

ปัญหากฎหมายในการบัญญัติกฎหมายและการจัดทำงบประมาณ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹

กษิธิภพ บุตรโต²

การจัดระเบียบการปกครองภายในของรัฐเดี่ยว (Unitary State) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามหลักการจัดระเบียบบริหารราชการในรูปแบบของการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) ซึ่งรัฐได้มอบหมายภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนอันเป็นประโยชน์ส่วนรวมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำแทน อันเป็นการแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลาง และเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ อย่างแท้จริง อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติให้รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และบัญญัติให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ และบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะการกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ เทศบาล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของไทย เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 การเกิดขึ้นของเทศบาลถือเป็นการสร้างหน่วยกฎหมายท้องถิ่นขึ้นใหม่ เป็นกิจการที่เป็นการปกครองท้องถิ่น โดยประชาชนอย่างสมบูรณ์ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ได้มีการเริ่มยกฐานะของสุขาภิบาลที่มีอยู่แต่เดิมในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นเทศบาล จำนวน 35 แห่ง มีการแบ่งย่อยประเภทของเทศบาล ออกเป็น 3 ระดับ คือ ชั้นตรีชั้นโท และชั้นเอก ตามแนวคิดในร่างพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2473 โดยพิจารณาจากรายได้และจำนวนประชากรที่มีความเป็นไปได้ที่จะ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายในการบัญญัติกฎหมายและการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ และรองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ.

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ได้รับการส่งเสริมหรือลดระดับในกรณีที่ย่ำแย่และประชากรเพิ่มขึ้นหรือลดลง และกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษี

ทั้งนี้ประเทศไทยได้มีการแบ่งส่วนราชการเพื่อการบริหารกิจการของรัฐตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 มาตรา 4 กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย แบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยให้ 1) ราชการส่วนกลาง แบ่งส่วนราชการออกเป็น สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม 2) ราชการส่วนภูมิภาค แบ่งส่วนราชการออกเป็น จังหวัด อำเภอ ซึ่งแต่ละอำเภอจะประกอบด้วย ตำบล และหมู่บ้านเป็นองค์กรย่อย ตามลำดับ และ 3) ราชการส่วนท้องถิ่น แบ่งส่วนราชการออกเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ในปัจจุบันท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลได้เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมด ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พุทธศักราช 2542 สำหรับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีแนวทางการบริหารราชการที่ปรากฏตามรัฐธรรมนูญหลายมาตราด้วยกัน ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้กำหนดแนวทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 282 ถึง มาตรา 290 ซึ่งเป็นหลักการและแนวทางที่สำคัญเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน โดยสรุปได้ว่า 1) ภายใต้บังคับมาตรา 1 ซึ่งกำหนดไว้ว่า ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้ กำหนดให้รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น 2) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ ต้องเป็นไปเพื่อความคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม โดยไม่กระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือจะกระทำนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ ไม่ได้

เนื่องจากการจัดตั้งเทศบาลตำบลขึ้นมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการกระจายอำนาจ และแบ่งเบาภาระของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยมีกฎหมายกำหนดให้เทศบาลตำบลมีอำนาจหน้าที่ รวมทั้งกำหนดวิธีการดำเนินการต่าง ๆ โดยในส่วนความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับเทศบาลตำบลนั้นเป็นไปในลักษณะของการกำกับดูแล กล่าวคือ ราชการบริหารส่วนกลาง คือ กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจกำกับดูแลให้เทศบาลตำบลดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระ และสร้างความมั่นใจ ให้แก่เทศบาลตำบลในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ

จากการแบ่งส่วนราชการตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่ายังเป็นปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมาย เนื่องจากมีสภาพปัญหาหลายประการเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมาย ดังนั้นผู้ศึกษาจึงทำการค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับปัญหากฎหมายในการบัญญัติกฎหมายและการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น เพื่อการศึกษาถึงประเด็นต่าง ๆ รวมทั้งหาแนวทางเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ด้วย โดยผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาประเด็นปัญหาต่าง ๆ ซึ่งปัญหาในการกำกับดูแล โดยให้กระทรวงมหาดไทยสามารถออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยเพื่อวางแนวทางการจัดการด้านการคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุ และการจ้างเหมาขึ้นไว้ เป็นการกำกับดูแลการบริหารกิจการของเทศบาลที่เทศบาลต้องใช้ในการบริหารงาน ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการบริหารงานของเทศบาล ปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารกิจการของเทศบาลที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน อาจเกิดจากการวางแนวทางการปฏิบัติด้านการเงินการคลังเกินขอบเขตอำนาจที่รัฐธรรมนูญให้มีหน้าที่เพียงกำกับดูแล เช่น

ปัญหาประการแรก ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายการให้อำนาจในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นด้านงบประมาณ

เป็นปัญหาในการจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย โดยตามที่ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2563 ได้กำหนดแนวทางให้ทุกเทศบาล ถือปฏิบัติในแนวทางตามระเบียบดังกล่าว ตามข้อ 5 วางหลักไว้ว่า บรรดารูปแบบและเอกสารใด ๆ รายละเอียดของหมวดรายได้และงบรายจ่ายตลอดจนระบบและวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด ประกอบกับวิธีการจัดทำงบประมาณ ข้อ 25 วางหลักไว้ว่า การพิจารณาเห็นชอบร่างงบประมาณรายจ่ายของสภาท้องถิ่นและการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติร่างงบประมาณรายจ่ายของผู้มีอำนาจให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติให้เป็นไปตามกำหนดในกฎหมาย ระเบียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 62 วางหลักไว้ว่า ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาเทศบาลได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติใด ในกรณีเทศบาลตำบลให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัติไปยังนายอำเภอเพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ซึ่งก่อให้เกิดการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนขาดความอิสระเพราะ การตราร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลนั้น ก่อนจะมีการประกาศใช้ได้มีการส่งญัตติเข้าสภาผ่านคณะกรรมการสภา ขึ้นรับหลักการ ขึ้นแปรญัตติ และขึ้นอนุมัติ ซึ่งถือเป็นการผ่านทั้งกระบวนการของฝ่ายบริหาร และกลั่นกรองโดยฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว แต่กำหนดให้ต้องส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องให้ความเห็นชอบจึงทำให้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณตลอดจนมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงซึ่งเป็นการควบคุมการดำเนินการจนขาดความเป็นอิสระและไม่สอดคล้องกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่คำนึงถึงความยุ่งยากที่เทศบาลทุกเทศบาลซึ่งมีหลายขนาดและฐานะทางการเงินไม่เท่ากันทั้งหมด ได้แก่ ปัจจุบันเทศบาลแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ในขณะที่เทศบาลนครอาจมีรายได้ถึง 300 ล้านบาท มีพนักงานนักร้อยคน แต่ขณะเดียวกัน เทศบาลตำบลบางแห่งมีรายได้ไม่ถึง 5 ล้านบาท มีพนักงานไม่ถึง 10 คน เทศบาลเหล่านั้นจะต้องจัดทำงบประมาณในรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศตามที่กำหนดโดยกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเทศบาลขนาดเล็กอาจจะไม่ต้องการระบบงบประมาณที่

ยุ่งยาก ซับซ้อน แต่ในขณะเดียวกันเทศบาลขนาดใหญ่ ระบบงบประมาณที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดอาจไม่สามารถรองรับการบริหารงานของเทศบาลได้

ดังนั้นปัญหาในการจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2563 โดยปัญหาที่สำคัญในการกำกับดูแลด้านการจัดทำงานงบประมาณของเทศบาล โดยบรรดารูปแบบและเอกสารใด ๆ ตลอดจนระบบและวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด ซึ่งจะกำหนดให้รูปแบบและระบบงบประมาณเป็นไปตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้กำหนดให้ท้องถิ่นทุกรูปแบบ (ยกเว้น กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา สามารถกำหนดรูปแบบและวิธีการงบประมาณของตนเองได้ตามกฎหมาย) ใช้รูปแบบและระบบการจัดทำงานงบประมาณรายจ่ายแบบเดียวกันทั่วประเทศ

ดังนั้นไม่ว่าเทศบาลจะมีขนาดใหญ่ หรือเล็กเพียงใด หรือมีรายได้มาก น้อยขนาดไหน ก็จะต้องจัดทำงานงบประมาณรายจ่ายในรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ ปัญหาในการจัดทำงานงบประมาณของเทศบาลตามระเบียบจึงเกิดขึ้น เนื่องจากปัญหาของระบบงบประมาณตามที่ระเบียบกำหนดให้เทศบาลให้เหมือนกันทั้งประเทศนั้น อาจมีรูปแบบที่ยุ่งยากซับซ้อนเกินความจำเป็นเกินไป แต่ในขณะเดียวกันได้มีการออกหนังสือสั่งการและระเบียบกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณตลอดจนมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงซึ่งเป็นการควบคุมการดำเนินการจนขาดความเป็นอิสระและไม่สอดคล้องกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในบางครั้งเป็นการออกหนังสือสั่งการมาเป็นการยกเว้นระเบียบดังกล่าว ซึ่งก่อให้เกิดการขัดต่อหลักการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งควรที่จะบริหารงานด้วยความอิสระและคล่องตัว แต่กลับต้องมีการถูกสั่งการ โดยราชการส่วนกลางในรูปแบบของการออกหนังสือสั่งการตามที่อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534

ซึ่งได้มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยบัญญัติให้กระทรวงมหาดไทยวางแนวทางการจัดหาพัสดุเป็นแนวทางเดียวกันทั่วประเทศ อันเป็นปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากบริบทของแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไป ดังนั้นเมื่อมีกำหนดกฎหมายให้การบริหารราชการ จะต้องใช้พัสดุเป็นแนวทางเดียวกันทั่วประเทศนั้น จึงก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ อันเกิดจากกรณีที่ไม่มีการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายให้ทันต่อสถานการณ์ อีกทั้งยังเป็นปัญหาที่อาจก่อให้เกิดความล่าช้า ไม่คล่องตัวในการบริหารงานตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการพัสดุ พุทธศักราช 2535 ซึ่งทำให้ขาดความคล่องตัวในการจัดหาพัสดุที่นำมาบริหารเพื่อดำเนินกิจการหรือแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของเทศบาล อีกทั้งยังขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 ที่บัญญัติมาเพื่อรองรับให้เกิดการแบ่งส่วนราชการ เพื่อให้ส่วนราชการสามารถบริหารดำเนินการได้อย่างคล่องตัว

ดังนั้นปัญหาของการกำหนดแนวทางในการจัดหาพัสดุตาม ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2535 โดยการจัดหาพัสดุเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานเป็นขั้นตอนสำคัญที่ทำให้การบริหารกิจการเป็นไปด้วยความราบรื่น สามารถพัฒนาองค์กรให้มีความก้าวหน้า แก้ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วทันเหตุการณ์ แต่เมื่อพิจารณารายละเอียดของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการพัสดุฯ ที่กระทรวงมหาดไทยใช้เป็นแนวทางการจัดการด้านการพัสดุของเทศบาลแล้ว ระเบียบพัสดุได้กำหนดขั้นตอนของการจัดหาพัสดุด้านต่าง ๆ อย่างละเอียด ชับซ้อนในทุกขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนการได้มาซึ่งพัสดุ ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พุทธศักราช 2560 ซึ่งตามข้อ 4 วางหลักไว้ว่าให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามระเบียบนี้ มีอำนาจตีความวินิจฉัยปัญหากำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติเพื่อดำเนินการให้เป็นตามระเบียบ เช่นอำนาจการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างตามระเบียบฯ ข้อ 57 วางหลักไว้ว่า การสั่งซื้อสั่งจ้างทุกวิธีที่ใช้จ่ายจากเงินรายได้ นอกจากที่กำหนดไว้ในข้อ 58 และข้อ 59 ให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจสั่งซื้อสั่งจ้างโดยไม่จำกัดวงเงิน ซึ่งข้อ 58 วางหลักไว้ว่า นอกจากวิธีพิเศษตามข้อ 59 และวิธีกรณีพิเศษตามข้อ 60 การสั่งซื้อ หรือสั่งจ้างครั้งหนึ่งจากเงินอุดหนุน เงินกู้ภายในประเทศ หรือเงินช่วยเหลือ หรือเงินกู้ ทั้งหมดหรือ บางส่วน ให้เป็นอำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้ (1) การสั่งซื้อหรือสั่งจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล ซึ่งมีวงเงินเกิน 300,000,000 บาท ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด และข้อ 59 วางหลักไว้ว่า การสั่งซื้อหรือสั่งจ้างโดยวิธีพิเศษครั้งหนึ่ง จากเงินอุดหนุน เงินกู้ภายในประเทศหรือเงินช่วยเหลือ หรือเงินกู้ ทั้งหมดหรือ บางส่วน ให้เป็นอำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้ (1) การสั่งซื้อหรือสั่งจ้างโดยวิธีพิเศษขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล ซึ่งมีวงเงินเกิน 20,000,000 บาท ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้ยังมีความละเอียดซับซ้อนของขั้นตอนในการจัดซื้อจัดจ้าง โดยกำหนดเพิ่มเติมในข้อ 60 วางหลักไว้ว่า การสั่งซื้อหรือสั่งจ้างโดยวิธีกรณีพิเศษ ให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น สั่งซื้อหรือสั่งจ้างโดยไม่จำกัดวงเงินโดยในการจัดซื้อจัดจ้างในกรณีต่าง ๆ ก็เช่นเดียวกัน ซึ่งได้กำหนดทั้งหลักเกณฑ์ว่ากรณีที่กล่าวมาข้างต้นต้องผ่านความเห็นชอบผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งอีกข้อ 60 ได้กำหนดให้ผู้บริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจสั่งซื้อสั่งจ้างโดยไม่จำกัดวงเงินจึงทำให้กฎหมายมีความขัดแย้งกัน รวมทั้งก่อให้เกิดการปฏิบัติงานที่อาจจะนำไปสู่การขัดต่อหลักของกฎหมาย และยังเป็นการขัดต่อหลักการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งควรที่จะบริหารงานด้วยความอิสระและคล่องตัว แต่กลับต้องมีควบคุมโดยผู้ว่าราชการจังหวัด

ปัญหาประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดรายการใช้จ่ายงบประมาณเร่งด่วน

อันเป็นปัญหาซึ่งเกี่ยวกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงินการเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2566 วางแนวทางและระบบการเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน ฯลฯ มีขั้นตอนที่ยุ้งยากซับซ้อน กำหนดวิธีการใช้จ่ายเงินสะสมที่มี

อยู่และเป็นเงินของเทศบาลเองมากเกินไปตามข้อ 4 วางหลักไว้ว่า ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทย รักษาการให้เป็นไปตามระเบียบนี้ โดยมีอำนาจตีความ วินิจฉัยปัญหา กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติ เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบนี้ ประกอบตามข้อ 98 วางหลักไว้ว่า ในกรณีที่มีการกิจนโยบายเร่งด่วนของ รัฐบาลหรือกระทรวงมหาดไทยที่ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ โดยมีความ จำเป็นต้องจ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และงบประมาณไม่เพียงพอและไม่ต้องด้วย เงื่อนไขการจ่ายเงินสะสมตามข้อ 97 ปลัดกระทรวงมหาดไทย อาจอนุมัติยกเว้นให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นใช้จ่ายเงินสะสมได้ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งจากระเบียบ ดังกล่าวทำให้เห็นว่าการพิจารณาว่าเรื่องใดเป็นเรื่องเร่งด่วน ซึ่งสามารถเข้าเงื่อนไขของการเบิกจ่าย งบประมาณได้ตามที่กฎหมายกำหนดนั้น มิได้มีการกำหนดถึงการเบิกจ่ายงบประมาณเร่งด่วนไว้อย่าง ชัดเจน อันก่อให้เกิดการตีความตามตัวบทกฎหมาย ว่าอย่างใดเป็นสถานการณ์เร่งด่วน ที่เข้าเงื่อนไขและ หลักเกณฑ์ให้สามารถเบิกจ่ายงบประมาณเร่งด่วนได้ ก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย อีกทั้งยังมึ ความทับซ้อนและการใช้อำนาจในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากราชการส่วนกลางเป็นอย่างมาก ซึ่งเป็นการมีและใช้อำนาจของราชการส่วนการเกินความจำเป็น ประกอบกับทำให้เกิดข้อสงสัยว่า ข้อขัดข้องต่าง ๆ หลายประการที่ปรากฏในการบริหารกิจการของเทศบาลในปัจจุบันว่าปัญหาอาจเกิดจาก การบริหารกิจการเทศบาล เกิดจากการที่อยู่ภายใต้ข้อบังคับตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่วางไว้ไม่ เหมาะสม เกินขอบอำนาจการกำกับดูแลที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และจากสภาพปัญหาดังกล่าว อาจทำให้ ผู้บริหารเทศบาลต้องขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน ส่งผลกระทบทำให้การบริหารกิจการเทศบาลที่ ควรจะสามารถแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของเทศบาลต้องล่าช้า ไม่สามารถแก้ปัญหาให้ประชาชนในเขตเทศบาล ได้ทันทั่วถึง และทำให้รายได้ที่มีอยู่อย่างจำกัดของเทศบาลต้องเสียไปโดยเปล่าประโยชน์

จากการศึกษาค้นคว้าประเด็นปัญหาดังกล่าว ทำให้ผู้ศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาและหาแนวทาง เสนอแนะเพื่อแก้ไขสภาพปัญหาดังกล่าวได้ ดังนี้

ปัญหากฎหมายการให้อำนาจในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นด้านงบประมาณ

เมื่อวิเคราะห์ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการให้อำนาจในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นด้าน งบประมาณ การตราร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลนั้น ก่อนจะมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีการส่งญัตติเข้าสภาผ่านคณะกรรมการสภา ขึ้นรับหลักการ ขึ้นแปรญัตติ และ ขึ้นอนุมัติ ซึ่งถือเป็นการผ่านทั้งกระบวนการของฝ่ายบริหาร และกลั่นกรองโดยฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว แต่ กำหนดให้ต้องส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องให้ความเห็นชอบ จึงทำให้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับ วิธีการงบประมาณ ตลอดจนมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงซึ่งเป็นการควบคุมการดำเนินการและการกำกับดูแล จน ทำให้กระบวนการดังกล่าวขาดความเป็นอิสระและไม่สอดคล้องกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเกิดข้อปัญหาเกี่ยวกับความยุ่งยากที่เทศบาลทุกเทศบาลซึ่งมีหลายขนาดและฐานะทางการเงินไม่เท่ากัน ทั้งหมด เนื่องจากเทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีบริบทของสภาพแวดล้อม องค์กรนั้น

ๆ รวมถึงงบประมาณที่แตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งเทศบาลมีขนาดต่างกัน โดยในปัจจุบันเทศบาลแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ในขณะที่เทศบาลนครอาจมีรายได้ถึง 300 ล้านบาท มีพนักงานนักร้อยคน แต่ขณะเดียวกัน เทศบาลตำบลบางแห่งมีรายได้ไม่ถึง 5 ล้านบาท มีพนักงานไม่ถึง 10 คน เทศบาลเหล่านั้นจะต้องจัดทำงบประมาณในรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศตามที่กำหนดโดยกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเทศบาลขนาดเล็กอาจจะไม่ต้องการระบบงบประมาณที่ยุงยาก ซับซ้อน แต่ในขณะเดียวกันเทศบาลขนาดใหญ่ ระบบงบประมาณที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดอาจไม่สามารถรองรับการบริหารงานของเทศบาลได้ และยังขัดกับแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่ามีความสำคัญ ที่สามารถช่วยให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความสะดวกและรวดเร็วขึ้น เนื่องจากทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการได้คล่องตัว สอดรับกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น แต่เมื่อมีการบัญญัติกฎหมายให้การจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเรื่องเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลจึงจะมีผลบังคับใช้ภายในท้องถิ่นนั้นได้ ก่อให้เกิดปัญหากฎหมายการให้อำนาจในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นด้านงบประมาณ

ทั้งนี้ ผู้ศึกษายังพบว่าตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครพุทธศักราช 2528 มาตรา 100 กำหนดให้เมื่อสภากรุงเทพมหานครเห็นชอบข้อบัญญัติงบประมาณของกรุงเทพมหานครแล้วผู้ว่ากรุงเทพมหานครมีอำนาจลงนามและประกาศใช้พระราชบัญญัตินั้นได้เลย ซึ่งมีความแตกต่างกับเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันมิใช่ราชการส่วนกลางเช่นเดียวกัน โดยเทศบาลต้องปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายที่ส่วนกลางตรามาให้ แต่กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นการปกครองในรูปแบบลักษณะที่คล้ายกัน กลับสามารถบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการเห็นชอบในการจัดทำงบประมาณเองได้ ทั้งยังให้อำนาจเด็ดขาดแก่ผู้ว่ากรุงเทพมหานคร หากเทียบตำแหน่งในการบริหารจัดการองค์กรแล้วก็เปรียบเสมือนกับนายกเทศมนตรีของเทศบาล ซึ่งถือเป็นการสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือว่ามีความสำคัญ ที่สามารถช่วยให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น เนื่องจากทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการได้คล่องตัว สอดรับกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้น ดังนั้นจึงควรมีการกำหนดให้เทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการ ด้านการจัดทำงบประมาณให้แก่องค์กรของตนเองได้เช่นเดียวกับการให้อำนาจในการบริหารจัดการ รวมทั้งการจัดทำงบประมาณของกรุงเทพมหานคร เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน

ปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมาย

เมื่อวิเคราะห์ประเด็นปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายพบว่า เมื่อมีการกำหนดอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารราชการแผ่นดินเพื่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้ ในการสั่งซื้อสิ่งจ้างวัสดุ อุปกรณ์สำหรับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อความจำเป็นในการบริหารราชการ แต่กลับต้องมีการเสนอร่างผ่านความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งต้องดำเนินการตั้งแต่ขั้นรับหลักการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เสนอมติในที่ประชุม และผ่านความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ก่อให้เกิดปัญหาในการบัญญัติกฎหมายเนื่องจากการบัญญัติกฎหมายไว้อย่างชัดเจน ถึงการให้อำนาจหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นสามารถพิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดซื้อจัดจ้างได้ก็ตาม แต่ขั้นตอนการดำเนินการกลับต้องผ่านความเห็นชอบทั้งในมติที่ประชุมของหน่วยงานและเสนอเพื่อผ่านความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้กระบวนการดำเนินการขัดกับหลักการกระจายอำนาจ ที่เป็นการให้อำนาจหัวหน้าหน่วยการบริหารราชการเพื่อการบริหารกิจการให้สอดคล้องกับบริบทขององค์กรส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ที่ต้องการความรวดเร็วและตอบสนองต่อความต้องการในการจัดทำบริการสาธารณะได้ทันต่อเวลา จึงเห็นควรให้หัวหน้าหน่วยงานสามารถดำเนินการในการบริหารจัดการการสั่งซื้อสิ่งจ้าง ดังนั้นจึงควรมีการแก้ไขระเบียบในการสั่งซื้อสิ่งจ้างพัสดุ โดยให้หัวหน้าส่วนราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ มีอำนาจในการบริหารจัดการได้โดยตรง โดยให้คำนึงถึงบริบท งบประมาณ และความจำเป็นในการจัดซื้อจัดจ้าง จัดหาพัสดุ โดยไม่ต้องดำเนินการตามแนวทางในการจัดหาพัสดุตาม ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2535 เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจโดยแท้จริง

ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดรายค่าใช้จ่ายงบประมาณเร่งด่วน

วิเคราะห์สภาพปัญหาดังกล่าวอาจทำให้ผู้บริหารเทศบาลขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน เนื่องจากยังคงต้องถูกควบคุมการบริหารราชการภายใต้การควบคุมของราชการส่วนกลาง ดังนั้นปัญหาระเบียบกระทรวงมหาดไทย กำหนดแนวทางการเบิกจ่ายเงินการเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2566 ข้อ 97 ที่มีการกำหนดขั้นตอนในการรับเงินและการเบิกจ่ายเงิน เป็นขั้นตอนที่สำคัญอีกขั้นตอนหนึ่งในการดำเนินการของเทศบาล ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามภารกิจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดหากขั้นตอนนี้มีความขัดข้อง ก็อาจส่งผลกระทบต่อการดำเนินการได้ ซึ่งแนวทางการเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดให้เทศบาลทุกแห่งทั่วประเทศไทยถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องความอิสระในด้านการรับเงินและการเก็บรักษาเงิน เนื่องจากบริบทและขนาดของเทศบาลแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน ดังนั้นเมื่อมีการกำหนดรูปแบบแนวนโยบายให้ปฏิบัติการเบิกจ่ายเช่นเดียวกัน จึงทำให้เกิดความไม่เหมาะสมในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ที่มีบริบทขององค์กรแตกต่างกันไป โดยในกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดรายละเอียดทุกขั้นตอนของการใช้จ่ายเงินสะสมไว้ซึ่งจะต้องมีการเสนอแผนกิจการการใช้จ่ายงบประมาณ

และเสนอหัวหน้าหน่วยงาน ซึ่งจะต้องเป็นแผนการใช้จ่ายงบประมาณตามระเบียบที่ได้กำหนดไว้ และหัวหน้าหน่วยงานจะต้องเสนอแผนการเบิกจ่ายงบประมาณนี้ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามลำดับ จึงทำให้ใช้เวลาค่อนข้างนานในการเสนอแผนการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละขั้นตอน ดังนั้นหากเกิดภาวะเร่งด่วนที่ต้องใช้เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนก็จะเป็นเรื่องยากที่จะสามารถแก้ไขปัญหาได้ทันเวลาที่ จึงไม่สอดคล้องกับความจำเป็นในการเบิกจ่ายการใช้งบประมาณที่ต้องการความเร่งด่วน อันเป็นการบัญญัติกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำได้ แต่เป็นปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องตามหลักการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560

จากการศึกษาสภาพปัญหาและทำการวิเคราะห์ประเด็นปัญหา เพื่อหาแนวทางเสนอแนะการแก้ไขกฎหมายเพื่อขจัดปัญหากฎหมายตามที่กล่าวมานั้น เมื่อผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาย่างละเอียดแล้วจึงพบแนวทางเสนอแนะตามแนวทางของผู้ศึกษาในแต่ละประเด็นปัญหาได้ ดังนี้

ปัญหากฎหมายให้อำนาจในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นด้านงบประมาณ

ควรจะมีการบัญญัติกฎหมายที่เป็นการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการราชการแผ่นดินไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดแต่ละภารกิจอย่างชัดเจน ว่าภารกิจหรือกิจการใดบ้างที่หัวหน้าหน่วยงานส่วนท้องถิ่นสามารถมีอำนาจดำเนินการได้เอง โดยสามารถใช้ดุลพินิจของตนได้โดยมิต้องผ่านการเห็นชอบของสภาท้องถิ่น โดยบัญญัติไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2563

จากเดิมระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2563 ข้อ 25 บัญญัติว่า “การพิจารณาเห็นชอบร่างงบประมาณรายจ่ายของสภาท้องถิ่นและการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติร่างงบประมาณรายจ่ายของผู้มีอำนาจให้ความเห็นชอบเป็นตามกำหนดในกฎหมาย ระเบียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ”

ขอเสนอแนะแก้ไขเป็น ข้อ 25 บัญญัติว่า “การพิจารณาเห็นชอบร่างงบประมาณรายจ่ายของสภาท้องถิ่นและการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติร่างงบประมาณรายจ่ายของผู้มีอำนาจให้ความเห็นชอบให้เป็นดุลพินิจของหัวหน้าหน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น”

ปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมาย

ควรปรับปรุงกฎหมายในพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 มาตรา 53 เกี่ยวกับการดำเนินการตามระเบียบที่ออกโดยราชการส่วนกลาง ในส่วนของการกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองไม่ว่าจะเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมาตราดังกล่าวได้กำหนดให้อำนาจของราชการส่วนภูมิภาค ในการมีที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้นจึงควรให้อำนาจราชการส่วนภูมิภาคทั้งจังหวัดและอำเภอ สามารถบริหารจัดการนโยบายภายในเกี่ยวกับนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินได้ด้วยตนเอง โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการจัดการด้านการพัสดุที่เป็นเรื่องสำคัญและจำเป็น และแต่ละภูมิภาคมีบริบททางสังคมที่แตกต่างกัน ดังนั้นเมื่อมีการบัญญัติกฎหมายการแบ่งส่วนราชการออกเป็น

ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 มาตรา 51 แล้ว จึงควรให้ราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจระเบียบที่ใช้ในการบริหารจัดการนโยบายในแต่ละภูมิภาคได้ด้วยตนเอง ซึ่งการบัญญัติกฎหมายนี้ยังคงเป็นปัญหากฎหมายด้านการบัญญัติกฎหมายอยู่ เนื่องจากจะต้องใช้พัสดุเป็นแนวทางเดียวกันทั่วประเทศนั้น จึงก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ อันเกิดจากกรณีที่ไม่มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้ทันต่อสถานการณ์ อีกทั้งยังเป็นปัญหาที่อาจก่อให้เกิดความล่าช้า ซึ่งควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 เกี่ยวกับการดำเนินการตามแนวทางต่างๆ ในการบริหารราชการ โดยควรมีการกำหนดให้เป็นดุลพินิจของหัวหน้าส่วนราชการส่วนท้องถิ่น เทศบาลมีอำนาจในการพิจารณาถึงความเหมาะสมเกี่ยวกับการพัสดุในแต่ละพื้นที่ของตน โดยให้มีคณะกรรมการภายในของท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้ลงมติในการดำเนินการร่วมกัน โดยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 มาตรา 53/1 เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และขจัดปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายตามพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 โดยผู้ศึกษาขอเสนอแนะ ดังนี้

เดิมพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 มาตรา 53/1 บัญญัติว่า “ให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับชาติ และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในจังหวัด ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือ ร่วมกันระหว่างหัวหน้าส่วนราชการที่มีสถานที่ตั้งทำการอยู่ในจังหวัดไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือ ราชการบริหารส่วนกลางและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัด รวมทั้งผู้แทนภาคประชาสังคม และผู้แทนภาคธุรกิจเอกชน

แก้ไขใหม่ โดยเพิ่มเติมเป็นวรรคสอง คือ พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 มาตรา 53/1 วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้ผู้บริหารหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง จัดหาพัสดุ โดยจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้าง จัดหาพัสดุ ได้ หากมิใช่เป็นการจัดซื้อจัดจ้าง การพัสดุ ที่เป็นกิจการที่ต้องทำทุกส่วนราชการ ให้ยกเว้นไม่ต้องนำระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2535 มาใช้”

และแก้ไขในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พุทธศักราช 2560 ดังนี้

เดิม ข้อ 58 ได้กำหนดว่า “การสั่งซื้อ สั่งจ้างครั้งหนึ่งจากเงินอุดหนุน เงินกู้ภายในประเทศ หรือเงินช่วยเหลือ หรือเงินกู้ ทั้งหมดหรือบางส่วน ให้เป็นอำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้ (1) การสั่งซื้อหรือสั่งจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล ซึ่งมีวงเงินเกิน 300,000,000 บาท ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด

และข้อ 59 ได้กำหนดว่า “การสั่งซื้อหรือสั่งจ้างโดยวิธีพิเศษครั้งหนึ่ง จากเงินอุดหนุน เงินกู้ภายในประเทศหรือเงินช่วยเหลือ หรือเงินกู้ ทั้งหมดหรือบางส่วน ให้เป็นอำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหารของ

หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้ (1) การสั่งซื้อหรือสั่งจ้างโดยวิธีพิเศษขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล ซึ่งมีวงเงินเกิน 20,000,000 บาท ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด”

แก้ไขเป็น ข้อ 58 “การสั่งซื้อ สั่งจ้างครั้งหนึ่งจากเงินอุดหนุน เงินกู้ภายในประเทศ หรือเงินช่วยเหลือ หรือเงินกู้ ทั้งหมดหรือบางส่วน ให้เป็นอำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้ (1) การสั่งซื้อหรือสั่งจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล ซึ่งมีวงเงินเกิน 300,000,000 บาท ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยการเสนอความเห็นจากหัวหน้าหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หากเป็นการสั่งซื้อ สั่งจ้าง หรือการพัสดุ ที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเอง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นชอบตามการเสนอข้อพิจารณาจากหัวหน้าหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น”

แก้ไขเป็น ข้อ 59 “การสั่งซื้อหรือสั่งจ้างโดยวิธีพิเศษครั้งหนึ่ง จากเงินอุดหนุน เงินกู้ภายในประเทศ หรือเงินช่วยเหลือ หรือเงินกู้ ทั้งหมดหรือบางส่วน ให้เป็นอำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้ (1) การสั่งซื้อหรือสั่งจ้างโดยวิธีพิเศษขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล ซึ่งมีวงเงินเกิน 20,000,000 บาท ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยการเสนอความเห็นจากหัวหน้าหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หากเป็นการสั่งซื้อ สั่งจ้าง หรือการพัสดุ ที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเอง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นชอบตามการเสนอข้อพิจารณาจากหัวหน้าหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น”

ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดรายการใช้จ่ายงบประมาณเร่งด่วน

ควรมีการบัญญัติว่ารายการใดเป็นรายการเร่งด่วนที่ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เอง โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากราชการส่วนกลาง ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เร่งด่วน ซึ่งมีอาจชักเข้าได้ โดยควรกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 ระบุว่ารายการใดเป็นรายการที่สามารถให้หัวหน้าราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการเบิกจ่ายงบประมาณเร่งด่วนได้ โดยมีต้องให้หัวหน้าราชการส่วนท้องถิ่นใช้ดุลพินิจพิจารณาว่ารายการใดเป็นรายการเร่งด่วนหรือไม่ ซึ่งเมื่อหัวหน้าราชการส่วนท้องถิ่นไม่กล้าใช้ดุลพินิจตนเอง ก็จะต้องเสนออนุมัติการเบิกจ่ายงบประมาณจากส่วนกลาง ก็ทำให้รายการเบิกจ่ายงบประมาณนั้นมิใช่เรื่องเร่งด่วน เนื่องจากต้องผ่านการพิจารณาหลายขั้นตอน ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ ดังนั้นหากมีการแก้ไขกฎหมายที่กำหนดว่ารายการใดเป็นรายการเบิกจ่ายงบประมาณเร่งด่วนได้อย่างชัดเจน ก็จะทำให้ไม่เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 ซึ่งผู้ศึกษาขอเสนอแนะ ดังนี้

เดิมพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 มาตรา 52/1 (5) บัญญัติว่า “ให้จังหวัดมีอำนาจภายในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้

(5) จัดให้มีการส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดำเนินการ ตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจ ที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม

แก้ไขเป็น พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 มาตรา 52/1 (5) บัญญัติว่า “ให้จังหวัดมีอำนาจภายในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้

(5) จัดให้มีการส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดำเนินการ ตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจ ที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวง ทบวง กรม โดยให้การจัดทำแผนรายการการเบิกจ่ายเงินสำหรับรายการเร่งด่วนสำหรับการประมาณการในแต่ละปีงบประมาณ โดยให้กำหนดว่ารายการใดเป็นรายการเร่งด่วน ที่หัวหน้าหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นสามารถใช้ดุลพินิจเบิกจ่ายงบประมาณดังกล่าวได้เอง โดยให้มีอำนาจในการเบิกจ่ายงบประมาณอันเป็นรายการเร่งด่วนได้ก่อน โดยมีต้องรอความเห็นของจากผู้ว่าราชการจังหวัด

และแก้ไขในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงินการเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2566

จากเดิม ข้อ 98 กำหนดว่า “ในกรณีที่มีการกิจนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลหรือกระทรวงมหาดไทยที่ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ โดยมีความจำเป็นต้องจ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และงบประมาณไม่เพียงพอและไม่ต้องด้วยเงื่อนไขการจ่ายเงินสะสมตามข้อ 97 ปลัดกระทรวงมหาดไทยอาจอนุมัติยกเว้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายเงินสะสมได้ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย”

แก้ไขเป็นข้อ 98 “ในกรณีที่มีการกิจนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลหรือกระทรวงมหาดไทยที่ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ โดยมีความจำเป็นต้องจ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และงบประมาณไม่เพียงพอและไม่ต้องด้วยเงื่อนไขการจ่ายเงินสะสมตามข้อ 97 ปลัดกระทรวงมหาดไทยอาจอนุมัติยกเว้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายเงินสะสมได้ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้เห็นชอบตามหัวหน้าหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

เอกสารอ้างอิง

โกวิทย์ พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. พิมพ์ครั้งที่ 7.

กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, [Online], Available :

<https://www.dla.go.th/work/abt/index.jsp>, (พฤษภาคม, 23).

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. นโยบายการคลังสาธารณะ. กรุงเทพฯ: แพลน ฟรันทิง, 2553.

ลลิตา พรหมสูงวงษ์. แนวทางที่เหมาะสมในการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล

ตำบล กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี.

การค้นคว้าอิสระรัฐศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ, 2560.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบัน

พระปกเกล้า, 2554.

ศุภสวัสดิ์ชัยवाल. การกระจายอำนาจและการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นกับบทเรียนบาง

ประการสำหรับการดำเนินนโยบายด้านการกระจายอำนาจในประเทศไทย. รัฐศาสตร์. ปีที่ 30 ฉบับ

พิเศษ เล่ม 1, 2552.

สุทธิเกียรติ อังกาบุรณะ. การเมืองท้องถิ่นกับความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำ

บริการสาธารณะ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต. สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัย

ธรรมศาสตร์, 2559.