการ             |
| ๕. ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์      | เป็นอนุกรรมการ             |
| ๖. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล | เป็นอนุกรรมการ             |
| ๗. นายกิตติพงษ์ กมลธรรมวงศ์                    | เป็นอนุกรรมการ             |
| ๘. นายฐิติพงษ์ วิชัยสาร                        | เป็นอนุกรรมการ             |
| ๙. นายบุญญภัทร์ ชูเกียรติ                      | เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ |

โดยให้คณะอนุกรรมการ...

โดยให้คณะกรรมการฯ มีระยะเวลาการปฏิบัติงานตามระยะเวลาการดำเนินงาน  
ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และให้มีอำนาจหน้าที่กระทำการ  
พิจารณาสอบสวน หรือพิจารณาศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใ้  
จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือตามที่คณะกรรมการวิสามัญฯ  
มอบหมาย แล้วรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาต่อไป

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

(นายวิมล ตั้งคณานุรักษ์)

ประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ



- ๑๒๖ -

คำสั่ง

คณะกรรมการการเลือกตั้ง

พิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ที่ ๓/๒๕๕๘

เรื่อง ตั้งที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการ  
ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามที่ที่ประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาการศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษา  
ด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
นั้น

อาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗  
ข้อ ๙๑ และในคราวประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาการศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
ครั้งที่ ๒/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้มีมติตั้งที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ  
พิจารณาศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น ดังนี้

- |                                |                            |
|--------------------------------|----------------------------|
| ๑. นายนพดล แก้วสุพัฒน์         | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |
| ๒. นายประเสริฐ วชิรเขื่อนขันธ์ | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |
| ๓. นายชาติรี อยู่ประเสริฐ      | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |
| ๔. นายชัยมงคล ไชยรบ            | เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |

โดยให้ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ มีระยะเวลาการปฏิบัติงานตามระยะเวลา  
การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการฯ และให้มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ และ

ข้อคิดเห็น...

ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการพิจารณาศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ  
การใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือตามที่คณะอนุกรรมการฯ  
มอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

(นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์)

ประธานคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ



- ๑๒๘ -

คำสั่ง

คณะกรรมการการวิสามัญ

พิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
ที่ ๙ /๒๕๕๘

เรื่อง ตั้งที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาการพัฒนาประสิทธิภาพ  
การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามที่ที่ประชุมคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ วันพุธที่  
๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘ มีมติตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหาร  
จัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น

อาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๙๑  
และในคราวประชุมคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ครั้งที่ ๒/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๑๕ กรกฎาคม  
๒๕๕๘ ที่ประชุมได้มีมติเห็นสมควรแต่งตั้งบุคคลเป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษา  
การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังรายชื่อต่อไปนี้

- |                              |                        |
|------------------------------|------------------------|
| ๑. นายยิ่งยศ อุดรพิมพ์       | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |
| ๒. นายศุภสันต์ หนูสวัสดิ์    | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |
| ๓. นายนพดล แก้วสุพัฒน์       | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |
| ๔. นายกิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์ | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |

สั่ง ณ วันที่ ๑๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

(นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์)

ประธานคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ



- ๑๒๙ -

คำสั่ง

คณะกรรมการการวิสามัญ

พิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ที่ ๕ / ๒๕๕๘

เรื่อง แต่งตั้งที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาการพัฒนาประสิทธิภาพ  
การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เพิ่มเติม)

ตามที่ที่ประชุมคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ วันพุธที่  
๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘ มีมติตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหาร  
จัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น

อาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๙๑  
และในคราวประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ครั้งที่ ๓/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๒๒ กรกฎาคม  
๒๕๕๘ ที่ประชุมได้มีมติเห็นสมควรแต่งตั้ง นางปราณีต ถาวร เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ  
พิจารณาศึกษาการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สั่ง ณ วันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

(นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์)

ประธานคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ



คำสั่ง

คณะกรรมการการวิสามัญ

พิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ที่ ๑๐/๒๕๕๘

เรื่อง ตั้งบุคคลเป็นอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบ  
ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เพิ่มเติม)

ตามที่ที่คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘  
วันพุธที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘ และครั้งที่ ๒/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๑๕ กรกฎาคม ที่ประชุมได้มีมติตั้ง  
คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใ้  
จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น

เพื่อให้การดำเนินงานของอนุกรรมการบรรลุตามวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพ  
สูงสุด ในคราวประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๓/๒๕๕๘  
วันพุธที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้มีมติตั้งบุคคลเป็นอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการ  
พิจารณาศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น (เพิ่มเติม) คือ นางชื่นสุมน นิเวทวงษ์

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

(นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์)

ประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ



- ๑๓๑ -

คำสั่ง

คณะกรรมการการวิสามัญ

พิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ที่ ๑๑ / ๒๕๕๘

เรื่อง ตั้งที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการ  
ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เพิ่มเติม)

ตามที่คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘  
วันพุธที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘ และครั้งที่ ๒/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๑๕ กรกฎาคม ที่ประชุมได้มีมติตั้ง  
คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใ้  
จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น

เพื่อให้การดำเนินงานของอนุกรรมการบรรลุตามวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพ  
สูงสุด ในคราวประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๓/๒๕๕๘  
วันพุธที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้มีมติตั้งที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษา  
ด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
(เพิ่มเติม) ดังนี้

๑. นายธีรวัฒน์ หาญใจไทย

๒. นายบรรณ แก้วน้ำ

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

(นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์)

ประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ



- ๑๓๒ -

คำสั่ง

คณะกรรมการการวิสามัญ

พิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ที่ ๑๒/๒๕๕๘

เรื่อง ตั้งที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษารวบรวมข้อมูลและประมวลปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เพิ่มเติม)

ตามที่ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘ มีมติตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษารวบรวมข้อมูลและประมวลปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น

อาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๙๑ และในคราวประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ครั้งที่ ๓/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้มีมติเห็นสมควรแต่งตั้ง นายธีรศักดิ์ พานิชวิทย์ เป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษารวบรวมข้อมูลและประมวลปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สั่ง ณ วันที่ ๒๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

(นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์)

ประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบ  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ



- ๑๓๓ -

คำสั่ง

คณะกรรมการการวิสามัญ

พิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ที่ ๑๓/๒๕๕๘

เรื่อง ตั้งอนุกรรมการพิจารณาศึกษารวบรวมข้อมูลและประมวลปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบ  
การใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เพิ่มเติม)

ตามที่ที่ประชุมคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ วันพุธที่  
๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘ มีมติตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษารวบรวมข้อมูลและประมวลปัญหา  
เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น

อาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๙๑  
และในคราวประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ครั้งที่ ๔/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๒๙ กรกฎาคม  
๒๕๕๘ ที่ประชุมได้มีมติเห็นสมควรแต่งตั้ง นายถุช รังสิเสนา ณ อยุธยา เป็นอนุกรรมการพิจารณา  
ศึกษารวบรวมข้อมูลและประมวลปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น

สั่ง ณ วันที่ ๒๙ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

(นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์)

ประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบฯ  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ



- ๑๓๔ -

คำสั่ง

คณะกรรมการการวิสามัญ

พิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ที่ ๑๕/๒๕๕๘

เรื่อง ตั้งที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษารวบรวมข้อมูลและประมวลปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เพิ่มเติม)

ตามที่ที่ประชุมคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘ มีมติตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษารวบรวมข้อมูลและประมวลปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น

อาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๙๑ และในคราวประชุมคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ครั้งที่ ๔/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้มีมติเห็นสมควรแต่งตั้งบุคคลเป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษารวบรวมข้อมูลและประมวลปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

๑. นายบรรณ แก้วฉ่ำ
๒. นายประกายพริก เนียมสวัสดิ์
๓. นายสมชาย อัครวินเรืองชัย

สั่ง ณ วันที่ ๒๙ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

(นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์)

ประธานคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบฯ  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ



- ๑๓๕ -

คำสั่ง

คณะกรรมการการเลือกตั้ง

พิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ที่ ๑๕/๒๕๕๘

เรื่อง ปรับเปลี่ยนตำแหน่งในคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษารวบรวมข้อมูลและประมวลปัญหา  
เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘  
มีมติตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษารวบรวมข้อมูลและประมวลปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการ  
ใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น

เพื่อให้การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ  
ประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมาย และเกิดประโยชน์สูงสุด อาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุม  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๙๑ ประกอบกับในคราวประชุมคณะกรรมการการเลือกตั้ง  
พิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงิน  
แผ่นดินครั้งที่ ๔/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้มีมติเห็นสมควรปรับเปลี่ยน  
ตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษารวบรวมข้อมูลและประมวลปัญหาเกี่ยวกับ  
การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

๑. นายนิรวิชัย ปุณณกันต์ อนุกรรมการและเลขานุการ เป็น รองประธาน  
คณะอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง

๒. นายกิตติศักดิ์ รัตนวราหะ รองประธานคณะอนุกรรมการ เป็น รองประธาน  
คณะอนุกรรมการ คนที่สอง

๓. นายชาติรี อยู่ประเสริฐ อนุกรรมการ เป็น อนุกรรมการและเลขานุการ

สั่ง ณ วันที่ ๒๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

(นายวัลลภ ตังคณานุก์ชัย)

ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาการศึกษาการตรวจสอบ  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ



- ๑๓๖ -

คำสั่ง

คณะกรรมการการวิสามัญ

พิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ที่ ๑๖ /๒๕๕๘

เรื่อง ตั้งที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษารวบรวมข้อมูลและประมวลปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เพิ่มเติม)

ตามที่ที่ประชุมคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘ มีมติตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษารวบรวมข้อมูลและประมวลปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น

อาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๕๑ และในคราวประชุมคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ครั้งที่ ๔/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้มีมติเห็นสมควรแต่งตั้งบุคคลเป็นที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษารวบรวมข้อมูลและประมวลปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

๑. นายณรงค์ เชื้อบุญช่วย
๒. นายดุขฎิ สุวัฒน์วิทยากร

สั่ง ณ วันที่ ๑๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

(นายวิมลศักดิ์ ดงคณานุรักษ์)

ประธานคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบ  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ



- ๑๓๗ -

คำสั่ง

คณะกรรมการการวิสามัญ

พิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ที่ ๑๓/๒๕๕๘

เรื่อง ตั้งตำแหน่งรองประธานคณะกรรมการพิจารณาศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบ  
ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คนที่สอง

ตามที่ที่ประชุมคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ได้มีมติตั้งคณะกรรมการพิจารณาศึกษา  
ด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
นั้น

อาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗  
ข้อ ๙๑ และในคราวประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
ครั้งที่ ๗/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้มีมติตั้งนายณัฐเมศวร์ เรืองพิชัยพร  
อนุกรรมการ เป็นรองประธานคณะกรรมการพิจารณาศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบ  
ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คนที่สอง

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๒๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

(นายวัลลภ ตังคณานุก์)

ประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ



- ๑๓๘ -

คำสั่ง

คณะกรรมการการวิสามัญ

พิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ที่ ๑๙/๒๕๕๘

เรื่อง แต่งตั้งที่ปรึกษาคณะกรรมการพิจารณาศึกษาการพัฒนาประสิทธิภาพ  
การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามที่ที่ประชุมคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ วันพุธที่  
๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘ มีมติตั้งคณะกรรมการพิจารณาศึกษาการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหาร  
จัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น

อาศัยอำนาจตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๙๑  
และในคราวประชุมคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ครั้งที่ ๙/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๘  
ที่ประชุมได้มีมติเห็นสมควรแต่งตั้งบุคคลเป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการพิจารณาศึกษาการพัฒนา  
ประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังรายชื่อต่อไปนี้

๑. นายชาติรี อยู่ประเสริฐ ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๒. นายบรรณ แก้วฉ่ำ ที่ปรึกษาคณะกรรมการ

ทั้งนี้ตั้งแต่วันที่ ๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นต้นไป

(นายวัลลภ ตั้งคณานุรักษ์)

ประธานคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ภาคผนวก ๕

โครงการเสวนาทางวิชาการ

เรื่อง

“ดุลยภาพในการใช้อำนาจตรวจสอบ และความเป็นอิสระ  
ในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

หน้าว่าง

โครงการเสวนาเชิงวิชาการและรับฟังความคิดเห็น  
เรื่อง “ดุลยภาพในการใช้อำนาจตรวจสอบ และความเป็นอิสระในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

โดย

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ร่วมกับ

คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ

การใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วันศุกร์ที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๘

ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๓๐๖ - ๓๐๘ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

.....

หลักการและเหตุผล

ประเทศไทยจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วน คือ (๑) ราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม (๒) ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ และ (๓) ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองแบบการกระจายอำนาจที่รัฐกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นต่างๆ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้มีโอกาสในการปกครองตนเอง เลือกผู้บริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง และร่วมกำหนดทิศทางในท้องถิ่นตนเองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนในท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยบัญญัติรองรับหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไว้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น ที่จะต้องได้รับการตรวจสอบความถูกต้องของการปฏิบัติหน้าที่ การใช้อำนาจหน้าที่ และการใช้จ่ายเงิน ซึ่งจากการพิจารณาศึกษาการดำเนินการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้พบประเด็นปัญหาข้อขัดข้องด้านกฎหมายในการดำเนินงานและการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจจะส่งผลให้พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทยเป็นไปด้วยความล่าช้า แม้จะมี

การบัญญัติภารกิจและอำนาจหน้าที่ไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ตาม ดังนั้น จึงควรร่วมกันหาแนวทางแก้ไข ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นโดยให้ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้มีการหารือร่วมกัน เพื่อหาแนวทางแก้ไขปรับปรุง ให้เกิดคุณภาพในการใช้อำนาจตรวจสอบ และความเป็นอิสระในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

### วัตถุประสงค์

๑. เพื่อรับทราบข้อมูล ข้อเท็จจริง และให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้หารือร่วมกันเกี่ยวกับปัญหา ด้านกฎหมายที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒. เพื่อศึกษาและสรุปแนวทางที่เหมาะสมและสอดคล้องร่วมกันในการแก้ไขปัญหาด้านกฎหมายที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเสนอแนะต่อรัฐบาล ประกอบการพิจารณาใช้ประโยชน์ที่เกี่ยวข้องต่อไป

### ผลที่คาดว่าจะได้รับ

๑. ผู้เข้าร่วมเสวนามีความเข้าใจร่วมกันถึงสาเหตุของปัญหา แนวทางการแก้ไขปัญหา และการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒. ผู้เข้าร่วมเสวนาสามารถแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมและสอดคล้องร่วมกันในการแก้ไข ปัญหาได้ต่อไป

### รูปแบบการเสวนา

การอภิปรายและเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมเสวนาได้แสดงความคิดเห็น

### วัน เวลา และสถานที่

วันศุกร์ที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๘ เวลา ๑๒.๓๐ - ๑๗.๐๐ น. ณ ห้องประชุมคณะกรรมการธิการ หมายเลข ๓๐๖ - ๓๐๘ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

### วิทยากรผู้อภิปราย

๑. รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า
๒. นางศุภีมาศ ชลาชนเดชะ ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบการเงินที่ ๑๗
๓. นายนพดล แก้วสุพัฒน์ นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย
๔. นายชาติรี อยู่ประเสริฐ เลขาธิการสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย
๕. นายบรรณ แก้วฉ่ำ ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ผู้ดำเนินรายการ

- ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### ผู้เข้าร่วมการเสวนา จำนวนประมาณ ๑๕๐ คน ประกอบด้วย

๑. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
๒. คณะอนุกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
๓. ผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด
๔. ผู้แทนจากเทศบาล
๕. ผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนตำบล
๖. ผู้แทนจากกรุงเทพมหานคร
๗. ผู้แทนจากเมืองพัทยา
๘. ผู้แทนภาครัฐที่เกี่ยวข้อง
๙. ผู้แทนภาคประชาชน

### งบประมาณ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

### ผู้รับผิดชอบโครงการ

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ร่วมกับคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



กำหนดการจัดเสวนาทางวิชาการและรับฟังความคิดเห็น  
เรื่อง “ดุลยภาพในการใช้อำนาจตรวจสอบ และความเป็นอิสระในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”  
โดย  
คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
ร่วมกับ  
คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ  
การใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
วันศุกร์ที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๘  
ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๓๐๖ - ๓๐๘ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

เวลา ๑๒.๓๐ - ๑๓.๑๕ นาฬิกา - ลงทะเบียน

เวลา ๑๓.๑๕ - ๑๓.๓๐ นาฬิกา - พิธีเปิด

- กล่าวรายงาน โดย นายนิพนธ์ บุญญามณี รองประธาน  
คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบ  
ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- กล่าวเปิดเสวนา โดย นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์  
ประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบ  
การใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงาน  
การตรวจเงินแผ่นดิน

เวลา ๑๓.๓๐ - ๑๔.๓๐ นาฬิกา - การอภิปราย เรื่อง “ดุลยภาพในการใช้อำนาจตรวจสอบ และ  
ความเป็นอิสระในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” ในประเด็น  
แนวทางการรักษาดุลยภาพในการใช้อำนาจตรวจสอบ และ  
ความเป็นอิสระในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น  
โดยวิทยากรผู้อภิปราย ได้แก่

๑. นายชาติรี อยู่ประเสริฐ เลขาธิการสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
แห่งประเทศไทย

/๒. นายบรรณ แก้วฉ่ำ...

๒. นายบรรณ แก้วฉำ ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการพิจารณา  
ศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ  
การใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดำเนินรายการ โดย ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์  
อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เวลา ๑๔.๓๐ - ๑๕.๓๐ นาฬิกา

- การอภิปราย เรื่อง “คุณภาพในการใช้อำนาจตรวจสอบ และ  
ความเป็นอิสระในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” ในประเด็น  
ความคิดเห็นต่อแนวทางในการรักษาคุณภาพในการใช้อำนาจ  
ตรวจสอบ และความเป็นอิสระในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น  
โดยวิทยากรผู้อภิปราย ได้แก่

๑. รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย เลขาธิการ  
สถาบันพระปกเกล้า

๒. นางศุภมาส ชลาชนเดช ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบการเงินที่ ๑๗

๓. นายพดล แก้วสุพัฒน์ นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบล  
แห่งประเทศไทย

ดำเนินรายการ โดย ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์  
อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เวลา ๑๕.๓๐ - ๑๖.๓๐ นาฬิกา

- ระดมความคิดเห็นและตอบประเด็นข้อซักถามของผู้เข้าร่วมเสวนา

เวลา ๑๖.๓๐ - ๑๗.๐๐ นาฬิกา

- กล่าวปิดการเสวนา โดย ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์  
ประธานคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบ  
ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

---

หมายเหตุ : (๑) รับประทานอาหารว่าง (ช่วงบ่าย) เวลา ๑๕.๓๐ นาฬิกา (ในห้องเสวนา)

(๒) กำหนดการ วิทยากร และผู้ดำเนินรายการ อาจเปลี่ยนแปลงตามความเหมาะสม

หน้าว่าง

## ภาคผนวก ๒

สรุปผลการเสวนาทางวิชาการ

เรื่อง

“ดุลยภาพในการใช้อำนาจตรวจสอบ และความเป็นอิสระ  
ในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

หน้าว่าง

สรุปผลการเสวนาทางวิชาการและรับฟังความคิดเห็น  
เรื่อง “ดุลยภาพในการใช้อำนาจตรวจสอบ และความเป็นอิสระในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”  
โดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
ร่วมกับคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ  
การใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
วันศุกร์ที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๘ ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๓๐๖ - ๓๐๘ ชั้น ๓  
อาคารรัฐสภา ๒

นายบุญญภัทร์ ชูเกียรติ อนุกรรมการและเลขานุการคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะพิธีกรในการเสวนาครั้งนี้ได้กล่าวนำผู้เข้าร่วมเสวนาเข้าสู่การเสวนา และกล่าวแนะนำวิทยากรและผู้ดำเนินรายการในเบื้องต้น และเมื่อได้เวลาอันสมควรแล้วได้กล่าวเชิญให้ นายนิพนธ์ บุญญามณี รองประธานคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คนที่หนึ่ง กล่าวรายงานเกี่ยวกับการจัดการเสวนา

เวลา ๑๓.๑๕ นาฬิกา โดย นายนิพนธ์ บุญญามณี รองประธานคณะอนุกรรมการฯ คนที่หนึ่ง กล่าวรายงานและกล่าวเชิญประธานในพิธีกล่าวเปิดการเสวนา

จากนั้น นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์ ประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ กล่าวเปิดการเสวนา

เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา เริ่มการอภิปราย เรื่อง “ดุลยภาพในการใช้อำนาจตรวจสอบ และความเป็นอิสระในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” โดยผู้ดำเนินรายการและวิทยากรผู้อภิปราย ได้แก่

๑. ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ผู้ดำเนินรายการ)

๒. รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ต้นไชย เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

๓. นายชาติรี อยู่ประเสริฐ เลขาธิการสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย

๔. นายนพดล แก้วสุพัฒน์ นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย

๕. นางศุภิมาศ ชลาชนเดชะ ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบการเงินที่ ๑๗ สำนักงานการตรวจเงิน

แผ่นดิน

๖. นายบรรณ แก้วฉำ ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบ  
ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุปได้ดังนี้

นายชาติรี อยู่ประเสริฐ เลขาธิการสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย  
อภิปรายสรุปได้ว่าเป็นเรื่องธรรมดาที่ต้องมีการกำกับ ดูแล และตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงาน  
ของรัฐ แต่ในการตรวจสอบต้องคำนึงถึงความเป็นอิสระของ อปท. ซึ่ง รัฐธรรมนูญฯ ปี ๔๐  
และรัฐธรรมนูญฯ ปี ๕๐ กำหนดไว้ชัดเจน ให้ อปท. ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย  
การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง ฯลฯ และร่างรัฐธรรมนูญฯ ของปี ๕๘ ก็เช่นเดียวกัน  
ได้มีการเขียนไว้ว่า “การกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น”

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บทที่เป็นที่มาของอำนาจ อปท. และได้นำไปบัญญัติไว้  
ในกฎหมายจัดตั้ง อปท. นั้นๆ รวมทั้งกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ  
และกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายผู้สูงอายุ กฎหมายดูแลคนพิการ เป็นต้น

ในส่วนอำนาจของ สตง. นั้น ก็เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน  
แผ่นดิน ที่ให้อำนาจ สตง. ไว้ ตามมาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖

การตรวจสอบนั้น ก็จะมีหลายลักษณะ เช่น การตรวจสอบแบบตีความกฎหมาย  
การตรวจสอบในประเด็นเรื่องความคุ้มค่า ฯลฯ

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จะมีความสำคัญในหลายด้าน เช่น การออกระเบียบ  
มารองรับการดำเนินงานของ อปท. เป็นต้น

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็มีสำคัญ  
ในการดำเนินงานของ อปท. เช่น การกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

ในส่วนของ อปท. นั้น มีหน้าที่สำคัญ คือ

- ต้องไม่ทุจริต
- มีความโปร่งใส
- พัฒนาและเพิ่มศักยภาพของตนเอง
- เพิ่มศักยภาพในการตรวจสอบตนเอง

- ควรจะมีการตราข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติมารองรับการดำเนินงานของตนเอง
- เพิ่มศักยภาพและบทบาทในหน่วยงานของตน
- ร่วมมือกับหน่วยงานอื่นในการป้องกันการทุจริตเชิงรุก

ในประเด็นคุณภาพในการตรวจสอบนั้น การตรวจสอบควรคำนึงถึงความเป็นอิสระของ อปท. ประเด็นคือ จะตรวจสอบอย่างไรให้มีคุณภาพ ดุลยภาพจะอยู่ตรงไหนเพื่อให้ผู้ตรวจสอบ และผู้รับการตรวจสอบสามารถบรรลุผลในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้ โดยวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบก็เพื่อไม่ให้เกิดการทุจริตเกิดขึ้น ส่วนหน่วยปฏิบัติก็ต้องการทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

จากนั้น นายบรรณ แก้วฉำ ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาด้านกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้อภิปราย โดยนำเสนอประเด็นปัญหาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มปัญหา สภาพปัญหา กฎหมาย และระเบียบ และแนวทางแก้ปัญหาและพัฒนาประสิทธิภาพ รายละเอียดตามเอกสารแนบ

รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า อภิปรายสรุปได้ว่าการตรวจสอบการทุจริตเป็นความจำเป็นที่ต้องมี และสนับสนุนอย่างยิ่งให้นำคนที่ทุจริตมาลงโทษโดยเร็ว

ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เนื่องจาก สตง. และ อปท. มีกรอบแนวคิด (Mind-Set) คนละชุดในการปฏิบัติงาน

ประเด็นการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ เห็นว่าหัวใจการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. คือ ให้ อปท. ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้สืบพื้นฐานของปัญหาที่แตกต่างกันของพื้นที่ หรือภูมิสังคม กล่าวคือ ในแต่ละพื้นที่จะมีปัญหาที่แตกต่างกันไป มีปัญหาที่ไม่เหมือนกันในแต่ละพื้นที่ ดังนั้น ต้องให้ อปท. ตอบโจทย์ของท้องถิ่น ที่ไม่เหมือนกัน มีความหลากหลาย และมีสภาพปัญหาที่แตกต่างกันตามสภาพภูมิสังคมได้

ประเด็นที่คุณบรรณฯ ได้อภิปรายว่า “แยกไม่ออกระหว่างการหาเสียงกับการดำเนินงานเพื่อประชาชนในพื้นที่” ในบางกรณีของการทำงานของ อปท. นั้น ต้องมีความเข้าใจตรงกันว่า ธรรมชาติของ อปท. นั้น เป็นองค์กรการเมือง เมื่อเป็นองค์กรทางการเมืองยังไงก็ต้องหาเสียง คาดหวังในคะแนนเสียงจากประชาชนในพื้นที่ และ อปท. หรือท้องถิ่นมีความหลากหลาย และแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่

ดังนั้น วิธีคิดต้องเข้าใจว่า เมื่อ อปท. เป็นองค์กรที่มีความหลากหลายในการตอบสนองต่อปัญหาที่ไม่เหมือนกัน และ อปท. เป็นองค์กรการเมือง ซึ่งกรอบแนวคิดทั้ง ๒ อย่างนี้มีความสำคัญ เพราะจะทำให้เข้าใจว่า อปท. ต้องมีการปกครองตนเอง ต้องมีความเป็นอิสระ ต้องมีนวัตกรรมได้ ซึ่งเป็นเรื่องจำเป็นสำหรับ อปท. วิธีคิด คือต้องให้อำนาจหน้าที่ อปท. กว้างขึ้น ซึ่งตามร่างรัฐธรรมนูญที่ตกไป ได้เขียนขยายอำนาจหน้าที่ให้ อปท. เยอะมาก สามารถตอบโจทย์ของท้องถิ่นได้ เพราะได้เขียนขยายไปในเรื่องของการกีฬา ศิลปะ วัฒนธรรม สุขภาพ ฯลฯ

ดังนั้น โจทย์ของ อปท. ในมุมมองสมัยใหม่ คือ อปท. เป็นคานงัดของการแก้ปัญหาของประชาชน เป็นคานงัดของการแก้ปัญหาคความเหลื่อมล้ำในสังคม เช่น กรณีซื้ออุปกรณ์สำหรับสนามเด็กเล่น โดยนำไปไว้กลางแจ้ง วิธีคิดแบบคนกรุงเทพฯ อาจจะมองว่ามีการคอร์รัปชัน สิ้นเปลือง ไม่มีประโยชน์ แต่ถ้าคิดแบบคนท้องถิ่น คือ เด็กที่มาเล่นนั้นเป็นเด็กที่ไม่มีโอกาสได้มาเที่ยวสวนสนุก ดรีมเวิลด์

ดังนั้น การที่ อปท. เป็นองค์กรการเมือง ที่มีความสำคัญที่จะทำหน้าที่ไปเติมช่องว่างตรงนี้ ถ้าเข้าใจกรอบแนวคิดนี้ ก็จะเข้าใจว่า อปท. ต้องตอบสนองปัญหาทุกอย่างของพื้นที่ มีความรับผิดชอบทางสังคม ดังนั้น อปท. จึงต้องการความมีอิสระพอสมควร

ความมีอิสระดังกล่าวคือ มีการกำกับพอประมาณ โดยพิจารณาว่าประชาชนได้ประโยชน์หรือไม่ ส่วนเป้าหมายของ สตง. คือการรักษาผลประโยชน์ของประชาชน (ซึ่งจะเห็นว่าประโยชน์ของประชาชนเป็นตัวร่วม) ซึ่งถ้าเอาตัวนี้ตั้งแล้ว กลับมาดูว่าอะไรที่ทำได้ อะไรที่ทำได้ ก็จะทำให้ได้ง่ายขึ้น

กรอบแนวคิดของ สตง. คือ เป็น safe guard ของ public asset เป็นการดูแลทรัพย์สินของทางราชการ ที่ตกน้ำไม่ไหลตกไฟไม่ไหม้ แต่ในขณะเดียวกันขอบเขตของ อปท. ที่กว้างขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งบางครั้งกฎหมายก็ตามไม่ทัน จึงเป็นปัญหาตามมา

จะเห็นว่าท้องถิ่นวันนี้ไม่ใช่ท้องถิ่นที่จะทำแต่การจัดบริการสาธารณะแบบเดิม เช่น สร้างถนน เปลี่ยนหลอดไฟ ฯลฯ ท้องถิ่นวันนี้เป็นคานงัดเรื่องการสร้างและการพัฒนาเศรษฐกิจ การทำให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตคน ซึ่งเป็นมิติใหม่ที่ อปท. ควรเดินไป ถ้าเป็นอย่างนี้กรอบแนวคิดอำนาจของ อปท. ต้องกว้างขึ้น ต้องเปิดโอกาสให้มีความยืดหยุ่นที่จะคิดทำสิ่งต่าง ๆ

โจทย์วันนี้ของ สตง. เห็นว่าต้องให้ อปท. ทำ แล้วไปตรวจสอบว่ามีการโกงหรือไม่ ไม่ควรบอกว่าจะโกงแล้วไม่ให้ทำ หรือไม่ควรติดกั๊กกว่าต้องมีระเบียบ

ตามร่างรัฐธรรมนูญที่ตกไป มีการเขียนไว้ว่า สตง. ต้องตรวจสอบตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และต้องตรวจสอบตามเจตนารมณ์ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติไว้ด้วย ไม่ใช่พิจารณาระเบียบเท่านั้น

เห็นว่า เรื่องการตรวจสอบ สตง. จำเป็นต้องกลับไปคิดใน ๒ เรื่อง ได้แก่ ๑) เป็นอำนาจหน้าที่หรือไม่ ๒) ถ้ามีความไม่แน่ใจว่าใช้อำนาจหน้าที่หรือไม่ ผู้ที่จะทำการวินิจฉัย คือ ผู้กำกับดูแล อปท. คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ แล้วแต่กรณี เมื่อมีการวินิจฉัยแล้วก็ไม่ต้องตั้งคำถามในการตรวจสอบ แต่ไปตรวจสอบอย่างเดียว คือ ตรวจสอบว่าทุจริตหรือไม่เท่านั้น

ตามที่เสนอเป็นหลักการสำคัญ คือ การวินิจฉัยว่าเป็นอำนาจหรือไม่ใช้อำนาจ อปท. นั้น เป็นอำนาจของ สตง. หรือเป็นอำนาจของผู้กำกับดูแล อปท. จะเป็นผู้วินิจฉัย

นอกจากจะดูว่าเป็นอำนาจหน้าที่หรือไม่ ต้องดูว่าประชาชนได้ประโยชน์หรือไม่ประกอบด้วย ประเด็นการตรวจสอบ ถ้ายึดประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักแล้ว การตรวจอาจจะไม่ใช่มาตรฐานเดียวกัน ความเข้าใจและการหาหรือว่า ทำไมถึงทำอย่างนั้น ทำไมถึงทำอย่างนี้ มีความจำเป็นมาก ข้อเสนอคือ สตง. อาจจะใช้กลไกการตรวจสอบภายในของ อปท. ที่มีอยู่แล้ว โดยการออกแบบใหม่ อาจจะไม่ต้องรายงานตรงต่อนายกฯ แต่อาจจะรายงานต่อ สตง. แทน โดย สตง. เป็นคนคัดเลือกคนที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบภายในเอง ตรงนี้คือ ระบบ self-control ก็ต้องยอมรับว่า สตง. ก็ไม่สามารถตรวจได้ทั้งหมด

ที่สำคัญคือมาตรฐานการวัด และ สตง. มีหน้าที่ทำให้คนทำถูกกฎหมายและระเบียบมากขึ้น การแก้ปัญหา ต้องมีข้อเสนอในเชิงนโยบาย และมีข้อเสนอในเชิง rewrite ในข้อกฎหมายว่า อะไรเป็นปัญหาของข้อกฎหมายที่ค้นพบร่วมกันและต้องแก้ไข ต้องมีการตรวจเชิงบวกที่จะทำให้การทำงานดีขึ้น

ประเด็นสำคัญ คือ ความเข้าใจหัวใจของกรอบใหญ่ในการทำงาน ถ้าหลักการจะสร้างดุลยภาพ ต้องกลับมาตกลงกรอบการทำงานกันใหม่ ต้องทำความเข้าใจระหว่างกัน กล่าวคือ อปท. ต้องเข้าใจ สตง. ว่ามีหน้าที่อย่างไร สตง. ก็ต้องเข้าใจว่า อปท. ต้องทำอะไรบ้าง และต้องขยายขอบเขตให้แค่นั้น อำนาจหน้าที่ควรจะกว้างแค่ไหน ถ้ายึดตามกฎหมาย “หน้าที่อื่นใดที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน” นั้น สามารถทำได้ทุกเรื่อง ถ้ายึดประเด็นนี้ก็ทำได้หมด

ในการหาดุลยภาพนั้น หวังว่าคณะกรรมการคณิศรนี้จะหาทางออกที่เป็นรูปธรรม ข้อเสนอที่ค้นพบเหล่านี้ ควรทำ redesign วิธีการใหม่ มากกว่าที่จะบอกว่า เมื่อไม่มีระเบียบก็ไปออกระเบียบมารองรับ เห็นว่าต้องทำตั้งแต่กำหนดกรอบแนวคิดกันใหม่ว่าจะไปอย่างไร และท้องถิ่นต้องยอมรับการตรวจสอบ ไม่ทุจริต เมื่อพบการทุจริตต้องนำคนที่กระทำการทุจริตมาลงโทษโดยเร็ว ต้องยึดประชาชน

เป็นตัวตั้งสำคัญ และต้องปรับเปลี่ยนความคิด คือ อปท. เป็นองค์กรการเมือง ๑๐๐ เปอร์เซนต์ ไม่ใช่องค์กรการกุศล แต่การดำเนินการของ อปท. ประชาชนต้องได้ประโยชน์สูงสุด ถ้ามีการทุจริต ต้องนำตัวมาลงโทษโดยเร็ว ดังนั้น ถ้าจะก้าวไปสู่คุณภาพนี้ ต้องกลับมาทำ grand design ใหม่ของการตรวจสอบ ต้องเปลี่ยนกรอบแนวคิดใหม่ ต้องทำให้เข้าใจตรงกันว่าบทบาทของ อปท. ปัจจุบันเป็นแบบนี้ ในอนาคตจะเดินไปแบบนี้ ผู้ตรวจสอบจะเสนออย่างไรที่จะทำการตรวจแบบกำกับ ต้องเปิดโอกาสให้ทั้ง ๒ ฝ่ายได้พูดคุยกัน หาทางออกร่วมกัน

ศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ผู้ดำเนินรายการ) กล่าวสรุปในเบื้องต้นว่าจากการอภิปรายของอาจารย์วุฒิสาร ได้มุมมองอีกมุมหนึ่ง คือ เรื่อง Grand Design ของการตรวจสอบ ซึ่งเป็นการมองในภาพรวมซึ่งทั้ง สตง. และ อปท. ต่างก็ทำเพื่อประชาชน กล่าวคือ สตง. ต้องทำหน้าที่ตรวจสอบ เพื่อไม่ให้เงินของรัฐรั่วไหล ส่วน อปท. ก็ทำเพื่อตอบโจทย์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง โดยสุจริต ถ้ามีการทุจริตก็ต้องยอมรับให้มีการตรวจสอบ ตามที่ท่านอาจารย์เสนอไว้

นางศุภมาส ขลายนเดชะ ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบการเงินที่ ๑๗ อภิปรายสรุปได้ว่าสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตระหนักในผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการตรวจสอบ และ สตง. มีความจริงใจที่ต้องการแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ร่วมกัน โดยให้เป็นที่ผ่อนคลายเป็นพิเศษสำหรับ อปท.

ที่จะนำเสนอในวันนี้ก็เป็นส่วนหนึ่งของการนำเสนอในการสัมมนาของ สตง. ในงานครบรอบ ๑๐๐ ปีของ สตง. ซึ่งเป็น ๑๔๐ ปีของการตรวจสอบ ในการครบรอบ ๑๐๐ ปี สตง. ได้จัดโครงการ “เปิดอก” เพื่อหารือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้เชิญผู้แทนของ อปท. จากทั่วประเทศมาเข้าร่วมโครงการนี้ เพื่อให้ นำปัญหาที่มีอยู่มาพูดคุยกัน และในส่วนของ สตง. ก็ได้มีการประชุมร่วมกันกับผู้ตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด ทุกจังหวัด เพื่อนำปัญหาที่พบจากการดำเนินงานมาพูดคุยและหาแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกัน และจะนำแนวทางดังกล่าวไปให้ท้องถิ่นใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการเบื้องต้น

ทุกสิ่งอย่างที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน สตง. มองในเรื่องของการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ และมองการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินเป็นหลัก เพราะเงินที่ใช้ในการดำเนินการเพื่อประชาชนนั้น เป็นเงินของประชาชนทั้งประเทศหรือที่เรียกว่า “เงินแผ่นดิน”

กฎหมายที่ใช้ในประเทศไทยมีทั้งกฎหมายที่เป็นกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นกฎหมายมหาชน ดังนั้น ในส่วนของกฎหมายมหาชน พูดได้ว่าจะทำอะไรได้ ต้องมีกฎหมายหรือระเบียบให้อำนาจไว้ จึงจะสามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้ ในทางหลักกฎหมายเรียกว่า “กฎหมายจำกัดสิทธิ” ดังนั้น หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ผู้บริหาร รวมทั้ง สตง. ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่ทางราชการกำหนดไว้ และต้องเป็นเรื่องที่กำหนดให้อำนาจไว้ด้วย แต่ถ้าเป็นกฎหมายเอกชน หลักของกฎหมายเอกชนคือ สิ่งใดที่กฎหมายไม่ได้ห้าม สามารถดำเนินการได้ ประเด็นนี้เป็นหลักที่ผู้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องปฏิบัติงานควรคำนึงถึงด้วย

ในหลักของกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน จะทำได้เฉพาะในส่วนที่กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับอนุญาตไว้แล้วเท่านั้น ซึ่งเป็นการ design กฎหมายให้ออกมาเป็นแบบนี้

ถามว่าเมื่อจะใช้จ่ายเงินแผ่นดินในเรื่องของอำนาจหน้าที่ให้ดูจากอะไรบ้าง จากกฎหมายจัดตั้งจากกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ รวมทั้งกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจ อปท. เข้าไปดำเนินการ ถามว่า เมื่อในหลักการให้ใช้กฎหมายทั้ง ๓ ฉบับดังกล่าว สิ่งที่ยังระงับหรือพึงระวังคือ เรื่องของอำนาจหน้าที่ หน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว จะบัญญัติให้เป็นหน้าที่โดยตรงหรือเป็นเรื่องส่งเสริมหรือสนับสนุน ถ้าเป็นหน้าที่โดยตรงตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ก็หมายความว่า เป็นสิ่งที่ อปท. ต้องทำ แต่ถ้าเป็นเรื่องส่งเสริมหรือสนับสนุน ก็เป็นเรื่องที่ว่าหรืออาจมองได้ว่าต้องมีเจ้าภาพหลักดำเนินการอยู่แล้ว และ อปท. เข้าไปสนับสนุน เพื่อให้สิ่งเหล่านั้นเต็มเต็มและสมบูรณ์มากขึ้น นั่นคือ สิ่งที่ สตง. มอง คือ มองทั้งสิ่งที่ เป็นหน้าที่โดยตรงและสิ่งที่ เป็นหน้าที่ทางอ้อม คือ การส่งเสริมหรือสนับสนุน

เมื่อมองในเรื่องของการให้อำนาจหน้าที่ไว้แล้ว ก็มาดูว่าวิธีหรือข้อปฏิบัติที่ต้องทำ ก็ต้องมีแนวทางที่สามารถทำได้ ในหลักการสิ่งที่ต้องดู คือ ต้องมีระเบียบหรือข้อบังคับเป็นแนวให้ทำสิ่งที่ต้องระวัง คือ เมื่อไหร่ที่ไม่มีระเบียบหรือข้อบังคับมารองรับ จะไม่สามารถกระทำได้

เมื่อมีข้อปฏิบัติ ก็อาจจะมีแนวทางในการซักซ้อม ทำความเข้าใจ อาจจะเป็นในลักษณะของคำสั่งหรือหนังสือเวียนที่มีมา ในสิ่งที่จะต้องระวัง คือ ต้องเชื่อว่าแนวทางหรือคำสั่งนั้นต้องเป็นไปในทางสุจริต และสิ่งที่ เป็นปัญหามาก คือ เรื่องดุลพินิจ ในส่วนของ อปท. มีโอกาสที่จะต้องใช้ดุลพินิจค่อนข้างมาก ซึ่งการใช้ดุลพินิจนั้นจะต้องใช้โดยชอบด้วยกฎหมาย และเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญในการใช้ดุลพินิจ คือ “เพื่อความจำเป็น เหมาะสม และประหยัด” ซึ่งก็เป็นปัญหาตามมาว่า อะไรคือ

จำเป็น อะไรคือเหมาะสม อะไรคือประหยัด ตรงนี้ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละเรื่องด้วย

หลังจากนั้น ก็จะดูในเรื่องงบประมาณ งบประมาณต้องมีและเพียงพอที่จะสามารถจ่ายได้ ดังนั้น การจะดำเนินการอะไร ต้องพิจารณางบประมาณก่อน เมื่อมีงบประมาณที่สามารถจะจ่ายได้ ก็ต้องมีการทำบัญชีให้ถูกต้องหรือมีการบันทึกบัญชีให้ถูกต้อง ครบถ้วน และต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ซึ่งคนที่จะต้องได้ประโยชน์ คือ ประชาชนในพื้นที่ กล่าวคือ ยึดประชาชนเป็นหลัก

สุดท้ายในเรื่องความโปร่งใส ตรวจสอบได้ หมายความว่า ต้องมีการเปิดเผยข้อมูล ทำเอกสารหลักฐานต่างๆ ให้ถูกต้อง ต้องมีเอกสาร เพราะในการตรวจสอบ จะเป็นการตรวจสอบย้อนหลัง หลังจากมีการดำเนินการแล้ว

เอกสารที่ได้หารือร่วมกันระหว่าง สตง. กับ อปท. คิดว่าน่าจะเป็นข้อบัญญัติในเรื่องของการใช้เงินแผ่นดิน ถ้าทั้ง สตง. และ อปท. ได้ยึดโยงในสิ่งเหล่านี้ ปัญหาที่เกิดขึ้นอาจจะผ่อนคลายลง

ในส่วนของการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ในส่วนของกฎหมายจัดตั้ง สิ่งที่ต้องคำนึงถึงคือ ในเรื่องของภายใต้บังคับแห่งกฎหมายที่บัญญัติว่าต้องทำในเขต ให้มีบำรุงทางบกทางน้ำ อันนี้หมายความว่า เป็นสิ่งที่ต้องทำ ป้องกัน ระวังโรคติดต่อ เป็นหน้าที่ของ อปท. ที่ต้องดำเนินการในส่วนนี้ ซึ่งก็มีกรณีศึกษาเรื่องของการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าในข้อเท็จจริงมีรายละเอียดที่ต้องพิจารณา และมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องที่จะต้องนำมาพิจารณาประกอบด้วย

การให้มีโรงฆ่าสัตว์ อันนี้เป็นเรื่องหน้าที่ของเทศบาล อบต. ถ้าดู ในมาตรา ๖๗ (๑) “จัดให้มี...” คือต้องทำ เป็นหน้าที่ที่ต้องทำ ส่วนส่งเสริมการศึกษา ก็คือช่วยเหลือ ส่งเสริม สนับสนุน ควบคุมระครอง ให้สิ่งนั้นสำเร็จลุล่วงไปได้ อันนั้น คือหน้าที่ในการช่วยเหลือ ซึ่งเป็นหน้าที่ทางอ้อม หรือการส่งเสริมพัฒนาสตรีก็เช่นเดียวกัน ไม่ใช่หน้าที่ทางตรง แต่เป็นหน้าที่ทางอ้อม

ดังนั้น สิ่งสำคัญที่ควรพิจารณาคือ สิ่งนั้นเป็นหน้าที่โดยตรง หรือหน้าที่ทางอ้อม ถ้าเป็นเรื่องส่งเสริมหรือสนับสนุน สิ่งที่ สตง. มอง คือ มีหน่วยงานหลักอยู่แล้ว มีหน่วยงานหลักรับผิดชอบอยู่แล้ว เพียงแต่ อปท. ไปเสริมหรือเพิ่มในส่วนที่ยังขาดอยู่ให้เพิ่มขึ้น โดยให้ความสำคัญกับประชาชน ซึ่งประชาชนอาจได้ประโยชน์จากหน่วยงานหลักไม่ครบถ้วน อปท. ซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับประชาชน ก็ควรทำสิ่งเหล่านั้นให้ครบถ้วนเพื่อประโยชน์ของประชาชน

ถามว่าระเบียบ เรื่องวิธีการงบประมาณของกระทรวงมหาดไทย ก็ย้าไว้ในเรื่องของการใช้เงิน หรือก่อนนี้ผูกพันจะต้องกำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่าย คือ มีการออกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติ รวมทั้งต้องมีกฎหมายมารองรับในสิ่งที่กำลังจะไปใช้จ่ายเงิน เช่น มีระเบียบ ข้อบังคับ หนังสือสั่งการ ฯลฯ ที่กระทรวงมหาดไทยอนุญาต และที่สำคัญรายได้ต้องเพียงพอที่จะจ่ายด้วย ดังนั้น ในการ

ตั้งงบประมาณ ก็ต้องดู รายรับว่ามีเท่าไร แล้วจะตั้งรายจ่ายเท่าไร เพราะฉะนั้น ถ้ามว่าการดำเนินการถ้าไม่มีกรอบในเรื่องของกฎหมาย วิธีปฏิบัติกำหนดไว้อย่างชัดเจน การตั้งงบประมาณจะเป็นไปได้ยาก ดังนั้น ในการก่องหน้ผูกพันหรือใช้จ่ายเงินก็ต้องคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้ ถ้ามว่าทำไมเป็นแบบนี้ ก็กฎหมาย design ให้เป็นแบบนี้ ดังนั้น สตง. ในฐานะผู้ปฏิบัติหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดิน ได้คำนึงถึงมาตรฐานในเรื่องของการปฏิบัติงาน ในส่วนของ สตง. และ อปท. ก็มองไม่ต่างกัน ในส่วนของ อปท. ผู้ใช้เงินก็ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ ในส่วนของ สตง. กฎหมาย design ให้ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินนั้น ถูกต้อง เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ เพราะฉะนั้น มาตรฐานในการใช้จ่ายเงินกับมาตรฐานในการตรวจเงินที่ตั้งอยู่บนมาตรฐานเดียวกัน

ก็คิดว่าต่อไปในส่วนของการทำงานจะมีบรรยากาศที่ดีขึ้น ในส่วนประเด็นปัญหาที่อาจารย์ วุฒิสารได้อภิปราย เห็นว่า สตง. ให้ความสำคัญกับประชาชน เป็นมุมมองความคิดที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่ ในส่วนของ สตง. มองว่าในทุกกิจกรรมของท้องถิ่นไม่จำเป็นจะต้องกำหนดเป็นระเบียบออกมารองรับทุกกรณี สตง. มองในลักษณะว่า ต้องการให้ท้องถิ่นดำเนินการไปสู่จุดหมายของประชาชนเป็นหลัก อย่างมีประสิทธิภาพ ในบางเรื่องคิดว่าเจ้าหน้าที่ สตง. บางคน ก็ไม่ใช่คนในพื้นที่ ดังนั้น ในบางเรื่อง เช่น งานประเพณี ฯลฯ เจ้าหน้าที่ สตง. ก็มองไปในด้านที่มีความขัดข้องปัญหานี้อยู่แล้ว แต่สิ่งหนึ่งที่จะช่วยแก้ปัญหาได้ คือ อย่างน้อยในพื้นที่ที่มี “วัฒนธรรมจังหวัด” (ชื่อตำแหน่ง) ถ้าอะไรไม่แน่ใจว่า สิ่งที่กำลังจะทำในเรื่องของขนบธรรมเนียม ประเพณี หรือวัฒนธรรมในพื้นที่ ก็ดูว่ากิจกรรมที่จะทำนั้น ใช่ตามวัตถุประสงค์หรือไม่ ถ้าไม่แน่ใจ ก็อาจจะนำเสนอวัฒนธรรมจังหวัดเพื่อให้เห็น ซึ่งสิ่งนั้นจะเป็นหลักฐานว่าท่านได้ดำเนินการสิ่งเหล่านี้ครบถ้วนแล้ว

สตง. เห็นความสำคัญของสิ่งที่ อปท. จะต้องดำเนินการเพื่อประชาชน เรามองว่าท้องถิ่นมีอิสระ มีความหลากหลาย มีความแตกต่างกัน ดังนั้น ความเป็นอิสระของท้องถิ่นมีอยู่แล้ว

ศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ผู้ดำเนินรายการ) กล่าวสรุปในเบื้องต้นว่ามองในมุมมองของ สตง. ได้ยึดโยงในลักษณะว่า ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ ก็ไม่สามารถทำอะไรได้ กฎหมายให้อำนาจ สตง. ในการตรวจสอบ สตง. ก็ทำหน้าที่ตรวจสอบตามกฎหมาย กฎหมายให้อำนาจ อปท. ไว้ อปท. ก็ทำตามกรอบอำนาจ สตง. ก็ตรวจตามอำนาจของตนเอง ถ้าได้ก็คือได้ ถ้าไม่ได้ก็คือไม่ได้ ในมุมมองของ สตง. ทำเพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดินเป็นที่ตั้ง

นายพดล แก้วสุพัฒน์ นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย  
อภิปรายสรุปได้ว่าเรื่องของอำนาจหน้าที่ อบท. จะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง อบท. นั้น ๆ  
และมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

ซึ่งตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ซึ่งปัจจุบันใช้ตามฉบับที่ ๒  
(ฉบับที่ ๓ มีการชะลอไว้ก่อน) ซึ่งรวมกันที่มีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ให้ อบท. ประมาณ ๒๙๗  
ภารกิจ/กิจกรรม การถ่ายโอนที่ให้ อบท. ที่สมบูรณ์มีประมาณ ๕๐ - ๖๐ ภารกิจ/กิจกรรม ส่วนที่เหลือ  
ที่ยังถ่ายโอนไม่สมบูรณ์นั้น อาจตีความได้ว่า อบท. มีหน้าที่ แต่ไม่มีอำนาจ

ระเบียบนั้น สดง. จะตรวจตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยออกมารองรับเป็นหลัก  
ก็จะพิจารณาว่าระเบียบที่ออกมาให้ อบท. ครบตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งปรากฏว่ามีการออกระเบียบ  
มารองรับการดำเนินงานของ อบท. ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ยังไม่ครบ

ประเด็นเกี่ยวกับระเบียบนั้น ๑) ไม่มีระเบียบ ๒) มีระเบียบแต่ไม่ครอบคลุม ๓) มีระเบียบ  
แต่ไม่สามารถใช้ได้ เพราะเป็นระเบียบที่ออกโดยไม่มีฐานอำนาจตามกฎหมาย หรือออกโดยหน่วยงาน  
ที่ไม่มีฐานอำนาจออกได้ตามกฎหมายนั้น เช่น การจ่ายโบนัส การจ่ายเงินทุนการศึกษา การจ่ายเงิน  
สวัสดิการสังคม ฯลฯ เหล่านี้กระทรวงมหาดไทยไม่มีฐานอำนาจตามกฎหมายที่จะออกระเบียบ  
มารองรับได้ อำนาจตรงนี้เป็นของกระทรวงอื่น

อำนาจของ อบท. อีกส่วนหนึ่ง คือ อำนาจตามกฎหมายอื่น กล่าวคือ อำนาจตามกฎหมาย  
ของกระทรวง ทบวง กรม ที่บัญญัติให้ อบท. ทำการส่งเสริม สนับสนุน หรือดูแล เช่น  
ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุฯ พระราชบัญญัติส่งเสริมคนพิการฯ ฯลฯ ตรงนี้ยังไม่มีแนวทางในการ  
ใช้จ่ายเงินให้ อบท. ยึดเป็นหลักปฏิบัติ และยังไม่มีการปฏิบัติออกมารองรับ เพราะอำนาจในการ  
ออกระเบียบมารองรับไม่ใช่ของกระทรวงมหาดไทย

อีกประเด็นหนึ่ง คือ อบท. มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือมีระเบียบรองรับ แต่ไม่เข้าใจ  
ในข้อกำหนดหรือระเบียบอย่างถ่องแท้ เพราะไม่มีหน่วยงานที่คอยให้คำปรึกษาด้านข้อกำหนด

เรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่าง อบท. กับอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาค หน้าที่หลักเป็น  
ของราชการส่วนภูมิภาค และ อบท. จะเป็นส่วนที่เข้าไปเสริมให้มีความสมบูรณ์ ซึ่งเป็นไปตามกฎหมาย  
ของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ แต่ในข้อเท็จจริงเห็นว่าท้องถิ่นควรทำหน้าที่หลักในพื้นที่แทน  
ราชการส่วนภูมิภาค เพราะ อบท. ลงได้ทั่วถึงทุกพื้นที่และให้บริการประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน  
แต่การจะมอบอำนาจให้ อบท. ทำทั้งหมด ก็จะต้องยุบราชการส่วนภูมิภาค จะทำให้  
เสียบุคลากรที่มีคุณค่าที่จะแก้ไขปัญหาให้ประชาชนในพื้นที่ไปส่วนหนึ่ง ดังนั้น จึงเห็นว่า จะทำอย่างไร  
ให้ อบท. กับราชการส่วนภูมิภาคทำงานร่วมกันเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนในพื้นที่ได้

ในส่วนของวัฒนธรรมประเพณีที่มีปัญหาเรื่องการใช้ดุลยพินิจนั้น ข้อเท็จจริงประเด็นหนึ่งคือ ประชาชนจะมีการย้ายถิ่นฐานหรือมีการเคลื่อนย้ายไปทำงานในพื้นที่อื่น ซึ่งจะนำวัฒนธรรมหรือประเพณีปฏิบัติของกลุ่มชนตนเองติดตัวไปปฏิบัติในพื้นที่อื่นด้วย และจะมีการแลกเปลี่ยนทางวัฒนธรรมในพื้นที่เกิดขึ้น ถ้ามีการไปกำหนดว่าประเพณีนี้เป็นของประชาชนในพื้นที่นี้ ก็อาจนำมาซึ่งความไม่เข้าใจกันของคนที่มีวัฒนธรรมประเพณีต่างกันที่อยู่รวมในพื้นที่เดียวกันได้

ปัญหาที่เกิดขึ้น เมื่อมีการทักท้วง อปท. ก็ไม่กล้าดำเนินการ แต่เมื่อไม่ดำเนินการ ผลเสียเกิดกับประชาชนในพื้นที่ ตรงนี้ต้องหาทางแก้ไขร่วมกัน

ส่วนการกระทำที่เป็นการทุจริตนั้น ต้องดำเนินการนำคนทุจริตมาลงโทษโดยเร็ว

สรุปประเด็นถาม-ตอบ

๑. การดำเนินการควรรีบระเบียบว่าด้วยการพัสดุ ระเบียบเบิกจ่าย ระเบียบวิธีงบประมาณก็จะสามารถทำงานได้ ไม่จำเป็นต้องออกกระเบียบมารองรับทุกกิจกรรม และการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ควรมีเอกสารประกอบ

๒. ผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ขาดหลักวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพราะ กฎหมายปกครอง กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องจัดให้มี ๓ อย่าง ๑) ข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญ ๒) กฎหมายที่เป็นหลักอ้างอิง ๓) ความเห็นของเจ้าหน้าที่เพื่อนำเสนอผู้บริหารตัดสินใจ แต่ส่วนมากมีไม่ครบ

๓. ประเด็นที่เป็นปัญหามาก คือ การใช้ดุลยพินิจของผู้ตรวจสอบ การไม่มีมาตรฐานในการตรวจสอบ ไม่ควรใช้มาตรฐานการตรวจสอบที่หนึ่งไปตรวจสอบอีกพื้นที่หนึ่ง เพราะแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน

๔. เสนอให้ ๑) แก้กฎหมาย ๒) ออกกระเบียบมารองรับให้ครบถ้วน และครอบคลุม ๓) ตรวจสอบในลักษณะการแนะนำ

๕. ควรจัดอบรมด้านกฎหมายให้ อปท.

๖. ให้ สตง. กำหนดว่าอะไรทำไม่ได้ ส่วนที่ไม่เขียนไว้ อปท. สามารถทำได้หมด

๗. ใช้ดุลยพินิจต่างกัน ดีความต่างกัน มองคนละมุม และปัญหาน่าจะอยู่ที่ระบบจึงควรแก้ระบบ

๘. ผู้เกี่ยวข้องกับการทุจริต มี ๓ ส่วนใหญ่ คือ นักการเมือง ข้าราชการ และเอกชน ประเด็นคือ เอกชนที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการทุจริตต้องขึ้นบัญชีดำไว้ด้วย

๙. เห็นว่า อปท. เป็นหน่วยงานหลักในการแก้ปัญหาให้ประชาชนในพื้นที่เช่นกัน

๑๐. บางเรื่อง อปท. ขอคำปรึกษา แต่ไม่ให้คำแนะนำ หรือบางครั้งบอกว่าทำไปก่อนมีเรื่องเกิดขึ้นจะวินิจฉัยให้ ตรงนี้ อปท. ไม่มีหน่วยงานให้คำปรึกษาในด้านข้อกฎหมาย

๑๑. มีการเสนอให้ท้องถิ่นทำนอกกรอบ สุดท้ายถูกเรียกเงินคืนหมด

๑๒. อาจจะให้ อปท. ไปกำหนด ว่ากิจกรรมนี้จ่ายในวงเงินไม่เกินเท่าไร ส่วน สตง. ไม่ต้องไปดูว่าอันนี้จ่ายได้หรือไม่ได้ แต่ไปดูว่าจ่ายจริงหรือไม่ จ่ายจริงก็ไม่ผิด

๑๓. ประเด็นการตรวจ ที่ สตง. ทำแบบนั้น เพราะมีการออกแบบกฎหมายมาแบบนั้น สตง. ก็ตรวจตามอำนาจ

๑๔. สตง. ควรดูว่าทุจริตหรือไม่ ควรยึดตรงนี้ มีการใช้จ่ายเงินตามจริงหรือไม่

๑๕. ปัจจุบัน อปท. โดนต่อว่าเรื่องเงินค้างท่อ

๑๖. คนออกกฎหมายมาใช้กับท้องถิ่น ไม่ใช่คนในท้องถิ่น ดังนั้น ต้องการให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตรากฎหมายที่จะนำมาใช้กับ อปท.

เมื่อได้เวลาอันสมควรแล้ว ผู้ดำเนินรายการได้กล่าวสรุปและยุติการอภิปราย จากนั้น ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ ประธานคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กล่าวปิดการเสวนา

-----

## ภาคผนวก ๗

เอกสารประกอบการเสวนา

เรื่อง

คุณภาพในการใช้อำนาจตรวจสอบ และความเป็นอิสระ

ในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ชุดที่ ๑

ร่างสรุปประเด็นปัญหาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง  
กับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน้าว่าง



เอกสารประกอบการเสวนา

เรื่อง ดุลยภาพในการใช้อำนาจตรวจสอบ และความเป็นอิสระในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ชุดที่ ๑

ร่างสรุปประเด็นปัญหาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดย

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ร่วมกับ

คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ร่างสรุปปัญหาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของ อปท.

ที่	กลุ่มปัญหา	สภาพปัญหา	กฎหมาย และระเบียบ	แนวทางแก้ปัญหาและพัฒนาประสิทธิภาพ
๑	หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ออกระเบียบ แนวทางปฏิบัติ หรือระเบียบ แนวทางปฏิบัติที่มีอยู่ ล้าหลัง ไม่ชัดเจน และไม่สอดคล้องกับทางปฏิบัติ	<p>๑. การทักท้วงในการกิจที่ อปท.ดำเนินการ แม้จะมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ไว้ แต่หากยังไม่มีการระเบียบหลักเกณฑ์ของ กระทรวงมหาดไทยก็ยังคงดำเนินการไม่ได้ หรือมีกฎหมาย แต่ไม่มีระเบียบรองรับ</p> <p>๒. ระเบียบที่มีไม่สอดคล้องกับทางปฏิบัติ เนื่องจาก ในกระบวนการยกร่างไม่เปิดโอกาสให้ผู้แทนท้องถิ่นที่เคยมีประสบการณ์ทำงาน ใน อปท. เข้าไปมีส่วนร่วม หรือมีระเบียบ แต่เขียนไว้ไม่ครอบคลุม</p> <p>๓. กรณีระเบียบปฏิบัติมีหลายฉบับ ระบุให้ อปท.พิจารณาดำเนินการ “ตามความจำเป็นและประหยัด” ซึ่งไม่มีความชัดเจน และก่อให้เกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจ หรือการตีความที่ขัดแย้งกันระหว่างผู้ทำหน้าที่ ตรวจสอบกับผู้บริหารท้องถิ่น หรือเป็นกรณี ที่ระเบียบครอบคลุม แต่เขียนไว้กว้างเกินไป</p> <p>๔. กรณี อปท.ดำเนินการตามระเบียบ หรือหนังสือสั่งการที่กระทรวงมหาดไทยแจ้งมา ทุกประการแต่ยังถูกทักท้วง เช่น เรื่องการเบิกจ่ายเงินโบนัส เรื่องทุนการศึกษา และเรื่องเงินประจำตำแหน่ง หรือกรณีเรื่อง</p>	<p>๑. กรณีที่มีกฎหมายพระราชบัญญัติให้อำนาจแล้ว และพระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่ได้กำหนดให้ต้องออกระเบียบ จึงมีประเด็นพิจารณาว่าจะต้องออกระเบียบ หลักเกณฑ์รองรับทุกเรื่องหรือไม่ เช่น ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ มาตรา ๑๖ กำหนดอำนาจหน้าที่ของ อปท. และเทศบาลไว้ประมาณ ๓๐ เรื่อง กระทรวงมหาดไทยจะต้องออกระเบียบทุกเรื่องหรือไม่ หรือควรให้ อปท. ได้มีการตราเป็นข้อบัญญัติกำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติ ในแต่ละ อปท.เอง</p> <p>๒. กรณี กทม.กฎหมายจัดตั้งให้อำนาจในการตราข้อบัญญัติเรื่องการเบิกจ่ายได้เอง โดย พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๘๗ (๔) ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะตราขึ้นได้ โดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานคร</p> <p>ในกรณีดังต่อไปนี้ ....การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์ จากทรัพย์สิน การจ้าง และการพัสดุ</p>	<p>๑. การกำหนดกฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์วิธีการใด ๆ ทั้งในด้านการกำกับดูแล ส่งเสริม และตรวจสอบ การบริหารงานของ อปท. ต้องคำนึงถึงความแตกต่างด้านประเภทของ อปท. ความแตกต่างด้านพื้นที่ และลักษณะเฉพาะพิเศษของแต่ละพื้นที่ (locality) โดยมีมาตรฐานกลางและกฎ ระเบียบ หลัก ๆ และอาจกำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะ สำหรับแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสม</p> <p>๒. กรณีที่ สตง.ตรวจสอบและมีข้อทักท้วง ควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ เข้ามามีบทบาทในการวินิจฉัยประเด็นปัญหา ให้ยุติ</p> <p>๓. สตง. ควรมีหน่วยให้บริการให้คำปรึกษา (advisory service) แก่ อปท. ในลักษณะต่าง ๆ เช่น มี call center ช่วยให้คำปรึกษา ในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้งบประมาณ ช่วยให้คำปรึกษากรณี กฎและระเบียบเขียนไว้ไม่ชัดเจน เป็นต้น</p> <p>๔. ควรทบทวนกฎหมาย กฎ และระเบียบ ฯลฯ ที่เกี่ยวข้องให้ทันสมัย และให้มีการเร่งรัดการออกกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ</p>

ที่	กลุ่มปัญหา	สภาพปัญหา	กฎหมาย และระเบียบ	แนวทางแก้ปัญหา และพัฒนาประสิทธิภาพ
		<p>เงินทุนการศึกษา ซึ่งมีข้อทักท้วงว่า กระทรวงมหาดไทยไม่สามารถอาศัยอำนาจตามข้อ ๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณฯ ประกอบกับประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณเพื่อให้เป็นทุนการศึกษาแก่ บุคลากรของ อปท. ได้ ดังนั้น อปท.จึงไม่มีอำนาจเบิกจ่ายทุนเพื่อเป็นการศึกษาได้</p>	<p>สำหรับ อปท.อื่น ๆ กฎหมายจัดตั้งให้ทำเป็นระเบียบกระทรวงมหาดไทย</p> <p>๓. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ ๖๑/๒๕๔๔ วินิจฉัยว่า อปท.ย่อมมีอิสระในการพัฒนาบุคลากรของตนให้มีทักษะ ความรู้ หรือเพิ่มพูนประสบการณ์ต่าง ๆ ไปใช้ประโยชน์ในการบริการประชาชนตามอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่ของตน</p>	<p>ฯลฯ ที่ยังไม่ได้ออกให้ครบถ้วน เพื่อรองรับการทำงานของ อปท.</p> <p>๕. การออกกฎและระเบียบไม่จำเป็นต้องออกทุกเรื่องที่เป็นรายละเอียด ควรออกเฉพาะกฎและระเบียบหลัก ๆ ส่วนการกำหนดแนวปฏิบัติหรือเกณฑ์ในรายละเอียดหรือที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะ ควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</p> <p>๖. ให้ อปท.ออกข้อบัญญัติ หรือเทศบัญญัติ มารองรับในกิจกรรมที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่</p> <p>๗. เฉพาะเรื่องการเบิกจ่ายให้ใช้ระเบียบของกระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก เพื่อให้การเบิกจ่ายของ อปท.มีมาตรฐานเดียวกัน</p> <p>๘. เสนอแนะให้กระทรวงมหาดไทยปรับแก้ระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายฯ ข้อ ๖๗ โดยเพิ่มความในวรรคสอง ดังนี้ “ในกรณีที่การจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันในเรื่องใดไม่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหนังสือสั่งการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของกระทรวง</p>

ที่	กลุ่มปัญหา	สภาพปัญหา	กฎหมาย และระเบียบ	แนวทางแก้ปัญหา และพัฒนาประสิทธิภาพ
				<p>การคลัง หรือของส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันในเรื่องนั้นมาใช้โดยอนุโลม</p> <p>หรือในกรณีที่กระทรวงมหาดไทยยังมีได้ปรับแก้ระเบียบเรื่องการเบิกจ่ายดังกล่าวให้ อปท.ตราข้อบัญญัติ กำหนดไว้ในลักษณะว่า ถ้าไม่มีระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ให้ใช้ระเบียบของส่วนราชการอื่นโดยอนุโลม</p> <p>๙. เพื่อให้ระเบียบสอดคล้องกับทางปฏิบัติ ควรเปิดโอกาสให้ผู้แทน อปท.เข้าไปมีส่วนร่วมในการยกร่างระเบียบหรือแนวทางปฏิบัติที่จะนำมาใช้บังคับกับ อปท.</p>
๒	<p>กลุ่มปัญหาเกี่ยวกับภารกิจที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่ อปท. ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค</p>	<p>๑. กรณีหน่วยงานราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคเข้ามาดำเนินการภารกิจในพื้นที่ อปท. และผู้ตรวจสอบวินิจฉัยว่าฝ่าย อปท. ในพื้นที่ดังกล่าวไม่มีอำนาจดำเนินการ เพราะ เป็นการซ้ำซ้อนกับการดำเนินงานของราชการส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาค เช่น</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การสาธารณสุข การดูแลสุขภาพ</li> <li>การป้องกันโรค ที่วินิจฉัยว่าซ้ำซ้อนกับหน่วยงาน</li> </ul>	<p>๑. กฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ทั้งในส่วนที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค และส่วนที่ให้อำนาจแก่ อปท. เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเหมือนกัน</p> <p>๒. ตามรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ อปท. เป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ ดังนั้น จึงมีประเด็นพิจารณาว่า</p>	<p>๑. ควรยึดหลักการการแบ่งอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นว่าส่วนกลางต้องทำหน้าที่ด้านกำหนดนโยบาย กำหนดมาตรฐาน และทำงานด้านวิชาการ และต้องถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่นให้หมด ส่วนภูมิภาคมีหน้าที่รับนโยบายจากส่วนกลางมาปฏิบัติในพื้นที่โดยต้องไม่ซ้ำซ้อนกับส่วนท้องถิ่นรวมทั้งทำหน้าที่เชื่อมระหว่าง</p>

ที่	กลุ่มปัญหา	สภาพปัญหา	กฎหมาย และระเบียบ	แนวทางแก้ปัญหา และพัฒนาประสิทธิภาพ
		<p>ในของกระทรวงสาธารณสุข</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การป้องกันบรรเทาสาธารณภัย การขนส่ง การจัดการด้านวิศวกรรมการจราจรที่วินิจฉัยว่าเข้าซ้อนกับหน่วยงานของ กรมการปกครอง กรมทางหลวง และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ</li> <li>- การจัดงานวันเด็ก การจัดงานวันสงกรานต์ ที่วินิจฉัยว่าเข้าซ้อนกับหน่วยงานของกระทรวงพัฒนาสังคมฯ</li> <li>- การจัดการศึกษาที่วินิจฉัยว่าเข้าซ้อนกับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ</li> </ul> <p>๒. กรณีภารกิจที่ราชการส่วนภูมิภาค หรือส่วนกลางดำเนินการอยู่แล้ว แต่ไม่เพียงพอ ต่อความต้องการของประชาชน หรือไม่ครอบคลุม พื้นที่ และ อบท.เข้าไปดำเนินงานเพิ่มเติม หรือ เสริมภารกิจดังกล่าว โดยมีกฎหมายให้อำนาจ แก่ อบท.ด้วย เช่น โครงการบ้านมั่นคง โครงการปล่อยพันธุ์ปลาซึ่งกรมประมง เข้าดำเนินการในพื้นที่ของ อบต. และ อบต. ได้จัดทำโครงการเพื่อเพิ่มจำนวนพันธุ์ปลา</p>	<p>ถ้าถือตามเจตนารมณ์ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในกรณีกฎหมายระดับเดียวกันให้อำนาจ เหมือนกัน ควรต้องวินิจฉัยให้ฝ่าย อบท. เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการจัดบริการ สาธารณะในพื้นที่</p> <p>๓. ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจฯ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้</p> <p>..... ๖.....</p>	<p>ส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น และส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะทั้งหมด เพราะ โกลัซิดประชาชนและรู้ปัญหาในพื้นที่ดีที่สุด</p> <p>๒. กรณีที่มีปัญหาฉุกเฉินเร่งด่วน เช่น ปัญหาด้านภัยพิบัติต้องถือว่าหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องทั้งส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นมีหน้าที่ ต้องเข้าไปให้ความช่วยเหลือ ทั้งนี้ อาจวาง แนวปฏิบัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไป แก้ปัญหาก่อนเพราะอยู่ในพื้นที่และใกล้ชิด กับปัญหามากที่สุด และเป็นหน้าที่อยู่แล้วตามที่ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะ และกรณีที่ต้องอาศัยการสนับสนุนจาก ส่วนภูมิภาค จึงค่อยขอรับการสนับสนุนซึ่งนับว่า เป็นการทำงานร่วมกันและหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อน และกรณีนี้ก็ไม่ควรถูกหักหัวง</p> <p>๓. กรณีที่ต้องดำเนินการในเรื่องเดียวกัน ควรกำหนดขอบเขตและพื้นที่ให้ชัดเจนว่า ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นต้องรับผิดชอบ ในขอบเขตใด และหากเป็นกรณีที่ไม่อาจหลีกเลี่ยง ความทับซ้อนด้านพื้นที่และความซ้ำซ้อน</p>

ที่	กลุ่มปัญหา	สภาพปัญหา	กฎหมาย และระเบียบ	แนวทางแก้ปัญหา และพัฒนาประสิทธิภาพ
		ในแหล่งน้ำที่อยู่ในพื้นที่ที่ อบต.ดูแลด้วย	<p>(๒) กำหนดการจัดระบบการบริการ สาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง</p> <p>มาตรา ๓๒ (๑) ให้คณะกรรมการ ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนด ขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้</p> <p>....กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ โดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่ เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสาน การดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม</p>	<p>ด้านการกิจและงบประมาณได้ ควรพิจารณาว่า เป็นการทำงานเสริมซึ่งกันและกันและประชาชน ได้รับประโยชน์</p> <p>๔. กรณีที่เป็นการดำเนินงานโครงการ บริการสาธารณะพื้นฐานในพื้นที่เดียวกันระหว่าง อบท. และส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค และไม่อาจ แยกออกจากกันได้ชัดเจนว่าใครจะมีส่วนใด ในขอบเขตใด ก็ควรให้ อบท. ในฐานะที่อยู่ใกล้ ประชาชนมากที่สุดเป็นผู้ดำเนินการ แต่หาก อบท. นั้น ๆ ไม่มีความสามารถในการดำเนินการ ก็ให้ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคดำเนินการแทน หรือให้การสนับสนุน อบท.</p> <p>๕. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องออกกฎและ ระเบียบกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นให้ครอบคลุม เพื่อให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการกิจตามนโยบาย ของรัฐได้อย่างสมบูรณ์</p> <p>๖. หน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจต้อง ถ่ายโอนทั้งอำนาจ หน้าที่ งบประมาณ บุคลากร และทรัพยากรอื่น ๆ ให้ครบถ้วน สมบูรณ์อย่างเป็นระบบตามที่กฎหมายกำหนด</p>

ที่	กลุ่มปัญหา	สภาพปัญหา	กฎหมาย และระเบียบ	แนวทางแก้ปัญหา และพัฒนาประสิทธิภาพ
				<p>หรือตามมติคณะรัฐมนตรี เพื่อจะได้ไม่มีปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนกับ อปท. ทั้งนี้ หากกำหนดให้มีการถ่ายโอนแล้ว ยังไม่มีการถ่ายโอน ควรต้องมีมาตรการใด ๆ มาเร่งรัด และเมื่อถ่ายโอนครบถ้วนแล้ว ก็ต้องมีการออกระเบียบคณะรัฐมนตรีรองรับ เพื่อให้ อปท. สามารถดำเนินการกิจได้ตามที่กำหนด ลดปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น เพื่อประสิทธิภาพในการตรวจสอบด้วย</p> <p>๗. เสนอให้คณะกรรมการกระจายอำนาจใช้อำนาจตาม มาตรา ๑๒ (๒) ของ พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ จัดทำเป็นประกาศหรือวินิจฉัยชี้ขาด เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับ อปท.</p> <p>๘. เสนอให้คณะกรรมการกระจายอำนาจใช้อำนาจตามมาตรา ๓๒ (๑) ของ พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ จัดทำแผนปฏิบัติการ กำหนดกรอบในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐ</p> <p>๙. การส่งเรื่องให้กฤษฎีกาวินิจฉัย</p>

ที่	กลุ่มปัญหา	สภาพปัญหา	กฎหมาย และระเบียบ	แนวทางแก้ปัญหา และพัฒนาประสิทธิภาพ
				<p>๑๐. บางกรณีต้องให้ อปท.ฟ้องศาลปกครองเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด เพื่อให้มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนและอาศัยคำพิพากษาดังกล่าวเป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาจัดบริการสาธารณะ</p>
๓	<p>กลุ่มปัญหาในกรณีภารกิจที่ซ้ำซ้อนระหว่าง อปท.ด้วยกัน</p>	<p>ได้แก่การตรวจสอบวินิจฉัยในลักษณะดังนี้</p> <p>๑. โครงการที่ อบจ.ดำเนินการไม่เกินศักยภาพของเทศบาล หรือ อบต.ในพื้นที่จึงไม่มีอำนาจ</p> <p>๒. โครงการที่ อบจ.ดำเนินการไม่ใช่โครงการขนาดใหญ่ หรือไม่ใช่เป็นภาพรวมของจังหวัด เช่น กรณี อบจ.ดำเนินโครงการสร้างถนนสายเล็ก ๆ ในเขตเทศบาล</p>	<p>๑. พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ มาตรา ๑๗ (๑) บัญญัติให้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด เพื่อให้ อบจ.และท้องถิ่นอื่นในจังหวัดจัดทำแผนร่วมกัน แต่ปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานใดดำเนินการออกกระเบียบดังกล่าว</p> <p>๒. พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ มาตรา ๓๒ (๑) บัญญัติให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เป็นผู้พิจารณากำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่าง อปท.ด้วยกัน ดังนั้น จึงมีประเด็นพิจารณาว่า สตง.มีอำนาจในการตีความหรือวินิจฉัยปัญหา</p>	<p>๑. เพื่อเป็นการทำงานอย่างคุ้มค่าควรตั้งศูนย์รวม (pool) ช่างเทคนิควิชาการไว้ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อใช้ร่วมกันระหว่างส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น งานโยธา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจะไม่มีความสามารถในการดำเนินการก็จะสามารถมาใช้บริการที่ศูนย์นี้ได้ ทั้งนี้ การตั้งศูนย์ลักษณะนี้ยังเป็นไปตามหลักการ purchaser-provider ซึ่งหมายถึงการแยกเจ้าของงบประมาณ/โครงการออกจากผู้รับจ้างดำเนินการด้วย ทั้งนี้ โดยมีคณะกรรมการกลางมาดูแลในเรื่องนี้</p>

ที่	กลุ่มปัญหา	สภาพปัญหา	กฎหมาย และระเบียบ	แนวทางแก้ปัญหา และพัฒนาประสิทธิภาพ
			<p>ดังกล่าวหรือไม่</p> <p>๓. พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ มาตรา ๑๒ (๒) บัญญัติให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ <u>กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง</u></p> <p>๔. ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เรื่องกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๖</p>	<p>๒. ในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติ ส่งเสริมให้การดำเนินงานโครงการต่าง ๆ ของ อปท. ในแต่ละพื้นที่ ต้องทำงานบูรณาการร่วมกัน และในหลายกรณีต้องดำเนินงานร่วมกัน จะดำเนินงานโดย อปท. แห่งใดแห่งหนึ่งเพียงแห่งเดียวไม่ได้ หรืออาจเป็นกรณีโครงการที่ อบจ. จะให้เงินอุดหนุนเพื่อให้เทศบาลหรือ อบต. ไปดำเนินงานโครงการนั้น ๆ ที่ขอรับเงินสนับสนุน ซึ่งการดำเนินโครงการในลักษณะนี้ อปท. ที่เกี่ยวข้องจะทำข้อตกลงการทำงานร่วมกันด้วยเพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินงาน นอกจากนี้ ควรยึดมติคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ซึ่งเคยมีมติว่าภารกิจใดที่ อปท. ขนาดเล็กไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะเกินอำนาจหน้าที่หรือภารกิจใหญ่เกินศักยภาพของ อปท. ก็ให้ อบจ. ดำเนินการแทน</p> <p>๓. เสนอให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒ (๒) ของ พรบ. กำหนดแผนฯ จัดทำเป็นประกาศกำหนดหรือวินิจฉัยชี้ขาดให้เกิดความชัดเจน</p>

ที่	กลุ่มปัญหา	สภาพปัญหา	กฎหมาย และระเบียบ	แนวทางแก้ปัญหา และพัฒนาประสิทธิภาพ
				<p>๔. เสนอให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจใช้อำนาจตามมาตรา ๑๗ (๑) ของ พรบ. กำหนดแผนฯ ยกร่างระเบียบให้ อบจ. ประสานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดร่วมกับ อปท. อื่นในเขตจังหวัด</p>
๔	<p>กลุ่มปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจจัดบริการสาธารณะของผู้บริหาร อปท.</p>	<p>๑. สตง. ได้มีการทักท้วงในขั้นตอนจัดทำแผน เช่น การให้ปรับแผน</p> <p>๒. การทักท้วงให้เปลี่ยนโครงการหรือ ทักท้วงว่าโครงการที่ผู้บริหารท้องถิ่นดำเนินการนั้น ไม่สอดคล้องต่อเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น</p> <p>๓. มีการทักท้วงเกี่ยวกับการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ เช่น โครงการนี้ควรดำเนินการก่อน แต่กลับดำเนินการในภายหลัง</p> <p>ตัวอย่าง การตรวจสอบและทักท้วง อบจ. สุรินทร์ว่าควรมอบภารกิจการพัฒนาสนามบินสุรินทร์ภักดี ให้กรมการบินพลเรือนเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งควรเป็นดุลพินิจของผู้บริหารท้องถิ่นที่จะพิจารณาเอง</p>	<p>๑. อำนาจหน้าที่ของ สตง. ตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๙ (๒) (ง) ยังได้กำหนดให้ สตง. สามารถ “<u>ศึกษาและเสนอความเห็น</u>” เกี่ยวกับแผนงาน งาน และโครงการที่จะมีผลกระทบต่อการจัดทำงบประมาณ แต่ปัจจุบันได้อาศัยบทบัญญัติดังกล่าวใช้อำนาจในลักษณะตรวจสอบทักท้วง และชี้มูล อปท. ด้วย</p>	<p>๑. ควรมีการทำความเข้าใจบทบาทอำนาจหน้าที่ระหว่าง สตง. กับ อปท. โดยคำนึงถึงความ เป็นอิสระ</p> <p>การท้วงติงของ สตง. ต่อการใช้งบประมาณของ อปท. มีข้อสังเกตว่าเป็นการท้วงติงโดยยึดกฎหมาย กฎ และระเบียบที่ออกโดยหน่วยงานกำกับดูแลเป็นหลัก นอกจากนี้ขณะที่กฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจยังไม่ได้แก้ไขให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญในส่วนของ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อให้การทำงาน ของ อปท. มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ต่อประชาชน รวมทั้งเพื่อให้การตรวจสอบไม่เกิดการคลาดเคลื่อนจาก</p>

ที่	กลุ่มปัญหา	สภาพปัญหา	กฎหมาย และระเบียบ	แนวทางแก้ปัญหา และพัฒนาประสิทธิภาพ
		<p><u>ตัวอย่าง</u></p> <p>การทักท้วงให้ผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดปทุมธานี ดังนี้</p> <p>ต้องให้ความสำคัญกับการพิจารณาจัดลำดับความสำคัญของโครงการให้เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนดร่วมกัน การนำโครงการที่เกิดจากนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นที่ต้องการจะดำเนินการในปีนั้น ๆ ทั้งที่ไม่ได้มีการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น จะต้องใช้หลักเกณฑ์ที่กำหนดร่วมกัน ในการพิจารณาความสำคัญของโครงการ เปรียบเทียบกับโครงการตามแผนพัฒนาท้องถิ่นที่มีการจัดลำดับการบริหารงบประมาณตามแผนสามปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดความสำคัญไว้แล้ว และหากโครงการที่ผู้บริหารเสนอนั้น มีระดับความสำคัญของโครงการน้อยกว่าโครงการที่ได้มีการจัดทำข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติไว้แล้ว หรือที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาสามปี ก็ไม่ควรดำเนินการ</p>		<p>ความเป็นจริง สดง. ควรพิจารณาเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ และข้อบัญญัติของท้องถิ่นควบคู่กันไปด้วย</p>

ที่	กลุ่มปัญหา	สภาพปัญหา	กฎหมาย และระเบียบ	แนวทางแก้ปัญหา และพัฒนาประสิทธิภาพ
๕	กลุ่มปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน	<p>ปัญหาเกี่ยวกับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบแต่ละคน หรือแต่ละชุดที่เข้าตรวจสอบ อปท. มีดุลพินิจที่แตกต่างกัน ซึ่งทำให้ อปท. ไม่มีแนวทางที่ชัดเจนในการพิจารณาดำเนินโครงการ เช่น</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>๑. เจ้าหน้าที่ตรวจสอบบางคน บางคณะ วินิจฉัยดีคิดว่าทำโครงการดังกล่าวได้ แต่เมื่อ อปท. ทำตาม แต่อีกคน หรืออีกคณะ ที่มาตรวจใหม่ทักท้วงว่าทำไม่ได้</li> <li>๒. อปท. บางแห่ง เจ้าหน้าที่ตรวจสอบ ไม่ทักท้วง หรือตรวจสอบแล้วเห็นว่าทำได้ แต่เมื่อ อปท. อีกแห่งหนึ่งจัดทำโครงการ ในลักษณะเดียวกันกลับถูกทักท้วง</li> <li>๓. โครงการที่ อปท. ดำเนินการ ซึ่ง สตง. เข้าตรวจสอบในปีก่อน ๆ แล้ว แต่มิได้ทักท้วง ซึ่งทำให้ อปท. เข้าใจว่าสามารถทำได้ จึงดำเนินโครงการดังกล่าวต่อเนื่องทุกปี แต่ต่อมากลับถูกทักท้วง และให้เรียกเงินคืน ย้อนหลัง</li> </ol>	<p>พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๗) (ก) ได้กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ อันได้แก่ “การกำหนดมาตรฐานการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ”</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>๑. การตรวจสอบเรื่องเดียวกันแต่ต่างพื้นที่ หรือการตรวจสอบกรณีที่เป็นเรื่องเดียวกัน แต่ท้องถิ่นก็ทำและส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ก็ทำควรมีเกณฑ์การตรวจสอบที่เป็นมาตรฐาน กลางควบคู่กับเกณฑ์เฉพาะพื้นที่ซึ่งขึ้นกับความจำเป็น เจตนาารมณ์ ความเหมาะสม และขนบธรรมเนียมประเพณีของแต่ละท้องถิ่น</li> <li>๒. ควรกำหนดกรอบแนวทางสำหรับหน่วยงานกำกับดูแลหน่วยงานตรวจสอบ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับวิเคราะห์ ถึงความคุ้มค่าว่าจะต้องเป็นอย่างไร</li> <li>๓. เสนอแนะให้ สตง. ทำเป็นแนวทางในการตรวจสอบของ สตง. และแจ้งเวียนให้ อปท. ทราบ</li> <li>๔. หน่วยงาน สตง. ควรมีหนังสือเวียน ชักซ้อมการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ สตง. เพื่อให้การตรวจสอบเป็นมาตรฐานเดียวกัน</li> </ol>

ที่	กลุ่มปัญหา	สภาพปัญหา	กฎหมาย และระเบียบ	แนวทางแก้ปัญหา และพัฒนาประสิทธิภาพ
				<p>๕. เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ อปท. ในกรณีที่ถูกท้วงติงจาก สตง. ในเรื่องการใช้จ่ายงบประมาณและนำไปสู่การฟ้องร้อง ศาลปกครอง ควรเชิญผู้แทนศาลปกครอง มาให้ความเห็นและประสบการณ์กรณีที่มีการฟ้องคดีสู่ศาลปกครองด้วย เพื่อจะได้นำความเห็นไปใช้ประโยชน์ในการเสริมสร้างประสิทธิภาพการบริหารจัดการของ อปท. ต่อไป</p>
๖	<p>กลุ่มปัญหาเกี่ยวกับภารกิจที่อยู่ระหว่างการถ่ายโอน</p>	<p>๑. กรณีคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ยังมิได้กำหนดไว้ในแผนถ่ายโอน สตง.วินิจฉัยว่า อปท.ยังไม่มีอำนาจดำเนินการ</p> <p>๒. เป็นภารกิจที่มีอยู่ในแผนการกระจายอำนาจที่ประกาศใช้แล้วแต่หน่วยงานรัฐยังไม่ยอมถ่ายโอน สตง.วินิจฉัยว่า อปท.ยังไม่มีอำนาจดำเนินโครงการ</p> <p>๓. ภารกิจที่ถ่ายโอนแล้ว แต่ยังไม่ได้แก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้อง</p> <p>๔. ภารกิจถ่ายโอนที่มีการถ่ายโอนสมบูรณ์แล้ว แต่ยังมีปัญหาตีความว่าทำอะไรได้บ้าง เช่น ด้านการศึกษา อปท.สนับสนุนที่ดิน</p>	<p>๑. พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ มาตรา ๓๓ วรรคสองบัญญัติไว้ว่า “แผนปฏิบัติการที่ประกาศใช้บังคับตามวรรคหนึ่ง ให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนั้น”</p> <p>๒. อำนาจหน้าที่ที่พระราชบัญญัติบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ อปท. โดยเฉพาะ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ ของ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ มิได้กำหนดเงื่อนไขไว้ว่าจะต้องดำเนินการถ่ายโอนให้เสร็จสิ้นก่อน อปท.จึงจะสามารถดำเนินการได้</p>	<p>๑. กรณีมีกฎหมาย พระราชบัญญัติต่าง ๆ บัญญัติ ระบุให้อำนาจ อปท. ไว้แล้ว เช่น ใน พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ ให้ถือว่าท้องถิ่นทำได้ทันที</p> <p>๒. การวินิจฉัยตีความของ สตง. ควรถือตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งมีคำวินิจฉัยว่า แม้ยังดำเนินการถ่ายโอนไม่แล้วเสร็จก็ไม่เป็นการตัดอำนาจของ อปท. ที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ เช่น คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ตามคำสั่งที่ ๓๒๐/๒๕๕๖</p>

ที่	กลุ่มปัญหา	สภาพปัญหา	กฎหมาย และระเบียบ	แนวทางแก้ปัญหา และพัฒนาประสิทธิภาพ
		<p>สิ่งปลูกสร้างให้โรงเรียนที่ขาดแคลน การจ้างครูช่วยสอน การสนับสนุนเงินค่าตอบแทนครูสอนศาสนา</p> <p>๕. การถ่ายโอนที่ไม่ครอบคลุมภารกิจที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน แต่โดยสภาพของการจัดบริการสาธารณะ อปท. มีความจำเป็นต้องเข้าไปดูแลให้ครอบคลุม</p> <p>ตัวอย่าง กรมทางหลวงถ่ายโอนเฉพาะการดูแลเกาะกลางถนน โดยมีได้โอนผิวจราจรถนนมาด้วย แต่โดยทางปฏิบัติ อปท. จำเป็นต้องดูแลผิวจราจรด้วย เช่น ต้องจ้างคนดูแลรักษาความสะอาดผิวจราจร</p> <p>ตัวอย่าง เกี่ยวกับถ่ายโอนสวนสาธารณะที่มีโบราณสถานอยู่ด้วย ในพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งมีการถ่ายโอนเฉพาะสวนสาธารณะ แต่โบราณสถานยังอยู่ในความดูแลของกรมศิลปากร ซึ่ง อปท. ตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบำรุงรักษาโบราณสถานไม่ได้</p>	<p>๓. แนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งมีคำวินิจฉัยว่า แม้ยังดำเนินการถ่ายโอนไม่แล้วเสร็จก็ไม่เป็นการตัดอำนาจของ อปท. ที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ เช่น คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ตามคำสั่งที่ ๓๒๐/๒๕๕๖</p> <p>๔. นอกจากกฎหมายจัดตั้งของ อปท. จะบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ในตัวกฎหมายจัดตั้งเองแล้ว ยังได้บัญญัติให้ อปท. มีอำนาจจัดทำกิจการอื่นใดตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ อปท. ด้วย เช่น พ.ร.บ. อบจ. มาตรา ๔๕ (๙)</p>	

ที่	กลุ่มปัญหา	สภาพปัญหา	กฎหมาย และระเบียบ	แนวทางแก้ปัญหา และพัฒนาประสิทธิภาพ
๗	กลุ่มปัญหา การตรวจสอบว่า อปท.ดำเนินโครงการ ที่มีลักษณะเป็นการ แข่งขันกับเอกชน	<p>โครงการที่ สดง.หักท้วง เช่น</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>๑. เกี่ยวกับทำโรงงานผลิตปุ๋ยจำหน่ายแก่ เกษตรกรในราคาทุน</li> <li>๒. การเข้าช่วยเหลือเกษตรกรชาวสวนผลไม้</li> <li>๓. การกิจด้านการท่องเที่ยว ซึ่ง อปท. จัดให้มีเรือรับส่งนักท่องเที่ยว ซึ่งมีได้ทำให้ ประชาชน หรือประกอบการธุรกิจการท่องเที่ยว เสียประโยชน์แต่อย่างใด และทำให้ประชาชน ในแหล่งท่องเที่ยวมีรายได้</li> </ol>	<p>รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๔ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้าน เศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี และเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจ อย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรา กฎหมาย และกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจ ซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็น ทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการ ที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่ มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษา ความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค</p> <p>ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ มาตรา ๘๗ วรรคท้าย บัญญัติไว้ว่า “รัฐไม่พึงประกอบกิจการ อันมีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็น เพื่อประโยชน์ในการ รักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาประโยชน์ สาธารณะ การจัดบริการสาธารณะ หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค”</p>	

ที่	กลุ่มปัญหา	สภาพปัญหา	กฎหมาย และระเบียบ	แนวทางแก้ปัญหา และพัฒนาประสิทธิภาพ
๘	กลุ่มปัญหาที่สืบเนื่องมาจาก อปท. ไม่ตราข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติในเรื่องที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เช่น ตามกฎหมายจัดตั้ง และ พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗	<p>๑. การทักท้วงเกี่ยวกับดุลพินิจของผู้บริหารท้องถิ่นในการคิดค้นกิจกรรม และวิธีการในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมาย พรบ.บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ไว้แล้ว เช่น อำนาจในการจัดการศึกษาของ อปท. ซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดว่าการจัดการศึกษาจะต้องทำอย่างไรบ้าง และผู้บริหาร อปท. ได้จัดให้มีการสอนพิเศษ หรือจัดโครงการบัณฑิตน้อย เป็นต้น แต่ สตง.ทักท้วงว่าไม่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา</p> <p>๒. การทักท้วงเกี่ยวกับกิจกรรมจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ซึ่งแต่ละท้องถิ่น แต่ละพื้นที่มีหลากหลายแตกต่างกันไป และ อปท.แต่ละแห่งมิได้ตราไว้เป็นข้อบัญญัติว่า อปท.ของตนมีจารีตหรือภูมิปัญญา หรือวัฒนธรรม ด้วยเรื่องอะไรบ้าง เมื่อไม่ได้มีการตราเป็นข้อบัญญัติกำหนดไว้ จึงเกิดปัญหาการตีความวินิจฉัย โดยผู้ตรวจสอบว่าเรื่องที่ อปท.ดำเนินการ มิได้อยู่ในอำนาจหน้าที่</p>	<p>สภาท้องถิ่นมีอำนาจตามกฎหมายจัดตั้ง และตาม พรบ.กำหนดแผนฯ ในการตราข้อบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และแนวทางปฏิบัติในจัดบริการสาธารณะในเรื่องที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้</p> <p>๑. กรณี อบจ. พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้อำนาจไว้ในมาตรา ๕๐ (๑)</p> <p>๒. กรณี อบต. พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ให้อำนาจไว้ในมาตรา ๗๑</p> <p>๓. กรณีเทศบาล พ.ร.บ.เทศบาลฯ ให้อำนาจไว้ในมาตรา ๖๐ (๑)</p> <p>๔. กรณี กทม. พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการ กทม. ให้อำนาจไว้ในมาตรา ๙๗</p> <p>๕. กรณีเมืองพัทยา พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา ให้อำนาจไว้ตามมาตรา ๗๐</p>	ให้ อบท.ตราข้อบัญญัติ หรือเทศบัญญัติ มารองรับ อำนาจหน้าที่ที่พระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ เพื่อกำหนดกิจกรรม หลักเกณฑ์ วิธีการ หรือแนวทางดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้ชัดเจน โดยมีได้เกี่ยวกับเรื่องการเบิกจ่ายเงิน

ที่	กลุ่มปัญหา	สภาพปัญหา	กฎหมาย และระเบียบ	แนวทางแก้ปัญหา และพัฒนาประสิทธิภาพ
๙	<p>กลุ่มปัญหาเกี่ยวกับ อปท.ต้องเร่งแก้ปัญหาในเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หากไม่ได้รับการแก้ไขก็จะเกิดความเสียหายกับประชาชน แต่การดำเนินการดังกล่าวอาจไม่ดำเนินการตามขั้นตอนหรือตามระเบียบ</p>	<p>การจัดบริการสาธารณะของ อปท. ที่มีความจำเป็นต้องเร่งดำเนินการเพื่อช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ตามอำนาจหน้าที่ แต่ไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือหลักเกณฑ์ตามระเบียบปฏิบัติ เช่น</p> <p>๑. โครงการเกี่ยวการช่วยเหลือผู้ประสบภัยต่าง ๆ เช่น ภัยหนาว ภัยแล้ง อุทกภัย ชาติภัย และอัคคีภัย เป็นต้น ซึ่งหากยังมิได้มีประกาศของหน่วยงานรัฐว่าเกิดภัยดังกล่าว แม้จะเกิดขึ้นจริง อปท. ก็เข้าช่วยเหลือไม่ได้ ต้องรอให้จังหวัดหรืออำเภอมีประกาศก่อน หรือในกรณีประสบภัยพิบัติที่มีทรัพย์สินราษฎรเสียหายเพียงรายเดียว ซึ่ง สตง. ตีความว่าไม่สามารถเบิกจ่ายเงินได้ โดยเหตุผลว่าจะต้องเกิดแก่คนหมู่มาก</p> <p>๒. โครงการป้องกันโรคติดต่อ เช่น การป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า ซึ่งสุนัขที่มีเจ้าของก็เป็นพาหะนำโรคและแพร่เชื้อด้วย แต่ สตง. ทักท้วงว่า อปท. ฉีดยาป้องกันให้ได้เฉพาะสุนัขจรจัด แต่ฉีดยาให้สุนัขที่มีเจ้าของด้วยไม่ได้ เป็นต้น</p>		<p>๑. ควรมีการแก้ไขและปรับปรุงระเบียบ เช่น กรณีภัยพิบัติให้ อปท.สามารถประกาศเขตภัยพิบัติได้เอง เป็นต้น</p> <p>๒. การกำกับดูแลและตรวจสอบ อปท. ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและเหมาะสม โดยยึดหลักความเป็นอิสระและความยืดหยุ่น คล่องตัว (freedom and flexibility) ในการบริหารงาน อปท. และยึดหลักความสมดุลระหว่างหลักความถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบ (rule-based) และหลักสัมฤทธิ์ผลของงาน (results-based) ด้วย</p> <p>๓. ควรทำความเข้าใจกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่า หากจะพิจารณาถึงความคุ้มค่า บางกรณีอาจประเมินเป็นตัวเงินได้ แต่บางกรณีอาจประเมินเป็นตัวเงินไม่ได้ แต่มีคุณค่า</p>

ที่	กลุ่มปัญหา	สภาพปัญหา	กฎหมาย และระเบียบ	แนวทางแก้ปัญหา และพัฒนาประสิทธิภาพ
		<p>๓. กรณีเกิดการแพร่ระบาดในพืช ซึ่งมีระเบียบหลักเกณฑ์ให้ อปท.ตั้งตั้ง คณะกรรมการทำการศึกษาวเคราะห์ก่อนจัดทำ โครงการ แต่ อปท.เห็นว่าล่าช้าและเร่งเข้าดำเนิน โครงการโดยไม่ตั้งคณะกรรมการฯ และถูก สตง. ทักท้วง</p>		
๑๐	<p>กลุ่มปัญหาเกี่ยวกับ อปท.เองที่จะต้อง แก้ไขและพัฒนา ประสิทธิภาพในการ บริหาร</p>	<p>๑. ข้อทักท้วงเกี่ยวกับการบริหารงานภายใน ของ อปท. เช่น เรื่องการบริหารงานบุคคล ๒. การใช้จ่ายของ อปท. ที่เกินความจำเป็น ไม่ประหยัด ไม่คุ้มค่า และไม่เหมาะสม ๓. แนวทางในการจัดทำโครงการหรือ กิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ มิได้มีการตราไว้เป็นข้อบัญญัติให้เกิดความชัดเจน</p>		<p>๑. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้ อำนาจอย่างถูกต้อง เช่น กรณีการพิจารณา อนุมัติเงินอุดหนุนให้แก่โครงการของหน่วยงาน ต่าง ๆ ผู้ขอรับเงินอุดหนุนต้องส่งคำขอล่วงหน้า มีหลักฐานการได้รับอนุมัติให้ดำเนินโครงการ และโครงการดังกล่าวต้องอยู่ในแผนพัฒนาด้วย เป็นต้น</p> <p>๒. ควรมีกลไกกลางที่มีประชาชนเข้ามา มีส่วนร่วม โดยมีบทบาทในการถ่วงดุลการกำกับ ดูแลและตรวจสอบ และช่วยในการวางแผน การบริหารงาน การบริหารงบประมาณ การติดตามประเมินผลการทำงาน การสร้าง นวัตกรรม และการแก้ปัญหา เพื่อให้การดำเนิน ภารกิจต่าง ๆ เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน</p>

ที่	กลุ่มปัญหา	สภาพปัญหา	กฎหมาย และระเบียบ	แนวทางแก้ปัญหา และพัฒนาประสิทธิภาพ
				<p>ในท้องถิ่น</p> <p>๓. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องบริหารจัดการโดยยึดหลักความถูกต้องและความคุ้มค่า</p> <p>๔. ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันตามขนาดของพื้นที่และประชากร</p> <p>๕. ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่การวางแผน การดำเนินการ การตรวจสอบประเมินผล รวมทั้งการเข้าช่วยแก้ปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่ถูกตรวจสอบและทักท้วงในเรื่องการบริหารจัดการ</p> <p>๖. ควรเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากรของ อปท. เช่น ทักษะในการเขียนโครงการ การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ การวางแผน และการบริหารงาน การทำงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาล</p>

ที่	กลุ่มปัญหา	สภาพปัญหา	กฎหมาย และระเบียบ	แนวทางแก้ปัญหา และพัฒนาประสิทธิภาพ
๑๑	กลุ่มปัญหาอื่น ๆ	<p><u>ตัวอย่างเช่น</u></p> <p>๑. กรณีการใช้จ่ายเงินอุดหนุนของ อปท. ซึ่ง สตง. ทักท้วงว่าการอุดหนุนเงินของ อปท. ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เช่น หน่วยงานที่ขอรับการสนับสนุนมิได้ออกเงินสมทบด้วย</p> <p>๒. การทักท้วงว่าโครงการที่ อปท. ดำเนินการมีลักษณะประชานิยม หรือการหาเสียง</p>	<p>๑. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๗๔ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๓ เรื่อง หลักเกณฑ์การอุดหนุนของ อปท.</p>	

## ภาคผนวก ๘

สรุปประเด็นจากการเดินทางไปศึกษาดูงาน

ของ

คณะกรรมการวิสามัญเพื่อหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น  
กับผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและผู้บริหารระดับสูง

หน้าว่าง

สรุปประเด็นจากการเดินทางไปศึกษาดูงานของคณะกรรมการวิสามัญ  
พิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สถาบันบัญชีแห่งชาติ  
เพื่อหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและผู้บริหารระดับสูง  
เมื่อวันพุธที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๘  
ณ ห้องประชุมค่านิ่งชาญเลขา ชั้น ๓ อาคาร ๑ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน  
ถนนพระราม ๖ เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร

รายชื่อกรรมการวิสามัญ คือ

- |                              |                                  |
|------------------------------|----------------------------------|
| ๑. นายวัลลภ ตังคณานุก์       | ประธานคณะกรรมการวิสามัญ          |
| ๒. นายนิพนธ์ นราพิทักษ์กุล   | เลขานุการคณะกรรมการวิสามัญ       |
| ๓. นายบัญญัติ จันทน์เสนาะ    | ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญ |
| ๔. นางนิพัทธา อมรรัตนเมธา    | ที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญ       |
| ๕. นายสีมา สีมานันท์         | ที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญ       |
| ๖. นายณัฐเมศวร์ เรืองพิชัยพร | กรรมการวิสามัญ                   |
| ๗. นายพันธุ์ชัย วัฒนชัย      | กรรมการวิสามัญ                   |
| ๘. นางจิราภรณ์ เล้าเจริญ     | กรรมการวิสามัญ                   |
| ๙. นายธีรวุฒิ กลิ่นกุสม      | กรรมการวิสามัญ                   |
| ๑๐. ศาสตราจารย์อุดม ทุมโฆสิต | กรรมการวิสามัญ                   |

รายชื่อคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษารวบรวมข้อมูลและประมวลปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบ  
การใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- |                           |                        |
|---------------------------|------------------------|
| ๑. นายชาติรี อยู่ประเสริฐ | อนุกรรมการและเลขานุการ |
| ๒. นายสุระ หงษ์ศิริ       | อนุกรรมการ             |
| ๓. นายณรงค์ เชื้อบุญช่วย  | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |
| ๔. นายบรรณ แก้วฉ่ำ        | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |

รายชื่อคณะกรรมการพิจารณาศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ  
การใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- |                          |                        |
|--------------------------|------------------------|
| ๑. นายบุญฤทธิ์ ชูเกียรติ | อนุกรรมการและเลขานุการ |
| ๒. นายนพดล แก้วสุพัฒน์   | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |

รายชื่อคณะกรรมการพิจารณาศึกษาการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น

- |                                     |                        |
|-------------------------------------|------------------------|
| ๑. นายชาญวิทย์ ไกรฤกษ์              | อนุกรรมการและเลขานุการ |
| ๒. นายวสันต์ วรรณวโรทร              | อนุกรรมการ             |
| ๓. นายชาติรี ศรีสันต์               | อนุกรรมการ             |
| ๔. ว่าที่ร้อยตรี วินัย ชาคเรียนุโยค | อนุกรรมการ             |
| ๕. นางชลิดา โชติยกุล                | อนุกรรมการ             |
| ๖. นายยิ่งยศ อุดรพิมพ์              | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |

รายชื่อผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

- |                            |                             |
|----------------------------|-----------------------------|
| ๑. นายพิศิษฐ์ สีลาวชิโรภาส | ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน    |
| ๒. นางสิรินทร์ พันธุ์เกษม  | รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน |
| ๓. นางสาวชัชพร พิณฑุวัฒนะ  | ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย      |
| ๔. นายประทีป เอี่ยมพันธ์ุ  | นิติกรชำนาญการพิเศษ         |
| ๕. นายภัทรวิทย์ ออบสุวรรณ  | นิติกรชำนาญการพิเศษ         |
| ๖. นายมณฑิธร อรรถกสิกิจ    | นิติกรชำนาญการ              |
| ๗. นายเฉลิมพล เรืองแก้ว    | นิติกรชำนาญการ              |

รายชื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญฯ

- |                          |   |
|--------------------------|---|
| ๑. นายนพดล ฉิมมี         | วิทยาการชำนาญการ                            |
| ๒. นายวิษณุ ช่างทอง      | นิติกรปฏิบัติการ                            |
| ๓. นางสาวสุกัญญา สายบุตร | วิทยาการปฏิบัติการ                          |
| ๔. นายอดิสร ตันสุริยวงษ์ | นักวิชาการสนับสนุนงานนิติบัญญัติด้านวิชาการ |
| ๕. นางสาวชนิษฐา สุกันธา  | พนักงานสนับสนุนการประชุม                    |

**๑. วัตถุประสงค์ของคณะกรรมการวิสามัญฯ ในการเดินทางไปศึกษาดูงานเพื่อหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและผู้บริหารระดับสูง**

๑. เพื่อเป็นสะพานเชื่อมระหว่างหน่วยปฏิบัติหรือหน่วยรับตรวจ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) กับหน่วยตรวจสอบ (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน) ซึ่งเป็นประเด็นที่เกิดจากความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน ให้ได้มีการพบปะหารือร่วมกัน อันจะนำไปสู่ความสำเร็จลุล่วงต่อประเทศ สมดังเจตนารมณ์ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

๒. คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้มีการดำเนินงานโดยตั้งคณะอนุกรรมการฯ ขึ้นมาด้วยกัน จำนวน ๓ ชุด ดังนี้

- คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ รองประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ คนที่หนึ่ง เป็น ประธานคณะอนุกรรมการฯ

- คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษารวบรวมข้อมูลและประมวลปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีนายนิพนธ์ นราพิทักษ์กุล เลขานุการคณะกรรมการวิสามัญฯ เป็น ประธานคณะอนุกรรมการฯ

- คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีนายสีมา สีมานันท์ ที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญฯ เป็น ประธานคณะอนุกรรมการฯ

๓. การได้รับทราบข้อมูลในมุมมองของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นประเด็นการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อเสนอแนะ และแนวทางการแก้ไขให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจที่ตรงกันระหว่างหน่วยปฏิบัติกับหน่วยตรวจสอบ

**๒. ประเด็นการตรวจสอบและการตีความกฎหมายเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวทางการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน**

ปัจจุบันได้มีเสียงสะท้อนมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปในลักษณะการจับผิด ทั้งนี้ เนื่องมาจากการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ส่งผลกระทบต่อหลายประการ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ยึดถือและปฏิบัติมาโดยตลอด คือ ยึดถือแนวทางพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่ได้พระราชทานไว้ให้กับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๒ ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน ถือเป็นภารกิจที่ใหญ่หลวงมาก และจะต้องตอบสนองให้ได้โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คำว่า “เงินของแผ่นดิน” ซึ่งเป็นเงินของประชาชนชาวไทยทั้งชาติ

## อำนาจหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

๑. การรับ การจ่าย การเก็บรักษา การใช้จ่ายเงิน และทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจ การบัญชี การรายงานการรับจ่ายเงิน งบแสดงฐานะการเงินแผ่นดิน และบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปี ซึ่งเป็นการตรวจสอบตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือสั่งการได้เป็นปัญหาข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบันนี้ โดยกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือสั่งการดังกล่าว ทางกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้ออกกฎหมาย ประเด็นสำคัญที่เป็นปัญหาข้อขัดข้องที่เกิดขึ้น คือ หนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งผู้สั่งการไม่ได้มีอำนาจหรือเป็นการสั่งการที่ไม่ถูกต้อง ขณะเดียวกันสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ใช้ความพยายามในการตรวจสอบว่าไม่ใช่เป็นหนังสือสั่งการและจะต้องยอมรับในทุกเรื่องได้ เนื่องจากกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานในการกำกับดูแล ซึ่งหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยมีข้อดีและเป็นประโยชน์ที่ช่วยรักษาหลักเกณฑ์มาตรฐานเดียวกัน มีทิศทางและแนวทางเดียวกัน

๒. ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่สุดท้ายแล้ว ทางกระทรวงมหาดไทยยังคงยืนยันในความถูกต้อง ก็จะต้องส่งเรื่องที่เป็นปัญหาขัดข้องดังกล่าวไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้เป็นผู้ตัดสินหรือตีความเป็นจำนวนมากเกี่ยวกับหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยนั้นชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย สาเหตุจากการที่กระทรวงมหาดไทยและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีมุมมองในเรื่องเดียวกันที่ยังขัดแย้งกัน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะได้ข้อยุติในชั้นการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะให้คำแนะนำในการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ เป็นต้น ขณะเดียวกันหากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีการทักท้วง ก็จะกลายเป็นตรวจสอบที่เป็นสองมาตรฐานขึ้นมาทันที

๓. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับแล้วเห็นว่า ยังมีปัญหาอีกประเด็นหนึ่งในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ระบุไว้ว่าสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องตรวจสอบในเรื่องประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความประหยัด และความคุ้มค่า

๔. ในการวัดความประหยัดและความคุ้มค่าเป็นเรื่องที่ยาก แต่มีจำเป็นต่อความบนผลประโยชน์ของประชาชน เนื่องจากความไม่ประหยัดในทางสากลของการตรวจเงินแผ่นดินถือว่าเป็นความเสียหายต่อรัฐ ฉะนั้น หน่วยงานตรวจสอบบัญชีการเงินทั่วโลกจึงได้กำหนดให้มีการประเมินประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความประหยัด และความคุ้มค่า

### วิธีการรักษาวินัยทางการเงินการคลังขั้นต้น

หากไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบจะต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัว จึงเป็นที่มาของการที่สำนักงานการตรวจแผ่นดินจะต้องเรียกเงินคืน แต่ในหลักความรับผิดชอบหากมีการใช้จ่ายเงินห้ามจ่ายขาดเงินสะสม (เนื่องจากเป็นเงินประกันความปลอดภัย) ซึ่งจะต้องคืนเงินสะสมก่อน จึงจะสามารถตั้งงบประมาณในการชดเชยได้

#### บทบาทหน้าที่ของสำนักงานการตรวจแผ่นดิน

๑. บทบาทหน้าที่ในการเรียกค่าเสียหายหรือการชดใช้รับผิดชอบ ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องได้รับความเดือดร้อน ในวันนี้สำนักงานการตรวจแผ่นดินได้มีพยายามเปิดใจกว้างที่จะรับฟังความคิดเห็นในโอกาสที่สำนักงานการตรวจแผ่นดินครบรอบ ๑๐๐ ปี ที่ผ่านมา เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๘ ซึ่งได้มีการจัดงานสัมมนาขึ้นเป็นระยะเวลา ๓ วัน โดยเชิญผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ เข้าร่วมการสัมมนา ปัจจุบันการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการกระจายงบประมาณที่มากกว่าจังหวัดและภูมิภาค

๒. สำนักงานการตรวจแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่มีอัตรากำลังที่จำกัด จึงต้องมีการสุ่มตรวจหน่วยงานที่ได้รับงบประมาณเป็นจำนวนมาก ไม่ได้เป็นการสุ่มตรวจเฉพาะเจาะจงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด

๓. ปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นจากการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจแผ่นดินตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เจ้าหน้าที่มีส่วนช่วยให้การกระทำผิดเกิดขึ้นในฐานะที่เป็นเครื่องมือหรือผู้สนับสนุน จึงทำให้เกิดปัญหาการใช้จ่ายเงินที่ขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๔. ข้อสังเกตว่าในการตีความกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งที่มีมุมมองต่างกันที่สำนักงานการตรวจแผ่นดินจะต้องตรวจสอบในแง่ของประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความประหยัด และความคุ้มค่า ซึ่งเป็นเหตุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมุมมองว่าสำนักงานการตรวจแผ่นดินเป็นอุปสรรคและขัดขวางในเรื่องความเจริญก้าวหน้า ความขัดแย้งระหว่างสำนักงานการตรวจแผ่นดินกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ยึดถือกฎ ระเบียบ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลกับการตีความซึ่งไร้ขอบเขตอย่างมาก เนื่องจากสำนักงานการตรวจแผ่นดินมีวิธีการตรวจสอบหลายวิธีซึ่งจะมีวิธีหนึ่ง คือ การตรวจงบการเงิน การตรวจสอบความถูกต้องของใบสำคัญรับเงิน (ใบสำคัญผู้จ่าย) การตรวจการจัดเก็บรายได้ การตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง (เป็นปัญหาที่ใหญ่มากจากการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ทั้งนี้ การที่สำนักงานการตรวจแผ่นดินได้มีการตรวจในลักษณะการทักท้วงก็จะเป็นผลสะท้อนกลับเข้าสู่รายได้ของแผ่นดิน หากหน่วยงานใดมีความเห็นว่าการทักท้วงของสำนักงานการตรวจแผ่นดิน ทำให้ไม่กล้าคิดที่จะมีการพัฒนาซึ่งสำนักงานการตรวจแผ่นดิน

ไม่ได้มีความตั้งใจที่จะให้เกิดเรื่องดังกล่าวขึ้น เนื่องจากการตัดสินใจของหน่วยงานยังมีความลังเลใจ และความเชื่อนั้นเพียงพอว่าการดำเนินการต่อไปแล้วจะเป็นการตอบสนองต่อประชาชนอย่างแท้จริง

๕. บทบาทหน้าที่ในการติดตามและประเมินผลจากการใช้จ่ายเงินว่ามีความคุ้มค่าหรือไม่ มีประสิทธิภาพหรือไม่ และมีประสิทธิผลหรือไม่ หากเป็นกรณีที่สำนักงานการตรวจแผ่นดินเกิดความสงสัยก็จะมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวน จากนั้น จึงจะจัดส่งเรื่องให้กับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในการรอกการไต่สวนตามลำดับต่อไป (เฉลี่ยปีละมากกว่า ๓๐๐ เรื่อง)

๖. ประเด็นที่กล่าวไปแล้วนั้นจึงเป็นที่มาของปัญหาที่เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมองสำนักงานการตรวจแผ่นดินว่าเป็นหน่วยงานที่ขัดขวางความเจริญก้าวหน้า ขัดขวางแผนการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งสำนักงานการตรวจแผ่นดินไม่ใช่เป็นผู้บริหารที่จะห้ามไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้จ่ายเงินในโครงการต่าง ๆ เพียงแต่เป็นการให้ข้อเสนอแนะว่าโครงการต่าง ๆ จะต้องตอบสนองต่อประชาชนและเกิดประโยชน์กับท้องถิ่น หากการดำเนินโครงการไม่สำเร็จจะต้องมีผู้รับผิดชอบ จะเห็นว่าส่วนราชการต่าง ๆ จะมีมาตรฐานเดียวกันที่อยู่ภายใต้กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง (เป็นหน่วยงานที่ควบคุมการเบิกจ่ายวัสดุให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผน) และสำนักงานงบประมาณ (เป็นหน่วยงานที่ควบคุมครุภัณฑ์ และราคามาตรฐานให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผน) ซึ่งจะมีมาตรฐานที่แตกต่างกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๗. การวินิจฉัยหรือการตีความตามข้อบังคับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระเบียบกระทรวงมหาดไทย ระหว่างรอคำวินิจฉัยจากคณะกรรมการกฤษฎีกากรณีมีความเห็นที่แตกต่างกัน ระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งอาจจะใช้ระยะเวลาในการพิจารณา มากพอสมควร ทำให้กระทบต่อผู้ปฏิบัติงานในการดำเนินการต่าง ๆ

๘. ปัญหาขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้วินิจฉัยว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการหรือยังมิได้รับการมอบอำนาจจากส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกับส่วนราชการอื่นที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงหรือกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางยังไม่ออกระเบียบให้มีการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อกฎหมายที่ส่วนกลางกำหนดไว้ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เห็นด้วยกับข้อวินิจฉัยดังกล่าว

๙. ปัญหากรณีการใช้ระเบียบปฏิบัติที่กำหนดโดยส่วนกลางหลายเรื่อง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเห็นที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในพื้นที่ ดังนั้น หากยึดเอาระเบียบของส่วนกลางเพียงฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริงในพื้นที่ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องปฏิบัติงานและในฐานะผู้รับตรวจจึงไม่เห็นด้วย

๑๐. การวินิจฉัยของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในหลายกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่า มีการวินิจฉัยและตีความลွ่งล้ำความเป็นอิสระในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไป

๑๑. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งวินิจฉัยว่า มาตรฐานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินยังแตกต่างกัน เนื่องจากมีผู้ตรวจในระดับพื้นที่จำนวนมาก การวินิจฉัยของผู้ตรวจสอบในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน

๑๒. ปัญหาการตีความที่แตกต่างกันเกิดจากข้อกฎหมายที่ต่างฝ่ายต่างใช้อยู่ปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับปัญหาที่มีความจำเป็นเร่งด่วนซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าในบางกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้และมีความจำเป็นต้องปฏิบัติเนื่องจากกระทบต่อความเดือดร้อนที่ประชาชนได้รับ

๑๓. รูปแบบการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในปัจจุบันเป็นการทำงานเชิงรุกอย่างชัดเจน โดยเป็นการตรวจสอบความรับผิดชอบถือเป็นความก้าวหน้าในการตรวจสอบอีกระดับหนึ่ง ซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่รัฐอย่างมาก พยายามรักษาประโยชน์ของแผ่นดินอย่างมาก โดยการตรวจสอบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่หรือไม่ นอกจากนี้ ได้พิจารณาจากประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมถึงประโยชน์ที่แผ่นดินจะได้รับ

๑๔. ประเด็นปัญหาที่เกิดจากการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยตีความที่ไม่ตรงกันระหว่างผู้ตรวจและผู้รับตรวจ นำไปสู่ข้อยุ่งยากในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนอยู่พอสมควร จึงสมควรจะได้รับการพิจารณาแก้ไขให้ลุล่วงไปด้วยดี ที่ผ่านมาวิธีการตรวจสอบมีความถูกต้องแต่มีการวินิจฉัยในบางประเด็นที่แตกต่างกัน ประกอบกับความสับสนและความไม่สมบูรณ์ในการบริหารการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมา จากปัญหาที่เกิดขึ้นส่งผลให้หลักการปฏิบัติขาดความชัดเจน

๑๕. ผลจากการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ทำให้เห็นปัญหาเด่นชัดขึ้นสมควรที่ทุกฝ่ายจะหันมาร่วมมือกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้หมดไป เพื่อประโยชน์สูงสุดของชาติและประชาชนอันพึงจะได้รับในอนาคต

๑๖. ปัญหาการตีความที่แตกต่างกันเกิดจากข้อกฎหมายที่ต่างฝ่ายต่างใช้อยู่ปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับปัญหาที่มีความจำเป็นเร่งด่วนซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า ในบางกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้และมีความจำเป็นต้องปฏิบัติเนื่องจากกระทบต่อความเดือดร้อนที่ประชาชนได้รับ จะต้องมีการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาหาแนวทางแก้ไขต่อไป

### ๓. ประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาการใช้จ่ายเงินจากการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่สำนักงานการตรวจแผ่นดิน ทำให้การใช้จ่ายเงินและการจัดทำโครงการไม่เป็นตามความประสงค์ของประชาชน จึงเห็นว่าจะมีแนวทางใดที่จะเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาที่เกิดขึ้นมีด้วยกัน ๓ ประการ ดังนี้

๑. ปัญหาการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒. ปัญหาภารกิจที่มีความซ้ำซ้อนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค

๓. ปัญหาการใช้ดุลพินิจหรือการตีความของหน่วยตรวจสอบ (แก้ไขปัญหาโดยวิธีการกำหนดวงเงินงบประมาณ)

จึงเห็นว่าสำนักงานการตรวจแผ่นดิน กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สำนักนายกรัฐมนตรีย) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องหารือร่วมกันกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการช่วยกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยการสะท้อนปัญหาจากจัดกลุ่มปัญหาที่มีอยู่แล้วของหน่วยงานจากทุกภาคทั่วประเทศ รวมทั้งการออกระเบียบในการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นมาตรฐานหรือบรรทัดฐานเดียวกันทั่วประเทศ เพื่อจะเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็มีหน้าที่ในตรวจสอบการเงินแผ่นดินไม่ให้มีการรั่วไหลและควบคุมการใช้จ่ายเงินอย่างคุ้มค่า รวมทั้งประชาชนก็จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์มากที่สุด ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเกิดความคล่องตัวขึ้นในการบริหารงานท้องถิ่นและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

กรณีศึกษาตัวอย่างกรณีปัญหาหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ออกระเบียบ แนวทางปฏิบัติ หรือระเบียบแนวทางปฏิบัติที่มีอยู่ล้าหลัง ไม่ชัดเจน และไม่สอดคล้องกับทางปฏิบัติ โดยมีกรณีศึกษาตัวอย่าง ดังนี้

- กรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหารได้จัดทำโครงการจัดซื้อเครื่องสูบน้ำเพื่อเป็นการป้องกันภัยแล้งในปี ๒๕๕๙ และจัดทำโครงการจัดซื้อสื่อการเรียนการสอนให้แก่สถานศึกษา โดยได้ตั้งงบประมาณโครงการไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้ ผ่านความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นและผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาลงนามให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติให้ประกาศใช้แล้ว แต่ได้รับหนังสือทักท้วงจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่า ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร ขณะเดียวกันองค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหารยืนยันว่าเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายจัดตั้งในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและการอุดหนุนการศึกษา ตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุขให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- กรณีเทศบาลตำบลพระซอง จังหวัดนครพนม เบิกจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงให้แก่อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) โดยอ้างอิงหนังสือสั่งการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ทางสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีข้อทักท้วงว่า หนังสือสั่งการดังกล่าวไม่ใช่ระเบียบเบิกจ่ายเงินและให้มีการเรียกเงินคืนในภายหลัง

- กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย ทุกประการ แต่ได้รับการทักท้วงจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เช่น เรื่องการเบิกจ่ายจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินรางวัลประจำปีหรือเงินโบนัส) และเรื่องทุนการศึกษา เป็นต้น

#### ๔. ข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ไขปัญหาของคณะกรรมการวิสามัญฯ

๑. มีความมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการด้วยความถูกต้องตามกฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๒. มีบุคลากรที่มีคุณภาพและมีความรู้ทางกฎหมายในการวินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง

๓. มีระบบงานที่ทันสมัยและโปร่งใส

๔. การเพิ่มกลไกในด้านอื่น ๆ ที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น เช่น การตรวจสอบจากภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง ทั้งฝ่ายสภาท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ในการกำกับและติดตามเพื่อให้เกิดความถูกต้อง รวมทั้งกลไกดั้งเดิมที่เป็นผู้ตรวจสอบภายใน

๕. ในเชิงการปฏิรูปที่ทางสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) มีแนวความคิดในการเพิ่มบทบาทของประชาชนให้มีส่วนร่วมตั้งแต่การคิดโครงการ การกำกับตรวจสอบ และการดำเนินการอื่น ๆ ซึ่งจะต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอน

๖. การแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น นอกจากจะมุ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็ยังมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องอื่น ๆ เช่น การแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบที่ล้าสมัย ไม่มีความเหมาะสมที่จะใช้ในปัจจุบันและนำไปสู่การตีความที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงมหาดไทยในฐานะหน่วยงานผู้ออกระเบียบหรือกฎหมาย

๗. มาตรการหรือนโยบายการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรยึดตามหลักการบริหารความหลากหลาย (Diversity Management) เพื่อให้สอดคล้องกับความแตกต่างด้านประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความแตกต่างด้านพื้นที่ และลักษณะเฉพาะพิเศษของแต่ละพื้นที่ (Locality)

๘. ควรมีระบบการตรวจสอบในลักษณะการแจ้งเตือนเป็นลำดับขั้นไป หากพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามระเบียบเบิกจ่ายไม่ครบถ้วนเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้อง

๙. การตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินควรจำแนกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลการบริหารจัดการและธรรมาภิบาลที่ดี อาจแบ่งเป็น ๓ ระดับ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ปานกลาง และควรปรับปรุงแก้ไข นอกจากนี้ ควรมีการหยิบยกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีขึ้นเป็นแบบอย่างเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล (Human Resource Management : HR) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่น ๆ ต่อไป และมุ่งเน้นการตรวจสอบไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในกลุ่มประเภทที่มีปัญหาซึ่งควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น

๑๐. ควรมีหน่วยให้บริการให้คำปรึกษา (Advisory service) แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะต่าง ๆ เช่น จัดให้มีศูนย์ให้คำปรึกษาแนะนำ (Call center) ช่วยเหลือคำแนะนำหรือคำปรึกษา ในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้งบประมาณ การให้คำปรึกษากรณีที่ถูกหรือระเบียบเขียนไว้ไม่ชัดเจน เป็นต้น

๑๑. ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอในฐานะกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่น ควรเข้ามา มีบทบาทในการวินิจฉัยประเด็นปัญหาและให้ความเห็นชอบการดำเนินการในบางเรื่องเพื่อลดภาระการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในเบื้องต้นได้อีกทางหนึ่ง และเมื่อกฎหมายจัดตั้งให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อบัญญัติงบประมาณผ่านความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น และได้รับอนุมัติจากผู้กำกับดูแลให้ประกาศใช้แล้ว สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่ควรที่จะมีข้อทักท้วงในเรื่องดังกล่าว

๑๒. ควรจะเร่งรัดให้มีการถ่ายโอนภารกิจ ทั้งอำนาจหน้าที่ งบประมาณ บุคลากร และทรัพยากรอื่น ๆ ให้ครบถ้วนสมบูรณ์อย่างเป็นระบบตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามมติคณะรัฐมนตรี เพื่อจะไม่ให้เกิดปัญหาการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑๓. ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน แต่ละส่วนดำเนินการได้มากน้อยเพียงใด งานใดที่สามารถปฏิบัติงานเสริมกันได้ และการสร้างความชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงหลักการ ๕ เรื่อง ได้แก่ ๑. หลักการกระจายอำนาจ ๒. หลักความแตกต่างของพื้นที่ ๓. หลักความแตกต่างด้านความสามารถ ๔. หลักความร่วมมือกับรัฐ เอกชน ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และ ๕. เรื่องอื่น ๆ ที่มีความจำเป็น

๑๔. ให้ส่วนกลางที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### ๕. ประเด็นที่เป็นมุมมองของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

การที่คณะกรรมการวิสามัญฯ จะดำเนินการจัดประชุมหารือร่วมกัน ๔ ฝ่าย ในวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ นั้น ถือเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการพิจารณาหาข้อยุติของปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกัน

ประเด็นปัญหาส่วนใหญ่ที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินพบจากการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

๑. กฎ ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการต่าง ๆ ของกระทรวงมหาดไทยที่ยังไม่มีความชัดเจน ทำให้มีการตีความที่แตกต่างกันระหว่างหน่วยตรวจสอบกับหน่วยรับตรวจ

๒. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งยังมีปัญหาข้อจำกัดด้านงบประมาณ ด้านฐานะการเงิน การคลัง และข้อกฎหมายในการดำเนินการกิจบางประการ

๓. สภาพท้องถิ่นยังไม่สามารถทำหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างสมบูรณ์

๔. ปัญหาการจ่ายขาดเงินสะสมในภารกิจที่ไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือมีความจำเป็นเร่งด่วน แต่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

#### ๖. ข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ไขปัญหาโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

๑. กระทรวงมหาดไทยควรจะต้องเปิดกว้างหรือหากสามารถดำเนินการปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรูปแบบเดียวกับกรุงเทพมหานครจะมีความเหมาะสมหรือไม่ เนื่องจากการดำเนินงานของกรุงเทพมหานครที่ผ่านมาไม่ประสบปัญหาในเรื่องการเบิกจ่ายเงิน

๒. ควรปรับปรุงแก้ไขกฎ ระเบียบ หนังสือสั่งการ และแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ให้มีความชัดเจนมากขึ้น โดยการวางหลักเกณฑ์ไว้อย่างเป็นระบบน่าจะเป็นทางออกที่ดี เนื่องจากมุมมองของสำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดินในการพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นจะมีความชัดเจนว่า ในภารกิจบางประการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความซ้ำซ้อนกับราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคที่เข้ามา ดำเนินการในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ด้านสาธารณสุข การดูแลสุขภาพของประชาชน และการป้องกันโรคที่มีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข และด้านการจัดการ ศึกษาที่มีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น

๓. ควรเร่งรัดให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ เพื่อประโยชน์ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔. ควรดำเนินการตั้งคณะกรรมการกลางขึ้นชุดหนึ่ง เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ได้อย่างเป็นรูปธรรม เช่น ความเข้าใจเกี่ยวกับกรณีปัญหาการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถฉีดวัคซีนป้องกันได้เฉพาะสุนัขจรจัดเท่านั้น การจะฉีดวัคซีน ป้องกันให้สุนัขที่มีเจ้าของด้วยจึงไม่สามารถดำเนินการไม่ได้ เนื่องจากตามกฎหมายกำหนดให้เป็น อำนาจหน้าที่ของกรมปศุสัตว์ในการดำเนินการ และดำเนินการกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับวัฒนธรรม และประเพณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะดำเนินการกิจด้วยความเหมาะสมตามความจำเป็น และประหยัด การดำเนินการตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย เช่น เรื่องการให้ทุนการศึกษา แก่ผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น

๕. หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถยึดรูปแบบกรุงเทพมหานครที่กฎหมายจัดตั้ง ให้อำนาจในการตราข้อบัญญัติในเรื่องการเบิกจ่ายเงินได้เองจะสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ เนื่องจากศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ยังมีความแตกต่างกันอยู่มาก การดำเนินการกิจในบางเรื่องจึงไม่สอดคล้องกับฐานะทางการเงินการคลังขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญฯ ผู้สรุปประเด็นจากการเดินทางไปศึกษาดูงานฯ

๑. นายนพดล ฉิมมี วิทยากรชำนาญการ

๒. นางสาวสุกัญญา สายบุตร วิทยากรปฏิบัติการ

## ภาคผนวก ๙

สรุปผลการประชุมหารือร่วม ๔ ฝ่าย คือ  
คณะกรรมการวิสามัญ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน  
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย  
สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน้าว่าง

สรุปผลการประชุมหารือร่วม ๔ ฝ่าย

คือ ๑) คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นฯ สถาบันบัญญัติแห่งชาติ ๒) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

๓) กระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ๔) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในวันศุกร์ที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๓๐๖ - ๓๐๗ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์ ประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สถาบันบัญญัติแห่งชาติ กล่าวนำเข้าสู่การหารือร่วม ๔ ฝ่าย จากนั้นผู้เข้าหารือร่วมได้กล่าวแนะนำตัว และเข้าสู่การหารือร่วม ๔ ฝ่าย สรุปได้ดังนี้

ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ รองประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ คนที่หนึ่ง และประธานคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แสดงความเห็นสรุปได้ว่า ในการประชุมวันนี้จะขอหารือใน ๓ ประเด็น ประเด็นแรก การตราระเบียบข้อบังคับเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเบิกจ่ายเงินได้ตามกฎหมาย ประเด็นนี้ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้วินิจฉัยตีความไปในแนวทางที่ว่าในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว การกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่กับการให้มีอำนาจเบิกจ่ายเงินไม่ได้สัมพันธ์สอดคล้องกันทั้งหมด จำเป็นต้องมีระเบียบกฎเกณฑ์ที่อนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเบิกจ่ายเงินได้ด้วย ซึ่งระเบียบและข้อบังคับที่จะต้องออกโดยกระทรวงมหาดไทยหรือคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณีนั้น ยังไม่ครอบคลุมทุกเรื่องของการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในการตรวจสอบนั้นเมื่อไม่มีระเบียบก็มีการตีความว่าแม้มีกฎหมายบัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้ว ก็ต้องมีระเบียบออกมารองรับด้วย ก็มีข้อเสนอว่าถ้าเป็นเช่นนั้นกระทรวงมหาดไทยมีแนวทางหรือมีความเป็นไปได้มากน้อยแค่ไหนที่กระทรวงมหาดไทย หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะออกระเบียบและข้อบังคับ เพื่อให้ครอบคลุมทุกกิจกรรมทุกเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งในประเด็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะมีกฎและกติกาย่างไรบ้าง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจ่ายเงินได้ถูกต้องตามกฎหมาย

ประการที่สอง เรื่องการใช้ดุลพินิจในการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นที่ทราบดีว่าบทบาทของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีความสำคัญเพื่อช่วยป้องกันการทุจริตและช่วยให้การใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ประเด็นปัญหา คือ ในการตรวจสอบโดยผู้ทำการตรวจสอบในหลายเรื่องพบว่าการตีความเรื่องอำนาจหน้าที่ไม่ตรงกัน กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าเรื่องนั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันผู้ทำการตรวจสอบเห็นว่าเรื่องนั้นไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเด็นนี้จะมีข้อยุติอย่างไร จะมีการตีความอย่างไรให้มีความเป็นไปได้โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำงานได้ และผู้ตรวจสอบไม่สูญเสียมาตรฐานในการตรวจสอบ ซึ่งในเรื่องนี้มีประเด็นที่เกี่ยวกับคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ คือ เรื่องอำนาจหน้าที่ที่มีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กฎหมายบัญญัติให้ถ่ายโอนแล้ว แต่ยังต้องมีแผนการถ่ายโอนด้วย เมื่อมีแผนแล้วอาจต้องมีการไปแก้กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องด้วย

คำถามคือ อำนาจหน้าที่ที่ถ่ายโอนตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อำนาจหน้าที่ที่ได้ถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อใด อำนาจหน้าที่โอนไปแล้วเมื่อมีแผนการถ่ายโอนอำนาจ หรืออำนาจหน้าที่โอนไปเมื่อมีระเบียบหรือข้อบังคับออกมารองรับ หรือ โอนไปเมื่อใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถทำงานได้ตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับการถ่ายโอนมาโดยไม่ถูกทักท้วงว่าทำเกินอำนาจหน้าที่

ประการที่สาม เรื่องการตรวจซึ่งแต่ละภาคแต่ละเขตอาจมีมาตรฐานในการตรวจที่แตกต่างกันไป บางภาคบางแห่งอาจจะเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำอย่างนั้นอย่างนี้ได้ หรือทำอย่างนั้นอย่างนี้ไม่ได้ ซึ่งมีความแตกต่างกันไป ตรงนี้จะขอหารือว่าจะทำอย่างไรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้มาตรการเดียวกันได้ กล่าวคือ ถ้า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งสามารถจัดกิจกรรมนั้นได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นก็น่าจะจัดกิจกรรมเดียวกันนี้ได้เช่นกัน

ในเชิงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็เชื่อว่าสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในหลายเรื่องน่าจะไม่ต้องระเบียบ ข้อบังคับ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการปรับตัว ต้องพัฒนาตนเองให้ทันสมัย รองรับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินเช่นเดียวกับหน่วยงานอื่นของรัฐที่ถูกตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินเช่นกัน

ประเด็นที่น่าเสนอนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย แต่เมื่อมีความเห็นไม่ตรงกัน ก็ควรจะมีการพูดคุยหารือร่วมกันเพื่อให้ได้ข้อสรุปร่วมกันที่นำไปสู่การใช้จ่ายเงินที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และจะเป็นการช่วยเหลือประเทศในสภาวะที่ประเทศต้องการกระตุ้นเศรษฐกิจให้มีการใช้จ่ายเงิน มีการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาด้านกฎหมายฯ มีประเด็นเสนอ คือ ณ วินาทีอำนาจในการออกระเบียบมารองรับการปฏิบัติและระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินนั้น ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบัญญัติให้เป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย ประเด็นคือ กระทรวงมหาดไทยก็ไม่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำกิจกรรมอะไรบ้าง จึงออกระเบียบเท่าที่จำเป็น แต่เรื่องที่ต้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการนั้น บางกิจกรรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการใช้จ่ายเงินโดยที่ไม่มีระเบียบรองรับ ส่วนการตรวจสอบนั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินชี้แจงว่าถ้ามีระเบียบและทำตามระเบียบแล้ว ก็จะไม่มีปัญหาตามมา จึงขอหารือว่า ๑) เป็นไปได้หรือไม่ที่กระทรวงมหาดไทยจะออกระเบียบให้ครอบคลุมทุกกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการและได้ใช้จ่ายเงินทุกเรื่อง ๒) ถ้าระเบียบของกระทรวงมหาดไทยไม่สามารถออกได้ครอบคลุมทุกเรื่อง เรื่องที่กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบมารองรับแล้วก็ปฏิบัติไปตามนั้น ส่วนเรื่องที่กระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้ออกระเบียบมารองรับ จะสามารถออกระเบียบในลักษณะที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปใช้ระเบียบของกระทรวงการคลัง ระเบียบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือของหน่วยราชการอื่น แล้วแต่กรณี ซึ่งเป็นระเบียบที่กำหนดการปฏิบัติและการใช้จ่ายเงินที่ชัดเจนอยู่แล้วได้หรือไม่ ๓) เป็นไปได้หรือไม่ที่กระทรวงมหาดไทยจะอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องการใช้จ่ายเงินทั้งหลายได้เอง

ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แสดงความเห็นสรุปได้ว่า กฎเกณฑ์ต่างๆ คนร่างโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้คนในสังคมอยู่ร่วมกันได้และมีธรรมาภิบาล รายละเอียดตามที่เสนอตรงนี้น่าจะยังไม่จบ จะต้องพิจารณาลงในรายละเอียดและหารือร่วมกันทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้น จึงต้องการเวทีในการมานั่งพูดคุยในรายละเอียด เพราะมีประเด็นเยอะมาก เช่น การที่จะให้กระทรวงมหาดไทยออกระเบียบมารองรับทุกเรื่องคงเป็นไปได้ เพราะส่วนหนึ่งคือหลักการกระจายอำนาจ ถ้าจะออกระเบียบมาให้ครอบคลุมทุกเรื่อง เป็นเรื่องที่ยากที่จะดำเนินการได้ยาก ดังนั้น ในการออกระเบียบก็จะออกคลุมไว้ กล่าวคือให้ครอบคลุมในหลักการและหลักเกณฑ์เฉพาะที่สามารถกำกับดูแลได้ ซึ่งตรงนั้นก็มียละเอียดมาก เนื่องจากมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๗,๘๕๑ แห่ง ดังนั้น ก็จะมีการตีความที่หลากหลาย มีความพยายามแก้ไขโดยให้ท้องถิ่นจังหวัดและท้องถิ่นอำเภอเป็นที่เล็งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เกี่ยวกับเรื่องระเบียบการเงินการคลังนั้น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบัญญัติให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ออกระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การคลัง ฯลฯ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระเบียบต่าง ๆ ที่ใช้ในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ระเบียบหลัก ๓ ระเบียบ ได้แก่ ระเบียบว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ระเบียบว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงินฯ และระเบียบว่าด้วยการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ก็ยังมีระเบียบอื่น ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ระเบียบว่าด้วยการเดินทางไปราชการ ระเบียบว่าด้วยการรักษาพยาบาล ฯลฯ แต่สิ่งหนึ่งที่เกิดขึ้น คือ การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีกิจกรรมค่อนข้างมาก และหลากหลาย การที่จะให้ออกระเบียบให้ครอบคลุมทุกเรื่องทุกกิจกรรมนั้น ก็จะเป็นประเด็นปัญหาว่าจะออกมากำหนดเรื่องใดบ้าง ซึ่งเรื่องนี้เคยมีการสำรวจเมื่อประมาณ ๑ - ๒ ปีที่ผ่านมา พบในเบื้องต้นว่ามีประมาณ ๔๐ - ๕๐ เรื่อง ที่จะต้องมาพิจารณาว่าจะต้องออกเป็นระเบียบหรือไม่

ที่ผ่านมาระเบียบต่าง ๆ ที่ประกาศใช้แล้ว ก็มีช่องที่เปิดไว้เพื่อให้มีความยืดหยุ่น คือ ให้กระทรวงมหาดไทยสามารถออกเป็นหนังสือสั่งการ กำหนดหลักเกณฑ์ และกติกาในการทำงานของท้องถิ่นได้ ซึ่งที่ผ่านมาก็ได้ใช้ช่องทางนี้ไปไปกำหนดหลักเกณฑ์ กติกาการใช้จ่ายเงิน และการทำงานของท้องถิ่น

ประเด็นว่าถ้าจำเป็นต้องออกเป็นระเบียบตามที่มีข้อเสนอแนะ ตรงนี้ก็ต้องมาพิจารณาร่วมกันว่าหนังสือสั่งการนั้น จะนำไปออกเป็นระเบียบได้มากน้อยแค่ไหน อย่างไร หรือว่าจะออกเป็นระเบียบกลาง ๆ สามารถนำไปใช้ได้กับทุกเรื่อง ส่วนเรื่องระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปใช้ระเบียบหรือหลักเกณฑ์ของหน่วยงานราชการอื่นได้นั้น กระทรวงมหาดไทยก็เคยมีแล้วเมื่อปี ๒๕๔๒ คือ ระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดให้ใช้ระเบียบของกระทรวงการคลังเท่านั้น ก็อาจจะเป็นข้อจำกัดในปัจจุบัน เพราะปัจจุบันมีการดำเนินการที่คาบเกี่ยวกับเรื่องของการพัฒนาสังคม ฯลฯ ถ้าจะมีการพิจารณาตรงนี้ก็จะจะต้องกลับไปพิจารณาปรับระเบียบกระทรวงมหาดไทยให้ขยายวงออกไป เพื่อให้ครอบคลุมกรณีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้ ถ้าเรื่องใดมีความจำเป็นต้องออกเป็นระเบียบเฉพาะเรื่องจริง ๆ ก็ต้องดำเนินการ โดยต้องมีการหารือร่วมกันด้วย โดยปัจจุบันได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณา และได้เชิญผู้แทนของ ๓ สมาคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมด้วย

ปัญหาทุกปัญหาที่ได้จัดทำเป็นเอกสารที่แจกจ่ายในที่ประชุมวันนี้ ก็จะได้หารือร่วมกัน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรายละเอียดปลีกย่อย ต้องมีการหารือเพื่อให้ได้ข้อยุติร่วมกันว่าจะนำไปกำหนดไว้ในระเบียบ หรือจะกำหนดอย่างไรเพื่อให้มีความคล่องตัว ประเด็นคือ ถ้าออกเป็นระเบียบแล้ว การปรับปรุงแก้ไขระเบียบก็จะใช้เวลานาน ก็ต้องมีการเปิดช่องไว้เพื่อให้มีความยืดหยุ่น เพื่อให้สามารถเดินต่อไปและสามารถแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าได้ ตรงนี้ก็เป็นแนวทางที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะดำเนินการในเร็ว ๆ นี้

นายวัลลภ ตังคณานุก์ ประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ ถามว่า ในเบื้องต้นมีระเบียบอะไรบ้างที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติม มีระเบียบอะไรที่จะต้องออกใหม่

**ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น** แสดงความเห็นสรุปได้ว่า ตามที่ได้วางแผนงานไว้ คือ ระเบียบเกี่ยวกับการจัดงานประเพณีต่าง ๆ การกีฬา การจ่ายเงินอุดหนุน

กรณีเรื่องระเบียบประสานแผนฯ ปัจจุบันดำเนินการเสร็จแล้ว อยู่ในระหว่างการรอเสนอเข้าสู่ การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

**นายชาติรี อยู่ประเสริฐ** เลขาธิการสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย แสดงความเห็นสรุปได้ว่า เรื่องระเบียบที่อยู่ในหัวข้อที่เสนอไว้ต่อที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญ คือ เรื่องอำนาจหน้าที่ ความเป็นมาตรฐานของผู้ตรวจ และเรื่องระเบียบที่ยังไม่มีหรือที่มีแล้วแต่มีความเห็น หรือมีการตีความระเบียบที่ไม่ตรงกัน เช่น เทศบาลพระของจ่ายเงินให้ อปพร. มีการทักท้วงว่าหนังสือเวียน ไม่ใช่ระเบียบและทำความเข้าใจขอให้เรียกเงินคืน ตรงนี้ยกตัวอย่างให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการตามหนังสือเวียน แต่ผู้ทำการตรวจสอบมีความเห็นว่าหนังสือเวียนไม่ใช่ระเบียบเบิกจ่ายเงิน กรณีในลักษณะนี้จะแก้ไขปัญหาอย่างไร เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องระหว่างกรมกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ระหว่างกลางแต่เป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง ประเด็นที่สำคัญที่สุดในขณะนี้ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการระเบียบเบิกจ่ายมารองรับการปฏิบัติงาน การที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้ว ระเบียบการปฏิบัติหรือระเบียบเบิกจ่ายไม่ครอบคลุม จะทำอย่างไรเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดินต่อไปได้ และประเด็นนี้เป็นประเด็นที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นถูกตรวจสอบมากที่สุดและประสบปัญหา

**นายนิพนธ์ บุญญามณี** รองประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ คนที่สอง และในฐานะ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา แสดงความเห็นสรุปได้ว่า ประเด็นเรื่องระเบียบนั้น มีกรณีศึกษา ที่น่าสนใจ เช่น เรื่องกรณีของทุนการศึกษา ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหา ถูกทักท้วง และมีความเห็นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกเงินคืน ประเด็นปัญหา คือ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการ ของกระทรวงหรือกรมสามารถใช้ได้หรือไม่ ต้องออกเป็นระเบียบหรือไม่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องดำเนินการอย่างไร และกรณีเรื่องที่กฎหมายบัญญัติให้ออกระเบียบ แต่ยังไม่มีการออกมารองรับ ลักษณะนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการอย่างไร

**ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น** แสดงความเห็นสรุปได้ว่า ปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวมานั้น ก็มีการรับรู้มาพอสมควร และจากการหารือร่วมกับผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการ ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาดูแลปัญหาดังกล่าว ขั้นตอนต่อไปจะนัดมาหารือร่วมกัน และเห็นว่าควรจะมีผู้แทน จากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เข้าร่วมด้วย

**นายวัลลภ ตังคณานุก์** ประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ ถามว่า ๒ หน่วยงานดังกล่าวพร้อม ที่จะเข้าร่วมหรือไม่

ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน แสดงความเห็นสรุปได้ว่า มีความพร้อมและเรื่องนี้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ให้ความสำคัญมาก เห็นว่าควรหารือร่วมกันกับกระทรวงมหาดไทย เพียงแต่ขอให้ได้ข้อยุติออกมาเป็นข้อ ๆ ก่อน เพื่อจะสามารถหารือเป็นประเด็น ๆ ได้

ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แสดงความเห็นสรุปได้ว่า เรื่องนี้ประธานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ท่านได้ตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมา ชุดหนึ่ง ซึ่งมีอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เป็นเลขานุการ และมีทั้งผู้แทนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมอยู่ในคณะอนุกรรมการดังกล่าวด้วย ถ้าจะใช้ชุดนี้ดำเนินการก็น่าจะมีความเหมาะสม

นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์ ประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ แสดงความเห็นสรุปได้ว่า คณะอนุกรรมการชุดดังกล่าว มีการดำเนินการที่รวดเร็วหรือไม่

ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แสดงความเห็นสรุปได้ว่าสามารถดำเนินการได้รวดเร็ว

ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แสดงความเห็นสรุปได้ว่า เรื่องนี้ขอกลับไปพิจารณา โครงสร้างของคณะอนุกรรมการดังกล่าวก่อนว่าจะสามารถดำเนินการได้รวดเร็วมากน้อยแค่ไหน ในส่วนคณะทำงานของกรมก็จะทำคู่ขนานกันไป มีอะไรตกผลึกก็จะรายงานขึ้นไปทีละใหญ่

นายธีรวุฒิ กลิ่นกุสุม กรรมการวิสามัญฯ และในฐานะนายกเทศมนตรีนครรังสิต แสดงความเห็นสรุปได้ว่า เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๘ คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้เดินทางไปแลกเปลี่ยนความคิดเห็น กับคณะผู้แทนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งท่านผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินก็ได้ให้ความเห็นว่าการให้มีการให้มีคณะทำงานเช่นกัน

แต่ประเด็น คือ ระเบียบที่ยังไม่ได้ออกและที่ออกไปแล้วมีจำนวนมาก ถ้าตั้งคณะกรรมการ ๑ ชุด และคณะทำงาน ๑ ชุด ขึ้นมาพิจารณาเรื่องระเบียบซึ่งมีจำนวนมาก จะดำเนินการได้รวดเร็วหรือไม่ หรือถ้าให้มีคณะอนุกรรมการแล้วพิจารณาให้เสร็จไปที่ละประเด็นจะเหมาะสมหรือไม่

นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์ ประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ แสดงความเห็นสรุปได้ว่า เมื่อมีคณะทำงานแล้วก็จะมีการดำเนินการแบ่งย่อยออกเป็นหลายสาย ก็จะทำงานได้รวดเร็ว

ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แสดงความเห็นสรุปได้ว่า ประเด็นคือ จะทำอย่างไร ให้ประชาชนได้ประโยชน์สูงสุด ถ้าคิดแบบนี้ทุกอย่างก็จะเดินต่อไปได้ ปัญหาจะแก้ได้ ดังนั้น คณะทำงานที่ตั้งขึ้นมาจะมาพิจารณาในภาพรวมว่าจุดอ่อนอยู่ตรงไหน ช่องว่างของการทำงานของ ๔ หน่วย อยู่ตรงไหน แล้วทำการอุดช่องว่างดังกล่าว และในคณะทำงานมีผู้แทนของ ๔ หน่วยรวมอยู่ด้วย ก็สามารถแบ่งงานกันทำได้เสร็จแล้วนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะอนุกรรมการฯ ที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ได้ตั้งขึ้น

ก็จะสามารถทำงานได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ แต่ประเด็นสำคัญ คือ เป้าหมายในการเข้าไปทำงานนั้น จะทำอย่างไรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการได้ โดยประชาชนได้ประโยชน์สูงสุด

ขออนุญาตขอรายชื่อของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินวันนี้เลย จำนวน ๒ ท่าน และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ขอเป็น ๒ ท่านที่เข้าร่วมประชุมในวันนี้

ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน แสดงความเห็นสรุปได้ว่า รับในหลักการและขอให้ทำเป็นหนังสือไปที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้พิจารณา

ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แสดงความเห็นสรุปได้ว่า รับในหลักการเช่นกัน

นายพนพล แก้วสุพัฒน์ นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย แสดงความเห็นสรุปได้ว่า จะใช้เวลาานดำเนินการนานหรือไม่ และปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วในปัจจุบันนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะเดินหน้าทำต่อไปหรือให้หยุดไว้เป็นการชั่วคราวก่อน จนกว่าจะมีความชัดเจนในเรื่องนั้น

ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แสดงความเห็นสรุปได้ว่า อาจจะใช้เวลาประมาณ ๑ ปี และจะให้จบทั้งหมด

นายวัลลภ ตั้งคณานุรักษ์ ประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ แสดงความเห็นสรุปได้ว่า เรื่องระเบียบได้ข้อยุติร่วมกันแล้ว กล่าวคือ ท่านอธิบดีจะตั้งคณะทำงานขึ้นมาโดยให้มีผู้แทนทุกฝ่ายเข้าไปมีส่วนร่วมได้แก่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะใช้เวลาในการดำเนินการประมาณ ๑ ปี

ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ รองประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ คนที่หนึ่ง แสดงความเห็นสรุปได้ว่า คณะกรรมการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจะขอรับทราบข้อมูลเป็นระยะจากคณะทำงานชุดนี้

ประเด็นที่สอง การตีความที่ไม่ตรงกันว่าเรื่องนี้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ ประเด็นนี้เป็นเรื่องที่มีระเบียบหรือข้อบังคับให้สามารถจ่ายเงินได้แล้ว แต่จะมีการตีความว่าเรื่องนี้อยู่ในอำนาจหรือไม่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๑) เรื่องบางเรื่องกำหนดไว้ชัดเจนว่าอยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ผู้ตรวจสอบบางท่านอาจมีการตีความว่าไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒) เรื่องอำนาจหน้าที่ที่ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าอำนาจหน้าที่ได้ถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วในช่วงใดที่ถือว่าอำนาจหน้าที่ถ่ายโอนเสร็จสิ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้แล้ว

นายชาติรี อยู่ประเสริฐ เลขาธิการสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย แสดงความเห็นสรุปได้ว่า เรื่องดังกล่าวเป็นการตรวจสอบแล้วมีการตีความเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าอะไรทำได้ ทำไม่ได้ อะไรเป็นหน้าที่ อะไรไม่ใช่หน้าที่ กล่าวคือ กระบวนการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บัญญัติให้สามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือเทศบัญญัติได้ กระบวนการจัดทำแผนนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เสร็จแล้วส่งให้ผู้กำกับดูแลพิจารณาเสร็จแล้ว ผู้กำกับดูแลก็จะประกาศใช้ เมื่อมีการตรวจสอบตามมาก็จะมีการทักท้วงว่าอะไรทำได้ อะไรทำไม่ได้ ตรงนี้เป็นปัญหาใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโอนมาช่วงใด เริ่มตั้งแต่เมื่อไหร่ นั้น เรื่องนี้โยงไปยังอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นด้วย ซึ่งตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติไว้ด้วย เช่น ตามกฎหมายกระจายอำนาจ กฎหมายส่งเสริมคนพิการฯ เป็นต้น ตรงนี้จะเป็นไปได้หรือไม่ว่าเมื่อข้อบัญญัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการประกาศใช้แล้ว ไม่ต้องตีความว่าสามารถทำได้หรือไม่ แต่ให้ทำการตรวจสอบว่าการดำเนินการตามข้อบัญญัติงบประมาณนั้น มีการทุจริตหรือไม่ ใช้จ่ายหรือเบิกจ่ายเงินถูกระเบียบหรือไม่ เท่านั้น

นายนิพนธ์ บุญญามณี รองประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ คนที่สอง และในฐานะนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา แสดงความเห็นสรุปได้ว่า ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ นั้น มาตรา ๑๗ นั้น “(๑๘) ให้มีอำนาจส่งเสริมการกีฬา จารีต ประเพณีอันดีงามของท้องถิ่น” ประเด็นเรื่องกีฬานั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดการแข่งขันกีฬาชายหาดขึ้น ซึ่งมีการดำเนินการมาหลายปีแล้ว ต่อมามีการท้วงติงว่าจัดไม่ได้ เพราะเป็นการแข่งขันกีฬาระหว่างประเทศ และในปี ๒๕๕๗ มีหนังสือสั่งการไม่ให้จัดการแข่งขันกีฬาดังกล่าว เข้าใจว่าตามกฎหมายจัดตั้งคำว่า “การกีฬา” มีความหมายครอบคลุมกีฬาทุกประเภท ประเด็นคือ หนังสือสั่งการสามารถจำกัดอำนาจตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้หรือไม่ ตรงนี้จะชี้ให้เห็นว่ามีการตีความไม่ตรงกันอย่างไร

ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แสดงความเห็นสรุปได้ว่า อำนาจตามกฎหมายแผนกระจายอำนาจนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยไว้ว่าจะต้องมีการโอนอำนาจให้เสร็จก่อน

การถ่ายโอนก็จะมี ๒ ลักษณะ ได้แก่ ๑) ลักษณะที่ภารกิจนั้น ส่วนราชการได้เข้าไปดำเนินการอยู่เดิม เช่น เรื่องประมงหมู่บ้าน เมื่อส่วนราชการนั้นถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสร็จสมบูรณ์แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะทำภารกิจนั้นได้ ๒) การถ่ายโอนที่ต้องมีการแก้ไขกฎหมาย ก็จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายให้เสร็จ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจ

**ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น** แสดงความเห็นสรุปได้ว่า ประเด็นนี้ต้องพิจารณาในมิติของข้อกฎหมาย กล่าวคือกฎหมายได้บัญญัติไว้ให้จัดบริการสาธารณะ ดังนั้น เมื่อจัดการแข่งขันกีฬานั้นขึ้นมา การจัดการแข่งขันกีฬานั้นเป็นการจัดบริการสาธารณะหรือไม่ ส่วนประเด็นที่มีหนังสือสั่งการห้ามจัดกีฬานั้น เป็นการห้ามจัดการแข่งขันกีฬาอาชีพ ตรงนี้ถ้าเป็นเรื่องของการแข่งขันอาชีพแล้วทำไม่ได้ ถ้าเป็นการจัดการแข่งขันในลักษณะการจัดบริการสาธารณะสามารถทำได้

**ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ รองประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ คนที่หนึ่ง** ถามว่า ในส่วนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นอย่างไร

**ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน** แสดงความเห็นสรุปได้ว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ยินดีที่จะให้ทุกภาคส่วนเดินไปด้วยกัน เพื่อผลประโยชน์สูงสุดของประชาชน

หน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต้องตรวจสอบการใช้จ่ายเงินตามระเบียบและข้อบังคับ ดังนั้น ประเด็นการดำเนินการนั้น อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งมีอำนาจหน้าที่กว้างอยู่แล้ว เช่น การสาธารณสุข การกีฬา เป็นต้น แต่โดยหลักการเมื่อมีหนังสือชักชวนความเข้าใจ แจ่มมาเป็นหนังสือกลางที่จะแจ้งเวียนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศได้ยึดเป็นหลักในการดำเนินการในลักษณะนี้ เมื่อได้รับหนังสือมาแล้ว โดยมากก็จะยึดหลักตามหนังสือที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้แจ้งเวียนออกไป เช่น การใช้จ่ายการแข่งขันกีฬาก็จะระบุว่าสิ่งใดบ้างที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ในการจัดการแข่งขันกีฬา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็จะพิจารณาตามนั้น ตรงนี้เป็นเรื่องรายละเอียดที่ซับซ้อน ไม่ใช่เรื่องการใช้ดุลพินิจเพียงอย่างเดียว หลักของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะไม่ก้าวล่วงในเรื่องของดุลพินิจมาก เพราะหลักการใช้ดุลพินิจนั้น การใช้ดุลพินิจต้องชอบด้วยกฎหมาย ถ้าเป็นเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนก็เป็นไปไม่ได้ ดังนั้น ต้องพิจารณาเรื่องความจำเป็นและประหยัดด้วย จึงเห็นว่าในการหารือครั้งนี้ควรหารือให้ได้ในหลักการก่อนว่าต้องการประเด็นใด อย่างไร ส่วนรายละเอียดก็นำไปพิจารณาในคณะทำงาน

หลักการตรวจ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะพิจารณาตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำว่าเป็นไปตามระเบียบตลอดสายหรือไม่ ทำการตรวจตามระเบียบ หนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย และตามกฎหมาย จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดไว้ในมาตราหนึ่งว่ามีรายจ่ายอะไรบ้างที่สามารถจ่ายได้ และในอนุมาตราสุดท้ายจะกำหนดเปิดช่องไว้เพื่อความยืดหยุ่นว่า “รายจ่ายอื่นที่มีข้อผูกพันตามกฎหมาย แต่ถ้าจะต้องดำเนินการต้องออกเป็นระเบียบ หรือข้อบังคับที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด” ตรงนี้คือสิ่งที่เกิดขึ้น

**ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ รองประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ คนที่หนึ่ง** แสดงความเห็นสรุปได้ว่า เรื่องระเบียบได้ข้อยุติแล้ว คือ จะมีการตั้งคณะทำงาน ดังนั้น เรื่องรายละเอียดก็ไปหาหรือในคณะทำงาน

ประเด็นต่อมา เรื่องการตีความอำนาจหน้าที่นั้น สำนักงานการตรวจเงินจะตรวจตามระเบียบข้อบังคับ และหนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทย เช่น หนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

ถามว่า ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าเป็นอำนาจหน้าที่มีคนรับรองว่าใช่ คือ ผู้กำกับดูแล และหนังสือสั่งการห้ามทำก็ไม่มี อย่างนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำได้หรือไม่

**ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน** แสดงความเห็นสรุปได้ว่า โดยหลัก สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะพิจารณาเรื่องประโยชน์สาธารณะประกอบด้วยว่าเป็นเรื่องของประโยชน์สาธารณะหรือไม่ หรือเป็นประโยชน์ของกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

**ศาสตราจารย์อุดม ทุมโฆสิต กรรมการวิสามัญฯ** แสดงความเห็นสรุปได้ว่า เรื่องการตีความนั้น ที่ได้ศึกษามีหลายเรื่องที่มีการตีความแล้วมีความเห็นไม่ตรงกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประเด็นคือที่มีความเห็นไม่ตรงกันมีอะไรบ้าง เพื่อจะหาทางออกร่วมกัน

ประเด็นที่หนึ่ง การตีความไม่ได้ยึดกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประเด็นนี้ถ้าพิจารณากฎหมายจัดตั้งและกฎหมายกำหนดแผนฯ แล้ว ในการทำงานหรือการจัดการนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน่าจะทำงานได้แล้ว แต่เมื่อมีการตีความที่ไม่ตรงกัน ก็มีการกิจจำนวนมากถูกยับยั้งไว้

ประการที่สอง ดุลพินิจไม่คงที่ อาจจะเพราะมีเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ทำการตรวจสอบจำนวนมาก

ประการที่สาม ความแตกต่างของพื้นที่ การใช้ดุลพินิจเดียวกัน พื้นที่หนึ่งทำได้ อีกพื้นที่หนึ่งทำไม่ได้ เช่น เรื่องการจัดการแข่งขันกีฬาของจังหวัดสงขลา ไม่ใช่แค่การจัดการแข่งขันกีฬาเพียงอย่างเดียว แต่การจัดการแข่งขันกีฬาดังกล่าวเป็นการสร้างเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว และสร้างรายได้ให้ประชาชนในพื้นที่ ผลประโยชน์ตกแก่ประชาชน ดังนั้น กีฬาจึงเป็นเพียงเครื่องมือเพื่อประชาชนในพื้นที่ และเห็นว่าเป็นการจัดการแข่งขันกีฬาเพื่อประโยชน์สาธารณะ ไม่ใช่การจัดการแข่งขันกีฬาอาชีพ ซึ่งเป็นการวินิจฉัยที่ค่อนข้างยากและเป็นประเด็นที่มีความละเอียดอ่อน จริงๆ แล้วบุคคลที่จะเข้าใจเรื่องเหล่านี้ได้ดี คือ ผู้กำกับ

ดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ ซึ่งผู้กำกับจะมีความเข้าใจร่วมกับผู้ปฏิบัติอยู่แล้ว ดังนั้น จึงควรให้ความสำคัญกับกลไกนี้ด้วย ซึ่งจะช่วยให้สามารถแก้ไขปัญหาคือ

นายพอล แก้วสุพัฒน์ นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย แสดงความเห็นสรุปได้ว่า เรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยึดตามกฎหมายจัดตั้ง กฎหมายกำหนดแผนฯ และกฎหมายอื่นที่บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายจัดตั้งให้อำนาจไว้กว้าง ส่วนกฎหมายกำหนดแผนฯ ได้มีแผนออกมารองรับ มีการถ่ายโอนให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ประมาณ ๕๐ - ๖๐ ภารกิจหรือกิจกรรม ส่วนภารกิจหรือกิจกรรมที่เหลือ ยังไม่ได้ถ่ายโอน ซึ่งไม่มีทั้งอำนาจและหน้าที่ ตรงนี้จะดำเนินการอย่างไร อำนาจหน้าที่จะถ่ายโอนมาอยู่ที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ หรืออยู่ที่ส่วนราชการเจ้าของเรื่อง ส่วนอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่บัญญัติให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไปสนับสนุน ตรงนั้นก็ยังไม่มีการแจ้งว่ามีมีการแก้ไขกฎหมายแล้วหรือยัง และเมื่อแก้ไขแล้วไม่ได้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ออกระเบียบมารองรับ ตรงนี้จะแก้ไขอย่างไร จะเดินต่อไปอย่างไร

ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ รองประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ คนที่หนึ่ง แสดงความเห็นสรุปได้ว่า ในมุมมองของผู้ที่ศึกษาเรื่องขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในเชิงของการกล่าวถึงเรื่องอำนาจหน้าที่ ต้องไล่จากกฎหมายที่มีศักดิ์สูงสุดไปสู่กฎหมายที่มีศักดิ์เล็กลง ดังนั้น กฎหมายก็ต้องพิจารณาจากรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ไต่ลงมาจนถึงระเบียบ ข้อบังคับ กฎกระทรวง ถ้ากฎหมายใหญ่บัญญัติให้ทำอะไรได้ เช่น การกีฬา เป็นต้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็นำจะทำเรื่องการกีฬาได้ทุกประเภท กระทรวงมหาดไทยก็ไม่น่าจะจำกัดการใช้อำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เพราะอำนาจตามพระราชบัญญัติใหญ่กว่าระเบียบ

ประเด็นที่สอง เรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๒๘ ของรัฐธรรมนูญนั้น ถ้ารัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แล้วสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นทันที ดังนั้น กรณีที่กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ได้กำหนดไว้แล้ว แม้แผนยังไม่โอนหรือมีแผนให้โอนอำนาจหน้าที่แล้ว แต่ยังไม่มีการระเบียบ เห็นว่าอำนาจหน้าที่ก็โอนไปยังองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว

นายชาติรี อยู่ประเสริฐ เลขาธิการสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย แสดงความเห็นสรุปได้ว่า ถ้าพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ ปี ๔๐ และปี ๕๐ จะเห็นว่าได้บัญญัติเรื่องความเป็นอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ โดยให้มีความเป็นอิสระด้านการบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง ฯลฯ ตรงนี้ไม่เคยนำมากล่าวถึง

ประเด็นที่สอง ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีทั้งบทบัญญัติที่กำหนดให้ออกเป็นระเบียบกระทรวงมหาดไทยมารองรับ เช่น ตามมาตรา ๕๐ ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ เรื่องของการพาณิชย์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไปออกข้อบัญญัติได้ ต้องมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนด แต่ปัจจุบันระเบียบดังกล่าวยังไม่มี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงดำเนินการในส่วนนี้ไม่ได้ แต่ในหลายมาตราไม่ได้บัญญัติว่าต้องมีระเบียบ เช่น เรื่องการศึกษา การบรรเทาสาธารณภัย การส่งเสริมอาชีพ ฯลฯ ไม่ต้องมีระเบียบกระทรวงมหาดไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตราข้อบัญญัติท้องถิ่นได้เลย เพราะกฎหมายจัดตั้งบัญญัติให้อำนาจไว้ชัดเจนแล้ว และไม่ได้บัญญัติให้ออกระเบียบมารองรับ

ประเด็นที่สาม ประเด็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ นั้น บทบัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดแผนฯ เป็นบทบัญญัติที่ได้บัญญัติไว้แล้วในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เรื่องการศึกษา การส่งเสริมอาชีพ ฯลฯ ดังนั้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำข้อบัญญัติก็จะอ้างอิงบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งและกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงขอหารือเกี่ยวกับการตรวจเรื่องอำนาจหน้าที่ว่าผู้ตรวจสอบมีอำนาจตรวจเรื่องอำนาจหน้าที่หรือไม่

นายสีมา สีมานันท์ กรรมการวิสามัญและที่ปรึกษาคณะกรรมการวิสามัญฯ และในฐานะประธานคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แสดงความเห็นสรุปได้ว่า จากการพิจารณาในภาพรวมและประมวลปัญหาต่าง ๆ แล้ว สรุปได้ดังนี้

ข้อเสนอกรอบแนวคิดการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑. ยึดหลักแบ่งอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นที่ชัดเจน เนื่องจากที่เกิดปัญหา เพราะมีการสับสนในเรื่องอำนาจหน้าที่ เพราะมีกฎหมายเกี่ยวข้องจำนวนมาก ดังนั้น ต้องยึดกฎหมายบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายจัดตั้ง และกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ เคยมีความพยายามจะทำประมวลกฎหมายท้องถิ่น ประกอบด้วย ฉบับที่ ๑ ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ ๒ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น และฉบับที่ ๓ การเงินการคลังท้องถิ่น ถ้าทำได้จะสามารถแก้ปัญหาได้มาก

๒. อปท. ใช้อำนาจหน้าที่ถูกต้องตามกฎหมาย กฎ และระเบียบ

๓. การกำหนดกฎและระเบียบ ต้องคำนึงถึงความแตกต่าง โดยมีมาตรฐานกลางและมาตรฐานเฉพาะท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องหลักการยอมรับความรับความแตกต่างและหลายหลายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๔. ปรับกลไกกลางในระดับส่วนกลางและระดับจังหวัดช่วยวินิจฉัยและตีความกรณีที่มีความขัดแย้งในการใช้อำนาจหน้าที่ของ อปท. ประเด็นคือ ต้องมีคนกลาง ณ ที่เกิดเหตุ บางเรื่องไม่จำเป็นต้องไปที่คณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งสามารถสร้างกลไกขึ้นมาแก้ปัญหาได้

๕. กำกับและตรวจสอบเท่าที่จำเป็น ยึดหลักสมดุลระหว่างอิสระของท้องถิ่นกับความยืดหยุ่นในการกำกับ ตรวจสอบ และยึดหลักสมดุลระหว่างความถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบกับผลสัมฤทธิ์ของงาน ประเด็นจุดที่จะยอมรับกันได้จะอยู่ตรงไหน และความยืดหยุ่นเพื่อให้บรรลุจุดหมาย

๖. มีกลไกภาคประชาชนร่วมตั้งแต่การวางแผน การบริหาร จนถึงช่วยแก้ไขปัญหา

ข้อเสนอสำคัญ ๆ สำหรับการปรับปรุงด้านหน่วยกำกับ อปท. องค์กรกลางบริหารงานบุคคล หน่วยถ่ายโอน กลไกภาคประชาชน กลไกตัดสินวินิจฉัย และหน่วยตรวจสอบ

หน่วยงานกำกับ (กระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และคณะกรรมการการกระจายอำนาจ)

๑. หน่วยกำกับทุกหน่วยต้องทำงานอย่างมีเอกภาพภายใต้การกำกับของคณะกรรมการกลางที่จะจัดตั้งขึ้น

๒. ต้องเป็นพี่เลี้ยง สร้างภูมิคุ้มกัน และช่วยแก้ไขปัญหาคณะที่ อปท. มีปัญหาหรือถูกทักท้วง

๓. อนุมัติโครงการเร่งด่วนหรือเป็นกรณีพิเศษ (ผู้ว่าราชการจังหวัด)

๔. เร่งรัดออกระเบียบรองรับอำนาจหน้าที่ อปท.

๕. เร่งออกแผนการกระจายอำนาจ ฉบับที่ ๓ (คณะกรรมการการกระจายอำนาจ)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑. สร้างความเข้มแข็งสภาท้องถิ่น/เป็นภูมิคุ้มกันให้ฝ่ายบริหาร

๒. พัฒนากลไกตรวจสอบภายในให้เป็นมืออาชีพ/ก้าวหน้า

๓. ทำงานอย่างบูรณาการระหว่าง อปท. ด้วยกัน

๔. ทำงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาล คุ่มค่า และมีความทันสมัย

๕. บุคลากรมีศักยภาพและมีคุณภาพในการจัดบริการสาธารณะ

๖. อปท. ควรรวมตัวกันในการช่วยดูแลซึ่งกันและกัน

องค์กรกลางบริหารงานบุคคล

๑. ทบทวนและปรับปรุงการทำงานขององค์กรกลางระดับต่าง ๆ ให้เกิดเอกภาพ และไม่สับสนซ้ำซ้อนด้านอำนาจหน้าที่

๒. พัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นให้มีความโปร่งใสและเป็นไปตามระบบคุณธรรม

๓. พัฒนาศักยภาพด้านต่าง ๆ ของบุคลากร/ตั้งสถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นเป็นอิสระ

๔. วางระบบให้โอนย้ายบุคลากรได้อย่างคล่องตัว

#### หน่วยถ่ายโอน

๑. เร่งรัดการถ่ายโอนทั้งอำนาจ หน้าที่ และทรัพยากร ภายใต้เงื่อนไขด้านเวลา

๒. วางระบบสร้างความพร้อม/ช่วยเหลือสนับสนุน อปท. ให้ทำงานตามภารกิจที่ถ่ายโอนได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล

#### กลไกภาคประชาชน

- จัดตั้งกลไกกลาง (ตัวแทน อปท. ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ภาคประชาชน นักวิชาการ ภาคธุรกิจ เอกชน และผู้นำทางศาสนา) ช่วย อปท. ด้านการวางแผน การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การแก้ไขปัญหา และตรวจสอบความโปร่งใส

#### กลไกวินิจัยปัญหา

- มีกลไกกลางในส่วนกลางและระดับจังหวัด มีบทบาทในการตีความและวินิจัยปัญหาการใช้อำนาจ หน้าที่ กฎ และระเบียบ โดยมีกฎหมายรองรับ

#### หน่วยตรวจสอบ

๑. กำหนดมาตรฐานชัดเจนในการตรวจสอบ โดยมีมาตรฐานกลางควบคู่กับเกณฑ์เฉพาะพื้นที่ที่เหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่น

๒. ตรวจสอบโดยยึดเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ/ความเป็นอิสระของท้องถิ่น/ลดใช้ดุลพินิจ/เน้นตรวจสอบการทุจริต

๓. ควรจัดกลุ่ม อปท. ที่มีการบริหารการจัดการระดับดีเด่น ระดับปานกลาง และระดับที่ต้องให้ความระมัดระวัง

๔. มี advisory service เน้นการป้องกันก่อนกระทำผิด

๕. ให้ความสำคัญทั้ง pre-audit และ post audit เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาก่อน

๖. กรณีที่หน่วยกำกับอนุมัติให้ดำเนินการใด ๆ ได้/สภาท้องถิ่นออกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติให้ดำเนินการใด ๆ แล้ว ไม่ควรมีการทักท้วง เพราะผ่านความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นและผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว

#### กลไกส่งเสริมการตรวจสอบเชิงสมานฉันท์

- จัดตั้งคณะกรรมการ ๔ ฝ่าย : ระหว่าง สตง. อปท. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อหารือแก้ไข ปัญหา/ข้อยุติ/แนวทางการตรวจสอบเชิงสมานฉันท์ โดยมีการประชุมหารือร่วมกันและมีกฎหมายรองรับ

นายนิพนธ์ บุญญามณี รองประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ คนที่สอง และในฐานะนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา แสดงความเห็นสรุปได้ว่า หลักในการมองจะเป็นปัญหาถ้ามองต่างกัน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มองรัฐธรรมนูญเป็นหลัก โดยรัฐธรรมนูญ ปี ๔๐ และ ปี ๕๐ มีบทบัญญัติที่กำหนดรองรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ซึ่งเป็นหลักในการปกครองประเทศ เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายหลักของประเทศ ท้องถิ่นยึดตรงนี้เป็นหลัก จึงเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ แต่ผู้ตรวจสอบมองว่าถ้ามีหน่วยงานอื่นดำเนินการอยู่ก่อนแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการไม่ได้ ตรงนี้เราจะปรับหลักในการมองให้ตรงกัน ใช้หลักเดียวกันได้หรือไม่ เพราะถ้ายึดคนละหลัก ก็จะไปคนละเรื่องดังนั้น ควรยึดหลักในการวินิจฉัยเดียวกัน เมื่อรัฐธรรมนูญได้วางหลักไว้แล้ว จะยึดหลักนี้ได้หรือไม่ หรือควรจะยึดหลักใด

ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ รองประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ คนที่หนึ่ง แสดงความเห็นสรุปได้ว่าขอหารือ ๑) เรื่องการจัดการแข่งขันกีฬา จะปลดล็อกได้หรือไม่ ๒) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นอย่างไร ๓) คณะทำงานที่จะตั้งขึ้นมาจะรับเรื่องนี้ไปพิจารณาด้วยได้หรือไม่

ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แสดงความเห็นสรุปได้ว่า คิดว่าหนังสือที่สั่งการไปนั้น ไม่ได้จำกัดกีฬาประเภทใดประเภทหนึ่ง แต่เน้นห้ามจัดการแข่งขันกีฬาอาชีพ เพราะในอดีตจะมีประเด็นปัญหาคือ มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งได้สนับสนุนสมาคมฟุตบอลอาชีพ ซึ่งตามกฎหมายแล้วไม่สามารถกระทำได้ ดังนั้น หนังสือสั่งการดังกล่าวจึงน่าจะเป็นการห้ามในลักษณะนั้นมากกว่า คิดว่าประเด็นต่าง ๆ ที่หารือในวันนี้ คณะทำงานที่จะตั้งขึ้นจะรับไปพิจารณาทั้งหมด

นายชาติรี อยู่ประเสริฐ เลขาธิการสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย แสดงความเห็นสรุปได้ว่า ตามที่เสนอไว้ เมื่อกฎหมายจัดตั้งบัญญัติไว้ชัดเจนแล้วจะทำได้หรือไม่ เช่น การศึกษา การบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น

ประเด็นที่สองเรื่องกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนแล้ว และไม่ได้บังคับให้ต้องออกระเบียบ แต่ต้องมีระเบียบเบิกจ่าย ประเด็นนี้จะดำเนินการอย่างไร

ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน แสดงความเห็นสรุปได้ว่า เรื่องอำนาจหน้าที่จะต้องพิจารณา รัฐธรรมนูญ กฎหมายจัดตั้ง กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ และกฎหมายอื่น ๆ และตามกฎหมายรัฐธรรมนูญก็มีบทบัญญัติว่าในเรื่องของการดำเนินการ กล่าวคือ ถ้าเป็นการก่อกำหนดผู้พันการจะใช้จ่ายเงินได้ต้องมีกฎหมายมารองรับ ดังนั้น การที่กฎหมายให้อำนาจแล้วไม่ใช่ว่าจะดำเนินการได้เลย ตรงนี้คือรัฐธรรมนูญได้วางกรอบเอาไว้

นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์ ประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ แสดงความเห็นสรุปได้ว่า ชุดที่ท่านวิษณุเป็นประธานคณะกรรมการชุดนี้มีความสำคัญ จะเป็นผู้วินิจฉัยว่าควรจะเป็นอย่างไร

นายชาติรี อยู่ประเสริฐ เลขธิการสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย แสดงความเห็นสรุปได้ว่า มีความเห็นว่าผู้ตรวจสอบไม่มีอำนาจตรวจสอบเรื่องใดใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่

นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์ ประธานคณะกรรมการธิการวิสามัญฯ แสดงความเห็นสรุปได้ว่า เบื้องต้น เห็นควรส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความ ซึ่งจะทำให้มีความชัดเจน

นายนิพนธ์ บุญญามณี รองประธานคณะกรรมการธิการวิสามัญฯ คนที่สอง และในฐานะ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา ถามว่า ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจนั้น ได้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจออกมาแล้ว ๒ ฉบับ แผนทั้ง ๒ ฉบับ มีผลบังคับใช้แล้วหรือไม่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตามแผนนี้หรือไม่

ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แสดงความเห็นสรุปได้ว่า ถ้าเป็นภารกิจถ่ายโอนและเขียนไว้ในแผนแล้ว และส่วนราชการนั้นได้ถ่ายโอน มาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ถือว่าถ่ายโอนแล้ว

ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ รองประธานคณะกรรมการธิการวิสามัญฯ คนที่หนึ่ง แสดงความเห็นสรุปได้ว่า ขอฝากผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ เรื่อง คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๒๐/๒๕๕๖ ขอให้ท่านช่วยพิจารณาด้วย

การหารือวันนี้จะหารือในหลักการใหญ่ ส่วนเรื่องที่ลงลึกในรายละเอียดหรือกรณีศึกษาต่าง ๆ ให้นำไปหารือในคณะทำงาน

หลักการเกี่ยวกับการตีความจะหาข้อยุติอย่างไร เห็นว่าควรส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความ ซึ่งทุกฝ่ายน่าจะยอมรับได้

นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์ ประธานคณะกรรมการธิการวิสามัญฯ แสดงความเห็นสรุปได้ว่า มีความเห็นด้วย

ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ รองประธานคณะกรรมการธิการวิสามัญฯ คนที่หนึ่ง แสดงความเห็นสรุปได้ว่า ประเด็นที่สามเรื่องการตรวจที่มีการใช้ดุลพินิจไม่คงที่ ประเด็นนี้ขอให้ท่านนิพนธ์ นราพิทักษ์กุล ชี้แจง

นายนิพนธ์ นราพิทักษ์กุล เลขานุการคณะกรรมการธิการวิสามัญฯ และในฐานะประธาน คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษารวบรวมข้อมูลและประมวลปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบ การใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แสดงความเห็นสรุปได้ว่า ปัญหาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สะท้อนมานั้นมีจำนวนมากและไม่สบายใจ คือ เรื่องการใช้ดุลพินิจของผู้ตรวจสอบในแต่ละพื้นที่ ที่ให้ความเห็นไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันในเรื่องเดียวกัน

ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน แสดงความเห็นสรุปได้ว่า กรณีเดียวกันหรือคล้ายกัน อาจจะมีข้อเท็จจริงที่ลงลึกในรายละเอียดต่างกันไปได้ในแต่ละท้องถิ่นแต่ละกิจกรรม

ที่มีประเด็นว่าทำไมไม่มีมาตรฐานในการตรวจสอบเป็นแบบเดียวกัน ประเด็นนี้คือ ในการตรวจสอบ จะใช้วิธีการสุ่มตรวจ ไม่ได้ตรวจทุกเรื่อง และแต่ละเรื่องจะมีข้อเท็จจริงในรายละเอียดแตกต่างกันไป

ปัจจุบันสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กำลังรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการตรวจที่พบประเด็นปัญหา ต่างๆ เพื่อส่งให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) พิจารณา เมื่อผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินแล้ว จะทำการรวบรวม แยกหมวดหมู่ ทำเป็นแนวปฏิบัติให้แต่ละแห่งยึดเป็นแนวปฏิบัติต่อไป

นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์ ประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ แสดงความเห็นสรุปได้ว่า ที่แจ้งเวียนออกไปนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับหนังสือเวียนด้วย ก็จะไม่ทราบข้อมูล ทำอย่างไร จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับทราบข้อมูลดังกล่าวด้วย

ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน แสดงความเห็นสรุปได้ว่า อะไรที่เป็นความผิดมาก มีการตรวจสอบแล้ว ผลการตรวจสอบออกมาเหมือนกัน และมีข้อเท็จจริงเดียวกัน สำนักงานการตรวจเงิน แผ่นดินจะมีหนังสือแจ้งไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ

ประเด็นการจัดทำเป็นคู่มือนั้น เพื่อจะให้มาตรฐานของผู้ตรวจสอบเป็นไปในทิศทางเดียวกัน อะไรที่เป็นความร่วมมือกันระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ และกระทรวงมหาดไทย จะมีหนังสือเป็นภาพรวมออกไปเพื่อให้เห็นว่าเรื่องเดียวกัน ถ้าสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทั้งตรงนี้ กระทรวงมหาดไทยเห็นว่าจะอย่างไร สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ เห็นว่าจะอย่างไร และมีบทสรุป ร่วมกันอย่างไร จะมีดุลพินิจตรงนี้เพื่อให้ดุลพินิจที่ออกมาสอดคล้องและเดินไปในทิศทางเดียวกัน

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะรวบรวมข้อมูลเสนอคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ถ้ามีประเด็น เป็นปัญหา มีความเห็นไม่ตรงกัน ก็จะหารือกับกระทรวงมหาดไทย

ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แสดงความเห็นสรุปได้ว่า คณะทำงานจะใช้ข้อมูล ตามเอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “คุยกันเปิดอก ถกกันทุกปัญหา” โดยสำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดิน เป็นตุ๊กตา เอาตรงนี้เป็นตัวตั้ง แล้วมาคุยกันว่าประเด็นต่าง ๆ จะแก้อย่างไร ประเด็นคือ จะรวบรวมเสร็จเมื่อไหร่ ต้องการให้ดำเนินการอย่างรวดเร็ว แล้วมาทำการจัดหมวดหมู่ ทำการวิเคราะห์ว่า มีปัญหาอะไร จะแก้อย่างไร ประเด็นที่ทำเสร็จก่อนก็นำมาพิจารณาก่อน ส่วนที่รวบรวมก็รวบรวมคู่ขนาน ไปเรื่อย ๆ ส่วนไหนเสร็จก่อนก็นำมาพิจารณาก่อน

ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน แสดงความเห็นสรุปได้ว่า ตรงนี้สำนักงานการตรวจเงิน แผ่นดินมีคณะทำงานเกี่ยวกับเรื่องนี้ จะประสานให้คณะทำงานติดต่อกับคณะทำงานของกระทรวงมหาดไทย เพื่อทำงานร่วมกันต่อไป

นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์ ประธานคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญฯ ถามว่า ใครจะเป็นเจ้าภาพ ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แสดงความเห็นสรุปได้ว่า กระทรวงมหาดไทยพร้อมรับเป็น เจ้าภาพ

นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์ ประธานคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญฯ แสดงความเห็นสรุปได้ว่า เรื่องนี้ ไม่มีผู้ใดขัดข้อง ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าภาพ

นายชาติรี อยู่ประเสริฐ เลขาธิการสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย แสดงความเห็นสรุปได้ว่า ขอฝากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในประเด็น ๑) กรณีที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นดำเนินการมาแล้วเป็นเวลานาน อาจจะมีการสุ่มตรวจไม่พบ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดตรัง ทำการตรวจสุขภาพให้ประชาชน โดยดำเนินการมาตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ แต่ปีที่ผ่านมามีการสุ่มตรวจแล้ว มีการทักท้วงว่าไม่สามารถดำเนินการได้และให้เรียกเงินคืนย้อนหลังทั้งหมด ๒) กรณีที่ใช้ดุลพินิจไม่เหมือนกัน กล่าวคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งซื้ออุปกรณ์สนับสนุนการศึกษาได้ ส่วนอีกแห่งหนึ่งทำเหมือนกัน มีการทักท้วงว่าทำไม่ได้

นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์ ประธานคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญฯ แสดงความเห็นสรุปได้ว่า ประเด็น ที่ยังไม่ได้ข้อยุติจะขอให้แต่ละท่านนำไปหารือกับท่านรองนายกรัฐมนตรี (ท่านวิษณุ เครืองาม) ซึ่งคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญฯ จะเป็นเจ้าภาพนำคณะไปพบท่านรองนายกรัฐมนตรี

นายพนพล แก้วสุพัฒน์ นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย แสดงความเห็น สรุปได้ว่า ในกรณีที่มีการทักท้วงไว้แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะปฏิบัติอย่างไร จะเดินทางไป หรือหยุดการดำเนินการไว้ชั่วคราวจนกว่าจะมีความชัดเจน เพราะปัญหาของประชาชนเกิดขึ้นทุกวัน ถ้าไม่ดำเนินการประชาชนก็เดือดร้อน ถ้าจะเดินทางไป ก็มีมีการทักท้วงจากผู้ตรวจสอบในพื้นที่แล้ว

นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์ ประธานคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญฯ แสดงความเห็นสรุปได้ว่า โดยหลักการแล้ว ควรหยุดไว้ชั่วคราวก่อนจนกว่าจะมีความชัดเจนในข้อกฎหมาย หรือให้มีการตีความ ให้เสร็จก่อน

ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ รองประธานคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญฯ คนที่หนึ่ง แสดงความเห็น สรุปได้ว่า ในชุดกฎหมายของคณะกรรมการการกระจายอำนาจได้ทำเรื่องนี้ไว้ (ชุดของอาจารย์กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์) ฝากผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ไปพิจารณา เพราะกฎหมายวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครองได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่าการกระทำที่ผิดกฎหมายอาจจะได้รับการนิรโทษ ซึ่งจะขอนำเข้าหารือกับท่านวิษณุฯ เพื่อให้เป็นข้อมูลและแนวทางในการตีความต่อไป

นายชาติรี อยู่ประเสริฐ เลขาธิการสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย แสดงความเห็นสรุปได้ว่า ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหยุดการดำเนินการหลายเรื่องไว้เป็นการชั่วคราว เช่น การส่งเสริมสุขภาพประชาชนในพื้นที่ แล้วกลับไปทำเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างถนนในพื้นที่ ตรงนี้จะเป็นอันตรายต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง คือ ไม่สามารถตอบสนองประชาชนในพื้นที่ได้ และประเด็นสำคัญจะหยุดได้นานแค่ไหน ประเด็นนี้เป็นข้อกังวล

ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แสดงความเห็นสรุปได้ว่า ถ้าเริ่มต้นแก้ปัญหาจากกรณีศึกษา ที่กระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกปี และกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ เช่น การศึกษา การกีฬา การท่องเที่ยว การส่งเสริมอาชีพ เป็นต้น นำมาพิจารณาจะเป็นประโยชน์ตั้งต้นอย่างนี้จะดีหรือไม่ เสร็จแล้วก็ไปพิจารณากันทั้งระบบ

นายวัลลภ ตังคณานุก์ษ ประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ แสดงความเห็นสรุปได้ว่า วันนี้ได้ข้อสรุป คือ ๑) กระทรวงมหาดไทยจะตั้งคณะทำงานขึ้นมา ๒) จัดลำดับความสำคัญเรื่องเร่งด่วนที่จะหารือร่วมกันในรายละเอียด และ ๓) หน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญฯ ที่จะหารือว่าจะนำประเด็นใดไปหารือกับท่านวิษณุ เครืองาม

การไปหารือกับท่านวิษณุ เครืองาม จะขอเชิญผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ และผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมเดินทางไปกับคณะกรรมการวิสามัญฯ ด้วย

นายชาติรี อยู่ประเสริฐ เลขาธิการสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย แสดงความเห็นสรุปได้ว่า ขอฝากเรื่องบทบาทของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ มีน้อยมาก

นายพันธุชัย วัฒนชัย กรรมการวิสามัญฯ แสดงความเห็นสรุปได้ว่า ในการเดินทางไปหารือกับท่านรองนายกรัฐมนตรีควรจะเชิญผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปด้วย

ประเด็นการแก้ปัญหาพร้อมกันนั้น ควรมีตั้งคณะกรรมการหลายฝ่ายเพื่อให้มีการตีความหรือวินิจฉัยให้จบในระดับจังหวัด ไม่ต้องให้เรื่อง (บางเรื่อง) ขึ้นมาถึงส่วนกลาง

นายชาติรี ศรีสันต์ อนุกรรมการพิจารณาศึกษาการพัฒนาประสิทธิภาพฯ แสดงความเห็นสรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นการดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาเชิงพื้นที่ จำเป็นต้องใช้นวัตกรรม งานบางอย่างจะตีความว่าต้องเป็นงานที่ได้รับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่โดยตรงไม่ได้ เช่น กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรีได้ตั้งศูนย์พิทักษ์เด็ก ก็มีการทักท้วงว่ายังไม่ได้รับการถ่ายโอนอำนาจ ทำให้สูญเสียโอกาสที่จะแก้ปัญหาสังคมและปัญหาของประชาชนในพื้นที่ เป็นต้น

นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์ ประธานคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญฯ แสดงความเห็นสรุปได้ว่า เป็นเรื่องที่ต้องลงลึกในรายละเอียด ขอให้นำเข้าหารือในคณะทำงานต่อไป

จากนั้น นายวัลลภ ตังคณานุรักษ์ ประธานคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญฯ ได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วม ประชุมทุกท่าน และกล่าวปิดการประชุม

-----

ภาคผนวก ๑๐

แหล่งที่มาอ้างอิง

หน้าว่าง

### แหล่งที่มาอ้างอิง

๑. บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิชาการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
๒. บันทึกการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
๓. การจัดประชุมร่วมกับผู้แทนภาคประชาชนเพื่อรับฟังข้อมูลและความเห็นเกี่ยวกับบทบาทของภาคประชาชนในการสนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๘ โดยได้เชิญ (๑) ผู้แทนจากภาคประชาสังคม คือ นายอาจหาญ ศิริพล กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.)/อดีตนายกเทศมนตรีนครขอนแก่น/อดีตกรรมการเฉพาะเรื่องปฏิรูปกฎหมายด้านการกระจายอำนาจในคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (๒) ผู้แทนจากสภาองค์กรชุมชน คือ นายจินดา บุญจันทร์ ประธานที่ประชุมระดับชาติของสภาองค์กรชุมชนตำบล และ (๓) ผู้แทนจากคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย คือ ดร.ลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์ เลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และนายสร้อย มารู ผู้ช่วยนักวิชาการปฏิรูปกฎหมาย
๔. รายงานการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและสภาปฏิรูปแห่งชาติ) ได้แก่

หัวข้อ	ศึกษา/จัดทำโดย
๑. รายงาน เรื่อง “แนวทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น”	คณะกรรมการการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ
๒. รายงานการศึกษา วาระปฏิรูปที่ ๓ : การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น	คณะกรรมการการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สภาปฏิรูปแห่งชาติ
๓. รายงานการศึกษา วาระปฏิรูปที่ ๔ : การปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังท้องถิ่น	คณะกรรมการการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สภาปฏิรูปแห่งชาติ
๔. รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง “ระบบการบริหารงาน ระบบบริหารงบประมาณ ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และระบบการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”	คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

หัวข้อ	ศึกษา/จัดทำโดย
๕. รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง “การปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สืบเนื่องมาจากการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน”	คณะอนุกรรมการด้านองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
๖. ความเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการตรวจเงินแผ่นดิน	คณะอนุกรรมการด้านองค์กร ตามรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
๗. รายงานเรื่อง “แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”	คณะกรรมการการเศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
๘. รายงานเรื่อง “แนวทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น”	คณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ
๙. รายงานการพิจารณาศึกษารายงานการยืนยันข้อทักท้วงของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน	คณะกรรมการกิจการองค์กร ตามรัฐธรรมนูญและติดตามการบริหาร งบประมาณ วุฒิสภา
๑๐. เรื่องเสนอประเด็นปัญหาการตรวจสอบการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา	สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัด แห่งประเทศไทย และสมาคมองค์การ บริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย
๑๑. โครงการชุดวิจัยเรื่อง “การสังเคราะห์ข้อเสนอการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูปประเทศไทย”	สถาบันพระปกเกล้า
๑๒. แนวทางการเสริมสร้างธรรมาภิบาล “บัญญัติ ๒๐ ประการ เพื่อเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี”	สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
๑๓. รายงานการประเมินผลการเสริมสร้างธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	คณะกรรมการประเมินผลการเสริมสร้าง ธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
๑๔. การกำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	นายอภิชาติ โตดิลกเวชช์ ผู้ว่าราชการจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

หัวข้อ	ศึกษา/จัดทำโดย
๑๕. เอกสารข้อมูลประกอบการพิจารณาเรื่องการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
๑๖. ข้อมูลเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	นายนพดล แก้วสุพัฒน์ นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย
๑๗. ตัวอย่างการใช้อำนาจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในลักษณะตรวจสอบแผนงาน/โครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๓๙ (๒) (ง)	นายชาติรี อยู่ประเสริฐ เลขาธิการสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย
๑๘. เอกสารอื่น ๆ เช่น รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสรุปผลการเดินทางไปราชการของคณะกรรมการการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ	

.....

หน้าว่าง

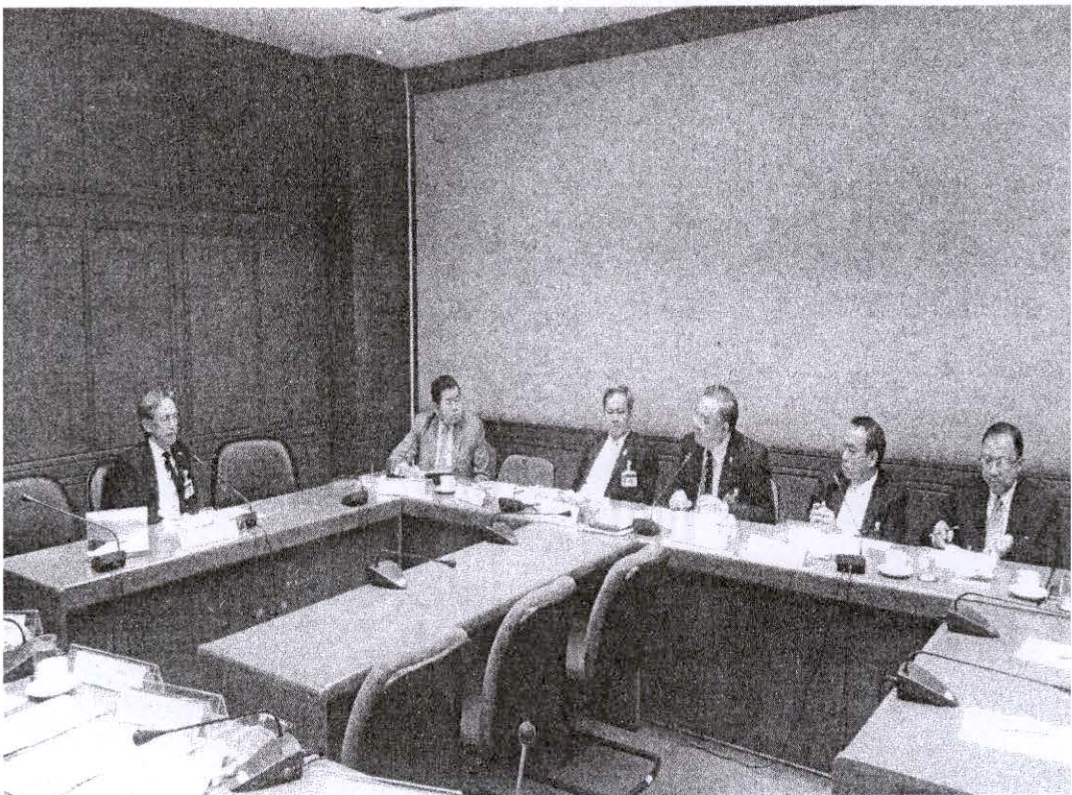
## ภาคผนวก ๑๑

ประมวลภาพกิจกรรมของคณะกรรมการวิชาการวิสามัญ

หน้าว่าง

๑. การประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สถาบันบัญชีแห่งชาติ





๒. การเสวนาทางวิชาการและรับฟังความคิดเห็น เรื่อง “ดุลยภาพในการใช้อำนาจตรวจสอบและความเป็นอิสระในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดย คณะกรรมการวิสามัญร่วมกับคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาด้านกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น





๓. คณะกรรมการวิสามัญเดินทางไปศึกษาดูงานเพื่อหารือและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและผู้บริหารระดับสูง





๔. การประชุมหารือร่วม ๔ ฝ่าย คือ คณะกรรมการวิสามัญ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น





รายงานการพิจารณาศึกษา  
ของ  
คณะกรรมการวิสามัญ  
พิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

คณะผู้รับผิดชอบ

ในการจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญ  
พิจารณาศึกษาการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

นางสาววรารภรณ์ มีเปรมปรีดิ์                      รองเลขาธิการวุฒิสภา

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญ

นางศุภลักษณ์ แป้นพัฒนา	ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงาน
นายนพดล ฉิมมี	ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญ
นางสิริกร อังกาบ	นิติกรชำนาญการ
นายสุชาติ จรียาโสรวรรณ	นิติกรปฏิบัติการ
นายวิษณุ ช้างทอง	นิติกรปฏิบัติการ
นางสาวสุกัญญา สายบุตร	วิทยากรปฏิบัติการ
นายธิตวิวัฒน์ วัฒนา	นักวิชาการสนับสนุนงานนิติบัญญัติด้านกฎหมาย
นายอดิศร ต้นสุริยวงษ์	นักวิชาการสนับสนุนงานนิติบัญญัติด้านวิชาการ
นางสาวจารุณี ยินดีทีป	เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน
นางสาวอัจฉรา นุตาลัย	เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน
นางสาวชนิษฐา สุกันธา	พนักงานสนับสนุนการประชุม

