

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นจากผลของการกระจายอำนาจของรัฐลงสู่ระดับท้องถิ่น อันเป็นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ การกระทำการ การดำเนินงาน ไปยังตำบลและหมู่บ้าน โดยนับแต่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลใช้บังคับ กระทรวงมหาดไทยได้มีการประกาศจัดตั้งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 4 ครั้ง รวม ทั้งหมด 5,671 แห่ง

การจัดการปกครองท้องถิ่นเป็นการจัดการปกครองเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ท้องถิ่นได้มีอิสระในการปกครองตนเอง และส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองมากขึ้น ตลอดจนมีสิทธิและบทบาทในการดำเนินการปกครองท้องถิ่นอันนำไปสู่รากฐานและวิถีทางการปกครองตามระบบประชาธิปไตยมากขึ้น (ชูชาติ กีฬาแปง , 2539) โดยเกิดขึ้นตามนโยบายการกระจายอำนาจสู่หน่วยปกครองชั้นพื้นฐานของรัฐบาล โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 43 และมาตรา 66 – 68 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมต่างๆ แม้ว่าจะมีการกระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน เพื่อจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ แล้วก็ตาม แต่องค์การบริหารส่วนตำบลก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการบริหารราชการเท่านั้น มิได้เป็นอิสระจากรัฐ รัฐจะต้องเป็นผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะถ้าหากให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอิสระจากรัฐ โดยไม่มีการกำกับดูแล ก็จะเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองในรูปแบบรัฐเดี่ยว ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ในมาตรา 1 และยังเป็นการทำลายหลักความเป็นเอกภาพแห่งรัฐอีกด้วย

ทั้งนี้ตาม พระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา 5 ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงระเบียบ ข้อบังคับ มาตรา 90 วรรคหนึ่ง ยังบัญญัติว่า ให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

ประกอบกับมาตรา 91 ที่บัญญัติว่า เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมนายอำเภอจะรายงานเสนอความต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้แสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย และมาตรา 92 บัญญัติว่า หากปรากฏว่า คณะกรรมการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารทั้งคณะหรือกรรมการบริหารบางคนพ้นจากตำแหน่งได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ ซึ่งจากบทบัญญัติที่ยกตัวอย่างข้างต้น จะเห็นได้ว่า กระทรวงมหาดไทยซึ่งหมายความรวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดนายอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐเข้ามากำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น รัฐไม่สามารถที่จะเข้าไปกำกับดูแลได้ตามอำเภอใจของตน แต่จะต้องถือปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 281, 282 เท่านั้น กล่าวคือ

หลักการที่ 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

หลักการที่ 2 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการที่ 3 การกำกับดูแลต้องทำไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือของประเทศเป็นส่วนรวม

หลักการที่ 4 การกำกับดูแลจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้

หลักการที่ 5 การกำกับดูแลจะกระทำนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

การใช้อำนาจกำกับดูแล ในปัจจุบันได้ก่อให้เกิดปัญหากระทบกับความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งปัจจุบัน (พ.ศ. 2555) มีจำนวน 5,671 แห่ง คือการใช้อำนาจกำกับดูแลเกินขอบเขตที่กำหนดทำให้กลายเป็นอำนาจบังคับบัญชาซึ่งอำนาจบังคับบัญชาหมายถึง อำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้กับผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น รัฐมนตรีได้ใช้อำนาจบังคับบัญชาเหนือข้าราชการทั้งหมดในกระทรวงของตน อำนาจบังคับบัญชาจึงเป็นอำนาจที่ไม่มีเงื่อนไข อย่างไรก็ตามอำนาจนี้จะต้องไม่บังคับหรือก่อให้เกิดความไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้น ผู้บังคับบัญชาที่

สูงกว่ามีสิทธิที่จะสั่งให้ผู้ได้บังคับบัญชากระทำการในสิ่งที่เขาเห็นควรและมีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือยกเลิกคำวินิจฉัยของผู้ได้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่จะมีกฎหมาย ระเบียบ หรือ ข้อบังคับบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น (สมคิด เลิศไพฑูรย์ 2539 , 202)

ผู้กำกับดูแลซึ่งก็คือนายอำเภอซึ่งมาตรา 90 วรรคแรกของพระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดว่า “นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบบังคับของทางราชการ” ซึ่งขัด ต่อหลักการและเจตนารมณ์ที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติสภา ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ในการศึกษานี้จะพิจารณาใน 3 กรณีหลักต่อไปนี้

1. การมีคำสั่งทางปกครองเพื่อใช้ในการกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วน ตำบลที่เกินขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย

การมีคำสั่งทางปกครองของราชการส่วนภูมิภาคให้องค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติตาม คำสั่งของตนโดยหน่วยงานที่ตนออกคำสั่งให้ปฏิบัติตามไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้อง ปฏิบัติ เช่น กรณีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 10 จังหวัดพิษณุโลกได้ตรวจสอบบัญชี ของ องค์การบริหารส่วนตำบลชุมแสงสงคราม อำเภอบางระกำ และพบว่ามีการตั้งงบประมาณประเภท เงินอุดหนุนหน่วยราชการ และเบิกจ่ายเงิน เพื่อใช้เป็นค่าจัดซื้อเครื่องถ่ายเอกสารให้กับที่ทำการ ปกครองอำเภอบางระกำ จึงได้ทักท้วงเนื่องจากการปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ไม่ชอบด้วย หนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนมาก ที่ มท 0318/ ว 2129 ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2540 และให้ ผู้รับผิดชอบส่งเงินคืนคลังองค์การบริหารส่วนตำบลชุมแสงสงคราม ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัด พิษณุโลก ได้อาศัยอำนาจตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0318/ ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 อนุมัติยกเว้นในองค์การบริหารส่วนตำบลชุมแสงสงคราม สามารถเบิกจ่ายเงิน งบประมาณเป็นค่าจัดซื้อเครื่องถ่ายเอกสารให้กับที่ทำการปกครองอำเภอบางระกำได้ตามหนังสือ จังหวัดพิษณุโลก ที่ พล 0018 /15115 ลงวันที่ 7 กรกฎาคม 2542 ซึ่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ภูมิภาคไม่เห็นด้วยกับการอนุมัติยกเว้นดังกล่าว ตามหนังสือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค ที่ 10 ที่ ดพ 0013 พล/1671 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2542 โดยให้เหตุผลว่า ในการทักท้วงของ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 10 นั้น ได้ถือปฏิบัติตามระเบียบและหลักเกณฑ์ที่ทางราชการ กำหนดไว้หากหน่วยงานเจ้าของระเบียบเปิดโอกาสให้มีการยกเว้นในกรณีไม่สมควรเช่นนี้ ก็จะเป็นการใช้จ่ายเงินที่ไม่ประหยัดคุ้มค่า

นอกจากนั้น กรณีตามข้อเท็จจริงดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยได้เคยหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรณี องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และเมืองพัทยา จะตั้งงบประมาณเพื่อใช้ก่อสร้างอาคารเอนกประสงค์ที่กระทรวงมหาดไทยจะจัดสร้างขึ้น ณ วิทยาลัยการปกครอง อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี ได้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีความเห็นสรุปว่า กฎหมายซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และเมืองพัทยา มิได้กำหนดให้กิจกรรมดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านั้นเช่นเดียวกัน กฎหมายการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และเมืองพัทยา ก็ได้มีบทบัญญัติไว้ว่าทำนองเดียวกันว่ากิจการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่หน่วยงานเหล่านั้น อาจทำนอกเขตได้นั้น จะต้องเป็นการทำที่จำเป็นต้องทำ และเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายในขอบเขตตน ซึ่งหมายความว่า การที่เกี่ยวข้องนั้นต้องเป็นการที่หน่วยงานดังกล่าวได้ทำอยู่แล้วในเขต และมีความจำเป็นต้องทำนอกเขตด้วย เมื่อได้วินิจฉัยว่า การตั้งงบประมาณเพื่อใช้ก่อสร้างอาคารเอนกประสงค์ที่กระทรวงมหาดไทยจะจัดสร้างขึ้นนั้น อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาลและเมืองพัทยา ดังนั้น ในการดำเนินการตั้งงบประมาณเพื่อใช้ก่อสร้างอาคารเอนกประสงค์ในกรณีเช่นนี้ จึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามกฎหมายที่หน่วยงานดังกล่าวกระทำได้

ดังนั้น เมื่อพิจารณาความเห็นข้างต้นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งสามารถนำมาใช้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ เนื่องจากกฎหมายจัดตั้งคือพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลรวม 9 ประการ ส่วนมาตรา 68 ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลรวม 13 ประการ อันเป็นการบัญญัติไว้ทำนองเดียวกับกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และเมืองพัทยา จึงมีความเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลกไม่สามารถที่จะอนุมัติยกเว้นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ขององค์การบริหารส่วนตำบลชุมแสงสงครามได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้แต่อย่างใด กรณีนี้เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเกี่ยวกับการทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชนแต่อย่างใด ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า ผู้กำกับดูแล คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถมีคำสั่งอนุมัติยกเว้นให้องค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว ตั้งงบประมาณจ่ายเป็นเงินอุดหนุนที่ทำการ

ปกครองอำเภอเมือง เนื่องจากเป็นการกระทำที่ขัดต่อพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 มาตรา 68 และมาตรา 73 และผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่มีอำนาจที่จะยกเว้นการปฏิบัติดังกล่าวให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลได้เนื่องจากกรณีนี้เป็นกรณีที่ต้องจัดการบริหารส่วนตำบลไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติมิใช่เป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบแต่อย่างใด

2. การมีคำสั่งทางปกครองหรือออกกฎเพื่อกำกับดูแลการออกข้อบัญญัติตำบลก่อนประกาศใช้บังคับ

การพิจารณาอนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มเติม ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 87 วรรคสาม บัญญัติว่า เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วให้เสนอนายอำเภอเพื่อขออนุมัติ ถ้านายอำเภอไม่อนุมัติให้นายอำเภอส่งคืนให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัตินั้นใหม่ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติดังกล่าว ซึ่งตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นปรากฏว่าเมื่อนายอำเภอพิจารณาแล้วไม่อนุมัติร่างข้อบัญญัติ โดยมิได้ให้เหตุผลหรือให้เหตุผลแต่เพียงว่า ไม่เหมาะสม หรือเมื่อได้รับร่างข้อบัญญัติแล้วมิได้แจ้งให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบถึงผลการพิจารณาว่าเป็นประการใด เป็นต้น ซึ่งในกรณีเช่นนี้ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลมีความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเพื่อเป็นเครื่องมือในการใช้จ่ายเงินงบประมาณสำหรับการดำเนินงานต่าง ๆ ดังนั้นการอนุมัติหรือไม่อนุมัติของนายอำเภอเป็นการออกคำสั่งทางการปกครองที่เป็นการสั่งให้ปฏิบัติตามก่อนข้อบัญญัติตำบลก่อนที่จะบังคับใช้ จึงถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลที่ไม่เป็นการส่งเสริมการกระจายอำนาจแต่อย่างใด

3. การกำกับดูแลโดยการใช้การจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือ

การจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นการกำกับดูแลที่เป็นการก้าวล่วงในการตัดสินใจดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือการสนับสนุนงบประมาณ โครงการในภารกิจอื่นนอกจากภารกิจด้านการศึกษาหรือด้านสาธารณสุขให้แก่องค์กรประชาชน องค์กรการกุศล และองค์กรที่จัดตั้งตามกฎหมาย จะต้องขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการอำนวยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด โดยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนมท 0808.2/ว 74 ลงวันที่ 8 มกราคม 2553 ข้อ 2 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดตั้งงบประมาณ/กิจกรรมที่จะขอรับเงินอุดหนุนอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนในเขตพื้นที่ได้รับประโยชน์

และคำนึงถึงสถานะการคลัง ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถตั้งงบประมาณอุดหนุนให้แก่องค์กรประชาชน องค์กรการกุศล และองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยไม่ต้องส่งโครงการ/กิจกรรมเสนอต่อคณะกรรมการอำนาจการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติองค์การบริหารส่วนตำบลต้องส่งโครงการ/กิจกรรมให้กับคณะกรรมการอำนาจการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด พิจารณานุมัติกิจกรรม/โครงการ เป็นรายกรณี เมื่อคณะกรรมการฯ ไม่อนุมัติองค์การบริหารส่วนตำบลก็ไม่สามารถปฏิบัติตามโครงการ/กิจกรรม ดังกล่าวที่เสนอไปได้ ซึ่งจากตัวอย่างข้างต้น จะเห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีความเป็นอิสระที่แท้จริง

แต่จากความเป็นจริงพบว่า ผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลใช้อำนาจกำกับดูแลไม่เป็นไปตามหลักการกำกับดูแลที่บัญญัติไว้ในกฎหมายทำให้เกิดปัญหาในการกำหนดนโยบายบริหารงาน การจัดทำบริการสาธารณะทั้งหลาย เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล

ที่ผ่านมาการศึกษาเรื่องการกำกับดูแลตามกฎหมายโดยราชการส่วนภูมิภาคต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดภาคเหนือตอนบนยังไม่มีนักวิชาการท่านใดได้ศึกษาไว้ และเห็นสมควรที่จะศึกษาปัญหาที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคใช้อำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลเกินขอบเขต จนทำให้กระทบกระเทือนต่อความเป็นอิสระขององค์การบริหารส่วนตำบลในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และเพื่อให้ทราบถึงปัญหาและข้อบกพร่องในข้อกฎหมายตลอดทั้งแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อมิให้เกิดกรณีการแทรกแซงอำนาจอิสระขององค์การบริหารส่วนตำบลเช่นนี้

อย่างไรก็ดีเนื่องจากงานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงวิชาการ ซึ่งตามหลักการแล้วควรจะต้องมีความเป็นวัตถุวิสัย กล่าวคือ มีความเป็นกลางและปราศจากอคติหากแต่ผู้วิจัยพบว่ามีการศึกษาและให้ข้อมูลเกี่ยวกับเป้าหมาย วิธีการ วัตถุประสงค์และข้อดีของการกระจายอำนาจและกลไกการกำกับดูแลเป็นจำนวนมากจึงไม่นำมากล่าวซ้ำอีกในการศึกษานี้ หากพิจารณาโดยผิวเผินอาจพบว่าการศึกษานี้มีความลำเอียง โดยการศึกษาจากฝ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักดังนั้นถ้าเป็นเพราะวัตถุประสงค์ของการศึกษานี้เน้นที่ประเด็นเรื่องปัญหาและอุปสรรคของการใช้อำนาจในการควบคุมและตรวจสอบอย่างเกินขอบเขตของราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดเนื่องจากสาวนอื่นนั้นเกินขอบเขตของการศึกษานี้จึงมิได้นำมาบรรจุไว้ในรายงานฉบับนี้และผู้วิจัยกล่าวซ้ำอีกครั้งหนึ่งว่างานวิจัยฉบับนี้

เป็นเพียงส่วนหนึ่งของภาพรวมทั้งหมดที่เน้นเฉพาะประเด็นปัญหาอันเกิดแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

จากการศึกษาในข้อมูลเบื้องต้นพบว่าการใช้อำนาจกำกับดูแลเกินขอบเขต ในปัจจุบันได้ก่อให้เกิดปัญหากระทบกับความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลทำให้การกำกับดูแลกลายเป็นการใช้อำนาจบังคับบัญชา ซึ่งขัดต่อหลักการและเจตนารมณ์ที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จากข้อมูลพบว่าการใช้อำนาจเกินขอบเขตดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักการกำกับดูแลที่บัญญัติไว้ในกฎหมายทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลส่งผลกระทบต่อการจัดบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล อย่างน้อยที่สุดใน 11 ประเด็นต่อไปนี้

1. การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล โดยผู้กำกับดูแลที่ขัด/แย้งต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดเนื่องจากให้ผู้ที่มาจากการแต่งตั้งเป็นผู้กำกับดูแลองค์การที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน

2. การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล โดยผู้กำกับดูแลที่ขัด/แย้งกับหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแต่ผู้กำกับดูแลไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแต่ได้รับการแต่งตั้งจากราชการส่วนกลาง

3. การมีคำสั่งทางปกครองเพื่อใช้ในการกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เกินขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย

4. การจัดทำข้อบัญญัติตำบล เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นชอบแล้ว ต้องเสนอให้นายอำเภอให้ความเห็นชอบก่อน นายองค์การบริหารส่วนตำบลจึงจะลงชื่อและประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลได้ มาตรา 71 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

5. การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบแล้ว ต้องเสนอให้นายอำเภออนุมัติก่อน จึงจะประกาศใช้ได้ มาตรา 87 วรรค 3 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

6. การกำกับดูแล โดยการใช้การจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือ

7. กรณี องค์การบริหารส่วนตำบล มีเรื่องเร่งด่วนที่จะต้องขอเปิดประชุมสภาสมัยวิสามัญ จะต้องขออนุญาตนายอำเภอ ตามมาตรา 55 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

8. การใช้สัตตญานมาตรฐาน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ 2535 ข้อ 125 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องทำตามแบบและตัวอย่างที่อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด หากต้องการทำสัญญาขึ้นใหม่จะต้องส่งให้นายอำเภอและสำนักอัยการสูงสุดพิจารณา

9. การลงโทษสั่งให้เป็นผู้ทำงานเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่แทน ปลัดกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 138

10. ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในกรณีไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรก หรือมีการประชุมแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ตามมาตรา 53 วรรค 3 และมาตรา 90 วรรค 3 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

11. องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถกู้เงิน มาใช้ในกิจการพาณิชย์ ขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ ตามมาตรา 83 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แต่ระเบียบของกระทรวงมหาดไทยก็ไม่อนุญาตให้ องค์การบริหารส่วนตำบลกระทำได้ ซึ่งเป็น การดำเนินงานรัฐพาณิชย์ องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถจัดตั้งได้ แต่หากเป็นเทศบาล สามารถดำเนินการได้

ในการศึกษานี้ผู้วิจัยจะทำการศึกษาถึงปัญหาที่เกิดแก่องค์การบริหารส่วนตำบลอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจในการกำกับดูแลเกินขอบเขตโดยใช้ข้อมูลเบื้องต้นที่กล่าวมาเป็นแนวทางหลักในการเสาะหาข้อมูลเพื่อนำมาวิเคราะห์ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาปัญหาในการกำกับดูแลตามกฎหมายของราชการส่วนภูมิภาคที่มีผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุง แก้ไข ปัญหาในการกำกับดูแลตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง ที่มีผลกระทบต่อการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

1.3 ขอบเขตในการศึกษา

การศึกษาดังนี้เป็นการศึกษาสาระสำคัญของการกำกับดูแลตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหาวิเคราะห์กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องที่เป็นปัญหาที่พบจากการปฏิบัติงานจริง

1.3.2 ขอบเขตด้านพื้นที่การศึกษาดังนี้ศึกษาเฉพาะ 7 จังหวัดภาคเหนือตอนบน ได้แก่ เชียงใหม่ ลำพูน เชียงราย ลำปาง พะเยา แพร่ น่าน

1.4 นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการศึกษา

1.4.1 การกำกับดูแล หมายถึง กระทรวงมหาดไทย รวมถึง ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

1.4.2 ผู้กำกับดูแล หมายถึง นายอำเภอ

1.4.3 อบต. หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลตาม พรบ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับปัจจุบัน)

1.4.4 นายก อบต. หมายถึง นายกององค์การบริหารส่วนตำบล

1.4.5 ปลัด หมายถึง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

1.4.6 ท้องถิ่น หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบล

1.4.7 ผลกระทบ หมายถึง ผลกระทบที่มีต่อการบริหารงานของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล 7 จังหวัดภาคเหนือตอนบน ได้แก่ ลำพูน เชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง พะเยา แพร่ น่าน

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายกับองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลว่ามีความถูกต้องเหมาะสมตามทฤษฎีหรือหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างไร
2. เข้าใจปัญหาในการกำกับดูแลตามกฎหมายของราชการส่วนภูมิภาคที่มีผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

3. ได้รับแนวทางในการปรับปรุง แก้ไข ปัญหาในการกำกับดูแลตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องที่มีผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์การบริหารงานส่วนตำบล