

การกำกับดูแลการจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล



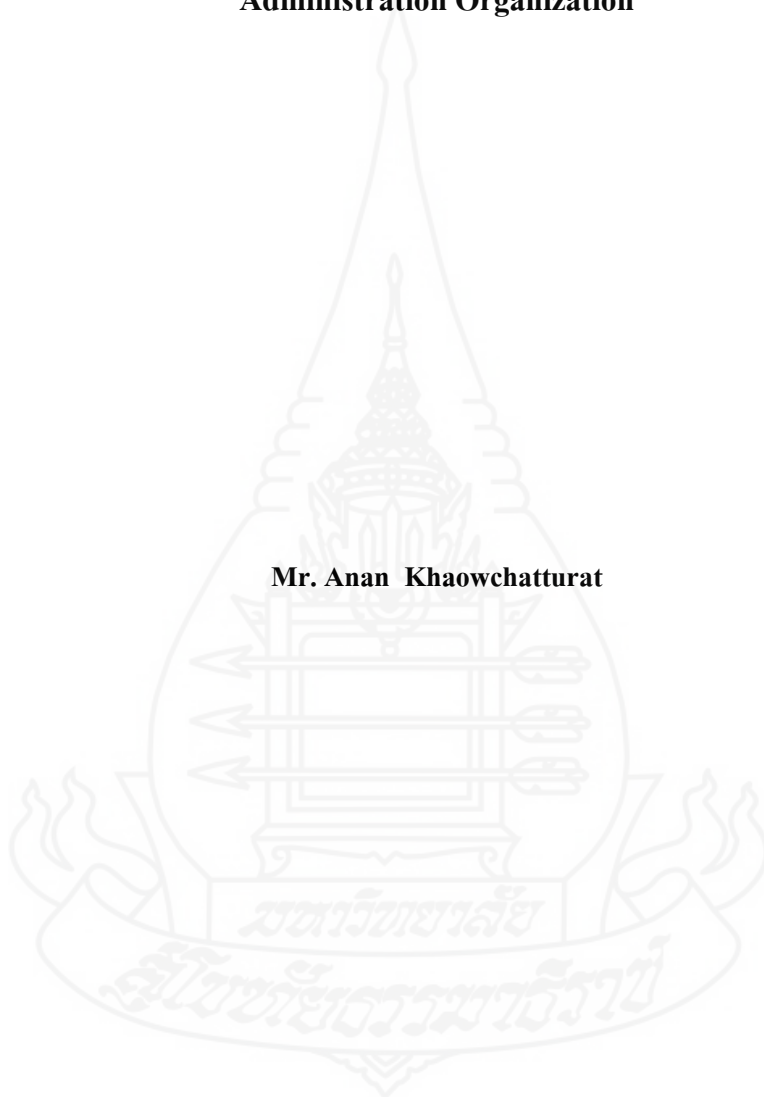
นายอนันต์ ขาวจตุรัส

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2557

**Overseeing the Preparation of the Budget of the Tambon  
Administration Organization**

**Mr. Anan Khaowchaturat**



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law


Sukhothai Thammathirat Open University

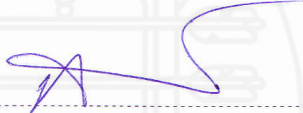
2014

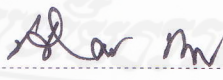
หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การกำกับดูแลการจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล  
ชื่อและนามสกุล นายอนันต์ ขาวจัตุรัส  
วิชาเอก กฎหมายมหาชน  
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช  
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ภาณินี กิจพ่อคำ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2557

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

  
..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ภาณินี กิจพ่อคำ)

  
..... กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ)

  
.....  
(อาจารย์เชิยรัชย์ ณ นคร)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

**ชื่อการศึกษา** ค้นคว้าอิสระ การกำกับดูแลการจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

**ผู้ศึกษา** นายอนันต์ ขาวจั้วรัส รหัสนักศึกษา 2544001254

**ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต **อาจารย์ที่ปรึกษา** รองศาสตราจารย์ภานิ กิจพ้อคำ  
**ปีการศึกษา** 2557

### บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่อง “การกำกับดูแลการจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎี หลักกฎหมาย และปัญหาการกำกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล อำนาจของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดในการอนุมัติงบประมาณ ตลอดจนเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาการกำกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพด้วยการวิจัยทางเอกสาร จากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง คำวินิจฉัย ตำรา และเอกสารทางวิชาการอื่นที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล หากนายอำเภอไม่แจ้งเป็นหนังสือหรือไม่ทำให้เป็นลายลักษณ์อักษรว่าอนุมัติหรือไม่อนุมัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะไม่มีโอกาสได้พิจารณาเพื่อมีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เพื่อเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีโอกาสได้พิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นใหม่ ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่มีโอกาสได้พิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเช่นเดียวกัน จึงควรกำหนดให้ในกรณีที่นายอำเภอไม่ส่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายคืนมาให้องค์การบริหารส่วนตำบล ภายใน 15 วัน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนใหม่หากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยืนยันตามร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกที่มีอยู่ ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้แก่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อลงนามมีผลบังคับใช้ และให้แจ้งให้นายอำเภอทราบ

**คำสำคัญ** การกำกับดูแล องค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำงบประมาณรายจ่าย

**Independent Study title:** Overseeing the Preparation of the Budget of the Tambon Administration Organization

**Author:** Mr. Anan Khaowchatturat **ID:** 2544001254; **Degree:** Master of Law;

**Independent Study advisor:** Paninee Gikhpoka, Associate Professor; **Academic year:** 2014

### **Abstract**

This independent study on “Overseeing the Preparation of the Budget of Tambon Administration Organizations” aims to study legal theories and concepts on supervising the preparation of the budget of Tambon administration organizations and problems concerning power of the heads of districts and governors to approve the budget as well as the proposed solution to the problems.

This independent study is qualitative analysis with documentary research by analyzing data acquiring from the Tambon Council and Tambon Administrative Organizations Act, B.E. 2537, and other related law, decisions, textbooks and academic documents.

The results of this study are that, in some cases on approving the draft budget provisions of Tambon administration organizations, heads of districts do not notify in writing that he or she has approved or disapproved the budget of the Tambon administration organizations. In those cases, Tambon administration organizations have no opportunity to consider a resolution to confirm the draft budget provisions and submit to the governors for consideration. This should be solved that if heads of districts does not send the budget back to Tambon administration organizations within 15 days, the Council of Tambon administration organizations shall have power to reconsider the draft budget provisions. If Councils of Tambon administration organizations has confirmed it by a vote of not less than two third of the members present, the Presidents of the Councils shall submit the draft budget provisions to the Chief Executives of Tambon administration organizations to be signed into effect and then notify the heads of districts of this matters.

**Keywords:** Overseeing, Tambon Administration Organizations, Preparation of the Budget

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยปัจจัยหลายประการ ประการแรกข้าพเจ้าขอขอบพระคุณและกราบขอบพระคุณบิดามารดา และครอบครัวของข้าพเจ้าที่ให้การสนับสนุนและเป็นกำลังใจในการศึกษาตลอดมา

ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณครูอาจารย์ทุกท่านที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ ให้แก่ข้าพเจ้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งรองศาสตราจารย์ภานินี กิจพ่อคำ ผู้ให้เกียรติเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาค้นคว้าอิสระ และจุดประกายความคิดที่เป็นประโยชน์รวมทั้งเอาใจใส่แนะนำตรวจสอบรูปแบบขั้นตอนต่าง ๆ ในการทำรายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระของข้าพเจ้า ให้คำแนะนำทางวิชาการ ประกอบกับการให้เหตุผลอย่างละเอียดถี่ถ้วนซึ่งช่วยให้รายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ มีความชัดเจนตรงคุณค่าทางวิชาการมากยิ่งขึ้น ทำให้ข้าพเจ้าสามารถวิเคราะห์ตีความได้ดียิ่งขึ้นไปกว่าความรู้ความเข้าใจที่ได้เคยศึกษาและใช้ในการปฏิบัติงานประจำวัน นับว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง หากนำมาประยุกต์ใช้ในการทำงานต่อไปในอนาคต กับขอขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ สิริพันธ์ พลรบ ที่ให้เกียรติร่วมเป็นกรรมการตรวจแนะนำให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ข้าพเจ้าขอขอบคุณ เพื่อนนักศึกษานิเทศศาสตรมหาบัณฑิต เพื่อนๆ พี่ๆ ที่ทำงานและน้องๆ ที่ให้ความช่วยเหลือและเป็นกำลังใจแก่ผู้เขียนในการจัดทำการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ รวมทั้งบุคคลหลายๆ ท่านที่ข้าพเจ้าไม่ได้กล่าวถึง ซึ่งสนับสนุนและช่วยเหลือข้าพเจ้าในการทำรายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

อนันต์ ขาวจัตุรัส

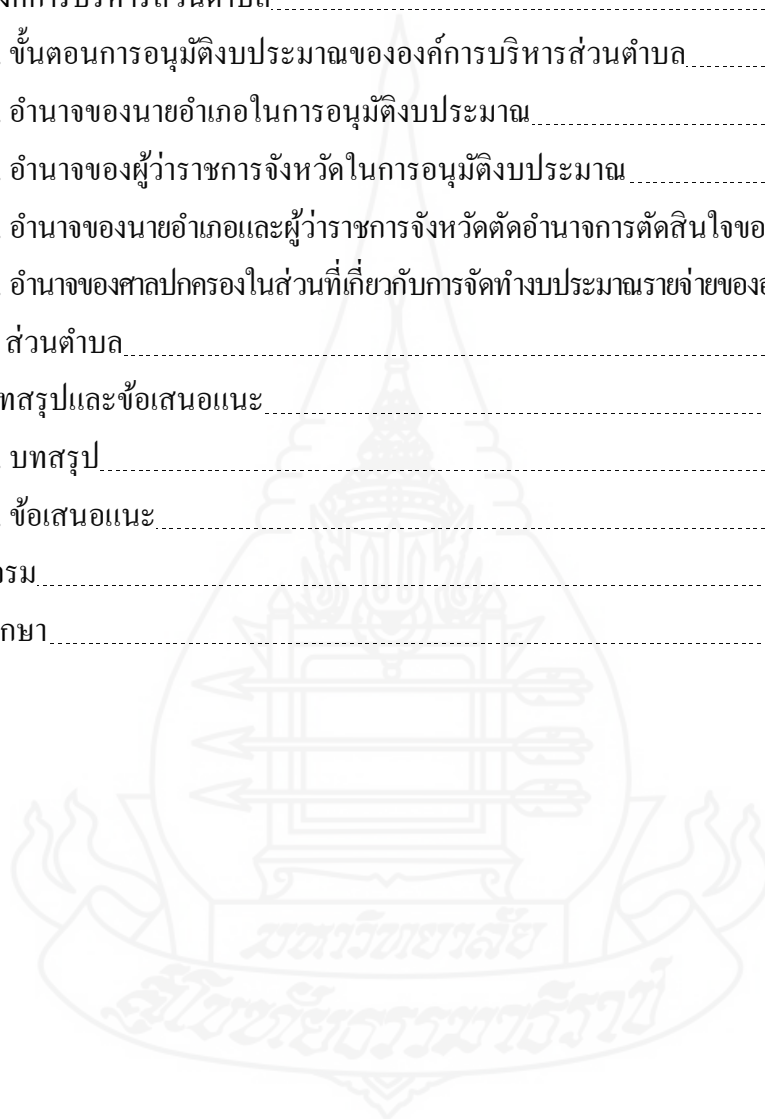
สิงหาคม 2557

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา.....	6
3. ขอบเขตการศึกษา.....	7
4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
5. ระเบียบที่ใช้ในการศึกษา.....	7
บทที่ 2 ประวัติ ความหมาย แนวคิดและทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น.....	8
1. ความเป็นมาและวิวัฒนาการขององค์การบริหารส่วนตำบล.....	8
1.1 ทฤษฎีการบริการสาธารณะ.....	15
2. แนวคิดในการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น.....	20
2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น.....	23
2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับลักษณะการกระจายอำนาจ.....	26
2.3 โครงสร้างองค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนตำบล.....	31
2.4 ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น.....	37
3. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส.....	42
บทที่ 3 กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการงบประมาณ.....	51
1. การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี.....	52
2. การกำกับดูแลด้านงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล.....	57
2.1 การใช้อำนาจกำกับดูแลเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	58
2.2 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล.....	66
2.3 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534.....	70
3. การกำกับดูแลด้านงบประมาณรายจ่ายของเทศบาล.....	75
4. การตรวจสอบด้านงบประมาณรายจ่ายของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน.....	76

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาการกำกับดูแลการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของ องค์การบริหารส่วนตำบล.....	78
1. ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล.....	78
2. อำนาจของนายอำเภอในการอนุมัติงบประมาณ.....	80
3. อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการอนุมัติงบประมาณ.....	84
4. อำนาจของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดตัดอำนาจการตัดสินใจของประชาชน.....	85
5. อำนาจของศาลปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหาร ส่วนตำบล.....	89
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	93
1. บทสรุป.....	93
2. ข้อเสนอแนะ.....	95
บรรณานุกรม.....	99
ประวัติผู้ศึกษา.....	101





# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>1</sup> หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 กำหนดว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น และระบบสาธารณสุข ปลอดภัย และสาธารณสุขการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

ในด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดไว้ในหมวด 14 รวม 10 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 281- 290 สรุปว่า รัฐจะต้องให้ความสำคัญอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น และมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในการกำกับดูแล ให้มีมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ โดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก

---

<sup>1</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถูกยกเลิก แต่หลักการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังเหลืออยู่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดทำบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง

ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

การจัดทำงบประมาณ เป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้บรรลุเป้าหมายที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้แถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก่อนเข้ารับหน้าที่ ถ้าไม่มีงบประมาณองค์การบริหารส่วนตำบลก็ไม่สามารถทำงานได้ และนอกจากนั้นยังเป็นตัวชี้วัดถึงความจริงจัง ความสามารถในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการจัดทำงบประมาณ คือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้ที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย จะเป็นผู้ที่ดำเนินการรวบรวมข้อมูลพื้นฐาน ศักยภาพ สภาพปัญหาปัจจุบัน ตลอดจนความต้องการจากทุกหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อรวบรวมข้อมูลและสภาพปัญหาจากทุก หมู่บ้านแล้ว จะต้องสรุปเสนอนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อนำเข้าที่ประชุมของคณะผู้บริหาร เสร็จแล้วดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาสามปีในช่วงเดือนมิถุนายน ก่อนการจัดทำงบประมาณประจำปีในเดือนสิงหาคม จึงกำหนดค่าใช้จ่ายต่างๆ ตามกรอบที่ได้วางแผนไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และจัดทำแผนการดำเนินงานประจำปีหลังจากการประกาศใช้ข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีเสร็จเรียบร้อยแล้ว งบประมาณรายจ่ายประจำปีจะเป็นค่าใช้จ่ายที่กำหนดไว้ตลอดปีงบประมาณ<sup>2</sup> ประกอบด้วยส่วนใหญๆ 2 ส่วน คือ

<sup>2</sup>สุริยะ ประสาทบัณฑิตย์เอกสารชุดฝึกอบรมหลักสูตรการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับพนักงานส่วนตำบล/โครงการความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชกับกรมการปกครอง นนทบุรีสำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 2541หน้า 130

1) ประจําส่วนใหญ่จะเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นแน่นอน เช่น เงินเดือนพนักงานส่วนตำบล เงินเดือนคณะผู้บริหาร ค่าจ้างลูกจ้าง ค่าตอบแทน คือ เงินที่จ่ายตอบแทนให้แก่ผู้ปฏิบัติงานให้องค์การบริหารส่วนตำบล เช่น สมาชิก อบต. ค่าเบี้ยประชุม ค่าเช่าบ้าน เงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร เป็นต้น

2) ค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุน เป็นค่าใช้จ่ายที่ประกอบด้วยค่าใช้จ่าย 2 ประเภท คือ

(1) ค่าครุภัณฑ์ คือ รายจ่ายเพื่อซื้อ แลกเปลี่ยน จ้างทำ ทำเองหรือกรณีอื่นใดเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในสิ่งของ สิ่งของมีลักษณะคงทนถาวร มีอายุการใช้งานในระยะเวลาประมาณ 1 ปีขึ้นไป และมีราคาหน่วยหนึ่งหรือชุดหนึ่งเกิน 5,000 บาท เช่น เครื่องพิมพ์ดีด รถยนต์ เครื่องคอมพิวเตอร์ เป็นต้น

(2) ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง คือ รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างรวมทั้งสิ่งของต่างๆ ซึ่งติดอยู่กับที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และค่าใช้จ่ายต่างๆ ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการก่อสร้าง ดัดแปลงต่อเติม ปรับปรุงหรือเสริมสร้างที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างซึ่งมิใช่เป็นการซ่อมแซมตามปกติ ให้เบิกจ่ายค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เช่น ค่าก่อสร้างสะพาน ค่าดัดแปลงต่อเติม ปรับปรุง ซึ่งมิใช่เป็นการซ่อมแซมบำรุงรักษาเสริมสร้างที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างตามปกติ เป็นต้น

ในการเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเพิ่มเติม ให้นายกองคํการบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลลงมติให้ความเห็นชอบให้เสนอร่างข้อบัญญัตินั้นต่อนายอำเภอเพื่อลงนามอนุมัติโดยนายอำเภอต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน ถ้าพ้น 15 วันแล้วนายอำเภอไม่ส่งคืนกลับมาให้ถือว่านายอำเภออนุมัติ แต่ถ้านายอำเภอไม่อนุมัติ นายอำเภอต้องแจ้งเหตุผลและส่งคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติยืนยันตามร่างเดิม ให้นายอำเภอส่งรํางนั้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 15 วัน นับแต่ได้รับรํางที่ยืนยันจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จากนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 15 วัน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบกับรํางนั้น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งรํางไปให้นายอำเภอลงชื่ออนุมัติ แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบกับรํางนั้นให้รํางนั้นตกไป และถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายใน 15 วัน ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบ

ในกรณีที่นายกองคํการบริหารส่วนตำบลเสนอร่างเข้าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วสภาพิจารณาแล้วเสร็จภายใน 60 วัน เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้ว สภาพิจารณาไม่เสร็จให้ถือว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบในรํางดังกล่าว ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม สมาชิกสภาองค์การ

บริหารส่วนตำบล จะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายไม่ได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอน รายการ ซึ่งไม่ได้เป็นรายจ่ายที่เป็นเงินสงฆ์ ๕๐๐ บาท ๕๐๐ บาท หรือเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่รับหลักการร่างงบประมาณ ให้นายอำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการ 7 คน โดย 3 คนเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเสนอโดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อีก 3 คนเสนอโดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งต้องไม่เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รวม 6 คน ซึ่ง 6 คนนี้ต้องแต่งตั้งให้เสร็จภายใน 7 วันนับแต่วันที่สภาไม่รับหลักการ จากนั้นกรรมการ 6 คนดังกล่าวร่วมกันเสนอบุคคลซึ่งไม่ใช่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คนมาทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการภายใน 7 วัน

นับตั้งแต่วันที่กรรมการครบ 6 คน ในกรณีที่หาประธานไม่ได้ตามระยะเวลาดังกล่าว ให้นายอำเภอแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติข้างต้นทำหน้าที่กรรมการหรือประธานให้ครบตามจำนวน

คณะกรรมการมีหน้าที่พิจารณาหาข้อขัดแย้ง โดยแก้ไข ปรับปรุง หรือยืนยันสาระสำคัญในร่างข้อบัญญัตินั้น โดยต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน แล้วรายงานผลการพิจารณาต่อนายอำเภอ จากนั้นให้นายอำเภอส่งร่างนั้นให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยเร็ว แล้วให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอร่างเข้าสู่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างจากนายอำเภอ หากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่เสนอร่างตามระยะเวลาดังกล่าว ให้นายอำเภอเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด ให้มีคำสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง

และเมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับร่างฉบับปรับปรุงแก้ไขโดยคณะกรรมการจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว สภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน หากสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวหรือสภามีมติไม่เห็นชอบ ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไป และให้ใช้ร่างข้อบัญญัติในปีงบประมาณปีที่แล้วไปพลางก่อน และในกรณีนี้ให้นายอำเภอเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 87 ให้อำนาจนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ถ้านายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลพินิจไม่อนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มขององค์การบริหารส่วนตำบล จะทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรค ดังนี้

1. ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นตัวแทนของรัฐบาลส่วนกลางมอบอำนาจเฉพาะบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ของตน ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นตัวแทน เพื่อไปปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ดังนั้นนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องเชื่อฟังคำสั่งของรัฐบาลในส่วนกลางอยู่เสมอ และต้องรายงานกิจการต่างๆ ให้รัฐบาลทราบอย่างสม่ำเสมอ ทั้งนี้ เพราะเจ้าหน้าที่เหล่านี้เป็นเพียงตัวแทนของรัฐบาลที่ไปทำหน้าที่ในส่วนภูมิภาค (จังหวัดและอำเภอ) เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการมอบอำนาจจากส่วนกลางนั้น ก็ต้องเคารพและเชื่อฟังคำสั่งบังคับบัญชาของส่วนกลางด้วย เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งเหล่านี้ จะต้องนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้นโยบายของรัฐบาลเกิดผลเป็นรูปธรรมด้วย

เมื่อนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดจะปฏิบัติงานตามนโยบายของอำเภอหรือนโยบายของจังหวัด หรือสนองนโยบายของรัฐบาล นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะกิจการบางอย่างรัฐบาลกลางไม่ได้จัดสรรงบประมาณให้แก่อำเภอและจังหวัด นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดก็ต้องขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อปฏิบัติการกิจของอำเภอและจังหวัด และถ้าไม่ได้งบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอก็จะใช้ดุลพินิจไม่อนุมัติงบประมาณ องค์การบริหารส่วนตำบลต้องตั้งงบประมาณให้อำเภอและจังหวัดทุกครั้งไป เพื่อแลกกับการที่นายอำเภออนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล

ดังนั้น ในการพิจารณาใช้ดุลพินิจอนุมัติงบประมาณของนายอำเภอ นายอำเภอก็จะพิจารณาว่าการตั้งงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลสอดคล้องตามแนวนโยบายของรัฐบาลหรือไม่ เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย สอดคล้องตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยในการชักจูงแนวทางการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือไม่ และสอดคล้องตามแนวนโยบายตามยุทธศาสตร์ของจังหวัดหรือของอำเภอหรือไม่ และในกรณีที่อำเภอและจังหวัดขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งงบประมาณให้อำเภอและจังหวัดหรือไม่ ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ตั้งงบประมาณให้อำเภอและจังหวัด นายอำเภอก็จะใช้ดุลพินิจไม่อนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. ทำให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เพราะงบประมาณเป็นหัวใจหลักของการบริหาร ถ้าไม่อนุมัติงบประมาณ องค์การบริหารส่วนตำบลก็ไม่สามารถใช้จ่ายงบประมาณได้ ถึงแม้จะมีงบประมาณอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบลก็ตาม

3. ประชาชนไม่ได้รับการตอบสนองตามความต้องการของประชาชน เพราะหลักของการกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นองค์กรนิติบุคคล มีความเป็นอิสระจาก

ส่วนกลางในการปกครองตนเอง และการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปดำเนินการบริหาร เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน จะต้องนำโครงการที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปี มาจัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วเสนอให้นายอำเภอเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ

4. การกระจายอำนาจจึงยังอยู่ในมือของรัฐบาลส่วนกลาง โดยการแบ่งอำนาจให้กับผู้แทนของตนกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล การอนุมัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดถ้าใช้ดุลพินิจอนุมัติงบประมาณที่กระทำเกินความจำเป็น ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลขาดความเป็นอิสระ และไม่สอดคล้องตามเจตจำนงของการกระจายอำนาจ

ด้วยเหตุเหล่านี้ ผู้ศึกษาจึงต้องการศึกษาการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดในการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่ไม่สอดคล้องต่อเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ที่ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการจัดทำงบประมาณตามความต้องการของประชาชน เพราะหลักการกระจายอำนาจ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการ “ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ และร่วมรับผิดชอบ” การบริหารงานชุมชนท้องถิ่นให้เป็นไปตามทิศทางแนวความคิดสามารถตอบสนองการเรียกร้องและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง รวดเร็ว และตรงตามความเป็นจริงที่ชุมชนต้องการ ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลต้องจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้ว เสนอให้นายอำเภอใช้ดุลพินิจอนุมัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล

## 2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการขององค์การบริหารส่วนตำบล แนวคิดการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศรูปแบบ โครงสร้าง การจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล หลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจ

2.2 เพื่อศึกษาบทบัญญัติของกฎหมาย กฎระเบียบ คำสั่ง อำนาจของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดในการอนุมัติงบประมาณ

2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการกำกับดูแลการจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล และความสอดคล้องต่อหลักการกระจายอำนาจ

2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาการกำกับดูแลการจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

### 3. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีขอบเขตศึกษาถึงหลักการแนวคิด ทฤษฎี ประวัติความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนั้นจะได้ศึกษารูปแบบ โครงสร้าง การจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลและหลักการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จะได้ศึกษาบทบัญญัติของกฎหมาย กฎระเบียบ คำสั่ง อำนาจของนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดในการอนุมัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล และความสอดคล้องต่อหลักการกระจายอำนาจ

### 4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

4.1 ทำให้ทราบแนวคิด ทฤษฎี การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการขององค์การบริหารส่วนตำบล แนวคิดการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศรูปแบบ โครงสร้าง การจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล หลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจ

4.2 ทำให้ทราบบทบัญญัติของกฎหมาย กฎระเบียบ คำสั่ง อำนาจของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดในการอนุมัติงบประมาณ

4.2 ทำให้ทราบปัญหาการกำกับดูแลการจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล และความสอดคล้องต่อหลักการกระจายอำนาจ

4.2 ทำให้ทราบแนวทางในการแก้ไขปัญหาการกำกับดูแลการจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

## 5. ระเบียบที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการวิจัยทางเอกสาร ซึ่งได้แก่  
ตัวบทกฎหมายในรูปแบบของประมวล พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา ระเบียบ  
ข้อบังคับ ข้อกำหนดหนังสือ ตำรา และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง





## บทที่ 2

### ประวัติ ความหมาย แนวคิด และทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น

ประเทศไทยนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน มีรูปแบบการปกครองประเทศ 2 รูปแบบ รูปแบบแรก คือ การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีการจัดการปกครองตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย และสิ้นสุดในสมัยรัชกาลที่ 7 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ คือ ปีพุทธศักราช 2475 นับตั้งแต่นั้นมาประเทศไทยได้ใช้รูปแบบการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย

การปกครองท้องถิ่นไทยเริ่มมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ โดยการจัดเป็นรูปแบบสุขาภิบาล และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จึงได้จัดรูปแบบการปกครองเป็นแบบเทศบาล ภายหลังได้จัดรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด รูปแบบพิเศษ คือการปกครองกรุงเทพมหานคร และการปกครองเมืองพัทยา และล่าสุดได้จัดรูปแบบการปกครององค์การบริหารส่วนตำบล และมีการยกเลิกการปกครองรูปแบบสุขาภิบาล จึงทำให้รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะนี้ มีเพียง 5 รูปแบบ คือ 1. เทศบาล 2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด 3. องค์การบริหารส่วนตำบล 4. กรุงเทพมหานคร 5. เมืองพัทยา

#### 1. ความเป็นมาและวิวัฒนาการขององค์การบริหารส่วนตำบล

เดิมสภาตำบลได้จัดตั้งขึ้นตามคำสั่ง กระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเปิดโอกาสให้ราษฎรได้เข้ามาร่วมกันบริหารงานของตำบลและหมู่บ้านทุกอย่างเท่าที่จะเป็นประโยชน์แก่ท้องที่และราษฎรเป็นส่วนรวมอันจะเป็นทางนำราษฎรไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยด้วยวิธีจัดให้มีสภาตำบลและคณะกรรมการตำบลขึ้น

วันที่ 1 มีนาคม 2509 กระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่ง ที่ 275/2509 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) ขึ้น โดยรวมคณะกรรมการตำบลและสภาตำบลเข้าเป็นองค์กรเดียวกันเช่นเดียวกับแบบการปกครองของสุขาภิบาล ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสถานการณ์ยิ่งขึ้น และให้สอดคล้องกับโครงการพัฒนาเมืองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติรับหลักการ เป็นที่สังเกตว่าคำสั่งของ

กระทรวงมหาดไทย ทั้ง 2 ฉบับ ดังกล่าวนี เป็นเพียงระเบียบปฏิบัติในท้องถิ่นที่บางแห่ง มิได้เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น<sup>3</sup> ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ได้ระบุไว้

วันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 แก้ไขปรับปรุงระเบียบบริหารของตำบลและให้ปรับปรุงตำบลให้เป็นสภาตำบล ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่นี้ ภายใน 3ปี เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะนั้น และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน

อย่างไรก็ตาม ฐานะของสภาตำบลยังไม่ได้เป็นนิติบุคคล แต่ถือเป็นหน่วยหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยย่อยขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนมาก ที่ มท 0309/ว 438 ลงวันที่ 29 กันยายน 2509 ค่วนมาก ที่ มท 0309/ว 99 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2510 และหนังสือกรมการปกครองที่ มท 0309/10898 ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2510 การที่สภาตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพขาดความคล่องตัวในการบริหาร รัฐบาลจึงปรับปรุงฐานะของสภาตำบลเสียใหม่ให้เป็นนิติบุคคลเพื่อให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนให้มากยิ่งขึ้น ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 8 และยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 43 ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 44

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 111 ตอนที่ 53 ก. ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2537

เกณฑ์ที่กำหนดให้สภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 40 สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยในวรรคสองอาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในประกาศนั้นให้ระบุชื่อและเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย

การเปลี่ยนแปลงเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลตามวรรคหนึ่งให้ทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 40 และมาตรา 95 ให้พ้นจากสภาพแห่งสภาตำบลนับแต่วันที่กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งขึ้นเป็น

<sup>3</sup>คู่มือพนักงานส่วนตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พิมพ์ที่โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น 2539

องค์การบริหารส่วนตำบล และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไปและให้โอนบรรดา  
งบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ และเจ้าหนี้ ของสภาตำบลไปเป็นขององค์การ  
บริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 41 และ 95 วรรคสี่

กระทรวงมหาดไทย ได้ประกาศจัดตั้งสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตาม  
นัยมาตรา 40 และมาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล  
พ.ศ. 2537 ไปแล้วเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2539 จำนวนทั้งสิ้น 2,760 แห่ง

สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ  
สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา  
ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 111 ตอนที่ 53 ก ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2537 และจากผลของพระราชบัญญัติฉบับนี้  
ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอย่างขนานใหญ่ อันเนื่องมาจาก  
การกระจายอำนาจจากรัฐบาลสู่องค์กรประชาชนในระดับตำบลครั้งประวัติศาสตร์ ถึงแม้ว่า  
สภาตำบลยังไม่มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เนื่องจากสภาตำบลมีความเกี่ยวพัน  
อย่างใกล้ชิดกับองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น จึงนำเสนอเนื้อหาในส่วนของสภาไว้ด้วย เพื่อจะ  
ได้ทำความเข้าใจกับการบริหารงานระดับตำบลอย่างครบถ้วนและชัดเจน<sup>4</sup>

การจัดระเบียบบริหารงานในตำบลได้เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง  
ท้องที่ พุทธศักราช 2475 ซึ่งกำหนดให้หลายบ้านรวมกันขึ้นเป็นหมู่บ้านมีผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ดูแล  
และหมู่บ้านหลายหมู่บ้านรวมกันขึ้นเป็นตำบลมีกำนันเป็นผู้ดูแล โดยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะมีภารกิจ  
ที่ช่วยเหลือทางราชการในการปกครองท้องที่นั้นๆ ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ  
ลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่  
(ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2510 ให้มี คณะกรรมการตำบลขึ้นคณะหนึ่ง<sup>4</sup> ประกอบไปด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุก  
หมู่บ้าน แพทย์ ประจำตำบล และครูประจำตำบลหนึ่งคน กับกรรมการหมู่บ้านผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้าน  
ละ 1 คน ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือก คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ช่วยเหลือและ  
ให้คำปรึกษาแก่กำนันเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน

ตามที่กล่าวความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบลข้างต้นปรากฏว่า ได้มีการ  
เปลี่ยนแปลงแก้ไขการจัดระเบียบบริหารงานในตำบลอีกหลายครั้ง ซึ่งสรุปพอสังเขปได้ดังนี้

<sup>4</sup>สาโรช ศักมาตย์เอกสารชุดฝึกอบรมหลักสูตรการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลสำหรับ  
พนักงานส่วนตำบล/โครงการความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชกับกรมการปกครองนนทบุรี  
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 2541 หน้า 13

1) ช่วง พ.ศ. 2499 – 2514 ในวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 จอมพล ป.พิบูลสงคราม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสมัยนั้น ได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน ขึ้นเนื่องจากเห็นว่า “ในปัจจุบันนี้โลกนี้ได้วิวัฒนาการไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ถ้าได้เปิดโอกาสให้ราษฎรได้ร่วมมือกันบริหารงานของตำบลและหมู่บ้านทุกอย่างเท่าที่จะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นและประชาชนส่วนรวม โดยไม่ขัดต่อกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ก็จะเป็นทางหนึ่งที่จะนำประชาชนไปสู่การปกครองระบบเสรีประชาธิปไตยสมบูรณ์ และความตั้งใจที่จะส่งเสริมความเจริญของท้องถิ่นก็จะสำเร็จรวดเร็วยิ่งขึ้น” จึงได้ปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการตำบลเสียใหม่ให้ประกอบด้วยกำนันท้องถิ่นผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลแพทย์ประจำตำบล ครูประชาบาลในตำบลนั้นคนหนึ่ง ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลนั้นไม่น้อยกว่า 2 คน ซึ่งนายอำเภอคัดเลือกเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งให้มีข้าราชการที่ปฏิบัติงานในตำบลนั้นร่วมเป็นคณะกรรมการตำบลด้วย เช่น ครูใหญ่ทุกโรงเรียน หัวหน้าสถานีตำบลกฐนประจำตำบล นายช่างชลประทาน เป็นต้น

นอกจากนี้การปรับปรุงในส่วนของคณะกรรมการตำบลแล้ว คำสั่งกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้ยังได้กำหนดให้มี “สภาตำบล” ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยมีสมาชิกสภาตำบลซึ่งมาจากราษฎรผู้มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้สมัครเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านละ 2 คน เพื่อควบคุมการบริหารงานของคณะกรรมการตำบลโดยมีอำนาจในการสอบถามข้อเท็จจริงและเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการตำบลโดยมีอำนาจในการสอบถามข้อเท็จจริงและเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการตำบลเกี่ยวกับการดำเนินการในตำบลนั้น และยังมีอำนาจในการเสนอและลงมติตั้งข้อรังเกียจต่อข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานตำบลนั้น แล้วเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาต่อไปอีกด้วย

ในปีเดียวกันได้มีการจัดระเบียบบริหารในตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ซึ่งเป็นการจัดตั้งหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบล” ขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลนี้จะจัดตั้งโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยในพื้นที่ตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีการบริหารงานของตนเองมีพนักงานส่วนตำบลเป็นผู้ปฏิบัติงานของตนเองมีอำนาจหน้าที่ที่เรียกว่ากิจการส่วนตำบลของตนเอง ทั้งนี้โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ในด้านโครงสร้าง องค์การบริหารส่วนตำบลจัดโครงสร้างเป็นสภาตำบลและคณะกรรมการตำบล โดยสภาตำบลซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการบริหารงานของคณะกรรมการตำบลจะประกอบด้วยกำนัน และผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลเป็นสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่งและสมาชิกซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน ส่วนคณะกรรมการตำบลซึ่งทำหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบ

การดำเนินกิจการส่วนตำบลประกอบด้วยกำนันตำบลท้องถิ่นที่เป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล แพทย์ประจำตำบล และกรรมการอื่นซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากครูใหญ่โรงเรียนในตำบล หรือผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจำนวนไม่เกิน 5 คน

องค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้น โดยประกาศกระทรวงมหาดไทย ตามพระราชบัญญัตินี้มีจำนวนทั้งสิ้น 59 แห่ง และได้บริหารกิจการส่วนตำบลเรื่อยมาจนกระทั่งถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 และได้โอนบรรดาทรัพย์สิน หนี้ และสิทธิขององค์การบริหารส่วนตำบลไปเป็นของจังหวัดที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตั้งอยู่

ในวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2509 พลเอกประภาส จารุเสถียร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสมัยนั้นได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) ขึ้น โดยให้ยกเลิกการบริหารงานตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 ในตำบลบางแห่งเสีย แล้วให้จัดรูปการบริหารงานในตำบลเสียใหม่ตามคำสั่งฉบับนี้เนื่องจากเห็นว่า “สมควรที่จะปรับปรุงวิธีการจัดระเบียบบริหารราชการในตำบลเสียใหม่โดยรวมคณะกรรมการตำบลและสภาตำบลเข้าเป็นองค์การเดียวกันเช่นเดียวกับแบบการปกครองสุขาภิบาล ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับภาวะการณ์ยิ่งขึ้น และให้เป็นการสอดคล้องกับโครงการพัฒนาพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย”

คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 275/2509 นี้ได้ยกเลิกรูปแบบการบริหารในตำบลที่เคยจัดแบ่งเป็นฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารเสีย โดยยุบรวมกันให้มีรูปแบบการบริหารในรูปของคณะกรรมการเรียกว่า “คณะกรรมการสภาตำบล” ซึ่งประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบล เป็นกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง ครูประชาบาลในตำบลนั้น 1 คน ซึ่งนายอำเภอคัดเลือกจากครูประชาบาลในตำบลเป็นกรรมการสภาตำบล และราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านเลือกตั้งขึ้นเป็นกรรมการสภาตำบล โดยกำนันเป็นประธานกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง และมีรองประธานกรรมการสภาตำบลคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการสภาตำบลเลือกตั้งจากกรรมการด้วย

การบริหารงานของสภาตำบลนอกจากจะมีคณะกรรมการสภาตำบลดังกล่าวแล้ว สภาตำบลยังมีเลขานุการสภาตำบลคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการสภาตำบลเลือกตั้งกันเองขึ้นเองหรือตั้งจากบุคคลภายนอก และมีที่ปรึกษาสภาตำบลซึ่งเป็นพัฒนากรตำบลนั้นอีกด้วย

สภาตำบลจะบริหารงานในรูปของคณะกรรมการที่ประชุมร่วมกันเพื่อลงมติให้สภาตำบลดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในด้านการพัฒนาตำบลและหมู่บ้าน โดยมีรายได้ที่รับจัดสรรจาก

องค์การบริหารส่วนจังหวัด กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ และรายได้ที่สภาตำบลจัดหาเอง ทั้งนี้ นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของสภาตำบล

## 2) ช่วง พ.ศ. 2515 – 2534

ภายหลังจากที่กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งที่ 275/2509 แล้วทำให้การจัดระเบียบบริหารงานในตำบลมี 3 รูปแบบ คือคณะกรรมการตำบลและสภาตำบลตามคำสั่งที่ 222/2499 รูปหนึ่ง องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 รูปหนึ่ง และสภาตำบลตามคำสั่งที่ 275/2509 อีก รูปหนึ่ง ซึ่งทั้งสามรูปนี้มีวิธีการบริหารงานที่แตกต่างกันไป ในปี พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติจึงได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ขึ้นเพื่อปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารในตำบลให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพการณ์ยิ่งขึ้น โดยเห็นว่า “หากการปกครองชั้นพื้นฐานในตำบลไม่มั่นคงและเหมาะสมแล้ว จะมีผลกระทบกระเทือนต่อการปกครองส่วนภูมิภาคระดับอื่น และจะเป็นอุปสรรคแก่การพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า และการอำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎร” ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวจึงได้ให้การจัดระเบียบบริหารในตำบลมีรูปแบบเดียว เรียกว่า “สภาตำบล” สภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 จะใช้ในตำบลใดให้กระทรวงมหาดไทย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งปรากฏว่ามีการประกาศกระทรวงมหาดไทย 3 ครั้ง ให้ตำบลจำนวน 3,648 แห่ง มีสภาตำบลขึ้นจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2518 กระทรวงมหาดไทยจึงได้ประกาศให้ตำบลที่เหลืออยู่ในขณะนั้นและตำบลที่ตั้งขึ้นใหม่หลังจากนั้น (นอกจากตำบลที่มีเขตท้องที่ในเขตนครหลวงและตำบลที่มีเทศบาลหรือสุขาภิบาลเต็มพื้นที่) มีสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ทุกแห่ง

สภาตำบลที่จัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ มีคณะกรรมการสภาตำบลโดยกำนันท้องที่เป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบลและแพทย์ประจำตำบลนั้นเป็นกรรมการ โดยตำแหน่งและกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านนั้นเป็นผู้เลือก นอกจากนี้ยังให้สภาตำบลมีที่ปรึกษา 1 คน ซึ่งนายอำเภอคัดเลือกจากปลัดอำเภอหรือพัฒนากรท้องที่แล้วรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อแต่งตั้ง และมีเลขานุการสภาตำบล 1 คน ซึ่งนายอำเภอคัดเลือกจากครูประชาบาลในตำบลนั้นแล้วรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อแต่งตั้งด้วย

บทบาทของสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 เพิ่มมากขึ้น เมื่อรัฐบาลมุ่งที่จะให้สภาตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือทางราชการ และเป็นผู้นำประชาชนในตำบลในการพัฒนาตำบลและพัฒนาชนบท ขณะเดียวกันก็มีเสียงเรียกร้องให้ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานของสภาตำบลให้มีอำนาจหน้าที่มากขึ้นและสามารถสนองตอบต่อการปกครองตนเอง

ของประชาชนได้ดียิ่งขึ้นตามกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้มีการผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ขึ้นในเวลาต่อมา

3) ช่วง พ.ศ. 2535 – ปัจจุบัน ในการจัดระเบียบบริหารในตำบลโดยมีสภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้กำหนดการเรื่อยมาจนกระทั่งคณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้กำหนดนโยบายที่จะปรับปรุงการบริหารงานในตำบล โดยได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ในนโยบายการเมืองและการบริหารราชการ ข้อ 1.10 ไว้ว่า “จะกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น โดยจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับตลอดจนเพิ่มบทบาทและอำนาจในการตัดสินใจขององค์กรปกครองท้องถิ่น ให้อำนาจในการกำหนดนโยบายการพัฒนา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และการวางผังเมืองเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย และจะส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นนิติบุคคลเพื่อมีความคล่องตัวและร่วมแก้ปัญหาของประชาชนในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ” และจากนโยบายของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ... ทั้งนี้เนื่องจากเห็นว่า “โดยที่สภาตำบลซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน สมควรปรับปรุงฐานะของสภาตำบลและการบริหารงานของสภาตำบลเสียใหม่ให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งให้มีการยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้” ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ผ่านการพิจารณาตามลำดับขั้นตอนต่างๆ ตั้งแต่ปี 2535 ซึ่งได้มีการปรับปรุงแก้ไขหลายครั้ง จนกระทั่งได้ผ่านการเห็นชอบของรัฐสภา เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2537 และวันที่ 2 ธันวาคม 2537 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 111 ตอนที่ 53ก ลงวันที่ 2 มีนาคม 2538 และเป็นวันที่พระราชบัญญัติสภาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลใช้บังคับ

### 1.1 ทฤษฎีการบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะ (Service public) อยู่คู่กับมนุษย์มาช้านานนับตั้งแต่มนุษย์เริ่มรวมกลุ่มกันเป็น “สังคม” มีหลักฐานปรากฏว่าในสมัยโบราณ ซุนนาง (Seigneur) ผู้เป็นเจ้าของที่ดินจำนวนมากต้องการหาประโยชน์จากที่ดินของตนยอมให้ประชาชนเข้ามาทำมาหากินใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนโดยจ่าย “ค่าตอบแทน” รูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการตอบแทนด้วย

<sup>5</sup>สาโรช คัชมาตย์, เรื่องเดิม, หน้า 13 – 17.

แรงงาน ภาษี ค่าเช่า และเพื่อเป็นการชักจูงให้มีคนมาใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนร่วมกัน ชุนนางจึงสร้างสิ่งต่างๆ ที่ให้ผู้ใช้ประโยชน์ เช่น กังหันหรือเตา ขึ้นมาโดยผู้เช่าสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้อย่างเท่าเทียมกัน การสร้างสิ่งต่างๆ ที่ให้ผู้ใช้ประโยชน์ร่วมกันนี้เป็นสิ่งที่ชุนนาง “ผูกขาด” ทำแต่เพียงผู้เดียวเพื่อจูงใจและอำนวยความสะดวกบางประการแก่ผู้เช่า โดยผู้เช่าต้องจ่ายค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์สิ่งของดังกล่าวแก่ชุนนาง หน้าที่ของชุนนางที่มีต่อสิ่งของดังกล่าวก็คือ บำรุงรักษาสิ่งของเหล่านั้นให้อยู่ในสภาพดีที่ผู้เช่าทุกคนจะสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้ และนอกจากนี้ ผู้อยู่อาศัยในเขตอำนาจของชุนนางก็จะได้รับการดูแลปกป้องจากชุนนางอีกด้วย

ต่อมาในสมัยศตวรรษที่ 11 โครงสร้างของชุมชนเปลี่ยนแปลงจากการปกครองดูแลโดยชุนนางมาเป็นชุมชนที่ปกครองดูแลกันเอง ชุมชนรวมตัวกันเป็นเมือง (bourg) หรือเป็นเทศบาล (commune) ต่อต้านอำนาจของชุนนางเพื่อปกครองดูแลกันเอง รวมทั้งเพื่อดูแลจัดทำ “บริการสาธารณะ” ที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกัน อันได้แก่ กำแพงป้อม การดูแลรักษาถนนหนทาง สถานที่ที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันตลาด การร่วมมือกันต่อสู้ภัยพิบัติธรรมชาติ รวมทั้งร่วมมือกันกระทำการกิจการต่างๆ เพื่อให้ชุมชนของตนมีความอยู่ดีกินดี ดังจะเห็นได้จากบันทึกทางประวัติศาสตร์ว่ามีการจัดทำโรงฆ่าสัตว์สถานพยาบาลโรคเรื้อน มีการเกณฑ์แรงงานไปซ่อมถนนหรือสะพาน มีการจัดเวรยามหรือกองลาดตระเวนเพื่อคุ้มครองผู้อยู่อาศัยในชุมชนหรือเทศบาล เป็นต้น ซึ่งการกระทำดังกล่าวที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่อยู่อาศัยร่วมกันนี้ เข้าใจว่านำมาจากหลัก Utilitas Publica ซึ่งมีมาแต่สมัยโรมันแล้ว

ค.ศ. 1464 พระเจ้าหลุยส์ที่ 11 ได้สร้างระบบไปรษณีย์ขึ้นโดยจัดให้มีการสร้างถนนและจัดให้มีรถม้าเพื่อนำสาส์นจากพระองค์ส่งไปยังส่วนต่างๆ ของราชอาณาจักร และต่อมาปลายศตวรรษที่ 15 ก็มีการจัดให้มี “ตำรวจ” ขึ้นเพื่อดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคม และนอกจากนี้ ก็ยังมีกิจการอีกหลายประเภทที่กษัตริย์หรือเจ้าผู้ครองนครจัดให้มีขึ้นในพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำนาจของตนเพื่อปกป้องคุ้มครองประชาชนรวมทั้งเพื่ออำนวยความสะดวกสบายให้แก่ประชาชนผู้อยู่อาศัยในพื้นที่นั้นๆ ด้วย

จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1789 เกิดการปฏิวัติเพื่อล้มเลิกระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีการปรับปรุงระบบการปกครองประเทศใหม่โดย “พลเมือง” เข้ามาปกครองประเทศแทน “กษัตริย์” เกิด “รัฐ” ที่เป็นนิติบุคคลขึ้นและก็เกิด “งาน” ที่รัฐจะต้องจัดทำขึ้น ในระยะแรกงานที่รัฐจะต้องจัดทำนี้มีหลายประเภทและยังไม่มีคำที่เรียกลงไปอย่างแน่ชัด แต่ไม่นานเท่าไรหว่า “บริการสาธารณะ” (service public) ก็ได้เริ่มปรากฏขึ้น โดยในตอนต้นคำนี้มีความหมายถึงกิจกรรมของฝ่ายปกครองทุกประเภท แต่ต่อมาจึงได้มีการวางกรอบความหมายเสียใหม่ โดยหมายถึงเฉพาะ



กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ หรือสิ่งที่รัฐจะทำให้ประชาชนเป็นการตอบแทนการ  
เสียภาษีอากรของประชาชน

### 1.1.1 ความหมายของบริการสาธารณะ

ความหมายของคำว่า “บริการสาธารณะ” นั้น มีนักวิชาการหลายคนพยายามที่จะให้ความหมายเอาไว้ โดยในช่วงแรกของการศึกษาทฤษฎีว่าด้วยบริการสาธารณะนั้น ศาสตราจารย์ Léon Duquit ได้ให้คำจำกัดความของคำว่าบริการสาธารณะไว้ว่าบริการสาธารณะเป็นหนึ่งในองค์ประกอบของรัฐ คำจำกัดความนี้แม้จะเป็นคำจำกัดความที่สั้นแต่หากพิจารณาดูอย่างละเอียดถี่ถ้วนซึ่งแล้วจะพบว่า เป็นคำจำกัดความที่สะท้อนให้เห็นถึงควมมีอยู่ของบริการสาธารณะคู่กับรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนโดยผ่านทางบริการสาธารณะ นอกเหนือจากความหมายดังกล่าวแล้ว ก็ยังมีนักวิชาการจำนวนมากที่ให้คำจำกัดความของบริการสาธารณะเอาไว้รวมทั้งแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่พยายามชี้ให้เห็นถึงภาพของบริการสาธารณะซึ่งก็ยังมี ความแตกต่างกันอยู่เป็นอย่างมากเนื่องจากศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยคดีแต่ละคดีนั้น ปัญหาที่วินิจฉัยเป็นคนละปัญหา กัน ในบางครั้งคำว่าบริการสาธารณะจึงหมายถึงความถึงการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง ในบางครั้งก็หมายถึงความถึงฝ่ายปกครองในฐานะที่เป็นองค์กรแต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาโดยรวมถึงแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแล้วจะพบว่า บริการสาธารณะคือกิจกรรมหรือภารกิจของฝ่ายปกครองนั่นเอง<sup>6</sup>

### 1.1.2 การจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทย

การจัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทยเกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว แต่เริ่มมีความชัดเจนขึ้นเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูประบบราชการใหม่ โดยมีการจัดตั้งกระทรวงต่างๆ ขึ้นมาและมีหลายกระทรวงที่ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ เช่น กระทรวงคมนาคม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข หรือกระทรวงกลาโหม เป็นต้น

วิธีการจัดทำบริการสาธารณะของไทยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการจัดทำในระบบราชการ คือ ส่วนราชการทั้งหลายมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและ “ผูกขาด” การจัดทำบริการสาธารณะไว้แต่เพียงผู้เดียว ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้กลายเป็นชนชั้นปกครองใหม่ที่ควบคุมอำนาจทั้งทางการเมือง การทหาร และทรัพยากรทั้งหมดของรัฐ คณะราษฎรได้นำทุนของรัฐไปสร้างรัฐวิสาหกิจและบริษัทกึ่งราชการขึ้น

<sup>6</sup>นั้นทวัฒน์ บรมานันท์ ฎหมายปกครองกรุงเทพมหานครสำนักพิมพ์ วิญญูชน 2552

จำนวนหนึ่ง เช่นบริษัทข้าวไทย บริษัทไทยเรือเดินทะเล ธนาคารมณฑล เป็นต้น ซึ่งธุรกิจต่างๆ เหล่านี้ก็ยังนำระบบราชการมาใช้ใน การดำเนินงาน จนกระทั่งสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ก็ได้มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเป็นจำนวนมากเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ แต่รัฐวิสาหกิจก็ถูก “ควบคุม” โดยระบบราชการ ต่อมาในระยะประมาณสิบห้าปีที่ผ่านมารเริ่มมีการให้เอกชนเข้ามา มีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะแต่ก็อยู่ภายใต้การ “ควบคุม” อย่างเข้มงวดโดยระบบ ราชการอีกเช่นกัน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า บริการสาธารณะในประเทศไทยนั้นอยู่ภายใต้การ “ผูกขาด” โดยระบบราชการ

แต่เดิมนั้น บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจการจัดทำของรัฐ แต่ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น จึงได้มีการมอบบริการสาธารณะ บางประเภทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดทำ หรือในบางกรณีรัฐ (ส่วนกลาง) อาจร่วมกัน จัดทำบริการสาธารณะกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

### 1.1.3 บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ

บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจรัฐจะต้องเป็นบริการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ซึ่งต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ

1) เป็นภารกิจที่ประชาชนทั่วทั้งประเทศมีส่วนได้เสียเหมือนกัน จึงต้องมีองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วทั้งประเทศเพื่อให้เกิด ความเป็นเอกภาพ

2) เป็นภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า กล่าวคือ เป็นกิจการที่ต้องอาศัยงบประมาณและวิธีการในการดำเนินการระดับสูง จึงต้องใช้งบประมาณของ รัฐในการดำเนินการเพื่อเหตุผลในเรื่องของความประหยัด

จากหลักเกณฑ์ทั้งสองประการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า บริการสาธารณะที่อยู่ใน อำนาจรัฐจะได้แก่บริการสาธารณะที่เป็นภารกิจพื้นฐาน (primary function) ดังได้กล่าวมาแล้ว ข้างต้นนั่นเอง บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจรัฐอาจแบ่งได้เป็น 4 ประการ คือ

1) หน้าที่ในการป้องกันประเทศเพื่อให้เกิดความสงบสุขและความมั่นใจ แก่ประชาชนของรัฐที่จะได้รับการคุ้มครองจากฝ่ายปกครองว่าจะไม่ถูกรัฐอื่นเข้ามารุกรานทำลาย ล้างชีวิตและทรัพย์สิน เช่น กิจการทหารหรือตำรวจตระเวนชายแดน รวมทั้งอำนาจในการประกาศ สงครามกับรัฐอื่นด้วย

2) หน้าที่ในด้านการรักษาความสงบภายใน จะต้องจัดให้มีระบบกระบวนการ ยุติธรรมและระบบควบคุมสังคม (social control) ให้เกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การ เสียหายเมื่อถูกละเมิดหรือรบกวนสิทธิของประชาชนในรัฐซึ่งต้องดำเนินการกำกับเกี่ยวกันในพื้นที่แต่ละ

แห่งทั่วประเทศ เช่น กิจการตำรวจซึ่งจำเป็นต้องมีการดำเนินการคาบเกี่ยวกันหลายพื้นที่ แต่ไม่รวมถึงกิจการที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในท้องถิ่น เช่น กิจการตำรวจท้องถิ่น เป็นต้น

3) หน้าที่ในการรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ เป็นภารกิจที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่รัฐมีอำนาจในการจัดทำ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดเกี่ยวกับเงินตราและการรักษาเสถียรภาพของเงินตรา เป็นต้น

4) หน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในรัฐเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น กิจการด้านการทูต เป็นต้น

นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐยังหมายถึงความถึงหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจลำดับรอง (secondary function) ซึ่งโดยทั่วไปภารกิจลำดับรองนี้ รัฐสามารถกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการได้ หากภารกิจนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น แต่หากภารกิจนั้นเป็นการดำเนินกิจการที่ครอบคลุมทั้งประเทศ ก็ต้องเป็นหน้าที่ของรัฐที่จัดทำ เช่น กิจการไปรษณีย์ การสื่อสารคมนาคมประเภทต่างๆ เป็นต้น

#### **1.1.4 บริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสอดคล้องกับความต้องการของคนในท้องถิ่น ได้แก่ บริการสาธารณะที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

1) เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นที่สามารถแยกออกหรือมีลักษณะแตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่น เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดการศึกษาขั้นต้น การกำจัดน้ำเสียในชุมชน การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

2) กิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่น อันได้แก่ การให้บริการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของคนในท้องถิ่น เช่น การฉาปนกิจ การจัดให้มีน้ำสะอาด ไฟฟ้า การดูแลที่สาธารณะในเขตท้องถิ่น เป็นต้น

#### **1.1.5 บริการสาธารณะที่รัฐร่วมกันจัดทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

มีบริการสาธารณะบางประเภทที่รัฐและท้องถิ่นต้องร่วมกันดูแลโดยมีการแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินการ ทั้งนี้ เนื่องมาจากการบริการสาธารณะดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์มหาชนและประโยชน์ของคนในท้องถิ่น เช่น การจัดการศึกษา ความต้องการบริการทางด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นความต้องการของคนส่วนรวมทั้งประเทศ รัฐจึงต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ซึ่งเป็นมาตรฐานการศึกษาของคนในประเทศ ในขณะเดียวกัน

การศึกษาในชั้นประถมก็เป็นความต้องการของคนในท้องถิ่นแต่ละแห่งที่มีความแตกต่างกันไป ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะจัดทำในส่วนนี้ ส่วนการศึกษาระดับสูงขึ้นไปเป็นการจัดกิจกรรมที่ต้องใช้เงินทุนจำนวนมากและบุคคลที่มีความรู้ความสามารถระดับสูง จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องทำ เป็นต้น

### 1.1.6 รัฐวิสาหกิจเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ

การจัดทำบริการสาธารณะในระบบราชการมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น ระเบียบแบบแผนต่างๆ ของทางราชการที่ไม่ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ดังนั้น หากจะนำเอาระบบราชการไปจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทที่มีลักษณะกึ่งการดำเนินธุรกิจเช่นเดียวกับการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชนก็จะเกิดความไม่เหมาะสมและไม่เกิดผลดีด้วยเหตุดังกล่าว จึงมีการสร้างองค์กรขึ้นมาใหม่ที่มีการดำเนินงานที่ผ่อนคลายจากกฎเกณฑ์ต่างๆ ของทางราชการ เรียกว่า รัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจถูกนำมาใช้เป็นองค์กรในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะจำนวนมาก แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจำนวนหนึ่งก่อให้เกิดปัญหาขึ้นกับประเทศในหลายๆ ด้านไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้างของรัฐวิสาหกิจ ด้านขั้นตอนในการดำเนินงาน รวมไปถึงปัญหาการ “ขาดทุน” ด้วยเหตุนี้เองที่ได้เกิดความพยายามที่จะ “แปรรูปวิสาหกิจ” ขึ้นในประเทศไทย

## 2. แนวคิดในการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศโดยทั่วไปหลักการปกครองประเทศนิยมแบ่งเป็น 3 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization), หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจ<sup>7</sup> (Decentralization)

1) หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หมายถึง หลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางอันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองต่างๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง โดยให้ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ

### (1) ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจ

<sup>7</sup>โกวิท พวงงามการปกครองท้องถิ่นไทยกรุงเทพมหานครสำนักพิมพ์วิญญูชน 2552 หน้า 34

ก. มีการรวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลางให้การบังคับบัญชาเป็นไปอย่างเด็ดขาด และทันทั่วถึง

ข. มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ในส่วนกลาง

ค. มีการลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ลดหลั่นกันไป (Hierarchy)

(2) จุดแข็งของหลักการรวมอำนาจปกครอง

ก. การที่รัฐบาลมีอำนาจแผ่ขยายไปทั่วอาณาเขต ทำให้เห็นนโยบายแผนหรือคำสั่งเกิดผลได้ทั่วประเทศอย่างทันที

ข. ให้บริการและประโยชน์แก่ประชาชนโดยเสมอหน้าทั่วประเทศมิได้ทำเพื่อท้องถิ่นใดโดยเฉพาะ

ค. ทำให้เกิดการประหยัด เพราะสามารถหมุนเวียนเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ไปยังจุดต่างๆ ของประเทศ ได้โดยไม่ต้องจัดซื้อจัดหาประจำทุกจุด

ง. มีความเป็นเอกภาพในการปกครองและการบริหารงาน การปกครองในท้องถิ่นที่เป็นไปในแนวเดียวกัน

จ. มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถมากกว่าเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น ทำให้บริการสาธารณะดำเนินไปโดยสม่ำเสมอ และเป็นไปตามระเบียบแบบแผนอันเดียวกัน

(3) จุดอ่อนของหลักการรวมอำนาจปกครอง

ก. ไม่สามารถดำเนินกิจการทุกอย่างให้ได้ผลดีในทุกท้องถิ่นในเวลาเดียวกัน เพราะมีพื้นที่กว้างใหญ่ จึงไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ทั่วถึง

ข. การปฏิบัติงานมีความล่าช้า เพราะมีแบบแผนและขั้นตอนมากมาย ตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา

ค. ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ง. ไม่อาจตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง เพราะความหลากหลายของความแตกต่างในแต่ละท้องถิ่น

2) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) หมายถึง หลักการที่การบริหารราชการส่วนกลางได้จัดแบ่งอำนาจวินิจฉัยและสั่งการบางส่วนไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาค โดยให้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจ ตัดสินใจ แก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มได้ ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่ได้วางไว้

(1) ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

ก. เป็นการบริหาร โดยใช้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไป

จากส่วนกลางไปประจำตามเขตการปกครองในส่วนภูมิภาคทุกแห่ง ได้แก่ ภาค มณฑลจังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบลและหมู่บ้าน เป็นต้น และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็อยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลางอันเดียวกัน

ข. เป็นการบริหารโดยใช้งบประมาณซึ่งส่วนกลางเป็นผู้อนุมัติและควบคุมให้เป็นไปตามวิธีการงบประมาณแผ่นดิน

ค. เป็นการบริหารภายใต้นโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลาง

(2) จุดแข็งของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

ก. หลักการนี้เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจการปกครอง

ข. ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็วขึ้นในการมาติดต่อในเรื่องที่ราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ เพราะไม่ต้องรอให้ส่วนกลางมาวินิจฉัยสั่งการ

ค. เป็นจุดเชื่อมระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ทำให้การติดต่อประสานงานระหว่างทั้ง 2 ส่วนดีขึ้น

ง. มีประโยชน์ต่อประเทศที่ประชาชนยังไม่รู้จักการปกครองตนเอง

(3) จุดอ่อนของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

ก. เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย เพราะการที่ส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางเข้าไปบริหารงานในท้องถิ่น สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลยังไม่เชื่อในความสามารถของท้องถิ่น

ข. เกิดความล่าช้าในการบริหารงาน เพราะต้องผ่านระเบียบแบบแผนถึง 2 ระดับ คือ ระดับส่วนกลาง และระดับส่วนภูมิภาค

ค. ทำให้ระบบราชการมีขนาดใหญ่โต เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ

ง. ทำให้ทรัพยากรที่มีค่าบางอย่างในท้องถิ่นไม่เกิดประโยชน์ เช่น บุคลากรเจ้าหน้าที่ เพราะถูกส่งมาจากที่อื่น

จ. บุคลากรเจ้าหน้าที่ที่ถูกส่งเข้าไปปฏิบัติในท้องถิ่น ไม่สามารถปฏิบัติงานได้เต็มที่ อาจจะเป็นเนื่องจากไม่ใช่คนในพื้นที่จึงไม่เข้าใจพื้นที่ และอาจเกิดความขัดแย้งกับคนในพื้นที่

3) หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) หมายถึง หลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในด้านการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้

## (1) ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

ก. ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย ให้มีส่วน เป็นนิติบุคคลหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการปกครองส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

ข. มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

ค. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน จัดทำกิจกรรมและวินิจัยสั่งการได้เองพอสมควร ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

ง. หน่วยการปกครองท้องถิ่น ต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ ตามที่รัฐอนุญาต เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานต่างๆ

## (2) จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

ก. ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้นเพราะผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งในท้องถิ่นจะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่า

ข. เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง

ค. เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

## (3) จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

ก. อาจก่อให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งมีผลกระทบต่อเอกภาพทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศ ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอาจมุ่งแต่ประโยชน์ของท้องถิ่นตน ไม่ให้ความสำคัญกับส่วนรวม

ข. ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งอาจใช้อำนาจบังคับกคักคู่แข่งหรือประชาชนที่ไม่ได้อยู่ฝ่ายตนเอง

ค. ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ เพราะต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้และบุคลากรประจำอยู่ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่น ไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเหมือนการบริหารราชการส่วนกลาง

## 2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมายซึ่งส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะมีต่างกันบ้างก็คือสำนวนและรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งพอจะสรุปได้ ดังนี้

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่รัฐบาลในส่วนกลางยินยอมที่จะมอบหรือการกระจายอำนาจบางส่วนหรือทั้งหมดของตนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการบริหารท้องถิ่นของตนเอง เพื่อให้การบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นไปด้วยความรวดเร็ว สะดวก และมีประสิทธิภาพ โดยใช้งบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง แต่รัฐบาลในส่วนกลางยังอาจสงวนอำนาจบางอย่างในการตัดสินใจไว้ การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นการปกครองตนเองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น เฉพาะในขอบเขตที่ที่ส่วนกลางมอบหมายไว้เท่านั้น

### 2.1.1 หลักทั่วไปของการปกครองท้องถิ่น

สาเหตุที่ต้องมีการปกครองในระดับท้องถิ่นขึ้นเนื่องจาก

1) การกระจายอำนาจการปกครองนั้น มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะการกระจายอำนาจเกิดจากการที่รัฐบาลยินยอมมอบอำนาจการปกครองและบริหารในกิจการต่างๆ ให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งโดยหลักปฏิบัติแล้ว ผู้ที่ทำหน้าที่ในการปกครองและบริหารส่วนท้องถิ่นต่างๆ นั้น คือ บุคคลที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามา ดังนั้นการปกครองท้องถิ่น จึงเป็นการฝึกหัดให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เป็นการปูพื้นฐานให้ประชาชนรู้จักใช้สิทธิทางการเมืองของตน สนใจเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และรับผิดชอบต่อท้องถิ่นอันเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

2) การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ เป็นการแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลกลางในการให้บริการต่อประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะส่วนกลางเพียงองค์กรเดียวไม่สามารถปฏิบัติภารกิจดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ได้อย่างแท้จริง เพราะรัฐบาลย่อมมีภารกิจมากขึ้นเมื่อสังคมพัฒนามากขึ้นมีประชากรมากขึ้น ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ จึงมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้การให้บริการแก่ประชาชนเป็นไปโดยรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพยิ่งขึ้น และตรงกับความต้องการของประชาชนที่แท้จริง โดยการให้ประชาชนเลือกตั้งผู้แทนเข้ามาบริหารกิจการในท้องถิ่นด้วยตนเอง

การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญเพราะ ประการแรก เป็นการฝึกหัดให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง อันเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และ



ประการที่สองการปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเป็นการแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลกลางในการให้บริการแก่ประชาชนให้เป็นอย่างสะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพและมีคุณภาพยิ่งขึ้น และเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชน

### 2.1.2 องค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น มีองค์ประกอบที่สำคัญๆ ดังนี้

1) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล คือ ต้องมีฐานะเป็นองค์กรที่ถูกต้องตามกฎหมาย กล่าวคือ มีกฎหมายแสดงให้เห็นถึงการก่อตั้งและยอมรับฐานะขององค์กรนั้น ทั้งนี้เพื่อองค์กรนั้นจะได้มีสิทธิตามกฎหมาย อันได้แก่ สิทธิที่จะออกกฎหมายระเบียบ ข้องบังคับต่างๆ เพื่อการปฏิบัติงานและใช้บังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น ข้อบัญญัติจังหวัด เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น รวมทั้งสิทธิที่จะทำนิติกรรม สัญญาต่างๆ เช่น สัญญาจ้าง สัญญาเช่า เป็นต้น นอกจากนี้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถกำหนดงบประมาณรายได้และงบประมาณรายจ่ายของตนในการบริหารงานอีกด้วย

2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐบาลกลาง กล่าวคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจ มีอิสระพอสมควรในการบริหารงาน เช่น สามารถกำหนดนโยบายวินิจฉัยสั่งการในกิจการใดๆ ตามที่ตนเห็นสมควร หรือในเรื่องการบริหารงานบุคคล ข้าราชการประจำที่ปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละท้องถิ่นจะต้องสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณท้องถิ่น และจะต้องอยู่ภายใต้ระเบียบข้อบังคับของท้องถิ่น

3) ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองหลักการนี้เป็นหัวใจสำคัญและเป็นที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลาย สำหรับประเทศไทยได้ยอมรับหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

### 2.1.3 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

1) ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทั้งทางด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2) เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3) เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษากองการปกครองระบอบระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน

### 2.1.4 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

1) การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

เพราะเหตุว่าการปกครองท้องถิ่นมีจุดหมายเพื่อให้ประชาชนรู้จักปกครองตนเองตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนในระดับท้องถิ่นเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในกลไกการปกครองระบอบประชาธิปไตย

2) การปกครองท้องถิ่นเป็นปัจจัยสำคัญที่จำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ

3) การปกครองท้องถิ่นจะส่งเสริมสนับสนุนให้การบริการสนองตอบความต้องการของประชาชนดำเนินไปได้อย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพ และตรงกับความต้องการของประชาชน

4) การปกครองท้องถิ่นช่วยให้ภารกิจของรัฐบาลในส่วนกลางลดน้อยลงทำให้รัฐบาลสามารถอุทิศเวลาเพื่อการปกครองและการบริหารระดับชาติเพื่อส่วนรวมได้มากขึ้น

5) การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไข ปัญหาของท้องถิ่นของตน

6) การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต

7) การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

### 2.1.5 หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ควรจะต้องพิจารณาถึงกำลังเงิน กำลังงบประมาณ กำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และหน้าที่ความรับผิดชอบควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากเกินกว่าภาระ หรือเป็นนโยบายซึ่งรัฐบาลต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งประเทศ ก็ไม่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น งานทะเบียนที่ดิน, การศึกษาในระดับอุดมศึกษา

การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการ มีข้อพิจารณา ดังนี้

1) เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

- 2) เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง
- (3) เป็นงานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ด้านนี้มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นมาก เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุข จัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา เป็นต้น
- 3) เป็นงานที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ท้องถิ่น เป็นงานที่หากปล่อยให้ประชาชนดำเนินการเองอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควรจะเป็น จัดให้มีโรงรับจำนำ การจัดตลาดและงานต่างๆ ที่มีรายได้ โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชน

## 2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับลักษณะการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง ดังนั้น เห็นว่าการกระจายอำนาจมี 2 รูปแบบ<sup>8</sup> คือ

2.2.1 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร

2.2.2 การกระจายอำนาจตามบริการหรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง ไปให้หน่วยงานบางหน่วยรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระโดยปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสาร วิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง หลักการกระจายปกครองให้แก่ท้องถิ่น เป็นวิธีที่รัฐบาลมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนกลางไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่ในการบังคับบัญชาเพียงแต่ขึ้นอยู่กับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐบาลมอบอำนาจในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิใช่เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง การปกครองประเทศจากส่วนกลางบางอย่างโอนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดจัดทำซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นของตนเองเป็นการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเองไม่ใช่ปล่อยให้

<sup>8</sup>โกวิท พวงงาม, เรื่องเดิม. หน้า 37.

รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักจะ ได้แก่ ระบบสาธารณสุข โภค การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ๆ 2 อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาดก็คือ การทหาร และการต่างประเทศ

ขอบเขตของการดูแลกิจการในท้องถิ่นแต่ละประเทศต่างกันไปในรายละเอียดตามลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ แต่ส่วนที่เหมือนกันและมีความสำคัญอย่างยิ่งก็คือ รัฐบาลกลางมิได้รวมศูนย์อำนาจการดูแลจัดการแทบทุกอย่างไว้ที่ตัวเอง แต่ปล่อยให้ท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจในการกำหนดลักษณะต่างๆ ในท้องถิ่นของตน

ในแง่การจัดการบริหารประเทศดังกล่าวก็นับว่าเป็นสิ่งที่มีเหตุผล ทั้งนี้เพราะประเทศหนึ่งๆ มีชุมชนมากมายรวมกัน มีอาณาบริเวณกว้างใหญ่ มีประชากรจำนวนมาก และแต่ละชุมชนก็มีปัญหาต่างๆ มากมายแตกต่างกัน ยากนักที่คนในท้องถิ่นอื่นจะเข้าใจอย่างลึกซึ้ง และสามารถจัดเวลาไปดูแลและแก้ไขกิจการทุกอย่างได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาระดับท้องถิ่นจึงมีคุณประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 5 ด้าน คือ

- 1) แบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง
- 2) ทำให้ปัญหาในแต่ละท้องถิ่น ได้รับการแก้ไขปรับปรุง ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้นๆ
- 3) ส่งเสริมให้คนแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตน
- 4) เป็นพื้นฐานสำคัญของคนในท้องถิ่นในการก้าวขึ้นไปดูแลแก้ไขปัญหาระดับชาติ
- 5) เสริมสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและทั้งประเทศ เนื่องจากปัญหาต่างๆ ได้รับการแก้ไข สังคมมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้า ประชาชน มีคุณภาพ และมีบทบาทในการจัดการดูแลสังคมของตนเอง

การเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ดูแลบ้านเมืองของตนเอง จัดการแก้ไขปัญหาบ้านเมืองของเขาเอง ในเชิงปรัชญา ก็เป็นสิ่งที่สอดคล้องกับหลักการของแนวคิดที่เรียกว่า บริบททางสังคม (Social context) ที่มองเห็นความสัมพันธ์ระหว่างคนกับสิ่งแวดล้อมรอบตัวเขา คนที่อยู่ห่างไกลจากท้องถิ่นหนึ่งย่อมไม่สามารถเข้าใจท้องถิ่นได้ดีเท่ากับคนในท้องถิ่น และแม้ว่าจะมีคนบางคนจากท้องถิ่นมีความสามารถในการมองปัญหาต่างๆ ของท้องถิ่นอื่นได้ชัดเจน ในที่สุดแล้วการผลักดันให้คนในท้องถิ่นของตนเองสนใจ และรับรู้ปัญหาของตน ห่วงใย

และวางแผนท้องถิ่นของตน ย่อมเป็นเงื่อนไขสำคัญยิ่งที่จะทำให้ท้องถิ่นนั้นมีคนดูแลรักษาตลอดไป

เมื่อเราพูดถึงการกระจายอำนาจหรือการรวมศูนย์อำนาจ สิ่งแรกที่เราควรพิจารณาเป็นสำคัญก็คือลักษณะ 2 ด้านของปัญหานี้ นั่นคือ มีรัฐบาลกลาง และส่วนท้องถิ่น ไม่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเพียงฝ่ายเดียวและทั้งสองฝ่ายต่างพึ่งพาอาศัยกัน สังคมใดที่รวมศูนย์อำนาจไว้ทุกๆ ทาง ก็คือสังคมที่รวมศูนย์ปัญหาไว้ทุกๆ ทาง นั่นคือสะสมโอกาสที่จะก้าวไปสู่การแตกสลายและความหายนะมากขึ้นเป็นลำดับ ในทำนองเดียวกันสังคมที่มีแต่การกระจายอำนาจอย่างเดียว สังคมนั้นก็ไม่มีรัฐบาลกลางรัฐก็อยู่ไม่ได้

กล่าวได้เพียงแค่นี้ ก็จะพบว่าในสังคมของเรายังมีความเข้าใจที่แตกต่างกัน สะท้อนให้เห็นอุปสรรคที่ขวางกั้นการกระจายอำนาจต่อไป เช่น หลายคนมองว่าไม่ควรใช้คำว่ากระจายอำนาจ แต่ควรใช้คำว่าการคืนอำนาจให้ท้องถิ่น เพราะรัฐบาลกลางเอาอำนาจท้องถิ่นไปต้องทวงคืนมา

บางคนก็บอกว่า การกระจายความเจริญก็เป็นการกระจายอำนาจนั่นเอง ฉะนั้น เมื่อกระจายความเจริญออกไปจากกรุงเทพมหานครฯ แล้ว ก็ไม่ควรเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจอีก

ผู้นำบางคนก็บอกว่า ได้กระจายอำนาจแล้ว โดยให้ปลัดกระทรวงเป็นคนดำเนินการหรือให้ผู้ว่าฯ หรือนายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการ บางคนก็บอกว่าการตั้งกระทรวงใหม่ก็เป็น การกระจายอำนาจที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่า เรายังต้องทำความเข้าใจพื้นฐานอีกครั้งว่า

1) การกระจายอำนาจเป็นรูปแบบการบริหารประเทศอย่างหนึ่ง และเป็นองค์ประกอบอันสำคัญของสังคมประชาธิปไตย

2) สาระสำคัญของรูปแบบการบริหารดังกล่าวอยู่ที่การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้ใช้อำนาจในการจัดการดูแลท้องถิ่นของตนเอง

3) คำว่ากระจายอำนาจมิใช่คำขวัญทางการเมือง

ฉะนั้น หากจะใช้คำว่าการคืนอำนาจให้ท้องถิ่น ไม่ให้ใช้คำว่า กระจายอำนาจ ก็มองได้ 2 แง่คือ รัฐบาลกลางคิดว่าควรคืนอำนาจให้ท้องถิ่นหรือประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ รมรงค์ทวงอำนาจจากรัฐบาลกลาง แต่ไม่ว่าจะเป็นแง่ไหน ก็ล้วนแต่เป็นการรณรงค์ทางการเมือง เป็นถ้อยคำที่ใช้ในการเคลื่อนไหวทางการเมือง ผิดกับคำว่ากระจายอำนาจ ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารอีกอย่างหนึ่ง

เราจะพบว่าคำว่ากระจายอำนาจที่พูดกันมากมาย ในเวลานี้เป็นการพูดโดยนักวิชาการสื่อมวลชน และนักการเมืองบางกลุ่ม บุคคลเหล่านี้มองเห็นว่าการกระจายอำนาจจะเป็น

ระบบการบริหารที่ส่งผลดีมากมายต่อสังคมไทย จะส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทดูแลท้องถิ่นของตน จะช่วยอุดช่องโหว่ที่มีมานานในสังคมไทยนั่นคือ ลัทธิขุนนาง ลัทธิอศวินจี๋ม้าชาวลัทธิรับเหมาทำแทน ซึ่งล้วนแล้วแต่ยกย่องเชิดชูคนเพียงบางคน บางกลุ่มในสังคมว่าเป็นอภิมนุษย์สามารถสร้างสรรค์สิ่งที่ดีงามให้แก่สังคมได้โดยที่ประชาชนไม่ต้องทำอะไร ขอเพียงแต่ทำให้ประชาชนเฝ้ารอคอยก็พอแล้ว

คนที่เห็นด้วยกับการกระจายอำนาจคือ คนที่เห็นว่าการจัดระบบบริหารบ้านเมืองเสียใหม่ให้ประชาชนเข้าร่วมในสิ่งจำเป็นต่อสังคมไทย จะทำให้สังคมไทยเข้มแข็งและเจริญก้าวหน้าในระยะยาว

สำหรับการกระจายอำนาจตามหลักรัฐศาสตร์ หมายถึง การที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ กระจายอำนาจบริหารให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่นให้มีอำนาจดำเนินการภายในอาณาเขตของตนโดยปราศจากการแทรกแซง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งมีอำนาจอิสระที่จะดำเนินการ แต่ที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของรัฐบาลที่มอบความรับผิดชอบบางส่วนให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่น

ข้อแตกต่าง ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจซึ่งแตกต่างกับการมอบอำนาจและการแบ่งอำนาจ ประการหนึ่งคือ การมอบอำนาจและการแบ่งอำนาจส่วนกลางหรือผู้มอบอำนาจยังมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอยู่ ตัวบุคคลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่ภายใต้การควบคุมตามสายการบังคับบัญชา การตัดสินใจและการปฏิบัติการอาจถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือถูกยกเลิก โดยผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางได้ตามความเหมาะสม แต่การกระจายอำนาจเป็นการโอนอำนาจ (devolution) และความรับผิดชอบให้กับองค์การบริหารท้องถิ่นอย่างเด็ดขาด ส่วนกลางจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกมิได้ ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับองค์การบริหารท้องถิ่นมิได้เป็นไปในรูปของสายการบังคับบัญชา ทั้งนี้เพราะองค์การบริหารท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลต่างหาก แยกออกจากส่วนกลาง

### 2.2.3 ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจ

ตามความหมายของการกระจายอำนาจจะต้องประกอบด้วยลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

- 1) มีการจัดตั้งองค์การขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นมีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

2) มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด หรือบางส่วนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลย ก็ไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3) มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจปกครองนั้นต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เอง ด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเอง

4) มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแตกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุน (ถ้ามี) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่างๆ

5) มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง นอกจากจะมีงบประมาณแยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อันเป็นพนักงานของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้ขึ้นในส่วนกระทรวง ทบวง ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้น นั่นเอง

### 2.3 โครงสร้างองค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 มีดังนี้

#### 2.3.1 สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหมู่บ้านเดียว ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้เพียง 6 คน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใด มี 2 หมู่บ้าน ให้แต่ละหมู่บ้านเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ 3 คน รวมเป็น 6 คน หลักเกณฑ์และวิธีการสมัครรับเลือกตั้งและการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น อายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง (มาตรา 45)

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานสภาและรองประธานสภาคนหนึ่ง ซึ่งเรียกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้นายอำเภอแต่งตั้งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล(มาตรา 48)

ประธานสภาและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 49)

ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเลือกปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการและจัดการประชุมและงานอื่นใดตามที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความรู้ความสามารถอันจะเป็นประโยชน์ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อครบอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 57)

### 2.3.2 สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้(มาตรา 46)

- 1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- 3) ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

### 2.3.3 นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลถือว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญขององค์การบริหารส่วนตำบลในหน้าที่เกี่ยวกับการบริหาร จึงได้มีกฎหมายกำหนดไว้ดังนี้

- 1) ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่ง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 58)
- 2) ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง และมีระยะเวลาดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง (มาตรา 58/2)
- 3) นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ไม่เกินสองคน เพื่อช่วยเหลืองานในหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ต้องไม่เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนอกนั้นยังอาจแต่งตั้งเลขานุการนายก



องค์การบริหารส่วนตำบลได้อีกหนึ่งคน และต้องไม่เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ(มาตรา 58/3)

4) ก่อนนายกององค์การบริหารส่วนตำบลเข้ารับหน้าที่ ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ นายกององค์การบริหารส่วนตำบลแถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยไม่มีการลงมติ ภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกององค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 58/5)

5) นายกององค์การบริหารส่วนตำบลที่แถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะต้องเปิดเผย และทำเป็นลายลักษณ์อักษรแจกแก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคนที่มาประชุมหรือถ้าไม่มีการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อแถลงนโยบายให้นายอำเภอแจ้งนายกององค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษรแจ้งเป็นหนังสือไปยังสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคนภายในเจ็ดวัน (มาตรา 58/5 วรรคสาม วรรคสี่)

6) นายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้ซึ่งนายกององค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย มีสิทธิเข้าประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริง ตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนต่อที่ประชุม แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน (มาตรา 58/6)

7) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้ นายกององค์การบริหารส่วนตำบลได้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยไม่มีการลงมติ (มาตรา 58/7)

#### 2.3.4 อำนาจหน้าที่ของนายกององค์การบริหารส่วนตำบล

นายกององค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารในองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งกฎหมายได้กำหนดบทบาทหน้าที่ไว้ดังนี้

1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการ

นายกององค์การบริหารส่วนตำบล

4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย หรือรักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลและกฎหมายอื่น

5) ให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

6) ในกรณีที่นายกององค์การบริหารส่วนตำบลไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลตามลำดับที่นายกององค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลหรือมีแต่ไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้รักษาราชการแทน

7) อำนาจในการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติหรือการปฏิบัติราชการที่นายกององค์การบริหารส่วนตำบลจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติหรือคำสั่งใดหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติหรือคำสั่งนั้นหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ไม่ได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น นายกององค์การบริหารส่วนตำบลอาจมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนนายกององค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ แต่ถ้ามอบให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติราชการแทนให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศให้ประชาชนทราบ

### 2.3.5 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรมเพื่อการอยู่ดีกินดีของประชาชนในเขตตำบลนั้นๆ คือ จัดให้มีการบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ เพื่อการสัญจรไปมาของประชาชน รักษาความสะอาดของถนนหนทางที่สาธารณะรวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลป้องกันและระงับโรคติดต่อ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ คุ้มครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาของท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

อนึ่งนอกจากหน้าที่ที่จะต้องทำตามกฎหมายหรือกฎหมายบังคับดังกล่าวแล้วนั้น ถ้าหากองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีศักยภาพมีความสามารถเพียงพอ ยังสามารถที่จะปฏิบัติ

หน้าที่ในเขตตำบลอีก<sup>10</sup>คือ จัดให้มีน้ำเพื่อบริโภค อุปโภค และเพื่อทำการเกษตรแก่ประชาชน จัดให้มีการบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่นให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ให้มีการบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา สถานที่พักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ จัดให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการร้านค้าหรือสหกรณ์ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชน คุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ การท่องเที่ยวและการผังเมือง เป็นต้น

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่กล่าวมานั้นไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรมหรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐนำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินการนั้นด้วย

### 2.3.6 กลไกการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

แม้ว่าโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลจะประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ยังมีพนักงานส่วนตำบลที่เป็นฝ่ายประจำคอยขับเคลื่อนการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้บรรลุเป้าหมาย จึงอาจจัดแบ่งออกเป็นดังนี้

- 1) สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) ส่วนต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดตั้งขึ้น

อนึ่งการแบ่งส่วนการบริหารในองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นอยู่กับระดับขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดขึ้นเพื่อความเหมาะสมกับภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยแบ่งส่วนบริหารในองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างน้อยออกเป็น 3 ส่วน คือ

- 1) สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงาน
- 2) ส่วนการคลัง มีหัวหน้าส่วนการคลังหรือเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี กำกับดูแล

<sup>10</sup>มาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

3) ส่วนโยธา จะมีหัวหน้าส่วนโยธาหรือนายช่างโยธารับผิดชอบดูแลและบริหารงานในส่วนนี้

### 2.3.7 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีรายได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ดังต่อไปนี้

#### 1) รายได้จากภาษีอากรและค่าธรรมเนียม

รายได้จากภาษีอากรถือว่าเป็นรายได้หลักของเงินงบประมาณแผ่นดินของประเทศ นอกจากนั้นจะมีค่าธรรมเนียมต่างๆ อันจะได้มาซึ่งงบประมาณที่จะบริหารประเทศ เช่น ภาษีบำรุงท้องที่จะเป็นที่นา สวนหรือที่ไร่ ภาษีโรงเรือนและที่ดินซึ่งได้ปลูกสร้างขึ้นมาเพื่อให้เช่าหรือทำธุรกิจอื่นๆ ภาษีป้าย จัดเก็บตามขนาดของป้ายเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อันเกิดจากการฆ่าสัตว์ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีธุรกิจเฉพาะที่ผู้ประกอบการหรือเจ้าของทำการซื้อขายในเวลาที่ต้องเสียภาษีเฉพาะ เช่น ทำบ้านจัดสรร จัดสรรที่ดินขาย ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการขายสุราที่ผู้ประกอบการร้านค้ามาขออนุญาตขาย ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันซึ่งเป็นไปตามที่กฎหมายอนุญาต ค่าอากรรังนกอีแอ่นในพื้นที่ที่มีรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาลที่ขุดเจาะเพื่อการใช้สอยอุปโภคบริโภค ค่าอากรสัมปทานบัตรในการอนุญาตและบัตรตามกฎหมายที่ว่าด้วยประมง ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ซึ่งผู้ประกอบการสัมปทานได้ ค่าธรรมเนียมและจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีการจดทะเบียนโอนตามกฎหมาย ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ค่าธรรมเนียมหรือเงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ค่าภาษีมูลค่าเพิ่มจากการขายสินค้า ค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาต และปรับตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

#### 2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

รัฐบาลมีหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้ท้องถิ่นได้บริหารจัดการและพัฒนาท้องถิ่น

#### 3) รายได้จากทรัพย์สินและรายได้อื่นๆ

องค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากจะมีรายได้จากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่างๆ แล้ว ยังมีรายได้จากทรัพย์สินและรายได้อื่นๆ เช่น รายได้จากการขายทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล รายได้จากการบริการสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศ

ให้องค์การบริหารส่วนตำบล รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้โดยให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

### 2.3.8 เงินกู้

ในบางครั้งเมื่องบประมาณค่าใช้จ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่เพียงพอ องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถที่จะกู้เงินได้ตามหลักเกณฑ์ดังนี้

- 1) กู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กรนิติบุคคล
- 2) การกู้ตามข้อ 1 ต้องได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- 3) การกู้ต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และแก้ไขเพิ่มเติม

### 2.3.9 รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อพิจารณาถึงรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า มีรายจ่ายหลายทางเช่นกันเป็นต้นว่า เป็นรายจ่ายประจำ เช่น ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าวัสดุ ครุภัณฑ์ อุปกรณ์ต่างๆ นอกจากนั้นรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามโครงการและกิจกรรมต่างๆ ด้วยองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้(มาตรา 85)

- 1) เงินเดือน
- 2) ค่าจ้าง
- 3) ค่าตอบแทนอื่นๆ
- 4) ค่าใช้สอย
- 5) ค่าวัสดุ
- 6) ค่าครุภัณฑ์
- 7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ
- 8) ค่าสาธารณูปโภค
- 9) เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่นๆ
- 10) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

## 2.4 ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

- 1) ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตยหัวใจของการปกครองท้องถิ่นนั้น กล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว ก็คือคำถามที่ว่า การปกครองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์อย่างไรกับระบอบประชาธิปไตย การจัดสรรอำนาจระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่น

กับรัฐบาลกลางควรเป็นอย่างไร และการปกครองท้องถิ่นควรมีความเป็นประชาธิปไตยแค่ไหนนั่นเอง

ในประวัติศาสตร์ของโลกตะวันตก มีแนวคิดที่แตกต่างกันถึง 3 สำนักว่าด้วยประเด็นนี้ ผิดกับในสังคมไทยที่มีเพียงความเห็น คือ ทุกๆ ฝ่ายชอบที่จะกล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่จะต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่ง แต่ทว่าในทางปฏิบัติ กลับไม่มีลักษณะเช่นนั้น<sup>11</sup>

**สำนักแรก** เป็นแนวความคิดของฝ่ายคัดค้านการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นหลักการที่ขัดขวางระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้ง **สำนักที่สอง** เห็นว่าหลักการประชาธิปไตยได้แก่ การปกครองโดยเสียงข้างมาก (Majority Rule) และความเสมอภาค (Equality) นั้นไม่อาจตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของการปกครองท้องถิ่นได้เพราะการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะคับแคบ เห็นแก่ท้องถิ่นตนเป็นหลัก (Parochial) หลากหลาย (diverse) มีแนวโน้มจะเป็นแบบคณาธิปไตย (potentially oligarchic) และมีลักษณะฉ้อฉลอำนาจ (corrupt) ส่วน **สำนักที่สาม** เห็นว่าระบอบประชาธิปไตยกับการปกครองท้องถิ่นนั้นเกี่ยวพันกันอย่างยิ่ง ประชาชนต้องมีเสรีภาพ ประชาชนซึ่งเสียภาษีต้องมีสิทธิมีเสียงในการบริหารบ้านเมืองต้องรู้ว่าผู้บริหารจะทำอะไร ผู้บริหารควรปรึกษาหารือกับประชาชนในกิจการสาธารณะต่างๆ และไม่ว่าประชาชนจะอยู่ในเมืองหรือหมู่บ้านล้วนต้องมีเสรีภาพในการบริหารท้องถิ่นเพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่น

การที่สำนักแรกเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นกับระบอบประชาธิปไตยขัดแย้งกันอย่างสิ้นเชิง และไม่อนุญาตให้มีการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ ผลที่ตามมาคือระบบการบริหารประเทศบนพื้นฐานของแนวคิดดังกล่าวจึงเป็นระบบการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ไม่มีการปกครองตนเองในท้องถิ่นต่างๆ

**สำนักที่สอง** เห็นว่าอนุญาตให้มีการปกครองท้องถิ่นได้ แต่ต้องมีการควบคุมจากรัฐบาลกลางอย่างมาก เพราะหัวใจของการบริหารประเทศอยู่ที่ส่วนกลางต้องฟังความเห็นของคนส่วนใหญ่ในประเทศ จึงกำหนดให้การปกครองท้องถิ่นทุกระดับมีฐานะ โครงสร้างการบริหาร และโครงสร้างอำนาจหน้าที่เหมือนกัน ทศนะเช่นนี้เป็นของนักคิดฝรั่งเศสบางคน เช่น จอร์จ ล็องโกร ซึ่งกล่าวว่าระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้นไม่จำเป็นต้องมีการปกครองท้องถิ่นก็ได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นเพียงกลไกการบริหารด้านเทคนิค และก็ไม่จำเป็นว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นจะยอมรับค่านิยมแบบประชาธิปไตย เนื่องจากองค์กรเหล่านั้นอาจจะแตกแยกกัน

<sup>11</sup> โกวิทย์ พวงงาม, เรื่องเดิม, หน้า 40.

(decisive) ไม่นิยมความเสมอภาค (inegalitarian) และขัดแย้งกับเจตนา รมณ์ของส่วนรวม (contrary to the public will) นอกจากนี้ บางท้องถิ่นอาจคิดถึงการแบ่งแยกดินแดนออกไปเป็นรัฐอิสระอีกด้วย ทศนะเช่นนี้มีผลต่อระบบการบริหารและการจัดการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศส ก่อนที่จะเกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2525

นักคิดชาวเบลเยียม เช่น ลีโอ มูแลง (Leo Moulin) ก็มีความเห็นเช่นนี้ โดยได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนนั้น ในทางปฏิบัติต้องถือว่ามีข้อจำกัดมาก “การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นเพียงแหล่งฝึกอบรมเพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนท้องถิ่นที่คับแคบ และมองข้ามผลประโยชน์ที่สูงกว่าในระดับชาติ” ในขณะที่การบริหารระดับชาติมีขนาดใหญ่แตกต่างจากระดับท้องถิ่นมาก จนกระทั่งประสบการณ์และความรู้ในการจัดการท้องถิ่นนั้น ไม่อาจนำไปใช้ได้กับกิจการระดับชาติ นอกจากนี้ ผลประโยชน์ระดับท้องถิ่นและความเป็นไปได้ที่อาจจะเกิดการหาผลประโยชน์เพื่อตัวเอง ก็ไม่เหมาะกับระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ความคิดดังกล่าวได้ก่ออิทธิพลต่อการจัดการปกครองท้องถิ่นในเบลเยียมเช่นกัน

**สำนักที่สาม** การปกครองท้องถิ่นมีความจำเป็นในระบอบประชาธิปไตย เพราะมันช่วยให้คนในท้องถิ่นต่างๆ ได้เสนอปัญหาและหาทางแก้ไข ซึ่งงานเช่นนี้ไม่อาจให้รัฐบาลกลางทำ จอห์น สจิวต์ มิลล์ (John Stuart Mill) ให้ความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการศึกษาทางการเมือง และเป็นแหล่งสร้างความสามัคคีในท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยอันดับต้นๆ ของประชาธิปไตย ในทศนะของแพนเทอร์-บรีก (Panter Brick) การปกครองท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับประชาธิปไตยระดับชาติ (a necessary condition of national democracy) เพราะมันเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ออกความเห็น (creating a democratic climate of opinion) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนของเขาเอง

จากการศึกษาของ ฮาร์ดี วิกวอร์ (W. Hardy Wickwar) พบว่า ในแง่หนึ่งการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นก่อนรัฐ-ชาติด้วยซ้ำ เพราะ “การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นลูกหลานของชุมชนโบราณ และมันสะท้อนประวัติศาสตร์ธรรมชาติของมนุษย์ยิ่งกว่าส่วนใดๆ ของอารยธรรมสมัยใหม่” ฉะนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงมิใช่เขตการปกครองที่รัฐแบ่งออกเป็นส่วนๆ เพียงเพื่อความสะดวกในการบริหารหรือการจัดการด้านการศึกษา แต่มันเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลของชาติที่ท้องถิ่นไม่เคยยอมยกให้แก่รัฐ แต่ชุมชนซึ่งเป็นผู้ให้กำเนิดการปกครองท้องถิ่นได้รักษาไว้ตลอดมา

การปกครองท้องถิ่นยังสร้างค่านิยมแบบประชาธิปไตยที่สำคัญ 2 อย่างคือ ความชอบธรรมของแต่ละคน และความจำเป็นที่จะต้องคัดเล็อกเหตุผลเหล่านั้นว่าอันไหนมีความเหมาะสมมากที่สุด ความเห็นเหล่านี้เป็นพื้นฐานสำคัญของระบบการปกครอง

ท้องถิ่นในอังกฤษ ซึ่งได้ทำให้เกิดประเพณีการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยที่มั่นคงในประเทศดังกล่าว

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่ามีความเห็นแตกต่างอย่างสำคัญในทวีปยุโรปเกี่ยวกับฐานะและบทบาทของการปกครองท้องถิ่นและความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลาง และความแตกต่างทางความคิดก็ได้ส่งผลให้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศไม่เหมือนกัน

ทัศนคติที่ต่างกันไม่เพียงแต่ได้ปรากฏในยุโรป ในช่วงศตวรรษแรกของการสถาปนาประเทศสหรัฐฯ ความเห็นที่ขัดแย้งกันเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็ได้กลายเป็นประเด็นสำคัญเช่นกัน ในดินแดนโลกใหม่ คนอเมริกันกลุ่มหนึ่งไม่เพียงแต่ได้ต่อสู้เพื่อเอกราชจากอังกฤษ หากยังได้รณรงค์เพื่อสิทธิในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นอีกด้วย หลังจากที่ได้ยอมรับระบบการเมืองการปกครองระดับชาติได้แล้ว

อย่างไรก็ตาม มีความคิดเห็นแตกออกเป็น 2 ฝ่าย คือฝ่ายนิยมรัฐบาลกลาง หรือนิยมระบบรวมศูนย์ และฝ่ายอำนาจอยู่ที่ประชาชน หรือเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจ แต่ในความเป็นจริง ตั้งแต่แรกก่อตั้งสหรัฐอเมริกา ระบบสหพันธรัฐ (Federal System) ก็มีเจตนารมณ์ตั้งแต่แรกเริ่มอยู่แล้วว่า ให้มีทั้งรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งก็คือยอมรับระบบการปกครองแบบกระจายอำนาจโดยพื้นฐาน ปัญหาที่มีอยู่เพียงว่าจะจัดแบ่งอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลระดับรัฐและท้องถิ่นอย่างไรให้ลงตัวเท่านั้นเอง และด้วยเหตุนี้ ช่วง 1 ศตวรรษแรกของการสถาปนาประเทศนี้จึงเต็มไปด้วยการค้นหาและขัดแย้งกันเพื่อจัดระบบการแบ่งสรรอำนาจดังกล่าว

2) บทบาทการปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยทั้งระดับชุมชนและระดับประเทศแนวคิดต่อการปกครองท้องถิ่นที่มีความเห็นต่างกันอยู่บ้าง นั่นก็คือ การมองว่าการปกครองท้องถิ่นไม่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการปกครองในระดับชาติซึ่งก็มักเป็นฝ่ายที่นิยมระบบรวมศูนย์หรือฝ่ายนิยมรัฐบาล ซึ่งก็เห็นว่าในปัจจุบันเกือบจะไม่ค่อยเป็นที่นิยมกันแล้ว

สำหรับในปัจจุบันฝ่ายที่เห็นว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นแบบประชาธิปไตยโดยพื้นฐาน ผู้นำท้องถิ่นควรมาจากการเลือกตั้งและการปกครองท้องถิ่นเช่นนี้จะมีส่วนส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยระดับชาติ ซึ่งเป็นความคิดเชิงบวกที่ได้รับความนิยมโดยทั่วไปและเป็นไปอย่างต่อเนื่อง โดยหลักการแล้ว บทบาทการปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชุมชนและระดับประเทศ ดังนี้

**ประการแรก** ก่อให้เกิดและกระตุ้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (Greater political participation by the people) การปกครองท้องถิ่นซึ่งมีผู้นำมาจากการเลือกตั้ง



มีประโยชน์เริ่มตั้งแต่การกระตุ้นความสนใจของประชาชน และการที่ผู้นำเหล่านั้นมาจากการเลือกตั้ง เสนอนโยบายให้ประชาชนได้ทราบ ได้คิด ถกเถียงและตัดสินใจเลือก ก็ย่อมส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

โรเบิร์ต ดาห์ล (Robert Dahl) เคยชี้ไว้ว่าข้อดีหลายๆของประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นคือ มักกระตุ้นการเข้าร่วมของประชาชนอย่างมีเหตุผลในการจัดการรูปแบบชีวิตด้านต่างๆของประชาชนและเสริมสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของ สามัคคี คิดถึงส่วนรวม และการเป็นสมาชิกของชุมชนเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ทศนะเช่นนี้ก็มีคนเห็นว่า มีบ่อยครั้งที่ชุมชนหลายแห่งถูกรอบงำด้วยกลุ่มคนที่มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจการแบ่งสรรอำนาจในชุมชนหาได้หาได้มีความยุติธรรมไม่

**ประการที่สอง** ก่อให้เกิดความรับผิดชอบของผู้นำต่อประชาชน (Accountability) ที่ผ่านมากำว่า Accountability เป็นคำที่ไม่ค่อยปรากฏในสังคมไทย แต่เป็นคำที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางในสังคมประชาธิปไตยตะวันตก เพราะว่าคำนี้หมายถึงพันธะสัญญาหรือความรับผิดชอบต่อในทางการเมืองที่ผู้มาจากการเลือกตั้งมีต่อผู้เลือกตั้ง เนื่องจากว่าประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนของตน ตัวแทนเหล่านั้นจึงจะต้องมีความรับผิดชอบต่อในแง่ที่ว่า ตัวเขาเข้าไปทำงานอะไร ผลของงานเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือส่วนตัว ต้องอธิบายได้ว่าทำไมต้องทำเช่นนั้น เช่น ทำไมจึงไม่มี ส.ส. คนไหนเสนอร่าง พ.ร.บ. การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

จอห์น สจิวต์ มิลล์ (John Stuart Mill) ถือว่าเป็นสิทธิของเอกชนและกลุ่มท้องถิ่นที่จะตรวจสอบและควบคุมการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อป้องกันการใช้อำนาจที่ไร้ขอบเขต ทอมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) เองก็ได้ปกป้องอำนาจและสิทธิของรัฐเพื่อมิให้รัฐบาลกลางใช้อำนาจมากเกินไป และเช่นเดียวกับ อิลิวาเคอร์ (Yivisaker) ที่ชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลที่ดีต้องมีความรับผิดชอบต่อผู้เลือกตั้ง จะอยู่ใกล้ชิดกับแหล่งกำเนิดอำนาจ (การเลือกตั้ง) มากกว่า และประชาชนสามารถเข้าหาข้าราชการได้

**ประการที่สาม** การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะขัดระบบเผด็จการโดยรัฐบาล กล่าวคือ เมื่อมีการกระจายอำนาจมากขึ้น ท้องถิ่นเข้มแข็ง สถาบันทางการเมืองต่างๆ โดยเฉพาะพรรคการเมืองมีความมั่นคง การยึดอำนาจและใช้อำนาจเผด็จการจากส่วนกลางเป็นไปได้ยาก การปฏิวัติรัฐประหารจึงไม่มีโอกาสเกิดได้ง่าย ซึ่งมองเตสกีเออ (Montesquieu) ได้เขียนสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นในยุโรปสมัยนั้นว่า “การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะสามารถต่อต้านคลื่นการปฏิวัติรัฐประหารได้ และการปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระจะช่วยส่งเสริมให้สถาบันการเมืองต่างๆ ในยุโรปมีความมั่นคงยิ่งขึ้น”

**ประการที่สี่** การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ ในแง่นี้นับว่าการเมืองการปกครองท้องถิ่นประสบความสำเร็จในอันที่จะพัฒนาประชาธิปไตยในแง่ของผู้นำทาง

การเมืองได้รับการอบรม การเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่นทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับความนิยม ศรัทธาจากประชาชน จึงทำให้ได้รับการเลือกตั้งในระดับที่สูงขึ้น การเขยิบจากสมาชิกสภาเทศบาลมาเป็นสมาชิกสภาจังหวัด และมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น นับเป็นผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับการเมืองสูง

**ประการที่ห้า** การสร้างประชาธิปไตยหรือการพัฒนาการเมืองที่มั่นคงจะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน จากนั้นจึงขยายไปถึงระดับประเทศ ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยระดับชาติ เพราะทำให้เกิดการพัฒนาการเมืองในวงกว้าง ซึ่งในบั้นปลายจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองระดับชาติโดยง่าย

การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนเกิดความรอบรู้แจ่มแจ้งทางการเมือง (Political Maturity) นั่นคือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหารการเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ในที่สุดประชาชนจะรู้สึกถึงการรักษาผลประโยชน์ของตนการมีส่วนร่วมได้เสียในเมืองการปกครองนั้นๆ เขาควรเลือกใคร พรรคการเมืองใดที่เขาคิดว่าดีที่สุด ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดและประชาชนสามารถติดต่อสื่อสารเข้าถึงนโยบาย และติดตามพฤติกรรมทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นได้ดีกว่านักการเมืองระดับชาติ

**ประการที่หก** การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีทางการเมืองของประชาชน (Politicization) ด้วยเหตุที่การเมืองในท้องถิ่นมีความเกี่ยวข้องกับการเมืองในระดับชาติ และย่อมมีความเป็นไปได้ทางการเมืองในท้องถิ่นเอง คือ มีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอๆ ในท้องถิ่นรูปต่างๆ เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมต่างๆ เหล่านี้ ถ้ามีมากพอจะส่งผลให้เกิดความึกคัก และทำให้การเมืองการปกครองในท้องถิ่นมีชีวิตชีวา ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวข้องและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา เพราะการเข้าสู่วิถีการเมืองเป็นถนนสายหนึ่งที่จะนำไปสู่เมืองประชาธิปไตย โดยการปกครองท้องถิ่นจะทำให้คนเข้าสู่สภาพการเมือง เดินไปสู่การเมือง เอาใจใส่ต่อการเมือง มีความรู้สึว่าตนเองจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องไม่โดยตรงก็โดยอ้อมกับการเมือง เห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องสำคัญที่สมควรจะอุทิศเวลาให้ตามสมควร การบริหารกิจการท้องถิ่นมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนอย่างเห็นทันตาเห็นมากกว่าการบริหารงานของรัฐ

### 3.รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส

เหตุที่ผู้ศึกษาใช้ประเทศฝรั่งเศสเป็นกรณีศึกษาเพราะประเทศฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยวและจัดการปกครองในลักษณะที่เน้นหลักการรวมศูนย์อำนาจที่คล้ายคลึงกับประเทศไทย

ประเทศฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยว (unitary state) และมีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

#### 3.1 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการบริหารราชการแผ่นดินของฝรั่งเศสแบ่งเป็น 3 ระดับ<sup>12</sup> คือ

##### 3.1.1 การบริหารราชการส่วนกลางซึ่งประกอบด้วย

1) ประธานาธิบดี มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมีฐานะเป็นประมุขสูงสุดและเป็นผู้นำในฝ่ายบริหารของประเทศจะใช้อำนาจทางการบริหารร่วมกับนายกรัฐมนตรี

2) นายกรัฐมนตรีมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรมีฐานะเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีในการบริหารกิจการต่างๆ ของประเทศ

3) รัฐมนตรี เป็นสมาชิกของคณะรัฐมนตรีเพื่อร่วมบริหารกิจการของประเทศขณะเดียวกันก็เป็นรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่างๆ เพื่อดูแลงานเฉพาะด้านตามที่ได้รับมอบหมาย

3.1.2 การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการบริหารราชการที่ส่วนกลาง ได้มีการแบ่งอำนาจ (deconcentration) เพื่อให้ตัวแทนของรัฐเข้าไปดูแล และบริหารกิจการต่างๆ ในพื้นที่นอกศูนย์กลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคนี้มีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ส่วน คือ

1) ผู้ว่าราชการจังหวัด (Préfet) เป็นราชการส่วนกลางสังกัดกระทรวงมหาดไทยได้รับแต่งตั้งเพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกของรัฐในการดูแลพื้นที่นอกศูนย์กลาง ปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่แบ่งออกเป็น 2 ประการดังนี้

ประการแรก เป็นตัวแทนของรัฐในจังหวัด นอกจากนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นจังหวัดเมืองหลวงของภาคก็ยังมีหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการของภาคนั้นๆ ด้วยอีกตำแหน่งหนึ่ง

<sup>12</sup>สุริรัตน์ ประจันปัจจนึกแนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายหมายปกครองชั้นสูง หน่วยที่ 5 นนทบุรี บัณฑิตศึกษา สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช2554หน้า 5-20

ประการที่สอง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการของกระทรวงต่างๆ ที่มาประจำในจังหวัด (ยกเว้นข้าราชการทหาร ครู พนักงานสื่อสาร และข้าราชการตุลาการ)

2) หน่วยงานของกระทรวงประจำภูมิภาค อย่างไรก็ตามไม่จำเป็นที่ทุกกระทรวงจะต้องไปจัดตั้งหน่วยงานของตนหากแต่ขึ้นอยู่กับความจำเป็น

**3.1.3 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น** ปัจจุบันโครงสร้างระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสมีการจัดโครงสร้างแบบสามชั้น ประกอบด้วยภาค (Région) จังหวัด (Département) และเทศบาล (Commune) นอกจากนี้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ประกอบด้วย เขตนครปารีส และเขตเมืองใหญ่ (เมือง Lyon และเมือง Marseille) การปกครองนอกแผ่นดินใหญ่ประกอบด้วยเกาะ Cosica จังหวัดโพ้นทะเล (Dom) และดินแดนโพ้นทะเล (TOM)

### 3.2 รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2.1 เทศบาล (commune) เป็นหน่วยการปกครองที่มีขนาดเล็กที่สุด และมีอยู่ทั้งสิ้น 36,580 แห่ง (และอีก 183 แห่งในจังหวัดโพ้นทะเล) เทศบาลมีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ที่ยาวนาน รวมทั้งมีความหลากหลายเราอาจจัดแบ่งเทศบาลได้เป็น 2 ลักษณะคือ

1) เทศบาลขนาดเล็กและขนาดกลาง (ประชากรน้อยกว่า 20,000 คน) เทศบาลประเภทนี้มีลักษณะทางชุมชนเป็นเมืองขนาดเล็กหรือเป็นหมู่บ้านในชนบท ด้วยข้อจำกัดของขนาดและทรัพยากร เทศบาลเหล่านี้จึงต้องพึ่งพาและรับการปกป้องจากองค์กรทางการปกครองนี้สูงกว่าโดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัด นอกจากนี้ยังอาศัยความร่วมมือระหว่างเทศบาลผ่านองค์กรความร่วมมือหรือวิสาหกิจรวม เพื่อจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ที่เทศบาลแห่งหนึ่งแห่งใดจัดทำด้วยตนเองไม่ได้

2) เทศบาลขนาดใหญ่ เทศบาลเหล่านี้จะอยู่ในชุมชนที่มีสภาพความเป็นเมืองสูงมีศักยภาพและทรัพยากรทั้งในทางการเงินและบุคลากร จึงมีความสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้หลากหลาย

3.2.2 จังหวัด (Département) เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ทับซ้อนอยู่กับการปกครองส่วนภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่ในการให้การสนับสนุนการทำงานของหน่วยการท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล จัดทำบริการสาธารณะที่เกินขีดความสามารถของเทศบาลหรือกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ รวมทั้งมีบทบาทในฐานะผู้ประสานระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่น หรือองค์กรความร่วมมือเพื่อให้บริการต่างๆ

3.2.3 ภาค (Région) ในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้เกิดขึ้นในต้นทศวรรษที่ 1980 โดยมีสภาภาค (Conseil Région) ที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่ฝ่ายสภา มี

ประธานสภาภาค (Président du conseil région) เป็นผู้นำฝ่ายบริหาร และมีคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษา ปัจจุบันภาคมีทั้งสิ้น 22 แห่ง และอีก 4 แห่งในจังหวัดโพ้นทะเลมีลักษณะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนบน (upper tier) เพื่อทำหน้าที่ด้านยุทธศาสตร์และการวางแผนในระดับท้องถิ่น และถูกจัดวางบทบาทในฐานะองค์กรพี่เลี้ยงเพื่อทำหน้าที่วางกรอบสนับสนุนและจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นต่างๆ ให้กับจังหวัด และเทศบาล ซึ่งถูกจัดวางให้เป็นองค์กรในระดับปฏิบัติการ

3.2.4 การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ในเขตเมืองใหญ่ที่มีจำนวนประชากรหนาแน่น และมีสภาพความเป็นเมืองสูง ซึ่งประกอบด้วยปารีส Lyon และ Marseille มีการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

1) นครปารีส (Ville-de-Paris) เป็นเมืองหลวงของประเทศและมีสถานะเป็นเขตจังหวัดพิเศษ ตั้งอยู่ในภาคที่เรียกว่า Ile-de-France ในปัจจุบันการบริหารปกครองในเขตนครปารีสจะมีสองสถานะพร้อมๆ กัน คือ เป็นทั้งเทศบาล และจังหวัด นอกจากนี้ผลจากกฎหมายสองฉบับที่ออกใน ค.ศ. 1982 ได้มีการกระจายอำนาจลงไปยังเขตหรืออำเภอ ทำให้นครปารีสมีหน่วยการปกครองท้องถิ่น 3 รูปแบบซ้อนทับกันอยู่ใน

(1) เทศบาลนครปารีส โครงสร้างการบริหารประกอบด้วยสภานครปารีส (le conseil de Paris) มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกเทศมนตรีนครปารีส (le maire de Paris) มีที่มาจากการเลือกจากบรรดาสมาชิกสภาด้วยกันเอง

(2) จังหวัดปารีส พื้นที่นครปารีสเป็นทั้งเทศบาลและจังหวัดไปพร้อมๆ กันแล้วกระการกระจายอำนาจใน ค.ศ. 1982 ที่ได้มีการถ่ายโอนอำนาจเขตการบริหารในระดับจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงทำให้สภานครปารีส และนายกเทศมนตรีนครปารีสทำหน้าที่เป็นสภาจังหวัด (conseil général) และประธานสภาจังหวัด (président du conseil général) ในเวลาเดียวกัน

(3) เขต d'arrondissement พื้นที่ของนครปารีสได้มีการจัดแบ่งออกเป็นเขตหรืออำเภอจำนวน 20 เขต ตามกฎหมายลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1982 ได้มีการกระจายอำนาจลงไปยังพื้นที่เหล่านี้ กล่าวคือ แต่ละเขตมีสภาเขต (Conseil d'arrondissement) และนายกเทศมนตรีเขต (le maire d'arrondissement) เป็นของตนเอง สภาเขตประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ ประเภทแรกได้แก่สมาชิกสภาของปารีส ซึ่งได้รับเลือกตั้งในเขตนั้น และประเภทที่สองคือ สมาชิกสภาเขตที่มาจากการเลือกตั้งภายในเขตนั้นๆ ส่วนนายกเทศมนตรีจะเลือกจากสมาชิกสภาเขตที่เป็นสมาชิกสภานครปารีสประจำเขตนั้น

2) เมืองใหญ่ Lyon และ Marseille เดิมการบริหารในเขตเมือง Lyon และ Marseille เป็นการบริหารในรูปของเทศบาล เช่นเดียวกับที่อื่นๆ แต่เนื่องจากปัญหาจำนวนประชากร และสภาพความเป็นเมือง ทำให้การบริหารแบบเดิมไม่สอดคล้องกับสถานะแวดล้อมและปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติของเขตเมืองใหญ่ ตามกฎหมายที่ออกในปี ค.ศ. 1982 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงระบบการบริหารในเขตเมืองใหญ่โดยได้เพิ่มจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งสองเมือง และภายในพื้นที่เทศบาลยังได้มีการขอแบ่งพื้นที่ออกเป็นเขตย่อยๆ โดยเมือง Lyon มี 9 เขต และเมือง Marseille มี 16 เขต และภายในเขตต่างๆ ก็จะมีรูปแบบการบริหารงานโดยมีสภาเขตและนายกเทศมนตรีเช่นเดียวกันกับการบริหารนครปารีส

**3.3 การจัดโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** การจัดโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 รูปแบบ จะมีการแยกชัดเจนระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจะมีสภาท้องถิ่นโดยสมาชิกจะมาจากการเลือกตั้ง และฝ่ายบริหารจะมีนายกเทศมนตรีสำหรับการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ส่วนจังหวัดและภาคจะมีประธานสภาทำหน้าที่เป็นผู้บริหาร อย่างไรก็ตาม การจัดโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีแนวโน้มที่จะเน้นความเข้มแข็งของฝ่ายบริหารเนื่องจากสภาท้องถิ่นไม่มีอำนาจถอดถอนผู้บริหารและการทำงานของฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารมีความใกล้ชิดกันมาก โดยจะเห็นได้จากการที่หัวหน้าฝ่ายบริหารจะมีตำแหน่งทั้งในฐานะผู้นำฝ่ายบริหาร และประธานสภาท้องถิ่นไปพร้อมๆ กันโดยถือว่าผู้นำทางการบริหารของท้องถิ่นเปรียบเสมือนผู้นำขององค์กรและชุมชนท้องถิ่นทั้งมีบทบาทในการระดมสรรพกำลังต่างๆ ให้การบริหารกิจการสาธารณะเป็นไปโดยเรียบร้อย และตอบสนองความต้องการของชุมชน

**3.3.1 เทศบาล** ทุกแห่งจะมีการจัดโครงสร้างภายในแยกออกเป็นสองส่วน ประกอบด้วยสภาเทศบาล (Conseil municipal) ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และนายกเทศมนตรี (Maire) ทำหน้าที่ด้านบริหาร

1) สภาเทศบาล จะประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี จำนวนสมาชิกสภาจะผันแปรไปตามจำนวนประชาชนภายในเทศบาล แต่ละแห่งสภาเทศบาลอาจมีการจัดตั้งคณะกรรมการสามัญ เพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ เช่น การวางแผนพัฒนาการพิจารณางบประมาณและการคลัง เป็นต้น นอกจากนี้ยังอาจจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษแห่งคอมมูน (Extra-municipal committees) โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าร่วมเพื่อพิจารณาประเด็นต่างๆ อันเกี่ยวกับกิจการของชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน

2) นายกเทศมนตรี (maire) มีฐานะเป็นผู้นำฝ่ายบริหารของเทศบาล มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมคือ มาจากการเลือกตั้งในหมู่สมาชิกสภาเทศบาล นายกเทศมนตรีมีบทบาท 2 ด้าน คือ ในด้านหนึ่งจะมีสถานะเป็นผู้บริหารของเทศบาล และในอีกด้านหนึ่งกฎหมายก็

กำหนดให้นายกเทศมนตรีเป็นตัวแทนของรัฐในเวลาเดียวกัน (agented l'Etat) นายกเทศมนตรีไม่สามารถถูกเพิกถอนโดยสภาเทศบาล การเพิกถอนกระทำได้โดยพระราชกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี (dècret en conseil des ministres)

3.3.2 จังหวัด (département) การจัดโครงสร้างองค์กรภายในจังหวัดแยกออกเป็น 2 ฝ่าย คือ สภาจังหวัด (conseil général) ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารคือประธานสภาจังหวัด (Président-du conseil général) นอกจากนี้ยังมี “คณะกรรมการจังหวัด” ทำหน้าที่เป็นองค์กรระหว่างกลางเพื่อคอยเชื่อมโยงการทำงานของทั้ง 2 ฝ่าย

1) สภาจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งภายในเขตจังหวัดนั้นดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี แต่ทุกๆ 3 ปี สมาชิกสภาจังหวัดจำนวนกึ่งหนึ่งจะต้องมีการเลือกตั้งใหม่

2) ประธานสภาจังหวัด มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาจังหวัด และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี ประธานสภาจังหวัดนั้นดำรงตำแหน่งผู้นำทางการบริหารควบคู่ไปกับตำแหน่งประธานสภา

### 3.3.3 ภาค(Région) ประกอบด้วย

1) สภาภาค (Conseil régional) ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยใช้เขตจังหวัดที่อยู่ในภาคนั้นๆ เป็นเขตเลือกตั้ง มีวาระดำรงตำแหน่ง 6 ปี มีบทบาทคล้ายกับเป็นองค์กรด้านยุทธศาสตร์และการวางแผน กล่าวคือ จะทำหน้าที่ในการร่วมพิจารณาและดำเนินการตามแผนพัฒนาระดับชาติ และกำหนดแบบพัฒนาภาคเพื่อพัฒนาและปรับปรุงพื้นที่ในระดับภาค และต้องผ่านกระบวนการปรึกษาหารือกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ ที่อยู่ในภาค

นอกจากนั้นยังมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม การสาธารณสุขวัฒนธรรมและวิทยาศาสตร์ แต่ทั้งนี้การใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวต้องไม่กระทบต่อบทบาทของจังหวัด และเทศบาล นอกจากนี้สมาชิกสภาจังหวัดยังมีหน้าที่เลือกสมาชิกวุฒิสภา (Sénateur)

2) คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม (Comité économique etsocial) คณะกรรมการนี้จะมีสมาชิกอยู่ระหว่าง 40 ถึง 110 คน มีองค์ประกอบของสมาชิกตามที่มาอยู่ด้วยกัน 4 ประเภทคือ ตัวแทนของวิสาหกิจ และผู้ประกอบการอิสระ ตัวแทนของสหภาพแรงงาน ตัวแทนองค์กรที่มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของภาค และผู้ทรงคุณวุฒิต่างๆ ตามที่กำหนดในกฎหมาย มีวาระดำรงตำแหน่ง 6 ปี

คณะกรรมการนี้มีบทบาทหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาของสภาภาคและประธานสภาภาคในเรื่องเกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาระดับชาติ การจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายของภาค และจัดทำรายงานแสดงความคิดเห็นไปยังรัฐบาล นอกจากนี้ยังมีบทบาทในฐานะองค์กรที่ปรึกษาในโครงการต่างๆ ทั้งทางเศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรม

3) ประธานสภาภาค (Président du conseil régional) มีสถานะเป็นฝ่ายบริหารของภาคมีที่มาจากการเลือกตั้งสมาชิกสภา และมีวาระดำรงตำแหน่ง 6 ปี

3.3.4 ภารกิจอำนาจหน้าที่ องค์กรปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศสดำเนินกิจการต่างๆ ไปตามแนวคิดที่เรียกว่า “หลักความสามารถทั่วไป” ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดทางกฎหมายที่ใช้อำนาจกับท้องถิ่นในการกระทำหรือจัดทำ จัดหาบริการสาธารณะใดๆ ก็ได้ เพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนท้องถิ่นของตนครบเท่าที่ไปก้าวล่วงหรือกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองอื่นๆ หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความสามารถเริ่มจัดทำบริหารสาธารณะได้โดยอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลและจังหวัด ส่วนภาคนั้นจะไม่มีบทบาทในฐานะผู้จัดทำบริการ หากแต่จะเป็นหน่วยงานวางแผนและสนับสนุนการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นๆ เพื่อผลด้านการพัฒนาในระดับภาค

3.3.5 ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในอดีตระบบการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดจากส่วนกลางผ่านทางตัวแทนของภาครัฐใน โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค แต่อย่างไรก็ตามสถานการณ์ดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนแปลงหลังกระบวนการกระจายอำนาจในปี 1982 ซึ่งประเด็นที่สำคัญหนึ่งก็คือ การยกเลิกอำนาจในการกำกับดูแลทางปกครอง (la tutelle administrative) ที่ส่วนกลางเหนือการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งได้มีการยกเลิกอำนาจในการให้ความเห็นชอบ (approbation) ซึ่งแต่เดิมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากต้องการทำนิติกรรมทางการปกครองจะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐหรือตัวแทนของรัฐนอกจากนี้อำนาจในทางควบคุมทางการคลังที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเคยมีก็ถูกยกเลิกไป ในปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถดูแลท้องถิ่นได้เฉพาะ “ภายหลัง” การกระทำโดยอำนาจในการกำกับดูแลดังกล่าวถูกถ่ายโอนไปอยู่ในศาลปกครอง และศาลตรวจเงินแผ่นดิน<sup>13</sup>

นอกจากนี้ โดยสถานะทางกฎหมายท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามผลจากการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ใหม่ๆ เพิ่มขึ้นให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นทำให้ท้องถิ่นจำต้องพึ่งพิงส่วนกลางมากขึ้น โดยเฉพาะในด้านบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก และ

<sup>13</sup> สุรรัตน์ ประจันปัจฉิม, เรื่องเดิม. หน้า 5-25.



ขาดความพร้อมในหลายๆ ด้าน แต่การใช้อำนาจในการเข้ามาควบคุมจากส่วนกลางมักจะเป็นไปอย่างระมัดระวัง เนื่องจากระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในฝรั่งเศสซึ่งนอกจากมีความสัมพันธ์ตามกรอบที่กฎหมายกำหนดแล้ว ยังมีระบบความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการในรูปของการใช้อิทธิพล เนื่องจากฝรั่งเศสมีระบบที่เรียกว่า “การควมตำแหน่ง” (cumul des mandats) โดยยอมให้นักการเมืองสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมือง 2 ตำแหน่ง ได้ในเวลาเดียวกัน ดังนั้นนายกเทศมนตรีของเทศบาลหรือสมาชิกสภาจังหวัด จึงสามารถนั่งในสภาระดับชาติในเวลาเดียวกันได้ ระบบดังกล่าวสร้างช่องทางการติดต่อสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการที่เปิดโอกาสให้นักการเมืองท้องถิ่นสามารถเข้าไปปกป้องผลประโยชน์ของท้องถิ่นและเจรจาต่อรองกับหน่วยงานราชการส่วนกลางได้

สำหรับการตรวจสอบการปฏิบัติราชการตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าได้มีการยกเลิกอำนาจในการกำกับดูแลทางปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้อำนาจในการเข้าไปควบคุมทำงานของท้องถิ่นโดยตรงไม่มี ดังนั้นการตรวจสอบการปฏิบัติราชการจากรัฐบาลกลาง จึงมีลักษณะของการควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมายและปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งโดยทั่วไปมี 3 ลักษณะคือ

#### 1) การควบคุมเหนือองค์กรและตัวบุคคล

ก. การควบคุมสภาท้องถิ่น มีแนวคิดมาจากหลักการว่าด้วยความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ รัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐสามารถแทรกแซงการดำเนินการตามสภาท้องถิ่นได้หากมีการดำเนินการอย่างเป็นปกติ โดยการใช้อำนาจในการ “ยุบสภาท้องถิ่น” โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่สภาท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ตามปกติเพื่อบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การยุบสภาท้องถิ่นทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี และรัฐบาลต้องรับรายงานต่อรัฐสภาทันที

ข. การควบคุมสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นการควบคุมคุณสมบัติของสมาชิกสภาท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยหลักการเลือกตั้งหากพบว่าสมาชิกขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่ง ในกรณีหากเป็นสมาชิกสภาเทศบาลสามารถทำได้โดยการออกประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนการปลดสมาชิกสภาจังหวัดสามารถทำได้โดยสภาจังหวัด นอกจากนี้หากสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร ก็สามารถถูกตัดสิทธิให้พ้นจากตำแหน่งโดยศาลปกครอง

ค. การควบคุมฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปฝ่ายบริหาร

จะควบคุมโดยสภาท้องถิ่น แต่เนื่องจากนายกเทศมนตรีมีสถานะเป็นตัวแทนของรัฐด้วย นอกเหนือจากการเป็นผู้บริหารของท้องถิ่น ดังนั้นกฎหมายจึงให้อำนาจรัฐบาลในการพักงานและตั้งปลดออกจากตำแหน่งได้ด้วย

2) การควบคุมเหนือการกระทำ เป็นลักษณะการตรวจสอบภายหลังจากที่ท้องถิ่นได้ตัดสินใจไปแล้ว โดยหลังจากนี้ท้องถิ่นมีมติการตัดสินใจ หรือคำสั่งใดๆ ก็ต้องส่งให้ตัวแทนของรัฐที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณา แต่ทั้งนี้ตัวแทนของรัฐให้มีอำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือระงับการตัดสินใจดังกล่าว หากพิจารณาแล้วเห็นว่าการตัดสินใจของท้องถิ่นไม่ถูกต้อง ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ ก็สามารถนำเรื่องส่งไปฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้

3) ส่วนการควบคุมทางการคลัง ปัจจุบันเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ซึ่งการควบคุมเป็นไปในลักษณะควบคุมให้ถูกต้องหรือชอบด้วยกฎหมายทั้งด้านระบบบัญชี ระบบงบประมาณ และการบริหารงบประมาณ ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาทางการคลังให้กับท้องถิ่นด้วย

โดยสรุป ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส ก่อนปี ค.ศ. 1982 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล (la tutelle administrative) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย กฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้ยกเลิกการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นการกำกับดูแลเหนือการกระทำ หรือเหนือองค์กรหรือกำกับดูแลในทางการคลังก็ตาม

ในปัจจุบันการกระทำใดๆ ของท้องถิ่นตกอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครอง ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งแต่เดิมทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบ สั่งยกเลิก เพิกถอน หรือยับยั้งการกระทำใดๆ ของท้องถิ่น ไม่สามารถใช้อำนาจเหล่านี้ได้อีกต่อไป ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่เพียงนำการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของท้องถิ่นขึ้นฟ้องร้องต่อศาลปกครองเท่านั้น เพื่อให้ศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอนการกระทำต่างๆ

ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมทางการคลัง ได้มีการจัดตั้งศาลบัญชีระดับภาค (les chambres régionales des comptes) ขึ้น ทำหน้าที่ควบคุมบัญชีและการเงินของท้องถิ่น โดยศาลบัญชีระดับภาคจะทำหน้าที่ตรวจสอบใน 3 ลักษณะด้วยกัน คือ

- 1) ควบคุมงบประมาณ (le contrôle budgétaire)
- 2) ควบคุมบัญชี (le contrôle juridictionnel des comptes)
- 3) ควบคุมการบริหาร (le contrôle de la gestion)

### บทที่ 3

## กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการงบประมาณ

ในการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องมีการ งบประมาณการรายรับและรายจ่ายไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ในส่วนของรายได้ที่เป็นรายรับขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย รายได้จากทรัพย์สิน ขององค์การบริหารส่วนตำบล รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล รายได้จาก กิจกรรมเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามกฎหมายกำหนดไว้ เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีมูลค่าให้ รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงาน ของรัฐจัดสรรให้ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การ บริหารส่วนตำบล<sup>14</sup> ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจไม่ต้องตั้งไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เนื่องจากเป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้โดยมีวัตถุประสงค์กำหนดไว้แล้ว เช่น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก เงินอุดหนุนเฉพาะกิจก่อสร้างระบบประปา เป็นต้น

กฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จาก การจัดเก็บภาษี อากร และค่าธรรมเนียมบางประเภท เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมรวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ในเขต องค์การบริหารส่วนตำบล<sup>15</sup> ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัด ให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย<sup>16</sup> ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประทานบัตร<sup>17</sup> ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมาย ว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมที่ได้มีการจัดเก็บในองค์การ บริหารส่วนตำบลตามกฎหมายนั้นแล้วให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>18</sup> เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติใน องค์การบริหารส่วนตำบล ให้แบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ตามหลักเกณฑ์

<sup>14</sup>มาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

<sup>15</sup>มาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

<sup>16</sup>มาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

<sup>17</sup>มาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

<sup>18</sup>มาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>19</sup> องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยให้กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร ตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>20</sup>

## 1. การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล

การจัดทำงบประมาณ เป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้บรรลุเป้าหมายที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้แถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก่อนเข้ารับหน้าที่ และนอกจากนั้นยังเป็นตัวชี้วัดถึงความจริงจัง ความสามารถในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

“งบประมาณรายจ่าย” หมายความว่า จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์ และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) งบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นการกำหนดค่าใช้จ่ายเอาไว้ตลอดปีตามประมาณการรายรับ คือ การคาดการณ์ว่าในปีที่จะใช้งบประมาณนั้นจะมีรายได้เข้ามาเท่าไร และการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะจัดทำฉบับเดียวในปีงบประมาณนั้น ซึ่ง “ปีงบประมาณ” หมายความว่า ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ของปีหนึ่งถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น

2) งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เป็นการกำหนดค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมจากที่ได้กำหนดไว้แล้วในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจะต้องทำเป็นข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล เรียกว่า ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ซึ่งสามารถจัดทำได้หลายฉบับในปีงบประมาณ แต่จะทำได้หลังจากข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้อนุมัติใช้แล้ว และเข้าเงื่อนไขตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้ดำเนินการได้ตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสามารถดำเนินการ สรุปได้ดังนี้

<sup>19</sup>มาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

<sup>20</sup>มาตรา 80 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

รายการขององค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้

- 1) เงินเดือน
- 2) ค่าจ้าง
- 3) เงินค่าตอบแทน ค่าใช้สอย และวัสดุ
- 4) เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น
- 5) ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง
- 6) ในเรื่องของสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เช่น ถนน ทางน้ำ น้ำกิน น้ำใช้ แสงสว่าง ไฟฟ้า เป็นต้น
- 7) การส่งเสริมอาชีพ
- 8) การพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน คนชรา และผู้พิการ
- 9) การป้องกันโรคระบาด
- 10) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 11) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 12) คู่มือครองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทรัพย์สินอันเป็นสาธารณประโยชน์
- 13) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 14) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

### 1.1 การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการจัดทำงบประมาณคือ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้ที่นายกององค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย จะเป็นผู้ที่ดำเนินการรวบรวมข้อมูลพื้นฐาน สักยภาพ สภาพปัญหาปัจจุบัน ตลอดจนความต้องการจากทุกหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อรวบรวมข้อมูลและสภาพปัญหา จากทุกหมู่บ้านแล้วจะต้องสรุปเสนอนายกององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ผู้นำที่ประชุมของคณะผู้บริหาร เสร็จแล้วดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาสามปีในช่วงเดือนมิถุนายน ก่อนการจัดทำงบประมาณประจำปีในเดือนสิงหาคม จึงกำหนดค่าใช้จ่ายต่างๆ ตามกรอบที่ได้วางแผนไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และจัดทำแผนการดำเนินงานประจำปีหลักจากการประกาศใช้ข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีเสร็จเรียบร้อยแล้ว

งบประมาณรายจ่ายประจำปีจะเป็นค่าใช้จ่ายที่กำหนดไว้ตลอดปีงบประมาณ ประกอบด้วยส่วน  
ใหญ่ๆ 2 ส่วน คือ

1) ค่าใช้จ่ายประจำ ส่วนใหญ่จะเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นแน่นอนเช่น เงินเดือน  
พนักงานส่วนตำบล เงินเดือนคณะผู้บริหาร ค่าจ้างลูกจ้าง ค่าตอบแทน คือ เงินที่จ่ายตอบแทน  
ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานให้ องค์การบริหารส่วนตำบล เช่น สมาชิก อบต. ค่าเบี้ยประชุม ค่าเช่าบ้าน เงิน  
ช่วยเหลือการศึกษาบุตร เป็นต้น ค่าใช้สอย เช่น รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการใดๆ ค่าวัสดุ เช่น  
วัสดุสำนักงาน วัสดุคอมพิวเตอร์ เป็นต้น

2) ค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุน เป็นค่าใช้จ่ายที่ประกอบด้วยค่าใช้จ่าย 2 ประเภท คือ

(1) ค่าครุภัณฑ์ คือ รายจ่ายเพื่อซื้อ แลกเปลี่ยน จ้างทำ ทำเองหรือกรณีอื่นใด

เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในสิ่งของ สิ่งของมีลักษณะคงทนถาวร มีอายุการใช้งานในระยะเวลา  
ประมาณ 1 ปีขึ้นไป และมีราคารายหนึ่งหรือชุดหนึ่งเกิน 5,000 บาท เช่น เครื่องพิมพ์ดีด รถยนต์  
เครื่องคอมพิวเตอร์ เป็นต้น

(2) ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง คือ รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินหรือสิ่งก่อสร้าง  
รวมทั้งสิ่งของต่างๆ ซึ่งติดอยู่กับที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และค่าใช้จ่ายต่างๆ ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการ  
ก่อสร้างคิดแปลงต่อเติม ปรับปรุงหรือเสริมสร้างที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างซึ่งมิใช่เป็นการซ่อมแซม  
ตามปกติให้เบิกจ่ายค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เช่น ค่าก่อสร้างสะพาน ค่าคิดแปลงต่อเติม ปรับปรุง ซึ่ง  
มิใช่เป็นการซ่อมแซมบำรุงรักษาเสริมสร้างที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างตามปกติ ค่าติดตั้งระบบไฟฟ้าและ  
อุปกรณ์ซึ่งเป็นการติดตั้งครั้งแรกในอาคารพร้อมการก่อสร้างหรือภายหลังการก่อสร้าง เป็นต้น

ในส่วนของค่าใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาจะเป็นค่าใช้จ่ายที่มักจะเป็นผลกระทบต่อ  
พัฒนาท้องถิ่น ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการแก้ไขปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น  
ผู้รับผิดชอบด้านงบประมาณจะต้องเสนอโครงการที่อยู่ในแผนปฏิบัติการประจำปีที่ได้รับการ  
ปรับปรุงแล้วให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาและนำเข้าไปประชุมคณะผู้บริหาร  
เพื่อบรรจุเป็นค่าใช้จ่ายในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเมื่อทราบแนวทางหรือ  
นโยบายของคณะผู้บริหารแล้ว จะต้องให้ช่างโยธาพิจารณาค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายจริงตามหลักและ  
วิธีการทางด้านช่าง ในส่วนของครุภัณฑ์จะต้องสำรวจจากราคามาตรฐานครุภัณฑ์ หรือ ราคา  
กลางของหน่วยราชการในจังหวัด ตลอดจนราคาในท้องถิ่นๆ เมื่อรวบรวมข้อมูลรายจ่ายประจำและ  
รายจ่ายเพื่อการพัฒนาได้แล้ว ขั้นตอนต่อไปก็ต้องหาข้อมูลด้านรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล  
ในปีงบประมาณนั้นๆ ซึ่งมีรายได้จากหลายทางสรุปได้ ดังนี้

1) รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการจัดเก็บเอง เช่น ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีโรงเรือน ค่าธรรมเนียมและใบอนุญาตต่างๆ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ ค่าใบอนุญาตปลูกสร้าง

2) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้ตามกฎหมาย เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิต ภาษินิคมที่ดิน ภาษีการปิโตรเลียม ภาษีธุรกิจเฉพาะ เป็นต้น

3) รายได้ที่เกิดจากการกิจการพาณิชย์ สาธารณูปโภค เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือเงินที่มีผู้อุทิศให้ เป็นต้น

เมื่อทราบที่มาของรายได้แล้วก็ต้องดำเนินการประมาณการรายรับขององค์การบริหารส่วนตำบลว่าในแต่ละปีจะมีรายได้เข้ามาเท่าไร โดยให้ใช้ตัวเลขข้อมูลจากปีที่ผ่านมาประกอบในการประมาณการ นอกจากข้อมูลตัวเลขปีที่ผ่านมาแล้วจะต้องประเมินจากสภาพความเป็นจริงในท้องถิ่นด้วย เช่น สถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ การเคลื่อนไหวในเรื่องของการค้าขาย สถานประกอบการ อาคารร้านค้า ว่ามีเพิ่มหรือลดลงมากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะภาษีที่องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการเก็บเอง เช่น ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน ในขั้นตอนนี้เจ้าหน้าที่งบประมาณจะต้องเป็นผู้รวบรวม เมื่อได้ประมาณการรายรับและรายจ่ายแล้วให้ดำเนินการดังนี้

1) ให้จัดทำรายละเอียดต่างๆ ลงในแบบข้อมูลบัญชีงบประมาณที่แนบท้ายระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเริ่มใส่รายละเอียดในแบบประมาณการรายรับซึ่งจะเป็นข้อมูลเปรียบเทียบระหว่างปีงบประมาณที่ผ่านมา กับงบประมาณในปีปัจจุบัน (ปีที่ขอตั้งงบประมาณ) พร้อมคำชี้แจงประกอบงบประมาณรายรับ เช่น ที่มาของรายได้ที่เพิ่มหรือลดลง

2) ใส่รายละเอียดในหมวดรายจ่ายต่างๆ ที่ได้รวบรวมข้อมูลไว้แล้วให้ตรงตามหมวดงบประมาณรายจ่าย (ดูรายละเอียดแนบท้ายระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณฯ) พร้อมคำชี้แจงประกอบงบประมาณ เช่น จ่ายเป็นค่าอะไร จำนวนเท่าไร ปริมาณเนื้องาน ราคาต่อหน่วยละเท่าไร สถานที่ดำเนินการที่ไหน พร้อมเหตุผลโดยสรุป ในกรณีที่มีรายละเอียดของโครงการมาก ให้แนบท้ายข้อมูลบัญชีงบประมาณฉบับนั้น

3) เมื่อได้รายละเอียดในประมาณการรายรับและรายจ่ายแล้ว ให้สรุปยอดงบประมาณและจัดทำคำแถลงงบประมาณตามแบบท้ายระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

4) การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องดำเนินการให้คณะผู้บริหารเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ภายในวันที่ 15 สิงหาคม หากเสนอไม่ทันนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องแสดงเหตุที่ล่าช้าต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

5) เมื่อเสนอสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้น หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบ

6) ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบแล้วเสนอนายอำเภอเพื่อขออนุมัติ

7) เมื่อนายอำเภออนุมัติแล้วให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อทำข้อบัญญัติและประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

8) ในกรณีที่นายอำเภอเห็นว่าร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย หรือสมควรให้มีการแก้ไขประการใดให้นายอำเภอส่งคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัตินั้นใหม่ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว และหากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้นายอำเภอส่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งมติยืนยัน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้น ก็ให้ส่งไปยังนายอำเภอเพื่อลงชื่ออนุมัติและให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อและประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่อไป แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นเป็นอันตกไปและจะต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติใหม่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือสั่งการ ตลอดจนข้อสังเกตหรือทักท้วงของนายอำเภอ แล้วดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปโดยเร่งด่วน

9) ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้ปิดประกาศไว้โดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนทราบณ สำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล

10) ให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดส่งสำเนาข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปยังอำเภอเพื่อส่งจังหวัดทราบภายในระยะเวลาไม่เกินสิบห้าวัน นับแต่วันสิ้นสุดการประกาศใช้โดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชน



## 1.2 การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เป็นการจัดทำข้อบัญญัติที่เพิ่มขึ้น นอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจะกระทำได้ต่อเมื่อข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับการอนุมัติแล้ว และในแต่ละปีงบประมาณสามารถจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้ตลอดปีงบประมาณ การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมใช้แบบและวิธีการเหมือนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและจะต้องเข้าเงื่อนไขดังนี้

1) รายจ่ายซึ่งกำหนดไว้ในงบประมาณไม่พอใช้จ่ายประจำปีนั้น แต่จะต้องมีรายได้เกินกว่าประมาณการรายรับของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เช่น ตั้งงบประมาณรายจ่ายในหมวดค่าตอบแทนไว้ 50,000 บาท ต่อมามีการจัดตั้งหมู่บ้านเพิ่มขึ้น ซึ่งทำให้มีสมาชิกเพิ่มขึ้นจึงต้องตั้งงบประมาณเพิ่มเติมในหมวดนี้อีกตามจำนวนและอัตราที่เพิ่ม หากมีรายได้เกินกว่าประมาณการรายรับก็สามารถนำมาทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินกว่าจำนวนที่เกินจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2) มีความจำเป็นต้องตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ระหว่างปีงบประมาณ เช่น มีโครงการหรือจะต้องจัดซื้อจัดจ้างสิ่งที่เป็นในปีงบประมาณนั้น แต่จะต้องมีรายได้เกินกว่าประมาณการรายรับของงบประมาณรายจ่ายประจำปี กรณีเช่นเดียวกับข้อ 1 ต่างกันตรงที่จะต้องทำโครงการขึ้นมาใหม่

3) มีเงินรายได้ในหมวดที่มีได้ตั้งรับไว้ในประมาณการรายรับถึงแม้ว่าจะยังมีรายได้ไม่เกินประมาณการรายรับก็ตามก็สามารถดำเนินการได้

4) ได้รับเงินอุดหนุนนอกเหนือจากประมาณการรายรับที่ตั้งไว้

5) มีเงินรายได้เกินกว่าประมาณการรายรับที่ตั้งไว้ ดำเนินการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้ตามข้อ 1 และข้อ 2<sup>21</sup>

## 2. การกำกับดูแลด้านงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

ในกระบวนการตราข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น มาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน

<sup>21</sup>อนันต์ ชาวจัตุรัสอานาณาอำเภอนในการอนุมัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล และความสอดคล้องต่อหลักการกระจายอำนาจการศึกษาอิสระ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2552 หน้า 60

ตำบล พ.ศ. 2537 ก็ได้กำหนดขั้นตอนการให้ความเห็นชอบโดยนายอำเภอไว้ คือเมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติดังกล่าวแล้วให้เสนอนายอำเภอเพื่อขออนุมัติ นายอำเภอต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน หากไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน ย่อมถือว่านายอำเภออนุมัติร่างข้อบัญญัติดังกล่าว หากนายอำเภอพิจารณาแล้วไม่อนุมัติก็ต้องส่งคืนให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพิจารณาทบทวนใหม่ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติ เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนแล้วอาจเกิดผลตามมาได้เป็น 3 ทาง คือ

1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ นั้น นายอำเภอก็ต้องส่งร่างดังกล่าวไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 15 วัน นับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติยืนยัน เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้ว อาจมีความเห็นได้เป็น 2 กรณี คือ

กรณีที่ 1 เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ดังกล่าว ก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งไปให้นายอำเภอ เพื่อลงชื่ออนุมัติ

กรณีที่ 2 ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ มีผลทำให้ร่างนั้นตกไปจะเห็นได้ว่าอำนาจในการให้ความเห็นชอบกับการกระทำที่แท้จริงอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด อย่างไรก็ตาม หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติดังกล่าว

2) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ยืนยันร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ร่างข้อบัญญัติดังกล่าว ก็เป็นอันตกไป

3) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ ไม่แล้วเสร็จภายใน 60 วัน ให้ถือว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ

## 2.1 การใช้อำนาจกำกับดูแลเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำกับดูแลนั้นมีลักษณะที่แตกต่างจากการบังคับบัญชา ผู้มีอำนาจกำกับดูแลสามารถใช้อำนาจกำกับดูแลเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะกรณีของการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติถึงขอบเขตการใช้อำนาจกำกับดูแลไว้ในมาตรา 282 และมาตรา 282 นี้เองที่เป็นบทบัญญัติที่วางเงื่อนไขในการกำกับดูแลไว้ 4 ประการด้วยกัน

1) การกำกับดูแลต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ

2) การกำกับดูแลต้องทำไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

3) การกำกับดูแลจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นมิได้

4) การกำกับดูแลจะกระทำนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้จากเงื่อนไขดังกล่าว ทำให้ส่วนกลางต้องกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดบัญญัติไว้ จะกำกับดูแลเกินเลยกว่านั้นไม่ได้ ซึ่งเป็นไปตามหลัก “ไม่มีการกำกับดูแลโดยปราศจากกฎหมาย และไม่มีการกำกับดูแลที่เกินเลยไปกว่ากฎหมาย”

แม้หลัก “ไม่มีการกำกับดูแลโดยปราศจากกฎหมาย และไม่มีการกำกับดูแลที่เกินเลยไปกว่ากฎหมาย” จะเป็นที่ยอมรับและถือปฏิบัติในประเทศไทย แต่หลักการนี้กลับไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเคร่งครัด การใช้อำนาจกำกับดูแลเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีลักษณะใกล้เคียงกับการใช้อำนาจบังคับบัญชาอยู่มาก ทั้งยังมีการตระเตรียมข้อบังคับเพื่อเพิ่มเติมอำนาจกำกับดูแลให้กับส่วนกลางอยู่เสมอ จึงสมควรอย่างยิ่งที่เราจะต้องพิจารณาว่าการใช้อำนาจกำกับดูแลดังกล่าวนี้จะเกินขอบเขตของการกำกับดูแลตามมาตรา 282 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 หรือไม่ ซึ่งก็คือ การพิจารณาปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกำกับดูแลนั่นเอง โดยจะพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และการดำเนินการต่างๆ ที่เป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลของส่วนกลางเป็นสำคัญ

### 2.1.1 บทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อำนาจกำกับดูแลเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของส่วนกลางนั้น โดยส่วนใหญ่จะบัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ซึ่งหากเราพิจารณาพระราชบัญญัตินี้จะพบว่าได้บัญญัติเรื่องอำนาจกำกับดูแลไว้ใน 2 ลักษณะ<sup>22</sup> ได้แก่

1) บัญญัติถึงอำนาจกำกับดูแลไว้โดยตรง กล่าวคือ กำหนดกรณีที่ส่วนกลางมีอำนาจกำกับดูแลและวิธีการในการกำกับดูแลไว้ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้บัญญัติถึงกรณีมติของสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ข้อบัญญัติฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ หรือเป็นมติที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ ผู้กำกับดูแลสามารถสั่งเพิกถอนมตินั้นได้ เป็นต้น

2) บัญญัติถึงอำนาจกำกับดูแลไว้โดยอ้อม กล่าวคือ บัญญัติให้อำนาจส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) กำหนดอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยตรา

<sup>22</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ ศึกษารายการปกครองท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา 2549 หน้า 496

เป็นระเบียบข้อบังคับให้ท้องถิ่นถือปฏิบัติ เช่น พระราชบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล บัญญัติให้กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลังรวมถึงวิธีการงบประมาณ การ รักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมาขึ้นไว้ หรือ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล บัญญัติให้ระเบียบว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การโอนการจัดการทรัพย์สิน การซื้อ การจ้าง ค่าตอบแทน ค่าจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงมหาดไทยออก ระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานอื่นๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องปฏิบัติตามด้วยก็ได้

นอกจากการบัญญัติให้อำนาจส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) ตราระเบียบ ข้อบังคับแล้วบทบัญญัติบางมาตราของพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังบัญญัติ ให้อำนาจส่วนกลางสามารถมอบหมายงานให้ท้องถิ่นปฏิบัติ ซึ่งเป็นงานที่นอกเหนือไปจากอำนาจ หน้าที่ของท้องถิ่นที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวอีกด้วย ซึ่งการมอบหมายงานดังกล่าวนี้ น่าจะเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง ทั้งนี้เพราะตามหลักการกำกับดูแลผู้มีอำนาจกำกับดูแลไม่มีอำนาจ มอบหมายงานที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล การมอบหมายงาน ดังกล่าวน่าจะเป็นเรื่องการสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติมากกว่า

จากบทบัญญัติข้างต้น เราจะเห็นว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นยังคงมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจกับส่วนกลางมากเกินไปตรงขอบเขตของการกำกับดูแล โดยเฉพาะบทบัญญัติที่ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยไปตราระเบียบข้อบังคับเพื่อกำหนดอำนาจ ในการกำกับดูแลเหนือท้องถิ่นเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินั้น ย่อมมีปัญหาความ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพราะมาตรา 282 รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การกำหนดเรื่องอำนาจกำกับ ดูแลต้องทำกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น บทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้จึงขัดกับ รัฐธรรมนูญ ซึ่งทำให้ไม่มีผลใช้บังคับ

อย่างไรก็ดี ปัญหาเรื่องความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติดังกล่าว จะต้องมีการเสนอให้องค์กรผู้มีความสนใจพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งกรณีนี้ได้แก่ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีคำ วินิจฉัยว่าบทบัญญัติดังกล่าวสิ้นผล ทั้งยังป้องกันมิให้มีการตรากฎหมายที่มีบทบัญญัติในลักษณะ เช่นนี้ขึ้นอีก เนื่องจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีผลผูกพันองค์กรของรัฐทั้งปวง

### 2.1.2 บทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น

กฎหมายระดับพระราชบัญญัติอื่นๆ อาจบัญญัติให้รัฐโดยส่วนกลางหรือ ส่วนภูมิภาคมีอำนาจควบคุมตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ กฎหมายในลักษณะนี้ มักบัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งมักได้แก่ผู้บริหารท้องถิ่นตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐเช่น

กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายสาธารณสุข เป็นต้น ซึ่งทำให้เกิดคำถามว่าสามารถทำได้มากน้อยแค่ไหนเพียงไร ในประเด็นนี้ เห็นว่าการบัญญัติในลักษณะนี้สามารถทำได้และไม่มีประเด็นของความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแต่ประการใด ทั้งนี้เพราะเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวต้องการให้ภารกิจหน้าที่ที่เป็นของรัฐ แต่รัฐไม่สามารถทำได้รัฐก็สามารถให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งก็คือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน เมื่อภารกิจหน้าที่ดังกล่าวไม่ใช่ภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นโดยตรง แต่เป็นภารกิจของรัฐ ความสัมพันธ์ในเชิงการบังคับบัญชาจึงเกิดขึ้นได้

อย่างไรก็ตาม มีกฎหมายอีกฉบับหนึ่งซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์ไว้ในมาตรา 44 และมาตรา 45 กำหนดให้คำสั่งทางปกครองใดที่ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะให้สามารถอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้ และถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นยืนยันคำสั่งของตนเองก็ให้ส่งการยืนยันคำสั่งดังกล่าวไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งตามข้อ 2 (10) กฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คือผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น และโดยที่มาตรา 46 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติให้ “ในการพิจารณาอุทธรณ์ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระ หรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้” จึงทำให้มีความเข้าใจผิดทางกฎหมายเกิดขึ้นว่าการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 44-46 นั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมีดุลพินิจและสามารถตัดสินใจในเรื่องความเหมาะสมแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

การตีความดังกล่าวข้างต้นเท่ากับตีความว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบังคับบัญชานั้นเอง หรือหากตีความเช่นนี้ก็จะส่งผลทำให้มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ขัดหรือแย้งกับมาตรา 282 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันทันที ซึ่งจะส่งผลให้มาตรา 46 นี้ใช้บังคับไม่ได้ แนวทางการตีความอีกแนวหนึ่งซึ่งน่าจะถูกต้องมากกว่าก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 45 ได้ แต่การพิจารณา

อุทธรณ์ดังกล่าวก็ยังคงตกอยู่ภายใต้หลักการกำกับดูแลซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 282 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายความว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจตัดสินใจก็แต่เฉพาะในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย แต่จะตัดสินใจในเรื่องความเหมาะสมไม่ได้

### 2.1.3 ระเบียบข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย

พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ได้บัญญัติให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการตราระเบียบขึ้นเพื่อให้ท้องถิ่นถือปฏิบัติ ซึ่งโดยหลักแล้วการตราระเบียบข้อบังคับให้ปฏิบัติเป็นเรื่องการบังคับบัญชา เนื่องจากการกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่กระทรวงมหาดไทยได้ตราระเบียบกระทรวงมหาดไทยขึ้นหลายฉบับ ระเบียบเหล่านี้บางฉบับเป็นเพียงการวางหลักเกณฑ์แนะนำแนวทางในการปฏิบัติงานและการดำเนินงานของท้องถิ่น หรือเป็นการอธิบายความเพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ซึ่งเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น แต่โดยส่วนใหญ่แล้วระเบียบที่ได้ตราขึ้นนั้น กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดอำนาจในการกำกับดูแลท้องถิ่นเพิ่มเติมจากอำนาจกำกับดูแลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะการกำหนดให้การกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของท้องถิ่นจะต้องได้รับความเห็นชอบหรือได้รับอนุมัติจากส่วนกลางก่อน โดยปัจจุบันระเบียบกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดอำนาจกำกับดูแลไว้หลายด้านด้วยกัน เช่น

#### 1) การเงิน การคลัง และการงบประมาณ

(1) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงินการเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติในกรณีต่างๆ เช่น ข้อ 87 การจ่ายเงินทุนสำรองเงินสะสม จะกระทำต่อเมื่อยอดเงินสะสมในส่วนที่เหลือมีไม่เพียงพอต่อการบริหาร ให้ขอความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น และขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด และข้อ 103 ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชี้แจงข้อทักท้วงไปยังสำนักงานตรวจเงิน แต่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินยืนยันว่ายังมีเหตุผลที่จะล้างข้อทักท้วง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชี้แจงเหตุผลและรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยภายในสิบห้าวันนับจากวันที่ได้รับคำยืนยันจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งผลการวินิจฉัยภายในสามสิบวันนับจากวันที่ได้รับรายงานจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ปฏิบัติให้เสร็จสิ้นภายในสี่สิบห้าวันนับจากวันที่ได้รับทราบผลการวินิจฉัย เป็นต้น

(2) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 เช่น ข้อ 4 ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามระเบียบนี้

และมีอำนาจตีความวินิจฉัยปัญหา ยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบนี้ กำหนดหลักเกณฑ์ และกำหนดวิธีปฏิบัติเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบนี้

ปลัดกระทรวงมหาดไทย อาจมอบอำนาจเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวรรคแรกให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ และข้อ 5 ระเบียบนี้ “งบประมาณรายจ่าย” หมายความว่า งบประมาณที่สภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบและผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอหรือปลัดอำเภอเป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภออนุมัติ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ เป็นต้น

## 2) การจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สิน

(1) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2531 เช่น ข้อ 6, 19, 20 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติให้เช่าสังหาริมทรัพย์ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่มีระยะเวลาการเช่าเกิน 3 ปี การต่ออายุสัญญาเช่าเกิน 3 ปี การให้เช่าช่วง การโอนสิทธิการเช่า หรือการเปลี่ยนตัวผู้เช่าในกรณีอายุสัญญาเช่าที่เหลืออยู่เกิน 3 ปี ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

(2) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 เช่น ข้อ 17 กำหนดให้นายอำเภอพิจารณาอนุมัติการให้เช่าช่วง การโอนสิทธิการเช่าหรือการเปลี่ยนตัวผู้เช่าสังหาริมทรัพย์ของ อบต. ในกรณีที่อายุสัญญาเช่าที่เหลือเกิน 3 ปี และคณะกรรมการบริหาร อบต. ได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ข้อ 22 กำหนดให้นายอำเภอพิจารณาอนุมัติในกรณีที่ อบต. ใ้บุคคลได้ใช้ประโยชน์หรือได้รับสิทธิใดๆ เกี่ยวกับพัสดุประเภทที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างของ อบต. โดยไม่มีประโยชน์ตอบแทนในกรณีมีกำหนดเวลาไม่เกิน 3 ปี หลังจากที่ดิน อบต. ได้เห็นชอบแล้ว ถ้าไม่มีกำหนดเวลาหรือมีกำหนดเวลาเกินกว่า 3 ปี ให้นำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติ เป็นต้น

## 3) การพัสดุ

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2553 เช่น ข้อ 31 ในการซื้อหรือจ้างทำพัสดุที่มีเทคนิคพิเศษ และจำเป็นต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญในการพิจารณาเป็นการเฉพาะ ให้อยู่ในดุลพินิจของหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่จะขอทำความตกลงกับผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อว่าจ้างที่ปรึกษามาให้ความเห็นประกอบการพิจารณาในการจัดซื้อหรือจัดจ้างในขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดได้ตามความจำเป็น โดยให้ดำเนินการจ้างโดยถือปฏิบัติตามระเบียบนี้ในส่วนที่ 3 เป็นต้น

#### 4) การบริหารงานบุคคล

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 เช่น ข้อ 13 (2) กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ให้ความเห็นชอบการโอนลูกจ้างประจำระหว่างหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นภายในเขตจังหวัด เป็นต้น

การตราระเบียบข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยในกรณีดังกล่าวข้างต้นนั้นแม้ว่าจะอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การตราระเบียบที่เป็นการกำหนดอำนาจกำกับดูแลย่อมทำให้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีสถานะเป็นกฎหมายลำดับรองขัดกับรัฐธรรมนูญมาตรา 282 และปัญหานี้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพื่อที่จะทำให้ระเบียบข้อบังคับในลักษณะนี้สิ้นผลไป

#### 2.1.4 การดำเนินการอื่นๆ ของส่วนกลาง

นอกจากการตราระเบียบข้อบังคับให้ท้องถิ่นปฏิบัติแล้วกระทรวงมหาดไทยยังได้ใช้หนังสือเวียนสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามแนวทางที่ตนเองได้วางขึ้นด้วย การใช้หนังสือเวียนสั่งการในลักษณะนี้ ความจริงแล้วควรจะเป็นเรื่องของการบังคับบัญชาในหน่วยงานของตนเท่านั้น แต่ก็ปรากฏว่ากระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นำมาใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่เสมอ หนังสือสั่งการในลักษณะเช่นนี้ นอกจากจะเป็นการฝ่าฝืนหลักการปกครองตนเองอย่างร้ายแรงแล้วในหลายกรณีทีเดียวที่เป็นการควบคุมดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2515 เทศบาลเมืองชุมแสงได้ขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์ ดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ในทรัพย์สินของเทศบาลโดยให้เอกชนเช่าสโมสรของเทศบาลและมีหลักเกณฑ์ดังนี้

1) จะต้องจัดหาโต๊ะบิลเลียดใหม่ขนาด 12 ฟุตและโต๊ะบิลเลียดชนิดเก้าอี้หกหลาดใหม่ขนาด 2 ฟุต รวม 2 โต๊ะ ทีวีบิลเลียด 24 อัน พร้อมอุปกรณ์การเล่น และผู้เก็บรักษาตลอดจนติดตั้งไฟฟ้าเสร็จเรียบร้อย

2) จัดจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มต่างๆ ในราคาท้องตลาด

3) ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการติดตั้งโต๊ะบิลเลียดและอุปกรณ์ต่างๆ ตลอดจนผู้จัดการ คนเดินเต๋มให้ผู้ประมูลได้เป็นผู้ลงทุน เทศบาลคิดค่าเช่าเดือนละ 800 บาท และค่าบำรุงสโมสรของสมาชิกประจำเดือนเป็นของเทศบาล



4) เวลาเช่ามีกำหนด 10 ปี เมื่อครบ 10 ปี โตะบิลเลือดและอุปกรณ์เกี่ยวกับการเล่นบิลเลียดทั้งหมดตกเป็นของเทศบาล ส่วนสินค้าต่างๆ และตู้เป็นของผู้ประมุข แต่ถ้าไม่สามารถจะดำเนินการได้ถึง 10 ปี ให้คณะกรรมการสโมสรพิจารณาจำหน่ายสิ่งของทั้งหมดที่จัดหามาคืนแก่ผู้ดำเนินการตามสมควรส่วนที่เหลือตกเป็นของเทศบาล

เรื่องนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์ได้อนุมัติแล้ว แต่ปรากฏว่ากระทรวงมหาดไทยกลับมีคำสั่งยกเลิก โดยออกหนังสือที่ มท 0311/46284 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2515 แจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์และเทศบาลเมืองชุมแสงทราบว่า กระทรวงมหาดไทยไม่อนุมัติให้อาสโมสรไปให้เอกชนเช่า แต่ให้เอกชนนำอาหารและเครื่องคืมมาขายได้ สำหรับการจัดตั้งโตะบิลเลียดนั้น(กระทรวงมหาดไทย) ขอให้สั่งห้าม โดยเด็ดขาด เนื่องจากสโมสรของเทศบาลจะกลายเป็นแหล่งมั่วสุมการพนันและอบายมุขของบุคคลทั่วไป ความเสียหายจะตกอยู่แก่เทศบาลเอง

หนังสือเวียนฉบับนี้แสดงให้เห็นว่า แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องการให้เอกชนเช่าเพื่อจำหน่ายอาหารและเครื่องคืมเพื่อมีรายได้เพิ่มขึ้นแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งไม่ขัดกับระเบียบใดเลย (โดยไม่รวมถึงโตะบิลเลียด) กระทรวงมหาดไทยก็มีอำนาจที่จะปฏิเสธและไม่อนุมัติได้ กรณีจึงเห็นได้ว่า กระทรวงมหาดไทยก้าวล่วงเข้าไปพิจารณาถึงกิจการและวิธีการหาผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลยทีเดียว<sup>23</sup> คุณพิณิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีน้อยมากอยู่แล้วเพราะต้องอยู่ภายใต้ระเบียบมากมายจึงต้องลดน้อยลงไปอีก เราจึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่าการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงนั้นยังมีได้เกิดขึ้น

นอกจากนี้ยังมีคำสั่งอีกบางประเภทที่กระทรวงมหาดไทยสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตาม ทั่วๆ ที่กิจการเช่นว่านั้นอยู่นอกขอบอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น หนังสือของกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 3011/17372 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2515 ที่สั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนงานด้านป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทั้งกิจการจราจรในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดซื้อเครื่องมือเครื่องใช้และอาวุธปืน (กิจการตำรวจในประเทศไทยมิใช่อำนาจของท้องถิ่น) หรือคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 21 มิถุนายน 2516 ที่ให้นำเงินของท้องถิ่นมาฟื้นฟูส่งเสริมการทำสวนและสัตว์เลี้ยงในครอบครัว เป็นต้น

การออกหนังสือสั่งการดังกล่าวของส่วนกลางนั้น เห็นได้ชัดเจนว่าเป็นการกำกับดูแลเกินกว่าที่กำหนดในพระราชบัญญัติ เป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลที่ก้าวล่วงเข้าไปในส่วนที่เป็นคุณพิณิจของท้องถิ่น การดำเนินการดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งยังไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และเนื่องจากการดำเนินการอันได้แก่การออกหนังสือเวียนหรือหนังสือ

<sup>23</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดิม. หน้า 502

สั่งการเป็นการกระทำทางปกครองรูปแบบหนึ่งท้องถิ่นย่อมมีอำนาจเสนอให้ศาลปกครองพิจารณา เพื่อเพิกถอนการกระทำดังกล่าวของส่วนกลางได้

ในเรื่องนี้ศาลปกครองได้วินิจฉัยในแนวทางเดียวกันในคดีหมายเลขแดง ที่ 64/2546 ว่า การที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนมาก ที่ มท 0808.3/ว 611 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2546 แจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติในเรื่องการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ซึ่งหมายรวมถึงการอบรม การประชุมทางวิชาการหรือเชิงปฏิบัติการ การสัมมนาทางวิชาการหรือเชิงปฏิบัติการ การบรรยายพิเศษ การฝึกศึกษา การดูงาน การฝึกงาน หรือที่เรียกอย่างอื่นทั้งในประเทศและต่างประเทศโดยมีโครงการหรือหลักสูตรและช่วงเวลาจัดที่แน่นอนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาบุคคล หรือเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานโดยไม่มีกรรับปริญญา หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ จะต้องเป็นการฝึกอบรมที่

(1) เป็นการฝึกอบรมของกระทรวงมหาดไทย ตามข้อเสนอของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

(2) เป็นการฝึกอบรมของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

(3) เป็นการฝึกอบรมที่มีข้อตกลงร่วมกันหรือจัดร่วมกันกับกระทรวงมหาดไทย หรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะได้แจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบเป็นคราวๆ ไป เป็นการออกระเบียบห้ามมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมดังกล่าว เท่ากับเป็นการจำกัดมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการฝึกอบรมบุคลากรของตนเอง จึงเป็นการกำหนดระเบียบที่มีผลเป็นการจำกัดมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นริเริ่มทำการฝึกอบรมบุคลากรของตนเองหรือเข้าร่วมการฝึกอบรมที่ผู้อื่นจัดขึ้น มีผลกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองและกระทำไปโดยไม่คำนึงถึงความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งสาระสำคัญของหลักการปกครองตนเองประการหนึ่งก็คือการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสามารถบริหารจัดการกิจการของตนเองในเรื่องแผนงาน งบประมาณ และการบริหารงานบุคคลได้

## 2.2 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

### 2.2.1 การกำกับดูแลการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล  
 กระทรวงมหาดไทยก็จะมีหนังสือสั่งการให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำงบประมาณตาม  
 แนวทางหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้ชักจูงแนวทางให้องค์การปกครองส่วน  
 ท้องถิ่นจัดทำงบประมาณรายจ่ายเป็นประจำทุกปี เช่น หนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนมา  
 ที่ มท 0808.2/ว 1957 ลงวันที่ 23 มิถุนายน 2551 เรื่อง ชักจูงแนวทางจัดทำงบประมาณ  
 รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งให้องค์การปกครอง  
 ส่วนท้องถิ่นตั้งงบประมาณในลักษณะตามนโยบายแห่งรัฐหรือนโยบายของรัฐบาล การตั้ง  
 งบประมาณในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและปรับปรุงคุณภาพชีวิต เป็นต้น

การกำกับดูแลการจัดทำงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น  
 กระทรวงมหาดไทยสั่งการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ เข้ากำกับดูแลการปฏิบัติเพื่อให้การ  
 เสนอร่างงบประมาณรายจ่ายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามระยะเวลาที่  
 กระทรวงมหาดไทยกำหนดในกรณีที่ผู้บริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่เสนอร่าง  
 งบประมาณรายจ่ายประจำปีภายในวันที่ 15 สิงหาคม และมีได้ขอขยายเวลาการเสนอร่าง  
 งบประมาณต่อสภาท้องถิ่นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การ  
 ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ข้อ 24 หรือขอขยายเวลาแล้วแต่สภาท้องถิ่นไม่อนุมัติ ให้ผู้ว่า  
 ราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงผู้รับผิดชอบในการจัดทำร่าง  
 งบประมาณและเหตุผลของฝ่ายสภาท้องถิ่นที่ไม่อนุมัติ (กรณีสภาท้องถิ่นไม่อนุมัติให้ขยายเวลาการ  
 จัดทำร่างงบประมาณ) พร้อมทั้งเร่งรัดให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างงบประมาณได้ทันภายใน  
 กำหนดเวลาที่เห็นว่าเหมาะสม เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาก่อนสิ้นปีงบประมาณ

ในกรณีที่สภาท้องถิ่นอนุมัติให้ขยายเวลาการเสนอร่างงบประมาณภายหลัง  
 วันที่ 15 สิงหาคม ก็ให้มีการตรวจสอบและกำกับดูแลให้มีการเสนอร่างเพื่อให้สภาท้องถิ่นได้  
 พิจารณาให้ทันก่อนสิ้นปีงบประมาณด้วยเช่นเดียวกัน

## 2.2.2 ปัญหาในการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วน

### ตำบล

ในการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล  
 จะต้องมีรายได้ก่อนหรือต้องมีการประมาณการรายรับก่อนการจัดทำงบประมาณสำหรับรายได้ของ  
 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากจะได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลและเงินกู้แล้ว รายได้หลักก็  
 คือเงินภาษีอากร เช่น

- 1) ภาษีขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จัดเก็บเองซึ่งประกอบด้วย ภาษี  
 โรงเรือน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้ายและอากรฆ่าสัตว์ เป็นต้น

2) ภาษีที่เป็นของรัฐบาล รัฐบาลจัดเก็บเพิ่ม ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา ที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ท้องถิ่น เป็นต้น

3) ภาษีที่เป็นของท้องถิ่นซึ่งรัฐบาลจัดเก็บให้แก่ท้องถิ่นได้แก่ ภาษียรถยนต์ และภาษีล้อเลื่อน

ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีรายได้จากภาษีเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ แล้วยังมีรายได้จากภาษีตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ดังนี้

1) ภาษีอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรของรังนกอีแอ่น  
2) ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล  
3) เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง

- 4) ค่าภาคหลวงแร่และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้
- 5) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- 6) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่
- 7) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม
- 8) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

การจัดทำงบประมาณถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ถ้าไม่มีงบประมาณหรือมีงบประมาณแต่ไม่ได้รับการอนุมัติองค์การบริหารส่วนตำบลก็ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ตามมาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

มาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 งบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้จัดทำเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลและจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามระเบียบและวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้ว ให้เสนอนายอำเภอเพื่อขออนุมัติ และให้นายอำเภอพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติดังกล่าว

ถ้านายอำเภอไม่อนุมัติต้องแจ้งเหตุผลและส่งคืนให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัตินั้นใหม่ หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วนายอำเภอพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่านายอำเภออนุมัติร่างข้อบัญญัติดังกล่าว

ในกรณีที่นายอำเภอพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในสิบห้าวัน ถือว่านายอำเภออนุมัติ ปัญหาคือนายอำเภอไม่อนุมัติโดยไม่แจ้งเหตุผล และไม่ส่งคืนให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัตินั้นใหม่ องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่มีหลักการอนุมัติของนายอำเภอและไม่มีรายงานการประชุมสภาเพื่อทบทวนร่างข้อบัญญัตินั้นใหม่ ทั้งที่กฎหมายถือว่านายอำเภอได้อนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายแล้ว จึงเกิดปัญหาในการใช้จ่ายงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากไม่มีเอกสารหลักฐานยืนยันว่าข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายได้รับการอนุมัติแล้ว

กฎหมายกำหนดว่าหากนายอำเภอพิจารณาแล้วไม่อนุมัติต้องแจ้งเหตุผลและส่งคืนให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อพิจารณาทบทวนใหม่ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติ

ปัญหาคือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีโอกาสได้พิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัตินั้นใหม่ เนื่องจากนายอำเภอเก็บร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นไว้โดยไม่ส่งคืนให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้พิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัตินั้นใหม่

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีโอกาสได้พิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นใหม่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่มีโอกาสได้พิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลเช่นเดียวกัน

ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีความจำเป็นต้องตั้งงบประมาณให้อำเภอทุกครั้งไปถ้านายอำเภอร้องขอให้ตั้งงบประมาณให้อำเภอ เพื่อแลกกับการที่นายอำเภออนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลจึงจะใช้จ่ายงบประมาณตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อตอบสนองตามความต้องการของประชาชนได้

ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอร่างเข้าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วสภาพิจารณาร่างให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วสภาพิจารณาไม่เสร็จให้ถือว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ความเห็นชอบในร่างดังกล่าวในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการหรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายไม่ได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอน

รายการ ซึ่งไม่ได้เป็นรายจ่ายที่เป็นเงินสงฆ์เงินกุฎ ดอกเบี้ยเงินกู้ หรือเงินที่กำหนดให้จ่ายตาม กฎหมาย

ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่รับหลักการร่างงบประมาณ ให้ นายอำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการ 7 คน โดย 3 คนเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่ง เสนอโดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อีก 3 คนเสนอโดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งต้อง ไม่เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รวม 6 คน ซึ่ง 6 คนนี้ต้องแต่งตั้งให้เสร็จภายใน 7 วัน นับแต่วันที่สภาไม่รับหลักการ จากนั้นกรรมการ 6 คนดังกล่าวร่วมกันเสนอบุคคลซึ่งไม่ใช่นายก องค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วน ตำบล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คนมาทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการภายใน 7 วันนับตั้งแต่วันที่กรรมการครบ 6 คน ในกรณีที่หาประธานไม่ได้ตามระยะเวลาดังกล่าว ให้ นายอำเภอแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติข้างต้นทำหน้าที่กรรมการหรือประธานให้ครบตามจำนวน (มาตรา 87/1)

คณะกรรมการมีหน้าที่พิจารณาหาข้อขัดแย้ง โดยแก้ไข ปรับปรุง หรือ ยืนยันสาระสำคัญในร่างข้อบัญญัตินั้น โดยต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน แล้วรายงานผล การพิจารณาต่อนายอำเภอ จากนั้นให้นายอำเภอส่งร่างนั้นให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเร็ว แล้วให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอร่างเข้าสู่สภาองค์การบริหารภายใน 7 วัน นับแต่วัน ได้รับร่างจากนายอำเภอ หากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่เสนอร่างตามระยะเวลาดังกล่าวให้ นายอำเภอเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด ให้มีคำสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง และเมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับร่างฉบับปรับปรุงแก้ไขโดยคณะกรรมการจากนายก องค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว สภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน หากสภาพิจารณาไม่ แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวหรือสภามีมติไม่เห็นชอบ ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไป และให้ใช้ ร่างข้อบัญญัติในปีงบประมาณปีที่แล้วไปพลางก่อน และในกรณีนี้ให้นายอำเภอเสนอผู้ว่าราชการ จังหวัดมีคำสั่งให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 87/2)

### 2.3 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบัน เป็นไปตามระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไข เพิ่มเติมจนถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545 ประกอบด้วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ ส่วนท้องถิ่น

### 2.3.1 การบริหารราชการส่วนกลาง

รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ที่มีหน้าที่เข้ามาบริหารประเทศและกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศจะมีอำนาจและใช้อำนาจเพื่อบริหารและจัดการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้หน่วยงานซึ่งถือเป็นกลไกของรัฐบาล จะต้องนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติก็คือ กระทรวง ทบวง กรม และการบริหารราชการของส่วนกลาง บางตำราวมกันเรียกว่า เป็นการรวมอำนาจ (Centralization) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง กำหนดให้มีส่วนราชการดังนี้

- 1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- 2) กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
- 3) ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง
- 4) กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัด

หรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

### 2.3.2 การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบันนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติว่า ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคดังนี้

#### 1) จังหวัด

- (1) ให้รวมท้องที่หลายๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล
- (2) ในจังหวัดนั้น ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้
- (3) ในจังหวัดหนึ่งนอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ให้มีปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ส่งมาประจำทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้น ในจังหวัดนั้น

(4) จังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดนั้น และให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดกับปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด

คณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน รองผู้ว่าราชการหนึ่งคนตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าที่ทำกรอัยการจังหวัด รองผู้บังคับการตำรวจซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด หรือผู้กำกับการตำรวจ ภูธรจังหวัด แล้วแต่กรณี และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจาก กระทรวง ทบวงต่างๆ เว้นแต่กระทรวงมหาดไทยซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดกระทรวงหรือทบวงละหนึ่งคน เป็นกรรมการจังหวัดและหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการจังหวัดและเลขานุการ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 60 บัญญัติไว้ว่า “ให้แบ่งส่วนราชการของจังหวัด” ดังนี้

ก. สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและการวางแผนพัฒนาจังหวัดของจังหวัดนั้น มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด

ข. ส่วนต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้นๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้นๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

สำนักงานจังหวัดทำหน้าที่เป็น “คณะทำงาน” ในงานด้านนโยบายและแผน ตลอดจนปฏิบัติงานด้านเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัด อาจกล่าวได้ว่าสำนักงานจังหวัดเป็นศูนย์ประสานงานหรือศูนย์อำนวยการของจังหวัดนั่นเอง

ส่วนต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ตั้งขึ้น ตัวอย่างเช่น สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด สำนักงานป่าไม้จังหวัด เป็นต้น

## 2) อำเภอ

อำเภอเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาครองจากจังหวัด แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเหมือนจังหวัด การตั้ง ยุบ เปลี่ยนเขตอำเภอ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา สำหรับการจัดระเบียบราชการของอำเภอที่สำคัญๆ มีดังนี้

(1) ในอำเภอหนึ่งมีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอและรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอนายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย

(2) ในอำเภอหนึ่งนอกจากจะมีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา รับผิดชอบแล้วให้มีปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัด กระทรวง ทบวง กรม นั้นในอำเภอ



### 3) ให้แบ่งส่วนราชการของอำเภอ ดังนี้

(1) สำนักงานอำเภอมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้นๆ มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบ

(2) ส่วนต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้นๆ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้นๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอนั้นๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

#### 2.3.3 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่างๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง ตามภารกิจหน้าที่ที่ระบุให้ดำเนินการอย่างชัดเจน มีพื้นที่รับผิดชอบชัดเจน มีผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรืออาจจะได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น

การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน มีอยู่ 2 ระบบ คือ

1) ระบบทั่วไปที่ใช้แก่ท้องถิ่นทั่วไป ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 3 รูปแบบ คือ เทศบาลองค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2) ระบบพิเศษที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่งซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

#### 2.3.4 การควบคุมทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามหลักการกระจายอำนาจนั้น มุ่งให้ท้องถิ่นมีอิสระทางการคลัง สามารถบริหารจัดการรายได้และรายจ่ายของตนเองได้ ส่วนกลางควรดูแลเพียงให้อยู่ภายในกรอบความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่ถ้าพิจารณาตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จะพบว่าอำนาจของส่วนกลางในการควบคุมการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลมีลักษณะดังต่อไปนี้

1) อำนาจออกกฎระเบียบให้องค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจในการออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการเงินการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล เช่น ด้านการเงิน มาตรา 83 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่างๆ ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การกู้เงินตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย มาตรา 85 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่ายดังต่อไปนี้

(1) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่กฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

มาตรา 86 เงินค่าตอบแทนประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบล บริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทย กำหนด

ด้านการคลังนั้น มาตรา 87 กำหนดไว้ชัดเจนว่างบประมาณรายจ่าย ประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นให้ทำเป็นข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบลและเสนอได้โดยนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ตามระเบียบและวิธีการ ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และในมาตรา 88 บัญญัติว่า ระเบียบว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การโอน การจัดการทรัพย์สิน การซื้อ การจ้าง ค่าตอบแทน และค่าจ้างให้เป็นไปตามระเบียบของ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยจะออกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานอื่นๆ ขององค์การบริหาร ส่วนตำบลให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องปฏิบัติตามด้วยก็ได้ ในการออกระเบียบตามวรรค หนึ่งและวรรคสอง ให้คำนึงถึงความเป็นอิสระความคล่องตัว และความมีประสิทธิภาพในการ บริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

อำนาจในลักษณะนี้เองทำให้เกิดข้อสงสัยว่าเป็นอำนาจในการ กำกับดูแลหรืออำนาจควบคุมบังคับ ทั้งนี้เพราะลักษณะสำคัญของการกำกับดูแล คือ ส่วนกลางหรือ ส่วนภูมิภาคจะดูแลให้การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง เกี่ยวกับบุคลากร การดำเนินงานและการคลังเป็นไปตามกฎหมาย ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและ ศีลธรรมอันดีเท่านั้น การที่กระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจในการออกระเบียบเกี่ยวกับการคลัง การงบประมาณและการจัดการทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้องค์การบริหารส่วน ตำบลปฏิบัติตามจึงมีลักษณะเป็นการก้าวล่วงเข้าไปควบคุมการบริหารจัดการทรัพย์สินโดยตรง ทั้งนี้ ระเบียบเกี่ยวกับการเงินการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องเป็นไปตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทยซึ่งไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมายแต่อย่างใด จึงมีผลเท่ากับว่ากระทรวงมหาดไทย นำเอากฎระเบียบภายในของหน่วยงานตนเองมาบังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งโดย หลักการแล้วไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย

## 2) อำนาจตรวจสอบความถูกต้อง

ในส่วนของการตรวจสอบความถูกต้องด้านการเงินการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลนี้ มาตรา 89 บัญญัติให้นำมาตรา 37 มาใช้โดยอนุโลม ซึ่งเมื่อกลับมาพิจารณา มาตรา 37 ที่กำหนดว่าให้กระทรวงมหาดไทยจัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การบัญชี หรือการเงิน

อื่นๆ ของสภาตำบล หมายความว่าในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น กระทรวงมหาดไทยจะเข้ามาตรวจสอบความถูกต้องในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) ตรวจสอบการคลัง
- (2) ตรวจสอบการบัญชี
- (3) ตรวจสอบการเงินอื่นๆ

### 3. การกำกับดูแลด้านงบประมาณรายจ่ายของเทศบาล

มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552) ในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้นายกเทศมนตรีเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณแก่สภาเทศบาล ในกรณีที่สภาเทศบาลรับหลักการและลงมติเห็นชอบกับร่างเทศบัญญัติ ให้สภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัติให้นายอำเภอในกรณีเทศบาลตำบลแล้วให้นายอำเภอส่งร่างต่อไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือในกรณีของเทศบาลเมืองและเทศบาลนครให้ส่งร่างไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพิจารณาร่างให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน (ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาไม่แล้วเสร็จใน 15 วัน ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบ) ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบในร่างเทศบัญญัติ ให้ส่งร่างนั้นไปให้นายกเทศมนตรีเพื่อลงนามมีผลบังคับใช้ แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบ ให้ส่งร่างนั้นพร้อมเหตุผลไปให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ โดยสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จใน 30 วัน โดยหากสภาเทศบาลยื่นยันมติเดิมด้วยเสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกที่มีอยู่ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นให้แก่นายกเทศมนตรีเพื่อลงนามมีผลบังคับใช้ต่อไป และให้แจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ แต่ถ้าหากสภาเทศบาลยื่นยันด้วยเสียงไม่ถึง 2 ใน 3 หรือพิจารณาไม่แล้วเสร็จใน 30 วัน ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป

ในกรณีที่นายกเทศมนตรีเสนอร่างเทศบัญญัติเข้าสู่สภาเทศบาล แล้วสภาเทศบาลไม่รับหลักการหรือลงมติไม่เห็นชอบกับร่างเทศบัญญัติรายจ่ายงบประมาณ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 15 คน โดย 7 คนมาจากสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งสภาเทศบาลเป็นผู้เสนอ และอีก 7 คน เป็นผู้ซึ่งนายกเทศมนตรีเป็นผู้เสนอซึ่งต้องไม่ใช่สมาชิกสภาเทศบาล แล้วให้คณะกรรมการทั้ง 14 คนไปหาคนที่ไม่ใช่นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลคนหนึ่ง มาเป็นประธานคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการ 15 คนนี้ต้องตั้งให้เสร็จภายใน 7 วัน นับตั้งแต่วันที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการ โดยคณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่พิจารณาหาข้อขัดแย้ง

โดยแก้ไข ปรับปรุง หรือยืนยันสาระสำคัญในร่างเทศบัญญัตินั้น โดยต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 15 วัน แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

จากนั้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งร่างที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการให้ นายกเทศมนตรี โดยเร็ว แล้วให้นายกเทศมนตรีเสนอร่างดังกล่าวต่อสภาเทศบาลภายใน 7 วัน ถ้า นายกเทศมนตรีไม่เสนอร่างภายในเวลาดังกล่าว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

ให้สภาเทศบาลพิจารณาร่างที่ปรับปรุงแก้ไข โดยคณะกรรมการที่ได้รับจาก นายกเทศมนตรีให้เสร็จภายใน 30 วัน หากสภาพิจารณาไม่เสร็จใน 30 วัน หรือสภามีมติไม่เห็นชอบ ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป และให้ใช้เทศบัญญัติรายจ่ายของปีงบประมาณปีที่แล้วไป พลังก่อน กรณีนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้ยุบสภา เทศบาล

#### 4. การตรวจสอบด้านงบประมาณรายจ่ายของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

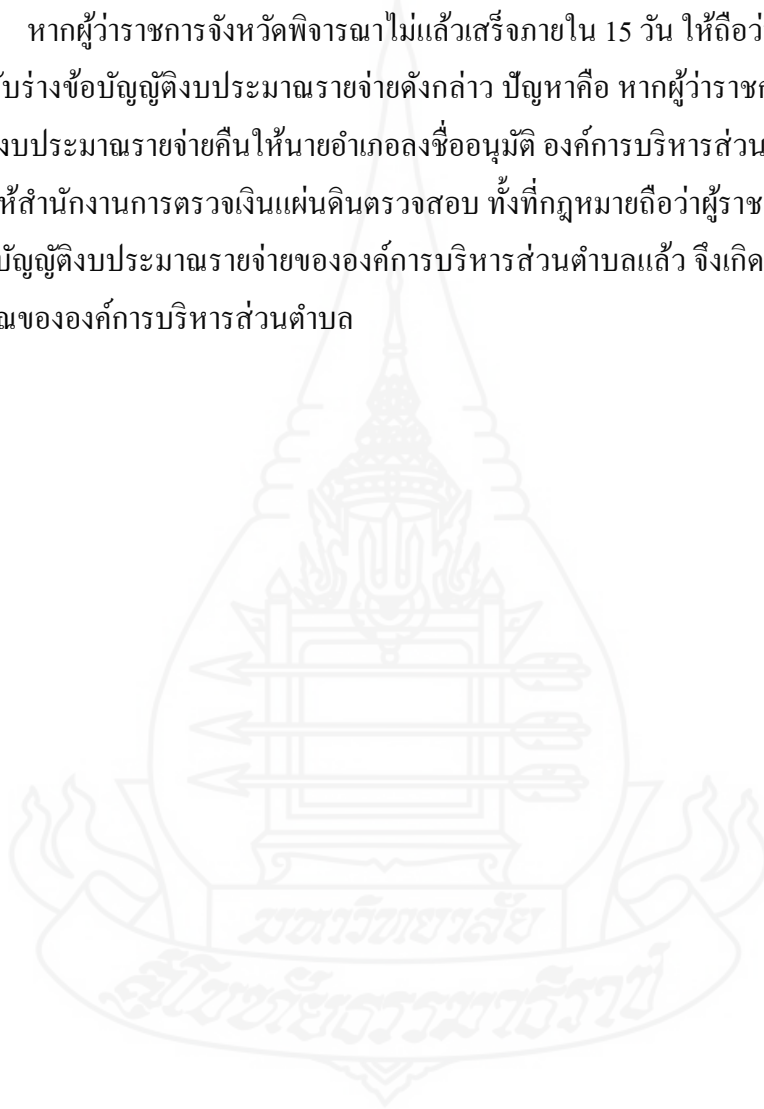
ในการตรวจสอบงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น สำนักงานการ ตรวจเงินแผ่นดินจะตรวจสอบว่ากระบวนการตราข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหาร ส่วนตำบลถูกต้องตามระเบียบกฎหมายหรือไม่ ได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่ ในกระบวนการตราข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเพิ่มเติมขององค์การบริหาร ส่วนตำบลนั้น มาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ก็ได้กำหนดขั้นตอนการให้ความเห็นชอบโดยนายอำเภอไว้ คือเมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติดังกล่าวแล้วให้เสนอนายอำเภอเพื่อขออนุมัติ นายอำเภอต้องพิจารณาให้ แล้วเสร็จภายใน 15 วัน หากไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน ย่อมถือว่านายอำเภออนุมัติร่าง ข้อบัญญัติดังกล่าว

ในกรณีที่นายอำเภอพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายใน 15 วัน ถือว่านายอำเภออนุมัติ ปัญหา คือ นายอำเภอไม่ส่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายคืนให้องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การ บริหารส่วนตำบลจึงไม่มีเอกสารหลักฐานการอนุมัติของนายอำเภอ หรือเอกสารหลักฐานที่ถือว่า นายอำเภออนุมัติให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบว่านายอำเภอได้อนุมัติข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายแล้ว จึงเกิดปัญหาในการใช้จ่าย งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล

อีกปัญหาหนึ่งคือหากนายอำเภอพิจารณาแล้วไม่อนุมัติก็ต้องส่งคืนให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพิจารณาทบทวนใหม่ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติ

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายฯ นั้น ให้นายอำเภอส่งร่างดังกล่าวไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 15 วัน นับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติยืนยัน เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาภายใน 15 วัน

หากผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายใน 15 วัน ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว ปัญหาคือ หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ส่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายคืนให้นายอำเภอลงชื่ออนุมัติ องค์การบริหารส่วนตำบลก็ไม่มีเอกสารหลักฐานให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ ทั้งที่กฎหมายถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว จึงเกิดปัญหาในการใช้จ่ายงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล



## บทที่ 4

# วิเคราะห์ปัญหาการกำกับดูแลการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ขององค์การบริหารส่วนตำบล

การจัดทำงบประมาณเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้บรรลุเป้าหมายตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้แถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก่อนเข้ารับหน้าที่ และนอกจากนั้นยังเป็นตัวชี้วัดถึงความจริงใจ ความสามารถในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลถ้าไม่มีงบประมาณหรือมีงบประมาณแต่ไม่ได้รับการอนุมัติให้ใช้จ่ายงบประมาณ องค์การบริหารส่วนตำบลก็ไม่สามารถใช้จ่ายงบประมาณได้

### 1. ขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล

ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการจัดทำงบประมาณคือ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้ที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย จะเป็นผู้ที่ดำเนินการรวบรวมข้อมูลพื้นฐาน ศักยภาพ สภาพปัญหาปัจจุบัน ตลอดจนความต้องการจากทุกหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อรวบรวมข้อมูลและสภาพปัญหา จากทุกหมู่บ้านแล้วจะต้องสรุปเสนอนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อนำเข้าที่ประชุมของคณะผู้บริหาร และกำหนดค่าใช้จ่ายต่างๆ ตามกรอบที่ได้วางแผนไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณรายจ่ายประจำปีจะเป็นค่าใช้จ่ายที่กำหนดไว้ตลอดปีงบประมาณ

ในส่วนของค่าใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาจะเป็นค่าใช้จ่ายที่มักจะเป็นผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการแก้ไขปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นผู้รับผิดชอบด้านงบประมาณจะต้องเสนอโครงการที่อยู่ในแผนปฏิบัติการประจำปีที่ได้รับการปรับปรุงแล้วให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาและนำเข้าที่ประชุมคณะผู้บริหาร เพื่อบรรจุเป็นค่าใช้จ่ายในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเมื่อทราบแนวทางหรือนโยบายของคณะผู้บริหารแล้ว จะต้องให้ช่างโยธาพิจารณาค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายจริงตามหลักและวิธีการทางด้านช่าง ในส่วนของครุภัณฑ์จะต้องสำรวจจากราคามาตรฐานครุภัณฑ์ หรือ ราคากลางของหน่วยราชการในจังหวัด ตลอดจนราคาในท้องถิ่น เมื่อรวบรวมข้อมูลรายจ่ายประจำและรายจ่ายเพื่อ

การพัฒนาได้แล้ว ขั้นต่อไปก็จะต้องหาข้อมูลด้านรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในปีงบประมาณนั้นๆ ซึ่งมีรายได้จากหลายทางสรุปได้ ดังนี้

1) รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการจัดเก็บเอง เช่น ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีโรงเรือน ค่าธรรมเนียมและใบอนุญาตต่างๆ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ ค่าใบอนุญาตปลูกสร้าง

2) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้ตามกฎหมาย เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิต ภาษินิติกรรมที่ดิน ภาษีการปิโตรเลียม ภาษีธุรกิจเฉพาะ เป็นต้น

3) รายได้ที่เกิดจากการกิจการพาณิชย์ สาธารณูปโภค เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือเงินที่มีผู้อุทิศให้ เป็นต้น

เมื่อทราบที่มาของรายได้แล้วก็ต้องดำเนินการประมาณการรายรับขององค์การบริหารส่วนตำบลว่าในแต่ละปีจะมีรายได้เข้ามาเท่าไร โดยให้ใช้ตัวเลขข้อมูลจากปีที่ผ่านมาประกอบในการประมาณการ นอกจากข้อมูลตัวเลขปีที่ผ่านมาแล้วจะต้องประเมินจากสภาพความเป็นจริงในท้องถิ่นด้วย เช่น สถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ การเคลื่อนไหวในเรื่องของการค้าขาย สถานประกอบการ อาคารร้านค้า ว่ามีเพิ่มหรือลดลงมากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะภาษีที่องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการเก็บเอง เช่น ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน ในขั้นตอนนี้เจ้าหน้าที่งบประมาณจะต้องเป็นผู้รวบรวม เมื่อได้ประมาณการรายรับและรายจ่ายแล้วให้ดำเนินการดังนี้

1) ให้จัดทำรายละเอียดต่างๆ ลงในแบบข้อบัญญัติงบประมาณที่แนบท้ายระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเริ่มใส่รายละเอียดในแบบประมาณการรายรับซึ่งจะเป็นข้อมูลเปรียบเทียบระหว่างปีงบประมาณที่ผ่านมา กับงบประมาณในปีปัจจุบัน (ปีที่ขอตั้งงบประมาณ) พร้อมคำชี้แจงประกอบงบประมาณรายรับ เช่น ที่มาของรายได้ที่เพิ่มหรือลดลง

2) ใส่รายละเอียดในหมวดรายจ่ายต่างๆ ที่ได้รวบรวมข้อมูลไว้แล้วให้ตรงตามหมวดงบประมาณรายจ่าย (ดูรายละเอียดแนบท้ายระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณฯ) พร้อมคำชี้แจงประกอบงบประมาณ เช่น จ่ายเป็นค่าอะไร จำนวนเท่าไร ปริมาณเนื้องาน ราคาต่อหน่วยละเท่าไร สถานที่ดำเนินการที่ไหน พร้อมเหตุผลโดยสรุป ในกรณีที่มีรายละเอียดของโครงการมาก ให้แนบท้ายข้อบัญญัติงบประมาณฉบับนั้น

3) เมื่อได้รายละเอียดในประมาณการรายรับและรายจ่ายแล้ว ให้สรุปยอดงบประมาณและจัดทำคำแถลงงบประมาณตามแบบท้ายระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณฯ

4) การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องดำเนินการให้คณะผู้บริหารเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ภายในวันที่ 15 สิงหาคม หากเสนอไม่ทันนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องแสดงเหตุที่ล่าช้าต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

5) เมื่อเสนอสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้น หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบ

6) ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบแล้วเสนอนายอำเภอเพื่อขออนุมัติ

7) เมื่อนายอำเภออนุมัติแล้วให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อท้ายข้อบัญญัติและประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

8) ในกรณีที่นายอำเภอเห็นว่าร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย หรือสมควรให้มีการแก้ไขประการใดให้นายอำเภอส่งคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัตินั้นใหม่ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว และหากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้นายอำเภอส่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งมติยืนยัน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้น ก็ให้ส่งไปยังนายอำเภอเพื่อลงชื่ออนุมัติและให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อและประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่อไป แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นเป็นอันตกไปและจะต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติใหม่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือสั่งการตลอดจนข้อสังเกตหรือทักท้วงของนายอำเภอ แล้วดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปโดยเร่งด่วน

9) ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้ปิดประกาศไว้โดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนทราบณ สำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล

10) ให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดส่งสำเนาข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปยังอำเภอเพื่อส่งจังหวัดทราบภายในระยะเวลาไม่เกินสิบห้าวัน นับแต่วันสิ้นสุดการประกาศใช้โดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชน



## 2. อำนาจของนายอำเภอในการอนุมัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามมาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ให้อำนาจนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล และตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนของรัฐบาลส่วนกลางมอบอำนาจเฉพาะบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ของตนที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นตัวแทน เพื่อไปปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ดังนั้นนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องเชื่อฟังคำสั่งของรัฐบาลในส่วนกลางอยู่เสมอ และต้องรายงานกิจการต่างๆ ให้รัฐบาลทราบอย่างสม่ำเสมอ ทั้งนี้ เพราะเจ้าหน้าที่เหล่านี้เป็นเพียงตัวแทนของรัฐบาลที่ไปทำหน้าที่ในส่วนภูมิภาค (จังหวัดและอำเภอ) เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการมอบอำนาจจากส่วนกลางนั้น ก็ต้องเคารพและเชื่อฟังคำสั่งบังคับบัญชาของส่วนกลางด้วย เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งเหล่านี้ จะต้องนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้นโยบายของรัฐบาลเกิดผลเป็นรูปธรรมด้วย

เมื่อนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดจะปฏิบัติงานตามนโยบายของอำเภอหรือนโยบายของจังหวัด หรือสนองนโยบายของรัฐบาล นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะของบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะกิจการบางอย่างรัฐบาลกลางไม่ได้จัดสรรงบประมาณให้แก่อำเภอและจังหวัด นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดก็ต้องของบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อปฏิบัติการกิจของอำเภอและจังหวัด และถ้าไม่ได้งบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอก็จะใช้ดุลพินิจไม่อนุมัติงบประมาณ องค์การบริหารส่วนตำบลต้องตั้งงบประมาณให้อำเภอและจังหวัดทุกครั้งไป เพื่อที่จะได้รับการอนุมัติงบประมาณจากนายอำเภอ

ในกรณีที่จังหวัดของบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะเสนอโครงการขอรับการสนับสนุนงบประมาณผ่านอำเภอมายังองค์การบริหารส่วนตำบล โดยนายอำเภอก็จะแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลตั้งงบประมาณสนับสนุนให้จังหวัดตามที่จังหวัดได้เสนอโครงการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบล

ในการพิจารณาใช้ดุลพินิจอนุมัติงบประมาณของนายอำเภอ นายอำเภอก็จะพิจารณาว่าการตั้งงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลสอดคล้องตามแนวนโยบายของรัฐบาลหรือไม่ เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย สอดคล้องตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยในการชักจูงแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือไม่ สอดคล้องตามแนวนโยบายตามยุทธศาสตร์ของจังหวัดหรือของอำเภอหรือไม่ และในกรณีที่อำเภอและจังหวัดขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหาร

ส่วนตำบลตั้งงบประมาณให้อำเภอและจังหวัดหรือไม่ ถ้าไม่สอดคล้องและองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ตั้งงบประมาณให้อำเภอและจังหวัด นายอำเภอก็จะใช้ดุลพินิจไม่อนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามมาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 งบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้จัดทำเป็นข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลและจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามระเบียบและวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้ว ให้เสนอนายอำเภอเพื่อขออนุมัติ และให้นายอำเภอพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติดังกล่าว

ถ้านายอำเภอไม่อนุมัติต้องแจ้งเหตุผลและส่งคืนให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัตินั้นใหม่ หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วนายอำเภอพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่านายอำเภออนุมัติร่างข้อบัญญัติดังกล่าว

สมัยที่ผู้ศึกษาดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลี้กั้ง กิ่งอำเภอศิลาลาด จังหวัดศรีสะเกษ ในช่วงปี พ.ศ. 2541 – 2542 ทางกิ่งอำเภอศิลาลาดได้ของบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบลลี้กั้ง เพื่อนำไปอุดหนุนให้กับกลุ่มอาชีพในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลลี้กั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลลี้กั้ง พิจารณาแล้วไม่เห็นชอบให้เงินอุดหนุนให้กับกิ่งอำเภอศิลาลาด เนื่องจากเห็นว่าภารกิจส่งเสริมด้านอาชีพเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะดำเนินการเอง องค์การบริหารส่วนตำบลลี้กั้ง จึงไม่จัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้กับทางกิ่งอำเภอศิลาลาด และอีกเรื่องหนึ่งคือ องค์การบริหารส่วนตำบลลี้กั้ง ได้ตั้งข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเป็นคำวิญญูเพื่อจัดซื้อปุ๋ยใส่ข้าวให้กับเกษตรกรผู้ทำนาในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลลี้กั้ง กิ่งอำเภอศิลาลาด โดยปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอศิลาลาด ไม่อนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลลี้กั้ง เนื่องจากเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถดำเนินการจัดซื้อปุ๋ยให้กับเกษตรกรผู้ทำนาได้

ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่าเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลส่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมให้นายอำเภออนุมัตินายอำเภอก็จะพิจารณาว่าการตั้งงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลสอดคล้องตามแนวนโยบายของรัฐบาลหรือไม่ สอดคล้องตามยุทธศาสตร์ของจังหวัดหรือของอำเภอหรือไม่ ในกรณีที่นายอำเภอของบประมาณและผู้ว่าราชการจังหวัดขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อปฏิบัติการกิจของอำเภอและจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลตั้งงบประมาณให้หรือไม่

ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายให้ นายอำเภอก็จะเก็บร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ โดยไม่แจ้งเป็นหนังสือ หรือไม่ทำให้เป็นลายลักษณ์อักษรว่าอนุมัติหรือไม่อนุมัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

การที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้นายอำเภอพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติดังกล่าวนั้น ถ้าพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันถือว่านายอำเภออนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลดังนั้น หากองค์การบริหารส่วนตำบลนำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายไปใช้ซึ่งถือว่าได้รับการอนุมัติตามกฎหมายแล้วก็จะเกิดปัญหาคือไม่มีเอกสารหลักฐานให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบว่าร่างข้อบัญญัติได้อนุมัติโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็จะเรียกเงินคืนในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลเบิกจ่ายเงินตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายจึงเกิดปัญหาในการใช้จ่ายเงินตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย นายอำเภอก็จะเก็บหนังสือนำส่งและร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ แล้วนายอำเภอก็จะเรียกนายกององค์การบริหารส่วนตำบล หรือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ไปพบเพื่อขอให้ตั้งงบประมาณให้อำเภอตามที่นายอำเภอได้ขอของงบประมาณไปยังองค์การบริหารส่วนตำบล และเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลได้แก้ไขงบประมาณ โดยการตั้งงบประมาณรายจ่ายให้อำเภอหรือจังหวัดแล้ว นายอำเภอจึงจะอนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและแจ้งเป็นหนังสือให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบ

ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลไม่นำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายไปแก้ไขตามที่นายอำเภอต้องการ นายอำเภอก็จะเก็บหนังสือและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้อย่างนั้น จนกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะแก้ไขงบประมาณตามที่นายอำเภอต้องการ โดยการตั้งงบประมาณรายจ่ายให้อำเภอหรือจังหวัด ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ตั้งงบประมาณให้อำเภอหรือจังหวัดก็จะทำให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เพราะงบประมาณเป็นหัวใจหลักของการบริหาร ถ้าไม่อนุมัติงบประมาณ องค์การบริหารส่วนตำบลก็ไม่สามารถใช้จ่ายงบประมาณได้ ถึงแม้จะมีงบประมาณอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบลก็ตาม

ตามมาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 งบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนตำบลให้จัดทำเป็นข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบลจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกององค์การบริหารส่วนตำบลตามระเบียบและวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้ว ให้เสนอนายอำเภอเพื่อขออนุมัติ ให้นายอำเภอพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติดังกล่าว

ถ้านายอำเภอไม่อนุมัติต้องแจ้งเหตุผลและส่งคืนให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัตินั้นใหม่ หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วนายอำเภอพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่านายอำเภออนุมัติร่างข้อบัญญัตินั้น

ปัญหาคือนายอำเภอไม่แจ้งเป็นหนังสือหรือไม่ทำให้เป็นลายลักษณ์อักษรว่าอนุมัติหรือไม่อนุมัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอจะเรียกนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลไปพบแล้วให้แก้ไขงบประมาณตามที่นายอำเภอต้องการและส่งคืนมาให้แก้ไข โดยนายอำเภอได้ส่งด้วยวาจาไม่ได้แจ้งเป็นหนังสือถึงเหตุผลที่ไม่อนุมัติ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่มีโอกาสได้พิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นใหม่ การแก้ไขงบประมาณจึงแก้ไขโดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือแก้ไขโดยปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโดยลำพัง

### 3. อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการอนุมัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตามมาตรา 87 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้นายอำเภอส่งร่างข้อบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งมติยืนยัน เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาภายในสิบห้าวัน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งไปยังนายอำเภอเพื่อลงชื่ออนุมัติ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น

ปัญหาคือการที่ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนตำบลจะไปถึงผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยากมาก เนื่องจากนายอำเภอไม่ส่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายคืนให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้พิจารณาทบทวนใหม่ การที่กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอส่งร่างข้อบัญญัตินั้น

ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งมติยืนยันเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาภายในสิบห้าวันนั้น ในทางปฏิบัติจึงเกิดขึ้นได้ค่อนข้างยาก เนื่องจากนายอำเภอไม่ส่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายคืนให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทบทวนใหม่ นายอำเภอจะใช้วิธีการเรียกนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลไปพบแล้วเจรจาให้องค์การบริหารส่วนตำบลตั้งงบประมาณให้อำเภอตามที่นายอำเภอต้องการ

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่มีโอกาสได้พิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นใหม่ เพื่อมีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม การที่กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอส่งร่างข้อบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งมติยืนยันเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาภายในสิบห้าวันนั้น เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีโอกาสได้พิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นใหม่ ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่มีโอกาสได้พิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเช่นเดียวกัน

ถ้าองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ตั้งงบประมาณให้อำเภอ ตามที่นายอำเภอต้องการ ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลก็ยังคงอยู่ที่อำเภอองค์การบริหารส่วนตำบลก็ไม่สามารถใช้จ่ายงบประมาณได้ เพราะถ้าขึ้นใช้จ่ายเงินงบประมาณตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็จะเรียกเงินคืน เนื่องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจตามระเบียบกฎหมายและมองว่าร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายยังไม่ได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจตามกฎหมาย

ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีความจำเป็นต้องตั้งงบประมาณสนับสนุนให้อำเภอและจังหวัดทุกครั้งไป ถ้านายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดร้องขอให้ตั้งงบประมาณให้เพื่อเป็นการแลกกับการที่นายอำเภออนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อข้อบัญญัติงบประมาณได้รับการอนุมัติแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลจึงจะสามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายได้

#### 4. อำนาจของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดตัดอำนาจการตัดสินใจของประชาชน

ในการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 87 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้นายอำเภอส่งร่างข้อบัญญัตินั้น ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งมติยืนยันเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาภายในสิบห้าวัน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งไปยังนายอำเภอเพื่อลงชื่ออนุมัติ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น

จะเห็นได้ว่าการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลท้ายที่สุดแล้วก็อยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นหรือไม่ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบก็ให้นายอำเภอลงชื่ออนุมัติ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น ก็ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นตัวแทนของรัฐบาลส่วนกลาง และส่วนกลางได้มอบอำนาจเฉพาะบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ของตนที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นตัวแทน รัฐบาลส่วนกลางก็จะมอบนโยบายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลในส่วนกลาง และต้องรายงานกิจการต่างๆ ให้รัฐบาลทราบอย่างสม่ำเสมอ ทั้งนี้ เพราะเจ้าหน้าที่เหล่านี้เป็นเพียงตัวแทนของรัฐบาลส่วนกลางที่ไปทำหน้าที่ในส่วนภูมิภาค (จังหวัดและอำเภอ) และจะต้องนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้นโยบายของรัฐบาลเกิดผลเป็นรูปธรรมด้วย

ในการพิจารณาใช้ดุลพินิจอนุมัติงบประมาณของนายอำเภอ นายอำเภอก็จะพิจารณาว่าการตั้งงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลสอดคล้องตามแนวนโยบายของรัฐบาลหรือไม่ เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย สอดคล้องตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยในการชักจูงแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือไม่ สอดคล้องตามแนวนโยบายตามยุทธศาสตร์ของจังหวัดหรือของอำเภอหรือไม่ ถ้าไม่สอดคล้อง นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะใช้ดุลพินิจไม่อนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล

ในการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล ก็จะมีหนังสือสั่งการของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย สั่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลตั้งงบประมาณรายจ่ายตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย สั่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลตั้งงบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐบาล โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอได้กำกับดูแลการตั้งงบประมาณ และชักจูงแนวทางปฏิบัติในการจัดทำ

งบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล จากหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย จะเห็นได้ว่าราชการส่วนกลางได้กำหนดแนวทางปฏิบัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการตามหนังสือสั่งการในทุกๆ เรื่องในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องถือปฏิบัติตามแนวทางของหนังสือสั่งการของราชการส่วนกลาง ทุกครั้งไปในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงทำให้เห็นว่าไม่สอดคล้องในเรื่องแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ หรือตามหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนกลางไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาเพียงแต่ขึ้นอยู่กับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือรัฐบาลมอบอำนาจในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิใช่เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง การปกครองประเทศจากส่วนกลางบางอย่างโอนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดจัดทำซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งพอสรุปลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจได้ ดังนี้

1) มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นมีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

2) มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด หรือบางส่วนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิดถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลย ก็ไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3) มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจปกครองนั้นต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเอง

4) มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแตกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุน (ถ้ามี) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่างๆ

5) มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง นอกจากจะมีงบประมาณแยก ออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อันเป็นพนักงาน ของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้ขึ้นในส่วนกระทรวง ทบวง ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้น นั่นเอง

ในการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี องค์การบริหารส่วนตำบลจะ ดำเนินการรวบรวมข้อมูลพื้นฐาน ศักยภาพ สภาพปัญหาปัจจุบัน ตลอดจนความต้องการจากทุก หมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อรวบรวมข้อมูลและสภาพปัญหาจากทุกหมู่บ้านแล้ว จะต้องสรุปเสนอนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อนำเข้าที่ประชุมของคณะผู้บริหาร เสร็จ แล้วดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาสามปีในช่วงเดือนมิถุนายน ก่อนการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ประจำปีในเดือนสิงหาคม ในการกำหนดค่าใช้จ่ายต่างๆในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี นั้น องค์การบริหารส่วนตำบลได้ดำเนินการจัดทำงบประมาณตามแผนพัฒนาสามปี ซึ่งแผนพัฒนา สามปีนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลได้สำรวจความต้องการจากประชาชนทุกหมู่บ้าน โดยผ่านเวที ประชาคม และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนา สามปี และจัดทำแผนการดำเนินงานประจำปีหลักจากการประกาศใช้ข้อบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีเสร็จเรียบร้อยแล้ว

การที่นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของ องค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากการจัดทำงบประมาณไม่สอดคล้องตามแนวนโยบายของ รัฐบาล ไม่สอดคล้องตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยในการชักจูงแนวทางการจัดทำ งบประมาณรายจ่ายประจำปี ไม่สอดคล้องตามแนวนโยบายตามยุทธศาสตร์ของจังหวัดหรือของ อำเภอ นั้นจะเห็นได้ว่าประชาชนไม่ได้รับการตอบสนองตามความต้องการของประชาชน เพราะ หลักของการกระจายอำนาจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นองค์กรนิติบุคคล มีความเป็น อิสระจากส่วนกลางในการปกครองตนเอง และการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ในการเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปดำเนินการบริหาร เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน จะต้อง นำโครงการที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาสามปีมาจัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือ ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เนื่องจากสภาพปัญหา ศักยภาพของแต่ละพื้นที่องค์การ บริหารส่วนตำบลไม่เหมือนกัน

การกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล ต้องดำเนินการตามแนวนโยบายของรัฐบาล นั้น จึงถือว่าการกระจายอำนาจจึงยังอยู่ในมือของรัฐบาลส่วนกลางโดยการแบ่งอำนาจให้กับผู้แทน ของตนกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล การอนุมัติงบประมาณ เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจของ



นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้าใช้ดุลพินิจอนุมัติงบประมาณที่กระทำเกินความจำเป็น ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลขาดความเป็นอิสระ และไม่สอดคล้องตามเจตจำนงของการกระจายอำนาจ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่ากรณีที่นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลพินิจไม่อนุมัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากการตั้งงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่สอดคล้องตามแนวนโยบายของรัฐบาล หรือไม่สอดคล้องตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยในการชักจูงแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่สอดคล้องตามแนวนโยบายตามยุทธศาสตร์ของจังหวัดหรือของอำเภอนั้น จึงไม่สอดคล้องตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 5. อำนาจของศาลปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 223 ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองไว้ว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ตามบทบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันได้แก่ คดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น การพิจารณาว่าเป็นคดีปกครองหรือไม่ โดยหลักจึงต้องพิจารณาว่า

ประการแรก คู่กรณี ว่าเป็นคดีพิพาทที่มีคู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เรียกว่า หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือไม่ เพราะถ้าเป็นคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันแล้ว โดยหลัก ไม่เป็นคดีปกครอง

ประการที่สอง คุณลักษณะของคดีพิพาท ว่าเป็นคดีพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง หรืออีกนัยหนึ่ง คือเป็นคดีพิพาทจากการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือไม่

ประการที่สาม เป็นคดีประเภทใดประเภทหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ทั่วไปของศาลปกครองหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ดังนี้

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบ หรือขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำ หรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ยังได้บัญญัติว่า ในการพิจารณาพิพากษาคดีศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งห้ามการกระทำทั้งหมด หรือบางส่วนในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามความเป็นธรรมแก่กรณี

(2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(3) สั่งให้ชดใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายมาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 งบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้จัดทำเป็นข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลและจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามระเบียบและวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้ว ให้เสนอนายอำเภอเพื่อขออนุมัติและให้นายอำเภอพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติดังกล่าว

ถ้านายอำเภอไม่อนุมัติต้องแจ้งเหตุผลและส่งคืนให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติฉบับใหม่ หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วนายอำเภอพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่านายอำเภออนุมัติร่างข้อบัญญัติดังกล่าว

ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้นายอำเภอส่งร่างนั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 15 วัน นับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งมติยืนยัน เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาภายใน 15 วัน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งไปยังนายอำเภอ เพื่อลงชื่ออนุมัติ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น

จะเห็นได้ว่าในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งมติยืนยัน จะทำให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไป องค์การ

บริหารส่วนตำบลจะต้องเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอีกครั้ง โดยต้องเริ่มต้นเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยไม่มีที่สิ้นสุด โดยไม่มีกฎหมายที่จะไปตรวจสอบถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อพิจารณาอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ทั่วไปของศาลปกครองไว้ ศาลปกครองจึงยังไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการไม่อนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ยังไม่ได้บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองไว้ให้เข้าไปตรวจสอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการพิจารณาไม่อนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนตำบล

ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบล จึงต้องจัดทำงบประมาณรายจ่าย ตามความต้องการของราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง โดยบุคลากรของส่วนกลางเข้ามากำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะที่เป็นการบังคับบัญชาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ใช่ลักษณะการกำกับดูแลดังเช่นที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ โดยรัฐจะต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้พึ่งตนเอง และการตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น ดังนั้น การกระจายอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางสู่ท้องถิ่น จึงยังไม่เกิดขึ้นดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติไว้

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบัน เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ประกอบด้วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยเริ่มมาตั้งแต่รัฐสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัฐกาลที่ 5 โดยการจัดเป็นรูปแบบสุขาภิบาล และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จึงได้จัดรูปแบบการปกครองเป็นเทศบาล ภายหลังได้จัดรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด รูปแบบพิเศษการปกครองกรุงเทพมหานคร และการปกครองเมืองพัทยา และล่าสุดได้จัดรูปแบบการปกครององค์การบริหารส่วนตำบล และมีการยกเลิกการปกครองรูปแบบสุขาภิบาล จึงทำให้รูปแบบการปกครองท้องถิ่น ในขณะนี้มีเพียง 5 รูปแบบ คือ 1. เทศบาล 2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด 3. องค์การบริหารส่วนตำบล 4. กรุงเทพมหานคร 5. เมืองพัทยา

การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบนี้ มีความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลางอย่างใกล้ชิด เพราะรัฐบาลกลางเป็นผู้ให้อำนาจ ให้เงินงบประมาณ และการบริหารด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารรายจ่ายให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลกลาง เพราะส่วนกลางเป็นผู้จัดสรรงบประมาณให้ท้องถิ่น ส่วนกลางจึงมีอำนาจกำหนดหรือสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการตามที่ส่วนกลางต้องการหรือให้ทำตามนโยบายของส่วนกลาง สำหรับรายได้ นอกจากจะได้อาจการจัดเก็บภายในท้องถิ่น การกู้ยืมเงินจากหน่วยงานอื่นยังจะได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลซึ่งจะเป็นไปตามกฎหมายอีกด้วย

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 87 ให้อำนาจนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นตัวแทนของรัฐบาลส่วนกลางที่ส่วนกลางมอบอำนาจเฉพาะบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ของตนที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นตัวแทน เพื่อไปปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องเชื่อฟังคำสั่งของ

รัฐบาลในส่วนกลางอยู่เสมอ และต้องรายงานกิจการต่างๆ ให้รัฐบาลทราบอย่างสม่ำเสมอ ทั้งนี้ เพราะเจ้าหน้าที่เหล่านี้เป็นเพียงตัวแทนของรัฐบาลที่ไปทำหน้าที่ในส่วนภูมิภาค (จังหวัดและอำเภอ) ดังนั้น นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้นโยบายของรัฐบาลเกิดผลเป็นรูปธรรมด้วยในการปฏิบัติงานตามนโยบายของอำเภอหรือนโยบายของจังหวัด หรือสนองนโยบายของรัฐบาล นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะของบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะกิจการบางอย่างรัฐบาลกลางไม่ได้จัดสรรงบประมาณให้แก่อำเภอและจังหวัด นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดก็ต้องของบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อปฏิบัติการกิจของอำเภอและจังหวัด และถ้าไม่ได้งบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอก็จะใช้ดุลพินิจไม่อนุมัติงบประมาณ

ในการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี องค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินการรวบรวมข้อมูลพื้นฐาน ศักยภาพ สภาพปัญหาปัจจุบัน ตลอดจนความต้องการจากทุกหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อรวบรวมข้อมูลและสภาพปัญหาจากทุกหมู่บ้านแล้ว และนำเข้าไปประชุมของคณะผู้บริหาร เสร็จแล้วดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาสามปีในช่วงเดือนมิถุนายน ก่อนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีในเดือนสิงหาคม ในการกำหนดค่าใช้จ่ายต่างๆ ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลได้ดำเนินการจัดทำงบประมาณตามแผนพัฒนาสามปี ซึ่งแผนพัฒนาสามปีนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลได้สำรวจความต้องการจากประชาชนทุกหมู่บ้าน โดยผ่านเวทีประชาคม และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาสามปี

ในการพิจารณาใช้ดุลพินิจอนุมัติงบประมาณของนายอำเภอ นายอำเภอก็จะพิจารณาว่าการตั้งงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลสอดคล้องตามแนวนโยบายของรัฐบาลหรือไม่ เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย สอดคล้องตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยในการชักจูงแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือไม่ สอดคล้องตามแนวนโยบายตามยุทธศาสตร์ของจังหวัดหรือของอำเภอหรือไม่ ถ้าไม่สอดคล้อง นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะใช้ดุลพินิจไม่อนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากข้อสรุปที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าไม่สอดคล้องในเรื่องแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ หรือตามหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งเป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควรไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชา เพียงแต่ขึ้นอยู่กับราชการบริหารส่วนกลางเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ราชการบริหาร

ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่น หรือองค์กรอันมิใช่เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง

ดังนั้น ในการพิจารณาใช้ดุลพินิจอนุมัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะพิจารณาว่าการตั้งงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลสอดคล้องตามแนวนโยบายของรัฐบาลหรือไม่ สอดคล้องตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยในการชักจูงแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ และสอดคล้องตามแนวนโยบายตามยุทธศาสตร์ของจังหวัดหรือของอำเภอหรือไม่ ถ้าไม่สอดคล้องนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะใช้ดุลพินิจไม่อนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงเห็นได้ว่าการใช้อำนาจของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดในการอนุมัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่สอดคล้องตามหลักการกระจายอำนาจ

## 2. ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ปัญหาการกำกับดูแลการจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะบางประการ เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในเรื่องที่ได้ทำการศึกษา มา ดังนี้

2.1 ควรแก้ไขมาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติดังกล่าวแล้ว ให้เสนอนายอำเภอเพื่อขออนุมัติ นายอำเภอต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน หากไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน ย่อมถือว่านายอำเภออนุมัติร่างข้อบัญญัติดังกล่าว

ควรแก้กฎหมายในกรณีที่นายอำเภอพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายใน 15 วัน ถือว่านายอำเภออนุมัติ และถ้าเลย 15 วัน นายอำเภอไม่ส่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายคืนมาให้ องค์การบริหารส่วนตำบล ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนใหม่ให้แล้วเสร็จใน 30 วัน นับแต่วันพ้น 15 วัน โดยหากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยืนยันตามร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกที่มีอยู่ ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้แก่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อลงนามมีผลบังคับใช้ และให้แจ้งให้นายอำเภอทราบ แต่ถ้าหากสภายืนยันด้วยเสียงไม่ถึง 2 ใน 3 หรือพิจารณาไม่แล้วเสร็จใน 30 วัน ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไป

2.2 ควรแก้ไขมาตรา 87 วรรค 5 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติยื่นขึ้นตามร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้นายอำเภอส่งร่างนั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 15 วัน นับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งมติยื่นขึ้น เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาภายใน 15 วัน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งไปยังนายอำเภอ เพื่อลงชื่ออนุมัติ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

ควรแก้กฎหมายระบุถึงเหตุผลในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องบอกถึงเหตุผลที่ไม่อนุมัติด้วยทุกครั้ง

2.3 ควรแก้ไขมาตรา 87 วรรค 5 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติยื่นขึ้นตามร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้นายอำเภอส่งร่างนั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 15 วัน นับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งมติยื่นขึ้น เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาภายใน 15 วัน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น ให้

ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งไปยังนายอำเภอ เพื่อลงชื่ออนุมัติ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น

ควรแก้กฎหมายให้ศาลปกครองได้เข้าไปตรวจสอบในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ไปให้นายอำเภอ เพื่อส่งให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยื่นขึ้นตามร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกที่มีอยู่ ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลส่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ไปให้ศาลปกครองได้พิจารณา ว่าศาลปกครองจะเห็นด้วยกับผู้ว่าราชการจังหวัดหรือเห็นชอบด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีคนกลาง คือศาลปกครองเป็นผู้พิจารณา ซึ่งตามมาตรา 9 (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี



ปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

ดังนั้น เมื่อแก้ไขพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลส่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย ไปให้ศาลปกครองพิจารณา ศาลปกครองก็จะมีอำนาจพิจารณา ตามมาตรา 9 (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ที่บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีไว้อยู่แล้ว

2.4 ควรกำหนดหลักเกณฑ์ ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ออกตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 282 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำ เท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

ขณะนี้ยังไม่มีข้อกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังไม่มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติ จึงทำให้ราชการส่วนกลางออกหนังสือสั่งการมากำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามความต้องการของราชการส่วนกลาง ในลักษณะการบังคับบัญชาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐบาลกลางหรือผู้แทนของรัฐบาลกลาง ควรที่ให้คนในท้องถิ่นปกครองตนเอง สามารถเลือกสิ่งที่เหมาะสมต่อท้องถิ่นของตนเองได้ รวมถึงสามารถให้การวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยคนในท้องถิ่นเองตามที่กฎหมายกำหนดกรอบไว้ให้ เมื่อใดก็ตามหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตัดสินใจกระทำการใดๆ ลงไปโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว แม้การนั้นจะไม่สอดคล้องตามแนวนโยบายของรัฐบาลกลาง รัฐบาลกลางหรือผู้แทนของรัฐบาลกลางไม่ควรเข้าไปแทรกแซง แต่ถ้าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัดสินใจทำการใดๆ ลงไปขัดหรือแย้งต่อกฎหมายอันจะก่อให้เกิดความเสียหาย รัฐบาลกลางหรือตัวแทนของรัฐบาลกลางต้องเข้าไปแทรกแซงเพื่อป้องกันความเสียหาย ดังกล่าว รัฐบาลกลางควรให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ และเสริมสร้างแนวทางการเข้มแข็งแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรทำเป็นกระบวนการยุทธศาสตร์ ทบทวนการกำกับดูแลจากส่วนกลางควรกระทำเพื่อเป็นการส่งเสริมความเข้มแข็งแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยืนยันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นอิสระ แต่อยู่ภายใต้

กรอบธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมของประชาชน และการตรวจสอบ เพราะองค์ประกอบส่วน  
ท้องถิ่น เป็นกลไกที่สำคัญที่สุด และถูกคาดหวัง และถูกเรียกร้องให้มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริม  
การพัฒนาจากรากฐาน ภารกิจสำคัญได้แก่ การให้บริการฟื้นฟูความเป็นอยู่ของประชาชนในทุกเขต  
ปกครองทั่วประเทศ การปกป้องทรัพยากร รวมทั้งการส่งเสริมการมีส่วนร่วมและการพัฒนา  
ประชาธิปไตยจากราก





**บรรณานุกรม**

## บรรณานุกรม

- โกวิท พวงงาม.(2552).การปกครองท้องถิ่นไทย. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพมหานคร:วิญญูชน.  
กรมการปกครอง.(2539). คู่มือพนักงานส่วนตำบล.กรุงเทพมหานคร: กระทรวงมหาดไทย  
อุทัย หงส์ศิริ.(2555).ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง.(พิมพ์ครั้งที่ 4).  
กรุงเทพมหานคร:สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.  
นันทวัฒน์ บรมานันท์.(2552).กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน  
สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2549). กฎหมายการปกครองท้องถิ่น(พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร:  
คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา  
สาโรช คัชมาตย์, สุริยะ ประสาทบัณฑิต. (2541). เอกสารชุดฝึกอบรมหลักสูตรการบริหารงาน  
องค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับพนักงานส่วนตำบล/โครงการความร่วมมือระหว่าง  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชกับกรมการปกครอง. นนทบุรี: ฝ่ายพัฒนาสื่อและ  
เทคโนโลยีการฝึกอบรม สำนักการศึกษาต่อเนื่อง มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช  
สุริรัตน์ ประจันปัจจนิก. (2554). แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายปกครองชั้นสูง การปกครอง ท้อง  
ถิ่น.นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.  
อนันต์ ขาวจัตุรัส.(2552). อำนาจนายอำเภอในการอนุมัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วน  
ตำบลและความสอดคล้องต่อหลักการกระจายอำนาจ.กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัย  
รามคำแหง

## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล	นายอนันต์ ขาวจัตุรัส
วัน เดือน ปี เกิด	19 มกราคม 2515
สถานที่เกิด	อำเภอจัตุรัส จังหวัดชัยภูมิ
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 2538 นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2552
สถานที่ทำงาน	เทศบาลตำบลส้มป่อย อำเภอราษีไศล จังหวัดศรีสะเกษ
ตำแหน่ง	ปลัดเทศบาลตำบล (นักบริหารงานเทศบาล ระดับ 8)

