



ปัญหาการใช้อำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(1) ปัญหาโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามกฎหมายจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่ง¹ ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้มีบทบัญญัติวางหลักการเรื่อง การปกครองท้องถิ่นอยู่ในหมวดที่ 9 มาตรา 196 197 198 และมาตรา 199 ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 196 การจัดการปกครองท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การควบคุมกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

มาตรา 197 การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นให้มีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือมีรูปแบบอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 198 สมาชิกสภาท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลักการแต่งตั้งสมาชิกจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่ทำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและต้องมีจำนวนน้อยกว่าสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

มาตรา 199 คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลักการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะทำได้เฉพาะในกรณีที่ทำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

¹พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 70.

สำหรับโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหารนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ภายใต้อำนาจของมาตรา 29 ภายใต้อำนาจของมาตรา 45 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ปฏิบัติการตามมติของสภาจังหวัด

มาตรา 30 ให้จังหวัดมีข้าราชการส่วนจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารองจากผู้ว่าราชการจังหวัด

มาตรา 30 ให้จังหวัดมีข้าราชการส่วนจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารองจากผู้ว่าราชการจังหวัด

ให้นายอำเภอตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด และมีหน้าที่ในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอ...

มาตรา 30 จัตวา เพื่อประโยชน์แก่กิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กระทรวงมหาดไทยจะแต่งตั้งข้าราชการไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดใดเป็นการชั่วคราวได้ โดยไม่ขาดจากความเป็นข้าราชการและคงได้รับเงินเดือนทางสังกัดเดิม ถ้าแต่งตั้งข้าราชการสังกัดกระทรวงอื่น ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับกระทรวงเจ้าสังกัดก่อนแต่งตั้ง ในกรณีเช่นนี้ให้ข้าราชการผู้ได้รับแต่งตั้งมีฐานะเสมือนข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งตนมาดำรงตำแหน่งนั้นทุกประการ

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว โครงสร้างฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการที่มาจากการแต่งตั้งสังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทย นอกจากนั้นตำแหน่งสำคัญ ๆ ในฝ่ายบริหาร คือ ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดและหัวหน้าส่วนอำเภอก็มาจากปลัดจังหวัดและนายอำเภอซึ่งเป็นข้าราชการที่มาจากการแต่งตั้ง เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัด

จากโครงสร้างของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าว เมื่อนำไปพิจารณาประกอบกับหลักการปกครองท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 199 ที่กำหนดให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก ดังนั้น การที่กฎหมายกำหนดให้ตำแหน่งผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการแต่งตั้งเป็นหลักดังกล่าวจึงเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง แม้ว่าในส่วนท้ายของมาตรา 199 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 จะบัญญัติว่า "...การแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะกระทำได้เฉพาะใน

กรณีที่ว่า "เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย" ความจำเป็นดังกล่าวควรมีลักษณะเป็นการชั่วคราว มิใช่เป็นการถาวร เช่น การแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวจากบุคคลภายนอกหรือข้าราชการบางตำแหน่งในท้องถิ่นนั้นเข้ามาบริหารกิจการของเทศบาลเป็นการชั่วคราว เพื่อรอให้สภาเทศบาลได้พิจารณาเลือกตั้งคณะเทศมนตรีชุดถาวรเข้ามารับผิดชอบบริหารกิจการเทศบาลต่อไป² กรณีดังกล่าวถือได้ว่าเป็นสิ่งจำเป็นและชอบด้วยหลักการไม่เป็นการขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมาจากการแต่งตั้งเข้ามารับผิดชอบบริหารกิจการของท้องถิ่นเป็นการถาวรจึงเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและเจตนารมณ์ของการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น

นอกจากปัญหาโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องดำรงตำแหน่ง 2 ตำแหน่งในเวลาเดียวกัน ตำแหน่งหนึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินโดยมีฐานะเป็นผู้ว่าอำนาจกำกับดูแลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย ซึ่งอำนาจกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดในลักษณะนี้มีหลายประการ เช่น อำนาจในการอนุมัติข้อบัญญัติจังหวัดที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาจังหวัดมาแล้ว อำนาจในการสั่งเพิกถอนซึ่งมิใช่ข้อบัญญัติจังหวัดเมื่อเห็นว่ามีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐหรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับทางราชการ หรือนอกเหนือจากกิจการส่วนจังหวัด อำนาจในการที่จะเรียกเอกสาร บุคคล มาตรวจสอบสอบถามได้ เป็นต้น ส่วนอีกตำแหน่งหนึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งเป็นประมุขฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีฐานะเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ในฐานะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผนที่เกี่ยวข้อง รวมถึงตลอดถึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัดตามหลักการทั่วไปที่ฝ่ายบริหารพึงมีหน้าที่ต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

จากตำแหน่งหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดทั้ง 2 ตำแหน่งนั้น ทำให้มีสถานภาพและบทบาทที่ขัดแย้งกันได้ง่าย เพราะเป็นทั้งผู้ที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเป็นผู้ที่มีหน้าที่กำกับดูแลองค์การกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้น ปัญหาความขัดแย้งของตำแหน่งผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ดำเนินไปตามโครงสร้างดังกล่าว จึงเป็นเรื่องที่จำเป็นและมีความเหมาะสมเป็นอย่างยิ่งที่จะได้มีการพิจารณาด้วยเหตุผลและหลักวิชาการว่า การ

²พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 45.

ปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรมีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างให้มี ความเหมาะสมเพราะหน่วยงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ควรมีอำนาจในการตัดสินใจ ปกครองตนเองได้มากขึ้น เพราะเป็นหน่วยงานที่กว้างใหญ่และมีหน้าที่รับผิดชอบสูง³ ซึ่งโดย หลักการแล้ว ฝ่ายบริหารหรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อที่จะได้ปฏิบัติงานในกิจการของท้องถิ่นได้เต็มที่ โดยผู้ว่าราชการ จังหวัดซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นตัวแทนของรัฐควรมีหน้าที่กำกับดูแลภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแต่ ประการเดียว อันจะทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้พัฒนาการตามรูปแบบของการปกครอง ท้องถิ่นได้ตามวิถิต่างที่ถูกต้อง

จากโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ไม่เหมาะสมดังกล่าว จึงเกิดมีแนว ความคิดที่จะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด โดยสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้เสนอให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรียกว่า "นายก องค์การบริหารส่วนจังหวัด" โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งในฐานะตัวแทนของ รัฐบาลมีหน้าที่เพียงกำกับดูแลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย เท่านั้น ทั้งนี้เพราะมีความเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งในฐานะตัวแทนของ รัฐบาลและฐานะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดเช่นเดิมนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถ บริหารราชการท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เพราะ ต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐด้วย จึงสมควรที่จะให้มีการจัดระเบียบองค์การบริหารส่วนจังหวัด เสียใหม่เพื่อให้อิสระคล่องกับการปกครองในระดับประชาธิปไตยตามหลักการปกครองตนเองของ ท้องถิ่นและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

การเสนอกฎหมายที่แก้ไขโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวได้เคยมี การเสนอและผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่ยังมีได้ทันประกาศใช้ก็เกิดการยึด อำนาจกระทำรัฐประหารเสียก่อนเมื่อปี พ.ศ. 2519 ต่อมาเมื่อมีการเลือกตั้งและมีสภาผู้แทนราษฎร ก็ได้มีแนวความคิดที่จะแก้ไขโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเช่นเดิมอีกครั้งหนึ่ง โดย พรรคการเมืองหลายพรรคด้วยกัน เช่น พรรคสหประชาธิปไตย (ปัจจุบันได้ยุบพรรคไปแล้ว) เคย

³Daniel Wit, A Comparative Survey of Local Government and Administration, (Bangkok Aurusapha Press, 1967), pp.96.

เสนอไว้เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2529 พรรคประชากรไทยเคยเสนอไว้เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2529 พรรคประชาธิปไตยเคยเสนอไว้เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2530 ซึ่งโดยหลักการและเนื้อหาของกฎหมายที่แต่ละพรรคเสนอมานั้นก็มีเนื้อหาและหลักการที่ใกล้เคียงกันคือ เสนอให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อที่จะได้มีโครงสร้างเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริง ทำให้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดจำกัดอยู่ในขอบเขตที่เป็นเพียงตัวแทนของรัฐบาลซึ่งมีอำนาจกำกับดูแลเท่านั้น หลักการสำคัญอีกประการหนึ่งของร่างกฎหมายแก้ไขขององค์การบริหารส่วนจังหวัดคือการกำหนดให้มีศาลปกครอง เป็นผู้วินิจฉัยปัญหา เกี่ยวกับสมาชิกภาพของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาจังหวัด แต่ในปัจจุบันประเทศไทยก็ยังไม่ได้จัดตั้งศาลปกครอง เพื่อที่จะได้ทำหน้าที่วินิจฉัยปัญหาดังกล่าว ส่วนในเรื่องอื่น ๆ จะเป็นการวางกลไกการบริหารงานของท้องถิ่นทำนองเดียวกับการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นทั่วไป เช่น กำหนดให้ประธานสภาจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาจังหวัด เป็นต้น (รายละเอียดดูจากร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ซึ่งเสนอโดยพรรคประชาธิปไตยปรากฏอยู่ในภาคผนวก ก.)

ตามโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เสนอแก้ไขมาดังกล่าว ผู้เขียนมีความเห็นว่ามีความเหมาะสมตามหลักการปกครองท้องถิ่น ทั้งในด้านหลักการที่กำหนดให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะได้อยู่ในรูปแบบที่เหมาะสม โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้อำนาจที่กำกับดูแลการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพียงแต่ประการเดียวเท่านั้น ซึ่งจะช่วยให้กิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้การบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นต้องมีรายได้เพียงพอที่จะนำมาจัดทําบริการสาธารณะได้และประชาชนจะต้องมีความรู้ความเข้าใจและความสามารถเพียงพอที่จะปกครองตนเองได้โดยไม่เกิดความเสียหายแก่ประชาชนโดยรวม ดังนั้น การที่จะนำโครงสร้างดังกล่าวมาใช้ก็จะต้องดำเนินการได้ในทุกจังหวัดลงจัดทำได้ เฉพาะในจังหวัดที่ประชาชนมีความพร้อมดังกล่าวและที่สำคัญต้องมีรายได้เพียงพอโดยคำนึงถึงอัตราส่วนของประชากรด้วย เพราะถ้าพิจารณาเฉพาะตัวเลขจากรายได้เท่านั้น ย่อมไม่เป็นการเพียงพอเพราะว่าจังหวัดที่มีพื้นที่มากกว่าย่อมมีรายได้มากกว่าจังหวัดที่มีพื้นที่เล็ก ๆ เป็นธรรมดา (รายละเอียดรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งนั้น ดูจากผนวก ข.) ส่วนในจังหวัดที่พิจารณาแล้วว่าไม่มีความพร้อมดังกล่าวก็ไม่สมควรที่จะจัดให้มีการปกครองในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ควรจะยุบรูปแบบ

ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยในพื้นที่ซึ่งจัดการปกครอง ท้องถิ่นเป็นรูปเทศบาลและสุขาภิบาล ก็ให้ยังคงไว้ ส่วนในพื้นที่ส่วนที่เหลือนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลซึ่งส่วนมากมักเป็นพื้นที่เกษตรกรรม รัฐควรจะได้จัดการปกครองในรูปแบบของส่วนภูมิภาค ทั้งนี้เพื่อที่จะได้ระดมทรัพยากรเคลื่อนย้ายมาจาก พื้นที่ส่วนอื่นมาพัฒนาในจังหวัดดังกล่าวจะเกิดผลสำเร็จได้ดีกว่าที่จะปล่อยให้จัดการปกครองท้องถิ่น อย่างล้มลุกคลุกคลาน โดยที่ไม่มีมีความพร้อมในด้านต่าง ๆ

(2) ปัญหาด้านการคลัง

การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นเป็นวิธีการที่สำคัญที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของชุมชนของตนเอง ซึ่งนับว่าเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ในการพิจารณาว่ารัฐบาลกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นมากน้อยเพียงใดนั้น นอกจากจะต้องพิจารณาถึงการกระจายอำนาจการปกครองแล้ว จำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงขอบเขตของการกระจายอำนาจทางการคลังควบคู่กันไปด้วย ทั้งนี้ เพราะเหตุผลที่สำคัญคือ อำนาจทางการคลังที่ท้องถิ่นแต่ละรูปแบบได้รับจะเป็นเครื่องชี้บอกว่าท้องถิ่นนั้นจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้มากน้อยเพียงใด ลัพธ์การกระจายอำนาจการปกครองแต่เพียงอย่างเดียว โดยปราศจากอำนาจทางการคลังที่เพียงพอ ท้องถิ่นจะไม่สามารถทำอะไรได้มากนัก คือมีอำนาจแต่ไม่มีเงินที่จะจัดสรรบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อประชาชนในท้องถิ่นของตนได้ตามที่ต้องการ ทั้งนี้ เพราะเงินถือว่าเป็นหัวใจของการจัดให้บริการสาธารณะ หากปราศจากเงินแล้วท้องถิ่นจะไม่สามารถทำกิจการอย่างใดได้เลย⁴

สำหรับประเทศไทย แม้ว่าจะมีองค์กรปกครองท้องถิ่นถึง 5 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรัฐบาลมักเน้นนโยบายการกระจายอำนาจท้องถิ่นเสมอมาก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงอำนาจทางการคลังที่องค์กรปกครองท้องถิ่นได้รับจากรัฐบาลแล้ว จะเห็นว่าโครงสร้างรายรับของท้องถิ่นไม่มีการเปลี่ยนแปลงเท่าที่ควร ในอดีตเป็นอย่างไรปัจจุบันก็ยังคงเป็นเช่นนั้นกล่าวคือในทางปฏิบัติ ก็อบจะไม่มีการกระจายอำนาจทาง

⁴Richard D.Bingham, State and Local Government in an Urban Society, (New York : Random House, 1986), pp.307.

การคลังให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นจากอดีตเลย⁵

กรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กฎหมายกำหนดไว้มีรายได้ คือมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2499 บัญญัติว่า

"ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย จังหวัดอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

- (1) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (3) รายได้จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด
- (4) รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ของจังหวัด
- (5) พันธบัตรหรือเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (6) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม นิติบุคคล หรือองค์การต่าง ๆ ทั้งนี้

จังหวัดต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี

- (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- (8) เงินที่มีผู้อุทิศให้เพื่อเป็นการกุศลสาธารณประโยชน์
- (9) เงินรายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ และผลประโยชน์ซึ่งเป็นรายได้เทศบาล ตามกฎหมายว่าด้วยรายได้เทศบาล จะตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนหรือปันให้จังหวัดหรือให้จังหวัดจัดเก็บ หรือจัดเก็บเพิ่มขึ้นเฉพาะท้องถิ่นนอกเขตเทศบาลและเขตสุขาภิบาล เพื่อกิจการส่วนจังหวัดด้วยก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าในพระราชกฤษฎีกามีบัญญัติไว้ว่าให้มีความในกฎหมายว่าด้วยรายได้เทศบาลมาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้จังหวัดมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาล กับให้ข้อบัญญัติจังหวัดใช้บังคับเช่นเดียวกับเทศบัญญัติ"

แม้ว่า กฎหมายจะกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้จากเงินประเภทใดบ้าง แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายซึ่งรัฐจะเป็นผู้กำหนดทั้งด้านอัตราภาษี อำนาจในการจัดเก็บ ซึ่งก็มีผลกระทบต่อความเป็นอิสระทางการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดว่าจะมีอิสระ

⁵พนัส สิมะเสถียร, "การคลังส่วนท้องถิ่นและการยอมรับจากส่วนกลาง" ธรรมศาสตร์ 50 ปี. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 688.

จากการหารายได้เป็นของท้องถิ่นเพื่อนำมาจัดทําบริการสาธารณะในท้องถิ่นเองได้มากน้อยเพียงใด โดยมีข้อมูลรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปี พ.ศ.2531 - 2534 เป็นข้อมูลในการพิจารณาดังนี้

ตารางที่ 2 แสดงข้อมูลรายได้รวมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมด (ปี พ.ศ.2531-2534)

(หน่วย : บาท)

ปี พ.ศ.	รายได้ที่รัฐจัดเก็บ และจัดสรรให้	รายได้ที่องค์กร จัดเก็บ	เงินอุดหนุนของรัฐ	รายได้อื่น ๆ	รวม
2531	1,693,357,944	134,375,500	564,770,174	177,755,902	2,570,259,520
2532	2,128,954,204	144,463,111	747,343,281	229,115,279	3,249,876,875
2533	2,560,399,335	197,303,938	843,618,705	273,529,627	3,874,851,645
2534	3,186,794,266	168,918,574	697,610,908	344,217,592	4,397,541,412

(ที่มา : กองราชการส่วนจังหวัดและตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย)

จากตารางรายละเอียดของรายได้แต่ละประเภทมีที่มา คือ

- (1) รายได้ที่รัฐจัดเก็บและจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยภาษีการค้า ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามติ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา และค่าปรับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก
- (2) รายได้ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บเองประกอบด้วยภาษีบำรุงท้องที่ 20% ภาษีป้าย ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาตต่าง ๆ
- (3) เงินอุดหนุนจากรัฐ ประกอบด้วย เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนโครงการทางหลวงท้องถิ่น เงินอุดหนุนโครงการแหล่งน้ำขนาดเล็ก
- (4) รายได้อื่น ๆ ประกอบด้วย รายได้จากทรัพย์สิน การพาณิชย์ การสาธารณูปโภคและรายได้เบ็ดเตล็ด เช่น ค่าเช่าทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กิจการ

ตลาดสด อาคารพาณิชย์ ท่าเทียบเรือ โรงแรม การประปา ค่าขายเศษของฯ

เมื่อพิจารณาจากรายงแสดงข้อมูลรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวข้างต้น จะพบว่ารายได้ที่รัฐจัดเก็บและจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นมีจำนวนมากกว่ารายได้ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บเอง เช่น ในปี พ.ศ. 2531 มีจำนวนมากวกกว่ากันประมาณ 13 เท่า ปี พ.ศ. 2534 มีจำนวนมากวกกว่ากันประมาณ 19 เท่า เป็นต้น แสดงให้เห็นว่าอำนาจการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นมีประสิทธิภาพและมีสัดส่วนน้อยกว่ารายได้ที่รัฐจัดเก็บและจัดสรรมาให้อยู่ในสัดส่วนที่ต่างกันมาก ทั้งนี้เพราะปัญหาด้านบุคลากรและระเบียบหลักเกณฑ์ที่ซ้ำกันการจัดเก็บรายได้ นอกจากนี้รายได้ที่เก็บได้นั้นแต่ละปีมีอัตราเพิ่มน้อยมากสาเหตุมาจากไม่ได้มีเครื่องมือหรือมาตรการที่จะติดตามจัดเก็บรายได้ให้ครบถ้วนถูกต้อง อีกทั้งเจ้าพนักงานที่รับผิดชอบในการจัดเก็บรายได้อาจขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับภาษีอากร และค่าธรรมเนียมแต่ละประเภท ทำให้การปฏิบัติจัดเก็บรายได้มีลักษณะกระทำตามความเคยชินที่ปฏิบัติกันมา

สำหรับรายได้ที่รัฐจัดเก็บและจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามโครงสร้างภาษีอากร เมื่อรัฐจัดเก็บให้ท้องถิ่นแล้วก็จะหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บบางส่วนตามอัตราที่กฎหมายกำหนด ส่วนที่เหลือจะนำส่งเข้าบัญชีเงินฝากของกระทรวงมหาดไทยของแต่ละประเภทภาษีผ่านกรมบัญชีกลาง และกระทรวงมหาดไทยจะพาหน้าจัดสรรรายได้แต่ละประเภทตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายของภาษีแต่ละประเภทกำหนดไว้ เช่น ภาษีการค้ามีหลักเกณฑ์ให้จัดสรรตามสัดส่วนรายได้ ภาษีการค้าเมื่อปี 2503 ที่แต่ละท้องถิ่นเคยได้รับ เป็นต้น ซึ่งหลักเกณฑ์จัดสรรตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ นั้นได้เข้ามาเป็นเวลานานมาก ทำให้หลักเกณฑ์ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมกับท้องถิ่น⁶ นับว่าเป็นปัญหาต่อความมีอิสระทางการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยประการหนึ่ง

จากข้อมูลยอดเงินอุดหนุนที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับจากรัฐในแต่ละปีก็มีจำนวนมาก ซึ่งหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนจะถูกควบคุมการใช้จ่ายเงินทั้งโดยกระทรวงมหาดไทยและโดยสำนักงบประมาณ และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ นั้นเป็นหลักเกณฑ์ที่ไมเอื้ออำนวยที่จะกระตุ้นให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดช่วยตัวเองด้านการคลัง เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องยินยอมปฏิบัติตามนโยบายและเงื่อนไขที่รัฐกำหนดดังกล่าว

⁶พนัส สิมะเสถียร, "การคลังส่วนท้องถิ่นและการยอมรับจากส่วนกลาง", หน้า 693.

ปัญหาด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พอจะสรุปได้ดังนี้ คือ

(1) แหล่งรายได้ท้องถิ่นส่วนใหญ่ออกกฎหมายอากรและค่าธรรมเนียมท้องถิ่น มีผลบังคับใช้มาเป็นเวลานาน โดยไม่ได้มีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลง เช่น พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 ซึ่งใช้มาเป็นเวลานานแล้ว เป็นต้น ทำให้ฐานภาษี อัตราภาษี ข้อยกเว้น การลดหย่อน เบี้ยปรับและโทษต่าง ๆ ตลอดจนวิธีการเสียภาษีและหน้าที่ของพนักงานผู้จัดเก็บภาษีมีความล้าสมัยไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม ทำให้มีปัญหามานการปฏิบัติจัดเก็บและเก็บรายได้น้อย ไม่ได้สัดส่วนกับหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบตามกฎหมายอยู่

(2) ต้องพึ่งงบประมาณจากส่วนกลางในรูปของเงินอุดหนุนต่าง ๆ ทำให้ส่วนกลางมีอำนาจกำหนดนโยบาย แทนที่จะเป็นความคิดริเริ่มขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเอง

(3) จากข้อจำกัดด้านรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีผลงานที่เด่นชัด ประชาชนจึงขาดศรัทธา และไม่ให้ความร่วมมือในด้านการเสียภาษีและด้านอื่น ๆ

(4) การปรับปรุงแก้ไขอัตราภาษี หรือค่าธรรมเนียม หรือการริเริ่มเก็บภาษีชนิดใหม่เป็นไปอย่างช้า และกระบวนการจัดเก็บภาษียังรู้ว่ไหลบกพร่อง ขาดเจ้าหน้าที่และอุปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพ

(5) รายได้ที่สำคัญคือภาษีอากร แต่ภาษีอากรก็เป็นรายได้ที่สำคัญทั้งของรัฐและท้องถิ่น ภาษีที่เก็บได้นานุมิภาคจะต้องส่งเข้าส่วนกลางก่อนแล้วจึงย้อนส่งกลับมาให้ท้องถิ่น ทั้ง ๆ ที่มีการกำหนดอัตราส่วนไว้อย่างแน่นอนแล้ว ส่วนที่ท้องถิ่นจะได้รับมีอัตราเท่าใด การปฏิบัติดังกล่าวทำให้เกิดความล่าช้าตามลักษณะของระบบราชการ

ในปัญหาด้านการคลังกล่าวได้ว่า งบประมาณที่สถานภาพทางการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถที่จะเลี้ยงตัวเองได้เพียงพอและต้องพึ่งพาจากรัฐ งบประมาณรัฐก็ต้องไปช้อนมาจากกับดูละที่ ชั่งมวงดอยู่ต่อไป การที่จะให้รัฐหรือองค์กรปกครองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กันอย่างเหมาะสมในการไปช้อนมาจากกับดูละนั้นจำเป็นต้องพัฒนาสถานภาพทางการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่นโดยการแก้ไขกฎหมายให้มีการกระจายอำนาจทางการคลังอย่างแท้จริง

(3) ปัญหาด้านระเบียบข้อบังคับที่ควบคุมการปฏิบัติ

ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็เพื่อส่งเสริมให้มีการปกครองตนเองของท้องถิ่น แต่จากระเบียบ ข้อบังคับ ซึ่งถูกกำหนดโดยกระทรวงมหาดไทยมาเพื่อใช้บังคับในการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนมากหลายฉบับด้วยกันมีเนื้อหาเป็นการทำลายหลักการปกครองตนเอง เพราะได้กำหนดให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนกลางเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในเรื่องที่เป็นกิจการของท้องถิ่นยังผลให้การดำเนินการของท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เจตนาที่แท้จริงของประชาชน ทั้งที่โดยหลักการแล้วระเบียบ ข้อบังคับที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัตินั้นจัดว่าเป็นกฎหมายลำดับรองซึ่งควรกำหนดแต่เพียงรายละเอียดวิธีการทางปฏิบัติ ไม่ควรที่จะกำหนดเพิ่มเติมอำนาจของเจ้าหน้าที่ในส่วนกลางให้มีอำนาจโดยอาศัยระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เพราะจะเป็นการเพิ่มอำนาจกำกับดูแลของรัฐที่มีอำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้

ในกรณีของกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดนอกจากโครงสร้างของฝ่ายบริหารเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาจากการแต่งตั้งแล้ว ในส่วนของการดำเนินการของท้องถิ่นรายละเอียดของการปฏิบัติงาน ระเบียบ ข้อบังคับ ซึ่งถูกกำหนดขึ้นมาโดยกระทรวงมหาดไทยยังได้ส่งอำนาจในการพิจารณาอนุมัติในเรื่องต่าง ๆ ไว้ให้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดอันเป็นการย้ำให้เห็นว่าความเป็นอิสระที่จะดำเนินการของท้องถิ่นเองนั้นมีอยู่น้อยมาก เพราะเท่ากับเป็นการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาใช้อำนาจกำกับดูแลได้เกินขอบเขตของกฎหมาย ซึ่งถ้าพิจารณาตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นที่แท้จริงแล้ว อำนาจในการออกระเบียบ ข้อบังคับ อันเป็นวิธีการดำเนินการงานนั้น ควรจะเป็นอำนาจของท้องถิ่นเองที่จะตราระเบียบ ข้อบังคับขึ้นใช้ภายในองค์กรของตนเอง รัฐจะมีอำนาจก็เพียงแต่กำกับดูแลมิให้เกินขอบเขตของกฎหมายเท่านั้น

จากระเบียบ ข้อบังคับที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดยึดถือปฏิบัติโดยแท้ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่ได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นผู้ใช้อำนาจอนุมัติในเรื่องที่ควรจะให้ท้องถิ่นดำเนินการได้เองนั้น มีอยู่หลายฉบับ เช่น

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2531 มีข้อกำหนดที่แสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจกำกับดูแลเกินขอบเขต เช่น

ข้อ 15 ๑ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการจัดหาประโยชน์ขึ้น
 คณะหนึ่ง ประกอบด้วย ปลัดจังหวัด เป็นประธานกรรมการ หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด
 จำนวนสองคน เป็นกรรมการ และข้าราชการส่วนท้องถิ่นของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่
 เกี่ยวข้องตั้งแต่ระดับ 4 หรือเทียบเท่าขึ้นไปจำนวนสองคน เป็นกรรมการ หากไม่สามารแต่งตั้ง
 ข้าราชการส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ดังกล่าวได้ เนื่องจากมีข้าราชการส่วนท้องถิ่นไม่เพียงพอหรือมีแต่
 ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือกรณีจำเป็นหรือเพื่อประโยชน์ของหน่วยการบริหารราชการส่วน
 ท้องถิ่น จะแต่งตั้งข้าราชการอื่นเป็นกรรมการก็ได้

๑ ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ดังนี้

(1) กำหนดประโยชน์ตอบแทนขั้นต่ำของการให้เช่าอสังหา
 ริมทรัพย์ของหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่นล่วงหน้าไว้ โดยให้คำนึงถึงสภาพและทำเลของอสังหา
 ริมทรัพย์นั้น

(2) กำหนดหลักเกณฑ์การเช่าและการต่ออายุสัญญาเช่าอสังหา
 ริมทรัพย์ของหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่น ระยะเวลาการให้เช่าและการต่ออายุสัญญาเช่า และ
 อัตราค่าเช่าภายหลังการต่ออายุสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
 ทั้งนี้ ๑ ให้กำหนดไว้ล่วงหน้าก่อนการเช่าและการต่ออายุสัญญาเช่าทุกครั้ง

การให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องมี
 ประโยชน์ตอบแทนไม่ต่ำกว่าอัตราที่คณะกรรมการกำหนดตาม (1)

จากองค์ประกอบของคณะกรรมการจัดหาประโยชน์ เห็นได้ชัดว่าคณะกรรมการ
 ส่วนมากเป็นข้าราชการประจำที่มาจากแต่งตั้ง โดยมีจำนวนถึง 3 คน คือปลัดจังหวัด และ
 หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดอีก 2 คน ส่วนตัวแทนของท้องถิ่นนั้นระเบียบนี้เปิดโอกาสให้มี
 ส่วนเป็นกรรมการโดยกำหนดให้มาจากข้าราชการส่วนท้องถิ่น จำนวน 2 คน แต่ในขณะเดียวกันก็
 ๑ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถแต่งตั้งข้าราชการอื่นซึ่งมิใช่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็น
 กรรมการได้ ดังนั้น ความเป็นอิสระในการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของท้องถิ่นเองจึงถูก
 ควบคุมจากข้าราชการส่วนกลางโดยอาศัยระเบียบดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีข้อกำหนดอื่น ๆ อีก เช่น

ข้อ 6 การให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ของหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่น
 ๑ให้ดำเนินการโดยวิธีประมูล

(1) มีกำหนดไม่เกินสามปี ให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วย
การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ

(2) มีกำหนดเกินสามปี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มี
อำนาจอนุมัติ

ฯลฯ

ข้อ 19 การต่ออายุสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์ของหน่วยการบริหาร
ราชการส่วนท้องถิ่น

(1) มีกำหนดไม่เกินสามปี ให้หัวหน้าฝ่ายบริหารราชการ
ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ

(2) มีกำหนดเกินสามปี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มี
อำนาจอนุมัติ

ข้อ 20 การให้เช่าช่วง การโอนสิทธิการเช่าหรือการเปลี่ยนตัว
ผู้เช่าอสังหาริมทรัพย์ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

(1) อายุสัญญาที่เหลืออยู่ไม่เกินสามปี ให้หัวหน้าฝ่าย
บริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ

(2) อายุสัญญาเช่าที่เหลืออยู่เกินสามปี ให้ผู้ว่าราชการ
จังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ

จากข้อกำหนดในระเบียบดังกล่าวที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจ
อนุมัติในการทำสัญญาเช่าหรือขยายสัญญาเช่าที่มีกำหนดเกินสามปี เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึง
ความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่จะจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของท้องถิ่นเองนั้นมิใช่น้อย

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วน
จังหวัด พ.ศ. 2529 มีตัวอย่างข้อกำหนดให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด กระทรวงมหาดไทย หรือ
สำนักงานงบประมาณซึ่งเป็นส่วนกลางเข้าไปควบคุมการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
เช่น

ข้อ 20 งบประมาณรายจ่ายจะกำหนดให้มีเงินสำรองจ่ายก็ได้ ropyให้ตั้ง
จ่ายในอัตราไม่เกินร้อยละห้าของประมาณการรายรับ ทั้งนี้ ให้หักเงินกู้ เงินที่ได้รับอนุมัติให้จ่าย

อาคารในสะสม เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ออกจากประมาณการรายรับก่อนที่จะนำมาคิดหาอัตราส่วน ร้อยละห้า

การอนุมัติเงินสำรองจ่ายให้หน่วยงานต่าง ๆ ขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด

ข้อ 22 ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณทำการพิจารณาตรวจสอบวิเคราะห์และ แก้ไขค่าของงบประมาณในขั้นต้นแล้ว เสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณา

ข้อ 29 องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะตั้งงบประมาณรายจ่ายหมวดเงิน อุดหนุนตามความในข้อ 13 ได้ในอัตราไม่เกินร้อยละแปดของรายรับจริง ในปีงบประมาณที่เพิ่ง ผ่านมาโดยรวมทั้งเงินกู้ เงินที่ได้รับอนุมัติให้จ่ายจากเงินสะสม เงินอุดหนุนจากรัฐบาล และเงิน รายได้ของสภาพัฒน (ในส่วนของสภาพัฒนจัดหางบประมาณรายจ่ายเอง) และให้แสดงรายการว่า จะอุดหนุนให้แก่หน่วยงานใด รวมทั้งให้คำชี้แจงประกอบว่าจะอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายประเภทใดบ้าง ทั้งนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ

ข้อ 38 การรออนุมัติงบประมาณรายจ่ายระหว่างประเภทในหมวดรายจ่าย เดียวกัน ให้รอนำได้โดยอนุมัติของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ถ้าต่างหมวดรายจ่ายให้รอนำได้โดยอนุมัติ ของสภาจังหวัด

ข้อ 39 การรอนำรายจ่ายระหว่างประเภทของรายจ่ายงบกลางหรือระหว่าง รายจ่ายงบกลางกับรายจ่ายของหน่วยงาน และการรอนำรายจ่ายจากหน่วยงานหนึ่งไปเพิ่มอีก หน่วยงานหนึ่ง จะรอนำได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

ข้อ 40 การรอนำเงินงบประมาณรายจ่ายจากหมวดเงินอุดหนุนไปเพิ่มจ่าย หมวดหนึ่งหมวดใดหรือหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใด ให้รอนำได้โดยอนุมัติของผู้ว่าราชการจังหวัด

ข้อ 42 การรอนำเงินงบประมาณรายจ่ายที่ได้ตั้งจ่ายไว้แล้ว แต่ไม่ถูกต้อง ตามหมวดหรือหน่วยงานหนึ่งไปตั้งจ่ายให้เป็นการถูกต้องในอีกหมวดรายจ่ายหนึ่งหรือหน่วยงานหนึ่ง ถือว่ามีได้เป็นการรอนำไปตั้งจ่ายเป็นรายการใหม่ ให้รอนำได้โดยอนุมัติของผู้ว่าราชการจังหวัด

ข้อ 43 การแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงประกอบงบประมาณรายจ่ายใน หมวดรายจ่ายต่าง ๆ ที่ตั้งจ่ายจากเงินรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนอกจากเงินอุดหนุน เฉพาะกิจ เงินกู้หรือเงินที่จ่ายขาดจากเงินสะสม ให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ พิจารณาอนุมัติ

การแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงค่าชี้แจงประกอบงบประมาณรายจ่ายในหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ซึ่งจ่ายจากรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ทำให้อัตราของ ปริมาณ หรือคุณภาพของครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้างเปลี่ยนแปลง หรือเพื่อเปลี่ยนแปลงสถานที่ก่อสร้าง จากที่แห่งหนึ่งไปก่อสร้างในที่อีกแห่งหนึ่ง และเงินที่จ่ายขาดจากเงินสะสมหรือเงินกู้ต้องได้รับความ เห็นชอบจากสภาจังหวัดและได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงค่าชี้แจงประกอบงบประมาณรายจ่าย ซึ่งตั้งจ่ายจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจ (กระทรวงมหาดไทยหรือสำนักงานงบประมาณ แล้วแต่กรณี) ให้เปลี่ยนแปลงโครงการใดแล้ว ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการแก้ไขข้อ บัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้น ๆ ด้วย

จากตัวอย่างข้อกำหนดต่าง ๆ นี้แสดงให้เห็นว่าส่วนกลางยังคงอำนาจที่จะควบคุม การจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ สำนักงานงบประมาณเป็นผู้ควบคุมการจัดทำงบประมาณในบางกรณี นับว่าเป็นการเข้าไปก้าวก่าย อำนาจอิสระขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยอาศัยอำนาจจากระเบียบดังกล่าว นอกเหนือไป จากการก้าวก่ายอำนาจอิสระโดยโครงสร้างที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตำแหน่ง ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นเรื่องการใช้อำนาจกับกับ ฎแลที่เกินขอบเขต

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2531 ระเบียบนี้ได้กำหนด ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจอนุมัติในกิจการบางเรื่อง อันถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจ ก้าวก่ายกับฎแลเกินขอบเขตของกฎหมาย เช่น การยืมเงินสะสม ข้อ 85 กำหนดว่า ในกรณีจำเป็น เร่งด่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจยืมเงินสะสมในส่วนที่เก็บรักษาไว้เอาตรงจ่ายในกิจการ อยู่ใ้อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาจังหวัดและได้ รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 มีข้อกำหนดที่แสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจก้าวก่ายกับฎแลเกินขอบเขต ดังนี้

การซื้อการจ้าง

ข้อ 58 การสั่งซื้อหรือสั่งจ้างครั้งหนึ่ง นอกจากวิธีพิเศษและวิธีการพิเศษ จากเงินอุดหนุน เงินกู้ภายในประเทศ หรือเงินช่วยเหลือหรือเงินกู้ ทั้งหมดหรือบางส่วน ให้เป็นอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งและภายในวงเงินดังต่อไปนี้

ก. องค์การบริหารส่วนจังหวัด

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัด (หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น) ไม่เกิน 8,000,000 บาท

(2) ผู้ว่าราชการจังหวัดเกิน 8,000,000 บาทขึ้นไป

ฯลฯ

ข้อ 59 การสั่งซื้อหรือสั่งจ้างโดยวิธีพิเศษครั้งหนึ่ง จากเงินอุดหนุน เงินกู้ ภายในประเทศหรือเงินช่วยเหลือหรือเงินกู้ ทั้งหมดหรือบางส่วน ให้เป็นอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่ง และภายในวงเงินดังต่อไปนี้

ก. องค์การบริหารส่วนจังหวัด

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัด (หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น) ไม่เกิน 4,000,000 บาท

(2) ผู้ว่าราชการจังหวัด เกิน 4,000,000 บาทขึ้นไป

ฯลฯ

การเช่า

ข้อ 121 การเช่าสังหาริมทรัพย์และการเช่าอสังหาริมทรัพย์ตามหลักเกณฑ์ ที่กำหนดไว้ในหมวดนี้ ให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นพิจารณาดำเนินการได้ตามความเหมาะสมและจำเป็นโดยสภาผู้รับราชการเช่าสังหาริมทรัพย์ให้นำข้อกำหนดเกี่ยวกับการซื้อมาใช้โดยอนุกรม

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องจ่ายเงินค่าเช่าล่วงหน้าในการเช่า อสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ ให้กระทำได้เฉพาะกรณีการเช่า ซึ่งมีระยะเวลาไม่เกิน 3 ปี ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) การเช่าจากส่วนราชการ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะ เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจ

จ่ายได้ใหม่เกินร้อยละห้าสิบของค่าเช่าทั้งสัญญา

(2) การเช่าจากเอกชนจ่ายได้ใหม่เกินร้อยละยี่สิบของค่าเช่า

ทั้งสัญญา

การจ่ายเงินค่าเช่าล่วงหน้านอกเหนือหลักเกณฑ์ข้างต้น ให้ขอทำความตกลงกับผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน

การทำสัญญา

ข้อ 125 การลงนามในสัญญาในการจัดหาตามระเบียบนี้ เป็นอำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และให้ทำเป็นภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษตามตัวอย่างที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ฯลฯ

ข้อ 129 สัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือที่ได้ลงนามแล้ว จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงมิได้ เว้นแต่การแก้ไขนั้นจะเป็นความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่ให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องเสียประโยชน์ให้ค่า นินการดังนี้

(1) ถ้างบประมาณค่านินการตั้งจ่ายจากเงินรายได้ตามข้อ 57 ให้อยู่ในดุลพินิจของหัวหน้าฝ่ายบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่จะอนุมัติแก้ไขสัญญานั้นได้

(2) ถ้างบประมาณค่านินการตั้งจ่ายจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลทั้งหมดหรือบางส่วน ให้รายงานความจำเป็นเสนอจังหวัดเพื่อขอทำความตกลงกับกระทรวงมหาดไทยหรือบางส่วน ให้รายงานความจำเป็นเสนอจังหวัดเพื่อขอทำความตกลงกับกระทรวงมหาดไทย แต่ถ้ามีการเพิ่มวงเงินให้รายงานเหตุผลความจำเป็นเสนอจังหวัด เพื่อกระทรวงมหาดไทยพิจารณาขอทำความตกลงกับสำนักงบประมาณก่อน

การจำหน่าย

ข้อ 152 ๑ กรณีที่พัสดุสูญหายไปโดยไม่ปรากฏตัวผู้รับผิดชอบหรือมีตัวผู้รับผิดชอบแต่ไม่สามารถชี้ตามหลักเกณฑ์เรื่องความรับผิดชอบแห่ง หรือมีตัวพัสดุอยู่แต่ไม่ควรดำเนินการตามข้อ 150 ให้จำหน่ายพัสดุนั้นเป็นสูญ ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) ถ้าพัสดุนั้นมีราคาซื้อหรือได้มารวมกันไม่เกิน 200,000 บาท ให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ

(2) ถ้าพัสดุนั้นมีราคาซื้อหรือได้มารวมกันเกิน 200,000 บาท ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ

ข้อกำหนดในระเบียบดังที่ได้ออกตัวอย่างมาข้างต้นแล้วนั้น ได้กำหนดให้รัฐโดยตัวแทนของรัฐ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด เข้าไปใช้อำนาจกำกับดูแลพิจารณาอนุมัติในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดขาดความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการ ถือว่าเป็นการขัดต่อหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น นอกจากนั้นแล้วเมื่อพิจารณาจากการที่ระเบียบ ข้อบังคับ ดังกล่าวนั้นเปิดโอกาสให้รัฐเข้าไปใช้อำนาจกำกับดูแล ย่อมเป็นการผิดหลักการใช้อำนาจกำกับดูแลที่มีหลักว่าต้องใช้รายได้ของอำนาจของกฎหมายเท่านั้น การที่กระทรวงมหาดไทยออกระเบียบ ข้อบังคับ กำหนดเงื่อนไข อนุมัติการดำเนินกิจการของท้องถิ่นดังกล่าวนี้ ควรจะขึ้นอยู่กับความจำเป็นของงานของเจ้าหน้าที่ที่อยู่สังกัดกระทรวงมหาดไทยตามหลักการบังคับบัญชาเท่านั้น ระเบียบ ข้อบังคับที่เป็นเรื่องของอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นควรจะทำกักต้ออยู่เฉพาะเป็นระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการปฏิบัติงานให้เป็นไปโดยเรียบร้อย หรือเป็นการแนะนำแนวทางการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การดำเนินกิจการขององค์การปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปเท่านั้น

การที่กระทรวงมหาดไทยออกระเบียบ ข้อบังคับที่ขยายขอบเขตของอำนาจกำกับดูแลดังกล่าวนี้ ทำให้สิทธิในการปกครองตนเองถูกจำกัด และในบางเรื่องก็อาจจะกล่าวได้ว่าเกือบไม่มีสิทธิปกครองตนเองทีเดียว ซึ่ง ศ.ชูป กาญจนประกร⁷ ได้ให้ความเห็นว่า มีสาเหตุมาจากหลายประการด้วยกัน เช่น

(1) เมืองไทยใช้บังคับ และตีความกฎหมายตามตัวหนังสือโดยเคร่งครัด โอกาสที่จะคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายและประเพณีการปกครองนั้นมีความสำคัญในอันดับหลัง

(2) เมืองไทยมีศูนย์บัญชางาน (กรรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย) ที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ที่ประกอบด้วยข้าราชการผู้ซึ่งเคยชินต่อระเบียบแบบแผนของทาง

⁷ชูป กาญจนประกร, "อุดมคติและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย" บทความและรายงานสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนิยมศาสตร์, 2509), หน้า 17.

ราชการ จึงลอกแบบระเบียบแบบแผนของทางราชการมาใช้เป็นระเบียบเดียวกันอย่างมากมาย เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ

(3) ศูนย์บัญชางานเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นต้องการความสะดวกในการตรวจสอบควบคุมระเบียบแบบแผนต่าง ๆ จึงเป็นแบบเดียวกันและใช้บังคับแก่ทุกองค์กรปกครองท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม การที่มีระเบียบ ข้อบังคับดังกล่าวมากเท่าใด ผู้เขียนเห็นว่า ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพราะเท่ากับเป็นการรีดรอนอำนาจในการตัดสินใจของท้องถิ่นในเรื่องสำคัญ ๆ ซึ่งหากให้ท้องถิ่นมีอิสระอำนาจตัดสินใจได้เองก็จะเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความคิดริเริ่มและตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ ของท้องถิ่นได้เองโดยไม่ต้องถูกควบคุมจนเกินความจำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเมื่อพิจารณาจากโครงสร้างแล้วก็กล่าวได้ว่ามีอิสระที่จะปกครองตนเองได้น้อยมาก และเมื่อพิจารณาจากระเบียบ ข้อบังคับที่ควบคุมดังตัวอย่างข้างต้น จึงนับได้ว่าเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระน้อยที่สุดในบรรดาองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่ด้วยกันทั้งหมด ในการที่จะปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้พัฒนาเป็นการปกครองท้องถิ่นที่ดีนั้น นอกจากเรื่องโครงสร้างแล้ว ระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดให้มีการใช้อำนาจกำกับดูแลเกินขอบเขตที่สมควรได้รับการพิจารณาปรับปรุงด้วย

(4) ปัญหาองค์กรยุติข้อพิพาทอันเกิดจากการใช้อำนาจกำกับดูแล

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีสถานะตามกฎหมายเป็นนิติบุคคล⁸ ผลจากการมีสถานะเป็นนิติบุคคลย่อมก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ตามมาด้วยกันหลายประการ เช่น สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน สิทธิที่จะเป็นคู่สัญญา⁹ ตามกฎหมาย สิทธิในการเป็นคู่ความในคดีต่าง ๆ ในส่วนของหน้าที่ก็เช่นกัน หน้าที่ต้องรับผิดชอบในฐานะเป็นคู่สัญญา หน้าที่การที่จะต้องรับผิดชอบในการทะเลาะวิวาทต่าง ๆ เป็นต้น สำหรับองค์กรกำกับดูแลของรัฐก็คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในทางส่วนตัวก็มีฐานะเป็นบุคคลธรรมดาและในส่วนของ การปฏิบัติราชการของกระทรวงมหาดไทยหรือจังหวัดนั้น กระทรวงมหาดไทยหรือจังหวัด⁹

⁸พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 มาตรา 5.

⁹พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 7 มาตรา 52.

ก็มีฐานะ เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายซึ่งทำาให้มีสิทธิหรือหน้าที่ เช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในการใช้อำนาจกำกับดูแลขององค์กรกำกับดูแล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้าพิจารณาตามหลักการของกฎหมายโดยสถานภาพขององค์กรกำกับดูแล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งต่างก็มีฐานะ เป็นนิติบุคคลด้วยกัน ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของนิติบุคคลดังกล่าวย่อมมีโอกาที่จะขัดแย้งและก่อให้เกิดข้อพิพาทซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้ เพราะต่างฝ่ายก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งอาจจะมีการตีความเห็นทางกฎหมายที่ไม่ตรงกันก็อาจจะนำไปสู่ข้อพิพาทได้เช่นกัน เช่น ในกรณีที่องค์กรกำกับดูแลใช้อำนาจสั่งเพิกถอนหรือระงับยับยั้งการกระทำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นว่า การกระทำของตนนั้นได้ปฏิบัติตามกฎหมาย การที่องค์กรกำกับดูแลใช้อำนาจดังกล่าวนั้นได้กระทำไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในปัญหาดังกล่าวถ้าพิจารณาทางกฎหมายแล้วองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นนิติบุคคลและที่สำคัญคือ เป็นองค์กรกระจายอำนาจ จะสามารถมีหนทางที่จะเยียวยาแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ประการใดบ้าง นับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญในทางกฎหมายปกครองประการหนึ่ง

สำหรับปัญหาดังที่ยกตัวอย่างมาข้างต้นแล้วนั้น ตามระบบกฎหมายในประเทศไทยปัจจุบัน ถ้าหากองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะนำปัญหานี้ เรื่องดังกล่าวไปฟ้องศาลวินิจัยชี้ขาด หรือจะต้องยอมรับปัญหาดังกล่าว เป็นอันยุติไปตามที่องค์กรกำกับดูแลได้ใช้อำนาจกำกับดูแลเช่นนั้น ในกรณีเช่นนี้ถ้าหากพิจารณาจากสถานภาพแห่งความเป็นนิติบุคคลขององค์กรกำกับดูแลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งต่างก็มีสภาพเป็นนิติบุคคลแล้ว หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นว่า การกระทำขององค์กรกำกับดูแลไม่ถูกต้องตามกฎหมายและตนถูกรัดแย้งสิทธิแล้ว ก็อาจจะเข้าเงื่อนไขของกฎหมายที่สามารถนำเรื่องพิพาทไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมได้ ซึ่งในกรณีนี้ไม่เกี่ยวกับเรื่องทางอาญามีแต่เพียงศาลแห่งเท่านั้นที่อาจรับเรื่องไว้ตัดสินได้ หากศาลพิจารณาว่าเป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมาย¹⁰ จึงเห็นได้ชัดว่าตามระบบกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย จะมีแต่เพียงศาลยุติธรรมเท่านั้นที่ทำหน้าที่ตัดสินปัญหาข้อพิพาทคุ้มครองสิทธิให้แก่บุคคลหรือนิติบุคคล ซึ่งนับเป็นเรื่องน่าพิจารณาว่า ศาลยุติธรรมมีความเหมาะสมที่จะเป็นองค์กรวินิจัยข้อพิพาทดังกล่าวได้ตมมากน้อยเพียงใด ในปัญหาดังกล่าวหากเกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศสจะมีองค์กรที่วินิจัยข้อพิพาทดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพราะระบบกระบวนการยุติธรรมของฝรั่งเศสนั้นใช้ระบบศาลคู่กล่าวคือมีการแยกอำนาจระหว่าง

¹⁰ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55.

กฎหมายเอกชนซึ่งเป็นเรื่องความสัมพันธ์ในปัญหาระหว่างเอกชนต่อเอกชนโดยมีศาลยุติธรรมที่มีอำนาจวินิจฉัยปัญหาข้อพิพาทอันเกิดจากความสัมพันธ์ดังกล่าว และกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายปกครองซึ่งเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนหรือระหว่างรัฐกับองค์กรที่เป็นนิติบุคคลของรัฐอันเป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางมหาชนโดยมีศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัยปัญหาข้อพิพาทดังกล่าว ดังนั้น หากมีข้อพิพาทระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับองค์กรที่มีอำนาจกำกับดูแลแล้วจะอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองจะมีความเชี่ยวชาญในปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายปกครองโดยมีผู้พิพากษาที่มีความสามารถตัดสินปัญหาเฉพาะด้านการปกครองได้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพตลอดจนวางหลักกฎหมายทางปกครอง เช่น หลักที่ว่าการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจเกินขอบเขต ใช้อำนาจบิดเบือน หรือผิดแบบวิธี เป็นต้น ทำให้เกิดหลักประกันต่อเสรีภาพของบุคคลจนเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปและได้รับการยกย่องไว้ในฐานะสถาบันอันสูงสุดของชาติ¹¹

ในประเทศฝรั่งเศสนั้นนับแต่ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจ ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ศาลปกครองจะเข้ามามีบทบาทอย่างมากในการควบคุมการใช้อำนาจกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อองค์กรปกครองท้องถิ่น อันเป็นการลดอำนาจกำกับดูแลของรัฐ เช่น ยกเลิกอำนาจในการสั่งเพิกถอนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยขององค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งเดิมเป็นขององค์กรผู้กำกับดูแล โดยกำหนดว่าถ้าหากองค์กรผู้กำกับดูแลเห็นว่าคำสั่งหรือคำวินิจฉัยใดขององค์กรปกครองท้องถิ่นไม่ชอบด้วยกฎหมาย องค์กรผู้กำกับดูแลไม่มีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยนั้นได้เอง แต่จะต้องร้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาคำสั่งเพิกถอนหรือคำวินิจฉัย¹²

¹¹ อิศระ นิตินันท์ประกาศ, "ระบบศาลปกครองฝรั่งเศส" ศาลปกครอง : บทความและวิเคราะห์ข้อขัดแย้งที่อภิปรายในสถานิติบัญญัติ. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, 2517), หน้า 80.

¹² ชาลส์ แซวงส์คี้, "อำนาจในการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองท้องถิ่นตามแนวความคิดและหลักกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส" เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่องความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จัดโดยสมาคมกฎหมายมหาชน วันที่ 16 พฤศจิกายน 2533 ณ ห้องประชุมคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 11.

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยจะมีแต่ศาลยุติธรรมเท่านั้นที่อาจจะพอเป็นองค์กร
 วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อพิพาทดังกล่าวได้ เพราะยังไม่มีศาลปกครองเช่นฝรั่งเศส แต่แนวความคิดที่จะ
 ำให้มีองค์กรที่แก้ปัญหานทางกฎหมายปกครองก็ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา
 พ.ศ. 2522 ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เป็นองค์กรที่รับวินิจฉัยปัญหาเรื่องทุกข์ที่
 บุคคลได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งก็เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับ
 กฎหมายปกครอง แต่อาจสุดท้ายที่จะวินิจฉัยสั่งการในที่สุดแล้วจะเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี
 คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเท่านั้น
 ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาของราชการส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้กำหนดหลักการให้
 ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถเสนอเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณา เรื่องใดเพื่อทำ
 รายงานเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการในที่สุด โดยกฎหมายฉบับบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ดังนี้

มาตรา 27 ราชการส่วนท้องถิ่นตามที่จะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาอาจขอ
 ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พิจารณาเรื่องใดเพื่อทำรายงานเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการ
 ตามมาตรา 48 ได้ รายงานของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าวให้เสนอผ่านรัฐมนตรี
 ว่าการกระทรวงมหาดไทยและให้นายกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอต่อนายกรัฐมนตรีโดย
 มีชกษา

วิธีการร้องขอและวิธีพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย
 ร้องทุกข์ตามความในวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ระเบียบ
 ดังกล่าวเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา 47 คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ต้องระบุ
 าลา

(5) ขอเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเพื่อสั่ง
 การแก้ไขมาตรา 48 ซึ่งในข้อเสนอนั้นต้องระบุให้ชัดเจนด้วยว่านายกรัฐมนตรีควรจะสั่งการ
 ในเรื่องใดอย่างไร พร้อมทั้งให้เหตุผลด้วย

าลา

มาตรา 48 เมื่อมีข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 47
 (5) นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายรัฐบาลมีอำนาจสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- (1) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินควร มีคำสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่กำหนด
- (2) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือกระทำการขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือกระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญของที่กำหนดไว้สำหรับกรณีนั้น หรือกระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร มีคำสั่งให้เพิกถอนการกระทำนั้นหรือสิ่งที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนการกระทำนั้น
- (3) ในกรณีที่มีความรีบด่วนและจำเป็น ไม่ว่าจะ เป็นกรณีตาม (1) หรือ (2) มีคำสั่งใหม่หรือมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการเสนอข้อเสนอนี้ เพื่อให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะต้องให้เหตุผลและหลักฐานสนับสนุนข้อเสนอนั้นอย่างชัดเจน ถ้าเป็นกรณีเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามวรรคหนึ่ง (2) จะต้องระบุด้วยว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่เพียงใด หรือมีเงื่อนไขอย่างใด และถ้าเป็นกรณีเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามวรรคหนึ่ง (3) จะต้องแสดงให้นายกรัฐมนตรีเห็นได้ชัดแจ้งว่าการมีคำสั่งใหม่หรือการมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมีความรีบด่วนและจำเป็นอย่างไร และสมควรให้คำสั่งดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่เมื่อใด หรือมีเงื่อนไขอย่างใด นอกจากนี้ ในกรณีเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามวรรคหนึ่ง (3) นี้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะต้องคำนึงด้วยว่าการมีคำสั่งใหม่หรือมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยนายกรัฐมนตรีนี้จะเป็นการกระทบกระเทือนต่อความรับผิดชอบโดยตรงของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอันจะเป็นผลเสียหายแก่ระบบบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่เพียงใด

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ราชการส่วนท้องถิ่นอาจเสนอปัญหาเรื่องใดที่ย่อมหมายความว่าถึงปัญหาข้อเท็จจริงหรือข้อโต้แย้งอันเกิดจากการใช้อำนาจกำกับดูแลด้วยต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้พิจารณา เสนอนายกรัฐมนตรีสั่งการขึ้นสุดท้ายได้ แต่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ต้องกำหนดให้ออกพระราชกฤษฎีกาซึ่งบังคับเสียก่อน ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจึงจะสามารถ เสนอเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณา

ดังกล่าวได้ ในปัญหานี้เคยได้มีการเสนอว่าพระราชกฤษฎีกา* โดยกำหนดให้กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และเทศบาล เป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่อาจขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณา เรื่องที่มีข้อโต้แย้ง เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นดังกล่าว กับส่วนราชการหรือผู้มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ทำรายงานเสนอนายกรัฐมนตรีสั่งการ แต่ในที่สุดร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ไม่ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงเป็นอันตกไปไม่ตีประกาศใช้บังคับจนกระทั่งปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดราชการส่วนท้องถิ่นดังกล่าวมิได้กำหนดรวมถึงราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้เพราะโครงสร้างของราชการส่วนท้องถิ่นทั้งสองรูปแบบนี้มีความสัมพันธ์โดยตรงกับองค์กรกำกับดูแล จึงสามารถแก้ไขปัญหาก็ได้โดยตรงตามหลักการบังคับบัญชา

อนึ่ง ในสภาวะการณ์ปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดย่อมเกิดข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งกับองค์กรกำกับดูแลได้ยาก ทั้งนี้เพราะว่าโครงสร้างขององค์กรขาดความเป็นอิสระ เกือบจะถือได้ว่าอยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลางผู้มีอำนาจกำกับดูแล ปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการใช้อำนาจกำกับดูแลจึงไม่ปรากฏให้เห็น แต่ตามหลักกฎหมายและแนวทางแก้ไขปัญหาดังที่ได้ยกขึ้นมาพิจารณาดังกล่าวข้างต้นก็เพื่อแสดงให้เห็นว่าโดยกระบวนการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่แท้จริงนั้นมีอุปสรรคปัญหาประการใดบ้างและแนวทางที่จะแก้ปัญหานั้นมีอยู่อย่างใด

*รายละเอียดดูใน "รายงานผลงานของคณะกรรมการพิจารณากำหนดโครงการและแผนงานสำหรับการปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" วารสารกฎหมายปกครอง. เล่ม 10 ตอน 1 (เมษายน 2534) : 61 - 71.