

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

ปัจจุบันกฎหมายบัญญัติให้กระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการกำกับดูแลด้านการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานให้ถูกต้องและเป็นไปตามระเบียบของทางราชการ แต่ขณะเดียวกัน ระเบียบกระทรวงมหาดไทยให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลด้านงบประมาณ ด้านการพัสดุ และด้านการเบิกจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อให้การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความคล่องตัวสามารถบรรเทาความเดือดร้อนให้กับประชาชนได้อย่างทันทั่วทั้งที่ กระทรวงมหาดไทยจึงได้มอบอำนาจในการยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยไม่มีข้อจำกัดหรือไม่มีการกำหนดกรอบแนวทางปฏิบัติไว้ ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ คือ มีอำนาจมากกว่าการกำกับดูแลเนื่องจากการอนุมัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติ

ตามระเบียบเป็นการควบคุมความเหมาะสมของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นอำนาจในเชิงบังคับบัญชา

การศึกษาเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลด้านการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ศึกษาปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลด้านการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และศึกษาแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า การใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลด้านการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประเด็นปัญหา 3 ประการ คือ

1. ปัญหาความไม่สอดคล้องกันระหว่างกฎหมายและระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ในการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด
2. ปัญหาการใช้อำนาจกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยไม่มีกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติอนุญาตให้กำกับได้
3. ปัญหาการมอบอำนาจในการยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบฯ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยไม่มีข้อจำกัด หรือไม่มีการกำหนดกรอบ และแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน

ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการพัสดุและการเบิกจ่ายเงิน โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้บัญญัติให้อำนาจในเรื่องดังกล่าวไว้ จึงมีผลทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแลด้านการคลังเกินกว่าที่พระราชบัญญัติกำหนด และนอกจากนั้นกระทรวงมหาดไทยยังได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบฯ โดยไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมายโดยบัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการกำกับดูแลทั้งในเรื่องการงบประมาณ การพัสดุ และการเบิกจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนั้นกระทรวงมหาดไทยควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ และขอบเขตการอนุมัติให้ยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบฯ ไว้ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีแนวทางที่ชัดเจนและถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน

Local government is an organization founded on the principle of decentralization and local autonomy. The supervision of local government organizations must be exercised in so far as it is necessary as provided by laws but must be for protecting local interests or the interests of the public at large.

At present, supervisory powers over local government units have been granted to the Ministry of Interior and provincial governors in order to ensure that local government organizations perform their duties in accordance with procedural rules as prescribed by laws. In this connection, the MOI Order authorizes provincial governors the power to oversee budgeting, and supplies usage and disbursement process of local government in order that local

government performance can be done in a timely fashion in response to the public needs and grievances. As such, provincial governors as authorized by the Ministry of Interior have more discretion to exempt some procedural rules applying to the performance of local government. As a result, provincial governors are granted more discretionary powers than what laws prescribe, namely, beyond the scope of actual supervisory powers as the approval of local government for compliance or non-compliance with procedural rules amounting to the power to control local government or the so-called direct control power.

The purpose of this research is to study laws and regulations relating to supervisory powers of provincial governors on local finance and study theories on local government and the exercise of discretionary powers; to study the problems of the exercise of governor's discretion in the supervision of local finance; and to suggest the approach to improvement of laws and regulations concerned.

The result of the study reveal that the exercise of discretionary powers by governors in supervision have come to terms with several problems as follows:

1. the incoherence of laws and regulations on discretionary powers exercised by governors;
2. the exercise of discretion without authorization by laws;
3. the lack of precise limits, scope and standards of practice in delegation of discretionary powers to governors;

The basic of those problems are the MOI order authorizes provincial governors the power to oversee supplies usage and disbursement process of Local government without authorization by laws. There fore the provincial governors as authorized by the MOI have more discretion to exempt some procedural rules applying to the performance of local government . This researcher wants to suggest that laws and regulations relating to supervisory powers of governors over local finance should be amended in the way that specifies clearly the supervisory power of the governor on budgeting, procurement and disbursement process. The Ministry of Interior itself should stipulate criteria and terms of the exercise of discretionary powers for the approval of the exemption of the rules so that the authorized governor will have precise common guidelines established as a standard of practice.