

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาการปกครองไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยทำให้เกิดการรวมตัวของคณะราษฎร ภายใต้การนำของพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา จนนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติธรรมนูญการ ปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวเมื่อ 27 มิถุนายน พ.ศ.2475 แม้จะเป็นพระราชบัญญัติธรรมนูญการ ปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ก็มีการนำเอารูปแบบการปกครองในระบอบรัฐสภามาใช้มีการ กำหนดวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบอบ รัฐสภา โดยกำหนดให้ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบทางอ้อมและกำหนดให้มีการเลือกตั้งขึ้นสาม ขั้นตอน กล่าวคือ ขั้นตอนแรก ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในหมู่บ้านเลือกตัวแทน หมู่บ้านของตน ขั้นตอนที่สองตัวแทนหมู่บ้านมาทำหน้าที่เลือกตัวแทนของตำบล ขั้นตอนที่สาม ตัวแทนของตำบลทำหน้าที่ เลือกผู้แทนราษฎรของจังหวัด (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2549, หน้า 208-209)

จนมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ สำหรับการปกครองประเทศ มีการประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาและมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ.2540 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนารมณ์สำคัญในการปฏิรูปการเมืองสามประการหลัก คือ ประการที่หนึ่ง การทำให้การเมืองเป็นของประชาชนโดยการเพิ่มสิทธิ เสรีภาพ ความ เสมอภาค และการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกกระดับ ประการที่สอง การทำให้ระบบการเมืองและระบบ ราชการมีความสุจริตและชอบธรรมในการใช้อำนาจและการเพิ่มอำนาจประชาชน ในการควบคุม การใช้อำนาจในทุกระดับอย่างมีประสิทธิภาพ ประการที่สาม การทำให้รัฐบาล มีเสถียรภาพ นายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำและรัฐบาลมีประสิทธิภาพ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2552, หน้า 340) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้ถือว่าประสบความสำเร็จในขั้นต้นที่จะตอบสนอง ความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง กล่าวคือ เป็นจุดเริ่มต้นที่เป็นรูปธรรมในการกระจาย อำนาจการปกครอง การบริหารงาน การกระจายอำนาจด้านการเงินและการคลัง งบประมาณ การ จัดเก็บภาษีต่าง ๆ การเพิ่มการควบคุมตัวผู้บริหาร โดยประชาชนด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบังคับ ท้องถิ่นและเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการควบคุม การกำกับดูแลให้แก่ส่วนอื่น ๆ เช่น

การรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่ประชาชนหรือที่เรียกว่า การป้องกัน การสนองความต้องการของประชาชน โดยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งจะอยู่ในลักษณะของการทำประชาคมเพื่อรับทราบถึงปัญหาของพื้นที่นั้น ๆ

เมื่อมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่เจตนารมณ์ของบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในส่วนบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น และการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มากนัก ดังที่ปรากฏในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 281 ถึง 290 ซึ่งสามารถแบ่งเป็นสาระสำคัญได้ดังนี้ ประการที่หนึ่งการขยายอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทในการจัดทำกิจการต่าง ๆ ภายในท้องถิ่นของตนให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ประการที่สอง การทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความเป็นอิสระมากกว่าที่ส่วนกลางจะเข้ามาคอยควบคุมดูแลหรือสั่งการให้เป็นไปตามภารกิจของตน ประการที่สาม เป็นการพัฒนาระบบการดำเนินงานและบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการท้องถิ่นของตนได้เองโดยอาศัยกฎหมายที่ให้อำนาจ ประการที่สี่ การเปิดพื้นที่ให้แก่ประชาชน ชุมชนและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การลงประชามติของผู้คนในชุมชน หรือการประชุมประชาคมประจำปี ประการที่ห้า การทำให้การเมืองท้องถิ่นมีความรวดเร็ว โปร่งใส สามารถตรวจสอบการทำงานหรือร้องขอข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ในการทำงานเท่าที่ไม่กระทบต่อสิทธิของบุคคลอื่น

ในอดีตการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทยนั้น จะเป็นการบริหารงานจากส่วนกลางโดยส่วนกลางจะทำหน้าที่ในการปกครอง ควบคุม บริหารและกำกับดูแล เท่ากับว่าอำนาจเบ็ดเสร็จจะอยู่ที่ศูนย์กลาง ถึงแม้ว่าอำนาจสิทธิขาดนี้จะมีความสะดวกและมีประสิทธิภาพมาก แต่ไม่สามารถบริหารประเทศให้พัฒนาไปได้ด้วยดี จนกระทั่งในสมัยรัชกาลที่ 5 ประเทศไทยได้เริ่มมีการค้าขายกับต่างประเทศอย่างกว้างขวางมีต่างชาติมากมายที่มาทำการค้าขายและมีชาวต่างชาติมากมายเริ่มที่จะมาอาศัยอยู่ในประเทศไทยทำให้การบริหารงานที่มาจากส่วนกลางมีความล่าช้าในการดำเนินการ การบริหารงานไม่ทั่วถึง ทำให้ต้องมีการกระจายอำนาจ การดูแลให้แต่ละหัวเมืองต่าง ๆ ประเทศไทยจึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงโดยการวางรูปแบบของ การบริหาร การปกครอง รวมถึงการออกกฎหมาย ขอบบังคับ กฎหมายหรือในส่วนอื่น ๆ เพื่อให้มีกฎหมายในการควบคุมดูแลต่างชาติที่เข้ามาทำการค้าขายหรือติดต่อกิจการใด ๆ ในประเทศและยังรวมถึงคอย

ควบคุมคนในประเทศเองด้วย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและให้ความยุติธรรมกับประชาชนทั่วไป

จากการที่มีการพัฒนารูปแบบการปกครอง สามารถแยกรูปแบบการปกครองออกเป็น 3 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง การรวมอำนาจ (Centralization) ประการที่สองการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และประการที่สาม การกระจายอำนาจ (Decentralization) (โกวิทช์ พวงงาม, 2544, หน้า 26)

นอกจากรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายหลักได้ให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วก็ยังมีการออกกฎหมายลำดับรองออกมาเพื่อให้ความสอดคล้องอีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดหรือแห่งใดที่มีความพร้อมในการรับการ ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการกิจ ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่ไม่สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจ ภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี รวมทั้งกำหนดการจัดสรรภาษีและอากรเงิน อุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการ ตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภทอย่าง (ฉัฐพงษ์ ใจเฉพาะ, 2550, หน้า 2)

ในอดีตประเทศไทยปกครองในลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจ กล่าวคือ เป็นศูนย์อำนาจในการตัดสินใจ อำนาจในการบังคับบัญชา อำนาจในการจัดการต่าง ๆ อยู่ที่ส่วนกลางเป็นหลัก แต่เมื่อมีการเพิ่มจำนวนของประชากร การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจไม่สามารถที่จะตอบสนองความต้องการ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาและดูแลประชากรได้อย่างทั่วถึง จึงมีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งเป็นการให้ท้องถิ่นดูแล ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ โดยมีความเป็นอิสระเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งการกระจายอำนาจนั้น จะอยู่ในรูปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญ เพราะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่จัดการบริการสาธารณะให้แก่คนในท้องถิ่น ดังความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 283 บัญญัติไว้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงาน

บุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตน โดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงาน ได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง

กรณีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่จัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบการตรวจสอบและประเมินผลโดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิโดยมีจำนวนเท่ากัน เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

การกำหนดให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษี และรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะ ของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลัง ของรัฐ

ในกรณีที่การกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วคณะกรรมการตามวรรคสามจะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคห้า เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานให้รัฐสภาแล้วให้มีผลบังคับได้

เท่ากับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนซึ่งจะสามารถเข้าใจถึงสภาพแวดล้อม สภาพสังคม สภาพปัญหาของท้องถิ่นของตนเองได้โดยง่าย เพราะผู้บริหารที่เข้ามาจัดการบริหารการบริการสาธารณะนั้น คือผู้ที่เป็นตัวแทนจากประชาชนในพื้นที่หรือในท้องถิ่นนั่นเอง ในส่วนของบริการสาธารณะที่จัดทำโดยส่วนท้องถิ่นนั้น ได้แก่ บริการสาธารณะบางประเภทที่รัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำเองเพื่อสนองความ

ต้องการ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น การดูแลรักษาความสะอาด การจัดให้มีสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ สวนสาธารณะ เป็นต้น ซึ่งเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการใช้งบประมาณและทรัพย์สินบางส่วน of ท้องถิ่นนั้น ในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการได้โดยอิสระโดยส่วนกลางเพียงแต่เข้าไปควบคุมดูแลเท่านั้น ส่วนอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น โดยทั่วไปแล้วบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท และในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

อำนาจการออกข้อบังคับในการใช้จ่ายเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจในการบริหาร ได้ขัดกับหลักการกระจายอำนาจและขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 282 บัญญัติไว้ดังนี้

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญของหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

ในการกำกับดูแลตามวรรคหนึ่ง ให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทาง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละรูปแบบโดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก

การออกกฎหมายข้อบังคับ ข้อระเบียบ หรือหนังสือสั่งการใด ๆ มักจะไม่ได้ใช้เพียงอำนาจในการกำกับดูแลเท่านั้นแต่เป็นการเข้าไปควบคุมดูแล ทำให้ในการบริหารราชการในบางกรณีถูกตัดทอนอำนาจและไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน เท่ากับว่าการบริหารจัดการในท้องถิ่น ยังคงมีจุดเกาะเกี่ยวหรือควบคุมจากส่วนกลาง เพราะการออกข้อบังคับเป็นอำนาจโดยตรงขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และไม่ว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจ ก็จะบังคับให้มีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น แต่ทว่ากฎหมายลำดับรองไม่ได้สอดคล้องและสนับสนุนให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บท เพื่อให้การออกข้อบังคับหรือการใช้จ่ายเงินอุดหนุน โดยเฉพาะการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ได้แก่ เงินงบประมาณที่จะต้องดำเนินการตามโครงการที่รัฐส่วนกลางกำหนดที่จ่ายโดยไม่สามารถนำเงิน

อุดหนุนเฉพาะกิจมาใช้เพื่อความจำเป็น หรือความต้องการของประชาชนในขณะนั้นและหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการตามที่รัฐส่วนกลางกำหนดไว้จะต้องทำการส่งเงินอุดหนุนเฉพาะกิจดังกล่าวคืนให้แก่สำนักงบประมาณซึ่งก็คือรัฐส่วนกลางนั่นเอง ดังนั้นการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจก็ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาพิจารณาหาแนวทางแก้ไขและข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถนำผลการศึกษาที่ได้รับไปช่วยแก้ไขปัญหให้กับประชาชน และสามารถสนองความต้องการให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
2. เพื่อศึกษา แนวคิด ทฤษฎี และหลักการของปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการข้อยกเว้นการจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
3. เพื่อศึกษากฎหมายของปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
4. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
5. เพื่อศึกษาแนวทางและข้อเสนอแนะของปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

สมมติฐานของการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 281-290 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือแม้กระทั่งองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความเป็นอิสระการบริหาร การเงินการคลัง และการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับภายใต้กรอบของกฎหมายและภายใต้ความเป็นรัฐเดี่ยวใน

ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายยังมีข้อจำกัดไม่เอื้ออำนวยต่อความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ มักจะก้าวก้าวในการใช้อำนาจโดยการเข้ามาควบคุมดูแลมากกว่าการกำกับดูแลดังนั้นก็จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงพรรณนา (Descriptive research) เป็นลักษณะการวิจัยเอกสาร (Documentary research) และใช้หลักการคิดวิเคราะห์เชิงนิติศาสตร์ (Legal analysis) โดยศึกษา ค้นคว้าและรวบรวมเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศในรูปแบบของหนังสือ บทความ เอกสาร ระเบียบ คำอธิบายของกฎหมาย แนวคำพิพากษาของศาล รวมทั้งพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่จะนำมาเป็นข้อมูลในการเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการออกข้อบังคับการจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ขอบเขตของการศึกษา

การนี้มุ่งศึกษาถึงระเบียบวิธีปฏิบัติของข้อบังคับการจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยวิเคราะห์จากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0808.2/ว 74 ลงวันที่ 8 มกราคม 2553 เรื่องการตั้งงบประมาณรายจ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วนำมาวิเคราะห์ปัญหากฎหมายในการออกข้อบังคับการจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบแนวคิดเกี่ยวกับของปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

2. ทำให้ทราบ แนวคิด ทฤษฎี และหลักการของปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

3. ทำให้ทราบปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

4. ทำให้ทราบแนวคิดวิเคราะห์ของปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

5. ทำให้ทราบข้อเสนอแนะมาใช้ในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

นิยามศัพท์

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายความว่า หน่วยการปกครองขนาดเล็กซึ่งมีกฎหมายรับรองฐานะ มีอิสระในการบริหารจัดการจากรัฐในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด (Autonomy) มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นด้วยตัวเอง มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอาณาเขตที่แน่นอนชัดเจน มีสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตพื้นที่ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล ในการศึกษานี้ หมายถึง องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์กรบริหาร ส่วนตำบล (อบต.)

องค์กรบริหารส่วนจังหวัด หมายความว่า รูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่น ที่เริ่มมาตั้งแต่ปีพ.ศ.2498 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการด้านการบริหารและการพัฒนาพื้นที่ในจังหวัดที่อยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และหน่วยปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น

เทศบาล หมายความว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญ และใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก เริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2476

องค์กรบริหารส่วนตำบล หมายความว่า หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538 ซึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจในการบริหารงานของตนเอง มี

อำนาจในการออกข้อบังคับตำบล จัดทำนิติกรรมสัญญา ก่อหนี้ผูกพันกับคู่สัญญาได้ ภายใต้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบที่รัฐได้กำหนดขึ้น

การกระจายอำนาจ หมายความว่า ส่วนกลางให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสในการใช้อำนาจการบริหารและดำเนินกิจการต่าง ๆ ในพื้นที่ของตนเอง ซึ่งจะต้องยึดหลักดังต่อไปนี้ มีการเลือกตั้งบุคคลในท้องถิ่นขึ้นทำหน้าที่บริหารและกำหนดนโยบาย ให้มีสภาท้องถิ่นเพื่อเป็นเครื่องมือของประชาชนได้มีโอกาสเข้ามาแสดงออกซึ่งความต้องการของท้องถิ่นของตนเอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ของตนเอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการตรากฎหมาย เพื่อบังคับใช้กับประชาชนในท้องถิ่น

การควบคุมการใช้อำนาจ หมายความว่า การตรวจสอบการใช้อำนาจ ที่อาจกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่นการควบคุมการใช้อำนาจในการออกข้อบังคับ การควบคุมการใช้อำนาจในการเบิกจ่ายเงิน

การกำกับดูแล หมายความว่า การควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นอำนาจที่เกิดขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์รัฐหรือองค์การบริหารราชการส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เป็นการจำกัดเงื่อนไขเพื่อมิให้เกิดผลกระทบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อบังคับ หมายความว่า บทบัญญัติที่เป็นชั้นข้อบังคับซึ่งกำหนดขึ้นไว้เป็นระเบียบในการปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย

เงินอุดหนุน หมายความว่า รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเงินค่าบำรุงหรือเพื่อช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือหน่วยงานของรัฐซึ่งมิใช่ราชการส่วนกลางตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหน่วยงานในกำกับของรัฐ องค์การมหาชน รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาตำบล องค์กรระหว่างประเทศ นิติบุคคล เอกชน หรือ กิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ รวมถึง เงินอุดหนุน งบประมาณมหาดัตริย์ เงินอุดหนุนการศาสนาและรายจ่ายที่สำนักงบประมาณกำหนดให้ใช้จ่ายในงบรายจ่ายนี้ งบเงินอุดหนุนมี 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทที่หนึ่ง เงินอุดหนุนทั่วไป คือ เงินที่กำหนดให้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของราชการ เช่น เงินอุดหนุนเพื่อแก้ไขปัญหาเสพติด เงินอุดหนุนเพื่อบูรณะท้องถิ่น เป็นต้น ประเภทที่สอง เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ คือ เงินที่กำหนดให้ใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของราชการและตามรายละเอียดที่สำนักงบประมาณกำหนด

เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หมายความว่า เงินที่กำหนดให้ใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของราชการและตามรายละเอียดที่สำนักงบประมาณกำหนด หากเงินจำนวนดังกล่าวไม่ได้ใช้จ่ายตาม

วัตถุประสงค์ให้นำเงินจำนวนดังกล่าวส่งคืนให้แก่สำนักงบประมาณหรือถ้าหากใช้จ่ายเงินตาม
วัตถุประสงค์แต่ไม่ได้ใช้เต็มจำนวนให้นำส่วนที่เหลือส่งคืนให้แก่สำนักงบประมาณ

SPU CHONBURI