

ปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนภูมิภาคใช้และมีผลกระทบบถึงราชการส่วนท้องถิ่นนั้น อาจจำแนกได้เป็นอำนาจดุลพินิจได้ 2 ประการ กล่าวคือ เป็นอำนาจดุลพินิจทั่วไปที่สามารถที่จะตัดสินใจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง ในบรรดาคำสั่งหลายๆ อย่าง ซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้สั่งได้ เพื่อให้บรรลุตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้น และอำนาจผูกพันที่กฎหมายให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือฝ่ายปกครอง องค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยมีการบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้กำหนดไว้เกิดขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจำต้องออกคำสั่งและต้องมีเนื้อหาแห่งคำสั่งตามที่กำหนดไว้ จึงเห็นได้ว่าอำนาจผูกพันนี้มีลักษณะของการใช้ดุลพินิจที่น้อยกว่าอำนาจดุลพินิจทั่วไป ดังได้กล่าวแล้วข้างต้น

ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอถือได้ว่าเป็นบุคคลที่เป็นหัวหน้าของราชการส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดและอำเภอ ซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับการแบ่งอำนาจมาจากราชการส่วนกลาง ดังนั้นการได้รับอำนาจดังกล่าวมานี้ บทบาทที่จะมีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือจะต้องเป็นไปในลักษณะกำกับดูแล ส่งเสริม มิใช่ควบคุมบังคับบัญชา มิฉะนั้นแล้วก็จะขัดกับเจตนารมณ์แห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ต้องการส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.) ถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กที่สุดแต่ก็มีความสำคัญมากที่สุด ทั้งนี้เพราะเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนและประชาชนเองก็มีโอกาสที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมได้โดยง่าย ทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อมต่อองค์กรดังกล่าว ดังนั้นบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงถือได้ว่าเป็นบทบาทที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและการพัฒนาท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

ใน 5 จังหวัด อันได้แก่ จังหวัดสงขลา ปัตตานี พัทลุง ตรัง และภูเก็ต ซึ่งเป็นใน 5 จังหวัดที่เป็นพื้นที่การทำวิจัย ประกอบไปด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความหลากหลาย และแตกต่างกัน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ รายได้ อาชีพ ความเป็นอยู่ ขนบธรรมเนียม ประเพณี ศาสนา วัฒนธรรม ของชุมชน ดังนั้นจึงส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการจัดกลุ่มมาในการทำวิจัยในครั้งนี้ มีการกระจายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 1 จนกระทั่งถึงองค์การบริหารส่วนตำบลชั้น 5 อันจะส่งผลให้ได้รับทราบถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันได้อย่างลึกซึ้งตามไปด้วย ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็น (1) ปัญหาในการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ในการพิจารณาร่างข้อบังคับ ข้อบังคับ แผนพัฒนา คำร้อง คำขอ ข้อหารือ ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เสนอขึ้นไป หรือ (2) ปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบลในการสั่งการลงมา

ทั้ง 2 ประการของการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันดังกล่าวนี้ อาจก่อให้เกิดผลกระทบกับองค์การบริหารส่วนตำบลชั้นได้ เป็นต้นว่า การอนุมัติ หรือการไม่อนุมัติ ในร่างข้อบังคับ ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ องค์การบริหารส่วนตำบล การสั่งถอดถอนสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ได้รับการเลือกตั้งให้พ้นจากตำแหน่ง หรือแม้กระทั่งการเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้ยุบสภา องค์การบริหารส่วนตำบล ของนายอำเภอ เหล่านี้ อาจจะเป็นการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ที่นำไปสู่ดุลพินิจที่ข้ามชั้นคอนเกินอำนาจหน้าที่ของตน ปราศจากอำนาจ เป็นดุลพินิจที่อำเภอใจ และทั้งหมดก็คือดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากจะส่งผลถึงองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ก็ยังส่งผลกระทบต่อทั้งในทางตรงและทางอ้อม ไปสู่ประชาชนได้อีกด้วย

#### โครงการวิจัยดังกล่าวนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรค ในการใช้อำนาจดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนภูมิภาคใช้ โดยเฉพาะดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอใช้ และมีผลกระทบต่อราชการส่วนท้องถิ่น กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลใน 5 จังหวัด ของภาคใต้ (สงขลา, ปัตตานี, พัทลุง, ตรัง, ภูเก็ต)

2. เพื่อจะได้ทราบถึงข้อขัดข้อง อันเกิดจากการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจใช้และส่งผลกระทบต่อราชการส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.) โดยเฉพาะข้อขัดข้องอุปสรรคในเชิงกฎหมาย, พระราชบัญญัติ, กฎกระทรวง, ระเบียบ, คำสั่ง ข้อบังคับต่างๆ

3. เพื่อจะได้ทราบถึงทัศนคติ ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลใน 5 จังหวัด ดังกล่าวถึงผลกระทบที่ได้รับจากการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่มีอยู่ตามกฎหมาย ของราชการส่วนภูมิภาค (ผู้ว่าราชการจังหวัด, นายอำเภอ)

4. เพื่อหาข้อสรุปแนวทางในการแก้ไข ปัญหาที่เกิดจากการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันดังกล่าว ทั้งในเชิงมิติของหลักทฤษฎีทางกฎหมาย และในทางรูปธรรมของการปฏิบัติงานในระหว่างราชการทั้งสองส่วนต่อไป

โดยในการศึกษาจะครอบคลุมในขอบเขต ต่อไปนี้

1. การศึกษาจะครอบคลุมเฉพาะกลุ่มตัวอย่างที่เป็นเจ้าหน้าที่ปกครอง อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ข้าราชการที่ทำงานในสำนักผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นและที่ทำงานอยู่ใน องค์การบริหารส่วนตำบล ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวและกลุ่มตัวอย่างของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เท่านั้น โดยเครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูลนั้น ข้อมูลปฐมภูมิจะได้รับการสัมภาษณ์ โดยกำหนดเป็นแบบสอบถามแบ่งเป็นหัวข้อในการสัมภาษณ์ และบันทึกพร้อมทั้งให้ผู้ตอบแบบสอบถาม ทั้งที่เป็นข้าราชการและส่วนท้องถิ่น ทั้ง 2 กลุ่ม ได้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมได้ ส่วนข้อมูลทุติยภูมิได้จากการศึกษาและวิจัยเอกสารกฎหมายต่างๆ ในเชิงคุณภาพ รวมทั้งการสังเกตการปฏิบัติงาน

2. การศึกษาจะครอบคลุมเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล ใน 5 จังหวัด อันได้แก่ สงขลา ปัตตานี พัทลุง ตรัง และภูเก็ต โดยเป็นการสุ่มตัวอย่างและพิจารณาลำดับชั้นของ องค์การบริหารส่วนตำบล ในแต่ละระดับ ในแต่ละจังหวัด ให้ครอบคลุมในทุกระดับชั้นของแต่ละ องค์การบริหารส่วนตำบล ในทุกๆ จังหวัดที่เป็นพื้นที่การวิจัยอย่างครบถ้วน

ผลการวิจัยพบว่า

องค์การบริหารส่วนตำบลใน 5 จังหวัดในด้านของปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ที่พิจารณาร่างข้อบังคับ ข้อบังคับ แผนพัฒนา คำร้อง คำขอ ข้อหารือ ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เสนอขึ้นไปนั้น โดยภาพรวมแล้วกรณีของนายอำเภอจะเป็นกรณีที่มีการระบุว่า ใช้ดุลพินิจที่เป็นปัญหามากกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งระบุว่าไม่มีกรณีที่จะไม่ผ่านร่างข้อบังคับ หรือใช้ดุลพินิจอันถือได้ว่าเป็นการแทรกแซง องค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับนายอำเภอ โดยเฉพาะกรณีของ องค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดสงขลา ปัตตานี และภูเก็ต ซึ่งก็จะเห็นได้ว่าปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันนี้ จะมีความเกี่ยวข้องกับลำดับชั้นของ องค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยกล่าวคือ หากเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 ถึง ชั้น 3 ที่มีรายได้มากและพอควรนั้น ก็จะพบปัญหานี้มากกว่าใน องค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีรายได้น้อย เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดตรังและพัทลุง อย่างไรก็ตามแล้วแต่จากการเก็บข้อมูลทั้งในส่วนของผู้ว่าราชการและส่วนท้องถิ่น ที่ตอบแบบสอบถามมาก็ยังเห็นด้วยในทั้ง องค์การบริหารส่วนตำบล 5 จังหวัด ว่าแผนพัฒนาตำบลจำเป็นจะ

ต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาจังหวัด แม้จะมีในบางส่วนของ องค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดสงขลา ปัตตานี ตรัง ภูเก็ต ยกเว้นพัทลุง ที่ไม่เห็นด้วยว่าแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ องค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องนำเสนอนายอำเภอเพื่อความเห็นชอบก่อนเสมอ จึงจะนำไปใช้ได้ แต่ใน องค์การบริหารส่วนตำบล ของทั้ง 5 จังหวัด ก็ระบุตรงกันว่าในการวางแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีกรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วย และส่งกลับมายัง องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ยืนยันกลับไปอีกครั้งจนในที่สุดต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามาเป็นผู้ชี้ขาด

ในอีกด้านของปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบลในการสั่งการมายัง องค์การบริหารส่วนตำบล ต่างๆ ใน 5 จังหวัด แยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสงขลา ในด้านของปัญหาการใช้ดุลพินิจ และอำนาจผูกพันของนายอำเภอที่มีปัญหา ได้แก่ การเป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย องค์การบริหารส่วนตำบล และการที่นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้าง มาชี้แจง สอบสวน เรียกรายงาน เอกสารมาตรวจสอบได้ ส่วนในกรณีของผู้ว่าราชการจังหวัด ได้แก่ ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการเป็นผู้วินิจฉัย กรณีที่เกิดความขัดแย้งในเรื่องข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายระหว่าง นายอำเภอ กับ องค์การบริหารส่วนตำบล และการยุบสภา องค์การบริหารส่วนตำบล ตามคำแนะนำของนายอำเภอ

ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดปัตตานี ในด้านของปัญหาการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอ มีลักษณะเช่นเดียวกับในจังหวัดสงขลาที่ระบุว่าเป็นปัญหาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัญหาการใช้ดุลพินิจในการเป็นผู้อนุมัติ งบประมาณรายจ่ายของ องค์การบริหารส่วนตำบล ในด้านนี้มีการระบุว่าเป็นปัญหามากกว่าในจังหวัดสงขลา ส่วนในกรณีของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ก็ยังคงมีการระบุปัญหาการใช้ดุลพินิจเช่นเดียวกันใน 2 เรื่องดังกล่าว

ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพัทลุง ในด้านของปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ มีลักษณะเช่นเดียวกันกับ 2 จังหวัด ข้างต้น ที่ระบุว่าเป็นปัญหา/แต่มีความรุนแรงในระดับของปัญหาน้อยกว่า

ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดตรัง ในด้านของปัญหาการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอ ที่มีปัญหา ได้แก่ การให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับ (ทั่วไป) และการเป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ องค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนในกรณีของผู้ว่าราชการจังหวัด ได้แก่ ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการเป็นผู้วินิจฉัยกรณีเกิดความขัดแย้งในเรื่องข้อบังคับงบประมาณ

รายงานระหว่างนายอำเภอกับ องค์การบริหารส่วนตำบล และการสั่งให้สมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบล ที่ได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งไป ซึ่งแตกต่างจากในทุกๆ จังหวัดที่กล่าวมาข้างต้น

ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดภูเก็ต ในด้านของปัญหาการใช้ดุลพินิจของ นายอำเภอที่มีปัญหา ได้แก่ กรณีเดียวกันกับในกรณีของจังหวัดศรีสะเกษ แต่มีเพิ่มเติมอีกว่าเป็นปัญหา การใช้ดุลพินิจในการเรียกสมาชิก องค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล เจ้าหน้าที่ องค์การบริหารส่วนตำบล ต่างๆ มาชี้แจงเรียกเอกสารทำรายงาน เรียกมาสอบสวน ตรวจสอบได้ รวมทั้งการที่นายอำเภอเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่งได้ ส่วนกรณีของผู้ว่าราชการจังหวัด ได้แก่ ปัญหาการใช้ดุลพินิจในด้านการเป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานใน องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการชั่วคราว ตามคำขอของ องค์การบริหารส่วนตำบล และการเป็นผู้วินิจฉัยความขัดแย้งในเรื่องข้อบังคับงบประมาณรายงานระหว่างนายอำเภอกับ องค์การบริหารส่วนตำบล เช่นเดียวกันกับในทุกๆ จังหวัด ที่ระบุว่าเป็นปัญหา

ในด้านของปัญหาการใช้ดุลพินิจในกรณีที่นายอำเภอมีอำนาจตามกฎหมายเรียกสมาชิก องค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล ลูกจ้าง องค์การบริหารส่วนตำบล มาชี้แจง สอบสวน เรียกรายงาน เอกสารใดๆ จาก องค์การบริหารส่วนตำบล มาตรวจสอบได้ พบว่า ในปัญหาดังกล่าวนี้ ใน องค์การบริหารส่วนตำบล ของจังหวัดศรีสะเกษ ได้รับผลกระทบมากที่สุด รองมาก็เป็น องค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดปัตตานี ภูเก็ต สงขลา ส่วนจังหวัดพัทลุง ถือได้ว่าได้รับผลกระทบไม่มากนัก อย่างไรก็ตามแล้วแต่ โดยภาพรวมแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบล ใน 5 จังหวัด ก็ยังเห็นด้วยที่นายอำเภอสามารถที่จะใช้ดุลพินิจนี้ได้อยู่ เพียงแต่ ต้องมีการปรับใช้ในเรื่องของเกณฑ์การพิจารณา ระยะเวลาการดำเนินการขอขเขตเนื้อหา ทั้งนี้เพื่อ เป็นการสร้างหลักประกันให้กับ องค์การบริหารส่วนตำบล ว่าจะไม่มีการใช้ดุลพินิจที่เกินส่วนและไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่า เมื่อได้มีการแยกประเภทของปัญหาการใช้ดุลพินิจ ออกเป็นใน 2 ลักษณะ ดังกล่าวข้างต้นแล้วก็จะเป็นการดีที่จะทำให้สามารถมองเห็นภาพของปัญหาอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนภูมิภาคใช้ และมีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อที่จะได้หามาตรการในการแก้ไขหรือป้องกัน เยียวหา ความเสียหายที่จะเกิดขึ้นได้ ในเรื่องของปัญหาการใช้ดุลพินิจของ นายอำเภอนั้น สมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการสร้างระบบขึ้นมาตรวจสอบ หรือเป็นหลักประกันให้กับ องค์การบริหารส่วนตำบล ได้ถึงความเป็นอิสระในการดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลจากราชการส่วนภูมิภาค ในทุกๆ กรณีที่กฎหมายหรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยได้ให้อำนาจนั้นไว้แล้ว

นายอำเภอ เพื่อให้สอดคล้องกับ พ.ร.บ. ว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการในทางปกครอง และ พ.ร.บ. ว่าด้วยความรับผิดชอบในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ พ.ศ. 2539 เป็นต้นว่า การพิจารณาโดย คณะกรรมการร่วม การกำหนดวิธีพิจารณา ขอบเขตเนื้อหาของเรื่อง ระยะเวลาดำเนินการ เหตุผล ของคำสั่งอนุมัติ ไม่อนุมัติ ในแผนพัฒนาตำบล หรือร่างข้อบังคับต่างๆ เพราะอะไร เหตุใด รวมทั้ง แจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ให้ องค์การบริหารส่วนตำบล ทราบด้วย นอกจากนี้ในแผนพัฒนาตำบล แม้จะต้องการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและจังหวัด แต่ก็ควรจัดให้มีการริเริ่มการเสนอ ขึ้นไปได้จากในระดับ องค์การบริหารส่วนตำบล สู่ระดับอำเภอ และจังหวัด มิใช่เป็นในลักษณะ ของการสั่งการลงมา ส่วนในกรณีของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น ในกรณีเป็นผู้วินิจฉัยความขัดแย้งด้าน ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ องค์การบริหารส่วนตำบล กับอำเภอสมควรอย่างยิ่งที่จะมีการ ให้อิสระดังกล่าวนี้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล โดยใช้มติสภา องค์การบริหารส่วนตำบล ยืนยันก็ สามารถบังคับใช้ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวนี้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการสอดคล้องกับ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และ กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยให้มีอิสระนอกจากในเรื่องการเงิน การคลัง ยังรวมถึงด้าน ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ที่จะต้องมีการทบทวนสัดส่วนการแบ่งสรร เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ ท้องถิ่น นอกจากนี้ท้องถิ่นก็ต้องคิดหาวิธีการปรับปรุงระบบการจัดการเก็บภาษีต่างๆ ให้ทันสมัย และมีประสิทธิภาพ เน้นเกี่ยวกับการพาณิชย์ เช่น ตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และมีภาษีอากรใหม่ๆ อันจะเป็นการนำมาซึ่งรายได้ที่เพิ่มขึ้น และลดการรับเงินอุดหนุนจากราชการส่วนกลางอันเป็นการ นำมาซึ่งปัญหาการใช้ดุลพินิจที่จะส่งผ่านมายังราชการส่วนภูมิภาคให้เข้ามาควบคุมบังคับบัญชา ท้องถิ่นนั่นเอง นอกจากนี้ก็ควรมีอิสระในด้านการบริหารงานบุคคลให้มากขึ้น ไม่ควรไปกระจุกรวม ตัวในการบริหารงานบุคคลยังระดับจังหวัด เพราะจะส่งผลถึงเอกภาพในการบังคับบัญชาของ ท้องถิ่นได้ในระยะยาว หากมีการศึกษาวิจัยกันอย่างจริงจังแล้ว ก็อาจจัดให้มีการเลือกตั้งประธาน กรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล โดยตรง ทั้งนี้เพื่อลดปัญหาการเล่นการเมืองภายใน องค์การบริหารส่วนตำบล ลง โดยมีการแบ่งแยกฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ ออกจากกันโดย ชัดเจน และเป็นการสนองตอบต่อแนวทางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่ต้องการให้ประชาชนใน ท้องถิ่นสามารถเลือกผู้บริหารของคนได้โดยตรง ควบคู่ไปกับการให้การศึกษา อบรม และพัฒนา เตรียมความพร้อมของชุมชนในท้องถิ่นในการที่จะมีบุคลากรที่มีคุณภาพเข้ามาบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบล ต่อไป อันถือได้ว่า เป็นการเสริมสร้างมาตรฐานการทำงานในภาครัฐให้ สูงขึ้น และมีมาตรฐาน เป็นที่พึงและหวังของสังคม ชุมชน ได้เป็นอย่างดี

The problems of using provincial officials' discretion and mandatory power that effect local officials can be classified as two discretionary powers : the general discretionary power that is used to decide to issue any of the orders permitted by law in some cases, and the mandatory power given by law to the government officials or other administrative organizations as fixed in advance. For some cases the state administrative organizations have to launch the certain orders. Because of this the discretion is used for the mandatory power less than that for the general discretionary power.

Governors and district chiefs are leaders of the government officials in the provinces and the districts, decentralized from the central government. For this matter, they play roles to the local administrative organizations by supervising and supporting but not forcing which opposes democracy and the constitutional law enhancing real decentralization, especially the sub-district administrative organizations, the smallest and most important local administrative bodies. So they are closed to the people and the people are easily able to have participation directly and indirectly. That's why these organizations have important roles on the people's lives and local development inevitably.

The sub-district administrative organizations in the five provinces; Songkhla, Pattani, Phatthalung, Trang and Phuket, are quite different in economy income, occupation, living, custom, religion and culture in communities. So they extend widely from the 1st to the 5th grade organizations, causing much knowledge of the problems of using discretion and mandatory power, whether they are (1) the problems of the discretion and the mandatory power the governors and the

district chiefs use to consider draft regulations, development plans, complaints, applications, matters of consultation and other regulations submitted by the sub-district administrative organizations or (2) the problems of the discretion and the mandatory power the governors and the district chiefs use to order the sub-district administrative organizations.

The two ways of using the discretion and the mandatory power may effect the sub-district administrative organizations in approval or disapproval of draft regulations, budget bill, discharge of members, or the district chief's proposal to the governor to overthrow the sub-district board. These are disorderly, powerless, indulgent and illegal discretions. These problems effect not only the sub-district administrative organizations but also the people directly and indirectly.

**The objectives of the research are the following :**

1. To study the problems and the obstacles of using the provincial officials' discretionary power and mandatory power, particularly the governors' and the district chiefs' discretion and mandatory power effecting the local officials in the sub-district administrative organizations of the five provinces.

2. To know the difficulties caused by the provincial officials' discretion and mandatory power effecting the local officials, especially the difficulties or obstacles of laws, bills, ministerial regulations, rules and other orders.

3. To know the visions of the local organizations' members in the five provinces, effected by using the provincial officials' discretion and mandatory power.

4. To find out the solving way of the problems of discretion and mandatory power using according to the law in theory and practice.

**The study covers the following scopes :**

1. The study covers the samplers : governors, district chiefs, deputy district chiefs, deputy officials of the sub-district administrative organizations, officials in the inspecting offices and the sub-district administrative organizations, permanent and temporary employees, the members and the executives of the sub-district administrative organizations. As for the data collecting instruments, the primary data were obtained by the interviews through the questionnaires of different potics and records together with additional opinions, while the secondary data were received through the qualitative study and research of legal documents as well as the observe of working.

2. The study covers only the sub-district administrative organizations in the five provinces mentioned above by sampling and considering the levels of the organizations in each province in order to cover all the organization levels in the five provinces.

**The result of the research finds that**

In the five provinces, for the problems of using the governors' and the district chiefs' discretion and mandatory power in consideration of the draft regulations, regulations, development plans, complaints, applications, matters of consultation submitted by the sub-district administrative organizations, the district chiefs cause more problems in discretion using than those of the governors. It shows that no draft regulations are disapproved or the discretion is used to intervene the sub-district administrative organizations. In the case of the sub-district administrative organizations in Songkhla, Pattani and Phuket, the problems of the discretion and mandatory power using are related to the organization levels, that is, the organizations of the 1st to 3rd levels which have much income have more problems than those with little income such as the organizations of Trang and Phatthalung. However, they agree that the sub-district development plans are to coincide with those of the districts and the provinces. Though some of the organizations in Songkhla, Pattani, Trang and Phuket, except Phatthalung, do not agree in that the development plans and the budget bills of the sub-district administrative organizations always have to be submitted to the district chiefs for approval, they all agree that no draft development plans or budget bills are opposed by the district chiefs and returned to get affirmed and then re-submitted to get decision from the governors.

Again, the problems of the discretion and the mandatory power that the governors and the district chiefs use to order in the sub-district administrative organizations of the five provinces can be considered separately as follows :

**In Songkhla**, the problems are that the district chiefs have power to approve the sub-district's budget bills and order the members, executive committees, officials and employees of the sub-district administrative organizations to explain or investigate and check documents. For the governors, the problems are that they use discretion to consider the conflicts of the budget bills between the district chiefs and the sub-district administrative organizations and dissolve the sub-district board as proposed by the district chiefs .

In **Pattani**, the Problems of the district chiefs' discretion using are similar to those in Songkhla. However, the discretion used to approve the budget bills has more problems than that in Songkhla. In the case of the governor, the problems of the two cases are the same.

In **Phatthalung**, the problems are similar to those in Songkhla and Pattani, but less serious.

In **Trang**, the Problems of the district chiefs' discretion using are to approve draft regulations and budget bills of the sub-district administrative organizations. For the governor, the problems of the discretion using are to consider and decide the conflicts of the budget bills between the district chiefs and the sub-district administrative organizations, and dismiss the board members which is different from the above – mentioned four provinces.

In **Phuket**, in the case of the district chiefs, the problems are similar to those in Trang. The additional problems are to summon the members, the executive committees, and other officials of the sub-district administrative organizations to explain, investigate and examine the documents. In addition, the district chiefs can propose the governor to dismiss some or all of the members of the executive committees of the sub-district administrative organizations. For the governor, the problems are to permit the officials to transfer to work temporarily at the sub-district offices as requested by the district chiefs, and also consider and settle the budget bill conflicts between the district chiefs and the sub – district administrative organizations just as in other provinces.

For the problems of the discretion the district chiefs use to summon the members, the executive committees, the officials and the employees of the sub – district administrative organizations to explain, investigate and get the documents to be examined, Trang's sub-district administrative organizations are effected the most, those of Pattani, Phuket and Songkhla are effected less, while those of Phatthalung are effected slightly. However, all the organizations in the five provinces agree that the district chiefs can use the discretion but it should be adjusted in the measure of consideration, periods of proceeding and the scope in order to guarantee that over and illegal discretion is not used.

From this point, by classifying the problems of discretion using as two kinds, we can clearly see the problems of discretion and mandatory power using by the provincial officials, which effect the local administrative organizations. To find the measures of correction, prevention and cure of the damages caused by the problems of using the district chiefs' discretion, it is

necessary to form checking systems, assuring the sub-district administrative organizations to be free from working under the supervision and control by the provincial officials in all cases, as empowered the district chiefs by law or the Interior Ministry's regulations in accordance with the Act of Administrative Government Service and the Act of Responsibility to Official Violation B.E. 2539 (1996) in the following : - consideration by the joint committee, fixing consideration, content scope, proceeding periods, the reasons of approval or disapproval of the sub-district development plans, draft regulations, and informing the right to appeal. Besides, though the sub-district development plans have to coincide with those of the districts and the provinces, they should be proposed from the sub-district administrative organizations, up to the districts and the provinces. not ordered downwards. But for the governors, as they consider and settle the conflicts of the draft budget bills between the sub-districts and the district chiefs, the sub-district administrative organizations should be given the freedom by affirming from the sub-district board and then the budget bills can be enforced according to the Act of Decentralization Plan B.E. 2542 (1999) and the present Constitutional Law. The local administrations are free to consider and revise the proportions of finance, revenues and fees to be fair. Moreover, the local administrations have to find modern and effective systems of tax collection, emphasizing commerce such as markets. harbours. ferries, and other revenues which help income increasing and reduce financial support from the central government bringing about the problems of the discretion usage by which the provincial officials are permitted to control and dominate the local administrations. Furthermore, personnel administrations should be free from the provincial administrations and so there will occur the unity of command in the local administrations for a long time. By serious study, the chairman of the sub-district administrative organization's executive committee may be elected directly in order to diminish the political problems within the organizations by clearly separating the executive section from the legislative section. And to respond to the decentralization the local people can elect their executives directly and beside this they are educated, trained and developed to be ready and have quality to administer the sub-district administrative organizations. This is to improve the working standard of the state sections to be dependable for society very well.