

บทที่ 4

ผลการศึกษา

ผลการศึกษาเรื่อง “การกำกับดูแลตามกฎหมายโดยราชการส่วนภูมิภาคต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก ของตัวแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ของจังหวัด ภาคเหนือตอนบนจำนวน 7 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย เชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน แพร่ น่าน พะเยา จังหวัดละ 1 คนและผู้กำกับดูแล 4 คน วัตถุประสงค์ของการศึกษาคือ ศึกษาปัญหาในการกำกับดูแลกฎหมายของราชการส่วนภูมิภาคที่มีผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข ปัญหาในการกำกับดูแลตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง ที่มีผลกระทบต่อการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

การที่รัฐคือ ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะใช้อำนาจกำกับดูแลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพียงใดนั้น จะต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเพื่อกำหนดขอบเขตและแนวทางในการใช้อำนาจกำกับดูแล เพื่อป้องกันการใช้อำนาจกำกับดูแลเกินขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้

ผู้ที่ให้สัมภาษณ์เป็นผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดภาคเหนือโดยมีหน้าที่ได้แก่

1. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดเชียงใหม่ ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองของจังหวัดเชียงราย 1 คน นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองของจังหวัดเชียงใหม่ 1 คนและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเมืองของจังหวัดลำปาง 1 คน
2. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้แทนคณะกรรมการส่วนตำบล 4 คน ได้แก่ ผู้แทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดลำพูน 1 คน ผู้แทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดพะเยา 1 คน ผู้แทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดแพร่ 1 คน ผู้แทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดน่าน 1 คน
3. ผู้กำกับดูแล ได้แก่ นายอำเภอในจังหวัดลำพูน 4 คน คือ อำเภอเมือง อำเภอป่าซาง อำเภอบ้านโฮ้งและอำเภอแม่ทา

ผู้ศึกษาได้ขอนำเสนอผลการวิจัยออกเป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 ผลการศึกษาด้านประชากรศาสตร์ เจาะลึกเกี่ยวกับผู้ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขต 7 จังหวัดภาคเหนือ ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย ลำพูน ลำปาง พะเยา แพร่ น่าน ไม่ว่าจะเป็น เพศ ตำแหน่ง องค์กรที่สังกัด อายุ ระดับการศึกษา รายได้ การศึกษาครั้งนี้เป็นการสัมภาษณ์โดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ที่มีหน้าที่และปฏิบัติงานในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล 4 คน นายกององค์การบริหารส่วนตำบล 3 คนรวมทั้งหมดเป็นจำนวน 7 คน และเพื่อศึกษาลักษณะทั่วไปด้านประชากรศาสตร์ โดยมีข้อมูลเบื้องต้นดังนี้

การศึกษาด้านเพศของผู้ให้ข้อมูล พบกว่า เพศชายมีจำนวน 5 คน และเพศหญิง 2 คน ตำแหน่งหน้าที่ในการทำงาน โดยการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีตำแหน่ง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเพศชาย 2 คน เพศหญิง 2 คน นายกององค์การบริหารส่วนตำบล เพศชาย 3 คน อายุ โดยเฉลี่ยมากที่สุดอยู่ที่ 31-40 ปี ซึ่งมีจำนวน 4 คน ต่อมาคืออายุระหว่าง 41-50 ปี จำนวน 3 คนระดับการศึกษาพบว่าจบการศึกษาระดับปริญญาโท จำนวน 4 คน ปริญญาตรี 3 คน และรายได้ ระหว่าง 18,000-20,000 บาท จำนวน 4 คน รองลงมาคือ 20,000 บาทขึ้นไป จำนวน 3 คน

ในส่วนของผู้กำกับดูแลพบว่าเป็นเพศชายทั้ง 4 คน อายุเฉลี่ยอยู่ที่ 50-60 ปีระดับการศึกษาของผู้กำกับดูแลพบว่าจบระดับการศึกษาระดับปริญญาโททั้ง 4 คน รายได้ระหว่าง 20,000 บาทขึ้นไปทุกคน

สำหรับผู้กำกับดูแลอายุเฉลี่ยระหว่าง 50-60 ปี จบการศึกษาระดับปริญญาโททั้ง 4 คนและรายได้ 20,000 บาทขึ้นไปทุกคน

ส่วนที่ 2 แนวความคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลตามกฎหมายโดยราชการบริหารส่วนภูมิภาคต่อการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งเป็น 11 ประเด็น ได้แก่

1. การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล โดยผู้กำกับดูแลที่ขัด/แย้งต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด
2. การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล โดยผู้กำกับดูแลที่ขัด/แย้งกับหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
3. การมีคำสั่งทางปกครองเพื่อใช้ในการกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เกินขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย
4. การจัดทำข้อบัญญัติตำบล เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นชอบแล้ว ต้องเสนอให้นายอำเภอให้ความเห็นชอบก่อน นายกององค์การบริหารส่วนตำบลจึงจะลงชื่อและ

ประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลได้ มาตรา 71 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

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

6. การกำกับดูแลโดยการใช้การจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือ

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

8. การใช้สัญญามาตรฐาน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ 2535 ข้อ 125 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องทำตามแบบและตัวอย่างที่อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด หากต้องการทำสัญญาขึ้นใหม่จะต้องส่งให้นายอำเภอและสำนักอัยการสูงสุดพิจารณา

9. การลงโทษสั่งให้เป็นผู้ทำงานเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่แทน ปลัดกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ 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 แต่หากเป็นเทศบาลสามารถดำเนินการได้

ในส่วนต่อไปจะเป็นรายงานผลการศึกษาโดยละเอียดตามประเด็นทั้ง 11 ประเด็นที่กล่าวมาแล้ว

2.1 ประเด็นที่ 1 “การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลโดยผู้กำกับดูแลฯ/แย้งต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด”

โดยกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา 281 วรรคแรก “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่”

มาตรา 282 วรรคแรก “การกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติโดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมและจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้”

จากการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายทั้ง 7 คน โดยทั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคนต่างก็เห็นด้วยในประเด็นนี้ (คิดเป็น 100%)

กล่าวคือพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 90 กำหนดให้ “นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

ในกรณีที่ปรากฏว่าการดำเนินการของสภาตำบลเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก่อนหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือไม่เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของทางราชการ นายอำเภอมีอำนาจยับยั้งการดำเนินการดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวได้และรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อวินิจฉัย

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าการดำเนินการของสภาตำบลไม่ชอบด้วยกฎหมายก่อนหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือไม่เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของทางราชการผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งการให้สภาตำบลระงับการดำเนินการดังกล่าว”

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าการดำเนินการของสภาตำบลเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งเพิกถอนการยับยั้งของนายอำเภอแต่ถ้านายอำเภอไม่รายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ยับยั้งหรือผู้ว่าราชการจังหวัดไม่วินิจฉัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องให้การยับยั้งของนายอำเภอและอำนาจสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นอันสิ้นสุดลงตั้งแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว



การที่ให้นายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลและให้ผู้ว่าเป็นผู้ตั้งยุบสภาตำบลตามข้อเสนอของนายอำเภอนั้นเป็นการขัด/แย้งกับกฎหมายรัฐธรรมนูญและขัด/แย้งกับหลักการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยผู้ถูกสัมภาษณ์ทั้ง 7 คนมีความเห็นตรงตามประเด็นที่ได้ตั้งไว้โดยเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้เข้ามามีบทบาทแทนหน้าที่ในการจัดการบริการสาธารณะความอำนาจอำนาจหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของคนในท้องถิ่นนั้นแต่ทางกระทรวงมหาดไทยกลับแต่งตั้งให้นายอำเภอมาเป็นผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 38 พระราชบัญญัติสภาตำบล พ.ศ. 2537) ซึ่งนายอำเภอเป็นข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทยโดยที่มาของผู้กำกับดูแลที่จะมากำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการแต่งตั้งจะมากำกับดูแลองค์การที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าขัดกับหลักการกระจายอำนาจตามระบอบประชาธิปไตย

ในส่วนขององค์กรที่จะมากำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นผู้ถูกสัมภาษณ์มีความเห็นว่าควรมีองค์กรในการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องปฏิบัติราชการอยู่ในกรอบของกฎหมายเหมือนกันหากกระทำผิดก็ต้องได้รับโทษแต่องค์กรที่จะมากำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีที่มาหรือมาจากฐานที่เหมือนกันกล่าวคือมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเหมือนกันอาจให้มีการเลือกตั้งองค์กรหรือคณะกรรมการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาควบคู่กับการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้มีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

2.2 ประเด็นที่ 2 “การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลโดยผู้กำกับดูแลที่ขัด/แย้งกับหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามทั้ง 7 คน กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามต่างเห็นด้วยทั้ง 7 คน(คิดเป็น100%)ซึ่งเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมีหน้าที่จัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของคนในท้องถิ่นนั้น โดยองค์การบริหารส่วนตำบลมีสถานะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์คือมีสถานะเป็นนิติบุคคล โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นผู้แทนนิติบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 43 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 “องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น” มีสิทธิหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมาย (มาตรา 65,66,67 กฎหมายแพ่งและพาณิชย์) มาตรา 65 “นิติบุคคลจะมีขึ้นได้ก็

แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น” มาตรา 66 “นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ดังได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกำหนดข้อบังคับหรือตราสารจัดตั้ง” มาตรา 67 “ภายใต้บังคับมาตรา 66 นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาเว้นแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งโดยสภาพจะพึงมีพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น แต่นายอำเภอซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ได้มีสถานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าองค์กรที่ไม่ได้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายจะมากำกับดูแลองค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายได้อย่างไรเป็นเรื่องของหลักการที่ขัดกันของกฎหมายในประเด็นนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้ง 7 คนมีความเห็นว่าองค์กรที่จะมากำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะต้องมาจากการเลือกตั้งและมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเหมือนองค์การบริหารส่วนตำบลจึงจะเหมาะสมที่สุด ซึ่งตามหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์องค์กรที่จะมากำกับดูแลนิติบุคคลจะต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคลด้วย

2.3 ประเด็นที่ 3 “การมีคำสั่งทางปกครองเพื่อใช้ในการกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เกินขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย”

กรณีนี้ผู้วิจัยได้ยกกรณีศึกษา ดังนี้ (สมเกียรติ พงศ์เป็นสุข, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยมหาวชิราวุฒยาลัยรามคำแหง พ.ศ.2545)

2.3.1 กรณีตรวจสอบบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลชุมแสงสงคราม อำเภอ บางระกำ จังหวัดพิษณุโลก สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 10 จังหวัดพิษณุโลกพบว่ามีการตั้งงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนหน่วยราชการและเบิกจ่ายเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเครื่องถ่ายเอกสารให้กับที่ทำการปกครองอำเภอบางระกำ ทั้งนี้ ที่ทำการปกครองอำเภอบางระกำตั้งอยู่นอกเขตองค์การบริหารส่วนตำบลชุมแสงสงครามจึงได้ทักท้วงเนื่องจากการปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ไม่ชอบด้วยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ค่วนมาก ที่ มท.0318/ว 2129 ลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2540 จึงได้ทักท้วงและให้ผู้รับผิดชอบส่งเงินคืนคลังองค์การบริหารส่วนตำบลชุมแสงสงคราม ซึ่งต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก ได้อาศัยอำนาจตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท. 0318/ว 2097 ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 อนุมัติยกเว้นให้องค์การบริหารส่วนตำบลชุมแสงสงครามสามารถเบิกจ่ายเงินงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายเครื่องถ่ายเอกสารให้กับที่ทำการปกครองอำเภอบางระกำได้ตามหนังสือจังหวัดพิษณุโลก ที่ พล 0018/ 15115 ลงวันที่ 7 กรกฎาคม 2542 ซึ่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ไม่เห็นด้วยกับการอนุมัติยกเว้นดังกล่าว ตามหนังสือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 10 ที่ ตผ 0013 พล/1671 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2542 โดยให้เหตุผลว่าการทักท้วงของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 10 นั้นได้ถือปฏิบัติตามระเบียบและหลักเกณฑ์ที่

ทางราชการกำหนดไว้หากเจ้าของระเบียบเปิดโอกาสให้มีการยกเว้นในกรณีที่ไม่สมควรเช่นนี้ ก็จะเป็นการใช้จ่ายเงินที่ไม่ประหยัดคุ้มค่า

2.3.2 กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลเขาตุ้ม อำเภอชะเรียง จังหวัดปัตตานี สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 15 จังหวัดสงขลา ได้ตรวจสอบบัญชีประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 ปรากฏว่าได้มีการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนให้ที่ทำการปกครองอำเภอชะเรียง เพื่อจัดซื้อครุภัณฑ์ใช้ในหอประชุมอำเภอชะเรียงเป็นเงิน 8,000 บาท ซึ่งการจ่ายเงินอุดหนุนดังกล่าวสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นว่ามิใช่กิจกรรมพัฒนาท้องถิ่นอันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมของประชาชนในเขตท้องที่องค์การบริหารส่วนตำบลและมิใช่กิจกรรมตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงให้เรียกเงิน 8,000 บาท จากที่ทำการปกครองอำเภอชะเรียง หรือผู้รับผิดชอบในการเบิกจ่ายเงินคืนและนำส่งคลังองค์การบริหารส่วนตำบลเขาตุ้มโดยเร็ว

ผู้ศึกษาเห็นว่าในกรณีนี้ก็เช่นเดียวกับกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานีไม่สามารถยกเว้นหรือผ่อนผันการปฏิบัติตามระเบียบให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาตุ้มได้ เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลเขาตุ้มมิได้กระทำการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่สามารถยกเว้นหรือผ่อนผันได้

ในกรณีนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องดำเนินการในเขตของตนเท่านั้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 และ 68 สำหรับการกระทำกิจการนอกเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นสามารถดำเนินการได้โดยต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 คือ จะต้องได้รับความยินยอมจากสภาตำบลองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องอีกทั้งกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำ และเป็นเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน กล่าวคือ กิจการนั้นเป็นกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดบัญญัติไว้และเป็นกิจการที่องค์การบริหารส่วนตำบลทำอยู่แล้วในเขตแต่มีความจำเป็นต้องทำเกี่ยวเนื่องไปนอกเขตด้วย

จากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามทั้ง 7 คน กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามต่างก็เห็นด้วยกับประเด็นนี้ทุกคน(คิดเป็นร้อยละ 100) โดยเห็นว่าผู้ว่าราชการไม่มีอำนาจยกเว้นหรือผ่อนผันการปฏิบัติตามระเบียบให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลได้

2.4 ประเด็นที่ 4 “การจัดทำข้อบัญญัติตำบลเมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นชอบแล้วต้องเสนอให้นายอำเภอให้ความเห็นชอบก่อนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจึงจะลงชื่อและประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลได้ มาตรา 71 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537”

ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้ง 7 คน (100%) เห็นว่าการจัดทำข้อบัญญัติตำบลซึ่งเป็นข้อบัญญัติมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 71 “องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกำหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาทเว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่งแล้วให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

ในกรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลใดให้ส่งคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวเพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นใหม่หากนายอำเภอไม่ส่งร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวให้ถือว่านายอำเภอเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคสี่แล้วมีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภอแต่ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ยืนยันภายในสามสิบวันนับ

แต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลคืนจากนายอำเภอหรือยื่นขึ้นด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นอันตกไป”

ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่าข้อบัญญัติตำบลที่ออกมาบังคับใช้ภายในเขตตำบลกว่าที่จะออกมาเป็นข้อบัญญัติตำบลได้นั้นต้องผ่านการประชุมประชาคมภายในเขตตำบลนั้นมาก่อนแล้วและจะต้องนำเข้าสู่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบก่อนอยู่แล้วและมีความเห็นว่ากฎหมายของท้องถิ่นนั้นๆเมื่อผ่านกระบวนการออกกฎหมายของท้องถิ่นครบถ้วนตามขั้นตอนแล้วทำไมจึงต้องนำไปให้นายอำเภอให้ความเห็นชอบอีกซึ่งก็ผิดหลักการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญซึ่งในประเด็นนี้ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่าข้อบัญญัติตำบลเมื่อผ่านขั้นตอนตามกระบวนการออกกฎหมายของท้องถิ่นแล้วสมควรที่จะให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นบังคับใช้ได้โดยไม่ต้องให้ท้องถิ่นนั้นๆได้เลย

2.5 ประเด็นที่ 5 “การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบแล้วต้องเสนอให้นายอำเภออนุมัติก่อนจึงจะประกาศใช้ได้ มาตรา 87 วรรค 3 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537”

“เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วให้เสนอนายอำเภอเพื่อขออนุมัติและให้นายอำเภอพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติดังกล่าว”

ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้ง 7 คน (ร้อยเปอร์เซ็นต์) มีความเห็นว่าการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเมื่อผ่านขั้นตอนและกระบวนการจัดทำและสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ให้ความเห็นชอบแล้วทำไมจึงต้องนำไปเสนอให้นายอำเภอเพื่อขออนุมัติอีก ซึ่งก็ผิดหลักการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญอีกเหมือนกันซึ่งในประเด็นนี้ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่าข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเมื่อผ่านขั้นตอนตามกระบวนการออกกฎหมายของท้องถิ่นแล้วสมควรที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะประกาศใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทันทีโดยไม่ต้องขออนุมัติจากนายอำเภออีก

และผู้ให้สัมภาษณ์ทั้ง 7 คน (ร้อยเปอร์เซ็นต์) ยังมีความเห็นต่อไปอีกว่าการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นงบประมาณก็เป็นงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลเองที่รัฐบาลจัดสรรมาให้ซึ่งการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณก็มีหลักเกณฑ์ ระเบียบในการจัดทำอย่างชัดเจน มิใช่งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรมาจากองค์กรที่กำกับดูแลแต่อย่างใด ดังนั้นการที่ให้นายอำเภอซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลมาเป็นผู้อนุมัตินั้นไม่เหมาะสมและผิดหลักการกระจายอำนาจตามระบอบประชาธิปไตย

2.6 ประเด็นที่ 6 “จากการการกำกับดูแลโดยการใช้การจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือ”

จากการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายทั้ง 7 คน (ร้อยเปอร์เซ็นต์) เห็นว่าการให้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจแก่องค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นการควบคุมกำกับดูแลองค์กรบริหารส่วนตำบลอย่างหนึ่งซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่างบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรบริหารส่วนตำบลเพื่อกระทำการต่างๆตามอำนาจหน้าที่นั้นสามารถแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ กรณีเงินอุดหนุนทั่วไปนั้นองค์กรบริหารส่วนตำบลจะนำไปใช้ในด้านใดก็ได้ โดยไม่ได้ใช้ในการควบคุมกำกับของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแต่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นราชการส่วนกลางระบุกิจกรรมนั้นไว้โดยตรงองค์กรบริหารส่วนตำบลจึงสามารถนำไปใช้ได้ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้จะถูกควบคุมจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคอย่างใกล้ชิด เช่น

- การขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจขององค์กรบริหารส่วนตำบลต้องเสนอโครงการผ่านอำเภอ จังหวัด กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้สำนักงานงบประมาณ พิจารณาลักษณะความเหมาะสมของโครงการก่อน
- การใช้จ่ายเงินจะต้องเป็นไปตามโครงการและงบประมาณที่ได้รับอนุมัติทุกประการ
- การเปลี่ยนแปลงรายใดๆก็ตามจะต้องได้รับอนุมัติจากราชการส่วนกลางก่อน
- การเบิกจ่ายเงินงบประมาณจะต้องตั้งจ่ายจากคลังจังหวัดก่อนและจะต้องได้รับการอนุมัติก่อน
- การกั้นเงินก็จะต้องได้รับอนุญาตจากราชการส่วนกลางก่อน

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคได้ใช้การให้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นเครื่องมือในการควบคุมกำกับขององค์กรบริหารส่วนตำบลอีกอย่างหนึ่งซึ่งถือเป็นการจำกัดเสรีภาพในทางการบริหารการเงินการคลังขององค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างมากและผู้ใช้สัมภาษณ์ยังมีความเห็นอีกว่าในการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนขององค์กรบริหารส่วนตำบลมีการกำหนดมาตรการในการจัดสรรมากมายหลายขั้นตอนทำให้เกิดปัญหาล่าช้าในการบริหารงานต่างๆขององค์กรบริหารงานส่วนตำบลเพราะจะต้องมีการดำเนินการมากมายเพื่อได้มาซึ่งงบประมาณที่จะนำมาใช้ในการดำเนินงานอีกทั้งองค์กรบริหารส่วนตำบลยังต้องพึ่งเงินอุดหนุนหนี้จากรัฐบาล เป็นอย่างมากเนื่องจากรายได้ที่แท้จริงขององค์กรบริหารส่วนตำบลนั้นยังมีอัตราส่วนที่ไม่เพียงพอสำหรับการบริหารงานต่างๆของตน ดังนั้น องค์กรบริหารส่วนตำบลจึงไม่มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจจัดทำบริการสาธารณะต่างๆที่เป็นอำนาจหน้าที่ของตนตามกฎหมาย เพราะจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ส่วนกลางกำหนดเพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณมาใช้จ่ายทำให้

การจัดทำโครงการต่างๆอาจจะไม่สนองตอบหรือแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงอีกทั้งยังเป็นการขัดต่อหลักการกระจายอำนาจและหลักการกำกับดูแลอีกด้วย ในกรณีอนุมัติเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ขึ้นอยู่กับดุลพินิจในการให้ความเห็นชอบของส่วนกลางเป็นหลักด้วย

2.7 ประเด็นที่ 7 “กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลมีเรื่องเร่งด่วนที่จะต้องขอเปิดประชุมสภาสมัยวิสามัญจะต้องขออนุญาตนายอำเภอ ตามมาตรา 55 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537”

จากการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายทั้ง 7 คน ต่างก็เห็นด้วยกับประเด็นนี้ทุกคนคิดเป็น (ร้อยเปอร์เซ็นต์) โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 55 “นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้วเมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่อาจทำคำร้องยื่นต่อนายอำเภอขอเปิดประชุมวิสามัญถ้าเห็นสมควรให้นายอำเภอเรียกประชุมวิสามัญได้ สมัยประชุมวิสามัญให้กำหนดไม่เกินสิบห้าวันแต่ถ้าขยายเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ”

ผู้สัมภาษณ์มีความเห็นว่ากิจการใดๆขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลน่าจะเป็นผู้ตัดสินใจเองว่ากิจการใดหรือเรื่องใดที่สำคัญอย่างยิ่งยวดและอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยตรงน่าจะสามารถขอเปิดประชุมสภาเพื่อพิจารณาเรื่องเร่งด่วนนั้นได้ด้วยตนเองและตามศักยภาพของตนเอง ทำไมจะต้องไปขออนุญาตนายอำเภอให้เสียเวลาอีก ประเด็นนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้ง 7 คนมีความเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลน่าจะขอเปิดประชุมสมัยวิสามัญได้เลยในกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน

2.8 ประเด็นที่ 8 “การใช้สัญญามาตรฐานระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น 2535 ข้อ 125 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องทำตามแบบและตัวอย่างที่อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดหากต้องการทำสัญญาขึ้นใหม่จะต้องส่งให้นายอำเภอและสำนักอัยการสูงสุดพิจารณา”

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น 2535 ข้อ 125 วรรคแรก “การลงนามในสัญญาในการจัดหาตามระเบียบนี้เป็นอำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและให้ทำเป็นภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษตามตัวอย่างที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด”

จากการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายทั้ง 7 คน ในประเด็นนี้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล 4 คน นายกององค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน (คิดเป็นร้อยละ 71.42) เห็นว่าสัญญามาตรฐานนั้นไม่รัดกุมพอมีความเห็นว่างค์การบริหารส่วนตำบลควรมีเสรีภาพในการทำสัญญาได้ด้วยตนเองตามหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เห็นว่าหากมีเจตนาหรือประมาทเลินเล่อหรือพิสุจน์ได้ว่าเป็นผู้มีส่วนทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นคู่สัญญาเสียเปรียบก็เห็นควรที่จะต้องมีส่วนรับผิดชอบอันเกิดจากการกระทำของตนเองไม่ว่าจะเป็นทั้งทางอาญาหรือทางแพ่ง แต่ทั้ง 5 คนที่เห็นด้วยที่จะให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีเสรีภาพในการทำสัญญาก็มีความเห็นตรงกันว่าหากองค์การบริหารส่วนตำบลมีข้อสงสัยในสัญญาก็ให้ส่งให้อัยการจังหวัดพิจารณาก่อนได้โดยไม่ต้องให้อัยการสูงสุดพิจารณาก็ได้ซึ่งจะลดระยะเวลาและขั้นตอนการปฏิบัติราชการลงไปได้เป็นอย่างมากการใช้สัญญามาตรฐาน แต่นายกององค์การบริหารส่วนตำบลอีก 2 คน เห็นว่าสัญญามาตรฐานนั้นในประเด็นนี้คืออยู่แล้วและสะดวกดี

2.9 ประเด็นที่ 9 “การลงโทษสั่งให้เป็นผู้ทำงานเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่แทนปลัดกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ข้อ 138 วรรคท้าย” “เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่าการกรำทำตาม (1) (2) (3) และ (4) เป็นการกระทำโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรและบุคคลดังกล่าวสมควรเป็นผู้ทำงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำงานแล้วส่งชื่อบุคคลนั้นไปยังปลัดกระทรวงมหาดไทยเพื่อส่งชื่อผู้ทำงานดังกล่าวให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีพิจารณาแจ้งเวียนให้ส่วนราชการอื่นทราบรวมทั้งแจ้งให้ผู้ทำงานรายนั้นทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนด้วย”

ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้ง 7 คน มีความเห็นด้วยกับประเด็นนี้ทุกคน (ร้อยเปอร์เซ็นต์) โดยผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าระเบียบดังกล่าวที่ปลัดกระทรวงมหาดไทยมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สั่งให้ผู้รับจ้างเป็นผู้ทำงานนั้นขัดต่อหลักการกระจายอำนาจและขัดต่อหลักเสรีภาพในการทำสัญญาเพราะคู่สัญญาเท่านั้นที่จะเป็นฝ่ายเสียหายหรือได้รับผลกระทบจากผลของสัญญา ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลจึงควรประกาศให้ผู้รับจ้างเป็นผู้ทำงานได้ด้วยตนเอง

2.10 ประเด็นที่ 10 “ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในกรณีไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกมีการประชุมแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ตามมาตรา 53 วรรค 3 และมาตรา 90 วรรค 3 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. 2537”

มาตรา 53 วรรค 3 “กรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ตามกำหนดเวลาในวรรคสองหรือมีการประชุมแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้นายอำเภออาจเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล”

มาตรา 90 วรรค 3 “เมื่อนายอำเภอเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดปฏิบัติกร ในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเสียหายแก่ราชการและนายอำเภอได้ ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตามในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนที่จะรอข้ามมิได้ให้ นายอำเภอมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ตามที่ เห็นสมควร ได้แล้วให้รับรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายในสิบห้าวันเพื่อให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควร โดยเร็ว”

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้ง 7 คนมีความเห็นด้วยกับประเด็นนี้ทั้ง 7 คน โดยเห็นว่า สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หากมีปัญหาในการบริหาร จัดการองค์กรตนเองเห็นควรที่จะใช้ช่องทางตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเมื่อออก ถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เข้ามาดำเนินการแก้ปัญหาดีกว่าจะให้ผู้ว่า ราชการเข้ามาสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 53 วรรค 3 มาตรา 90 วรรค 3 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ทั้ง 7 คน เห็น ว่าการที่ให้อำนาจผู้ว่าราชการตามมาตรา (53 วรรค 3 มาตรา 90 วรรค 3 พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537) นั้นเป็นการขัดต่อหลักการกระจายอำนาจตาม รัฐธรรมนูญ ผู้ให้สัมภาษณ์ยังมีความเห็นอีกว่าหากมีปัญหาขัดแย้งภายในองค์การบริหารส่วนตำบล จนไม่สามารถที่จะดำเนินการไปได้เห็นควรที่จะใช้กระบวนการทางศาลน่าจะเหมาะสมกว่าให้ ผู้ว่าราชการมีอำนาจยุบองค์การบริหารส่วนตำบล

2.11 ประเด็นที่ 11 “องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถกู้เงินมาใช้ในกิจการพาณิชย์ ของ องค์การบริหารส่วนตำบลได้ ตามมาตรา 83 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ. 2537 แต่ระเบียบของกระทรวงมหาดไทยก็ไม่อนุญาตให้องค์การบริหารส่วนตำบล กระทำได้ซึ่งเป็นการค้ำเนินงานรัฐพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถจัดตั้งได้แต่หาก เป็นเทศบาลสามารถดำเนินการได้”

มาตรา 83 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กล่าวว่า องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่างๆ ได้เมื่อ ได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

การกู้เงินตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

จากการสัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายทั้ง 7 คน ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นด้วยกับประเด็นนี้ทุกคน (ร้อยเปอร์เซ็นต์) โดยในประเด็นนี้ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีสถานะ เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย (มาตรา 6 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537) ในเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายก็ย่อมมีสิทธิและ

เสรีภาพที่จะกระทำหรือไม่กระทำ ตามสถานะของบุคคลตามกฎหมายได้ด้วยตนเอง และ มาตรา 83 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ก็ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ กระทรวงมหาดไทยก็ไม่ได้ออกระเบียบให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการได้ ผู้ให้สัมภาษณ์ เห็นว่าในเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลมีสถานะเป็นนิติบุคคลน่าจะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องอาศัยระเบียบของกระทรวงมหาดไทยอีก

ส่วนที่ 3 การกำกับดูแลโดยผู้กำกับดูแล

3.1 ประเด็นที่ 1 “การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลโดยผู้กำกับดูแลจัด/แย้งต่อ เจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด”

จากการสัมภาษณ์ผู้กำกับดูแลทั้งหมดทุกคนต่างไม่เห็นด้วยกับประเด็นที่ว่า “การกำกับดูแล องค์การบริหารส่วนตำบล โดยผู้กำกับดูแลจัด/แย้งต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็น กฎหมายสูงสุด”

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 38 “นายอำเภอ มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของ ทางราชการ

ในกรณีที่ปรากฏว่าการดำเนินการของสภาตำบลเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก่อนหรืออาจ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือไม่เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของทางราชการ นายอำเภอมีอำนาจยับยั้งการดำเนินการดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวได้และรายงานไปยังผู้ว่าราชการ จังหวัดเพื่อวินิจฉัย

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าการดำเนินการของสภาตำบลไม่ชอบด้วยกฎหมายก่อนหรือ อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือไม่เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของทางราชการผู้ว่า ราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งการให้สภาตำบลระงับการดำเนินการดังกล่าว”

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าการดำเนินการของสภาตำบลเป็นไปโดยชอบด้วย กฎหมายแล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งเพิกถอนการยับยั้งของนายอำเภอแต่ด้านนายอำเภอไม่รายงาน ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ยับยั้งหรือผู้ว่าราชการจังหวัดไม่วินิจฉัยภายใน สามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องให้การยับยั้งของนายอำเภอและอำนาจสั่งการของผู้ว่าราชการ จังหวัดเป็นอันสิ้นสุดลงตั้งแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าวการที่ให้นายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแล องค์การบริหารส่วนตำบลและให้ผู้ว่าเป็นผู้สั่งยุบสภาตำบลตามข้อเสนอของนายอำเภอนั้นเป็นการ กระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายและชอบธรรมแล้วและเพื่อให้เป็นไปตามขั้นตอนที่ถูกต้อง ถูกระเบียบอาจจะทำให้ขั้นตอนต่างๆล่าช้าไปบ้างแต่ถูกต้องตามกฎหมายซึ่งการกำกับดูแลองค์การ

บริหารส่วนตำบล (มาตรา 38 พระราชบัญญัติสภาตำบล พ.ศ. 2537) ซึ่งนายอำเภอเป็นข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทย

3.2 ประเด็นที่ 2 “การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลโดยผู้กำกับดูแลที่จัด/แย้งกับหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

จากการสัมภาษณ์ผู้กำกับดูแลทั้งหมดทุกคนต่างไม่เห็นด้วยกับประเด็นที่ว่า“การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลโดยผู้กำกับดูแลที่จัด/แย้งกับหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมีหน้าที่จัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของคนในท้องถิ่นนั้น โดยองค์การบริหารส่วนตำบลมีสถานะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์คือมีสถานะเป็นนิติบุคคล โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นผู้แทนนิติบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 43 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 “ องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น” มีสิทธิหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมาย (มาตรา 65,66,67) กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในประเด็นนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมดมีความเห็นว่าองค์กรที่จะมากำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นควรที่จะเป็นบุคคลที่มีใช้นิติบุคคลถ้าเป็นนิติบุคคลเข้ามากำกับดูแลอาจเกิดการขัดแย้งตามมาได้

3.3 ประเด็นที่ 3 “ การมีคำสั่งทางปกครองเพื่อใช้ในการกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เกินขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย ”

ผู้ศึกษาเห็นว่าในกรณีนี้ก็เช่นเดียวกับกรณีที่ว่าราชการจังหวัดปัตตานีไม่สามารถยกเว้นหรือผ่อนผันการปฏิบัติตามระเบียบให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลเขาตวมได้ เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลเขาตวมมิได้กระทำการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนด กำหนด ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่สามารถยกเว้นหรือผ่อนผันได้

ในกรณีนี้ผู้ศึกษาเห็นว่าการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องดำเนินการในเขตของตนเท่านั้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 และ 68 สำหรับการกระทำกิจการนอกเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นสามารถดำเนินการได้โดยต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 คือ จะต้องได้รับความยินยอมจากสภาตำบลองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องอีกทั้งกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำ และเป็นกรเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน กล่าวคือ กิจการนั้นเป็นกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดบัญญัติไว้และเป็นกิจการที่องค์การบริหารส่วนตำบลทำอยู่แล้วในเขตแต่มีความจำเป็นต้องทำเกี่ยวเนื่องไปนอกเขตด้วย



จากการสัมภาษณ์ผู้กำกับดูแลทั้งหมดทุกคนต่างไม่เห็นด้วยกับประเด็นที่ว่า“การมีคำสั่งทางปกครองเพื่อใช้ในการกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เกินขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย” โดยเห็นว่าผู้ว่าราชการควรมีอำนาจยกเว้นหรือผ่อนผันการปฏิบัติตามระเบียบให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลได้

3.4 ประเด็นที่ 4 “การจัดทำข้อบัญญัติตำบลเมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นชอบแล้วต้องเสนอให้นายอำเภอให้ความเห็นชอบก่อนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจึงจะลงชื่อและประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ มาตรา 71 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ”

มาตรา 71 “องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกำหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้้องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาทเว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคหนึ่งแล้วให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

ในกรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลใดให้ส่งคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวเพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นใหม่หากนายอำเภอไม่ส่งร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวให้ถือว่านายอำเภอเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลตามวรรคสี่แล้วมีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้นายก

องค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภอแต่ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ยืนยันภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลคืนจากนายอำเภอหรือยืนยันด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นอันตกไป”

จากการสัมภาษณ์ผู้กำกับดูแลทั้งหมดทุกคนต่างเห็นด้วยกับประเด็นที่ว่า “การจัดทำข้อบัญญัติตำบลเมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นชอบแล้วต้องเสนอให้นายอำเภอให้ความเห็นชอบก่อนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจึงจะลงชื่อและประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลได้ มาตรา 71 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537” เพราะข้อบัญญัติตำบลที่ออกมาบังคับใช้ภายในเขตตำบลกว่าที่จะออกมาเป็นข้อบัญญัติตำบลได้นั้นต้องผ่านการประชุมประชาคมภายในเขตตำบลนั้นมาก่อนแล้วและจะต้องนำเข้าสู่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบก่อนอยู่แล้วและมีความเห็นว่ากฎหมายของท้องถิ่นนั้นๆเมื่อผ่านกระบวนการออกกฎหมายของท้องถิ่นครบถ้วนตามขั้นตอนแล้วจึงต้องนำไปให้นายอำเภอให้ความเห็นชอบอีกทีเพื่อความแน่นอนและถูกต้องตามขั้นตอนและกระบวนการต่างๆ อันชอบด้วยกฎหมาย

3.5 ประเด็นที่ 5 “การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบแล้วต้องเสนอให้นายอำเภออนุมัติก่อนจึงจะประกาศใช้ได้ มาตรา 87 วรรค 3 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537”

“ เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วให้เสนอนายอำเภอเพื่อขออนุมัติและให้นายอำเภอพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติดังกล่าว”

จากการสัมภาษณ์ผู้กำกับดูแลทั้งหมดทุกคนต่างเห็นด้วยกับประเด็นที่ว่า “การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้ความเห็นชอบแล้วต้องเสนอให้นายอำเภออนุมัติก่อนจึงจะประกาศใช้ได้ มาตรา 87 วรรค 3 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537”

การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นงบประมาณก็เป็นงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลเองที่รัฐบาลจัดสรรมาให้ซึ่งการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณก็มีหลักเกณฑ์ ระเบียบในการจัดทำอย่างชัดเจน มิใช่งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรมาจากองค์กรที่กำกับดูแลแต่อย่างใด ดังนั้นการที่ให้นายอำเภอซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลมาเป็นผู้อนุมัตินั้นเหมาะสมและถูกต้องตามหลักกฎหมายแล้ว

3.6 ประเด็นที่ 6 “จากการการกำกับดูแลโดยการใช้การจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือ”

จากการสัมภาษณ์ผู้กำกับดูแลทั้งหมดทุกคนต่างเห็นด้วยกับประเด็นที่ว่า การกำกับดูแล โดยการใช้การจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือ การให้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจแก่องค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นการควบคุมกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างหนึ่งซึ่งผู้ให้การสัมภาษณ์มีความเห็นว่างบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรบริหารส่วนตำบลเพื่อกระทำการต่างๆตามอำนาจหน้าที่นั้นสามารถแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ กรณีเงินอุดหนุนทั่วไปนั้นองค์กรบริหารส่วนตำบลจะนำไปใช้ในด้านใดก็ได้โดยไม่ได้อยู่ในการควบคุมกำกับของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแต่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นราชการส่วนกลางระบุงกิจกรรมนั้นไว้โดยตรงองค์การบริหารส่วนตำบลจึงสามารถนำไปใช้ได้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้จะถูกควบคุมจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคอย่างใกล้ชิด เช่น

- การขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องเสนอ โครงการผ่านอำเภอ จังหวัด กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาถึงความสะดวกเหมาะสมของโครงการก่อน
- การใช้จ่ายเงินจะต้องเป็นไปตามโครงการและงบประมาณที่ได้รับอนุมัติทุกประการ
- การเปลี่ยนแปลงรายใดๆก็ตามจะต้องได้รับอนุมัติจากราชการส่วนกลางก่อน
- การเบิกจ่ายเงินงบประมาณจะต้องตั้งจ่ายจากคลังจังหวัดก่อนและจะต้องได้รับการอนุมัติก่อน
- การกั้นเงินก็จะต้องได้รับอนุญาตจากราชการส่วนกลางก่อน

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคได้ใช้การให้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นเครื่องมือในการควบคุมกำกับองค์การบริหารส่วนตำบล อาจล่าช้าไปบ้างแต่ถูกต้องตามหลักโปร่งใส และแน่นอน

3.7 ประเด็นที่ 7 “กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลมีเรื่องเร่งด่วนที่จะต้องขอเปิดประชุมสภาสมัยวิสามัญจะต้องขออนุญาตนายอำเภอ ตามมาตรา 55 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ”

จากการสัมภาษณ์ผู้กำกับดูแลทั้งหมดทุกคนต่างเห็นด้วยกับประเด็นที่ว่า “กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลมีเรื่องเร่งด่วนที่จะต้องขอเปิดประชุมสภาสมัยวิสามัญจะต้องขออนุญาตนายอำเภอ ตามมาตรา 55 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537”

โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 55 “นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้วเมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่อาจทำคำร้องยื่นต่อนายอำเภอขอเปิดประชุมวิสามัญถ้าเห็นสมควรให้นายอำเภอเรียกประชุมวิสามัญได้ สมัยประชุมวิสามัญให้กำหนดไม่เกินสิบห้าวันแต่ถ้าขยายเวลาออกไปอีก จะต้องได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ”

ผู้สัมภาษณ์มีความเห็นว่ากิจการใดๆขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องไปขออนุญาตนายอำเภอก่อนถึงแม้ว่าจะเป็นกรณีเร่งด่วนก็ตาม เพื่อให้ถูกต้องและชอบธรรมด้วยกฎหมายควรที่จะทำตามขั้นตอน

3.8 ประเด็นที่ 8 “การใช้สัญญามาตรฐานระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น 2535 ข้อ 125 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องทำตามแบบและตัวอย่างที่อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดหากต้องการทำสัญญาขึ้นใหม่จะต้องส่งให้นายอำเภอและสำนักอัยการสูงสุดพิจารณา”

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น 2535 ข้อ 125 วรรคแรก “การลงนามในสัญญาในการจัดหาตามระเบียบนี้เป็นอำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและให้ทำเป็นภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษตามตัวอย่างที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด”

จากการสัมภาษณ์ผู้กำกับดูแลทั้งหมดทุกคนต่างเห็นด้วยกับประเด็นที่ว่า “การใช้สัญญามาตรฐานระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น 2535 ข้อ 125 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องทำตามแบบและตัวอย่างที่อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดหากต้องการทำสัญญาขึ้นใหม่จะต้องส่งให้นายอำเภอและสำนักอัยการสูงสุดพิจารณา” เพราะเห็นว่าสัญญามาตรฐานนั้นในประเด็นนี้คืออยู่แล้วและสะดวกดี

3.9 ประเด็นที่ 9 “การลงโทษสั่งให้เป็นผู้ทำงานเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่แทนปลัดกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ข้อ 138 วรรคท้าย” “เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่า การกรำทำตาม (1) (2) (3) และ (4) เป็นการกระทำโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรและบุคคลดังกล่าวสมควรเป็นผู้ทำงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ทำงานแล้วส่งชื่อบุคคลนั้นไปยังปลัดกระทรวงมหาดไทยเพื่อส่งชื่อผู้ทำงานดังกล่าวให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีพิจารณาแจ้งเวียนให้ส่วนราชการอื่นทราบรวมทั้งแจ้งให้ผู้ทำงานรายนั้นทราบทางไปรษณีย์ลงทะเบียนด้วย”

จากการสัมภาษณ์ผู้กำกับดูแลทั้งหมดทุกคนต่างเห็นด้วยกับประเด็นที่ว่า“การลงโทษสั่งให้เป็นผู้ทำงานเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่แทนปลัดกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 หน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ข้อ 138 วรรคท้าย ” แม้ผู้ว่าฯจะมีไข่คู่สัญญาก็ตาม

3.10 ประเด็นที่ 10 “ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในกรณีไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกมีการประชุมแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ตามมาตรา 53 วรรค 3 และมาตรา 90 วรรค 3 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ”

มาตรา 53 วรรค 3 “ กรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ตามกำหนดเวลาในวรรคสองหรือมีการประชุมแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้นายอำเภออาจเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล”

มาตรา 90 วรรค 3 “ เมื่อนายอำเภอเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดปฏิบัติกรในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเสียหายแก่ราชการและนายอำเภอได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตามในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนที่จะรอข้ามมิได้ให้นายอำเภอมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ตามที่เห็นสมควร ได้แล้วให้รีบรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายในสิบห้าวันเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควรโดยเร็ว”

จากการสัมภาษณ์ผู้กำกับดูแลทั้งหมดทุกคนต่างเห็นด้วยกับประเด็นที่ว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในกรณีไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกมีการประชุมแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ตามมาตรา 53 วรรค 3 และมาตรา 90 วรรค 3 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537”

โดยเห็นว่าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หากมีปัญหาในการบริหารจัดการองค์การควรให้ผู้ว่าราชการเข้ามาสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 53 วรรค 3 มาตรา 90 วรรค 3 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมดเห็นว่ากรณีที่ให้อำนาจผู้ว่าราชการตามมาตรา (53 วรรค 3 มาตรา 90 วรรค 3 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537) นั้นเป็นการกระทำที่ถูกต้องแล้วถ้าให้บริหารภายในตนเองอาจทำให้เกิดปัญหาและความขัดแย้งตามมาก็ได้

3.11 ประเด็นที่ 11 “องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถกู้เงินมาใช้ในกิจการพาณิชย์ ขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ ตามมาตรา 83 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แต่ระเบียบของกระทรวงมหาดไทยก็ไม่อนุญาตให้องค์การบริหารส่วนตำบลกระทำได้ซึ่งเป็นการดำเนินงานรัฐพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถจัดตั้งได้แต่หากเป็นเทศบาลสามารถดำเนินการได้”

มาตรา 83 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กล่าวว่า องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

จากการสัมภาษณ์ผู้กำกับดูแลทั้งหมดทุกคนต่างเห็นด้วยกับประเด็นที่ว่า “องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถกู้เงินมาใช้ในกิจการพาณิชย์ ขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ ตามมาตรา 83 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แต่ระเบียบของกระทรวงมหาดไทยก็ไม่อนุญาตให้องค์การบริหารส่วนตำบลกระทำได้ซึ่งเป็นการดำเนินงานรัฐพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถจัดตั้งได้แต่หากเป็นเทศบาลสามารถดำเนินการได้”

โดยในประเด็นนี้ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย เพราะฉะนั้นควรกระทำการใดๆ ให้ถูกต้องตามหลักกฎหมายของบ้านเมืองต้องปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยด้วย