



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ “การศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการคลังและงบประมาณของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางการคลัง”

คณะผู้วิจัย

โดย ผศ.ดร.สัญญาลักษณ์ ปัญวัฒนลิขิต และคณะ

มิถุนายน 2559

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร (Executive Summary)

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ โดยมีเขตพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน มีองค์กรเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง มีอำนาจหน้าที่และที่สำคัญมีการคลังและงบประมาณเป็นของตนเองโดยแยกต่างหากจากส่วนกลาง และกำหนดให้รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ภายใต้การบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการคลังควบคู่กันไปเพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ คำสั่ง และข้อบังคับของทางราชการพร้อมทั้งนำไปสู่กระบวนการการปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องเหมาะสม โดยกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลโดยเฉพาะทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่หลายฉบับ ซึ่งอาจแยกเป็นหมวดกฎหมายเกี่ยวกับรายได้และหมวดกฎหมายเกี่ยวกับรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญอันได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542

การควบคุมและตรวจสอบการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับหลายฉบับมาเกี่ยวข้อง และจากการศึกษาของคณะผู้วิจัยพบว่า ยังมีทบทบัญญัติที่ไม่เป็นไปตามหลักการที่สำคัญเท่าที่ควรโดยเฉพาะหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง หลักการกำกับดูแล หลักการควบคุมตรวจสอบและหลักความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีลักษณะเป็นการไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนด ทั้งกฎหมายที่เกี่ยวกับรายรับหรือรายได้และกฎหมายเกี่ยวกับรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเต็มที่ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติให้ ไม่สามารถดำเนินงานหรือดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ต้องการกระจายอำนาจทางปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้หลักความเป็น อิสระทางด้านการคลังและงบประมาณได้

ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาและวิเคราะห์ทบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบดังกล่าวโดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย คือ

1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ทบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องในเรื่องการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบในเรื่องการคลังและงบประมาณที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าประกอบไปด้วยบทบัญญัติหรือระเบียบใดและส่งผลต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร

3) เพื่อศึกษาค้นหาวิธีการหรือแนวทางแก้ไขปัญหของบทบัญญัติกฎหมายและระเบียบที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงเสนอแนะการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

โดยวิธีการศึกษาวิจัยเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ซึ่งใช้วิธีการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากแหล่งข้อมูลต่างๆ เช่น ตำราอธิบายกฎหมาย รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ระเบียบกระทรวง ข้อบังคับ ประกาศต่างๆ หนังสือ บทความ ฐานข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ต่างๆและการวิจัยภาคสนาม (Field Research) ดังนี้

1) การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการรวบรวมข้อมูลในรูปแบบของเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการคลัง โครงสร้างการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ คำสั่งและหนังสือสั่งการต่างๆที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งศึกษาวิเคราะห์แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจทางการคลังและโครงสร้างทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันเพื่อชี้ให้เห็นถึงการกระจายอำนาจทางการคลังที่ดี

2) การวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยคณะผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยภาคสนามเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลต่างๆจากกลุ่มตัวอย่างในจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งมีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเป็นลำดับที่ 5 ของประเทศ และมีเทศบาลตำบลมากเป็นอันดับ 1 ของประเทศ ด้วยวิธีการลงพื้นที่เก็บข้อมูลกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ และทำการวิเคราะห์โดยใช้หลักการของ Ontological Commitment โดยนำรายการกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาทำการสัมภาษณ์ในเชิงลึก และใช้หลักการของ Card Sorting โดยให้ตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกข้อกฎหมาย กฎเกณฑ์ ระเบียบที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลัง โดยให้จัดลำดับความสำคัญความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องการแก้ไข และเก็บประเด็นอื่นๆที่ได้จากตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมซึ่งจะทำให้ได้มุมมองของผู้ปฏิบัติการ

พร้อมนี้ ได้ดำเนินการสัมมนาเพื่อสรุปข้อกฎหมาย กฎเกณฑ์ ระเบียบที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกลุ่มนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ นักกฎหมาย ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยคณะผู้วิจัยจะจัดให้มีการแลกเปลี่ยนแนวคิดและนำผลลัพธ์ที่ได้จากการวิจัยเอกสาร ข้อกฎหมายและจากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลมาอภิปรายเพื่อพิจารณาข้อกฎหมาย กฎเกณฑ์ ระเบียบ แสดงรายละเอียดของการขัดหรือแย้งกับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แสดงข้อกฎหมาย กฎเกณฑ์ ระเบียบที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังต่างๆ ผลกระทบและผลเสียที่เกิดขึ้นโดยใช้แผนผังก้างปลา

(Fishbone Diagram) ให้ลำดับความสำคัญของข้อกฎหมาย กฎเกณฑ์ ระเบียบที่ไม่เอื้อและต้องได้รับการแก้ไขทั้งในระยะสั้นและในระยะยาว

3) การสัมภาษณ์ วิเคราะห์และจัดทำเอกสาร ในข้อกฎหมาย กฎเกณฑ์ ระเบียบที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลัง โดยวิเคราะห์ตามหลัก Ontological Commitment

4) การสัมภาษณ์และสรุปผลโดยมีผู้เชี่ยวชาญจำนวน 3 ท่าน อ่านบทวนข้อเสนอเพื่อสรุปประเด็นสำคัญที่ได้จากการวิจัย

โดยจากการศึกษาของคณะผู้วิจัยเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับต่างๆ ทั้งที่เกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว พบว่ายังมีบทบัญญัติที่ไม่เป็นไปตามหลักการที่สำคัญเท่าที่ควร โดยเฉพาะหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง หลักการกำกับดูแล หลักการควบคุมตรวจสอบและหลักความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้โดยพิจารณาได้ 2 กรณี คือ

กรณีแรก กฎหมายที่เกี่ยวกับรายได้ที่มีลักษณะเป็นการไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในส่วนของกฎหมายที่ให้อำนาจเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมาย นโยบายและวิธีการอุดหนุนงบประมาณให้แก่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงกฎหมายที่ให้อำนาจในการกู้เงินและออกพันธบัตรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ดังนี้

1. ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

1) ปัญหากฎหมายที่มีการกำหนดอัตราภาษีและการประเมินภาษีที่ไม่เป็นปัจจุบันและไม่สัมพันธ์กับบริบทของพื้นที่ คือ การที่กฎหมายมีอัตราภาษีที่ล้าสมัยและมีอัตราภาษีที่กำหนดไว้เป็นอัตราเดียวกันทั่วประเทศทำให้ไม่สัมพันธ์กับสภาพของแต่ละพื้นที่ ทั้งสภาพสังคมและเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ส่งผลต่อรายได้จากการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอัตราน้อยเกินกว่าที่ควรจะเป็น

2) ปัญหาการจัดเก็บภาษีบางประเภทกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำการตราข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติก่อนที่จะจัดเก็บได้ ซึ่งกรณีนี้เสมือนดาบสองคม คือ ด้านหนึ่งอาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถจัดเก็บภาษีเพิ่มได้โดยการตราเป็นข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติ แต่อีกด้านหนึ่งก็อาจทำให้เสียโอกาสในการจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นจากภาษีดังกล่าวหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวไม่มีความพร้อม ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเมืองระดับท้องถิ่นดังนั้นผู้บริหารหรือสภาท้องถิ่นมักจะเลือกที่จะไม่ใช้ช่องทางนี้ในการจัดเก็บรายได้เพิ่มเนื่องจากอาจมีผลกระทบต่อกะแนนเสียงได้

3) ปัญหาภาษีอากรและค่าธรรมเนียมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เองมีไม่กี่ประเภทและไม่ครอบคลุมตามสภาพของสังคมและเศรษฐกิจที่มีอยู่จริง ดังจะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเก็บภาษีได้เองมีเพียงแค่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย เท่านั้น ส่วนที่เหลือเป็นกรณีที่รัฐจัดเก็บให้หรือแบ่งให้ โดยปัจจุบัน

กฎหมายยังไม่ได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้อีกหลายประเภทที่มีที่มาจากฐานของเศรษฐกิจในชุมชนท้องถิ่น สภาพสังคมและสิ่งแวดล้อมในชุมชนท้องถิ่น รวมถึงตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเสียโอกาสในการพัฒนารายได้ในส่วนเหล่านี้ไป

2. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

1) ปัญหาจากการปรับแก้อัตราการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากเดิมได้กำหนดให้มีการจัดสรรและอุดหนุนในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ.2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ต่อสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล แต่ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2550 เป็นต้นมา เปลี่ยนเป็นกำหนดให้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถจัดสรรฯได้ในอัตราเท่าใดก็ได้ระหว่างช่วงของร้อยละ 25-35 ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล

2) ปัญหาอัตราส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไปลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2550 เป็นต้นมา ปัญหาเงินอุดหนุนประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์มาล่าช้าและไม่เพียงพอและแม้ว่าตั้งแต่ปี 2551 เป็นต้นมาจะได้ถูกโยกมารวมอยู่ในส่วนงบอุดหนุนทั่วไปแต่ก็พบว่าเพียงแค่วิธีการจัดหมวดของงบประมาณเท่านั้นแต่รายละเอียดยังคงมีเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ไว้อยู่เหมือนเดิม ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีแนวโน้มสูงขึ้น โดยตั้งแต่ปี 2553 เป็นต้นมา ยอดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีอัตราที่เพิ่มขึ้นอีกหลายเท่าตัวและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

3. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินและการออกพันธบัตรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

1) ปัญหากฎหมายที่ให้อำนาจในการกู้เงินและออกพันธบัตรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความสอดคล้องกัน โดยในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2549) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีอำนาจในการกู้เงินได้เหมือนกัน แต่ในกฎหมายจัดตั้งและระเบียบกระทรวงมหาดไทยทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีอำนาจในการกู้เงินและออกพันธบัตรได้

2) ปัญหาหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความชัดเจนและมีลักษณะเคร่งครัดมากเกินไป ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าถึงแหล่งเงินกู้ได้ยากและไม่มีแนวทาง วิธีการและขั้นตอนที่ชัดเจนในการดำเนินการกู้เงินและออกพันธบัตร

ส่วนกรณีที่สอง กฎหมายเกี่ยวกับรายจ่ายที่มีลักษณะที่เป็นการไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการจัดทำ การพิจารณาและการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

1) ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดให้ต้องทำตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ซึ่งการกำหนดดังกล่าวอาจเป็นแบบที่ตายตัวไม่ยืดหยุ่นนอกจากจะไม่สัมพันธ์กับความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วยังเป็นการจำกัดอิสระทางด้านการใช้ดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางแผนจัดทำงบประมาณอีกด้วย

2) ปัญหากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อำนาจแก่ผู้กำกับดูแลตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งและคณะกรรมการสามารถแก้ไขและปรับปรุงสาระสำคัญในร่างงบประมาณรายจ่ายนั้นได้ ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการแทรกแซงกระบวนการทำงานของฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นฝ่ายเสนอร่างข้อบัญญัติและเป็นการก้าวก้าวการตัดสินใจของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) ปัญหากฎหมายที่กำหนดให้ส่งผู้กำกับดูแลมีอำนาจทำการพิจารณาและอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการแทรกแซงการตัดสินใจในการจัดการงบประมาณและการจัดทำกิจกรรมหรือโครงการต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

2. ปัญหาในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(ไม่รวมถึงเมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร) นอกจากไม่ได้บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณแล้ว ยังได้บัญญัติให้ตราระเบียบหรือข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยที่ว่าด้วยเรื่องนั้นมาบังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยทั้งสองฉบับนั้น นอกจากมีบทบัญญัติเป็นการกำหนดอำนาจการกำกับดูแลเพิ่มขึ้นและเป็นการสร้างเงื่อนไข เพิ่มขึ้นตอนและเป็นการตัดทอนอำนาจและความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยแล้ว ยังเป็นการบัญญัติไว้อย่างกว้างๆและก่อให้เกิดปัญหาการตีความในหลายๆกรณี

3. ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ในการตรวจสอบและแสดงความเห็นเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่นหรือการจัดซื้อจัดจ้าง ตามแผนงาน งานหรือโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่ ซึ่งเป็นการให้อำนาจในการก้าวก้าวถึงการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการตามหน้าที่

จากปัญหาดังกล่าว คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาถึงกฎหมาย ระเบียบและคำสั่งที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนของการรับและรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งได้ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบแล้วจึงมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับวิธีการแก้ไขปัญหากฎหมาย ระเบียบและคำสั่งที่เกี่ยวข้องดังกล่าว โดยได้นำเสนอเป็นแผนการแก้ไขปรับปรุงเป็น 2 ระยะ ดังนี้

1. แผนการแก้ไขในระยะสั้น แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

1) แผนการแก้ไขปัญหารายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะสั้น ได้แก่

(1) แผนการแก้ไขปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

แก้ไขราคาปานกลางตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ.2543) และแก้ไขบัญชีอัตราภาษีป้ายตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2534) ให้มีอัตราที่สูงขึ้นตามสภาพของเศรษฐกิจในปัจจุบัน และกำหนดให้มีอัตราที่มีความยืดหยุ่นได้ตามความแตกต่างของสภาพของพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แก้ไขฐานภาษีในพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ.2543) ให้มีฐานภาษีที่กว้างขึ้น แก้ไขให้มีการลดหย่อนและการยกเว้นภาษีลดลง รวมถึงการเพิ่มอัตราร้อยละของค่ารายปีให้มากขึ้นตามสภาพของเศรษฐกิจในปัจจุบันและมีอัตราที่แตกต่างกันตามพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แก้ไขโดยการยกเลิกบทบัญญัติที่กำหนดให้การจัดเก็บภาษีบางประเภทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตราข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติก่อนจึงจะจัดเก็บได้ โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเก็บภาษีดังกล่าวตามอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้โดยไม่ต้องตราเป็นข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติอีก

ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีประเภทใหม่ๆที่มีความสอดคล้องกับบริบทพื้นที่ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยออกเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยภาษีในเรื่องนั้นๆ เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ภาษีทรัพย์สิน ภาษีการอยู่อาศัย เป็นต้น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเพิ่มขึ้นในการจัดเก็บรายได้จากกิจการหรือค่าธรรมเนียมอื่นๆ อาทิเช่น รายได้จากการร่วมทุนระหว่างท้องถิ่น รายได้จากส่วนแบ่ง รายได้ของรัฐวิสาหกิจที่ใช้ทรัพยากรในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ รายได้จากค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนวิชาชีพ/กิจการต่างๆ รายได้จากค่าธรรมเนียมจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ค่าธรรมเนียมการใช้บริการสาธารณะจากแรงงานต่างด้าว เป็นต้น

(2) แผนการแก้ไขปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

ปรับแก้อัตราการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2549) มาตรา 30(4) กำหนดให้การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ภายในปี 2561 โดยกำหนดให้เป็น 2 ช่วง คือ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2559 เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 และให้เพิ่มขึ้นเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล

กำหนดประเภทของเงินอุดหนุนตามลักษณะของการใช้เงินและวัตถุประสงค์ที่แท้จริง เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการใช้งบประมาณ โดยแยกเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ออกจากเงินอุดหนุนทั่วไป ให้เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่เหลืตกเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ และกรณีที่เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ไม่เพียงพอหรือโอนมาล่าช้าให้ยืมเงินรายได้ที่จัดเก็บเองหรือเงินอุดหนุนทั่วไปมาทรองจ่ายก่อนได้และกำหนดให้รัฐต้องโอนเงินดังกล่าวใช้คืนจนเต็มจำนวน

(3) แผนการแก้ไขปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินและการออกพันธบัตรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

แก้ไขพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ.2552) ในมาตรา 83 โดยตัดบทบัญญัติในวรรคสองออก เพื่อให้้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถกู้เงินและออกพันธบัตรได้ และเพิ่มบทบัญญัติในกฎหมายจัดตั้งให้อำนาจแก้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถกู้เงินจากต่างประเทศได้

2) แผนการแก้ไขปัญหารายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะสั้น ได้แก่

(1) แผนการแก้ไขปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการจัดทำ การพิจารณาและการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

แก้ไขบทบัญญัติในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท โดยให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยในการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่เพียงเพื่อใช้เป็นแนวทาง และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำงบประมาณด้วยความเหมาะสมและชอบด้วยกฎหมายได้เอง โดยอาจนำเอาหลักเกณฑ์ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวมาเป็นแนวปฏิบัติ

แก้ไขบทบัญญัติในกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยยกเลิกบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ผู้กำกับดูแลในการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งในสาระสำคัญในร่างข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและเพิ่มบทบัญญัติให้เป็นอำนาจของนายกฯและสภาท้องถิ่นในการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งดังกล่าวเอง และกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการดังกล่าว หากฝ่าฝืนให้เป็นอำนาจของผู้กำกับดูแลในการฟ้องศาลปกครองเพื่อให้มีคำสั่งให้นายกฯพ้นออกจากตำแหน่งหรือมีคำสั่งให้ยุบสภาท้องถิ่นได้

แก้ไขบทบัญญัติในกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา โดยยกเลิกบทบัญญัติในการให้อำนาจผู้กำกับดูแลในการอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย โดยให้เป็นอำนาจของนายกฯในการลงนามประกาศใช้แทน และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ส่งสำเนาเรื่องแจ้งไปยังผู้กำกับดูแลเพื่อทราบ พร้อมทั้งให้ผู้กำกับดูแลมีอำนาจในการตรวจสอบให้คำแนะนำและรวมถึงมีอำนาจฟ้องศาลปกครองได้

(2) แผนการแก้ไขปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

แก้ไขบทบัญญัติในกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยกำหนดให้รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้างและการพัสดุเพื่อใช้เป็นเพียงแนวเท่านั้น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติและระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยเรื่องดังกล่าวเองได้ โดยอาจนำเอาหลักเกณฑ์ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวมาเป็นแนวปฏิบัติ

เพิ่มบทบัญญัติในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท โดยให้อำนาจแก่ผู้กำกับดูแลในการตรวจสอบ ให้คำแนะนำและรวมถึงให้อำนาจฟ้องศาลปกครองได้ในกรณีที่พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือกระทำการอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐหรือประชาชนโดยส่วนรวม

(3) แผนการแก้ไขปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

กำหนดให้ผลของการตรวจสอบในกรณีที่การรับจ่าย การใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นไม่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และกรณีการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่นหรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงานงานหรือโครงการเป็นไปตามวัตถุประสงค์เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่นั้น เป็นคนละกรณีและให้มีผลทางกฎหมายที่แตกต่างกัน

กำหนดให้กรณีที่ปรากฏว่ามีข้อบกพร่องในกรณีการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่นหรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงานงานหรือโครงการไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ไม่เป็นไปโดยประหยัด ไม่ได้ผลตามเป้าหมายหรือไม่มีผลคุ้มค่า ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินรวบรวมเรื่องดังกล่าวและทำเป็นข้อเสนอไปยังกระทรวงเจ้าสังกัด กรมหรือผู้ควบคุมกำกับพิจารณาดำเนินการวางมาตรการในการป้องกันและแก้ไขต่อไป และกำหนดให้กรณีที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้รับคำชี้แจงข้อทักท้วงจากหน่วยงานรับตรวจแล้ว อาจพิจารณานำเรื่องดังกล่าวพร้อมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้มีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดตามควรแก่กรณีได้

2. แผนการแก้ไขในระยะยาว แบ่งเป็น 2 ส่วนดังนี้

1) แผนการแก้ไขปัญหารายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะยาว ดังนี้

(1) แผนการแก้ไขปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรส่วนแบ่งรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นในกรณีที่รัฐมีการดำเนินการหรือกิจกรรมใดๆที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อท้องถิ่นหรือก่อให้เกิดภาระรายค่าใช้จ่ายต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกรณีที่รัฐดำเนินการหรือกิจกรรมใดๆและได้รับรายได้

จากการดำเนินการหรือกิจกรรมเหล่านั้นโดยใช้ทรัพยากรหรือใช้ต้นทุนจากเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดหรือก่อให้เกิดผลกระทบด้านรายจ่ายเกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด

กำหนดเป้าหมายโดยปรับเปลี่ยนโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากรายได้จากภาษีอากรไปสู่การจัดเก็บรายได้ในลักษณะของค่าบริการและค่าธรรมเนียมมากขึ้น และมุ่งจัดเก็บภาษีอากรหรือจัดเก็บรายได้ตามประโยชน์หรือบริการที่ได้รับหรือจัดเก็บจากผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการ การใช้บริการหรือจากการพัฒนาพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รวมรวมกฎหมายที่เกี่ยวกับรายได้หรือรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บัญญัติอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกันโดยการจัดทำเป็นพระราชบัญญัติเพื่อให้หลักเกณฑ์ ขั้นตอนวิธีการและแนวทางปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

(2) แผนการแก้ไขปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งพาเงินรายได้ที่จัดเก็บเองเป็นหลักให้มากขึ้น ขณะเดียวกันต้องพยายามลดการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐให้น้อยลง คือ

ปรับลดจำนวนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้น้อยลงให้มากที่สุด โดยอาจต้องกำหนดให้เหลือเพียงไม่เกินร้อยละ 5 และเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์นอกจากต้องเพียงพอต่อการกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบและอาจต้องกำหนดให้เหลือเพียงไม่เกินร้อยละ 30 โดยให้เงินอุดหนุนทั่วไปมีอัตราอยู่ที่ประมาณร้อยละ 65 ของจำนวนเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด นอกจากนี้ให้กำหนดหลักเกณฑ์การอุดหนุนเงินอุดหนุนทั่วไปให้ผูกโยงกับความพยายามและความสามารถในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้นโดยกำหนดไว้ที่ประมาณร้อยละ 10 ของอัตราส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไปที่มีอยู่ในจำนวนเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดและมีคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นผู้พิจารณา

(3) แผนการแก้ไขปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินและออกพันธบัตรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการกู้เงินและการออกพันธบัตรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการที่เป็นมาตรฐานกลางที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทสามารถนำไปปฏิบัติได้ โดยให้มีรายละเอียดครบถ้วนภายในกฎหมายหรือระเบียบฉบับเดียว นอกจากนี้ให้จัดทำคู่มือหรือแนวทางปฏิบัติอย่างเป็นทางการที่มีรายละเอียดครอบคลุมทุกขั้นตอนอย่างชัดเจน และกำหนดให้มีกฎหมายที่ว่าด้วยการรายงานข้อมูลการเงินการคลังและข้อมูลหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อบังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่ต้องการกู้เงินหรือออกพันธบัตร

2) แผนการแก้ไขปัญหารายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะยาว ดังนี้

(1) แผนการแก้ไขปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการจัดทำ การพิจารณาและการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

รวมรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำ การพิจารณาและการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บัญญัติอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกันโดยจัดทำเป็นพระราชบัญญัติ เพื่อให้หลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ การตรวจสอบและแนวทางปฏิบัติในการจัดทำ การพิจารณาและการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

จัดตั้งหน่วยงาน อาทิเช่น “คณะกรรมการตรวจทานข้อบัญญัติ ข้อบังคับและระเบียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ขึ้น ให้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบตรวจทานความถูกต้อง และความชอบด้วยกฎหมาย พร้อมทั้งให้คำแนะนำ คำปรึกษา ข้อเสนอแนะและให้การรับรองแก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับบทบัญญัติของข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ ข้อบังคับและระเบียบของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) แผนการแก้ไขปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

รวมรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บัญญัติอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกันโดยการจัดทำเป็นพระราชบัญญัติ อาทิเช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้หลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการและแนวทางปฏิบัติในการ ใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ลดปัญหาความ ไม่เท่าเทียมและปัญหาการตีความที่แตกต่างกัน ทั้งนี้อาจรวมกับกรณีของรายได้เป็นกฎหมายฉบับ เดียวกันโดยเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยรายได้และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้

(3) แผนการแก้ไขปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

จัดตั้ง “แผนกคดีวินัยทางบัญชี งบประมาณการเงินและการคลัง” ขึ้น เป็นแผนกหนึ่งในศาลปกครอง เพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็นและวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับวินัยทางบัญชี งบประมาณการเงินและการคลังของหน่วยงานต่างๆของรัฐซึ่งรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

กำหนดให้ผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เพียงแค่การกำกับดูแลโดยการให้คำปรึกษา แนะนำ ติดตามและตรวจสอบการ ดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น หากพบว่าการกระทำผิดกฎหมาย ระเบียบหลักเกณฑ์หรือวิธีการใดอันทำให้การกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการก่อหรืออาจก่อให้เกิด ความเสียหายแก่องค์กร ประชาชน สังคมหรือประเทศชาติ ให้ผู้กำกับดูแลหรือผู้ตรวจสอบที่พบ นำเรื่องดังกล่าวพร้อมทั้งพยานหลักฐานต่างๆที่เกี่ยวข้องไปฟ้องศาลปกครองในแผนกคดีวินัยทาง บัญชี งบประมาณ การเงินและการคลังได้ และเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาระยะยาวแบบครบทุกประเด็น ทั้งรายได้ รายจ่าย อำนาจหน้าที่ การกำกับดูแลและความเป็นอิสระทางในด้านต่างๆขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการจัดทำ “ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ขึ้น โดยบัญญัติ ให้ครบทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในกฎหมายฉบับเดียว

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ โดยกำหนดให้รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลัก ในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ โดยองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีเขตพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน มีองค์กรเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง มีอำนาจหน้าที่เป็นของตนเองและที่สำคัญมีการคลังและงบประมาณเป็นของตนเองโดยแยกต่างหาก จากส่วนกลาง ทั้งนี้ จะเห็นได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งของฉบับปี พ.ศ.2540 และฉบับปี พ.ศ.2550 ต่างก็มุ่งเน้นการให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในด้านการคลังและงบประมาณ และกำหนดให้รัฐต้องเร่งกระจายอำนาจด้านการคลัง และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมและจริงจัง ดังจะเห็นได้จาก บทบัญญัติที่ปรากฏในกฎหมายที่ออกมาหลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 ทั้งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 พร้อมทั้งแผนปฏิบัติการกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจทั้งฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ส่วนในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 ได้มุ่งสร้างความชัดเจนใน การจัดสรรและการจัดเก็บรายได้ให้แก่ท้องถิ่น โดยบังคับให้กฎหมาย กระจายอำนาจต้องกำหนดการจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง พร้อมกันนั้นก็ ได้ กำหนดให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่า ที่จำเป็นและให้มีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการ ดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก

ทั้งนี้ภายใต้การบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นต้องมื การควบคุมและตรวจสอบการคลังควบคู่ไปด้วยซึ่งถือเป็นกระบวนการที่สำคัญ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อเป็นการป้องปรามไม่ให้เกิดกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับของ ทางราชการหรือเกิดกรณีการทุจริต พร้อมทั้งนำไปสู่กระบวนการการปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้อง เหมาะสมต่อไป โดยการตรวจสอบการคลังแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีแรก เป็นการตรวจสอบปกติ ซึ่งเป็น การตรวจสอบการปฏิบัติงานคลังโดยทั่วไปทุกขั้นตอนเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้ทราบว่าได้ปฏิบัติ โดยถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือไม่ ส่วนกรณีที่สอง เป็นการตรวจสอบกรณีพิเศษ

โดยจะเป็นการตรวจสอบเมื่อมีการร้องเรียนหรือมีพฤติกรรมที่ต้องสงสัยว่ามีการทุจริตหรือมีการปฏิบัติการที่ไม่ชอบเกิดขึ้น

กฎหมายต่างๆที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลโดยเฉพาะทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่หลายฉบับ ซึ่งอาจแยกได้ เป็น 2 หมวดใหญ่ๆ ได้ดังนี้

1. หมวดกฎหมายเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2549) ที่ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรายได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้และการได้รับเงินรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ยังมีอยู่ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท โดยตามกฎหมายจัดตั้งดังกล่าวได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายรับหรือรายได้จากหลายทาง โดยส่วนใหญ่จะมีรายรับที่เหมือนกัน แต่ก็มีแตกต่างกันเป็นบางส่วนซึ่งก็เป็นไปตามที่กฎหมายจัดตั้งกำหนดซึ่งรายรับหรือรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจำแนกออกได้หลักๆ คือ รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล และรายรับจากการกู้เงินหรือการออกพันธบัตร

2. หมวดกฎหมายเกี่ยวกับรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ซึ่งนอกจากที่ระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทแล้วยังมีบัญญัติไว้ในระเบียบที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับ อาทิเช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 9 พ.ศ.2553) และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งที่สำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประการที่สำคัญ อาทิเช่น มาตรา 39 (2)(ก) ที่กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการเงินแผ่นดิน คือ ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของ หน่วยรับตรวจ หรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจและแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่นหรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงาน งาน หรือโครงการของหน่วยรับตรวจและแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่ หากพบว่ามีข้อบกพร่องให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดต่อไป

แต่จากการศึกษาของคณะผู้วิจัยเกี่ยวกับกฎหมายทั้งรายได้และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว พบว่ายังมีบทบัญญัติที่ไม่เป็นไปตามหลักการที่สำคัญเท่าที่ควรโดยเฉพาะหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง หลักการกำกับดูแล หลักการควบคุมตรวจสอบและหลักความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้ ซึ่งแยกพิจารณาได้สองกรณี คือ

กรณีแรก กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรายรับหรือรายได้ที่มีลักษณะเป็นการไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งพบว่าบทบัญญัติของกฎหมายหลายๆฉบับมีอัตราภาษีที่ล้าสมัยและกำหนดอัตราภาษีไว้เป็นอัตราเดียวกันทั้งประเทศทำให้ไม่สัมพันธ์กับสภาพของแต่ละพื้นที่ สภาพสังคมและเศรษฐกิจหรือการจัดเก็บภาษีบางประเภทกำหนดให้ต้องตราข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติก่อน นอกจากนี้ยังพบว่าภาษีและค่าธรรมเนียมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเองได้น้อย โดยมีเพียงไม่กี่ประเภทส่วนที่เหลือเป็นกรณีที่รัฐจัดเก็บให้หรือแบ่งให้

2. ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งพบว่าอัตราส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไปลดลงอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2550 เป็นต้นมา โดยไม่มีเพิ่มขึ้นอีกเลย นอกจากนี้ตั้งแต่ปี 2551 เป็นต้นมาเงินอุดหนุนประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์จะได้ถูกโยกมารวมอยู่ในส่วนงบอุดหนุนทั่วไปแต่ก็พบว่า เป็นเพียงแค่วิธีการจัดหมวดของงบประมาณเท่านั้น แต่รายละเอียดยังคงมีเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ไว้อยู่เหมือนเดิม ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นตั้งแต่ปี 2553 เป็นต้นมา มีอัตราที่เพิ่มขึ้นอีกหลายเท่าตัวและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

3. ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งพบว่าแม้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2549) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีอำนาจในการกู้เงินได้เหมือนกัน แต่ในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่สามารถกู้เงินได้ตามกฎหมาย รวมถึงหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีความชัดเจนและมีลักษณะเคร่งครัดมากเกินไป

กรณีที่สอง กฎหมายเกี่ยวกับรายจ่ายที่มีลักษณะที่เป็นการไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำ การพิจารณาและการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพบว่าในกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยซึ่งกำหนดเท่านั้น ซึ่งเป็นการไม่ยืดหยุ่นและไม่เข้ากับบริบทที่แตกต่างกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท และในกระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้อำนาจแก่ผู้กำกับดูแลเข้ามาแทรกแซงกระบวนการทำงานของฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่เป็นฝ่ายเสนอร่างข้อบัญญัติและเป็นการก้าวล่วงการตัดสินใจของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงกระบวนการอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบยังกำหนดให้เป็นอำนาจของผู้กำกับดูแล ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการตัดสินใจในการจัดการงบประมาณและการจัดทำกิจกรรมหรือโครงการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

2. ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งพบว่าในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(ไม่รวมถึงเมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร) ไม่ได้บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณเอาไว้ โดยให้บังคับตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่ว่าด้วยนั้นแทน ซึ่งพบว่าในระเบียบกระทรวงมหาดไทยส่วนมากเป็นการบัญญัติเพื่อกำหนดอำนาจในการกำกับดูแลเพิ่มขึ้นและเป็นการสร้างเงื่อนไข เพิ่มขึ้นตอนและเป็นการตัดทอนอำนาจและความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบัญญัติไว้อย่างกว้างๆ ต้องตีความ

3. ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งกฎหมายได้ให้อำนาจในการตรวจสอบและแสดงความเห็นอันเป็นการก้าวล่วงถึงการใช้อำนาจ ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอิสระทางด้านการใช้จ่ายเงินและไม่เป็นไปตามหลักการที่กฎหมายกำหนด

จากกรณีปัญหาดังกล่าวส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเต็มที่ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติให้ ไม่สามารถดำเนินงานหรือดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ต้องการกระจายอำนาจทางปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้หลักความเป็น อิสระทางด้านการคลังและงบประมาณ โดยให้รัฐบาลมีอำนาจในการกำกับดูแลได้เพียงเท่าที่จำเป็นรวมถึงให้อำนาจหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เพียงเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการใช้เงินซึ่งเป็นเงินของส่วนรวมอย่างคุ้มค่าและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดเท่านั้น ดังนั้นคณะผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาและวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบดังกล่าว พร้อมทั้งศึกษาค้นหาวิธีการหรือแนวทางแก้ไขปัญหาของบทบัญญัติกฎหมายและระเบียบที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงเสนอแนะการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

Abstract

The Constitution of Thailand has enacted about the local municipal that the state must give independence to the local government by the principle of self-determination as the people's intention and let the local government is the main unit of the public services and to be participated with the problems' solving in the area. The local governments are the legal person by law, they have their own area duties and own finances and budgets from the central government. According to the Constitution, 2540 B.E. and 2550 B.E. both aim as the independence for local government specially the finances and the budgets and it designates the state centralizes more the finances and the budgets to local government. By the Constitution, 2540 B.E., it starts the centralization to local government concreted and seriously as the regulations enacted after the Constitution, 2540 B.E. both the forming of local government Act and the Planning and Procedure of Centralization of Local Government, 2542 B.E. and the process No.1 and No.2 of the Constitution, 2550 B.E. both aim to achieve in allocating and collecting the income for local by enforce the law to designate the allocating income between the central and regional government with the local government and themselves. Meanwhile, it also designates the regulation of local income for duties to collect the tax and others income of local government and prescribes for oversee the local government as much as necessary. It provides the rule, method and condition in harmony and suitably with the form of local government as the law enacted including the mechanism to examine the operation by the people.

Subject to the finance administration of local government must be the control and examine the finance simultaneously as the important process. It has the goal for prohibit not acting in the case of beaching the law, regulation, order, rule of the administration or corruption together with lead into the process of correct the right path and suitably later. To examine the finance, there are 2 cases as the following; the first one is the regular check, it is to check the operation of the finance in general for knowing the every procedure is according to the law, regulation, rules. Secondly, the special case, it is for checking when it is complain or suspected circumstance that is corruptions or illegal practices.

There are many laws relate with the oversee the finance and budget of local government which divide into 2 groups as the following;

1. The group of laws with the income Apart from the Planning and Procedure of Centralization of Local Government, 2542 B.E.(Second amendment 2549 B.E.), it assigns that local government have the income according to the rule, method, condition, rate, income delivery and received by the law for all form or type of local government. By that law, the local governments have income or revenue from many sources. The main incomes are almost the same but there are different in some details which depend on the law that set up the local government. It may divide to income that local government self-collected, income from tax that the government provide or distribute it, subsidy fund from government and income from loans or bond.

2. The group of laws with the expenditure Apart from the law of set up the local government in all types, there are still many regulations such as the regulation of Minister of interior with the budgets process of local government 2541 B.E., the regulation of Minister of interior with parcels of local government 2535(the 9th amendment 2553 B.E.) and the regulation of Minister of interior with receipt, payment, deposit, collecting and checking money of local government. 2547 B.E.

Besides, there are the law with the control and oversee the payment and asset of local government such as the Auditor Act 2542 B.E. which there are many sections control and oversee the local government for instances; Section 39(2)(a) to assign the office of Auditor-General has authorities to inspect the payment, the collecting and the expenditure and assets of local government whether the practices are according to the law, regulation, rules and the government resolution or not. The office also can inspect the payment or the asset expenses or the purchasing with the plan, work or project of local government and have opinions about the objectives whether there are on budgets, on targets and worthiness or not. If it found the fault then it will proceed with the power of law hereafter.

From this study found that there are still the laws not inconsistent with the fundamental principle especially the principle of centralized administration, the principle of supervising, the principle of control and the principle of finance and budget independent. These will divide into 2 categories as the following;

Firstly, the law with the revenue or income which is not support the independent of the finance and budget of local government are as the following;

1. Legal problem with income collecting of local government It found that many sections of laws have the tax rate out of date and the tax rates are the same rate throughout the country. These are not connection with the state of areas, state of society or economy. To collect some type of tax, it must enact the bylaw or ordinance first. Besides, it found that tax and revenue which local government can collect are not many, the rest are from government collected or provided.

2. Legal problem with subsidy found of local government It found that the percentage of general fund reduce constantly since 2551 B.E. with no raise. The general fund(Specific objectives) move to the general fund only for budget management but in detail there are still have the general fund as designate the objectives the same. As for the specific fund since 2553 B.E., the percentage increases double and the tendency raise instantly.

3. Legal problem with the loan of local government, it fund that even in the Planning and Procedure of Centralization of Local Government, 2542 B.E. (Second Amendment 2549 B.E.) assign that all types of local government has authorities to loan the money. But at present, the local government (Tombon Type) unable to do it by law. It also includes the rule for loan of the local government is not clear and too strictly.

Secondly, the law with the expenditure which is not support the independent of the finance and budget of local government are as the following;

1. Legal problem with the process, the consideration and the approval the expenditure budget of local government It found that in the process of making the expenditure budget of local government must do according to the rule of Minister of Interior assign only. It is not flexible and appropriately for the different types of local government and In the process of considering the expenditure budget, the controller can intervene the working process of the administration of local government who are propose the byelaw and it interferes the making decision of local government council. There also include the process of approval or consent is in the authorities of the controller which affect the freedom to make decision about the budget making and the activities or the projects of local government.

2. Legal problem with the expenditure budget of local government It found that in the law of establishing local government is not enacted the details with the finance and budget but instead it applies with the rules of Minister of Interior. It also fund this rules assign for control and add more conditions to undercut the independent of the finance and budget of local government and widely the interpretation of the rules.

3. Legal problem with the control and inspecting of the expenditure of local government By the law, the Office of Auditor General has the authorities to inspect and the opinions that cause the use of discretion which makes the local government no freedom of the expenditure and not accordance with the principle of law.

From all problems, this causes the effect of local government unable to do public services in accordance with the authorities as the law prescribed and unable to work or conduct to achieve the objectives as the aims of the Constitution of Thailand which require decentralizing for the local government under the principle of independent of finance and budget. It would let the government has authorities only to control and oversee as necessary including the power of the units to inspect the use of money of local government only for the worth of public money and the maximum interest. Therefore, the researchers request to study and to analyze the provisions of law and rules together with the study of investigating, method or the way of problem solving of the provisions of law and rules which are not support the independent of the finance of local government including the purposes address to solve these problems.

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ข
บทคัดย่อ	ค
ABSTARCT	ช
บทสรุปผู้บริหาร	ฎ
สารบัญ	ธ
บทที่	หน้า
1. บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย	6
3. ขอบเขตในการศึกษาวิจัย	6
4. วิธีการศึกษาวิจัย	6
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
2. ทบทวนวรรณกรรม	9
1. หลักการรวมอำนาจปกครองและหลักการกระจายอำนาจปกครอง	9
1.1 หลักการรวมอำนาจปกครอง	10
1.2 หลักการกระจายอำนาจปกครอง	13
2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น	17
2.1 ความหมายและลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น	17
2.2 องค์ประกอบของความเป็นอิสระของการปกครองท้องถิ่น	19
2.3 การอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ	23
3. หลักการกำกับดูแลตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง	23
3.1 ความหมายของการกำกับดูแล	23
3.2 องค์ประกอบของการกำกับดูแล	25
3.3 สถานะของการกำกับดูแล	28
3.4 วิธีการกำกับดูแล	29
4. ทฤษฎีและหลักการว่าด้วยการบริหารงานคลัง การควบคุมและการตรวจสอบ	
การคลังท้องถิ่นในการบริหารงานการคลัง	33
4.1 แนวคิดในการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่น	33
4.2 ความหมายของการคลังท้องถิ่น	35

บทที่	หน้า
4.3 การบริหารการคลังท้องถิ่นกับความหมายของการควบคุมและตรวจสอบ	36
4.4 ความจำเป็นและประโยชน์ในการควบคุมและตรวจสอบการบริหารงานคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	37
5. หลักการกระจายอำนาจและการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายของประเทศไทย	40
5.1 หลักการกระจายอำนาจและการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	40
5.2 การตรวจสอบและการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542	52
6. งานวิจัยอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับงานวิจัย	58
3. ระเบียบวิจัย	65
1. กรอบแนวคิดในการวิจัย	66
2. วิธีการดำเนินการวิจัย	67
2.1 ขั้นตอนที่ 1	67
2.2 ขั้นตอนที่ 2	68
2.3 ขั้นตอนที่ 3	68
2.4 ขั้นตอนที่ 4	68
2.5 ขั้นตอนที่ 5	69
3. สรุปแผนการทำงาน	69
4. กฎหมายเกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	71
1. กฎหมายที่เกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	71
1.1 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542	71
1.2 กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	77
2. กฎหมายเกี่ยวกับรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	85
2.1 กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	86
2.2 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่ว่าด้วยการคลังและงบประมาณ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	89
2.3 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สิน ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	92

บทที่	หน้า
5. บทวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายที่ไม่เื้อต่อความเป็นอิสระ	
 ทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	96
1. วิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับรายได้ที่เป็นการไม่เื้อต่อความเป็นอิสระ	
ทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	96
1.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	98
1.2 กฎหมายที่เกี่ยวกับเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	109
1.3 กฎหมายที่เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	115
2. วิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับรายจ่ายที่ไม่เื้อต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลัง	
และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	122
2.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการจัดทำ การพิจารณาและการอนุมัติ	
งบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	123
2.2 กฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กร	
ปกครองส่วนท้องถิ่น	136
2.3 กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของ	
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	145
3. ความคิดเห็นที่มีต่อการกระจายอำนาจ	154
6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	163
1. บทสรุป	163
2. ข้อเสนอแนะ	171
2.1 แผนการแก้ไขปัญหารายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	171
2.2 แผนการแก้ไขปัญหารายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	178
บรรณานุกรม	184

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3.1 ปฏิทินแผนการทำงาน	69
ตารางที่ 5.1 สัดส่วนร้อยละของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปี 2548-2558	97
ตารางที่ 5.2 สัดส่วนร้อยละของรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2555-2556	99
ตารางที่ 5.3 แสดงสัดส่วนแสดงร้อยละของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลปี 2544-2556	109
ตารางที่ 5.4 แสดงสัดส่วนร้อยละของเงินอุดหนุนประเภทต่างๆเทียบกับ จำนวนเงินอุดหนุนทั้งหมดของปี 2546-2556	110
ตารางที่ 5.5 เปรียบเทียบกฎหมายที่กำหนดอำนาจการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	118
ตารางที่ 5.6 จำนวนและร้อยละความคิดเห็นที่มีต่อกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ด้านนโยบายและแผน	154
ตารางที่ 5.7 จำนวนและร้อยละความคิดเห็นที่มีต่อกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นด้านโครงสร้างองค์กรและการบังคับบัญชา	155
ตารางที่ 5.8 จำนวนและร้อยละ ความคิดเห็นที่มีต่อกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นด้านงบประมาณ	156
ตารางที่ 5.9 จำนวนและร้อยละ ความคิดเห็นที่มีต่อกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ด้านการควบคุม ติดตามและตรวจสอบ	157
ตารางที่ 5.10 จำนวนและร้อยละ ความคิดเห็นที่มีต่อ นโยบาย กฎหมาย ระบบกำกับดูแล ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	158
ตารางที่ 5.11 จำนวนและร้อยละ ความคิดเห็นต่อนโยบาย กฎหมาย คำสั่ง การคลัง และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	159
ตารางที่ 5.12 สรุปความคิดเห็นต่อรายการทางการคลังและงบประมาณ (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย) ที่ไม่เอื้อต่อบทบาทและหน้าที่ของใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมุมมองของผู้ปฏิบัติการ	160
ตารางที่ 5.13 จำนวนและร้อยละความคิดเห็นในแนวทางการแก้ปัญหาจากนโยบาย กฎหมาย คำสั่งจากส่วนกลางที่ขัดหรือแย้ง ที่ส่งผลต่อความเป็นอิสระทางการคลังและ งบประมาณ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	162

สารบัญแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 3.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย	66
แผนภาพที่ 3.2 แผนภาพสรุปขั้นตอนการดำเนินการวิจัย แสดงวิธีการดำเนินการวิจัย และแสดงผลลัพธ์ที่คณะวิจัยคาดหวัง	67

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางทำการให้อำนาจหรือกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น จึงถือได้ว่าเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่และมีประชากรอยู่ในความดูแลรับผิดชอบเป็นของตนเองและที่สำคัญคือมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการดำเนินงาน ทั้งนี้ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐบาลผ่านการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และการควบคุมตรวจสอบจากหน่วยงานที่กฎหมายกำหนด เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น โดยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นนโยบายที่สำคัญในการผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น เป้าหมายหลักก็เพื่อให้ท้องถิ่นปกครองตนเองได้และมีอิสระในการบริหารจัดการ

ทั้งนี้การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยหลักการที่รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหในพื้นที่ โดยเริ่มต้นจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 ซึ่งมุ่งเน้นในเรื่องของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมากกว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา โดยในจำนวน 336 มาตรา ได้บัญญัติให้มีเรื่องเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นถึง 10 มาตรา คือ มาตรา 78 ที่อยู่ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และมาตรา 282 ถึงมาตรา 290 ที่อยู่ในหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมากต่อการปกครองท้องถิ่นของไทย

โดยในระยะปีต่อมาได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ.2552) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ.2552) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ.2552) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2552) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ.2550) และอีกส่วนหนึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2549) และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เป็นต้น

ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 แทนฉบับปี พ.ศ.2540 ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ยังคงมีหลักการและเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจสู่การปกครองท้องถิ่น เช่นเดิม โดยการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกบัญญัติไว้ในหมวด 14 รวม 10 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 281 ถึงมาตรา 290 โดยหลักการที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจน มีความสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ โดยความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสะท้อนออกมาในการที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีเขตพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน มีองค์กรเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง มีอำนาจหน้าที่เป็นของตนเอง ในกิจการท้องถิ่นและที่สำคัญมีการคลังและงบประมาณเป็นของตนเอง

อย่างไรก็ตามแม้ว่าหลักการกระจายอำนาจได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศมานาน แต่เป้าหมายในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้หลักการกระจายอำนาจยังไม่เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้เนื่องมาจากท้องถิ่นยังต้องพึ่งพาส่วนกลางและขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตนเองอย่างแท้จริง นโยบายการกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่น (Fiscal Decentralization) เป็นหนึ่งในเงื่อนไขสำคัญที่จะผลักดันให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองได้ ซึ่งการกระจายอำนาจทางการคลังที่ดีจะต้องสนับสนุนและส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการการคลังของตนเองควบคู่ไปกับการสร้างความรับผิดชอบทางการคลังให้แก่ท้องถิ่น โดยการพัฒนาระบบการคลังของท้องถิ่นซึ่งประกอบไปด้วยรายได้ รายจ่าย ดุลการคลัง ทรัพย์สินและหนี้สินให้มีความเข้มแข็งและสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

และแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นแต่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร ก็ได้กำหนดให้มีการกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งจากนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อีกทั้งยังให้มีการควบคุมตรวจสอบจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 โดยให้อำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการ การดำเนินงานและให้อำนาจควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่ทางราชการกำหนดและ

รวมถึงให้การปฏิบัติราชการและการดำเนินงานมีประสิทธิภาพและมีความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินนั้นๆด้วย

เมื่อได้พิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวกับทั้งรายได้และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว พบว่าไม่เป็นไปตามหลักการที่สำคัญเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นหลักการกระจายอำนาจ หลักการกำกับดูแล หลักการควบคุมตรวจสอบและรวมถึงหลักความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้ซึ่งอาจแยกได้สองกรณี คือ

(1) กรณีกฎหมายที่เกี่ยวกับรายได้มีลักษณะที่เป็นการไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในส่วนของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ เช่น กฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีโดยภาษีโรงเรือนและที่ดินมีฐานภาษีที่จำกัดและแคบ ภาษีบำรุงท้องที่มีการกำหนดราคาประเมินที่ดินโดยราชการส่วนกลางซึ่งเป็นอัตราที่ต่ำมาก ไม่เป็นปัจจุบันและไม่มีความสอดคล้องกับสภาพความเจริญในทางเศรษฐกิจสังคมของชุมชน นอกจากนี้กฎหมายในปัจจุบันยังไม่ได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้อีกหลายประเภท เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ค่าธรรมเนียมการใช้ทางสาธารณะหรือภาษีเพื่อการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ เป็นต้น ซึ่งข้อจำกัดดังกล่าวทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้รวมที่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับภารกิจและความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะต่างๆและส่งผลให้ต้องพึ่งพารายได้จากส่วนอื่นๆเป็นหลักโดยเฉพาะจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

ซึ่งเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นกฎหมายกำหนดให้การอุดหนุนงบประมาณให้เป็นไปตามประกาศของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตลอดแปดปีที่ผ่านมาพบว่าจำนวนอุดหนุนทั่วไปซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการใช้งบประมาณมีแนวโน้มลดลงจำนวนมากและลดลงอย่างต่อเนื่อง แต่จำนวนเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจซึ่งเป็นงบตามนโยบายของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถใช้งบประมาณดังกล่าวเป็นอย่างอื่นได้นั้นกลับมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปีและที่สำคัญบางปีเงินอุดหนุนประเภทดังกล่าวไม่เพียงพอองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องนำเงินรายได้ของตนเองทั้งที่จัดเก็บเองหรือเงินอุดหนุนทั่วไปซึ่งมีจำนวนน้อยอยู่แล้วมาสมทบดำเนินการเพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อกลุ่มเป้าหมายอีก ซึ่งเท่ากับว่าเงินอุดหนุนที่เป็นรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้หนุนเสริมความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างที่เหมาะสม

นอกจากนี้ช่องทางอื่นที่เป็นการเพิ่มรายได้หรือเงินทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งแม้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2549) จะกำหนดให้อำนาจในการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทเหมือนกันโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายรับจาก

การจำหน่ายพันธบัตรและการกู้เงินจากองค์กรหรือนิติบุคคลต่างๆ และการกู้เงินจากต่างประเทศได้ โดยกำหนดขั้นตอนในการดำเนินการกู้เงินไว้ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องออกเป็นข้อบัญญัติ และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี แต่ในกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภทกลับกำหนดอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายได้จากการกู้เงินและกำหนด ขั้นตอนการขออนุมัติการกู้เงินไว้แตกต่างกันออกไป ซึ่งความไม่สอดคล้องกันอย่างเห็นได้ชัดนี้ก่อให้เกิด ปัญหาในการตีความกฎหมายและส่งผลต่อการปฏิบัติงาน และการเข้าถึงแหล่งเงินได้และเงินทุน ดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) กรณีกฎหมายเกี่ยวกับรายจ่ายมีลักษณะที่เป็นการไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระ ทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตั้งแต่กระบวนการจัดทำ ร่างงบประมาณที่กฎหมายจัดตั้งกำหนดให้บรรดารูปแบบและเอกสารใด ๆ ตลอดจนระบบและวิธีการ งบประมาณรายละเอียดประเภทรายได้และรายจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการให้เป็นไป ตามที่กรมการปกครองกำหนด ซึ่งเป็นรูปแบบที่ตายตัวและไม่สอดคล้องกับความแตกต่างกันของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งเรื่องของขนาดองค์กร จำนวนบุคลากร รายได้และความจำเป็นของ พื้นที่ นอกจากนี้ในกระบวนการพิจารณาร่างงบประมาณกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลายฉบับกำหนดให้อำนาจแก่ผู้กำกับดูแลเข้ามาแทรกแซงกระบวนการพิจารณาการรายจ่าย โดยเฉพาะกรณีที่มีข้อขัดแย้งในสาระสำคัญในร่างงบประมาณรายจ่าย และการกำหนดให้ผู้กำกับดูแล สามารถสั่งให้นายกพ้นออกจากตำแหน่งหรือสามารถสั่งให้ยุบสภาได้จากกรณีดังกล่าวยิ่งส่งผลต่อ ความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจตัดสินใจในการเสนอหรือการพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่าย นอกจากนี้การที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้ก่อนที่องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลจะประกาศใช้ร่างงบประมาณรายจ่ายได้ต้องได้รับการอนุมัติจากนายอำเภอหรือ ผู้ว่าราชการจังหวัดและรวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเมืองพัทยาซึ่งก็ต้องได้รับความเห็นชอบ จากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนอกจากจะเป็นการให้อำนาจแก่ผู้กำกับดูแล มากกว่าการกำกับดูแลแล้ว ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กำกับดูแลใช้อำนาจเป็นข้อต่อรองในการขอรับ การสนับสนุนหรืออุดหนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งส่งผลต่อความเป็นอิสระ ในการจัดทำกิจกรรมหรือโครงการต่างๆและรวมถึงจำนวนงบประมาณซึ่งต้องนำไปบรรจุไว้ใน ร่างงบประมาณรายจ่ายได้

นอกจากนี้ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทยกเว้นกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาไม่ได้ ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติและระเบียบที่เกี่ยวกับการคลัง และงบประมาณของตนเองได้และให้ใช้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยคือระเบียบกระทรวง มหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 9 พ.ศ.2553) และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บ รักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 ซึ่งระเบียบดังกล่าวนอกจากมี

ลักษณะบางส่วนเป็นการสร้างเงื่อนไขและเพิ่มขั้นตอนในการปฏิบัติให้มากขึ้นหรือเป็นการกำหนดแบบมาตรฐานที่ตายตัวซึ่งไม่เอื้อต่อความคล่องตัวในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังให้อำนาจแก่ผู้กำกับดูแลในการตีความ วินิจฉัยปัญหา รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้บทบัญญัติอีกด้วย และบทบัญญัติยังมีลักษณะเป็นการกำหนดไว้กว้างๆ ไม่ลงรายละเอียดให้ชัดเจนและครอบคลุมทุกด้านและทุกเรื่องตามอำนาจหน้าที่และความจำเป็นหรือความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ ทำให้หลายๆกรณีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะวินิจฉัยว่าไม่สามารถดำเนินการได้ โดยให้เหตุผลว่าไม่มีกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับหรือหนังสือสั่งการใดๆให้อำนาจไว้

ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มาตรา 39 (2) (ก) ที่กำหนดให้อำนาจแก่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจสอบและแสดงความเห็นเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่นหรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงาน งานหรือโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่ ซึ่งมีลักษณะเป็นการก้าวล่วงถึงอำนาจการใช้ดุลพินิจและการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นการก้าวล่วงความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว การที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 ได้กำหนดให้ในกรณีที่ได้รับข้อทักท้วงจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแล้วให้ปฏิบัติตามคำทักท้วงโดยเร็ว และยังกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินยืนยันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีเหตุผลที่จะล้างข้อทักท้วงได้นั้น แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำการชี้แจงข้อทักท้วงไปยังสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้อีกครั้ง แต่เป็นการโต้แย้งกลับไปยังหน่วยงานที่ตรวจสอบและตั้งข้อทักท้วงดังกล่าวมา ซึ่งนอกจากการที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะเปลี่ยนแปลงความเห็นซึ่งมีความเป็นไปได้ยากแล้ว การที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำการวินิจฉัยชี้ขาดนั้น ถือว่าเกินกว่าการกำกับดูแลตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครองอีกด้วย ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นการจำกัดอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะแม้ว่าจะได้ดำเนินการตามขั้นตอนและตามระเบียบถูกต้องแล้ว แต่การที่กฎหมายและระเบียบต่างๆไม่ได้ระบุไว้ชัดเจนและให้อำนาจแก่ผู้กำกับดูแลและผู้ตรวจสอบมีอำนาจในการตีความ วินิจฉัยหรือใช้ดุลพินิจนั้น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่กล้าที่จะตัดสินใจดำเนินการในหลายๆประการซึ่งเป็นการมีความต้องการและความจำเป็นในชุมชน จึงทำให้บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร

จากปัญหาดังกล่าวจึงต้องมีการศึกษาถึงกฎหมาย ระเบียบและคำสั่งที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัตินั้นมีความยุ่งยากและไม่เอื้อต่อการดำเนินงานด้านการคลังและงบประมาณ ทั้งยังขัดแย้งกับหลักการในรัฐธรรมนูญซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นทำให้องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันไม่สามารถปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องตามความต้องการและความจำเป็นของชุมชนและประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง และไม่เป็นอิสระตามหลักการกระจายอำนาจหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้อย่างอิสระภายใต้การควบคุมตรวจสอบและการกำกับดูแลที่เกินขอบเขตแห่งอำนาจจากหน่วยงานที่กฎหมายกำหนด

2. วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์บทบาทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องในเรื่องการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน

2.2 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์บทบาทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบในเรื่องการคลังและงบประมาณที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าประกอบไปด้วยบทบาทบัญญัติหรือระเบียบใดและส่งผลต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร

2.3 เพื่อศึกษาค้นหาวิธีการหรือแนวทางแก้ไขปัญหาของบทบาทบัญญัติกฎหมายและระเบียบที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่) รวมถึงเสนอแนะการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

3. ขอบเขตในการศึกษาวิจัย

เป็นการศึกษาถึงกฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับการกำกับดูแลด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางการคลังและงบประมาณซึ่งส่งผลกระทบต่อภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. วิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ซึ่งใช้วิธีการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากแหล่งข้อมูลต่างๆ เช่น ตำราอธิบายกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ระเบียบกระทรวง ข้อบังคับ ประกาศต่างๆ หนังสือ บทความ ฐานข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ และการวิจัยภาคสนาม (Field Research) ดังต่อไปนี้

4.1 การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

(1) การดำเนินการรวบรวมข้อมูลในรูปแบบของเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการคลัง โครงสร้างการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ คำสั่งและหนังสือสั่งการต่างๆที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) ศึกษาวิเคราะห์แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจทางด้านการคลังและโครงสร้างทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันเพื่อชี้ให้เห็นถึงการกระจายอำนาจทางการคลังที่ดี

4.2 การวิจัยภาคสนาม (Field Research)

คณะผู้วิจัยจะดำเนินการวิจัยภาคสนามเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลต่างๆจากกลุ่มตัวอย่างในจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งมีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเป็นลำดับที่ 5 ของประเทศ และมีเทศบาลตำบลมากเป็นอันดับ 1 ของประเทศ ด้วยวิธีการดังนี้

(1) ลงพื้นที่เก็บข้อมูลกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่เพื่อทำการวิเคราะห์โดยใช้หลักการของ Ontological Commitment โดยนำรายการกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาทำการสัมภาษณ์ในเชิงลึก และใช้หลักการของ Card Sorting โดยให้ตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกข้อกฎหมาย กฎเกณฑ์และระเบียบที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณ โดยให้จัดลำดับความสำคัญ ความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องการแก้ไขและเก็บประเด็นอื่นๆที่ได้จากตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมซึ่งจะทำให้ได้มุมมองของผู้ปฏิบัติการ

(2) การสัมมนาเพื่อสรุปข้อกฎหมาย กฎเกณฑ์และระเบียบที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกลุ่มนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ นักกฎหมาย ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยคณะผู้วิจัยจะจัดให้มีการแลกเปลี่ยนแนวคิดและนำผลลัพธ์ที่ได้จากการวิจัยเอกสาร ข้อกฎหมายและจากการลงพื้นที่เก็บข้อมูลมาอภิปรายเพื่อพิจารณาข้อกฎหมาย กฎเกณฑ์และระเบียบ แสดงรายละเอียดของการขัดหรือแย้งกับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แสดงข้อกฎหมาย กฎเกณฑ์หรือระเบียบที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณด้านต่างๆ ผลกระทบและผลเสียที่เกิดขึ้นโดยใช้แผนผังก้างปลา (Fishbone Diagram) ให้ลำดับความสำคัญของข้อกฎหมาย กฎเกณฑ์และระเบียบที่ไม่เอื้อและต้องได้รับการแก้ไขทั้งในระยะสั้นและในระยะยาว

(3) การสัมภาษณ์ วิเคราะห์และจัดทำเอกสาร ในข้อกฎหมาย กฎเกณฑ์และระเบียบที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณ โดยวิเคราะห์ตามหลัก Ontological Commitment

(4) การสัมมนาและสรุปผลโดยมีผู้เชี่ยวชาญจำนวน 3 ท่าน อ่านบทวนข้อเสนอเพื่อสรุปประเด็นสำคัญที่ได้จากการวิจัย

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทำให้ทราบถึงบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องในเรื่องการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.2 ทำให้ทราบถึงบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องในเรื่องการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางการคลังและงบประมาณ และส่งผลต่อการปฏิบัติตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.3 ทำให้สามารถหาวิธีการหรือแนวทางแก้ไขปัญหาของบทบัญญัติกฎหมายและระเบียบที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรม

ในการศึกษาวิจัยเรื่องการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางการคลังมีความเชื่อมโยงและเกี่ยวข้องกับศาสตร์หลากหลายสาขา โดยเฉพาะรัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ สังคมศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์ เป็นต้น โดยในบทนี้คณะผู้วิจัยจะได้ประมวลแนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยจากเอกสารข้อท้วงติงของหน่วยตรวจสอบและตัวอย่างคำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้องกับหลักการรวมอำนาจปกครอง หลักการแบ่งอำนาจปกครอง หลักการกระจายอำนาจปกครอง หลักการปกครองท้องถิ่น หลักการกำกับดูแลตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง หลักการว่าด้วยการบริหารงานคลังและหลักการควบคุมและการตรวจสอบการคลังท้องถิ่นซึ่งสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. หลักการรวมอำนาจปกครองและหลักการกระจายอำนาจปกครอง

โดยทั่วไปหลักในการจัดระเบียบราชการบริหารจะยึดหลักการจัดระเบียบราชการบริหาร 2 หลักการได้แก่ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) ซึ่งได้แบ่งออกเป็นหลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2557:2-11) กล่าวว่าประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยวโดยใช้รูปแบบการจัดโครงสร้างการบริหารประเทศแบบการกระจายอำนาจ (à la forme unitaire décentralisée) และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในบริบทของประเทศไทยเป็นการกระจายอำนาจทางการปกครองซึ่งเป็นแนวคิดในเรื่องการกระจายอำนาจทางการปกครองภายในรัฐเดี่ยวที่ถือเป็นรูปแบบการจัดการปกครองของรัฐแบบสมัยใหม่

B.Flamand-Le'vy (2004:59) กล่าวว่าการกระจายอำนาจทางการปกครองเป็นการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องความเป็นอิสระเฉพาะด้านการบริหารปกครอง ในขณะที่อำนาจทางการเมืองยังคงอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ได้เป็นอำนาจของท้องถิ่นแต่อย่างใด ท้องถิ่นเพียงรับอำนาจมาบริหารตามที่ได้รับมอบหมายจากราชการส่วนกลางและมีเพียงอำนาจในการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารที่เรียกว่าข้อบัญญัติของท้องถิ่นเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะเท่านั้น (services publics)

Amartya Sen (1999:11) Dani Rodrik (2007:12) กล่าวว่าระบอบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้นเป็นเงื่อนไขบังคับก่อน (Preconditions) ของการพัฒนาและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีคุณภาพ โดย Amartya Sen กล่าวว่าเป้าหมายของการพัฒนาที่แท้จริงคือการเพิ่มขึ้นของเสรีภาพของประชาชน และ Dani Rodrik ซึ่งเชื่อว่าการมีส่วนร่วม

ร่วมทางการเมืองของประชาชนและ การกระจายอำนาจภายใต้ระบอบประชาธิปไตย เป็นกรอบแม่บทของการสร้างกฎที่ดีและเป็นกลไกหลักในการสร้างสังคมให้เหมาะสมกับสภาพเฉพาะของสังคมนั้น ซึ่งมีความสำคัญต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีคุณภาพ

ดังนั้น เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา จึงจำเป็นต้องศึกษาเกี่ยวกับหลักการรวมอำนาจปกครอง(Centralization) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) ดังนี้

1.1.หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization)

หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) เป็นวิธีการจัดระเบียบการปกครองที่กำหนดให้รัฐหรือส่วนกลางมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค โดยรวมอำนาจการปกครองไว้ในส่วนกลางทั้งหมด

1.1.1 ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง

ประยูร กาญจนกุล (2549:174) ได้อธิบายลักษณะของหลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) ไว้ว่าเป็นหลักที่วางระเบียบบริหารราชการโดยอำนาจในการปกครองอยู่ที่ราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการปกครอง ตลอดทั้งอาณาเขตของประเทศ กล่าวโดยสรุปก็คือมีการรวมอำนาจปกครองทั้งหมดไว้ที่ส่วนกลางและการใช้อำนาจปกครองกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้น โดยลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจไว้ สรุปได้ดังนี้

(1) มีการรวมกำลังในการบังคับต่างๆ ไว้ที่ส่วนกลาง โดยเฉพาะกำลังทหารและตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลางทั้งสิ้น ทั้งนี้เพื่อจะใช้กำลังเหล่านี้บังคับได้อย่างเด็ดขาดแลทันทั่วทั้งในกรณีที่ต้องใช้กำลังบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและความมั่นคงของประเทศ

(2) มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายไว้ที่ส่วนกลาง คือให้องค์การของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆมีอำนาจสั่งการได้ทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ แม้จะมีเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางไปประจำอยู่ที่ส่วนภูมิภาค แต่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของส่วนกลาง

(3) มีลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) คือมีการติดต่อสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการปกครองต่างๆตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา กล่าวคือเจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งสูงกว่ามีอำนาจสั่งการเจ้าหน้าที่ซึ่งมีตำแหน่งต่ำกว่าในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาและต้องรับผิดชอบในกิจการที่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้กระทำไปในหน้าที่หรือตามคำสั่งของตน ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยมีวินัยเป็นเครื่องบังคับ

และมานิตย์ จุมปา (2548:3) ได้กล่าวว่า หลักการปกครองแบบรวมอำนาจทำให้อำนาจของรัฐส่วนกลางมีความมั่นคงมีเอกภาพและเป็นวิธีการปกครองที่ทำให้ผู้อยู่ใต้

การปกครองได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาพ และยังเป็นหลักการปกครองที่ประหยัดกว่าหลักการปกครองอื่นๆแต่อย่างไรก็ตามหลักการปกครองแบบรวมอำนาจนี้ก็ทำให้ไม่อาจดำเนินการให้มีประสิทธิภาพได้ในทุกพื้นที่เพราะการจัดการเป็นการรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง และยังอาจจะไม่สามารถสนองความต้องการที่มีอยู่อย่างหลากหลายในแต่ละพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้การจัดการยังมีความล่าช้าเพราะต้องรอการวินิจฉัยสั่งการจากส่วนกลางเสียก่อน

ทั้งนี้ กิรติ สุภารังสี (2553:25) ได้กล่าวถึงจุดแข็งและจุดอ่อนของหลักการรวมอำนาจปกครองไว้ สรุปได้ดังนี้

(1) จุดแข็งของหลักการรวมอำนาจปกครอง คือ

(1.1) การที่รัฐมีอำนาจแผ่ขยายไปทั่วอาณาเขต ทำให้นโยบาย แผน หรือคำสั่งเกิดผลได้อย่างทั่วประเทศทันที

(1.2) สามารถให้บริการและประโยชน์แก่ประชาชนโดยเสมอหน้าทั่วประเทศ ไม่ได้ทำเพื่อท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง

1.3) เป็นหลักการปกครองที่ประหยัดกว่าหลักการปกครองอื่นเพราะทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินการสามารถหมุนเวียนไปได้ทุกพื้นที่ของรัฐ ไม่ต้องมีการซื้อทรัพยากรใหม่แยกเป็นแต่ละส่วนเหมือนกับหลักการกระจายอำนาจปกครอง

1.4) ทำให้มีความเป็นเอกภาพในการปกครองและการบริหารงาน การปกครองในท้องที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

1.5) มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถมากกว่าเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น ทำให้การบริการสาธารณะดำเนินไปโดยสม่ำเสมอและเป็นไปตามระเบียบแบบแผนอันเดียวกัน

(2.) จุดอ่อนของหลักการรวมอำนาจปกครอง คือ

(2.1) ไม่สามารถดำเนินกิจการให้ได้ผลดีทั่วทุกท้องที่ในเวลาเดียวกัน เพราะมีพื้นที่กว้างใหญ่ จึงไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ทั่วถึง

(2.2) ในการปฏิบัติงานมีความล่าช้าเพราะมีแบบแผนและขั้นตอนมาก ตามลำดับการบังคับบัญชาและต้องรอการวินิจฉัยสั่งการจากส่วนกลาง

(2.3) ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

(2.4) ไม่อาจตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง เพราะความหลากหลายของความแตกต่างในแต่ละท้องถิ่น

จากจุดอ่อนของหลักการรวมอำนาจปกครอง โดยนันทวัฒน์ บรมานันท์ (2549:20) จึงได้กล่าวว่า หลักการรวมอำนาจปกครองไว้ที่ส่วนกลางมีข้อเสียอันเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดินจึงได้มีวิธีการขยายหลักการรวมอำนาจปกครองด้วยหลักการแบ่งอำนาจปกครองให้แก่ส่วนภูมิภาค

ซึ่งหลักการแบ่งอำนาจปกครองนั้น ถือเป็นอีกหลักการหนึ่งที่น่าสนใจ
ร่วมกับหลักการรวมอำนาจปกครองเพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนให้มากขึ้น

1.1.2 ลักษณะของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration)

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2547:14) ได้กล่าวถึงหลักการแบ่งอำนาจปกครองว่า
เป็นส่วนหนึ่งของหลักรวมอำนาจที่นำมาเสริมเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
แต่ไม่ใช่การกระจายอำนาจ

และประยูร กาญจนกุล (2549:179) ได้ขยายความของหลักแห่งการแบ่ง
อำนาจปกครองไว้ว่า การรวมอำนาจปกครองเข้าไปในส่วนกลางนั้นไม่จำเป็นต้องส่งมอบอำนาจสั่งการ
ทุกเรื่องไว้ที่ส่วนกลางแห่งเดียวเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของกระทรวง ทบวง กรมหรือทบวงการเมือง
ต่างๆของรัฐซึ่งเป็นองค์การของราชการบริหารส่วนกลางและเพื่อให้ราชการดำเนินไปอย่างรวดเร็ว
จึงอาจจะมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางซึ่งออกไปประจำใน
ส่วนภูมิภาคได้ภายใต้หลักแห่งการแบ่งอำนาจปกครอง ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของหลักรวมอำนาจ
ปกครองไม่ใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครอง

นอกจากนี้ สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2547:15) ยังได้ชี้ให้เห็นถึงลักษณะสำคัญ
ของหลักการแบ่งอำนาจปกครองไว้ว่า มีลักษณะดังนี้

(1) ราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ใช้อำนาจการปกครองทั่วประเทศ
โดยเป็นผู้จัดแบ่งอำนาจของตนไปให้แก่ส่วนภูมิภาค

(2) ต้องมีเจ้าหน้าที่เป็นตัวแทนของส่วนกลาง โดยราชการบริหารส่วนกลาง
จะจัดส่งเจ้าหน้าที่ของตนไปปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลางประจำอยู่ตามเขตการ
ปกครองท้องถิ่นในส่วนต่างๆของประเทศ เช่น จังหวัด อำเภอ และส่วนกลางเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง
ถอดถอนและบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่เหล่านี้

(3) ส่วนกลางซึ่งเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยจะแบ่ง
อำนาจของตนให้ภูมิภาคไปดำเนินการเฉพาะบางเรื่องหรือบางขั้นตอนเท่านั้น โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่
ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ อำนาจที่แบ่งให้นี้จะมากน้อยและกว้างขวางเพียงใดสุดแต่ส่วนกลาง
จะเห็นสมควร และอำนาจที่แบ่งให้ส่วนกลางจะเรียกคืนเมื่อใดก็ได้

โดย กิรติ สุภารังสี (2553:26) ได้สรุปจุดแข็งและจุดอ่อนของหลักการ
แบ่งอำนาจปกครองว่ามีดังต่อไปนี้ คือ

(1) จุดแข็งของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง คือ

(1.1) หลักการแบ่งอำนาจปกครองนี้เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การ
กระจายอำนาจการปกครอง

(1.2) ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็วขึ้นในการมาติดต่อในเรื่อง
ที่ราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ เพราะไม่ต้องรอให้ส่วนกลางมาวินิจฉัยสั่งการ

(1.3) หลักการนี้เป็นจุดเชื่อมระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ทำให้การประสานงานติดต่อกันระหว่างสองส่วนดีขึ้น

(2) จุดอ่อนของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง คือ

(1) เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย เพราะการที่ส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางเข้าไปบริหารงานในท้องถิ่น สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลยังไม่เชื่อมั่นในความสามารถของท้องถิ่น

(2) เกิดความล่าช้าในการบริหารงาน เพราะต้องผ่านระเบียบแบบแผนถึง 2 ระดับ คือ ระดับส่วนกลางและระดับส่วนภูมิภาค

(3) ทำให้ระบบราชการมีขนาดใหญ่โต เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ

(4) ทำให้ทรัพยากรที่มีค่าบางอย่างในท้องถิ่นไม่เกิดประโยชน์ เช่น บุคลากร เจ้าหน้าที่ เพราะถูกส่งมาจากที่อื่น

(5) บุคลากร เจ้าหน้าที่ที่ถูกส่งเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ อาจจะเนื่องมาจากไม่คุ้นเคยในพื้นที่ที่ไม่เข้าใจพื้นที่ และอาจเกิดความขัดแย้งกับคนในพื้นที่ได้

ตามที่นักคิดนักวิชาการได้แสดงให้เห็นไว้ในเบื้องต้น จะเห็นได้ว่าหลักการแบ่งอำนาจปกครองเป็นการแก้ไขจุดอ่อนของหลักการรวมอำนาจปกครองที่สามารถแก้ไขได้บางส่วนเท่านั้น แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงทำให้เกิดหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) ขึ้น ซึ่งเป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจในการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นนอกจากราชการบริหารส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างในลักษณะการปกครองท้องถิ่น

1.2 หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

1.2.1 แนวคิดและลักษณะของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

ธนศร เจริญเมือง (2540:66) ได้กล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) หมายถึงการโอนอำนาจด้านนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการ จากหน่วยงานระดับสูงไปยังหน่วยงานระดับล่าง ในกรณีนี้หน่วยงานระดับสูงจะมีหน้าที่เพียงกำกับดูแลให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่านั้น การกระจายอำนาจสามารถทำได้ทั้งการกระจายอำนาจทางบริการและทางการปกครองซึ่งในกรณีนี้หน่วยงานที่รับการกระจายอำนาจจะมีความเป็นอิสระทางการเมือง

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2547:45) ได้ให้ความหมายของหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น ว่าเป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร

สุรพล นิติไกรพจน์ (2532:82) ได้มีแนวคิดเกี่ยวกับลักษณะที่สำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครองว่าได้แก่

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณของตนเอง มีทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง

(2) มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน สามารถกำหนดนโยบายและดำเนินกิจการบริการสาธารณะตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้

และ ประยูร กาญจนดุล (2549:183-185) กล่าวว่า หลักการกระจายอำนาจปกครองเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นนอกจากราชการบริหารส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควรไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมดูแลเท่านั้น โดยหลักการกระจายอำนาจปกครองมีลักษณะสำคัญดังนี้

(1) มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคลและมีอิสระจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลาง เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง กับมีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ต้องรอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น โดยมีได้เข้าบังคับบัญชาสั่งการหรืออำนวยการเอง

(2) มีการเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่แน่ว่ามีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

(3) องค์กรตามหลักการกระจายอำนาจปกครองมีความอิสระ (Autonomy) ที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เองโดยไม่ต้องได้รับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเองซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง

ทั้งนี้ ชำนาญ ยุวบูรณ์ (2554:68) ได้ให้ความหมายของหลักการกระจายอำนาจไว้ 2 ลักษณะ ได้แก่

(1) การกระจายอำนาจทางอาณาเขต (Decentralization by Territory) ซึ่งหมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการหรือบริการสาธารณะภายในเขตแต่ละท้องถิ่นและท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง

(2) การกระจายอำนาจตามกิจการ (Decentralization by Function) ซึ่งหมายถึงการมอบอำนาจให้องค์กรสาธารณะจัดทำกิจการบางประเภทเพื่อให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินการให้สมแก่เทคนิคของงานนั้น

และ ชาญชัย แสงศักดิ์ (2549:98-99) ได้กล่าวว่า ประเภทของหลักการกระจายอำนาจทางปกครองอาจแยกได้ 2 ลักษณะ คือ การกระจายอำนาจทางพื้นที่และการกระจายอำนาจทางบริการ โดย สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2547:18-19) ได้อธิบายเพิ่มเติมดังนี้

(1) การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือที่เรียกว่าการกระจายอำนาจทางเขตแดน (Decentralization territorial) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ ทั้งนี้การจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายจะถูกจำกัดขอบเขตโดยพื้นที่หรืออาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ การจัดระเบียบราชการบริหารลักษณะนี้เรียกว่าการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

(2) การกระจายอำนาจทางบริการหรืออาจเรียกว่า การกระจายอำนาจทางเทคนิค (Decentralization par service ou technique) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องบางอย่างให้แก่องค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะเป็นผู้จัดทำการกระจายอำนาจทางบริการนี้ ไม่ใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครองแต่เป็นการมอบให้องค์กรของรัฐไปจัดทำบริการสาธารณะโดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเองและมีผู้บริหารของตนเอง โดยจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน ซึ่งองค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะดังกล่าวมีอยู่สองรูปแบบ คือ รัฐวิสาหกิจและองค์กรมหาชน เช่น การมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในด้านการให้บริการไฟฟ้าหรือการประปาให้แก่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคหรือการประปาส่วนภูมิภาคเพื่อให้บริการด้านการไฟฟ้าหรือการประปา แก่ประชาชนในส่วนภูมิภาค

1.2.2 ความแตกต่างของหลักการกระจายอำนาจและหลักการอื่นๆ

ทั้งนี้จากคำนิยามและแนวคิดข้างต้น จะเห็นว่าความแตกต่างระหว่างองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่กับองค์กรกระจายอำนาจทางบริการ คือ องค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่มีพื้นที่ในการดำเนินกิจการจำกัดแต่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้หลายประเภท ส่วนองค์กรกระจายอำนาจทางบริการนั้นมีพื้นที่ในการดำเนินการได้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วทั้งประเทศแต่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้เพียงประเภทใดประเภทหนึ่งเท่านั้น

ประยูร กาญจนดุล (2549:180-181) ได้ชี้ให้เห็นว่าความแตกต่างของหลักการแบ่งอำนาจปกครองกับหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้น มีดังนี้

(1) ความแตกต่างในด้านเจ้าหน้าที่ขององค์กร กล่าวคือหลักการแบ่งอำนาจปกครองที่ราชการบริหารส่วนกลางแบ่งอำนาจปกครองไปให้ราชการบริหารส่วนภูมิกษานั้นเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิกษายังคงถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางเพราะอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายต่างเป็นอำนาจของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้นเจ้าหน้าที่ในราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นได้รับการเลือกตั้งจากคนในท้องถิ่นนั้นไม่มาจากการแต่งตั้งโดยราชการบริหารส่วนกลาง

(2) ความแตกต่างในด้านการควบคุมบังคับบัญชาและการกำกับดูแลตามหลักการแบ่งอำนาจปกครองนั้นเป็นการแบ่งอำนาจปกครองบางอย่างจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาคแต่ยังคงถือว่าราชการบริหารส่วนภูมิกษาเป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลาง

จึงมีอำนาจในการ “ควบคุมบังคับบัญชา” ราชการส่วนภูมิภาคอย่างเต็มที่ส่วนหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้น ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง โดยราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจเพียงกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติตามต่างๆภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

นอกจากนี้ ประยูร กาญจนกุล (2549:187-188) ยังได้ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างหลักการกระจายอำนาจทางปกครองกับหลักการกระจายอำนาจทางการเมือง ดังนี้

(1) การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นเป็นแต่เพียงการมอบอำนาจปกครองบางอย่างอันเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหารและมอบอำนาจนิติบัญญัติบางประการให้แก่ท้องถิ่นเท่านั้นมิได้มอบอำนาจนิติบัญญัติทั้งหมดหรืออำนาจตุลาการให้ด้วย บทกฎหมายที่ตราขึ้นก็ใช้บังคับได้ตลอดทั้งประเทศและท้องถิ่นไม่มีอำนาจที่จะตั้งศาลของตนเองได้แม้แต่อำนาจในทางปกครองท้องถิ่นก็ไม่ได้มอบหมายไปทั้งหมด เช่น อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการทหาร การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การสืบสวนและการสอบสวนคดีอาญาที่ยังคงให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนการกระจายอำนาจทางการเมืองแบบสหพันธรัฐนั้นมีการมอบหมายอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการส่วนหนึ่งให้แก่ลรัฐซึ่งเป็นส่วนประกอบของสหพันธรัฐไม่เฉพาะแต่อำนาจในทางปกครองเท่านั้น มลรัฐมีอำนาจออกกฎหมายที่จะใช้บังคับในเขตมลรัฐของตนเองได้ มลรัฐมีเจ้าหน้าที่บริหารทำนองเดียวกับรัฐบาลของสหพันธรัฐและมีศาลของมลรัฐเอง ส่วนสหพันธรัฐเป็นรัฐบาลกลางซึ่งมีอำนาจเหนือมลรัฐต่างๆอีกชั้นหนึ่ง

(2) การกระจายอำนาจทางการเมืองนั้นย่อมทำได้ทั้งในรัฐเดี่ยวหรือเอกราช และในรัฐที่เป็นรัฐรวมแบบสหพันธรัฐ ส่วนการกระจายอำนาจทางการเมืองนั้นจะทำได้แต่เฉพาะในรัฐรวมเท่านั้น จะนำมาใช้ในรัฐที่เป็นรัฐเดี่ยวหรือเอกราชไม่ได้

(3) ในการกระจายอำนาจทางปกครองนั้นรัฐอาจจะจำกัดอำนาจหรือถอนคืนอำนาจที่มอบให้แก่ท้องถิ่นอย่างไรก็ได้โดยอาศัยอำนาจกฎหมายธรรมดาของรัฐ ขณะที่การกระจายอำนาจทางการเมืองแบบสหพันธรัฐนั้นย่อมเป็นไปตามรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐ รัฐบาลกลางจะจำกัดหรือถอนคืนอำนาจด้วยบทกฎหมายธรรมดาไม่ได้ โดยจะทำได้ก็แต่โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามวิธีการที่รัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐกำหนดไว้ซึ่งมลรัฐต่างๆต้องมีส่วนร่วมในการแก้ไขด้วย

ทั้งนี้ กิรติ สุภารังสี (2553:27) ได้สรุปจุดแข็งและจุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจทางปกครองว่ามีดังต่อไปนี้ คือ

(1) จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง

(1.1) ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้นเพราะผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งในท้องถิ่นจะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่า

(1.2) เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง

(1.3) เป็นการส่งเสริมและพัฒนากองเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

(2) จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง

(2.1) อาจก่อให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อเอกภาพทางการเมืองและการปกครองและความมั่นคงของประเทศ ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอาจมุ่งแต่ประโยชน์ของท้องถิ่นตนเองไม่ให้ความสำคัญกับส่วนรวม

(2.2) ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งอาจใช้อำนาจบังคับกดขี่คู่แข่งหรือประชาชนที่ไม่อยู่ฝ่ายของตนเองได้

(2.3) ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ เพราะต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้และบุคลากรประจำอยู่ทุกหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเหมือนการบริหารราชการส่วนกลาง

จากแนวคิด ทฤษฎีและหลักการที่ได้กล่าวมาในเบื้องต้นนั้น อาจพอสรุปได้ว่าหลักการกระจายอำนาจปกครอง(Decentralization) เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจทางปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นนอกจากองค์กรของส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควรไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรืออำนาจสั่งการจากส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางเท่านั้น โดยการปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจปกครองตามพื้นที่ ซึ่งท้องถิ่นจะจัดตั้งองค์กรปกครองขึ้นมา ได้แก่ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างตามที่กฎหมายกำหนด และเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจทางปกครอง ความเป็นอิสระ (Autonomy) ของท้องถิ่นจึงอยู่ในรูปของการมีอำนาจสั่งการและดำเนินการในกิจการต่างๆตามที่กฎหมายกำหนดได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องรับคำสั่งจากส่วนกลาง ส่วนกลางมีอำนาจเพียงกำกับดูแลให้การดำเนินการของท้องถิ่นดำเนินไปภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น

2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ในส่วนนี้จะได้ทำการศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นตามลำดับ ดังต่อไปนี้

2.1. ความหมายและลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การที่รัฐจะดำเนินการกิจการในการจัดทำบริการสาธารณะทั้งหลายให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ เพื่อความมั่นคงปลอดภัย ความผาสุกในชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน รัฐจำเป็นต้องมีการจัดองค์กรและกลไกของรัฐเพื่อดำเนินการกิจการดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วง ซึ่งตามหลักกฎหมายปกครองเรียกว่าการจัดระเบียบราชการบริหารอันเป็นการกำหนด

ขอบเขตอำนาจหน้าที่และจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐ โดยหลักในการจัดระเบียบราชการบริหารแผ่นดินที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่างๆ มีอยู่ 3 หลักการ ได้แก่ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) สำหรับประเทศไทยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี 2550 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม การปกครองท้องถิ่นถือเป็นการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจบนพื้นฐานของความเป็นรัฐเดี่ยวตามหลักความเป็นเอกภาพแห่งรัฐ โดยรัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2547:23) ได้ให้นิยามของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครองตนเองโดยใช้ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้มีพื้นฐานจากหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) ที่หมายถึงการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองให้องค์กรอื่นๆที่ไม่ใช่องค์กรส่วนกลางจำทำบริการสาธารณะบางอย่างภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ โดยการพิจารณาว่าหน่วยงานใดเป็นท้องถิ่นหรือไม่อาจทำได้โดยพิจารณาว่ากฎหมายใดบัญญัติให้หน่วยงานนั้นเป็นท้องถิ่นหรือไม่ หากมีกฎหมายบัญญัติไว้หน่วยงานนั้นก็เป็ท้องถิ่นซึ่งกฎหมายในที่นี้อาจเป็นรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นก็ได้

และชูศักดิ์ เทียงตรง (2523) ก็ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กฎหมายกำหนดไว้

นอกจากนี้ นักคิดนักวิชาการชาวต่างประเทศ เดเนียล วิท (Daniel Wit, 1967) ก็ได้ให้นิยามเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ได้มีการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือบางส่วน ตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรซึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

และวิลเลียม วี.ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway, 1959) ก็ได้ให้นิยามการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึงองค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเองและมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

นอกจากนี้ ประยูร กาญจนกุล (2523:183) ได้กล่าวถึงลักษณะของการปกครองท้องถิ่นว่าต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินการที่ได้รับมอบหมายได้เองโดยไม่ต้องรับคำสั่ง

หรืออยู่ใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินการได้ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตน

และ พรชัย รัศมีแพทย์ (2541:214) ได้กล่าวไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นไปตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนท้องถิ่น ซึ่งยึดถือความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นเป็นหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยให้ราษฎรในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการในลักษณะการเข้าทำหน้าที่ของคณะผู้บริหาร ผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น และพรชัย รัศมีแพทย์ (2541:23) ได้สรุปว่าลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น 2 ประการที่สำคัญ คือ ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองและการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

ซึ่งจากแนวความคิดและคำจำกัดความของการปกครองท้องถิ่นของนักคิดนักวิชาการทั้งหลายข้างต้น จึงสามารถสรุปถึงความหมายและลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นได้ คือ การปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจปกครองตามพื้นที่ โดยจัดตั้งองค์กรปกครองขึ้นมาเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นโดยดำเนินการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลส่วนกลาง ซึ่งการพิจารณาว่าหน่วยงานใดเป็นท้องถิ่นหรือไม่อาจทำได้โดยพิจารณาว่ามีกฎหมายใดบัญญัติให้หน่วยงานนั้นเป็นท้องถิ่นหรือไม่ หากมีกฎหมายบัญญัติไว้หน่วยงานนั้นก็จะเป็นท้องถิ่นซึ่งกฎหมายในที่นี้อาจเป็นรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นก็ได้ อย่างไรก็ตามยังอาจพิจารณาได้จากองค์ประกอบหรือลักษณะของหน่วยงานนั้นเองว่ามียุทธศาสตร์ประกอบเป็นท้องถิ่นหรือไม่ ซึ่งหน่วยงานที่เป็นท้องถิ่นจะมียุทธศาสตร์ประกอบ 2 ประการที่สำคัญได้แก่ การมีอิสระในการปกครองตนเองและการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

2.2 องค์ประกอบของความเป็นอิสระของการปกครองท้องถิ่น

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจทางปกครอง ความเป็นอิสระของท้องถิ่นจึงอยู่ในรูปของการมีอำนาจสั่งการและดำเนินการในกิจการต่างๆตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วยตนเองไม่ต้องรับคำสั่งจากส่วนกลาง โดยส่วนกลางมีอำนาจเพียงกำกับดูแลให้การดำเนินการของท้องถิ่นดำเนินไปภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น

พนม เอี่ยมประยูร (2537:479) กล่าวว่า ความเป็นอิสระ (Autonomy) ของท้องถิ่นเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายตามหลักการกระจายอำนาจบริหาร จึงไม่อาจตัดสินใจในการกระทำการใดๆได้เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความหมายเป็นอิสระภายใต้องค์ประกอบ 5 ประการซึ่งสัมพันธ์กัน ได้แก่ การมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีพื้นที่ มีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่และการมีอำนาจทางการคลัง

ซึ่งองค์ประกอบของความเป็นอิสระของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวอาจสามารถอธิบายได้ ดังนี้

2.2.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย

ประยูร กาญจนดุล (2523:127) ได้กล่าวว่า นิติบุคคล คือ กลุ่มบุคคล องค์การ หรือทรัพย์สินที่จัดสรรไว้เป็นกองทุนเพื่อดำเนินกิจการอันใดอันหนึ่ง ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นบุคคลอีกประเภทหนึ่งที่มีใช้บุคคลธรรมดาและให้มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งโดยสภาพจะพึงมีหรือพึงเป็นได้แต่เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น

คือ ความเป็นนิติบุคคลจะทำให้สิทธิและหน้าที่ของกลุ่มบุคคลแตกต่างจากสิทธิและหน้าที่ของบุคคลแต่ละคนที่มีารวมกัน หรือความเป็นนิติบุคคลทำให้ท้องถิ่นเป็นบุคคลอีกคนหนึ่ง แยกต่างหากจากกลุ่มบุคคลผู้เป็นสมาชิกของท้องถิ่นนั้น นอกจากนี้ในแง่ความสัมพันธ์กับส่วนกลาง การเป็นนิติบุคคลก็ส่งผลทำให้ท้องถิ่นมีสภาพบุคคลแยกต่างหากจากส่วนกลางด้วยเช่นกัน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยให้ท้องถิ่นเกิดความเป็นอิสระในการดำเนินการหรือบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ของตน ส่วนความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น การมีฐานะเป็นนิติบุคคลทำให้ท้องถิ่นสามารถกระทำการที่มีผลเป็นการกอนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างท้องถิ่นกับหน่วยงานหรือบุคคลอื่นได้โดยตรงไม่จำเป็นต้องกระทำผ่านบุคคลหรือนิติบุคคลอื่น ประกอบกับการที่ท้องถิ่นมีสภาพบุคคลแยกจากองค์กรของท้องถิ่นอื่นได้แก่สภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารท้องถิ่น ทำให้การกอนิติสัมพันธ์และผลของนิติสัมพันธ์ดำเนินต่อไปได้โดยไม่ขาดตอนแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับองค์กรของท้องถิ่น

โดย สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2539:26) ได้กล่าวว่า การมีสถานะเป็นนิติบุคคลมีความสำคัญกับท้องถิ่นมาก เพราะหากขาดสภาพความเป็นนิติบุคคลท้องถิ่นย่อมไม่อาจใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ได้ด้วยตนเองได้และจำต้องกระทำการโดยผ่านนิติบุคคลอื่น ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของส่วนกลาง ซึ่งก็เท่ากับว่าความเป็นอิสระที่กฎหมายมุ่งประสงค์จะให้เกิดกับท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นปกครองตนเองย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย

2.2.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่เกิดจากการกระจายอำนาจทางพื้นที่ (Decentralization Territorial) คือ เป็นกรณีที่รัฐแบ่งพื้นที่ออกเป็นพื้นที่ย่อยๆและมอบอำนาจหน้าที่หลายประการให้ท้องถิ่นเพื่อให้รับผิดชอบพื้นที่ย่อยๆนั้น โดยท้องถิ่นสามารถดำเนินการต่างๆตามอำนาจหน้าที่ของตนได้เฉพาะภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเท่านั้น เมื่อใดที่ท้องถิ่นดำเนินการนอกเขตพื้นที่ของตน โดยหลักแล้วการดำเนินการนั้นเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2539:26) ได้ชี้ว่าในบางกรณีเพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปอย่างต่อเนื่องและประสบผลสำเร็จ อาจจำเป็นต้องกระทำนอกเขตหรือล่วงล้ำเข้าไปในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นอื่นจึงมีการเปิดช่องเป็นข้อยกเว้นให้ท้องถิ่นทำงานนอกเขตพื้นที่ได้โดยกำหนดเงื่อนไขที่สำคัญไว้ 3 ประการ ดังนี้

(1) การดำเนินการนั้นจำเป็นและเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่ของตน

(2) ต้องได้รับอนุญาตจากท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องซึ่งปกติผู้มีอำนาจในการอนุญาตได้แก่ สภาท้องถิ่น

(3) ต้องได้รับอนุมัติจากผู้กำกับดูแล

ซึ่งเงื่อนไขทั้งสามประการ ท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามถ้วนหากต้องดำเนินการนอกพื้นที่และส่วนใหญ่เป็นท้องถิ่นที่อยู่ในระดับเดียวกัน หากต่างระดับกัน เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องการจะให้บริการสาธารณะในเขตพื้นที่ของเทศบาลหนึ่ง กรณีย่อมไม่เป็นการดำเนินการนอกเขต เนื่องจากเขตพื้นที่ของเทศบาลนั้นเป็นส่วนหนึ่งของเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงดำเนินการได้โดยไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขดังกล่าว

2.2.3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์กรของตนเองซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยเสรี

โดยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีสาระสำคัญอยู่ที่การให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง การที่จะมีอิสระได้นั้นจะต้องมีผู้แทนเป็นของตนเองและการได้มาซึ่งผู้แทนทั้งในกรณีของสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นนั้นจะต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้เลือกตั้งโดยตรง

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2522:31-32) ได้กล่าวว่า ท้องถิ่นเกิดจากการรวมตัวของประชาชนหลายคนและมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ก็จำต้องอาศัยบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นองค์กรของท้องถิ่นใช้อำนาจหน้าที่ในนามของท้องถิ่น องค์กรของท้องถิ่นจะประกอบไปด้วย 2 องค์กรได้แก่ สภาท้องถิ่นซึ่งทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและออกข้อบัญญัติหรือกฎหมายท้องถิ่นมาบังคับใช้ภายในท้องถิ่นนั้นๆ และฝ่ายบริหารท้องถิ่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบบริหารงานตามแนวนโยบายของสภาท้องถิ่น และมีภาระหน้าที่ที่จะต้องประสานกิจการต่างๆ ในการบริหารงานของท้องถิ่น วางแผนในการทำงาน ควบคุมหน่วยงานต่างๆ ของท้องถิ่นให้สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์เป้าหมายตามที่สภาท้องถิ่นได้วางไว้ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

บุญรงค์ นิลวงศ์ (2522 : 31-32) ก็ได้กล่าวในทำนองเดียวกันว่าองค์กรบริหารตนเองของท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลโดยเอกเทศ ตั้งขึ้นโดยกฎหมายแยกต่างหากจากส่วนกลาง มีขอบเขตพื้นที่แน่นอนและมีองค์กรของตนเองเข้ามาทำหน้าที่บริหารในนามของนิติบุคคลโดยองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย 2 องค์กร ได้แก่

(1) สภาท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและออกข้อบัญญัติหรือกฎหมายท้องถิ่นมาบังคับใช้ภายในท้องถิ่นนั้นๆ สมาชิกสภาท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน เพื่อสนองความต้องการและให้ท้องถิ่นสามารถอำนวยประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนได้โดยทั่วกัน ซึ่งหมายความว่า การกำหนดนโยบายในการบริหารงานท้องถิ่นนั้น สภาท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบต่อให้นโยบายของสภาสามารถบริหารงานสำเร็จตามวัตถุประสงค์มีประสิทธิภาพควบคู่กันไป

(2) ฝ่ายบริหารท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานตามแนวนโยบายของ สภาท้องถิ่นและมีภาระหน้าที่ที่จะต้องประสานกิจการต่างๆของท้องถิ่นให้สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายตามที่สภาท้องถิ่นได้วางไว้เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

2.2.4 องค์รปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองในกิจการท้องถิ่น

โกวิท พวงงาม (2547:35) กล่าวว่า องค์รปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เป็นของตนเองแยกต่างหากจากรัฐ และโดยหลักแล้วอำนาจหน้าที่นั้นเป็นอำนาจหน้าที่คนละประเภทกับรัฐด้วย และโกวิท พวงงาม (2547:40) กล่าวว่าอย่างไรก็ตามหากพิจารณาอำนาจหน้าที่ของรัฐและองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปจะพบว่าส่วนมากมีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน ความแตกต่างจะมีในส่วนที่เป็นรายละเอียดเท่านั้น คือ รัฐจะมีอำนาจหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ เช่น มีอำนาจเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ การทูต การเศรษฐกิจ ส่วนองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ที่มีผลกระทบเพียงประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้นหรือเป็นกิจการที่ไม่มีความซับซ้อนหรือใช้งบประมาณไม่มากนัก ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่าการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นมักมีการคำนึงถึงจำนวนของผู้ได้รับผลประโยชน์จากการบริหารและศักยภาพขององค์การที่จะจัดทำประกอบอยู่ด้วยเสมอ

2.2.5 องค์รปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการคลังของตนเอง

โกวิท พวงงาม (2547:40) กล่าวว่า การกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐมีความประสงค์จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง แต่การที่ท้องถิ่นจะสามารถบริหารงานให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีนั้นต้องมีระบบการคลังเป็นของตนเอง และพรชัย รัชมิแพทย์ (2541:214) ได้กล่าวเพิ่มเติมว่า การมีระบบการคลังเป็นของตนเอง คือ มีระบบในการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้นั้น ซึ่งการกำหนดรายได้รายจ่ายจะบัญญัติไว้ในกฎหมายท้องถิ่นจะกำหนดเองโดยไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ไม่ได้

และอาจุธ วิเชียรฉาย (2553:16) กล่าวว่า อำนาจทางการคลัง คือ อำนาจในการกำหนดรายได้และรายจ่าย การที่องค์รปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะให้สำเร็จลุล่วงไปได้นั้น จำเป็นต้องมีการคลังเป็นของตนเองทั้งด้านรายได้และด้านรายจ่าย หมายถึงการมีแหล่งรายได้ในท้องถิ่นที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดหาและจัดสรรเพื่อใช้จ่ายในกิจการต่างๆในอำนาจหน้าที่ ซึ่งการมีอิสระทางการเงินขององค์รปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักประกันที่สำคัญของการปกครองตนเองของท้องถิ่น ท้องถิ่นใดที่ไม่จำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากส่วนกลางมากเท่าใดท้องถิ่นนั้นย่อมมีอิสระในการปกครองตนเองมากเท่านั้น

2.3 การอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2533:30) ได้ชี้ว่า การกระจายอำนาจตามหลักปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจบริหาร (Administration) ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายปกครอง มิใช่อำนาจของฝ่ายบริหาร (Executive) อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติหรืออำนาจของฝ่ายตุลาการ และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจดังกล่าว การกระจายอำนาจโดยปราศจากการกำกับดูแลย่อมทำให้ความเป็นรัฐเดี่ยวไม่สามารถดำรงอยู่ได้

และ อาวุธ วิเชียรฉาย (2553:16) กล่าวว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “ภายใต้มาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น...” ประกอบกับมาตรา 1 ที่บัญญัติว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้” ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงเป็นที่มาสำคัญของการกำกับดูแลของรัฐเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังจะเห็นได้จากคำนิยามและความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้น ทั้งนี้รายละเอียดเกี่ยวกับการกำกับดูแลจะกล่าวในหัวข้อต่อไป

3. หลักการกำกับดูแลตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง

เพื่อทำความเข้าใจในหลักการกำกับดูแลทางปกครองซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการศึกษาเรื่องการกระจายอำนาจ (Decentralization) จะขอแยกการพิจารณาออกเป็น 4 ส่วนด้วยกัน คือ ส่วนแรกคือความหมายของการกำกับดูแล ส่วนที่สองคือสถานะของการกำกับดูแล ส่วนที่สามคือการแบ่งแยกระหว่างอำนาจกำกับดูแลกับอำนาจบังคับบัญชาและส่วนที่สี่คือวิธีการในการกำกับดูแล ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

3.1. ความหมายของการกำกับดูแล

การกำกับดูแลมีผู้ให้นิยามความหมายของคำว่ากำกับดูแลอยู่มากมาย ดังเช่น

โดย สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2540:47) ได้ยกตัวอย่างนักคิดนักวิชาการต่างประเทศที่ให้ความหมายของการกำกับดูแลไว้ ดังนี้

Francis-Paul BENOIT ผู้เชี่ยวชาญกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำมหาวิทยาลัย ปารีส II ได้ให้นิยามว่าตัวบทกฎหมายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมที่รัดกุม (Constant) และสำคัญ (important) ของอำนาจส่วนกลางเหนือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เรียกว่า การกำกับดูแลทางปกครอง (Tutelle Administrative)

Marcel WALINE อดีตศาสตราจารย์ที่มีชื่อเสียงมากในทางกฎหมายมหาชน ประจำมหาวิทยาลัยปารีส ซึ่งเป็นอดีตกรรมการตุลาการและอดีตตุลาการรัฐธรรมนูญ ให้คำนิยามว่า

การกำกับดูแล คือการควบคุมทั้งหมดที่มีต่อองค์กรกระจายอำนาจและในกรณีกเว้นยังรวมถึงการกำกับเหนือตัวบุคคลตามกฎหมายแพ่งด้วย

Roland MASPEITOL et Pierre LAROQUE อดีตผู้พิพากษาศาลปกครองประจำสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ให้คำนิยามว่า “การกำกับดูแล” ก็คือ อำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองที่สูงกว่าเหนือบุคคลและเหนือการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไป

หรือ อุดมศักดิ์ เพ็ชรวงศ์ (2554:25) ก็ได้ยกตัวอย่างนักคิดนักวิชาการต่างประเทศที่ให้ความหมายของการกำกับดูแลไว้เช่นกัน คือ

Ernst Forsthoff ซึ่งกล่าวว่า การกำกับดูแลก็คืออำนาจของรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติที่ตรวจสอบดูแลอย่างเป็นพิเศษมากกว่าการตรวจสอบองค์กรเอกชนธรรมดาเหนือองค์การกระจายอำนาจ

Jean Rivero กล่าวว่า การกำกับดูแลคือการควบคุมของรัฐเหนือองค์การกระจายอำนาจภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติ

นอกจากคำนิยามโดยนักวิชาการในต่างประเทศดังกล่าวแล้วยังมีนักวิชาการของไทยได้ให้ความหมายของการกำกับดูแลไว้ดังนี้

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2540:47) ได้กล่าวอ้างไว้ เช่น ทวี ตะเวทิกุล ให้ความหมายว่า “การควบคุมดูแลทางปกครอง” (La Tutelle administrative) เป็นวิธีการที่รัฐใช้ควบคุมองค์การท้องถิ่นโดยควบคุมการกระทำอย่างหนึ่งและโดยควบคุมบุคคลผู้ดำเนินงานหรือองค์การอีกอย่างหนึ่ง การควบคุมการกระทำแสดงออกโดยการยับยั้งหรือการทำให้การกระทำนั้นๆไม่มีผลในทางกฎหมาย เช่น การบอกกล่าวหรือการอนุมัติสิ่งท้องถิ่นที่ท้องถิ่นกระทำไป เป็นต้น ส่วนการควบคุมบุคคลผู้ดำเนินงานหรือองค์การนั้นแสดงออกโดยการแต่งตั้งโยกย้าย ถอดถอนตัวบุคคลผู้ดำเนินงานหรือยุบองค์การหรือถอนสภาพองค์การ เป็นต้น

และ สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2531:10) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า Tutelle ตามกฎหมายมหาชนฝรั่งเศสเป็นคำเดียวกับ “การควบคุมกำกับ” ที่กล่าวถึงโดยทั่วไปในทางกฎหมายแพ่งได้อธิบายถึงการที่ผู้อนุญาตจัดการทรัพย์สินของผู้ไร้ความสามารถ คำคำนี้ปรากฏในกฎหมายมหาชนมาเป็นเวลานานจนไม่สามารถชี้ชัดได้ว่ากฎหมายมหาชนได้นำคำของกฎหมายแพ่งคำนี้มาใช้ตั้งแต่เมื่อใด

โดย อิสระ นิติทัศน์ประภาส (2533) ได้กล่าวเพิ่มเติมอีกว่า แต่กระนั้นก็ตามในปัจจุบันก็ยังมีการใช้คำว่า “Tutelle” ในทางปกครองกันอย่างแพร่หลาย ดังนั้นถ้าจะแปลคำนี้ตามความหมายของถ้อยคำต้องแปลว่า “การใช้อำนาจปกครอง” ซึ่งไม่ตรงตามความหมายในทางปกครองเมื่อเป็นเช่นนี้จึงแปลคำว่า “Tutelle” ว่าควบคุมดูแลซึ่งเป็นการแปลเอาความ

อาวุธ วิเชียรฉาย (2553:17-19) ได้รวบรวมนิยามหรือความหมายของการกำกับดูแลที่นักวิชาการไทยหลายๆท่านได้ให้การอธิบายไว้ เช่น

ชาญชัย แสวงศักดิ์ ได้กล่าวถึง Tutelle ว่า “...แนวคิดและหลักกฎหมายในเรื่องของอำนาจกำกับดูแล (le pouvoir de tutelle) ของรัฐที่มีต่อองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจ จึงกลับกันกับแนวคิดและหลักกฎหมายในเรื่องของอำนาจบังคับบัญชา...”

ทวี ตะเวทิกุล อธิบายว่า “การควบคุมดูแลทางปกครอง” เป็นวิธีการที่รัฐใช้ควบคุมองค์กรท้องถิ่น โดยควบคุมการกระทำอย่างหนึ่งและโยควบคุมดูแลผู้ดำเนินงานหรือองค์กรอีกอย่างหนึ่ง การควบคุมการกระทำแสดงออกโดยการยับยั้งหรือกระทำให้การกระทำนั้นๆไม่มีผลทางกฎหมาย เช่น การบอกล้างหรือการอนุมัติ เป็นต้น ส่วนการควบคุมบุคคลผู้ดำเนินงานหรือองค์กรนั้นแสดงออกโดยแต่งตั้ง โยกย้าย ถอดถอน เป็นต้น

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ อธิบายว่า การกำกับดูแลเป็นกรณีที่ต้องกรปกครองส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคใช้อำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของท้องถิ่นและการกระทำขององค์กรมหาชน

หรือ สุรพล นิติไกรพจน์ (2532:82) ได้อธิบายว่า “Tutelle” มีทั้งการกำกับดูแลทางปกครอง (tutelle Administrative) และการกำกับดูแลเหนือรัฐวิสาหกิจ (tutelle economique) การกำกับดูแลทางปกครองเป็นกระบวนการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อแลกเปลี่ยนกับการ ให้ความเป็นอิสระในเชิงการเมืองแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆซึ่งมีความต้องการพิเศษของตนเองแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ และแลกเปลี่ยนกับการยอมให้มีความเป็นอิสระในการจัดองค์การแยกไปจากฝ่ายปกครองส่วนกลางแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นเหล่านี้

และ โภคิน พลกุล (2524:51-52) ได้อธิบายว่าการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมิใช่เป็นการควบคุมตามสายการบังคับบัญชา หากเป็นการควบคุมการกระทำขององค์กรหนึ่งโดยอีกองค์กรหนึ่งอันเป็นการควบคุมตัวบทกฎหมายที่ให้อำนาจและฝ่ายควบคุมไม่มีอำนาจจะเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำขององค์กรและอำนาจเหล่านี้เห็นสมควรเอง เช่น การควบคุมตามสายการบังคับบัญชาทั่วไป

นอกจากนี้ พนม เที่ยมประยูร (2537) ได้อธิบายเหตุผลที่ปัจจุบันนิยมใช้คำว่า “กำกับดูแล” แต่ไม่ใช่คำว่า “ควบคุม” เพื่อให้เห็นความแตกต่างระหว่างอำนาจควบคุมบังคับบัญชา กับอำนาจกำกับดูแล (Le pouvoir de tutelle) และเพื่อแสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระไม่อยู่ภายใต้การควบคุมจากส่วนกลาง เพียงแต่ส่วนกลางมีอำนาจกำกับดูแลเท่านั้น

3.2 องค์ประกอบของการกำกับดูแล

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2540:48) อธิบายว่าในทางกฎหมายสามารถแยกองค์ประกอบ การกำกับดูแลได้เป็น 5 ประการ ดังต่อไปนี้

3.2.1 การกำกับดูแลเป็นอำนาจควบคุมชนิดหนึ่ง

คือ คำว่า “อำนาจควบคุม” (Pouvoir de Controle) หรือ “การควบคุม” (Controle) มีความหมายได้ 2 นัย คือ นัยแรกความหมายอย่างแคบ การกำกับตามความหมายนี้

หมายถึงการตรวจสอบว่านิติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้นไม่รวมถึงการตรวจสอบในกรณีอื่นๆด้วย ตัวอย่างเช่น อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ไม่สามารถสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการทุกอย่างตามที่ตนต้องการได้ แต่เป็นอำนาจที่จำกัดเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับนิติกรรม(Actes juridiques)(ซึ่งหมายถึงสัญญาด้วย) ของผู้ใต้บังคับบัญชาเท่านั้น การกระทำอื่นๆของผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น การเคลื่อนไหวต่างๆไม่ถือว่าอยู่ใต้อำนาจควบคุมของผู้บังคับบัญชา ส่วนความหมายอย่างกว้าง หมายถึง การควบคุมการกระทำทุกอย่าง(Toute Manifestation de l'activite) ไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีผลในทางกฎหมายหรือไม่หรือ เป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำใดๆ(Action) นอกเหนือจากนิติกรรม(Acte Juridique) ตามความหมายนี้ การควบคุมจึงมิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย(Contrôle de légalité) ซึ่งหมายถึงการตรวจสอบว่าการกระทำใดๆของฝ่ายปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่ยังรวมถึงการควบคุมความเหมาะสมในการตัดสินใจ(Contrôle d'opportunité) ด้วย

โดย อุดมศักดิ์ เพ็ชรวงศ์ (2554:28) กล่าวว่า การกำกับดูแลเป็นการควบคุมชนิดหนึ่งที่อยู่ตรงกลางระหว่างการควบคุมในความหมายอย่างกว้างและการควบคุมในความหมายอย่างแคบ การกำกับดูแลอาจจะเป็นการควบคุมเพียงตัวบุคคล แต่ไม่ควบคุมองค์กรหรือกำกับดูแลแต่เพียงความชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่กำกับดูแลความเหมาะสมในการตัดสินใจหรืออาจระบุให้มีการกำกับดูแลทั้ง 2 อย่างควบคู่กันไปด้วยก็ได้เช่นกัน กล่าวโดยสรุป คือ การกำกับดูแลและการควบคุมถือว่ามีจุดร่วมกันทั้งในเนื้อหาและเป้าหมายนั้นคือเป็นการกระทำขององค์กรปกครองส่วนหนึ่งที่มุ่งตรวจสอบการกระทำของอีกองค์กรหนึ่ง ส่วนวิธีการกำกับดูแลนั้นย่อมผันแปรไปมากน้อยตามความเหมาะสมภายใต้เงื่อนไขที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ซึ่งอาจจะสอดคล้องกับการควบคุมก็ได้

3.2.2 การกำกับดูแลเป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติ

อุดมศักดิ์ เพ็ชรวงศ์ (2554 : 28) กล่าวว่า ขอบเขตของการกำกับดูแลก็คือจะต้องไม่แทรกแซงองค์กรการกระจายอำนาจขององค์กรนั้นขาดอิสระไป การมีขอบเขตจำกัดเช่นนี้ทำให้อำนาจกำกับดูแล (Pouvoir de Tutelle) ต่างกับอำนาจบังคับบัญชา (Pouvoir Hierarchique)

ทั้งนี้ การที่อำนาจกำกับดูแล (Pouvoir de Tutelle) ต่างกับอำนาจบังคับบัญชา (Pouvoir Hierarchique) นั้น เนื่องจาก

(1) อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจภายในนิติบุคคล แต่อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างนิติบุคคล คือ รัฐและองค์กรกระจายอำนาจ

(2) อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ใช้ในการรวมอำนาจ แต่อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจที่ใช้ในการกระจายอำนาจ

(3) อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ไม่มีขอบเขตจำกัด แม้กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้ก็สามารถมีได้ แต่อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจที่ต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น

(4) อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ทำให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจกำหนดแนวทางปฏิบัติงาน เปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือกระทำการใดๆของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ แต่ตรงกันข้ามผู้กำกับดูแลไม่มีอำนาจกำหนดแนวทางปฏิบัติงานหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงใดๆขององค์กรกระจายอำนาจปฏิบัติได้ ผู้กำกับดูแลมีอำนาจสูงสุดเพียงการออกคำสั่งแทนเท่านั้น

ซึ่ง เพ็ญศรี เพ็ญสาตแสง (2534:34) กล่าวว่าหลักการนี้มาจากเหตุผลที่ว่าตามหลักการกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจจัดทำบริการสาธารณะด้วยตนเอง แต่ก็ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลางอยู่ ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อำนาจกำกับดูแลของส่วนกลางที่มีอยู่เหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอยู่ในเรื่องใดและเพียงใดจึงต้องบัญญัติไว้ให้ชัดเจนในกฎหมาย

ทั้งนี้หลักการในข้อนี้สำคัญมาก เพราะเป็นการแสดงถึงคามมีอยู่หรือไม่มีอยู่ของอำนาจกำกับดูแล โดย โภคิน พลกุล (2528:20) กล่าวว่า อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข กล่าวคือ อำนาจกำกับดูแลจะใช้ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น อำนาจกำกับดูแลของส่วนกลางที่มีอยู่เหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีมากหรือน้อยเพียงใดนั้นจึงขึ้นอยู่กับกฎหมายที่จะเป็นตัวกำหนดเงื่อนไขของความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2.3 เป็นการกำกับดูแลโดยฝ่ายปกครองที่มีฐานะสูงกว่า

อุดมศักดิ์ เพ็ชรวงศ์ (2554:29) กล่าวว่า การกำกับดูแลไม่ใช่การควบคุม โดยองค์กรนิติบัญญัติหรือองค์กรตุลาการ ซึ่งคำว่าผู้ปกครองที่มีฐานะสูงกว่า จึงหมายถึงรัฐเท่านั้น ซึ่งกระทำการผ่านเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เป็นต้น

3.2.4 เป็นการกำกับดูแลเหนือองค์กรขององค์กรกระจายอำนาจ

อุดมศักดิ์ เพ็ชรวงศ์ (2554:29) กล่าวว่า การกำกับดูแลนั้น อำนาจที่สำคัญได้แก่ อำนาจของส่วนกลางในบางกรณีที่จะสั่งพักราชการหรือถอดถอนนายกเทศมนตรีหรือยุบสภาท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนการกำกับดูแลเหนือการกระทำที่สำคัญก็คือการสั่งยกเลิกการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (annulations) การให้ความเห็นชอบ (approbation) และการทำคำสั่งแทน (Substitution)

3.2.5 การกำกับดูแลมีขึ้นเพื่อประโยชน์ทั่วไปของรัฐ

อุดมศักดิ์ เพ็ชรวงศ์ (2554:29) กล่าวว่า ผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐอาจจำกัดลงไปได้ว่าการกำกับดูแลมีขึ้นเพื่อปกป้องประโยชน์ของประชาชนทั่วไปจากองค์กรกระจายอำนาจและรัฐ จากการกระทำของผู้บริหารองค์กรดังกล่าว ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอิสระมากเกินไปก็จะมีผลกระทบต่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐ โดยเฉพาะในกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายซึ่งนับว่าเป็นอันตรายต่อรัฐอย่างมาก ดังนั้นรัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามากำกับดูแล

3.3 สถานะของการกำกับดูแล

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2540:52-58) กล่าวว่า ศาสตราจารย์ Francis – Paul BENOIT ได้ให้คำนิยามคำสั่งทางปกครองฝ่ายเดียวไว้ว่า “คำสั่งทางปกครองฝ่ายเดียว ก็คือนิติกรรมที่เกิดจากเจตนาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองและถูกควบคุมโดยศาลปกครอง”

ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

3.3.1 การกำกับดูแลเป็นคำสั่งทางปกครองฝ่ายเดียว

คำสั่งทางปกครองฝ่ายเดียว คือ นิติกรรมที่เกิดจากเจตนาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองและถูกควบคุมโดยศาลปกครอง ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) เป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวที่เรียกว่าคำสั่ง ซึ่งแยกลักษณะได้ดังนี้

(1.1) การกำกับดูแลเป็นนิติกรรมอย่างหนึ่ง คือ การกำกับดูแลเป็นการกระทำด้วยใจสมัคร มุ่งตรงต่อการผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่าคำสั่งทางปกครองก็คือการกระทำอย่างหนึ่งของฝ่ายปกครองที่สมัครใจก่อให้เกิดผลทางกฎหมายปกครองขึ้นอย่างใดอย่างหนึ่ง

(1.2) การกำกับดูแลไม่ใช่นิติกรรมฝ่ายเดียวที่จะกำหนดให้องค์กรกระจายอำนาจกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่รัฐต้องการได้ เพราะถือว่าเป็นอำนาจโดยตรงขององค์กรกระจายอำนาจ องค์กรกำกับดูแลมีหน้าที่เพียงกำกับดูแลโดยการให้ความเห็นชอบหรือการสั่งยกเลิกการกระทำใดๆซึ่งอาจส่งผลทางอ้อมให้องค์กรกระจายอำนาจกระทำการหรือไม่กระทำการ

(2) การกำกับดูแลเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่ง

ซึ่งหลักเกณฑ์ข้อนี้ทำให้การกำกับดูแลต่างจากนิติกรรมทางแพ่ง คือ

(2.1) ข้อแตกต่างสำคัญระหว่างคำสั่งทางปกครองและนิติกรรมทางแพ่ง คือคำสั่งทางปกครองเป็นนิติกรรมของฝ่ายปกครอง การกำกับดูแลจึงเป็นการควบคุมของฝ่ายปกครองไม่ใช่การควบคุมของเอกชน

(2.2) การกำกับดูแลซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองยังต่างกับนิติกรรมทางแพ่งตรงที่ในกรณีที่ทัวไปแล้วคำสั่งทางปกครองเป็นนิติกรรมที่ไม่สามารถสั่งให้งดผลของการกระทำไว้ก่อนได้เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน แต่นิติกรรมทางแพ่ง ศาลมีอำนาจสั่งให้งดผลของการกระทำไว้ก่อนได้

3.3.2 การกำกับดูแลเป็นคำสั่งไม่ใช่กฎ

(1) ความแตกต่างระหว่างคำสั่งทางปกครองกับกฎ โดยกฎเป็นนิติกรรมที่สร้างกฎเกณฑ์ ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายที่ถาวร แต่คำสั่งทางปกครองซึ่งมีผลเฉพาะเรื่องราว ไม่ได้วางกฎเกณฑ์ขึ้นและจะหมดไปภายหลังจากมีนิติกรรมแล้ว และเมื่อมีคำสั่งปฏิเสธแทนไปแล้วคำสั่งนี้ก็หมดไป

(2) เหตุผลที่การกำกับดูแลเป็นคำสั่งทางปกครอง เพราะคำสั่งทางปกครองก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างผู้มีอำนาจกำกับดูแล และผู้ถูกกำกับดูแลในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น การออกเทศบัญญัติเพื่อวางระเบียบเกี่ยวกับการจราจรถือเป็นกฎเพราะไม่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงกับบุคคลใด แต่การให้ความเห็นชอบเทศบัญญัติฉบับนี้ของผู้ว่าราชการจังหวัดถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง เพราะเป็นนิติกรรมที่เกี่ยวกับเทศบาลนี้และเทศบัญญัติฉบับนี้เท่านั้น

3.3.3 การแบ่งแยกระหว่างอำนาจในการควบคุมหรืออำนาจกำกับดูแล (Pouvoir du controle ou de tutelle) กับอำนาจบังคับบัญชา (pouvoir hierarchique)

อำนาจบังคับบัญชา (pouvoir hierarchique) คือ อำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้กับผู้ใต้บังคับบัญชาจึงเป็นอำนาจที่ไม่มีเงื่อนไข แต่จะต้องไม่บังคับหรือก่อให้เกิดความไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้น โดยผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่ามีสิทธิที่จะสั่งผู้ใต้บังคับบัญชาให้กระทำการในสิ่งที่เห็นควร และมีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไข ยกเลิกคำวินิจฉัยของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ

แต่อำนาจกำกับดูแล (Pouvoir du controle ou de tutelle) อำนาจนี้ไม่ได้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา แต่เกิดขึ้นเป็นไปในลักษณะผู้ควบคุมและผู้ถูกควบคุม ดังนั้นอำนาจกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข และอำนาจนี้จะมีได้แต่ในกรณีและในรูปแบบที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้เท่านั้น

นอกจากนี้ สุรพล นิติไกรพจน์ (2532:82) กล่าวว่า การควบคุมบังคับบัญชา ยังมีความแตกต่างกับการควบคุมกำกับดูแล กล่าวคือ การควบคุมบังคับบัญชาและการกำกับดูแลทางปกครองนั้นต่างก็มิได้มีความเป็นมาในลักษณะเดียวกันกับการกำกับดูแลในด้านอื่นๆ อำนาจควบคุมบังคับบัญชาประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ เป็นอำนาจที่จะสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามเป็นอำนาจที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา และผู้บังคับบัญชาสามารถใช้อำนาจนี้กระทำการแทนผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งจะเห็นได้ว่าลักษณะอำนาจดังนี้ไม่มีความสอดคล้องกับหลักแห่งการเป็นอิสระซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองท้องถิ่นแม้ว่าในบางครั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามนโยบายในเชิงบริหารซึ่งกำหนดโดยองค์กรควบคุมซึ่งก็ได้แตกต่างไปจากคำสั่งของผู้บังคับบัญชาอยู่เป็นอย่างมาก

3.4 วิธีการกำกับดูแล

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2547:59) กล่าวว่า วิธีการกำกับดูแลสามารถแยกพิจารณาได้ 2 กรณีด้วยกัน คือ

3.4.1 การกำกับดูแลโดยตรง ซึ่งได้แก่

(1) การกำกับดูแลตัวบุคคล

ซึ่งวิธีการที่สำคัญคือการที่ส่วนกลางมีอำนาจแต่งตั้งตัวบุคคลหรือองค์กรหรือถอดถอนบุคคลขององค์กรที่ถูกควบคุมได้เป็นต้น และการใช้อำนาจลงโทษทางวินัยเหนือบุคคลของผู้มีอำนาจกำกับดูแลถือว่าเป็นวิธีการกำกับดูแลอีกชนิดหนึ่ง

(2) การกำกับดูแลองค์กร แบ่งออกได้ คือ

(2.1) การยุบสภาท้องถิ่น

โดย วลัยกร รัตนกุล (2543:28-46) กล่าวโดยสรุปได้ว่า การกำกับดูแลองค์กรนั้นวิธีการที่สำคัญ คือ การที่ส่วนกลางมีอำนาจในการ ยุบสภาท้องถิ่นเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นใหม่ได้ ซึ่งในบางกรณีกฎหมายอาจไม่กำหนดเงื่อนไขในการยุบสภาท้องถิ่นไว้เลย แต่บางกรณีกฎหมายก็กำหนดเงื่อนไขเอาไว้อย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ตามการยุบสภาท้องถิ่นจะสามารถทำได้ 2 กรณีเท่านั้น คือกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างสภากับผู้บริหารท้องถิ่นและกรณีที่มีการดำเนินงานของท้องถิ่นเป็นไปในทางที่ไม่ถูกต้อง

(2.2) การถอดถอนออกจากตำแหน่ง

อุดมศักดิ์ เพ็ชรวงศ์ (2554:36) กล่าวว่า ผู้ใดมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งย่อมมีอำนาจถอดถอนบุคคลนั้นออกจากตำแหน่ง แต่สำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่นจากหลักการกระจายอำนาจบุคคลหรือองค์กรบริหารมาจากการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามการถอดถอนจากตำแหน่งนั้นองค์กรกำกับดูแลเข้ามาควบคุมด้วย แต่การจะสั่งให้ออกจากตำแหน่งได้จะต้องเป็นไปตามเหตุผลที่กฎหมายกำหนด จะอาศัยเหตุอื่นเพื่อปลดออกตามอำเภอใจของผู้กำกับดูแลไม่ได้

(2.3) การส่งเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนกลางเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทน

พรชัย รัชมีแพทย์ (2531:58-59) กล่าวว่า วิธีนี้ทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจองค์กรกำกับดูแลโดยทั่วไป อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการเข้าไปทำหน้าที่แทนท้องถิ่นถ้าปรากฏว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นประสบความล้มเหลวในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่

(3) การกำกับดูแลเหนือการกระทำ

การกำกับดูแลขององค์กรกำกับดูแลจะไม่เข้าไปแทรกแซงการใช้ดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหลักสำคัญที่สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระสามารถใช้ดุลพินิจตัดสินใจเพื่อกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ องค์กรกำกับดูแลมีเพียงอำนาจสอดส่องดูแลให้กระทำการตามขอบอำนาจของตนเท่านั้น การกำกับดูแลเหนือการกระทำจึงจำแนกออกได้ดังนี้

(3.1) การให้ความเห็นชอบ และการอนุญาตหรืออนุมัติ

อุดมศักดิ์ เพ็ชรวงศ์ (2554:36) กล่าวว่า หลักการให้ความเห็นชอบและการอนุมัติหรืออนุญาตเป็นมาตรการกำกับดูแลที่มีลักษณะทางกฎหมายเหมือนกัน คือ มีลักษณะที่เรียกว่า “เงื่อนไขที่ทำให้นิติกรรมของท้องถิ่นมีผลหรือไม่มีผลใช้บังคับ” คือ นิติกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับอนุมัติหรืออนุญาตหรือจะต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรกำกับดูแลเสียก่อนแล้วแต่กรณี นิติกรรมจึงจะมีผลใช้บังคับได้ นอกจากนี้ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ (2535:194)

ได้กล่าวเพิ่มเติมว่ากฎหมายอาจกำหนดว่า ถ้าไม่มีการแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาที่กำหนดถือว่าเป็นการให้ความยินยอมโดยปริยาย หรือในบางกรณีกฎหมายอาจกำหนดให้เพียงแจ้งให้ทราบก่อนก็ได้

(3.2) การสั่งเพิกถอนหรือสั่งระงับยับยั้งและการสั่งยกเลิก

อุดมศักดิ์ เพ็ชรวงศ์ (2554:38) กล่าวว่า การสั่งเพิกถอนหรือการสั่งระงับยับยั้งเป็นนิติกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายและองค์กรกำกับดูแลสามารถเพิกถอนนิติกรรมดังกล่าวได้ นอกจากนี้ยังมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ทำนิติกรรมนั้นด้วยในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนผู้กำกับดูแลจะใช้อำนาจยับยั้งคำสั่งหรือคำวินิจฉัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ก่อนได้

(3.3) การดำเนินการแทน

อุดมศักดิ์ เพ็ชรวงศ์ (2554:38) กล่าวว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และผู้กำกับดูแลได้เตือนแล้วแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตาม องค์กรผู้มิอำนาจกำกับดูแลสามารถดำเนินการในเรื่องดังกล่าวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

3.4.2 การกำกับดูแลโดยอ้อม แยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแล

โกคิน พลกุล (2538:134) กล่าวว่า เงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับจากราชการส่วนกลางแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ เงินอุดหนุนทั่วไปกับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

ซึ่งเงินอุดหนุนทั่วไปนั้น บัณฑิต รัตนสัมพันธ์ (2538:14) กล่าวว่า เป็นเงินอุดหนุนที่ให้ท้องถิ่นไปปฏิบัติภารกิจหน้าที่โดยไม่มีเงื่อนไขเมื่อได้รับมาแล้วจะนำไปใช้ ด้านใดๆก็ได้ โดยไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลาง และนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2545:43) ได้กล่าวเพิ่มเติมว่า เงินอุดหนุนทั่วไปส่วนใหญ่เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลตั้งจ่ายจากงบประมาณแผ่นดินเพื่อช่วยพยุงฐานะรายได้ของท้องถิ่นให้พอเพียงต่อการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน แต่ก็มีเงินอุดหนุนทั่วไปบางประเภทอาจเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปแบบมีเงื่อนไขบางประการซึ่งก็อาจมีการควบคุมดูแลโดยส่วนกลางระดับหนึ่งได้เช่นกัน

ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้น นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2545:43) ได้กล่าวเป็นเงินที่ระบุกิจการโดยตรงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำไปใช้ได้ โดยจะถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดทุกขั้นตอนจากส่วนกลางตามระเบียบที่รัฐบาลกำหนด ไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการใช้จ่ายเงินอุดหนุนประเภทนี้มากนัก แต่อย่างไรก็ตาม สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2540:57) กล่าวว่า แม้ในทางทฤษฎีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระที่จะขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือไม่ก็ได้ ซึ่งก็หมายความว่า ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมจากส่วนกลาง แต่ถ้าขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้ ก็ต้องอยู่

ภายใต้การควบคุม ซึ่งในทางปฏิบัติพบว่าไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ไม่ขอรับเงินอุดหนุน เฉพาะกิจนี้ เงินอุดหนุนจึงเป็นมาตรการในการกำกับดูแลทางอ้อมประเภทหนึ่งซึ่งจำกัดเสรีภาพในด้าน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

(2) การใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการในการกำกับดูแล

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2534:46-79) กล่าวไว้โดยสรุปได้ว่า สัญญา มาตรฐานคือสัญญาที่บุคคล(นิติบุคคล)ทางกฎหมายมหาชนหรือทางกฎหมายแพ่งบุคคลหนึ่งกระทำขึ้น โดยแบบของสัญญานั้นถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่สาม ซึ่งเท่ากับว่าบุคคลที่ทำสัญญานั้นๆถูกจำกัด อำนาจและการริเริ่มสร้างสรรค์ในการกำหนดรายละเอียดในสัญญาด้วยตนเอง เช่น การจัดทำสัญญา ต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยพัสดุของหน่วยการบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดว่าจะต้องทำตามแบบที่อยู่ในส่วนที่แนบท้ายระเบียบนี้ การเปลี่ยนแปลง แบบของสัญญานั้นจะทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากอัยการจังหวัดหรือสำนักงานอัยการสูงสุด เท่านั้น

ทั้งนี้ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นการกำกับดูแลจึงมีเงื่อนไขดังต่อไปนี้ คือ

1.) การกำกับดูแลต้องเป็นการกำกับดูแล “เท่าที่จำเป็น” เท่านั้น โดยขอบเขตที่ ผู้มีอำนาจจะพึงกระทำต่อผู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลคือ “การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย หรือความถูกต้องของการกระทำหรือความถูกต้องของคุณสมบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนั้น การกำกับดูแลในที่นี้จึงหมายถึงความถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความมุ่งหมายหรือ วัตถุประสงค์ที่กำหนดให้ท้องถิ่นกระทำการ

2.) การกำกับดูแลมีขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือ ประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวมเพื่อไม่ให้ผู้ใดผู้หนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้กระทำการใดๆใน นามขององค์กรท้องถิ่นนั้นๆเพื่อหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ได้ปฏิบัติ หน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย ไม่ได้สนใจดูแลทุกข์สุขของประชาชน จึงต้องมีการกำกับดูแลเพื่อให้ เป็นผลดีขึ้น

ดังนั้นลักษณะของการกำกับดูแลในลักษณะนี้ คือ ผู้มีอำนาจหน้าที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลไว้อย่างชัดเจน โดยวัตถุประสงค์ หลักอยู่ที่การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ใช้อำนาจกำกับดูแล ไม่มีอำนาจในการเข้าไปควบคุมความเหมาะสมในการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่ การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว

4. ทฤษฎีและหลักการว่าด้วยการบริหารงานคลัง การควบคุมและการตรวจสอบการคลังท้องถิ่น ในการบริหารงานการคลัง

การกระจายอำนาจทางปกครองให้แก่ส่วนท้องถิ่นเป็นความจำเป็นอันจะขาดเสียมิได้ ที่จะต้องกระจายอำนาจทางการคลังควบคู่ไปด้วย ดังนั้นความเป็นอิสระทางด้านการคลังของท้องถิ่น จึงถือเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ดีการกระจายอำนาจทางการคลังก็ย่อมอยู่ ภายใต้หลักการของความชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน โดยพิจารณาได้ ดังนี้

4.1 แนวคิดในการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่น

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2522:1) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะ ประชาธิปไตยนั้น นอกจากจะมีคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารตลอดจนฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากการ เลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ และมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่สามารถทำสัญญากับองค์กรต่างๆ ตลอดจนมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย และการบริหารงานในท้องถิ่นแล้ว องค์ประกอบ สำคัญอีกอย่างหนึ่งซึ่งขาดไม่ได้เลยก็คือ “ความเป็นอิสระทางการคลัง” ได้แก่ การจัดงบประมาณ การจัดเก็บภาษี และการแสวงหารายได้อื่นๆ สภาพที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพึ่งเงินจำนวนมาก ในแต่ละปีจากรัฐบาลส่วนกลาง และเป็นการได้รับเงินอุดหนุนอย่างมีเงื่อนไข จึงอาจกล่าวได้ว่าองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นขาดอิสระทางการคลัง และเมื่อขาดอิสรภาพดังกล่าว ประกอบกับงบประมาณ มีจำนวนจำกัดก็ย่อมเป็นปัญหาใหญ่ และมีผลสำคัญต่อสถานภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นๆ ดังนั้น เพื่อให้การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ใน ท้องถิ่นและยกระดับคุณภาพของชุมชนได้ ความเป็นอิสระทางการคลังหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ระบบการคลังของประเทศมีลักษณะกระจายอำนาจ เป็นปัจจัยที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการ ปกครองท้องถิ่น โดยการกระจายอำนาจการปกครองที่จะถือว่าเป็นการกระจายอำนาจที่แท้จริง หรือไม่ต้องพิจารณาถึงการกระจายอำนาจทางการคลังควบคู่ไปด้วย ทั้งนี้โดยมีเหตุผลที่สำคัญ อยู่ 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรกคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นมาเพื่อให้มีความสามารถในการ จัดการสาธารณะตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นของตนได้ดีในระดับหนึ่ง ซึ่งการที่องค์กร ปกครองท้องถิ่นจะปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้ดีเพียงใดหรือไม่นั้น นอกจากองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นนั้นจะมีอำนาจในการบริหารแล้วก็ต้องมีเงินทุนที่เพียงพอที่จะจัดสรรบริการสาธารณะ ต่างๆในท้องถิ่นของตนด้วย ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการศึกษาถึงการกระจายอำนาจการปกครอง ท้องถิ่นจำเป็นต้องพิจารณาถึงการกระจายอำนาจทางการคลังควบคู่ไปด้วย

ส่วนประการที่สอง อำนาจทางการคลังที่ส่วนท้องถิ่นมีเป็นของตนเองนั้น ทำให้ส่วน ท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจเลือกผลิตบริการสาธารณะต่างๆเพื่อท้องถิ่นของตนเองอย่างไร ถ้าหาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีรายได้เป็นของตนเองหรือรายได้ที่ไม่เพียงพอในการจัดทำบริการ สาธารณะแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องรับเงินอุดหนุนจากรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การที่

ต้องพึ่งพาเงินช่วยเหลือจากรัฐก็มักจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐบาลกำหนดให้ทำขาดอิสระในการตัดสินใจของตนเอง ในที่สุดก็จะนำไปสู่ความล้มเหลวต่อการพัฒนาการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักกระจายอำนาจการปกครอง

ฐิติณัฐ วิวัฒน์ชาญกิจ (2548:36) ได้กล่าวถึงหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) ว่าเป็นกระบวนการที่รัฐบาลกลางมอบหมายอำนาจหน้าที่ (Authority) และความรับผิดชอบ (Responsibility) ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น การมอบหมายดังกล่าวรวมถึงอำนาจในการกำหนดรายรับ รายจ่าย การกู้ยืมและนโยบายการคลังอื่นๆ

และโดยสกนธ์ วรรณวิวัฒนา (ม.ป.ป.:6) ได้อธิบายถึงลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจทางการคลังว่า ต้องประกอบด้วยลักษณะ ดังนี้

(1) เป็นการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจทางการคลังแก่ท้องถิ่นอย่างอิสระตามกรอบที่กำหนด

(2) เป็นการสร้างความรับผิดชอบทางการคลังให้แก่ท้องถิ่น

(3) มีการมอบอำนาจการหารายได้ให้แก่ท้องถิ่น

(4) ท้องถิ่นสามารถกำหนดการใช้จ่ายทั้งขนาดและประเภทได้ด้วยตัวเอง

(5) ท้องถิ่นสามารถกำหนดและจัดทำงบประมาณได้ด้วยตัวเอง

ธนวุฒิ ตั้งหังขึ้น (2545:8) กล่าวว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถจัดการบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีพอหรือไม่ เพียงใดขึ้นอยู่กับ การกระจายอำนาจทางการคลังเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่ง การกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่นมีความหมายว่า ภายในกรอบของกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล รัฐบาลจะเป็นผู้มอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแสวงหารายได้ การพิจารณาจัดสรรการใช้จ่ายเงินหรือทรัพยากรในการผลิตเพื่อจัดทำบริการสาธารณะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างอิสระในระดับหนึ่ง

และ ดวงมณี เลาวกุล (2555:16-19) ได้ชี้ให้เห็นถึงแนวทางการกระจายอำนาจทางการคลังที่ดีจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญหลายประการ ดังนี้

(1) การมีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมเพื่อเอื้อให้เกิดการกระจายอำนาจ โดยเริ่มจากกรอบทางกฎหมายไม่ว่าจะเป็นในระดับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายในระดับรองลงมานั้นคือกรอบทางกฎหมายต้องมีการให้สิทธิหน้าที่ความรับผิดชอบและความเป็นอิสระในระดับหนึ่งแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) การกำหนดภารกิจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความชัดเจนและเหมาะสม เพื่อให้ทราบว่าแต่ละฝ่ายมีภารกิจหน้าที่อะไรบ้าง รวมทั้งสามารถกำหนดได้ว่ารายจ่ายที่เหมาะสมของท้องถิ่นในแต่ละปีงบประมาณควรจะเป็นเท่าไร ตามหลักการที่เรียกว่า “การเงินต้องตามภารกิจหน้าที่ (Finance Follows Functions)”

(3) การสร้างศักยภาพด้านการเงินการคลังโดยการกำหนดแหล่งรายรับที่เหมาะสมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ เพราะการมีศักยภาพทางการเงินการคลังที่เข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จในการกระจายอำนาจทางการคลัง

(4) มีระบบการถ่ายโอนทางการคลังระหว่างรัฐบาลในระดับต่างๆ ที่เพียงพอและครอบคลุมต่อการปฏิบัติการหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) การเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าถึงแหล่งเงินทุนอย่างเพียงพอโดยการกู้ยืมหรือการออกพันธบัตร เนื่องจากการปฏิบัติการหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากอาศัยงบประมาณรายรับประจำปีเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอในการดำเนินงานในบางลักษณะที่ต้องอาศัยการลงทุนค่อนข้างสูงและต้องใช้เวลาานกว่าจะมีงบประมาณที่เพียงพอทำให้ไม่สามารถให้บริการประชาชนได้ตามอำนาจหน้าที่ที่ควรจะเป็น ดังนั้น การเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนอื่นๆ ที่นอกเหนือจากงบประมาณประจำปีจะเป็นการพัฒนาความสามารถทางการเงินและพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในพื้นที่ได้ดีขึ้น

จากแนวคิดและทฤษฎีที่ได้กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจทางการคลังที่เหมาะสมจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยสนับสนุนให้นโยบายการกระจายอำนาจสัมฤทธิ์ผลอย่างเป็นรูปธรรม โดยการกระจายอำนาจทางการคลังที่ดีต้องคำนึงถึงรายได้ รายจ่าย ดุลการคลัง ทรัพย์สินและหนี้สิน โดยนอกจากจะต้องสนับสนุนและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการการคลังของตนแล้วยังต้องมีการพัฒนาควบคู่ไปกับการสร้างความรับผิดชอบทางการคลังให้แก่ท้องถิ่นอีกด้วย

4.2 ความหมายของการคลังท้องถิ่น

ธนวุฒิ ตั้งหังขึ้น (2545:8) กล่าวว่า ท้องถิ่นหมายถึงองค์กรที่เกิดขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองที่รัฐบาลได้มอบอำนาจจะให้ท้องถิ่นมีอิสระในระดับหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะภายใต้กำกับการดูแลของรัฐบาลกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย มีสภาพเป็นนิติบุคคล มีลักษณะเป็นองค์กรปกครองตนเอง ผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลักเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ จึงจำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการคลังและการบริหารการคลังของท้องถิ่นเอง

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการคลังของส่วนท้องถิ่น คือ กระบวนการจัดเก็บรายได้และบริหารรายได้เพื่อจัดการบริการสาธารณะภายใต้การดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น 4 หมวดใหญ่ๆ การจ่ายเงิน การหารายได้ การก่องหนี้สาธารณะและนโยบายการคลังนั่นเอง

4.3 การบริหารการคลังท้องถิ่นกับความหมายของการควบคุมและตรวจสอบ

ธนวุฒิ ตั้งหังขึ้น (2545:10) กล่าวว่า การกระจายอำนาจทางด้านการคลังทำให้ท้องถิ่นสามารถมีรายได้ของตนเองที่จะจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถนำรายได้มาใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพเป็นไปโดยประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีการบริหารงานคลังของท้องถิ่น

และธวัช ฉายะบุตร (2539:214) อธิบายว่า ในการบริหารงานการคลังของท้องถิ่นจะเป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการหารายได้การใช้จ่ายรายได้เพื่อจัดทำบริการสาธารณะและกระบวนการตรวจสอบ ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆที่สำคัญดังนี้

(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

การจัดทำแผนพัฒนาถือว่าเป็นกรอบหรือทิศทางในการบริหารว่าจะดำเนินอย่างไร ในระยะเวลาใด ในการจัดทำแผนพัฒนาจะมีทั้งระยะสั้น คือ แผนพัฒนาประจำปีและแผนพัฒนาระยะยาว 5 ปี เมื่อจัดทำแผนพัฒนาเสร็จแล้วจะนำสิ่งที่ได้ไปสู่กระบวนการต่อไป คือ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

(2) การจัดทำงบประมาณประจำปี

การจัดทำงบประมาณประจำปีเพื่อให้การบริหารงานคลังของท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจึงต้องมีการวางแผนในการที่จะแสวงหารายได้และวางแผนการใช้จ่ายในแต่ละปี โดยจะต้องทำการประมาณการรายรับที่คาดว่าจะได้รับประมาณการรายจ่ายที่จะต้องดำเนินการภายในวงเงินรายรับที่กำหนดไว้ ทั้งนี้โครงการที่กำหนดงบประมาณรายจ่ายจะต้องเป็นโครงการที่ปรากฏอยู่ในแผนที่พัฒนาประจำปีซึ่งเป็นการสอดคล้องประสานระหว่างแผนกับการจัดทำงบประมาณ การดำเนินการคลังกล่าวเรียกว่าการจัดทำงบประมาณปีนั้นเอง

(3) การจัดซื้อจัดจ้างหรือการพัสดุและการเบิกจ่ายเงิน

คือ เมื่อมีการนำรายได้มาจัดทำบริการสาธารณะตามโครงการต่างๆที่กำหนดในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ควรจะต้องมีการจัดซื้อจัดจ้าง การพัสดุและการเบิกจ่ายเพื่อการนั้นๆ

(4) การบันทึกระบบบัญชี

การบันทึกระบบบัญชีเป็นการชี้ให้เห็นสถานะของการเงินการคลังท้องถิ่นว่ามีความถูกต้องแท้จริงหรืออย่างไร จึงต้องมีการประมาณงานการรับจ่ายเงิน ว่ามีรายรับเท่าใดเพียงพอที่จะเบิกจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายอื่นหรือไม่

(5) การควบคุมและตรวจสอบการคลัง

การควบคุมและตรวจสอบการคลัง ถือเป็นกระบวนการที่สำคัญของการบริหารงานคลัง การควบคุมและตรวจสอบการคลัง เป็นการดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์หลักคือเป็นการ

ป้องปรามเพื่อให้เกิดกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับของทางราชการ หรือ เกิดกรณีทุจริตและนำไปสู่กระบวนการการปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไป

ธนวุฒิ ตั้งหังขึ้น (2545:11) กล่าวต่อไปว่า ในการบริหารงานการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดนผ่านทางโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง เพื่อให้จัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพประสิทธิผล ประหยัด การดำเนินงานต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องอยู่ภายใต้หลักการควบคุมและตรวจสอบ

โดยตามพจนานุกรมฉบับบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 ได้ให้ความหมายของการควบคุม และตรวจสอบไว้ดังนี้

“การควบคุม” หมายถึง งานที่เกี่ยวกับการกำกับดูแล

“การตรวจสอบ” หมายถึงงานที่เกี่ยวกับการพิจารณาไล่เลียงข้อเท็จจริงเพื่อให้เกิดความเรียบร้อย

และ ชาญชัย แสงศักดิ์ (2542:290) ได้กล่าวว่า การควบคุมและตรวจสอบในทางปกครองนั้น หมายถึง

“การควบคุม” คือ การตรวจสอบฝ่ายปกครองและการเยียวยาโดยฝ่ายปกครอง

“การตรวจสอบ” หมายถึงการสอบสวน การสอดส่อง การดูแลให้ถูกต้องก่อนการกระทำ ในแง่การตรวจสอบจึงทราบถึงการควบคุมก่อนการกระทำซึ่งมีลักษณะเป็นการป้องกันมิให้เกิดละเมิดกฎหมายขึ้น

“การเยียวยา” หมายถึง การแก้ไขซึ่งความผิดพลาดที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครองโดยฝ่ายปกครอง

ซึ่งจากความหมายดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่า การตรวจสอบการคลังคือกระบวนการหนึ่งของการควบคุมทางการคลังนั่นเอง มีความหมายถึงกระบวนการสอบสวน การสอดส่อง การพิจารณาให้ถูกต้องก่อนกระทำเพื่อให้เกิดความเรียบร้อยเพื่อป้องกันมิให้มีการละเมิดกฎหมายขึ้นอีกทั้งยังต้องการมีการเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้น อันเนื่องมาจากการละเมิดกฎหมายแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับในการบริหารงานการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.4 ความจำเป็นและประโยชน์ในการควบคุมและตรวจสอบการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แก่สาธารณะและโดยเฉพาะอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นมาจากรัฐธรรมนูญอันเป็นเจตจำนงร่วมกันแห่งปวงชนชาวไทย ดังนั้นในการบริหารงานคลังจะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล ประหยัดและจะต้องอยู่ภายใต้แบบควบคุมและตรวจสอบที่ดี

ธนวุฒิ ตั้งหังขึ้น (2545:14-15) ได้กล่าวถึงความจำเป็นและประโยชน์ในการตรวจสอบการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่าการตรวจสอบงานการคลังขององค์กรปกครอง

ท้องถิ่นเป็นกิจกรรมที่มีความจำเป็นและสำคัญยิ่งประการหนึ่งในกระบวนการบริหารงานคลัง ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการบริหารงานคลังมีความถูกต้องน่าเชื่อถือ การตรวจสอบงานการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินครอบคลุมถึงกิจกรรมหลายประการด้วยกัน เช่น การตรวจสอบบัญชี การบัญชีทรัพย์สิน พัสดุ ครุภัณฑ์ เป็นต้น และมีหน่วยงานกลางทั่วไปในการควบคุมการตรวจสอบ

นอกจากนั้น พนม ทินกร ณ อยุธยา (2532:75-98) ได้กล่าวโดยสรุปว่า ลักษณะการตรวจสอบยังมีทั้งการตรวจสอบจากภายในและภายนอก ยังอาจรวมถึงการตรวจสอบผลการดำเนินงานในขอบเขตที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่นอีกด้วย การตรวจสอบงานการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่นนอกจากเป็นกิจกรรมหนึ่งในกระบวนการบริหารงานการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่นแล้วยังเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในกระบวนการการเมืองแบบประชาธิปไตยและหลักการกระจายอำนาจการปกครอง ทั้งนี้เนื่องจากการบริหารงานคลังจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณชนและจะอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของสาธารณชน ดังนั้นผู้ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบทางการคลังมักจะถือเป็นหน่วยงานอิสระหรือเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติในระบบการปกครองประชาธิปไตยหรือประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง

กระทรวงมหาดไทย (2539:214) ได้ชี้ให้เห็นว่าประโยชน์ของการควบคุมและตรวจสอบการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นจะอยู่ภายใต้หลักการว่าการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพปราศจากการทุจริตหรือประพฤติดมิชอบของบุคลากรที่ทำหน้าที่ต่างๆ ในองค์กรปกครองท้องถิ่น การตรวจสอบงานการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่นและจำแนกประโยชน์เป็นหัวข้อต่างๆได้ดังนี้

- (1) เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยถูกต้อง
- (2) ลดข้อผิดพลาดต่างๆที่อาจเกิดขึ้นได้
- (3) ลดปัญหาในการปฏิบัติงาน เพิ่มพูนความรู้ ประสบการณ์แก่ผู้ปฏิบัติ
- (4) เป็นการรักษาทรัพย์สินและผลประโยชน์ขององค์กรปกครองท้องถิ่น
- (5) เป็นการป้องกันและปราบปรามมิให้มีการปฏิบัติผิดระเบียบหรือมีการทุจริตเกิดขึ้น

(6) ข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่น

และเพื่อให้ระบบควบคุมการตรวจสอบการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบงานการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่นจึงแบ่งการตรวจสอบได้เป็น 2 กรณี คือ

กรณีที่ 1 การตรวจสอบปกติ โดยเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานคลังโดยทั่วไปทุกขั้นตอนเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้ทราบว่าหน่วยรับตรวจได้ปฏิบัติโดยถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ

ข้อบังคับหรือถ้ามีการตรวจสอบพบการทุจริตหรือข้อบกพร่องต่างๆก็จะตั้งข้อสังเกตให้ดำเนินการแก้ไขหรือเรียกหลักฐานเพิ่มเติมหรือเรียกเงินคืน ปลายถ้ามีข้อสันนิษฐานได้ว่าการทุจริตทางการคลังเกิดขึ้น ก็จะดำเนินการตรวจสอบทางการคลังโดยละเอียดอีกครั้งหนึ่ง

กรณีที่ 2 การตรวจสอบกรณีพิเศษ จะเป็นการตรวจสอบเมื่อมีการร้องเรียนหรือมีพฤติกรรมที่ต้องสงสัยว่ามีการทุจริตหรือมีการปฏิบัติที่ไม่ชอบเกิดขึ้น

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าจากแนวคิดในการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญซึ่งขาดไม่ได้ก็คือ “ความเป็นอิสระทางการคลัง” ทั้งในการจัดทำงบประมาณ การจัดเก็บภาษี และการแสวงหารายได้อื่นๆ โดยการกระจายอำนาจการปกครองจะถือว่าเป็นการกระจายอำนาจที่แท้จริงหรือไม่ จะต้องพิจารณาถึงการกระจายอำนาจทางการคลังควบคู่ไปด้วย และที่สำคัญความเป็นอิสระทางด้านการคลังนั้นในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 284 ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในด้านการเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ และในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 283 วรรคหนึ่ง ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและย่อมมีความเป็นอิสระในด้านการเงินและการคลัง ซึ่งถือเป็นหลักการเดียวกันกับฉบับปี พ.ศ.2540 แม้ว่าในรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้การดำเนินการยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมหรือกำกับดูแลของส่วนกลาง แต่ก็ได้กำหนดให้การควบคุมหรือกำกับดูแลของส่วนกลางต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้และต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม โดยจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้

จะสังเกตได้ว่าในรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนั้นไม่ได้มีการแบ่งแยกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้มีความเป็นอิสระทางการคลังมากหรือน้อยเพียงใด เนื่องจากหลักการกระจายอำนาจทางการคลังเป็นหลักการใหญ่และมีการบังคับใช้เป็นการทั่วไปเหมือนกัน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นโดยหลักความเป็นอิสระทางด้านการคลังแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษทั้งกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาแล้วแต่ต้องอยู่ภายใต้หลักความเป็นอิสระทางการคลังเหมือนกัน แม้ว่าเดิมนั้นจะมีการให้ความเป็นอิสระทางด้านการคลังแก่กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยามากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่นในฐานะเมืองหลวงและเมืองเศรษฐกิจของประเทศทั้งนี้จะได้จากกฎหมายจัดตั้ง แต่โดยสภาพของสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบัน การกระจายและการขยายตัวของความเจริญ ประกอบกับการมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่นับแต่มีรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็นต้นมา ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆมีความเปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะเรื่องของ

อำนาจและหน้าที่ที่มีความใกล้เคียงกันมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นการปกครองในรูปแบบใด ดังนั้นจึงทำให้ความหมายในคำว่า “การกระจายอำนาจ” และ “ความเป็นอิสระทางการเมือง” นั้น มีความใกล้เคียงและไม่ได้มีความแตกต่างกันมากนัก และสมควรเป็นใช้ได้โดยทั่วไปในฐานะหนึ่งในหลักการอันเป็นหัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. หลักการกระจายอำนาจและการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายของประเทศไทย

การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยกำหนดให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ โดยให้ความเป็นอิสระพอสมควรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ โดยมีราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้กำกับดูแลเพื่อให้การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามกฎหมาย

5.1 หลักการกระจายอำนาจและการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2547:268) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยเกิดขึ้นก่อนมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และวิจนาถ วังตาล(2536:37-50) ได้กล่าวอธิบายเพิ่มเติมว่า แนวคิดริเริ่มให้ประชาชนปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นมีขึ้นครั้งแรกในสมัยรัชการที่ 5 ต่อมาภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองในปี พ.ศ.2475 ประเทศไทยได้เริ่มใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกในวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ.2475 จนถึงฉบับปี 2550 รวม 18 ฉบับ (และหากนับรวมฉบับชั่วคราวปี 2557 ก็รวมเป็น 19 ฉบับ) โดย สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2547:269) ได้กล่าวว่าในจำนวนดังกล่าวมีทั้งที่มีบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นและบางฉบับก็ไม่มี โดยฉบับที่ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ ฉบับที่ 1 พ.ศ.2475 ฉบับที่ 2 พ.ศ.2475 ฉบับที่ 3 พ.ศ.2489 ฉบับที่ 4 พ.ศ.2490 ฉบับที่ 6 พ.ศ.2495 ฉบับที่ 7 พ.ศ.2502 ฉบับที่ 9 พ.ศ.2515 ฉบับที่ 11 พ.ศ.2519 ฉบับที่ 12 พ.ศ.2520 และฉบับที่ 14 พ.ศ.2534 ส่วนฉบับที่มีบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นได้แก่ ฉบับที่ 5 พ.ศ.2492 ฉบับที่ 8 พ.ศ.2511 ฉบับที่ 10 พ.ศ.2517 ฉบับที่ 13 พ.ศ.2521 ฉบับที่ 15 พ.ศ.2534 ฉบับที่ 16 พ.ศ.2540 และฉบับที่ 17 พ.ศ.2550 โดยแต่ละฉบับอาจแยกบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวดต่างๆ เช่น หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หมวดแนวนโยบายแห่งรัฐหรืออาจบัญญัติไว้ในหมวดเอกเทศที่ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ

แม้ต่อมาคณะรักษาความสงบแห่งชาติจะได้ประกาศเข้าควบคุมอำนาจการปกครองประเทศตั้งแต่วันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ.2557 เป็นต้นมา และได้มีประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 11/2557 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งมีผลทำให้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 สิ้นสุดลง ยกเว้นหมวด 2 เกี่ยวกับ

พระมหากษัตริย์ที่ยังคงบังคับใช้อยู่ นั่น และต่อมาเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ.2557 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2557 ซึ่งไม่มีส่วนที่บัญญัติเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ โดยกำลังอยู่ในช่วงดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเพื่อประกาศใช้ต่อไป ซึ่งโดยหลักการและเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจสู่การปกครองท้องถิ่นนั้น คณะผู้วิจัยเชื่อว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ที่จะประกาศใช้นั้นหลักการปกครองท้องถิ่นไม่น่าจะมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

แต่อย่างไรก็ดีพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกฉบับไม่ใช่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงไม่มีผลยกเลิกไปด้วยและยังคงบังคับใช้ได้เหมือนเดิมส่วนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 นั้นได้รับการยกเว้นให้มีผลบังคับใช้ต่อไปได้ ดังนั้นหลักการกำกับดูแลและการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแม้จะถูกลบเลิกไปตามรัฐธรรมนูญที่ดี แต่หลักการดังกล่าวถือเป็นหลักทั่วไปที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็นต้นมา ดังจะเห็นได้จากการที่มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ไปเนื่องจากการรัฐประหารในปี พ.ศ.2549 แต่ภายหลังเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 หลักการเกี่ยวกับการกำกับดูแลและการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและยังคงหลักการไว้เหมือนเดิม

5.1.1 หลักการกระจายอำนาจและการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 นับว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุดนับแต่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมาก่อนหน้านั้น ตั้งแต่ปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมา จึงถือได้ว่าเป็นช่วงสำคัญของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นของไทย เป็นจุดเริ่มที่บังคับให้รัฐต้องดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการกำหนดกฎหมาย ซึ่งกลายเป็นบทบัญญัติสำคัญในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 โดยในจำนวน 336 มาตรา รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นถึง 10 มาตรา คือ หมวดที่ 5 มาตรา 78 ซึ่งอยู่ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และหมวดที่ 9 มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 ซึ่งอยู่ในหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังจะเห็นได้ คือ

หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น ซึ่งการกำหนดดังกล่าวถือได้ว่าเป็นกติกาสำคัญที่เปิดโอกาสให้รัฐทำการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น รวม 9 มาตราซึ่งสาระและหลักการที่สำคัญ คือ

ประการแรก ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมาตรา 282 กำหนดให้รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยไม่กระทบต่อมาตรา 1 ที่ระบุให้ประเทศไทยเป็น ราชาอาณาจักรหนึ่งเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้ ส่วนในมาตรา 283 วรรค 2 กำหนดให้การกำกับดูแลองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นเพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้และมาตรา 284 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ

ประการที่สอง ความต่อเนื่องของการกระจายอำนาจ ซึ่งในมาตรา 284 วรรค 3 ได้ กำหนดไว้ว่า เพื่อให้มีการพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมาย กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นมามากหนึ่งตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทน ของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่ กฎหมายบัญญัติโดยมีจำนวนเท่ากัน

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2557:12-1) กล่าวว่า การกระจายอำนาจ ในเรื่องดังกล่าวนี้ ส่งผลให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจซึ่งผลักดันให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระทางการคลังเพิ่มขึ้น ดังจะเห็นได้จากแผนปฏิบัติการกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2

ประการที่สาม การปรับเปลี่ยนที่มาของคณะผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเดิมผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 มาตรา 285 กำหนดให้คณะ ผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงหรือมาจากความ เห็นชอบของสภาท้องถิ่นซึ่งประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งเข้ามา

ประการที่สี่ อภิชาติ สถิตนิรามัย (2555:16) กล่าวว่า การบริหารบุคคลซึ่งเดิมระบบ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไม่เอื้อต่อการไหลเวียนของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น

ด้วยกันเอง เพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวมาตรา 288 กำหนดให้การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีจำนวนเท่ากัน

ประการที่ห้า อำนาจหน้าที่ มาตรา 289 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในของท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐส่วน มาตรา 290 ระบุว่าเพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ คือ

(1) การจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในนอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

ประการที่หก การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยก่อนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 นอกจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นแล้ว ประชาชนแทบไม่มีช่องทางในการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นเลย แต่หลังจากมีรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น มาตรา 286 กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนได้ ทั้งนี้จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนมาตรา 287 กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

ซึ่งโดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 บังคับให้รัฐส่วนกลางต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระมากขึ้น รวมทั้งลดการกำกับของรัฐส่วนกลางต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากในระยะปีต่อมาได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น เพื่ออนุวัติตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก

กฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ.2552) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ.2552) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ.2552) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2552) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ.2550) พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542 และอีกส่วนหนึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2549) และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เป็นต้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวต่างก็มีส่วนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและปฏิรูประบบราชการอย่างขนานใหญ่โดยการเปลี่ยนแปลงและการปฏิรูปนี้จะทำให้ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคมีขนาดเล็กลงในขณะที่ราชการส่วนท้องถิ่นจะขยายใหญ่ขึ้น ซึ่งถือได้ว่าการปฏิรูปในครั้งนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของการปกครองท้องถิ่นของไทยนับตั้งแต่การออกพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลในปี พ.ศ.2476

5.1.2 หลักการกระจายอำนาจและการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2550

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2553:239-240) กล่าวว่า แม้คณะรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ.2549 จะประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ปี พ.ศ.2550 ในวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ.2550 แทน แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ก็ยังคงมีหลักการและเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจสู่การปกครองท้องถิ่นของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 ไว้เช่นเดิม พร้อมทั้งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยได้บัญญัติถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวดที่ 14 ตั้งแต่มาตรา 281 ถึงมาตรา 290 โดยหลักการที่สำคัญ มีดังนี้

ประการที่หนึ่ง สร้างแนวนโยบายต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งเสริมบทบาทในการจัดการศึกษาของถิ่น ซึ่งเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 78(2) ที่ระบุว่ารัฐต้องจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศและสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัดเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ ส่วนมาตรา 80(4) กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนาและเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ประการที่สอง เพิ่มความเป็นอิสระให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเห็นได้จาก มาตรา 281 ซึ่งกำหนดให้รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่ง การปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไข ปัญหาในพื้นที่ โดยท้องถิ่นใดที่มีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้นั้นย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตามในการให้อิสระดังกล่าวจะต้องไม่กระทบกับ รูปแบบการปกครองของประเทศที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1 แห่งรัฐธรรมนูญ คือ ความเป็นอิสระของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไม่ใช่เป็นในลักษณะของการแบ่งแยกประเทศใหม่ แต่เป็นเพียงการ กระจายอำนาจการปกครองจากรัฐบาลหรือหน่วยงานส่วนกลางสู่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

โดย นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2553:239-240) กล่าวว่า ในมาตรา 282 ที่ได้กำหนดให้ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องเป็นไปเพื่อการ ค้ำครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึง สารสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่ กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ และในการกำกับดูแลนั้นให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เองโดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างใน ระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ โดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก

ประการที่สาม สร้างความชัดเจนในการจัดสรรและจัดเก็บรายได้ โดยบังคับให้ กฎหมายกระจายอำนาจต้องกำหนดการจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วน ภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองโดยคำนึงถึง การกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามลำดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ พร้อมกันนั้นก็กำหนดให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและ รายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่าย ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการ คลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความยั่งยืนทางการคลังของรัฐตามมาตรา 283 วรรค 4 และ ให้ทบวงกฎหมายรายได้ท้องถิ่นทุกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี ตามมาตรา 283 วรรค 5

ประการที่สี่ ยกระดับการบริหารงานบุคคล มาตรา 288 กำหนดให้การบริหารงาน บุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกันและอาจได้รับการพัฒนาร่วมกัน หรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ นอกจากนี้การบริหารงาน

บุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังกำหนดให้เมืองคักรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล

ประการที่ห้า สร้างความโปร่งใสให้แก่การดำเนินงานของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น โดยกำหนดให้นำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์มาบังคับใช้กับสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 284 วรรค 10

ประการที่หก การปกครองและการกำกับดูแลท้องถิ่น โดย วลัยกร รัตนกุล (2543:123) ได้กล่าวเพิ่มเติมว่า โดยทั่วไปในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมิใช่ว่ารัฐสามารถเข้ามากำกับดูแลได้ตามอำเภอใจเพราะจะเป็นการทำลายหลักแห่งความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะและขัดต่อหลักการกระจายอำนาจซึ่งถือเป็นหลักสำคัญ ดังนั้นในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงได้บัญญัติหลักของการกำกับดูแลเอาไว้ซึ่งสามารถแยกเงื่อนไขในการกำกับดูแลได้เป็น 4 ประการ ดังนี้

(1) การกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายกำหนด โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครอง การกำกับดูแลจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ชัดเจน ที่เนื่องจากเพราะหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องขออนุมัติจากส่วนกลางทุกครั้งในการดำเนินการต่างๆจะทำให้ไม่มีความเป็นอิสระและกลายเป็นการใช้อำนาจบังคับบัญชาไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลและก็ยังขัดกับหลักการกระจายอำนาจ ดังนั้นผู้กำกับดูแลจึงสามารถใช้อำนาจได้เฉพาะเรื่องการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายหรือความถูกต้องตามกฎหมายของการกระทำนั้นๆหรือการตรวจสอบเรื่องคุณสมบัติตามกฎหมาย หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานด้วยตนเอง โดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2534 ได้ให้ความหมายของคำว่า “จำเป็น” กรณีผู้กำกับดูแลต้องใช้อำนาจกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้นให้ครอบคลุมถึง “ต้องไม่ทำลายสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่เป็นการระงับการปฏิบัติหน้าที่ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กำหนดให้แก่ท้องถิ่นเป็นการถาวร”

(2) วิญญู อังคนารักษ์ (2515:84) ได้กล่าวว่า การกำกับดูแลต้องทำไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือของประเทศส่วนรวม โดยบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นการกำหนดให้ผู้ทำหน้าที่บริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการใดๆเพื่อให้เกิดความเสียหายหรือเกิดผลกระทบต่อประโยชน์ของประชาชนหรือท้องถิ่นไม่ได้ ดังนั้นการกำกับดูแลจึงมีขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือเพื่อประโยชน์ของประเทศส่วนรวมซึ่งโดยปกติการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐบาลกลางมีอำนาจที่จะควบคุมเท่าที่จะเป็นเพื่อประโยชน์แก่ท้องถิ่นเท่านั้น ดังนั้นลักษณะการควบคุมที่เหมาะสมและเป็นไปตามหลักการดังกล่าวจะต้องมีลักษณะดังนี้

(2.1) เพื่อป้องกันความผิดพลาด

(2.2) เพื่อที่จะดูว่าท้องถิ่นได้ให้บริการที่จำเป็นแก่ประชาชนในท้องถิ่น

(2.3) เพื่อที่จะดูว่าบริการที่จัดทำนั้นถึงขนาดมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้

(2.4) เพื่อส่งเสริมให้การบริการมีมาตรฐานสูงขึ้น

และวลัยกร รัตนกุล (2543:124) ได้กล่าวเพิ่มเติมว่า นอกจากนั้น คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2534 ได้ให้ความหมายของคำว่า “เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น” ว่าให้ครอบคลุมถึงการที่ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องได้รับบริการสาธารณะที่มีมาตรฐานใกล้เคียงกันด้วย

(3) การกำกับดูแลจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้ โดยในการกำกับดูแลต้องเป็นไปตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น คือ การมีอิสระในการตัดสินใจ วินิจฉัยปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นๆด้วยตนเองและการมีอิสระของท้องถิ่น คือ การที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการที่ได้รับมอบหมายเองได้โดยไม่ต้องได้รับคำสั่งหรืออยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลาง โดยวินิจฉัยสั่งการและดำเนินงานด้วยบุคลากรและงบประมาณของตนเอง ทั้งนี้หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับความเห็นของนักวิชาการและการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกาสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

(3.1) ท้องถิ่นใดที่มีลักษณะจะปกครองตนเองได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ท้องถิ่นนั้น มีสิทธิได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3.2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

(3.3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่น

(3.4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการที่จะวินิจฉัยปัญหาต่างๆของท้องถิ่น

(3.5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระทางการเงินและภาษีอากร
ทั้งนี้ในการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปกครองตนเองนั้น ต้องถือความมุ่งหมายของราษฎรในท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นเป็นหลักสำคัญในการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่นเองที่จะเป็นฝ่ายวินิจฉัย สั่งการหรือตัดสินใจเพื่อกระทำกิจการใดๆตามอำนาจหน้าที่นั้น

(4) การกำกับดูแลจะกระทำนอกเหนือที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ โดยในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของราชการบริหารส่วนกลางนั้น ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งการรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้มีการกำกับดูแลองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของราษฎรในท้องถิ่นและประเทศ ตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของราษฎรในท้องถิ่นและภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ดังนั้นการใช้อำนาจกำกับดูแลต้องชอบด้วยกฎหมายและถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คือต้องปฏิบัติตามเนื้อหาที่ปรากฏตามลายลักษณ์อักษรของบทบัญญัติแห่งกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ออกโดยอำนาจของกฎหมาย จะใช้อำนาจกำกับดูแลเกินขอบเขตนั้นไม่ได้ มิฉะนั้นจะเป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดอันจะทำให้กลายเป็นการใช้อำนาจบังคับบัญชา

5.1.3 การกำกับดูแลและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการคลังและงบประมาณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับจากส่วนกลางมาดำเนินการนั้นย่อมต้องอาศัยงบประมาณไปดำเนินการทั้งสิ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคลังเป็นของตนเอง คือ ต้องมีงบประมาณหรือรายได้เป็นของตนเองและต้องใช้อำนาจในการใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างอิสระพอสมควร โดยมีต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐส่วนกลางจนขาดความคล่องตัวในการใช้จ่ายงบประมาณอันเป็นอุปสรรคต่อการจัดทำบริการสาธารณะได้ ดังนั้นจะเห็นได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งของฉบับปี พ.ศ.2540 และฉบับปี พ.ศ.2550 ต่างก็มุ่งเน้นให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการคลังและงบประมาณ และกำหนดให้รัฐต้องเร่งกระจายอำนาจด้านการคลังและงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยอาจแยกได้ดังนี้

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ.2540

มาตรา 284 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

มาตรา 284 วรรค 3 เพื่อให้มีการพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง จึงกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

ซึ่งการกำหนดความเป็นอิสระและการกระจายอำนาจในเรื่องดังกล่าวนี้ส่งผลให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจซึ่งผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระทางการคลังเพิ่มขึ้น ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติที่ปรากฏในกฎหมายที่ออกมาหลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ.2540 ทั้งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองหรือพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 พร้อมทั้งแผนปฏิบัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมหรือกำกับดูแลของส่วนกลางซึ่งจะบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทแต่ที่สำคัญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ.2540 มาตรา 283 วรรค 2 ก็ได้กำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นเพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของ ประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้

(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ.2550

มาตรา 283 วรรคหนึ่ง กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับฉบับปี พ.ศ.2540

วรรคสอง กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง

วรรคสาม กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่ และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผลโดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิโดยมีจำนวนเท่ากันเป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

วรรคสี่ กำหนดให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ

วรรคห้า กำหนดให้ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการตามวรรคสามจะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจ

หน้าที่ และการจัดสรรรายได้ที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ.2550 จะเห็นถึงการมุ่งสร้างความชัดเจนในการจัดสรรและการจัดเก็บรายได้ โดยบังคับให้กฎหมายกระจายอำนาจต้องกำหนดการจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามลำดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ พร้อมกันนั้นก็ได้อำนาจให้มีความหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความยั่งยืนทางการคลังของรัฐและให้ทบทุนกฎหมายรายได้ท้องถิ่นทุกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี ซึ่งเป็นสิ่งที่เพิ่มมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ.2540

แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมหรือกำกับดูแลของส่วนกลางซึ่งจะบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทเช่นเดิม แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2550 มาตรา 282 ก็ได้กำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นและให้มีหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมและจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ และยังกำหนดให้มีการกำหนดมาตรฐานกลาง เพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เองโดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบโดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก

(3) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ.2558

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี 2558 ที่กำลังมีการพิจารณานั้น มีการบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด 7 การกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น โดยมีทั้งหมด 6 มาตรา คือ ตั้งแต่มาตรา 211 ถึงมาตรา 216 โดยมาตราที่สำคัญ ได้แก่

มาตรา 211 ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์การบริหารท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งต้องกระจายอำนาจ

หน้าที่และความรับผิดชอบ และต้องส่งเสริมให้องค์กรบริหารท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

มาตรา 212 วรรคสาม กำหนดให้องค์กรบริหารท้องถิ่นต้องบริหารงานให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคลและการคลัง โดยต้องคำนึงถึงดุลยภาพระหว่างความเป็นอิสระและการมีมาตรฐาน รวมทั้งความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัด ภาคและประเทศโดยรวม

มาตรา 213 กำหนดให้ต้องให้มีการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้น มีหน่วยงานรับผิดชอบการกระจายอำนาจที่เป็นเอกภาพและสามารถดำเนินงานให้การกระจายอำนาจเป็นผลสำเร็จ มีการจัดสรรภาษีและรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรบริหารท้องถิ่นที่เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารท้องถิ่นแต่ละประเภท และมีระบบตรวจสอบและประเมินผลการกระจายอำนาจ

มาตรา 214 กำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรบริหารท้องถิ่นต้องกระทำตามกฎหมาย เท่าที่จำเป็น และต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนจากการใช้อำนาจขององค์กรบริหารท้องถิ่น และเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรบริหารท้องถิ่น และจะกระทบกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรบริหารท้องถิ่นมิได้ โดยการกำกับดูแล รัฐอาจดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) กำหนดมาตรฐานกลางให้องค์กรบริหารท้องถิ่นปฏิบัติและติดตามตรวจสอบให้เป็นไปตามมาตรฐานนั้น

(2) ทำสัญญาแผนระหว่างรัฐ ราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรบริหารท้องถิ่น

(3) ส่งเรื่องให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยว่ากฎ คำสั่ง มติหรือการกระทำใดของผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นไปโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

(4) การอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว หลักการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการปกครองท้องถิ่นและหลักการกำกับดูแลไม่ได้เปลี่ยนไปจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 และฉบับปี พ.ศ.2550

ดังที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยได้กำหนดให้เป็นไปตาม “หลักการกระจายอำนาจ” ซึ่งให้ความสำคัญอิสระพอสมควรเพื่อจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ โดยมีรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็นจุดเริ่มที่บังคับให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระมากขึ้น รวมทั้งลดการกำกับของรัฐส่วนกลางลงและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น ดังจะเห็นได้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 ที่กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขปโภคสาธารณูปการตลอดทั้ง

โครงสร้างพื้นฐาน สารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ และต่อเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ซึ่งยังคงมีหลักการและเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจสู่การปกครองท้องถิ่นของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 ไว้เช่นเดิม พร้อมทั้งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากมาตรา 80 (4) ที่กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เป็นต้น ซึ่งจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับได้มุ่งเน้นเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท โดยไม่ได้มีการกำหนดอันเป็นการแบ่งแยกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใดให้มีการกระจายอำนาจไปมากน้อยเพียงใด และจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2549) ที่กำหนดให้รัฐต้องเร่งกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทอย่างเต็มที่ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษคือกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาต่างก็อยู่ภายใต้หลักการกระจายอำนาจเดียวกัน

5.2 การตรวจสอบและการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542

ในปี พ.ศ.2496 (ค.ศ.1953) ได้มีการก่อตั้งองค์การตรวจเงินแผ่นดินระหว่างประเทศ (International Organization of Supreme Audit Institutions : INTOSAI) ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิดเห็นและประสบการณ์ระหว่างประเทศสมาชิก เพื่อส่งเสริมให้เกิดพัฒนาการด้านการตรวจเงินแผ่นดินที่ทันสมัย นอกจากนี้้องค์การตรวจเงินแผ่นดินระหว่างประเทศ (INTOSAI) ยังมีหน้าที่พิเศษในการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับตรวจเงินแผ่นดินให้กับ คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (ECOSOC) ด้วย ทั้งนี้ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทยก็ได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การตรวจเงินแผ่นดินระหว่างประเทศ (INTOSAI) โดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ.2499 (ค.ศ. 1956)

ทั้งนี้ องค์การตรวจเงินแผ่นดินระหว่างประเทศ (INTOSAI) ได้จัดทำหลักการหรือแนวปฏิบัติที่ดีขึ้นและได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมในคราวการประชุมสมัชชาครั้งที่ 9 เมื่อปี พ.ศ. 2520 (ค.ศ.1977) ณ กรุงลิมา ประเทศเปรู โดยหลักการหรือแนวปฏิบัติที่ดีดังกล่าวมีชื่อว่า “Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts” หรือ “ปฏิญญาลิมาว่าด้วยแนวปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดิน” โดยได้วางแนวปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดินไว้จำนวนทั้งสิ้น 25 หมวด เพื่อให้ประเทศสมาชิกลำหลักการดังกล่าวไปประยุกต์ให้สอดคล้องกับสภาพการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งหลักการอันเป็นสาระสำคัญของการตรวจเงินแผ่นดิน อาทิเช่น

(1) วัตถุประสงค์ของการตรวจเงินแผ่นดิน

เพื่อควบคุมให้หน่วยรับตรวจปฏิบัติตามมาตรการที่วางไว้ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติ ตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ รวมทั้งมาตรการเกี่ยวกับความประหยัด ความมีประสิทธิภาพ ความมีประสิทธิผล หากหน่วยรับตรวจปฏิบัติผิดไปจากที่กำหนดไว้ การตรวจเงินแผ่นดินจะสามารถ ช่วยให้ผู้พบข้อผิดพลาดนั้นได้ และสามารถดำเนินการเกี่ยวกับผู้เกี่ยวข้องให้รับผิดชอบได้อย่างรวดเร็ว มาตรการการแก้ไขและป้องกันไม่ให้เกิดการปฏิบัติเช่นนั้นอีก โดยทั่วไปแล้วการตรวจเงินไม่ว่าจะเป็น การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายหรือความมีประสิทธิภาพประสิทธิผลต่างก็มีความสำคัญเท่าเทียมกัน แต่ก็ขึ้นอยู่กับนโยบายและการปรับใช้ของแต่ละประเทศ

(2) ความเป็นอิสระในการตรวจเงินแผ่นดิน

ความเป็นอิสระทั้งในด้านหน้าที่และการจัดรูปแบบองค์กรของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ความเป็นอิสระของสมาชิกและเจ้าหน้าที่ ความเป็นอิสระทางการเงินของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

โดยความเป็นอิสระในด้านหน้าที่และการจัดรูปแบบองค์กรของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหมายถึง ความเป็นอิสระจากหน่วยรับตรวจและการได้รับความคุ้มครองให้ปลอดจากอิทธิพล ภายนอกไม่ให้ก้าวก่ายหน้าที่และอำนาจการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ความอิสระนี้ จะต้องมีความแข็งแกร่งพอที่จะทำให้สามารถปฏิบัติภารกิจในหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้การ ประกันความเป็นอิสระในหน้าที่และการจัดรูปแบบองค์กรควรจะทำให้กำหนดหลักเกณฑ์ การจัดตั้งและหลักความเป็นอิสระของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไว้ในรัฐธรรมนูญและอาจกำหนด รายละเอียดไว้ในกฎหมาย

ความเป็นอิสระของสมาชิกและเจ้าหน้าที่ ซึ่งสมาชิกในที่นี้หมายถึงบุคคลผู้ทำหน้าที่ ตัดสินใจในเรื่องต่างๆของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และรับผิดชอบในการชี้แจงเกี่ยวกับการตัดสินใจ ดังกล่าวต่อบุคคลภายนอก โดยสมาชิกอาจจะกำหนดให้อยู่ในรูปแบบของกลุ่มบุคคล เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประเทศไทย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศญี่ปุ่นหรือ สมาชิกอาจเป็นบุคคลเพียงคนเดียว เช่น ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ความเป็นอิสระของสมาชิกดังกล่าวจะต้องได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญด้วยเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิธีการแต่งตั้งและถอดถอนสมาชิกของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะต้องไม่กระทบต่อความ เป็นอิสระของสมาชิก ส่วนความเป็นอิสระของเจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินก็ต้องเป็นอิสระ ไม่ขึ้นอยู่กับหรืออยู่ภายใต้อิทธิพลของหน่วยรับตรวจ

ความเป็นอิสระทางการเงินของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอที่จะทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและ ต้องมีสิทธิขอรับเงินงบประมาณโดยตรงจากรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตัดสินใจอนุมัติงบประมาณ

ของแผ่นดิน เมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้วสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะต้องมีสิทธิโดยสมบูรณ์ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของตนในวงเงินที่ได้รับจัดสรร

กล่าวโดยสรุปแม้ว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะไม่มีอิสระอย่างสมบูรณ์เนื่องจากยังคงเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ แต่ความเป็นอิสระของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินก็ต้องอยู่ในระดับที่สูงพอที่จะทำให้องค์กรตรวจเงินแผ่นดินสามารถตรวจเงินได้อย่างเที่ยงตรงและมีประสิทธิภาพ

(3) อำนาจหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินควรมีอำนาจในการตรวจสอบสืบสวน โดยมีอำนาจเรียกให้หน่วยรับตรวจสอบส่งมอบเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเงินหรือข้อมูลใดๆที่จำเป็นในการตรวจสอบสืบสวน และเมื่อพบข้อบกพร่องแล้วหน่วยรับตรวจสอบต้องชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อบกพร่องดังกล่าวต่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภายในระยะเวลาที่กฎหมายหรือระยะเวลาที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินกำหนด พร้อมทั้งต้องแจ้งมาตรการที่จะปฏิบัติเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องที่ตรวจพบนั้นด้วย

และโดยปกติแล้วสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นผู้กำหนดแผนงานในการตรวจสอบเอง แต่หากมีหน่วยใดร้องขอให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะก็สามารถกระทำได้ สำหรับวิธีการตรวจสอบนั้น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะใช้วิธีการทดสอบหรือสุ่มตรวจ เนื่องจากการตรวจสอบทุกรายเป็นสิ่งที่ปฏิบัติได้ยาก แต่ทั้งนี้ในการสุ่มตรวจนั้นต้องมีปริมาณงานมากพอที่จะทำให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินสามารถแสดงความเห็นเกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพและความสม่ำเสมอในการถือปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนได้

(4) การรายงานข้อตรวจพบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

การรายงานข้อตรวจพบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นสิ่งจำเป็นที่จะช่วยให้ข้อตรวจพบต่างๆนั้นมีผลบังคับใช้มากยิ่งขึ้น โดยรายงานดังกล่าวต้องมีการเผยแพร่ให้เป็นที่รับรู้อย่างกว้างขวาง จึงควรมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้อำนาจหน้าที่แก่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในการรายงานข้อตรวจพบต่างๆต่อรัฐสภาและองค์การอื่นของรัฐอย่างเป็นอิสระ พร้อมทั้งเผยแพร่รายงานนั้นให้ประชาชนทราบ แบ่งออกเป็นรายงานประจำปีซึ่งเป็นรายงานในกรณีทั่วไปครอบคลุมผลการปฏิบัติงานทุกด้านของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ยกเว้นประเด็นที่ควรรักษาไว้เป็นความลับหรือมีกฎหมายกำหนดไว้ไม่ให้เปิดเผยซึ่งกรณีดังกล่าวสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินต้องเปรียบเทียบผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียระหว่างการปกปิดเป็นความลับกับการเปิดเผย

นอกจากนี้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินยังมีหน้าที่ที่จะเสนอรายงานระหว่างปีในกรณีที่ข้อตรวจพบนั้นเป็นประโยชน์และมีความสำคัญเป็นพิเศษ รายงานข้อตรวจพบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะต้องเสนอข้อเท็จจริงและผลการประเมินงานด้านต่างๆโดยรายงานเฉพาะสิ่งที่เป็สาระสำคัญ โดยใช้ถ้อยคำที่เข้าใจง่าย รวมถึงเสนอข้อคิดเห็นของหน่วยงานรับตรวจที่มีต่อข้อตรวจพบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไว้ในรายงานด้วย และในการแจ้งข้อตรวจพบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินให้หน่วยรับตรวจทราบ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินต้องสามารถติดต่อกับหน่วยงานบังคับ

บัญชาของหน่วยรับตรวจเพื่อแจ้งข้อตรวจพบดังกล่าวให้ทราบนอกเหนือจากการแจ้งให้หน่วยรับตรวจทราบอีกทางหนึ่ง

(5) ความเชี่ยวชาญของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินอาจให้ความเห็นในฐานะที่เป็นผู้เชี่ยวชาญและให้ความร่วมมือช่วยเหลือในกรณีที่รัฐสภาหรือฝ่ายบริหารขอความรู้เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินขอความคิดเห็นต่อร่างกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการเงินของหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานที่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐ ซึ่งกรณีดังกล่าวความเห็นของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะอยู่ในลักษณะข้อเสนอแนะไม่มีผลผูกพันหน่วยงานที่ขอความร่วมมือต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด

ทั้งนี้ หลักการที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยแนวปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดินได้อธิบายไว้ คือ หลักการตรวจสอบการดำเนินงาน (Performance Audit) ซึ่งเป็นการตรวจสอบผลการดำเนินงานตามแผนงาน งานและโครงการของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายหรือหลักการที่กำหนด ซึ่งหลักเกณฑ์การตรวจสอบความมีประสิทธิภาพหรือการตรวจสอบการดำเนินงาน มี 3 ประการดังนี้

1) ความประหยัดหรือความคุ้มค่า (Economy) หมายถึง ความสามารถในการใช้จ่ายอย่างรอบคอบระมัดระวัง ไม่สุรุ่ยสุร่าย ฟุ่มเฟือย ซึ่งส่งผลให้องค์กรสามารถลดต้นทุนหรือทรัพยากรต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในแผน โดยยังคงได้ผลตามที่เป้าหมายต้องการ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การใช้ทรัพยากรน้อยที่สุดในการดำเนินการแต่สามารถได้ผลตามที่ต้องการ

2) ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง ความสามารถในการลดต้นทุนหรือทรัพยากรต่อหน่วยของผลผลิตที่ได้จากการดำเนินงานหรือในทางกลับกัน คือความสามารถในการเพิ่มผลผลิตหรือผลประโยชน์ต่อหน่วยของต้นทุนที่ใช้ในการดำเนินงาน หรืออีกนัยหนึ่งคือ ประสิทธิภาพเป็นอัตราส่วนแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตหรือผลประโยชน์ที่ได้รับกับต้นทุนหรือทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานจริงเมื่อเปรียบเทียบกับแผนที่วางไว้ ซึ่งองค์กรจะต้องมีการจัดระบบงานให้มั่นใจได้ว่าการใช้ทรัพยากรสำหรับแต่ละกิจกรรมสามารถเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุน อันมีผลทำให้องค์กรได้รับผลประโยชน์อย่างคุ้มค่า

3) ความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) ความสามารถในการจัดระบบงานและวิธีปฏิบัติงานเพื่อดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ โดยพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างผลที่ตั้งใจให้เกิด หรือเป้าหมายกับผลที่เกิดขึ้นจริงจากการดำเนินงาน

ทั้งนี้ หลักการตรวจสอบเงินแผ่นดินเป็นหลักการที่เกิดขึ้นพร้อมกับการปกครองทุรูปแบบ เนื่องจากในการปกครองต้องมีการใช้จ่ายเงิน การหารายได้ และกฎเกณฑ์การใช้จ่ายเงินในรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยระบบรัฐสภานั้นถือว่าอำนาจสูงสุดอยู่ที่ราษฎรโดยการเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้ามาทำหน้าที่แทนตนในรัฐสภา บรรดากฎหมายต่างๆที่จะใช้บังคับแก่ราษฎรต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน ดังนั้นการใช้จ่ายเงินก็เช่นกัน

ในประเทศไทยนั้นการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินในระดับชาติหรือระดับรัฐบาล (หน่วยงานราชการส่วนกลางและหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค) รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 กำหนดให้ต้องจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินล่วงหน้าในรอบระยะเวลาหนึ่งในรูปแบบของกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อขอความเห็นชอบจากประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยของเงินเสียก่อนโดยการขอความเห็นชอบผ่านทางรัฐสภาซึ่งอยู่ในฐานะของผู้แทนของประชาชน หลักการตรวจสอบเงินแผ่นดินที่เกิดขึ้นควบคู่กับหลักการจ่ายเงินแผ่นดิน ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เป็นหลักการที่มีเพื่อให้ประชาชนสามารถทราบได้ว่าเงินที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้จ่ายเงินไปตามที่ได้รับความเห็นชอบในแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณจากผู้แทนของประชาชนหรือไม่ ดังนั้นการบริหารงบประมาณแผ่นดินจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องกระทำด้วยความชัดเจน โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ทั้งในเรื่องการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้ถูกต้องตามกฎหมายระเบียบ และข้อบังคับที่กำหนดไว้

สำหรับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยหลักแล้วนั้น จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบในแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณจากผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ซึ่งก็คือต้องได้รับความเห็นชอบในข้อบัญญัติหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากสภาท้องถิ่น และนอกจากการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปตามหลักความยินยอมหรือความเห็นชอบจากประชาชนดังกล่าวแล้ว ก็จำเป็นต้องได้รับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามหลักการตรวจสอบที่มีกฎหมายรองรับเช่นเดียวกับการใช้จ่ายเงินระดับชาติ

เงินงบประมาณแผ่นดินของประเทศนั้นล้วนมีที่มาจากการเก็บภาษีอากรจากประชาชน ดังนั้นการที่จะทราบถึงการใช้จ่ายเงินดังกล่าวต้องอาศัยระบบการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นกลไกในการตรวจสอบการบริหารเงินของหน่วยงานของรัฐ พร้อมทั้งเป็นกลไกในการเผยแพร่ข้อตรวจพบที่ได้จากการตรวจสอบนั้นด้วย

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2544:2) กล่าวว่าไว้ว่า เงินแผ่นดินหรือเงินงบประมาณแผ่นดินที่แต่ละประเทศโดยรัฐบาลได้ใช้จ่ายเพื่อประโยชน์สาธารณะต่างๆล้วนแต่มีที่มาจากการที่รัฐบาลเรียกเก็บภาษีจากประชาชน ฉะนั้นเงินแผ่นดินก็คือเงินของประชาชนที่รัฐบาลให้เป็นค่าใช้จ่ายส่วนกลางของประเทศเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในเรื่องต่างๆ แต่ละประเทศในโลกจึงต้องมีระบบตรวจสอบเงินแผ่นดินควบคู่ไปกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเพื่อตรวจสอบถึงความถูกต้องในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของส่วนราชการ หน่วยงานต่างๆของรัฐที่ได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน เพื่อให้การใช้นั้นเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับทางการเงินต่างๆรวมถึงการตรวจสอบถึงควมมีประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินนั้นๆด้วย

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2541:304) กล่าวว่าไว้ว่าโดยหลักแล้วการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่มีกฎหมายรองรับเพื่อให้เกิดความคุ้มค่า มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อาจทำได้ 2 กรณีด้วยกันคือ

(1) การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรฝ่ายบริหาร ได้แก่ สำนักงานประมาณกระทรวง การคลังและคณะรัฐมนตรี

(2) การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอื่น ได้แก่ รัฐสภาและองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน

ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินในระดับชาติ หลายประเทศเห็นว่าองค์กรที่จะมาทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการบริหารจัดการเงินสาธารณะของฝ่ายบริหาร ควรเป็นองค์กรภายนอกฝ่ายบริหาร ที่มีความเป็นอิสระจากรัฐบาล เพื่อให้การตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปโดยอิสระและเป็นกลาง เนื่องจากหากให้หน่วยงานตรวจสอบเป็นองค์กรภายในหน่วยบริหารนั้นเอง อาจทำให้การตรวจสอบไม่เป็นกลาง ไม่มีประสิทธิภาพและอาจส่งผลให้เกิดการทุจริตในการใช้จ่ายเงินงบประมาณในแต่ละปีของส่วนราชการเพิ่มมากขึ้น ส่วนการตรวจสอบโดยรัฐสภานั้นก็ยังไม่สามารถควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนได้เท่าที่ควร เพราะรัฐบาลสามารถคุมเสียงข้างมากในสภาได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวหลายๆประเทศจึงได้จัดตั้งองค์กรตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร หน่วยรับตรวจ หน่วยงานอื่นๆ โดยให้องค์กรตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลโดยเฉพาะแทนที่จะปล่อยให้หน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นขององค์กรฝ่ายบริหารและรัฐสภา

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 กำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดินให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง และให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยการดำเนินการที่เกี่ยวกับวินัยทางการเงินการคลังและงบประมาณ และให้คดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังในเรื่องดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง นอกจากนี้ยังกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลางด้วย และในร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2558 ได้กำหนดเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา 270 ซึ่งโดยหลักการเหมือนเดิมไม่ต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550

และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผลพวงจากการกระจายอำนาจดังกล่าว ทำให้มีการจัดระบบการบริการสาธารณะ และการปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองขึ้นใหม่ มีการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและถ่ายโอนกำลังคน มีการจัดสรรเงินงบประมาณและเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดสรร สามารถดำเนินการจัดทำภารกิจต่างๆหรือจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ของตนเองได้ ดังนั้นเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือได้ว่าเป็นหน่วยงาน

ภาครัฐได้ใช้จ่ายเงินของแผ่นดินในการจัดทำภารกิจหรือบริการสาธารณะต่างๆแล้วก็จำเป็นที่จะต้องได้รับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินดังกล่าวโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานราชการทุกหน่วยงานเพื่อป้องกันการทุจริตและส่งเสริมให้เกิดความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงิน (Value of money)

6. งานวิจัยอื่นๆที่มีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับงานวิจัย

จากการที่คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการทบทวนงานวิจัยอื่นๆที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับงานวิจัยชิ้นนี้นั้น พบว่ามีงานวิจัยที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณโดยเฉพาะทางด้านรายได้และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการกำกับดูแลและการตรวจสอบทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่หลายฉบับ และที่มีเนื้อหาสอดคล้องกับงานวิจัยชิ้นนี้มีรายละเอียดในแต่ละประเด็นดังต่อไปนี้

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2557: 12-1 -12-27) กล่าวว่าเพื่อส่งเสริมให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความยั่งยืนและสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง หลักการหนึ่งที่สำคัญที่ควรเกิดขึ้นในบริบทการบริหารงานคลังท้องถิ่นของไทย ได้แก่ หลักความเป็นอิสระทางการคลัง (fiscal autonomy) คือการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจทางภาษีอากรอย่างเพียงพอต่อความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะซึ่งถือเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของควมมีอิสระในการปกครองตนเองของประชาชน หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรอรัฐบาลแบ่งภาษีให้หรือจัดสรรให้ตลอดเวลาย่อมไม่มีอิสระในการดำเนินงาน ขาดเสถียรภาพทางด้านรายได้ และส่งผลให้ขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสนองตอบความต้องการของประชาชนลดน้อยลง นอกจากนี้ความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังหมายความรวมถึงการมีอิสระในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายของชุมชนท้องถิ่นและการมีอำนาจในการกู้เงิน (debt financing) ตามความเหมาะสมเพื่อประโยชน์แห่งการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้เจริญเติบโตอย่างยั่งยืน ทั้งนี้เนื่องจากการพึ่งพาเงินรายได้จากภาษีอากร (recurrent taxes and revenues) เพียงแหล่งเดียวอาจไม่เพียงพอสำหรับการพัฒนาโครงการลงทุนขนาดใหญ่ให้ทันต่อการขยายตัวของเมืองและชุมชน ฉะนั้นหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระตามสมควรในการกู้เงินระยะยาวได้ภายใต้กรอบวินัยทางการเงินการคลังที่ดี ย่อมกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระทางการคลังตามสมควรได้เช่นกัน

นอกจากนี้ ยังกล่าวว่าอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงที่ผ่านมามีข้อจำกัดมีอยู่หลายประการ ซึ่งก่อให้เกิดแรงดึงกลับที่ทำให้ไม่เกิดความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร และประการที่สำคัญคือการตรากฎหมายและหรือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อสนับสนุนให้มีการ

กระจายอำนาจทางการคลังและส่งเสริมรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ก็ยังมีความคืบหน้าใน การดำเนินการมากนัก โดยในกลุ่มแรกเป็นกฎหมายที่จะต้องตราขึ้นตาม รัฐธรรมนูญ อาทิเช่น กฎหมายรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ปี 2550 กลุ่มที่สอง เป็นกฎหมายที่ต้องตราขึ้นตามแผนการกระจายอำนาจเพื่อนำไปสู่การพัฒนา รายได้หรือการเพิ่มศักยภาพทางการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง อาทิเช่น กฎหมายที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง กฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม เป็นต้น และกลุ่มที่สามเป็นกฎหมายที่ต้อง ปรับปรุงหรือแก้ไขเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเพื่อลดปัญหาข้อจำกัดในการตีความประเด็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรายได้ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น อาทิเช่น การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบต่างๆเพื่อให้อำนาจแก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการต่างๆในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่หรือ กฎหมายภาษีป้าย เป็นต้น ซึ่งโดยรวมนั้นการดำเนินการตรากฎหมายหรือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้องทั้ง 3 กลุ่ม มีความล่าช้าเป็นอย่างมากหรือแทบจะกล่าวได้ว่าไม่มีความ คืบหน้าที่เกิดผลเป็นรูปธรรมแต่ประการใดเมื่อเทียบกับระยะเวลา 15 ปีที่ใช้ไปกับการผลักดันเรื่อง การกระจายอำนาจของไทย และกฎหมายบางฉบับแม้ว่าจะได้รับการผลักดันและยกร่างขึ้นแล้ว แต่ร่างกฎหมายเหล่านั้นกลับมิได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากรัฐบาลและหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในแต่ละยุคแต่ละสมัยการดำเนิน การเหล่านี้ก็ต้องสะดุดลงตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของฝ่ายรัฐบาล ส่วนการปรับปรุงแก้ไข กฎหมายหรือระเบียบฉบับต่างๆที่จะส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นหรือเพิ่มอำนาจทางภาษีอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ก็ยังไม่มี การดำเนินการอย่างจริงจังและยังไม่มี ความชัดเจนในปัจจุบันว่าจะสามารถผลักดันต่อไปในเรื่องดังกล่าว ได้หรือไม่อย่างไรหรือจะสามารถบรรลุผลลัพท์ได้เมื่อใด

และจากงานวิจัยของ ผศ.ดร.อภิชาติ สถิตนิรามัย (2555: 58 – 74) กล่าวว่า การ กำกับดูแลท้องถิ่นนอกจากจะกระทำผ่านกฎหมายและข้อบังคับต่างๆแล้ว รัฐยังสามารถกำกับ ควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการกำหนดงบประมาณรายปีได้อีกทางหนึ่งด้วย แต่เมื่อดูจาก ข้อมูลที่ แสดงแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสัดส่วนรายได้ในแต่ละประเภทต่อ รายได้รวม หากพิจารณาในแง่ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในแง่แหล่งที่มาของรายได้แล้ว จะเห็นได้ว่า รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหาเองนั้นมีสัดส่วนต่ำมาก (ประมาณ 10%) และเมื่อรวมกับ รายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บให้แล้วมีสัดส่วนน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของรายได้ทั้งหมด ทั้งๆที่แหล่งรายได้ทั้ง สองนี้เป็นฐานของความเป็นอิสระด้านการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากรัฐบาลกลาง เนื่องจากส่วนใหญ่ของเงินรายได้สองประเภทนี้ไม่ขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจของคณะกรรมการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกล่าวอีกแบบได้ว่า ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องพึ่งพิงรายได้จากรายได้จากภาษีและอากรที่กฎหมายกำหนดให้รัฐบาลกลางแบ่งให้และเงินอุดหนุน

จากรัฐบาลกลางเกือบ 60% ซึ่งเป็นแหล่งรายได้ ที่รัฐบาลกลางมีอิทธิพลสูงในการจัดสรรวงเงินงบประมาณ จึงอาจสรุปได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระด้านโครงสร้างรายได้ค่อนข้างต่ำจากรัฐบาลกลาง

นอกจากนี้ ยังได้กล่าวอีกว่า การจัดสรรงบประมาณเฉพาะกิจในลักษณะที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังอาจสร้างแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความพยายามที่จะแสวงหารายได้จากท้องถิ่นของตนเอง เพราะการต่อสายกับผู้มีส่วนกลางอาจมีต้นทุนทางการเมืองที่ต่ำกว่าความพยายามในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น ซึ่งอาจทำให้การคลังท้องถิ่นมีแนวโน้มการขาดดุลเชิงโครงสร้าง (Deficit Biased) ก็ได้ นอกจากนี้ วิธีการจัดสรรที่ไม่ชัดเจนข้างต้นย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะก่อให้เกิดความไม่แน่นอนต่อรายได้ท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลต่อการวางแผนงบประมาณและประสิทธิภาพการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในท้ายที่สุด

จากงานวิจัยของ ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554: 4 – 8) กล่าวว่าโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถนำมาซึ่งความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มากเท่าที่ควร ซึ่งนอกเหนือไปจากข้อจำกัดในด้านการพึ่งพาตนเองทางการคลังแล้วนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังประสบกับปัญหาและข้อจำกัดในการบริหารรายได้อีกหลายประการ ด้านแรกคืออำนาจในทางภาษีอากร (tax authority) ที่มีอยู่อย่างจำกัด กล่าวคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานภาษีที่จำกัดและมักถูกกำหนดให้โดยราชการส่วนกลาง อีกทั้งยังขาดอิสระในการกำหนดอัตราภาษีให้มีความสอดคล้องกับสภาพความเจริญในทางเศรษฐกิจสังคมของชุมชน ไม่สามารถกำหนดฐานภาษี บุคคลผู้มีหน้าที่เสียภาษีท้องถิ่น และการให้การลดหย่อนหรือการยกเว้นภาษีอากรเองได้ ข้อจำกัดดังกล่าวทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระทางการคลัง (fiscal autonomy) และส่งผลต่อเนื่องให้มีสัดส่วนรายได้รวมที่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับภารกิจและความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะและการดูแลทุกข์สุขของประชาชน ซึ่งความมีอิสระทางการคลังในด้านรายได้นี้มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะนำมาซึ่งความมีอิสระทางการคลังในด้านรายจ่าย โดยทั่วไปนั้นหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพึ่งคำสั่งหรือแนวนโยบายจากราชการส่วนกลางในการจัดทำแผนงบประมาณที่มักจะแนบมาพร้อมกับเงื่อนไขของการจัดสรรภาษีและทรัพยากรทางการเงินให้แล้วนั้น ท้องถิ่นก็จะไม่มีอิสระในการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างแท้จริงตามหลักการพื้นฐานของการปกครองตนเองของพลเมือง โดยการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างรายได้ที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรจากส่วนกลางสูงมากนั้น ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเนื่องถึงการบริหารจัดเก็บรายได้ในระดับท้องถิ่น เนื่องจากรายได้ของท้องถิ่นส่วนใหญ่มาจากรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีแนวโน้มที่จะปฏิบัติงานตอบสนองต่อความประสงค์ของเจ้าของเงินที่ส่วนกลางมากกว่ามุ่งทำงานเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในชุมชน

นอกจากนี้ยังกล่าวอีกว่า การกำหนดประเภทรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบมิได้กระทำอย่างเป็นองค์รวม แต่จัดทำขึ้นแบบแยกส่วนกระจายและมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับเกินไป จึงทำให้การจัดสรรรายได้จากภาษีอากรประเภทต่างๆ ขาดหลักการที่ชัดเจนและมีเอกภาพ เป็นไปอย่างสลับซับซ้อน และไม่สามารถตอบได้ว่าการจัดสรรรายได้ให้ท้องถิ่นมีความเหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด

รวมถึงงานวิจัยของนางสาวสุนนมาลย์ กรวยสวัสดิ์ (2557: 38 – 46) กล่าวว่า กฎหมาย ระเบียบและคำสั่งต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันก่อให้เกิดปัญหาและข้อจำกัดต่อการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายกรณี ได้แก่

(1) ปัญหาที่เกิดจากความไม่สอดคล้องกันของกฎหมาย โดยตั้งแต่ปี 2542 เมื่อกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลใช้บังคับ หน่วยงานส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ พบว่ามีข้อกำหนดหลายประการในกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจได้กำหนดไว้แตกต่างกับกฎหมายจัดตั้งซึ่งก่อให้เกิดความสับสนในการตีความกฎหมายและส่งผลเป็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ มาตรา 28 วรรคสอง กำหนดอำนาจในการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทเหมือนกัน แต่ในกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทกลับได้กำหนดอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายได้จากการกู้เงินและกำหนดขั้นตอนการขออนุมัติการ กู้เงินไว้แตกต่างกัน

(2) ปัญหาการขาดแนวทางการปรับใช้กฎหมายที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม โดยปัจจุบันมีทบทวนกฎหมายและหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมาก โดยการดำเนินการกู้เงินแต่ละครั้งต้องพิจารณากฎหมายประกอบกับระเบียบและหนังสือเวียนซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขจำนวนมาก ส่งผลให้เป็นการยากต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำความเข้าใจกฎหมายและหลักเกณฑ์ทั้งหมด อีกทั้งราชการส่วนกลางยังขาดการเชื่อมโยงระบบข้อมูลทางการคลังที่มีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างทั่วถึง จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งขาดความรู้ความเข้าใจในการปรับใช้กฎหมายและหลักเกณฑ์ต่างๆ อย่างแท้จริง

(3) ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันนอกเหนือจากกฎหมายจัดตั้งแล้วยังมีหนังสือสั่งการจากกระทรวงมหาดไทยจำนวนมากซึ่งกำหนดเงื่อนไขและขั้นตอนในการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทไว้ ซึ่งพบว่าหนังสือสั่งการดังกล่าวสร้างข้อจำกัดและปัญหาให้กับการดำเนินการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การกำหนดเงื่อนไขในลักษณะ

เป็นข้อห้ามในการดำเนินการเป็นส่วนใหญ่ โดยไม่ได้กำหนดหลักการที่ชัดเจนในการดำเนินการก่อน มีแต่เพียงการกำหนดในลักษณะอย่างกว้างไม่เฉพาะเจาะจงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีแนวทางที่ชัดเจนในการดำเนินการกู้เงิน เนื่องจากไม่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในการดำเนินโครงการเพื่อขอกู้เงิน มีเพียงแต่กำหนดลักษณะของโครงการที่ต้องห้าม ส่งผลต่อความชัดเจนในการดำเนินการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นข้อจำกัดในการกู้เงินเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาท้องถิ่น หรือการกำหนดเงื่อนไขการกู้เงินที่มีความเคร่งครัดมากเกินไป ส่งผลให้เป็นการจำกัดการดำเนินการกู้เงินและอาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างเห็นได้ชัด เช่น กรณีการกำหนดให้กู้เงินได้เฉพาะโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเท่านั้น แต่ในขณะเดียวกันหนังสือเวียนกลับกำหนดขั้นตอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบและหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องและต้องผ่านการกลั่นกรองจากคณะกรรมการระดับจังหวัด ส่งผลให้ต้องมีการดำเนินงานหลายขั้นตอนและทำให้มีระยะเวลายาวนานมากขึ้น ซึ่งหากเป็นโครงการที่มีความเร่งด่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็อาจขออนุมัติการกู้เงินเพื่อดำเนินการได้ไม่ทันการ เป็นต้น

และจากงานวิจัยของ รศ.ชูศรี เที้ยศิริเพชร (2553: 1 – 27) กล่าวว่าจากการศึกษา ระเบียบด้านการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกรณีตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นำมาศึกษาสรุปผลการศึกษาได้ คือ

(1) กระบวนการในการดำเนินการด้านการเงินการคลังในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่า การจัดทำแผนพัฒนา การจัดทำงบประมาณ การพัสดุและการเงิน ซึ่งในแต่ละขั้นตอนมีกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องหลายด้าน และแนวปฏิบัติที่กำหนดโดยหน่วยงานอื่นอาจขัดแย้งกับระเบียบของกระทรวงมหาดไทย และวิธีแก้ไขในกรณีที่เป็นโครงการพิเศษจากหน่วยงานอื่นมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำแทน ก็คือการออกหนังสือสั่งการกำหนดวิธีการดำเนินการทุกขั้นตอนให้ชัดเจนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของโครงการ ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาก็เป็นกรณีๆไป แต่ไม่ได้แก้ปัญหในระยะยาวสำหรับกรณีอื่นๆที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

(2) รายได้จากการจัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมีประมาณร้อยละ 10-30 ของรายรับรวมซึ่งน้อยกว่ารายได้การจัดสรรจากรัฐบาลซึ่งเป็นร้อยละ 70 แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถพึ่งตนเองในด้านรายรับได้และไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานตามแนวคิดของการปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นอุปสรรคในการพัฒนานวัตกรรมการบริหารจัดการ จึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบการจัดเก็บรายได้เพื่อเพิ่มโอกาสในการหารายได้เองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและนำมาจัดทำแผนที่คิดขึ้นเองให้เหมาะสมกับท้องถิ่นแต่ละแห่ง เช่น การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม การจัดเก็บภาษีที่ดิน เป็นต้น

(3) รายได้เงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบไม่เพียงพอกับรายจ่ายตามภารกิจ เนื่องจากเงินอุดหนุนมีหลักเกณฑ์ในการระบุวัตถุประสงค์

การจ่ายไว้แล้ว เช่น เงินสนับสนุนโครงการนมโรงเรียน และอาหารกลางวัน เป็นต้น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเงินเหลือสำหรับทำภารกิจพัฒนาท้องถิ่นด้านอื่นได้น้อย อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถประมาณการและตรวจสอบรายรับที่ควรจะได้รับตามหลักเกณฑ์ด้วย ดังนั้นรัฐบาลควรมีความจริงจังและมีความโปร่งใสในการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแยกเงินอุดหนุนระบุวัตถุประสงค์ออกให้ชัดเจน และจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการจัดสรรเพื่อพัฒนาท้องถิ่นอย่างแท้จริง

(4) ตามหลักการจัดการท้องถิ่นเพื่อการกระจายอำนาจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินการ กระทรวงมหาดไทยควรมีการกำหนดมาตรฐานกลางด้านภารกิจให้ชัดเจนว่ากิจกรรมใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถคิดเองและทำได้เองตามภารกิจเพื่อป้องกันความผิดพลาดในการปฏิบัติจริงด้านแผนและระเบียบด้านการเงินการคลัง ซึ่งปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลหรือภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนที่เพิ่มขึ้น และบางเรื่องอาจเป็นเรื่องใหม่ ซึ่งอาจไม่ชัดเจนในประเด็นที่อยู่ในแผนงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งที่ผ่านมาเมื่อถูกตรวจสอบโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมักพบประเด็นความผิดพลาดด้านการปฏิบัติที่ไม่ใช่ขอบเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

ประกอบกับ จากผลงานวิจัยของนางพิทยา พานทอง (2555: 94 - 110) กล่าวว่า ภายใต้หลักการหรือแนวการตรวจของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่ยังคงยึดระเบียบในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อหาความถูกต้องและผิดพลาดในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้ก่อให้เกิดความล้มเหลวต่อทิศทางการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือวัตถุประสงค์ของการเกิดการปกครองตนเองของท้องถิ่นก็คือเพื่อต้องการตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง แต่เมื่อนำแนวการตรวจสอบที่เน้นการตรวจตามระเบียบมาตรวจการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าแนวการตรวจในลักษณะนี้ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น เพราะการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเป้าหมายในการบริหารงาน คือต้องการตอบสนองความต้องการของคนในชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริงกลับถูกมองว่า การกระทำดังกล่าวขัดกับระเบียบ หรือกลับถูกมองว่าเป็นการบริหารงานที่ต้องการรักษาฐานเสียง ของตนเองเอาไว้ ซึ่งจุดนี้ถือเป็นตัวบั่นทอนความตั้งใจในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ไม่น้อย

นอกจากนี้ยังกล่าวว่า การยึดระเบียบในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินยังดูเหมือนว่าจะเป็นการขัดกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการกระจายอำนาจเป็นการให้อิสระในการบริหารงานของท้องถิ่นเพื่อให้เป็นการบริหารที่สามารถตอบสนองตรงกับความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ เกณฑ์ที่ใช้ในการสุ่มตรวจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ยังก่อให้เกิดความ

ล้มเหลวต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านของภาพพจน์ กล่าวคือ เกณฑ์ที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินใช้เป็นการเกณฑ์ในการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนตำบลเล็กและอยู่ในพื้นที่ห่างไกลมักจะรอดพ้นจากการเข้ารับการตรวจสอบจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินอยู่เสมอ เมื่อมักจะรอดพ้นจากการตรวจสอบก็มักจะพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวมักจะบริหารงานที่ไม่ยึดตามระเบียบ ซึ่งอาจจะด้วยเหตุผลของข้อจำกัดในการรับรู้หรือเข้าถึงในเรื่องของกฎ ระเบียบ หนังสือสั่งการ หรือ การไม่ได้ให้ความสำคัญกับการถูกตรวจสอบจากองค์กรภายในและภายนอก จึงเป็นการบริหารที่เน้นตามนโยบายมากกว่าเน้นตามระเบียบ เมื่อเป็นการบริหารงานที่เน้นตามนโยบายของฝ่ายการเมืองมากกว่าเน้นตามระเบียบจึงนำไปสู่การบริหารงานที่ไม่คำนึงถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่า แต่เป็นการเน้นการบริหารงานที่พยายามรักษาสถานะเสียงของตนเองไว้ จนนำไปสู่การเกิดภาวะของการคอร์รัปชันขึ้นได้ในที่สุด และมักจะถูกประชาชนมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เกิดการคอร์รัปชันสูง

อีกทั้ง ลักษณะที่ใช้ในการตรวจเงินแผ่นดินของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่เน้นการตรวจหลังจ่าย (Post-audit) นั้น ยังได้ก่อให้เกิดความล้มเหลวต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ หลักการดังกล่าวได้สร้างความเสียหาย ความไม่ยุติธรรมและความไม่เป็นอิสระต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ไม่น้อย เช่น กรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งได้มีการดำเนินการขุดลอกคูคลองในหมู่บ้านที่ตนเองรับผิดชอบเพื่อช่วยในการระบายน้ำและบรรเทาสถานการณ์น้ำท่วมที่เกิดขึ้น แต่เมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเข้ามาตรวจแจ้งว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวกระทำผิดระเบียบต้องชดเชยค่าเสียหายโดยการคืนเงิน ถ้าหากย้อนกลับมาตั้งคำถามว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นตัดสินใจในการขุดลอกคูคลองเพื่อเป็นการบรรเทาสถานการณ์น้ำท่วมในชุมชนและทำให้ชุมชนได้รับประโยชน์จากโครงการนี้มากที่สุด แต่กลับถูกมองว่าผิดระเบียบ อาจกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้รับยุติธรรมและถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีโอกาสได้บริหารงานตามความอิสระของตนเองได้อย่างแท้จริง

บทที่ 3

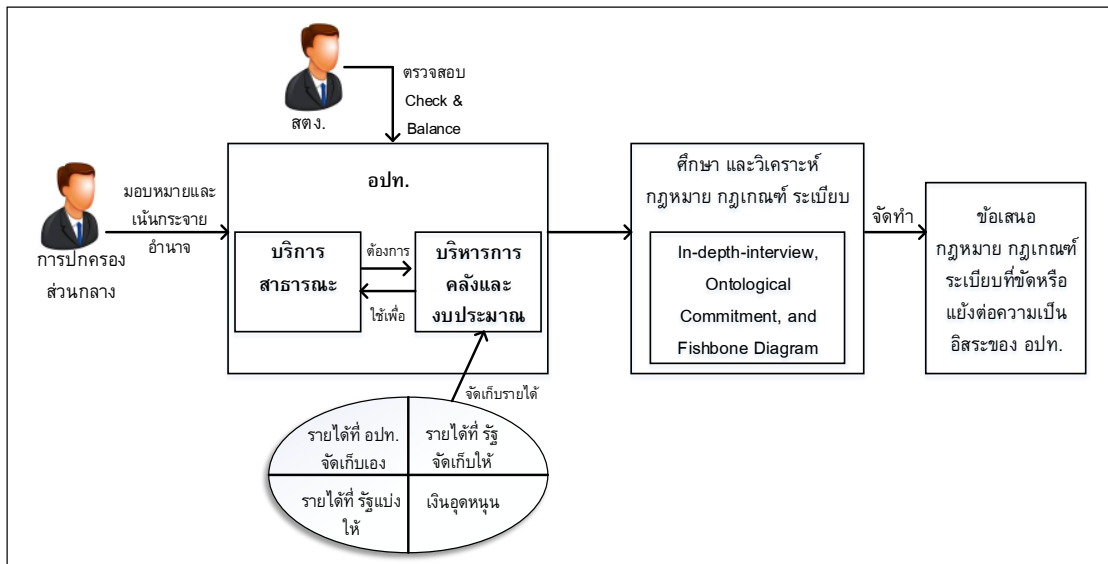
ระเบียบวิธีวิจัย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่และมีประชากร อยู่ในความดูแลรับผิดชอบเป็นของตนเอง โดยเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยหัวใจที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยความเป็นอิสระของท้องถิ่นอยู่ในรูปของการมีอำนาจสั่งการและดำเนินการ ในกิจการต่างๆตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วยตนเองและส่วนกลางมีอำนาจเพียงกำกับดูแลให้การดำเนินการของท้องถิ่นดำเนินไปภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้นโดยหลักการดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับปี 2540 เป็นต้นมา ซึ่งขอบเขตของการกำกับดูแลก็คือ จะต้องไม่แทรกแซงองค์กรการกระจายอำนาจจนองค์กรนั้นขาดอิสระไป การมีขอบเขตจำกัดเช่นนี้ ทำให้อำนาจกำกับดูแลต่างกับอำนาจบังคับบัญชา และอำนาจกำกับดูแลจะใช้ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น อำนาจกำกับดูแลของส่วนกลางที่มีอยู่เหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีมากหรือน้อยเพียงใดนั้นจึงขึ้นอยู่กับกฎหมายที่จะเป็นตัวกำหนดเงื่อนไขของความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2549) และกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนั้นๆ โดยกลไกที่สำคัญของการขับเคลื่อนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการมีอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณซึ่งทำให้การจัดทำบริการสาธารณะสามารถตอบสนองความต้องการและความจำเป็นพื้นฐานของคนในชุมชนได้ แต่อย่างไรก็ตามจากการพิจารณาและวิเคราะห์กฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ.2552) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ.2552) และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ.2552) ซึ่งได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการออกกฎ ระเบียบ และข้อบังคับมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ อาทิเช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 9 พ.ศ.2553) และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 เป็นต้น

1. กรอบแนวคิดในการวิจัย

แผนภาพที่ 3.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายอำนาจและหน้าที่จากการปกครองส่วนกลาง ผ่านนโยบาย กฎหมาย ระบบกำกับดูแลต่างๆ เพื่อให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นและบริหารรายได้ของตนเอง โดยต้องปฏิบัติงานตามกรอบที่ถูกกำหนดจากส่วนกลาง แล้วยังต้องให้บริการที่มีประสิทธิภาพสอดคล้องความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งขึ้นอยู่กับการบริหารการคลังและงบประมาณ เป็นการเชื่อมโยงถึงกัน หากต้องการพัฒนางานบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดี ต้องใช้งบประมาณบริหารการคลังอย่างถูกต้องสมเหตุผล เป็นการใช้จ่ายเงินเพื่อบริการประชาชน โดยมีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากแหล่งรายได้ที่แตกต่างกันในอัตราส่วนที่ต่างกัน และในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้รวมเพิ่มขึ้นประมาณ 3 เท่า รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลต่อการพัฒนาบริการสาธารณะ และการใช้งบประมาณที่มีอยู่นั้นต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย กฎเกณฑ์ ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวกับการคลังและงบประมาณซึ่งในปัจจุบัน ยังมีข้อกฎหมาย กฎเกณฑ์ ระเบียบต่างๆ ที่ไม่เอื้อต่อการใช้สอยเงิน มีประเด็นขัดหรือแย้งกับสภาพสิ่งแวดล้อมที่เป็นจริง

ผู้วิจัยได้เห็นถึงความสำคัญของการศึกษา วิเคราะห์และต้องการนำเสนอข้อสรุปเพื่อพัฒนางานด้านบริหารจัดการการคลังและงบประมาณให้มีประสิทธิภาพถูกต้องในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประชาชน ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ทำการที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายและกฎเกณฑ์ ระเบียบการศึกษาวิจัยจะนำหลักการการจัดการความรู้มาประยุกต์ใช้ โดยเลือกใช้เครื่องมือทางการจัดการความรู้ที่สามารถดึงประเด็นข้อกฎหมาย กฎเกณฑ์ และระเบียบที่ไม่เอื้อต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากผู้มีส่วนได้เสีย และนำข้อกฎหมายและ

กฎเกณฑ์ต่างๆที่ได้้นั้นมาสัมภาษณ์เชิงลึกและใช้ Fishbone Diagram ในการระบุกฎหมายที่ไม่เอื้อว่าเป็นสาเหตุ และค้นหาผลที่เกิดจากกฎหมายข้อนั้นๆ (เป็นการระบุเหตุและผลที่เกิดขึ้นที่เกิดจากกฎหมายที่ขัดหรือแย้ง) ผลลัพธ์ที่คาดหวัง คือ ข้อเสนอในการแก้ไข ปรับปรุง กฎหมาย กฎเกณฑ์ และระเบียบที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. วิธีการดำเนินการวิจัย

คณะวิจัยจะดำเนินการวิจัยเพื่อศึกษารวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ นำเสนอผลลัพธ์ที่ได้ในแต่ละขั้นตอนการวิจัย รวมใช้ระยะเวลาดำเนินการวิจัยทั้งสิ้น 12 เดือนประกอบด้วยขั้นตอนการศึกษาวิจัย 5 ขั้นตอน มีรายละเอียดดังนี้

แผนภาพที่ 3.2 แผนภาพสรุปขั้นตอนการดำเนินการวิจัย แสดงวิธีการดำเนินการวิจัยและแสดงผลลัพธ์ที่คณะวิจัยคาดหวัง



2.1 ขั้นตอนที่ 1

ดำเนินการศึกษาจากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อศึกษา กฎหมาย กฎเกณฑ์และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแสดงรายการกฎหมาย กฎเกณฑ์และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคลังและงบประมาณที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการจัดประชุมคณะทำงานและที่ปรึกษาที่วิจัยเพื่อวางแผนการดำเนินการค้นหาข้อมูลกฎหมายและบททวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดข้อกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากนั้นทำการวิเคราะห์ข้อกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพัฒนาเครื่องมือสำหรับการเก็บข้อมูลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำเสนอต่อที่ปรึกษาโครงการและผู้เชี่ยวชาญตรวจเครื่องมือ

2.2 ขั้นตอนที่ 2

จัดการประชุมเตรียมพร้อมเพื่อทำการลงพื้นที่เก็บข้อมูลกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่เพื่อทำการวิเคราะห์โดยใช้หลักการของ Ontological Commitment โดยนำรายการกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณที่ได้ในขั้นตอนที่ 1 ใช้เป็น Keywords ในการสัมภาษณ์เชิงลึกและใช้หลักการของ Card Sorting ให้ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 30 แห่งในจังหวัดเชียงใหม่ โดยเป็นผู้ปฏิบัติงานในระดับหัวหน้าและให้ผู้ปฏิบัติงานเลือก Keywords (ข้อกฎหมาย กฎเกณฑ์และระเบียบที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณ) โดยให้ลำดับความสำคัญ ความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องการแก้ไขและเก็บประเด็นอื่นๆที่ได้จากตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมในมุมมองของผู้ปฏิบัติการขั้นตอนที่ 2 นี้จะได้ข้อกฎหมาย กฎเกณฑ์และระเบียบที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางการคลังและงบประมาณจากตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากนั้นนำข้อกฎหมายมาวิเคราะห์และทำการพัฒนาเครื่องมือเก็บข้อมูลสำหรับขั้นตอน ที่ 3 ต่อไป

2.3 ขั้นตอนที่ 3

ประชุมคณะทำงานกำหนดกรอบการประชุมสัมมนา จัดการประชุมสัมมนาครั้งที่ 1 เพื่อสรุปข้อกฎหมาย กฎเกณฑ์และระเบียบที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณ โดยกลุ่มนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ นักกฎหมาย ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง จัดการแลกเปลี่ยนแนวคิดนำผลลัพธ์ที่ได้จากขั้นตอนที่ 1 และ 2 มาอภิปรายเพื่อพิจารณาข้อกฎหมาย กฎเกณฑ์และระเบียบ แสดงรายละเอียดของการขัดหรือแย้งกับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แสดงข้อกฎหมาย กฎเกณฑ์และระเบียบที่ไม่เอื้อและผลกระทบ ผลเสียที่เกิดขึ้น โดยใช้ Fishbone Diagram ให้ลำดับความสำคัญของ ข้อกฎหมาย กฎเกณฑ์และระเบียบที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณที่ต้องการแก้ไขเป็น 2 ระยะนั้น คือ ความต้องการแก้ไขในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อนำมาวิเคราะห์จัดทำเอกสารสรุปประเด็นข้อกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางการคลัง

2.4 ขั้นตอนที่ 4

การสัมภาษณ์ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่จำนวน 30 แห่งแบบเจาะลึกจากข้อมูลที่ได้มาจากขั้นตอนที่ 1-3 การวิเคราะห์และจัดทำเอกสารร่างข้อกฎหมาย กฎเกณฑ์และระเบียบที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณ พร้อมแสดงผลการขัดหรือแย้ง จัดทำร่างแผนแก้ไขระยะสั้นและระยะยาว เสนอแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณ

2.5 ขั้นตอนที่ 5

คณะวิจัยสรุปผลการดำเนินงานวิจัย โดยมีผู้เชี่ยวชาญจำนวน 3 ท่าน คือ ศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นายพิพัฒน์ วรสิทธิดำรง ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ทะลบ อำเภอยะปริงการ จังหวัดเชียงใหม่และนายกสมาคมข้าราชการส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทย และนายธีรเดช นรตธิรักษา ตำแหน่งนิติกร 8 องค์กรบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลกและประธานชมรมนิติกรส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทยอ่านบทวนข้อเสนอต่างๆที่นำเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยเพื่อสรุปประเด็นสำคัญที่ได้จากการวิจัย

อนึ่งการใช้เครื่องมือและกระบวนการทางการวิจัยนี้คณะวิจัยสามารถใช้พัฒนางานได้ตามวัตถุประสงค์การวิจัยและการเลือกพื้นที่ศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 30 แห่ง (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล) โดยการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก รวมถึงการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ

3. สรุปแผนการทำงาน

คณะวิจัยจะดำเนินการวิจัยรวมใช้ระยะเวลาดำเนินการวิจัยทั้งสิ้น 12 เดือน ประกอบด้วย 5 กิจกรรม มีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 3.1 ปฏิทินแผนการทำงาน

กิจกรรม	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1. สํารวจข้อกฎหมายและการวิเคราะห์												
2. การเก็บข้อมูลจากอปท.และการวิเคราะห์												
3. การสัมมนาอภิปรายและการวิเคราะห์ข้อมูล												
4. การสัมภาษณ์ การวิเคราะห์ และการจัดทำเอกสารร่างข้อเสนอและแผนงาน												
5.การสัมมนาสรุปผลงานวิจัยและการเผยแพร่งานวิจัย												

(1) กิจกรรมการสำรวจข้อกฎหมายและการวิเคราะห์ ดำเนินการโดยใช้เวลา 3 เดือน คือ เดือนที่ 1-3

(2) กิจกรรมการเก็บข้อมูลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการวิเคราะห์
ดำเนินการโดยใช้เวลา 4 เดือน คือ เดือนที่ 3-6

(3) กิจกรรมการสัมภาษณ์ปลายและการวิเคราะห์ข้อมูล ดำเนินการโดยใช้เวลา
3 เดือน คือ เดือนที่ 6-8

(4) กิจกรรมการสัมภาษณ์ การวิเคราะห์และการจัดทำเอกสารร่างข้อเสนอและ
แผนงาน ดำเนินการโดยใช้เวลา 4 เดือน คือ เดือนที่ 8-11

(5) กิจกรรมการสัมมนาสรุปผลงานวิจัยและการเผยแพร่งานวิจัย ดำเนินการโดยใช้
เวลา 2 เดือน คือ เดือนที่ 11-12

บทที่ 4

กฎหมายเกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายรัฐธรรมนูญหลายฉบับ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้ โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และที่สำคัญได้ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นขึ้นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐและการมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวทำให้มีกฎหมายออกมาอีกหลายฉบับที่เกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. กฎหมายเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้วยวัตถุประสงค์ที่สำคัญอย่างหนึ่งของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เพื่อให้จัดบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ที่ตรงกับความต้องการของคนในพื้นที่ให้มากที่สุด โดยกลไกสำคัญที่จะทำให้บรรลุตามวัตถุประสงค์คือการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการจัดบริการสาธารณะและให้มีความเป็นอิสระทางการเงินและการคลัง และหัวใจสำคัญของการมีอิสระทางการเงินและการคลัง ก็คือการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เป็นของตนเอง ทำให้มีกฎหมายที่เกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกมาอีกหลายฉบับซึ่งกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่

1.1 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2549) ได้กำหนดเรื่องการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด 3 ได้แก่

มาตรา 23 เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ ดังต่อไปนี้

- (1) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- (2) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่
- (3) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย
- (4) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับการจัดสรรตามมาตรา 24(3) และมาตรา 25(6) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(5) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 24(4) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(6) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราและค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตเทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บและให้ถือเป็นภาษีและค่าแสตมป์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ

(7) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกและค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

(8) ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(9) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(10) อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์

(11) อากรรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น

(12) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่หลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละสี่สิบแล้ว ดังต่อไปนี้

(ก) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประทานบัตรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ข) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประทานบัตร ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ค) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในจังหวัดอื่นให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(13) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมหลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละสี่สิบแล้ว ดังต่อไปนี้

(ก) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทานให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ ภายในเขต

(ข) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทาน ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(ค) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในจังหวัดอื่น ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละสิบของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(14) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ภายในเขต ทั้งนี้ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

(15) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามอัตราและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(16) ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(ก) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

(ข) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(17) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตท้องถิ่นนั้นๆ และให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ในกรณีกฎหมายกำหนดให้เทศบาล เป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับให้นำรายได้มาแบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ภายในเขตจังหวัดตามที่คณะกรรมการกำหนด

(18) ค่าใช้น้ำบาดาลตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามสัดส่วนที่คณะกรรมการกำหนด

(19) ค่าธรรมเนียมใดๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดให้มีขึ้น

(20) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของเทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 24 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและเงินรายได้ ดังต่อไปนี้

(1) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ ซึ่งเก็บจาก

การค้าในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มเติมไม่เกินอัตราละสิบสตางค์สำหรับน้ำมันและ
กิโกรัมละไม่เกินสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม

(2) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าใน
เขตจังหวัดโดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มเติมไม่เกินมวณละสิบสตางค์

(3) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อ
รวมกับอัตราตามมาตรา 23(4) และมาตรา 25(6) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่
จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(4) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้น
ในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 23(5) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตาม
ประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(5) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วย
รถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วย
ล้อเลื่อน

(6) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(7) อากรรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแอ่น

(8) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อย
ละยี่สิบของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

(9) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ให้ได้รับการ
จัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์การบริหารส่วน
จังหวัดนั้น

(10) ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยออกข้อบัญญัติเรียก
เก็บจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

(11) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมาย
หน้าที่ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น
และให้ตกเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(12) ค่าธรรมเนียมใดๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการ
สาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้น

(13) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
มาตรา 25 กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและ
เงินรายได้ ดังต่อไปนี้

(1) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน

(2) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่

(3) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย

(4) ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมันและไม่เกิน กิโลกรัมละสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม

(5) ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับยาสูบซึ่งเก็บจากการค้าในเขต กรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินมวนละสิบสตางค์

(6) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 23(4) และมาตรา 24(3) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(7) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(8) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราและค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบซึ่งเก็บจากการค้าในเขต กรุงเทพมหานครโดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บและให้ถือเป็นภาษีและค่าแสตมป์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นโดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ

(9) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(10) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษिरถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกและค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

(11) ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(12) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ที่จัดเก็บภายในเขตของ กรุงเทพมหานครในอัตราร้อยละสี่สิบของค่าภาคหลวงแร่ที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บได้จริง

(13) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมที่จัดเก็บภายในเขตของกรุงเทพมหานคร ในอัตราร้อยละสี่สิบของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บได้จริง

(14) อากรภาษีสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์

(15) ค่าธรรมเนียมบำรุงกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

(16) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามอัตราและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(17) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคาชุด

(18) ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(ก) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

(ข) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(19) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้กรุงเทพมหานครเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตของกรุงเทพมหานคร และให้ตกเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร

(20) ค่าธรรมเนียมใดๆที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่กรุงเทพมหานครจัดให้มีขึ้น

(21) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานคร

มาตรา 26 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและเงินรายได้อื่นตามมาตรา 23 และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้อื่นตามมาตรา 23 และมาตรา 24

มาตรา 27 ภาษีและอากรประเภทอื่นนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23 มาตรา 24 มาตรา 25 และมาตรา 26 อาจกำหนดให้เป็นภาษีและอากรร่วมกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้อง กับการถ่ายโอนภาระหน้าที่และงบประมาณจากราชการส่วนกลางมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร ในแต่ละปีให้คณะกรรมการพิจารณากำหนดโดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

มาตรา 28 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายรับ ดังต่อไปนี้

(1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) รายได้จากสาธารณูปโภค

(3) รายได้จากการพาณิชย์และการทำกิจการ ไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

(4) ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ค่าตอบแทนหรือรายได้อื่นใดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) ค่าบริการ

(6) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(7) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

(8) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร

(9) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ

(10) เงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

(11) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้

(12) เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน

(13) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดินหรือรายได้จากทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อบำรุงรักษาในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(14) รายได้จากค่าธรรมเนียมพิเศษการออกพันธบัตรตาม (8) การกู้เงินจากองค์การหรือนิติบุคคลต่างๆตาม (9) การกู้เงินตาม (10) และรายได้ตาม (13) ให้ออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

โดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2549) ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรายได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้และการได้รับเงินรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด

1.2. กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นกฎหมายสำคัญที่รับเอาหลักการและแนวทางมาจากทั้งรัฐธรรมนูญและจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2549) โดยกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ.2552) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ.2552) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ.2552) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2552) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ.2550) โดยในกฎหมายฉบับต่างๆได้บัญญัติเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2549)

1.) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ.2552)

ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ.2552) ได้กำหนดเรื่องรายได้ไว้ในหมวด 5 เรื่องการงบประมาณและการคลัง ได้แก่

มาตรา 60 ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอัน เกิดจากการฆ่าสัตว์ในพื้นที่เขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นและให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดสรรให้สภาพำลตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

มาตรา 61 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใด ให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา 62 ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากรจัดเก็บได้ในจังหวัดใดให้ส่งมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยละห้าของภาษีที่จัดเก็บได้

มาตรา 63 ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมที่ได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดใดให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 64 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากการค้าในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้

(1) น้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกันหรือก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็น เชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ โดยจัดเก็บเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมันและกิโลกรัมละไม่เกินสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม

(2) ยาสูบ โดยจัดเก็บเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินมวนละสิบสตางค์ ราคาจำหน่ายที่เพิ่มขึ้นตามวรรคหนึ่งไม่ถือว่าเป็นการต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด

มาตรา 65 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภทสำหรับในพื้นที่เขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ดังต่อไปนี้

(1) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร

(2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

(3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันในการเสียภาษีอากรตามมาตราพิเศษของหนึ่งบาทให้ปิดทั้ง

มาตรา 67 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยให้กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากรสำหรับในพื้นที่เขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเก็บในอัตราร้อยละศูนย์

(2) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่นให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเก็บ หนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร

มาตรา 68 กิจการใดที่กฎหมายบัญญัติให้เทศบาลเป็นผู้ดำเนินการถ้ากิจการนั้นอยู่ในพื้นที่เขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายนั้นและบรรดาค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับเนื่องในกิจการเช่นนั้นให้ถือเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา 69 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บค่าธรรมเนียมใดๆ จากผู้ซึ่งใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้นได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

มาตรา 73 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

- (1) ภาษีอากรตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้
- (2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้
- (3) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (4) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (5) รายได้จากการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (6) พันธบัตรหรือเงินกู้ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้
- (7) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่างๆ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

(8) เงินอุดหนุนหรือรายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

(9) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้

(10) รายได้อื่นตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ.2552)

ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ.2552) ได้กำหนดเรื่องรายได้ไว้ในส่วนที่ 5 เรื่อง การคลังและทรัพย์สินของเทศบาล ได้แก่

มาตรา 66 เทศบาลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

- (1) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

- (2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (3) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
- (4) รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
- (5) พันธบัตร หรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (6) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ
- (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (8) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (9) รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

3.) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ.2552)

ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ.2552) ได้กำหนดเรื่องรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในส่วนที่ 4 เรื่อง รายได้และรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่

มาตรา 74 ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมรวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ทั้งนี้ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดเมื่อได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้วให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

มาตรา 75 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใดให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา 76 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภท ดังต่อไปนี้

(1) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลกฎหมายรัษฎากรซึ่งสถานประกอบการตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

(2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราซึ่งร้านขายสุราตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

(3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 77 รายได้จากค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวง และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินที่เก็บในองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

มาตรา 78 ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ทั้งนี้ ในองค์การบริหารส่วนตำบลใดเมื่อได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้ว ให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 80 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยให้กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากรดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บในอัตราร้อยละศูนย์

(2) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่น ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร

มาตรา 82 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

- (1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (4) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (5) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (6) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
- (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- (8) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 83 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรมองค์การหรือนิติบุคคลต่างๆ ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยการกู้เงินให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

4.) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2552)

ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2552) ได้กำหนดเรื่องรายได้ของเมืองพัทยาไว้ในหมวด 6 เรื่อง รายได้และรายจ่ายได้แก่

มาตรา 80 ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้ายและอากรการฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมรวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ในเขตเมืองพัทยา ให้เมืองพัทยาจัดเก็บเป็นรายได้ของเมืองพัทยาตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา 81 กิจการใดที่มีกฎหมายมอบหน้าที่ให้เทศบาลหรือนายกเทศมนตรีเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการหรือกำหนดให้แบ่งรายได้ให้เทศบาล ถ้ากิจการนั้นอยู่ในเขตเมืองพัทยาให้เมืองพัทยาหรือนายกเมืองพัทยาเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการหรือให้เมืองพัทยาได้รับส่วนแบ่งรายได้ตาม

กฎหมายนั้นและบรรดาค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับเนื่องในกิจการเช่นนั้น ให้เป็นรายได้ของเมืองพัทยา

มาตรา 82 เมืองพัทยามีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภทดังต่อไปนี้

(1) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากรซึ่งสถานประกอบการอยู่ในเขตเมืองพัทยา

(2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราซึ่งร้านขายสุราอยู่ในเขตเมืองพัทยา

(3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในเขตเมืองพัทยา

มาตรา 83 เมืองพัทยามีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มโดยให้กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ให้เมืองพัทยาเก็บอัตราร้อยละศูนย์

(2) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่น ให้เมืองพัทยาเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร

มาตรา 87 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัดชลบุรี ให้จัดสรรให้แก่เมืองพัทยาโดยให้ถือว่าเมืองพัทยาคือเทศบาล ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา 88 ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้จัดสรรหรือแบ่งรายได้อันเกิดจากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต หรือค่าปรับใดๆ ให้แก่เทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้เมืองพัทยาได้รับส่วนแบ่งรายได้ดังกล่าวด้วย เช่นเดียวกับเทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และเพื่อประโยชน์ในการนี้ให้ถือว่าเมืองพัทยาคือเทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นแล้วแต่กรณี

มาตรา 89 เมืองพัทยาอาจมีรายได้อื่นดังต่อไปนี้

(1) ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตหรือค่าปรับใดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

(2) รายได้จากทรัพย์สินของเมืองพัทยา

(3) รายได้จากสาธารณูปโภคของเมืองพัทยา

(4) รายได้จากการพาณิชย์ของเมืองพัทยา

(5) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตรเมื่อได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลังร่วมกันและตราเป็นข้อบัญญัติแล้ว

(6) เงินกู้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยและตราเป็นข้อบัญญัติแล้ว ถ้าเป็นเงินกู้จากต่างประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังด้วย

- (7) เงินอุดหนุนหรือรายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
- (8) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ
- (9) เงินช่วยเหลือและค่าตอบแทน
- (10) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (11) รายได้อื่นตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นของเมืองพัทยา

5.) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ.2550) ได้กำหนดเรื่องรายได้ของกรุงเทพมหานครไว้ในหมวด 7 เรื่อง การคลัง และทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร ได้แก่

มาตรา 109 ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเนื่องในการฆ่าสัตว์ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้กรุงเทพมหานครจัดเก็บเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา 110 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถหรือรถยนต์หรือล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในเขตกรุงเทพมหานครให้เป็นรายได้ของกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา 111 ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกันและก๊าซปิโตรเลียม ซึ่งสถานการณ์ค้าปลีกในเขตกรุงเทพมหานครเป็นผู้จำหน่ายได้ไม่เกินลิตรละห้าสตางค์ ราคาขายปลีกที่สูงเพิ่มขึ้นไม่เกินจำนวนภาษีที่เรียกเก็บตามมาตรา 111 นี้ไม่ถือว่าการต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด

มาตรา 112 กรุงเทพมหานครมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินร้อยละสิบของภาษีและค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภท ดังต่อไปนี้

- (1) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร
- (2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา
- (3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

มาตรา 112 ทวิ กรุงเทพมหานครมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มโดยให้กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม เพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากรดังต่อไปนี้

- (1) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ให้กรุงเทพมหานครเก็บในอัตราร้อยละศูนย์
- (2) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่นให้กรุงเทพมหานครเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร

มาตรา 113 กิจการใดที่กฎหมายมอบหน้าที่ให้เทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการ ถ้ากิจการนั้นอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครให้กรุงเทพมหานครเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายนั้น

และบรรดาค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับเนื่องในกิจการเช่นนั้นให้เป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร

มาตรา 117 กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

- (1) รายได้จากทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร
- (2) รายได้จากการสาธารณูปโภคของกรุงเทพมหานคร
- (3) รายได้จากการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร การทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- (4) ภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นของเทศบาลหรือมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะ
- (5) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้
- (6) ค่าบริการตามมาตรา 92
- (7) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
- (8) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่างๆซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร
- (9) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นและเงินสมทบจากรัฐบาล
- (10) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ
- (11) เงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร
- (12) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (13) เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน
- (14) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดินหรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งแสวงหากำไรในกรุงเทพมหานครตามที่จะมีกฎหมายกำหนด
- (15) รายได้จากภาษีทรัพย์สินหรือค่าธรรมเนียมพิเศษตามที่จะมีกฎหมายกำหนด
- (16) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานคร

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ตามกฎหมายกำหนดให้มีรายรับหรือรายได้จากหลายทาง ส่วนใหญ่จะมีรายรับที่เหมือนกัน แต่ก็แตกต่างกันบางส่วนซึ่งก็เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวสามารถจำแนกรายรับหรือรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกได้เป็น 4 ประเภทหลักๆ ดังนี้

1.) รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง (local own-source taxes and revenues) คือ รายได้ที่กฎหมายจัดตั้งและกฎหมายกำหนดแผนฯให้อำนาจองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บเองและให้มีอำนาจในการบริหารจัดการ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ค่าธรรมเนียม ค่าบริการและรายได้จากทรัพย์สินหรือกิจการเชิงพาณิชย์ เป็นต้น

2.) รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้ (shared taxes) คือ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองที่ฝากให้ราชการส่วนกลางซึ่งมีหน้าที่เป็นหน่วยจัดเก็บทำหน้าที่ดำเนินการจัดเก็บให้และนำมาจัดสรรให้แก่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีรถยนต์ ค่าธรรมเนียมล้อเลื่อน ค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เป็นต้น รวมถึงรายได้ของรัฐบาลเองที่นำมาแบ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2549)

3.) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล (intergovernmental transfers) โดยหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป (Unconditional Grant) ซึ่งเป็นรายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้เพื่อใช้ดำเนินการตามหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนให้เลือกทำโดยต้องกำหนดเป็นข้อบัญญัติและมีการจัดสรรตามรายหัวประชากร ส่วนหมวดเงินอุดหนุนกำหนดวัตถุประสงค์ (Block Grant) ซึ่งเป็นรายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้เพื่อใช้ดำเนินการตามที่กำหนดวัตถุประสงค์ โดยไม่ต้องกำหนดเป็นข้อบัญญัติ เช่น เงินอุดหนุนอาหารเสริม (นม) ของโรงเรียน อาหารกลางวันสำหรับเด็กนักเรียน เงินเดือนครู เงินเบี้ยผู้สูงอายุฯ เป็นต้น และหมวดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นรายได้ที่รัฐอุดหนุนให้โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ ได้รับมาก็ต้องจ่ายตามโครงการหรือแผนงานที่กำหนดไว้เท่านั้น โดยไม่อาจนำไปใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์อื่นได้และหากมีเงินเหลือจ่ายจากการใช้ตามวัตถุประสงค์ต้องส่งคืนรัฐบาลด้วย เช่น งานโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เป็นต้น

4.) รายรับจากการกู้เงินและการออกพันธบัตร (debt proceedings) โดยกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินและการออกพันธบัตรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายระดับ คือ มีทั้งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ระเบียบและหนังสือเวียนสั่งการจากหน่วยงานเจ้าสังกัด โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาปรับใช้กฎหมายและหลักเกณฑ์ทั้งหมดประกอบด้วย

2. กฎหมายเกี่ยวกับรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในด้านการเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะและกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวทำให้มีกฎหมายออกมาอีกหลายฉบับที่เกี่ยวกับรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อทำให้การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักตามหลักการกระจายอำนาจและเจตนารมณ์ที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นไปตาม

กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเกิดความคุ้มค่า มากที่สุดโดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

2.1. กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ.2552) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ.2552) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ.2552) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2552) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ.2550) โดยในกฎหมายฉบับต่างๆได้กำหนดในส่วนของการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ อาทิเช่น

1.) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ.2552)

ได้กำหนดเรื่องรายจ่ายไว้ในหมวด 5 เรื่องการงบประมาณและการคลัง ได้แก่

มาตรา 58 งบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ทำเป็นข้อบัญญัติ และกำหนดให้งบประมาณรายจ่ายจะมีได้เฉพาะในเรื่องของกิจการที่ระบุไว้ในมาตรา 45 มาตรา 46 และกิจการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 74 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายจ่าย คือ เงินเดือน ค่าจ้าง เงินตอบแทนอื่นๆ ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินอื่นๆ เงินอุดหนุนและรายจ่ายอื่นตามที่มิใช่ผูกพันหรือที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

มาตรา 76 การคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การดำเนินกิจการการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดหาพัสดุ การจัดจ้างและการให้ได้รับสวัสดิการของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดและให้การออกระเบียบดังกล่าวให้คำนึงถึงความเป็นอิสระความคล่องตัว และควรมีประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ.2552)

ได้กำหนดเรื่องรายจ่ายไว้ในส่วนที่ 5 เรื่อง การคลังและทรัพย์สินของเทศบาล ได้แก่

มาตรา 65 งบประมาณประจำปีของเทศบาลต้องตราขึ้นเป็นเทศบัญญัติและถ้าในปีใดจำนวนเงินซึ่งได้อนุญาตไว้ตามงบประมาณปรากฏว่าไม่พอสำหรับการใช้จ่ายประจำปีก็ดีหรือมีความจำเป็นที่จะต้องตั้งรายรับหรือรายจ่ายขึ้นใหม่ในระหว่างปีก็ดีให้ตราขึ้นเป็นเทศบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม

มาตรา 67 ให้เทศบาลอาจมีรายจ่ายได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง เงินตอบแทนอื่นๆ ค่าใช้สอย ค่าวัสดุค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินอื่นๆ เงินอุดหนุนและรายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

มาตรา 67 ทวิ ให้การจ่ายเงินอุดหนุนและการจ่ายเงินเพื่อการลงทุนเทศบาลจะกระทำได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลและผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติแล้ว

มาตรา 67 ทรี การจ่ายเงินอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ ถ้าเป็นการชำระเงินกู้เมื่อถึงกำหนดชำระเทศบาลจะต้องชำระเงินกุนั้นจากทรัพย์สินของเทศบาลไม่ว่าจะตั้งงบประมาณรายจ่ายประเภทนี้ไว้หรือไม่ก็ตาม

มาตรา 69 ให้กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลังรวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมาขึ้นไว้

3.) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ.2552)

ได้กำหนดเรื่องรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในส่วนที่ 4 เรื่อง รายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่

มาตรา 85 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายจ่าย ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง เงินตอบแทนอื่นๆ ค่าใช้สอย ค่าวัสดุค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินอื่นๆค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่นและรายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

มาตรา 87 งบประมาณรายจ่ายประจำและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนตำบลให้จัดทำเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

มาตรา 88 ระเบียบว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การโอนการจัดการทรัพย์สิน การซื้อการจ้าง ค่าตอบแทนและค่าจ้างให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย และให้กระทรวงมหาดไทยจะออกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานอื่นๆขององค์การบริหารส่วนตำบลให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องปฏิบัติตามได้

4.) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2552)

กำหนดเรื่องรายจ่ายของเมืองพัทยาไว้ในหมวด 5 เรื่อง ข้อบัญญัติเมืองพัทยา ได้แก่

มาตรา 70 (5) เมืองพัทยามีอำนาจตราข้อบัญญัติได้โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายในเรื่องของการคลัง การงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้างและการพัสดุ และให้มีมาตรฐานไม่ต่ำกว่ามาตรฐานกลางที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

มาตรา 72 ร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหมายความว่าร่างข้อบัญญัติว่าด้วยเรื่อง การจ่ายเงิน การคลัง การงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้างและการพัสดุ

มาตรา 74 งบประมาณรายจ่ายประจำปีของเมืองพัทยาต้องตราเป็นข้อบัญญัติและในกรณีที่งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ตั้งไว้ไม่พอสำหรับการใช้จ่ายหรือมีความจำเป็นที่จะต้องตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ระหว่างปีงบประมาณให้ตราเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

นอกจากนี้ยังได้กำหนดไว้ในหมวดที่ 6 เรื่อง รายได้และรายจ่าย ได้แก่

มาตรา 91 เมืองพัทยาอาจมีรายจ่าย ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เงินอุดหนุน รายจ่ายตามข้อผูกพันและรายจ่ายอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติหรือข้อบัญญัติกำหนด

มาตรา 92 การจ่ายเงินของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามที่ได้อนุญาตไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม การจ่ายเงินที่มีได้อนุญาตไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวให้ทำได้เฉพาะเมื่อเป็นกรณีฉุกเฉินและจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาประโยชน์ของเมืองพัทยาหรือการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ การรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งนายกเมืองพัทยาจะสั่งจ่ายเงินจากเงินสะสมไปก่อนได้ ทั้งนี้การจ่ายเงินสะสมและการตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้เงินสะสมให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในเรื่องของรายจ่ายส่วนใหญ่แล้วเมืองพัทยาสามารถดำเนินการได้โดยออกข้อบัญญัติและระเบียบเมืองพัทยามารองรับและให้อำนาจไว้และมีเพียงบางกรณีเท่านั้นที่ให้เป็นไปตามระเบียบที่ออกโดยกระทรวงมหาดไทย

5.) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ.2550)

กำหนดเรื่องรายจ่ายไว้ในหมวด 6 เรื่อง ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ได้แก่

มาตรา 97(4) ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะตราขึ้นได้โดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานครในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครได้ ในเรื่องของการคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้างและการพัสดุ

มาตรา 99 (2) และ (4) ร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้องกับการเงิน หมายความว่า ร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยการจ่ายเงินของกรุงเทพมหานครและการคลัง การ งบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้างและการพัสดุ

มาตรา 103 งบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานครให้ทำเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และถ้าปีใดจำนวนเงินซึ่งได้กำหนดไว้ตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณไม่พอสำหรับการใช้จ่ายประจำปีก็ดีหรือมีความจำเป็นที่จะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายขึ้นใหม่ในระหว่างปีก็ดีให้ทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

นอกจากนี้ยังได้กำหนดไว้ในหมวดที่ 7 เรื่อง การคลังและทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร ได้แก่

มาตรา 118 กรุงเทพมหานครอาจมีรายจ่าย ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าสาธารณูปโภค ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เงินอุดหนุน รายจ่ายอื่นตามที่กฎหมายหรือระเบียบของกรุงเทพมหานครกำหนดไว้และรายจ่ายตามข้อผูกพัน”

มาตรา 119 การจ่ายเงินของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามที่ได้อนุญาตไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม โดยการจ่ายเงินซึ่งมีได้อนุญาตไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการนั้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในเรื่องของรายจ่ายส่วนใหญ่แล้วกรุงเทพมหานครสามารถดำเนินการได้โดยออกข้อบัญญัติและระเบียบของกรุงเทพมหานครมารองรับเองซึ่งแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นๆ

2.2 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่ว่าด้วยการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวกับด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีอยู่หลายฉบับ แต่ในงานวิจัยนี้ได้นำมาวิเคราะห์เพียง 3 ฉบับ คือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 9 พ.ศ.2553) และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 ทั้งนี้เนื่องจากในกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(ยกเว้นกรุงเทพมหานคร)ได้มีบทบัญญัติซึ่งให้อำนาจแก่กระทรวงมหาดไทยในการออกระเบียบมาบังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยเฉพาะระเบียบทางด้านการคลังและงบประมาณ ได้ดังนี้

1.) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 เป็นระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยตราขึ้นเพื่อวางแนวทางการทราบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นการกำหนดวงเงินในการบริหารงบประมาณ การวางแนวทางการควบคุมและตรวจสอบการบริหารงบประมาณ โดยกำหนดอำนาจให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามระเบียบนี้และให้อำนาจตีความ วินิจฉัยปัญหา ยกเว้น การปฏิบัติการตามระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบนี้และสามารถอาจมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการแทนได้

ทั้งนี้จะเห็นได้จากการออกระเบียบฉบับนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้อาศัยอำนาจ คือ ตามความในมาตรา 6 และมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วน

จังหวัด พ.ศ.2540 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ.2552) มาตรา 69 และมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ.2552) มาตรา 5 และมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ.2552) มาตรา 6 และมาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2552) โดยบังคับใช้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา แต่ไม่ใช้กับกรุงเทพมหานคร โดยตัวอย่างบทบัญญัติอาทิเช่น

ข้อ 6 บรรดารูปแบบและเอกสารใดๆตลอดจนระบบและวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กรมการปกครองกำหนด

ข้อ 18 กำหนดให้รายละเอียดประเภทรายได้และรายจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กรมการปกครองกำหนด

ข้อ 34 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้ตามข้อความที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ทั้งนี้ต้องมีกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้จ่ายและมีเงินรายได้เพียงพอที่จะเบิกจ่ายได้

จะเห็นได้ว่าระเบียบฉบับดังกล่าวจะมุ่งเน้นถึงขั้นตอนและวิธีการเป็นหลัก ทั้งการกำหนดแนวทางปฏิบัติในการจัดทำงบประมาณ การกำหนดรูปแบบของเอกสารงบประมาณ และการกำหนดหลักเกณฑ์ของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น

2.) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 9 พ.ศ.2553)

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยตราขึ้นเพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติ โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามระเบียบนี้และมีอำนาจตีความ วินิจฉัยปัญหา กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบนี้

ทั้งนี้จะเห็นได้จากการออกระเบียบฉบับนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้อาศัยอำนาจ คือ ตามความในมาตรา 6 และมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ.2552) มาตรา 69 และมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ.2552) มาตรา 5 และมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ.2552) ออกระเบียบไว้เพื่อบังคับใช้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ไม่ใช้กับเมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร โดยตัวอย่างบทบัญญัติอาทิเช่น

ข้อ 4 ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่กำหนดไว้ ให้ขอทำความตกลงกับปลัดกระทรวงมหาดไทยก่อนการปฏิบัติ

ข้อ 10 ณ วรคสอง ผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองานที่ถูกตัดรายชื่อออกจากการเป็นผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองานเพราะเหตุเป็นผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกันอาจอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการจังหวัด โดยให้อุทธรณ์ภายใน 3 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งพร้อมทั้งแสดงเหตุผลของการอุทธรณ์และเอกสารที่เกี่ยวข้องมาด้วย

หรือในวรรคสี่ การยื่นอุทธรณ์ตามวรรคสองไม่เป็นเหตุให้มีการขยายระยะเวลาการเปิดซองสอบราคาประกวดราคาหรือเสนองาน และในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับคำคัดค้านของผู้อุทธรณ์และเห็นว่าการยกเลิกการเปิดซองสอบราคาประกวดราคาหรือเสนองานที่ได้ดำเนินการไปแล้วจะเป็นประโยชน์แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอย่างยิ่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งยกเลิกการเปิดซองสอบราคา ประกวดราคา หรือเสนองานดังกล่าวได้

ข้อ 58(1) นอกจากวิธีพิเศษตามข้อ 59 และข้อ 60 การสั่งซื้อหรือสั่งจ้างครั้งหนึ่งจากเงินอุดหนุน เงินกู้ภายในประเทศหรือเงินช่วยเหลือหรือเงินกู้ทั้งหมดหรือบางส่วนถ้าการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลซึ่งมีวงเงินเกิน 300,000,000 บาท ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด

ข้อ 58(2) การสั่งซื้อหรือสั่งจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีวงเงินเกิน 100,000,000 บาทแต่ไม่เกิน 200,000,000 บาท ต้องได้รับความเห็นชอบจากนายอำเภอ แต่หากมีวงเงินเกิน 200,000,000 บาทต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด

ข้อ 124 อสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีอัตราค่าเช่ารวมทั้งค่าบริการอื่นเกี่ยวกับการเช่าตาม ที่จะกำหนดไว้ในสัญญาไม่เกินเดือนละ 20,000 บาท ให้หัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ แต่ถ้าเกินเดือนละ 20,000 บาท ให้ขอทำความตกลงกับผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน

ข้อ 152(2) ในกรณีที่พัสดุสูญไปโดยไม่ปรากฏตัวผู้รับผิดชอบหรือมีตัวผู้รับผิดชอบแต่ไม่สามารถชี้แจงตามหลักเกณฑ์เรื่องความรับผิดชอบแพ่งหรือมีตัวพัสดุอยู่แต่ไม่สมควรดำเนินการตามข้อ 150 ให้จำหน่ายพัสดุนั้นเป็นสูญ โดยถ้าพัสดุนั้นมีราคาซื้อหรือได้มารวมกันเกิน 200,000 บาท ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุมัติการลงจ่ายออกจากบัญชีหรือทะเบียน

จะเห็นได้ว่าระเบียบฉบับดังกล่าวจะมุ่งเน้นในส่วนหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติต่างๆ เป็นหลัก ทั้งการกำหนดแนวทางปฏิบัติในการจัดหาพัสดุด้านการจัดซื้อ จัดจ้าง การเช่า การควบคุมการใช้สอยพัสดุตลอดจนการจำหน่ายพัสดุที่หมดสภาพหรือหมดความจำเป็นต้องใช้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

3.) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้เป็นระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยตราขึ้นเพื่อกำหนดแนวทางในการรับเงินและจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีปลัดกระทรวง

มหาดไทยรักษาการตามระเบียบนี้และมีอำนาจตีความ วินิจฉัยปัญหากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบนี้

ทั้งนี้จะเห็นได้จากการออกระเบียบฉบับนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้อาศัยอำนาจ คือ ตามความในมาตรา 6 และมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วน จังหวัด พ.ศ.2540 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ.2552) มาตรา 69 และมาตรา 77 แห่งพระราช บัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ.2552) มาตรา 5 และมาตรา 88 แห่ง พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ.2552) ออกระเบียบไว้เพื่อบังคับใช้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล แต่ไม่ใช้กับเมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร โดยตัวอย่างบทบัญญัติ อาทิเช่น

ข้อ 4 กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติตามระเบียบนี้ได้ให้ ขอทำความตกลงกับปลัดกระทรวงมหาดไทยก่อนการปฏิบัติ

ข้อ 67 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะ ที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือหนังสือสั่งการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้เท่านั้น

ข้อ 87 วรรคสอง การจ่ายเงินทุนสำรองเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะ กระทำได้ต่อเมื่อยอดเงินสะสมในส่วนที่เหลือมีไม่เพียงพอต่อการบริหารและให้องค์ปกครอง ส่วนท้องถิ่นขอความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นและขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน

จะเห็นได้ว่าระเบียบฉบับดังกล่าวจะมุ่งเน้นในส่วนของหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติต่างๆ เกี่ยวกับแนวปฏิบัติการฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหลัก เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปในแนวทางเดียวกันและเป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

2.3 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้กฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สิน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญมีอยู่ 3 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 พระราช บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 และระเบียบกระทรวง มหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 โดยรายละเอียดดังนี้

1.) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ.2550

โดยในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 ได้บัญญัติเกี่ยวกับกาตรวจเงินแผ่นดินไว้ใน หมวด 11 องค์การตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 1 องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ ข้อ 4 เรื่อง คณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดิน โดยบัญญัติไว้จำนวน 3 มาตรา ดังนี้

มาตรา 252 วรรคหนึ่ง การตรวจเงินแผ่นดินให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง

มาตรา 253 ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษา แนะนำและเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงิน การคลังและการงบประมาณได้ และยังกำหนดให้คดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง และให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง

มาตรา 254 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงาน บุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

และในร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2558 ก็ได้กำหนดเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา 270 ซึ่งโดยหลักการเหมือนเดิมไม่ต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 ซึ่งผลของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทำให้มีกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกหลายฉบับ แต่ที่สำคัญและเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547

2.) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542

ทั้งนี้ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 บัญญัติที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายประการที่สำคัญ อาทิเช่น

มาตรา 39 (2)(ก) ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการเงินแผ่นดิน คือ ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจ (ซึ่งหมายความรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) หรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจและแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่นหรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงาน งานหรือโครงการของหน่วยรับตรวจและแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่

มาตรา 39 (2) (จ) ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการเงินแผ่นดิน คือ ตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นของหน่วยรับตรวจและแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และกำหนดให้มีอำนาจตรวจสอบการประเมินภาษีอากร การจัดเก็บค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นที่หน่วยรับตรวจจัดเก็บด้วย

มาตรา 44 ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาผลการตรวจสอบแล้วปรากฏว่ามีข้อบกพร่องเนื่องจากไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรี ให้มีหนังสือแจ้งให้หน่วยรับตรวจชี้แจงหรือแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือให้ดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนที่ราชการหรือเทศบาลกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบตามควรแก่กรณี และให้หน่วยรับตรวจแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการทราบภายในหกสิบวัน โดยถ้าผู้รับตรวจไม่ดำเนินการโดยไม่มีเหตุอันสมควรให้คณะกรรมการแจ้งต่อกระทรวงเจ้าสังกัดหรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนที่กำหนดแก่ผู้รับตรวจและเจ้าหน้าที่หน่วยรับตรวจผู้รับผิดชอบตามควรแก่กรณี

มาตรา 46 กรณีที่คณะกรรมการพิจารณาผลการตรวจสอบแล้วปรากฏว่ามีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตหรือมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของราชการให้คณะกรรมการแจ้งต่อนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดี และให้คณะกรรมการแจ้งผลการตรวจสอบดังกล่าวให้ผู้รับตรวจหรือกระทรวงเจ้าสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบแล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการตามกฎหมายหรือตามระเบียบแบบแผนที่ราชการหรือที่หน่วยรับตรวจกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้วย

มาตรา 63 ผู้ใดที่ละเลยไม่ดำเนินการตามมาตรา 44 มาตรา 45 หรือมาตรา 46 ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย

ทั้งนี้จากบทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และถือเป็นอำนาจและมาตรการหลักที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินใช้ในการทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547

ทั้งนี้ นอกจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ยังมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 ที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ โดยบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องได้แก่

ข้อ 102 ในการตรวจสอบบัญชีและหลักฐานการรับจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากได้รับข้อทักท้วงจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้หัวหน้าหน่วยงานผู้เบิกและหรือหัวหน้าหน่วยงานคลังปฏิบัติตามคำทักท้วงโดยเร็วอย่างช้าไม่เกินสี่สิบห้าวันนับจากวันที่ได้รับแจ้งข้อทักท้วง

ข้อ 103 กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชี้แจงข้อทักท้วงไปยังสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน แต่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินยืนยันว่ายังไม่มีเหตุผลที่จะล้างข้อทักท้วงได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชี้แจงเหตุผลและรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยภายในสิบห้าวันนับจากวันที่ได้รับคำยืนยันจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้อง

ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้ปฏิบัติให้เสร็จสิ้นภายในสี่สิบห้าวันนับจากวันที่ได้รับทราบผลการวินิจฉัย

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่ากฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายจ่ายได้ในรายการต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะมีความคล้ายคลึงกัน เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ เงินอุดหนุน รายจ่ายตามข้อผูกพัน และรายจ่ายอื่นตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งอาจมีรายจ่ายแตกต่างกันในบางประการ แต่กระบวนการจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทกฎหมายจัดตั้งได้กำหนดเอาไว้เหมือนกัน คือ ต้องจัดทำงบประมาณรายจ่ายเป็นข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อขออนุมัติ นอกจากนี้ ในการดำเนินกระบวนการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีระเบียบวิธีการงบประมาณกำหนดแนวทางปฏิบัติในการบริหารงานด้านงบประมาณคล้ายคลึงกับกฎหมายวิธีการงบประมาณของรัฐบาลอีกด้วย โดยในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งกำหนดให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติดังกล่าวที่บัญญัติเกี่ยวกับรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งการกำกับดูแลและการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดได้อย่างถูกต้องและตรวจสอบได้ รวมทั้งมีการดำเนินงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับต่างๆ และรวมถึง้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอย่างประหยัด คุ่มค่าและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

บทที่ 5

บทวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายที่ไม่เื้อต่อความเป็นอิสระ ทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับอำนาจมาจากราชการส่วนกลางเพื่อช่วยจัดทำบริการสาธารณะนั้นต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่พอสมควร โดยเฉพาะความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นถือเป็นหัวใจสำคัญของการขับเคลื่อนการพัฒนาตามอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้หลักการที่สำคัญ คือ หลักการกระจายอำนาจ หลักการกำกับดูแล และหลักการควบคุมตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และรวมถึงกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ ตามที่คณะผู้วิจัยต้องการศึกษาวิจัยเรื่อง “การศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เื้อต่อความเป็นอิสระทางการคลัง” ดังนั้นจึงขอสรุปและวิเคราะห์กฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นการไม่เื้อต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังเท่านั้น ซึ่งนอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้กล่าวมาแล้วยังมีกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นการไม่เื้อต่อความเป็นอิสระทางการคลัง ได้แก่ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติและระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวกับด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรวมถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ด้วย ซึ่งพิจารณาตามลำดับได้ดังนี้

1. วิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับรายได้ที่เป็นการไม่เื้อต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลัง และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการส่งเสริมวินัยทางการคลังและการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังและการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550 รวมถึงแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับที่ 1 และ ฉบับที่ 2 ได้กำหนดแนวทางและมาตรการดำเนินการไว้หลายประการ

ตารางที่ 5.1 สัดส่วนร้อยละของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปี 2548-2558 (ต่อ)

ประเภทของรายได้	2556	2557	2558
1. อปท.จัดเก็บเอง	8.78	9.04	9.51
2. รัฐบาลจัดเก็บให้	32.82	32.74	33.76
3. รัฐบาลแบ่งให้	17.10	17.51	16.86
4. เงินอุดหนุน	40.30	40.71	39.86
รวมรายได้ อปท.	100	100	100

* ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

: แนวทางการพัฒนารายได้ท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาการจัดบริการสาธารณะและสร้างความยั่งยืนในพื้นที่ โดย ผศ.ดร.ดวงมณี เลาวกุล คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นอกจากรายรับหรือรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามตารางที่ 5.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีรายรับหรือรายได้จากทางด้านอื่นๆ อาทิเช่น การกู้ยืมเงินหรือการออกพันธบัตร เป็นต้น แต่ยังคงมีอยู่ในอัตราที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับรายรับหรือรายได้ทั้งสี่ประเภดังกล่าว และจากตารางที่ 5.1 จะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้หลักการเงินอุดหนุนของรัฐบาลซึ่งอัตราเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 38-42 ของรายได้ทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รองลงมาคือรายได้จากการที่รัฐบาลจัดเก็บให้ซึ่งอัตราเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 32-34 ของรายได้ทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรองลงมาคือรายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ซึ่งอัตราเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 16-18 ของรายได้ทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และลำดับท้ายสุด คือรายได้จากการจัดเก็บเองซึ่งอัตราเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 8-10 ของรายได้ทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตามพบว่ารายรับหรือรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทยังคงมีปัญหาที่สำคัญหลายประการ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายรับหรือรายได้ที่น้อยเกินกว่าที่ควรจะเป็น รวมถึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถใช้เงินที่ได้รับมาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างอิสระตามหลักการกระจายอำนาจทางการคลัง และไม่สามารถดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการหรือความจำเป็นพื้นฐานของคนในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครองอันเนื่องมาด้วยหลายสาเหตุ โดยอาจสรุปได้ 3 กรณีที่สำคัญ ดังนี้

1.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เงินรายได้จากการจัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้จัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดได้อย่างอิสระ โดยข้อมูลรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองมีดังนี้

ตารางที่ 5.2 สัดส่วนร้อยละของรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปี 2555-2556

ประเภทรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง	2555	2556
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	48.16	47.81
ภาษีบำรุงท้องที่	2.07	1.93
ภาษีป้าย	5.10	5.05
อากรการฆ่าสัตว์	0.16	0.16
อากรรังนกอีแอ่น	0.87	0.69
ภาษีบำรุง อบจ. (ยาสูบ)	7.19	6.41
ภาษีบำรุง อบจ. (น้ำมัน)	0.72	0.85
ค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ. (ผู้เข้าพักโรงแรม)	0.52	0.56
รายได้จัดเก็บเองอื่นๆ	35.21	36.54
รวม	100	100

* รายได้จัดเก็บเองอื่นๆ ประกอบด้วย ค่าธรรมเนียม ทรัพย์สิน สาธารณูปโภคและเบ็ดเตล็ด

* ที่มา : แนวทางการพัฒนารายได้ท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาการจัดบริการสาธารณะและสร้างความยั่งยืนในพื้นที่ โดย ผศ.ดร.ดวงมณี เลาวกุล คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

จากข้อมูลตามตารางที่ 5.1 และ 5.2 ชี้ให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีรายรับหรือรายได้หลักจากเงินภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้และเงินอุดหนุน โดยมีอัตราเฉลี่ยรวมกันประมาณร้อยละ 90 ของรายได้รวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองซึ่งส่วนมากมาจากภาษีโรงเรือนและที่ดิน มีอัตราส่วนที่ต่ำมากโดยมีอัตราเฉลี่ยประมาณไม่เกินร้อยละ 10 ของรายได้รวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นแบบนี้มานานและไม่มีแนวโน้มที่จะมีอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นมากกว่านี้ และเมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วพบว่า มีหลายสาเหตุปัจจัยที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้จากการจัดเก็บเองในสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับรายได้รวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นๆ ทั้งนี้เนื่องมาจากหลายสาเหตุ ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

1.1.1 ปัญหากฎหมายที่ให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีหรือการจัดสรรภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่หลายฉบับ

ในการจัดเก็บภาษีหรือการจัดสรรภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับทำให้การจัดเก็บและการจัดสรรรายได้จากภาษีประเภทต่างๆ ไม่มีเอกภาพและไม่มีหลักการที่ชัดเจน และทำให้หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างสลับซับซ้อน ตัวอย่างเช่น

ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 24 (3) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จากภาษี

มูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 23(4) และ มาตรา 25(6) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

และในมาตรา 25 (6) ที่กำหนดให้กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราตามมาตรา 23(4) และมาตรา 24(3) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

แต่ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ.2552) มาตรา 62 กำหนดให้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากรที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใด ให้ส่งมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยละห้าของภาษีที่จัดเก็บได้

และในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ.2550) มาตรา 112 ทวิ กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มโดยให้กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากรดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ ให้กรุงเทพมหานครเก็บในอัตราร้อยละศูนย์

(2) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่นให้กรุงเทพมหานครเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร”

ซึ่งกรณีดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าการมีกฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้องหลายฉบับเกินไปทำให้การจัดสรรรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีเอกภาพหรือไม่มีหลักการที่ชัดเจน และทำให้หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างสลับซับซ้อน ผลที่เกิดขึ้น คือ การกำหนดแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทไม่ได้เป็นไปตามหลักการภาษีที่ควรจะเป็น ซึ่งหากมีการรวบรวมกฎหมายต่างๆ เข้ามาบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกันน่าจะทำให้ปัญหาดังกล่าวลดลงได้

และเมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 มาตรา 283 วรรคสี่ที่กำหนดว่า “ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ” นอกจากนี้ในมาตรา 303 (5) ได้กำหนดให้รัฐบาลดำเนินการตรากฎหมายรายได้ท้องถิ่น โดยมีกำหนดแล้วเสร็จภายในระยะเวลา 2 ปีนับแต่วันที่มีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา 176 โดยที่สามารถจัดทำให้อยู่ในรูปของประมวลกฎหมายท้องถิ่นได้

แต่ทั้งนี้ แม้จะเคยมีการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาแล้วจำนวน 5 ฉบับ ซึ่งได้แก่

(1) ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี วันที่ 7 กันยายน 2553

(2) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.... ซึ่งนำเสนอโดยนายธานี เทือกสุบรรณ เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2552

(3) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.... ซึ่งนำเสนอโดยนางวรศุลี สุวรรณปรีสุทธิ เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2553

(4) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.... ซึ่งนำเสนอโดยนายพิสิฏฐ ศรีชนะ เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2553

(5) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.... ซึ่งนำเสนอโดยนายสนอง เทพอักษรณรงค์ เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2553

แต่ปัจจุบัน (ปี 2558) ก็ยังไม่มีการประกาศและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับรายได้ท้องถิ่นที่เป็นรูปธรรมแต่อย่างใด และปัญหาดังกล่าวนอกจากจะทำให้การจัดสรรรายได้จากภาษีประเภทต่างๆ ไม่มีเอกภาพและหลักการที่ชัดเจน และหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างสลับซับซ้อนแล้ว ยังเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บรายได้จากภาษีได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น

1.1.2 ปัญหาจากการกำหนดอัตราภาษีและการประเมินภาษีที่ไม่เป็นปัจจุบันและไม่สัมพันธ์กับบริบทของพื้นที่

อัตราภาษีและการประเมินภาษีตามกฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อรายได้ที่ได้จากการจัดเก็บภาษี แต่จากบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันพบว่ายังมีปัจจัยที่ไม่เอื้อต่อการเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร คือ การที่มีอัตราภาษีที่ล้าสมัยและแบบการประเมินภาษีที่ไม่เป็นปัจจุบันและไม่มีความสัมพันธ์กับบริบทของพื้นที่

ดังเช่น ในพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ.2543) มาตรา 7 ที่กำหนดให้ผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินในวันที่ 1 มกราคมของปีใด มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปีนั้นจากราคาปานกลางของที่ดินตามบัญชีอัตราบำรุงท้องที่ท้ายพระราชบัญญัติ และตามพระราชบัญญัติกำหนดราคาปานกลางของที่ดินสำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2529 ซึ่งในมาตรา 3 กำหนดให้ใช้ราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้ใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ.2521-2524 ซึ่งใช้กับ ปี 2529 นำมาใช้กับปี 2530 และปีต่อไปตามที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนด

ซึ่งจนถึงปัจจุบันการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงใช้ราคาปานกลางของที่ดินดังกล่าวและยังไม่มีมีการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะเห็นได้ว่าราคาปานกลางดังกล่าว

ไม่สัมพันธ์กับสภาพของสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบัน เช่น การกำหนดให้ที่ดินที่ใช้ในการประกอบกิจกรรมให้เสียภาษีอย่างสูงไม่เกินร้อยละ 5 บาท ซึ่งอัตราดังกล่าวหากเมื่อ 20-30 ปีก่อนอาจเหมาะสม แต่กับปัจจุบันแล้วถือว่ามียออัตราที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับการที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อบริการเกษตรกรดังกล่าว เช่น การทำเหมืองฝาย การทำคลองชลประทาน การขุดลอกคูคลอง หรือแม้แต่การประกันราคาหรือการรับจำนำผลผลิต เป็นต้น รวมถึงการที่รายได้ของเกษตรกรที่มีอัตราที่สูงขึ้นมากในปัจจุบันเมื่อเทียบกับในอดีต เป็นต้น

นอกจากราคาปานกลางที่กำหนดจะมีสภาพล้าสมัยดังกล่าวแล้วการกำหนดราคาปานกลางในอัตราเดียวกันทั้งประเทศเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การจัดเก็บรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ไม่เป็นไปตามหลักการเท่าที่ควรและนำมาซึ่งการเสียโอกาสของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยมีสภาพพื้นที่ที่หลากหลาย ทั้งการเป็นพื้นที่เมือง เป็นพื้นที่เมืองกึ่งชนบท และเป็นพื้นที่ชนบท หรือสภาพพื้นที่เป็นพื้นที่ทำการเกษตรเป็นหลัก พื้นที่อุตสาหกรรมหรือพื้นที่การค้า เป็นต้น ดังนั้นการกำหนดอัตราปานกลางของที่ดินที่ใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ในแบบเดียวกัน นอกจากจะเป็นการจำกัดขอบเขตของการเก็บภาษีที่ควรจะมีรายได้ตามสภาพของพื้นที่แล้ว ยังทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแบกรับภาระที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชนตามบริบทในพื้นที่แต่ไม่สามารถจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ได้ตามบริบทของพื้นที่ซึ่งตามหลักการควรจะมีการแปรผันตรงตามกันได้

กรณีพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2534) มาตรา 76 ที่กำหนดให้ให้เจ้าของป้ายมีหน้าที่เสียภาษีป้ายโดยเสียเป็นรายปียกเว้นป้ายที่เริ่มติดตั้งหรือแสดงในปีแรกให้เสียภาษีป้ายตั้งแต่วันเริ่มติดตั้งหรือแสดงจนถึงวันสิ้นปีและให้คิดภาษีป้ายเป็นรายงวด งวดละสามเดือนของปี โดยเริ่มเสียภาษีป้ายตั้งแต่วัดที่ติดตั้งป้ายจนถึงงวดสุดท้ายของปี ทั้งนี้ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในบัญชีอัตราภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัตินี้

โดยบัญชีอัตราภาษีป้ายตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2534) เช่น

- (1) ป้ายที่มีอักษรไทยล้วน ให้คิดอัตรา 10 บาท ต่อห้าร้อยตารางเซนติเมตร
- (2) ป้ายที่มีอักษรไทยปนกับอักษรต่างประเทศและหรือปนกับภาพและหรือเครื่องหมายอื่นให้คิดอัตรา 100 บาท ต่อห้าร้อยตารางเซนติเมตร
- (3) ป้ายดังต่อไปนี้ ให้คิดอัตรา 200 บาท ต่อห้าร้อยตารางเซนติเมตร
 - (ก) ป้ายที่ไม่มีอักษรไทยไม่ว่าจะมีภาพหรือเครื่องหมายใดๆหรือไม่
 - (ข) ป้ายที่มีอักษรไทยบางส่วนหรือทั้งหมดอยู่ใต้หรือต่ำกว่าอักษรต่างประเทศ
- (4) ป้ายตาม (1) (2) หรือ (3) ซึ่งมีข้อความ เครื่องหมายหรือภาพที่เคลื่อนที่หรือเปลี่ยนเป็นข้อความ เครื่องหมายหรือภาพอื่นได้ โดยเครื่องจักรกลหรือโดยวิธีใดๆให้คิดอัตราภาษีตาม

จำนวนข้อความ เครื่องหมายหรือภาพหรือตามระยะเวลาที่ข้อความเครื่องหมายหรือภาพปรากฏอยู่ในป้าย ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ถ้ายังไม่ได้ออกกฎกระทรวงให้คิดอัตราภาษีตามบัญชีอัตราภาษีป้ายนี้

ดังจะเห็นได้จากอัตราภาษีป้ายที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นอัตราเดียวกันทั้งประเทศ ทำให้ไม่สัมพันธ์กับสภาพของแต่ละพื้นที่ สภาพสังคมและเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากเป็นพื้นที่ที่เป็นชนบทหรือไม่ใช่ชุมชนเมืองและมีสภาพทางเศรษฐกิจไม่ดีและมีการเก็บภาษีป้ายในอัตราที่เท่ากับพื้นที่ที่เป็นชุมชนเมืองหรือเป็นย่านการค้าที่มีสภาพเศรษฐกิจที่ดีขึ้น นอกจากทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในชุมชนเมืองและเป็นย่านเศรษฐกิจที่ดีเสียโอกาสในการจัดเก็บภาษีป้ายในอัตราที่สมเหตุสมผลและมีรายได้เพิ่มขึ้นแล้ว ยังทำให้การจัดเก็บภาษีป้ายที่มีพื้นที่ต่างกันมีความไม่เป็นธรรมอีกด้วย

กรณีตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ.2543) ซึ่งจะเห็นได้ว่าภาษีโรงเรือนและที่ดินมีฐานภาษีที่แคบและมีการลดหย่อนและให้การยกเว้นภาษีหลายกรณีจนก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในระบบภาษีท้องถิ่นและทำให้การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น อาทิเช่น

มาตรา 8 ที่กำหนดให้ผู้รับประเมินชำระภาษีปีละครั้งตามค่ารายปีของทรัพย์สิน คือ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นนั้น ในอัตราร้อยละสิบสองครึ่งของค่ารายปี และเพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ “ค่ารายปี” หมายความว่า จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เข้าได้ในปีหนึ่งๆ และในกรณีที่ทรัพย์สินนั้นให้เข้าให้ถือว่าค่าเช่า นั่นคือค่ารายปี แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีเหตุอันสมควรที่ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าค่าเช่านั้นมีใช้จำนวนเงินอันสมควรที่จะให้เข้าได้หรือเป็นกรณีที่หาค่าเช่าไม่ได้เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินกิจการเอง หรือด้วยเหตุประการอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประเมินค่ารายปีได้โดยคำนึงถึงลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้งและบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวการกำหนดอัตราร้อยละสิบสองครึ่งของค่ารายปีซึ่งเป็นอัตราเดียวใช้ทั่วประเทศ นอกจากไม่สัมพันธ์กับบริบทที่แตกต่างกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ในวรรคสามที่กำหนดให้เป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการกำหนดค่ารายปีในกรณีที่มีเหตุอันสมควรที่ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าค่าเช่านั้นมีใช้จำนวนเงินอันสมควรที่จะให้เข้าได้หรือเป็นกรณีที่หาค่าเช่าไม่ได้เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินกิจการเองหรือด้วยเหตุประการอื่น ซึ่งอำนาจดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและความไม่เท่าเทียมกันของการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้คือนายกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆจึงเป็นการเปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลพินิจในการคิดค่ารายปีที่ต่ำลงเพื่อเหตุผลทางด้านการเมืองซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆไม่สามารถจัดเก็บรายได้จากภาษีดังกล่าวได้อย่างที่ควรจะเป็น

หรือกรณีที่บทบัญญัตินี้กำหนดให้มีการลดหย่อนและการยกเว้นภาษีหลายกรณีจนเกินไป เช่น

มาตรา 9 (5) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งปิดไว้ตลอดปีและเจ้าของมิได้อยู่เองหรือให้ผู้อื่นอยู่นอกจากคนเฝ้าในโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ หรือในที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกันท่านให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้

มาตรา 11 ถ้าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ถูกรื้อถอนหรือทำลายโดยประการอื่น ท่านให้ลดยอดค่ารายปีของทรัพย์สินนั้นตามส่วนที่ถูกทำลายตลอดเวลาที่ยังไม่ได้ทำขึ้น แต่ในเวลา นั้นโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ นั้นต้องเป็นที่ซึ่งยังใช้ไม่ได้

มาตรา 11 โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งทำขึ้นในระหว่างปีนั้น ท่านว่าให้เอาเวลาซึ่งโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ นั้นได้มีขึ้นและสำเร็จจนควรเข้าอยู่ได้แล้วท่านนั้นมาเป็นเกณฑ์คำนวณค่ารายปี

มาตรา 12 โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งทำขึ้นในระหว่างปีนั้น ท่านว่าให้เอาเวลาซึ่งโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ นั้นได้มีขึ้นและสำเร็จจนควรเข้าอยู่ได้แล้วท่านนั้นมาเป็นเกณฑ์คำนวณค่ารายปี

มาตรา 13 ถ้าเจ้าของโรงเรือนใดติดตั้งส่วนควบที่สำคัญมีลักษณะเป็นเครื่องจักรกลไก เครื่องกำเนิดสินค้าเพื่อใช้ดำเนินการอุตสาหกรรมบางอย่าง เช่น โรงสี โรงเลื่อย ฯลฯ ขึ้นในโรงเรือนนั้น ๆ ในการประเมินท่านให้ลดค่ารายปีลงเหลือหนึ่งในสามของค่ารายปีของทรัพย์สินนั้นรวมทั้งส่วนควบดังกล่าวแล้วด้วย

ซึ่งการกำหนดให้มีการลดหย่อนและการยกเว้นภาษีหลายกรณีจนเกินไปทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินมีอัตราที่ต่ำลงไปและไม่สามารถเก็บภาษีได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยเท่าที่ควรจะเป็น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังมีปัญหาจากการกำหนดอัตราภาษีและการประเมินภาษีที่ล้าสมัยและไม่เป็นปัจจุบัน พร้อมทั้งไม่สัมพันธ์กันกับบริบทของพื้นที่ทำให้ส่งผลต่อรายได้จากการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอัตราน้อยเกินกว่าที่ควรจะเป็น

1.1.3 การจัดเก็บภาษีบางประเภทมีกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตราข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติก่อนจึงจะจัดเก็บได้

ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ.2552) อาทิเช่น

มาตรา 64 ที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากการค้าในเขตจังหวัด ดังต่อไปนี้

(1) น้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกันหรือก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็น เชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ โดยจัดเก็บเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมันและกิโลกรัมละไม่เกินสิบสตางค์ สำหรับก๊าซปิโตรเลียม

(2) ยาสูบ โดยจัดเก็บเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินมวนละสิบสตางค์ ราคาจำหน่ายที่เพิ่มขึ้นตามวรรคหนึ่งไม่ถือว่าเป็นการต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด

มาตรา 65 ที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่กำหนดใน กฎกระทรวง

มาตรา 69 ที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บค่าธรรมเนียมใดๆจากผู้ซึ่งใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้นได้ทั้งนี้ ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ.2552) อาทิเช่น

มาตรา 76 ที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภท ดังต่อไปนี้

(1) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลกฎหมายรัษฎากรซึ่งสถานประกอบการตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

(2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราซึ่งร้านขายสุราตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

(3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 80 ที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยให้กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มขึ้นจาก อัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากรดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บในอัตราร้อยละศูนย์

(2) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่น ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2552) อาทิเช่น

มาตรา 82 ที่กำหนดให้เมืองพัทยา มีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภทดังต่อไปนี้

- (1) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากรซึ่งสถานประกอบการอยู่ในเขตเมืองพัทยา
- (2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราซึ่งร้านขายสุราอยู่ในเขตเมืองพัทยา
- (3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในเขตเมืองพัทยา

มาตรา 83 ที่กำหนดให้เมืองพัทยา มีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มโดยให้กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร ดังต่อไปนี้

- (1) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ให้เมืองพัทยาเก็บอัตราร้อยละศูนย์
- (2) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่น ให้เมืองพัทยาเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร

หรือในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ.2550) อาทิเช่น

มาตรา 111 ที่กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกันและก๊าซปิโตรเลียม ซึ่งสถานการณ์ค้าปลีกในเขตกรุงเทพมหานครเป็นผู้จำหน่ายได้ไม่เกินลิตรละห้าสตางค์ ราคาขายปลีกที่สูงเพิ่มขึ้นไม่เกินจำนวนภาษีที่เรียกเก็บตามมาตรานี้ไม่ถือว่าเป็นการต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด

มาตรา 112 ที่กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินร้อยละสิบของภาษีและค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภท ดังต่อไปนี้

- (1) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร
- (2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา
- (3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

หรือมาตรา 112 ทวิ ที่กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มโดยให้กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม เพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร ดังต่อไปนี้

- (1) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ให้กรุงเทพมหานครเก็บในอัตราร้อยละศูนย์

(2) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่นให้กรุงเทพมหานครเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร

จากบทบัญญัติดังกล่าว การที่กฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีบางประเภทได้โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตราข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติก่อนจึงจะจัดเก็บได้ กรณีนี้เสมือนดาบสองคม คือ ด้านหนึ่งอาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถจัดเก็บภาษีเพิ่มได้โดยการตราเป็นข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติ แต่อีกด้านหนึ่งก็อาจทำให้เสียโอกาสในการจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นจากภาษีดังกล่าวหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวไม่มีความพร้อม

ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกที่มีความเป็นเมืองอยู่ในตัว นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดังนั้นจึงเสี่ยงไม่ได้ที่การดำเนินการใดๆจะต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับคะแนนเสียง ทั้งนี้การตราข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติเพื่อจัดเก็บภาษีเพิ่มหรือการตราขึ้นเพื่อเพิ่มอัตราภาษีนั้นย่อมกระทบต่อประชาชนและกระทบต่อคะแนนเสียงของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ จึงทำให้มีการตราข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติเพื่อจัดเก็บภาษีเพิ่มตามที่กฎหมายกำหนดดังกล่าว น้อยมาก หรือหากมีการตราข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติเพื่อจัดเก็บภาษีเพิ่มตามที่กฎหมายกำหนดดังกล่าว ก็จะมีการกำหนดอัตราภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆเสียโอกาสและเสียรายได้จากการประกอบกิจการดังกล่าวในพื้นที่

1.1.4 ภาษีและค่าธรรมเนียมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเองได้ มีไม่กี่ประเภทและไม่ครอบคลุมตามสภาพของสังคมและเศรษฐกิจ

โดยปัจจุบันกฎหมายยังไม่ได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้อีกหลายประเภทที่มีที่มาจากฐานของเศรษฐกิจในชุมชนท้องถิ่น สภาพสังคมและสิ่งแวดล้อมในชุมชนท้องถิ่น รวมถึงตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียโอกาสในการพัฒนารายได้ในส่วนเหล่านี้ไป

ดังจะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีได้เอง เพียงแค่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย เท่านั้น ส่วนที่เหลือเป็นกรณีที่รัฐจัดเก็บให้หรือแบ่งให้ เช่น ภาษีและค่าธรรมเนียมรถ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุราและสรรพสามิต ค่าภาคหลวงแร่/ปิโตรเลียม และค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธินิติกรรมที่ดิน เป็นต้น

หากพิจารณาจากฐานเศรษฐกิจในชุมชนท้องถิ่นที่หลายๆแห่งมีสภาพทางเศรษฐกิจที่ดีมีรายได้หมุนเวียนจำนวนมาก อาทิเช่น เขตที่เป็นย่านชายแดน เขตที่เป็นย่านการค้า เป็นต้น หรือเมื่อพิจารณาจากสภาพสังคมและสิ่งแวดล้อมในชุมชนท้องถิ่น อาทิเช่น เขตที่เป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญๆ เขตที่เป็นย่านที่พักอาศัยหรือโรงแรมหรือรีสอร์ท เป็นต้น หรือพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบันและที่รอการถ่ายโอนภารกิจมาให้อีกจำนวนมากในอนาคต และเมื่อเปรียบเทียบกับภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเองได้นั้นถือว่าน้อย

มากและไม่ครอบคลุมถึงกิจการหรือกิจกรรมทั้งหมดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นั้นๆ ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรมีอำนาจในทางภาษีอากรที่เหมาะสมกับสภาพสังคมและสิ่งแวดล้อมในชุมชนท้องถิ่นและขอบเขตภารกิจหน้าที่และสอดคล้องกับคุณลักษณะของการบริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่นที่ดี โดยแหล่งรายได้และทางเลือกในการเก็บภาษีอากรและรายได้อื่นๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจทางการคลังและคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของภาษีอากรท้องถิ่นดังกล่าว อาทิเช่น

- (1) ภาษีสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- (2) ภาษีเพื่อการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ
- (3) ภาษีเพื่อการศึกษา
- (4) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา
- (5) ภาษีเงินได้นิติบุคคล
- (6) รายได้จากการร่วมทุนระหว่างท้องถิ่น
- (7) ส่วนแบ่งจากรายได้ของรัฐวิสาหกิจที่ใช้ทรัพยากรในพื้นที่
- (8) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนวิชาชีพ/กิจการต่างๆที่ดำเนินการโดยใช้ทรัพยากร

ของชุมชน เช่น วิชาชีพมัคคุเทศน์ เป็นต้น

- (9) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว เป็นต้น

การที่อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมได้เองเพียงแค่นี้ไม่ก็ประเภท แต่ในขณะเดียวกันกลับมีการกระจายหน้าที่ในด้านต่างๆเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นเรื่อยๆ ประกอบกับการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในแต่ละพื้นที่โดยเฉพาะการเข้ามาของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านนั้น ทำให้เป็นปัจจัยสำคัญในการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแบกรับภาระในการจัดทำบริการสาธารณะมากขึ้นนั้น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บรายได้ได้มากพอเท่าที่ควรจะเป็นและไม่เพียงพอต่อการนำไปจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนที่นับวันจะทวีความต้องการมากขึ้น ผลลัพธ์ก็คือการกำหนดแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมิได้เป็นไปตามหลักการภาษีอากรที่ควรจะเป็น จนนำมาซึ่งความสูญเสียในเชิงประสิทธิภาพและความสามารถในการตรวจสอบได้ (accountability) ของระบบการบริหารจัดเก็บภาษีอากรในระดับท้องถิ่น

ทั้งนี้ การจัดเก็บภาษีนั้นมีแนวคิดที่เป็นหลักการสำคัญ คือ “หลักใครได้ประโยชน์คนนั้นต้องจ่าย” ซึ่งเป็นหลักการที่มุ่งให้ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการบริการหรือได้รับประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐต้องร่วมแสดงความรับผิดชอบโดยการจ่ายค่าบริการหรือค่าใช้หรือได้ประโยชน์จากบริการสาธารณะเหล่านั้น โดยอาจจ่ายในทางตรง เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือจ่ายทางอ้อมโดยผ่านทางระบบของภาษี และการที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเหล่านั้นได้รับประโยชน์จากผู้ให้หรือได้ประโยชน์โดยตรงแล้วต้องสร้างเครื่องมือให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งก็คือการเพิ่มอำนาจในการ

จัดเก็บภาษีที่หลากหลายและครอบคลุมมากขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้เงินรายได้ที่ได้รับเพิ่มขึ้นนั้นสามารถนำไปใช้ในการพัฒนาหรือการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มากขึ้น ซึ่งถือเป็นการจ่ายตรงให้แก่กันระหว่างผู้จัดทำบริการสาธารณะในชุมชนซึ่งได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ที่ได้ใช้บริการหรือได้ประโยชน์จากบริการสาธารณะเหล่านั้น โดยไม่ต้องผ่าน ช่องทางภาษีประเภทอื่นๆที่ถือเป็นรายได้ของรัฐบาลและส่งผ่านมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของเงินประเภทต่างๆ ซึ่งหากสามารถจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมจากกิจกรรมหรือกิจการใดๆที่สอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อมในชุมชนท้องถิ่น และตามที่อยู่ใต้นอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ในปัจจุบันได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้จากการจัดเก็บเองเพิ่มมากขึ้นได้ตามลำดับ ดังนั้นหากการจัดเก็บรายได้เองคือดัชนีชี้วัดความเป็นอิสระทางการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว เท่ากับว่าในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดอิสระทางการคลังและงบประมาณดังกล่าว สาเหตุก็เนื่องมาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ไม่เอื้อต่อการจัดเก็บรายได้และไม่เอื้อต่อการมีรายได้เพิ่มจากการจัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้หรือรายรับจากหลายๆด้าน ทั้งจากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม การได้รับการจัดสรรและแบ่งรายได้จากรัฐบาล การกู้เงิน หรือการออกพันธบัตรและรวมถึงการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งจากตารางที่ 4.1 จะเห็นได้ว่า ในส่วนของรายได้หรือรายรับที่มาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลนั้นมีอัตราเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 38-42 ของรายได้ทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยเงินอุดหนุนนั้นสามารถแบ่งได้ 3 ประเภท คือ เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยจากข้อมูลของเงินอุดหนุนประเภทต่างๆ มีดังนี้

ตารางที่ 5.3 แสดงสัดส่วนแสดงร้อยละของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลปี 2544-2556

2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550
16.8	20.3	23.6	21.9	22.7	23.1	21.4

2551	2552	2553	2554	2555	2556
25.0	24.3	24.2	26.1	26.8	27.3

* ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ

ตารางที่ 5.4 แสดงสัดส่วนร้อยละของเงินอุดหนุนประเภทต่างๆเทียบกับจำนวนเงินอุดหนุนทั้งหมดของปี 2546-2556

ประเภทเงินอุดหนุน	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554
อุดหนุนทั่วไป	36.11	49.29	45.75	45.75	50.98	50.85	42.65	23.18	32.87
อุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์	67.47	49.00	49.57	44.82	41.51	33.07	34.72	36.06	17.66
อุดหนุนเฉพาะกิจ	32.53	14.89	1.14	9.43	7.51	16.08	22.63	40.75	49.47

ประเภทเงินอุดหนุน	2555	2556
อุดหนุนทั่วไป(รวมอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์)	41.45	48.15
อุดหนุนเฉพาะกิจ	58.55	51.85

* ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ : แนวทางการพัฒนารายได้ท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาการจัดบริการสาธารณะและสร้างความยั่งยืนในพื้นที่ โดย ผศ.ดร.ดวงมณี เลาวกุล คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นอกจากนี้ในร่างงบประมาณรายจ่ายปี 2559 รัฐบาลกลางได้ตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายไว้ประมาณ 2,720,000 ล้านบาท โดยที่รายได้สุทธิของรัฐบาลอยู่ที่ประมาณ 2,330,000 ล้านบาทและรัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 28.21 หรือคิดเป็นวงเงิน 656,300 ล้านบาท โดยเงินอุดหนุนในจำนวนนี้แบ่งเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ 34,291 ล้านบาทและเงินอุดหนุนทั่วไป 203,697 ล้านบาท (ร้อยละ 78.5 ของเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับ) ซึ่งแยกเงินอุดหนุนทั่วไปที่ไม่กำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้จ่าย (block grant) จำนวน 47,618 ล้านบาท (ร้อยละ 18.4) และเงินอุดหนุนตามวัตถุประสงค์/ภารกิจถ่ายโอน 156,078 ล้านบาท

ทั้งนี้ เกี่ยวกับเงินอุดหนุนที่รัฐบาลมีหน้าที่ต้องอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีอยู่หลายฉบับ ได้แก่

(1) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยบัญญัติไว้ในหมวด 3 เรื่อง การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร

มาตรา 28 (6) ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายรับจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

มาตรา 29 วรรคแรก การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรายได้ตามหมวดนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้และการได้รับเงินรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 30(4) กำหนดให้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการดังนี้

วรรคแรก กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2550 เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบห้า และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

วรรคสอง การเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลตามวรรคหนึ่งให้เพิ่มขึ้นตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และให้เป็นไปตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถ่ายโอนเพิ่มขึ้นภายหลังปีงบประมาณ พ.ศ.2449 เป็นต้นไป แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ.2549

จะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนอกจากได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้จากการจัดสรรเงินภาษีและอากรจากรัฐแล้ว ยังกำหนดให้ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ พร้อมทั้งกำหนดเป้าหมายให้รัฐดำเนินการอุดหนุนงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเป้าหมายที่วางเอาไว้ให้ได้ในปี 2549 และปี 2550

(2) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ.2552) มาตรา 73(8) ที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จากเงินอุดหนุนหรือรายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

(3) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ.2552) มาตรา 66(7) เทศบาลอาจมีรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(4) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ.2552) มาตรา 82(7) ที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2552) มาตรา 89(7) ที่กำหนดให้เมืองพัทยาอาจมีรายได้จากเงินอุดหนุนหรือรายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้

(6) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ.2550) มาตรา 117(9) ที่กำหนดให้กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการหรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นและเงินสมทบจากรัฐบาล

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากตารางที่ 5.1 จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลักในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ โดยมีอัตราเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 38-42 ของรายได้ทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงถือว่าเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมีผลโดยตรงและมีผลสำคัญต่อทิศทางของการพัฒนาและความเป็นอิสระทางการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากข้อมูลและกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวสามารถแยกประเด็นปัญหาเกี่ยวกับเงินอุดหนุนที่ส่งผลต่อการไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ 3 กรณี ดังนี้

1.2.1 มีการปรับแก้อัตราการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยเดิมนั้นจะเห็นได้ว่าในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2549) มาตรา 30(4) ได้กำหนดให้การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ.2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้

เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ.2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลใน อัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35

ตามตารางที่ 5.3 ที่แสดงสัดส่วนแสดงร้อยละของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลปี 2544-2556 แสดงให้เห็นว่าที่ผ่านมารัฐบาลให้การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงก่อนจนถึงปี 2544 ได้สูงสุดแค่ร้อยละ 16.8 และในช่วงระยะเวลาไม่เกินปี 2549 ได้สูงสุดแค่ร้อยละ 23.6 ซึ่งถือว่าต่ำมากและไม่เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2549)

แต่แทนที่รัฐบาลจะเร่งดำเนินการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2549) เพื่อเร่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินสนับสนุนที่มากขึ้นเพื่อให้สามารถพัฒนาได้อย่างสอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม

แต่กลับมีการแก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2549) มาตรา 30(4) เสียใหม่โดยกำหนดให้ “การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2550 เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ.2549”

การกำหนดดังกล่าวเท่ากับเป็นการลดเป้าหมายของการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลง พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถจัดสรรฯได้ด้วยความชอบธรรมในอัตราเท่าใดก็ได้ระหว่างช่วงของร้อยละ 25-35 ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ซึ่งแนวโน้มเป็นไปได้ที่อัตราการจัดสรรฯไม่น่าจะเกินกว่าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยได้รับ ซึ่งนอกจากไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครองและหลักการกระจายอำนาจทางการคลังแล้ว ยิ่งอัตราเงินอุดหนุนน้อยเท่าใดยิ่งส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดน้อยลงเท่านั้น

1.2.2 ปัญหาเงินอุดหนุนทั่วไป

เมื่อพิจารณาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลนั้น เงินอุดหนุนทั่วไปมีอยู่ 2 ประเภท คือ

(1) เงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้ได้อย่างอิสระภายใต้อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

(2) เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในการโอนมาเท่านั้น

โดยจากตารางที่ 5.4 ที่แสดงสัดส่วนร้อยละของเงินอุดหนุนประเภทต่างๆเทียบกับจำนวนเงินอุดหนุนทั้งหมดของปี 2546-2556 พบว่าอัตราส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไปลดลงอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2550 เป็นต้นมา โดยไม่มีเพิ่มขึ้นอีกเลย รวมถึงจะเห็นได้จากการประมาณการในปีงบประมาณปี 2559 ซึ่งรัฐบาลกลางได้ตั้งวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่เป็นเงินจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเงินอุดหนุนในจำนวนนี้แยกเงินอุดหนุนทั่วไปที่ไม่กำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายจำนวนแค่ร้อยละ 18.4 เท่านั้น ซึ่งการที่เงินอุดหนุนทั่วไปลดลงเท่ากับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเงินงบประมาณในการดำเนินการที่เป็นอิสระโดยแท้ลดลงไปด้วย

นอกจากนี้ในปี 2550 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น 2 ประเภท คือ เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และตั้งแต่ปี 2551 เป็นต้นมา เงินอุดหนุนประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์นี้จะถูกโยกมารวมอยู่ในส่วนงบอุดหนุนทั่วไปก็ตาม แต่กรณีดังกล่าวก็เป็นเพียงแค่วิธีการจัดหมวดของงบประมาณเท่านั้น แต่รายละเอียดยังคงมีเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ไว้อยู่เหมือนเดิมและแยกต่างหากจากเงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถนำเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ไปใช้อย่างงบอุดหนุนทั่วไปได้

และที่สำคัญที่ผ่านมารัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามภารกิจถ่ายโอนบางรายการไม่ครบตามอัตราที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตั้งรับไว้ อาทิเช่น เงินสนับสนุนการดำเนินการของอสม. เงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยผู้พิการ เบี้ยผู้ติดเชื้อ ค่าอาหารกลางวันนักเรียนและอาหารเสริม(นม) เป็นต้น ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้จ่ายเงินรายได้ของตนเองในการสทบในส่วนที่ขาดไปเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบหรือความเดือดร้อนของกลุ่มเป้าหมายดังกล่าว กรณีดังกล่าวจึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีรายได้จากการจัดเก็บเองและรายได้จากเงินอุดหนุนทั่วไปน้อยอยู่แล้ว ยังต้องนำเงินดังกล่าวมาสมทบเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือโครงการอันเป็นนโยบายของรัฐบาลส่วนกลางอีกด้วย

1.2.3 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีแนวโน้มสูงขึ้น

เมื่อพิจารณาจากประเภทของเงินอุดหนุนจากรัฐบาลนั้น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระในการใช้เงินดังกล่าว โดยต้องใช้ตามที่รัฐบาลกำหนดไว้เพื่อกิจการหรือโครงการนั้นๆเท่านั้น ไม่สามารถใช้เป็นอย่างอื่นได้

และจากตารางที่ 5.4 ที่แสดงสัดส่วนร้อยละของเงินอุดหนุนประเภทต่างๆเทียบกับจำนวนเงินอุดหนุนทั้งหมดของปี 2546-2556 พบว่าตั้งแต่ปี 2553 เป็นต้นมา ยอดเงินอุดหนุนเฉพาะ

กิจมีอัตราที่เพิ่มขึ้นอีกหลายเท่าตัวและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ แม้กระทั่งในการประมาณการรายจ่ายของรัฐบาลในปีงบประมาณปี 2559

ทั้งนี้ แม้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2549) มาตรา 29 วรรคแรกจะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้และการได้รับเงินรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด แต่ตามขั้นตอนของการอุดหนุนงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ก่อนการประกาศใช้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบ ซึ่งกระบวนการนี้จะนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและบรรจุไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล ซึ่งในขั้นนี้ในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลสามารถปรับลดงบประมาณเงินหรืออัตราเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้และสามารถกำหนดวงเงินในหมวดของเงินอุดหนุนในแต่ละประเภทได้ว่าจะกำหนดให้ประเภทไหนเท่าใด

ซึ่งที่ผ่านมาจะพบว่ารัฐบาลมักจะเพิ่มอัตราเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้มากขึ้นทุกปี เนื่องจากสามารถกำหนดนโยบายของรัฐบาลและใช้ผ่านเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้ได้ กรณีดังกล่าวถือว่าเป็นการแทรกแซงความเป็นอิสระทางด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านช่องทางการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลักในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด แต่กลับขาดอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณและการใช้เงินดังกล่าว เนื่องจากเงินอุดหนุนดังกล่าวกลับเป็นเงินอุดหนุนที่กำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้นั้นไว้แล้วหรือเป็นเงินที่กำหนดกิจกรรมหรือโครงการในการดำเนินการไว้แล้ว ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือนำงบประมาณดังกล่าวไปใช้ได้อย่างอิสระ โดยต้นตอของปัญหาดังกล่าวสาเหตุหลักก็เนื่องมาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานอื่นมากไป และมีสภาพที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกั๊ยเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกั๊ยเงินก็ถือเป็นรายรับอีกประเภทหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถนำเงินกั๊ยที่ได้รับไปจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด โดยกฎหมายและระเบียบหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการกั๊ยเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นนอกจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2549) และในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุก

ประเภทแล้ว ยังมีกฎหมายระเบียบและหลักเกณฑ์หรือหนังสือเวียนที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับที่สำคัญ อาทิเช่น

1.) ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ.2549

กำหนดให้กรณีที่ต้องครุปกครองส่วนท้องถิ่นที่กู้เงินต่อจากกระทรวงการคลังถือว่าเป็นหนี้สาธารณะ เนื่องจากกระทรวงการคลังเป็นผู้กู้แล้วให้ต้องครุปกครองส่วนท้องถิ่นกู้ต่อโดยต้องครุปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติ ดังนี้

ข้อ 11 ก่อนกู้เงินของต้องครุปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งแผนการบริหารหนี้สาธารณะให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะทราบตามตารางการจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะ

ข้อ 12 (2) รายงานข้อมูลการทำธุรกรรมอื่นนอกเหนือจากการก่อหนี้แต่มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงภาวะผูกพันที่จัดเป็นหนี้สาธารณะ

ข้อ 13 ให้จัดทำรายงานผลสถานะหนี้สาธารณะรายเดือนเสนอต่อสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

ข้อ 15 กำหนดให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะมีหน้าที่ในการกำกับดูแลในกรณีที่ต้องครุปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช้เงินกู้ตามวัตถุประสงค์ ไม่ปฏิบัติตามกรอบที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติไว้หรือไม่มีศักยภาพในการบริหารจัดการโครงการหรือแผนงาน โดยให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะหักทวงไปที่หน่วยงานเพื่อให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยเร็ว หากไม่ดำเนินการแก้ไขให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะรายงานคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาการะงับการใช้เงินกู้

แต่กรณีหนี้ที่ ต้องครุปกครองส่วนท้องถิ่นกู้เงินเองโดยไม่ผ่านกระทรวงการคลังไม่ถือเป็นหนี้สาธารณะ

2.) หนังสือเวียนหรือหนังสือสั่งการจากกระทรวงมหาดไทย

เกี่ยวกับการกู้เงินของต้องครุปกครองส่วนท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือเวียนเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ขั้นตอนและวิธีการที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินจำนวนหลายฉบับ โดยสามารถแยกพิจารณาและสรุปได้ดังนี้

2.1) อำนาจในการอนุมัติการกู้เงินของต้องครุปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ 64/2555 ลงวันที่ 31 มกราคม 2555 กำหนดให้มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติให้ต้องครุการบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและเมืองพัทยาในการกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์หรือนิติบุคคลอื่นภายใต้กรอบวงเงินไม่เกิน 50 ล้านบาท แต่หากวงเงินที่กู้เกินกว่า 50 ล้านบาทให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ

2.2) หลักเกณฑ์ในการกู้เงินของต้องครุปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือด่วนที่สุดที่มท 0808.3/ว 4715 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2554 เรื่องการกำหนดเงื่อนไขและขั้นตอนในการขอกู้เงินของต้องครุการบริหารส่วน

จังหวัด เทศบาลและเมืองพัทยาเพื่อนำไปดำเนินโครงการต่างๆ โดยมีหนังสือเวียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด โดยได้กำหนดรายละเอียดไว้นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งไว้โดยละเอียดซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

(ก) การกู้เงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและเมืองพัทยาต้องเป็นไปตามที่กฎหมายจัดตั้งกำหนด

(ข) การขอกู้เงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและเมืองพัทยาต้องผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการกลั่นกรองการกู้เงินระดับจังหวัดซึ่งประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ปลัดจังหวัด คลังจังหวัด สรรพากรพื้นที่ พาณิชยจังหวัด โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่เกิน 3 หน่วยงานและผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 3 คน ก่อนผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติและเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(ค) ลักษณะของโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะขอกู้เงินได้ อาทิเช่น กรณีต้องมีความจำเป็นเร่งด่วนตามอำนาจหน้าที่และอยู่ในแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยไม่ได้เกิดจากการปรับแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อการกู้เงินโดยเฉพาะ ต้องมีเป้าหมายในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิต ส่งเสริมการประกอบอาชีพ เพิ่มพูนรายได้ ป้องกันบรรเทาสาธารณภัย และไม่ควรเป็นโครงการเกี่ยวกับการศึกษาวิจัย ทศนศึกษา ดูนานหรือการจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์ที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม และหากเป็นโครงการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนจะต้องให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาโครงการ เป็นต้น

(ง) การพิจารณาความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะพิจารณาจากข้อมูลรายรับรายจ่ายจริงย้อนหลัง 3 ปี ว่ามีเพียงพอต่อการชำระหนี้หรือไม่ การวิเคราะห์ข้อมูลรายรับรายจ่ายในอนาคตล่วงหน้า 3 ปี และมีการจัดทำแผนชำระหนี้เงินกู้ในแต่ละปี นำยอดหนี้ที่ก่อไว้เดิมและที่กำลังจะขอกู้มาประกอบการวิเคราะห์ โดยหนี้เดิมที่ต้องชำระและหนี้ใหม่จะต้องมียอดหนี้ที่ต้องชำระรวมกันไม่เกินร้อยละ 35 ของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนหรืองบเพื่อการพัฒนา ทั้งนี้ระยะเวลาชำระหนี้เงินกู้จะต้องไม่เกิน 10 ปี และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะขอกู้เงินควรมีจำนวนเงินสะสมที่เหมาะสมและเพียงพอสำหรับการใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉินและจำเป็น เป็นต้น

ตารางที่ 5.5 เปรียบเทียบกฎหมายที่กำหนดอำนาจการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมาย	กฎหมาย					พรบ.กำหนดแผนฯ
ประเภทของ อปท.						ทุกประเภท
เงินกู้ในประเทศ	√ มาตรา 73 (7) ได้รับความเห็นชอบ จาก รมว.มท.	√ มาตรา 66 (6) ได้รับอนุญาตจาก สภาเทศบาลและ อนุมัติจาก รมว.มท.	× มาตรา 83 เป็นไปตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทย (ปัจจุบันไม่มีระเบียบ)	√ มาตรา 89 (6) ได้รับความเห็นชอบ จาก มท.และ ตราเป็นข้อบัญญัติฯ	√ มาตรา 177 (8) ได้รับความเห็นชอบ จากสภา กรุงเทพมหานคร	√ มาตรา 28 (9) ออกเป็นข้อบัญญัติฯ โดยได้รับความ เห็นชอบจาก ครม.
เงินกู้ต่างประเทศ	×	×	×	√ มาตรา 89 (6) ได้รับความเห็นชอบ จาก มท.และกค. และ ตราเป็นข้อบัญญัติฯ	√ มาตรา 117 (11) ได้รับความเห็นชอบ จากสภา กรุงเทพมหานคร	√ มาตรา 28 (10) ออกเป็นข้อบัญญัติฯ โดยได้รับความ เห็นชอบจาก ครม.
การออกพันธบัตร	√ มาตรา 73 (6) ตามที่กฎหมาย บัญญัติไว้	√ มาตรา 66 (5) ตามที่กฎหมาย บัญญัติไว้	×	√ มาตรา 89 (5) ได้รับความเห็นชอบ จาก มท.และกค. และ ตราเป็นข้อบัญญัติฯ	√ มาตรา 117 (7) ได้รับความเห็นชอบ จาก ครม.และตรา เป็นข้อบัญญัติฯ	√ มาตรา 28 (8) ออกเป็นข้อบัญญัติฯ โดยได้รับความ เห็นชอบจาก ครม.

* ที่มา : สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

1.3.1 ปัญหากฎหมายที่ให้อำนาจในการกู้เงินแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ไม่มีความสอดคล้องกัน

โดยกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกู้เงินหลักๆได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2549) และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภทต่างๆ โดยตามตารางที่ 5.5 จะเห็นได้ว่ามีข้อกำหนดหลายประการที่ได้กำหนดไว้แตกต่างกัน ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนในการตีความกฎหมายและส่งผลให้เป็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ ขอกู้ยืมเงินของทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองและการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยสามารถสรุปได้ ดังนี้

ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2549) มาตรา 28 วรรคสอง กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีอำนาจในการกู้เงินได้เหมือนกัน โดยอาจมีรายรับจากการจำหน่าย พันธบัตร การกู้เงินจากองค์กรหรือนิติบุคคลต่างๆและการกู้เงินจากต่างประเทศ พร้อมทั้งกำหนด ขั้นตอนในการดำเนินการกู้เงินโดยให้ออกเป็นข้อบัญญัติและโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี แต่ในกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทได้กำหนดอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายได้จากการกู้เงินและกำหนดขั้นตอนการขออนุมัติการกู้เงินไว้ต่างออกไปและแต่ละประเภทก็บัญญัติไว้แตกต่างกัน คือ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจในการกู้เงินในปัจจุบันมีเพียงแค่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาเท่านั้น แต่องค์กรบริหารส่วนตำบล ไม่มีอำนาจในการกู้เงิน เนื่องจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ.2552) มาตรา 83 กำหนดให้การกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปตามที่ระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยยังไม่มีการออก ระเบียบดังกล่าวออกมารองรับ ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลขาดโอกาสในการที่จะเข้าถึงแหล่ง รายรับหรือรายได้ที่สำคัญอีกด้านหนึ่งไป และทำให้การบริหารจัดการงบประมาณเพื่อจัดทำบริการ สาธารณะตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลยังต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลัก ซึ่งทำให้ไม่มีอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณเท่าที่ควร

ส่วนอำนาจการกู้เงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ยังกำหนดให้อำนาจในการกู้เงินไว้แตกต่างกัน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกประเภทจะมีอำนาจในการกู้เงินในประเทศและการออกพันธบัตรเหมือนกัน แต่สำหรับการกู้เงิน จากต่างประเทศในกฎหมายจัดตั้งกำหนดให้ทำได้เพียงแค่กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาเท่านั้น ซึ่งกรณีนี้ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และรวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบลขาดโอกาส ในการที่จะเข้าถึงแหล่งรายรับหรือรายได้ที่สำคัญอีกด้านหนึ่งไปทั้งที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและ เทศบาลซึ่งเป็นเทศบาลนครหรือเทศบาลเมืองรวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่เกือบทุกแห่ง

นั้นมีศักยภาพทางการเงินเพียงพอที่จะรับผิดชอบในการบริหารจัดการเงินกู้และการชำระหนี้เงินกู้ได้ไม่ต่างจากกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่าขั้นตอนการอนุมัติการกู้เงินนั้น ในกฎหมายจัดตั้งได้บัญญัติกำหนดให้ขั้นตอนการอนุมัติการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทไว้แตกต่างกัน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะมีขั้นตอนการอนุมัติเป็นไปตามโครงสร้างการบริหารและการกำกับดูแล คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดให้การกู้เงินในประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและการออกพันธบัตรให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งปัจจุบันต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.2535 ส่วนเทศบาลกำหนดให้การกู้เงินในประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลและได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและการออกพันธบัตรเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

หรือกรณีกรุงเทพมหานครกำหนดให้การกู้เงินในประเทศและต่างประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครและการออกพันธบัตรต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและให้ตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครด้วย และเมืองพัทยากำหนดให้การกู้เงินในประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยและตราเป็นข้อบัญญัติเมื่อพัทยาก่อนส่วนการกู้เงินต่างประเทศและการออกพันธบัตรต้องได้รับความเห็นชอบร่วมกันระหว่างกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลังและให้ตราเป็นข้อบัญญัติเมื่อพัทยา

กรณีดังกล่าว การกำหนดขั้นตอนการอนุมัติการกู้เงินที่แตกต่างกันทำให้เป็นการสร้างความยุ่งยากในการเข้าถึงแหล่งเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การกู้เงินในประเทศเทศบาลต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาเทศบาลก่อนแล้วจึงสามารถขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยแต่สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ต้องผ่านสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเมืองพัทยาไม่ต้องผ่านสภาเมืองพัทยา แต่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยและต้องตราเป็นข้อบัญญัติด้วย ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นๆไม่ต้องตราเป็นข้อบัญญัติในกรณีนี้ ส่วนกรุงเทพมหานครเพียงแค่ขอความเห็นชอบผ่านสภากรุงเทพมหานครก็สามารถกู้เงินได้แล้ว เป็นต้น

หรือกรณีเงินกู้ต่างประเทศที่กรุงเทพมหานครเพียงแค่ขอความเห็นชอบผ่านสภากรุงเทพมหานครก็สามารถกู้เงินได้ แต่เมืองพัทยาต้องขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยและต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังด้วย พร้อมทั้งต้องตราเป็นข้อบัญญัติ เป็นต้น

ซึ่งความแตกต่างกันของขั้นตอน ความยุ่งยากและการต้องผ่านหลายขั้นตอนดังกล่าว นอกจากก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงแหล่งเงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทแล้ว ยังทำให้โอกาสในการจะได้รับการพิจารณาให้กู้เงินได้นั้นยากขึ้นอีกด้วยเพราะต้องผ่านการพิจารณาหลายขั้นตอน

1.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มี
ความชัดเจนและมีลักษณะเคร่งครัดมากเกินไป

การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันนอกเหนือจากกฎหมายจัดตั้งแล้ว
ยังมีหนังสือสั่งการจากกระทรวงมหาดไทยอีกจำนวนหลายฉบับซึ่งกำหนดเงื่อนไขและขั้นตอนใน
การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทไว้ โดยเฉพาะหนังสือกระทรวงมหาดไทย
ด่วนที่สุด ที่ มท 0808.3/ว 4715 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2554 ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณา
การขอกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้สร้างหลักเกณฑ์ เงื่อนไขหรือขั้นตอนต่างๆซึ่งกลายเป็น
ข้อจำกัดและปัญหาให้กับการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังจะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดข้อห้ามในการดำเนินการต่างๆเกี่ยวกับการกู้เงินเป็น
ส่วนใหญ่โดยไม่ได้กำหนดหลักการที่ชัดเจนในการดำเนินการ นอกจากนี้ยังเป็นการกำหนดในลักษณะ
อย่างกว้างๆไม่ได้เฉพาะเจาะจง เช่น การกำหนดให้โครงการที่ขอกู้เงินต้องเป็นโครงการที่จำเป็น
เร่งด่วนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและควรเป็นโครงการที่มีเป้าหมายในการ
ที่จะทำให้เกิดการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิต ส่งเสริมการประกอบอาชีพและสร้าง
รายได้ให้แก่ประชาชน การเพิ่มพูนรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การป้องกันและการ
บรรเทาสาธารณภัย หรือหากเป็นโครงการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนจะต้องให้ชุมชนได้มีส่วนร่วม
ในการพิจารณาโครงการด้วย เป็นต้น

ซึ่งกรณีดังกล่าวทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีแนวทาง วิธีการและขั้นตอนที่
ชัดเจนในการดำเนินการกู้เงิน นอกจากนี้ยังไม่มีข้อกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในการดำเนิน
โครงการเพื่อขอกู้เงิน มีเพียงแต่กำหนดลักษณะของโครงการที่ต้องห้ามซึ่งถือเป็นข้อจำกัดในการกู้เงิน
เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทำให้การเข้าถึงแหล่งเงินกู้
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกจากยากขึ้นแล้วยังเสี่ยงต่อการถูกตรวจสอบและดำเนินการทาง
วินัยทางการเงินจากหน่วยตรวจสอบได้

นอกจากนี้ หลักเกณฑ์ภายใต้หนังสือเวียนดังกล่าวมีลักษณะเป็นการกำหนดที่มี
ความเคร่งครัดมากเกินไป ทำให้เป็นการจำกัดการดำเนินการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
อย่างเห็นได้ชัด เช่น การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้เงินได้เฉพาะโครงการที่มีความจำเป็น
เร่งด่วนเท่านั้น แต่เมื่อได้พิจารณาจากขั้นตอนการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม
กฎหมาย ระเบียบและหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องที่ต้องผ่านมติการประชุมสภาท้องถิ่น ต้องผ่านการ
กลั่นกรองจากคณะกรรมการระดับจังหวัด ต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ
รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย และบางกรณีต้องผ่านความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน ซึ่งทำให้
ต้องมีหลายขั้นตอนและทำให้ต้องใช้เวลานานมากขึ้น

ดังนั้นหากเป็นโครงการที่มีความเร่งด่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็อาจขออนุมัติ
การกู้เงินเพื่อดำเนินการได้ไม่ทันการได้ นอกจากนี้การกำหนดระยะเวลาการชำระหนี้เงินกู้คืนสถาบัน
การเงินต้องไม่เกิน 10 ปี ซึ่งถือว่าช่วงเวลานั้นสั้นมากและถือเป็นการจำกัดให้องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นไม่สามารถกู้เงินเป็นวงเงินจำนวนมากได้เนื่องจากระยะเวลาดังกล่าวอาจไม่เพียงพอต่อการให้
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชำระหนี้

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการกู้เงินในวงเงินจำนวนไม่มากกับขั้นตอนการดำเนินการ
ขออนุมัติการกู้เงินซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินการจำนวนมากและใช้เวลายาวนานประกอบกับการให้กู้ได้
แค่ในระยะสั้นๆนั้น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดแรงจูงใจในการเริ่มดำเนินโครงการ
เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นโดยงบประมาณจากเงินกู้ และยังทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดโอกาส
ในการเข้าถึงแหล่งทุนเพื่อนำเงินมาจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ที่สามารถทำการบริหาร
จัดการงบประมาณได้อย่างเป็นอิสระ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าโดยหลักการและตามเจตนารมณ์แล้วแม้กฎหมายได้เปิดโอกาสให้
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกู้เงินเพื่อนำมาเป็นงบประมาณตั้งต้นในการพัฒนาพื้นที่ของ
ตนเองได้ แต่ในความเป็นจริงกลับพบว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกลับมีบทบัญญัติหรือมี
ลักษณะที่เป็นการจำกัดสิทธิดังกล่าวหรือมีลักษณะเป็นการสร้างเงื่อนไข ขั้นตอนและวิธีการที่ยุ่งยาก
มากขึ้นต่อการเข้าถึงแหล่งเงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายดังกล่าวมี
ลักษณะที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. วิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับรายจ่ายที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลัง และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากบทนิยามและความหมายของการกำกับดูแลเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ
หลักการกระจายอำนาจทางปกครองที่กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีลักษณะ
แตกต่างจากการบังคับบัญชาหรือการสั่งการตามหลักการรวมอำนาจทางปกครองหรือหลักการแบ่ง
อำนาจทางปกครอง และรวมถึงวัตถุประสงค์ของการควบคุมและการตรวจสอบการคลังท้องถิ่นใน
การบริหารงานการคลังเพื่อเป็นการป้องปรามเพื่อไม่ให้เกิดกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ
คำสั่ง ข้อบังคับของทางราชการหรือเกิดกรณีทุจริตและนำไปสู่กระบวนการการปรับปรุงแก้ไข
ให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไป

ประกอบกับตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้รัฐ
ต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์
ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำ
บริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ต้องการให้องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การเงินและ
การคลัง โดยกำหนดให้การกำกับดูแลต้องทำเท่าที่จำเป็น โดยจะต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์
ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมและจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่ง
หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้ โดยเฉพาะความเป็นอิสระ
ทางด้านการคลังของท้องถิ่นซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองท้องถิ่นและการพัฒนา

แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรายจ่ายและการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรวมถึงระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว กลับพบว่ายังมีปัญหาและมีลักษณะที่เป็นการไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำ การพิจารณาและการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ก่อนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถนำเงินงบประมาณมาใช้ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ได้ กฎหมายได้กำหนดให้ต้องจัดทำเป็นข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติก่อน ซึ่งต้องผ่านทั้งขั้นตอนการจัดทำร่าง การพิจารณาร่างและการอนุมัติร่างงบประมาณ ซึ่งในขั้นตอนดังกล่าวได้มีบทบัญญัติต่างๆที่มีลักษณะเป็นการไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

2.1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท อันได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ.2552) มาตรา 58 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ.2552) มาตรา 65 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ.2552) มาตรา 87 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2552) มาตรา 74 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ.2550) มาตรา 103 กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆต้องตราเป็นข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประกอบกับในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยาได้บัญญัติให้อำนาจแก่กระทรวงมหาดไทยออกระเบียบหรือข้อบังคับต่างๆมาบังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว โดยเฉพาะทางด้านการคลังและงบประมาณ ได้แก่

1) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ.2552) มาตรา 76 กำหนดให้การคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การดำเนินกิจการการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และการจัดหาพัสดุและการจัดจ้างและการให้ได้รับสวัสดิการของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ.2552) มาตรา 69 กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลังรวมตลอดถึง

วิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมาขึ้นไว้ และในมาตรา 77 กำหนดให้ เป็นอำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการออกกฎกระทรวงหรือระเบียบข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

3) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ.2552) มาตรา 5 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับและประกาศกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา 88 ที่กำหนดให้ระเบียบว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การโอนการจัดการทรัพย์สิน การซื้อ การจ้าง ค่าตอบแทนและค่าจ้างให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2552) มาตรา 6 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

จากบทบัญญัติดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคลังและงบประมาณมาบังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) คือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 โดยเป็นระเบียบที่ออกมาเพื่อกำหนดแนวทางในการจัดทำร่างข้อบัญญัติและเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือรายจ่ายเพิ่มเติม เมื่อวิเคราะห์ถึงบทบัญญัติในระเบียบฉบับดังกล่าวพบว่า มีหลายมาตราที่มีลักษณะเป็นการไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิเช่น

ข้อ 4 ที่กำหนดให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจตีความ วินิจฉัยปัญหาและยกเว้นการปฏิบัติการตามระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบนี้ได้ และปลัดกระทรวงมหาดไทยอาจมอบอำนาจเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้

ซึ่งบัญญัติให้อำนาจดังกล่าวนอกจากมีลักษณะเป็นการสร้างเงื่อนไขหรือเพิ่มขั้นตอนมากขึ้น ยังเป็นการตัดทอนอำนาจและความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำ การตีความและการวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นภายใต้การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง โดยบทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นการเข้าไปควบคุมการดำเนินงานด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทุกขั้นตอน และเป็นไปเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้กำกับดูแลในการตรวจสอบการจัดทำงบประมาณและการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากกว่าการคำนึงถึงความเป็นอิสระทางด้านการใช้ดุลพินิจและการตัดสินใจรวมถึงความคล่องตัวในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

และแม้จะมีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในการอนุมัติหรือยกเว้นการปฏิบัติการตามระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบนี้ได้กรณีต่าง ๆ นั้น ในทางปฏิบัติพบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมักจะหาหรือแนวทางปฏิบัติไปยัง

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกระทรวงมหาดไทยอีกครั้งเพื่อความชัดเจนและมั่นใจได้ว่าถูกต้องตามแนวทางของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกระทรวงมหาดไทย

ดังนั้นขั้นตอนดังกล่าวนอกจากไม่ได้ทำให้การอนุมัติ การอนุญาตหรือการยกเว้นการปฏิบัติการตามระเบียบเร็วขึ้น แต่กลับทำให้เกิดความล่าช้ามากขึ้นกว่าเดิมและทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการบริหารงานทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อ 6 ที่กำหนดให้บรรดารูปแบบและเอกสารใดๆตลอดจนระบบและวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กรมการปกครองกำหนดและในข้อ 18 ที่กำหนดให้รายละเอียดประเภทรายได้และรายจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กรมการปกครองกำหนด

จากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้รูปแบบและระบบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทและทุกระดับเป็นรูปแบบเดียวกันทั้งประเทศโดยการกำหนดดังกล่าวอาจทำให้ยากต่อการตรวจสอบของผู้กำกับดูแล แต่เป็นการจำกัดอิสระทางด้านการใช้ดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางแผนจัดทำงบประมาณ ซึ่งหากเป็นกิจกรรมหรือโครงการที่มีความจำเป็นในพื้นที่แต่ไม่สอดคล้องกับหลักการและความหมายของแผนงานตามที่กระทรวง มหาดไทยกำหนดก็ไม่สามารถทำได้

และเมื่อพิจารณาถึงประเภทและขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่อยู่ภายใต้บังคับของระเบียบฉบับนี้ที่มีหลายประเภทและหลายขนาด คือ มีทั้งเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลซึ่งมีทั้งเทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล และรวมถึงเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีทั้งขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทแต่ละขนาดจะมีความแตกต่างกันทั้งขนาดพื้นที่ ขนาดองค์กร จำนวนบุคลากร อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ความจำเป็นและความต้องการของคนในพื้นที่

และที่สำคัญคือการมีงบประมาณในการบริหารในแต่ละปีที่แตกต่างกัน โดยบางแห่งอาจมีงบประมาณเพียงแค่หลักสิบล้านบาท บางแห่งอาจมีงบประมาณถึงหลักร้อยล้านบาทหรือพันล้านบาท ซึ่งการกำหนดแบบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายที่ตายตัวและเป็นแบบเดียวกันนั้นทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่สามารถออกแบบหรือกำหนดรูปแบบที่เหมาะสมกับตนเองได้และไม่สามารถตั้งงบประมาณเพื่อตอบสนองตามความต้องการหรือความจำเป็นของคนในพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ และกรณีดังกล่าวมีส่วนทำให้เจ้าหน้าที่ผู้จัดทำร่างข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือรายจ่ายเพิ่มเติมเลือกที่จะดำเนินการให้ถูกต้องตามแบบที่กรมการปกครองกำหนดและง่ายต่อการตรวจสอบของผู้กำกับดูแลมากกว่าคำนึงถึงการตอบสนองต่อการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นความต้องการหรือความจำเป็นของชุมชนที่แท้จริงตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำร่างข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือรายจ่ายเพิ่มเติมเสร็จแล้ว ขั้นตอนที่สำคัญที่สุดอีกขั้นตอนหนึ่งก็คือการนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งโดยหลักการกระจายอำนาจได้กระจายอำนาจนิติบัญญัติมาให้แก่สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหน้าที่พิจารณาร่างข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือรายจ่ายเพิ่มเติมดังกล่าวในฐานะตัวแทนของประชาชนในเขตพื้นที่ ซึ่งโดยหลักการแล้วในการพิจารณาสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแปรญัตติหรือตั้งกระทู้ถามประเด็นที่สงสัยและที่ต้องการให้คณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชี้แจงหรือตอบเพื่อให้หมดข้อสงสัยซึ่งเป็นไปตามหลักการถ่วงดุลอำนาจ และขั้นตอนสุดท้ายเป็นกระบวนการลงมติเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือรายจ่ายเพิ่มเติมดังกล่าว

แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วพบว่าได้ให้อำนาจแก่ผู้กำกับดูแลในการแทรกแซงอำนาจหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยบทบัญญัติที่มีลักษณะดังกล่าว ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ.2552) มาตรา 55 และมาตรา 55/1 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ.2552) มาตรา 62 ตรี และมาตรา 62 จัตวา พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ.2552) มาตรา 87 มาตรา 87/1

โดยบทบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติถึงกรณีที่สภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่รับหลักการแห่งร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายนายอำเภอมีอำนาจตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งขึ้นมาเพื่อทำการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง โดยคณะกรรมการดังกล่าวสามารถแก้ไขปรับปรุงหรือยืนยันสาระสำคัญในร่างงบประมาณรายจ่ายนั้นได้ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอส่งร่างงบประมาณรายจ่ายที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยกำหนดให้ให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวต่อสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป หากนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เสนอร่างงบประมาณรายจ่ายนั้นต่อสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเวลาที่กำหนด ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือให้อำนาจแก่นายอำเภอรายงานเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีเพื่อสั่งให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นพ้นออกจากตำแหน่งได้ นอกจากนี้บทบัญญัติดังกล่าวยังได้กำหนดให้สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายที่นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอมานั้นให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา หากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดหรือมีมติไม่เห็นชอบให้

ตราเป็นข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัตินั้นให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือให้อำนาจแก่นายอำเภอรายงานเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีให้มีคำสั่งยุบสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ทั้งนี้ พบว่าบทบังคับตามบทบัญญัติดังกล่าวมีการบังคับใช้อำนาจจริง ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างประกาศ คำสั่งหรือคำพิพากษา อาทิเช่น

(1) กรณีตามประกาศเทศบาลเมืองชุมพร เรื่อง ให้อยุบสภาเทศบาลเมืองชุมพร ประกาศ ณ วันที่ 14 มกราคม พ.ศ.2553 ซึ่งเป็นกรณีที่สภาเทศบาลเมืองชุมพรได้มีมติไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมฉบับที่ 1 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2552 ในการประชุมสภาเทศบาลเมืองชุมพรสมัยสามัญสมัยที่ 3 ประจำปี พ.ศ.2552 เมื่อวันที่ 17 กันยายน พ.ศ.2552 และในการประชุมสภาเทศบาลฯสามัญสมัยที่ 3 ครั้งที่ 2 ประจำปี พ.ศ.2552 เมื่อวันที่ 23 กันยายน พ.ศ.2552 สภาเทศบาลเมืองชุมพรได้พิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมฉบับที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติแล้วแต่มีมติไม่เห็นชอบให้ตราเป็นเทศบัญญัติ ผู้ว่าราชการจังหวัดชุมพรจึงเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งยุบ สภาเทศบาลเมืองชุมพรตามมาตรา 62 จัดวาระครหนี่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.249 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พ.ศ.2546) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 574/2552 ลงวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ.2552 ให้อยุบสภาเทศบาลเมืองชุมพรเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองชุมพรขึ้นใหม่ โดยกำหนดให้ผู้ใดที่ประสงค์จะฟ้องโต้แย้งคำสั่งนี้ให้ทำคำฟ้องเป็นหนังสือยื่นต่อศาลปกครองในเขตอำนาจศาลได้ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งหรือทราบคำสั่งนี้ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

(2) กรณีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้อยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยคำสั่งระบุว่าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้มีมติในการประชุมสมัยสามัญสมัยที่ 2 ประจำปี 2554 ไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2555 และผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งดังกล่าว โดยคณะกรรมการฯได้ดำเนินการแก้ไขและปรับปรุงร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2555 และเมื่อนำเข้าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีเพื่อพิจารณา แต่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีมีมติเห็นชอบ 9 เสียงและไม่เห็นชอบจำนวน 19 เสียง ทำให้ร่างงบประมาณรายจ่ายไม่ผ่านสภา

และเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่าพฤติการณ์ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีดังกล่าวเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 45 และมาตรา 45/1 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 4 พ.ศ.2552) ดังนั้นจึงอาศัยอำนาจตามมาตร 45/1 และมาตรา 80 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 4 พ.ศ.2552) จึงให้อยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี

เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นใหม่ โดยหากผู้ใดประสงค์จะฟ้องโต้แย้งคำสั่งให้ทำคำฟ้องเป็นหนังสือ ต่อศาลปกครองภายใน 90 วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหรือรับทราบคำสั่งนี้ ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 โดยคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีดังกล่าวมีผลให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ทั้ง 30 คน หดสภาพลง

(3) กรณีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ 27/2553 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยคดีนี้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเมืองหนองคาย อำเภอเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย ฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายกเทศมนตรีเมืองหนองคาย) ได้เสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2549 ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (สภาเทศบาลเมืองหนองคาย) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีมติเห็นชอบด้วยเสียงข้างมากให้ตราเป็นเทศบัญญัติ

ทั้งนี้ ประธานสภาเทศบาลเมืองหนองคายจึงได้ส่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณดังกล่าวไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคายเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคายไม่เห็นชอบร่างเทศบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากได้ตั้งงบประมาณค่าใช้จ่ายงานบริหารบุคลากรไว้เกินร้อยละสี่สิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งจากฐานรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้ ซึ่งขัดต่อมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และส่งคืนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาดำเนินการตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีมติในการประชุมยืนยันด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่ จึงทำให้ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2549 ดังกล่าวตกไป

ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้เสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2449 ขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งที่ประชุมได้มีมติไม่รับหลักการด้วยคะแนนเสียง 10 ต่อ 7 ผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคายจึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งในกรณีดังกล่าวตามมาตรา 62 ตรี แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2596 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 12 พ.ศ.2546) และคณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งได้มีมติในเรื่องการคำนวณค่าใช้จ่ายงานบริหารบุคลากรโดยให้ถือปฏิบัติตามมติคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลในการประชุมครั้งที่ 7/2547 เมื่อวันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ.2547 ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติดังกล่าวฝ่าฝืนต่อกฎหมาย จึงได้มีหนังสือโต้แย้งมติไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคาย

หลังจากนั้นประธานกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งได้ส่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2549 ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคายเพื่อส่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และที่ประชุมได้พิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณดังกล่าวในวาระที่สามโดยไม่มีการพิจารณาในวาระที่สองขึ้นแปรญัตติและมีมติเห็นชอบ ให้ตราเป็นเทศบัญญัติ และต่อมาได้มีการประกาศใช้เทศบัญญัติงบประมาณดังกล่าวซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการศึกษาพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณไม่ถูกต้องตามขั้นตอนเทศบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ชะลอการบังคับใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฉบับนั้นและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อุทธรณ์ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ 244/2549 กลับคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ยกคำขอของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเห็นว่าหากหลักเกณฑ์การคำนวณค่าใช้จ่ายงานบริหารบุคลากรเป็นไปตามข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีแล้ว จะมีผลให้การตั้งงบประมาณรายจ่ายในส่วนดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายเพียงร้อยละ 3 เท่านั้น หากได้มีผลให้รายจ่ายตามเทศบัญญัติงบประมาณไม่ชอบด้วยกฎหมายไปทั้งหมด ดังนั้นการชะลอการบังคับใช้เทศบัญญัติงบประมาณดังกล่าวจึงเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการบริหารงานของเทศบาลเมืองหนองคาย

และต่อมาศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีที่คณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งมีมติให้ถือตามมติของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ซึ่งให้รวมเงินอุดหนุนทั่วไปมาตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้นั้น เห็นว่าเป็นไปโดยชอบแล้ว แต่การลงมติให้ตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฉบับดังกล่าวของเทศบาลเมืองหนองคายไม่ชอบด้วยกฎหมายและพิพากษาให้เพิกถอนเทศบัญญัติฉบับนั้น

ทั้งนี้ศาลปกครองสูงสุดออกนั่งพิจารณาคดีและพิเคราะห์แล้ว เห็นว่าการตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2549 ไม่ชอบด้วยกฎหมายและร่างเทศบัญญัตินั้นย่อมตกไป และเป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคายตามมาตรา 62 จัตวา แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 12 พ.ศ.2546) ที่จะต้องเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาลและที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฉบับดังกล่าวของเทศบาลเมืองหนองคาย ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากที่มาและกฎหมายที่ให้อำนาจทั้งในการจัดตั้งและการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จัดตั้งขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ โดยการมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอยู่ภายใต้หลักการที่สำคัญซึ่งเป็นหลักสากลคือ “หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง”

ซึ่งโดยหลักการการกระจายอำนาจทางปกครองนั้นเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นนอกจากราชการบริหารส่วนกลางให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควรทั้งในด้านการเมืองและการบริหาร และเป็นเรื่องที่องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจไปนั้นจะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้โดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมดูแลเท่านั้น และความเป็นอิสระของท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงจะต้องประกอบด้วยการมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีเขตพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน มีองค์กรเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง มีอำนาจหน้าที่เป็นของตนเองในกิจการท้องถิ่นและที่สำคัญมีการคลังเป็นของตนเอง

ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นเกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจปกครองตามพื้นที่เพื่อให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานและสารสนเทศในท้องถิ่นรวมถึงจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ดังจะเห็นได้จากการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2549) และกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามฉบับประกอบกับยุทธศาสตร์ในการผลักดันการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 (ฉบับที่ 1) แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2545 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2551 (ฉบับที่ 2) และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2

ซึ่งการที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและเต็มศักยภาพได้นั้น งบประมาณในการบริหาร ถือเป็นหัวใจสำคัญ โดยการที่ฝ่ายบริหารนำเอาแผนพัฒนาที่ได้จากการประชุมในแต่ละหมู่บ้านประกอบกับนโยบายของทั้งฝ่ายบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและนโยบายของรัฐบาลกลางแล้วจัดทำเป็นแผนพัฒนาตำบล พร้อมทั้งจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเพื่อกำหนดขอบเขตของรายจ่ายในแต่ละรายการ แต่ละโครงการหรือกิจกรรมเพื่อให้สามารถพัฒนาได้อย่างตรงความต้องการของประชาชนภายใต้ ความจำเป็นและลำดับความสำคัญ โดยผ่านกระบวนการพิจารณาจากสมาชิกสภาองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งตำบลก่อนที่จะนำไปปฏิบัติใช้ต่อไป

ดังนั้น การที่ฝ่ายบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแบบใดจึงถือเป็นการปฏิบัติตามกรอบของอำนาจหน้าที่ที่กำหนดตามพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายจัดตั้งขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและกระบวนการจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมนั้นนอกจากฝ่ายบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วยังมีฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งเป็นข้าราชการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น ปลัด หัวหน้าสำนักปลัด เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ผู้อำนวยการกองคลัง/หัวหน้าส่วนการคลัง ผู้อำนวยการกองช่าง/หัวหน้าส่วนโยธาและรวมถึงนิกร เป็นต้น ซึ่งคอยให้คำปรึกษาและรวมถึงการที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆแห่งมีที่ปรึกษาของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมักแต่งตั้งขึ้นมาจากอดีตข้าราชการหรือผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่างๆอีกด้วย

จึงถือว่าร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ฝ่ายบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้เสนอต่อสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมี

ความสมบูรณ์ทั้งในรูปแบบ กระบวนการ วัตถุประสงค์และเป้าหมายในระดับหนึ่งแล้ว ประกอบกับการที่สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำการพิจารณาและให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม นั้น เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้และเป็นการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาตำบลหรือจังหวัด ข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ และยังเป็นการทำหน้าที่แทนประชาชนที่ได้เลือกตั้งสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มาปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวแทนตามหลักการของการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประกอบกันเป็นสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มิใช่เพียงแค่บุคคลหรือองค์กรที่ตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่บางอย่างแทนประชาชนเท่านั้น แต่แนวคิด หลักการและวิธีการของการได้มานั้นชี้ให้เห็นว่าสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นบุคคลหรือองค์กรที่ได้รับฉันทามติจากประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงในท้องถิ่นนั้นๆให้เข้ามาใช้อำนาจรัฐที่ได้รับการกระจายอำนาจมานั้นแทนประชาชนตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย จึงถือว่าเป็นผู้ที่เข้ามาแสดงเจตนาหรือเจตจำนงแทนประชาชนโดยตรง มติเสียงส่วนมากของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือเป็นมติเสียงส่วนมากของประชาชนในตำบลหรือจังหวัดและเป็นอำนาจที่สามารถดำเนินการได้ตามหลักการและเจตนารมณ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 มาตรา 283 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การเงินและการคลัง

แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอในการตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง โดยสามารถพิจารณาแก้ไขปรับปรุงหรือยืนยันสาระสำคัญในร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่รับหลักการได้ แม้โดยวัตถุประสงค์อาจเป็นไปเพื่อการหาข้อยุติและเพื่อให้ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและนำไปใช้ในการพัฒนาตำบลหรือจังหวัดต่อไป แต่การที่คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นสามารถแก้ไขและปรับปรุงสาระสำคัญในร่างงบประมาณรายจ่ายนั้นได้ เท่ากับว่าเป็นการแทรกแซงกระบวนการทำงานของฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นฝ่ายเสนอร่างข้อบัญญัติและเป็นการก้าวก่ายการตัดสินใจของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พิจารณาแล้วไม่รับหลักการในร่างงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว ซึ่งการให้อำนาจดังกล่าวถือว่าเป็นการก้าวก่ายการกำกับดูแลซึ่งโดยหลักการแล้วจะต้องไม่แทรกแซงองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจไปจนองค์กรนั้นขาดอิสระไป ซึ่งการมีขอบเขตจำกัดเช่นนี้ทำให้อำนาจกำกับดูแลต่างกับอำนาจบังคับบัญชา

ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการให้อำนาจเกินกว่ากำกับดูแลตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครองและเป็นการบังคับบัญชาตามหลักการรวมอำนาจปกครอง

มากกว่าและแม้ว่าคณะกรรมการที่นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งขึ้นจะมาจากทั้งตัวแทนฝ่ายผู้บริหารและฝ่ายสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างละครึ่งก็ตามแต่การที่มีนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคอยควบคุมกำกับดูแลย่อมก็ให้เกิดความเกรงใจต่อคณะกรรมการและที่สำคัญ ย่อมมีโอกาสที่นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดจะใช้อำนาจในการแทรกแซงการตัดสินใจหรือกำหนดเป้าหมายไว้เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาเป็นไปตามนั้นได้

ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวจึงมีลักษณะที่ไม่เป็นไปตามหลักความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 มาตรา 283 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การเงินและการคลังและไม่เป็นไปตามตามมาตรา 281 ที่กำหนดให้รัฐ ต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

นอกจากนี้ การที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวได้กำหนดให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือนายอำเภอรายงานเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีเพื่อสั่งให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นพ้นจากตำแหน่งได้หากไม่เสนอร่างงบประมาณรายจ่ายที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแต่งตั้งขึ้นต่อสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการที่กำหนดให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือนายอำเภอรายงานเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีให้มีคำสั่งยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในกรณีที่สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแต่งตั้งขึ้นไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดหรือมีมติไม่เห็นชอบให้ตราข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติ

และกรณีของกรุงเทพมหานครที่กำหนดไว้ว่าสภากรุงเทพมหานครยังไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกรณีเช่นนี้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งยุบสภากรุงเทพมหานครได้ถ้ามีข้อเสนอของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือกรณีของเมืองพัทยาที่กำหนดไว้ว่าถ้าสภาเมืองพัทยายังไม่เห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการหรือผลการวินิจฉัยของประธานคณะกรรมการแล้วแต่กรณี ให้ร่างงบประมาณรายจ่ายนั้นเป็นอันตกไปและให้รัฐมนตรีสั่งยุบสภาเมืองพัทยาได้นั้น

ซึ่งการกำหนดให้ผู้กำกับดูแลมีอำนาจดังกล่าวเท่ากับเป็นการจำกัดหรือตัดอิสระทางด้านการเสนอหรือพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเด็ดขาด เพราะหากนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติมีผลถึงขั้นอาจต้องพ้นออกจากตำแหน่งหรือการยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอำนาจดังกล่าวเท่ากับเป็นการบังคับให้นายก

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการตามอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้เท่ากับว่าบทบัญญัติที่ให้อำนาจดังกล่าวแก่ผู้กำกับดูแลมีลักษณะเป็นการไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง

2.1.3 กฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือรายจ่ายเพิ่มเติมได้ผ่านกระบวนการพิจารณาและลงมติให้ความเห็นชอบจากสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดให้ส่งให้นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีเพื่อทำการพิจารณาและอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบแล้วแต่กรณี(ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามประกาศใช้ได้เลย) ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติ ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ.2552)

โดยในมาตรา 87 วรรคสาม วรรคสี่และวรรคห้ากำหนดให้เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้ว ให้เสนอนายอำเภอเพื่อขออนุมัติและให้นายอำเภอพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติดังกล่าว

ถ้านายอำเภอไม่อนุมัติต้องแจ้งเหตุผลและส่งคืนให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัตินั้นใหม่ หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว นายอำเภอพิจารณาไม่แล้วเสร็จให้ถือว่านายอำเภออนุมัติร่างข้อบัญญัติดังกล่าว

ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมให้นายอำเภอส่งร่างข้อบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลแจ้งมติยืนยันเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาภายในสิบห้าวัน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งไปยังนายอำเภอเพื่อลงชื่ออนุมัติ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้นให้ร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น

(2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ.2552)

โดยในมาตรา 62 กำหนดให้ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาเทศบาลได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติใด ในกรณีเทศบาลตำบลให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัติไปยังนายอำเภอเพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาในกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ให้ประธานสภาเทศบาลส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา

ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพิจารณาร่างเทศบัญญัติตามวรรคหนึ่งให้เสร็จและส่งคืนประธานสภาเทศบาลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัตินั้น ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติดังกล่าว

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติตามวรรคหนึ่งให้ส่งนายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติต่อไป แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยให้ส่งร่างเทศบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลคืนไปยังสภาเทศบาล และให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติคืนมา ถ้าสภาเทศบาลมีมติยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นให้นายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติ และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป แต่ถ้าสภาเทศบาลไม่ยืนยันภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติคืนจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

(3) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ.2552)

โดยในมาตรา 53 กำหนดให้ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติใดให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา

ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพิจารณาร่างข้อบัญญัติตามวรรคหนึ่งให้เสร็จและส่งคืนประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัตินั้น ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติตามวรรคหนึ่งให้ส่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนามใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติต่อไป แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้น พร้อมด้วยเหตุผลไปยังสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อพิจารณาใหม่ ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนามใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติและแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป แต่ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ยืนยันภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติหรือยืนยันร่างข้อบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไป

(4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2552)

โดยในมาตรา 77 กำหนดให้ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาเมืองพัทยามีมติเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติใดให้ประธานสภาเมืองพัทยาส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา

ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพิจารณาร่างข้อบัญญัติตามวรรคหนึ่งให้เสร็จและส่งคืนประธานสภาเมืองพัทยาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัตินั้น ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติดังกล่าว

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติตามวรรคหนึ่งให้ส่งให้นายกเมืองพัทยาลงนามใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติต่อไป แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลที่ไม่เห็นชอบด้วยคืนไปยังสภาเมืองพัทยาเพื่อพิจารณาใหม่ ถ้าสภาเมืองพัทยามีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของ สมาชิกเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานสภาเมืองพัทยาแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบและส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้นายกเมืองพัทยาลงนามใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติต่อไป

จากบทบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งร่างข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความเห็นชอบแล้วไปยังนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อทำการพิจารณาและอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบนั้น อำนาจการ “อนุมัติ อนุญาต หรือให้ความเห็นชอบ” เป็นลักษณะที่ใช้ในสายการบังคับบัญชาที่ใช้ในราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคตามหลักการรวมอำนาจปกครอง หรือหลักการแบ่งอำนาจปกครอง แต่เมื่อกฎหมายบัญญัติให้นำมาใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยหลักจึงถือว่าเป็นการให้อำนาจเกินกว่ากำกับดูแลตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง

ประกอบกับตามกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถอุดหนุนงบประมาณให้แก่หน่วยงานราชการอื่นได้ และตามกฎหมายอำเภอและหน่วยงานในสังกัดอำเภอหรือจังหวัดและหน่วยงานในสังกัดของจังหวัดสามารถขอรับการอุดหนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดังนั้นการกำหนดให้ต้องส่งร่างข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่สมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความเห็นชอบแล้วไปยังนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อทำการพิจารณาและอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบนั้น เป็นการเปิดโอกาสให้นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจดังกล่าวเป็นข้อต่อรองในการขอรับการสนับสนุนหรืออุดหนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยเฉพาะกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กำหนดให้กรณีที่นายอำเภอไม่อนุมัติและผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบมีผลทำให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือรายจ่ายเพิ่มเติมนั้นตกไปและต้อง

ทำขึ้นมาใหม่ ซึ่งอำนาจดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการตัดสินใจในการจัดการงบประมาณ และการจัดทำกิจกรรมหรือโครงการต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

และแม้ว่าในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและเมืองพัทยากฎหมายจะกำหนดให้สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพิจารณาและลงมติยืนยันได้อีกครั้งในร่างข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือรายจ่ายเพิ่มเติมที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อนุมัติหรือให้ความเห็นชอบ โดยหากมีมติยืนยันเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือรายจ่ายเพิ่มเติมฉบับเดิมด้วยคะแนนเสียงเกินสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถส่งให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศใช้ได้เลยก็ตาม แต่จะเห็นได้ว่าขั้นตอนและกระบวนการดังกล่าวกว่าจะเสร็จต้องใช้เวลาาน ซึ่งนอกจากจะเป็นการสร้างขั้นตอนเพิ่มขึ้นแล้ว(เพราะผลสุดท้ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถประกาศใช้ร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือรายจ่ายเพิ่มเติมได้ตามมติเดิมของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ยังทำให้เกิดความล่าช้าและอาจทำให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆได้

ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงมีลักษณะที่เป็นการไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 มาตรา 283 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระและย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งและมีอิสระทางการคลังและงบประมาณ

2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อร่างข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือรายจ่ายเพิ่มเติมได้ผ่านการอนุมัติหรือการให้ความเห็นชอบจากนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิ่งหนึ่งที่ต้องเกิดขึ้นภายใต้การดำเนินการนั้นเสมอคือการใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งนี้ในกระบวนการ ขั้นตอนและวิธีการในการดำเนินการเบิกจ่ายเงินงบประมาณถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุด

จากการศึกษาวิจัยพบว่าในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลนอกจากไม่ได้บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับการคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้างและการพัสดุไว้ และไม่ได้บัญญัติให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในการออกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติและระเบียบว่าด้วยเรื่องดังกล่าวเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดได้อย่างเป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจปกครองและตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่ได้บัญญัติให้อำนาจแก่รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยในการตราระเบียบหรือข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย

ที่ว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การเงินการทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้าง และการพัสดุมาบังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามประเภทดังกล่าวได้

(1) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ.2552) ได้แก่

มาตรา 6 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวง ประกาศ และระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 76 การคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์ จากทรัพย์สิน การดำเนินกิจการการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและการจัดหาพัสดุและการจัดจ้างและการให้ได้รับสวัสดิการของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

(2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ.2552) ได้แก่

มาตรา 69 ให้กระทรวง มหาดไทยตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลังรวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมาขึ้นไว้

มาตรา 77 ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวง หรือระเบียบข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

(3) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ.2552) ได้แก่

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 88 ให้ระเบียบว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การโอนการจัดการทรัพย์สิน การซื้อ การจ้าง ค่าตอบแทนและค่าจ้าง ให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

ทั้งนี้ ผลจากบทบัญญัติดังกล่าวจึงได้มีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ที่เกี่ยวกับการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวออกมาหลายฉบับ โดยเฉพาะสองฉบับที่สำคัญในการใช้จ่ายเงินงบประมาณและทรัพย์สิน คือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 9 พ.ศ.2553) และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547

1) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 9 พ.ศ.2553)

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยตราขึ้นเพื่อกำหนดแนวทางการจัดหาพัสดุด้านการ

จัดซื้อ จัดจ้าง การเช่า การควบคุมการใช้สอยพัสดุ ตลอดจนการจำหน่ายพัสดุที่หมดสภาพหรือหมดความจำเป็นต้องใช้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามระเบียบนี้และให้มีอำนาจตีความวินิจฉัยปัญหา กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบนี้ ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่กำหนดนี้ให้ขอทำความตกลงกับปลัดกระทรวงมหาดไทยก่อนการปฏิบัติ โดยปลัดกระทรวงมหาดไทยอาจมอบอำนาจให้อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหรือผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติหน้าที่แทนก็ได้ ทั้งนี้บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของเทศบาล อาทิเช่น

ข้อ 6 ระเบียบนี้ใช้บังคับแก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุโดยใช้เงินงบประมาณ เงินกู้ เงินช่วยเหลือ เงินนอกงบประมาณ เงินยืม เงินสะสม เว้นแต่ได้มีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ข้อ 13 การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีตกลงราคา ได้แก่การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่ง ซึ่งมีราคาไม่เกิน 100,000 บาท

ข้อ 14 การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีสอบราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่ง ซึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท แต่ไม่เกิน 2,000,000 บาท

ข้อ 15 การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีประกวดราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 2,000,000 บาท

ข้อ 20 ก่อนดำเนินการซื้อหรือจ้างทุกวิธี นอกจากการซื้อที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างตามข้อ 21 ให้เจ้าหน้าที่พัสดุจัดทำรายงานเสนอผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้างตามรายการดังต่อไปนี้

- (1) เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องซื้อหรือจ้าง
- (2) รายละเอียดของพัสดุที่จะซื้อหรืองานที่จะจ้าง
- (3) ราคามาตรฐานหรือราคากลางของทางราชการหรือราคาที่เคยซื้อหรือจ้างครั้งล่าสุดภายในระยะเวลา 2 ปีงบประมาณ
- (4) วงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง โดยให้ระบุวงเงินงบประมาณ วงเงินตามโครงการเงินกู้ หรือเงินช่วยเหลือที่จะซื้อหรือจ้างในครั้งนั้นทั้งหมด ถ้าไม่มีวงเงินดังกล่าวให้ระบุวงเงินที่ประมาณว่าจะซื้อหรือจ้างในครั้งนั้น
- (5) กำหนดเวลาที่ต้องการใช้พัสดุนั้น หรือให้งานนั้นแล้วเสร็จ
- (6) วิธีที่จะซื้อหรือจ้างและเหตุผลที่ต้องซื้อหรือจ้างโดยวิธีนั้น
- (7) ข้อเสนออื่นๆ เช่น การขออนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการต่างๆที่

จำเป็นในการซื้อหรือจ้าง การออกประกาศสอบราคาหรือประกาศประกวดราคา

ข้อ 121 การเช่าสังหาริมทรัพย์และการเช่าอสังหาริมทรัพย์ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องจ่ายเงินค่าเช่าล่วงหน้าในการเช่าสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ให้กระทำได้เฉพาะกรณีการเช่าซึ่งมีระยะเวลาไม่เกิน 3 ปี โดยการจ่ายเงินค่าเช่าล่วงหน้านอกเหนือจากหลักเกณฑ์ข้างต้นให้ขอทำความตกลงกับผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนการเช่าสังหาริมทรัพย์

ข้อ 124 อสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีอัตราค่าเช่ารวมทั้งค่าบริการอื่นเกี่ยวกับการเช่าตามที่กำหนดไว้ในสัญญาถ้าเกินเดือนละ 20,000 บาท ให้ขอทำความตกลงกับผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน

ข้อ 132 การงดหรือลดค่าปรับให้แก่คู่สัญญาหรือการขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลงให้อยู่ในอำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหารของเทศบาลที่จะพิจารณา แต่ถ้าวงเงินในการสั่งการให้จัดหาครั้งนั้นเกินอำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหารของเทศบาลให้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา

ข้อ 156 ผู้เช่าพัสดุประเภทที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างของเทศบาลที่ประสงค์จะนำสิทธิ การเช่าพัสดุดังกล่าวไปก่อนนี้ผูกพันใดๆเมื่อเทศบาลพิจารณาเห็นสมควรก็ให้รายงานเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติ

2.) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยตราขึ้นเพื่อกำหนดแนวการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาการให้เป็นไปตามระเบียบนี้และให้มีอำนาจตีความวินิจฉัยปัญหา กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบนี้ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติตามระเบียบนี้ได้ให้ขอทำความตกลงกับปลัดกระทรวงมหาดไทยก่อนการปฏิบัติปลัดกระทรวงมหาดไทย และอาจมอบอำนาจให้อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหรือผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ ทั้งนี้บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของเทศบาล อาทิเช่น

ข้อ 46 การเบิกเงินเดือน ค่าจ้าง บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน เงินค่าเช่าบ้านพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือการเบิกเงินช่วยเหลืออื่นใดให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย

ข้อ 50 การเบิกเงินเพื่อจ่ายเป็นค่าซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของซึ่งเป็นการซื้อหรือจ้างโดยวิธีตกลงราคาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุให้แสดงรายการทรัพย์สินและจำนวนเงินเป็นรายประเภทประกอบฎีกาขอเบิกเงิน

ข้อ 52 การเบิกเงินในหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ ให้ทำการเบิกจ่ายได้ตามงบประมาณที่ได้รับอนุมัติและให้มีหลักฐานแสดงว่าเงินจำนวนที่ขอเบิกนี้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์และเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย

ข้อ 68 กำหนดให้การจ่ายเงินให้แก่เจ้าหนี้หรือผู้มีสิทธิให้จ่ายเป็นเช็คกรณีจำเป็นที่ไม่อาจจ่ายเป็นเช็คได้ ให้จัดทำใบถอนเงินฝากธนาคารเพื่อให้นาคารออกตั๋วแลกเงินส่งจ่ายให้

เจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิ การจ่ายเงินผ่านธนาคารให้เป็นไปตามวิธีการที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด

ข้อ 87 วรรคสอง กำหนดให้การจ่ายเงินทุนสำรองเงินสะสมขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะกระทำต่อเมื่อยอดเงินสะสมในส่วนที่เหลือมีไม่เพียงพอต่อการบริหารให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขอความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นและขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด

ข้อ 100 ให้หัวหน้าหน่วยงานคลังของเทศบาลจัดทำงบแสดงฐานะการเงิน และงบอื่นๆตามแบบที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด เพื่อส่งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคตรวจสอบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีและส่งสำเนาให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

เมื่อพิจารณาจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยทั้งสองฉบับดังกล่าวพบว่า นอกจากเป็นการกำหนดอำนาจในการกำกับดูแลเพิ่มขึ้นและเป็นการสร้างเงื่อนไข เพิ่มขึ้นตอนและ เป็นการตัดทอนอำนาจและความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นด้วยแล้ว ยังเป็นการบัญญัติไว้อย่างกว้างๆไม่ลงรายละเอียดที่ชัดเจนและครอบคลุมทุกประเด็น เช่น ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 9 พ.ศ.2553) ที่กำหนดเรื่องการจัดหาพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้าง การจ้าง ที่ปรึกษา การจ้างออกแบบและควบคุมงาน การแลกเปลี่ยน การเช่า สัญญาและหลักประกัน การลงโทษผู้ทำงาน การยืมและการจำหน่ายพัสดุ หรือในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการ รับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์การปกครองส่วน ท้องถิ่น พ.ศ.2547 ที่กำหนดในเรื่องของข้อกำหนดในการรับเงิน การเก็บรักษาเงิน การรับส่งเงิน การเบิกเงิน การกันเงิน การตรวจและอนุมัติฎีกา ข้อกำหนดในการจ่ายเงิน หลักฐานการจ่ายเงิน การจ่ายเงินยืม การถอนคืนเงินรายรับและการจำหน่ายหนี้สูญและการตรวจเงิน

ซึ่งในบทบัญญัติของระเบียบกระทรวงมหาดไทยทั้งสองฉบับดังกล่าวจะ กำหนดรายละเอียดและมุ่งเน้นในส่วนของกระบวนการ วิธีการ การแต่งตั้งคณะกรรมการและรวมถึง รายละเอียดอื่นๆอย่างกว้างๆเท่านั้น ไม่ได้ลงรายละเอียดให้ชัดเจนและครอบคลุมทั้งหมดตามอำนาจ หน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเปิดช่องให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทยในการพิจารณาออกกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับและประกาศเพื่อปฏิบัติการตาม พระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่ไม่ได้ระบุไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยทั้งสองฉบับ ทั้งที่ระเบียบ กระทรวงมหาดไทยทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่สำคัญที่สุดบทบัญญัติหนึ่งต่อการใช้จ่ายเงิน ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจและหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งที่ บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทหรือในพระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับ ที่ 2 พ.ศ.2549) จะเห็นได้ว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ให้แก่ชุมชนหลายประการและหลายด้าน ทั้งตามความจำเป็นหรือตามความต้องการของชุมชนและ

ตามนโยบายของรัฐส่วนกลาง จึงทำให้กิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการนั้นมีความหลากหลายและในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวย่อมต้องมีการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

แม้กฎหมายให้อำนาจแก่ปลัดกระทรวงมหาดไทยในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพิ่มเติมเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยได้ แต่เมื่อพิจารณาจากหนังสือสั่งการว่าด้วยเรื่องต่างๆ เช่น หนังสือ มท.ที่ มท 0808.4/ว 2589 ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2547 เรื่องหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินในการแข่งขันกีฬาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท.0313.4/ว 1347 ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2541 เรื่องค่าใช้จ่ายในการจัดงานต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หนังสือ มท.ที่ มท 0808.2/ว 1961 ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2556 เรื่องขอให้กำหนดมาตรการเพื่อใช้เป็นแนวทางกรณีการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและการเบิกค่าใช้จ่ายในการจัดงาน หรือในหนังสือ มท.ที่ มท 0808.2/ว 1639 ลงวันที่ 17 เมษายน 2556 เรื่องหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเบิกค่าใช้จ่ายในการจัดงานต่างๆ เกี่ยวกับการดูแลส่งเสริมและบำรุงรักษาจารีตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

โดยในหนังสือเวียนดังกล่าวพบว่าเนื้อหาใจความสำคัญส่วนใหญ่ยังคงเป็นเรื่องของข้อกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการหรือข้อห้ามเพิ่มเติมจากเดิมที่มีอยู่ในกฎหมายจัดตั้งและระเบียบกระทรวงมหาดไทย และมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิหรือจำกัดโอกาสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าการส่งเสริมหรือสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานหรือกิจกรรมตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดหรือสามารถใช้จ่ายเงินได้โดยสะดวกและเป็นไปตามความจำเป็นหรือความต้องการของชุมชนมากขึ้น แต่ตรงกันข้ามกลับเป็นฐานอ้างอิงเพิ่มเติมของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในการวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าทำได้หรือไม่

ผลที่เกิดขึ้นก็คือการดำเนินการโดยเฉพาะการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆกรณีถูกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นวินิจฉัยว่าดำเนินการไม่ได้หรือจ่ายเงินในกิจกรรมนั้นๆไม่ได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับใดให้อำนาจไว้ ทั้งที่การดำเนินการดังกล่าวเป็นการดำเนินการไปตามหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ตาม อาทิเช่น

(1) คำทักท้วงของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่วินิจฉัยว่าการเบิกจ่ายเงินรางวัลการแข่งขันกองเชียร์ให้กับชุมชนในเขตเทศบาลในงานประเพณีการแข่งขันเรือยาว สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่าเงินรางวัลกองเชียร์และไม่อยู่ในหลักเกณฑ์การเบิกค่าใช้จ่ายในการแข่งขันกีฬาตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินในการแข่งขันกีฬาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547

ข้อ 67 ที่กำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจ่ายหรือก่อกำหนดหนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะที่กฎหมายระเบียบข้อบังคับหรือหนังสือสั่งการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้เท่านั้นจึงเบิกจ่ายไม่ได้

(2) คำพิพากษาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่วินิจฉัยว่ากรณีเทศบาลเบิกจ่ายเงินค่าวัสดุอุปกรณ์โครงการแข่งขันกีฬาฟุตบอล โดยเบิกค่าชุดกีฬาเพื่อแจกให้กับนักกีฬาผู้เข้าร่วมแข่งขันกีฬาตามโครงการฯ แต่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีการจัดแข่งขันกีฬาค่าใช้จ่ายรายการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการแข่งขันกีฬาควรเป็นค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการแข่งขันกีฬาประเภทค่า ลูกฟุตบอล สำหรับค่าชุดกีฬาของนักกีฬาผู้เข้าร่วมแข่งขันกีฬาจึงไม่ใช่ค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันกีฬาแต่อย่างใด จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามหนังสือที่ มท 0808.4/ว 2589 ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2547 เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินในการแข่งขันกีฬาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ 2(2.7) ที่กำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับเป็นเจ้าภาพจัดการแข่งขันให้เบิกค่าใช้จ่ายรายการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันกีฬาให้เบิกจ่ายได้เท่าที่จำเป็นและประหยัดเท่านั้น

(3) คำพิพากษาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่วินิจฉัยว่ากรณีเทศบาลเบิกค่าใช้จ่ายในการแข่งขันกีฬา โดยเบิกค่าจ้างเหมาประกอบอาหารกลางวันโครงการมหกรรมกีฬาด้านยาเสพติดเพื่อเลี้ยงรับรองผู้เข้าร่วมแข่งขันกีฬา สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่าค่าใช้จ่ายดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายรายการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันกีฬาจึงไม่สามารถเบิกจ่ายได้ เป็นการเบิกจ่ายไม่ถูกต้องตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่มท 0808.4/ว 2589 ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2547 เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินในการแข่งขันกีฬาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการแข่งขันกีฬาให้เบิกค่าใช้จ่ายรายการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันกีฬาให้เบิกจ่ายได้เท่าที่จำเป็นและประหยัดเท่านั้น

(4) คำพิพากษาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่วินิจฉัยว่ากรณีท้องที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจ้างเหมาประกอบอาหารพร้อมน้ำดื่มเพื่อเลี้ยงผู้สูงอายุที่เข้าร่วมกิจกรรมวันผู้สูงอายุและวันครอบครัวในช่วงประเพณีสงกรานต์ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นว่าเมื่อพิจารณาตามวัตถุประสงค์ของการจัดงานแล้ว ค่าใช้จ่ายดังกล่าวไม่ได้มีความจำเป็นหรือมีส่วนสำคัญหากไม่จัดเลี้ยงอาหารแล้วจะทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์โครงการจัดงานได้ จึงเป็นรายจ่ายที่ไม่สอดคล้องตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0313.4/ว 1347 ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2541 เรื่อง ค่าใช้จ่ายในการจัดงานต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงพิจารณาสั่งการให้ทบทวนการเบิกจ่ายเงินสำหรับโครงการซึ่งต้องถือปฏิบัติให้เป็นไปตามหนังสือสั่งการดังกล่าวอย่างเคร่งครัดและมีให้เกิดรายจ่ายในลักษณะดังกล่าวอีก เป็นต้น

กรณีดังกล่าวแตกต่างจากกรุงเทพมหานครซึ่งตามกฎหมายหมายแล้วถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่ง แต่ตามกฎหมายจัดตั้ง คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ.2550) ซึ่งไม่ได้บัญญัติให้กรุงเทพมหานครต้องดำเนินการตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยโดยเฉพาะด้านการคลังและงบประมาณ โดยมาตรา 97 (4) กำหนดให้กรุงเทพมหานครสามารถออกข้อบัญญัติ ระเบียบ

และข้อบังคับว่าด้วยเรื่องดังกล่าวมาบังคับใช้เองได้ และกรุงเทพมหานครก็ได้ออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยการพัสดุหรือข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีการงบประมาณมาบังคับใช้ และที่สำคัญมีการออกระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยเรื่องต่างๆโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินตามอำนาจหน้าที่ เช่น ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการจัดงานหรือกิจกรรมของหน่วยงานในสังกัดของกรุงเทพมหานครซึ่งกำหนดรายละเอียดในการใช้จ่ายเงินได้อย่างละเอียดและครอบคลุมถึงความจำเป็นและตอบสนองความต้องการของคนในชุมชนได้อย่างเต็มที่ เช่น ค่าอาหารและเครื่องดื่มสำหรับรับรองผู้มาร่วมงานหรือกิจกรรม เงินหรือของรางวัลแก่ผู้ชนะการประกวดแข่งขัน เป็นต้น

ซึ่งในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของกรุงเทพมหานครโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินก็ต้องตรวจตามอำนาจหน้าที่คือตรวจดูว่าการเบิกจ่ายเงินนั้นเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ ซึ่งเมื่อกฎหมายจัดตั้งกรุงเทพมหานครให้อำนาจและมีการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและระเบียบกรุงเทพมหานครในเรื่องดังกล่าวสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินก็ไม่มีข้อทักท้วงในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างโดยสิ้นเชิงกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องบังคับใช้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยทั้งสองฉบับดังกล่าวทั้งที่เป็นกรณีเดียวกัน

ตัวอย่างบทบัญญัติของกรุงเทพมหานคร อาทิเช่น

(1) ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณ พ.ศ.2529

โดยในบทบัญญัติได้กล่าวถึงลักษณะของงบประมาณ การจัดทำงบประมาณ การโอน การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดและการใช้งบประมาณรายจ่าย การควบคุมงบประมาณ โดยไม่ต้องถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541

(2) ข้อบังคับกรุงเทพมหานครว่าด้วยการกำหนดประเภทรายรับ-รายจ่าย และการปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณ พ.ศ.2523

โดยในบทบัญญัติได้กล่าวถึงทั้งประเภทของรายรับและรายจ่ายในงบประมาณว่ามีอะไรบ้าง กล่าวถึงการคำนวณประมาณการรายรับ การคำนวณและข้อปฏิบัติในการตั้งงบประมาณรายจ่าย การปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย เป็นต้น โดยสามารถกำหนดรายละเอียดต่างๆได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็นในพื้นที่ โดยไม่ต้องถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงินการฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และกาตรวจเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547

(3) ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ.2538

โดยในบทบัญญัติได้กล่าวถึงการบังคับใช้โดยให้ข้อบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่หน่วยงานของกรุงเทพมหานครซึ่งดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุโดยใช้เงินงบประมาณ เงินกู้และเงินช่วยเหลือบัญญัติถึงบทกำหนดโทษแก่ผู้กระทำความผิด บัญญัติถึงคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุซึ่งมีอำนาจ

ตีความและวินิจฉัยปัญหา พิจารณาการอนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันหรือเสนอแนะการแก้ไขปรับปรุง ข้อบัญญัติ บัญญัติถึงวิธีการจัดหาพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า สัญญาและ หลักประกันและการจำหน่ายพัสดุ เป็นต้น โดยไม่ต้องถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่า ด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535

(4) ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในการจัดงานหรือ กิจกรรมของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2554

ซึ่งระเบียบดังกล่าวได้บัญญัติรายละเอียดต่างๆ ซึ่งละเอียดมากเพื่อรองรับ การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ กำหนดการเบิกจ่ายค่าต่างๆ เช่น ค่ารับรองผู้มาร่วมงานหรือร่วม กิจกรรม เช่น ค่าอาหารว่างและเครื่องดื่ม ค่าเช่าและวัสดุที่จำเป็นในการจัดงาน ค่ารักษาความปลอดภัย ค่าใช้จ่ายในการตกแต่งและจัดสถานที่ซึ่งรวมค่าติดตั้งและรื้อถอน ค่าไฟฟ้า ค่าประปา ค่าโทรศัพท์ ค่าวันดูต่างๆที่ใช้ในการจัดงานหรือกิจกรรม ค่าของชำร่วยหรือของที่ระลึก ค่าใช้จ่ายในการ จัดประกวดหรือแข่งขัน ค่าจ้างเหมาจัดนิทรรศการ ค่าพาหนะ และที่สำคัญกำหนดให้เบิกจ่าย ค่าใช้จ่ายอื่นๆที่จำเป็นในการจัดงานหรือกิจกรรมต่างๆตามที่หน่วยงานกำหนด เป็นต้น

ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทล้วนแล้วแต่จัดตั้งขึ้นภายใต้ วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่คล้ายกัน คือ การช่วยเหลือหรือแบ่งเบาหน้าที่ของรัฐในการจัดทำบริการ สาธารณะบางประการตามที่ได้รับมอบหมายหรือจากการกระจายอำนาจมาให้ทำ โดยความแตกต่าง นั้นขึ้นอยู่กับพื้นที่ในการจัดตั้ง ขนาดและอำนาจหน้าที่เฉพาะบางประการ เช่น กรุงเทพมหานคร ซึ่งตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตเมืองอันเป็นเมืองหลวงของประเทศ เมืองพัทยาซึ่งตั้งขึ้น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตเศรษฐกิจของประเทศโดยเฉพาะการเป็นเมืองท่ารับส่งสินค้า ทางทะเล หรือจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่อื่นๆทั่วทั้ง ประเทศ แต่อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทดังกล่าวก็ยังคงอยู่ภายใต้หลักการ ใหญ่ที่สำคัญเหมือนกัน คือ “หลักการกระจายอำนาจ” คือการที่รัฐต้องการกระจายอำนาจทาง ปกครองให้แก่ท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะบางประการแทนรัฐตามอำนาจหน้าที่มาก่อนจึง จะสามารถทำได้ และอีกหลักการที่สำคัญ คือ “หลักความเป็นอิสระ” โดยเฉพาะ “หลักความเป็น อิสระทางด้านการคลังและงบประมาณ” ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจและการ ปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการได้อย่างคล่องตัว และสามารถจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างรวดเร็วและสามารถตอบสนองต่อความ ต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้การจัดทำบริการสาธารณะไม่ว่าจะทำอะไร โครงการเล็กหรือใหญ่ ทำรูปแบบไหน และทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดก็ตามก็ต้อง ทำภายใต้หลักการเดียวกันคือหลักความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณ ดังนั้น การที่จะ นำเอาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดมาเทียบเคียงกันภายใต้หลักการที่สำคัญทั้งสองหลักการ ดังกล่าวย่อมสามารถทำได้เนื่องจากเป็นหลักการสากลและเป็นหลักการที่ใช้เหมือนกัน

ดังนั้น บทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลรวมถึงระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 9 พ.ศ.2553) และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 จึงมีลักษณะที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางด้านการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวตามหลักความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3 กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามหลักการควบคุมตรวจสอบที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินซึ่งเป็นเงินของส่วนรวมอย่างถูกต้องตามระเบียบ กฎหมายข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรีและรวมถึงให้การใช้เงินนั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมาย และมีผลคุ้มค่าที่สุดและให้ประชาชนได้รับการบริการสาธารณะที่ดีที่สุดจากเงินดังกล่าว รวมถึงเพื่อป้องกันการทุจริตและเอาผิดกับเจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่กระทำการอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐและประชาชน โดยการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน่วยงาน หรือองค์กรที่มีบทบาทที่สำคัญ ได้แก่ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและรวมถึงผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย

ทั้งนี้ ในส่วนของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบหน่วยรับตรวจซึ่งหมายความว่ารวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้หลายมาตรา แต่ในส่วนที่สำคัญนั้นอาจสรุปได้ดังนี้

1) มาตรา 39 (2) (ก)

ซึ่งกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของคณะกรรมการและให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการเงินแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(2)(ก) ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจและแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่นหรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงานงานหรือโครงการของหน่วยรับตรวจและแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่

2) มาตรา 44

ซึ่งกำหนดไว้ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาผลการตรวจสอบแล้วปรากฏว่ามีข้อบกพร่องเนื่องจากไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรี ให้มีหนังสือแจ้งให้หน่วยรับตรวจชี้แจงหรือแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือให้ดำเนินการตามกฎหมายหรือ

ระเบียบแบบแผนที่ราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบตามควรแก่กรณี และให้หน่วยรับตรวจแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการทราบภายในหกสิบวัน

ถ้าผู้รับตรวจไม่ดำเนินการโดยไม่มีเหตุอันสมควรให้คณะกรรมการแจ้งต่อกระทรวงเจ้าสังกัดหรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนที่ราชการหรือหน่วยรับตรวจกำหนดแก่ผู้รับตรวจและเจ้าหน้าที่หน่วยรับตรวจผู้รับผิดชอบตามควรแก่กรณี

3) มาตรา 45

ซึ่งกำหนดไว้ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาผลการตรวจสอบแล้วปรากฏว่ามีข้อบกพร่องของหน่วยรับตรวจ เนื่องจากไม่มีข้อกำหนดให้หน่วยรับตรวจต้องปฏิบัติ ให้คณะกรรมการแจ้งให้กระทรวงเจ้าสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจแล้วแต่กรณีทราบเพื่อกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้หน่วยรับตรวจไปปฏิบัติ และเมื่อกระทรวงเจ้าสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจดำเนินการไปประการใดแล้วให้แจ้งให้คณะกรรมการทราบภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนดโดยคณะกรรมการอาจกำหนดระยะเวลารายงานความคืบหน้าไว้ด้วยก็ได้

4) มาตรา 46 วรรคหนึ่ง

ซึ่งกำหนดให้ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาผลการตรวจสอบแล้วปรากฏว่ามีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตหรือมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของราชการให้คณะกรรมการแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีและให้คณะกรรมการแจ้งผลการตรวจสอบดังกล่าวให้ผู้รับตรวจหรือกระทรวงเจ้าสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจแล้วแต่กรณีดำเนินการตามกฎหมายหรือตามระเบียบแบบแผนที่ราชการหรือที่หน่วยรับตรวจกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ

5) มาตรา 63

ซึ่งกำหนดให้ผู้รับตรวจหรือผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจผู้ใดละเลยไม่ดำเนินการตามมาตรา 44 มาตรา 45 หรือมาตรา 46 ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย

และนอกจากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 แล้ว กระทรวงมหาดไทยยังได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยออกมารองรับการดำเนินการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกองค์กรต้องถือปฏิบัติตามระบียบดังกล่าว (ยกเว้นกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) คือ ระบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 โดยมีบทบัญญัติที่สำคัญที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ดังนี้

ข้อ 102 ซึ่งกำหนดให้ในการตรวจสอบบัญชีและหลักฐานการรับจ่ายเงิน ให้หัวหน้าหน่วยงานผู้เบิกหรือรับเงิน และหรือหัวหน้าหน่วยงานคลัง มีหน้าที่ให้คำชี้แจงและอำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และหากได้รับข้อทักท้วงจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้หัวหน้าหน่วยงานผู้เบิกและหรือหัวหน้าหน่วยงานคลังปฏิบัติตามคำทักท้วงโดยเร็ว อย่างช้าไม่เกิน สี่สิบห้าวันนับจากวันที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับแจ้งข้อทักท้วงนั้น

ข้อ 103 ซึ่งกำหนดให้ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชี้แจงข้อทักท้วงไปยังสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน แต่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินยืนยันว่ายังไม่มีเหตุผลที่จะล้างข้อทักท้วงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชี้แจงเหตุผลและรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยภายใน สิบห้าวันนับจากวันที่ได้รับคำยืนยันจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งผลการวินิจฉัยภายในสามสิบวันนับจากวันที่ได้รับรายงานจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้ปฏิบัติให้เสร็จสิ้นภายในสี่สิบห้าวันนับจากวันที่ได้รับทราบผลการวินิจฉัย

ทั้งนี้ จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง โดยอำนาจการตรวจสอบอาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกเป็นการตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยตรวจรับพร้อมทั้งแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และลักษณะที่สองเป็นการอาจตรวจสอบและแสดงความเห็นเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่นหรือการจัดซื้อ จัดจ้างตามแผนงาน งานหรือโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่

จะเห็นได้ว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง นอกจากอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นอำนาจตามหลักการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายทั่วไปแล้ว สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินยังมีอำนาจในการ “ตรวจสอบและแสดงความเห็นเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่นหรือการจัดซื้อจัดจ้าง ตามแผนงาน งานหรือโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่” อีกด้วย

ซึ่งกรณีดังกล่าวหากเป็นการตรวจสอบหน่วยงานที่เป็นรัฐวิสาหกิจอาจพอมีความสมเหตุสมผลอยู่บ้าง แต่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ใช้อำนาจดังกล่าวในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพร้อมทั้งแสดงความเห็นเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่นหรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงาน งานหรือโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ไม่เป็นไปโดยประหยัด ไม่ได้ผลตามเป้าหมายและไม่มีผลคุ้มค่านั้นอาจทำให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเป็นอิสระในการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามหลักการเท่าที่ควรหากพิจารณาจากความหมายของคำว่า “ความประหยัดหรือคุ้มค่า” “ความมีประสิทธิภาพ” และ “ความมีประสิทธิภาพ” ตามที่องค์กรตรวจเงินแผ่นดินระหว่างประเทศ (INTOSAI) ได้นิยามเพื่อเป็นแนวทาง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ในมาตรา 39 (2)(ก) ซึ่งกำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและแสดงความเห็นเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่นหรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงาน งานหรือโครงการของหน่วยรับตรวจ(ซึ่งรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่

จากบทบัญญัติดังกล่าว หากเป็นการตรวจสอบหน่วยงานที่เป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการทำการในฐานะหน่วยงานของรัฐและอีกส่วนหนึ่งทำการในฐานะเอกชนอาจพบมีความสมเหตุสมผลเนื่องจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจะต้องแข่งขันกับหน่วยงานของเอกชนโดยทั่วไปซึ่งการดำเนินงานอาจตั้งอยู่บนความเสี่ยงมากกว่าหน่วยงานของรัฐโดยตรง ดังนั้นการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจจึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบถึงการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่ แต่การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งแม้จะเป็นหน่วยงานของรัฐแต่ก็มีการดำเนินงานที่อาจแตกต่างจากหน่วยงานของรัฐจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยดำเนินงานอยู่ภายใต้หลักการกระจายอำนาจปกครองและหลักความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารการจัดทำบริการสาธารณะการเงินและการคลัง และที่กำหนดให้รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ แต่การที่กฎหมายได้ให้อำนาจและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้อาศัยอำนาจดังกล่าวมาใช้ในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่เป็นไปตามหลักการ ดังที่ได้กล่าวมามากนัก และโดยเฉพาะการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหลายๆกรณีกลับไม่ได้เป็นไปตามหลักการและแนวทางขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินระหว่างประเทศ (INTOSAI) เท่าที่ควร ซึ่งตามหลักนี้มุ่งเน้นให้การตีความของหน่วยตรวจสอบเป็นไปโดยความสมเหตุสมผลและไม่ตีความเป็นไปในลักษณะที่เคร่งครัดจนเกินไปจนเป็นอุปสรรคและขัดขวางการบริหารราชการแผ่นดิน

ทั้งนี้การวินิจฉัยและตีความของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของไทย ดังเช่นตัวอย่างจากเอกสารรวบรวมข้อทักท้วงของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกองตรวจสอบการเงินและบัญชีท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นก็เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ อาทิเช่น

(1) กรณีที่เทศบาลเบิกจ่ายเงินค่าวัสดุอุปกรณ์โครงการแข่งขันกีฬาฟุตบอล โดยเบิกค่าชุดกีฬาเพื่อแจกให้กับนักกีฬาผู้เข้าร่วมแข่งขันกีฬาตามโครงการฯ แต่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีการจัดแข่งขันกีฬาค่าใช้จ่ายรายการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการแข่งขันกีฬาควรเป็นค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการแข่งขันกีฬาประเภทค่าลูกฟุตบอล สำหรับค่าชุดกีฬาของนักกีฬาผู้เข้าร่วมแข่งขันกีฬาจึงไม่ใช่ค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันกีฬาแต่อย่างใด จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามหนังสือที่ มท 0808.4/ว 2589 ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2547 เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินในการแข่งขันกีฬาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ 2(2.7) ที่กำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับเป็นเจ้าภาพจัดการแข่งขันให้เบิกค่าใช้จ่ายรายการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการแข่งขันกีฬาให้เบิกจ่ายได้เท่าที่จำเป็นและประหยัดเท่านั้น

(2) กรณีเทศบาลเบิกค่าใช้จ่ายในการแข่งขันกีฬา โดยเบิกค่าจ้างเหมาประกอบอาหารกลางวันโครงการมหกรรมกีฬาด้านยาเสพติดเพื่อเลี้ยงรับรองผู้เข้าร่วมแข่งขันกีฬา สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่าค่าใช้จ่ายดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายรายการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันกีฬาจึงไม่สามารถเบิกจ่ายได้ เป็นการเบิกจ่ายไม่ถูกต้องตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่มท 0808.4/ว 2589 ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2547 เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินในการแข่งขันกีฬาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดการแข่งขันกีฬาให้เบิกค่าใช้จ่ายรายการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการแข่งขันกีฬาให้เบิกจ่ายได้เท่าที่จำเป็นและประหยัด

(3) กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ้างเหมาประกอบอาหารพร้อมน้ำดื่มเพื่อเลี้ยงผู้สูงอายุที่เข้าร่วมกิจกรรมวันผู้สูงอายุและวันครอบครัวในช่วงประเพณีสงกรานต์ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นว่าเมื่อพิจารณาตามวัตถุประสงค์ของการจัดงานแล้ว ค่าใช้จ่ายดังกล่าวไม่ได้มีความจำเป็นหรือมีส่วนสำคัญหากไม่จัดเลี้ยงอาหารแล้วจะทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้บริการสวัสดิการสังคมโครงการจัดงานได้ จึงเป็นรายจ่ายที่ไม่สอดคล้องตามบัญชีหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0313.4/ว 1347 ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2541 เรื่อง ค่าใช้จ่ายในการจัดงานต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงพิจารณาสั่งการให้ทบทุนการเบิกจ่ายเงินสำหรับโครงการซึ่งต้องถือปฏิบัติให้เป็นไปตามหนังสือสั่งการดังกล่าวอย่างเคร่งครัดและมีให้เกิดรายจ่ายในลักษณะดังกล่าวอีก เป็นต้น

การให้ความเห็นของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกรณีดังกล่าวส่งผลต่อการดำเนินงานหรือการใช้จ่ายเงินตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้เมื่อมีความเห็นแล้วให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำการชี้แจงหรือแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือให้ดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนที่ราชการหรือกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบตามควรแก่กรณีและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการทราบภายในหกสิบวัน และถ้าผู้รับตรวจไม่ดำเนินการโดยไม่มีเหตุอันสมควรให้คณะกรรมการแจ้งต่อกระทรวงมหาดไทยหรือกรมส่งเสริม

การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนที่ราชการกำหนดแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบตามควรแก่กรณีและกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบนั้นผู้ใดละเลยไม่ดำเนินการตามมาตรา 44 ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย

ซึ่งกรณีดังกล่าวเท่ากับว่าแม้เป็นเพียงความเห็นเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่นหรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงาน งานหรือโครงการของเทศบาลว่าอาจไม่ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ไม่เป็นไปโดยประหยัด ไม่ได้ผลตามเป้าหมายและไม่มีผลคุ้มค่า แต่มีผล เท่ากับการตรวจพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งทั้งสองเรื่องนี้เป็นคนละกรณีกัน เท่ากับว่าเป็นการให้อำนาจแก่ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินก้าวล่วงไปถึงอำนาจการตัดสินใจของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ ดำเนินการตามแผนงาน งานหรือโครงการที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาและในข้อบัญญัติหรือเทศ บัญญัตติรายจ่ายงบประมาณประจำปี ซึ่งการพิจารณาว่าแบบไหนคุ้มค่าหรือไม่ แบบไหนเป็นการ ประหยัดหรือไม่ รวมถึงความจำเป็นต่างๆในการจัดกิจกรรมตามโครงการควรจะเป็นอำนาจขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเองในการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยดำเนินการ รวมถึงแสดงให้เห็นถึงการ ใช้ ดุลพินิจวินิจฉัยของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของไทยไม่ได้เป็นไปตามหลักการและแนวทางของ องค์กรตรวจเงินแผ่นดินระหว่างประเทศ (INTOSAI) เท่าที่ควร

กรณีตัวอย่างดังกล่าวการส่งเสริมกีฬาถือเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ตามที่กำหนดในมาตรา 16(14) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และการจัดการแข่งขันกีฬาทุกครั้งแม้จะเป็นการแข่งขันกีฬา แต่ในกิจกรรมต่างๆไม่ได้มีเพียงแค่งานกีฬานั้นๆที่จะทำให้การดำเนินกิจกรรมบรรลุตามวัตถุประสงค์ ของการจัดกิจกรรมได้ แต่ยังมีองค์ประกอบอื่นๆ เช่น กองเชียร์ที่มาร่วมเชียร์ ซึ่งถือว่าเป็นการสร้าง ความสามัคคีในชุมชนต่างๆร่วมกันและเป็นกำลังใจให้นักกีฬา กรรมการหรือคณะผู้ฝึกสอนเป็นต้น และที่สำคัญการแข่งขันกีฬาระดับตำบลจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการทั้งวันเพื่อให้กิจกรรม เสร็จสมบูรณ์ตามวัตถุประสงค์

ดังนั้น การบริการน้ำดื่มและอาหารสำหรับนักกีฬาและกองเชียร์ที่มาร่วม กิจกรรมจึงถือว่าเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างมาก เพราะหากมาแข่งขันกีฬาหรือมาเชียร์กีฬาแต่ต้อง ออกไปหาอาหารและน้ำดื่มทานเองนอกจากจะทำให้ไม่มีประชาชนหรือนักกีฬาคงใครอยากเข้าร่วม กิจกรรมเนื่องจากนอกจากต้องเสียสละเวลาส่วนตัวแล้วยังต้องดูแลและรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายและเป็น ธุระในการหาอาหารและน้ำดื่มเองแล้ว กิจกรรมการแข่งขันกีฬาในตอนบ่ายอาจไม่มีผู้เข้าร่วมกิจกรรม หรือมีแต่อาจมีน้อยลงและอาจไม่สามารถจัดการแข่งขันให้ประสบผลสำเร็จหรือเสร็จสมบูรณ์ได้ตาม วัตถุประสงค์ และแม้จะไม่ใช่ว่ารายการเกี่ยวกับกีฬาโดยตรงตามการตีความของสำนักงานตรวจเงิน แผ่นดินที่ดีความอย่างแคบเกินไป แต่ถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญในงานหรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับกีฬาที่จะทำ ให้งานหรือกิจกรรมสำเร็จและเสร็จลุล่วงไปได้ตามวัตถุประสงค์

กรณีนี้รวมถึงเรื่องของชุดกีฬาที่แจกให้กับนักกีฬาผู้เข้าร่วมแข่งขันกีฬาตามโครงการที่เทศบาลจัดขึ้นนั้น แม้จะไม่ใช่อุปกรณ์ที่ใช้ในการแข่งขันโดยตรงตามการตีความของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่ตีความไว้อย่างแคบ แต่ชุดสำหรับใส่แข่งขันกีฬาก็ถือเป็นปัจจัยสำคัญในงานหรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับกีฬาเช่นกัน เพราะทำให้สามารถแบ่งฝ่ายหรือแยกกลุ่มของนักกีฬาที่ทำการแข่งขันได้อย่างชัดเจนและทำให้กรรมการสามารถตัดสินได้อย่างถูกต้องและสามารถลดปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับผลการแข่งขันกีฬาได้ ซึ่งหากให้ผู้เข้าแข่งขันและกองเชียร์จัดชุดแข่งขันมากันเอง นอกจากอาจจะไม่มีประชาชนหรือนักกีฬาคนใดมาเข้าร่วมการแข่งขันเนื่องจากนอกจากต้องสละเวลาเข้าร่วมกิจกรรมแล้วยังต้องเป็นฝ่ายออกค่าใช้จ่ายในการจัดหาชุดกีฬามาเอง

หรือกรณีเกี่ยวกับการจ้างเหมาประกอบอาหารพร้อมน้ำดื่มเพื่อเลี้ยงผู้สูงอายุที่เข้าร่วมกิจกรรมวันผู้สูงอายุและวันครอบครัวในช่วงประเพณีสงกรานต์ กิจกรรมดังกล่าวคือการบำรุงรักษาจารีตประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่นรวมถึงเป็นการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามกำหนดในมาตรา 16(10)และ(11) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ.2552) มาตรา 50(7) และ(8) ซึ่งการจัดงานหรือกิจกรรมนั้น อาหารและน้ำดื่มเพื่อเลี้ยงผู้สูงอายุที่เข้าร่วมกิจกรรมนั้นถือเป็นส่วนสำคัญอย่างมากเพราะนอกจากผู้สูงอายุส่วนมากจะมีปัญหาเรื่องการเคลื่อนที่เคลื่อนไหวที่ไม่สะดวกแล้วการเดินทางก็ทำได้ลำบาก ดังนั้นการปล่อยให้เป็นการระดมของผู้สูงอายุที่ต้องหาอาหารและน้ำดื่มเองนั้นจึงอาจทำให้ไม่มีผู้สูงอายุมาร่วมกิจกรรมหรือมาแต่อาจหายไปในช่วงบ่ายหรือมีอยู่ แต่มีจำนวนน้อยลงจนอาจทำให้ไม่สามารถจัดกิจกรรมได้หรืออาจจัดได้แต่อาจไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ได้ ซึ่งการที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นว่าเมื่อพิจารณาตามวัตถุประสงค์ของการจัดงานแล้วค่าใช้จ่ายดังกล่าวไม่ได้มีความจำเป็นหรือมีส่วนสำคัญและหากไม่จัดเลี้ยงอาหารแล้วจะทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์โครงการจัดงานได้นั้นจึงถือเป็นการตีความอย่างแคบและไม่เข้าใจในบริบทของการจัดกิจกรรมหรืองานในชุมชน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการตีความของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในกรณีดังกล่าวนอกจากเป็นการตีความอย่างแคบโดยไม่คำนึงถึงความจำเป็นภาพรวม ความสัมพันธ์ของกิจกรรมวัตถุประสงค์และความสำเร็จในภาพรวมของกิจกรรมแล้ว ยังตีความไม่สอดคล้องกับหลักการและแนวทางขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินระหว่างประเทศ (INTOSAI) ที่กำหนดไว้ว่า ความประหยัดหรือคุ้มค่า คือ การใช้จ่ายอย่างรอบคอบ ระมัดระวัง ไม่สุรุ่ยสุร่าย โดยยังคงได้ผลตามเป้าหมายที่ต้องการ และความมีประสิทธิภาพ คือ การจัดระบบงานและวิธีปฏิบัติงานเพื่อดำเนินการให้บรรลุตามเป้าหมาย ที่วางไว้ โดยพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างผลที่ตั้งใจให้เกิดหรือเป้าหมายกับผลที่เกิดขึ้นจริงจากการดำเนินงาน

สำหรับการบัญญัติให้อำนาจแก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกรณีดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการขัดกับหลักความเป็นอิสระทางด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยเฉพาะด้านการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามหลักการกระจายอำนาจปกครองและตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและเป็นการเปิดโอกาสให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินซึ่งอาจไม่เข้าใจในบริบทของการจัดงานกิจกรรมหรือโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องจัดร่วมกับคนในชุมชนได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าแบบไหนคุ้มค่าหรือไม่ แบบไหนเป็นการประหยัดหรือไม่ รวมถึงพิจารณาถึงความจำเป็นต่างๆในการจัดกิจกรรมตามโครงการและผลของดุลพินิจดังกล่าวกลับมีผลบังคับและเป็นสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามโดยจะเห็นได้จากบทบังคับตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มาตรา 44 และมาตรา 63 ประกอบกับบทบัญญัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 ซึ่งมีบทบัญญัติที่สำคัญที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 คือ กำหนดให้ในการตรวจสอบบัญชีและหลักฐานการรับจ่ายเงิน หากได้รับข้อทักท้วงจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้หัวหน้าหน่วยงานผู้เบิกและหรือหัวหน้าหน่วยงานคลังปฏิบัติตามคำทักท้วงโดยเร็ว อย่างช้าไม่เกินสี่สิบห้าวันนับจากวันที่ได้รับแจ้งข้อทักท้วงนั้น และกำหนดให้ในกรณีที่ชี้แจงข้อทักท้วงไปยังสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน แต่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินยืนยันว่ายังไม่มีเหตุผลที่จะหักล้างข้อทักท้วงได้ ให้ชี้แจงเหตุผลและรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยภายในสิบห้าวันและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งผลการวินิจฉัยภายในสามสิบวันนับจากวันที่ได้รับรายงานจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

นอกจากนี้ตามประกาศคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เรื่อง การแบ่งส่วนราชการและอำนาจหน้าที่ภายในของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2555 ข้อ 4 และข้อ 5 ที่ได้แบ่งส่วนราชการและอำนาจหน้าที่ภายในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน โดยที่กำหนดไว้สามารถแยกได้สองส่วน คือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่ควบคุมตรวจสอบส่วนกลางและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่ควบคุมตรวจสอบส่วนภูมิภาค แต่ทั้งสองส่วนก็ยังต้องทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นเช่นกัน (โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่ควบคุมตรวจสอบส่วนกลางมีหน้าที่ตรวจสอบกรุงเทพมหานคร) และการที่มีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่ควบคุมตรวจสอบภูมิภาคเพียงแค่ 15 แห่ง แต่มีหน้าที่ตรวจสอบครอบคลุมทั่วประเทศและทำหน้าที่ตรวจสอบทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นไปด้วย ซึ่งส่วนราชการดังกล่าวใช้กฎหมายระเบียบและข้อบังคับคนละฉบับและมีหลักเกณฑ์บางประการที่แตกต่างกัน กรณีดังกล่าวจึงมีโอกาสทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความไม่เป็นเอกภาพและปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานของการตรวจและการวินิจฉัยหรือการใช้ดุลพินิจของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่อาจแตกต่างกันได้

ประกอบกับการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหมือนกันแต่มีหน่วยควบคุมตรวจสอบที่มาจากคนละส่วนกัน คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆควบคุมตรวจสอบโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคแต่กรุงเทพมหานครควบคุมตรวจสอบโดยสำนักงาน

ตรวจเงินแผ่นดินส่วนกลาง จึงมีโอกาทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานของการตรวจและการวินิจฉัย หรือการใช้ดุลพินิจของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่อาจแตกต่างกันได้

และการที่โดยปกติแล้วสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นผู้กำหนดแผนงาน ในการตรวจสอบเอง และใช้วิธีการทดสอบหรือสุ่มตรวจ โดยในการสุ่มตรวจนั้นจะมุ่งเน้นที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีปริมาณงานมากพอที่จะทำให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินสามารถแสดง ความเห็นเกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพและความสม่ำเสมอในการถือปฏิบัติตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผนได้จึงจะลงตรวจ ซึ่งอีกสาเหตุหนึ่งที่เลือกใช้วิธีนี้ก็คือนอกจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน มีบุคลากรที่จำกัดแต่มีหน่วยรับตรวจที่อยู่ในความรับผิดชอบจำนวนมาก ทำให้การตรวจสอบไม่ทั่วถึง หรือว่าจะมีการลงตรวจในหน่วยรับตรวจก็ได้มีการกระทำผิดไปนานจนเกิดความเสียหายจำนวนมาก หรือยากเกินจะแก้ไขได้

นอกจากนี้ การที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีกรอบที่กำหนดเป็น มาตรฐานกลางเอาไว้เพื่อประกันมาตรฐานการตรวจที่เหมือนกันทั่วประเทศโดยให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นสามารถถือปฏิบัติได้ แต่การใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในแต่ละ ส่วนและในแต่ละภูมิภาคล้วนเป็นเอกเทศจากกันโดยถือหลักกว้างๆร่วมกันเท่านั้น ดังนั้นนอกจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการภายใต้ความเสี่ยงอยู่ตลอดแม้ว่าจะเป็นการดำเนินการ ภายใต้กรอบของอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายแล้วก็ตาม และยิ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาการใช้สอง มาตรฐานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิก จ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 ที่ได้กล่าวมาข้างต้นมีลักษณะเป็นการไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควรแล้ว ยังไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจปกครองและ ไม่เป็นไปตามหลักความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ตามมาตรา 283 และมาตรา 281 และยังเป็นการให้อำนาจแก่ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินโดยไม่มีกรอบหรือขอบเขตที่ชัดเจน ไม่เป็นเอกภาพและไม่มีมาตรฐานที่ แน่นนอนตายตัวของการใช้ดุลพินิจในการใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ความคิดเห็นที่มีต่อการกระจายอำนาจ

จากการทำการลงพื้นที่เก็บข้อมูลกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่เพื่อทำการวิเคราะห์โดยใช้หลักการของ Ontological Commitment โดยนำรายการกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้จากการศึกษาและทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยใช้เป็น keywords ในการสัมภาษณ์เชิงลึกและใช้หลักการของ Card Sorting ให้ตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกข้อกฎหมาย กฎเกณฑ์ ระเบียบที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (keywords) โดยให้ลำดับความสำคัญ ความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องการแก้ไขและเก็บประเด็นอื่นๆที่ได้จากตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติม ทำให้ได้ผลของความคิดเห็นดังกล่าวสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 5.6 จำนวนและร้อยละความคิดเห็นที่มีต่อกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นด้านนโยบายและแผน

ด้านนโยบายและแผน	จำนวน	ร้อยละ
- ส่งเสริมให้ท้องถิ่น กำหนดยุทธศาสตร์ นโยบายและแผน ทิศทางการพัฒนาและแก้ปัญหาตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่	22	73.33
- เป็นนโยบายและแผนที่กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในบริหารงาน	21	70.00
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการภายในชุมชนท้องถิ่น	19	63.33
- ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองโดยเลือกตัวแทนเข้าไปบริหารสภาตำบล	16	53.33
- เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นบริหารจัดการ งบประมาณภายในท้องถิ่นได้อย่างอิสระตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่	15	50.00

จากตารางที่ 5.6 พบว่าความคิดเห็นที่มีต่อกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ด้านนโยบายและแผน มีความเห็นในประเด็นต่างๆ ดังนี้

ควรส่งเสริมให้ท้องถิ่นกำหนดยุทธศาสตร์ นโยบายและแผน ทิศทางการพัฒนาและแก้ปัญหาตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ร้อยละ 73.33 เป็นนโยบายและแผนที่กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นโดย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในบริหารงานร้อยละ 70.00 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการภายในชุมชนท้องถิ่นร้อยละ 63.33 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยเลือกตัวแทนเข้าไปบริหารสภาตำบลร้อยละ 53.33 และ เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นบริหารจัดการ งบประมาณภายในท้องถิ่นได้อย่างอิสระตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ร้อยละ 50.00

ตารางที่ 5.7 จำนวนและร้อยละความคิดเห็นที่มีต่อกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นด้านโครงสร้างองค์กรและการบังคับบัญชา

ด้านโครงสร้างองค์กรและการบังคับบัญชา	จำนวน	ร้อยละ
- โครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีโครงสร้างการบริหารงานที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ตามอัตลักษณ์ของท้องถิ่น	22	73.33
- ควรส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอัตรากำลังที่เพียงพอมีความรู้ความสามารถสอดคล้องกับขอบเขตของการทำงาน	19	63.33
- การคัดสรรผู้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการฯ ควรมีประสิทธิภาพและปราศจากเรื่องของการเมือง	15	50.00

จากตารางที่ 5.7 พบว่าความคิดเห็นที่มีต่อกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นด้านโครงสร้างองค์กรและการบังคับบัญชามีความเห็นในประเด็นต่างๆ ดังนี้

โครงสร้างการบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีโครงสร้างการบริหารงานที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ตามอัตลักษณ์ของท้องถิ่นร้อยละ 73.33 ควรส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอัตรากำลังที่เพียงพอ มีความรู้ความสามารถสอดคล้องกับขอบเขตของการทำงานร้อยละ 63.33 และการคัดสรรผู้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการฯควรมีประสิทธิภาพและปราศจากเรื่องของการเมืองร้อยละ 50.00

ตารางที่ 5.8 จำนวนและร้อยละความคิดเห็นที่มีต่อกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นด้านงบประมาณ

ด้านงบประมาณ	จำนวน	ร้อยละ
- ปัญหาการไม่สามารถจัดเก็บภาษีจากหน่วยงานราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจ ที่ดำเนินงานให้บริการสาธารณะประเภทต่างๆและได้รับรายได้จากในพื้นที่	25	83.33
- ขาดบุคลากรที่รับผิดชอบหน้าที่บริหารงบประมาณและดูแลระบบการคลังและภาษีท้องถิ่น	24	80.00
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดแรงจูงใจในการจัดเก็บรายได้ เนื่องจากขนาดของรายได้ของท้องถิ่นมีสัดส่วนและอัตราภาษีที่ต่ำ เมื่อเทียบกับภาษีที่ได้รับจากราชการส่วนกลาง	20	60.60
- ขาดอิสระทางการคลังด้านการกำหนดรายได้ ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง มีสัดส่วนรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เอื้อต่อการบริหารงาน	19	57.60
- ความแตกต่างของสภาพความเป็นเมืองของท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ห่างไกลความเจริญไม่สามารถขยายฐานรายได้เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเมืองที่มีความเจริญ เป็นต้น	16	53.33

จากตารางที่ 5.8 พบว่า ความคิดเห็นที่มีต่อกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นด้านงบประมาณมีความเห็นในประเด็นต่างๆ ดังนี้

ปัญหาการไม่สามารถจัดเก็บภาษีจากหน่วยงานราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินงานให้บริการสาธารณะประเภทต่างๆและได้รับรายได้จากในพื้นที่ร้อยละ 83.33 ขาดบุคลากรที่รับผิดชอบหน้าที่บริหารงบประมาณและดูแลระบบการคลังและภาษีท้องถิ่นร้อยละ 80.00 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดแรงจูงใจในการจัดเก็บรายได้เนื่องจากขนาดของรายได้ของท้องถิ่นมีสัดส่วนและอัตราภาษีที่ต่ำเมื่อเทียบกับภาษีที่ได้รับจากราชการส่วนกลางร้อยละ 60.60 ขาดอิสระทางการคลังด้านการกำหนดรายได้ ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง มีสัดส่วนรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เอื้อต่อการบริหารงานร้อยละ 57.60 และความแตกต่างของสภาพความเป็นเมืองของท้องถิ่นแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ห่างไกลความเจริญไม่สามารถขยายฐานรายได้เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเมืองที่มีความเจริญเป็นต้นร้อยละ 53.33

ตารางที่ 5.9 จำนวนและร้อยละความคิดเห็นที่มีต่อกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ด้านการควบคุม ติดตาม และตรวจสอบ

ด้านการควบคุม ติดตาม และตรวจสอบ	จำนวน	ร้อยละ
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการควบคุม ติดตาม และตรวจสอบจากองค์กร หน่วยงานและกฎหมายหลายฉบับ เป็นอุปสรรคในการบริหารจัดการที่เป็นอิสระ	26	86.67
- หน่วยงานตรวจสอบ เช่น สตง. มีมาตรฐานการตรวจสอบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง	25	83.33
- การปฏิบัติจริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เรื่องงบประมาณ การจัดโครงการ การเบิกจ่าย เบี้ยเลี้ยง ฯลฯ มักติดขัดกับข้อบัญญัติ มาตรฐานที่กำหนดไว้ของหน่วยงานตรวจสอบ	23	76.67
- ควรจัดให้มีการอบรมแนวทางปฏิบัติเพื่อความถูกต้อง ตามระเบียบการควบคุม ติดตาม และตรวจสอบ ให้กับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	22	73.33
- การตีความในกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ด้านการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแย้งหรือเห็นไม่ตรงกันกับองค์กรตรวจสอบ	22	73.33
- ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานควบคุม ติดตาม และตรวจสอบท้องถิ่นโดยตรง	20	66.67

จากตารางที่ 5.9 พบว่า ความคิดเห็นที่มีต่อกฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นด้านการควบคุม ติดตามและตรวจสอบมีความเห็นในประเด็นต่างๆ ดังนี้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการควบคุม ติดตามและตรวจสอบจากองค์กร หน่วยงานและกฎหมายหลายฉบับ เป็นอุปสรรคในการบริหารจัดการที่เป็นอิสระร้อยละ 86.67 หน่วยงานตรวจสอบ เช่น สตง. มีมาตรฐานการตรวจสอบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริงร้อยละ 83.33 การปฏิบัติจริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เรื่องงบประมาณ การจัดโครงการ การเบิกจ่าย เบี้ยเลี้ยง ฯลฯ มักติดขัดกับข้อบัญญัติ มาตรฐานที่กำหนดไว้ของหน่วยงานตรวจสอบร้อยละ 76.67 ควรจัดให้มีการอบรมแนวทางปฏิบัติเพื่อความถูกต้อง ตามระเบียบการควบคุม ติดตามและตรวจสอบให้กับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 73.33 และควรมีการจัดตั้งหน่วยงานควบคุม ติดตามและตรวจสอบท้องถิ่นโดยตรงร้อยละ 66.67

ตารางที่ 5.10 จำนวนและร้อยละ ความคิดเห็นที่มีต่อ นโยบาย กฎหมาย ระบบ
กำกับดูแล ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
- การตีความ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มักมีความขัดแย้งกันกับหน่วยงานควบคุมและตรวจสอบ	26	86.67
- ระเบียบ คำสั่ง จากจากหน่วยงานกลาง มีมากมายหลายฉบับ บางฉบับมี ความซ้ำซ้อน บางฉบับไม่สามารถตีความได้อย่างชัดเจน ต้องมีการสอบถาม ทำให้ไม่เกิดความคล่องตัวและอิสระในการบริหารงานเพื่อท้องถิ่น	25	83.33
- ควรมีการรวบรวมกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ แต่ละฉบับที่มีเนื้อหาคล้าย หรือบังคับใช้อย่างเดียวกันไว้เป็นหมวดหมู่เพื่อเอื้อต่อการปฏิบัติงาน	21	70.00
- ควรมีการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ให้มีความทันสมัยและเอื้อ ต่อการบริหารจัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	20	66.67
- ควรมีกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายพิเศษ สำหรับองค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นที่มีโครงสร้างการบริหารงานที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ตาม อัตลักษณ์ของท้องถิ่น	9	30.00

จากตารางที่ 5.10 พบว่า ความคิดเห็นที่มีต่อนโยบาย กฎหมาย ระบบกำกับดูแล
ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีประเด็นต่างๆ ดังนี้

การตีความกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมักมีความ
ขัดแย้งกันกับหน่วยงานควบคุมและตรวจสอบร้อยละ 86.67 ระเบียบ คำสั่ง จากจากหน่วยงานกลาง
มีมากมายหลายฉบับ บางฉบับมีความซ้ำซ้อน บางฉบับไม่สามารถตีความได้อย่างชัดเจนต้องมีการ
สอบถามทำให้ไม่เกิดความคล่องตัวและอิสระในการบริหารงานเพื่อท้องถิ่นร้อยละ 83.33 ควรมีการ
รวบรวมกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับแต่ละฉบับที่มีเนื้อหาคล้ายหรือบังคับใช้อย่างเดียวกันไว้เป็น
หมวดหมู่เพื่อเอื้อต่อการปฏิบัติงานร้อยละ 70.00 ควรมีการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับให้มี
ความทันสมัยและเอื้อต่อการบริหารจัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 66.67 และ ควรมี
กฎหมายเฉพาะ หรือ กฎหมายพิเศษ สำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโครงสร้างการบริหารงาน
ที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ตามอัตลักษณ์ของท้องถิ่นร้อยละ 30.00

ตารางที่ 5.11 จำนวนและร้อยละความคิดเห็นต่อนโยบาย กฎหมาย คำสั่ง การคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
- การตีความที่ขัดแย้งกับหน่วยงานตรวจสอบและไม่สามารถปฏิบัติได้จริง	24	80.00
- ความไม่ทันสมัยของกฎหมายบางฉบับ เช่น อัตราการเก็บภาษี ไม่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน	23	76.67
- ขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	21	70.00
- ปัญหาความคล่องตัวในการปฏิบัติงานต้องมีการปรึกษากับหน่วยงานตรวจสอบตลอดเวลา เพื่อไม่ให้เกิดการทักท้วงหรือตรวจสอบย้อนหลัง และมีผลต่อการผิดระเบียบและวินัยในการทำงานของบุคลากร	20	66.67
- การจัดเก็บรายได้ที่บางรายการ ควรเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดเก็บจากหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจในพื้นที่	19	63.33
- การจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลาง ไม่เพียงพอต่อการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	13	43.33
- ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการจัดเก็บภาษีที่เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่มีความแตกต่างด้านความเจริญไม่เท่ากัน	12	40.00

จากตารางที่ 5.11 พบว่า ความคิดเห็นที่มีต่อนโยบาย กฎหมาย คำสั่ง การคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคิดเห็นต่าง ๆ ดังนี้

การตีความที่ขัดแย้งกับหน่วยงานตรวจสอบและไม่สามารถปฏิบัติได้จริงร้อยละ 80.00 ความไม่ทันสมัยของกฎหมายบางฉบับ เช่น อัตราการเก็บภาษี ไม่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันร้อยละ 76.67 ขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 70.00 ปัญหาความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ต้องมีการปรึกษากับหน่วยงานตรวจสอบตลอดเวลา เพื่อไม่ให้เกิดการทักท้วงหรือตรวจสอบย้อนหลังและมีผลต่อการผิดระเบียบและวินัยในการทำงานของบุคลากรร้อยละ 66.67การจัดเก็บรายได้ที่บางรายการ ควรเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดเก็บจากหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจในพื้นที่ร้อยละ 63.33การจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลาง ไม่เพียงพอต่อการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 43.33 และปัญหาความเหลื่อมล้ำในการจัดเก็บภาษีที่เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่มีความแตกต่างด้านความเจริญไม่เท่ากันร้อยละ 40.00

ตารางที่ 5.12 สรุปความคิดเห็นต่อรายการทางการคลังและงบประมาณ (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย) ที่ไม่เอื้อต่อบทบาทและหน้าที่ของในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมุมมองของผู้ปฏิบัติการ

รายการ	สาเหตุและปัญหา	ผลกระทบต่อการทำงานของอปท.
วิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	- ช่วงเวลาในการจัดทำงบประมาณ	- ช่วงเวลา กันยายน-ตุลาคมไม่เอื้อต่อประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
	- มีการเปลี่ยนแปลงแนวทางในการปฏิบัติในแต่ละปี	- บุคลากรเกิดความสับสนในการปฏิบัติงาน
การรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจรับเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	- ระเบียบต่างๆ ทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหารจัดการ	- ไม่สามารถเบิกจ่ายได้ตามกำหนดเวลา และมีปัญหาการตีความทำให้ถูกหักทวงและปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบ
	- การดำเนินการเบิกจ่ายเงินในการจัดโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกตีความว่าขัดกับกฎหมายและระเบียบ	- ไม่สามารถชี้แจงและสรุปผลการดำเนินโครงการได้
การพัสดุของหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	- ราคาปัจจุบันใช้วงเงินงบประมาณ 100,000 บาท ถ้ามากกว่า 100,000 บาท ต้องสอบราคา	- ควรมีการขยายวงเงินเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานพัสดุและโครงการต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
	- ในพื้นที่ห่างไกล ไม่มีผู้ยื่นเสนอสอบราคา ประมวลราคา ทำให้มีการยกเลิกประกาศ	- การปฏิบัติงานด้านการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นไปอย่างล่าช้า ไม่ทันต่อการปฏิบัติงานเพื่อประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผู้ประกอบการ
	- การจัดหาคอมพิวเตอร์ต้องดำเนินการขออนุมัติจากกกก.	
การเบิกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	- ในกรณีที่ต้องเบิกจ่ายเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน โดยระเบียบได้เปิดโอกาสให้เบิกจ่ายตามความเหมาะสมและดุลยพินิจ	- ฝ่ายตรวจสอบแจ้งว่าเป็นรายการที่ไม่สามารถเบิกจ่ายได้ ซึ่งเป็นความดีความที่ไม่สอดคล้องตามดุลยพินิจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รายการ	สาเหตุและปัญหา	ผลกระทบต่อการทำงานของอปท.
หลักเกณฑ์และวิธีการ นำเงินรายได้ของ สถานศึกษาไปจัดสรร เป็นค่าใช้จ่าย ในการจัดการศึกษาใน สถานศึกษาสังกัดอปท.	- มีขั้นตอนและข้อจำกัดที่ยุ่งยาก ซับซ้อนและไม่สอดคล้องกับการ ปฏิบัติงาน	- ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ทันท่วงที และไม่บรรลุวัตถุประสงค์
ค่าใช้จ่ายในการ ฝึกอบรมขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น	- งบประมาณไม่สอดคล้องกับ สภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน เช่น ค่าครองชีพ ค่าเดินทาง	- บางรายการไม่สามารถเบิกจ่าย ได้ บุคลากรที่ไปอบรมต้องจ่าย ค่าใช้จ่ายส่วนเกินเอง
	- บุคลากร เจ้าหน้าที่ ยังไม่ เข้าใจเกี่ยวกับระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับ ของค่าใช้จ่ายในการ ฝึกอบรม ทำให้มีการเรียกเงินคืน จากหน่วยงาน โดยฝ่ายตรวจ สอบ สตง. ให้คืนงบประมาณแก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	- ควรมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและ นำไปปฏิบัติได้ - ฝึกอบรมแนวปฏิบัติ ยกตัวอย่าง กรณีศึกษาที่ปฏิบัติแล้วไม่ขัดต่อ กฎหมาย เพื่อให้เกิดความรู้ความ เข้าใจแก่ผู้ให้นำไปปฏิบัติ
ค่าใช้จ่ายในการ เดินทางไปราชการของ เจ้าหน้าที่ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น	- เจ้าหน้าที่ยังขาดความรู้ความ เข้าใจในการเบิกจ่าย ค่าใช้จ่าย ในการเดินทางไปราชการ บาง รายการที่ใช้จ่ายไปแล้วไม่ สามารถเบิกจ่ายได้	- ถูกหักทวงและให้นำเงินมาคืน ประมาณให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น
การจัดหาประโยชน์ใน ทรัพย์สินขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น	- การกำหนดราคากลางในการ จัดหาครุภัณฑ์ ไม่มีมาตรฐาน กลาง ทำให้การจัดซื้อจัดจ้าง มี ราคาที่แตกต่างกัน	- ไม่มีราคากลางมาตรฐานในการ เปรียบเทียบการจัดซื้อและจัดจ้าง

ตารางที่ 5.13 จำนวนและร้อยละความคิดเห็นในแนวทางการแก้ปัญหาจากนโยบาย กฎหมาย คำสั่งจากส่วนกลางที่ขัดหรือแย้งที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระทางการคลังและงบประมาณ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
- ดีความกฎหมายให้เป็นไปในทางทิศทางเดียวกันเพื่อนำไปเป็นมาตรฐานเดียวกัน	26	86.67
- จัดการฝึกอบรมการให้ความรู้ ความเข้าใจกับบุคลากร เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการคลังและงบประมาณ	25	83.33
- รวบรวมกฎหมายที่บังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากองค์กรหน่วยงาน ให้เป็นหมวดหมู่เดียวกันและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง	22	73.33
- หน่วยงานตรวจสอบพบปะแลกเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติงานด้านการคลังและงบประมาณให้กับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการงบประมาณ ยกกรณีศึกษาที่เคยเกิดขึ้นและแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้อง	19	63.33
- จัดให้มีเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	9	30.00

จากตารางที่ 5.13 พบว่าความคิดเห็นในแนวทางการแก้ปัญหาจากนโยบาย กฎหมาย คำสั่งจากส่วนกลางที่ขัดหรือแย้ง ที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระทางการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประเด็นต่างๆ ดังนี้

การดีความกฎหมายให้เป็นไปในทางทิศทางเดียวกันเพื่อนำไปเป็นมาตรฐานเดียวกัน ร้อยละ 86.67 จัดการฝึกอบรมการให้ความรู้ ความเข้าใจกับบุคลากร เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการคลังและงบประมาณร้อยละ 83.33 รวบรวมกฎหมายที่บังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากองค์กร หน่วยงาน ให้เป็นหมวดหมู่เดียวกันและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริงร้อยละ 73.33 หน่วยงานตรวจสอบพบปะแลกเปลี่ยน วิธีการปฏิบัติงานด้านการคลังและงบประมาณให้กับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการงบประมาณ ยกกรณีศึกษาที่เคยเกิดขึ้น และแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องร้อยละ 63.33 และจัดให้มีเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 30.00

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยหลักการที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลัก ในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ โดยความเป็นอิสระ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสะท้อนออกมาในการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็น นิติบุคคล มีเขตพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน มีองค์กรเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง มีอำนาจหน้าที่เป็นของ ตนเองและที่สำคัญมีการคลังและงบประมาณเป็นของตนเอง โดยความเป็นนิติบุคคลทำให้ท้องถิ่น มีสภาพบุคคลแยกต่างหากจากส่วนกลางซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยให้ท้องถิ่นเกิดความเป็นอิสระใน การดำเนินการหรือบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ของตน และการมีคลังและงบประมาณเป็นของตนเอง คือการที่ท้องถิ่นมีระบบในการจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้นั้นได้เองซึ่งส่วนนี้เองที่ถือเป็นหัวใจสำคัญ ของการปกครองท้องถิ่นทุกประเภท

เนื่องจากการกระจายอำนาจการปกครองที่จะถือว่าการกระจายอำนาจที่แท้จริง หรือไม่ต้องพิจารณาถึงการกระจายอำนาจทางการคลังควบคู่ไปด้วย โดยมีเหตุผลที่สำคัญอยู่ 2 ประการ คือ ประการแรก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นมาเพื่อให้มีความสามารถในการจัดการ สาธารณะตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นของตนได้ดีในระดับหนึ่ง ซึ่งการที่องค์กรการปกครอง ท้องถิ่นจะปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้ดีเพียงใดหรือไม่นั้น นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะมี อำนาจในการบริหารแล้วก็ต้องมีเงินทุนที่เพียงพอที่จะจัดสรรบริการสาธารณะต่างๆในท้องถิ่นของ ตนด้วย ส่วนประการที่สอง อำนาจทางการคลังที่ส่วนท้องถิ่นมีเป็นของตนเองนั้น ทำให้ส่วนท้องถิ่นมี อิสระในการตัดสินใจเลือกผลิตบริการสาธารณะต่างๆเพื่อท้องถิ่นของตนเองอย่างไร

ทั้งนี้ จะเห็นได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสองฉบับ ปี พ.ศ.2540 และฉบับปี พ.ศ.2550 ต่างก็มุ่งเน้นให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการ คลังและงบประมาณ และกำหนดให้รัฐต้องเร่งกระจายอำนาจด้านการคลังและงบประมาณให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการ กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมและจริงจัง โดยมุ่งเน้นความเป็นอิสระและการกระจาย อำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก ซึ่งส่งผลให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจซึ่งผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระทางการคลังเพิ่มขึ้น ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติที่ปรากฏในกฎหมายที่ออกมาหลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 ทั้งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองหรือพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ

ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 พร้อมทั้งแผนปฏิบัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 แต่การดำเนินการของท้องถิ่นก็ยังคงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมหรือกำกับดูแลของส่วนกลางซึ่งจะบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท แต่ที่สำคัญได้กำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นเพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้

ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 โดยจากบทบัญญัติจะเห็นถึงการมุ่งสร้างความชัดเจนในการจัดสรรและการจัดเก็บรายได้ให้แก่ท้องถิ่น โดยบังคับให้กฎหมายกระจายอำนาจต้องกำหนดการจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง พร้อมกันนั้นก็ได้อำนาจให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิดและการจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ และกำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและให้มีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก

อย่างไรก็ตามภายใต้การบริหารงานคลังของท้องถิ่นต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการคลังควบคู่ไปด้วยซึ่งถือเป็นกระบวนการที่สำคัญของการบริหารงานคลัง โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือเป็นการป้องกันเพื่อไม่ให้เกิดกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับของทางราชการหรือเกิดกรณีทุจริตและนำไปสู่กระบวนการการปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไป โดยการตรวจสอบการคลังของท้องถิ่นแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีแรก เป็นการตรวจสอบปกติโดยเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานคลังโดยทั่วไปทุกขั้นตอนเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้ทราบหน่วยรับตรวจได้ปฏิบัติโดยถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือถ้ามีการตรวจสอบพบการทุจริตหรือข้อบกพร่องต่างๆก็จะตั้งข้อสังเกตให้ดำเนินการแก้ไขหรือเรียกหลักฐานเพิ่มเติมหรือเรียกเงินคืน ส่วนกรณีที่สองเป็นการตรวจสอบกรณีพิเศษ โดยจะเป็นการตรวจสอบเมื่อมีการร้องเรียนหรือมีพฤติกรรมที่ต้องสงสัยว่ามีการทุจริตหรือมีการปฏิบัติการที่ไม่ชอบเกิดขึ้น

ทั้งนี้ ตามที่คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางการคลังพบว่านอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ยังมีกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นการไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางการคลัง อันได้แก่ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติและ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวกับด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรวมถึง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 โดยอาจแยกได้เป็น 2 กรณีใหญ่ๆ คือ

1. กฎหมายเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยผลของบทบัญญัติในมาตรา 283 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ดังกล่าว ทำให้มีกฎหมายที่เกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกมาอีกหลายฉบับซึ่งกฎหมายที่สำคัญ อาทิเช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรายได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้และการได้รับเงินรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ.2552) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ.2552) พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ.2552) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2552) และในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ.2550) โดยตามกฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นมีรายรับหรือรายได้จากหลายทาง โดยส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายรับที่เหมือนกัน แต่ก็มีแตกต่างกันเป็นบางส่วนซึ่งก็เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งสามารถจำแนกรายรับหรือรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกได้เป็น 4 ประเภทหลักๆ ดังนี้

1.) รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง คือ รายได้ที่กฎหมายจัดตั้งและกฎหมายกำหนดแผนฯให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บเองและให้อำนาจในการบริหารจัดการ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ค่าธรรมเนียมค่าบริการและรายได้จากทรัพย์สินหรือกิจการเชิงพาณิชย์ เป็นต้น

2.) รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้ คือ รายได้ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเองที่ฝากให้ราชการส่วนกลางซึ่งมีหน้าที่เป็นหน่วยจัดเก็บทำหน้าที่ดำเนินการจัดเก็บให้และนำมาจัดสรรให้แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษียรถยนต์ ค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เป็นต้น รวมถึงรายได้ของรัฐบาลเองที่นำมาแบ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นต้น

3.) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล โดยเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นรายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้เพื่อใช้ดำเนินการตามหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนให้เลือกทำโดยต้องกำหนดเป็นข้อบัญญัติและมีการจัดสรรตามรายหัวประชากร ส่วนเงินอุดหนุนกำหนดวัตถุประสงค์เป็นรายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้เพื่อใช้ดำเนินการตามที่กำหนดวัตถุประสงค์ โดยไม่ต้องกำหนดเป็นข้อบัญญัติ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจซึ่งเป็นรายได้ที่รัฐอุดหนุนให้โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ ได้รับมาก็ต้องจ่ายตามโครงการหรือแผนงานที่กำหนดไว้เท่านั้น โดยไม่อาจนำไปใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์อื่นได้และหากมีเงินเหลือจ่ายจากการใช้ตามวัตถุประสงค์ต้องส่งคืนรัฐบาล

4.) รายรับจากการกู้เงิน โดยกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายระดับ คือ มีทั้งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ระเบียบ และหนังสือเวียนสั่งการจากหน่วยงานเจ้าสังกัด โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาปรับใช้กฎหมายและหลักเกณฑ์ทั้งหมดประกอบการกู้เงินดังกล่าวซึ่งถือเป็นอีกช่องทางหนึ่งของรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. กฎหมายเกี่ยวกับรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทำให้มีกฎหมายออกมาอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อทำให้การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักตามหลักการกระจายอำนาจและเจตนารมณ์ที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเกิดความคุ้มค่ามากที่สุด อาทิเช่น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ.2552) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ.2552) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ.2552) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2552) และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ.2550) นอกจากนี้ยังมีระเบียบที่เกี่ยวข้องอีกที่สำคัญ ได้แก่ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 9 พ.ศ.2553) และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547

ทั้งนี้กฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญมีอยู่สามฉบับ ได้แก่

1.) รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 โดยได้บัญญัติเกี่ยวกับกาตรวจเงินแผ่นดินไว้ คือ การตรวจเงินแผ่นดินให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง โดยให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษา แนะนำและเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงิน การคลังและการงบประมาณได้ และยังกำหนดให้คดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น

2.) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นหลาย ประการที่สำคัญ อาทิเช่น มาตรา 39 (2)(ก) ที่กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ ตรวจสอบการเงินแผ่นดิน คือ ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่น ของหน่วยรับตรวจ (ซึ่งหมายความรวมถึงองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น) หรือที่อยู่ในความรับผิดชอบ ของหน่วยรับตรวจและแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรี หรือไม่ และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่นหรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงาน งานหรือโครงการของหน่วยรับตรวจและแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดย ประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่ หากพบว่ามิชอบควรให้มีหนังสือแจ้งให้หน่วย รับตรวจชี้แจงหรือแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือให้ดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบ แบบแผนที่ราชการหรือเทศบาลกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบตามควรแก่กรณี

3.) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝาก เงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ซึ่งกำหนด หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการดำเนินการขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นเอาไว้ อาทิเช่น ข้อ 102 หาก ได้รับข้อทักท้วงจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้หัวหน้าหน่วยงานผู้เบิกและหรือหัวหน้า หน่วยงานคลังปฏิบัติตามคำทักท้วงโดยเร็วอย่างช้าไม่เกินสี่สิบห้าวันนับจากวันที่ได้รับแจ้งข้อทักท้วง หรือข้อ 103 กรณีที่องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นชี้แจงข้อทักท้วงไปยังสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน แต่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินยืนยันว่ายังไม่มีเหตุผลที่จะล้างข้อทักท้วงได้ ให้องค์ประกอบส่วน ท้องถิ่นชี้แจงเหตุผลและรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยภายในสิบห้าวันนับจากวันที่ได้รับ คำยืนยันจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และในกรณีที่องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตาม คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้ปฏิบัติให้เสร็จสิ้นภายในสี่สิบห้าวันนับจากวันที่ได้รับทราบผลการ วินิจฉัย

ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติดังกล่าว ที่บัญญัติเกี่ยวกับรายจ่ายขององค์กร ประกอบส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งการกำกับดูแลและการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สิน ขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้โดยวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดได้อย่างถูกต้องและตรวจสอบได้ รวมทั้งมีการ ดำเนินงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับต่างๆ และรวมถึงองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น มีการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอย่างประหยัด คุ้มค่าและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

แต่จากการศึกษาของคณะผู้วิจัยเกี่ยวกับกฎหมายทั้งรายได้และรายจ่ายของ องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นแล้ว พบว่ายังมีบทบัญญัติที่ไม่เป็นไปตามหลักการที่สำคัญเท่าที่ควร โดยเฉพาะหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง หลักการกำกับดูแล หลักการควบคุมตรวจสอบและ หลักความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นตามที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้โดยแยกพิจารณาได้สองกรณี คือ

กรณีแรก กฎหมายที่เกี่ยวกับรายได้ที่มีลักษณะเป็นการไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในส่วนของกฎหมายที่ให้อำนาจเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมาย นโยบายและวิธีการอุดหนุนงบประมาณให้แก่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงกฎหมายที่ให้อำนาจในการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ดังนี้

1. ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1.1 ปัญหาจากการกำหนดอัตราภาษีและการประเมินภาษีที่ไม่เป็นปัจจุบันและไม่สัมพันธ์กับบริบทของพื้นที่ คือ การที่มีอัตราภาษีที่ล้าสมัยและการมีอัตราภาษีที่กำหนดไว้เป็นอัตราเดียวกันทั้งประเทศทำให้ไม่เข้ากับสภาพของแต่ละพื้นที่ สภาพสังคมและเศรษฐกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ส่งผลต่อรายได้จากการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอัตราน้อยเกินกว่าที่ควรจะเป็น

1.2 ปัญหาการจัดเก็บภาษีบางประเภทมีกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องตราข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติก่อนจึงจะจัดเก็บได้ ซึ่งกรณีนี้เสมือนดาบสองคม คือ ด้านหนึ่งอาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมสามารถจัดเก็บภาษีเพิ่มได้โดยการตราเป็นข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติ แต่อีกด้านหนึ่งก็อาจทำให้เสียโอกาสในการจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นจากภาษีดังกล่าวหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวไม่มีความพร้อม

1.3 ปัญหาภาษีและค่าธรรมเนียมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเองได้มีไม่กี่ประเภทและไม่ครอบคลุมตามสภาพของสังคมและเศรษฐกิจ ดังจะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเก็บภาษีได้เองเพียงแค่ว่า ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย เท่านั้น ส่วนที่เหลือเป็นกรณีที่รัฐจัดเก็บให้หรือแบ่งให้ โดยปัจจุบันกฎหมายยังไม่ได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้อีกหลายประเภทที่มีที่มาจากฐานของเศรษฐกิจในชุมชนท้องถิ่น สภาพสังคมและสิ่งแวดล้อมในชุมชนท้องถิ่น รวมถึงตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียโอกาสในการพัฒนารายได้ในส่วนเหล่านี้ไป

2. ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

2.1 ปัญหาการปรับแก้อัตราการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเดิมได้กำหนดให้การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ.2549 ให้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 แต่กลับมีการกำหนดให้ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2550 เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล

ในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ซึ่งการกำหนดดังกล่าวเปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถจัดสรรได้โดยความชอบธรรมในอัตราเท่าใดก็ได้ระหว่างช่วงของร้อยละ 25-35 ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลซึ่งแนวโน้มเป็นไปได้ที่อัตราการจัดสรรไม่น่าจะเกินกว่าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยได้รับมา

2.2 ปัญหาเงินอุดหนุน ทั้งนี้พบว่าอัตราส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไปลดลงอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี 2550 เป็นต้นมา โดยไม่มีเพิ่มขึ้นอีกเลยซึ่งการที่เงินอุดหนุนทั่วไปลดลงเท่ากับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเงินงบประมาณในการดำเนินการที่เป็นอิสระโดยแท้ลดลงไปด้วย นอกจากนี้ตั้งแต่ปี 2551 เป็นต้นมางบอุดหนุนประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์จะได้ถูกโยกมารวมอยู่ในส่วนงบอุดหนุนทั่วไปแต่ก็พบว่า เป็นเพียงแค่วิธีการจัดหมวดของงบประมาณเท่านั้น แต่รายละเอียดยังคงมีเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ไว้อยู่เหมือนเดิม ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีแนวโน้มสูงขึ้น โดยพบว่าตั้งแต่ปี 2553 เป็นต้นมา ยอดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีอัตราที่เพิ่มขึ้นอีกหลายเท่าตัวและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ กรณีดังกล่าวถือว่าเป็นการการแทรกแซงความเป็นอิสระทางด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านช่องทางการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี

3. ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

3.1 ปัญหากฎหมายที่ให้อำนาจในการกู้เงินแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความสอดคล้องกัน โดยในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2549) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีอำนาจในการกู้เงินได้เหมือนกัน แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจในการกู้เงินในปัจจุบันมีเพียงแค่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาเท่านั้น องค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีอำนาจในการกู้เงิน

3.2 ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีความชัดเจนและมีลักษณะเคร่งครัดมากเกินไป ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีแนวทางวิธีการและขั้นตอนที่ชัดเจนในการดำเนินการกู้

กรณีที่สอง กฎหมายเกี่ยวกับรายจ่ายที่มีลักษณะที่เป็นการไม่เอื้อต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตั้งแต่กระบวนการจัดทำร่างงบประมาณรายจ่าย กระบวนการพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่าย ขั้นตอนและวิธีการใช้จ่ายเงินงบประมาณและรวมถึงกระบวนการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการจัดทำ การพิจารณาและการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกำหนดให้ต้องทำตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยนั้น ซึ่งการ

กำหนดดังกล่าวอาจทำให้ยากต่อการตรวจสอบของผู้กำกับดูแลแต่เป็นการจำกัดอิสระทางด้านการใช้ดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางแผนจัดทำงบประมาณ ซึ่งหากเป็นกิจกรรมหรือโครงการที่มีความจำเป็นในพื้นที่แต่ไม่สอดคล้องกับหลักการและความหมายของแผนงานตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดก็ไม่สามารถทำได้

1.2 ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอในการตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งและคณะกรรมการสามารถแก้ไขและปรับปรุงสาระสำคัญในร่างงบประมาณรายจ่ายนั้นได้ เท่ากับว่าเป็นการแทรกแซงกระบวนการทำงานของฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นฝ่ายเสนอร่างข้อบัญญัติและเป็นการก้าวล่วงการตัดสินใจของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้ส่งให้นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีเพื่อทำการพิจารณาและอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบแล้วแต่กรณี (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ซึ่งส่งผลต่อความเป็นอิสระในการตัดสินใจในการจัดการงบประมาณและการจัดทำกิจกรรมหรือโครงการต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

2. ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพบว่าในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(ไม่รวมถึงเมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร) นอกจากไม่ได้บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับการคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้างและการพัสดุไว้ ยังได้บัญญัติให้อำนาจแก่รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยในการตราระเบียบหรือข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยที่ว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การเงินการทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้างและการพัสดุ มาบังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามประเภทดังกล่าวได้ และเมื่อพิจารณาในระเบียบกระทรวงมหาดไทยทั้งสองฉบับนั้น กลับพบว่านอกจากจะเป็นการบัญญัติเพื่อกำหนดอำนาจในการกำกับดูแลเพิ่มขึ้นและเป็นการสร้างเงื่อนไข เพิ่มขึ้นตอนและเป็นการตัดทอนอำนาจและความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยแล้ว ยังเป็นการบัญญัติไว้อย่างกว้างๆและเกิดปัญหาการตีความ

3. ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกฎหมายกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรวจสอบและแสดงความเห็นเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่นหรือการจัดซื้อจัดจ้าง ตามแผนงาน งานหรือโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่ ซึ่งกรณีดังกล่าวถือเป็นการให้อำนาจในการก้าวล่วงถึงการใช้อำนาจดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ

ดำเนินการตามหน้าที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอิสระทางด้านการใช้จ่ายเงินและไม่เป็นไปตามหลักการที่กฎหมายกำหนด

ทั้งนี้ จากกรณีปัญหาดังกล่าวส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเต็มที่ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติให้ ไม่สามารถดำเนินงานหรือดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ต้องการกระจายอำนาจทางปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้หลักความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณ โดยให้รัฐบาลมีอำนาจในการกำกับดูแลได้เพียงเท่าที่จำเป็น รวมถึงให้อำนาจหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เพียงเพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการใช้เงินซึ่งเป็นเงินของส่วนรวมอย่างคุ้มค่าและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดเท่านั้น

2. ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาดังกล่าว คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาถึงกฎหมาย ระเบียบและคำสั่งที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนของการรับและจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งได้ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบแล้วในบทที่ 5 คณะผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว กฎหมาย ระเบียบและคำสั่งที่เกี่ยวข้องดังกล่าว โดยได้นำเสนอเป็นแผนการแก้ไขปรับปรุงเป็น 2 ระยะ คือ แผนการแก้ไขในระยะสั้นและแผนการแก้ไขในระยะยาว โดยในข้อเสนอของคณะผู้วิจัยนั้นได้มุ่งเน้นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หลักการที่สำคัญอันได้แก่ หลักการกระจายอำนาจ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) หรือหลักความเป็นอิสระทางด้านการคลัง ซึ่งในนี้จะมุ่งให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นของความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการจัดทำบริการสาธารณะหรือการพัฒนาที่รวดเร็วและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง โดยความเป็น “อิสระ” ในความหมายของคณะผู้วิจัยในที่นี้หมายถึงความเป็นอิสระภายใต้กรอบของกฎหมายและการมีระบบการควบคุมดูแลและตรวจสอบที่ชัดเจนอันมิใช่การบังคับบัญชาหรือสั่งการ รวมถึงการใช้อำนาจทางตุลาการมาเป็นผู้ชี้ขาดตามหลักการแบ่งแยกอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจตามวิธีการอันเป็นหลักสากล โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 แผนการแก้ไขปัญหารายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้มีความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะที่สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นของตนได้ดีในระดับหนึ่ง ซึ่งการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้ดีเพียงใดหรือไม่นั้น นอกจากจะต้องมีอำนาจในการบริหารแล้วก็ต้องมีเงินทุนที่เพียงพอที่จะจัดทำหรือจัดสรรบริการสาธารณะต่างๆในท้องถิ่นของตนด้วย ดังนั้นรายได้หรือรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งและการแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับรายได้หรือรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้อง

ดำเนินการเพื่อให้การพัฒนาภายใต้หลักการกระจายอำนาจและหลักความเป็นอิสระทางการคลังเป็นไปตามเจตนารมณ์

2.1.1 การแก้ไขปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.) แผนการแก้ไขในระยะสั้น

(1.1) การกำหนดอัตราภาษีและการประเมินภาษีให้เป็นปัจจุบัน และมีความสัมพันธ์กับบริบทของพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น ดังนี้

การแก้ไขราคาปานกลางตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ.2543) และแก้ไขบัญญัติอัตราภาษีป้ายตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2534) ให้มีอัตราที่สูงขึ้นตามสภาพของเศรษฐกิจในปัจจุบัน นอกจากนี้ควรกำหนดให้มีอัตราที่มีความยืดหยุ่นได้ตามความแตกต่างของสภาพของพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอาจกำหนดอัตราที่แตกต่างกันของพื้นที่ชนบท พื้นที่เมือง พื้นที่ที่เป็นเขตการค้า พื้นที่ที่เป็นเขตการท่องเที่ยวและพื้นที่ที่เป็นเขตอุตสาหกรรม เป็นต้น

แก้ไขฐานภาษีในพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ.2543) ให้มีฐานภาษีที่กว้างขึ้น เช่น กำหนดให้ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือมิได้ทำประโยชน์จะต้องถูกเก็บภาษีในอัตราที่สูงกว่าอัตราปกติ เป็นต้น แก้ไขให้มีการลดหย่อนและการยกเว้นภาษีลดลง รวมถึงการแก้ไขโดยเพิ่มอัตราร้อยละของค่ารายปีให้มากขึ้นตามสภาพของเศรษฐกิจในปัจจุบันและควรมีอัตราที่แตกต่างกันตามพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พื้นที่ชนบท พื้นที่เมือง พื้นที่ที่เป็นเขตการค้า พื้นที่ที่เป็นเขตการท่องเที่ยวและพื้นที่ที่เป็นเขตอุตสาหกรรม เป็นต้น

(1.2) แก้ไขโดยการยกเลิกบทบัญญัติที่กำหนดให้การจัดเก็บภาษีบางประเภทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตราข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติก่อนจึงจะจัดเก็บได้ อาทิเช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ.2552) มาตรา 64 มาตรา 65 และมาตรา 69 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ.2552) มาตรา 76 และมาตรา 80 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2552) มาตรา 82 และมาตรา 83 และในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ.2550) มาตรา 111 มาตรา 112 และมาตรา 112 ทวิ เป็นต้น โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเก็บภาษีดังกล่าวตามอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้โดยไม่ต้องตราเป็นข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติอีก

(1.3) การให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีประเภทใหม่ๆ ที่มีความสอดคล้องกับบริบทพื้นที่ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยออกเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยภาษีในเรื่องนั้นๆ อาทิเช่น ภาษีสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ภาษีเพื่อการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ ภาษีเพื่อการศึกษา ภาษีทรัพย์สิน ภาษีการอยู่อาศัย รวมถึงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้ นิติบุคคลได้ในบางพื้นที่ เช่น พื้นที่ที่เป็นเขตเมือง พื้นที่ที่เป็นเขตการค้า พื้นที่ที่เป็นเขตการท่องเที่ยวหรือพื้นที่ที่เป็นเขตอุตสาหกรรม เป็นต้น

โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเพิ่มขึ้นในการจัดเก็บรายได้จากกิจการหรือค่าธรรมเนียมอื่นๆ อาทิเช่น รายได้จากการร่วมทุนระหว่างท้องถิ่น รายได้จากส่วนแบ่งจากรายได้ของรัฐวิสาหกิจที่ใช้ทรัพยากรในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นๆ รายได้จากค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนวิชาชีพ/กิจการต่างๆ ที่ดำเนินการโดยใช้ทรัพยากรของชุมชน ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ค่าธรรมเนียมการใช้บริการสาธารณะจากแรงงานต่างด้าว ค่าธรรมเนียมการใช้บริการหรือค่าธรรมเนียมสนามบิน เป็นต้น

2.) แผนการแก้ไขในระยะยาว

(2.1) กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรส่วนแบ่งรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นในกรณีที่รัฐมีการดำเนินการหรือกิจกรรมใดๆ ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อท้องถิ่นหรือก่อให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกรณีที่รัฐดำเนินการหรือกิจกรรมใดๆ และได้รับรายได้จากการดำเนินการหรือกิจกรรมเหล่านั้นโดยใช้ทรัพยากรหรือใช้ต้นทุนจากเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดหรือก่อให้เกิดผลกระทบด้านรายจ่ายเกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดรัฐจะต้องจัดสรรส่วนแบ่งรายได้เหล่านั้นให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เพิ่มขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มมากขึ้นในระยะยาว

(2.2) กำหนดเป้าหมายโดยปรับเปลี่ยนโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากรายได้จากภาษีอากรไปสู่การจัดเก็บรายได้ในลักษณะของค่าบริการและค่าธรรมเนียมมากขึ้น และมุ่งจัดเก็บภาษีอากรหรือจัดเก็บรายได้ตามประโยชน์หรือบริการที่ได้รับหรือจัดเก็บจากผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการ การใช้บริการหรือจากการพัฒนาพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มมากขึ้นในระยะยาว

(2.3) รวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวกับรายได้หรือรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บัญญัติอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกันโดยการจัดทำเป็นพระราชบัญญัติ อาทิเช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้หลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ และแนวทางปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ลดปัญหาความไม่เท่าเทียมและปัญหาการตีความที่แตกต่างกัน

จากแผนการแก้ไขปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ก็เพื่อให้เป็นไปตาม “หลักการกระจายอำนาจ” อย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization)” ซึ่งถือเป็นหลักการที่สำคัญหลักการหนึ่งของหลักการกระจายอำนาจที่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ทั้งในฉบับปี 2540 และฉบับปี 2550 และเป็นหลักการสำคัญที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และเหตุผลที่ต้องมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างคล่องตัวและสามารถตอบสนองความต้องการของคนในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึง ซึ่งความเป็นอิสระทางการเงินการคลังยังมีมากเท่าใดก็ย่อมทำให้การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นเท่านั้นซึ่งตรงกับเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจที่มีมาตั้งแต่ต้น

ทั้งนี้ ตาม “หลักการกระจายอำนาจ” ได้มุ่งเน้นถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและตามแนวคิดของ Dani Rodrik (2007) การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและการกระจายอำนาจภายใต้ระบอบประชาธิปไตย เป็นกรอบแม่บทของการสร้างกฎที่ดีและเป็นกลไกหลักในการสร้างสังคมให้เหมาะสมกับสภาพเฉพาะของสังคมนั้นซึ่งมีความสำคัญต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีคุณภาพ ดังนั้นจากข้อเสนอที่ต้องการให้การกำหนดอัตราภาษีและการประเมินภาษีให้เป็นปัจจุบันและมีความสัมพันธ์กับบริบทของพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้นนั้น ก็เพื่อมุ่งให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ของตนเองมากขึ้นโดยผ่านระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ซึ่งนอกจากจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มมากขึ้นเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว เหตุผลที่สำคัญคือเพื่อให้การพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความสัมพันธ์กับสภาพของสังคมและเศรษฐกิจของแต่ละพื้นที่ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีคุณภาพ

และจากข้อเสนอที่ต้องการให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีประเภทใหม่ๆที่มีความสอดคล้องกับบริบทพื้นที่ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการเสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเพิ่มขึ้นในการจัดเก็บรายได้จากกิจการหรือค่าธรรมเนียมอื่นๆ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักการสำคัญ คือ “หลักใครได้ประโยชน์คนนั้นต้องจ่าย” ซึ่งเป็นหลักการที่มุ่งให้ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการบริการหรือได้รับประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐต้องร่วมแสดงความรับผิดชอบโดยการจ่ายค่าใช้บริการหรือค่าใช้จ่ายหรือได้ประโยชน์จากบริการสาธารณะเหล่านั้น โดยการสร้างเครื่องมือให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งก็คือการเพิ่มอำนาจในการจัดเก็บภาษีที่หลากหลายและครอบคลุมมากขึ้น ซึ่งหลักการนี้จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเก็บเกี่ยวความรับผิดชอบจากผู้ที่ได้ใช้ประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆในท้องถิ่นนั้นๆและสามารถนำมาแปรสภาพเป็นบริการสาธารณะต่างๆต่อไปได้อีก ซึ่งวิธีการดังกล่าวนอกจากจะทำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้เงินงบประมาณที่ได้รับจากผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นนั้นๆได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยแล้ว ยังเป็นการใช้เงินจากชุมชนเพื่อประโยชน์ของชุมชนโดยแท้และทำให้คนที่ได้ประโยชน์และต้องจ่ายสามารถได้รับประโยชน์คืนจากที่ตนเองได้จ่ายไปแล้วได้

2.1.2 การแก้ไขปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.) แผนการแก้ไขในระยะสั้น

(1.1) ปรับแก้อัตราการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรหรือการอุดหนุนงบประมาณจากรัฐบาลเพิ่มขึ้น แก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2549) มาตรา 30(4) โดยกำหนดให้การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ภายในปี 2561 โดยอาจกำหนดให้เป็น 2 ช่วง อาทิเช่น ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2559 เป็นต้นไป ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 และให้เพิ่มขึ้นเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ภายในปีงบประมาณ พ.ศ.2560 เป็นต้น

(1.2) กำหนดประเภทของเงินอุดหนุนตามลักษณะของการใช้เงินและวัตถุประสงค์ที่แท้จริงเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการใช้งบประมาณ โดยแยกเงินอุดหนุนทั่วไป กำหนดวัตถุประสงค์ออกจากเงินอุดหนุนทั่วไป โดยให้มีเงินอุดหนุน 3 ประเภทดั้งเดิม คือ เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ พร้อมทั้งกำหนดให้กรณีการเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่เหลือจากการใช้ในกิจกรรมหรือโครงการที่กำหนดนั้นตกเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ และกำหนดให้กรณีที่เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ไม่เพียงพอหรือโอนมาล่าช้ากว่าที่ประมาณการไว้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถยืมเงินรายได้ที่จัดเก็บเองหรือเงินอุดหนุนทั่วไปมาทตรงจ่ายก่อนได้และกำหนดให้รัฐต้องโอนเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ใช้คืนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเต็มจำนวน

2.) แผนการแก้ไขในระยะยาว

ทั้งนี้ เพื่อให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองได้ในระยะยาวและมีความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณอย่างเต็มที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการกระจายอำนาจทางปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากจำเป็นต้องให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งพาเงินรายได้ที่จัดเก็บเองเป็นหลักให้มากขึ้นขณะเดียวกันต้องพยายามลดการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐให้น้อยลง ดังนี้

(2.1) ปรับแก้อัตราการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปรับลดจำนวนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้น้อยลงให้มากที่สุด โดยอาจต้องกำหนดให้เหลือเพียงไม่เกินร้อยละ 5 ของจำนวนเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด และเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์นอกจากต้องเพียงพอต่อภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง

รับผิดชอบแล้วโดยอาจต้องกำหนดให้เหลือเพียงไม่เกินร้อยละ 30 ของจำนวนเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด โดยให้เงินอุดหนุนทั่วไปมีอัตราอยู่ที่ประมาณร้อยละ 65 ของจำนวนเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด

(2.2) เงินอุดหนุนทั่วไปที่มีอัตราอยู่ที่ประมาณร้อยละ 65 ของจำนวนเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ควรกำหนดหลักเกณฑ์การอุดหนุนเงินอุดหนุนทั่วไปให้ผู้โยกกับความพยายามและความสามารถในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้นโดยอาจกำหนดไว้ที่ประมาณร้อยละ 10 ของอัตราส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไปที่มีอยู่ในจำนวนเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด โดยมีคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุน เป็นผู้พิจารณา

ทั้งนี้ อำนาจทางการคลังที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเป็นของตนเองนั้นทำให้มีอิสระในการตัดสินใจเลือกผลิตบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อท้องถิ่นของตนเอง ถ้าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีรายได้เป็นของตนเองหรือรายได้ที่ไม่เพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะต้องรับเงินอุดหนุนจากรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การที่ต้องพึ่งพาเงินช่วยเหลือจากรัฐก็มักจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐบาลกำหนดให้และทำให้ขาดอิสระในการตัดสินใจของตนเอง ในที่สุดก็จะนำไปสู่ความล้มเหลวต่อการพัฒนาการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักกระจายอำนาจการปกครอง

ดังนั้น จากแผนการแก้ไขปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ก็เพื่อให้เป็นไปตาม “หลักการกระจายอำนาจการปกครอง” ที่กำหนดไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และฉบับปี 2550 โดยเฉพาะการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระตาม “หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” ซึ่งความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณคือตัวชี้วัดความเป็นอิสระตามหลักดังกล่าวและเงินอุดหนุนของรัฐก็มีผลต่อทั้งการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นกัน

ทั้งนี้ จากข้อเสนอในการปรับแก้อัตราการจัดสรรภาษีและอากรเงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกำหนดประเภทของเงินอุดหนุนตามลักษณะของการใช้เงินและวัตถุประสงค์ที่แท้จริงนั้นนอกจากจะเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถนำไปจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่และความต้องการของชุมชนตามหลักการกระจายอำนาจแล้วยังเป็นการเพิ่มความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย นอกจากนี้ยังทำให้เกิดความต่อเนื่องของการกระจายอำนาจโดยเป็นไปตาม “แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ที่ได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2549) ที่กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีการพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องและกำหนดให้มีกฎหมายกำหนด

แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจที่อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญประการหนึ่ง คือ การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ รวมทั้งคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามลำดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

2.1.3 การแก้ไขปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.) แผนการแก้ไขในระยะสั้น

(1.1) แก้ไขกฎหมายจัดตั้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทสามารถกู้เงินได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2549) โดยแก้ไขพระราชบัญญัติสภาพาบบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ.2552) ในมาตรา 83 โดยตัดบทบัญญัติในวรรคสองออก

(1.2) เพิ่มบทบัญญัติในกฎหมายจัดตั้งให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถกู้เงินจากต่างประเทศได้

(1.3) เพิ่มบทบัญญัติให้ในพระราชบัญญัติสภาพาบบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ.2552) ให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถออกพันธบัตรได้

2.) แผนการแก้ไขในระยะยาว

(2.1) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการกู้เงินและการออกพันธบัตรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการที่เป็นมาตรฐานกลางที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทสามารถนำไปปฏิบัติได้ โดยให้กำหนดวัตถุประสงค์ เงื่อนไข กรอบเพดานระยะเวลาและการรายงานข้อมูลการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นต้น โดยให้มีรายละเอียดดังกล่าวครบถ้วนภายในกฎหมายหรือระเบียบเดียวเพื่อให้ง่ายต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการถือปฏิบัติ นอกจากนี้ควรจัดทำคู่มือหรือแนวทางปฏิบัติอย่างเป็นทางการที่มีรายละเอียดครอบคลุมทุกขั้นตอนอย่างชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวทางในการปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกันและป้องกันการที่ต้องตีความที่อาจคลาดเคลื่อนและไม่เป็นธรรมได้

(2.2) กำหนดให้มีกฎหมายที่ว่าด้วยการรายงานข้อมูลการเงินการคลังและข้อมูลหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อบังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่ต้องการกู้เงินหรือออกพันธบัตร ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการกำกับดูแลสถานะทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ หลักการสำคัญของการกระจายอำนาจทางการเงินการคลัง (Fiscal Decentralization) ที่เป็นกระบวนการที่รัฐบาลกลางมอบหมายอำนาจหน้าที่ (Authority) และความรับผิดชอบ (Responsibility) ให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น การมอบหมายดังกล่าวรวมถึงอำนาจในการกำหนด

รายรับ รายจ่าย การกู้ยืม และนโยบายการคลังอื่นๆด้วยนั้น โดยลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจทางการคลังถือว่าการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าถึงแหล่งเงินทุนอย่างเพียงพอโดยการกู้ยืมหรือการออกพันธบัตรนั้นเป็นลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่ง

โดยจากแผนการแก้ไขปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เสนอให้แก้ไขกฎหมายจัดตั้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทสามารถกู้เงินและออกพันธบัตรได้นั้น ได้ยึดตามแนวคิดและหลักการ “การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization)” และ “หลักการก่องหนี่ของภาครัฐ” ซึ่งตามแนวคิดและหลักการดังกล่าวถือว่าการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหนึ่งในดัชนีที่สามารถชี้วัดความก้าวหน้าของนโยบายการกระจายอำนาจการคลังของประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศเศรษฐกิจใหม่ได้ เพราะถือเป็นสัญญาณของความเข้มแข็งและการมีวินัยทางการเงินการคลัง ที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเครื่องมือที่จะบริหารจัดการทางการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนั้น ตามแผนการแก้ไขปัญหากฎหมายดังกล่าวยังทำให้เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2549) คือ การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีอำนาจในการกู้เงินและอาจมีรายรับจากการจำหน่ายพันธบัตรได้เหมือนกัน

2.2 แผนการแก้ไขปัญหารายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการกระจายอำนาจทางด้านงานการคลัง (Fiscal Decentralization) ทำให้ท้องถิ่นสามารถมีรายได้ของตนเองที่จะจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถนำรายได้มาใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปโดยประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีการบริหารงานคลังของท้องถิ่นซึ่งจะเป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการหารายได้และการใช้จ่ายรายได้เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และการดำเนินงานต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องอยู่ภายใต้หลักการควบคุมและตรวจสอบไปด้วย ซึ่งกระบวนการที่เกี่ยวกับรายจ่ายของท้องถิ่นถือว่ามีความสำคัญอย่างมากทั้งในแง่ของการตรวจสอบและในแง่ของความเป็นอิสระที่จะทำให้การพัฒนาเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ

2.2.1 การแก้ไขปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการจัดทำ การพิจารณา และการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.) แผนการแก้ไขในระยะสั้น

(1.1) แก้ไขปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แก้ไขบทบัญญัติในกฎหมายจัดตั้ง ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ.2552) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496

(แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 13 พ.ศ.2552) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ.2552) และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2552) โดยให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยในการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำงบประมาณด้วยความเหมาะสมและชอบด้วยกฎหมายได้เอง โดยอาจนำเอาหลักเกณฑ์ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นแนวปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายได้อย่างเหมาะสมตามบริบทขององค์กร พื้นที่และงบประมาณของตนเองได้

(1.2) แก้ไขปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยแก้ไขบทบัญญัติในกฎหมายจัดตั้ง ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ.2552) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ.2552) และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ.2552) โดยยกเลิกบทบัญญัติในกฎหมายจัดตั้งในการให้อำนาจแก่นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งในสาระสำคัญในร่างข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพิ่มบทบัญญัติในกฎหมายจัดตั้งดังกล่าวโดยให้เป็นอำนาจของนายกฯและสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งในสาระสำคัญในร่างข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดให้นายกฯและสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการดังกล่าว หากฝ่าฝืนให้เป็นอำนาจของผู้กำกับดูแลในการฟ้องศาลปกครองเพื่อให้มีคำสั่งให้นายกฯพ้นออกจากตำแหน่งหรือมีคำสั่งให้ยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง หลักความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณ

(1.3) แก้ไขปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยแก้ไขบทบัญญัติในกฎหมายจัดตั้ง ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ.2552) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ.2552) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ.2552) และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2552) โดยยกเลิกบทบัญญัติในการให้อำนาจแก่นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในการอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว

และเพิ่มบทบัญญัติโดยให้เป็นอำนาจของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการลงนามประกาศใช้ร่างข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้เลย โดยกำหนดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เพียงให้ส่งสำเนาเรื่องแจ้งไปยังนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อทราบ พร้อมทั้งกำหนดให้นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการตรวจสอบ ให้คำแนะนำและรวมถึงมีอำนาจฟ้องศาลปกครองได้ในกรณีที่พบว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ปฏิบัติตามให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือกระทำการอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐหรือประชาชนโดยส่วนรวม หรือให้ศาลปกครองมีคำสั่งยกเลิกเพิกถอนร่างข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในกรณีที่กระบวนการจัดทำและการพิจารณาไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2.) แผนการแก้ไขในระยะยาว

(2.1) รวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการจัดทำ การพิจารณา และการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้บัญญัติอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกันโดยการจัดทำเป็นพระราชบัญญัติ อาทิเช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้หลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการตรวจสอบและแนวทางปฏิบัติในการจัดทำ การพิจารณาและการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ลดปัญหาความไม่เท่าเทียมและปัญหาการตีความที่แตกต่างกัน

(2.2) จัดตั้งหน่วยงาน อาทิเช่น “คณะกรรมการตรวจทานข้อบัญญัติ ข้อบังคับและระเบียบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น” ขึ้น โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบตรวจทานความถูกต้องและความชอบด้วยกฎหมาย พร้อมทั้งให้คำแนะนำ คำปรึกษา ข้อเสนอแนะและให้การรับรองแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับบทบัญญัติของข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ ข้อบังคับและระเบียบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ ข้อบังคับและระเบียบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประกาศใช้มีมาตรฐานที่ถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายและมีมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ

ทั้งนี้ ตามจากแนวคิดในการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญซึ่งขาดไม่ได้ก็คือ “ความเป็นอิสระทางการคลัง” ทั้งในการจัดทำงบประมาณ การจัดเก็บภาษีและการแสวงหารายได้อื่นๆ โดยการกระจายอำนาจการปกครองจะถือว่าเป็นการกระจายอำนาจที่แท้จริงหรือไม่ จะต้องพิจารณาถึงการกระจายอำนาจทางการคลังควบคู่ไปด้วย

ดังนั้น จากแผนการแก้ไขปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการจัดทำพิจารณาและการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครองที่ต้องการให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในชุมชนได้โดยสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้อย่าง

แท้จริง เพื่อให้เป็นไปตาม “หลักความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคล่องตัวและสามารถบริหารจัดการได้อย่างรวดเร็วและทันต่อความต้องการของชุมชน และให้ราชการส่วนกลางมีหน้าที่กำกับดูแลอย่างแท้จริงโดยการแนะนำ ตรวจสอบ มิใช่การสั่งการหรือบังคับบัญชา และเพื่อให้เป็นไปตาม “หลักการกระจายอำนาจ” ที่ได้กระจายอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติบางส่วนมาให้แก่สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงมุ่งให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของหลักการดังกล่าว นอกจากนี้ยังเป็นไปตาม “หลักการแบ่งแยกอำนาจ” และ “หลักการถ่วงดุลอำนาจ” โดยให้องค์กรตุลาการซึ่งใช้อำนาจตุลาการเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดในกรณีที่มีการพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กระทำความผิดกฎหมายหรือเกิดข้อพิพาทกันขึ้นระหว่างหน่วยงานหรือองค์กร

2.2.2 แผนการแก้ไขปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.) แผนการแก้ไขในระยะสั้น

โดยแก้ไขบทบัญญัติในกฎหมายจัดตั้ง ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ.2552) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ.2552) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ.2552) โดยกำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยในการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้างและการพัสดุเพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติ และระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยด้วยความการคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้างและการพัสดุได้เองโดยเหมาะสมและชอบด้วยกฎหมาย โดยอาจนำเอาหลักเกณฑ์ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่องดังกล่าวมาเป็นแนวปฏิบัติ

และให้เพิ่มบทบัญญัติในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท โดยบัญญัติให้อำนาจแก่นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยในการตรวจสอบ ให้คำแนะนำและรวมถึงให้มีอำนาจฟ้องศาลปกครองได้ในกรณีที่พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ปฏิบัติตามให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือกระทำการอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐหรือประชาชนโดยรวมได้

2.) แผนการแก้ไขในระยะยาว

รวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวกับรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บัญญัติอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกันโดยการจัดทำเป็นพระราชบัญญัติ อาทิเช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้หลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการและแนวทางปฏิบัติในการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ลดปัญหาความไม่เท่าเทียมและปัญหาการตีความที่แตกต่างกัน ทั้งนี้อาจรวมกับกรณีของรายได้เป็น

กฎหมายฉบับเดียวกันโดยเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยรายได้และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้

จากแผนการแก้ไขปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ทั้งนี้นอกจากทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างเหมาะสมตามอำนาจหน้าที่และมีความเป็นอิสระตาม “หลักความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณ” ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ข้อเสนอที่ให้เพิ่มบทบัญญัติที่ระบุชัดเจนไปในกฎหมายจัดตั้งเลยให้อำนาจแก่ผู้กำกับดูแลในการตรวจสอบ ให้คำแนะนำและรวมถึงให้อำนาจฟ้องศาลปกครองได้ในกรณีที่พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ปฏิบัติตามให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือกระทำการอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐหรือประชาชนโดยรวมได้นั้น เพื่อให้เป็นไปตาม “หลักการกำกับดูแล” อย่างแท้จริง ไม่ใช่การบังคับบัญชาหรือสั่งการ รวมถึงเพื่อให้เป็นไปตาม “หลักแบ่งแยกอำนาจ” และ “หลักการถ่วงดุลอำนาจ” ซึ่งให้องค์กรตุลาการซึ่งใช้อำนาจตุลาการมาเป็นผู้ทำหน้าที่ชี้ขาดกรณีพิพาท

2.2.3 แผนการแก้ไขปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.) แผนการแก้ไขในระยะสั้น

(1.1) กำหนดให้ผลของการตรวจสอบในกรณีที่การรับจ่าย การใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นไม่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และกรณีการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่นหรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงานงานหรือโครงการไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ไม่เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่นั้น เป็นคนละกรณีและให้มีผลทางกฎหมายที่แตกต่างกัน

(1.2) กำหนดให้กรณีที่คณะกรรมการพิจารณาผลการตรวจสอบแล้วปรากฏว่ามีข้อบกพร่องในกรณีการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่นหรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงานงานหรือโครงการไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ไม่เป็นไปโดยประหยัด ไม่ได้ผลตามเป้าหมายหรือไม่มีผลคุ้มค่า ให้คณะกรรมการทำการรวบรวมเรื่องดังกล่าวและทำเป็นข้อเสนอไปยังกระทรวงเจ้าสังกัด กรมหรือผู้ควบคุมกำกับหรือผู้รับผิดชอบของหน่วยรับตรวจเพื่อให้ทำการรวบรวมและพิจารณาดำเนินการวางมาตรการในการป้องกันและแก้ไขต่อไป

(1.3) กำหนดให้กรณีที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้รับคำชี้แจงข้อทักท้วงจากหน่วยงานรับตรวจแล้ว เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินคณะกรรมการอาจพิจารณานำเรื่องดังกล่าวพร้อมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้มีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดตามควรแก่กรณีได้

2.) แผนการแก้ไขในระยะยาว

(2.1) จัดตั้ง “แผนกคดีวินัยทางบัญชี งบประมาณการเงินและการคลัง” ขึ้น เป็นแผนกหนึ่งในศาลปกครอง ทั้งนี้เพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็นและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวกับ

วินัยทางบัญชี งบประมาณการเงินและการคลังของหน่วยงานต่างๆของรัฐ ซึ่งรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

(2.2) กำหนดให้ผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้แก่นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้ตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้แก่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่เพียงแค่การกำกับดูแลโดยการให้คำปรึกษา แนะนำ ติดตาม และตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น โดยหากพบว่ามีกระทำความผิดกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์หรือวิธีการใดอันทำให้การกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์กร ประชาชน สังคมหรือประเทศชาติ ให้ผู้กำกับดูแลหรือผู้ตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตรวจสอบพบนำเรื่องดังกล่าวพร้อมทั้งพยานหลักฐานต่างๆที่เกี่ยวข้องไปฟ้องศาลปกครองในแผนกคดีวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงิน และการคลัง ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการถ่วงดุลอำนาจ หลักประชาธิปไตย หลักแห่งความยุติธรรม หลักการกำกับดูแล หลักการกระจายอำนาจทางปกครองและหลักความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้จากแผนการแก้ไขปัญหากฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว นอกจากทำให้การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตาม “หลักการกระจายอำนาจ” และ “หลักความเป็นอิสระทางด้านการคลังและงบประมาณ” แล้ว ข้อเสนอที่ให้อำนาจแก่ผู้กำกับดูแลในการตรวจสอบ ให้คำแนะนำและรวมถึงให้มีอำนาจฟ้องศาลปกครองได้ในกรณีที่พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ปฏิบัติตามให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือกระทำการอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐหรือประชาชนโดยส่วนรวมได้ รวมถึงการเสนอให้มีการจัดตั้ง “แผนกคดีวินัยทางบัญชี งบประมาณการเงินและการคลัง” ขึ้น เป็นแผนกหนึ่งในศาลปกครองเพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็นและวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับวินัยทางบัญชี งบประมาณการเงินและการคลังของหน่วยงานต่างๆของรัฐซึ่งรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยนั้น เพื่อให้เป็นไปตาม “หลักการกำกับดูแล” อย่างแท้จริง ไม่ใช่การบังคับบัญชาหรือสั่งการ รวมถึงเพื่อให้เป็นไปตาม “หลักแบ่งแยกอำนาจ” และ “หลักการถ่วงดุลอำนาจ” ซึ่งให้องค์กรตุลาการซึ่งใช้อำนาจตุลาการมาเป็นผู้ทำหน้าที่ชี้ขาดกรณีเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณขึ้น

ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาระยะยาวแบบครบทุกประเด็นทั้งรายได้ รายจ่าย อำนาจหน้าที่ การกำกับดูแลและความเป็นอิสระทางในด้านต่างๆควรมีการจัดทำ “ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ขึ้นด้วย โดยบัญญัติให้ครบทุกเรื่องเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในกฎหมายฉบับเดียว และอาจจะจัดทำกฎหมายลำดับรองเพื่อบังคับใช้ในการปฏิบัติงานต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กิจบดี ชินเบญจภูษ. เอกสารประกอบคำบรรยายกระบวนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง LA741. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2554.
- โกวิทย์ พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555
- ขวัญชัย ต้นสว่าง. กฎหมายปกครองปกครองเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองปกครอง. กรุงเทพมหานคร: จีรรัชการพิมพ์, 2540.
- ฐิติพร ลิ้มแหลมทอง. เอกสารประกอบคำบรรยายกระบวนวิชากฎหมายกฎหมายปกครองชั้นสูง LW 742. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ทองอาน พาไทสง. รวมกฎหมายระเบียบการเงิน-การคลังท้องถิ่น(ฉบับปรับปรุงใหม่). กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วน วี.เจ.พรินต์ติ้ง, 2554
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการกฤษฎีกา, 2545.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เดือนตุลา, 2548.
- บุญอนันต์ วรรณพาณิชย์. หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: ขุมทองอุตสาหกรรมและการพิมพ์, 2546.
- ปรัชญา เวสารัชช์, การปกครองท้องถิ่นของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, 2543.
- ประยูร กาญจนดุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.

พรชัย รัชมีแพทย์. หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2541.

พิพัฒน์ วรสิทธิดำรง. คู่มือการประชุมสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง ทิศทางการปฏิรูปท้องถิ่น

เดินทางประเทศไทย. เชียงใหม่: วนิตการพิมพ์, 2557.

พิพัฒน์ วรสิทธิดำรง. แนวทางปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย

วิธีการงบประมาณ การพัสดุและเบิกจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

เชียงใหม่: วนิตการพิมพ์, 2557.

พัฒนา เรือนใจดี. เอกสารประกอบคำบรรยายกระบวนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง

ชั้นสูง LA 741. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2554.

ไพโรจน์ สุวรรณวิ. รวมกฎหมายท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: แสงจันทร์การพิมพ์, 2548.

มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร. กรุงเทพมหานคร:

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง

และการกระทำทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549.

วัชร ไซยสาร. ระบบการเลือกตั้งกับการเมืองยุคใหม่. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2544.

วิญญู อังคนารักษ์. แนวคิดในการปกครองท้องถิ่น. พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2515.

วิชญ์ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: อีรานุสรณ์การพิมพ์, 2521.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและ

ราชกิจจานุเบกษา, 2547.

สมคิด เลิศไพฑูรย์, นครเสรีรักษ์ และภรณ์ ติราชกูร์วิเศษ. ท้องถิ่นโปร่งใส :

การพัฒนาตัวชี้วัดเพื่อประเมินประสิทธิภาพในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: ธรรมศาสตร์, 2556.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: ธรรมการพิมพ์, 2557.

อภิชาติ สถิตนิรามัย. รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพฯ:

โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2555.

รายงานวิจัย

ชูศรี เที้ยศิริเพชร. “ปัญหาและอุปสรรคด้านการเงินการคลังต่อวัตรกรมบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”. (พฤศจิกายน 2553).

วีระศักดิ์ เครือเทพ. “บทวิเคราะห์ร่างกฎหมายเกี่ยวกับรายได้องค์กรส่วนท้องถิ่น”. (เมษายน 2554).

วิไลพร คู่วัฒนา. (ม.ป.ป). “ภาวะผู้นำของหัวหน้าหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการ

พัฒนาองค์กร : กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอลำปลายมาศ”.

สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย(ม.ป.ป.). “บทสรุปสำหรับผู้บริหาร
ข้อเสนอเชิงนโยบายด้านกระจายอำนาจ”.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคนอื่นๆ. “รายงานการวิจัยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตใน
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”. รายงานวิจัยของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา
แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

สุมนมาลย์ กรวยสวัสดิ์ และคณะ. “โครงการวิจัย เรื่อง แนวทางการเพิ่มศักยภาพการก่อกำเนิด
ของท้องถิ่น เพื่อการบริหารการคลังอย่างมีประสิทธิภาพ”. รายงานวิจัยสำนักงาน
กองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2557.

วิทยานิพนธ์

จิระเมธ ลังกาพิณธุ์. การกำกับดูแลตามกฎหมายโดยราชการบริหารส่วนภูมิภาคต่อการบริหารงาน
ขององค์การบริหารส่วนตำบล. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555.

วลัยกร รัตนกุล. การกำกับดูแลเหนือการกระทำของกรุงเทพมหานครโดยรัฐ.
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.

วิรัตน์ จันทพรพริก. อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น:
ศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545.

สมเกียรติ พงศ์เป็นสุข. ปัญหาทางกฎหมายในการใช้อำนาจกำกับดูแลการกระทำขององค์การ
บริหารส่วนตำบล. วิทยานิพนธ์ มหาบัณฑิตคณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545.

อุดมศักดิ์ เพ็ชรวงศ์. ดุลยภาพระหว่างการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความเป็น
อิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550.
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2554.

อาทิตย์ เกียรติศิริโรจน์. ปัญหารัฐธรรมนูญเรื่องการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย.
วิทยานิพนธ์ มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

หนังสือรวมบทความ

กฤติกา เลชะกุล. (ม.ป.ป). ความโปร่งใสในการบริหาร.

ไกรพล อธิรัตน์. (ม.ป.ป.). ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 กับมาตรการการกำกับดูแลฝ่ายบริหาร
ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496.

โกวิทย์ พวงงาม. (ม.ป.ป). การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น:
มาตรการและกลไกการป้องกัน.

โกวิทย์ พวงงาม. (ม.ป.ป). การเสริมสร้างธรรมาภิบาลและความโปร่งใสในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจาย
อำนาจของไทย, 2557.

จรัส สุวรรณมาลา. (ม.ป.ป). วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. อำนาจของรัฐในการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นตามแนวคิดและหลักกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส. ในเอกสาร
ประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง ความสัมพันธ์ในกฎหมายระหว่างราชการ
บริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จัดโดยสมาคมกฎหมายมหาชน
แห่งประเทศไทย.

ชูศรี เที้ยศิริเพชร. รายงานการศึกษาระดับสมบูรณ์ เรื่อง ปัญหาและอุปสรรคด้านการเงินการคลัง
ต่อวัตรกรรมการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2553.

ดวงมณี เลาวกุล. แนวทางการพัฒนารายได้ท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาการจัดบริการสาธารณะ
และสร้างความยั่งยืนในพื้นที่ โครงการสัมมนาระดมปัญญาครั้งที่ 4 ณ ศูนย์ศึกษา
เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น สถาบันสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.

นร นรา เป้นประหยัด,อัญชลี ห่วงทอง และอาทิตย์ ทองอินทร์. (ม.ป.ป.).วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง
กับการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

นิติ เศรษฐบุตร. (ม.ป.ป).ดุสิตธานี : การทดลองจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อ พ.ศ. 2461.
บทสรุปสำหรับผู้บริหารข้อเสนอเชิงนโยบายด้านการกระจายอำนาจ (สำนักงาน
โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย.

บรรศักดิ์ อุวรรณโณ. (ม.ป.ป). ก้าวต่อไปของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย.

ปราโมทย์ ประजनปัจฉนิก. การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส.

ในวารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 32 คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2549.

- ปิยะพงษ์ บุขบงก์. (ม.ป.ป). นโยบายการจัดการสิ่งแวดล้อมบนฐานของทุนทางสังคมของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: แนวคิดและวิธีการบริหารงานที่เป็นเลิศ.
- ภาวิน ศิริประภาณุกุล. (ม.ป.ป). บทวิเคราะห์กฎหมายส่งเสริมวินัยการเงินการคลัง
(ข้อเสนอว่าด้วยร่างพระราชบัญญัติวินัยทางการเงินการคลัง พ.ศ.....
ยุทธพร อิศรชัย. (ม.ป.ป). บทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ของสภาท้องถิ่นในการปกครองท้องถิ่น.
วีระศักดิ์ เครือเทพ. รายงานการศึกษาบทวิเคราะห์ร่างกฎหมายเกี่ยวกับรายได้องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น, 2554.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. ประเด็นการอภิปรายแนวทางการพัฒนารายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (ม.ป.ป). พัฒนาเศรษฐกิจชุมชนอย่างไรให้อยู่รอดและยั่งยืน? :
บทเรียนจากนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
- วุฒิสาร ตันไชย. (ม.ป.ป). สถานการณ์ปัจจุบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย
และทิศทางการกระจายอำนาจ
- สกนธ์ วัลย์วัฒนา. แนวทางการปฏิรูปเพื่อพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.
- สถาพร เริงธรรม. (ม.ป.ป). มาตรการต่อต้านการคอร์รัปชัน กับการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย.
สมคิด เลิศไพฑูรย์. (ม.ป.ป). คดี ป.ป.ช. : มิชอบด้วยกฎหมาย vs ไม่ชอบด้วยกฎหมาย.
- อภิชาติ สถิตนิรามัย. รัฐธรรมนูญการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน.
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)
ภายใต้แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.) สถาบันศึกษานโยบาย
สาธารณะ.มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555.
- อโณทัย วัฒนาพร. (ม.ป.ป). การแข่งขันทางการเมืองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดใน 8 จังหวัด
ภาคเหนือตอนบน.
- อัษฎกร วงศ์ปรีดี. (ม.ป.ป). ทศวรรษแห่งการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทย: จากเลือกตั้ง
ผู้ว่าราชการจังหวัดสู่ อบต. และการเลือกตั้งโดยตรงผู้บริหารท้องถิ่น.

วารสาร

- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. อารยสามัคคี : พลังสามัคคีบนฐานความดี ความงาม ความจริง.
วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 11 (3), 5-18. 2556.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. การเตรียมความพร้อมประเทศไทยสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน.
วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 10 (3), 67-83. 2555.

- โกวิท พวงงาม. การจัดสวัสดิการชุมชนโดยใช้รูปแบบสหกรณ์บริการในพื้นที่โครงการบ้านเอื้ออาทร.
วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 9 (1), 119-132. 2554.
- ขจิต จิตตเสวี. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับประเทศไทย : นัยยะทางการเมืองการปกครอง
และธรรมาภิบาลในมิติภูมิภาค.วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 10 (3), 5-45. 2555.
- จารุวรรณ เมณฑกา, คุณหญิง. ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและ
การคลังของประเทศไทย. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 11 (3), 19-32. 2556.
- จิรวัดน์ เจริญสุข.องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการปรับตัวเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจ
อาเซียน.วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 10 (3), 107-129. 2555.
- ชลัท ประเทืองรัตนา. ความรุนแรงและทางออกกรณีความเห็นต่างทางการเมือง : แสงสว่างที่ปลาย
อุโมงค์สำหรับสังคมไทย ?. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 9 (1), 101-118. 2554.
- ไชยวัฒน์ คำชู, นิธิ เนื่องจำนงค์.คลื่นลูกที่สี่ของการศึกษาการทำให้เป็นประชาธิปไตย :
จากलिपिเขตสู่ไดมอนต์.วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 10 (1), 43-79. 2555.
- ณรงค์ บุญสวยขวัญ. (2554). โครงการบริการสาธารณะที่เป็นนวัตกรรมท้องถิ่นที่ภาคใต้.
วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 9 (1), 36-58. 2555.
- นิยม รัฐอมฤต. สำนวนปรัชญาการเมืองการปกครองจีน.วารสารสถาบันพระปกเกล้า,
11 (3), 33-51. 2556.
- ปัญญา อุดชาชน.ความยุติธรรมกับรัฐธรรมนูญภายใต้ประชาคมอาเซียน ปี พ.ศ.2558.
วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 10 (3), 84-106. 2555.
- พิสิษฐ์ นาสี, ชัยพงษ์ สำเนียง. การเลือกตั้ง : การสร้างเครือข่ายและสายใยความสัมพันธ์ในการเมือง
ระดับท้องถิ่น.วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 11 (3), 77-109. 2556.
- มนตรี เจนวิทย์การ.ระบอบประชาธิปไตยไทยจะไปทางไหน : อนาคตประชาธิปไตยเสรีนิยมท่ามกลาง
กระแสครอบงำของอำนาจนิยม.วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 10 (1), 29-42. 2555.
- รัชนี้ ประดับ.สภาองค์กรชุมชน : การเมืองใหม่และการท้าทายต่อกลุ่มอำนาจในท้องถิ่น?.
วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 11 (2), 113-128. 2556.
- วฒิสาร ต้นไชย และคณะ.การสร้างความปลอดภัยแห่งชาติ.วารสารสถาบันพระปกเกล้า,
10 (1), 5-28. 2555.
- วิชัย รูปขำดี. บทบาทของท้องถิ่นกับการแก้ไขความรุนแรงทางสังคม. วารสารสถาบันพระปกเกล้า,
9 (1), 89-100. 2554.
- วิชุดา สาธิตพร.เครือข่ายธุรกิจของนักการเมืองไทย.วารสารสถาบันพระปกเกล้า,
11 (2), 24-41.2556.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ.ดัชนีชี้วัดผลการดำเนินงานด้านการเงินของเทศบาลใน 4 มิติ.
วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 9 (1), 59-88.2554.

วีระศักดิ์ เครือเทพ.ปมปัญหาการก่อหนี้ของ อบต.น้ำก่ำ อ.ธาตุพนม จ.นครพนม.

วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 11 (2), 81-112. 2556.

ศุทธิกานต์ มีจั่น. พฤติกรรมการเลือกคั้งและทัศนคติเกี่ยวกับการซื้อเสียงของเขตจังหวัดภาคอีสาน :

กรณีตัวอย่างจังหวัดมหาสารคาม?. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 11 (3),

110-128. 2556.

สติธร ธนานิธิโชติ.องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการพัฒนาความเป็นพลเมืองเพื่อปฏิรูปประเทศไทย.

วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 10 (1), 80-98. 2555.

สติธร ธนานิธิโชติ.ตระกูลการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทย. วารสารสถาบันพระปกเกล้า,

11 (2), 5-23. 2556.

สนธยา แสงเภา. บทบาทของวุฒิสภาในการพัฒนาจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภา.

วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 11 (2), 42-62. 2556.

สุเมธ แสงนันท.ต้นแบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.

วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 11 (2), 63-80. 2556.

เสาวลักษณ์ กิตติประภัสร์. (2555). ก้าวอย่างใหม่ในการพัฒนา : สู่สังคมแห่งความสุข.

วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 10 (1), 99-117. 2556.

โสภารัตน์ จารุสมบัติ.ศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อม.

วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 9 (1), 5-35. 2554.

อภิญญา เลื่อนฉวี.พลังความร่วมมือในประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน :

ปัญหาท้าทายความสำเร็จ. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 10 (3), 46-66. 2555.

อรรถกฤต ปัจฉิมนันท์. การศึกษาความเป็นไปได้ของบทบาทในสมาคมประชาชาติแห่งเอเชีย

ตะวันออกเฉียงใต้ที่มีอิทธิพลต่อนโยบายการกระจายอำนาจ : กรณีการศึกษา

ประเทศไทย. วารสารสถาบันพระปกเกล้า, 11 (3), 52-76. 2556.

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2552

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 13 พ.ศ.255)

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

(แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 พ.ศ.2552)

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2552)
 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528
 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ.2550)
 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 พ.ศ.2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2549)
 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542
 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ.2543)
 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ.2543)
 พระราชบัญญัติภาษีป้ายตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2534)
 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541
 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและ
 การตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547
 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535
 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 9 พ.ศ.2553)

ภาษาต่างประเทศ

Books

Shape L.J. Theories and Values of Local Government. London :
 George and Allen, 1971.
 Wit Daniel. A Comparative Survey of Local Government and Administration.
 Bangkok : Kurusapha Press, 1967.
 Intosai. Lima Declaration : Retriveved May 10 , 2009
 National Audit office. What is a value for money study? Retriveved May 26, 2011