

ปัญหาในการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น:  
ศึกษากรณีการกำกับดูแลด้านงบประมาณ

นายสมคิด บุญครอบ



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
แขนงวิชาการเมืองการปกครอง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ.2554

**The Problems in the Government's Supervision on Local Administrative  
Organization : A Case Study of the Budget**

**Mr. Somkid Boonkrob**

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Political Science in Politics and Government

School of Political Science

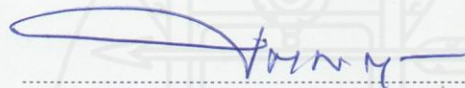
Sukhothai Thammathirat Open University

2011

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาในการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น:  
ศึกษารณการกำกับดูแลด้านงบประมาณ  
ชื่อและนามสกุล นายสมคิด บุญครอบ  
แขนงวิชา การเมืองการปกครอง  
สาขาวิชา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช  
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร. ปธาน สุวรรณมงคล

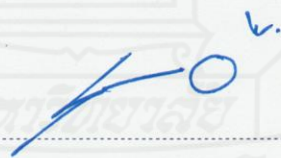
การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2555

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



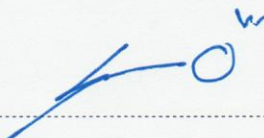
(รองศาสตราจารย์ ดร. ปธาน สุวรรณมงคล)

ประธานกรรมการ



(รองศาสตราจารย์ยุทธพร อิศรชัย)

กรรมการ



(รองศาสตราจารย์ยุทธพร อิศรชัย)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์

ชื่อการศึกษา คั่นคว้ออิสระ ปัญหาในการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณี

การกำกับดูแลด้านงบประมาณ

ผู้ศึกษา นายสมคิด บุญครอบ รหัสนักศึกษ 2488001823 ปริญญา รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมือง  
การปกครอง) อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.ปราน สุวรรณมงคล ปีการศึกษา 2554

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาปัญหา อุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการกำกับการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัด (2) เสนอแนะแนวทางการกำกับการดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ กลุ่มตัวอย่างได้แก่ ท้องถิ่นจังหวัด จำนวน 1 คน นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 คน ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 คน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 คน รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 3 คน ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 คน รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 2 คน ผู้อำนวยการกอง จำนวน 8 คน เครื่องมือวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์และแบบเก็บข้อมูลจากเอกสาร และทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา

ผลการวิจัยพบว่า (1) ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ คือ 1) การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านงบประมาณไม่เป็นไปตามหลักการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในส่วนของกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และหนังสือสั่งการที่รัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติในด้านงบประมาณ 2) ปัญหาการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการพิจารณาเวนการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ในด้านงบประมาณไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน 3) มีส่วนทำให้การจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด (2) ข้อเสนอแนะแนวทางการกำกับดูแล คือ ควรปรับปรุงแก้ไข ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ควรลดบทบาทการกำกับดูแลของส่วนกลางให้น้อยลงและควรให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานมากขึ้น รัฐบาลควรกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และการกำกับดูแลควรให้เป็นไปตามระเบียบหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง ไม่ควรใช้อำนาจในการกำกับดูแลจนเสมือนการบังคับบัญชา

คำสำคัญ การกำกับดูแล งบประมาณ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น



**Independent study title:** The Problems in the Government's Supervision on Local Administrative Organization: A Case Study of the Budget

**Author:** Mr. Somkid Boonkrob; **ID:** 2488001823; **Degree:** Master of Political Science (Politics and Government); **Independent Study advisor:** Dr. Pathan Suvanamongkol, Associate Professor;

**Academic year:** 2011

### **Abstract**

The objectives of this research were to (1) study problems involved with the supervision of provincial administrative organizations by governors; (2) recommend ways to make the supervision of the provincial administrative organizations more efficient.

This was a qualitative study based on documentary research and interviews with 18 key informants, consisting of 1 provincial local officer, 1 president of a provincial administrative organization (PAO), 3 PAO vice chairmen, 1 PAO permanent secretary, 2 PAO assistant permanent secretaries, 1 chairman of a provincial administrative council, 1 member of a provincial administrative council, and 8 division directors. Data were collected using a data recording form and interview form and were analyzed descriptively.

The results showed that: (1) The major problem was that the governor's supervision of the budget did not follow the principles of local government stated in the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 and related laws and regulations. The problem with the budget-related regulations from the central government was that they gave the governor the power to consider granting exceptions for cases in which the normal budget rules did not have to be applied, and the extents of these exceptions were not clearly stated. Because the governor had the power to grant exceptions to the normal budgetary rules, the local administrative organizations could not always allocate the budget according to their legal powers and responsibilities. (2) Recommendations to overcome these problems are to revise the related laws to allow for more streamlined operations, to reduce the power of the central government and give more autonomy to the local administrative organizations, to make sure that the local administrative organizations can use all their powers as stated in the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550, and to insure that all supervision by the governor is done according to the official rules, not through autocratic commands.

**Keywords:** Supervision, Budget, Local Administrative Organization

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจากรองศาสตราจารย์ ดร.ปธาน สุวรรณมงคล สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช รองศาสตราจารย์ยุทธพร อิศรชัย ประธานกรรมการประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำและติดตามการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้อย่างใกล้ชิดตลอดมานับตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งสำเร็จเรียบร้อยสมบูรณ์ ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่ง

ขอขอบพระคุณคณาจารย์สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ตลอดจนครูอาจารย์ทุกท่านที่ได้กรุณาประสิทธิประสาทวิชาความรู้ให้กับผู้ศึกษาวิจัย ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ผู้ศึกษาวิจัย รู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูง ขอขอบพระคุณคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี ทุกท่านที่ได้กรุณาให้ข้อมูลการวิจัยในครั้งนี้ รวมทั้งขอขอบคุณเจ้าหน้าที่สาขาวิชารัฐศาสตร์ ที่ได้อำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ เป็นอย่างดี

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาวิจัยขอกราบระลึกถึงผู้มีพระคุณอันยิ่งใหญ่ คือ คุณพ่อทองเจือ คุณแม่สะอาด บุญครอบ ผู้ที่ให้กำเนิดเลี้ยงดู อบรม และส่งเสริมให้ผู้ศึกษาวิจัยเป็นผู้ใฝ่ในการศึกษา ตลอดจนความห่วงใย เอาใจใส่ อีกทั้งยังคงคอยเป็นกำลังใจ และเป็นผู้สนับสนุนที่สำคัญแก่ผู้ศึกษาวิจัย จนทำให้การศึกษาค้นคว้าอิสระเสร็จสมบูรณ์ ขอขอบคุณ คุณจันทร์เพ็ญ บุญครอบ และลูกๆ ทั้ง 2 คน นวกุลและธนากร ที่เป็นกำลังใจสำคัญในการศึกษาครั้งนี้ด้วยดีตลอดมา

ท้ายที่สุดหากการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้มีคุณค่าทางวิชาการอยู่บ้าง ก็ขอมอบให้แก่สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ตลอดจนผู้มีพระคุณทุกท่านที่ได้กล่าวนาม และทุกท่านที่ไม่ได้กล่าวถึงไว้ข้างต้นซึ่งเป็นผู้อยู่เบื้องหลังแห่งความสำเร็จในครั้งนี้

สมคิด บุญครอบ

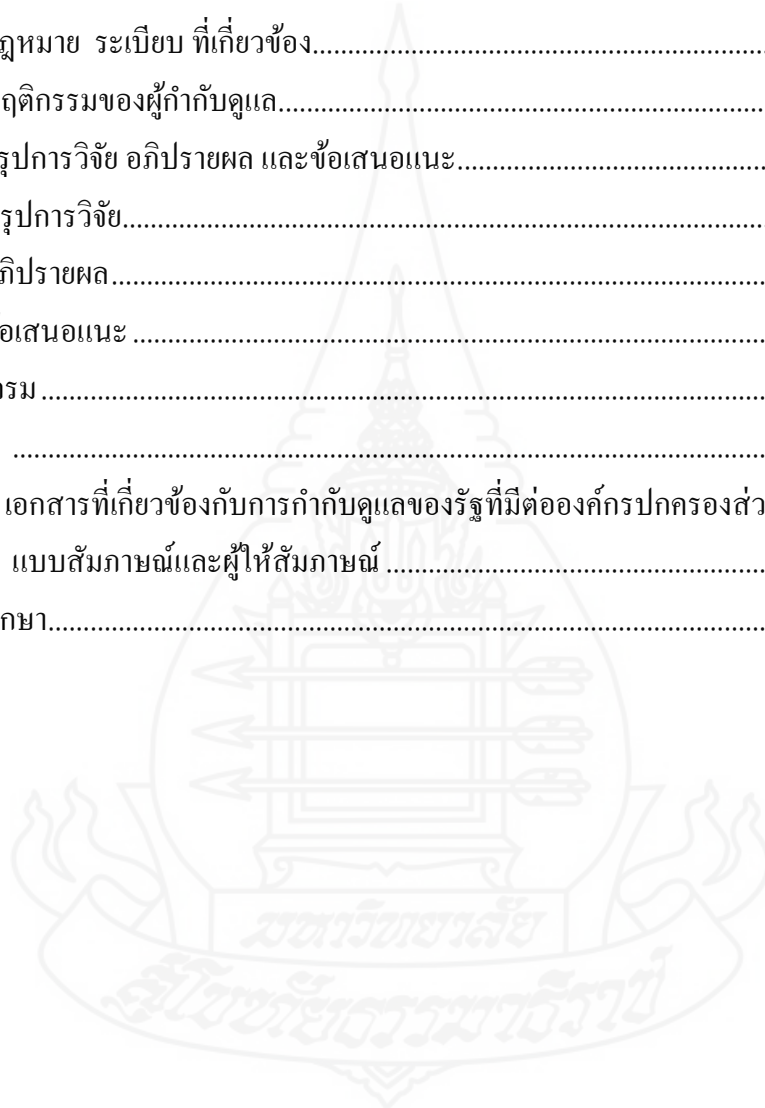
กรกฎาคม 2555

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญภาพ .....	ญ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	2
กรอบแนวคิดการวิจัย.....	2
ขอบเขตการวิจัย .....	3
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	3
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	4
แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองท้องถิ่น .....	4
ความหมายและแนวคิดการกระจายอำนาจ.....	11
ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการบริหารราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	12
แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแล.....	14
การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ.....	20
รูปแบบและองค์กรกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไทยในปัจจุบัน.....	52
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	61
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	65
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง.....	65
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	66
การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	66
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	67

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	68
นโยบายการกระจายอำนาจ.....	68
กฎหมาย ระเบียบ ที่เกี่ยวข้อง.....	75
พฤติกรรมของผู้กำกับดูแล.....	80
บทที่ 5 สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	95
สรุปการวิจัย.....	95
อภิปรายผล.....	102
ข้อเสนอแนะ.....	111
บรรณานุกรม.....	113
ภาคผนวก.....	119
ก เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	120
ข แบบสัมภาษณ์และผู้ให้สัมภาษณ์.....	149
ประวัติผู้ศึกษา.....	159



## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2.1 แสดงการปกครองท้องถิ่นแบบเป็นทางการในบริบท.....	38
ตารางที่ 2.2 แสดงระบบการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่.....	40
ตารางที่ 2.3 แสดงทรัพยากรรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น.....	47
ตารางที่ 2.4 แสดงการเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่สำคัญที่มีผลต่อรัฐบาลท้องถิ่น ในช่วงปี ค.ศ.1979-1993.....	49
ตารางที่ 2.5 แสดงองค์กรผู้ใช้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	53



ญ

## สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย.....2



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ตราบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น โดยมีบัญญัติไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เองตามมาตรา 78 (3) และยังได้บัญญัติหมวดที่ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะคือ หมวด 9 มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 โดยสาระสำคัญดังกล่าว ได้บัญญัติไว้ว่า “ภายใต้มาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ท้องถิ่นใดที่มีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น การกำกับดูแลท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น และมีหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้”

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นไทยซึ่งมี 4 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 หากพิจารณาแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้จัดตั้งขึ้นนั้น ล้วนแล้วแต่เป็นสถาบันทางการเมืองในระดับท้องถิ่นอันเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยมีอิสระในการบริหารงานและงบประมาณภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย

แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองก็ตามแต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลาง ซึ่งในปัจจุบันกฎหมายบัญญัติให้กระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการกำกับดูแลในด้านต่าง ๆ รวมถึงด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานให้ถูกต้องและเป็นไปตามระเบียบของทางราชการ แต่ขณะเดียวกันระเบียบ



กระทรวงมหาดไทยให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลด้านงบประมาณ ด้านการพัสดุ และด้านการเบิกจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเพื่อให้การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความคล่องตัวสามารถบรรเทาความเดือดร้อนให้กับประชาชนได้อย่างทันทั่วที่กระทรวงมหาดไทยจึงได้มอบอำนาจในการยกเว้นหรือผ่อนผันการปฏิบัติตามระเบียบให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ แต่การมอบอำนาจดังกล่าวไม่มีรายละเอียดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข หรือขอบเขตใด ๆ ไร่ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่าขอบเขตของการยกเว้นหรือผ่อนผันการปฏิบัติตามระเบียบมีแค่ไหนเพียงใด หรือได้ทุกเรื่องทุกข้อที่ระเบียบฉบับนั้นกำหนดเสมือนว่าไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบเลยหรือไม่ จนทำให้ดูเหมือนว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ คือมีอำนาจมากกว่าการกำกับดูแลเนื่องจากการอนุมัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบเป็นการควบคุมความเหมาะสมของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นอำนาจในเชิงบังคับบัญชา

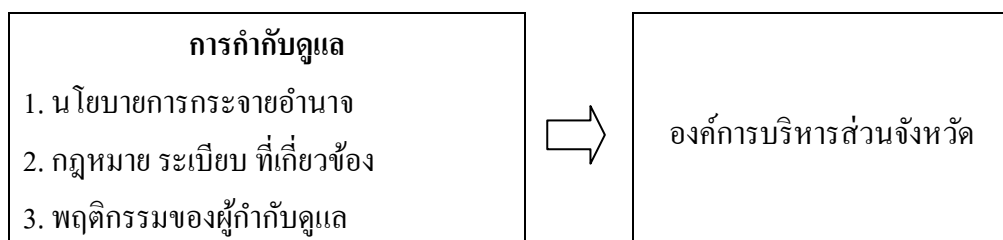
จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นผู้ศึกษาในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี เห็นว่าการใช้อำนาจในการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดเกินขอบเขต นอกเหนือจากที่กฎหมายได้กำหนดไว้หรือไม่ จึงเป็นมูลเหตุจูงใจให้ศึกษาในเรื่องนี้ เพื่อให้ทราบถึงปัญหาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะศึกษาเฉพาะการกำกับดูแลด้านงบประมาณ สำหรับปัญหาที่เกิดขึ้นจะเป็นอย่างไรผู้วิจัยจะได้นำเสนอต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลองค์กรบริหารส่วนจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัด

2.2 เพื่อเสนอแนะแนวทางการกำกับดูแลองค์กรบริหารส่วนจังหวัดให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

## 3. กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

#### 4. ขอบเขตการวิจัย

4.1 การวิจัยนี้เป็นการศึกษาถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลด้านงบประมาณ  
องค์การบริหารส่วนจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัด

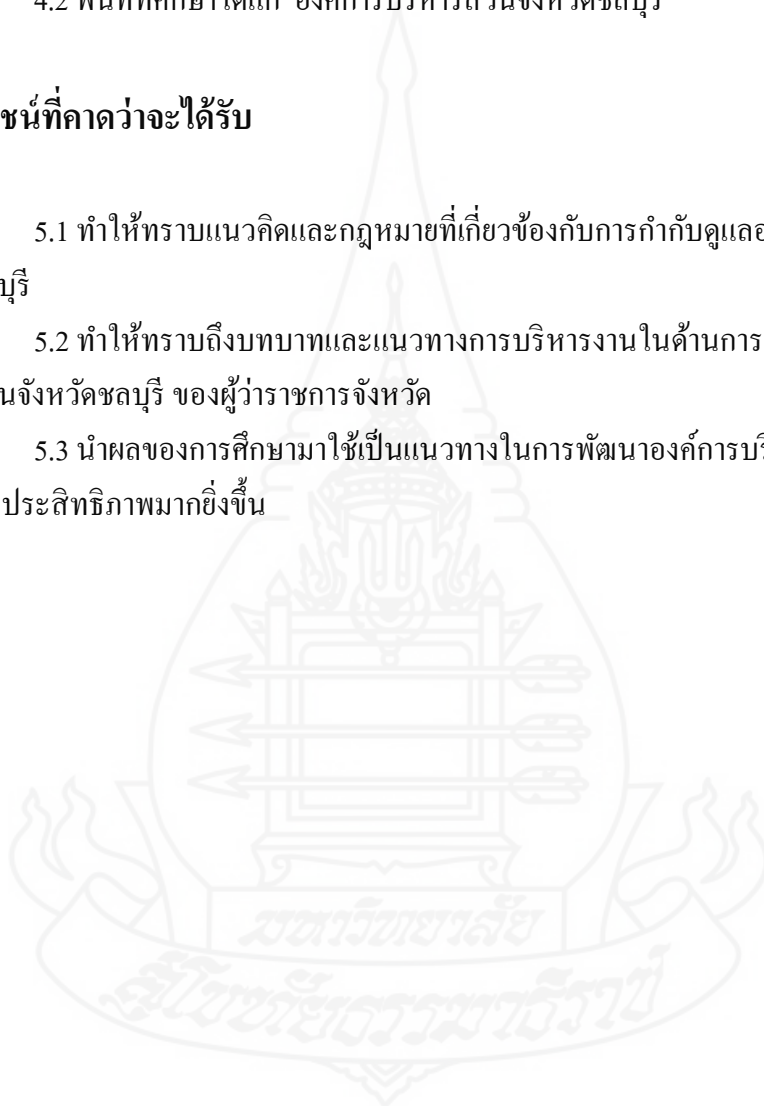
4.2 พื้นที่ที่ศึกษาได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี

#### 5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทำให้ทราบแนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วน  
จังหวัดชลบุรี

5.2 ทำให้ทราบถึงบทบาทและแนวทางการบริหารงานในด้านการกำกับดูแลองค์การ  
บริหารส่วนจังหวัดชลบุรี ของผู้ว่าราชการจังหวัด

5.3 นำผลของการศึกษามาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
ชลบุรีให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น



## บทที่ 2

### วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจ ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานของตนเองก็ตามแต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลตามกฎหมาย ระเบียบ เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารงานและมีการปฏิบัติอย่างถูกต้อง ซึ่งในบทนี้จะกล่าวถึง แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น แนวคิดการกระจายอำนาจ และแนวคิดการกำกับดูแล ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

#### 1. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองท้องถิ่น

อาจกล่าวได้ว่านัยของคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” เกิดขึ้นจากการเปรียบเทียบกับ การปกครองในระดับที่สูงกว่า ซึ่งได้แก่การปกครองในระดับชาติหรือการปกครองในระดับมลรัฐ (สำหรับบางประเทศที่ใช้ระบบสมาพันธรัฐหรือสหพันธรัฐ) หมายความว่า การปกครองท้องถิ่นก็คือ ระบบการปกครองที่ใช้ในระดับที่ต่ำกว่ารัฐหรือมลรัฐนั่นเอง ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงน่าจะเป็นระบบการปกครองที่เล็กและใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดระบบหนึ่งและด้วยเป็นระบบการปกครองในลำดับรองนี้เอง จึงทำให้การปกครองท้องถิ่นสามารถเกิดหรือจัดตั้งขึ้นได้ก็ด้วยผลของกฎหมายในระดับชาติหรือระดับมลรัฐอนุญาตให้สามารถจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้

แนวคิดข้างต้นเป็นการอธิบายการปกครองท้องถิ่นของนักนิติศาสตร์ ที่มองว่ากฎหมายเป็นตัวกำหนดให้การปกครองท้องถิ่นสามารถเกิดขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การปกครองท้องถิ่นจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายในระดับชาติหรือระดับมลรัฐนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม ประวัติศาสตร์ของการปกครองในยุโรปหรือในสหรัฐอเมริกาแสดงให้เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นก่อนการปกครองในระดับรัฐชาติเสียอีก ในอังกฤษการปกครองท้องถิ่นเกิดจากการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ที่อยู่รวมกันและหากกฎเกณฑ์ กติการ่วมกันในการอาศัย สำหรับผู้ปกครองคือผู้ที่กษัตริย์แต่งตั้งให้มาทำหน้าที่ในการบริหารและจัดการบ้านเมืองและชุมชน ระบบการปกครองของชุมชนเมืองในยุโรปพัฒนาไปเรื่อย ๆ จนกระทั่งเกิดขึ้นเป็นการปกครองท้องถิ่นในเขตเมือง โดยมีสภาที่เป็นของคนในท้องถิ่นขึ้นมาทำหน้าที่เป็นตัวแทนเรียกร้องและปกป้องผลประโยชน์กับคนในท้องถิ่นจนในที่สุดระบบการปกครองท้องถิ่นตามความหมายในปัจจุบันเกิดขึ้น

นอกจากนี้ระบบฟิวคัล (Feudal System) ในยุโรปยังเป็นปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ง่ายกว่าภูมิภาคอื่น ๆ ของโลก เพราะระบบฟิวคัลมีลักษณะที่แยกตัวเองออกเป็นชุมชนในของเขตจำกัด ทั้งนี้ประชาชนในชุมชนจะขึ้นต่อขุนนางและเจ้านายชั้นผู้ใหญ่ที่ดูแลที่ดินในชุมชนหรือแคว้นแคว้นนั้น ด้วยอำนาจของขุนนางที่ดูแลที่ดินประชาชนเป็นจำนวนมากนอกเขตอำนาจของกษัตริย์นี้เองทำให้ลักษณะการปกครองตนเองที่ไม่ขึ้นต่อศูนย์กลางหรือรัฐบาลของกษัตริย์มีความเข้มแข็งมากขึ้น และวิวัฒนาการเป็นการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน

ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก สามารถแบ่งลักษณะการเกิดขึ้นออกได้เป็น 2 รูปแบบใหญ่ ๆ ได้แก่

1) เกิดขึ้น โดยการวิวัฒนาการของชุมชนจนเป็นการปกครองท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นโดยวิวัฒนาการนี้มักจะเกิดขึ้นในประเทศที่มีปัจจัยเอื้ออำนวยต่อการปกครองตนเอง เช่น ในประเทศอังกฤษที่ประชาชนมีวัฒนธรรมที่เอื้ออำนวยต่อการปกครองตนเอง และระบบประชาธิปไตยนอกจากนี้ยังมีปัจจัยของระบบฟิวคัลที่ส่งเสริมให้การปกครองท้องถิ่นสามารถเกิดได้ง่ายขึ้นอีกด้วย สำหรับประเทศที่การปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นด้วยวิวัฒนาการนี้ได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา เยอรมัน อินเดีย รัสเซีย เป็นต้น

2) การปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นโดยการจัดตั้ง กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นได้โดยการจัดตั้งของรัฐบาลส่วนกลาง ประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นประเทศที่ไม่มีปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น มีวัฒนธรรมอำนาจนิยม มีรัฐบาลกลางที่เข้มแข็งในขณะภาคสังคมนอนแอ ทำให้การปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นจากวิวัฒนาการของชุมชนได้ยาก ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นของประเทศที่มีการปกครองท้องถิ่นเกิดจากการจัดตั้งโดยรัฐเช่น ประเทศไทย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ มาเลเซีย อินโดนีเซีย เป็นต้น

### 1.1 ความหมายและลักษณะของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น มีผู้ให้ความหมายไว้หลากหลาย เช่นเดียวกับคำว่า กระจายอำนาจ แต่คำว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นคำที่มีความหมายค่อนข้างเป็นที่เข้าใจตรงกันสำหรับนักวิชาการและบุคคลทั่วไปมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับความหมายของคำว่า กระจายอำนาจมีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (อ้างใน โกวิทช์ พวงงาม, 2549: 8-12) การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่รัฐกลางให้หรือกระจายอำนาจหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนหรือหน่วยงานบริหารท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเศรษฐกิจ สังคมและการบริหาร ซึ่งรวมทั้งการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในบริการสาธารณะบางประการเพื่อท้องถิ่นของตนเอง

ชเนศวร์ เจริญเมือง (อ้างในโกวิทย์ พวงงาม, 2549: 8-12) ได้อธิบายถึงสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ในหนังสือ “80 ปี การปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2440 – 2540” ว่าการปกครองท้องถิ่นมีนัยสำคัญ ๆ 4 ประการคือ

1) การปกครองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับระบบประชาธิปไตย โดยอธิบายว่ามีนักวิชาการอย่างน้อย 3 สำนัก สำนักแรกมองว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อระบบประชาธิปไตย สำนักที่สองมองว่า การปกครองท้องถิ่นสามารถมีได้แต่จำเป็นต้องมีการจำกัดบทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก สำนักที่สาม มองในลักษณะที่ตรงกันข้ามกับสำนักแรกและสำนักที่สอง โดยมองว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการปกครองในระบบประชาธิปไตย โดยเฉพาะยิ่งลักษณะของการปกครองท้องถิ่น เป็นลักษณะที่ส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น อันจะส่งผลดีต่อประชาธิปไตยในระดับชาติ

2) ที่มาของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชเนศวร์ อธิบายว่า แนวคิดเรื่องที่มาของผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโลกมี 3 แนวทาง แนวแรกมองว่า ผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมาจากการสืบสายโลหิต เช่น ระบบเจ้าเมือง เมื่อเจ้าเมืองตายลง ผู้ที่เป็นผู้นำต่อไปก็คือลูกของเจ้าเมือง เป็นต้น แนวทางที่สองมองว่า ผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมาจากการอนุญาตจากรัฐบาลกลาง นั่นก็คือ ต้องมาจากการแต่งตั้งนั่นเอง ลักษณะเช่นนี้ได้แก่การแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในประเทศไทยนั่นเอง และแนวทางสุดท้ายอธิบายว่า ผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งอาจจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมก็ได้

3) บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชุมชน แนวคิดในเรื่องนี้ได้รับการพัฒนามาจากฝ่ายที่มองว่าการปกครองท้องถิ่นจะเป็นรากฐานที่สำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชาติ ดังนั้นการพิจารณาถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อชุมชนจึงออกมาในลักษณะทั้ง 7 ประการดังต่อไปนี้

- (1) การปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดการศึกษาทางการเมือง
- (2) การปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดการกระตุ้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน
- (3) การปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดการสร้างและฝึกอบรมผู้นำทางการเมือง
- (4) การปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง
- (5) การปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดความเสมอภาคทางการเมือง
- (6) การปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดความรับผิดชอบของผู้นำต่อประชาชน
- (7) การปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดการตอบสนองจากผู้นำ

4) การปกครองท้องถิ่นในมิติทางเศรษฐศาสตร์ กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นเปรียบเสมือนสินค้าในตลาดการเมือง กล่าวคือ ประชาชนสามารถจะเลือกได้ว่าตนเองพอใจที่จะเลือกใครขึ้นมาเพื่อบริหารจัดการเมืองของตนให้มีประสิทธิภาพเพียงพอ และให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างเต็มที่ ในขณะที่ประชาชนเป็นผู้เสียภาษีให้แก่ท้องถิ่น ดังนั้น จึงควรมีโอกาสเลือกที่จะให้ท้องถิ่นของตนพัฒนาไปทิศทางใด

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย โดยมีความเป็นอิสระตามสมควรไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย หรืออีกนัยหนึ่งการปกครองท้องถิ่นคือ การกระจายอำนาจของราชการส่วนกลางเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ได้ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นอิสระต่างหากจากการปกครองของราชการส่วนกลางที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง

ประทาน คงฤทธิศึกษาการ (2524 : 15) (อ้างใน โกวิท ี พวงงาม, 2550: 29) การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้น องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

อุทัย หิรัญโต (2523 : 2) (อ้างใน โกวิท ี พวงงาม, 2550: 29) การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตนเอง การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ซอมเบอร์ส เอ็นไซโครปีเดีย (Chamber's Encyclopedia อ้างในชูศักดิ์ เทียงตรง, 2540 : 9) “องค์การปกครองตนเองของท้องถิ่นก็คือ องค์การที่ทำหน้าที่บริหารงานในแต่ละท้องถิ่น โดยมีผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงานอย่างอิสระ รวมทั้งมีอำนาจในการกำหนดนโยบายขององค์การปกครองตนเองของท้องถิ่น”



วิลเลียม วี ฮอลโลเวย์ (William V.Holloway, 1959: 101-103 อ้างในโกวิทย์ พวงงาม, 2550:28) กล่าวว่า องค์การปกครองตนเองของท้องถิ่น คือ องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเองมีการบริหารงานคลังของตนเอง และสภาท้องถิ่นที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

เดเนียล วิท (Daniel Wit, 1967 : 101-103 อ้างในโกวิทย์ พวงงาม,2550:28) การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

จอห์น เจ. คลาร์ก (John J. Clark, 1957 : 87-89 อ้างในโกวิทย์ พวงงาม,2550:28) การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและจะอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐบาลกลาง

แฮร์ริส จี. มอนตาญู (Harris G. Mongtagu,1984 : 574 อ้างในโกวิทย์ พวงงาม,2550:28) การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

อีไมล์ เจ. ซัดดี้ (Emile J. Sady อ้างในอุทัย หิรัญโต, 2523 : 4 อ้างในโกวิทย์ พวงงาม ,2550:29) การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำกว่ารัฐ ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมาย และมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำกิจกรรมในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง รวมทั้งอำนาจจัดเก็บภาษี เจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวอาจได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งโดยท้องถิ่นก็ได้

วิลเลียม เอ. ร็อบสัน (William A.Robson, 1953 : 574 อ้างในโกวิทย์ พวงงาม ,2550:29) การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็น



ในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

## 1.2 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทฤษฎีว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ ได้กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ 5 ประการ ด้วยกันจึงจะสามารถเรียกว่าหน่วยงานหรือองค์กรนั้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์ประกอบทั้ง 5 ได้แก่

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นต้องมีอาณาเขตที่แน่นอน (Area) หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอาณาเขตพื้นที่ที่แน่นอนชัดเจนเป็นของตัวเอง กล่าวคือ มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า เทศบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ มีอาณาเขตที่ไหนจรดที่ไหน มีพื้นที่กี่ตารางกิโลเมตร และครอบคลุมในเขตตำบลหรืออำเภอใดบ้าง เป็นต้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่มีอาณาเขต หรือมีอาณาเขตที่ไม่แน่นอนชัดเจนแล้วอาจก่อให้เกิดปัญหาในการปกครองตามมาภายหลังได้ เช่น ทำให้ไม่สามารถรู้พื้นที่ที่แน่นอนในการบริหารจัดการและให้บริการสาธารณะ ทำให้ไม่สามารถทราบถึงจำนวนประชากรได้อย่างชัดเจน ทำให้ไม่สามารถคำนวณขีดความสามารถหรือศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดปัญหาในการจัดเก็บภาษี เกิดปัญหาในการจัดการเขตเลือกตั้ง เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้การบริหารการปกครองท้องถิ่นเป็นไปอย่างสะดวก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งกับการทราบพื้นที่และอาณาเขตของตนที่แน่นอน

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) อำนาจอิสระในการบริหารจัดการนี้ในภาษาอังกฤษเรียกว่า Autonomy ซึ่งเป็นอำนาจอิสระที่อยู่ภายใต้ขอบเขตการปกครองของรัฐ ซึ่งหมายความว่าแม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระมากเพียงใดก็ตามก็ต้องอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐผู้มีอำนาจอธิปไตยสมบูรณ์ (Sovereignty) เหนือดินแดนรัฐนั้น ๆ ดังนั้น ความหมายของ Autonomy จึงแตกต่างจาก Sovereignty ตรงที่ Autonomy เป็นเพียงความอิสระภายใต้ขอบเขตของ Sovereignty เท่านั้น

ในประเทศที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจริญหรือได้รับการพัฒนามากแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมี Autonomy สูงมาก “รัฐ” ทำหน้าที่เพียงการกำกับดูแลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

Autonomy หรืออำนาจอิสระที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีได้แก่ อำนาจอิสระในการบริหารจัดการงานต่าง ๆ ภายในพื้นที่หรือท้องถิ่นของตนได้ โดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ (ยกเว้นกรณีที่เป็นและมิกฎหมายกำหนดให้สามารถกระทำได้) มีอำนาจอิสระในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งไม่ขัดต่อกฎหมายในระดับประเทศ

ในระยะหลัง Autonomy กลายเป็นเครื่องมือประเภทหนึ่งในการใช้เป็นตัวชี้วัดระดับการพัฒนาของการปกครองท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยมีความเชื่อว่าประเทศที่มีการปกครองท้องถิ่นที่พัฒนาและจะมีระดับของ Autonomy ในระดับสูงกว่าในประเทศที่ยังไม่มีการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีสิทธิตามที่กฎหมายรับรองนั้นก็หมายถึง องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีสภาพเป็นนิติบุคคล เพื่ออำนาจให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความคล่องตัวและรวดเร็ว และเป็นการตอกย้ำหลักการความเป็นอิสระของท้องถิ่น Autonomy ในประการที่สอง

หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีลักษณะเป็นนิติบุคคลแล้ว เราก็ไม่อาจเรียกได้ว่า องค์กรนั้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้โดยสมบูรณ์ เพราะการกระทำขององค์กรนั้น ไม่มีผลผูกพันในทางกฎหมายและจำเป็นต้องพึ่งพา “รัฐ” ในการทำงานอยู่ตลอดเวลา

4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองทั้งโดยตรงและโดยอ้อม กล่าวคือ หลักการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประการหนึ่งก็คือ เป็นการปกครองด้วยคนภายในท้องถิ่น คนของท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาทหลักในการบริหารจัดการทรัพยากรของตนเองกำหนดอัตราภาษี การกำหนดการใช้จ่ายเงินงบประมาณของตนเองและรวมตลอดไปถึงคนท้องถิ่นเป็นผู้เลือกตัวแทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารงานท้องถิ่น และให้บริการสาธารณะ ในบางประเทศเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของตนได้ หากเห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นของตนทำงานไร้ประสิทธิภาพ

ดังนั้น หากองค์กรปกครองท้องถิ่นขาดองค์ประกอบในประการนี้แล้ว เราก็ไม่สามารถเรียกได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่น โดยตรง หากแต่เป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ เช่น ปราบกฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ “สุขาภิบาล” ไทยในอดีต ที่เปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการน้อยมาก

5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์กรที่แน่นอนชัดเจนในการบริหารจัดการงานของท้องถิ่น เช่น การมีฝ่ายบริหาร มีฝ่ายสภาที่ทำหน้าที่ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารหรือมีคณะกรรมการบริหารท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหารและออกข้อบัญญัติท้องถิ่นไปในคราวเดียวกัน เป็นต้น นอกจากนี้ยังรวมไปถึงมีกลไกในการบริหารงาน เช่น เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น มีเงินงบประมาณในการบริหารงานของท้องถิ่น มีระบบการทำงานอย่างเป็นขั้นตอน มีการแบ่งหน้าที่ในการทำงานตามหลักการบริหารจัดการ เป็นต้น

หากองค์กรปกครองใด ขาดลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดไป เราก็ไม่อาจเรียกได้ว่าเป็น องค์กรปกครองท้องถิ่น โดยสมบูรณ์ อาจจะเป็นแค่หน่วยการปกครองที่มีลักษณะคล้ายองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น “สุขาภิบาล” หรือ “สภาตำบล” เป็นต้น

## 2. ความหมายและแนวคิดการกระจายอำนาจ

แนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นแนวคิดที่มีการศึกษากันมา อย่างยาวนานและมีผู้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้อย่างน่าสนใจหลากหลายความหมาย ในที่นี้มีนักวิชาการหลายท่านได้พยายามอธิบายความหมายของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้

ชูศักดิ์ เทียงตรง (อ้างใน โกวิทช์ พวงงาม, 2549: 8-8) ได้ให้ความหมายของการกระจาย อำนาจไว้ว่า “การที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในความควบคุมเท่านั้น”

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (อ้างใน โกวิทช์ พวงงาม, 2549: 8-8) ให้ความหมายของการกระจาย อำนาจไว้ว่า “ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการดูแลกิจการ หลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในกิจการแทบทุกอย่างของ ท้องถิ่นกิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักจะได้แก่ ระบบสาธารณูปโภคการศึกษาศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตและทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ ๆ 2 อย่างที่รัฐบาลกลาง ควบคุมไว้เด็ดขาดก็คือ การทหาร และการต่างประเทศ”

ประหยัด หงษ์ทองคำ (อ้างใน โกวิทช์ พวงงาม, 2549: 8-8) ให้ความหมายไว้ว่า “การที่รัฐ ได้มอบอำนาจปกครองบางอย่าง ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อบริการประชาชน ในการนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการ ปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ”

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (อ้างใน โกวิทช์ พวงงาม, 2549: 8-8) ได้ให้ความหมายว่าการ กระจายอำนาจ หมายถึง “หลักการที่รัฐบาลในส่วนกลางกระจายอำนาจบางส่วนทั้งทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ตลอดจนการเมืองการปกครองและการบริหารให้แก่ประชาชนหรือหน่วยงานของ ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเรียกว่า หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐบาลท้องถิ่น หรือหน่วยการ บริหารท้องถิ่น (Local government) เพื่อให้ดำเนินกิจการสาธารณะและให้บริการแก่ประชาชน ในท้องถิ่น”

Samuel Humes IV (อ้างใน โกวิทซ์ พวงงาม, 2549:8-8) ได้อธิบายถึงแนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจไว้ว่าเป็นสภาวะ “การจัดสรรแบ่งปันอำนาจ” (Distribution of Power) ให้แก่ท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่น (Local Governance) ให้มีอำนาจในการปกครองตนเอง แต่ไม่ได้หมายถึง “การแบ่งแยกอำนาจ” (Division of Power) เพื่อสร้างอำนาจใหม่แต่อย่างใด

### 3. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการบริหารราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแบ่งออกได้ 2 ประการ ได้แก่ ความสัมพันธ์ในเชิงการจัดการกิจกรรมระหว่างรัฐกับการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความสัมพันธ์ในเชิงการควบคุมกำกับดูแล

3.1 ความสัมพันธ์ในเชิงการจัดการกิจกรรมระหว่างภารกิจของรัฐ (ชาญชัย แสวงศักดิ์ 2535 : 1 – 2) ได้จำแนกภารกิจออกเป็น 3 ประเภท คือ

#### 1) ภารกิจทางปกครอง

ภารกิจทางปกครองนั้น ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันประเทศ การต่างประเทศ การอำนวยความสะดวกสาธารณะ ฯลฯ

ภารกิจประเภทนี้เป็นภารกิจโดยแท้ของรัฐ ซึ่งโดยทั่วไปรัฐจะเป็นผู้ดำเนินการเอง

#### 2) ภารกิจทางเศรษฐกิจ

ภารกิจทางเศรษฐกิจนั้น ได้แก่ การให้บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรม และพาณิชยกรรม เช่น การขนส่ง การเดินรถไฟ การไปรษณีย์โทรเลข การไฟฟ้า การประปา ฯลฯ

ภารกิจประเภทนี้รัฐบาลอาจเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยผ่านส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

#### 3) ภารกิจทางสังคม

ภารกิจทางสังคมนั้น ได้แก่ การให้บริการสาธารณะทางสังคม เช่น การให้บริการการศึกษา การรักษาพยาบาล การสาธารณสุข การกีฬา การส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ

ภารกิจประเภทนี้รัฐบาลอาจเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยผ่านส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรืออาจมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐก็ได้

#### 4) ภารกิจของท้องถิ่น

ภารกิจของท้องถิ่นเกิดขึ้นจากลักษณะของสภาพชุมชนเอง โดยภารกิจดังกล่าว นั้นเป็นเรื่องที่รัฐไม่สามารถเข้าไปสอดส่องดูแลได้โดยทั่วถึงอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งโดยลักษณะของภารกิจก็เป็นเรื่องของความต้องการเฉพาะแต่ละชุมชน เช่น การรักษาความสะอาด การกำจัดขยะมูลฝอย การให้น้ำสะอาด ตลาด โรงฆ่าสัตว์ สุสาน ฌาปนสถาน ฯลฯ

### 3.2 ความสัมพันธ์ในเชิงควบคุม กำกับ ดูแล

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ที่การควบคุมกำกับ ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจโดยปราศจากการควบคุมกำกับย่อมทำให้รัฐเดี่ยวไม่สามารถดำรงตนอยู่ได้

การควบคุมกำกับนั้นแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ การควบคุมกำกับโดยตรง และการควบคุมกำกับโดยอ้อม

#### 1) การควบคุมกำกับโดยตรง

การควบคุมกำกับโดยตรงยังแยกออกเป็น 2 กรณีด้วยกัน คือ

##### (ก) การควบคุมกำกับตัวบุคคลหรือองค์กร

การควบคุมตัวบุคคลหรือองค์กรเป็นการควบคุมสถานภาพทางกฎหมายของ คณะบุคคลหรือบุคคลคนเดียวที่อยู่ในรูปแบบของคณะบุคคล (เช่น คณะเทศมนตรี สภาเทศบาล นายกเทศมนตรี) อย่างเช่นกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้

##### (ข) การควบคุมกำกับการกระทำ

การกระทำที่สำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ ได้แก่ การให้ความเห็นชอบต่องบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง

#### 2) การควบคุมกำกับโดยอ้อม

การควบคุมกำกับโดยอ้อมแยกออกเป็น 2 กรณีด้วยกัน คือ

##### (ก) การให้เงินอุดหนุน

การให้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการควบคุมกำกับโดยทางอ้อม ประการหนึ่ง ทุกปีรัฐจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

##### (ข) การใช้สัญญามาตรฐาน

การจัดทำสัญญาต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดว่าจะต้องทำตามแบบที่อยู่ในส่วนที่แนบท้ายระเบียบ และการเปลี่ยนแปลงสัญญาจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากอัยการ

#### 4. แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแล

แม้ว่ารัฐจะกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

##### 4.1 ความหมายของการกำกับดูแล

ได้มีผู้ให้ความหมายของคำว่า “กำกับดูแล” (Tutelle) ไว้หลายประการ ดังนี้ ดร.ปรีดี พนมยงค์ (อ้างในอนุชา สุนสวัสดิกุล, อโนทัย ศรีสมัย, 2548:13) กล่าวว่า “...รัฐบาลอาจดูแลควบคุมโดยบัญญัติให้การปกครองท้องถิ่นได้ปรึกษาหารือในกิจการบางชนิด และดูแลไม่ให้เกิดการปกครองท้องถิ่นทำนอกเหนือขอบเขตกฎหมายและในบางประเทศ รัฐบาลกลางอาจมีอำนาจสั่งให้เพิกถอนกิจการ ซึ่งการปกครองท้องถิ่นได้กระทำไปอันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย...”

ทวี ตะเวทิกุล (อ้างในอนุชา สุนสวัสดิกุล, อโนทัย ศรีสมัย, 2548:13) ได้อธิบายโดยใช้คำว่า “ควบคุมดูแลทางปกครอง” (La Tutell Administrative) ซึ่งเป็นวิธีการที่รัฐใช้ควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยควบคุมบุคคลผู้ดำเนินงานหรือองค์การอีกอย่างหนึ่ง การควบคุมการกระทำ แสดงออกโดยการยับยั้งหรือกระทำให้การกระทำนั้น ๆ ไม่มีผลทางกฎหมาย เช่น การบอกล้างหรือการอนุมัติสิ่งที้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำ เป็นต้น ส่วนการควบคุมบุคคลผู้ดำเนินงานคือ ยุบองค์การหรือถอดถอนสภาพองค์การ เป็นต้น

อิสสระ นิตินันท์ประภาย (อ้างในอนุชา สุนสวัสดิกุล, อโนทัย ศรีสมัย, 2548:13) ได้กล่าวว่า “Tutelle” เป็นคำที่ใช้ในกฎหมายแพ่งประเทศฝรั่งเศส หมายถึง การใช้อำนาจปกครองเพื่อให้หมายถึงการควบคุมองค์การซึ่งได้รับการกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตาม คำนี้ใช้ในทางกฎหมายปกครองก็มีผู้คัดค้านกันมาก โดยให้เหตุผลว่าการควบคุมองค์การซึ่งได้รับการกระจายอำนาจนั้นแตกต่างในสาระสำคัญจากการปกครองผู้ไร้ความสามารถหรือผู้เยาว์ในกฎหมายเอกชน ทั้งในด้านวัตถุประสงค์และวิธีการ แต่กระนั้นก็ตามในปัจจุบันก็ยังมีการใช้คำว่า “Tutelle” ในทางกฎหมายอย่างแพร่หลาย ดังนั้น ถ้าจะแปลคำนี้ ตามความหมายของถ้อยคำ ต้องแปลว่า “การใช้อำนาจปกครอง” ซึ่งไม่ตรงตามความหมายในทางกฎหมายปกครอง เมื่อเป็นเช่นนี้จึงแปลคำว่า “Tutelle” ว่าการควบคุมดูแล ซึ่งเป็นการแปลเอาความ

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (อ้างในอนุชา สุนสวัสดิกุล, อโนทัย ศรีสมัย, 2548:14) กล่าวว่า “...การควบคุมกำกับ (Tutelle) ตามกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส เป็นคำเดียวกับ “การควบคุมกำกับ” (Tutelle) ที่กล่าวถึงโดยทั่วไปในทางกฎหมายแพ่ง ซึ่งอธิบายถึงการที่ผู้อนุบาลจัดการทรัพย์สิน



ของผู้ไร้ความสามารถ (ผู้เยาว์เป็นต้น) คำคำนี้ปรากฏในกฎหมายมหาชนเป็นเวลานาน จนไม่สามารถชี้ชัดได้ว่า กฎหมายมหาชนได้นำคำของกฎหมายแพ่งคำนี้มาใช้ตั้งแต่เมื่อใด...”

พรชัย รัชมีแพทย์ (อ้างในอนุชา สุนสวัสดิกุล, อโนทัย ศรีสมัย, 2548:14) ได้เคยอธิบายไว้ว่า “...การควบคุมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมิใช่เป็นการควบคุมโดยใช้อำนาจตามสายการบังคับบัญชา หากเป็นการควบคุมการกระทำขององค์กรหนึ่งโดยอีกองค์กรหนึ่ง อันเป็นการควบคุมตามตัวบทกฎหมายที่ใช้อำนาจ และฝ่ายควบคุมไม่มีอำนาจจะเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจเหล่านั้นเมื่อเห็นสมควร...”

สุรพล นิติไกรพจน์ (อ้างในอนุชา สุนสวัสดิกุล, อโนทัย ศรีสมัย, 2548:14) ได้กล่าวถึงคำว่า (Tutelle) ไว้ว่ามีทั้งการกำกับดูแลทางปกครอง (Tutelle Administrative) และการกำกับดูแลเหนือรัฐวิสาหกิจ (Tutelle Economique) โดยอธิบาย “การกำกับดูแลทางปกครองว่า “...เป็นกระบวนการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อแลกเปลี่ยนกับการให้ความเป็นอิสระในเชิงการเมืองแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งมีความต้องการพิเศษของตนแตกต่างกันออกไปในแต่ละพื้นที่และแลกเปลี่ยนการยอมให้มีความเป็นอิสระในการจัดองค์การแยกไปจากฝ่ายปกครองส่วนกลางแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้...”

ชาญชัย แสวงศักดิ์ (อ้างในอนุชา สุนสวัสดิกุล, อโนทัย ศรีสมัย, 2548:14) ได้เคยกล่าวไว้ว่า “... แนวความคิดและหลักกฎหมายในเรื่องของอำนาจกำกับดูแล (Le Pouvoir de Tutelle) ของรัฐที่มีต่อองค์กรที่ได้รับกระจายอำนาจถึงกลับกับแนวความคิดและหลักกฎหมายในเรื่องของอำนาจบังคับบัญชา (Le Pouvoir Hierarchique)”

Ernst Forsthoff (อ้างในอนุชา สุนสวัสดิกุล, อโนทัย ศรีสมัย, 2548:14) กล่าวว่า การกำกับดูแล ก็คือ อำนาจของรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติที่จะตรวจสอบดูแลอย่างเป็นพิเศษ (Une Surveillance Particuliere) มากกว่าการตรวจสอบองค์กรเอกชนธรรมดาเหนือองค์กรการกระจายอำนาจ (Mittebare Staatsverwaltung)

Jean Rivero (อ้างในอนุชา สุนสวัสดิกุล, อโนทัย ศรีสมัย, 2548:15) กล่าวว่า “การกำกับดูแล” (Le controle de Tutelle) คือการควบคุมของรัฐเหนือองค์การกระจายอำนาจได้เงื่อนไขที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติ

Fancis-Paul Benoit (อ้างในอนุชา สุนสวัสดิกุล, อโนทัย ศรีสมัย, 2548:15) ให้คำนิยามว่า “ตัวบทกฎหมายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมที่รัดกุม (Constant) และสำคัญ (Important) ของอำนาจส่วนกลางเหนือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเรียกว่า “การกำกับดูแลทางปกครอง” (Tutelle Administrative)



Marcel Waline (อ้างในอนุชา สุนสวัสดิกุล, โนนทชัย ศรีสมชัย, 2548:15)

ให้ความหมายว่า การกำกับดูแลคือ “การควบคุมทั้งหมดที่มีต่อองค์การกระจายอำนาจและในกรณี ยกเว้นยังรวมถึงการกำกับเหนือบุคคลตามกฎหมายแพ่งด้วย”

#### 4.2 ความสำคัญของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยเหตุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ ดังนั้นแม้จะมีอิสระ ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ มากน้อยเพียงใดก็ตาม แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้กรอบของอำนาจรัฐและ ถูกควบคุมโดยอำนาจรัฐส่วนกลาง ซึ่งลักษณะพื้นฐานดังกล่าวนี้เองที่เป็นถึงกำหนดระบบ ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น สำหรับในกรณีของไทยแล้ว ลักษณะความสัมพันธ์ ที่มีความชัดเจนและปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายไทยมานานก็คือแนวคิดในเรื่องการกำกับดูแล ทางปกครอง (La Tutelle Administrative)

อันที่จริงแล้วแนวคิดในเรื่องการกำกับดูแลทางการปกครองเป็นแนวคิดที่ปรากฏ อยู่ในระบบกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส ซึ่งแนวคิดดังกล่าวก็ได้ถูกนำมาปรับใช้และปรากฏอยู่ใน ระบบกฎหมายมหาชนของไทยมาช้านาน อันเป็นผลมาจากอิทธิพลทางด้านแนวความคิดทาง การเมืองการปกครองของฝรั่งเศสที่ไทยรับเอามาโดยเฉพาะในช่วงระยะเวลาภายหลังการเปลี่ยนแปลง การปกครอง พ.ศ.2475 เราจึงอาจกล่าวได้ว่า แนวคิดในเรื่องการกำกับดูแล เป็นลักษณะเด่นของ ระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นของไทยและฝรั่งเศส เนื่องจากแนวคิดดังกล่าว มีลักษณะเป็นกรอบความคิดหลักที่กำหนดแบบแผนความสัมพันธ์ขององค์กรทางปกครองโดยรวม และครอบคลุมระบบการบริหารปกครองในทุกมิติ โดยกรอบแนวคิดดังกล่าวได้ปรากฏหรือมีการ ระบุอย่างชัดเจนใน กฎหมายแม่บท ที่ใช้ในการจัดการระบบการปกครองของประเทศ ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติทางกฎหมายต่าง ๆ ที่อยู่บนพื้นฐานของแนวคิดในเรื่องการกำกับดูแลทางปกครอง จึงถือได้ว่าหลักการสำคัญในการกำหนดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ (a formal framework of central and local government relationship)

#### 4.3 ความหมายของอำนาจกำกับดูแลทางปกครอง

คำว่า “อำนาจกำกับดูแล” นี้มาจากคำในภาษาฝรั่งเศสว่า “Pouvoir de Tutelle” ซึ่งเป็นคำดั้งเดิมในกฎหมายแพ่งที่ใช้อธิบายถึง การที่ผู้อนุบาลจัดการทรัพย์สินของผู้ไร้ความสามารถ และต่อมาได้มีการนำคำนี้มาใช้ในกฎหมายมหาชนในความหมายที่แตกต่างออกไปจากเดิมซึ่ง ได้แก่คำว่า “การกำกับดูแลทางปกครอง” หรือ “La Tutelle Administrative” โดยมีเป้าหมายอยู่ที่ การคุ้มครองผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ (L'interet General) สำหรับนิยามความหมายของอำนาจ กำกับดูแล Roland MASPEITOL และ Pierre LAROQUE ได้ให้นิยามซึ่งถูกยึดถือและเป็นที่ยอมรับ

กันทั่วไปเอาไว้ว่า “การกำกับดูแล ก็คือ อำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัด ตามพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูงกว่า เหนือองค์กร และเหนือการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไป”

นอกจากนี้ ในทางปกครองแล้วยังมีอำนาจอีกรูปแบบหนึ่งที่มีมักจะถูกนำมาเทียบเคียงกับอำนาจกำกับดูแล นั่นคือ อำนาจควบคุมบังคับบัญชา หัวใจสำคัญที่ใช้เป็นสิ่งแบ่งแยกถึงความแตกต่างระหว่างอำนาจทั้งสองแบบนี้ อยู่ที่ว่าอำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่บุคคลหรือองค์กรที่อยู่เหนือกว่า (ผู้บังคับบัญชา) ใช้ควบคุมการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการ และการปฏิบัติของบุคคลหรือองค์กรที่อยู่ต่ำกว่า (ผู้ใต้บังคับบัญชา) อย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง รวมถึงอำนาจให้ความชอบและการลงโทษทางวินัยต่อผู้ใต้บังคับบัญชาตามที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเหมาะสมภายในกรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายด้วยเหตุนี้ เพื่อพิจารณาเปรียบเทียบถึงอำนาจทั้งสองแบบ เราจึงสามารถสรุปได้ว่า ในขณะที่อำนาจบังคับบัญชาเป็นองค์ประกอบสำคัญของการรวมอำนาจปกครอง แต่ในการกระจายอำนาจทางปกครองมีอำนาจกำกับดูแล เป็นองค์ประกอบสำคัญ

หากเราพิจารณาถึงบริบทความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นของไทย จะพบว่าในกระบวนการเคลื่อนไหวยระหว่างความพยายามที่จะรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางกับการกระจายอำนาจ ไปสู่ท้องถิ่นภายใต้หลักการของการปกครองตนเองนั้น สิ่งที่เราเรียกว่า “อำนาจในการควบคุม” ถือได้ว่าเป็นทศวรรษอันหนึ่งที่มีการต่อสู้แข่งขันกันมานานระหว่างแนวคิดสองชุดได้แก่ “อำนาจบังคับบัญชา” กับ “อำนาจกำกับดูแล” มองในแง่ที่อำนาจในการกำกับดูแลจึงเปรียบเสมือนกับเป็นเครื่องมือทางกฎหมายปกครองที่ใช้ในการเป็นหลักประกันในการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง กล่าวคือ โดยหลักการแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ในการกำกับดูแลของรัฐบาล เนื่องจาก รัฐบาลยังมีภาระความรับผิดชอบต่อทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ และทั้งต่อประชาชน โดยส่วนรวมด้วย ดังนั้น เพื่อประโยชน์แห่งความเจริญของท้องถิ่นและการที่รัฐบาลยังต้องรับผิดชอบต่อผลประโยชน์สาธารณะ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของการควบคุมจึงมีความจำเป็น หากแต่เป็นการควบคุมเพื่อประโยชน์และประสิทธิภาพในการบริหาร “หาใช่การควบคุมชนิดที่เสมือนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในสายการบังคับบัญชาหรือมิใช่หน่วยการปกครอง”

ภายใต้กรอบความคิดที่กล่าวถึงข้างต้น หากเราย้อนกลับมาพิจารณาถึงระบบบริหารราชการของไทยทั้งระบบ เราจึงอาจสรุปได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เป็นระบบความสัมพันธ์ที่อยู่ภายใต้กรอบแนวคิดเรื่อง “การบังคับบัญชา” ดังปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ในขณะที่

ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง กับ ส่วนท้องถิ่นนั้นจะมีกรอบความคิดเรื่อง “การกำกับดูแล” เป็นแกนกลางของความสัมพันธ์นั่นเอง

#### 4.4 ลักษณะและองค์ประกอบของอำนาจกำกับดูแล

##### 4.4.1 อำนาจกำกับดูแลทางการปกครองต้องมาจากส่วนกลาง

องค์กรกระจายอำนาจดังเช่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ นั้นแม้จะมีความเป็นอิสระเพียงใดก็ตามก็ต้องอยู่ภายใต้กรอบของอำนาจรัฐ และอำนาจหน้าที่ถือเป็นเครื่องมือจำกัดกรอบขององค์กรกระจายอำนาจต่าง ๆ ก็คือ อำนาจในการกำกับดูแลโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง โดยนัยนี้ องค์กรผู้ใช้อำนาจดังกล่าวไม่มีใช้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายตุลาการ ทั้งนี้ เพราะการกำกับดูแลเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง การกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครอง ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาขององค์กรฝ่ายบริหารซึ่งในเมืองไทย ได้แก่ คณะรัฐมนตรี

##### 4.4.2 อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจควบคุมในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย

อำนาจในการกำกับดูแล เป็น “อำนาจควบคุม” (Pouvoir de controle) ชนิดหนึ่ง ซึ่งรัฐใช้ในการควบคุมองค์กรกระจายอำนาจ หากแต่มีเป้าหมายเพื่อมุ่งควบคุมเฉพาะในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ เป็นการกำกับดูแลมิใช้องค์กรกระจายอำนาจกระทำการที่ไม่ชอบหรือขัดต่อกฎหมาย แต่ทั้งนี้จะไม่ก้าวล่วงเข้าไปควบคุมในเรื่องการตัดสินใจ หรือการใช้ดุลยพินิจขององค์กรกระจายอำนาจเลยหากการใช้ดุลยพินิจนั้นไม่เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยนัยนี้ อำนาจกำกับดูแลจึงมีลักษณะคล้ายคลึงกับหลักการที่ว่า “Ultra vires” ที่ใช้อยู่ในระบบการปกครองของอังกฤษ อันเป็นหลักการที่ถือว่า อำนาจในการกระทำการใด ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็น ไปได้ก็ต่อเมื่ออ้างอิงหรือได้รับการรับรองโดยกฎหมาย

##### 4.4.3 อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

พิจารณาจากลักษณะของอำนาจกำกับดูแลเป็นแบบแผนความคิดที่ใช้จัดระบบความสัมพันธ์ในรูปของการควบคุมที่อำนาจรัฐส่วนกลางมีต่อส่วนท้องถิ่น ดังนั้น หากไม่มีการกำหนดกรอบหรือขอบเขตของอำนาจดังกล่าว ส่วนกลางอาจจะใช้อำนาจที่เกินเลยจนกระทั่งกระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ด้วยเหตุนี้ อำนาจกำกับดูแลทางการปกครองจึงต้องมีอยู่อย่างจำกัด มีขอบเขตที่แน่ชัด และเป็นอำนาจที่ถูกรับรองหรือจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย

ด้วยเหตุนี้ อำนาจกำกับดูแลจะมีขอบข่ายที่กว้างขวางเพียงใด มีลักษณะเช่นไร ใครเป็นผู้มีสิทธิ์ใช้อำนาจดังกล่าว และเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการด้านใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบ้างนั้น ก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายที่ถูกบัญญัติขึ้น โดยสภานิติบัญญัติของรัฐหนึ่ง ๆ ที่จะจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นอย่างไร และกฎหมายที่กำหนดรูปแบบ

ขอบเขตของอำนาจกำกับดูแลทางปกครอง และตัวองค์กรผู้ใช้อำนาจดังกล่าวนั้น จะต้องเป็น “กฎหมายแม่บท” อันได้แก่กฎหมายในลำดับชั้น “พระราชบัญญัติ” หรือกฎหมายในลำดับที่สูงกว่า นั่นคือ “รัฐธรรมนูญ”

#### 4.4.4 การกำกับดูแลมีขึ้นเพื่อผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ

การมีอยู่ของอำนาจกำกับดูแลทางปกครอง มีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ โดยที่คำว่า ผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ นี้หมายความรวมถึงแต่ผลประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไป ผลประโยชน์ของประชาชนภายในท้องถิ่น ผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผลประโยชน์แห่งรัฐ ดังนั้น อำนาจในการกำกับดูแลนอกจากจะเป็นหลักประกันที่คอยคุ้มครองให้กับองค์กรการกระจายอำนาจมิให้องค์กรทางปกครองอื่น ๆ ใช้อำนาจที่อาจจะกระทบต่อผลประโยชน์ขององค์กรกระจายอำนาจแล้ว อำนาจดังกล่าวยังทำหน้าที่คอยควบคุมองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจมิให้กระทำการอันละเมิดต่อผลประโยชน์ของประชาชนและรัฐเป็นการทั่วไปอีกด้วย

#### 4.5 รูปแบบของการใช้อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง

##### 4.5.1 การกำกับดูแลในทางตรง

การกำกับดูแลในทางตรงนี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการใช้อำนาจโดยองค์กรส่วนกลางที่ได้รับมอบอำนาจเข้าไปกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตรง และเป็นการใช้อำนาจตามความที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ ซึ่งรูปแบบของการใช้อำนาจกำกับดูแลในลักษณะนี้นั้น จะเป็นไปได้ใน 2 กรณี ได้แก่ การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลหรือองค์กร และการกำกับดูแลเหนือการกระทำ

##### 1) อำนาจกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลหรือองค์กร

การใช้อำนาจในกรณีนี้โดยมากจะเกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งและถอดถอนตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรกระจายอำนาจ และการรับรอง การจัดตั้งหรือยุบเลิกองค์กรกระจายอำนาจอาทิเช่น การกำหนดและตรวจสอบคุณสมบัติของผู้จะมาดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีความถูกต้องเหมาะสมตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ การยุบเลิกสภาหรือคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเกิดจากปัญหาความแตกแยกภายใน หรืออาจเกิดจากการที่สภาหรือคณะผู้บริหารกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายและละเมิดต่อความสงบสุขของประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น แต่ทั้งนี้ การใช้อำนาจตามความดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท

## 2) อำนาจกำกับดูแลเหนือการกระทำ

เป็นอำนาจที่ให้กับส่วนกลางในการกำกับดูแลในองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจกระทำการต่าง ๆ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย โดยการกำกับดูแลเหนือการกระทำนี้อาจจะปรากฏในรูปแบบต่างๆ กันไปตามแต่กฎหมายแม่บทได้ให้อำนาจหรือกำหนดเอาไว้ อาทิเช่น

- อำนาจในการให้ความเห็นชอบ (Le pouvoir de approbation) หรือการอนุญาตหรืออนุมัติ (Le pouvoir de autorisation) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการใด ๆ โดยที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย

- อำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือระงับยับยั้ง (Le pouvoir de annulation) และการสั่งยกเลิก (Le pouvoir de abrogation) การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย

- อำนาจในการตรวจตรากิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงอำนาจในการชี้แจง แนะนำ และตักเตือนองค์กรปกครองท้องถิ่น

- อำนาจในการดำเนินการแทน (Le pouvoir de substitution de l'action) ในกรณีที่องค์กรปกครองท้องถิ่นไม่กระทำการใด ๆ ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องกระทำการนั้น

### 4.5.2 การกำกับดูแลในทางอ้อม

การกำกับดูแลในลักษณะนี้ มีความแตกต่างจากกรณีแรก กล่าวคือ ส่วนกลางมิได้ใช้อำนาจนี้เพื่อเป้าหมายในเชิงกฎหมายคือการมุ่งควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิให้ละเมิดหรือกระทำที่ขัดต่อหลักกฎหมาย หากแต่การกำกับดูแลโดยอ้อมมักจะถูกใช้เพื่อเป้าหมายในเชิงการบริหารหรือในเชิงนโยบายมากกว่า เช่น การมุ่งพัฒนาความสามารถทางการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การมุ่งยกระดับคุณภาพการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองท้องถิ่น การจัดระบบบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้มีลักษณะที่โปร่งใสและง่ายต่อการตรวจสอบ เป็นต้น สำหรับเครื่องมือในการกำกับดูแลในทางอ้อมนี้อาจเป็นไปได้ในหลายแนวทาง อาทิเช่น การใช้เงินอุดหนุนเป็นการมาตรการในการกำกับดูแล การใช้สัญญามาตรฐาน (L'acte type) การกำหนดมาตรฐานกลางในการให้บริการขององค์กรภาครัฐ เป็นต้น

## 5. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ

### 5.1 ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็น “รัฐเดี่ยว” ที่มีการจัดแบ่งระเบียบบริหารกิจการแผ่นดินของประเทศออกเป็นสามส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น



โครงสร้างการจัดระเบียบบริหารกิจการแผ่นดินของส่วนกลางประกอบด้วย ประชาชนาธิบดีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ในประเทศมีอำนาจหน้าที่ในการบริหาร กิจการของประเทศควบคู่ไปกับนายกรัฐมนตรีซึ่งมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมาก ในสภาผู้แทนราษฎร ส่วนรัฐมนตรีทั้งหลายก็ทำหน้าที่บริหารงานของกระทรวง ทบวง กรมที่ได้รับ มอบหมาย สำหรับโครงสร้างส่วนภูมิภาคนั้น จะมีจังหวัด (département) โดยผู้ว่าการจังหวัด (préfet) เป็นหัวหน้า ผู้ว่าการจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้รับแต่งตั้ง โดยคณะรัฐมนตรี จังหวัดนอกจากจะมีสถานะเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาคแล้ว จังหวัดเดียวกันยังมี สถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย นอกจากจังหวัดแล้วก็มีอำเภอ (arrondissement) โดยในจังหวัดหนึ่งอาจแบ่งออกเป็น 3 – 4 อำเภอ และมีนายอำเภอ (sous-préfet) ซึ่งเป็นข้าราชการ จากส่วนกลางดูแลรับผิดชอบ ส่วนโครงสร้างของท้องถิ่นมีการแบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ภาค (région) จังหวัด (département) และเทศบาล (commune)

#### 5.1.1. การบริหารกิจการส่วนกลาง

คำว่า “ส่วนกลาง” ในระบบการจัดระเบียบบริหารกิจการแผ่นดิน ของฝรั่งเศสนั้น ประกอบด้วย 3 ส่วนสำคัญ คือ ประชาชนาธิบดี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ซึ่งนอกเหนือจากจะมีหน้าที่สำคัญทางการเมืองแล้วยังมีหน้าที่สำคัญทางด้านการบริหารงานของ ฝ่ายปกครองอีกด้วย

5.1.1.1 ประชาชนาธิบดี ประชาชนาธิบดีเป็นประมุขสูงสุดของ ฝ่ายบริหารประชาชนาธิบดีมีอำนาจหน้าที่และมีหน่วยราชการ ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ในทางบริหาร มาตรา 13 ของรัฐธรรมนูญแห่ง สาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 บัญญัติไว้ว่า ประชาชนาธิบดีเป็นผู้ลงนามในรัฐกำหนด (ordonnance) และรัฐกฤษฎีกาที่ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี (décret en Conseil des ministres) นอกจากนี้ มาตรา 13 ยังกำหนดให้ประชาชนาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งข้าราชการพลเรือน (emplois civils de l'Etat) และข้าราชการฝ่ายทหาร (emplois militaires de l'Etat) รวมทั้งสมาชิกสภาแห่งรัฐ (conseillers d'Etat) ทูต ผู้พิพากษาศาลตรวจเงินแผ่นดิน (les conseillers-maîtres à la cour des Comptes) และ ผู้ว่าการจังหวัด (préfets) เป็นต้น ตำแหน่งต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องกำหนดโดยรัฐกฤษฎีกาที่ผ่านการ พิจารณาของคณะรัฐมนตรีและต้องได้รับการลงนามโดยประชาชนาธิบดีก่อนประกาศใช้ ซึ่งก็เป็น “ดุลยพินิจ” ของประชาชนาธิบดีที่จะลงนามหรือไม่ก็ได้เช่นเดียวกับกรณีรัฐกำหนดที่ฝ่ายบริหาร เป็นผู้จัดทำขึ้นตามบทบัญญัติในมาตรา 38 แห่งรัฐธรรมนูญ ก็จะต้องได้รับการลงนามของ ประชาชนาธิบดีก่อนจึงจะประกาศใช้ โดยกรณีดังกล่าวเคยเกิดปัญหาขึ้นมาแล้วในปี ค.ศ. 1986

เมื่อประธานาธิบดีปฏิเสธไม่ยอมลงนามในร่างรัฐกำหนดเกี่ยวกับการแปรรัฐวิสาหกิจ ซึ่งต่อมา  
รัฐบาลก็จำเป็นต้องหาทางออกด้วยการเสนอร่างรัฐกำหนดนั้นเป็นร่างกฎหมายธรรมดาเข้าสู่การ  
พิจารณาของรัฐสภาตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติต่อไป<sup>1</sup>

นอกจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น มาตรา 15 แห่งรัฐธรรมนูญ  
ยังกำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นจอมทัพ (chef des armées) เป็นประธานสภากลาโหมและประธาน  
คณะกรรมการสูงสุดในการป้องกันประเทศ (Les conseils et comités supérieurs de la défense  
nationale) เช่นเดียวกับในมาตรา 65 แห่งรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้ประธานาธิบดีเป็นประธาน  
คณะกรรมการตุลาการ (le Conseil supérieurs de la magistrature) ส่วนอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีก  
ประการหนึ่งของประธานาธิบดีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานแผ่นดิน คือ อำนาจหน้าที่ตาม  
มาตรา 16 แห่งรัฐธรรมนูญ อันเป็นอำนาจพิเศษที่รัฐธรรมนูญมอบให้แก่ประธานาธิบดีที่จะใช้  
ในภาวะฉุกเฉิน กล่าวคือในกรณีที่สถาบันแห่งรัฐ ความเป็นเอกราชของชาติ บูรณาการแห่งดินแดน  
หรือการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศถูกคุกคามอย่างร้ายแรงและปัจจุบันทันด่วนจนทำให้  
การดำเนินการตามปกติของสถาบันแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญต้องชงกกลาง ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ  
มีอำนาจดำเนินการที่จำเป็นสำหรับจัดการกับสถานการณ์ดังกล่าวได้ การดำเนินการของ  
ประธานาธิบดีตามมาตราดังกล่าวอาจทำในรูปของกฎหมายระดับรัฐบัญญัติหรือกฎหมายของ  
ฝ่ายบริหาร (réglementaire) ก็ได้

2) หน่วยราชการของประธานาธิบดี ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการ  
ประธานาธิบดี (secrétariat général de la présidence) ประกอบด้วย เลขาธิการ (secrétaire général)  
รองเลขาธิการ (secrétaire général adjoint) และที่ปรึกษาด้านเทคนิค (conseillers techniques) กบที่  
ปรึกษาฝ่ายภารกิจ (chargés de mission) รวมแล้วประมาณ 30 คน ในบรรดาที่ปรึกษาทั้งหลายนั้น  
แต่ละคนจะถูกกำหนดให้เป็นตัวแทนของประธานาธิบดีในการประสานงานกับกระทรวงต่าง ๆ  
สำนักงานเลขาธิการประธานาธิบดีมีอำนาจเฉพาะทำการศึกษาปัญหาที่ประธานาธิบดีมอบหมาย  
เท่านั้น<sup>2</sup>

5.1.1.2 นายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่และมี  
หน่วยงานราชการ ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ในการบริหาร มาตรา 20 วรรคสอง แห่ง  
รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ให้รัฐบาล (government) ทรงไว้ซึ่งอำนาจบังคับบัญชาหน่วยงานของรัฐและ

<sup>1</sup> Martine LOMBARD, Droit Administratif, Dalloz, Paris 1999, p.102.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกันหน้า, 103-104.



กองทัพ โดยในมาตรา 21 แห่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำของรัฐบาล ดังนั้น นายกรัฐมนตรีจึงเป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยงานของรัฐทั้งหมด นอกจากนี้แล้วในมาตรา 21 ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไว้หลายประการ เช่น เป็นผู้กำหนดแนวทางในการดำเนินการของรัฐบาล รับผิดชอบในการป้องกันประเทศ รับผิดชอบในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย และการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหาร เป็นต้น นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรียังเป็นผู้มีอำนาจในการออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร (pouvoir réglementaire) ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 37 แห่งรัฐธรรมนูญด้วย

2) หน่วยราชการของนายกรัฐมนตรี ปัจจุบันมีอยู่ 5 หน่วยงาน

ด้วยกัน คือ

ก. สำนักงานนายกรัฐมนตรี (Cabinet du Premier ministre)

ประกอบด้วย หัวหน้าสำนักงาน (directeur) ผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงาน (directeur adjoint) ที่ปรึกษา ด้านเทคนิค (conseillers techniques) และที่ปรึกษาด้านภารกิจ (chargés de mission) ทำหน้าที่ให้ คำปรึกษาและให้ข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับกิจการ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรี

ข. สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (secrétariat général du government หรือ SGG) เป็นแหล่งรวมบุคลากรชั้นนำของฝ่ายปกครอง ประกอบด้วยนักกฎหมาย เป็นส่วนใหญ่ มีหน้าที่ติดตามการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี ผู้บังคับบัญชาสำนักงาน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี คือ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี (secrétariat général du government) มีหน้าที่ ดูแลวาระการประชุมคณะรัฐมนตรี ประสานงานระหว่างประธานาธิบดี และนายกรัฐมนตรี จัดทำ มติคณะรัฐมนตรี ประสานงานในการจัดเตรียมร่างกฎหมาย (des projets de textes de loi) ที่จะเสนอ เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา หรือกฎหมายของฝ่ายบริหาร (réglement) เพื่อเสนอต่อองค์กรที่ เกี่ยวข้อง เช่น สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) หรือสภาเศรษฐกิจและสังคม (Conseil économique et social) เพื่อขอความเห็นชอบหรือเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา รวมทั้งจัดส่ง เอกสารต่าง ๆ ที่ต้องประกาศในรัฐกิจจานุเบกษา (journal officiel) ไปยังสำนักรัฐกิจจานุเบกษาด้วย

ค. สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการร่วมระหว่างกระทรวง เพื่อความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจของยุโรป (secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européen หรือ SGCI) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1948 ปัจจุบันเป็น หน่วยงานของฝ่ายปกครองต่าง ๆ ของฝรั่งเศสกับสถาบันต่าง ๆ ของสหภาพยุโรป

ง. สำนักงานเลขาธิการความมั่นคงแห่งชาติ (secrétariat général de la défense nationale หรือ SGDN) ทำหน้าที่จัดเตรียมมติและความเห็นของสภากลาโหม

และคณะกรรมการสูงสุดในการป้องกันประเทศ (conseils et comités de défense) และเป็นผู้ช่วยของนายกรัฐมนตรีในการดำเนินการตามมาตรา 21 แห่งรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบในการป้องกันชาติ รวมทั้งยังทำหน้าที่ประสานงานกับองค์กรระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันประเทศและศึกษาปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างประเทศ

จ. คณะผู้แทนกระทรวงต่าง ๆ เพื่อการปฏิรูประบบการบริหารงานของรัฐ (la délégation interministérielle à la Réforme de l'Etat) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่ศึกษารูปแบบและการปรับปรุงระบบการบริหารงานของประเทศ

5.1.1.3 รัฐมนตรี เพื่อที่จะสามารถบริหารงานในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้ รัฐมนตรีทั้งหลายถูกกำหนดให้อำนาจหน้าที่และหน่วยงานสนับสนุน ดังต่อไปนี้

1) อำนาจหน้าที่ในทางบริหาร รัฐมนตรีมีสองฐานะ คือ ในฐานะที่เป็นหนึ่งในคณะรัฐมนตรี และในฐานะรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลหน่วยงาน เมื่อมีการตั้งคณะรัฐมนตรีใหม่ก็จะมีรัฐกฤษฎีกาแบ่งงาน (décret de répartition) กำหนดหน้าที่ของรัฐมนตรีแต่ละคนรวมทั้งกำหนดหน่วยงานหรือกระทรวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีแต่ละคนด้วย เมื่อได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ที่รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้ง (pouvoir de nomination) หรือลงโทษ (sanction) บุคลากรในหน่วยงานที่ตนรับผิดชอบได้ นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการออกกฎกระทรวง (arrêtés ministériels) เพื่อการบริหารงานของกระทรวงที่รัฐมนตรีนั้นรับผิดชอบได้ โดยศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'Etat) ได้เคยวินิจฉัยวางหลักไว้ในคำพิพากษาลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1936 ในคดี Jamart ไว้ว่า แม้จะไม่มีกฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีที่จะออกกฎเกณฑ์ (pouvoir réglementaire) แต่รัฐมนตรีก็สามารถที่จะวางมาตรการที่จำเป็น เพื่อให้การดำเนินงานของฝ่ายปกครองที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเป็นไปอย่างดี<sup>3</sup>

2) สำนักงานรัฐมนตรี (les cabinets ministériels) สำนักงานรัฐมนตรีมีสองบทบาทด้วยกัน บทบาทแรก คือ บทบาททางด้านการเมืองที่จะต้องทำหน้าที่ประสานงานกับรัฐสภาและกับประชาชนผู้เลือกตั้งรัฐมนตรีผู้นั้น ส่วนบทบาทที่สองได้แก่บทบาทของฝ่ายปกครอง คือ ประสานงานระหว่างรัฐมนตรีกับฝ่ายปกครอง โดยรัฐมนตรีจะมอบหมายงานให้แก่บุคลากรของสำนักงานซึ่งจะมีอยู่ประมาณไม่เกิน 10 คน ไปทำหน้าที่ศึกษาเรื่องต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีนั้น<sup>4</sup>

3) ส่วนกลาง รัฐบัญญัติกำหนดแนวทาง (loi d'orientation) ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1992 ว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารงานของรัฐบัญญัติไว้ในมาตรา 2

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 107-108.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 108-109

ว่าฝ่ายบริหาร (พลเรือน) ของรัฐประกอบด้วย ส่วนกลาง (l'administration centrale) และการแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค (services déconcentrés)<sup>5</sup>

ส่วนกลางประกอบด้วย กระทรวง (ministère) และกรม (directions) ต่าง ๆ ที่จัดตั้งโดยรัฐกฤษฎีกาของสภาแห่งรัฐ (décret en Conseil d'Etat) นอกจากนี้ก็ยังมีกอง (sous directions) และแผนก (services) ต่าง ๆ ซึ่งรัฐมนตรีเป็นผู้ก่อตั้งโดยกฎกระทรวง (arrêté du ministre) อำนาจหน้าที่ของส่วนกลางทั้งหลายกำหนดโดยรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1992 และรัฐกฤษฎีกา (décret) ที่ทั้งหลายที่ออกตามความในรัฐบัญญัติดังกล่าว<sup>6</sup>

### 5.1.2 การบริหารกิจการส่วนท้องถิ่นโดยรัฐ

การแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค (la déconcentration) ซึ่งแตกต่างจากการกระจายอำนาจ (la décentralisation) เป็นเพียงวิธีการจัดระเบียบการบริหารงานของรัฐที่ใช้กันมานานในประเทศฝรั่งเศส ประกอบด้วยสองส่วนสำคัญ คือ ผู้ว่าการจังหวัด (préfet) และหน่วยงานของกระทรวงประจำจังหวัด (les services déconcentrés des ministres)

5.1.2.1 ผู้ว่าการจังหวัด (préfet) ก่อนปี ค.ศ. 1982 ผู้ว่าการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล (la tutelle administrative) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อมาเมื่อกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ.1982 ออกบังคับใช้ ก็ได้มีการยกเลิกการกำกับดูแลของผู้ว่าการจังหวัดไม่ว่าจะเป็นการกำกับดูแลเหนือการกระทำ (contrôle sur les actes) การกำกับดูแลเหนือองค์กร (contrôle sur les organes) หรือการกำกับดูแลทางการคลัง (contrôle financiers) เสีย และให้ศาลปกครอง (tribunaux administratifs) เป็นผู้ทำการกำกับดูแลแทน

โดยตัดอำนาจในการให้ความเห็นชอบ สั่งยกเลิกหรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของผู้ว่าการจังหวัดออก เมื่อผู้ว่าการจังหวัดเห็นว่าการกระทำใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ชอบด้วยกฎหมายก็สามารถนำเรื่องดังกล่าว ไปฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนการกระทำดังกล่าวได้ ส่วนการกำกับดูแลในทางการคลังนั้น เป็นหน้าที่ของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค (les Chambres régionales des comptes) ที่จะทำหน้าที่ควบคุมบัญชีและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะทำการควบคุมงบประมาณควบคุมบัญชี

<sup>5</sup> การแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค หรือที่เรียกชื่ออื่น เช่น การแบ่งอำนาจปกครองหรือการกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง ได้แก่ รูปแบบการปกครองที่ส่วนกลางได้มอบอำนาจในการตัดสินใจบางระดับให้แก่ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งไปประจำยังส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ โดยตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่เหล่านั้นสามารถดำเนินการวินิจฉัยสั่งการบางอย่างได้ตามแนวทางที่ส่วนกลางกำหนด, โปรตดูรายละเอียดใน ชาญชัย แสงศักดิ์, คำบรรยายกฎหมายปกครอง,(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542), หน้า 98.

<sup>6</sup> Martine LOMBARD, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 1, หน้า 109.

และควบคุมการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>7</sup>

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้ว ผู้ว่าการจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ คือ<sup>8</sup>

1) เป็นผู้แทนของรัฐในจังหวัด (représentant de l'Etat)

ผู้ว่าการจังหวัดได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีตามมติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่สองประการ คือ

ก. อำนาจหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นนามธรรม ได้แก่ การที่ผู้ว่าการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจรัฐ เป็นตัวแทนโดยตรงของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละคน เป็นผู้ดูแลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายของฝ่ายบริหาร (réglement) และมติคณะรัฐมนตรี

ข. อำนาจหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นรูปธรรม ได้แก่ การดูแลความสงบเรียบร้อยภายในจังหวัด มีอำนาจในการลงนามแทนรัฐในสัญญาที่ทำกับนิติบุคคลมหาชนอื่นเป็นผู้แทนของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบริษัท วิชาชีพ หรือองค์กรอื่นที่รัฐให้เงินอุดหนุน เป็นประธานคณะกรรมการทางปกครองต่าง ๆ ในจังหวัดนั้น ยกเงินองค์กรทางศาลและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษทางวินัย และเป็นศูนย์รวมของข้อมูลข่าวสารและการประสานงานภายในจังหวัด

ค. เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัด (le chef des services de l'Etat dans le département) ก่อนปี ค.ศ. 1982 ผู้ว่าการจังหวัดมีอำนาจเพียงกระตุ้นประสานงาน และดูแลการปฏิบัติงานโดยทั่วไปของราชการเท่านั้นแต่ต่อเมื่อกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจใช้บังคับเมื่อวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ.1982 ก็ได้มีการกำหนดให้ผู้ว่าการจังหวัดมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการของกระทรวงต่าง ๆ ที่มาประจำในจังหวัด ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการครู พนักงานการสื่อสาร และข้าราชการตุลาการ

ผู้ว่าการจังหวัดมีสำนักงาน (la préfecture) เป็นหน่วยธุรการ โดยมีเลขาธิการ (secrétaire général) เป็นผู้รับผิดชอบและบริหารสำนักงาน

2) หน่วยงานของกระทรวงประจำจังหวัด กฎหมายลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1992 ว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารงานสาธารณรัฐ กำหนดไว้ว่า หน่วยงานของกระทรวงประจำจังหวัดกำหนดโดยรัฐกฤษฎีกาของสภาแห่งรัฐ โดยจะต้องกำหนดเป็นเขตภาค

<sup>7</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์, นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2541), หน้า 25.

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 26-27.

(circonscriptions régionales) และเขตจังหวัด (circonscriptions départementales) และเขตอำเภอ (circonscriptions d'arrondissements) ซึ่งไม่จำเป็นที่ทุกกระทรวงจะต้องจัดตั้งหน่วยงานของตน ทั้งในภาค จังหวัด และอำเภอ แต่ละกระทรวงอาจจัดตั้งของตนในภาคหรือในอำเภอแต่เพียงอย่างเดียวก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความจำเป็นของแต่ละกระทรวง<sup>9</sup>

### 5.1.3 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐบาลและตัวแทนของรัฐที่ถูกส่งไปประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นภาค (région) หรือจังหวัด (département) จะทำหน้าที่คอย “กำกับดูแล” (tutelle) การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญ คือ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นผลที่เกิดมาจากบทบัญญัติในมาตรา 72 วรรค 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 ที่บัญญัติว่า ในจังหวัดและดินแดนต่าง ๆ (les territoires) ให้มีผู้แทนของรัฐบาล (le délégué du Gouvernement) ทำหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ของชาติ (intérêts nationaux) กำกับดูแลทางปกครอง (contrôle administratifs) และดูแลให้มีการเคารพต่อกฎหมาย ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ.1982 เมื่อกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจออกใช้บังคับ จึงได้มีการปรับปรุงระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ โดยให้อิสระในการบริหารงานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

#### 5.1.3.1 การยกเลิกการกำกับดูแลนิติกรรมทางปกครอง

เดิมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องนำนิติกรรมทางปกครอง (les actes administratifs) ไปขอความเห็นชอบต่อผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลก่อนจึงจะมีผลบังคับใช้ได้ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจออกใช้บังคับในวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ.1982 ก็ได้ยกเลิกหลักดังกล่าวและกำหนดให้นิติกรรมทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้บังคับได้เอง โดยไม่ต้องเสนอขอความเห็นชอบต่อผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลอีกต่อไป

ก) การยกเลิกการให้ความเห็นชอบ กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจได้ยกเลิกกระบวนการทั้งหลายที่เกี่ยวกับการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำนิติกรรมทางปกครองไปขอความเห็นชอบ (approbation) จากรัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐ เช่น มติ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินเทศบาลตามมาตรา L 21 – 37 แห่งประมวลกฎหมายเทศบาล (code des communes) ที่กำหนดให้ต้องขอความเห็นชอบก่อน เป็นต้นรวมทั้งยกเลิกการเข้าแทรกแซงทางตรง (intervention directe) โดยตัวแทนของรัฐในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เดิม

<sup>9</sup> Martine LOMBARD, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 1, หน้า 113-114.



นายกเทศมนตรี (maire) สามารถสั่งพนักงานตำรวจประจำตำบล (garde champêtre) หรือตำรวจเทศบาล (police municipale) ได้ไม่เกิน 1 เดือน ซึ่งผู้ว่าการจังหวัดหรือรองผู้ว่าการจังหวัดสามารถเพิกถอนคำสั่งของนายกเทศมนตรีได้ แต่ต่อมากฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจมาตรา 21 ก็ได้โอนอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวให้มาเป็นของนายกเทศมนตรี<sup>10</sup>

ข) การยกเลิกการกำกับดูแล “ก่อน” มาตรา 121-31 แห่งประมวลกฎหมายเทศบาล กำหนดไว้ว่า มติ (les délibérations) ของสภาเทศบาลจะมีผลใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อพ้นกำหนด 15 วัน นับแต่วันที่นำมติขึ้นไปยื่นต่อผู้มีอำนาจกำกับดูแล

บทบัญญัติดังกล่าวมีไว้เพื่อให้ผู้ว่าการจังหวัดสามารถที่จะกำกับดูแลความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำต่าง ๆ ของเทศบาลได้ โดยหากผู้ว่าการจังหวัดเห็นว่ามตินั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็สามารถยกเลิกเพิกถอนมติดังกล่าวได้ก่อนที่มตินั้นจะมีผลใช้บังคับ<sup>11</sup>

ผลของการกำกับดูแลก่อนนี้ทำให้เทศบาลต้องดำเนินการทุกอย่างภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยฝ่ายปกครองทำให้การบริหารงานของเทศบาลไม่มีอิสระเท่าที่ควร ซึ่งต่อมากฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจก็ได้ยกเลิกกระบวนการกำกับดูแลก่อนเสีย ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินงานมากขึ้น

การกำกับดูแลทั้งสองประเภทดังกล่าวข้างต้นถูกยกเลิกไปโดยผลของกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ แต่อย่างไรก็ตามรัฐได้กำหนดมาตรการในการ “ตรวจสอบ” นิติกรรมทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ทดแทนสิ่งที่ถูกยกเลิกไปดังจะได้ศึกษารายละเอียดต่อไป

#### 5.1.3.2 การควบคุมองค์กรและบุคคล

การควบคุม (contrôle) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายสามารถทำได้เฉพาะในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น โดยการควบคุมเป็นไปภายใต้หลักสำคัญที่ว่าเพื่อให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างดี การควบคุมเหนือองค์กรและบุคคลสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

ก) การควบคุมสภาท้องถิ่น หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง (principe de continuité) ของการจัดทำบริการสาธารณะเป็นหลักที่ถือว่ามีคุณค่าเป็นรัฐธรรมนูญ (valeur constitutionnelle) ทั้งนี้ เนื่องจากหลักดังกล่าวเป็นหลักที่เชื่อมโยงกับมาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 ที่บัญญัติไว้ตอนหนึ่งถึงอำนาจของประธานาธิบดีที่จะต้องใช้อำนาจ

<sup>10</sup> Francois et Yves LUCHAIRE, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 15, หน้า 166-168

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 169-170

ที่มีอยู่ “ดูแลให้การดำเนินการของสถาบันการเมืองแห่งรัฐเป็นไปโดยปกติ” จากหลักดังกล่าวรัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐจึงสามารถเข้าไป “แทรกแซง” การดำเนินการของสภาท้องถิ่นได้หากการดำเนินการของสภาท้องถิ่นไม่เป็นไปอย่างปกติ การเข้าแทรกแซงดังกล่าวได้แก่ การยุบสภาท้องถิ่น (la dissolution)<sup>12</sup>

1) การยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ คือ สภาเทศบาล (conseil municipal) สภาจังหวัด (conseil général) และสภาภาค (conseil récret en Conseil des ministres) สามารถทำได้โดยรัฐกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี (décret en Conseil des ministres) โดยรัฐกฤษฎีกาดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยคำอธิบายเหตุผล (exposé des motifs) ที่ทำให้ต้องมีการยุบสภาดังกล่าว และนอกจากนี้เมื่อรัฐบาลได้ทำการยุบสภาภาคและสภาจังหวัดแล้วจะต้องรับรายงานการยุบสภาดังกล่าวต่อรัฐสภาทันที<sup>13</sup>

2) เงื่อนไขในการยุบสภา การยุบสภาเทศบาล สภาจังหวัดและสภาภาคสามารถทำได้ภายใต้เงื่อนไขเดียวกันนั้น คือ สภาท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ตามปกติเพื่อบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งในรัฐกฤษฎีกายุบสภาจะต้องมีการแสดงเหตุผลของการยุบสภาไว้ด้วยเพื่อที่ศาลปกครองสูงสุด (conseil d' Etat) จะสามารถตรวจสอบถึงเหตุผลในการยุบสภาของคณะรัฐมนตรีว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่<sup>14</sup>

ข) การควบคุมสมาชิกสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาภาค สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล สามารถถูกปลดออกจากตำแหน่งได้หากภายหลังจากรับเลือกตั้งเข้ามาปรากฏว่าขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่ง การปลดออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาภาคทำได้โดยประกาศของผู้ว่าการจังหวัด (arrêté préfectoral) ส่วนการปลดสมาชิกสภาจังหวัดออกจากตำแหน่งในกรณีดังกล่าวได้โดย สภาจังหวัด และนอกจากนี้ สมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาจังหวัดยังอาจถูกศาลปกครอง (tribunal administratif) ตัดสินให้พ้นจากตำแหน่งได้หากปรากฏว่าสมาชิกผู้นั้นปฏิเสธที่จะไม่ทำตามหน้าที่กฎหมายกำหนด โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร<sup>15</sup>

ค) การควบคุมฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายไม่ได้กำหนดถึงมาตรการในการควบคุมฝ่ายบริหาร (l' exécutif) ของจังหวัดและของภาคเอาไว้

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 183-184

<sup>13</sup> Geneviève GRINAUX, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 45 หน้า 131.

<sup>14</sup> François et LUCHAIRE, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 15, หน้า 184.

<sup>15</sup> La documentation Française, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 34, หน้า 21.



แต่สำหรับฝ่ายบริหารของเทศบาลนั้น มาตรา L 2122-16 แห่งประมวลกฎหมายกลางว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Code général des collectivités territoriales) ได้กำหนดมาตรการในการควบคุมนายกเทศมนตรี (maire) ไว้สองกรณีด้วยกัน คือ การพักงานและการปลดออกจากตำแหน่ง กล่าวคือ นายกเทศมนตรีและเทศมนตรี (adjoints) อาจถูกสั่งพักงาน (suspension) ได้ในระยะเวลาไม่เกิน 1 เดือนโดยคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (arrêté du ministre de l'Intérieur) ซึ่งจะต้องแสดงเหตุผล(motifs)ในการสั่งพักงานไว้ด้วย ส่วนการปลด (révocation) นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีออกจากตำแหน่งก็สามารถทำได้โดยรัฐกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะต้องแสดงเหตุผลในการปลดไว้ด้วยเช่นกัน<sup>16</sup>

5.1.3.3 การควบคุมมติการตัดสินใจ หรือคำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การควบคุมมติ (délibérations)ของสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการควบคุมต่อการตัดสินใจ (décisions) หรือคำสั่ง(arrêts)ของฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ก) การส่งมติ การตัดสินใจ หรือคำสั่ง ไปยังตัวแทนของรัฐ มติการตัดสินใจหรือคำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ จะต้องดำเนินการ ดังนี้คือ ในกรณีที่เป็นมติของสภาเทศบาลหรือเป็นคำสั่งประเภทต่าง ๆ ของนายกเทศมนตรีจะต้องส่งไปยังนายอำเภอ (sous-préfets) แห่งอำเภอ(arrondissement) ที่เทศบาลนั้นตั้งอยู่ สำหรับมติของสภาจังหวัดหรือคำสั่งประเภทต่าง ๆ ของประธานสภาจังหวัดจะต้องส่งไปยังผู้ว่าการจังหวัด (préfet) ในเขตจังหวัด เช่นเดียวกับมติของสภาภาคหรือคำสั่งประเภทต่าง ๆ ของประธานสภาภาคจะต้องส่งไปยังผู้ว่าการจังหวัดประจำภาคนั้น<sup>17</sup>

(1) ประเภทของมติ การตัดสินใจหรือคำสั่งที่จะต้องส่งไปยังตัวแทนของรัฐ ได้แก่<sup>18</sup>

ก. มติของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มติ (délibérations) ทุกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเสนอไปยังตัวแทนของรัฐ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น โดยการส่งนั้นจะต้องส่งเอกสารประกอบมติทั้งหมดไปด้วย เช่น มติให้ฝ่ายบริหารลงนามในสัญญาก่อสร้างจะต้องส่งสำเนาสัญญาจ้างก่อสร้างนั้นไปด้วย

ข. คำสั่งของฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ.1982 ได้กำหนดรายการของคำสั่งประเภทต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องส่งไปยังตัวแทนของรัฐไว้ดังนี้ คือ

<sup>16</sup> François et Yves LUCHAIRE, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 15, หน้า 188-189

<sup>17</sup> (Geneviève GRINAUX, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 45 หน้า 134-135.

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 136.

ข.1 คำสั่งที่เกิดจากการมอบอำนาจของสภาท้องถิ่น ได้แก่ คำสั่งของนายกรัฐมนตรีซึ่งกระทำลงเนื่องจากได้รับมอบอำนาจมาจากสภาเทศบาลตามบทบัญญัติ มาตรา L 122-20 แห่งประมวลกฎหมายเทศบาลหรือคำสั่งของสำนักงานสภาจังหวัดหรือสำนักงาน สภาภาคซึ่งกระทำลงเนื่องจากได้รับมอบอำนาจมาจากสภาจังหวัดหรือสภาเทศบาล แล้วแต่กรณี

ข.2 กฎหมายของฝ่ายบริหารทุกประเภท ได้แก่ คำสั่งของ ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร (les actes réglementaires) ที่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป

ข.3 คำสั่งที่มีผลเฉพาะตัว ได้แก่ คำสั่งทางตำรวจของ นายกเทศมนตรีหรือของประธานสภาจังหวัด รวมทั้งคำสั่งที่มีผลเฉพาะตัวต่าง ๆ เช่น แต่งตั้ง เลื่อนชั้น ลงโทษ เป็นต้น

ข.4 ข้อตกลงบางประเภท ได้แก่ สัญญากู้ยืมเงิน สัญญา มอบบริการสาธารณะบางประเภทให้เอกชนไปดำเนินการ การจัดซื้อ จัดจ้าง เป็นต้น เฉพาะ ข้อตกลงที่ลงนามโดยนายกเทศมนตรี ประธานสภาจังหวัดหรือประธานสภาภาค แล้วแต่กรณี

ข.5 ใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ได้แก่ ใบอนุญาตให้ทำการ ก่อสร้างอาคารที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีที่จะออกใบอนุญาต

ส่วนคำสั่งอื่น ๆ นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดไม่จำเป็นต้องส่ง ไปยังตัวแทนของรัฐ แต่อย่างไรก็ตามแม้จะไม่ต้องส่งไปยังตัวแทนของรัฐ แต่ถ้าหากตัวแทนของรัฐ พบว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็สามารถร้องขอต่อศาลปกครองให้มีการพิจารณา ดำเนินการต่อไปได้

(2) ผลของการส่งมติ การตัดสินใจ หรือคำสั่งที่จะต้องส่งไปยัง ตัวแทนของรัฐ เมื่อกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจประกาศใช้บังคับในปี ค.ศ.1982 ก็เกิดปัญหาถกเถียงกันว่า อะไรคือข้อพิพาทของการส่งมติ การตัดสินใจ หรือคำสั่งไปยังตัวแทน ของรัฐว่าตัวแทนของรัฐได้รับเมื่อไหร่ ซึ่งต่อมากฎหมายลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ.1982 ก็ได้ แก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการบัญญัติไว้ในมาตราแรกว่า การส่งมติ การตัดสินใจ หรือคำสั่งไปยัง ตัวแทนของรัฐ สามารถทำได้หลายรูปแบบแม้กระทั่งส่งไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ซึ่งมีเอกสาร ยืนยันว่าผู้รับได้รับแล้ว ส่วนการส่งทางอื่นนั้น หนังสือเวียนลงวันที่ 5 มีนาคม ค.ศ.1982 ได้กำหนด ไว้แล้วว่า สำนักงานของตัวแทนของรัฐจะต้องออกหลักฐานแสดงการรับมติ การตัดสินใจ หรือ คำสั่งที่ส่งต่อตัวแทนรัฐ<sup>19</sup>

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 138.

ข) อำนาจของตัวแทนของรัฐ เนื่องจากกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ได้ยกเลิกรายการอำนาจของตัวแทนของรัฐในการกำกับดูแลนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งก็คือมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ในปัจจุบันหากนิติกรรมทางปกครองเหล่านั้นถูกส่งมายังตัวแทนของรัฐ ตัวแทนของรัฐก็มีหน้าที่แต่เพียงพิจารณาว่านิติกรรมทางปกครองเหล่านั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากตัวแทนของรัฐ พิจารณาแล้วเห็นว่ามติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ซึ่งส่งมาพิจารณาไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก

- ข.1 ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ทำมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ
- ข.2 จัดทำโดยผิดวิธี
- ข.3 ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ
- ข.4 เหตุอื่น ๆ

ตัวแทนของรัฐไม่มีอำนาจที่ยกเลิกเพิกถอนหรือสั่งระงับการดำเนินการต่าง ๆ ตัวแทนของรัฐทำได้แต่เพียงนำไปฟ้องศาลปกครอง ศาลปกครองเป็นผู้เดียวที่มีอำนาจในการยกเลิกเพิกถอนมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ที่ขัดต่อกฎหมาย<sup>20</sup>

#### 1) เงื่อนไขในการฟ้องศาลปกครองมีดังต่อไปนี้<sup>21</sup>

ก) ตัวแทนของรัฐสามารถฟ้องศาลปกครองได้เองภายหลังจากที่พบว่ามติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่งมานั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้แล้ว ประชาชนซึ่งได้รับผลกระทบหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็สามารถที่จะฟ้องขอศาลให้ศาลปกครองยกเลิกเพิกถอนมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ เหล่านั้นได้ด้วยตนเอง หรืออาจขอให้ตัวแทนของรัฐเป็นผู้ฟ้องศาลปกครองให้ก็ได้ ซึ่งเรื่องดังกล่าวก็เป็นดุลยพินิจของตัวแทนของรัฐที่จะดำเนินการให้หรือไม่ก็ได้

ข) ตัวแทนของรัฐจะต้องแจ้งไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ทำมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ว่าได้นำมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ไปฟ้องศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนเนื่องจากมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว ก่อนหน้าที่จะไปฟ้องศาลปกครองตัวแทนของรัฐมักจะแจ้งไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนโดยหวังว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจขอยกเลิกหรือแก้ไขมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อที่จะได้ไม่ต้องให้ตัวแทนของรัฐนำไปฟ้องต่อศาลปกครอง

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 139.)

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 139-140.

ค) ตัวแทนของรัฐ จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายในระยะเวลา 2 เดือนนับแต่วันที่ได้รับมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนถ้าหากเป็นมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ที่กฎหมายไม่ได้ระบุว่าต้องส่งให้กับตัวแทนของรัฐดังกล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ตัวแทนของรัฐเห็นว่ามติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ เหล่านั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมายการยื่นฟ้องศาลปกครองจะต้องดำเนินการภายใน 2 เดือน นับแต่วันประกาศมติหรือการตัดสินใจเหล่านั้น

ระยะเวลา 2 เดือนดังกล่าวนี้ใช้กับกรณีประชาชนทั่วไปที่ได้รับผลกระทบจากมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถฟ้องศาลปกครองได้ภายในระยะเวลาดังกล่าวโดยนับตั้งแต่วันที่มติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ มีผลใช้บังคับตามกฎหมาย คือ การประกาศหรือการบอกกล่าวให้ทราบ

(2) ผลของการฟ้องศาลปกครอง เมื่อตัวแทนของรัฐได้นำมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ที่ตนเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายไปฟ้องยังศาลปกครองแล้ว มติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ที่ถูกฟ้องยังศาลปกครองก็ยังสามารถใช้บังคับต่อไปจนกว่าศาลปกครองจะมีคำพิพากษาการหยุดใช้บังคับจะทำได้ก็แต่โดยคำพิพากษาของศาลปกครองเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแล้วมติ หรือการตัดสินใจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจสร้างปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ และกระบวนการฟ้องศาลปกครองในบางครั้งก็กินเวลานานหลายเดือนหรือเป็นปีกว่าที่ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาออกมา ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดไว้ว่าหากตัวแทนของรัฐเห็นว่าหากปล่อยให้มีการดำเนินการตามมติหรือการตัดสินใจต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต่อจะก่อให้เกิดความเสียหายในเวลาตัวแทนของรัฐยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนมติหรือการตัดสินใจเหล่านั้น ตัวแทนของรัฐสามารถขอให้ศาลปกครองใช้มาตรการชั่วคราว (sursis à exécution) เพื่อให้หยุดการบังคับใช้มติหรือการตัดสินใจเหล่านั้นไว้ก่อนจนกว่าศาลปกครองจะพิจารณาเสร็จ ซึ่งโดยปกติแล้ว ศาลปกครองจะประกาศใช้มาตรการชั่วคราวภายในระยะเวลาระหว่าง 15 วัน ถึงหนึ่งเดือนนับแต่วันร้องขอ แต่ถ้าหากเป็นเรื่องที่กระทบต่อเสรีภาพสาธารณะหรือบุคคล ศาลปกครองจะต้องประกาศมาตรการชั่วคราวภายใน 48 ชั่วโมงนับแต่ถูกร้องขอ<sup>22</sup>

#### 5.1.3.4 การควบคุมด้านการคลัง

นอกเหนือจากกลไกในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลด้านการคลัง (tutelles financiers) มาตั้งแต่ปี ค.ศ.1807 แล้ว โดยศาลตรวจเงินแผ่นดิน (la Cour des Comptes) เป็นผู้ทำ

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 140-141.

หน้าที่ควบคุม แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ.1982 ได้ยกเลิกการกำกับดูแลด้านการคลังดังกล่าวเสียและสร้างระบบการควบคุมด้านการคลัง (contrôles financiers) ขึ้นใหม่ ซึ่งใช้ระบบเดียวกันกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวมาแล้วข้างต้น โดยให้ตัวแทนของรัฐร่วมกับศาลปกครองพิเศษ ซึ่งจัดตั้งขึ้นมาใหม่โดยกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ.1982 และ 10 กรกฎาคม ค.ศ.1982 คือ ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค (les chambres) ทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมด้านการคลัง

ก) ศาลตรวจเงินแผ่นดิน ก่อนที่จะเข้าไปสู่การศึกษาถึงระบบศาลตรวจเงินแผ่นดินมีความจำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงระบบศาลตรวจเงินแผ่นดิน (la Cour des Comptes) ของประเทศฝรั่งเศสเสียก่อน

ศาลตรวจเงินแผ่นดินของฝรั่งเศสเป็นส่วนหนึ่งของระบบศาลปกครองของฝรั่งเศส โดยปัจจุบันระบบศาลปกครองของฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 3 ชั้น คือ ศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'Etat) ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Cour administrative d'appel) และศาลปกครองชั้นต้น (Tribunal administratif) และนอกจากนี้ ยังมีศาลปกครองผู้ชำนาญการคดีปกครองเฉพาะด้าน (jurisdiction administrative spécialisée) ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลปกครองเฉพาะด้านเหล่านั้นอาจถูกอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ ศาลตรวจเงินแผ่นดินของฝรั่งเศสก็นับว่าเป็นหนึ่งในศาลปกครองเฉพาะด้านนี้<sup>23</sup>

ศาลตรวจเงินแผ่นดินมีวิวัฒนาการอันยาวนานร่วมสองร้อยปี โดยได้รับการจัดตั้งเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ.1807 เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการรับจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ ปัจจุบันศาลตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบบัญชีของส่วนราชการ หน่วยงานอิสระ รัฐวิสาหกิจ รวมทั้งยังอาจตรวจสอบบัญชีของหน่วยงานของรัฐหรือของเอกชน ซึ่งได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐหรือจากหน่วยงานอื่น ซึ่งมีการระบุไว้ให้ศาลตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบ นอกจากนี้ ศาลตรวจเงินแผ่นดินยังสามารถตรวจสอบหน่วยงานอิสระบางประเภทที่ดำเนินการประกันสุขภาพและกองทุนเลี้ยงชีพได้ ส่วนการตรวจสอบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอยู่ในอำนาจของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค<sup>24</sup>

ข) ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค กฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ.1982 ได้ยกเลิกการกำกับดูแลทางการคลัง (tutelle financière) และสร้างระบบการควบคุมทางการคลัง (contrôle financier) ขึ้นมา เพื่อที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินงานมากขึ้น

<sup>23</sup> เนตรทราย ตั้งจรศักดิ์, บทบาทและโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 67.

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน



สำหรับเหตุผลในการจัดตั้งศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคขึ้นมานั้นก็เนื่องมาจากเดิมก่อนปี ค.ศ.1982 นั้น การกำกับดูแลทางการคลังในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน้าที่ของศาลตรวจเงินแผ่นดิน แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากการกำกับดูแลโดยศาลตรวจเงินแผ่นดิน แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากการกำกับดูแลโดยศาลตรวจเงินแผ่นดิน ไม่สามารถทำได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงได้มีการจัดตั้งศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคขึ้นให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการคลังต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) โครงสร้างของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ปัจจุบันศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคมีทั้งหมด 26 แห่ง โครงสร้างของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคประกอบด้วยประธานมาจากผู้พิพากษาของศาลตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนผู้พิพากษาก็จะมีจำนวนอย่างน้อย 2 คน โดยปัจจุบันศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค จำนวน 26 แห่ง มีผู้พิพากษา 348 คน มีผู้ช่วยผู้พิพากษา 330 คน และเจ้าหน้าที่อีก 470 คน<sup>25</sup>

ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะทำหน้าที่ตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกขนาด รวมแล้วประมาณ 15,000 แห่ง โดยในแต่ละปีจะมีคำพิพากษาว่า 30,000 คำพิพากษา<sup>26</sup>

2) อำนาจหน้าที่ของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคมีอำนาจหน้าที่สามประการด้วยกัน คือ

ก. การควบคุมบัญชี (le contrôle comptable) ในหน้าที่นี้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะทำหน้าที่เสมือนหนึ่ง “ศาล” กล่าวคือจะทำหน้าที่พิพากษาบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่รับผิดชอบ<sup>27</sup> หน้าที่ดังกล่าวเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา L 2321-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยคดีการคลัง (code des juridictions financières) โดยกำหนดให้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคมีหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบบัญชีรายรับรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ในการทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะทำหน้าที่ตรวจสอบเอกสารหลักฐานการใช้จ่ายเงินทุกชนิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>28</sup>

ข. การควบคุมงบประมาณ (le contrôle budgétaire) ในหน้าที่นี้ ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะทำหน้าที่เสมือนหนึ่ง “องค์กรควบคุมของฝ่ายบริหาร” กล่าวคือ จะทำหน้าที่

<sup>25</sup> Jacques HARDY, อ้างแล้วในเชิงจรด 26, หน้า 95.

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

<sup>27</sup> อรพิน ผลสุวรรณย์ สายรูป, การควบคุมการบังคับใช้งบประมาณและการบริหารการคลังโดยองค์กรศาลในระบบการคลังสาธารณะ ฝรั่งเศส, (กรุงเทพมหานคร : รวบรวมความหมายการคลัง 2, สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2537 หน้า 79

<sup>28</sup> Jacques HARDY, อ้างแล้วในเชิงจรด 26, หน้า 96.



ควบคุมงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>29</sup> โดยในทางกฎหมายนั้นงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลใช้บังคับทันทีที่ได้มีการประกาศใช้และได้ส่งไปยังตัวแทนของรัฐภายในระยะเวลา 15 วัน นับแต่วันที่มีการลงมติอนุมัติให้ใช้งบประมาณนั้น โดยสภาท้องถิ่น การควบคุมงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำโดยตัวแทนของรัฐร่วมกับศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ดังตัวอย่างเช่น หากเกิดการลงมติในงบประมาณไม่ทันเวลาโดยงบประมาณมิได้ผ่านการพิจารณาจากสภาท้องถิ่นภายใน 31 มีนาคม ตัวแทนของรัฐจะต้องฟ้องศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ซึ่งศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะต้องเสนอระบบงบประมาณใหม่ภายใน 1 เดือนต่อตัวแทนของรัฐเพื่อนำไปจัดทำเป็นงบประมาณต่อไป หรือในกรณีที่รายจ่ายบังคับ (dépenses obligatoires) มิได้กำหนดไว้ในงบประมาณ ตัวแทนของรัฐสามารถฟ้องศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคได้ เป็นต้น<sup>30</sup>

ค. การควบคุมด้านการบริหาร (le contrôle de gestion) นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ทั้งสองประการดังกล่าวมาแล้วข้างต้นศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคยังมีหน้าที่ในการตรวจสอบด้านการบริหาร โดยสามารถให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนได้ด้วย<sup>31</sup> ซึ่งในที่นี้ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะทำหน้าที่เป็น “ที่ปรึกษา” ด้านการเงินการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนที่เกี่ยวกับบทลงโทษกรณีทำผิดกฎหมายหรือผิดขั้นตอนในเรื่องการเงินการคลังนั้น ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคมีอำนาจกำหนดบทลงโทษได้แก่เฉพาะผู้ทำความผิดเกี่ยวกับการงบประมาณที่ทำหน้าที่เป็นสมุหบัญชี (comptable) เท่านั้น แต่หากเป็นผู้อื่นที่กระทำความผิดเกี่ยวกับงบประมาณ โดยเฉพาะในส่วนของผู้มีอำนาจสั่งจ่าย (ordonnateur) ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะมีอำนาจก็เฉพาะการเสนอแนะแก่ผู้มีอำนาจลงโทษ<sup>32</sup> ซึ่งปัจจุบันก็คือศาลว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง (la Cour discipline budgétaire et financière) ซึ่งทำหน้าที่พิพากษาลงโทษผู้บริหาร (administrateurs) ที่กระทำผิดทางงบประมาณ<sup>33</sup>

<sup>29</sup> อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 169, หน้า 79.

<sup>30</sup> Jacques HARDY, อ้างแล้วในเชิงอรรถ 26, หน้า 97.

<sup>31</sup> อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 169, หน้า 80.

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

<sup>33</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 80-87

## 5.2 ประเทศอังกฤษ

พัฒนาการทางการเมืองของประเทศอังกฤษ ได้นำไปสู่การกระจายอำนาจการเมืองการปกครองระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน กล่าวคือ รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากมายหลายประการ

ข้อสังเกตประการหนึ่งก็คือ การที่พรรคการเมืองระดับชาติพยายามจะเข้ามามีอิทธิพลหรือบทบาทในการเมืองท้องถิ่น แต่ปรากฏว่าความพยายามดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จมากนัก เพราะประชาชนในท้องถิ่นได้รวมตัวกันจัดตั้งกลุ่มการเมืองของตนขึ้น เพื่อเสนอตัวเข้าแข่งขันในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ซึ่งโดยทั่วไปปรากฏว่าสมาชิกสภารัฐบาลท้องถิ่น พรรคของรัฐบาลระดับชาติครอบครองเสียงได้ประมาณ 1 ใน 3 เท่านั้น และในจำนวน 1 ใน 3 นั้นจะเป็นสมาชิกของพรรคใดพรรคหนึ่งในระดับชาติเพียงพรรคเดียวถึงร้อยละ 90 แสดงให้เห็นว่าถ้ากลุ่มการเมืองในท้องถิ่นร่วมมือกันจริง ๆ พรรครัฐบาลระดับชาติก็ไม่อาจควบคุมรัฐบาลท้องถิ่นได้

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากท้องถิ่นมีภารกิจมากแต่รายได้ที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เพียงพอสำหรับการใช้จ่ายในการให้บริการแก่ประชาชน ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางที่จะต้องจัดสรรงบประมาณอุดหนุนกิจกรรมของท้องถิ่นที่สำคัญหลายกรณี ด้วยเหตุนี้จึงทำให้รัฐบาลกลางมีอำนาจในการควบคุมกำกับรัฐบาลท้องถิ่น โดยใช้งบประมาณอุดหนุนเป็นเครื่องมือได้เป็นอย่างดี ทำให้การบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่นหลายกรณีไม่เป็นอิสระจากรัฐบาลกลาง

รัฐบาลท้องถิ่นพยายามเรียกร้องให้มีการปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นตลอดมา แต่ด้วยข้อจำกัดในเรื่องทรัพยากร โดยเฉพาะเรื่องงบประมาณ จึงทำให้รัฐบาลกลางยังคงอำนาจในการควบคุมรัฐบาลท้องถิ่นโดยใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือมาได้โดยตลอด

ในระดับชาติรัฐบาลกลางได้ทำการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้เป็นรัฐบาลขนาดเล็ก (small government) ซึ่งรัฐบาลกลางสามารถกระทำได้สำเร็จ โดยข้าราชการสังกัดรัฐบาลกลางประมาณ 5 แสนคนเศษเท่านั้น แต่ในทางกลับกัน เมื่อรัฐบาลกลางโอนภารกิจต่าง ๆ จำนวนมากให้รัฐบาลท้องถิ่นรับผิดชอบ ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นจำเป็นต้องใช้บุคลากรในการดำเนินภารกิจในการให้บริการประชาชนให้บรรลุเป้าหมาย ดังนั้นจึงปรากฏว่ารัฐบาลท้องถิ่นทั่วประเทศต้องจ้างบุคลากรสูงเกือบ 3 ล้านคน เพียงแต่บุคลากรเหล่านี้รู้ว่าอนาคตของตนเองคือ การทำงานอยู่ในท้องถิ่นของตน ความก้าวหน้าสูงสุดก็คืออยู่ในท้องถิ่นของตน มิได้ขึ้นไปอยู่ระดับชาติทำให้บุคลากรเหล่านี้ต้องเอาใจใส่และรับผิดชอบต่อบริการประชาชนในท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมิเช่นนั้นอาจต้องตกงานได้ ซึ่งต่างกับบางประเทศที่บุคลากรของท้องถิ่นยังคงรวมศูนย์ขึ้นตรงอยู่กับระดับชาติ และมีการโยกย้ายข้ามเขตท้องถิ่นกันได้ จึงทำให้เกิดปัญหาการวิ่งเต้น หรือเล่นพรรค

เล่นพวก เพื่อจะโอนย้ายไปสู่เขตท้องถิ่นที่เจริญกว่าหรือมีผลประโยชน์มากกว่า ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

### 5.2.1 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษได้เริ่มต้นตั้งแต่ยุคกลาง ต่อมาในศตวรรษที่ 19 ได้จัดตั้งระบบการปกครองท้องถิ่นขึ้นใหม่และใช้ต่อมาจนกระทั่งถึงปี ค.ศ.1974 เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการประกอบอาชีพ ที่อยู่อาศัย การขนส่ง และการบริหารประเภทใหม่ ๆ ทำให้ระบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเก่าได้สิ้นสุดลงในปลายศตวรรษที่ 19

การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษประกอบด้วย การปกครองท้องถิ่นที่มีรูปแบบเป็นทางการ (Formal Local Government) และการปกครองท้องถิ่นที่มีรูปแบบไม่เป็นทางการ (Informal Local Government)

การปกครองท้องถิ่นแบบเป็นทางการประกอบด้วยสภาดิสทริกต์ (Districts councils) สภาเขต (Regions councils) สภาเคาน์ตี (Counties councils) และลอนดอน โบโร (London boroughs) ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### ตารางที่ 2.1 แสดงการปกครองท้องถิ่นแบบเป็นทางการในบริเตน

	อังกฤษ	เวลส์	สก๊อตแลนด์
อำนาจสูงสุด (Top – tier authorities)			
* สภาเคาน์ตี (Counties councils)	39	8	-
* สภาเขต (Regions councils)	-	-	9
อำนาจอันดับสอง (Second tier authorities)			
* สภาดิสทริกต์ (Districts councils)	296	37	53
อำนาจอิสระ (Unitary authorities)			
*มหานคร (Metropolitan)*			
สภาดิสทริกต์ (Districts councils)	36	-	-
* ลอนดอน โบโร (London boroughs)	32	-	-
* พื้นที่หมู่เกาะ (Island areas)	-	-	3
อำนาจอันดับ 3 (Third - tier authorities)			
* สภาชุมชนและสภาเมือง (Community and Town councils)	900	800	1200

ที่มา : King, 1993 ; 203

จากตารางจะเห็นได้ว่า ในประเทศอังกฤษประกอบด้วย 39 เคาน์ตี (Counties) 296 ดิสทริกต์ (districts) และสภาดิสทริกต์ท้องถิ่นในพื้นที่ไม่ใช่มหานครอีก 900 แห่ง และในเขตมหานคร 32 ลอนดอน โบโร (London boroughs) รวมทั้ง 36 ดิสทริกต์ (districts) ภายในเขตมหานคร (Great Manchester, Merseyside, South Yorkshire, Tyne and Wear, West midlands and West Yorkshire) ส่วนในประเทศเวลส์ประกอบด้วย 5 สภาเคาน์ตี (Counties councils) 37 สภาดิสทริกต์

(Districts councils) สภาชุมชนและสภาเมือง (Community and Town councils) อีก 200 แห่ง ในสกอตแลนด์มี 9 สภาเขต (regions) 53 ดิสทริกต์ (districts) 1200 สภาชุมชน (Community councils) และเกาะ 3 เกาะ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีความรับผิดชอบในเรื่องที่อยู่อาศัย การขนส่ง สุขอนามัย สิ่งแวดล้อม การศึกษา การบริการสังคม การวางแผนท้องถิ่น บริหารดับเพลิง ตำรวจ และการเก็บขยะ

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ ได้มีการเปลี่ยนแปลง โดยมีการแปรรูปสภาการเคหะ (Councils housing) และขยายการจัดการบริการ โดยให้องค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม การเปลี่ยนแปลงนี้ได้ขยายไปยังเรื่องต่าง ๆ โดยเป็นการให้เอกชนเข้ามาจัดบริการแทนรัฐ พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ.1988 บังคับให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นติดตามงานบริการและอนุญาตให้มีการประมูลแข่งขันกันในงานบริการ เช่น การทำความสะอาด การเก็บขยะ มูลฝอย การทำความสะอาดถนน การทำความสะอาดสิ่งก่อสร้าง ในปี ค.ศ.1992 พบว่าภาคเอกชนได้เข้ามาประมูลจากภาครัฐเป็นจำนวนเพิ่มขึ้น (Charter Institute of public Finance and Accountancy, 1992) การเปลี่ยนแปลงในท้องถิ่นโดยให้มีการแข่งขันประมูลจากภาคเอกชนเป็นแรงผลักดันให้ท้องถิ่นมีความไว้วางใจในภาคเอกชนมากกว่าภาครัฐด้วยกันรวมทั้งเป็นการประหยัดต้นทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังคงรักษาอำนาจในการวางแผนและจัดหาบริการบางอย่างไว้ (King; 204-205)

เคาน์ตี และดิสทริกต์ มีการแบ่งหน้าที่กัน เคาน์ตี มีหน้าที่ให้บริการตามนโยบายที่ผ่านการพิจารณาแล้ว ส่วนดิสทริกต์จะเป็นผู้จัดหาบริการให้แก่ท้องถิ่นเคาน์ตี จัดการเกี่ยวกับบริการหลัก ๆ เช่น การวางแผน การศึกษา การจราจร ตำรวจ ดับเพลิง และทางหลวง ส่วนดิสทริกต์จัดการเรื่องที่อยู่อาศัย สุสาน การวางแผนท้องถิ่น สวนสาธารณะ และการกำจัดขยะ สำหรับ 6 นครเคาน์ตี (Metropolitan councils) มีอำนาจในเรื่องการวางแผนกลยุทธ์และการขนส่ง แต่ไม่รวมด้านการศึกษา หรือ การประกันสังคมส่วนบุคคล (Personal social service) สำหรับในระดับนครที่มีอำนาจระดับต่ำ (Lower tier metropolitan) นั้นสภาดิสทริกต์ จะควบคุมการใช้อำนาจทางการศึกษา และการบริการในท้องถิ่นบางประการ (Kavanagh, 1996 ; 338)

ส่วนการปกครองท้องถิ่นอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Local Government) : ILG หมายถึง หน่วยงานอิสระของท้องถิ่น หน่วยงานอิสระนี้เป็นผู้ดูแลงานบางประเภทโดยตรง ไม่ต้องพึ่งพาท้องถิ่น เช่น การศึกษา แต่เดิมท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ แต่ในปัจจุบันเปลี่ยนมาเป็นหน่วยงานอิสระเป็นผู้ดูแลเอง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้ก่อให้เกิดหน่วยงานใหม่ขึ้น (New agency) ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่เป็นทางการสามารถพิจารณาเปรียบเทียบได้จากตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2.2 แสดงระบบการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่

การปกครองท้องถิ่นแบบเป็นทางการ		การปกครองท้องถิ่นแบบไม่เป็นทางการ		
ระดับท้องถิ่น ควบคุมการ ให้บริการ	ระดับท้องถิ่น จัดหาบริการ	ระดับชาติ ควบคุมการให้ บริการ	ระดับชาติ กำหนดกฎเกณฑ์การให้ บริการ	หน่วยการ กำหนดระเบียบ
โรงเรียนที่ไม่ มีสิทธิเลือก การวางแผน การบริการ สังคม	ภาคเอกชน - ผู้รับเหมา เป็นผู้ให้ บริการแก่ สาธารณะ (เช่นการเก็บ ขยะและการ ทำความสะอาด สะอาด)*	โรงเรียนที่มีสิทธิเลือก การฝึกอบรมภายใน - สภา ผู้ประกอบการ (Enterprise Councils - TECs) คณะกรรมการกิจการเคหะ (Housing Action Trusts - HATs)	การริเริ่มภายในเมือง ท้องถิ่น - หน่วยงานของผู้ประกอบการ เขตเมือง - บริษัทการพัฒนา(Development Corporations - UDCs) ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและ เอกชน เขตเมือง - หน่วยงานในการปรับใช้ของใหม่ (Regeneration Agency - URA) เขตประกอบการเอกชน	การใช้ประโยชน์ จากการแปรรูป  ภาคเอกชน - นักพัฒนา ภาคเอกชนต่าง ๆ

(King; 1993 ; 206)

\*ขยายการครอบคลุมไปถึงชุมชนคนชราและผู้พิการ

หน่วยงานอิสระของท้องถิ่นมิได้เกิดจากกระบวนการเลือกตั้ง แต่เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ปกครองตนเอง โดยมีอำนาจในการดูแลเรื่องความปลอดภัย การคมนาคม การขนส่ง ซึ่งหน่วยงานอิสระได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลโดยการเสนอชื่อจากชุมชนและภาคเอกชน การบริหารการปกครองท้องถิ่นแบบเก่า ลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจ ในขณะที่รูปแบบของหน่วยงานอิสระในการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล โดยเพิ่มบทบาทความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนให้มากขึ้น ซึ่งหน่วยงานอิสระมีการดูแลตนเอง รวมทั้งมีอำนาจในการกำหนดนโยบายท้องถิ่นด้วยตนเอง

ตัวอย่างของรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบไม่เป็นทางการ (ILG) มีดังต่อไปนี้ (King; 1993 ; 207-215)

5.2.1.1 บริษัทพัฒนาเมือง (Urban Development Corporation - UDCs) เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติการวางแผนการปกครองท้องถิ่นและที่ดิน ปี ค.ศ.1980 (Local Government Planning and Land Act, 1980) UDCs มีอำนาจดูแลเรื่องที่ดิน กรรมสิทธิ์ในที่ดิน การจัดสรรที่ดิน และสาธารณูปโภคต่าง ๆ รวมทั้งสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังดูแลวิธีการปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่



การได้มาซึ่งที่ดินและการก่อสร้าง เป็นต้น เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งการอำนวยความสะดวกให้แก่อุตสาหกรรมใหม่ ๆ การพาณิชย์ การสร้างสรรค์คุณภาพสิ่งแวดล้อม การกำหนดเงื่อนไขในการจัดสรรบ้านให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัย ILG มีเงินทุนของตนเองเพื่อพัฒนาและรับผิดชอบในการบริหารท้องถิ่นของตน ซึ่งเงินนี้มาจากประชาชนในท้องถิ่นเอง

5.2.1.2 การประกอบการและการฝึกอบรม (Training and Enterprise) เดิมนโยบายและระบบการให้การอบรม และการลงทุนในระดับท้องถิ่นมีลักษณะเป็นแบบแผนดั้งเดิม ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบ โดยเปลี่ยนจากการรวมศูนย์อำนาจในการควบคุมซึ่งอยู่ที่คณะกรรมการดูแลเรื่องกำลังคนสำหรับการบริการและเขตภูมิภาค (Manpower Services Commission with regional area manpower boards) ให้เปลี่ยนมาเป็นรูปแบบกระจายอำนาจให้แก่องค์กรอิสระที่เรียกว่าสภาผู้ประกอบการและการฝึกอบรมท้องถิ่น (Local Training and Enterprise Councils – TECS) เป็นผู้รับผิดชอบดูแลในเรื่องนี้จำนวนกว่า 82 องค์กรซึ่งองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ถูกควบคุมดูแลโดยหน่วยฝึกอบรม (Training Agency) ของกระทรวงการจ้างงาน (Department of Employment) แต่ละองค์กรจะต้องทำสัญญากับรัฐบาลผ่านกระทรวงการจ้างงานที่จะต้องจัดสรรงบประมาณในการอบรมให้แก่รัฐบาล โดยพิจารณาตามความเหมาะสมของตลาดแรงงานของแต่ละท้องถิ่น องค์กรอิสระเหล่านี้ส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากความร่วมมือของหน่วยงานภาคเอกชนในท้องถิ่น ในการจัดตั้งขององค์กรอิสระเหล่านี้ขึ้นมากกว่าร้อยละ 50 จัดตั้งโดยนักธุรกิจอย่างไรก็ตาม การดำเนินงานขององค์กรเหล่านี้มักพบปัญหาที่สำคัญ 2 ประการ คือ

ประการแรก ปัญหาในเรื่องความเป็นอิสระในการดำเนินงานของ TECS สมาชิก TECS ไม่ต้องการที่จะเป็นเพียงหน่วยงานที่เปรียบเสมือนเป็นตรายางให้แก่ นโยบายของกระทรวงการจ้างงาน ซึ่งในที่สุดหน่วยงานเหล่านี้ก็ได้รับอิสระในเรื่องการกำหนดค่าตอบแทนรายสัปดาห์ที่หลากหลายให้แก่ผู้เข้าร่วมฝึกอบรม และเป็นผู้ออกแบบหลักสูตรได้ตามความต้องการอย่างไรก็ตาม มีปัญหาเกิดขึ้นอีกประเด็นหนึ่งคือ รัฐบาลพยายามผลักดันให้ผู้ที่ตกงานหรือไม่มีงานทำได้มีโอกาสเข้าฝึกอบรมกับองค์กรเหล่านี้ให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ในขณะที่องค์กรอิสระเหล่านี้มักเลือกและชอบที่จะทำการฝึกอบรมผู้ที่มีงานทำอยู่แล้ว

ประการที่สอง คือ ปัญหาในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่าง TECS กับ รัฐบาลท้องถิ่นที่มีได้กำหนดขึ้นอย่างชัดเจน รัฐบาลท้องถิ่นมักเข้ามาบีบบังคับและสร้างความสัมพันธ์กับ TECS เพียงเล็กน้อยเท่านั้น จึงทำให้ความร่วมมือที่ดีต่อกันระหว่าง 2 หน่วยงานดังกล่าวไม่เกิดขึ้น

5.2.1.3 การศึกษา (Education) การดูแลด้านการศึกษาในท้องถิ่นที่มีลักษณะการปกครองให้เป็นอำนาจของหน่วยงานอิสระในท้องถิ่นเกิดขึ้นจากกฎหมายการปฏิรูปในปี 1988 (Reform Act, 1988) และปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาอีกครั้งในสมุดปกขาว เดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ.1992



(White Paper) ภายใต้กฎหมายการปฏิรูปในปี ค.ศ.1988 กำหนดว่าความรับผิดชอบในด้านการศึกษาของท้องถิ่น โดยท้องถิ่นได้ถ่ายโอนอำนาจจากอำนาจของหน่วยงานคณะกรรมการศึกษาท้องถิ่น (Local education authorities) ให้แก่หน่วยงานอื่น ๆ ที่มีความพร้อมในการให้บริการ (Supplier Service) การกระทำดังกล่าวหมายถึงการให้แต่ละโรงเรียนมีบทบาทในการดูแลรับผิดชอบตนเองหน้าที่ในการบริหารจัดการรวมถึงอำนาจในด้านการเงิน ให้เปลี่ยนจากคณะกรรมการศึกษา (Education authorities) เป็นผู้อำนวยการโรงเรียน (Headteachers) และผู้บริหารโรงเรียน และโรงเรียนเหล่านี้สามารถติดต่อสัมพันธ์โดยตรงกับกระทรวงศึกษาธิการได้ทุกกรณี สำหรับสมุดปกขาวที่ปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาในปี ค.ศ.1992 นั้นมีเนื้อหาสำคัญคือได้กำหนดกรอบการทำงานสำหรับโรงเรียนขึ้นใหม่ โดยพยายามยกระดับและสร้างทางเลือกในการศึกษาที่หลากหลายขึ้น และอาศัยปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ การตลาดเข้ามาเป็นปัจจัยในการกำหนดทางเลือก

5.2.1.4 การพัฒนาเมือง (Urban Development and City Challenge) หน่วยงาน Urban Development and City Challenge นี้เกิดขึ้นจากการปราศรัยของสมเด็จพระราชินี (Queen's Speech) ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ.1992 และได้บังคับใช้ในเดือนกรกฎาคมในปีเดียวกัน ต่อมาผู้ที่มีส่วนผลักดันให้เกิดหน่วยงานนี้ขึ้นมาคือ ลอร์ด วอล์กเกอร์ (Lord Walker) ผู้ซึ่งเป็นอดีตรัฐมนตรีของพรรคอนุรักษนิยม ขอบเขตอำนาจของหน่วยงานนี้คือ รับผิดชอบในการดูแลและพัฒนาทรัพย์สินอสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับบริจาคให้กับท้องถิ่นรวมถึงผืนแผ่นดินที่รกร้างต่าง ๆ ในแต่ละท้องถิ่น

5.2.1.5 ความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public – Private Partnerships) องค์กรในลักษณะนี้เกิดขึ้นจากความพยายามของรัฐบาลในการฟื้นฟูเศรษฐกิจในชุมชน จึงเกิดหน่วยงานที่เรียกว่าธุรกิจชุมชน (The Business in the Community) ขึ้นใน ค.ศ.1982 โดยองค์กรนี้เป็นองค์กรที่เปรียบเสมือนเครือข่ายที่เชื่อมโยงและประสานการทำงานของแต่ละหน่วยธุรกิจ ในแต่ละรัฐบาลท้องถิ่น และชุมชนเข้าด้วยกัน ผลจากการดำเนินงานดังกล่าวได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานธุรกิจต่าง ๆ มากกว่า 500 แห่งที่เข้าร่วมกับองค์กรดังกล่าว องค์กรลักษณะนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างโอกาสให้แก่กำลังแรงงานในท้องถิ่นให้มากขึ้น รวมถึงการรองรับแรงงานที่สำเร็จการศึกษาใหม่ หน่วยงานลักษณะนี้มีในระดับภูมิภาคกว่า 10 หน่วยงาน

5.2.1.6 คณะกรรมการกำหนดกฎระเบียบ (Regulatory Authorities) ผลจากการดำเนินงานในรูปแบบการบริหารแบบใหม่ ที่เปลี่ยนถ่ายหน้าที่ในการรับผิดชอบและปฏิบัติงานของหน่วยงานส่วนต่าง ๆ ในลักษณะให้ภาคเอกชนเป็นผู้มีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมมากขึ้น มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจในระดับต่าง ๆ มากขึ้น ฉะนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งหน่วยงานเข้ามาควบคุมดูแลการทำงานของหน่วยงานเอกชนต่าง ๆ เหล่านี้ เพื่อให้บริการด้วยความเป็นธรรมและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้บริโภค เช่น หน่วยงานในการควบคุมการใช้พลังงานไฟฟ้า (Office of

Electricity Regulation) หน่วยงานที่ควบคุมในการใช้พลังงานก๊าซ (Office of Gas Supply) หน่วยงานที่ดูแลควบคุมการสื่อสารโทรคมนาคม (Office of Telecommunication) และหน่วยงานที่ดูแลในเรื่องการประปา (Office of Water Service) เป็นต้น หน่วยงานที่ตั้งขึ้นมาเพื่อกำกับดูแลเหล่านี้เกิดขึ้นมาจากพระราชบัญญัติที่เรียกว่าการบริการและการแข่งขัน (Competition and Service) ในปี ค.ศ.1992 ซึ่งเกิดขึ้นมาจากเสียงเรียกร้องจากผู้บริโภคต่าง ๆ

### 5.2.2 การควบคุมของรัฐบาลกลาง

ระบบการปกครองอังกฤษมีความเป็นเอกภาพ เป็นอำนาจธิปไตยแบบรัฐสภา รัฐสภาเป็นผู้ให้อำนาจหรือถอดถอนอำนาจรัฐบาลท้องถิ่น ในระหว่างปี ค.ศ.1945 และ 1979 รัฐบาลท้องถิ่นได้สูญเสียอำนาจในการตัดสินใจ รวมถึงอำนาจเกี่ยวกับการสาธารณสุข ด้านการพลังงาน การจัดบริการ การขนส่งทางบก และการประปา ให้แก่รัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจควบคุม รวมทั้งด้านการเงินด้วย

ตั้งแต่ปี ค.ศ.1979 รัฐบาลกลางเป็นผู้มีอำนาจควบคุมมากขึ้นในขณะที่รัฐบาลท้องถิ่นสูญเสียความรับผิดชอบในด้านต่าง ๆ มากขึ้นในปี ค.ศ.1980 พระราชบัญญัติการวางแผนการปกครองท้องถิ่นและที่ดิน (Local Government Planning and Land Act) ได้กำหนดให้รัฐบาลกลางมีอำนาจในการลงโทษรัฐบาลท้องถิ่นที่ใช้เงินมากเกินไปที่รัฐบาลกลางเห็นว่าเหมาะสม นอกจากนี้ยังบังคับให้รัฐบาลท้องถิ่นประกาศยื่นประมูลในการสร้างสิ่งก่อสร้างและซ่อมแซมถนน ซึ่งเป็นขั้นแรกในการบริการของรัฐบาลท้องถิ่นที่มีการแข่งขันและทำต่อมาจนกระทั่งปี ค.ศ.1988 ในปี ค.ศ.1980 รัฐบาลกลางกำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นจัดสร้างการเคหะ (Council Houses) สำหรับขายให้ผู้อยู่อาศัยในราคาที่ถูกลง และเป็นผลให้สภาท้องถิ่นต้องสูญเสียความรับผิดชอบเรื่อง การศึกษาระดับเทคนิค (Polytechnics) โดยโรงเรียนที่ได้รับอนุญาตให้ออกจากการควบคุมของรัฐบาลท้องถิ่นจะได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางในปี ค.ศ.1985 สภามหานครลอนดอน (Greater London Council - GLC) และคณะกรรมการนคร (Metropolitan Authorities) ถูกยกเลิกไป ต่อมาในปี ค.ศ.1990 ได้มีการนำอากรระบบภาษีคองที (poll tax) เข้ามาใช้แสดงให้เห็นถึงอำนาจของ รัฐบาลท้องถิ่น ได้ถูกรัฐบาลกลางควบคุมมากขึ้น

รัฐบาลของทั้ง 2 พรรคการเมือง คือ พรรคอนุรักษนิยม และพรรคแรงงาน มีความรู้สึกว่าจะจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงและลดความเป็นอิสระของรัฐบาลท้องถิ่นลงเพื่อให้แน่ใจว่านโยบายของพรรคที่นำเสนอก่อนปี ค.ศ.1979 สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ กล่าวคือพรรคอนุรักษนิยมใช้นโยบายเศรษฐศาสตร์มหภาคในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมค่าใช้จ่ายสาธารณะ ส่วนพรรคแรงงานใช้นโยบายการกระจายความเท่าเทียมกัน พรรคการเมืองใดได้เป็นรัฐบาลจะพยายามใช้เงินทุนของรัฐบาลกลาง เพื่อตอบแทนท้องถิ่นที่

การสนับสนุนพรรค ซึ่งกรณีนี้พรรคการเมืองมักจะไปรณรงค์หาเสียงว่า จะให้อิสระแก่ท้องถิ่น เพิ่มขึ้นเสมอ

ตั้งแต่ปี ค.ศ.1979 เป็นต้นมา รัฐมนตรีพรรคอนุรักษนิยมได้พิจารณาเรื่อง รัฐบาลท้องถิ่นเพิ่มขึ้นว่า รัฐบาลท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่จัดส่งบริการ ไปยังลูกค้าและประชาชน แต่การบริหารงานของท้องถิ่นคล้ายกับระบบราชการมากเกินไป ในเรื่องมีพนักงานจำนวนมาก การได้รับความคุ้มครองจากการแข่งขัน และการขาดวินัยทางการเงิน แนวทางของพรรคอนุรักษนิยมจึงมุ่งให้รัฐบาลท้องถิ่นมีการแข่งขันในการจัดหาบริการและจะต้องจัดให้มีการควบคุมจากภายนอก เช่น โรงเรียน ผู้เช่าที่ดิน และที่อยู่อาศัย ได้รับการยินยอมให้ออกจากการควบคุมของ รัฐบาลท้องถิ่น คณะกรรมการการเงินแผ่นดินจะเป็นผู้ประเมินการปฏิบัติงานของท้องถิ่น และให้การสนับสนุนทางการเงิน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งจะต้องใช้เทคนิค การบริหารจากภาคเอกชนมาใช้ให้มากขึ้น และที่แน่นอนคือ รัฐบาลกลางจะต้องเข้ามาแทรกแซง การใช้จ่ายเงินของท้องถิ่นให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล (Kavanagh,1996;342)

### 5.2.3 สมาชิกสภาและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น (Councillor and Officers)

บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเป็นสมาชิกสภาจะต้องอยู่อาศัยหรือทำงาน ในท้องถิ่นนั้น ส่วนบุคคลที่ไม่สามารถเป็นสมาชิกสภาได้คือ บุคคลล้มละลาย คนวิกลจริต และผู้ที่กระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง สมาชิกสภาจำนวนมากต้องทำงานอย่างหนักและต้องใช้เวลา มากกว่า 1 สัปดาห์ใน 1 เดือนเพื่อทำหน้าที่ในสภา การลดลงของหน่วยงานและจำนวนสมาชิก สภาทำให้สมาชิกสภาที่เหลือต้องทำงานอย่างหนัก (Widdicombe, 1986) สภาพดังกล่าวจึงได้มีการเสนอให้จ่ายเงินเดือนเพิ่มให้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นแต่ถูกต่อต้านอย่างหนัก ในที่สุดได้เพิ่ม ค่าเบี้ยเลี้ยงอย่างอื่นเป็นการทดแทน

สมาชิกสภา (Councillors) คล้ายกับสมาชิกรัฐสภา (Member of Parliaments) ส่วนใหญ่เป็นคนวัยกลางคน และเป็นชนชั้นกลาง สมาชิกสภาประกอบด้วยบุคคลอาชีพที่ หลากหลาย เช่น นักกฎหมาย นักธุรกิจก่อสร้าง นักธุรกิจขนาดเล็ก สมาชิกสภาการค้า สมาชิก องค์การทางการเมือง แม่บ้าน และผู้เกษียณอายุราชการ เป็นต้น

เหตุที่สมาชิกสภาต้องการมีส่วนร่วมในสภาท้องถิ่นคือ ต้องการงานที่แตกต่าง จากงานประจำ และมีบทบาททางสังคมรวมทั้งเป็นสมาชิกของกลุ่มที่มีชื่อเสียง การสรรหาบุคคล เหล่านี้เกิดขึ้นในช่วงที่มีกิจกรรมของชุมชนหรือมาจากองค์การอาสาสมัครท้องถิ่น แต่พรรค การเมืองจะเป็น ผู้เสนอชื่อบุคคลเหล่านี้เพื่อสมัครรับเลือกตั้ง

สำหรับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานท้องถิ่น รัฐสภายืนยันว่าเจ้าหน้าที่ (officer) จะต้องได้รับการแต่งตั้งตามระเบียบพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ปี ค.ศ.1972 (Local Government Act,1972) โดยได้กำหนดประเภทของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เหล่านั้น หัวหน้าเจ้าหน้าที่ (Chief - officer) ของแผนกหรือหน่วยงานได้รับการคาดหวังว่าจะเป็นผู้บริหารมืออาชีพและมีคุณสมบัติที่เหมาะสม เจ้าหน้าที่เหล่านี้จะต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง งานของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องจัดเตรียมคำแนะนำด้านต่าง ๆ ให้กับสมาชิกสภา (Councillor) และช่วยให้การตัดสินใจของสภาเป็นผลสำเร็จ

ในทางทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาและเจ้าหน้าที่คล้ายกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีกับข้าราชการ แต่มีความแตกต่างคือ สมาชิกสภาเป็นส่วนหนึ่งของคณะบริหารซึ่งมีความใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่และสมาชิกสภาด้วยกันเองมากกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการกับสมาชิกสภา แต่ละหน่วยงานจะมีทีมงานของตนเอง ส่วนมากหัวหน้าเจ้าหน้าที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ เช่น วิศวกร ผู้ตรวจบัญชี ในขณะที่ผู้บริหารในรัฐบาลเป็นผู้เชี่ยวชาญทั่วไป เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะได้รับการแต่งตั้งจากสภา (Council) ส่วนข้าราชการระดับสูงได้รับการสนับสนุนจากเพื่อนร่วมงานและนายกรัฐมนตรี ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างหัวหน้าเจ้าหน้าที่และสมาชิกสภาอาจจะขึ้น ๆ ลง ๆ ในบางกรณีที่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีบุคลิกภาพดี และมีทักษะความสามารถพิเศษอาจแสดงความเป็นผู้นำสมาชิกสภาได้ หรือบางครั้งประธานคณะกรรมการหรือสมาชิกสภากลุ่มเล็ก ๆ จะเป็นผู้กำหนดแนวทางต่าง ๆ ให้กับเจ้าหน้าที่แต่ละตำแหน่ง สำหรับในเรื่องตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ในทางกฎหมายจะกำหนดไว้อย่างชัดเจนคือ เจ้าหน้าที่เป็นลูกจ้างและผู้ให้บริการต่าง ๆ ในสภา

ในปี ค.ศ.1980 การบริหารงานท้องถิ่นเกิดมุมมองใหม่ การบริหารคล้ายกับภาคเอกชนมากขึ้น ทำให้เกิดประสิทธิภาพซึ่งส่งผลให้การบริหารเกิดการประหยัด รวมทั้งสมาชิกสภาสามารถลดจำนวนของคณะกรรมการและสร้างกลยุทธ์ทางการบริหารได้ ในอำนาจหน่วยงานมากขึ้น การจัดซื้อบริการต่างๆ จากผู้จัดหาที่หลากหลาย และสุดท้ายคือมีการตรวจสอบคุณภาพให้คุ้มค่างบประมาณที่ได้จ่ายไป

#### 5.2.4 ผู้นำสภา (Council Leader)

ผู้นำสภาท้องถิ่นเป็นผู้นำของพรรคที่มีชื่อเสียงข้างมาก และเมื่อไม่นานนี้ได้เปลี่ยนให้มาจากคณะกรรมการนโยบาย การพัฒนาผู้นำสภาปรากฏขึ้นในช่วงหลังสงครามโลก ก่อนหน้านั้นผู้นำสภาท้องถิ่นมาจากประธานคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งมีการทำงานร่วมกัน และช่วยกันสรรหาผู้นำจากคณะกรรมการต่าง ๆ การสิ้นสุดของระบบสมาชิกสภาเทศบาล และการเปลี่ยนสมาชิกสภาบ่อย ๆ ทำให้ผู้มีประสบการณ์ลดลง ผู้นำสภาท้องถิ่นที่มีชื่อเสียงได้แก่

เฮอริเบิร์ต เมอร์ริสัน (Herbert Morrison) แห่งเมืองลอนดอนในช่วงปีทศวรรษ 1930s และแจ็ก แบริดด์ค็อก (Jack Braddock) แห่งเมืองลิเวอร์พูล ในช่วงปีทศวรรษ 1950s ถึงทศวรรษ 1960s รวมทั้งดิเร็ก แฮตตัน (Derek Hatton) แห่งเมืองลิเวอร์พูล “เรด” เท็ด ไนท์ (“Red” Ted Knight) แห่งเมืองลิเวอร์พูล และเลดี้ พ็อทเทอร์ (Lady Potter) แห่งเมือง เวสมินสเตอร์ ซึ่งผู้นำเหล่านี้เป็นที่สนใจของสาธารณชน ((Kavanagh,1996;346) เนื่องจากมีผลงานเป็นที่ยอมรับของประชาชนอย่างกว้างขวาง

ส่วนสื่อมวลชนอาจกล่าวได้ว่าเป็นหน่วยงานที่มีได้ให้ความสนใจผู้นำสภาท้องถิ่นเท่าใดนักเมื่อเปรียบเทียบกับนายกเทศมนตรีของเมืองใหญ่ ๆ ในสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส หรือเยอรมันนี้ เนื่องจากผู้นำสภาท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา และเยอรมันต่างได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนซึ่งจะทำหน้าที่และมีบทบาทอิสระจากพรรคการเมือง ส่วนในอังกฤษผู้นำสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาจะทำงานโดยผ่านทางพรรคการเมืองท้องถิ่นและทำงานใกล้ชิดกับผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งของสภาท้องถิ่น

### 5.2.5 ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นและการปกครองส่วนกลาง

ในช่วงปีทศวรรษ 1980s ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นและการปกครองส่วนกลางดำเนินไปด้วยความตึงเครียด เป็นผลให้รัฐบาลท้องถิ่นมีความอ่อนแอและเกิดการโต้เถียงกันถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นว่าควรจะเป็นความสัมพันธ์ในรูปแบบของหุ้นส่วน (partnership) หรือท้องถิ่นควรเป็นตัวแทน (agent) จากส่วนกลาง จึงเกิดคำถามขึ้นว่าความสมดุลระหว่างความเป็นอิสระของท้องถิ่น กับการจำกัดอำนาจของท้องถิ่นในการจัดหาบริการอยู่ตรงไหน และคำถามอีกประการหนึ่งคือ ถ้าส่วนกลางมีแนวทางที่จะควบคุมเพื่อทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นเพียงเครื่องมือทางการบริหารของส่วนกลางเท่านั้น ผลจะเป็นอย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางและท้องถิ่นยังคงเป็นสิ่งที่ต่อสู้กันเพื่อให้อำนาจทั้งสองฝ่ายมีความสมดุลซึ่งกันและกัน

รูปแบบความสัมพันธ์ของการปกครองท้องถิ่นและรัฐบาลกลางได้มีการอธิบายให้เห็นถึงลักษณะต่าง ๆ (Rhodes,1988) เช่น การสนับสนุนรูปแบบตัวแทน (Agency model) คือรัฐบาลกลางมีอำนาจตั้งหรือยกเลิก หน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่น มีการวางแผนนโยบายระดับประเทศรวมทั้งควบคุมทางการเงินที่ส่วนกลาง และรัฐบาลท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามอีกรูปแบบหนึ่งคือรูปแบบหุ้นส่วน (Partnership model) รูปแบบนี้อำนาจบางอย่างเป็นของท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นจะมีอำนาจทางการเมืองที่ถูกต้อง ฐานการคลัง (จาก Council tax) ทรัพยากร และอำนาจตามกฎหมาย รวมทั้งความสมดุลของอำนาจระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับ



กับสภาพแวดล้อมซึ่งลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นสามารถสรุปได้ดังตารางต่อไป

ตารางที่ 2.3 แสดงทรัพยากรรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น

รัฐบาลกลาง	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ควบคุมการบัญญัติกฎหมายและการมอบอำนาจ</li> <li>- จัดหาและควบคุมสัดส่วนที่ใหญ่ที่สุดของอำนาจในการใช้จ่ายของท้องถิ่น โดยผ่านการสนับสนุนจากเงินช่วยเหลือของรัฐบาลกลาง</li> <li>- ควบคุมอำนาจอิสระทั้งหมดในการใช้จ่ายและการเก็บภาษีโดยการ “capping”</li> <li>- ควบคุมสัดส่วนการใช้จ่ายเงินทุนที่มากที่สุดของรัฐบาลท้องถิ่น</li> <li>- กำหนดมาตรฐานสำหรับการตรวจสอบและการให้บริการท้องถิ่น</li> <li>- มีอำนาจในการให้ฉันทานุมัติเกี่ยวกับการเลือกตั้งระดับชาติ</li> </ul>
รัฐบาลท้องถิ่น	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การจ้างบุคลากรในการให้บริการท้องถิ่น</li> <li>- สมาชิกสภาและเจ้าหน้าที่จะต้องมีประสบการณ์ และความรู้เกี่ยวกับท้องถิ่น</li> <li>- ควบคุมการนำนโยบายไปปฏิบัติ</li> <li>- มีอำนาจจำกัดในการขึ้นภาษีท้องถิ่นและค่าธรรมเนียมการบริการ</li> <li>- สามารถตัดสินใจและกำหนดมาตรฐานในการให้บริการ และจัดสรรเงินที่จะใช้ในการให้บริการ</li> <li>- มีอำนาจในการให้ฉันทานุมัติเกี่ยวกับการเลือกตั้ง</li> </ul>

ที่มา : Kavanagh, 1966 : 347

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นอยู่บนพื้นฐานของการผสมผสานระหว่างการควบคุม การพึ่งพา และความร่วมมือกัน ท้องถิ่นมีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายเพียงเล็กน้อย (รัฐสภาเป็นผู้ให้อำนาจแก่ท้องถิ่น รวมทั้งเป็นผู้เพิกถอนและแก้ไขอำนาจด้วย) ถ้ารัฐบาลท้องถิ่นปฏิบัติเกินอำนาจแล้ว การกระทำนั้นจะขาดความถูกต้องตามกฎหมายและศาลอาจตัดสินว่าเป็นการกระทำเกินอำนาจ

การควบคุมอำนาจจากส่วนกลางในเรื่องที่เกี่ยวข้อกับการให้บริการต่าง ๆ เช่น การจัดการศึกษาชั้นประถมศึกษาและมัธยมศึกษาเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่น แต่ในเรื่องของหลักสูตรในโรงเรียน การฝึกอบรมและการจัดหาครูจะอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการและรัฐสภาจะเป็นผู้พิจารณาเกณฑ์อายุบังคับของนักเรียน (School learning age) เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษา (Education Reform Act, 1988) รัฐบาลกลาง



ถูกมองว่ามีอำนาจมากและเป็นผู้แนะนำหลักสูตรให้กับโรงเรียนในท้องถิ่น อิทธิพลของรัฐบาลกลางอีกประการหนึ่งคือ อำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งหรือถอดถอนหัวหน้าเจ้าหน้าที่การศึกษา เช่น การให้ความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (Home Secretary) ที่ต้องการแต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายรักษาความสงบของท้องถิ่น (Local Chief Constable) และความเห็นชอบของรัฐมนตรีในการแต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายการศึกษา (Chief education offices) หรือผู้อำนวยการฝ่ายบริการสังคม (Director of social services) รัฐบาลกลางเป็นผู้จ้างและผู้ตรวจสอบด้านการศึกษา (Inspector in education) ดำรงดับเพลิงและการบริการทางด้านสังคม ซึ่งผู้ตรวจสอบเหล่านี้มีหน้าที่รายงานประสิทธิภาพและมาตรฐานในการบริการให้รัฐบาลทราบ การวางแผนสร้างหน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่น เช่น โรงเรียน ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวง โดยรัฐบาลกลางให้คำแนะนำต่าง ๆ แก่รัฐบาลท้องถิ่น ส่วนในเรื่องการเงินรัฐบาลกลางมีอำนาจที่จะลดเงินที่รัฐบาลกลางให้ท้องถิ่น ถ้าพบว่ามีค่าใช้จ่ายเกินตัวและมีความเห็นว่ารัฐบาลท้องถิ่นได้มีการกู้เงินเพิ่มเพื่อใช้จ่ายทางการลงทุนใหม่ ๆ ของตนเองแล้ว (New capital expenditure)

สุดท้ายคือ การใช้กฎหมายควบคุมท้องถิ่น รัฐบาลกลาง องค์กรต่าง ๆ หรือแม้แต่บุคคลอาจจะร้องเรียน ถ้าพบว่ามีค่าใช้จ่ายนั้นอย่างผิดกฎหมาย รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดบริการบางอย่างซึ่งท้องถิ่นจะได้รับอำนาจนี้ตามพระราชบัญญัติ คณะกรรมการตรวจสอบเงินแผ่นดินจะแต่งตั้งผู้ตรวจสอบบัญชี เพื่อตรวจตราบัญชีของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในแต่ละปี เพื่อกำหนดค่าใช้จ่ายทั้งหมดให้เหมาะสม หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะแตกต่างจากรัฐบาลกลางในเรื่องขนาด ทรัพยากร และอำนาจ ในรัฐบาลท้องถิ่นจะไม่มีโฆษกเพียงคนเดียว แต่จะเป็นหน้าที่ของสมาคมสภาเคาน์ตี (The Association of County Councils) และสมาคมการบริหารนคร (The Association of Metropolitan Authorities) แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีรัฐมนตรีดูแล (Minister for Local Government) กระทรวงต้องเป็นผู้เจรจากับหัวหน้าเจ้าหน้าที่หรือผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น สำหรับการเจรจากับสมาคมของคณะกรรมการศึกษา ซึ่งทำงานกับหน่วยงานท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการบริการทางการศึกษาก็เป็นหน้าที่ของกระทรวงเช่นกัน (Kavanagh, 1966 ; 348)

### 5.2.6 ทศวรรษของการเปลี่ยนแปลง

แม้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับความกดดันในเรื่องการจำกัดอำนาจและทรัพยากรจากรัฐบาลกลางในช่วงปีทศวรรษ 1980s แต่รัฐบาลท้องถิ่นยังคงมีค่าใช้จ่ายเกือบ 1 ใน 4 ของค่าใช้จ่ายสาธารณะ และยังจัดบริการในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องโรงเรียนและที่อยู่อาศัย ดังนั้น รัฐบาลกลางจึงมีแนวโน้มที่จะควบคุมท้องถิ่นมากขึ้น โดยออกมาในรูปแบบของนโยบายและเรื่องการเงิน

ตั้งแต่ปี ค.ศ.1979 ได้มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องโครงสร้างการทำงานของท้องถิ่น และพื้นฐานทางการเงิน ซึ่งจะพิจารณาได้จากตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2.4 แสดงการเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่สำคัญที่มีผลต่อรัฐบาลท้องถิ่น ในช่วงปี ค.ศ.1979-1993

1980	พระราชบัญญัติการวางแผนการปกครองท้องถิ่นและที่ดิน : รัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดความช่วยเหลือท้องถิ่น ถ้าเห็นว่ามีค่าใช้จ่ายมากเกินไป
1982	พระราชบัญญัติการคลังท้องถิ่น : การยกเลิกอัตรากว้าง
1984	พระราชบัญญัติว่าด้วยอัตรากว้างอากร : กำหนดช่วงของอัตรากว้างอากร
1985	พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น : มหานครลอนดอนและ 6 สภามหานครถูกยกเลิก
1986	พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น : พระราชบัญญัติสนับสนุนอัตรากว้างช่วยเหลือแบบให้เปล่า : คณะกรรมการท้องถิ่นกำหนดการช่วยเหลือสำหรับค่าใช้จ่าย
1987	พระราชบัญญัติรัฐบาลท้องถิ่น : สภาท้องถิ่นมอบหมายการจัดบริการให้แก่ผู้อยู่อาศัย
1988	พระราชบัญญัติการเคหะ : โดยอนุญาตให้ผู้เช่าสามารถเลือกผู้ให้เช่า และจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการเช่าเพื่อบริหารกิจการการเคหะ พระราชบัญญัติการคลังท้องถิ่น : การยกเลิกอัตรากว้างและทดแทนโดยการเรียกเก็บภาษีชุมชน
1991	พระราชบัญญัติการศึกษา : อนุญาตให้โรงเรียนสามารถเลือกที่จะออกจากการควบคุมของท้องถิ่น และได้รับการสนับสนุนโดยตรงจากรัฐบาลกลาง พระราชบัญญัติ : ขยายการบังคับการแข่งขันการประมูลให้กว้างขวางยิ่งขึ้นยกเลิกอัตรากว้างที่ (***) และทดแทนด้านภาษีสภา (***) แทน เริ่มใช้ในเดือนเมษายน ค.ศ.1993 อำนาจในการกำหนดช่องว่างระหว่างอัตรากว้างเป็นอำนาจของส่วนกลาง

ที่มา : Kavanagh, 1966 : 349

การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นการควบคุมจากรัฐบาลมากขึ้น พรรคแรงงานได้มีการร้องเรียนเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายบางหน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่น ทำให้รัฐบาลพรรคอนุรักษนิยมควบคุมส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางการเงิน การตัดกิจกรรมต่าง ๆ และการจัดหาบริการใหม่ ๆ บางอย่าง ทำให้ท้องถิ่นเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก และให้ยกเลิกแนวคิดที่ว่าบริการของท้องถิ่นนั้นท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำเอง และสร้างแนวคิดใหม่ว่าหน่วยงานอื่นสามารถทำได้ดีกว่าท้องถิ่น

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญส่วนใหญ่ในปี ค.ศ.1980 ได้เกิดความไม่เห็นด้วยของพรรคการเมืองระดับชาติที่มีต่อบทบาทรัฐบาลท้องถิ่น ส่วนหนึ่งมีความคิดว่าเป็นการพังทลายในระดับชาติ (Break – down of the consensus at the national level) และส่วนหนึ่งเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องของการเมืองมากขึ้น ทั้งพรรคอนุรักษนิยม และพรรคแรงงานทั้ง 2 พรรคไม่ยอมรับตัวแบบเก่า คือ แบบหุ้นส่วนระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งตัวแบบนี้รัฐบาลกลางมีสิทธิ

ตัดสินใจนโยบายมิได้รับการคัดค้านจากรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่ง บัลพิต (Bulpitt ; 1983) ได้เรียกว่าการเมือง 2 บทบาท (Dual polity) รัฐบาลกลางจะควบคุมนโยบายทางการเมืองระดับสูง โดยเฉพาะด้านการเงิน การป้องกันประเทศ และนโยบายการต่างประเทศ สำหรับรัฐบาลพรรคอนุรักษนิยมของนางแท็ตเซอร์ จะควบคุมการใช้จ่ายสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้จ่ายที่มาจากหน่วยงานที่พรรคแรงงาน สนับสนุน

### 5.2.7 พรรคการเมืองท้องถิ่น

พรรคการเมืองท้องถิ่นเป็นรูปแบบหรือส่วนหนึ่งของรัฐบาลท้องถิ่นในกลาง ศตวรรษที่ 19 สภาจำนวนมากได้แตกแยกออกเป็นกลุ่มที่แข่งขันกันทางการเมือง และพรรคต่าง ๆ ในปี ค.ศ.1870 ได้มีบทบาทในการเมืองท้องถิ่นมากขึ้น อาทิเช่น โจเซฟ แชมเบอร์เลน (Joseph Chamberlain) ได้ใช้พรรคลิเบอร์ล และกลุ่มต่าง ๆ ในเบอร์มิงแฮม (Birmingham) แสดงให้เห็นว่า ผู้นำทางการเมืองของรัฐบาลท้องถิ่นควรจะทำอย่างไร พรรคลิเบอร์ลและพรรคอนุรักษนิยมได้ เป็นผู้นำในการปกครองท้องถิ่นตลอดจนถึงปลายศตวรรษที่ 19 โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางเขต ภาคเหนือและเขตมิดแลนด์

ตั้งแต่ปี ค.ศ.1974 พรรคการเมืองได้มีการปรับโครงสร้างใหม่และได้นำ โครงสร้างดังกล่าวเข้ามาใช้ในรัฐบาลท้องถิ่นด้วย จำนวนสมาชิกที่มีได้สังกัดพรรคการเมืองได้ ลดลงอย่างมากคิดเป็นสัดส่วนจากร้อยละ 40 เหลือร้อยละ 16 (Game and Leach,1995) เนื่องจาก เกิดการต่อต้านพรรคระดับชาติขึ้น และร้อยละ 90 ของสมาชิกสภาที่ควบคุมสภาอยู่นั้นเป็นสมาชิก ของหนึ่งใน 3 พรรคใหญ่ที่สำคัญของประเทศอังกฤษ

ข้อโต้แย้งและการต่อต้านพรรคการเมืองในท้องถิ่น ได้แก่ การบริการของท้องถิ่น ต้องการการบริหารที่ดีมากกว่าการนำความคิดแบบอุดมคติของพรรคการเมืองไปทำให้ความรู้สึก ของชุมชนอ่อนแอลง เนื่องจากการเคลื่อนไหวของพรรคการเมืองระดับชาติมีข้อโต้แย้งพรรคการเมือง ในรัฐบาลท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีศัตรูทางการเมือง เช่นเดียวกับระดับชาติ ซึ่งเป็นที่รู้จักกัน โดยทั่วไป สมาชิกพรรคการเมืองอาจทำให้ประชาชนได้รับความสนใจ โดยการนำเสนอบริการ แก่ชุมชน การบริการของท้องถิ่นหลายแห่งต้องการบริการที่ดีกว่า การประกาศอุดมการณ์ของ พรรคการเมืองและความรู้สึกเกี่ยวกับเอกลักษณ์ของชุมชน จะทำให้ถูกอ่อนแอลง เมื่อพรรค การเมืองระดับชาติเข้ามาในท้องถิ่น การต่อต้านแนวทางนี้อาจได้รับการโต้แย้งว่า พรรคการเมือง เหล่านี้จัดหาและมุ่งที่จะสร้างความเป็นปึกแผ่นในการแสดงความคิดเห็น ในทางการเมืองของ กลุ่มคนโดยนักการเมืองเหล่านี้จะกระตุ้นให้เกิดความสนใจในผลประโยชน์ทางการเมืองและให้ ประชาชนมาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจำนวนมาก ซึ่งนักการเมืองเหล่านี้มีความสำคัญอย่างยิ่ง ในการจะทำให้ประชาชนมีความรับผิดชอบในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง

นอกจากนี้ยังมีมุมมองที่กว้างขวางโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส หรือเยอรมนี ในประเทศเหล่านี้สมาชิกรัฐสภาถูกคาดหวังให้แสดงบทบาทเป็นตัวแทนท้องถิ่น และความก้าวหน้าบนเส้นทางการเมืองขึ้นอยู่กับการสนับสนุนของท้องถิ่นซึ่งตรงกันข้ามกับอังกฤษ สมาชิกสภาท้องถิ่นมีความเป็นนักท้องถิ่นนิยม และเห็นว่ารัฐสภาเวสต์มินสเตอร์ (Westminster) ไม่น่าสนใจ พวกเขาให้ความสำคัญกับชุมชนการเมืองท้องถิ่นมากกว่าพรรคการเมืองระดับชาติ บางส่วนของไอร์แลนด์เหนือ คนชั้นสูงในพรรคการเมืองระดับชาติมีพื้นฐานมาจากลอนดอนนักการเมืองระดับชาติมีฐานะสูงกว่านักการเมืองระดับท้องถิ่น จอห์นสัน (Johnson,1977;128) ได้แสดงความคิดเห็นว่า การปกครองของนักการเมืองที่เป็นคนชั้นสูงในพรรคการเมืองระดับชาติได้ปกครองประเทศเป็นระยะเวลาอันยาวนาน และได้แยกตัวออกมาจากนักการเมืองท้องถิ่นอย่างชัดเจนส่งผลให้ความสนใจและความมีอิทธิพลของนักการเมืองท้องถิ่น (ระดับล่าง) ที่จะต้องขึ้นไปสู่นักการเมืองระดับชาติมิได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง

#### 5.2.8 การคลังท้องถิ่น

แนวโน้มค่าใช้จ่ายรัฐบาลท้องถิ่นประเทศอังกฤษในช่วงปีทศวรรษที่ 1980s คือรัฐบาลกลางใช้อำนาจในการควบคุมรัฐบาลท้องถิ่นในเรื่องวงเงินช่วยเหลือที่ส่งให้ท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงนี้ได้เริ่มต้นขึ้นจากราชบัญญัติการวางแผนการปกครองท้องถิ่นและที่ดิน ในปี ค.ศ.1980 (Local Government Planning and Land Act,1980) ซึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขการจัดสรรเงินสนับสนุน ซึ่งเงินช่วยเหลือระบบใหม่นี้ (A new block grant system) ได้เริ่มใช้ในอังกฤษและเวลส์ เงินช่วยเหลือนี้ขึ้นอยู่กับรัฐบาลกลางจะเป็นผู้ประมาณการถึงความจำเป็นในแต่ละหน่วยงาน และถ้าหน่วยงานเหล่านี้มีค่าใช้จ่ายเกินกว่าที่กำหนดจะถูกลงโทษ ซึ่งเป็นจุดสำคัญที่ทำให้เกิดพระราชบัญญัติปี ค.ศ. 1980 ได้กำหนดเป้าหมายการใช้จ่าย และการลงโทษสำหรับการฝ่าฝืน พระราชบัญญัติการคลังท้องถิ่นปี ค.ศ.1982 กำหนดกระบวนการลงโทษ โดยรัฐบาลกลางมีอำนาจเรียกเงินช่วยเหลือคืนจากหน่วยงานที่ใช้จ่ายเกิน และท้องถิ่นสามารถเก็บเงินเพิ่มในกลางปีเพื่อชดเชยภาษีที่ลดลง พระราชบัญญัติกำหนดอัตราภาษีท้องถิ่น (Rater) ปี ค.ศ.1984 รัฐบาลกลางมีอำนาจลดการเก็บภาษีที่รัฐบาลท้องถิ่นเก็บมากเกินไป และเพื่อกำหนดอัตราภาษีสำหรับหน่วยงานเอกชน รัฐบาลกลางมีสิทธิในการกำหนดการจัดสรรงบประมาณและอัตราภาษีของท้องถิ่น (King,1993 ; 200-201)

การคลังของรัฐบาลท้องถิ่นเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจระดับชาติเป็นอย่างยิ่งซึ่งรัฐบาลกลางไม่สามารถละเลยได้ โดยจะเห็นได้จากการรวมค่าใช้จ่ายและการจ้างงานของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นแล้วจะหมายถึงรัฐบาลขนาดใหญ่ซึ่งท้องถิ่นใช้จ่ายประมาณ 1 ใน 4 ของจำนวนค่าใช้จ่ายสาธารณะทั้งหมด และมีการจ้างงานประมาณ 3 ล้านคน (ประมาณ 1 ใน 10 ของประชากรที่ทำงาน)

แหล่งที่มาของเงินท้องถิ่นมี 3 แหล่งที่สำคัญคือ แหล่งแรกเป็นเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง แหล่งที่ 2 เป็นเงินจากค่าเช่า ค่าธรรมเนียม ค่าบริการจากที่พักอาศัย ที่ตั้งสำหรับการค้าและบริการต่าง ๆ ในสวนสาธารณะรวมทั้งศูนย์อำนวยความสะดวกและอื่น ๆ แหล่งที่ 3 เป็นภาษีอากร ภาษีที่เก็บจากผู้ครอบครองสิ่งก่อสร้าง ที่ดินรวมทั้งบ้าน สถานที่ทำงาน และโรงงาน ซึ่งเป็นลักษณะภาษีทรัพย์สินในท้องถิ่นและมีการใช้ภาษีคงที่ (Poll tax) เข้ามาแทนที่ในปี ค.ศ.1990 และได้กลับมาใช้ภาษีสภา (Council tax) ในเดือนเมษายน ค.ศ.1993 (Kavanagh, 1966 : 352)

แหล่งการเงินที่ใหญ่ที่สุดของรัฐบาลท้องถิ่นคือ เงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง ซึ่งเป็นไปตามสัดส่วนการใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น เงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จากร้อยละ 29 ในปี ค.ศ.1938 – 9 เพิ่มขึ้นร้อยละ 65 ในปี ค.ศ.1976-67 จากนั้นลดลงมาเกือบร้อยละ 40 เนื่องจากกระทรวงการคลังพยายามลดหรือคุมค่าใช้จ่ายสาธารณะให้คงที่รัฐบาลกลางต้องควบคุมการใช้จ่ายของท้องถิ่น และการคลังของประเทศให้มีความเหมาะสม ในปี ค.ศ.1981 รัฐบาลมีอำนาจในการประเมินค่าใช้จ่ายที่ได้อนุมัติให้หน่วยงานต่าง ๆ (Grant – Related Expenditure Authority - GREA) การอนุมัตินี้จะกำหนดให้แต่ละปีหลังจากที่มีการเจรจาระหว่างสมาคมของหน่วยงานท้องถิ่นและกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นเงินอนุมัตินี้อาจจะลดลง ถ้าเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Secretary of State) ตัดสินว่าการใช้จ่ายของหน่วยงานต่าง ๆ (GREA) มากเกินไป (Kavanagh, 1966 : 352)

## 6. รูปแบบและองค์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน

หลักการและแนวทางในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบันปรากฏอยู่อย่างชัดเจนในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยได้ย้ำเน้นว่า การกำกับดูแลนั้นจะต้องกระทำ “เท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ” โดยทั้งนี้เป้าหมายหลักของการกำกับดูแลจะต้องเป็นไปเพื่อ “คุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม” และที่สำคัญการใช้อำนาจกำกับดูแลนี้ “จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้”

สำหรับองค์กรและรูปแบบของการใช้อำนาจกำกับดูแลนี้ จะปรากฏอยู่ในกฎหมายแม่บทจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ.2546 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496



แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พ.ศ.2546 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ.2546 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 4 พ.ศ.2542

ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายต่าง ๆ ข้างต้น ก็ได้กำหนดรูปแบบ เนื้อหา และองค์กรผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลไว้ ซึ่งมีรายละเอียดดังจะได้นำเสนอต่อไปนี้

### 6.1 องค์กรผู้ใช้อำนาจในการกำกับดูแล

หากพิจารณาจากบทบัญญัติในกฎหมาย องค์กรผู้มิบทบาทหลักในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะได้แก่ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งนับเป็นองค์กรสำคัญที่ถือเป็นกลไกของรัฐบาลส่วนกลางในการทำหน้าที่ดังกล่าว ทั้งนี้ องค์กรผู้มิบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตรง จำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพิจารณาได้จากตาราง ดังนี้

	องค์กรผู้ใช้อำนาจในการกำกับดูแลโดยตรง
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	ผู้ว่าราชการจังหวัด
เทศบาล	นายอำเภอ ในกรณีของเทศบาลตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีของเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร
องค์การบริหารส่วนตำบล	นายอำเภอ
เมืองพัทยา	ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี
กรุงเทพมหานคร	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

#### ตารางที่ 2.5 แสดงองค์กรผู้ใช้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พิจารณาจากตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่าองค์กรผู้มิบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตรง (เว้นแต่กรณีของกรุงเทพมหานคร) จะได้แก่ตัวแทนของรัฐบาลส่วนกลางที่ทำงานอยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้นคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ซึ่งมีบทบาทอยู่ในระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นมาช้านาน

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติแล้ว มิได้หมายความว่าองค์กรผู้กำกับดูแลเหล่านี้จะแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเด็ดขาด หากแต่จะปรากฏการใช้อำนาจร่วมกันอยู่เสมอ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับรูปแบบการใช้อำนาจ และความรุนแรงของการใช้มาตรการในการกำกับดูแล



## 6.2 รูปแบบการใช้อำนาจในการกำกับดูแล

ในการใช้อำนาจเพื่อการกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ นั้น สามารถจำแนกรูปแบบได้ใน 3 ลักษณะ ได้แก่

หนึ่ง การกำกับดูแลเหนือองค์กรและเหนือตัวบุคคล

สอง การกำกับดูแลการเหนือกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สาม การกำกับดูแลโดยมาตรการทางอ้อมอื่น ๆ

ซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

### 1) การกำกับดูแลเหนือองค์กรและเหนือตัวบุคคล

การกำกับดูแลในลักษณะนี้จะเป็นการใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องขององค์กรและตัวบุคคล ซึ่งได้แก่ สภาท้องถิ่น ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งเป้าหมายของการกำกับดูแลในด้านนี้จะมุ่งเน้นการควบคุมคุณสมบัติและการประพฤติปฏิบัติให้ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตามกฎหมายปรากฏมาตรการในการกำกับดูแล ดังนี้

#### ก. การยุบสภาท้องถิ่น

องค์กรผู้กำกับดูแลมีอำนาจสั่งยุบสภาท้องถิ่นได้ใน 2 กรณี กล่าวคือ ในกรณีหนึ่ง หากปรากฏ สภาท้องถิ่นกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของราษฎร หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศโดยรวม ในกรณีที่สอง เกิดขึ้นเมื่อเกิดความขัดแย้งในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายระหว่างสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารท้องถิ่น ซึ่งกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อกลไกในการประนีประนอมระหว่างสองฝ่าย เพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณฯ การยุบสภาจะเกิดขึ้นเมื่อร่างข้อบัญญัติงบประมาณฯ ที่ผ่านการพิจารณาโดยคณะกรรมการร่วมได้ส่งให้ผู้บริหารซึ่งได้ให้การรับรองและนำเสนอต่อสภาท้องถิ่นพิจารณาอีกครั้ง ซึ่งสภาท้องถิ่นจะต้องพิจารณาและให้การรับรองภายใน 30 วัน หากสภาท้องถิ่นไม่อาจพิจารณาและให้การรับรองได้ตามกำหนดเวลาหรือพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบกับร่างดังกล่าว ก็ให้องค์กรผู้กำกับดูแลเสนอต่อรัฐมนตรีให้มีคำสั่งยุบสภาท้องถิ่น และให้นำเอาข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีก่อนมาใช้แทนไปพลางก่อน

#### ข. การให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง

องค์กรผู้กำกับดูแลมีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง หากสอบสวนแล้วปรากฏว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามในการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือไม่ได้อยู่ประจำในเขตท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งเป็นเวลา

ติดต่อกันเกิน 6 เดือน หรือขาดการประชุมสภาท้องถิ่นติดต่อกัน 3 ครั้ง โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร รวมถึงการพ้นจากตำแหน่งอันเกิดจากการใช้อำนาจขององค์กรผู้กำกับดูแลในการยุบสภาท้องถิ่น

ค. การให้ผู้บริหารและคณะผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง

องค์กรผู้กำกับดูแลมีอำนาจสั่งให้คณะผู้บริหารทั้งคณะ หรือผู้บริหารบางคนพ้นจากตำแหน่งได้ หากปรากฏว่า ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ องค์กรผู้กำกับดูแลสามารถรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้ผู้บริหารพ้นจากตำแหน่งได้ อันเกิดจากกรณีความขัดแย้งในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายระหว่างฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น กล่าวคือ เมื่อเกิดข้อขัดแย้ง และองค์กรผู้กำกับดูแลได้ดำเนินการให้มีคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณฯ แล้ว ร่างที่ผ่านการพิจารณาโดยคณะกรรมการร่วมจะถูกส่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งต้องให้การรับรองและนำเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาต่อไปภายใน 7 วัน หากผู้บริหารท้องถิ่นไม่นำเสนอร่างต่อสภาภายในเวลาที่กำหนด ก็ให้องค์กรผู้กำกับดูแลรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้ผู้บริหารพ้นจากตำแหน่ง

ง. การสั่งพักการปฏิบัติราชการของผู้บริหารหรือคณะผู้บริหาร

เกิดขึ้นในกรณีที่ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารกำลังถูกดำเนินการสอบสวน อันเนื่องมาจากการถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือไม่ความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ศรีตำแหน่งหรือองค์กรส่วนท้องถิ่นหรือแก่ราชการ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการสอบสวนเป็นไปโดยไม่เกิดความเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรผู้กำกับดูแลมีอำนาจสั่งให้ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารพักการปฏิบัติราชการไว้ก่อนได้

2) การกำกับดูแลเหนือการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำกับดูแลในด้านนี้ นับได้ว่ามีความสำคัญมากที่สุด เนื่องจากจะเป็นการใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตรงซึ่งต่างจากการกำกับดูแลเหนือองค์กรและตัวบุคคล เนื่องจากการมุ่งเน้นควบคุมด้านคุณสมบัติและการประพฤติปฏิบัติให้ “ชอบด้วยกฎหมาย” นั้นค่อนข้างจะชัดเจนในตัวของมันเอง แต่ในการกำกับดูแลเหนือการกระทำให้ “ชอบด้วยกฎหมาย” นั้น มีความสลับซับซ้อนอยู่มาก เนื่องจากหากองค์กรผู้กำกับดูแลมีอำนาจในด้านนี้มาก ก็จะทำให้ผู้กำกับดูแลสามารถใช้ “ดุลยพินิจ” ในการควบคุมกำกับกับการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มากตามไปด้วย ด้วยเหตุนี้ การจะพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกควบคุมจากส่วนกลางมากหรือหรือน้อย (หรือมีความเป็นอิสระมากหรือน้อย) สามารถพิจารณาได้จากมาตรการด้านนี้

ควรกล่าวด้วยว่า ภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้วางหลักไว้ว่า การใช้มาตรการต่าง ๆ จากองค์กรผู้กำกับดูแลนั้น จะต้อง “กระทำเท่าที่จำเป็น” และ “จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้” ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดข้อถกเถียงว่ามาตรการต่าง ๆ ที่องค์กรผู้กำกับดูแลมีเหนือการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นขัดกับหลักการ ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ รวมถึงในปัจจุบันก็เกิดสถาบันทางการเมืองการปกครองใหม่ที่เป็นองค์กร ผู้ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญซึ่งสามารถเข้ามาทดแทนการใช้อำนาจในด้านนี้ได้ เช่น ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) เป็นต้น

อย่างไรก็ดีในกฎหมายแม่บทซึ่งให้อำนาจด้านนี้แก่องค์กรผู้กำกับดูแลปัจจุบัน ยังไม่ปรากฏการปรับเปลี่ยนหรือแก้ไขบทบัญญัติด้านนี้อย่างมีนัยสำคัญสำหรับมาตรการการกำกับดูแลเหนือการกระทำที่สำคัญ ๆ มีดังนี้

#### ก. การอนุมัติ

การใช้อำนาจในด้านนี้จะมุ่งเน้นตรวจสอบการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดความถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย เป็นสำคัญ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เกิดแนวปฏิบัติที่เป็นแบบแผนและมาตรฐานเดียวกัน อำนาจการอนุมัติ จึงเปรียบเสมือนกับการช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ “สอบทาน” การปฏิบัติต่าง ๆ ก่อนจะเกิดผลบังคับใช้จริง ซึ่งกรณีสำคัญที่เกี่ยวข้องได้แก่

- การพิจารณาอนุมัติร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- การพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น
- การทำกิจการนอกเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การทำกิจการร่วมกับองค์กรอื่น

ซึ่งหากองค์กรผู้กำกับดูแลพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความถูกต้องก็จะส่งคืนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้บังคับใช้หรือดำเนินการได้ต่อไป การใช้อำนาจในด้านนี้ก็เป็อันยุติ หากพบข้อผิดพลาดหรือความถูกต้องก็จะส่งเรื่องคืนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับไปพิจารณาใหม่ ทั้งนี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยอมรับและได้ดำเนินการแก้ไขตามความเห็นให้ถูกต้อง การใช้อำนาจในด้านนี้ก็เป็อันยุติเช่นกัน แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคง ยืนยันตามร่างเดิม ก็จะเข้าไปสู่กระบวนการต่อไป นั่นคือ การให้องค์กรผู้กำกับดูแลที่อยู่เหนือ ขึ้นไปพิจารณา “ให้ความเห็นชอบ” ดังจะได้กล่าวต่อไป

### ข. การอนุญาต

การใช้อำนาจในด้านนี้จะหมายถึงการที่องค์กรผู้กำกับดูแลยินยอมให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกระทำได้ตามที่เสนอขอมา ซึ่งโดยหลักแล้วจะเกี่ยวกับ กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีอาจกระทำได้ตาม “ปกติ” ดังที่ปรากฏในกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง ซึ่งกรณีสำคัญ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การขออนุญาตขยายเวลาการประชุมสมัยสามัญออกไป และการขออนุญาต เปิดประชุมสมัยวิสามัญ (ในกรณีที่สมาชิกสภาไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งยื่นคำร้อง)

### ค. การให้ความเห็น

หากพิจารณาถึงระดับของความสามารถในการใช้อำนาจแล้ว การให้ความเห็นชอบจะอยู่ในระดับที่สูงกว่าการอนุมัติ กล่าวคือ เมื่อเกิดกรณีใดก็ตามที่ให้อำนาจแก่ องค์กรผู้กำกับดูแลพิจารณาให้ความเห็นชอบ องค์กรผู้กำกับดูแลสามารถที่จะ “ไม่ให้ความเห็นชอบ” ได้ ย่อมหมายความว่า เรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอให้พิจารณาก็เป็นอันตกไป ทั้งนี้ กรณีที่เกี่ยวข้องจะมีอยู่ด้วยกัน 2 ประการ ได้แก่

กรณีหนึ่ง ได้แก่ กรณีที่กำหนดไว้ว่า ข้อเสนอเพื่อการกระทำการใด ๆ ต้องได้รับการอนุมัติจากองค์กรผู้กำกับดูแลก่อน ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงยืนยัน ในแนวปฏิบัติเดิม ผู้กำกับดูแลที่มีอำนาจในการอนุมัติ ก็จะส่งเรื่องให้ผู้กำกับดูแลที่มีอำนาจเหนือ ขึ้นไป พิจารณาให้ความเห็นชอบ หากพิจารณาแล้ว “ไม่เห็นชอบ” เรื่องที่ส่งมาก็ถือเป็นอันยุติ ซึ่งกรณีที่เกี่ยวข้องสำคัญ ๆ เช่น ร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น

กรณีที่สอง ได้แก่ กรณีที่กฎหมายได้กำหนดชัดเจนว่า ก่อนที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจะกระทำการในเรื่องนั้น ๆ จะต้องส่งเรื่องให้องค์กรผู้กำกับดูแลพิจารณาให้ ความเห็นชอบก่อน เช่นการมอบอำนาจให้บุคคลอื่น หรือร่วมกับบุคคลอื่นในการกระทำการที่มี การเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทน เป็นต้น หรือ เป็นกรณีที่จะต้องมีการ ตรากฎหมายซึ่งอยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร เช่น การจัดตั้งสหการซึ่งจะต้องมีการตราขึ้นเป็น พระราชกฤษฎีกา เป็นต้น

### ง. การยับยั้งการกระทำไว้ก่อน และการเพิกถอนการกระทำ

การใช้อำนาจในด้านนี้ จะเกี่ยวข้องกับการกระทำการของผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น และสภาท้องถิ่น กล่าวคือ หากการกระทำการของฝ่ายบริหารท้องถิ่น หรือการออกมติใด ๆ ของสภาท้องถิ่น มีลักษณะอันอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น หรือเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ

ก็สามารถจะสั่งให้ระงับยับยั้งการกระทำไว้ก่อนได้ เพื่อนำเรื่องส่งให้องค์กรกำกับดูแลที่อยู่เหนือขึ้นไปวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งหากพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการกระทำที่ก่อความเสียหายหรือละเมิดข้อกฎหมาย ก็สามารถสั่งเพิกถอนการกระทำได้ ซึ่งคำวินิจฉัยนี้ถือเป็นอันยุติ

จ. การสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในความควบคุมของส่วนกลางโดยตรง

มาตรการในด้านนี้เป็นมาตรการในเชิงป้องกันปัญหารุนแรงที่อาจจะเกิดขึ้นจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้ความเป็นอิสระของตนเองปฏิบัติการอันก่อให้เกิดความเสียหายเดือดร้อนแก่ประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง หรือต่อสังคมส่วนรวม ส่วนกลางก็สามารถสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้น ๆ กลับเข้ามาอยู่ในความควบคุมดูแลของส่วนกลางโดยตรง (Default Power) ได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่งอย่างไรก็ดี มาตรการด้านนี้ปรากฏอยู่เฉพาะในกรณีของเทศบาลเท่านั้น ซึ่งมีบทบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2546 ทั้งนี้มีเหตุผลสำคัญอันเนื่องมาจากความไม่มั่นใจในการทำงานอย่างอิสระของเทศบาล จึงต้องมีมาตรการป้องกันไว้

### 3) การกำกับดูแลโดยมาตรการทางอ้อมอื่น ๆ

ภายใต้บริบททางการปกครองของไทย จารีตหนึ่งที่ปรากฏอย่างเด่นชัดได้แก่ การสร้างความเป็นเอกภาพให้เกิดขึ้นในแบบแผนและแนวปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมือนกัน จึงปรากฏว่า ในกฎหมายแม่บทที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนั้น ๆ มาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำหรือระบบบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีการระบุความลงท้ายเสมอว่า “ให้การดำเนินกิจการนั้น ๆ เป็นไปตามกฎ หรือระเบียบของทางราชการ” ลักษณะเช่นนี้ หากพิจารณาในจารีตและหลักการทางการปกครองของไทยแล้ว มาตรการเหล่านี้เกิดขึ้นโดยมีความมุ่งหมายสำคัญใน 3 ประการได้แก่

หนึ่ง เพื่อให้มีการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความสอดคล้องประสานกัน

สอง เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบถึงแนวปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สาม เพื่อให้การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับการใช้อำนาจตามที่มีกฎหมายอื่นกำหนดไว้

ด้วยเหตุนี้ แม้ว่ามาตรการดังกล่าว จะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการปฏิบัติภายใต้กรอบของกฎ ระเบียบ และกระทบต่อความเป็นอิสระ แต่ส่วนกลางก็จะถือ



ว่าเป็นความจำเป็นที่จะต้องทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแบบแผนและแนวปฏิบัติที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และอยู่ภายใต้มาตรฐานขั้นต่ำจะต้องร่วมกัน ทั้งนี้ ก็เพื่อ “ความสะดวก เรียบร้อย และถูกต้อง” ความข้อนี้เป็นที่สนพระทัยปรากฏและยึดถือโดยทั่วไปในระบบบริหารราชการแผ่นดินอย่างไรก็ดี แม้ว่าการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศต่าง ๆ คู่มือเหมือนจะมีความจำเป็นต่อการจัดระบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และมีแบบแผน แต่ผลกระทบที่เกิดจากการใช้มาตรการในด้านนี้ก็เป็นสิ่งที่ละเลยไม่ได้ โดยเฉพาะผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกลายเป็นสิ่งที่ขัดขวางการพัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่ความเข้มแข็งและเป็นตัวของตัวเอง จึงอาจกล่าวได้ว่า มาตรการในด้านนี้มีแนวโน้มที่จะกลายเป็นข้อจำกัดในการกำหนดแนวปฏิบัติต่าง ๆ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งกระทบต่อความเป็นอิสระและการริเริ่มรูปแบบการทำงานใหม่ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งสำหรับมาตรการในด้านนี้มีรายละเอียดดังนี้

#### ก. มาตรการด้านระเบียบ

ได้แก่ เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) ออกระเบียบกำหนดขอบเขตในการปฏิบัติงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างของระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น

- การจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การจัดทำงบประมาณ
- การได้มาซึ่งพัสดุ การซื้อ การจ้าง ๆ การควบคุม และการจำหน่ายพัสดุ
- ค่าตอบแทนผู้บริหาร คณะผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น

และเลขานุการ

- การรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจสอบเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- การกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ
- การดำเนินงานอื่น ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### ข. มาตรการด้านข้อบังคับ

ได้แก่ เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) ออกข้อบังคับกำหนดขอบเขตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นวินิจฉัยสั่งการเพื่อดำเนินการใดๆ ที่สำคัญ ได้แก่



- การประชุมสภาท้องถิ่น
- การประชุมคณะผู้บริหารท้องถิ่น

ค. มาตรการด้านประกาศ

ได้แก่ เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลาง(กระทรวงมหาดไทย)

ออกประกาศ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่น

- การจัดตั้งและยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- เกณฑ์การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกเหนือจากกฎหมายแม่บท ระเบียบ และประกาศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วในทางปฏิบัติยังปรากฏกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการกระทำโดยสอดคล้องกับข้อบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวนั้น อีกทั้ง หากในกฎหมายได้ให้อำนาจแก่ส่วนราชการใดในการกำกับดูแลให้เป็นไปตามความแห่งกฎหมายนั้น ก็ถือว่า ส่วนราชการนั้นสามารถใช้อำนาจเข้ามากำกับดูแลการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวข้องได้

ในปัจจุบันจะมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ (โดยไม่รวมกฎกระทรวงและระเบียบต่าง ๆ ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติ) อันเกี่ยวกับการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่มากมาย แต่ที่สำคัญๆ ได้แก่

- พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ.2542

- พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542
- พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539
- พ.ร.บ. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539
- พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

พ.ศ.2542

- พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 (และแก้ไขเพิ่มเติม)
- พ.ร.บ. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542
- พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542
- พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ.2540

- พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542
- พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ.2541
- พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545
- พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545
- พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535
- พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

พ.ศ.2535

- พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ.2535
- พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ.2518 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม)
- พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม)
- ฯลฯ

นอกจากนี้ ยังปรากฏมาตรการทางอ้อมอื่น ๆ อีกซึ่งที่สำคัญ ได้แก่ บทบาทของหนังสือราชการต่าง ๆ ซึ่งออกโดยส่วนราชการต่าง ๆ ในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยถูกใช้ป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างระบบการติดต่อสื่อสารกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป้าหมายสำคัญนั่นคือ การเป็นหนังสือเวียนเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจและการวางแผนปฏิบัติต่าง ๆ (Circulars and guidance) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งนับป็นเครื่องมือสำคัญอีกประการหนึ่งในการสร้างความเป็นเอกภาพให้เกิดขึ้นในแบบแผนและแนวปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อาจารย์ สิริพุด (2539 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “การบริหารงานของเทศบาลกับการกำกับดูแลจากส่วนกลาง” โดยมีวัตถุประสงค์ว่า เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาองค์กรท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลให้สามารถบริการแก่ประชาชนและจัดการบริหารเมืองให้เป็นเอกภาพยิ่งขึ้น ซึ่งผลของการวิจัยสรุปได้ว่า ปัญหาและข้อขัดข้องในการดำเนินการในภารกิจนั้น มาจากลักษณะของการรวมอำนาจไว้ส่วนกลางในการกำกับดูแลด้วยกำหนดฉบับที่ล่าช้า และมีขั้นตอนมาตรการตรวจสอบมากมาย ทั้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ การบริหารงานบุคลากร ด้านงบประมาณ ตลอดจนขอบเขตควบคุมไม่ชัดเจนเพียงพอ

ข้อเสนอแนะควรมีการกำหนดนโยบายและรัฐในเรื่องการกระจายอำนาจให้เป็นไปอย่างต่อเนื่องและชัดเจน ปรับปรุงและแก้ไขกฎระเบียบข้อบังคับที่ไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบันของสังคม ให้สามารถปฏิบัติการอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนอำนาจการจัดการทรัพยากรของท้องถิ่น ให้อำนาจอยู่กับพื้นที่และประชาชนมากยิ่งขึ้น

กาญจนาภา กี่หมั่น (2547 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (CEO) ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งเป็นการศึกษาจากเอกสารที่มีผู้ศึกษาไว้ก่อนแล้วจากกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษาดังนี้ 1. เพื่อศึกษาแนวคิดและกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น 2. เพื่อศึกษาบทบาทและแนวทางการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (CEO) 3. เพื่อศึกษาบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (CEO) ที่เหมาะสมในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง จากผลของการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบก่อนที่จะมีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 การปกครองท้องถิ่นของไทยประสบปัญหา เช่น ด้านโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการให้อำนาจข้าราชการประจำในส่วนภูมิภาคเข้าไปมีตำแหน่งในโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการคลัง ท้องถิ่นได้รับงบประมาณประมาณร้อยละ 6 – 9 ของรายได้รัฐบาลเท่านั้น ด้านการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น อยู่ภายใต้อำนาจของราชการส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดหลาย ๆ อย่าง จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เติบโตและเข้มแข็ง ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้มีการแก้ไขปัญหขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้น มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไว้ 14 มาตรา และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงก่อให้เกิดมิติใหม่ของการปกครองท้องถิ่นไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโอกาสสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรของตนได้ดียิ่งขึ้น และสิ่งสำคัญคือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการเงินและบุคลากร ซึ่งท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงานมากขึ้น

ในการศึกษาบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (CEO) ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบที่ผ่านมา ผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแลการบริหารส่วนจังหวัดตาม พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546 เทศบาลตาม พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 องค์การบริหารส่วนตำบลตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ CEO มีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น ตามที่มีกฎหมายและระเบียบกำหนดให้ยึดถือปฏิบัติ โดยเฉพาะบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ.2546 และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2546

โดยสรุปผลของการวิจัย ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (CEO) ควรมีบทบาทที่จะกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะ ดังนี้ 1. กำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ 2. ประสานและกำกับดูแลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในพื้นที่ โดยมุ่งหวังให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่สำคัญ

บรมเศรษฐี คำศรี (2546 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย เรื่อง “ปัญหากฎหมายในการกำกับดูแลเทศบาลด้านการเงินการคลังตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย” วัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษารูปแบบความเป็นมาของเทศบาล 2) เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีในการกำกับดูแลเทศบาล 3) เพื่อทำการศึกษาระเบียบกระทรวงมหาดไทย ด้านการเงินการคลัง 3 ฉบับ ได้แก่ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 4) วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายที่กระทรวงมหาดไทยกำกับดูแลการบริหารกิจการเทศบาลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวในข้อ 2.1 5) เพื่อเป็นแนวทางการปรับปรุงระบบการบริหารงานด้านการเงินการคลังของเทศบาลให้สอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ระเบียบทั้งสามฉบับมีลักษณะเป็นการควบคุมดูแลเทศบาล โดยกำหนดให้เทศบาลทั่วทุกภูมิภาคทั่วประเทศ ถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกันทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของการตั้งงบประมาณ วิธีการบริหารพัสดุ การรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน ซึ่งตามข้อเท็จจริงแล้วศักยภาพของเทศบาลแต่ละแห่งจะแตกต่างกันเป็นอย่างมากจึงก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน กำหนดให้ราชการส่วนกลางมีหน้าที่เพียงการกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ดังนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยทั้งสามฉบับควรจะได้มีการปรับปรุงให้อิสระแก่เทศบาลในการใช้ดุลยพินิจในการกำหนดแนวทางการบริหารองค์กรของตนเองมากยิ่งขึ้น ให้สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันและให้สอดคล้องกับขนาดของเทศบาลอันจะทำให้เทศบาลมีความคล่องตัวในการบริหารงานตามภารกิจที่กฎหมายกำหนดได้ดียิ่งขึ้น

ประภัสสร ศิริแสงชัยกุล (2549 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “อำนาจในการใช้ดุลยพินิจตามกฎหมายของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลด้านการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” วัตถุประสงค์ เพื่อศึกษากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลด้านการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ศึกษาปัญหาการใช้ดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลด้านการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และศึกษาแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผลของการศึกษาพบว่า การใช้ดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลด้านการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประเด็นปัญหา 3 ประการ คือ 1. ปัญหาความไม่สอดคล้องกันระหว่างกฎหมายและระเบียบกระทรวงมหาดไทย ในการใช้ดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด 2. ปัญหาการใช้อำนาจกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยไม่มีกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติอนุญาตให้กำกับได้ 3. ปัญหาการมอบอำนาจในการยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบฯ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยไม่มีข้อจำกัด หรือไม่มีการกำหนดกรอบ และแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน

สมเกียรติ พงศ์เป็นสุข (2545 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ปัญหาทางกฎหมายในการใช้อำนาจกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบล ผลจากการศึกษาพบว่า ผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลใช้อำนาจกำกับดูแลไม่เป็นไปตามหลักการกำกับดูแลที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาในการกำหนดนโยบายบริหารงาน การจัดทำบริการสาธารณะทั้งหลาย เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล สรุปได้ดังนี้ 1. การออกกฎหมายเพื่อกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เกินขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย เช่น การออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การวางแผนพัฒนาองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 โดยไม่มีอำนาจ เป็นต้น 2. การมีคำสั่งทางปกครองเพื่อใช้ในการกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เกินขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย เช่น การสั่งลงโทษให้เป็นผู้ทำงาน การอนุญาตให้องค์การบริหารส่วนตำบลยกเว้นหรือผ่อนผันการปฏิบัติตามระเบียบที่ผู้กำกับดูแลเป็นผู้ออก เป็นต้น 3. การมีคำสั่งทางปกครองหรือออกกฎเพื่อกำกับดูแลการออกข้อบังคับตำบล ก่อนประกาศใช้บังคับที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การอนุมัติร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย เป็นต้น 4. การกำกับดูแลโดยการใช้การจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือ เช่น การจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นการกำกับดูแลที่เป็นการก้าวล่วงในการตัดสินใจดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

## บทที่ 3

### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง ปัญหาในการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นศึกษากรณี การกำกับดูแลด้านงบประมาณในครั้งนีผู้วิจัยเลือกใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งใช้วิธีการศึกษาจาก เอกสารต่าง ๆ และการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี ซึ่งผู้วิจัยดำเนินการตามระเบียบวิธีวิจัยดังต่อไปนี้

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
3. การเก็บรวบรวมข้อมูล
4. การวิเคราะห์ข้อมูล

#### 1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษานี้ ประกอบด้วย

- 1.1 ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแล องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 คน
- 1.2 ท้องถิ่นจังหวัด จำนวน 1 คน
- 1.3 นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 คน
- 1.4 ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 คน
- 1.5 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 คน
- 1.6 รองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 3 คน
- 1.7 ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 คน
- 1.8 รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 2 คน
- 1.9 ผู้อำนวยการกอง จำนวน 8 คน



## 2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยดำเนินการสร้างเครื่องมือ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 ศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎีต่าง ๆ จากเอกสาร บทความทางวิชาการ กฎหมาย ระเบียบ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ ที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี

2.2 แบบสัมภาษณ์เชิงลึก เป็นแบบสัมภาษณ์ที่มีลักษณะ โครงสร้างเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี พร้อมข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไข

## 3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยมีขั้นตอนดังนี้

3.1 จัดเก็บข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติ ระเบียบ รายงานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความทางวิชาการ รายงานการประชุม สื่ออิเล็กทรอนิกส์ ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี

3.2 การสัมภาษณ์แบบเชิงลึก ดำเนินการดังนี้

3.2.1 จัดทำหนังสือขอความอนุเคราะห์ในการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์อย่างเป็นทางการไปยังหน่วยงานที่เป็นแหล่งข้อมูล โดยนัดหมาย วัน เวลา และสถานที่ในการสัมภาษณ์

3.2.2 ติดต่อประสานงานเพื่อตรวจสอบ และยืนยัน วัน เวลา และสถานที่สัมภาษณ์ให้แน่นอนอีกครั้งหนึ่ง

3.2.3 ดำเนินการสัมภาษณ์ตามที่นัดหมาย

#### 4. การวิเคราะห์ข้อมูล

4.1 การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี

4.2 ข้อมูลจากกรณีศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี จากการสัมภาษณ์ ใช้วิธีการวิเคราะห์และนำเสนอผลการศึกษาโดยการพรรณนาวิเคราะห์ และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ มาวิเคราะห์โดยเชื่อมโยงกับเนื้อหาตลอดจนแนวคิดทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง



## บทที่ 4

### ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

จากการรวบรวมข้อมูลผู้ศึกษาได้แบ่งผลการวิเคราะห์ข้อมูลในประเด็นต่างๆ ตามกรอบแนวคิดที่ได้กำหนดไว้ สรุปปัญหาที่เกิดขึ้นได้ดังนี้

#### 1. นโยบายการกระจายอำนาจ

##### 1.1 การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านงบประมาณไม่เป็นไปตามหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550

รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 หมวด 9 มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 โดยสาระสำคัญได้บัญญัติไว้ว่า มาตรา 281 “ภายใต้มาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาในพื้นที่ ท้องถิ่นใดที่มีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” มาตรา 282 การกำกับดูแลท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น และมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้” ซึ่งจากการสัมภาษณ์ คณะผู้บริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และข้าราชการ โดยสรุปส่วนใหญ่เห็นว่าการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านงบประมาณไม่เป็นไปตามหลักของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจในการกำกับดูแลมากเกินไป ซึ่งคณะผู้บริหารประกอบด้วยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี และรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดให้ความเห็นว่า “หลักการปกครองท้องถิ่นคือท้องถิ่นต้องมีอิสระในการบริหารจัดการด้วยตนเองทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ระเบียบที่พึงกระทำได้ปัจจุบันการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เป็นไปตามหลักของการปกครองส่วนท้องถิ่นมากนักหากจะพิจารณาถึง กฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง” (วิทยา คุณปลื้ม 2554) ขณะที่รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็มีความเห็นไปในแนวทิศทางเดียวกันคือ “ไม่เป็นไปตามหลักของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจในการกำกับดูแลมากเกินไปโดยไม่คำนึงถึงขอบเขตของกฎหมาย ระเบียบ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ”

(เรวัต ผลลูกอินทร์ 2553) “ไม่เป็นไปตามหลักของการปกครองท้องถิ่นปัจจุบัน การกำกับดูแลไม่เป็นไปตามหลักของการปกครองท้องถิ่นเนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดไปสร้างขบวนการขึ้นตอนการกำกับดูแลมากเกินไป” (รณเทพ อนุวัฒน์ 2553) ความเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเช่นเดียวกับรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดท่านนี้เช่นกันว่า “โดยภาพรวมไม่น่าจะขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามการที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดสรรงบประมาณตามนโยบาย กฎระเบียบในบางเรื่องอาจทำให้ดูเหมือนว่าอำนาจในการจัดสรรงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องอยู่ในการกำกับดูแลของภาครัฐ” (จารุวัฒน์ สุขพันธุ์ถาวร 2554)

ในส่วนของผู้ว่าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นว่า “การกำกับดูแลขึ้นอยู่กับการวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจตามระเบียบที่เกี่ยวข้องจากส่วนกลางแล้วฉะนั้นการวินิจฉัยสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดให้ท้องถิ่นดำเนินการตาม โครงการต่างๆเห็นว่าชอบตามกฎหมายแล้ว” (ชุมพล ชิตวิเศษ 2553) จะเห็นว่าความเห็นของปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมองว่าขึ้นอยู่กับ “คำวินิจฉัย” ซึ่งก็จะขัดแย้งกับความเห็นของคณะผู้บริหารและผู้ให้ความเห็นส่วนใหญ่ ซึ่งปัญหาของประเด็นนี้ก็คือผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจมากเกินไปถึงแม้ว่าการกำกับนั้นจะเป็นไปตามระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องก็ตาม แต่สำหรับผู้ที่ปฏิบัติงานเป็นประจำอย่างผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับงบประมาณ โดยตรงก็ยังเห็นว่า “ไม่เป็นไปตามหลักการปกครองท้องถิ่นและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 เห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามามีบทบาทในการบริหารงานของท้องถิ่นโดยไม่คำนึงถึงขอบเขตอำนาจในการกำกับดูแล” (ณัฐนิชา ยอดยิ่ง 2553) ซึ่งก็สอดคล้องกับผู้อำนวยการกองส่งเสริมคุณภาพชีวิตก็มีความเห็นไปในแนวทางเดียวกันคือ “ไม่เป็นไปตามหลักการปกครองท้องถิ่นและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามามีบทบาทในการบริหารงานของท้องถิ่นโดยไม่คำนึงถึงขอบเขตอำนาจในการกำกับดูแล” (บุญถม รัตนอาภา 2553) เช่นเดียวกับผู้อำนวยการกองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็มีความเห็นว่า “ไม่เป็นไปตามหลักการปกครองท้องถิ่นและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามามีบทบาทในการบริหารงานของท้องถิ่นโดยไม่คำนึงถึงขอบเขตอำนาจในการกำกับดูแล” (รัชনী สุวรรณกิจ 2553) ซึ่งผู้อำนวยการกองพัสดุและทรัพย์สินก็มีความเห็นว่าเช่นเดียวกันคือเห็นว่า “ไม่เป็นไปตามหลักการปกครองท้องถิ่นและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามามีบทบาทในการบริหารงานของท้องถิ่นโดยไม่คำนึงถึงขอบเขตอำนาจในการกำกับดูแล” (สายชล เนื่องจำนง 2553)

จากความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานดังกล่าวข้างต้น เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐบาล (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) ที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 จะเห็นได้ว่านโยบายนั้นไม่สอดคล้องกับประกาศที่ให้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดไว้คือ

ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดอำนาจ และหน้าที่ ในการจัดการระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ.2546 “ข้อ 4 หากมีปัญหา ข้อขัดข้อง ในการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กำหนดไว้ในข้อ 1 ข้อ 2 และข้อ 3 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยและดำเนินการตามประกาศนี้” ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกยุคทุกสมัยก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงสาระสำคัญตามประกาศฉบับนี้ก็แสดงให้เห็นว่าคงให้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการวินิจฉัย ซึ่งก็หมายความว่าผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังมีอำนาจเต็มในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ดี

บทสัมภาษณ์ นางประณีต ถาวร รองเลขาธิการสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย กับ หนังสือพิมพ์ อปท.นิวส์ ฉบับที่ 95 วันที่ 16 - 30 มิถุนายน 2553

อปท.นิวส์ : เราควรจะไปแก้ไขปรับปรุงในเรื่องอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด กับนายอำเภอหรือไม่

นางประณีตฯ : อำนาจของผู้ว่าฯ และนายอำเภอมีแค่การกำกับดูแลอย่างเดียว แต่ที่เรากังวลกันอยู่ก็คือการใช้อำนาจเกินขอบเขตเกินความพอดี ยกตัวอย่างนายอำเภอบางแห่งใช้ อำนาจกำกับดูแล อบต.หรือเทศบาลตำบลมากเกินไป เพราะไม่รู้ว่าตัวเองยืนอยู่ตรงไหนคิดว่า เขาทำอย่างนี้ได้ ซึ่งที่ผ่านมาเราก็ต้องทำความเข้าใจกันอยู่เรื่อยๆ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเอง ต้องแจ้งไปทางผู้ว่าฯ และนายอำเภอว่า สิ่งการอะไรก็ควรที่จะอยู่ในขอบเขตกันหน่อย อย่างน้อยก็ดู กฎหมายเสียบ้าง เพื่อจะได้ใช้อำนาจหน้าที่ของตนได้อย่างถูกต้อง อย่างนายอำเภอบางคนก็มองว่า เรื่องการบริหารบุคคลต้องผ่านเขา แต่จริงๆ โดยอำนาจมันไม่ใช่ ต้องทำความเข้าใจเพราะที่จริงแล้ว มันเป็นเรื่องของกรรมการระดับจังหวัด แต่ตามระบบต้องผ่านนายอำเภอก่อนนายอำเภอก็จะให้ความเห็นอะไรบ้างแต่ไม่มีสิทธิ์จะไปตัดสินใจ เพราะเดี๋ยวนี้เราบริหารบุคคลในรูปของกรรมการหมด นายอำเภอไม่ได้เป็นผู้ใช้อำนาจแค่ต้องเสนอผ่านตามรายงาน”

อีกเหตุผลหนึ่งที่สนับสนุนประเด็นนี้ก็คือ ผลการวิจัยของสถาบันวิจัยและให้ คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ “การปรับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ข้อ 4.1.7 ปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นมีมากเกินสมควร “ในประเด็นนี้จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารท้องถิ่น และข้าราชการ ผู้ปฏิบัติงานเห็นว่า ปัจจุบันท้องถิ่นไม่ค่อยมีอิสระในการดำเนินงาน โดยจะมีการตรวจสอบอย่าง เข้มข้นจากระเบียบต่าง ๆ ที่ส่วนกลางออกมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการใช้จ่ายเงินที่สร้างขึ้นตอน ต่างๆ มากจนเกินไป การกำกับดูแลที่มากนี้ทำให้ท้องถิ่นต้องใช้เวลาส่วนใหญ่ไปกับงานเอกสาร การรายงานผลการปฏิบัติงานตามประกาศ ระเบียบ คำสั่งต่างๆ อีกทั้งยังมีการเปลี่ยนแปลงขั้นตอน วิธีการทำงานบ่อยครั้ง ทำให้การกำกับดูแลบางกรณีกลายเป็นการบังคับบัญชาไป ซึ่งไม่ได้สร้าง ประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้เกิดขึ้นในการทำงานที่ต้องใช้ความรวดเร็วในโลกยุคปัจจุบัน เพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชน”

สรุปโดยภาพรวมแล้วทั้งคณะผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น และข้าราชการท้องถิ่น ตลอดจนจากบทสัมภาษณ์ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นและงานวิจัยแล้วส่วนใหญ่เห็นว่าการกำกับ ดูแลในด้านงบประมาณไม่เป็นไปตามหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 เพราะทุกคนเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจในการกำกับดูแลเสมือนกับ “เป็นผู้บังคับบัญชา”

1.2 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของผู้ว่าราชการจังหวัดในด้าน งบประมาณมีปัญหา

องค์กรบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีงบประมาณ และบุคลากร อำนาจหน้าที่ ในการบริหารเป็นของตนเอง แต่การ บริหารงานขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดนั้นต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกเรื่องไม่ว่าจะเป็น ด้านบุคลากร งบประมาณ และการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่

จากการสัมภาษณ์ของผู้ที่เกี่ยวข้องนั้นส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการกำกับดูแลของ ผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านงบประมาณนั้นมีปัญหา ซึ่งคณะผู้บริหารประกอบด้วยนายกองค์กร บริหารส่วนจังหวัดชลบุรี และรองนายกองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดให้ ความเห็นว่า “การกำกับดูแลด้านงบประมาณนั้นถึงแม้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะไม่มีบทบาทโดยตรง แต่ก็มีส่วนที่มีบทบาททางอ้อม เช่น การขอรับการสนับสนุนงบประมาณ ” (วิทยา คุณปลื้ม 2554) รองนายกองค์กรบริหารส่วนจังหวัดท่านเห็นว่า “มีปัญหาพอสมควร เพราะท้องถิ่นไม่มีอิสระอย่าง แท้จริง จะเห็นได้ว่าในแต่ละปีจังหวัดจะของงบประมาณจากองค์กรบริหารส่วนจังหวัดเป็นประจำ และบางโครงการก็เป็นอำนาจหน้าที่ของจังหวัดที่จะต้องดำเนินการเอง ซึ่งไม่ตรงกับอำนาจหน้าที่ ของท้องถิ่นแต่ก็ต้องจัดสรรให้” (เรวัต ผลลูกอินทร์ 2553) “มีปัญหา เพราะไม่มีอิสระอย่างแท้จริง จะเห็นได้ว่าบางจังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะเสนอโครงการแทรกมาตลอดเพื่อแลกกับการ เห็นชอบของข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย จะเห็นได้ว่าบางโครงการก็ไม่เกิดประโยชน์กับ



ประชาชนโดยตรงแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าในฐานะผู้กำกับเห็นว่ามีความจำเป็นแต่ไม่ทราบว่าจะใช้งบประมาณจากที่ไหนก็เสนอโครงการขอมาร” (รณเทพ อนุวัฒน์ 2553) ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็มีความเห็นสอดคล้องกับรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเห็นว่า “มีบ้างในทางปฏิบัติไม่มีปัญหาแต่ในระดับนโยบายอาจติดขัดเรื่องการจัดสรรงบประมาณในส่วน

ของรายละเอียดปลีกย่อย และกฎระเบียบบางเรื่องอาจดูไม่มีเหตุผลมากนัก”

(จารุวัฒน์ สุขพันธุ์ถาวร 2554)

ในส่วนของผู้ว่าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกันว่าการกำกับดูแลในด้านงบประมาณมีปัญหา “มีปัญหาบางเรื่อง งบประมาณจะมีในส่วนของเงินอุดหนุนเป็นหลักที่ท้องถิ่นควบคุมไว้เบ็ดเสร็จเลยผู้ว่าราชการจังหวัดจะดูแลการสนับสนุนงบประมาณของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และของจังหวัดเองด้วย บางครั้งท้องถิ่นมีความเห็นอีกอย่างหนึ่ง เพราะว่าเป็นเรื่องของการเมืองที่จะต้องดูแลประชาชนในพื้นที่ แต่ระเบียบ กฎหมายไม่ให้เพราะว่าผู้ว่าราชการจังหวัดอาจจะพิจารณาว่าไม่เหมาะสม แต่ท้องถิ่นเห็นว่าเป็นความเดือดร้อนของประชาชนที่จะต้องจัดสรรให้” (วันชัย หงษ์สฤติชัย 2553) ผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณเห็นว่า “มีปัญหาในการกำกับดูแลเพราะว่าผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจในการกำกับดูแลมากเกินไป”(ณัฐจิรา ยอดยิ่ง 2553) ซึ่งความเห็นของผู้อำนวยการกองส่งเสริมคุณภาพชีวิตเห็นว่า “มีปัญหาในการกำกับดูแลเนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีมีงบประมาณในการดำเนินการเป็นจำนวนมากจึงทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการ” (บุญถม รัตนอาภา 2553)

สำหรับความเห็นของผู้อำนวยการกองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้อำนวยการกองพัสดุและทรัพย์สิน และหัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความคิดเห็นเป็นแนวทางเดียวกันว่า “มีปัญหาบ้าง เนื่องจากทำให้มองว่าไม่ได้เป็นการกระจายอำนาจตามกฎหมายซึ่งมีทั้งข้อดีและข้อเสีย”(รัชนิย์ สุวรรณกิจ 2553) “มีปัญหา เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจในการกำกับดูแลมากเกินไป” (สายชล เนื่องจำนงค์ 2553) “มีปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น จังหวัดขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจังหวัดแจ้งว่าได้พิจารณาแล้วเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเป็นประโยชน์ต่อประชาชน ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็พิจารณาให้การอุดหนุน แต่เมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ กลับมีการทักท้วงว่าการตั้งงบประมาณดังกล่าวเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบ และให้เรียกเงินคืน เป็นต้น” (นิรมล สิทธิไกรพงษ์ 2553)

เหตุผลที่สนับสนุนความเห็นในประเด็นนี้ก็คือ หนังสือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ภูมิภาคที่ 2 ที่ ตผ 0030 ขบ/1636 ลงวันที่ 30 กันยายน 2553 ได้ทักท้วงโครงการเข้าถึงประชาชน และตรวจติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล ซึ่งเป็นโครงการที่จังหวัดชลบุรี ขอรับการ

สนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี ซึ่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่าโครงการดังกล่าวได้กำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดชลบุรีตามที่กฎหมายกำหนด ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี จึงให้เรียกเงินคืน

สรุปนักการเมืองท้องถิ่นทั้ง คณะผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น และข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นว่าการกำกับดูแลของรัฐต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในงบประมาณนั้นมีปัญหาพอสมควร ทำให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นที่พึงกระทำได้ทำให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดโอกาสในการพัฒนาเท่าที่ควรจะเป็น

### 1.3 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณ

การพัฒนาท้องถิ่นนั้นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของการพัฒนาก็คือ งบประมาณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีก็เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อความผาสุกของประชาชน หากแต่การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงานก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล ดังนั้นการจัดสรรงบประมาณส่วนหนึ่งก็ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยเช่นกันกล่าวคือผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณด้วย ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความเห็นว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงทำให้มีบทบาทตามกฎหมาย ระเบียบที่พึงกระทำได้จึงทำให้มีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณบ้างพอสมควร” (วิทยา คุณปลื้ม 2554) ซึ่งประเด็นนี้รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็มีความเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณพอสมควรกล่าวคือ “มีบทบาทในฐานะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแลท้องถิ่นอาจใช้อำนาจโดยผ่านกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น การพิจารณาโครงการต่าง ๆ ที่อยู่นอกเหนือหลักเกณฑ์ที่ท้องถิ่นจะกระทำได้ โดยผ่านกระบวนการของคณะอนุกรรมการกระจายอำนาจระดับจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานอยู่” (เรวัต ผลลูกอินทร์ 2553) ซึ่งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดท่านนี้ก็มีความเห็นคล้ายกันกล่าวคือ “ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีบทบาทโดยตรงแต่งบประมาณของท้องถิ่นก็ต้องดำเนินโครงการที่จังหวัดร้องขอของงบประมาณด้วย” (พิสุทธิพิदानุสรณ์ 2553) “ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทพอประมาณตามประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจที่ให้อำนาจไว้” (รณเทพ อนุวัฒน์ 2553) ซึ่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็มีความเห็นสอดคล้องกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเช่นกันและก็ยังมองว่าปัจจุบันประเทศไทยยังยึดถือระบบเจ้าขุนมูลนายอยู่กล่าวคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้เกียรติผู้กำกับดูแลก็คือผู้ว่าราชการจังหวัดนั่นเอง “มีบทบาทพอสมควรเพราะการจัดสรรงบประมาณภายใต้การกำกับของภาครัฐผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดและในบริบท

ของสังคมไทยที่มักจะให้เกิดผู้ปกครองบ้านเมือง ทำให้บทบาทของภาครัฐเข้ามามีส่วนในการบริหารจัดการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพอสมควร” (จารุวัฒน์ สุขพันธุ์ถาวร 2554) “ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทพอสมควร เพราะมีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบ้างที่จะเสนอโครงการขอรับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล เช่น การรณรงค์ลดอุบัติเหตุช่วงเทศกาลต่าง ๆ” (วุฒิกกร รักวงษ์อาชีพ 2554)

สำหรับในความเห็นของผู้ว่าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่ก็มีความเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่นมากพอสมควร เช่น รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณบ้าง เช่น การขอเงินอุดหนุน ส่วนราชการ องค์กรนิติบุคคล ส่วนกลาง เจตนา mong ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบจะได้ดูแลจัดสรรให้ถูกว่าใครได้ไปเท่าไร ใครขอมาจะเองงบประมาณที่ไหนมาให้” (พินิจ ราชวัฒน์ 2553) สำหรับผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติโดยตรงเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนา และงบประมาณเห็นว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดต้องตรวจสอบระเบียบที่เกี่ยวข้องก่อนที่จะให้ท้องถิ่นดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ได้” (ณัฐธินา ยอดยิ่ง 2553) และความเห็นของผู้อำนวยการกองคลังก็มีความเห็นคล้ายกับผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณกล่าวคือเป็นไปตามระเบียบที่พึงกระทำได้เช่นกัน “มีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณ โดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการกำกับดูแลท้องถิ่น ดังนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ภายใต้อำนาจหน้าที่ที่พึงจะกระทำได้” (เมตตา โสตะ 2553) ผู้อำนวยการกองส่งเสริมคุณภาพชีวิตก็เห็นว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทมากในการจัดสรรงบประมาณ ในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแล เพราะบางโครงการที่ท้องถิ่นเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อประชาชนแต่ไม่มีระเบียบการปฏิบัติที่ชัดเจนท้องถิ่นก็มีความจำเป็นที่จะต้องขออนุมัติยกเว้นการดำเนินการตามระเบียบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อดำเนินการตามโครงการนั้นๆ” (บุญถม รัตนอาภา 2553) ในส่วนของผู้อำนวยการกองช่างถึงแม้จะมองว่าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีบทบาทในการจัดสรรแต่ก็มีบทบาทในฐานะประธานคณะกรรมการระดับจังหวัดก็มีผลเช่นกัน “ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่น กรณีที่ใช้งบประมาณตามอำนาจหน้าที่ กรณีที่จัดสรรงบประมาณให้กับส่วนราชการอื่น ๆ ที่ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะใช้บทบาทในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดสรรงบประมาณในฐานะประธานคณะกรรมการกระจายอำนาจระดับจังหวัด” (จิรยุทธ อินทาวรี 2553) นอกจากนี้ผู้อำนวยการกองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้อำนวยการกองพัสดุและทรัพย์สิน หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดรวมทั้งรักษาการผู้อำนวยการกองการศึกษา ก็มีความเห็นสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกันกล่าวคือ “มีบทบาท เพราะการดำเนินการตาม

โครงการต่าง ๆ ต้องอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ที่จะกระทำได้แต่ก็มีบางโครงการที่หน่วยงานต่าง ๆ ขอบมา ซึ่งอยู่กนอเหนือจากอำนาจหน้าที่ที่พึงกระทำได้แต่เพื่อประโยชน์โดยรวมของประชาชนส่วนใหญ่ ก็ต้องขออนุมัติยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบต่อผู้ว่าราชการจังหวัด” (รัชนิย์ สุวรรณกิจ 2553) “มีบทบาทมากพอสมควร เช่น การยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบต่าง ๆ ในการจัดทำงบประมาณ” (สายชล เนื่องจำนงค์ 2553) “มีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณค่อนข้างมาก ทั้งตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2541 และแก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับและประกาศ คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ และในส่วนของหนังสือสั่งการจากจังหวัดชลบุรีที่ต้องถือปฏิบัติ เช่น หนังสือที่ ขบ 0037.3/8254 ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2553 เรื่อง ชักซ้อมแนวทางการสนับสนุน งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดไว้” (นิรมล สิทธิไกรพงษ์ 2553) “มีบทบาท เนื่องจากเป็นผู้ควบคุมดูแล การใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ เพื่อพัฒนาจังหวัด” (บำรุง สุวรรณโชติ 2553)

สรุปโดยรวมทั้งคณะผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น และข้าราชการท้องถิ่นเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณมากเนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นผู้ กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย ประกอบด้วย กฎ ระเบียบ ที่กระทรวงมหาดไทย ให้ท้องถิ่นถือปฏิบัตินั้นก็ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบได้

## 2. กฎหมาย ระเบียบ ที่เกี่ยวข้อง

2.1 กฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการที่รัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือปฏิบัติในด้านงบประมาณมีปัญหา

กฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ ในการดำเนินกิจกรรมตามอำนาจหน้าที่นั้นมีหลายฉบับ และหลายกระทรวงด้วยกันซึ่งบุคคล ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติทั้งคณะผู้บริหาร ข้าราชการ และฝ่ายสภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ส่วนใหญ่เห็นว่ามีปัญหาในการปฏิบัติงานดังที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แสดงความเห็น ไว้กล่าวคือ “กฎ ระเบียบ ตลอดจนหนังสือสั่งการที่ให้ท้องถิ่นถือปฏิบัตินั้นมีหลายฉบับ และแต่ละ ฉบับก็ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบจึงทำให้มีช่องว่างในการ ปฏิบัติและการสั่งการ” (วิทยา คุณปลื้ม 2554) ซึ่งความเห็นนี้ได้สอดคล้องกับความเห็นของรอง นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสามท่านก็มีความเห็นสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกันว่า กฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการต่าง ๆ หลายฉบับมีปัญหา “กฎหมาย ระเบียบ และหนังสือ สั่งการที่รัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัตินั้นมีมากเกินไป ประกอบกับกฎระเบียบต่าง ๆ เหล่านี้ก็มีช่องว่างให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบได้”

(เรวัต ผลลูกอินทร์ 2553) “กฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการที่รัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติมีมากเกินไปทำให้การปฏิบัติมีปัญหา” (พิสุทธิ ปิตานุสรณ์ 2553) “มีปัญหาเพราะว่าหนังสือสั่งการบางเรื่องมีผลทางด้านจิตใจของฝ่ายราชการ เพราะเป็นเรื่องของการใช้อำนาจของหน่วยงานภาครัฐ ที่มีการวางแนวทางในการปฏิบัติและให้ท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม” หากการให้ปฏิบัติอยู่ในอำนาจหน้าที่ก็ไม่ผิด แต่การวางแนวทางปฏิบัติ เช่น ระเบียบเงินอุดหนุนส่วนกลางไม่ควรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพราะจะต้องบอกเอาไว้แล้วจะเอาไปทำอะไรควรจะปล่อยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระ เพราะปัญหาของประชาชนต้องถูกแก้ไขโดยประชาชน” (รณเทพ อนุวัฒน์ 2553) สำหรับประชาชนสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็มีความเห็นว่า “กฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการมีปัญหาเช่นกันพอสมควรกล่าวคือ กฎระเบียบในบางเรื่องดูเสมือนไม่มีเหตุผลรองรับ” เช่น อบจ. ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อก่อสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานของโรงเรียนในความดูแลของสำนักงานคณะกรรมการขั้นพื้นฐานแต่สนับสนุนในสื่อการเรียนการสอนได้ (จารุวัฒน์ สุขพันธุ์ถาวร 2554)

ในส่วนของผู้บริหารปฏิบัติงานในตำแหน่งต่างๆ ส่วนใหญ่เห็นว่า กฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการหลายฉบับมีปัญหาในการปฏิบัติงาน กล่าวคือ รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นว่า “ระเบียบบางเรื่องไม่เหมาะสมกับท้องถิ่น บางเรื่องท้องถิ่นเห็นว่าควรที่จะดำเนินการได้ โดยอาศัยระเบียบที่เปิดช่องไว้ แต่ทางข้อกฎหมายมีลักษณะเคร่งครัด ทำให้งานไม่คล่องตัวทำงานล่าช้า” (วันชัย หงษ์สถิตย์ 2553) สำหรับผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณเห็นว่า “ระเบียบ หนังสือสั่งการมีปัญหา เช่น หนังสือสั่งการบางเรื่องเป็นการสั่งการให้ท้องถิ่นถือปฏิบัติตามหลักวิชาการ แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้” ได้แก่ เรื่อง การประสานแผน เป็นต้น อีกประการหนึ่ง ได้แก่ ความไม่ชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่เกินศักยภาพโครงการทุกประเภท ทำให้หมดจึงทำให้กลายเป็นเรื่องผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง” (ณัฐจิรา ยอดยิ่ง 2553) ผู้อำนวยการกองคลังเห็นว่า “กฎหมาย ระเบียบ มีปัญหาอยู่บ้างพอสมควร” ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องหลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ให้สิทธิผู้รับทุนตั้งแต่ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการ พนักงานจ้าง รวมตลอดถึงลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ถ้ามองในความเสมอภาคของบุคคลก็ถือว่ามีความดี แต่ถ้ามองในด้านการพัฒนาบุคลากรขององค์กรจะเห็นได้ว่าถ้ามีการให้ทุนการศึกษาแก่ผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น พนักงานจ้าง ก็จะเป็นการไม่ยุติธรรมกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นซึ่งจะต้องอยู่กับท้องถิ่นนั้น ๆ ไปจนกว่าจะเกษียณอายุราชการ แต่สำหรับผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น



และพนักงานจ้าง ซึ่งจะอยู่ตามวาระคือ 4 ปี ก็จะต้องเปลี่ยนผู้บริหารใหม่แล้ว และพนักงานจ้างก็จะหมดสัญญาอยู่กับท้องถิ่นคราวละ 4 ปี (เมตตา โสตะ 2553) “กฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการไม่ทันสมัย และไม่ทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบัน” เช่น การช่วยเหลือประชาชนได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติก็ต้องรอให้มีประกาศภัยพิบัติก่อน ทั้งๆ ที่ประชาชนกำลังเดือดร้อน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถใช้งบประมาณได้ทันที จนภัยหมดจึงจะใช้งบประมาณตามหลังไปแก้ไข เพราะต้องรอระเบียบที่กำหนดไว้ (จริยยุทธ อินทวาริ 2553) จากความเห็นของผู้อำนวยการกองช่างได้กล่าวไว้แล้วก็มีผู้อำนวยการอีกหลายท่านที่เห็นว่ากฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการมีปัญหา เช่น ผู้อำนวยการกองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นว่า “มีปัญหาบ้างพอสมควร เนื่องจาก กฎหมาย และกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ให้ท้องถิ่นถือปฏิบัติมีมากมายหลายฉบับด้วยกัน ประกอบกับมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา” (รัชนิย์ สุวรรณกิจ 2553) ผู้อำนวยการกองพัสดุและทรัพย์สินเห็นว่า “มีปัญหาพอสมควร เพราะระเบียบ หนังสือสั่งการบางเรื่องเป็นการสั่งการให้ท้องถิ่นถือปฏิบัติตามหลักวิชาการ แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้” (สายชล เนื่องจำนงค์ 2553) รักษาการผู้อำนวยการกองการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ก็มีความเห็นไปในแนวทางเดียวกันคือ “เห็นว่ามีปัญหา เนื่องจาก กฎหมาย ระเบียบ ที่บังคับใช้นั้นส่วนกลางเป็นผู้ออกบังคับใช้ทั้งหมดท้องถิ่นไม่ได้มีส่วนร่วม” จึงเห็นว่าไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ระบุว่ารัฐจะต้องสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนสู่การกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น (บำรุง สุวรรณ โขติ 2553)

กล่าวโดยสรุปเมื่อประมวลความเห็นของบุคคลต่างๆข้างต้นแล้วส่วนใหญ่เห็นว่ากฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติมีปัญหาลำหรับระเบียบที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ถือปฏิบัติในการจัดทำงบประมาณก็คือ

2.1.1 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2541 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2543 ข้อ 4. ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1) อำนาจในการรักษาการตามระเบียบ การตีความ วินิจฉัยปัญหาการยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบ การกำหนดหลักเกณฑ์ และกำหนดวิธีปฏิบัติ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบ โดยระเบียบดังกล่าวกำหนดให้เป็นอำนาจของปลัดกระทรวงมหาดไทย และปลัดกระทรวงมหาดไทยอาจมอบอำนาจเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้

2) อำนาจให้ความเห็นชอบร่างงบประมาณรายจ่ายของสภาท้องถิ่น โดยระเบียบดังกล่าว กำหนดให้การพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างงบประมาณรายจ่ายของ



สภาท้องถิ่น และการอนุมัติร่างงบประมาณรายจ่ายของผู้มีอำนาจอนุมัติให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

2.1.2 ระเบียบว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ข้อ 5 ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามระเบียบนี้ และให้อำนาจตีความวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบ และให้มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบนี้ ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยกเว้นหรือผ่อนผันการปฏิบัติตามระเบียบนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเขตจังหวัด แล้วรายงานกระทรวงมหาดไทยทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ยกเว้นหรือผ่อนผัน

เมื่อพิจารณา ระเบียบทั้งสองฉบับดังกล่าวข้างต้นแล้วจะเห็นว่าระเบียบทั้งสองฉบับให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบได้ ซึ่งผู้ศึกษาขอยกเป็นกรณีตัวอย่างที่เป็นเหตุผลสนับสนุนถึงการกระทำดังกล่าวที่จังหวัดชลบุรีขอรับการสนับสนุนงบประมาณ และใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวคือ

หนังสือด่วนที่สุด ที่ ชบ 0016.2(ศตส.จ)/345 ลงวันที่ 20 ธันวาคม 2553 เรื่อง โครงการขอรับเงินอุดหนุนเพื่อเพิ่มศักยภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาเสพติดของ ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัดชลบุรี ซึ่งโครงการดังกล่าวเป็นนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี จำนวน 6,000,000 บาท สรุปสาระสำคัญของหนังสือฉบับดังกล่าว คือ

1). ให้พิจารณาดำเนินการ โอนเงินงบประมาณรายจ่าย หรือเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงประกอบงบประมาณรายจ่ายในส่วนที่ยังไม่จำเป็นต้องใช้ไปตั้งจ่ายสำหรับ โครงการดังกล่าวฯ โดยถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2543

2). อนุมัติยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อ 22 กล่าวคือ ไม่ต้องใช้แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณ ทั้งนี้ โดยอาศัยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2543 ข้อ 4 ประกอบคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 393/2541 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2541

3). อนุมัติยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบฯ ข้อ 25 กล่าวคือไม่ต้องใช้แผนพัฒนาสามปีเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมฯ

สรุปเมื่อพิจารณาสาระสำคัญของหนังสือฉบับดังกล่าว ประกอบกับความเห็น คณะผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น และข้าราชการท้องถิ่น แล้วจะเห็นว่า การให้อำนาจผู้ว่าราชการ จังหวัดในการยกเว้นการปฏิบัติตาม กฎ ระเบียบต่างๆ นั้นจะทำให้กระทบถึงการดำเนินงานของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของ ประชาชนอีกหลายโครงการ และที่สำคัญจะทำให้การจัดทำงบประมาณไม่เป็นไปตามแผนพัฒนา ที่วางไว้และไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

2.2 ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณายกเว้นการปฏิบัติตาม กฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ในด้านงบประมาณไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน

กระทรวงมหาดไทยให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการยกเว้นการปฏิบัติตาม ระเบียบต่างๆ ซึ่งการมอบอำนาจนั้นก็เปรียบเสมือนดาบสองคมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หากการยกเว้นนั้นเพื่อประโยชน์โดยรวมของประชาชนก็จะดีแต่หากเป็นไปเพื่อประโยชน์ของกลุ่ม บุคคลใดบุคคลหนึ่งก็จะทำให้ท้องถิ่นเสียประโยชน์ ซึ่งจากการให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดยกเว้น การปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบต่างๆ นั้นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องส่วนใหญ่เห็นว่าควรมีขอบเขตที่ชัดเจน หากไม่เช่นนั้นแล้วก็จะกระทบต่อการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นได้ ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วน จังหวัดในฐานะผู้ปฏิบัติงานเช่นกันได้ให้ความเห็นว่า “การยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบควรมี ขอบเขตที่ชัดเจน” เพราะการให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถดำเนิน กิจกรรมให้เป็นไปตามแผนและงบประมาณที่วางไว้” (วิทยา คุณปลื้ม 2554) ซึ่งความเห็นของ รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็มีความเห็นไปในแนวทางเดียวกันกล่าวคือ “ควรมีขอบเขต ที่ชัดเจน เพราะหากให้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการยกเว้นระเบียบมากเกินไปก็จะทำให้ ไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น” (เรวัต ผลลูกอินทร์ 2553) “ควรมีขอบเขตที่ชัดเจน เพราะการขอยกเว้นระเบียบไม่ใช่เป็นการขอยกเว้นอำนาจหน้าที่ บางที่ใช้อำนาจมากเกินไป” (รณเทพ อนุวัฒน์ 2553)

สำหรับประเด็นนี้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ยังมีความเห็นว่าการ ยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบต่างๆ นั้นควรมีขอบเขตที่ชัดเจนเพื่อให้เกิดความคล่องตัว และความชัดเจนในการปฏิบัติงาน คือ ความเห็นของรองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดพร้อม ด้วยผู้อำนวยการอีกหลายๆ ท่านก็มีความเห็นสอดคล้องกันว่าควรมีขอบเขตที่ชัดเจนกล่าวคือ “ควรมีขอบเขตที่ชัดเจน การให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดไว้บางครั้งผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติ แต่ก็มีเงื่อนไข” ทั้งนี้จะต้องเป็นไปตามระเบียบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งก็ทำให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องมาคัดกรองอีกน่าจะระบุไปเลยไหน ๆ ก็เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการ

จังหวัดอยู่แล้ว (วันชัย หงษ์สถิตย์ 2553) “เห็นว่าควรมีขอบเขตที่ชัดเจนระเบียบกฎหมายส่วนใหญ่จะมีช่องว่างให้ในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามระเบียบ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องใช้ดุลยพินิจในฐานะผู้กำกับดูแลว่าสมควรที่จะยกเว้นได้หรือไม่” (ณัฐธินา ยอดยิ่ง 2553) “ควรมีขอบเขตที่ชัดเจนเพราะการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนจะทำให้ท้องถิ่นสามารถกำหนดบทบาทและภาระหน้าที่ได้อย่างถูกต้องและจะเป็นการกระจายอำนาจการดำเนินงานของท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบอย่างชัดเจนไม่ซ้ำซ้อนกัน” (เมตตา โสตะ 2553) “ควรมีขอบเขตที่ชัดเจน เพราะระเบียบ กฎหมายส่วนใหญ่จะมีช่องว่างให้ในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามระเบียบ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องใช้ดุลยพินิจในฐานะผู้กำกับดูแลว่าสมควรที่จะยกเว้นได้หรือไม่” (บุญถม รัตนอาภา 2553) “ควรมีขอบเขตที่ชัดเจน และเป็นเฉพาะเรื่องที่กฎ ระเบียบ ไม่เปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ” (จิรยุทธ อินทวาริ 2553) “ควรมีขอบเขตที่ชัดเจน เนื่องจาก ระเบียบกฎหมายส่วนใหญ่จะมีช่องว่างให้ในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามระเบียบได้ก็ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบได้” ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับผู้ว่าราชการจังหวัด จะใช้ดุลยพินิจในฐานะผู้กำกับดูแลว่าสมควรที่จะยกเว้นได้หรือไม่ (รัชนิย์ สุวรรณกิจ 2553) “ควรมีขอบเขตที่ชัดเจน เพราะการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนจะทำให้ท้องถิ่นสามารถกำหนดบทบาทและภาระหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง” และจะเป็นการกระจายอำนาจการดำเนินงานของท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบอย่างชัดเจนไม่ซ้ำซ้อนกัน (สายชล เนื่องจางค์ 2553) “ควรมีขอบเขตที่ชัดเจน ซึ่งจะช่วยให้กระบวนการพิจารณาเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และถูกต้อง” (บำรุง สุวรรณ โขติ 2553)

กล่าวโดยสรุปประเด็นนี้ทั้งคณะผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น และข้าราชการท้องถิ่นส่วนใหญ่เห็นว่าการให้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบควรมีขอบเขตที่ชัดเจน เพราะว่าจะเป็นการควบคุมการใช้ดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นไปตามระเบียบที่เกี่ยวข้องได้ถูกต้องที่โดยตรง

### 3. พฤติกรรมของผู้กำกับดูแล

3.1 การให้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบต่าง ๆ มีส่วนทำให้การจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

ประเด็นนี้ทั้งคณะผู้บริหาร สมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ตลอดจนข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานส่วนใหญ่มีความเห็นไปในแนวทางเดียวคือมีส่วนทำให้การจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กล่าวคือ

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นว่า “การให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบต่างๆ นั้นมีส่วนทำให้ท้องถิ่นดำเนินกิจกรรมไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่” (วิทยา คุณปลื้ม 2554) ซึ่งความเห็นของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ให้ความเห็นไปในทิศทางเดียวกันคือ “เห็นว่ามีส่วนพอสมควร” เพราะการปฏิบัติตามระเบียบต้องคำนึงถึงความเหมาะสม หากผู้ว่าราชการจังหวัดยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบโดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมอื่น ๆ ประกอบ แต่เป็นการมุ่งผลประโยชน์ก็จะทำให้การจัดสรรงบประมาณไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ (เรวัต ผลลูกอินทร์ 2553) “มีบ้าง เพราะการดำเนินการดังกล่าวมีส่วนเอื้อประโยชน์ให้กับท้องถิ่น” เช่น มีบางโครงการที่ไม่สามารถดำเนินการได้ ก็เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณายกเว้น (พิสุทธิ์ ปิตานุสรณ์ 2553) “มีส่วนบ้างพอสมควรเพราะการให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลยพินิจมากๆ อันตราย เพราะทำให้การยกเว้นระเบียบ เป็นการยกเว้นอำนาจไปในตัวด้วย และจะเป็นการเปิดช่องทางการใช้อำนาจ เป็นการบังคับบัญชาและเกิดประโยชน์ทับซ้อนขึ้นมา” (รณเทพ อนุวัฒน์ 2553) ในส่วนของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันกับผู้บริหารคือ “เห็นว่ามีส่วนบ้างพอสมควร เพราะการให้อำนาจในการยกเว้นระเบียบของผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะทำให้การดำเนินการไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่” (วุฒิกกร รักรวงษ์อาชีพร 2554)

สำหรับความเห็นของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับประเด็นนี้นั้น มีความเห็นแตกต่างกันไป เช่น รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นว่า “มีส่วนบ้าง เพราะการพัฒนาภายในจังหวัดสิ่งไหนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าจำเป็น และประชาชนเดือดร้อนต้องดำเนินการ หากไม่มีงบประมาณจากส่วนกลาง แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าต้องทำเพื่อประโยชน์โดยส่วนรวมก็ต้องทำ” (พินิจ ราชวัฒน์ 2553) สำหรับรองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกท่านหนึ่งเห็นว่า “หนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยการตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (14 ศ.ก.2547 ที่ มท 0808.2/ว 2611) ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวตามอำนาจหน้าที่” (วันชัย หงษ์สถิตย์ 2553) ผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณเห็นว่า “การจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามอำนาจหน้าที่หรือไม่ขึ้นอยู่กับปฏิบัติและการยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบต้องคำนึงถึงความเหมาะสม ระเบียบ กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง” หากผู้ว่าราชการจังหวัดยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบโดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมอื่น ๆ ประกอบ แต่เป็นการมุ่งผลประโยชน์ก็จะทำให้การจัดสรรงบประมาณไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ (ณัฐธินา ยอดยิ่ง 2553) ซึ่งความเห็นของผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณก็สอดคล้องกับผู้อำนวยการกองคลังคือ “การจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามอำนาจหน้าที่

หรือไม่ขึ้นอยู่กับ การปฏิบัติเพราะการยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบ” ของผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเป็นเสมือนดาบสองคม เช่นด้านหนึ่งก็จะทำให้การดำเนินงานของท้องถิ่นเป็นไปอย่างรวดเร็ว และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี ในทำนองเดียวกันถ้าการยกเว้นระเบียบไปเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียวก็อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่นได้ (เมตตา โสตะ 2553) ความเห็นของผู้อำนวยการกองส่งเสริมคุณภาพชีวิตก็เห็นว่า “ทำให้ไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ เพราะการให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลยพินิจมากๆ เช่น การยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบต่าง ๆ อาจจะเป็นการเปิดช่องทางการใช้อำนาจ และดูเหมือนเป็นการสั่งการและบังคับบัญชา อันอาจทำให้เกิดประโยชน์ทับซ้อนขึ้นมาก็เป็นได้” (บุญถม รัตนอาภา 2553) ความเห็นของผู้อำนวยการกองช่างก็มีความเห็นสอดคล้องกับผู้อำนวยการกองอีกหลายท่านดังกล่าวข้างต้นคือ “เห็นว่าทำให้ไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่เท่าที่ควร เพราะบางครั้งผู้มีหน้าที่ก็ใช้อำนาจที่มีอยู่ในการต่อรองหรือบังคับ ให้กระทำในสิ่งที่ตนเองต้องการ แต่ถ้าผู้มีหน้าที่เป็นผู้มีคุณธรรมปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัดก็ทำให้ระเบียบต่าง ๆ มีความชอบธรรมต่อไป ดังนั้นก็ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของบุคคล” (จิรยุทธ อินทวาริ 2553) ผู้อำนวยการกองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็เห็นว่า “มีบ้างที่ทำให้การจัดสรรงบประมาณไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่เพราะการยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบ ของผู้ว่าราชการจังหวัด แม้ว่าก็จะทำให้การดำเนินงานของท้องถิ่นเป็นไปอย่างรวดเร็วและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดีก็จริง หากแต่การยกเว้นระเบียบที่เอื้อประโยชน์ให้กับบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพียงกลุ่มเดียวก็อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่นได้” (รัชนิย์ สุวรรณกิจ 2553) สำหรับหัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นว่า “บางครั้งการใช้อำนาจไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนผู้มีอำนาจใช้ช่องว่างของกฎหมายเพื่อประโยชน์ของตนเอง ฉะนั้นในบางโครงการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดสรรงบประมาณให้ไปจึงเกิดข้อทักท้วงของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตามมา” (นิรมล สิทธิไกรพงษ์ 2553)

จากความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานส่วนใหญ่เห็นว่า การยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบต่างๆ ของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นทำให้ท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ซึ่งผู้ศึกษาของยกตัวอย่างของหนังสือที่ขอรับการสนับสนุนงบประมาณแต่โครงการดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานต้นสังกัด น่าจะมีงบประมาณในการบริหารจัดการได้ คือ

หนังสือจังหวัดชลบุรี ที่ ขบ 0017/8030 ลงวันที่ 4 เมษายน 2553 เรื่อง ขอรับการสนับสนุนการจัดกิจกรรมวันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จังหวัดชลบุรี ประจำปี 2553 ซึ่งขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี จำนวน 1,326,000 บาท สำระสำคัญของหนังสือ



ฉบับนี้เป็นการจัดกิจกรรมต่างๆ เนื่องในวันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจัดขึ้นเป็นประจำทุกปี เนื่องจากโครงการดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่พึงดำเนินการได้และองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี จึงไม่ได้ตั้งงบประมาณเพื่อการนี้ไว้ จึงมีความจำเป็นต้องขออนุมัติยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดสรรงบประมาณให้จังหวัด

เมื่อพิจารณาจากความเห็นของนักการเมืองท้องถิ่นทั้ง คณะผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น และข้าราชการท้องถิ่น ประกอบกับหนังสือของจังหวัดแล้วเห็นว่าการยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบนั้นส่วนใหญ่เห็นว่ามีผลอย่างมากที่ทำให้การจัดสรรงบประมาณไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ และไม่ปฏิบัติตามแผนพัฒนาของท้องถิ่นที่วางไว้

3.2 การให้ท้องถิ่นใช้ดุลยพินิจในการสนับสนุนงบประมาณ โครงการต่างๆ ที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ให้กับส่วนราชการต่าง ๆ

การให้การสนับสนุนงบประมาณให้กับส่วนราชการต่างๆ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดให้อยู่ในดุลยพินิจของแต่ละท้องถิ่นประเด็นนี้ความเห็นส่วนใหญ่เห็นว่าไม่ถูกต้องซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีเห็นว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นผู้กำกับดูแลท้องถิ่น และทราบดีอยู่แล้วว่าโครงการต่างๆ นั้นท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้หรือไม่ มิใช่ให้ท้องถิ่นนำโครงการนั้นๆ ไปพิจารณาเอง” (วิทยา คุณปลื้ม 2554) ซึ่งความเห็นดังกล่าวก็สอดคล้องกับรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เห็นว่า “ไม่ถูกต้อง เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแลทราบดีอยู่แล้วว่าโครงการต่าง ๆ ที่ขอรับการสนับสนุนนั้นเป็นไปตามอำนาจหน้าที่หรือไม่มิใช่ให้ท้องถิ่นไปพิจารณา” (เรวัต ผลลูกอินทร์ 2553) “ไม่ถูกต้อง เพราะมีบางโครงการที่จังหวัดเสนอขอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการได้ท้องถิ่นก็มีความจำเป็นที่จะต้องจัดสรรให้” (พิศุทธิ์ ปิตานุสรณ์ 2553) ในส่วนของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นว่า “ไม่ถูกต้อง หากมีการเชื่อมโยงเพื่อให้เกิดผลสำเร็จต่อภาพรวมของการพัฒนาเพื่อประชาชนควรมีการแก้ไข ระเบียบ กฎหมายให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง” (วุฒิกิจ รักรวงษ์อาชีวะ 2554)

ในส่วนความเห็นของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดในประเด็นนี้ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าไม่ถูกต้อง ซึ่งปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็เห็นว่า “ไม่ถูกต้อง แต่ในฐานะผู้กำกับดูแลควรตรวจสอบ กฎ ระเบียบ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องว่าถูกต้องหรือไม่มิใช่ให้ท้องถิ่นใช้ดุลยพินิจพิจารณาเอง” (ชุมพล ชิตวิเศษ 2553) สำหรับรองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดพร้อมด้วยผู้อำนวยการกองทุกท่านก็มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันกล่าวคือเห็นว่าไม่ถูกต้อง “ไม่ถูกต้อง เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลควรเป็นผู้พิจารณาก่อน”



(วันชัย หงษ์สถิตย์ 2553) สำหรับผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณเห็นว่า “ไม่ถูกต้อง เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นผู้กำกับดูแลควรจะต้องตรวจสอบ ระเบียบ กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับมิใช่โยนภาระให้กับท้องถิ่นไปพิจารณาเอง โดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดดูเพียงหลักการเท่านั้น”

(ณัฐธินา ยอดยิ่ง 2553) “ถ้าจะพูดถึงกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้วไม่ถูกต้องหากแต่การดำเนินการโครงการนั้นๆ ประชาชนได้รับผลประโยชน์ ก็ควรจะพิจารณาว่าสามารถกระทำได้น้อยเพียงใด และสมควรจะสนับสนุนหรือไม่” (เมตตา โสตะ 2553) “ไม่ถูกต้อง เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแลย่อมทราบคืออยู่แล้วว่าโครงการประเภทใดที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้หรือไม่ ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้อำนาจวินิจฉัยได้เลย ไม่ต้องส่งให้ท้องถิ่นวินิจฉัยอีก” (บุญถม รัตนอาภา 2553) “ไม่ถูกต้อง เพราะถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติให้ท้องถิ่นใดแล้วทั้งๆ ที่โครงการไม่อยู่อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่ควรขมวดปมไว้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ดุลยพินิจอีก” (จิริยุทธ อินทวาริ 2553) “ไม่ถูกต้อง” เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นผู้กำกับดูแลควรจะต้องตรวจสอบ ระเบียบ กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับมิใช่โยนภาระให้กับท้องถิ่นไปพิจารณาเอง” (รัชนิย์ สุวรรณกิจ 2553) “ไม่ถูกต้อง เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นผู้กำกับดูแล ควรจะพิจารณาว่าโครงการต่าง ๆ เหล่านั้นท้องถิ่นสามารถกระทำได้ตามอำนาจหน้าที่หรือไม่ หากไม่สามารถดำเนินการได้ก็ไม่ควรส่งให้ท้องถิ่นพิจารณาอีก” (สายชล เนื่องจางง 2553) “ไม่ถูกต้อง เพราะการสนับสนุนงบประมาณให้กับส่วนราชการต่าง ๆ โดยเป็นโครงการที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องและไม่สามารถกระทำได้” (นิรมล สิทธิไกรพงษ์ 2553) “ไม่ถูกต้อง เนื่องจากในการพิจารณาโครงการนั้นๆ ควรจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ควบคุมดูแลการใช้จ่ายงบประมาณและเป็นผู้อนุมัติ” (บำรุง สุวรรณโชติ 2553)

กล่าวโดยรวมแล้วประเด็นนี้ทั้งนักการเมืองท้องถิ่นทั้ง ผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น และข้าราชการท้องถิ่นเห็นว่าไม่ถูกต้องเพราะการดำเนินงานของโครงการต่างๆ นั้นกฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะแล้วว่าท้องถิ่นสามารถจัดทำกิจกรรมชนิดประเภทใดได้บ้าง ประกอบการจัดสรรงบประมาณของโครงการต่างๆ นั้นต้องอยู่ในแผนพัฒนาของท้องถิ่นเรียบร้อยแล้วจึงจะนำมาดำเนินการได้ ฉะนั้นเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแลท้องถิ่นควรใช้ดุลยพินิจพิจารณาได้เลยไม่จำเป็นต้องให้ท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณา

### 3.3 การขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ต้องขอผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด

การขอรับการสนับสนุนงบประมาณของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นประเด็นนี้ความเห็นของผู้ตอบส่วนใหญ่เห็นว่าหน่วยงาน

ดังกล่าวนั้น ไม่จำเป็นที่ต้องของบประมาณผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี เห็นว่า “ไม่จำเป็นต้องขอผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด ถึงแม้ว่าส่วนราชการต่างๆ เหล่านั้น จะอยู่ภายใต้บังคับบัญชาก็ตาม เพราะจะทำให้เกิดความล่าช้าไม่ทันต่อความต้องการของประชาชน ประกอบกับงบประมาณรายจ่ายก็ขอขออนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่แล้ว” (วิทยา คุณปลื้ม 2554) “ไม่จำเป็นต้องผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะจะทำให้เกิดความล่าช้าไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้ทันทั่วถึง” ประกอบกับข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายก็ต้องเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามอยู่แล้วผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถตรวจสอบ โครงการต่าง ๆ ได้ (เรวัต ผลลูกอินทร์ 2553) “ไม่จำเป็น เพราะทุกโครงการที่ขอก็ต้องผ่านคณะอนุกรรมการกระจายอำนาจซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานอยู่แล้ว” (รณเทพ อนุวัฒน์ 2553)

ในด้านความเห็นของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อประเด็นนี้ส่วนใหญ่ เห็นว่าไม่จำเป็นต้องขอผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็มีความเห็นเช่นนี้ คือ “ไม่จำเป็น หากแต่จะต้องปฏิบัติตามหนังสือสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัด” (ชุมพล ชิตวิเศษ 2553) ผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณเห็นว่าไม่จำเป็น “ไม่จำเป็นต้องขอผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากกรณีทับซ้อนมีปัญหาในการวินิจฉัยว่าเป็นอำนาจหน้าที่หรือไม่” (ณัฐธินา ยอดยิ่ง 2553) ในส่วนของผู้อำนวยการกองส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้อำนวยการกองช่างและผู้อำนวยการกองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่างก็มีความเห็นสอดคล้องกันว่า “ไม่จำเป็นเพราะว่าราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ถึงแม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงก็ตาม เพราะจะทำให้ล่าช้าและไม่สามารถดำเนินการได้ทันตามกำหนดระยะเวลาได้หากแต่เพียงรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จก็น่าจะเพียงพอแล้ว” (บุญถม รัตนอาภา 2553) “ไม่จำเป็น เพราะตามรัฐธรรมนูญให้ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารสาธารณะที่มีความหลากหลาย และการเงินการคลังมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะก็ไม่ควรต้องขอผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด” เพียงกฎหมาย และมาตรฐานกลางต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น (จิริยุทธ อินทวาริ 2553) “ไม่จำเป็นเพราะความต้องการของท้องถิ่น และหน่วยงานต่าง ๆ บางครั้งอาจจะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน หากต้องขอผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดก็อาจทำให้ชักช้า และไม่ทันต่อความต้องการได้” (รัชนิย์ สุวรรณกิจ 2553) “ไม่จำเป็นเพราะท้องถิ่นสามารถพิจารณาได้เองว่าสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้หรือไม่บนพื้นฐานความเป็นไปได้ของสถานะการคลัง อีกประการหนึ่งก็คือเพื่อให้ทันกับความต้องการของประชาชน” (สายชล เนื่องจำนง 2553) หนังสือสั่งการบางฉบับก็ยังมีปัญหาในการปฏิบัติงาน ซึ่งหัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นว่า “ในส่วนของจังหวัดชลบุรี หากถือปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว ต้องถือปฏิบัติตามหนังสือสั่งการ ซึ่งกำหนดให้ส่วนราชการ

ที่จะขอรับการอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งโครงการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบทุกโครงการ” (นิรมล สิทธิไกรพงษ์ 2553)

สำหรับประเด็นนี้ผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างหนังสือการชักชวนแนวทางการขอรับการสนับสนุนงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ หนังสือจังหวัดชลบุรี ที่ ขบ 0037.3/8254 ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2553 เรื่อง ชักชวนแนวทางการสนับสนุนงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สารสำคัญของหนังสือฉบับนี้ก็คือ “ให้ส่วนราชการ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และรัฐวิสาหกิจ ที่จะขอรับการอุดหนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายในเขตจังหวัดชลบุรี จัดทำโครงการขอรับการสนับสนุนงบประมาณตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ครบถ้วน นำเสนอผู้บังคับบัญชาได้พิจารณาตามลำดับขั้นตอน แล้วส่งโครงการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบในทุกโครงการ”

โดยสรุปเมื่อพิจารณาถึงความเห็นส่วนใหญ่ของนักการเมืองท้องถิ่นทั้ง คณะผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น และข้าราชการท้องถิ่น เห็นว่าการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรบริหารส่วนจังหวัดของหน่วยงานต่าง ๆ นั้นไม่จำเป็นต้องขอผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด และเมื่อพิจารณาประกอบกับหนังสือฉบับดังกล่าวแล้วผู้ศึกษาเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจในการบริหารจัดการกับหลักของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.4 การให้ท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณให้จังหวัดเพื่อนำไปดำเนินการ โครงการต่าง ๆ ตามนโยบายของรัฐบาล

โครงการต่างๆที่รัฐบาลให้ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ดำเนินการนั้นน่าจะมีงบประมาณพร้อมที่จะดำเนินการแล้ว และไม่ควรถูกให้ท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณให้ เพราะท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ และปัญหามากมายที่ต้องดูแลประชาชน ซึ่งการให้ท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณให้ นั้นเป็นการขัดกับหลักการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ในประเด็นนี้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีเห็นว่า “ขัดกับหลักกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลซึ่งมีงบประมาณ อำนาจหน้าที่ และบุคลากรที่สามารถดำเนินการตามโครงการต่างๆ ได้ด้วยตนเอง” (วิทยา คุณปลื้ม 2554) “ขัดกับหลักของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะโครงการต่างๆ ตามนโยบายของรัฐนั้นทุกส่วนราชการมีงบประมาณเพื่อการนั้นอยู่แล้ว” (เรวัต ผลลูกอินทร์ 2553) “ขัดกับหลักของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เพราะท้องถิ่นมีกิจกรรมภายใต้อำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการ และโครงการของส่วนราชการต่างๆนั้นส่วนราชการน่าจะมีความพร้อมที่จะดำเนินการเอง (พิศุทธิ์ ปิตานุสรณ์ 2553) “ขัดกับหลักของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะโครงการต่าง ๆ ของรัฐก็มีแต่ส่วนราชการที่มีงบประมาณดำเนินการอยู่แล้ว”

(รณเทพ อนุวัฒน์ 2553) “ขัดกับหลักของการกระจายอำนาจ เพราะโครงการต่าง ๆ หากอยู่ในอำนาจหน้าที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้อยู่แล้ว” (พินิจ ราชวัฒน์ 2553) “ขัดกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้อยู่แล้ว” ซึ่งจังหวัดไม่ควรดำเนินการเอง เพราะหากให้ท้องถิ่นดำเนินการอาจจะดีกว่า เพราะท้องถิ่นทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี (วันชัย หงษ์สฤติย์ 2553) “ขัดกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ 2550 กำหนดให้ท้องถิ่นต้องมีอิสระในการบริหารงานงบประมาณของตนเอง” ประกอบกับท้องถิ่นบางพื้นที่อาจมีโครงการที่จำเป็นเร่งด่วนอื่น ๆ ที่ต้องใช้งบประมาณดำเนินโครงการตามนโยบายของรัฐ อาจสนับสนุนได้ตามวงเงินและศักยภาพของแต่ละแห่ง” (ณัฐธินา ยอดยิ่ง 2553) “ขัดกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะท้องถิ่นควรมีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณของตนเอง” (เมตตา โสตะ 2553) “ขัดกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะว่าตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 กำหนดให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ตามอำนาจหน้าที่ของตนเอง” ประกอบกับนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลที่จะดำเนินการนั้นก็น่าจะมีงบประมาณรองรับเพื่อการนั้นแล้วไม่จำเป็นต้องขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากท้องถิ่นอีก” (บุญถม รัตนอาภา 2553) “ขัดกับหลักการกระจายอำนาจ รัฐธรรมนูญให้อำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้งบประมาณการสั่งการใด ๆ ถ้าอยู่ในความถูกต้อง และเหมาะสมเกิดกับประชาชนโดยรวม” เป็นครั้งคราวน่ากระทำได้แต่ไม่ควรเป็นโครงการประจำเพราะท้องถิ่นต้องใช้งบประมาณพัฒนาท้องถิ่นของตนเองตามความต้องการของประชาชน” (จิรยุทธ อินทวาริ 2553) “ขัดกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะท้องถิ่นต้องมีอิสระในการบริหารงานงบประมาณของตนเอง ประกอบกับท้องถิ่นบางพื้นที่อาจมีโครงการที่จำเป็นเร่งด่วนอื่น ๆ ที่ต้องใช้งบประมาณดำเนินโครงการตามอำนาจหน้าที่และความต้องการของประชาชน” (รัชนิย์ สุวรรณกิจ 2553) “ขัดกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะท้องถิ่นต้องมีอิสระในการบริหารงานงบประมาณของตนเอง” (สายชล เนื่องจำนง 2553) “ขัดกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบ้าง ถ้ากรณีที่เป็นโครงการที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริงก็น่าจะไม่ขัด” แต่ก็มีบางโครงการ เช่น การอุดหนุนจังหวัดเพื่อนำไปจัดซื้อรถยนต์เป็นการไม่ถูกต้องเพราะไม่ได้นำไปใช้ในการกิจตามวัตถุประสงค์ (นิรมล สิทธิไกรพงษ์ 2553)

โดยสรุปการจัดสรรงบประมาณให้จังหวัดเพื่อนำไปดำเนินการ โครงการต่าง ๆ ตามนโยบายของรัฐ ทั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ตลอดจนข้าราชการผู้ปฏิบัติ

ส่วนใหญ่เห็นสอดคล้องกันว่าการกระทำดังกล่าวนั้นเป็นการขัดกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เพราะท้องถิ่นนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ บุคลากร ตลอดจนอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะดำเนินการเอง และการนำงบประมาณของท้องถิ่นเพื่อไปดำเนินการตามโครงการของรัฐบาลก็จะทำให้ท้องถิ่นขาดงบประมาณในการพัฒนา

### 3.5 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 57 (7) กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการควบคุม ดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย ประกอบกับพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับแล้วจะเห็นได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในฐานะผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่นด้วยถึงแม้จะไม่มีผลโดยตรงก็มีผลโดยทางอ้อม เช่น ความเห็นของนายวิทยา คุณปลื้ม นายกองคํารบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีเห็นว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณบ้าง ถึงแม้จะไม่มีบทบาทโดยตรงแต่ในฐานะของผู้กำกับดูแลก็มีบ้างที่ผู้ว่าราชการจังหวัดขอรับการสนับสนุนงบประมาณมา” (วิทยา คุณปลื้ม 2554) “มีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณ ถึงแม้ว่าจะไม่มีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณ โดยตรง แต่ก็มีส่วนโครงการที่ขอจังหวัดมาเกือบทุกโครงการที่ท้องถิ่นต้องจัดสรรงบประมาณให้” (เรวัต ผลลูกอินทร์ 2553) “มีบ้างพอสมควร เพราะมีบางโครงการที่จังหวัดขอรับการสนับสนุนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (พิสุทธิ์ ปีदानุสรณ์ 2553) “มีบทบาทพอสมควร เพราะการใช้อำนาจกำกับดูแลนั้นเป็นสาเหตุของการเกิดแห่งอำนาจ” (รณเทพ อนุวัฒน์ 2553) “มีบทบาทพอสมควร เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนภาครัฐที่กำกับดูแลการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (จารุวัฒน์ สุขพันธุ์ถาวร 2554) “มีบทบาทพอสมควรในฐานะผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายในทุกๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร” (วุฒิกกร รักรวงษ์อาชีพ 2554) “ไม่มีส่วนในการจัดทำข้อบัญญัติโดยตรงจะมีก็แต่บางโครงการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดขอมาแต่ไม่ถึงกับการมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณ” (ชุมพล ชิตวิเศษ 2553) “มีบทบาทบ้างพอสมควร ไม่มีส่วนในการจัดสรรงบประมาณ แต่มีส่วนในการสนับสนุนการร้องขอของงบประมาณของแต่ละหน่วยงาน” (พินิจ ราชวัฒน์ 2553) “มีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณ” เช่น การอนุมัติเงินอุดหนุน” (วันชัย หงษ์สถิตย์ 2553) “มีส่วนในการมอบนโยบายและแนวทางในการปฏิบัติ แต่มีใช้สั่งการให้จัดสรรงบประมาณ” (ณัฐฐินา ยอดยิ่ง 2553)



“มีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณเพราะการทำงานของท้องถิ่นจำเป็นจะต้องประสานงานกับจังหวัดในทุกๆ เรื่อง จึงเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ที่มีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่นมากพอสมควร” (เมตตา โสตะ 2553) “มีบทบาทพอสมควร ทั้งในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแลตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และในฐานะที่เป็นผู้บริหารระดับสูงของจังหวัดอาจทำให้ท้องถิ่นมองเสมือนว่าเป็นผู้บังคับบัญชา หากมีการขอรับการสนับสนุนงบประมาณท้องถิ่นก็จะไม่ขัดข้อง” (บุญถม รัตนอาภา 2553) “มีบทบาทพอสมควร เพราะมีบางโครงการท้องถิ่นมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการ หากแต่มีข้อจำกัดตาม ระเบียบ และหนังสือสั่งการที่ฟังจะกระทำได้ ก็ต้องขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัด โดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการกระจายอำนาจในระดับจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน” (รัชนิย์ สุวรรณกิจ 2553) “มีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นผู้กำกับดูแลโดยตรง จึงทำให้มีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่นมากพอสมควร” (สายชล เนื่องจำนง 2553) “มีบทบาทพอสมควรเนื่องจากกฎหมายให้อำนาจไว้แต่การกำกับดูแลแล้วเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยแท้จริงย่อมเกิดประโยชน์ต่อราชการโดยรวม” (นิรมล สิทธิไกรพงษ์ 2553) “มีบทบาทเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นผู้บังคับบัญชา ย่อมที่จะเข้าใจและรู้สึกเกี่ยวกับสภาพปัญหาและความต้องการของจังหวัดได้ดีกว่าองค์กร หรือบุคคลอื่นๆ” (บำรุง สุวรรณโชติ 2553)

โดยภาพรวมของประเด็นนี้นักการเมืองท้องถิ่นทั้ง คณะผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น และข้าราชการท้องถิ่นเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่นถึงแม้ว่าจะไม่มีบทบาทโดยตรงก็ตาม

3.6 องค์กรทั้งภาครัฐ และเอกชน ผู้นำท้องถิ่น นักการเมือง นักธุรกิจ ผู้ที่มีความใกล้ชิดกับผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการ มีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดนั้นต้องอยู่ในอำนาจหน้าที่ที่พึงกระทำได้และโครงการต่างๆ เหล่านั้นต้องอยู่ในกรอบระเบียบที่ใช้ในการปฏิบัติ แต่ในปัจจุบันนี้นอกจากการจัดสรรงบประมาณของคณะผู้บริหารท้องถิ่นภายใต้ความต้องการของประชาชนแล้วยังมีองค์กรทั้งภาครัฐ และเอกชน ผู้นำท้องถิ่น นักการเมือง นักธุรกิจ ผู้ที่มีความใกล้ชิดกับผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการ มีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่นด้วยเช่นกัน ซึ่งในประเด็นนี้นายวิทยา คุณปลื้ม นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นว่า “กลุ่มต่างๆ เหล่านี้มีอิทธิพลในการจัดสรรงบประมาณบ้าง ถึงแม้ว่าการกระทำดังกล่าวไม่ชัดเจนพอที่จะทราบว่าความจริงเป็นอย่างไรรก็ตาม แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่ากลุ่มบุคคล องค์กรต่างๆ มีความใกล้ชิดกับผู้ว่าราชการจังหวัดมากน้อยเพียงใด” (วิทยา คุณปลื้ม 2554) “มีอิทธิพลพอสมควร



แต่จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับองค์กรต่างๆ นั้นมีความใกล้ชิดกับผู้ว่าราชการจังหวัดมากน้อยเพียงใด” (เรวัต ผลลูกอินทร์ 2553) “มีส่วนบ้างพอสมควร ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าบุคลากรต่างๆ เหล่านั้นมีความใกล้ชิดกับผู้ว่าราชการจังหวัดมากน้อยเพียงใด” (พิสุทธิ ปิตานุสรณ์ 2553) “มีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณ แต่จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับผู้บริหารท้องถิ่นที่จะเปิดโอกาสให้บุคคลต่าง ๆ เข้ามามีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณ” (รณเทพ อนุวัฒน์ 2553) “อาจมีอิทธิพลในทางอ้อมแต่ไม่ชัดเจนนัก” (จารุวัฒน์ สุขพันธุ์ถาวร 2554) “มีอิทธิพลบ้าง เช่น การเสนอข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจ” (วุฒิกิจ รักวงษ์อาชีพร 2554) “มีบ้าง แต่ไม่ทั้งหมด” (ชุมพล ชิตวิเศษ 2553) “มีส่วนบ้าง เพราะการจัดสรรงบประมาณลงสู่พื้นที่คนที่จัดสรรให้ก็ต้องกลับไปดูอีกว่าเกิดประโยชน์กับประชาชนในท้องถิ่นอย่างไรบ้าง ไม่ใช่ขออะไรก็ให้หมด” (พินิจ ราชวัฒน์ 2553) “มีอิทธิพลสูง เพราะบุคคลต่าง ๆ เหล่านี้อาศัยความใกล้ชิดผลักดันงบประมาณ เพื่อตอบสนองความต้องการของตนเอง และพวกพ้อง ทำให้การบริหารงานไม่เป็นไปตามของเท็จจริง” (วันชัย หงษ์สถิตย์ 2553) “มีอิทธิพลในการจัดสรรงบประมาณ จะเห็นว่าบางโครงการไม่สำคัญและยังไม่จำเป็นเร่งด่วนไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริงหากแต่อาศัยความสัมพันธ์ใกล้ชิดทำให้การจัดสรรงบประมาณไม่สามารถแก้ปัญหาความเดือดร้อนอย่างแท้จริงของประชาชนได้” (ณัฐธินา ยอดยิ่ง 2553) “มีอิทธิพลในการจัดสรรงบประมาณ เพราะองค์กรทั้งภาครัฐ เอกชน ผู้นำท้องถิ่น นักการเมือง นักธุรกิจ บุคคลทั้งหลายเหล่านี้เป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนแนวนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่” (เมตตา โสตะ 2553) “มีอิทธิพลมากพอสมควร เนื่องจากทั้ง องค์กรภาครัฐ เอกชน ผู้นำท้องถิ่น นักการเมือง นักธุรกิจทั้งหลายเหล่านี้ย่อมมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ว่าราชการจังหวัดอาจทำให้การจัดสรรงบประมาณขาดความเที่ยงธรรมเพื่อสนองตอบต่อองค์กรต่าง ๆ ได้” (บุญถม รัตนอาภา 2553) “อาจมีอิทธิพลในการจัดสรรงบประมาณบ้างไม่ทางตรงก็ทางอ้อมถึงแม้ว่าจะไม่ชัดเจนนักก็ตาม” (รัชนิย์ สุวรรณกิจ 2553) “มีอิทธิพลในการจัดสรรงบประมาณ เพราะบุคคลทั้งหลายเหล่านี้เป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น อาจจะมีบ้างที่ใช้ความใกล้ชิดกับผู้ว่าราชการจังหวัดในการขอรับการสนับสนุนงบประมาณ”(สายชล เนื่องจำนง 2553) “บุคคลดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะหากบุคคลเหล่านี้มีความใกล้ชิดกับผู้ว่าราชการจังหวัดก็อาจขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดของงบประมาณจากท้องถิ่นได้” (นิรมล สิทธิไกรพงษ์ 2553) “มีอิทธิพลพอสมควร เนื่องจากบุคคลดังกล่าวย่อมเข้าใจสภาพปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นของตนเองได้ดีที่สุด” (บำรุง สุวรรณโชติ 2553)

ในประเด็นนี้ผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างที่เห็นว่าบุคคลดังกล่าวนั้นมีอิทธิพลพอสมควรที่จะให้ท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการตามโครงการ คือ

หนังสือเหล่ากาชาดจังหวัดชลบุรี ที่ 257/2553 ลงวันที่ 28 มิถุนายน 2553 เรื่อง ขอรับการสนับสนุนงบประมาณ โครงการเหล่ากาชาดจังหวัดชลบุรีสัมมนาและศึกษาดูงาน สาระสำคัญของหนังสือฉบับนี้เป็นการขอขบประมาณเพื่อสัมมนาและทัศนศึกษาดูงานในต่างประเทศ โดยขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี จำนวน 1,500,000 บาท ข้อสังเกตโครงการนี้ก็คือ ประการแรกลักษณะของโครงการไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี และองค์กรประเภทนี้เป็นองค์กรการกุศลมีหลายฝ่ายพร้อมที่จะบริจาคช่วยเหลืออยู่แล้ว ประการที่สอง โครงการดังกล่าวไม่บังเกิดผลโดยตรงกับประชาชนในพื้นที่ ประการสุดท้าย นายกเหล่ากาชาดนั้นเป็นภรรยาของผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมมีอิทธิพลในการขอรับการสนับสนุนงบประมาณของท้องถิ่นพอสมควร นอกจากนี้ยังมีกลุ่มบุคคล องค์กรต่างๆที่ไม่มีส่วนในการขอรับการสนับสนุนงบประมาณโดยตรงแต่ก็มีบทบาททางอ้อมในการขอรับการสนับสนุนงบประมาณ เช่น การก่อสร้างถนน อาคาร และในด้านอื่นๆ อีกเป็นจำนวนมาก

โดยภาพรวมของประเด็นนี้นักการเมืองท้องถิ่นทั้ง คณะผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น และข้าราชการท้องถิ่นเห็นว่า องค์กรทั้งภาครัฐ และเอกชน ผู้นำท้องถิ่น นักการเมือง นักธุรกิจ ผู้ที่มีความใกล้ชิดกับผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการ มีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่น

3.7 การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีขอบเขตที่ชัดเจนเหมาะสม

กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลหากแต่การกำกับดูแลในปัจจุบันนั้น ไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน และเหมาะสมทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาในการปฏิบัติงาน ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีเห็นว่า “ควรมีขอบเขตที่ชัดเจน เพราะจะทำให้ท้องถิ่นคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และการให้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดมากเกินไปก็จะทำให้การปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่” (วิทยา คุณปลื้ม 2554) “ควรมีขอบเขตที่ชัดเจน เพราะหากให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลมากเกินไปจนเสมือนกับบังคับบัญชาจะทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ และขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน” (เรวัต ผลลูกอินทร์ 2553) “ควรมีขอบเขตที่ชัดเจน อย่าเปิดช่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลยพินิจมากเกินไป ลดบทบาทการกำกับดูแลบางขั้นตอนออกไป” (รณเทพ อนุวัฒน์ 2553) “ควรมีความชัดเจน เพราะจะทำให้การปฏิบัติของท้องถิ่นง่ายขึ้น” (วุฒิกร รักรวงษ์อาชีวะ 2554) “ควรมีการกำหนดขอบเขตบ้าง” เช่น การจัดสรรงบประมาณกำหนดแล้วเงินอุดหนุนส่วนราชการไม่กำหนดควรกำหนดเข้าไปด้วยมิฉะนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะอุดหนุนหน่วยงานอื่นจนไม่ได้คิดที่จะจัดทำโครงการแก้ไขปัญหาของตัวเองเลย (ชุมพล ชิตวิเศษ

2553) “ควรมีความชัดเจนมากกว่านี้ ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ให้กำกับดูแลเท่าที่จำเป็น ปัจจุบัน ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสูงในการกำกับดูแล” (วันชัย หงษ์สฤติย์ 2553) “ควรมีขอบเขตที่ชัดเจน และผู้ว่าราชการจังหวัดควรกำกับดูแลให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายเท่านั้น มิใช่เข้ามาบิบบทบาท ในการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่น” (ณัฐภิญญา ยอดยิ่ง 2553) “ควรมีขอบเขตที่เหมาะสมชัดเจน เพราะการพัฒนาท้องถิ่นจะต้องมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน และเหมาะสมกับสภาพของ ท้องถิ่นนั้น ๆ” และผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีส่วนผลักดันนโยบายทั้งภาครัฐ และเอกชน ให้เกิด ประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน จึงควรมีความชัดเจนและขอบเขตที่เหมาะสม” (เมตตา โสตะ 2553) “ควรมีขอบเขตที่ชัดเจนเหมาะสม เพราะจะทำให้การปฏิบัติงานของท้องถิ่นเป็นไปตามอำนาจ หน้าที่ที่พึงกระทำได้” (บุญถม รัตนอาภา 2553) “ควรมีขอบเขตที่ชัดเจน ในคำว่า “กำกับดูแล” เพียงใด ระบุเป็นเรื่อง ๆ หรือเฉพาะเรื่อง นอกเหนือจากนั้น ให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นโดยตรง” (จิริยวาท อินทาวรี 2553) “ควรมีขอบเขตที่ชัดเจนและเหมาะสม” เพราะผู้ว่า ราชการจังหวัดควรกำกับดูแลให้เป็น ไปตามระเบียบ กฎหมาย เท่าที่จำเป็นเท่านั้น มิใช่เข้ามาบิบบทบาท ในการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่น” (รัชนิย์ สุวรรณกิจ 2553) “ควรมีขอบเขตที่ชัดเจน เพราะการให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลควรให้เป็น ไปตามระเบียบ กฎหมาย เท่านั้น มิใช่เข้ามาบิบบทบาทในการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่น” (สายชล เนื่องจำนง 2553)

ผลของการที่กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องต่างๆ ไม่มีขอบเขตในการกำกับดูแลที่ ชัดเจนจึงทำให้เกิดปัญหาการปฏิบัติงานของท้องถิ่น ซึ่งผู้ศึกษาในฐานะผู้ปฏิบัติงานคนหนึ่งของ องค์กรก็เห็นเป็นเช่นนั้น จึงขอยกตัวอย่างที่เห็นว่ากรกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ไม่มี ขอบเขตที่ชัดเจน คือ

หนังสือจังหวัดชลบุรี ที่ ชบ 0037.4/ว 14351 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2552 เรื่อง โครงการจัดการแข่งขันกีฬาแห่งชาติ ครั้งที่ 39 และแข่งขันกีฬาคนพิการแห่งชาติ ครั้งที่ 29 (พ.ศ.2553) ซึ่งสาระสำคัญของหนังสือฉบับนี้ก็คือ ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นยื่นขอกเลิกการ ดำเนินการตามโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) ซึ่งเป็นโครงการที่จังหวัด ขอรับการสนับสนุนงบประมาณของท้องถิ่นเช่นกัน โดยให้เปลี่ยนแปลงโครงการดังกล่าวมาเป็น สนับสนุนงบประมาณโครงการจัดการแข่งขันกีฬาแห่งชาติครั้งที่ 39 และแข่งขันกีฬาคนพิการ แห่งชาติ ครั้งที่ 29 แทน

บทสัมภาษณ์ นางประณีต ถาวร รองเลขาธิการสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย กับ หนังสือพิมพ์ อปท.นิวส์ ฉบับที่ 95 วันที่ 16 - 30 มิถุนายน 2553 ก็จะทำให้ทราบ ถึงพฤติกรรมกรกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ นั้น เป็นอย่างไรบ้าง

“อปท.นิวส์ : ทุกวันนี้การทำงานของ อปท.มีความขัดแย้งกับผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอหรือไม่”

ประณิต : โดยบทบาทหน้าที่ตามกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเขามีฐานะเป็นผู้ติดตามและกำกับการทำงานของท้องถิ่นให้ทำอย่างถูกต้องตามระเบียบตามกฎหมาย และนโยบายของรัฐ ป้องกันไม่ให้ทำอะไรที่มันเกินเลยขอบเขต ถ้าจะออกนอกกรอบไปบ้าง ก็ต้องไม่ใช่ทำอะไรแบบนอกคอกหรือเลยเถิด อำนาจของผู้ว่าฯ มีสิทธิ์ที่จะติติงประท้วง แต่ไม่ใช่มาควบคุมจนกระทั่งท้องถิ่นกระดิกตัวไม่ได้ หรือว่าท้องถิ่นจะทำอะไรต้องคอยตามใจผู้ว่าฯ ลูกเดียว บทบาทนี้มันไม่มีอะไรสับสน ต่างฝ่ายต่างก็ทำตามหน้าที่ของตัวเองไป สำหรับคนอื่นไม่รู้ละ แต่สำหรับตัวเองแล้วเมื่อครั้งที่ยังทำงานในพื้นที่ที่ไม่มีปัญหาอะไรกับผู้ว่าฯ ก็นับถือกัน คอยกัน ได้ จังหวัดมีอะไรก็บอกมา ถ้าเราช่วยได้เราก็ช่วย แต่อย่ามาตั้งคำถามก่อนนะว่าองค์กรมีเงินหรือพอมีงบที่จะช่วยได้ไหม ปัญหาอยู่ที่ว่าเมื่อเราบอกว่าไม่มีผู้ว่าฯ ก็ไม่สบายใจ อาจจะไปตั้งแบล็ก ลิสต์ขึ้นมาแต่ส่วนใหญ่ต่างก็รู้หน้าที่กันดี ผู้ว่าฯเองก็ไม่ค่อยอยากยุ่งมากนักหรอก เพราะว่าท้องถิ่นก็ใช้ธรรมดา ไม่ใช่ว่าจะไปกดขี่อะไรเขาได้ง่ายๆ คือคอยกันดีๆ น่าจะดีกว่า นายกท้องถิ่นเองก็ย้ายอยู่แล้ว พูดภาษาบ้านเรา พูดกันดีๆ ขอกันดีๆ ก็ได้

อปท.นิวส์ : ถ้าจังหวัดขอเงินสนับสนุนไปอย่างกะทันหัน ท้องถิ่นจัดการให้ไม่ทัน หรืออย่างไร

คุณประณิต : คือมันไม่ใช่โครงการตามแผนงบประมาณประจำปี เพราะการผ่าน งบประมาณ หมายความว่า อันนั้นทำเท่านี้ อันนี้จ่ายเท่านี้ มันเจียดให้คนอื่นไม่ได้แล้ว มันต้องจัดเป็น เงินอุดหนุน ถ้าเราไม่ตั้งอุดหนุนไว้ก่อนมันก็เบิกใช้ไม่ได้ อย่างนี้มันต้องเอามาตั้งก่อนแต่เมื่อจังหวัด ขอมาทึหลังมันก็อึดอัดนะก็ไม่ว่าจะเอาตรงไหนดี แม้จะเป็นโครงการสำคัญของจังหวัดก็ตามเถอะ อย่างเราตั้งงบอุดหนุนเอาไว้ 1 แสน พอมีใครขอเพิ่มเข้ามาซึ่งมันเป็นเงินเฉพาะกิจก็ต้องเอาจาก งบประมาณ คราวนี้ถ้าหากว่านายกท้องถิ่นมีเงินเหลืออยู่บ้าง ก็อาจจะตัดความรำคาญให้ไปแต่ให้ได้ ไม่มาก ให้ตามความจำเป็นและตามเงินที่เหลือ ผู้ว่าฯบางท่านก็อาจจะไม่พอใจ

อปท.นิวส์ : แสดงว่าทุกวันนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจมากมายจนท้องถิ่น ต้องให้ความเกรงใจ

คุณประณิต : ไม่ใช่อำนาจ แต่เขาเรียกว่าอะไรละ มันเหมือนหมวกที่เขาใส่ นะ แต่ถ้าถามว่าอำนาจที่ผู้ว่าฯมีกับท้องถิ่น มันก็เป็นเพียงการกำกับดูแล ไม่ได้เป็นอะไรมากมายแม้แต่ ผู้ว่าฯอยากย้ายใครสักคนยังย้ายไม่ได้เลยไม่มีอำนาจอะไรเลย แต่ถ้าเป็นความน่าเกรงขาม หรือ อำนาจบางเรื่องก็มีบ้าง เช่นถ้าขัดแย้งกันแล้ว ท้องถิ่นนั้นๆ จะไปขอผ่านเรื่องหรืออะไรก็ได้ ไม่สะดวก คิดโน้นคิดนี้ หรือในการก่อสร้างอะไรเราไปขอแก้ไขแบบแปลนหรือเปลี่ยนแปลงอะไร ทางจังหวัดก็อาจจะไม่อนุมัติ มันก็เรื่องอคติหรือเป็นธรรมชาติของคนนะ”

เมื่อพิจารณาถึงสาระสำคัญหนังสือ และจากบทสัมภาษณ์แล้วจะเห็นได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด นั้นใช้อำนาจในการกำกับดูแลเกินเลยจากกฎหมายบัญญัติให้กระทำได้ทำให้ท้องถิ่นต้องเสียโอกาสในการพัฒนาท้องถิ่น และทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามระเบียบที่เกี่ยวข้องได้ และนี่ก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งในบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีขอบเขตการปฏิบัติที่ชัดเจน

กล่าวโดยสรุปของประเด็นนี้เมื่อพิจารณาถึงความเห็นของ นักการเมืองท้องถิ่น ทั้งคณะผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น และข้าราชการท้องถิ่น หนังสือ และบทสัมภาษณ์ ประกอบกับพระราชบัญญัติและระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่าการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นควรมีขอบเขตที่ชัดเจนเหมาะสม

### ผลของการวิจัยดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาได้ดังนี้

- 1) รัฐบาลควรกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ 2550
- 2) ควรปรับปรุงแก้ไข ระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน เช่น ควรลดบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลให้น้อยลงเหลือเพียงแต่เป็นผู้ตรวจสอบเท่านั้น
- 3) ควรลดบทบาทการกำกับดูแลของส่วนกลางให้น้อยลงและควรให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานมากขึ้น
- 4) การกำกับดูแลควรให้เป็นไปตามระเบียบหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง ไม่ควรใช้อำนาจในการกำกับดูแลจนเสมือนการบังคับบัญชา



## บทที่ 5

### สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

หลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม โดยไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระของการปกครองตนเองตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นใช้อำนาจกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายหรืออำนาจตามที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงมหาดไทยก็ตาม จึงต้องอยู่บนหลักของการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายให้อำนาจเท่านั้นจะใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไม่ได้

การวิเคราะห์ปัญหาในการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ศึกษากรณี : การกำกับดูแลด้านงบประมาณ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ ผู้ศึกษาจะเน้นเฉพาะการกำหนดนโยบายของรัฐบาล กฎหมาย ระเบียบ ที่เกี่ยวข้อง และพฤติกรรมของผู้กำกับดูแล โดยใช้อำนาจผ่านการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด และมีแนวทางเป็นข้อเสนอแนะต่อการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในโอกาสต่อไป

#### 1. สรุปการวิจัย

##### 1.1 วัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

1.1.1 เพื่อที่จะศึกษาปัญหา อุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัด

1.1.2 เพื่อเสนอแนะแนวทางการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

##### 1.2 วิธีดำเนินการวิจัย

1.2.1 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 คน ท้องถิ่นจังหวัด จำนวน 1 คน นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 คน ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 คน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 คน รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 3 คน ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 คน รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 2 คน ผู้อำนวยการกอง จำนวน 8 คน จำนวน 19 คน โดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก

### 1.2.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสัมภาษณ์

### 1.2.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล เก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งสำคัญ ดังนี้

- 1) เก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก จำนวน 19 คน
- 2) จัดเก็บข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติ ระเบียบ รายงานวิจัย วิทยานิพนธ์บทความทางวิชาการ รายงานการประชุม สื่ออิเล็กทรอนิกส์

1.2.4 การวิเคราะห์ข้อมูล โดยการนำเสนอการวิเคราะห์ข้อมูลในลักษณะเชิงพรรณนา โดยมีการรวบรวมข้อมูลเน้นเชิงเอกสารจากข้อเท็จจริงและแง่มุมเกี่ยวกับปัญหาในการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และการสัมภาษณ์เพื่อนำมาวิเคราะห์เชิงเนื้อหา โดยใช้แนวคิดเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดการกระจายอำนาจ แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแล เพื่อหาความสัมพันธ์สอดคล้องกับกรอบแนวคิดของการวิจัย โดยนำเสนอรายงานในรูปแบบเชิงพรรณนา

## 1.3 ผลการวิจัย

จากผลของการศึกษา ทำให้ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับการกำกับดูแลของรัฐที่มีผลต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ดังนี้

### 1.3.1 ด้านนโยบายการกระจายอำนาจ

การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านงบประมาณไม่เป็นไปตามหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ประเด็นนี้มีความเห็นเป็น 3 ฝ่าย จำนวน 7 ท่านซึ่งเห็นส่วนใหญ่เห็นว่าการกำกับดูแลไม่เป็นไปตามหลักของการปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจในการกำกับดูแลมากเกินไปโดยไม่คำนึงถึงขอบเขตอำนาจในการกำกับดูแลซึ่งขัดกับหลักของการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนที่มีความเห็นว่าเป็นไปตามหลักของการปกครองท้องถิ่นก็มี 6 ท่านด้วยกัน เห็นว่าการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องโดยชอบแล้ว สำหรับความเห็นอื่น ๆ ที่แตกต่างออกไปมี 4 ท่านด้วยกันเห็นว่ายังไม่ชัดเจนว่าเป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปฏิบัติและการวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแล

สรุปประเด็นนี้ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ประกอบด้วย คณะผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น และข้าราชการท้องถิ่นส่วนใหญ่เห็นว่าการกำกับดูแลในด้านงบประมาณไม่เป็นไปตามหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550

การกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านงบประมาณมีปัญหา ความเห็นในประเด็นนี้แยกออกเป็น 2 ฝ่าย มีจำนวน 10 ท่านเห็นว่าการกำกับ

ดูแลมีปัญหาท้องถิ่น ไม่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงในการบริหารงาน และมีบางโครงการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดขอรับการสนับสนุนจนทำให้ท้องถิ่นถูกตรวจสอบโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เช่น โครงการเข้าถึงประชาชนและตรวจติดตามผล การดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาลที่ขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 1,800,000 บาท ซึ่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่าโครงการดังกล่าวได้กำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานจังหวัดชลบุรี ตามที่กฎหมายกำหนด ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี จึงให้เรียกเงินคืน

สำหรับฝ่ายที่เห็นว่าไม่มีปัญหาในการกำกับดูแล มีจำนวน 7 ท่านด้วยกัน เห็นว่าปัจจุบันการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นเป็นไปตามอำนาจหน้าที่และระเบียบที่ได้รับมอบหมายให้พึงกระทำได้ และทุกอย่างก็ขึ้นอยู่กับการวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดหากวินิจฉัยเป็นอย่างไรก็เป็นไปตามนั้น

กล่าวโดยสรุปทั้งคณะผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น และข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นว่าการกำกับดูแลของรัฐต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านงบประมาณนั้นมีปัญหามากพอสมควร ทำให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่พึงกระทำได้ทำให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดโอกาสในการพัฒนาเท่าที่ควรจะเป็น

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณ ประเด็นของความเห็นนี้แยกเป็น 2 ฝ่ายด้วยกัน จำนวน 13 ท่านซึ่งเห็นส่วนใหญ่เห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณ เพราะการพิจารณาโครงการต่าง ๆ ที่อยู่นอกเหนือหลักเกณฑ์ที่ท้องถิ่นจะกระทำได้ โดยผ่านกระบวนการของคณะกรรมการกระจายอำนาจระดับจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานอยู่ ส่วนที่เห็นว่าไม่มีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณมีจำนวน 4 ท่านด้วยกัน เห็นว่าไม่มีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณทั้งโดยตรงและทางอ้อม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคนจะเป็นอย่างไร

สรุปโดยรวมทั้งคณะผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น และข้าราชการท้องถิ่น เห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณมากเนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายประกอบกับ กฎ ระเบียบ ที่กระทรวงมหาดไทยให้ท้องถิ่นถือปฏิบัตินั้นก็ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบได้

### 1.3.2 กฎหมาย ระเบียบ ที่เกี่ยวข้อง

กฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการที่รัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติในด้านงบประมาณมีปัญหา ในประเด็นนี้ความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย

ด้วยกัน จำนวน 12 ท่านซึ่งเป็นความเห็นส่วนใหญ่เห็นว่ามีปัญหา เพราะกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการที่รัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัตินั้นมีมากเกินไป มีลักษณะเคร่งครัด ทำให้การปฏิบัติงานไม่คล่องตัวล่าช้า และกฎระเบียบในบางเรื่องดูเหมือนไม่มีเหตุผลรองรับในการปฏิบัติ เช่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อก่อสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานของโรงเรียนในความดูแลของสำนักงานคณะกรรมการขั้นพื้นฐานได้ แต่ให้การสนับสนุนในด้านสื่อการเรียนการสอนได้ ประกอบกับกฎ ระเบียบต่าง ๆ เหล่านั้นก็มีช่องว่างให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบได้

ความเห็นส่วนน้อยจำนวน 5 ท่านเห็นว่ากฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการ ไม่มีปัญหา กรณีที่จะดำเนินการโครงการต่าง ๆ หากไม่สามารถดำเนินการตามระเบียบได้ ก็ขอยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ปัญหาขึ้นอยู่กับผู้ปฏิบัติมากกว่า

ประเด็นการให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการพิจารณาขออนุญาตปฏิบัติตาม กฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ในด้านงบประมาณไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน ซึ่งความเห็นในประเด็นนี้แบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายเช่นกัน จำนวน 11 ท่านเห็นว่าควรมีขอบเขตที่ชัดเจน เพราะการขอยกเว้นระเบียบไม่ใช่เป็นการขอยกเว้นอำนาจหน้าที่ บางทีให้อำนาจในการขอยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบมากเกินไป ก็อาจทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ได้

ในส่วนของฝ่ายที่เห็นว่าไม่ควรมีขอบเขตที่ชัดเจนมีจำนวน 6 ท่านด้วยกัน เพราะเห็นว่าการมีขอบเขตที่ชัดเจนทำให้ยากในการปฏิบัติ เพราะการมีขอบเขตที่ชัดเจนจะทำให้การปฏิบัติมีปัญหาต่อหน่วยงานมากกว่า เช่น มีบางโครงการที่เราต้องดำเนินการและจังหวัดเห็นชอบด้วยเราก็ต้องขอยกเว้นระเบียบไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา หากกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนก็จะทำให้ดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ไม่ได้ ควรกำหนดไว้กว้าง ๆ

กล่าวโดยสรุปประเด็นนี้ความเห็นคณะผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น และข้าราชการท้องถิ่น แล้วจะเห็นว่าการให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการขออนุญาตปฏิบัติตาม กฎ ระเบียบต่างๆ นั้นควรมีขอบเขตที่ชัดเจน หากไม่เป็นเช่นนั้นแล้วจะทำให้กระทบถึงการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอีกหลายประการ และที่สำคัญจะทำให้การจัดทำงบประมาณไม่เป็นไปตามแผนพัฒนาที่วางไว้และไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

### 1.3.3 พฤติกรรมของผู้กำกับดูแล

ประเด็นการให้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบต่าง ๆ มีส่วนทำให้การจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด มีจำนวน 13 ท่าน เห็นว่ามีส่วนที่ทำให้ไม่เป็นไปตามอำนาจ

หน้าที่ เพราะการให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลยพินิจมากๆ อันตรายทำให้การยกเว้นระเบียบเป็นการยกเว้นอำนาจไปในตัวด้วย และจะเป็นการเปิดช่องทางการใช้อำนาจจนเป็นการบังคับบัญชา อันอาจจะทำให้เกิดประโยชน์ทับซ้อนขึ้นมาก็เป็นไปได้ จะเห็นได้ว่ามีบางโครงการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดสรรงบประมาณให้ไปเกิดข้อทักท้วงของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตามมา

ในจำนวน 3 ท่านเห็นว่าไม่ทำให้การจัดสรรงบประมาณไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับ “การใช้ดุลยพินิจ” ของผู้ว่าราชการจังหวัด หากวินิจฉัยว่าได้ที่ได้ แต่ทั้งนี้การวินิจฉัยต้องอยู่บนพื้นฐานของความยุติธรรมจะเลือกปฏิบัติหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่ได้ และมีจำนวน 1 ท่านที่เห็นว่าการยกเว้นระเบียบทำให้การบริหารงบประมาณมีความยืดหยุ่นและน่าจะเป็นผลดีต่อการบริหารงบประมาณให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงมากขึ้น

กล่าวโดยสรุปประเด็นนี้นักการเมืองท้องถิ่นทั้ง ผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น และข้าราชการท้องถิ่นเห็นว่าการยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบนั้นส่วนใหญ่เห็นว่ามีผลอย่างมากที่ทำให้การจัดสรรงบประมาณไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่

การให้ท้องถิ่นใช้ดุลยพินิจในการสนับสนุนงบประมาณโครงการต่างๆ ที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ให้กับส่วนราชการต่าง ๆ ประเด็นการสนับสนุนงบประมาณให้กับส่วนราชการต่าง ๆ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดให้อยู่ในดุลยพินิจของแต่ละท้องถิ่น โดยที่โครงการนั้นไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้กระทำได้ ประเด็นนี้จำนวน 14 ท่านเห็นว่าไม่ถูกต้อง เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแลทราบคืออยู่แล้วว่าโครงการต่าง ๆ ที่ขอรับการสนับสนุนนั้นเป็นไปตามอำนาจหน้าที่หรือไม่ฉะนั้นในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแลควรจะต้องตรวจสอบระเบียบ กฎหมาย หนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องว่าโครงการที่ส่วนราชการต่างๆ เสนอมานั้นท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้หรือไม่มิใช่ให้ท้องถิ่นไปพิจารณาเอง

ส่วนที่เห็นว่าขึ้นอยู่กับตัวแปรอื่นๆ มีจำนวน 3 ท่านด้วยกันเห็นว่าตามหนังสือสั่งการ ไม่มีแต่ในทางปฏิบัติเราไม่สามารถทราบได้ และไม่มีโครงการใดที่ท้องถิ่นอนุมัติที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ยกเว้นคณะกรรมการกระจายอำนาจระดับจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานเห็นด้วย และการสนับสนุนหน่วยงานราชการอื่น ๆ หากประชาชนได้รับก็คือว่าเป็นประโยชน์

สรุปโดยรวมแล้วประเด็นนี้ส่วนใหญ่ทั้งนักการเมืองท้องถิ่นทั้ง ผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น และข้าราชการท้องถิ่นเห็นว่าไม่ถูกต้องเพราะการดำเนินงานของโครงการต่างๆ นั้นกฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะแล้วว่าท้องถิ่นสามารถจัดทำกิจกรรมชนิดประเภทใดได้บ้าง ประกอบการจัดสรรงบประมาณของโครงการต่างๆ นั้นต้องอยู่



ในแผนพัฒนาของท้องถิ่นเรียบร้อยแล้วจึงจะนำมาดำเนินการได้ ฉะนั้นเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแลท้องถิ่นควรใช้ดุลยพินิจพิจารณาได้เลยไม่จำเป็นต้องให้ท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณา

การขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ต้องขอผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด ประเด็นนี้ผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 10 ท่านเห็นว่าเห็นว่าเป็นต้องผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะจะทำให้เกิดความล่าช้าไม่สามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ทันทั่วทั้งที่ ประกอบกับทุกโครงการที่ขอก็ต้องผ่านคณะกรรมการกระจายอำนาจซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานอยู่แล้ว

ในส่วนนี้จำนวน 7 ท่านเห็นว่าจำเป็นต้องขอผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะเห็นว่าหน่วยงานต่าง ๆ เป็นกลไกของภาครัฐและในการกำกับดูแลหน่วยงานส่วนราชการต่าง ๆ นั้นผู้ว่าราชการจังหวัดก็เป็นผู้กำกับดูแลโดยตรง ดังนั้นเพื่อการคัดกรองและตรวจสอบโครงการก่อนเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณ และเพื่อเป็นการควบคุมป้องกันการซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงานที่ขอรับงบประมาณว่าเป็นหน่วยงานใดและจะนำงบประมาณไปใช้โครงการอะไรบ้าง และที่สำคัญต้องถือปฏิบัติตามหนังสือสั่งการจากจังหวัดอีกด้วย

โดยสรุปความเห็นส่วนใหญ่ของนักการเมืองท้องถิ่นทั้ง ผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น และข้าราชการท้องถิ่นเห็นว่าการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดของหน่วยงานต่าง ๆ นั้นไม่จำเป็นต้องขอผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด

การให้ท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณให้จังหวัดเพื่อนำไปดำเนินการโครงการต่าง ๆ ตามนโยบายของรัฐบาล ผู้สัมภาษณ์จำนวน 14 ท่านเห็นว่าขัดกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ 2550 กำหนดให้ท้องถิ่นต้องมีอิสระในการบริหารงานงบประมาณของตนเอง ประกอบกับท้องถิ่นบางพื้นที่อาจมีโครงการที่จำเป็นเร่งด่วนอื่น ๆ ที่ต้องใช้งบประมาณดำเนินโครงการตามนโยบายของรัฐบาลสนับสนุนได้ตามวงเงินและศักยภาพของแต่ละแห่ง ซึ่งโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลน่าจะมียกงบประมาณเพื่อการนั้นแล้ว ประกอบกับท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการได้อยู่แล้วจังหวัดไม่ควรดำเนินการเองหากให้ท้องถิ่นดำเนินการอาจจะดีกว่าเพราะท้องถิ่นใกล้ชิดกับประชาชนซึ่งทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี

ในส่วนที่มีความเห็นเป็นอย่างอื่นมีจำนวน 3 ท่าน 2 ท่านเห็นว่าไม่ขัดกับหลักของการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพราะการสั่งการเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอีก 1 ท่านเห็นว่าขึ้นอยู่กับขอบเขตและน้ำหนักของการกำกับดูแลและการสั่งการของภาครัฐว่ามากน้อยเพียงใด

โดยสรุปการจัดสรรงบประมาณให้จังหวัดเพื่อนำไปดำเนินการโครงการต่าง ๆ ตามนโยบายของรัฐ ทั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตลอดจนข้าราชการผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่เห็นสอดคล้องกันว่า การกระทำดังกล่าวนี้เป็น การจัดกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่น ผู้สัมภาษณ์ มีความเห็นเกือบทั้งหมดจำนวน 16 ท่าน เห็นว่ามีบทบาทพอสมควร ทั้งในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแลตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และในฐานะที่เป็นผู้บริหารระดับสูงของจังหวัดอาจทำให้ท้องถิ่นมองเสมือนว่าเป็นผู้บังคับบัญชา หากมีการขอรับการสนับสนุนงบประมาณท้องถิ่นก็จะไม่ขัดข้อง และอาจมีบางโครงการท้องถิ่นมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการ หากแต่มีข้อจำกัดตามระเบียบ และหนังสือสั่งการที่ฟังจะกระทำได้ ก็ต้องขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัดโดยผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการการกระจายอำนาจในระดับจังหวัดซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

มีเพียงจำนวน 1 ท่านเท่านั้นที่เห็นว่าไม่มีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณ จะมีก็เพียงแต่หน้าที่กำกับดูแลการใช้เงิน โดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจการดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กล่าวโดยรวมของประเด็นนี้นักการเมืองท้องถิ่นทั้ง ผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น และข้าราชการท้องถิ่นเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่นถึงแม้ว่าจะไม่มีบทบาทโดยตรงก็ตาม

องค์กรทั้งภาครัฐ และเอกชน ผู้นำท้องถิ่น นักการเมือง นักธุรกิจ ผู้ที่มีความใกล้ชิดกับผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการ มีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่น ผู้สัมภาษณ์เกือบทั้งหมดจำนวน 16 ท่าน เห็นว่ามีอิทธิพลในการจัดสรรงบประมาณ จะเห็นว่าบางโครงการไม่สำคัญและยังไม่จำเป็นเร่งด่วนไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง หากแต่อาศัยความสัมพันธ์ใกล้ชิดทำให้การจัดสรรงบประมาณไม่สามารถแก้ปัญหาความเดือดร้อนอย่างแท้จริงของประชาชนได้

ในส่วนของผู้ที่เห็นว่าไม่มีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณมีเพียงจำนวน 1 ท่าน เท่านั้น เพราะเห็นว่าปัจจุบันผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรู้ความสามารถ และมีหลักการบริหารอยู่แล้วจะไม่ปฏิบัติตามใจโดยไม่มีเหตุผล

กล่าวโดยรวมของประเด็นนี้นักการเมืองท้องถิ่นทั้ง ผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น และข้าราชการท้องถิ่นเห็นว่า องค์กรทั้งภาครัฐ และเอกชน ผู้นำท้องถิ่น นักการเมือง

นักธุรกิจ ผู้ที่มีความใกล้ชิดกับผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการ มีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่น

การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน ผู้สัมภาษณ์จำนวน 12 ท่านเห็นว่าควรมีขอบเขตที่ชัดเจนเพราะหากให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลมากเกินไปจนเสมือนกับบังคับบัญชาจะทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ และขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน

ในส่วนของผู้ที่เห็นว่าไม่ควร มีขอบเขตที่ชัดเจนมีเพียงจำนวน 2 ท่าน เพราะเห็นว่าจะทำให้การปฏิบัติงานยากขึ้น ปัจจุบันปัญหาขึ้นอยู่กับการปฏิบัติมากกว่าไม่ใช่กฎระเบียบ มีทั้ง กำกับ ควบคุม ดูแล ขึ้นอยู่ว่าใครจะเน้นหนักที่คำไหน มากกว่ากัน

ส่วนที่มีความเห็นเป็นอย่างอื่นมีจำนวน 3 ท่านมี 1 ท่านที่เห็นว่าขึ้นอยู่กับความเห็นกลางของผู้ว่าราชการจังหวัดในการปฏิบัติต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือส่วนราชการให้เหมือน ๆ กัน อย่าเลือกปฏิบัติ และอีก 2 ท่าน เห็นว่าการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนนั้นอาจทำให้สะดวกในการปฏิบัติก็จริงแต่อาจเป็นอุปสรรคของการบริหารงบประมาณ เนื่องจากในบางเรื่องอาจจะต้องมีความยืดหยุ่นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติ

สรุปของประเด็นนี้เมื่อพิจารณาถึงความเห็นของ คณะผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และข้าราชการท้องถิ่น ประกอบกับ พระราชบัญญัติและระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่าการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นควรมีขอบเขตที่ชัดเจนเหมาะสม

## 2. อภิปรายผล

จากการศึกษาปัญหาในการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสาระสำคัญซึ่งสามารถนำมาอภิปรายผลได้ ดังนี้

กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจ เป็นกรอบแนวคิดที่สะท้อนถึงให้เห็นถึงความจริงใจของรัฐบาลในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ว่ารัฐมีความจริงใจแค่ไหน และกรอบแนวคิดดังกล่าวได้สอดคล้องกับการศึกษาวิจัย เรื่อง “การบริหารงานของเทศบาลกับการดูแลจากส่วนกลาง” ซึ่งค้นพบว่ามีลักษณะปัญหาและข้อขัดข้องในการดำเนินการในภารกิจนั้น มาจากลักษณะของการรวมอำนาจไว้ส่วนกลางในการกำกับดูแล ด้วยกฎหมายฉบับที่ล่าช้า และมีขั้นตอนมาตรการตรวจสอบมากมาย ทั้งในเรื่องอำนาจหน้าที่

การบริหารงานบุคลากร ด้านงบประมาณ ตลอดจนขอบเขตควบคุมไม่ชัดเจนเพียงพอ โดยรัฐควรกำหนดนโยบายในเรื่องการกระจายอำนาจให้เป็นไปอย่างต่อเนื่องและชัดเจนปรับปรุงและแก้ไขกฎระเบียบข้อบังคับที่ไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบันให้สามารถปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนอำนาจการจัดการทรัพยากรของท้องถิ่น ให้อำนาจอยู่กับพื้นที่และประชาชนมากยิ่งขึ้น ซึ่งจากการศึกษา “ปัญหาในการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีนั้นก็มีลักษณะคล้ายกัน ถึงแม้ว่าการกำกับดูแลนั้นจะไม่ได้กำกับดูแลจากส่วนกลางโดยตรงแต่ก็ใช้อำนาจตาม กฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการต่าง ๆ โดยผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นความจริงที่ปรากฏว่าการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ทำให้การปฏิบัติงานของท้องถิ่นเป็นไปด้วยความยากลำบากไม่สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ทั้งหมดทำให้การพัฒนาท้องถิ่นไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดีเท่าที่ควร

จากผลของการวิจัยผู้ศึกษาเห็นว่าไม่สอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสาระสำคัญของหลักแนวคิดดังกล่าวก็คือรัฐบาลกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและบริหารกิจการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยมีความเป็นอิสระพอสมควรไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อยเท่านั้น แต่ผลของการวิจัยตามกรอบแนวคิดนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ของกลุ่มประชากรมีความเห็นว่า การกำกับดูแลของรัฐต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านงบประมาณนั้นมีปัญหามากพอสมควร ทำให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่พึงกระทำได้ตลอดจนผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณมากพอสมควร

อีกแนวคิดหนึ่งซึ่งผลของการศึกษาวิจัยเห็นว่าไม่สอดคล้องกับกรอบแนวคิดดังกล่าวก็คือแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสาระสำคัญของแนวคิดดังกล่าวก็คือรัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระพอสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่ในความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในความควบคุมเท่านั้น ประกอบกับ กฎหมายรัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 ได้บัญญัติไว้ว่า “ภายใต้มาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ท้องถิ่นใดที่มีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น การกำกับดูแลท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น และมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้” แต่ผลของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้สรุปได้ว่าการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านงบประมาณนั้นก็ไม่เป็นไปตามแนวคิดนี้เช่นกัน

และอีกแนวคิดหนึ่งที่ผู้ศึกษาใช้ประกอบของการวิจัยในครั้งนี้คือ แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแล ซึ่งสาระสำคัญของแนวคิดดังกล่าวก็คือการควบคุมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมิใช่เป็นการควบคุมโดยใช้อำนาจตามสายการบังคับบัญชา หากเป็นการควบคุมการกระทำขององค์กรหนึ่งโดยอีกองค์กรหนึ่ง อันเป็นการควบคุมตามตัวบทกฎหมายที่ใช้อำนาจเท่านั้น หากแต่ผลของการวิจัยโดยสรุปแล้วก็ไม่เป็นไปตามนัยของหลักแนวคิดดังกล่าว

เมื่อพิจารณาทั้ง แนวคิดเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดการกระจายอำนาจ แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแล แล้วจะเห็นได้ว่านโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่เป็นไปตามนัยของหลักแนวคิดดังกล่าว หากเป็นแต่เพียงการกระจายอำนาจให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้นแต่ในความเป็นจริงแล้วหาเป็นเช่นนั้นไม่เพราะการบริหารงานของท้องถิ่นก็ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐบาลกลางอยู่ดี โดยผ่านการกำกับดูแลของนายอำเภอในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบล และของผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีของเทศบาลเมือง เทศบาลนคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งผลของการวิจัยจะเห็นได้ว่าการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ 2550 กล่าวคือท้องถิ่นไม่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงในการบริหารงานและบางครั้งก็ต้องสนองความต้องการของจังหวัดที่ขอรับการสนับสนุนงบประมาณจนถูกหักท้วงจากหน่วยงานที่ตรวจสอบ ตลอดจนผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่นเป็นต้น

กรอบแนวคิด ด้านกฎหมาย ระเบียบ ที่เกี่ยวข้อง เป็นแนวคิดที่สะท้อนให้เห็นถึงการให้อำนาจในการยกเว้นการปฏิบัติตาม กฎ ระเบียบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ในการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งการมอบอำนาจในการยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบฯ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยไม่มีข้อจำกัด หรือไม่มีการกำหนดกรอบ และแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานของท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับการวิจัย เรื่อง “อำนาจในการใช้ดุลยพินิจตามกฎหมายของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลด้านการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งผลของการศึกษาพบว่า การใช้ดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลด้านการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประเด็นปัญหา 3 ประการ คือ



1. ปัญหาความไม่สอดคล้องกันระหว่างกฎหมายและระเบียบกระทรวงมหาดไทย ในการใช้ดุลยพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด 2. ปัญหาการใช้อำนาจกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยไม่มีกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติอนุญาตให้กำกับได้ 3. ปัญหาการมอบอำนาจในการยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบฯ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยไม่มีข้อจำกัด หรือไม่มีการกำหนดกรอบ และแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ซึ่งจากการศึกษาเรื่อง “ปัญหาในการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีนั้นก็มีลักษณะคล้ายกัน คือ การยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบได้โดยไม่มีข้อจำกัด หรือไม่มีการกำหนดกรอบแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน เพียงแต่ใช้ถ้อยคำกว้างๆ ว่าให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจอนุมัติยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบได้ในกรณีจำเป็นและสมควรทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลยพินิจในการอนุมัติโดยไม่มีขอบเขตคือสามารถยกเว้นการปฏิบัติได้ทุกข้อของระเบียบและในบางกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติยกเว้นการปฏิบัติโดยไม่มีเหตุผลสมควร ทำให้เกิดการทักท้วงจากหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบว่าเป็นการอนุมัติที่ฝ่าฝืนต่อระเบียบหรือกฎหมาย ซึ่งกรณีนี้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีก็เคยโดนทักท้วงมาแล้วด้วยเช่นกัน

หากจะมีส่วนต่างจากงานวิจัย เรื่อง “อำนาจในการใช้ดุลยพินิจตามกฎหมายของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลด้านการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ก็คือ การวิจัยฉบับนี้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากอำนาจในการใช้ดุลยพินิจตามกฎหมายของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลด้านการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะการยกเว้นการปฏิบัติของระเบียบวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2543 ระเบียบว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2545 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงินเท่านั้น หากแต่ในการศึกษา เรื่อง “ปัญหาในการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ระเบียบการจัดทำงบประมาณของท้องถิ่นอีกฉบับหนึ่งก็คือระเบียบว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 เพราะการจัดทำงบประมาณของท้องถิ่นนั้นต้องใช้แผนพัฒนาเป็นแนวทางปฏิบัติเมื่อให้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวก็จะทำให้การจัดสรรงบประมาณไม่เป็นไปตามแผนที่วางไว้ อาจทำให้ส่งผลกระทบต่อพัฒนาของท้องถิ่นได้

ผลการวิจัยอีกชิ้นหนึ่งที่ผู้ศึกษาเห็นว่าสอดคล้องกับงานวิจัยฉบับนี้ก็คือ งานวิจัยของบรมเมศร์ ธีระคำศรี ซึ่งได้ทำการวิจัย เรื่อง “ปัญหากฎหมายในการกำกับดูแลเทศบาลด้านการเงิน การคลังตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย” ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทย

ด้านการเงินการคลัง 3 ฉบับ ได้แก่ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของ  
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วย  
บริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน  
การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 ระเบียบ  
ทั้งสามฉบับมีลักษณะเป็นการควบคุมดูแลเทศบาล โดยกำหนดให้เทศบาลทั่วทุกภูมิภาคทั่วประเทศ  
ถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกันทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของการตั้งงบประมาณ วิธีการบริหาร  
พัสดุ การรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน ซึ่งตามข้อเท็จจริงแล้วศักยภาพของเทศบาลแต่ละ  
แห่งจะแตกต่างกันเป็นอย่างมากจึงก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลตามที่กฎหมาย  
กำหนด ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน กำหนดให้ราชการส่วนกลาง  
มีหน้าที่เพียงการกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ดังนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยทั้งสาม  
ฉบับควรจะได้มีการปรับปรุงให้อิสระแก่เทศบาลในการใช้ดุลยพินิจในการกำหนดแนวทางการ  
บริหารองค์การของตนเองมากยิ่งขึ้น ให้สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร  
ไทยฉบับปัจจุบันและให้สอดคล้องกับขนาดของเทศบาลอื่นจะทำให้เทศบาลมีความคล่องตัวในการ  
บริหารงานตามภารกิจที่กฎหมายกำหนดได้ดียิ่งขึ้น

ซึ่งจากการศึกษาเรื่อง “ปัญหาในการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อองค์การปกครองส่วน  
ท้องถิ่น” ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีนั้นก็ยังมีลักษณะคล้ายกัน คือ การยกเว้นการปฏิบัติ  
ตามระเบียบ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบ  
ได้โดยไม่มีข้อจำกัด หรือไม่มีการกำหนดกรอบแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน เพียงแต่ใช้ถ้อยคำกว้างๆ  
ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจอนุมัติยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบได้ในกรณีจำเป็นและสมควร  
ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลยพินิจในการอนุมัติโดยไม่มีขอบเขตคือสามารถยกเว้นการปฏิบัติ  
ได้ทุกข้อ จึงทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น  
โดยผ่านระเบียบมากขึ้น ซึ่งก็จะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการต่อรองกับท้องถิ่นในการ  
จัดสรรงบประมาณมากขึ้นเช่นกัน

หากพิจารณาถึงผลของการศึกษาวิจัยตามกรอบแนวคิดนี้โดยสรุปแล้วผู้ศึกษาเห็นว่า  
ไม่สอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดการกระจายอำนาจ และแนวคิด  
เกี่ยวกับการกำกับดูแล เพราะจากผลของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ซึ่งกลุ่มประชากรส่วนใหญ่เห็นว่  
การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบต่างๆ นั้นไม่มีขอบเขตของ  
การปฏิบัติที่ชัดเจนจนเป็นสาเหตุให้ท้องถิ่นไม่สามารถบริหารจัดการให้เป็นไปตามกรอบอำนาจ  
หน้าที่ได้ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าการกระทำของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นขัดกับหลักแนวคิดดังกล่าวข้างต้น

กรอบแนวคิดด้านพฤติกรรมของผู้กำกับดูแลเป็นแนวคิดที่สะท้อนให้เห็นถึงการปฏิบัติในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของผู้ว่าราชการจังหวัดเพราะจากการสัมภาษณ์ทั้งคณะผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น และข้าราชการท้องถิ่นเห็นว่ากรรณการปฏิบัติตามระเบียบนั้นส่วนใหญ่มองเห็นว่ามีผลอย่างมากที่ทำให้การจัดสรรงบประมาณไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ จากตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมของผู้กำกับดูแลในบทที่ 4 โครงการขอรับการสนับสนุนการจัดกิจกรรมวันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นั้นหากพิจารณาถึงลักษณะของโครงการแล้วเป็นอำนาจหน้าที่ของจังหวัดที่จะดำเนินการ มิใช่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะดำเนินการได้ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ใช้อำนาจในการกรรณการปฏิบัติตามระเบียบให้ดำเนินการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวให้ และกรอบแนวคิดดังกล่าวได้สอดคล้องกับการศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัญหาทางกฎหมายในการใช้อำนาจกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบล” ผลจากการศึกษาพบว่า ผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลใช้อำนาจกำกับดูแลไม่เป็นไปตามหลักการกำกับดูแลที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาในการกำหนดนโยบายบริหารงาน การจัดทำบริการสาธารณะทั้งหลาย เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจากการศึกษาเรื่อง “ปัญหาในการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีนั้นก็มีลักษณะคล้ายกัน กล่าวคือผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดใช้อำนาจกำกับดูแลไม่เป็นไปตามหลักการกำกับดูแลที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาในการกำหนดนโยบายบริหารงาน (การกรรณการปฏิบัติตามระเบียบต่างๆ) การจัดทำบริการสาธารณะทั้งหลาย เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งพฤติกรรมที่แสดงให้เห็นถึงการกระทำดังกล่าว ได้แก่ การขอรับการสนับสนุนงบประมาณที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด, การให้ท้องถิ่นใช้ดุลยพินิจในการสนับสนุนให้กับส่วนราชการต่าง ๆ โดยที่โครงการนั้นไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่, การขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด ของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ต้องขอผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด, การจัดสรรงบประมาณให้จังหวัดเพื่อนำไปดำเนินการโครงการต่าง ๆ ตามนโยบายของรัฐ, ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณ, องค์กรทั้งภาครัฐ และเอกชน ผู้นำท้องถิ่น นักการเมือง นักธุรกิจ ผู้ที่มีความใกล้ชิดกับผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการ มีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่น เป็นต้น

หากจะมีส่วนต่างจากงานวิจัย เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายในการใช้อำนาจกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบล ก็คือผู้วิจัยมองว่าผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลใช้อำนาจกำกับดูแลไม่เป็นไปตามหลักการกำกับดูแลที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ประกอบกับตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มิได้บัญญัติให้กระทรวงมหาดไทย

มีอำนาจในการออกระเบียบได้ หากจะพิจารณาถึงงานวิจัยแล้วผู้ศึกษาเองเห็นว่าผู้วิจัยอาจเข้าใจคลาดเคลื่อนในประเด็นดังกล่าว เพราะพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 88 ระเบียบว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การโอนการจัดการทรัพย์สิน การซื้อ การจ้าง ค่าตอบแทน และค่าจ้าง ให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย “กระทรวงมหาดไทย จะออกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานอื่นๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องปฏิบัติด้วยก็ได้” จะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติได้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยสามารถออกระเบียบในการปฏิบัติได้ หากแต่ในการศึกษา เรื่อง “ปัญหาในการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ผู้ศึกษาได้ค้นพบปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวของผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลคือผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจในการกำกับดูแลโดยการยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบต่างๆ ของท้องถิ่นโดยไม่มีขอบเขตในการปฏิบัติจนทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างคล่องตัวและเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ได้

ผลการวิจัยอีกชิ้นหนึ่งที่ผู้ศึกษาเห็นว่าสอดคล้องกับงานวิจัยฉบับนี้ก็คือ งานวิจัยของ กาญจนภา ก็หมั่น ได้ทำการวิจัยเรื่อง “บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (CEO) ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งเป็นการศึกษาโดยสรุปผลของการวิจัย ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (CEO) ควรมีบทบาทที่จะกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะ ดังนี้ 1. กำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ 2. ประสานและกำกับดูแลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในพื้นที่ โดยมุ่งหวังให้เกิดผลสัมฤทธิ์ที่สำคัญ

ซึ่งจากการศึกษาเรื่อง “ปัญหาในการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีนั้นก็มีลักษณะคล้ายกัน กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดใช้อำนาจกำกับดูแลไม่เป็นไปตามหลักการกำกับดูแลที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาในการกำหนดนโยบายบริหารงานของท้องถิ่น

สำหรับกรอบแนวคิดด้านพฤติกรรมของผู้กำกับดูนั้นผู้ศึกษาเห็นว่าไม่สอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแล ซึ่งผลของการศึกษาพบว่าการให้อำนาจในการยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นมีผลอย่างมากในการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่นจนเป็นสาเหตุให้ท้องถิ่นไม่สามารถบริหารกิจการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ได้ทั้งหมด อีกปัญหาหนึ่งของการวิจัยในครั้งนี้ก็คือการให้ท้องถิ่นใช้ดุลยพินิจในการจัดสรรงบประมาณให้กับส่วนราชการต่างๆ หรือไม่ว่าจะเป็นปัญหาการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากท้องถิ่นของ

ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค โดยจะต้องขอผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งประเด็นนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ในการวิจัยในครั้งนี้ก็เห็นว่าไม่จำเป็น

สำหรับประเด็นปัญหาของการวิจัยอีกปัญหาหนึ่งก็คือการขอรับการสนับสนุนงบประมาณของท้องถิ่นเพื่อนำไปดำเนินการตามนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลนั้นประชากรกลุ่มเฉพาะที่ให้สัมภาษณ์ก็เห็นว่าขัดกับหลักของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกประเด็นปัญหาหนึ่งจากผลของการวิจัยในครั้งนี้ก็คือการที่ผู้ว่าราชการจังหวัด และกลุ่มองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนต่างๆ มีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุปแล้วเมื่อพิจารณาถึงแนวคิดที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้ทั้งแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดการกระจายอำนาจ และแนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลแล้ว เมื่อนำแนวคิดดังกล่าวมาประมวลกับผลสรุปของการวิจัยแล้วผู้ศึกษาเห็นว่าไม่เป็นไปตามนัยของหลักแนวคิดดังกล่าวข้างต้น

ข้อค้นพบเด่นของการศึกษาปัญหาในการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

1. ผลจากการศึกษาทำให้ทราบถึงปัญหาการกระจายอำนาจของรัฐบาลถึงแม้ว่ากฎหมายและนโยบายของรัฐบาลจะกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในความเป็นจริงอำนาจในการกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนกลาง โดยผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ

2. ผลจากการศึกษาพบว่ากระทรวงมหาดไทยให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด ในการยกเว้นการปฏิบัติตาม กฎ ระเบียบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ถือเป็นแนวทางปฏิบัติ โดยไม่มีข้อจำกัด ทำให้การปฏิบัติงานของท้องถิ่นไม่คล่องตัว และเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ได้ เห็นควรมีการแก้ไข

3. ผลจากการศึกษาพบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลองค์กรบริหารส่วนจังหวัดใช้อำนาจกำกับดูแลไม่เป็นไปตามหลักการกำกับดูแลที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาในการกำหนดนโยบายบริหารงานการจัดทำบริการสาธารณะทั้งหลาย เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้อย่างที่ควรจะเป็น

ข้อค้อยของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ ข้อมูลเกี่ยวกับเอกสารที่เกี่ยวข้องไม่ครอบคลุมของงานวิจัยทั้งหมดเนื่องจากในช่วง 3 – 4 ปีที่ผ่านมาจังหวัดชลบุรีมีการเปลี่ยนแปลงผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดบ่อยมากเฉลี่ยแล้วปีละ 1 ท่าน ประกอบกับนโยบายของแต่ละท่านก็แตกต่างกันออกไป และข้อมูลงานวิจัยฉบับนี้จะได้ก็เพียงการสัมภาษณ์กับบุคคลที่เกี่ยวข้องในฐานะผู้ปฏิบัติเท่านั้น ซึ่งก็ยังมีขาดในส่วนสำคัญของผู้กำกับดูแลที่ไม่นัดสัมภาษณ์และให้ข้อมูลได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด และท้องถิ่นจังหวัด อาจทำให้ความน่าเชื่อถือข้อมูลดูค้อยค่าลงไป



ประกอบกับผู้ศึกษาวิจัยขาดประสบการณ์ในด้านการศึกษาคติความ และวิเคราะห์ข้อมูล อาจทำให้การวิเคราะห์ข้อมูลขาดอรรถรสของเนื้อความลงไป หรือขาดการตีความข้อมูลบางส่วนบางตอนไป ซึ่งอาจทำให้งานการศึกษาวิจัยดูด้อยค่าลงไป

ข้อค้นพบเด่นของการศึกษาปัญหาในการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

1. ผลจากการศึกษาทำให้ทราบถึงปัญหาการกระจายอำนาจของรัฐบาลถึงแม้ว่ากฎหมายและนโยบายของรัฐบาลจะกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในความเป็นจริงอำนาจในการกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนกลาง โดยผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ
2. ผลจากการศึกษาพบว่ากระทรวงมหาดไทยให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด ในการยกเว้นการปฏิบัติตาม กฎ ระเบียบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ถือเป็นแนวทางปฏิบัติ โดยไม่มีข้อจำกัด ทำให้การปฏิบัติงานของท้องถิ่นไม่คล่องตัว และเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ได้ เห็นควรมีการแก้ไข
3. ผลจากการศึกษาพบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดใช้อำนาจกำกับดูแลไม่เป็นไปตามหลักการกำกับดูแลที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาในการกำหนดนโยบายบริหารงานการจัดทำบริการสาธารณะทั้งหลาย เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างที่ควรจะเป็น

ข้อด้อยของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ ข้อมูลเกี่ยวกับเอกสารที่เกี่ยวข้องไม่ครอบคลุมของงานวิจัยทั้งหมดเนื่องจากในช่วง 3 – 4 ปีที่ผ่านมาจังหวัดชลบุรีมีการเปลี่ยนแปลงผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดบ่อยมากเฉลี่ยแล้วปีละ 1 ท่าน ประกอบกับนโยบายของแต่ละท่านก็แตกต่างกันออกไป และข้อมูลงานวิจัยฉบับนี้จะได้ก็เพียงการสัมภาษณ์กับบุคคลที่เกี่ยวข้องในฐานะผู้ปฏิบัติเท่านั้น ซึ่งก็ยังคงขาดในส่วนสำคัญของผู้กำกับดูแลที่ไม่นัดสัมภาษณ์และให้ข้อมูลได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด และท้องถิ่นจังหวัด อาจทำให้ความน่าเชื่อถือข้อมูลดูด้อยค่าลงไป ประกอบกับผู้ศึกษาวิจัยขาดประสบการณ์ในด้านการศึกษาคติความ และวิเคราะห์ข้อมูล อาจทำให้การวิเคราะห์ข้อมูลขาดอรรถรสของเนื้อความลงไป หรือขาดการตีความข้อมูลบางส่วนบางตอนไป ซึ่งอาจทำให้งานการศึกษาวิจัยดูด้อยค่าลงไป

### 3. ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงปัญหาในการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

#### 3.1 ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

3.1 รัฐบาลกลางควรกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นตามกฎหมายรัฐธรรมนูญอย่างจริงจังมิใช่กระจายอำนาจตามกฎหมาย แต่การปฏิบัติไม่ใช่

3.2 ควรลดบทบาทส่วนกลางให้น้อยลง โดยให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการมากขึ้น

3.3 ควรแก้ไขระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติ

3.4 การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดควรให้เป็นไปตามระเบียบ หนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง มิให้มีอำนาจในการยกเว้นระเบียบหรือสั่งการให้ใช้งบประมาณนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.5 ลดบทบาทในการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดให้น้อยลง ไม่ควรเปิดโอกาสให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจในฐานะกำกับดูแลมาสร้างขบวนการขึ้นตอนอยู่เหนือขั้นตอนระเบียบข้อบังคับงบประมาณ

3.6 การกำกับดูแลควรเป็นในลักษณะเพื่อให้เกิดการพัฒนามากกว่าการจับผิด และควรมีการแนะนำการปฏิบัติให้ถูกต้องและเป็นไปตามระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องมิใช่มอบนโยบายแนวทางปฏิบัติอย่างเดียว หากท้องถิ่นปฏิบัติไม่เป็นไปตามระเบียบควรมีมาตรการที่ชัดเจน และควรให้คำแนะนำ ปรีกษา วินิจฉัย แก่ท้องถิ่น

3.7 ผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีมาตรฐานในการกำกับดูแล ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันอย่าเลือกปฏิบัติ เพราะอาจทำให้ท้องถิ่นขาดโอกาสในการพัฒนา และเกิดความเสียหายได้

3.8 ควรมีการบูรณาการร่วมกันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดสรรงบประมาณ

3.9 การกำกับดูแลควรให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง ไม่มีผลประโยชน์แอบแฝงทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณางบประมาณเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กรและประชาชน

3.10 หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีผู้บริหารที่มีคุณภาพและมาตรฐานการบริหารงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองดีแล้ว ก็ควรให้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จ หรือมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของท้องถิ่นนั้น ๆ โดยตรง ไม่ต้องมีผู้กำกับดูแล แต่ให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินการ โดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญกำหนด

### 3.2 ข้อเสนอแนะการนำผลการวิจัยไปใช้

1. รัฐบาลควรกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยความจริงใจ โดยการลดบทบาทอำนาจในการกำกับดูแลของรัฐบาลกลางลงและเพิ่มอำนาจในการปกครองตนเองของท้องถิ่นให้มากขึ้น

2. การจัดทำระเบียบต่างๆ ให้ท้องถิ่นถือปฏิบัตินั้นควรให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดทำและการพิจารณา เพื่อจะได้ตรงกับความต้องการของท้องถิ่น เนื่องจากที่ผ่านมา กฎหมาย และระเบียบต่างๆ นั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีส่วนร่วมทำให้มีปัญหาในการปฏิบัติมากพอสมควร

3. พฤติกรรมของผู้กำกับดูแลนั้นคงเปลี่ยนแปลงได้ยาก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเที่ยงตรงของผู้ใช้อำนาจว่ามีมากน้อยเพียงใด แต่หากจะเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมต่างๆ ให้ลดลงนั้น ควรมีการแก้ไขกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องน่าจะแก้ไขได้มากกว่า

### 3.3 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

หากมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้อีก ควรใช้วิธีวิจัยแบบเชิงคุณภาพร่วมกับเชิงปริมาณ เพราะจะทำให้เนื้อหาของการวิจัยสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และสามารถนำปัญหาที่เกิดขึ้นจากผลของการวิจัยไปเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้จริง

ข้อเสนอแนะที่ผู้ศึกษาวิจัยได้นำเสนอนั้น ก็เพื่อให้ทราบถึง ปัญหาในการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้ว่าราชการจังหวัดว่าเป็นอย่างไร และควรจะมีแนวทางแก้ไขอย่างไรบ้าง เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และสามารถดำเนินกิจกรรมตามอำนาจหน้าที่เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างแท้จริง

บรรณานุกรม



## บรรณานุกรม

- กาญจนภา กี่หมั่น (2547) “บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (CEO) ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักสูตรประกาศนียบัตรชั้นสูง การบริหารงานภาครัฐและกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 3 สถาบันพระปกเกล้า
- โกวิท พวงงาม (2549) “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับบริการสาธารณะ ใน เอกสารการสอน ชุดวิชาประชาสังคมและชุมชนท้องถิ่น” พิมพ์ครั้งที่ 1 หน่วยที่ 8 หน้า 8-8 - 8-10, 8-12-8-13,8-15 - 8-20 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์
- \_\_\_\_\_. (2550) การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต พิมพ์ครั้งที่ 6 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน
- คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี (2551) ค้นคืนวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2553 จาก <http://www.mua.go.th/~bpb/developplan/download/news/policy-apisit.pdf>
- จารุวัฒน์ สุขพันธุ์ถาวร (2554, มิถุนายน) ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี สัมภาษณ์โดย นายสมคิด บุญครอบ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี
- จิริยุทธ อินทาวรี (2553,17 ธันวาคม) ผู้อำนวยการกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี สัมภาษณ์โดย นายสมคิด บุญครอบ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี
- ชุมพล ชิตวิเศษ (2553,15 พฤศจิกายน) ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี สัมภาษณ์โดย นายสมคิด บุญครอบ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี
- ชูศักดิ์ เทียงตรง (2540) ความหมายของการปกครองท้องถิ่น ใน เอกสารการสอน ชุดวิชาการบริหารการปกครองท้องถิ่น พิมพ์ครั้งที่ 7 หน่วยที่ 1 หน้าที่ 9 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชาวิทยาการจัดการ
- ณัฐธินา ยอดยิ่ง (2553, 29 กันยายน) ผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี สัมภาษณ์โดย นายสมคิด บุญครอบ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี
- นกรินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2548) สารานุกรมการเมืองไทย พิมพ์ครั้งที่ 2 หน้าที่ 22 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร



- นิรมล สิทธิไกรพงษ์ (2553, 22 ธันวาคม) หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
 องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี สัมภาษณ์โดย นายสมคิด บุญครอบ  
 องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี
- นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2544) *การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส* กรุงเทพมหานคร สุขุมและบุตร  
 บรมเมศร์ ชีระคำศรี (2546) ปัญหากฎหมายในการกำกับดูแลเทศบาลด้านการเงินการคลัง  
 ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
 มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- บุญถม รัตนอาภา (2553, 8 ธันวาคม) ผู้อำนวยการกองส่งเสริมคุณภาพชีวิต  
 องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี สัมภาษณ์โดย นายสมคิด บุญครอบ  
 องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี
- บำรุง สุวรรณโชติ (2553, 27 ธันวาคม) ศึกษาราชการแทนผู้อำนวยการกองการศึกษาและวัฒนธรรม  
 องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี สัมภาษณ์โดย นายสมคิด บุญครอบ  
 องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี
- ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546  
 เรื่อง “กำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ  
 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด” (19 สิงหาคม 2546) *ราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา*  
 เล่ม 120 ตอนพิเศษ 90 หน้า 22-25
- ประกาศองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี “เรื่อง การปรับปรุง การแบ่งส่วนราชการของ  
 องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี ครั้งที่ 1 (พ.ศ.2548)” ลงวันที่ 30 กันยายน 2548  
 \_\_\_\_\_ . เรื่อง “การปรับปรุง การกำหนดส่วนราชการภายในกองกิจการสภาองค์การบริหาร  
 ส่วนจังหวัด และกองส่งเสริมคุณภาพชีวิต (แก้ไขเพิ่มเติม)” วันที่ 10 กันยายน 2550
- ประณีต ถาวร (2553) *อปท. ในอุ้งมือของราชการส่วนภูมิภาคผ่านอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด*  
 และนายอำเภอ อปท.นิวส์ วันที่ 16 - 30 มิถุนายน 2553
- ประภัสสร ศิริแสงชัยกุล (2549) “อำนาจในการใช้ดุลยพินิจตามกฎหมายของผู้ว่าราชการจังหวัด  
 ในการกำกับดูแลด้านการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
 วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- “พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (2540)” (2540, 31 ตุลาคม)  
 ราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 114 ตอนที่ 62 ก หน้า 1-23
- “พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (2546)” (2546, 4 พฤศจิกายน)  
 ราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 114 ตอนที่ 62 ก หน้า 5-20

- “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542” (2542, 17 พฤศจิกายน 2542) ราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 114 ตอน 114 ก หน้า 48-66
- พินิจ ราชวัฒน์ (2553, 16 พฤศจิกายน) รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี สัมภาษณ์โดย นายสมคิด บุญครอบ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี
- พิสุทธิ์ ปิตานุสรณ์ (2553, 5 พฤศจิกายน) รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี สัมภาษณ์โดย นายสมคิด บุญครอบ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี
- เมตตา โสตะ (2553, 13 ธันวาคม) ผู้อำนวยการกองคลัง องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี สัมภาษณ์โดย นายสมคิด บุญครอบ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี
- รณเทพ อนุวัฒน์ (2553, 10 พฤศจิกายน) รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี สัมภาษณ์โดย นายสมคิด บุญครอบ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี
- รัชনী สุวรรณกิจ (2553, 20 ธันวาคม) ผู้อำนวยการกองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี สัมภาษณ์โดย นายสมคิด บุญครอบ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี
- เรวัต ผลลูกอินทร์ (2553, 4 พฤศจิกายน) รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี สัมภาษณ์โดย นายสมคิด บุญครอบ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี
- “ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541” (2540, 14 กรกฎาคม) ราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 115 ตอนพิเศษ 61 ง หน้า 4-16
- “ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548” (17 ตุลาคม 2548) ราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่ม 122 ตอนพิเศษ 115 ง หน้า 47-57
- วสันต์ เหลืองประภัสร์ (2547) *รูปแบบและองค์กรกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน* ใน สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร ธรรมดาเพรส

- วิทยา คุณปลื้ม (2554, 14 กุมภาพันธ์) นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี  
 สัมภาษณ์โดย นายสมคิด บุญครอบ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี  
 อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี
- วันชัย หงษ์สถิตย์ (2553, 18 พฤศจิกายน) รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี  
 สัมภาษณ์โดย นายสมคิด บุญครอบ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี  
 อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี
- วุฒิกร รักรวงษ์อาชีพ (2554, 15 กุมภาพันธ์) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี  
 สัมภาษณ์โดย นายสมคิด บุญครอบ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี  
 อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และกฤษฎณัสมัพันธ์ เมนะสูตร (2548) รายงานผลการวิจัย  
*การปรับแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง  
 ส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร มิสเตอร์กอบปี*
- สมบัติ ชำรงชัยวงศ์ (2544) *การเมืองอังกฤษ* กรุงเทพมหานคร เสมาธรรม
- สมเกียรติ พงศ์เป็นสุข (2545) “ปัญหาทางกฎหมายในการใช้อำนาจกำกับดูแลการกระทำของ  
 อบต.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณัฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- สายชล เนื่องจำนง (2553, 21 ธันวาคม) ผู้อำนวยการกองพัสดุและทรัพย์สิน  
 องค์กรบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี สัมภาษณ์โดย นายสมคิด บุญครอบ  
 องค์กรบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี
- สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (2546) *คู่มือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง  
 ส่วนท้องถิ่น* กรุงเทพฯ กรุงเทพมหานคร
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (2550) *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย* กรุงเทพมหานคร  
 คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา
- หนังสือจังหวัดชลบุรี ค่วนที่สุด ที่ 0016.3/11871 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2551  
 เรื่อง “ขอรับการสนับสนุนงบประมาณ ประจำปี 2552”  
 ถึงนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี
- \_\_\_\_\_ ค่วนที่สุด ที่ 0016.3/12812 ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2551  
 เรื่อง “ขอรับการสนับสนุนงบประมาณเพื่อจัดทำโครงการก่อสร้างอาคารรับรอง  
 และปรับสภาพภูมิทัศน์จวนผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี (เพิ่มเติม)”  
 ถึงนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี

- \_\_\_\_\_ . ที่ ชบ 0037.3/8254 ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2553  
เรื่อง “ซักซ้อมแนวทางการสนับสนุนงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”  
ถึงนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี
- \_\_\_\_\_ . ที่ 0037.3/11395 ลงวันที่ 25 มิถุนายน 2553  
เรื่อง “ขออนุมัติยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย”  
ถึงนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี
- \_\_\_\_\_ . ที่ ชบ 0037.4/ว 14351 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2552  
เรื่อง “โครงการจัดการแข่งขันกีฬาแห่งชาติ ครั้งที่ 39 และแข่งขันกีฬาคนพิการ  
แห่งชาติ ครั้งที่ 29 (พ.ศ.2553)” ถึงนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี
- \_\_\_\_\_ . ที่ มท 0822.3/4291 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2551 เรื่อง “ขอรับการสนับสนุน  
งบประมาณในการจัดหายานพาหนะสำหรับปฏิบัติราชการ ประจำปี 2551”  
ถึงนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี
- หนังสือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 2 ที่ ตผ 0030 ชบ/1636 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2553  
เรื่อง “การตรวจสอบงบการเงิน สำหรับปีสิ้นสุดวันที่ 30 กันยายน 2552  
ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี” ถึงนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี
- หนังสือเหล่ากาชาดจังหวัดชลบุรี ที่ 257/2553 ลงวันที่ 28 มิถุนายน 2553  
เรื่อง “ขอรับการสนับสนุนงบประมาณ โครงการเหล่ากาชาดจังหวัดชลบุรีสัมมนา  
และศึกษาดูงาน” ถึงนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี
- อาจหาญ ศิริพูล (2539) “การบริหารงานของเทศบาลกับการกำกับดูแลจากส่วนกลาง”  
หลักสูตรการเมืองการปกครองระบบประชาธิปไตย รุ่นที่ 1 สถาบันพระปกเกล้า
- อนุชา สุนสวัสดิกุล และอโณทัย ศรีสมัย (2548) รายงานผลการวิจัย *รูปแบบและวิธีการกำกับดูแล  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* นนทบุรี เอ.พี.กราฟิก ดีไซน์ด์และการพิมพ์
- อลงกรณ์ อรรคแสง (2547) *โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด* ใน สารานุกรมการปกครอง  
ท้องถิ่นไทย พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร ธรรมดาเพรส



ภาคผนวก

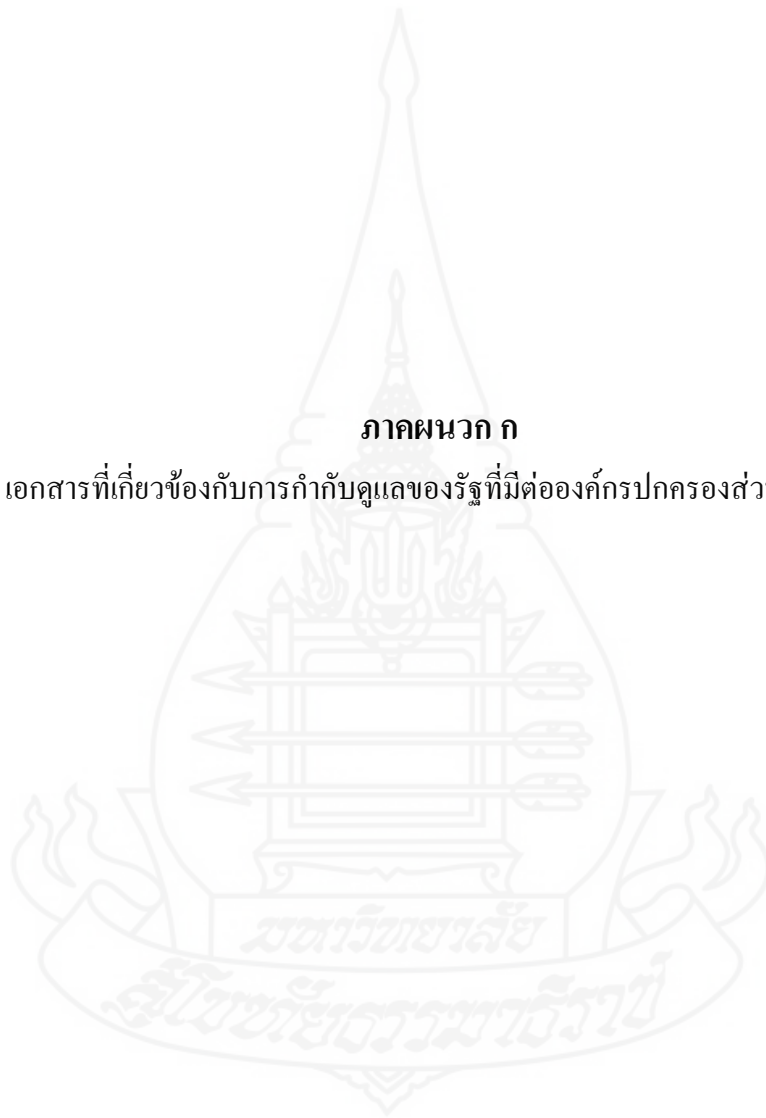
มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

ศูนย์วิจัยการบรรณารักษ์



**ภาคผนวก ก**

เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



## 1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 78 (3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจ ในกิจการของท้องถิ่น ได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการ ตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้ง พัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึง เจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

มาตรา 281 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่งเสริมให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมใน การตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 282 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมี หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติโดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการ ปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

มาตรา 283 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและ จัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการ กำหนดนโยบายการบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัด และประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

## 2. นโยบายรัฐบาล

รัฐบาล (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 ได้กำหนดนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ ดังนี้

### 8. นโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

#### 8.1 ประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดิน

##### 8.1.1 สนับสนุนการกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่นเพื่อเพิ่มขีด

ความสามารถและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น โดยมีการปรับปรุงกฎหมายเพิ่มอำนาจให้ท้องถิ่นจัดเก็บรายได้จากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมได้มากขึ้น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะที่ได้มาตรฐานและตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยคำนึงถึงความจำเป็นและเหมาะสมตามศักยภาพของท้องถิ่น

8.1.2 สนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ยึดหลักธรรมาภิบาลและปรับระบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพ มุ่งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ความรับผิดชอบต่อชุมชน และมีความโปร่งใสมากขึ้น โดยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูล และมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนและการทำงานตลอดจนการจัดบริการสาธารณะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และร่วมติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของท้องถิ่น

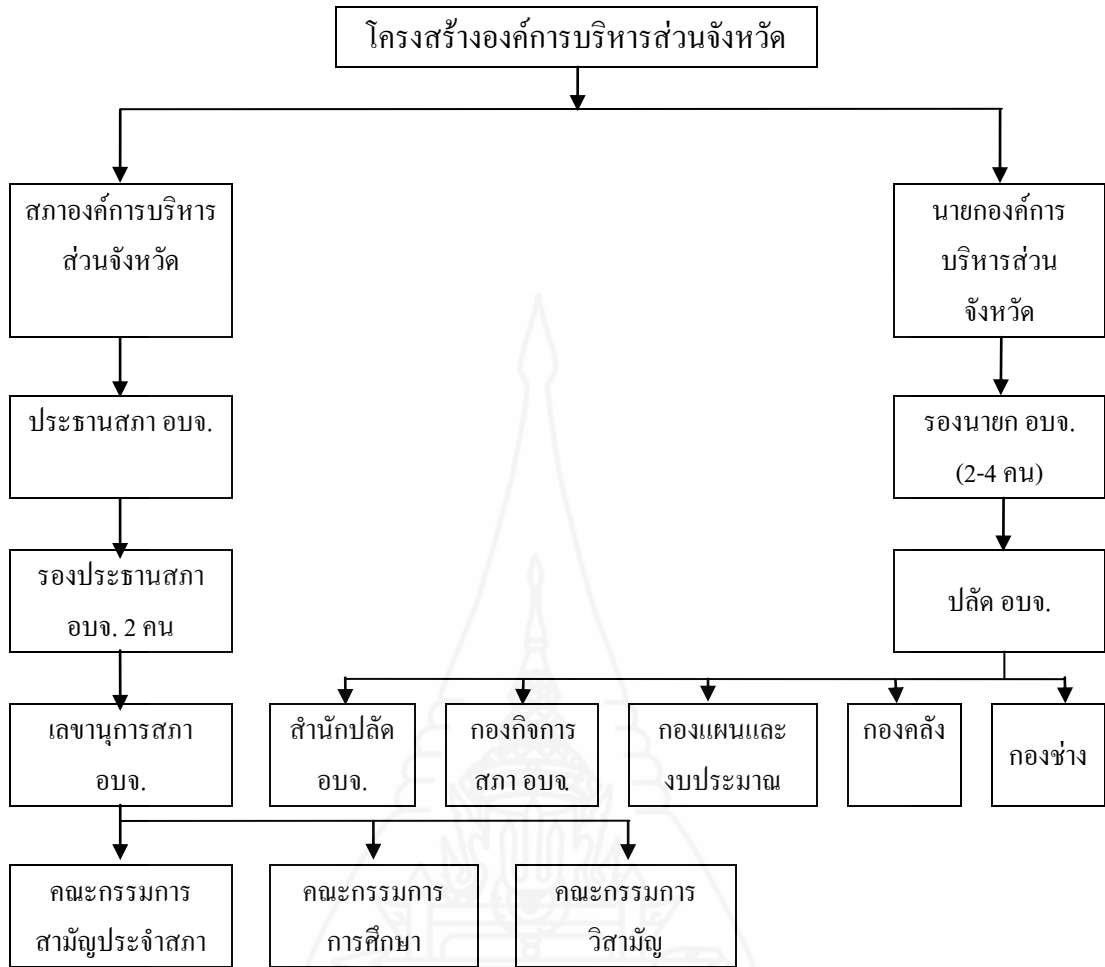
8.1.3 ปรับบทบาทและภารกิจการบริหารราชการระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน เพื่อสามารถดำเนินการที่สนับสนุนเชื่อมโยงกัน และประสานการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม ควบคู่ไปกับการเร่งรัดการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีการติดตามประเมินผลและรายงานผลอย่างต่อเนื่อง

8.1.4 บูรณาการความเชื่อมโยงของการบริหารราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาคสู่ท้องถิ่น โดยสนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการผ่านกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาล แผนยุทธศาสตร์ระดับชาติและระดับภาค ตลอดจนเชื่อมโยงกับแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนชุมชน โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในทุกขั้นตอนของการจัดทำแผน

8.1.5 สนับสนุนให้มีการบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษให้สอดคล้องกับระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ โดยสนับสนุนให้ท้องถิ่นที่มีศักยภาพและความพร้อมจัดตั้งเป็นมหานคร

### 3. โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546 ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด กล่าวคือโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นโครงสร้างการบริหารแบบสภา – นายกเทศมนตรี (Council – Mayor Form) โดยมีสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร



โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด

### 3.1 โครงสร้างสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 โดยมาตรา 13 (2) ของกฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดให้ถือเขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้ง ในกรณีอำเภอใดมีสมาชิกได้เกินกว่าหนึ่งคน ให้แบ่งเขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้งเท่ากับจำนวนสมาชิกที่พึงจะมีในอำเภอนั้น กล่าวโดยสรุปก็คือระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นแบบเขตละคนหรือเขตเดียวเบอร์เดียว โดยจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในจังหวัดนั้น โดย

- จำนวนประชากรไม่เกิน 500,000 คน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้

24 คน

- จำนวนประชากรไม่เกิน 500,001 – 1,000,000 คน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 30 คน

- จำนวนประชากรไม่เกิน 1,000,000 - 1,500,000 คน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 36 คน

- จำนวนประชากรไม่เกิน 1,500,000 - 2,000,000 คน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 42 คน

- จำนวนประชากรไม่เกิน 2,000,001 คน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 48 คน

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอายุคราวละ ๔ ปี นับแต่วันเลือกตั้งและพ้นสมาชิกสภาพเมื่อถึงคราวออกตามอายุของสภาตาย, ลาออก, ผู้ว่าสั่งให้ออก, รัฐมนตรีสั่งให้ออก, สภามีมติให้ออกและราษฎรลงคะแนนให้ออก

หลังจากเลือกตั้งได้สมาชิกเป็นสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ให้สภาเลือกตั้งสมาชิกสภาคนหนึ่งเป็นประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเลขาธิการสภาอีกสองคน โดยให้ประธานสภา และรองประธานสภาดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในปีหนึ่งกฎหมายกำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสมัยประชุมสามัญ สมัยหนึ่งไม่เกิน 45 วัน แต่สามารถขยายได้อีกไม่เกินสมัยละ 15 วัน ในกรณีที่มีความจำเป็นนอกจากการประชุมสามัญแล้ว กฎหมายยังเปิดโอกาสให้ประธานสภาสามารถเรียกประชุมสมัยวิสามัญได้เมื่อมีเหตุจำเป็น โดยการประชุมสมัยวิสามัญสมัยหนึ่งให้มีระยะเวลาไม่เกิน ๖ วัน และสามารถขยายระยะเวลาได้อีกแต่ไม่เกิน 7 วัน โดยในการประชุมสภาทุกคราวต้องมีสมาชิกสภามาประชุมไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาที่มีอยู่จึงจะครบองค์ประชุมและในการวินิจฉัยข้อปรึกษาต่าง ๆ ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ สมาชิกสภาคนหนึ่งให้มีคะแนนเสียงเป็นหนึ่งเสียง และถ้าการวินิจฉัยมีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานสภาออกเสียงเพิ่มได้อีกหนึ่งเสียงเพื่อชี้ขาดอำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

- 1) อำนาจในการเลือกประธานสภาและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 2) อำนาจในการตั้งกระตุ้ถามนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่
- 3) อำนาจในการเสนอข้อสอบถามต่อประธานสภาเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดมาชี้แจงข้อเท็จจริงใด ๆ อันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคได้



4) อำนาจในการเลือกสมาชิกสภาเป็นกรรมการสามัญ และเลือกบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาเป็นการมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใด อันอยู่ในวงงานของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด แล้วรายงานต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

5) อำนาจในการตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อมีหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติชั่วคราวในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำเป็นต้องประกาศใช้ข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ไม่สามารถเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ในขณะนั้น

6) อำนาจในการเสนอร่างข้อบัญญัติ

7) อำนาจในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติ

### 3.2 นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในมาตรา 13 ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 กำหนดให้เขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นให้ใช้เขตขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นเขตเลือกตั้ง ดังนั้นในกรณีของการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เขตเลือกตั้งก็คือเขตจังหวัด ฉะนั้นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งจังหวัด

ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาจังหวัด สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกวุฒิสภา

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่งเมื่อถึงคราวออกตามวาระ ตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติ รัฐมนตรีสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก และราษฎรลงคะแนนให้ออก นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ และนโยบาย

2) สั่งอนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

3) แต่งตั้งถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

- 4) วางระเบียบเพื่อใช้งานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- 5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

มาตรา 39 ให้นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดควบคุม และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ให้มีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมาย

การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

#### 4. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

##### 4.1 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542 และ(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546

ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ในหมวด 4 มาตรา 45 ให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังต่อไปนี้

- (1) トラข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- (2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (3) สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาพตำบล

(7) คຸ້ມครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดลື່อม

(ทวิ 7) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(8) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้ เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

#### 4.2 อำนาจหน้าที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้บัญญัติอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ในมาตรา 17 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(5) การคຸ້มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดลື່อม

(6) การจัดการศึกษา

(7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิหน้าที่ของประชาชน

(8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

(9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม

(10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม

(11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม

(12) การจัดการสิ่งแวดลື່อมและมลพิษต่างๆ

(13) การจัดการและดูแลสถานที่ขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ

(14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

(15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเอง หรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

(16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

(17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

(18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

(19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ

(20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

(21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร

(22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด

(24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(27) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส

(28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนจังหวัด

(29) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

4.3 ภารกิจหน้าที่ที่ถ่ายโอนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2545

ในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนปฏิบัติการได้ระบุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับ โอน และระบุ

กิจกรรมเป็น 2 ประเภท คือ ประเภท “เลือกทำโดยอิสระ” เนื่องจากภารกิจหลายเรื่องไม่ควรบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำกิจกรรมตามแผนงานงบประมาณที่ส่วนราชการตั้งไว้เดิม และประเภท “หน้าที่ที่ต้องทำ” โดยมีหลักเกณฑ์ว่างานใดที่เป็นเรื่องของการมอบอำนาจและการใช้อำนาจ รวมทั้งเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนหรือเป็นความจำเป็นขั้นพื้นฐาน

คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจในงาน 6 ด้าน คือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งภารกิจที่มีการถ่ายโอนทั้งสิ้น 245 เรื่อง จาก 50 กรม ใน 11 กระทรวง (ก่อนมีการปฏิรูประบบราชการใน พ.ศ.2545)

ในส่วนของการดำเนินการถ่ายโอนนั้น ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะต้องลดหรือยุติบทบาทจากผู้ปฏิบัติในภารกิจที่ได้ถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังไม่มีความพร้อมในการรับการถ่ายโอนให้ร้องขอความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับถ่ายโอนต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบว่าภารกิจใดใครเป็นผู้จัดทำ นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบต่างๆ ให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ เร่งถ่ายงบประมาณและบุคลากรเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนได้แก่

ภารกิจที่รับการถ่ายโอน ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ ในปี 2544

1. การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเงินเพิ่มพิเศษในภาวะเศรษฐกิจถดถอย
2. งานสงเคราะห์และสวัสดิการเด็กและเยาวชน (อาหารเสริมนมและอาหารกลางวัน)
3. สนามกีฬาระดับจังหวัด
4. โครงการถ่ายโอนกิจกรรมการจัดการศึกษาก่อนประถมศึกษา (วัสดุการศึกษา)
5. โครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม (นม)
6. งานการศึกษาพิเศษ – เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)
7. โครงการพัฒนาการศึกษาพิเศษ – เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)
8. โครงการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการ – เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)
9. งานจัดการศึกษาสงเคราะห์ – เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)
10. งานดำเนินการศึกษาพิเศษในโรงเรียนมัธยมศึกษา – เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)
11. โครงการถ่ายโอนอาหารกลางวัน

ภารกิจที่รับการถ่ายโอน ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ต้องทำในปี 2545

1. การดูแลบำรุงรักษาแหล่งทางน้ำ
2. การจัดให้มีและควบคุมตลาด
3. ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก
4. การส่งเสริมพัฒนาองค์กรประชาชน (ตาม โครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน
5. การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์
6. โครงการถ่ายโอนศูนย์อบรมเด็กก่อนระดับประถมศึกษา
7. การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคแก่ผู้บริโภค
8. งานบริการข้อมูลนักลงทุน
9. งานศึกษาสู่ทางการลงทุนในแต่ละท้องถิ่น
10. งานเผยแพร่และชักจูงข้อมูลการลงทุน
11. การสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม/การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
12. การเฝ้าระวังและป้องกันสิ่งแวดล้อม
13. การฟื้นฟูและบำบัดสิ่งแวดล้อม
14. การศึกษาวิจัยเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม
15. งานสนับสนุนแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด

ภารกิจที่รับการถ่ายโอน ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ ในปี 2546

1. สถานีขนส่งในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานีขนส่งจังหวัดให้เทศบาล (นคร,เมือง) กรณีนอกเขตเทศบาลดังกล่าวให้ อบจ โดยให้ อบต.เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ
2. วิศวกรรมจราจรทางบก โดยการติดตั้งหรือทำให้ปรากฏซึ่งสัญญาณจราจรหรือเครื่องหมายจราจรในทางที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ
3. ร่องน้ำภายในประเทศที่เป็นบึง ลำคลอง แม่น้ำขนาดเล็กที่มีพื้นที่อยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เพียงแห่งเดียว
4. ร่องน้ำชายฝั่งทะเลขนาดเล็ก งานดูแลและรักษาร่องน้ำ
5. อำนาจอนุญาตขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล
6. การมอบอำนาจการอนุญาตการขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลเฉพาะบ่อที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตอนบนสุดที่มีขนาดน้อยกว่า 4 นิ้ว (100 มิลลิเมตร)
7. มอบอำนาจการอนุญาตใช้น้ำบาดาลที่อนุญาตใช้ไม่เกินวันละ 10 ลูกบาศก์เมตร
8. การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ
9. สถานสงเคราะห์คนชราจำนวน 13 แห่ง



10. การฉาปนกิจสงเคราะห์
11. โครงการพัฒนาเพื่อความหวังใหม่ของชาวไทย 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้
12. โครงการพัฒนาการศึกษาชุมชนบนพื้นที่สูง
13. งานบริการสาธารณสุข กทม./ปริมณฑล/เขตเมือง
14. ส่งเสริมสุขภาพกลุ่มแม่และเด็ก
15. การพัฒนาอนามัยชุมชนบนพื้นที่สูง
16. สนับสนุนเงินอุดหนุนที่เลี้ยงเด็กในศูนย์สาธิตเพื่อการพัฒนาเด็กเล็ก
17. จัดหาและพัฒนา น้ำสะอาด (สนับสนุนวัสดุ)
18. การเปรียบเทียบคดีอาญาในความผิดตามข้อบัญญัติท้องถิ่นและกฎหมายอื่น
19. การออกใบสั่งและการเปรียบเทียบปรับการกระทำผิดตาม พ.ร.บ.จราจรทางบก พ.ศ.2522 เฉพาะความผิดการจอดรถในที่ห้ามหรือกีดขวางการจราจร
20. อำนาจเปรียบเทียบปรับในความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดหลุโทษหรือความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว ได้แก่
  - 1) พ.ร.บ.รักษาคล่อง รศ.121
  - 2) พ.ร.บ. ตามช้าง รศ.127
  - 3) พ.ร.บ.คั้นและกวนน้ำ รศ.250
  - 4) พ.ร.บ.กำจัดฝักตบชวา พ.ศ.2456
  - 5) พ.ร.บ.สำหรับรักษาช้างป่า พ.ศ.2464
  - 6) พ.ร.บ.ควบคุมสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ.2481
  - 7) พ.ร.บ.สัตว์พาหนะ พ.ศ.2482
  - 8) พ.ร.บ.ควบคุมการขอยาน พ.ศ.2484
  - 9) พ.ร.บ.ควบคุมการเรียไร พ.ศ.2487
  - 10) พ.ร.บ.โรครบาดสัตว์ พ.ศ.2499
  - 11) พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535
  - 12) พ.ร.บ.ควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ พ.ศ.2505
  - 13) พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ.2522
  - 14) พ.ร.บ.ควบคุมการฆ่าและการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2535
  - 15) พ.ร.บ.คุ้มครองสุขภาพผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ.2535
  - 16) พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ.2535
  - 17) พ.ร.บ.การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535

21. อำนาจรับจดทะเบียนตาม พ.ร.บ.รถยนต์ พ.ศ.2522, พ.ร.บ.การขนส่งทางบก พ.ศ.2522 และ พ.ร.บ.ล้อเลื่อน พ.ศ.2478

22. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

23. การประสานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด

24. ระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน

25. งานทะเบียนพาณิชย์ ตาม พ.ร.บ.ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ.2499

26. การติดตามและตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษในการประกอบกิจการตาม พ.ร.บ.แร่ พ.ศ.2510 และกิจกรรมต่อเนื่อง และการดำเนินการตามกฎหมาย

27. งานติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษในท้องถิ่นของตน

1) งานตรวจสอบคุณภาพน้ำ

2) งานตรวจสอบคุณภาพอากาศและเสียง

28. การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ด้านการควบคุมมลพิษ

29. การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน

30. การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน (ที่ดินรกร้างว่างเปล่า)

31. การบำรุงรักษาโบราณสถาน ในห้องครุปรกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาขั้นพื้นฐานโดยรัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุน กำกับ ดูแล ให้คำแนะนำ

32. การดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กรมศิลปากรกำหนด

ภารกิจที่รับการถ่ายโอน ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ต้องทำในปี 2547

- ผังเมืองรวมจังหวัด

ภารกิจที่รับการถ่ายโอน ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ แต่ไม่ระบุปีที่ทำ

1. การศึกษาก่อนวัยเรียนหรือปฐมวัย (อนุบาลอายุ 4-6 ปี)

2. การศึกษาขั้นพื้นฐาน (ระดับประถมศึกษา)

3. การศึกษาขั้นพื้นฐาน (ระดับมัธยมศึกษา)

4. ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอ หรือศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียน

ระดับเขต

ภารกิจที่รับการถ่ายโอน ซึ่งเลือกทำโดยอิสระ ในปี 2544

1. ก่อสร้างลานอเนกประสงค์
2. จัดหาอุปกรณ์กีฬา

ภารกิจที่รับการถ่ายโอน ซึ่งเลือกทำโดยอิสระ ในปี 2545

1. โครงการขุดลอกหนองน้ำและคลองธรรมชาติ
2. งานจัดสรรน้ำในระดับแปลงหรือคันคูน
3. ขุดและปรับปรุงคลองส่งน้ำ
4. ซ่อมแซมคลองส่งน้ำและอาคารชลประทาน
5. ซ่อมแซมระบบชลประทาน
6. ปรับปรุงซ่อมแซมอ่างเก็บน้ำ/ฝายน้ำล้น
7. ก่อสร้างฐานสูบน้ำ/ติดตั้งเครื่องสูบน้ำ
8. ขุดสระน้ำสาธารณะ
9. ขุดลอกคลองและแหล่งน้ำ
10. ขุดสระเก็บน้ำเพื่อการอุปโภค
11. การขุดเจาะบ่อบาดาลและปรับปรุงซ่อมแซมบ่อบาดาล
12. ฝายน้ำล้น ค.ส.ล.
13. งานปรับปรุงซ่อมแซมแหล่งน้ำขนาดเล็ก
14. ก่อสร้างระบบน้ำสะอาดหมู่บ้านมาตรฐาน ก. และ ข.
15. งานจัดหาน้ำ
16. ถักเก็บน้ำแบบ ผ.99
17. ประปาหมู่บ้านแบบบาดาลขนาดกลาง
18. สำรวจความต้องการในการพัฒนาอาชีพ
19. ห้องสมุดประจำอำเภอ/ประจำจังหวัด
20. ฝึกอบรมประชาชนทั่วไป (อาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ)

ภารกิจที่รับการถ่ายโอน ซึ่งเลือกทำโดยอิสระ ในปี 2546

1. งานลาดยางทางหลวงชนบท
2. งานบำรุงรักษาทางหลวง (ให้กรมทางหลวงอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปดูแลเกาะกลางถนน ทางเท้า ไหล่ทาง ที่พักริมทางของทางหลวง เป็นต้น)
3. ก่อสร้างทางหลวงชนบทและสะพานอื่น ๆ ที่อยู่บนสายทาง (ถนนภายในหมู่บ้าน)

4. ก่อสร้างทางหลวงชนบทและสะพานอื่น ๆ ที่อยู่บนสายทาง (ถนนลาดยาง และสะพาน ค.ศ.ล.)

5. การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพาน

6. ตรวจสอบความเหมาะสมทางวิศวกรรม

7. ก่อสร้างถนนลูกรัง

8. การดูแลบำรุงรักษาปรับปรุงโครงการชลประทานขนาดเล็ก

9. การดูแลรักษาทางน้ำ

10. การดูแลรักษาปรับปรุงโครงการชลประทานระบบท่อ

11. บำรุงรักษาทางชลประทาน

12. การสูบน้ำนอกเขตชลประทาน

13. ก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน (น้ำผิวดิน)

14. ประปาหมู่บ้านแบบบาดาลขนาดใหญ่

15. ประปาหมู่บ้านแบบผิวดิน

16. ประปาหมู่บ้านแบบผิวดินขนาดใหญ่

17. ทดสอบปริมาณน้ำ

18. ปรับปรุงประปาหมู่บ้านเดิม

19. พัฒนาเป่าล้างบ่อบาดาลเดิม

20. สำรวจทำแผนที่

21. งานฝึกอาชีพอุตสาหกรรมในครอบครัวและหัตถกรรมไทย

22. การวางแผนการท่องเที่ยว การปรับปรุงดูแลบำรุงรักษาสถานที่ท่องเที่ยวและการจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์

4.4 ประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ลักษณะของการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการให้บริการสาธารณะในเขตจังหวัด

(1) ดำเนินงานในโครงการที่มีขนาดใหญ่ที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด

(2) เป็นการดำเนินงานที่ปรากฏถึงกิจกรรมที่เป็นภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ที่มุ่งต่อประโยชน์ของท้องถิ่นหรือประชาชนเป็นส่วนรวม และไม่เข้าไปดำเนินงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดสามารถดำเนินการเองได้

(3) เข้าไปดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการในลักษณะที่มีความคาบเกี่ยวต่อเนื่องหรือมีผู้ที่ได้รับประโยชน์ในองค์กรส่วนท้องถิ่นมากกว่า 1 แห่งขึ้นไป

ข้อ 2 ในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามข้อ 1 องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรจะดำเนินการเพื่อให้เป็นไปในลักษณะดังนี้ คือ

(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและประสานการจัดทำแผนจังหวัด โดยการสร้างและพัฒนาระบบการประสานแผนการพัฒนาท้องถิ่นที่มีความสมดุลและคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ

(2) การก่อสร้างและบำรุงรักษาโครงการที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ หรือมีการเกี่ยวเนื่องกันหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือในลักษณะเป็นเครือข่ายหลักในการเชื่อมโยงกับแผนงานโครงการที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด

(3) การจัดการศึกษา สาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิต ให้กับประชาชนในระดับจังหวัด และไม่เป็นการซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด

(4) การส่งเสริมจารีต ประเพณี วัฒนธรรม การท่องเที่ยว การส่งเสริมการลงทุน และการพาณิชย์กรรมของจังหวัด

(5) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลรวม การดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด

(6) ให้บริการด้านเทคนิค วิชาการ เครื่องมือ เครื่องจักรกล บุคลากร แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด

(7) ดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจตามที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมถ่ายโอนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด “มีหน้าที่ที่ต้องทำ”

ข้อ 3 การสนับสนุนงบประมาณให้แก่ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค จะกระทำได้ แต่เฉพาะกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะต้องดำเนินการเอง แต่ไม่สามารถดำเนินการเองได้ เนื่องจากเป็นงานปฏิบัติซึ่งจะต้องใช้เทคนิควิชาการสูง และหน่วยงานของรัฐนั้นมีความสามารถที่จะดำเนินการได้ดีกว่า และผลของการให้การสนับสนุนนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การสนับสนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด จะกระทำได้เป็นกรณี ที่เร่งด่วนและหากไม่ดำเนินการจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประชาชน

การให้การสนับสนุนแก่ประชาคม องค์กรประชาชน ควรเป็นไปในลักษณะของการส่งเสริมความสามารถดำเนินการ โดยใช้ศักยภาพของตนเองในการบริหารจัดการในลักษณะของการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผลประโยชน์ โดยไม่ให้การสนับสนุนในลักษณะของการให้สิ่งของ หรือการเข้าไปดำเนินการแทน

ข้อ 4 หากมีปัญหา ขัดข้อง ในการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กำหนดไว้ในข้อ 1 ข้อ 2 และข้อ 3 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ในการวินิจฉัยและดำเนินการตามประกาศนี้

## 5. รายได้องค์การบริหารส่วนจังหวัด

5.1 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 มาตรา 73 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

- (1) ภาษีอากรตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้
- (2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้
- (3) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (4) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (5) รายได้จากการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (6) พันธบัตรหรือเงินกู้ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้
- (7) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี
- (8) เงินอุดหนุนหรือรายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
- (9) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (10) รายได้อื่นตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

5.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2549

มาตรา 24 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ดังต่อไปนี้

- (1) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินอัตราละสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม



(2) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินมวณละสิบสตางค์

(3) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 23 (4) และมาตรา 25 (6) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(4) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราราคาตามมาตรา 23 (5) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(5) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

(6) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(7) อากรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรังนกอีแอ่น

(8) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(9) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

(10) ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

(11) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเจ้าของหน้าที่ดำเนินการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น และให้ตกเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(12) ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้น

(13) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ม.28 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายรับดังต่อไปนี้

รายได้จากทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(1) รายได้จากสาธารณูปโภค

(2) รายได้จากการพาณิชย์และการทำกิจการ ไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

(3) ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใดตามที่

กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- (4) ค่าบริการ
- (5) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (6) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์กรต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศ
- (7) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร
- (8) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่าง ๆ
- (9) เงินกู้จากต่างประเทศ องค์กรต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศ
- (10) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (11) เงินช่วยเหลือหรือค่าตอบแทน
- (12) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรายได้จากทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ

ที่ดำเนินการเพื่อมุ่งหากำไรในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

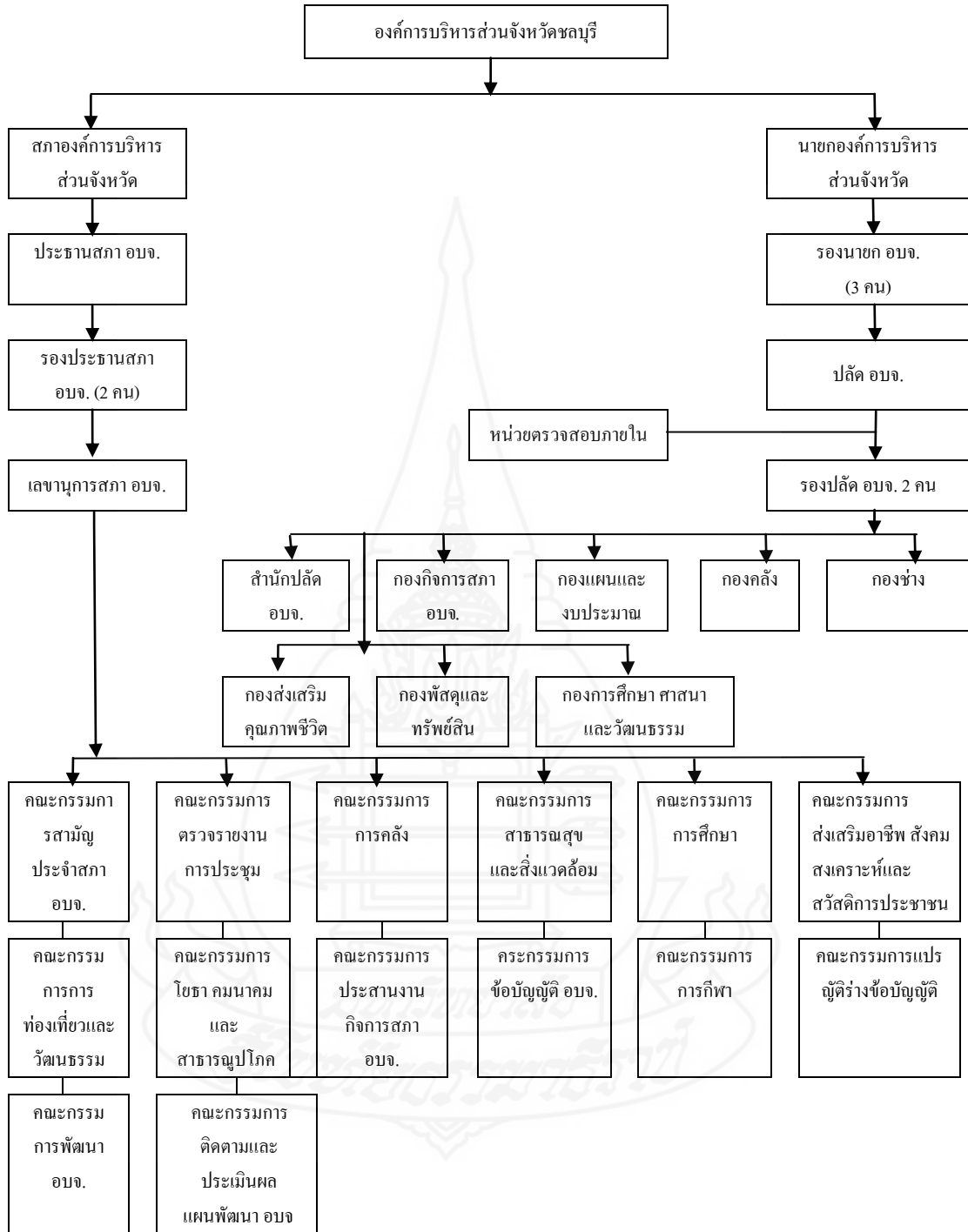
- (13) รายได้จากค่าธรรมเนียมพิเศษ

## 6. องค์กรบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้

- (1) เงินเดือน
- (2) ค่าจ้าง
- (3) เงินตอบแทนอื่น ๆ
- (4) ค่าใช้สอย
- (5) ค่าวัสดุ
- (6) ค่าครุภัณฑ์
- (7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ
- (8) เงินอุดหนุน
- (9) รายจ่ายอื่นใดตามที่มิใช่ผูกพัน หรือตามที่มิกฎหมายหรือระเบียบของ

กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

### 7. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี



ที่มา : ประกาศองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี เรื่อง การปรับปรุง การแบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี ครั้งที่ 1 (พ.ศ.2548) ลงวันที่ 30 กันยายน 2548 และประกาศองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี เรื่อง การปรับปรุง การกำหนด ส่วนราชการภายในกองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกองส่งเสริมคุณภาพชีวิต (แก้ไขเพิ่มเติม) วันที่ 10 กันยายน 255

ตามประกาศองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี ลงวันที่ 30 กันยายน 2548 และวันที่ 10 กันยายน 2550 ได้แบ่งส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี ดังนี้

**7.1 สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด** ให้มีหัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด (นักบริหารงานทั่วไป 8) เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 6 ฝ่าย ดังนี้

1) ฝ่ายเลขานุการผู้บริหาร มีหน้าที่รับผิดชอบ

- งานเลขานุการ
- งานการประชุม
- งานกำหนดแผนงานและนโยบาย
- งานติดต่อประสานต่าง ๆ
- งานติดตามผลการปฏิบัติราชการ
- งานกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการ
- งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

2) ฝ่ายบริหารงานทั่วไป มีหน้าที่รับผิดชอบ

- งานธุรการงานสารบรรณ
- งานเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- งานรัฐพิธีงานพิธีต่าง ๆ
- งานรักษาความสะอาดและรักษาความปลอดภัยสถานที่ราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

บริหารส่วนจังหวัด

- งานรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
- งานกิจการขนส่ง
- งานประสานหน่วยงานอื่น
- งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

3) ฝ่ายบริหารงานบุคคล มีหน้าที่รับผิดชอบ

- งานวางแผนอัตรากำลัง
- งานบริหารทรัพยากรบุคคล
- งานกำหนดโครงสร้างและอัตรากำลัง
- งานกำหนดกรอบภารกิจอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ
- งานวิเคราะห์กำหนดยุทธศาสตร์การบริหารงานบุคลากร
- งานการเจ้าหน้าที่และสิทธิสวัสดิการบุคลากร

- งานพัฒนาบุคลากร
- งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

## 4) ฝ่ายนิติการและการพาณิชย์ มีหน้าที่รับผิดชอบ

- งานนิติการและนิติกรรมสัญญา
- งานตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ไม่ใช่ข้อบัญญัติงบประมาณ
- งานกิจการพาณิชย์
- งานการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- งานรับเรื่องราวร้องทุกข์ ร้องเรียน
- งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

## 5) ฝ่ายประชาสัมพันธ์ มีหน้าที่รับผิดชอบ

- งานการประชาสัมพันธ์ ผลงานและกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- งานบริการข้อมูลข่าวสาร และสารสนเทศต่าง ๆ
- งานต้อนรับ ให้คำแนะนำ และอำนวยความสะดวกแก่ผู้มาติดต่อราชการ
- งานจัดทำแผนการประชาสัมพันธ์กิจกรรมผลงานและนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

บริหารส่วนจังหวัด

- งานสำรวจประชามติ สำรวจกิจกรรม วิเคราะห์ผลงานจากการประชาสัมพันธ์
- งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

## 6) ฝ่ายส่งเสริมการท่องเที่ยว และการลงทุน มีหน้าที่รับผิดชอบ

- งานวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยวและการลงทุน
- งานพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและ

หน่วยงานอื่น

- งานประชาสัมพันธ์และส่งเสริมการท่องเที่ยว
- งานปรับปรุงสถานที่ท่องเที่ยวและจัดหาแหล่งท่องเที่ยวใหม่
- งานส่งเสริมและสนับสนุนให้มีศูนย์กลางการแสดงและจำหน่ายสินค้าพื้นเมือง
- งานเกี่ยวกับการส่งเสริมและธุรกิจ การค้า การลงทุนและการอุตสาหกรรม
- งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

7.2 กองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้มีผู้อำนวยการกองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด(นักบริหารงานทั่วไป8) เป็นผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 3 ฝ่าย ดังนี้

1) ฝ่ายการประชุม มีหน้าที่รับผิดชอบ

- งานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- งานจัดทำวาระและรายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และคณะกรรมการต่าง ๆ ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- งานกฎหมายและระเบียบข้อบังคับการประชุม การตั้งกระทู้ถาม ข้อซักถามสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- งานติดตามผลการปฏิบัติตามมติสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมติคณะกรรมการของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- งานเลขานุการ ประธานสภา และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

2) ฝ่ายกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบ

- งานเกี่ยวกับสวัสดิการของข้าราชการในกองและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- งานธุรการและงานสารบรรณของกอง
- งานจัดทำแผนพัฒนาประจำปีของกอง
- งานการเงิน การบัญชี การพัสดุของกอง
- งานจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณของกอง
- งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

3) ฝ่ายส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน มีหน้าที่รับผิดชอบ

- งานมวลชน
- งานสมาชิกสัมพันธ์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- งานส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น
- งานส่งเสริมสนับสนุนและรณรงค์การต่อต้านยาเสพติด
- งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย



**7.3 กองแผนและงบประมาณ** ให้มีผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณ(นักวิเคราะห์นโยบายและแผน 8) เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกองแผนและงบประมาณ โดยแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 3 ฝ่าย ดังนี้

1) ฝ่ายนโยบายและแผนงาน มีหน้าที่รับผิดชอบ

- งานวิเคราะห์นโยบายและแผน
- งานการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- งานประสานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด โครงสร้างตามแผนอัตรากำลังใหม่
- งานคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

- งานศูนย์ข้อมูลการพัฒนาจังหวัด

- งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

2) ฝ่ายงบประมาณและพัฒนารายได้ มีหน้าที่รับผิดชอบ

- งานจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

- งานการโอนเงินงบประมาณ

- งานการแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณ

- งานโครงการเงินอุดหนุนต่าง ๆ

- งานให้การสนับสนุนงบประมาณแก่หน่วยงานอื่น

- งานการจัดสรรเงินให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

- งานพัฒนารายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

- งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

3) ฝ่ายตรวจติดตามและประเมินผลแผนงานและโครงการ มีหน้าที่รับผิดชอบ

- งานตรวจติดตามการดำเนินการตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

- งานประเมินผลโครงการ

- งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

**7.4 กองคลัง** ให้มีผู้อำนวยการกองคลัง (นักบริหารการคลัง 8) เป็นผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกองคลัง โดยแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 3 ฝ่าย ดังนี้

1) ฝ่ายการเงิน มีหน้าที่รับผิดชอบ

- งานเบิกจ่าย รับ ส่ง เก็บรักษาเงินและเอกสารแทนตัวเงิน

- งานตรวจสอบใบสำคัญคู่กา

- งานเบิกจ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน และเงินอื่น ๆ

- งานขอรับเงินบำเหน็จบำนาญ
- งานการจัดสรรเงินต่าง ๆ
- งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

2) ฝ่ายบัญชี มีหน้าที่รับผิดชอบ

- งานจัดทำงบแสดงฐานะทางการเงิน
- งานจัดทำบัญชีทุกประเภท
- งานรายงานการใช้จ่ายเงินงบประมาณ
- งานจัดทำงบทดลองประจำเดือน ประจำปี
- งานทะเบียนคุมเงินรายได้รายจ่ายทุกประเภท
- งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

3) ฝ่ายเร่งรัดและจัดเก็บรายได้ มีหน้าที่รับผิดชอบ

- งานจัดเก็บรายได้
- งานเร่งรัดจัดเก็บรายได้
- งานวิเคราะห์ วางแผน ปรับปรุงการจัดเก็บรายได้และการแก้ไขปัญหาอุปสรรค

ในการจัดเก็บรายได้

- งานตรวจสอบจัดทำทะเบียนผู้ต้องชำระภาษี/ค่าธรรมเนียม
- งานจัดทำระบบข้อมูลชำระภาษี/ค่าธรรมเนียม
- งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

7.5 กองช่าง ให้มีผู้อำนวยการกองช่าง (นักบริหารงานช่าง 8) เป็นผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกองช่าง โดยแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 5 ฝ่าย ดังนี้

1) ฝ่ายสำรวจและออกแบบ มีหน้าที่

- งานสำรวจออกแบบและจัดทำข้อมูลด้านวิศวกรรม
- งานจัดเก็บและทดสอบคุณภาพวัสดุ
- งานออกแบบและเขียนแบบ
- งานรวบรวมจัดเก็บประวัติโครงการต่าง ๆ
- งานผังเมืองรวม
- งานช่วยเหลือให้คำแนะนำทางวิชาการสำรวจและออกแบบแก่หน่วยงานท้องถิ่น หรือส่วนราชการที่ร้องขอ
- งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

## 2) ฝ่ายก่อสร้างและซ่อมบำรุง

- งานแผนการปฏิบัติงานประจำปี
- งานตรวจสอบการก่อสร้าง
- งานควบคุมอาคารตามกฎหมาย
- งานแผนการปฏิบัติงานก่อสร้างและซ่อมบำรุง
- งานควบคุมการก่อสร้าง และซ่อมทาง อาคาร สะพาน แหล่งน้ำ และอื่น ๆ
- งานช่วยเหลือให้คำแนะนำทางวิชาการงานก่อสร้างและซ่อมบำรุงแก่หน่วยงาน

ท้องถิ่นอื่น หรือส่วนราชการที่ร้องขอ

- งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

## 3) ฝ่ายเครื่องจักรกล มีหน้าที่รับผิดชอบ

- งานประวัติเครื่องจักรกล
- งานการใช้เครื่องจักรกล
- งานบำรุงรักษาเครื่องจักรกล
- งานให้ความช่วยเหลือหน่วยงานต่าง ๆ
- งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

## 4) ฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีหน้าที่รับผิดชอบ

- งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- งานสาธารณูปโภคสาธารณูปการ
- ดำเนินงานกิจการพิเศษอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับฝ่ายใดและงานที่ได้รับมอบหมาย

พิเศษจัดทำแผนป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

- งานสนับสนุนกองอำนาจการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนระดับจังหวัด และพื้นที่ที่ได้รับมอบหมาย

- งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

## 5) ฝ่ายสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่รับผิดชอบ

- งานสาธารณูปโภคสาธารณูปการ
- งานกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- งานบำบัดน้ำเสียรวม
- งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

## 7.6 กองส่งเสริมคุณภาพชีวิต ให้มีผู้อำนวยการกองส่งเสริมคุณภาพชีวิต

(นักบริหารงานทั่วไป 8) เป็นผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของ

กองส่งเสริมคุณภาพชีวิต โดยแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 3 ฝ่าย ดังนี้

- 1) ฝ่ายส่งเสริมพัฒนาอาชีพ มีหน้าที่รับผิดชอบ
  - งานส่งเสริมอาชีพและเพิ่มรายได้
  - งานฝึกอาชีพและการฝึกอบรม
  - งานส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชน
  - งานกองทุนพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ
  - งานส่งเสริมสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์
  - งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย
- 2) ฝ่ายสาธารณสุข มีหน้าที่รับผิดชอบ
  - งานสาธารณสุขและงาน กสพ.
  - งานเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและความรู้เกี่ยวกับการดูแลสุขภาพอนามัย
  - งานพัฒนากิจกรรมกลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.)
  - งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย
- 3) ฝ่ายสวัสดิการสังคม มีหน้าที่รับผิดชอบ
  - งานพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี ผู้สูงอายุคนพิการ และผู้ด้อยโอกาส
  - งานสังคมสงเคราะห์
  - งานพัฒนาสังคมและจัดระเบียบสังคม
  - งานศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก
  - งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

7.7 กองพัสดุและทรัพย์สิน ให้มีผู้อำนวยการกองพัสดุและทรัพย์สิน (นักบริหารงานคลัง 8) เป็นผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกองพัสดุและทรัพย์สิน โดยแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็น 2 ฝ่าย ดังนี้

- 1) ฝ่ายพัสดุ มีหน้าที่รับผิดชอบ
  - งานจัดทำแผนการจัดการจัดหาพัสดุ
  - งานจัดซื้อจัดจ้าง จัดหาพัสดุ
  - งานซ่อมแซมบำรุงรักษาพัสดุ
  - งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย
- 2) ฝ่ายทรัพย์สิน มีหน้าที่รับผิดชอบ
  - งานทะเบียนพัสดุ ครุภัณฑ์และทรัพย์สินอื่น ๆ
  - งานควบคุมตรวจสอบการรับ – จ่ายพัสดุ

- งานการอนุญาตให้หน่วยงานอื่นให้ใช้ทรัพย์สินต่าง ๆ
- งานจำหน่ายพัสดุ ครุภัณฑ์
- งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

**7.8 กองการศึกษา ศาสนา ศิลปและวัฒนธรรม** มีผู้อำนวยการกองการศึกษา ศาสนา ศิลปและวัฒนธรรม(นักบริหารการศึกษาร) เป็นผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกองการศึกษา ศาสนา ศิลปและวัฒนธรรม โดยแบ่งส่วนราชการภายในออกเป็นฝ่าย 1 สถานศึกษา ดังนี้

1) ฝ่ายการศึกษา มีหน้าที่รับผิดชอบ

- งานการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- งานแผนงานและวิชาการ(งานพัฒนาหลักสูตรและการสอน
- งานนิเทศและประกันคุณภาพการศึกษา
- งานการศึกษาพิเศษ
- งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

2) ฝ่ายศาสนา ศิลปและวัฒนธรรม มีหน้าที่รับผิดชอบ

- งานการศึกษานอกระบบและส่งเสริมอาชีพ
- งานกิจกรรมพัฒนาเด็ก และเยาวชน
- งานห้องสมุด
- งานประเพณี ศาสนา และวัฒนธรรม
- งานบริหารงานทั่วไป
- งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

3) ฝ่ายการกีฬา มีหน้าที่รับผิดชอบ

- งานวางแผนส่งเสริมกีฬาและนันทนาการภายในจังหวัดชลบุรี
- งานจัดกิจกรรมแข่งขันกีฬาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดขึ้น หรือมีส่วนร่วม

ในการจัดทุกระดับ

- งานการดูแล และการจัดสร้างลานกีฬา สนามเด็กเล่นรวมถึงกิจกรรมอื่น ๆ
- งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

4) โรงเรียนองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี 1 (เมืองใหม่) มีหน้าที่รับผิดชอบ

- จัดให้มีการเรียนการสอนในระดับตั้งแต่ช่วงชั้นที่ 1 (ป.1 – ป.3) ชั้นที่ 2

(ป.4 – ป.6)

- งานหลักสูตรและการเรียนการสอน
- งานวัดผล ประเมินผล เทียบโอนผล

- งานห้องสมุด
- งานแนะแนว/ที่ปรึกษาาระดับชั้น
- งานนิเทศภายใน
- งานที่ต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ.การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และ พ.ร.บ.การศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2545

- งานกิจกรรมเสริมหลักสูตร
- งานประกันคุณภาพภายในสถานศึกษา
- งานธุรการ สารบรรณ งานทะเบียนประวัติ
- งานประชาสัมพันธ์
- งานการเงิน บัญชี และพัสดุ
- งานการอนามัย/งานโภชนาการ
- งานบุคลากร/สวัสดิการ
- งานการรับนักเรียน
- งานอาคารสถานที่
- งานปกครอง
- งานชุมชนสัมพันธ์
- งานอื่น ๆ ที่ได้รับมอบหมาย

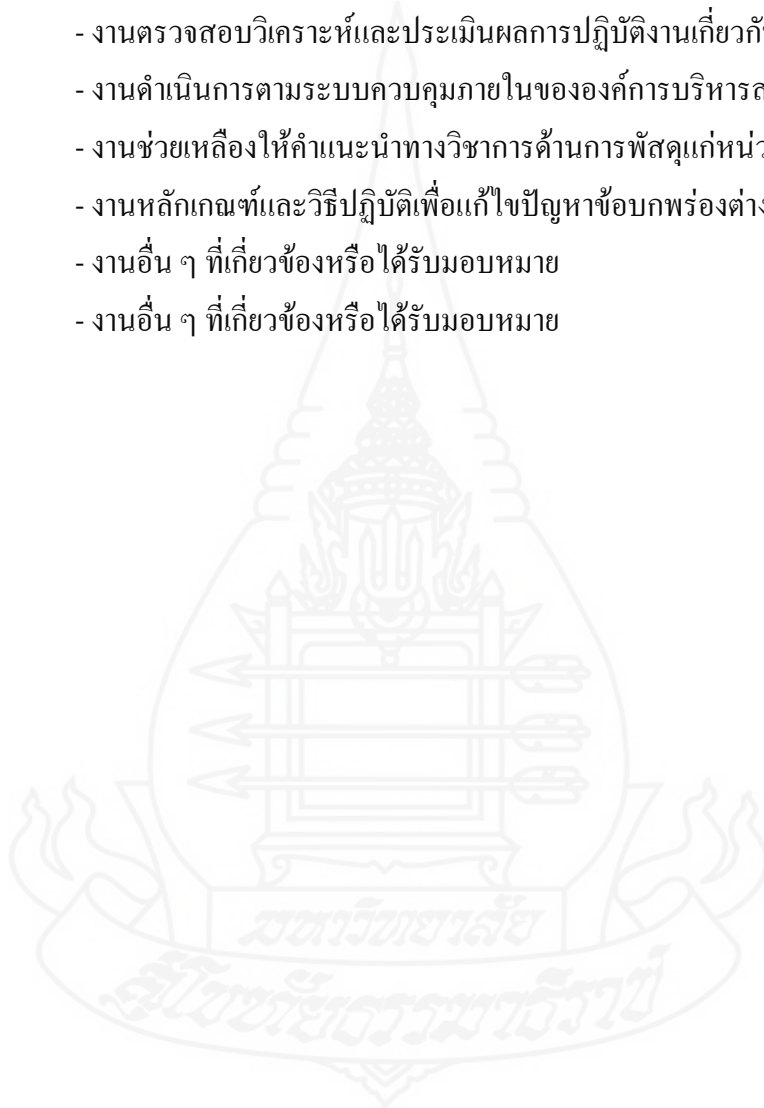
7.9 หน่วยตรวจสอบภายใน ให้มีหัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายใน (นักบริหารงานคลัง 6) เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของหน่วยตรวจสอบภายใน โดยแบ่งงานภายในออกเป็น 2 ฝ่าย ดังนี้

- 1) ฝ่ายตรวจสอบภายใน 1 มีหน้าที่รับผิดชอบ
  - งานวิชาการด้านการเงินและบัญชี
  - งานช่วยเหลือให้คำแนะนำทางวิชาการด้านการเงินและการบัญชีแก่หน่วยงานอื่น
  - งานตรวจสอบบัญชี
  - งานตรวจสอบเอกสารเบิกจ่าย เอกสารการรับเงินทุกประเภท
  - งานตรวจสอบการเก็บรักษาหลักฐานการบัญชี
  - งานตรวจสอบการจัดเก็บรายได้และลูกหนี้ค้างชำระ
  - งานตรวจวิเคราะห์และประเมินผลการปฏิบัติงานด้านการเงิน การบัญชี
  - งานกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องต่าง ๆ
  - งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย



## 2) ฝ่ายตรวจสอบภายใน 2 มีหน้าที่รับผิดชอบ

- งานวิชาการด้านพัสดุ
- งานตรวจสอบการจัดหาพัสดุ
- งานตรวจสอบพัสดุและการเก็บรักษา
- งานตรวจสอบทรัพย์สินและการจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน
- งานตรวจสอบวิเคราะห์และประเมินผลการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพัสดุ
- งานดำเนินการตามระบบควบคุมภายในขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- งานช่วยเหลือให้คำแนะนำทางวิชาการด้านการพัสดุแก่หน่วยงานอื่น
- งานหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องต่าง ๆ
- งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย
- งานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย





**ภาคผนวก ข**  
**แบบสัมภาษณ์และผู้ให้สัมภาษณ์**

## แบบสัมภาษณ์

**ชุดที่ 1 สำหรับสัมภาษณ์ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้แทน และท้องถิ่นจังหวัด**  
**เรื่อง ปัญหาในการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น**  
**ศึกษากรณี : การกำกับดูแลด้านงบประมาณ**

**คำชี้แจง**

การเก็บรวบรวมข้อมูลในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะรวบรวมข้อมูล ความเห็นเกี่ยวกับปัญหา และข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาในการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จากกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง อันจะเป็นข้อมูลไปสู่การปรับปรุงแก้ไขปัญหาในการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โปรดตอบคำถามตามความเป็นจริงหรือตามความคิดเห็นของท่าน คำตอบและข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์จะถือเป็นความลับที่สุด ผู้วิจัยจะนำคำตอบหรือความคิดเห็นของท่านมาประมวลและวิเคราะห์เพื่อการวิจัยในภาพรวมเท่านั้น

สัมภาษณ์ ณ สถานที่.....  
 ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์.....  
 ตำแหน่ง.....  
 วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....  
 เวลา.....ถึงเวลา.....  
 สัมภาษณ์โดย.....  
 อุปกรณ์ที่ใช้ในการสัมภาษณ์.....

**ประเด็นในการสัมภาษณ์****1. นโยบายการกระจายอำนาจ**

1.1 ในฐานะท่านกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ท่านคิดว่าการกำกับดูแลในด้านงบประมาณเป็นไปตามหลักการปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 หรือไม่ อย่างไร .....

1.2 ท่านคิดว่าในปัจจุบันการกำกับดูแลของรัฐ ต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านงบประมาณมีปัญหาหรือไม่ อย่างไร .....

1.3 ท่านคิดว่าการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐตามนโยบายของรัฐบาลในปัจจุบันท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการจัดสรรงบประมาณของตัวเอง หรือไม่อย่างไร .....

1.4 ท่านคิดว่าการกำกับดูแลของรัฐต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่น หรือไม่ อย่างไร .....

1.5 ท่านคิดว่าการกำกับดูแลของรัฐต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้ว่าราชการจังหวัดทำให้การจัดทำงบประมาณของท้องถิ่นโปร่งใส หรือไม่ อย่างไร .....

## 2. กฎหมาย ระเบียบ ที่เกี่ยวข้อง

2.1 ท่านคิดว่า กฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการที่รัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติในด้านงบประมาณ มีปัญหาหรือไม่ อย่างไร .....

2.2 ท่านคิดว่าการให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการพิจารณาขกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ในด้านงบประมาณควรมีขอบเขตที่ชัดเจน หรือไม่ อย่างไร.....

2.3 ท่านคิดว่าแนวทางในการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติตาม กฎหมาย ระเบียบ ด้านงบประมาณ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจะเป็นอย่างไร .....

2.4 ท่านคิดว่ารัฐควรปรับปรุงแก้ไข กฎหมาย ระเบียบ หรือไม่ อย่างไร จึงจะสามารถทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิผลทั้งของทางราชการและต่อประชาชนได้อย่างสูงสุด .....

2.5 โดยภาพรวมแล้วท่านคิดว่าท้องถิ่นมีความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณของตัวเองหรือไม่ อย่างไร .....

## 3. พฤติกรรมของผู้กำกับดูแล

3.1 ท่านคิดว่าการให้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดขกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบต่าง ๆ มีส่วนทำให้การจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด หรือไม่ .....

3.2 ในฐานะท่านกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการอนุมัติให้ท้องถิ่นสนับสนุนงบประมาณให้กับส่วนราชการต่าง ๆ โดยให้อยู่ในดุลยพินิจของแต่ละท้องถิ่น โดยที่โครงการนั้นไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้กระทำได้ ท่านคิดว่าถูกต้องหรือไม่.....อย่างไร.....

3.3 ท่านใช้หลักเกณฑ์ใดในการพิจารณาการเสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณองค์กรบริหารส่วนจังหวัด ของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค อย่างไร .....

3.4 ท่านคิดว่าการสั่งการให้ท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณให้จังหวัดเพื่อนำไปดำเนินการโครงการต่าง ๆ ตามนโยบายของรัฐ ท่านคิดว่าเป็นการขัดกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นหรือไม่ .....

3.5 ท่านในฐานะที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ท่านคิดว่าท่านมีบทบาทการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่น หรือไม่ อย่างไร .....

3.6 ท่านคิดว่า องค์กรทั้งภาครัฐ และเอกชน ผู้นำท้องถิ่น นักการเมือง นักธุรกิจ ผู้ที่มีความใกล้ชิดกับผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการ มีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร .....

3.7 ท่านคิดว่าในปัจจุบันการให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลของรัฐต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีขอบเขตที่ชัดเจนเหมาะสม หรือไม่ อย่างไร .....

3.8 ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านงบประมาณของ อบจ.ควรจะเป็นอย่างไร .....

จบการสัมภาษณ์

ขอบพระคุณที่ให้สัมภาษณ์



## แบบสัมภาษณ์

ชุดที่ 2 สำหรับสัมภาษณ์คณะผู้บริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
และข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
เรื่อง ปัญหาในการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ศึกษากรณี : การกำกับดูแลด้านงบประมาณ

## คำชี้แจง

การเก็บรวบรวมข้อมูลในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะรวบรวมข้อมูล ความเห็นเกี่ยวกับ  
ปัญหา และข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาในการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อองค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่น จากกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง อันจะเป็นข้อมูลไปสู่การปรับปรุง  
แก้ไขปัญหาในการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตาม  
เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โปรดตอบคำถามตามความ  
เป็นจริงหรือตามความคิดเห็นของท่าน คำตอบและข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์จะถือเป็นความลับ  
ที่สุด ผู้วิจัยจะนำคำตอบหรือความคิดเห็นของท่านมาประมวลและวิเคราะห์เพื่อการวิจัยในภาพรวม  
เท่านั้น

สัมภาษณ์ ณ สถานที่.....  
ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์.....  
ตำแหน่ง.....  
วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....  
เวลา.....ถึงเวลา.....  
สัมภาษณ์โดย.....  
อุปกรณ์ที่ใช้ในการสัมภาษณ์.....

## ประเด็นในการสัมภาษณ์

## 1. นโยบายการกระจายอำนาจ

1.1 ท่านคิดว่าการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของผู้ว่าราชการจังหวัด  
ในด้านงบประมาณเป็นไปตามหลักการปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550  
หรือไม่ อย่างไร .....



1.2 ท่านคิดว่าในปัจจุบันในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของผู้ว่าราชการจังหวัดในด้านงบประมาณ มีปัญหาหรือไม่ อย่างไร .....

1.3 ท่านคิดว่าในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้ว่าราชการจังหวัดตามนโยบายของรัฐบาลในปัจจุบันท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการจัดสรรงบประมาณของตัวเองหรือไม่ อย่างไร .....

1.4 ท่านคิดว่าการกำกับดูแลของรัฐต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่น หรือไม่ อย่างไร .....

1.5 ท่านคิดว่าการกำกับดูแลของรัฐต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้ว่าราชการจังหวัดทำให้การจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่นโปร่งใส หรือไม่ อย่างไร .....

## 2. กฎหมาย ระเบียบ ที่เกี่ยวข้อง

2.1 ท่านคิดว่า กฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการที่รัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติในด้านงบประมาณ มีปัญหาหรือไม่ อย่างไร .....

2.2 ท่านคิดว่าการให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการพิจารณาขเว้นการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ในด้านงบประมาณควรมีขอบเขตที่ชัดเจน หรือไม่ อย่างไร.....

2.3 ท่านคิดว่าแนวทางในการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติตาม กฎหมาย ระเบียบ ด้านงบประมาณ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรจะเป็นอย่างไร .....

2.4 ท่านคิดว่ารัฐควรปรับปรุงแก้ไข กฎหมาย ระเบียบ หรือไม่ อย่างไร จึงจะสามารถทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิผลทั้งของทางราชการและต่อประชาชนได้อย่างสูงสุด .....

2.5 โดยภาพรวมแล้วท่านคิดว่าท้องถิ่นมีความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณของตัวเองหรือไม่ อย่างไร.....

2.6 ท่านมีความเห็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลในด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไรบ้าง เพื่อที่จะเป็นข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในการนำไปปรับปรุงแก้ไขต่อไป .....

## 3. พฤติกรรมของผู้กำกับดูแล

3.1 ท่านคิดว่าการให้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดขเว้นการปฏิบัติตามระเบียบต่าง ๆ มีส่วนทำให้การจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด หรือไม่ อย่างไร.....

3.2 การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติให้ท้องถิ่นสนับสนุนงบประมาณให้กับส่วนราชการต่าง ๆ โดยให้อยู่ในดุลยพินิจของแต่ละท้องถิ่น โดยที่โครงการนั้นไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้กระทำได้ ท่านคิดว่าถูกต้องหรือไม่ อย่างไร.....

3.3 ท่านคิดว่าการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
ของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ต้องขอผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด หรือไม่ อย่างไร .....

3.4 ท่านคิดว่าการสั่งการให้ท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณให้จังหวัดเพื่อนำไปดำเนินการ  
โครงการต่าง ๆ ตามนโยบายของรัฐ ท่านคิดว่าเป็นการขัดกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น  
หรือไม่ .....

3.5 ท่านคิดว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณของท้องถิ่น  
หรือไม่ อย่างไร .....

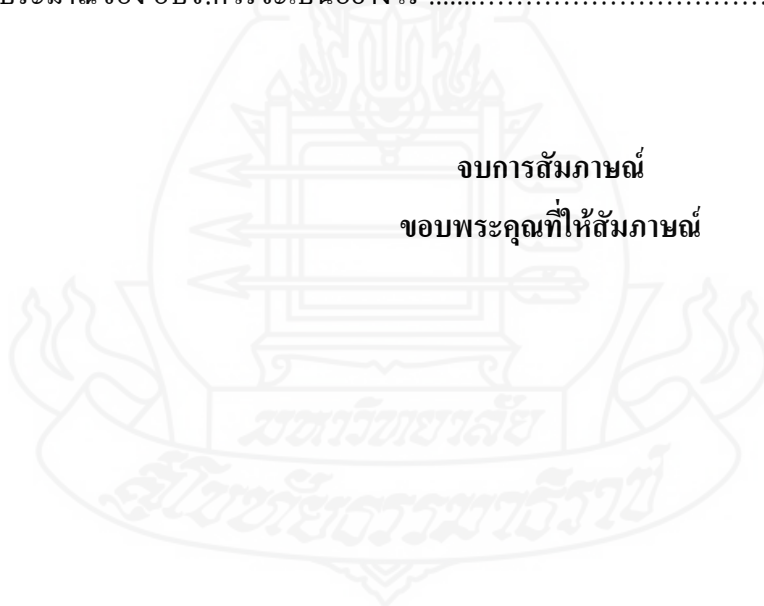
3.6 ท่านคิดว่า องค์กรทั้งภาครัฐ และเอกชน ผู้นำท้องถิ่น นักการเมือง นักธุรกิจ  
ผู้ที่มีความใกล้ชิดกับผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการ มีอิทธิพลต่อการจัดสรร  
งบประมาณของท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร .....

3.7 ท่านคิดว่าในปัจจุบันการให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลของรัฐ  
ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีขอบเขตที่ชัดเจนเหมาะสม หรือไม่ อย่างไร .....

3.8 ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด  
ในด้านงบประมาณของ อบจ.ควรจะเป็นอย่างไร .....

จบการสัมภาษณ์

ขอบพระคุณที่ให้สัมภาษณ์



### รายนามผู้ที่สัมภาษณ์

- ณัฐจิณา ยอดยิ่ง (2553, 29 กันยายน) ผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณ  
องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี ณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี  
สัมภาษณ์โดย นายสมคิด บุญครอบ ณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี  
อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี
- เรวัต ผลลูกอินทร์ (2553, 4 พฤศจิกายน) รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี  
สัมภาษณ์โดย นายสมคิด บุญครอบ ณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี  
อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี
- พิสุทธิ์ ปิตานุสรณ์ (2553, 5 พฤศจิกายน) รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี  
สัมภาษณ์โดย นายสมคิด บุญครอบ ณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี  
อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี
- รณเทพ อนุวัฒน์ (2553, 10 พฤศจิกายน) รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี  
สัมภาษณ์โดย นายสมคิด บุญครอบ ณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี  
อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี
- ชุมพล ชิตวิเศษ (2553, 15 พฤศจิกายน) ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี  
สัมภาษณ์โดย นายสมคิด บุญครอบ ณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี  
อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี
- พินิจ ราชวัฒน์ (2553, 16 พฤศจิกายน) รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี  
สัมภาษณ์โดย นายสมคิด บุญครอบ ณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี  
อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี
- วันชัย หงษ์สถิตย์ (2553, 18 พฤศจิกายน) รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี  
สัมภาษณ์โดย นายสมคิด บุญครอบ ณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี  
อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี
- บุญถม รัตนอาภา (2553, 8 ธันวาคม) ผู้อำนวยการกองส่งเสริมคุณภาพชีวิต  
องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี ณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี  
สัมภาษณ์โดย นายสมคิด บุญครอบ ณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี  
อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี

เมตตา โสตะ (2553, 13 ธันวาคม) ผู้อำนวยการกองคลัง องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี  
 สัมภาษณ์โดย นายสมคิด บุญครอบ ณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี  
 อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี

จิรยุทธ อินทวาริ (2553, 17 ธันวาคม) ผู้อำนวยการกองช่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี  
 สัมภาษณ์โดย นายสมคิด บุญครอบ ณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี  
 อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี

รัชนิย์ สุวรรณกิจ (2553, 20 ธันวาคม) ผู้อำนวยการกองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
 องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี สัมภาษณ์โดย นายสมคิด บุญครอบ  
 ณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี

สายชล เนื่องจำนง (2553, 21 ธันวาคม) ผู้อำนวยการกองพัสดุและทรัพย์สิน  
 องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี สัมภาษณ์โดย นายสมคิด บุญครอบ  
 ณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี

นิรมล สิทธิไกรพงษ์ (2553, 22 ธันวาคม) หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
 องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี สัมภาษณ์โดย นายสมคิด บุญครอบ  
 ณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี

บำรุง สุวรรณโชติ (2553, 27 ธันวาคม) รักษาการแทนผู้อำนวยการกองการศึกษาและวัฒนธรรม  
 องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี สัมภาษณ์โดย นายสมคิด บุญครอบ  
 ณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี

วิทยา คุณปลื้ม (2554, 14 กุมภาพันธ์) นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี  
 สัมภาษณ์โดย นายสมคิด บุญครอบ ณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี  
 อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี

วุฒิกร รักรวงษ์อาชีพ (2554, 15 กุมภาพันธ์) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
 สัมภาษณ์โดย นายสมคิด บุญครอบ ณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี  
 อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี

จารุวัฒน์ สุขพันธุ์ถาวร (2554, 2 มิถุนายน) ตำแหน่ง ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
 สัมภาษณ์โดย นายสมคิด บุญครอบ ณ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี  
 อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี

**ประวัติผู้ศึกษา**

ชื่อ	นายสมคิด บุญครอบ
วัน เดือน ปีเกิด	25 มิถุนายน พ.ศ. 2507
สถานที่เกิด	อำเภอบ้านหมี่ จังหวัดลพบุรี
ประวัติการศึกษา	ปริญญารัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2540
สถานที่ทำงาน	องค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี ตำบลเสม็ด อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี
ตำแหน่ง	นักบริหารงานทั่วไป 7

