

ปัญหากฎหมายการกำกับดูแลด้านงบประมาณและรายจ่าย
ที่กระทบต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
Budget and Expenditure Supervisions Issues Affect the Fiscal
Independence of Local Administrative Organizations

สัญลักษณ์ ปัญวัฒน์ลิขิต¹

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

2410/2 แขวงเสนานิคม เขตจตุจักร กรุงเทพฯ 10900, ประเทศไทย

อีเมลติดต่อ: drsanyalux@gmail.com

Sanyalux Panwattanalikit²

Faculty of Law, Sripatum University

2410/2 Senanikhom, Chatuchak, Bangkok 10900, Thailand

Email: drsanyalux@gmail.com

Received: November 5, 2024 Revised: March 17, 2025 Accepted: March 21, 2025

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายการกำกับดูแลด้านงบประมาณและรายจ่ายที่มีผลกระทบต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเทียบเคียงกับหลักการที่สำคัญ และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2560 กำหนดให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องมีอิสระในด้านการเงินและการคลัง การกำกับดูแลต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน การป้องกันการทุจริต และเพื่อให้การใช้เงินนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่จากการศึกษาพบว่า ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระเบียบกระทรวงมหาดไทยบางฉบับยังคงบัญญัติให้อำนาจแก่ผู้กำกับดูแลเกินกว่าความจำเป็นในการกำกับดูแล โดยเฉพาะในกระบวนการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และการวินิจฉัยชี้ขาดข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการทักท้วงของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้อชี้แจงของท้องถิ่น โดยมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจบังคับบัญชาหรือสั่งการในราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค

¹ รองศาสตราจารย์, อาจารย์.

² Associate Professor, Lecturer.

ตามหลักการแบ่งอำนาจปกครองซึ่งการนำมาใช้กับการปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากจะเป็นการใช้อำนาจเกินกว่าการกำกับดูแลตามหลักการกระจายอำนาจปกครองแล้วยังเป็นการจำกัดความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย โดยเฉพาะทางด้านงบประมาณและรายจ่าย จึงสมควรต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจต่อไป

คำสำคัญ: การกำกับดูแล; งบประมาณและรายจ่าย; อิสระทางการคลัง; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

This research article aims to study the problems of laws related to budgetary and expenditure governance that affect the fiscal independence of local administrative organizations by comparing them with important principles and governance of local administrative organizations abroad to provide guidelines for solving such problems to create efficiency in supervisions.

The study has shown that under the 2017 Constitution of the Kingdom of Thailand, local government administrations must have financial and fiscal independence. Supervisions must be carried out only to the extent necessary to protect the public interest, prevent corruption, and ensure that the expenditure of funds is efficient. However, studies have found that some local administrative organization laws and Ministry of Interior regulations still provide supervision with more power than necessary, especially in the process of drafting budget regulations and adjudicating conflicts regarding objections from the State Audit Office and local government statements. This is in the nature of using command power or giving orders to central or regional administration in accordance with the principle of delegation of administrative power, which is applied to local government. In addition to being an exercise of power beyond supervision according to the principle of decentralization of administration, it also limits the fiscal independence of local government organizations, especially in terms of budget and expenditure. Therefore, it is appropriate to amend these provisions to be in line with the principle of decentralization.

Keywords: Supervision; Budget and Expenditure; Fiscal Independence; Local Administrative Organization

1. บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ. ศ. 2540 จนถึงฉบับปี พ. ศ. 2560 หลักการที่สำคัญและเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่เคยเปลี่ยนแปลงไป โดยกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลและจัดทำบริการและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน กำหนดให้ท้องถิ่นต้องมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ และด้านการเงินและการคลัง โดยการกำกับดูแลท้องถิ่นนั้นต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน การป้องกันการทุจริต หรือเพื่อให้การใช้จ่ายเงินนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ได้มีการตรากฎหมายใหม่

และแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิมให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจทางปกครองตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นต้น โดยได้ขยายความเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในการจัดทำบริการและกิจกรรมสาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เช่น การสาธารณสุขโรค การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การป้องกันโรคติดต่อ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การส่งเสริมการเกษตร การส่งเสริมการพัฒนาสตรี ผู้สูงอายุ และผู้พิการ การบำรุงรักษาจารีตประเพณี การสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นต้น เพื่อให้เป็นไปตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และให้ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการและกิจกรรมสาธารณะดังกล่าว และให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ของตน ซึ่งแม้ว่าท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการและกิจกรรมสาธารณะตามหลักการกระจายอำนาจปกครองและตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น แต่ยังคงต้องอยู่ในการกำกับดูแลโดยกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระเบียบกระทรวงมหาดไทยบางฉบับได้กำหนดให้มีการกำกับดูแลการดำเนินงานของท้องถิ่น ทั้งจากนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยให้มีหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการ การดำเนินงาน และให้มีอำนาจควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่นให้เป็นไปตาม ที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนด เพื่อให้มีประสิทธิภาพและมีความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินมากที่สุด แต่ผู้เขียนเห็นว่า จากบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้อำนาจแก่ผู้กำกับดูแลเป็นการให้อำนาจ เกินกว่าความจำเป็นและมีลักษณะเป็นอำนาจสั่งการหรือการควบคุมบังคับบัญชามากกว่าเป็นการกำกับดูแลโดยเฉพาะบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่น เช่น ในมาตรา 54 มาตรา 55 และมาตรา 55/1 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 62 มาตรา 62 ตรี และมาตรา 62 จัตวา แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 87 มาตรา 87/1 และมาตรา 87/2 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ที่ให้นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติและ ให้ความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมให้มีอำนาจตั้งคณะกรรมการเพื่อทำการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งกรณีที่สภาท้องถิ่นไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและให้สามารถแก้ไขปรับปรุงสาระสำคัญในร่างงบประมาณรายจ่ายนั้นได้ และให้อำนาจรายงานเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อส่งนายกท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่งได้กรณีที่ไม่เสนอร่างงบประมาณรายจ่ายที่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงนั้นภายในเวลาที่กำหนด หรือสั่งยุบสภาท้องถิ่นได้ในกรณีที่พิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดหรือมีมติไม่เห็นชอบ หรือให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไปในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลที่นายอำเภอไม่อนุมัติ แต่สภายังคงมีมติยืนยันตามร่างเดิม และในมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ถ้าสภายังไม่เห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งฯ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งยุบสภาเมืองพัทยาได้ หรือในมาตรา 105 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ที่กำหนดให้กรณีที่สภากรุงเทพมหานครยังไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการร่วม ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งยุบสภากรุงเทพมหานครได้ รวมถึงตามข้อ 103 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงิน

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ. ศ. 2547 ที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดกรณีมีข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการหักทวงของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้อชี้แจงของท้องถิ่นและกำหนดให้ท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้นโดยไม่ได้กำหนดเงื่อนไขหรือข้อยกเว้นใด ๆ ไว้

จากบทบัญญัติดังกล่าว การให้อำนาจแก่ผู้กำกับดูแลในการพิจารณาและอนุมัติหรือเห็นชอบ และให้ตั้งคณะกรรมการเข้าไปแก้ไขปรับปรุงในสาระสำคัญของร่างงบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่นได้นั้น เป็นการให้อำนาจแก่ผู้กำกับดูแลเข้าไปแทรกแซงในกระบวนการทำงานของนายกท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้เสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และเป็นการเข้าไปก้าวก้าวการตัดสินใจของสภาท้องถิ่นที่ได้พิจารณาและมีมติอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจที่ได้รับมอบมาในฐานะตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ตามหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนและหลักการกระจายอำนาจปกครอง โดยการกำหนดบังคับให้นายกท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นต้องเสนอและพิจารณาตามร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่มีการแก้ไขปรับปรุงในสาระสำคัญ และกำหนดบทลงโทษโดยการให้นายกท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งหรือการสั่งให้ยุบสภาท้องถิ่นหากไม่ปฏิบัติตาม ยิ่งเป็นการจำกัดหรือตัดอิสระทางด้านการเสนอหรือพิจารณางบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่นโดยเด็ดขาด แม้ในกรณีขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและเมืองพัทยาจะสามารถให้สภาท้องถิ่นพิจารณาและลงมติยืนยันได้อีกครั้งในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อนุมัติหรือไม่เห็นชอบก็ตาม แต่กระบวนการดังกล่าวอาจต้องใช้เวลาอันยาวนานกว่าจะเสร็จสิ้น นอกจากจะเป็นการสร้างขั้นตอนเพิ่มขึ้น การล่าช้าอาจทำให้เกิดผลกระทบต่อความจำเป็นในการจัดทำบริการและกิจกรรมสาธารณะได้ รวมถึงการกำหนดให้ท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยไม่มีกำหนดเงื่อนไขหรือข้อยกเว้นใด ๆ ไว้ ในกรณีที่มีข้อขัดแย้งทางด้านเหตุผลในการใช้จ่ายงบประมาณกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการให้อำนาจในการเข้าไปควบคุมหรือแทรกแซงในส่วนที่เป็นการใช้ดุลพินิจในเรื่องความเหมาะสมหรือไม่เหมาะสม และเป็นการให้ใช้อำนาจในการบังคับบัญชาที่ไม่ใช่เพียงแต่การกำกับดูแล ดังนั้น การให้อำนาจแก่ผู้กำกับดูแลในการอนุมัติให้ความเห็นชอบ วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทและส่งลงโทษได้นั้น จึงไม่ได้เป็นไปเพื่อการตรวจสอบเพื่อให้การดำเนินการของท้องถิ่นเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบ เพื่อให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อการป้องกันการทุจริต แต่มีลักษณะเป็นการให้อำนาจในการบังคับบัญชาหรือสั่งการซึ่งให้อยู่ในราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคตามหลักการรวมอำนาจปกครองหรือหลักการแบ่งอำนาจปกครอง เมื่อนำมาใช้กับส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการให้อำนาจเกินกว่ากำกับดูแลตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าวต่อไป

2. แนวคิดและหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการกำกับดูแล

จากการศึกษาเรื่อง ปัญหากฎหมายการกำกับดูแลด้านงบประมาณและรายจ่ายที่กระทบต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่ามีประเด็นที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

2.1 การกำกับดูแลและความเป็นอิสระทางด้านการคลังของท้องถิ่นนั้นมีแนวคิดและหลักการที่สำคัญ

จากการศึกษาเรื่อง ปัญหากฎหมายการกำกับดูแลด้านงบประมาณและรายจ่ายที่กระทบต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่ามีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและความเป็นอิสระทางด้านการคลังของท้องถิ่นนั้นมีแนวคิดและหลักการที่สำคัญดังต่อไปนี้

2.1.1 หลักการรวมอำนาจปกครองและหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) เป็นหลักที่อำนาจในการปกครองอยู่ที่ราชการส่วนกลางของรัฐ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และมีเจ้าหน้าที่ที่ขึ้นตรงต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการ มีการรวมกำลังในการบังคับและอำนาจวินิจฉัยสั่งการขึ้นสุดท้ายไว้ที่ส่วนกลางและมีลำดับชั้นในการบังคับบัญชาโดยมีวินัยและบทลงโทษเป็นเครื่องบังคับ แต่หลักการนี้ยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงและมีความล่าช้า เนื่องจากมีแบบแผนและขั้นตอนมาก มีลำดับการบังคับบัญชาและต้องรอการวินิจฉัยสั่งการจากส่วนกลาง จึงมีการขยายหลักการเป็นหลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Decentralization) ให้แก่ส่วนภูมิภาคและนำมาใช้ร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีลักษณะที่สำคัญ คือ ราชการส่วนกลางเป็นผู้ใช้อำนาจการปกครอง โดยจัดแบ่งอำนาจของตนไปให้แก่ส่วนภูมิภาค มีการจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนประจำอยู่ตามเขตการปกครองท้องถิ่นในส่วนต่าง ๆ เช่น จังหวัด อำเภอ โดยส่วนกลางจะเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอน และบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ดังกล่าว และมีการแบ่งอำนาจให้ภูมิภาคไปดำเนินการเฉพาะบางเรื่องบางขั้นตอน และจะมากน้อยหรือกว้างเพียงใดแล้วแต่ส่วนกลางจะเห็นสมควรและสามารถเรียกคืนได้ตลอดเวลา โดยหลักการแบ่งอำนาจปกครองอาจแก้ไขข้อเสียของหลักการรวมอำนาจปกครองได้แต่ก็ได้เพียงบางส่วนเท่านั้น แต่ยังไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงทำให้เกิดหลักการกระจายอำนาจปกครองขึ้น³

2.1.2 หลักการกระจายอำนาจปกครอง

หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) เป็นหลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นนอกจากราชการส่วนกลางเพื่อให้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างหรือบางเรื่อง โดยให้มีความเป็นอิสระตามสมควรและไม่ต้องขึ้นอยู่ในการบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางเพียงแต่ขึ้นอยู่ในการกำกับดูแลเท่านั้น⁴ โดยมีลักษณะสำคัญ เช่น มีการแบ่งแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคลต่างหาก โดยมีงบประมาณและเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง มีอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย และราชการส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมกำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น โดยไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชา สั่งการหรืออำนวยการเสียเอง มีการเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วม มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเองที่ไม่ใช่ของราชการส่วนกลาง โดยการกระจายอำนาจปกครองมี 2 ลักษณะ คือ การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือทางเขตแดน เป็นการที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แต่จะถูกจำกัดขอบเขตโดยพื้นที่ของท้องถิ่นนั้น ๆ เรียกว่าการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจทางบริการ เป็นการที่รัฐได้มอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางเรื่องให้แก่องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ โดยการมอบให้ไปจัดทำบริการสาธารณะแต่ไม่ใช่การกระจายอำนาจปกครอง แยกมาเป็นนิติบุคคลต่างหาก มีทรัพย์สินและผู้บริหารของตนเอง แต่จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐด้วยเช่นกัน ซึ่งมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ รัฐวิสาหกิจและองค์กรมหาชน⁵

³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายปกครองท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547), 35.

⁴ ประยูร กาญจนดุล, *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), 30.

⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายปกครองท้องถิ่น*, 36.

2.1.3 หลักความเป็นอิสระของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ความเป็นอิสระ (Autonomy) ของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย และมีความหมายภายใต้องค์ประกอบ 5 ประการซึ่งสัมพันธ์กัน ดังนี้

1) ต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย โดยความเป็นนิติบุคคลทำให้ท้องถิ่นนั้นเป็นอีกบุคคลหนึ่ง แยกออกมาต่างหาก และถือเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ท้องถิ่นเกิดความเป็นอิสระในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

2) ต้องมีขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน คือท้องถิ่นเกิดจากการกระจายอำนาจทางพื้นที่จึงสามารถดำเนินการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ได้เฉพาะแต่ภายในเขตพื้นที่ตนรับผิดชอบเท่านั้น

3) ต้องมีองค์กรของตนเองและมาจากการเลือกตั้งโดยเสรี คือท้องถิ่นมีสาระสำคัญอยู่ที่การให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง และจะต้องมีผู้แทนเป็นของตนเองที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงต่อประชาชน

4) ต้องมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเอง คือ ท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตอำนาจหน้าที่แยกต่างหากจากรัฐ โดยจะมีอำนาจหน้าที่ที่มีผลกระทบเพียงประชาชนกลุ่มหนึ่งเท่านั้น เป็นกิจการที่ไม่ซับซ้อนและใช้งบประมาณน้อย

5) ต้องมีการคลังเป็นของตนเอง คือมีอำนาจในการกำหนดรายได้และรายจ่ายของตนเอง โดยการมีอิสระทางการเงินการคลังของท้องถิ่นเป็นหลักประกันที่สำคัญของการปกครองตนเอง

หากมีองค์ประกอบครบ 5 ประการดังกล่าว ย่อมทำให้ท้องถิ่นนั้นมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองมากขึ้นเท่านั้น⁶

2.1.4 หลักการกระจายอำนาจทางการคลังและหลักความเป็นอิสระทางการคลัง

การกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่นจะสามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างแท้จริงจะต้องคำนึงถึงหลักความเป็นอิสระทางการคลัง หลักการพึ่งพาตนเองทางการคลัง หลักความรับผิดชอบต่อทางการคลัง และหลักความเสมอภาคทางการคลัง โดยหลักความเป็นอิสระทางการคลังถือเป็นองค์ประกอบสำคัญซึ่งได้แก่ การจัดทำงบประมาณ การจัดเก็บภาษี และการแสวงหารายได้อื่น ๆ โดยท้องถิ่นจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ดีหรือไม่ขึ้นอยู่กับกระจายอำนาจทางการคลัง เป็นสำคัญ โดยหลักความเป็นอิสระทางการคลังนั้นรัฐจะต้องกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่นทั้ง 3 ด้าน ได้แก่ ด้านรายได้ คือต้องให้มีอำนาจในการจัดเก็บภาษี รวมทั้งการจัดหารายได้อื่น ๆ เป็นของตนเอง ด้านรายจ่าย คือต้องให้สามารถกำหนดลักษณะและขนาดของรายจ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน และในด้านงบประมาณ คือต้องให้สามารถกำหนดงบประมาณรายจ่ายได้โดยอิสระตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยที่รัฐส่วนกลางมีหน้าที่เพียงการกำกับดูแลเท่านั้น⁷

⁶ อารุช วิเชียรฉาย, “การควบคุมของศาลปกครองเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), 25-30.

⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ และคารุณี พุ่มแก้ว, “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในมิติปัญหาทางการคลัง,” *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์* 15, ฉ. 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2560): 3-25.

2.1.5 หลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แม้การปกครองท้องถิ่นจะเป็นในรูปแบบของการกระจายอำนาจทางปกครอง แต่ก็จำเป็นต้องมีขอบเขตภายใต้หลักการว่าด้วยความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐ การกำกับดูแลจึงจำเป็นและเป็นสิ่งสำคัญ โดยรัฐสามารถเข้าไปตรวจสอบการจัดทำบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นได้ดำเนินการไปตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐได้มอบหมายให้ และรัฐจะต้องดูแลให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยมีนัยคิด ได้อธิบายและให้คำนิยามว่า “การกำกับดูแล” คือ อำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สูงกว่าเหนือบุคคลและเหนือการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมาย อยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไปโดยการกำกับดูแลและการควบคุมเป็นการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มุ่งตรวจสอบการกระทำของอีกองค์กรหนึ่ง ส่วนวิธีการกำกับดูแลนั้นย่อมผันแปรไปตามความเหมาะสมภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด โดยขอบเขตของการกำกับดูแลจะต้องไม่เป็นการแทรกแซงองค์กรที่ได้มีการกระจายอำนาจไปให้จนทำให้องค์กรนั้นขาดอิสระไป ซึ่งการมีขอบเขตที่จำกัดเช่นนี้ทำให้อำนาจกำกับดูแลแตกต่างกับอำนาจบังคับบัญชา เช่น อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ไม่มีขอบเขตจำกัด แม้กฎหมายจะไม่ได้บัญญัติให้ก็สามารถมีได้แต่อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจที่ต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น อำนาจบังคับบัญชาทำให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจกำหนดแนวทางการปฏิบัติงาน การเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขการกระทำใด ๆ ของผู้บังคับบัญชาได้ แต่อำนาจกำกับดูแลนั้นผู้กำกับดูแลไม่มีอำนาจกำหนดแนวทาง การปฏิบัติงาน การแก้ไข หรือการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ขององค์กรกระจายอำนาจที่ปฏิบัติได้โดยการกำกับดูแลมีองค์ประกอบที่สำคัญ เช่น การกำกับดูแลเป็นการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย จะมีการกำกับดูแลได้ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น และองค์กรผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลจะต้องใช้อำนาจเท่าที่จำเป็น โดยมีวัตถุประสงค์หลักอยู่ที่การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่มีอำนาจเข้าไปควบคุมในส่วนที่เป็นการใช้ดุลพินิจในเรื่องความเหมาะสมหรือไม่เหมาะสม ซึ่งจะทำให้กลายเป็นอำนาจบังคับบัญชาไปได้ และการกำกับดูแลเป็นการตรวจสอบเหนือองค์กรและการกระทำของท้องถิ่น โดยการกำกับดูแลเหนือองค์กรนั้นเป็นการตรวจสอบคุณสมบัติและความประพฤติของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมถึงความประพฤติที่อาจส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อองค์กรได้ ส่วนการกำกับดูแลเหนือการกระทำจะเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของท้องถิ่น

2.2 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้นได้รับอิทธิพลมาจากรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ส่วนหลักการและแนวคิดในกฎหมายปกครองของประเทศไทยนั้นได้รับอิทธิพลมาจากประเทศฝรั่งเศสเป็นหลัก ทั้งสองประเทศจึงน่าจะสนใจที่จะศึกษาและนำมาเทียบเคียง โดยเฉพาะการกำกับดูแลทางการคลังของท้องถิ่น

2.2.1 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแบ่งการปกครองออกเป็น 3 ระดับ คือระดับสหพันธรัฐ ระดับมลรัฐและส่วนท้องถิ่น โดยการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองแบบ 2 ชั้น คือ อำเภอและเทศบาล โดยการปกครองท้องถิ่นได้รับการรับรองหลักแห่งการปกครองตนเองไว้ในกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธรัฐ (Basic Law) ซึ่งกำหนดให้ประชาชนต้องมีสิทธิในการเลือกผู้แทนของตนเพื่อมาบริหารจัดการภารกิจในท้องถิ่น และได้รับการประกันอำนาจอิสระของท้องถิ่นไว้ โดยกำหนดให้สิทธิและความรับผิดชอบในการจัดการภารกิจหน้าที่ของตนเองที่

อยู่ภายใต้กรอบกฎหมายบัญญัติ และอำนาจหน้าที่ที่เป็นสิทธิความรับผิดชอบของส่วนท้องถิ่นนั้นรัฐบาลสหพันธรัฐและมลรัฐจะไม่สามารถล่วงละเมิดได้ เช่น ความเป็นอิสระในการเลือกตั้ง การบรรจุ และการถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่ง ความเป็นอิสระในการออกระเบียบ ความเป็นอิสระในการจัดการรายได้และรายจ่ายของตนเอง เป็นต้น ในกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธรัฐแม้จะไม่ได้กำหนดเรื่องการกำกับดูแลไว้อย่างชัดเจน แต่โดยหลักการและในทางปฏิบัติถือว่าท้องถิ่นนั้นเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของมลรัฐ เช่น มลรัฐบาวาเรียที่ในแต่ละปีเทศบาลจะต้องรายงานและมีการตรวจบัญชีโดยสภาเทศบาล คณะกรรมการตรวจบัญชี และโดยผู้สอบบัญชีภาค โดยการสอบบัญชีนั้นจะเป็นเอกเทศจากการตรวจสอบทั่วไป การสอบบัญชีส่วนใหญ่จะดูว่าการใช้เงินได้เป็นไปตามแผนงานงบประมาณหรือไม่ ค่าใช้จ่ายแต่ละรายการเหมาะสมหรือไม่ และมีการจัดเก็บหลักฐานถูกต้องตามระเบียบหรือไม่ การจัดการรายได้และรายจ่ายเป็นไปตามที่กำหนดหรือไม่ และมีการตรวจสอบทรัพย์สินหรือไม่ โดยประเด็นสำคัญในการตรวจสอบคือความเหมาะสมและการประหยัดส่วนมาตรการกำกับดูแลอื่น ๆ เช่น การให้ความเห็นชอบในการออกข้อบังคับการเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ การใช้วิธีการกำหนดข้อห้ามดำเนินการจนกว่าจะได้รับอนุญาต หรือการกำหนดให้ต้องมีการแจ้งให้ทราบเพื่อให้หน่วยงานที่กำกับดูแลทำหน้าที่ได้ง่ายขึ้น เป็นต้น โดยมาตรการในการกำกับดูแลนี้ถือเป็นการกระทำทางปกครอง หากท้องถิ่นไม่เห็นด้วยสามารถทำการโต้แย้งและดำเนินการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้

2.2.2 ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) มีการจัดระบบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยส่วนท้องถิ่นมีการจัดโครงสร้างในแบบ 3 ชั้น คือ ภาค (Région) จังหวัด (Département) และเทศบาล (Commune) มีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษคือเขตนครปารีส และเขตเมืองใหญ่ และการปกครองนอกแผ่นดินใหญ่ (Mainland) โดยระบบการคลังท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส ท้องถิ่นมีอิสระเป็นอย่างมากในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ มีอิสระในการกำหนดอัตราภาษีภายในกรอบที่กำหนดไว้ และมีอิสระในการใช้จ่ายตามความจำเป็น โดยท้องถิ่นต้องวางแผนงบประมาณรายรับและรายจ่ายเป็นประจำทุกปี ซึ่งจัดทำขึ้นโดยฝ่ายบริหารของท้องถิ่นและต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติจากสภาท้องถิ่นก่อนเพื่อนำไปบังคับใช้ ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นนั้น หลังการประกาศใช้กฎหมายรัฐบัญญัติ ค.ศ. 1982 ได้มีการยกเลิกอำนาจในการกำกับดูแลทางปกครองที่ส่วนกลางมีอยู่ก่อนการกระทำของส่วนท้องถิ่นมีการยกเลิกอำนาจในการให้ความเห็นชอบที่แต่เดิมหากส่วนท้องถิ่นจะทำนิติกรรมทางการปกครองใดจะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐหรือตัวแทนของรัฐเสียก่อน และยกเลิกการควบคุมทางการคลังที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเคยมี โดยปัจจุบันสามารถดูแลท้องถิ่นได้เฉพาะภายหลังการกระทำเท่านั้น โดยการตรวจสอบการปฏิบัติราชการโดยส่วนกลางจะมีลักษณะเป็นการควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมายและปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนเป็นการทั่วไปมากกว่าที่จะเข้าไปแทรกแซงหรือชี้นำการทำงานของส่วนท้องถิ่นโดยตรง โดยอำนาจในการกำกับดูแลดังกล่าวถูกถ่ายโอนไปให้ศาลปกครองและศาลตรวจเงินแผ่นดินแทน ความขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจะถูกส่งไปให้ศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัย ตีความและตัดสินแทน ศาลปกครองจึงถือเป็นองค์กรในการควบคุมการประพฤติปฏิบัติของส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่และตามที่กฎหมายกำหนด และเป็นหลักประกันว่าความเป็นอิสระของส่วนท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ของชุมชนจะไม่ถูกลิดรอนโดยอำนาจรัฐส่วนกลาง ส่วนศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคถือเป็นกลไกสำหรับควบคุมทางการคลังของส่วนท้องถิ่นใช้ระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย และทำหน้าที่ควบคุมดูแลด้านการคลังของท้องถิ่นแทนอำนาจในการควบคุมโดยตรงของรัฐบาลกลางที่ถูกยกเลิกไป โดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคมีภารกิจโดยทั่วไปแบ่งได้เป็น 3 ภารกิจ ได้แก่

1) การตรวจสอบทางการบริหาร โดยตรวจสอบความปกติของการบริหาร ค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์ที่จะได้รับในอนาคต โดยจะพิจารณาความเสียหายทางบัญชี ดุลทางการคลัง ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล แต่จะไม่ก้าวล่วงไปพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของสภาท้องถิ่น โดยทำการพิจารณาเป็นรูปแบบของรายงาน

2) การตรวจสอบทางบัญชี โดยเป็นการควบคุมและตรวจสอบบัญชีรายรับรายจ่ายของส่วนท้องถิ่นว่าเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ โดยจะตรวจสอบเอกสารหลักฐานการใช้จ่ายทุกชนิดคล้ายกับเป็นผู้สอบบัญชีของท้องถิ่น โดยทำการพิจารณาเป็นรูปแบบของคำพิพากษา

3) การตรวจสอบทางการคลัง โดยเป็นการควบคุมระเบียบวิธีงบประมาณของท้องถิ่นว่าการดำเนินการโดยถูกต้องหรือไม่ ซึ่งจะเป็นการทำงานร่วมกับตัวแทนของรัฐ โดยการยื่นคำร้องของผู้แทนของรัฐหรือผู้มีส่วนได้เสีย โดยทำการพิจารณาเป็นรูปแบบของความเห็น

2.3 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลทางด้านงบประมาณและรายจ่ายที่กระทบต่อความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายหลังจากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 การกำหนดให้อำนาจแก่หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทำหน้าที่คอยกำกับดูแลการดำเนินการของท้องถิ่นเพื่อให้การใช้จ่ายเงินนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อเป็นการป้องปรามและป้องกันการทุจริต และเพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ถือว่าเป็นการเหมาะสมเนื่องจากเป็นช่วงเริ่มต้นของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง มีการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และกำหนดเป้าหมายให้มีการถ่ายโอนภารกิจมากกว่าสามร้อยภารกิจไปให้แก่ท้องถิ่นเพื่อดำเนินการแทน มีการยกฐานะของท้องถิ่นขึ้นหลายแห่ง มีการบรรจุแต่งตั้งบุคลากรของท้องถิ่นจำนวนมาก และได้มีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อให้มาปฏิบัติหน้าที่โดยตรงแทนการปฏิบัติหน้าที่แทนโดยของกำนัลและผู้ใหญ่บ้านจึงทำให้การดำเนินการของท้องถิ่น การปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจต่าง ๆ ของท้องถิ่นมีความเสี่ยงที่จะเกิดความผิดพลาดหรือไม่เป็นไปตามที่กฎหมายและระเบียบกำหนดทั้งที่ตั้งใจหรือไม่ตั้งใจ ดังนั้น การกำกับดูแลของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจึงถือเป็นบทบาทหน้าที่ที่มีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่งในช่วงเวลาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เป็นเวลาเกือบ 30 ปีแล้วนับจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญอีกสองฉบับคือปี พ.ศ. 2550 และปี พ.ศ. 2560 โดยช่วงเวลาดังกล่าวท้องถิ่นได้มีการเติบโตและพัฒนาองค์กรขึ้นมาเป็นอย่างมาก ผ่านการเลือกตั้งคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่น้อยกว่า 6 ครั้ง บุคลากรมีประสบการณ์ในการทำงานและได้ผ่านการปฏิบัติงาน ฝึกอบรม และพัฒนาศักยภาพเพื่อการปฏิบัติหน้าที่มานานพอสมควร และมีแหล่งความรู้และข้อมูลข่าวสารผ่านช่องทางออนไลน์จำนวนมาก ทำให้ปัจจุบันท้องถิ่นมีความพร้อมและมีศักยภาพในการดำเนินงานมากขึ้นกว่าเดิม และยังมีหน่วยงานและองค์กรที่เข้ามาร่วมตรวจสอบการดำเนินงานของท้องถิ่น เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวมทั้งการกำหนดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกิจกรรมหรือกิจการต่าง ๆ ของท้องถิ่น จึงทำให้ท้องถิ่นต้องใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่ระเบียบกฎหมายกำหนด และต้องมุ่งเน้นถึงประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ ดังนั้น การกำกับดูแลท้องถิ่นในปัจจุบันจึงต้องมีความแตกต่างไปจากเดิมเพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระและเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการและกิจกรรมสาธารณะ และให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเพื่อแก้ไขปัญหาของตนตามเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะทางด้านงบประมาณและรายจ่ายที่ต้องให้ท้องถิ่นสามารถ

จัดทำงบประมาณและกำหนดลักษณะ และขนาดของรายจ่ายได้โดยอิสระตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ แต่หลักการกำกับดูแลยังคงเป็นไปตามหลักการเดิม คือการต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นและต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน การป้องกันการทุจริตและเพื่อให้การใช้จ่ายเงินนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง นอกจากพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่ได้มีการตัดขั้นตอนการกำกับดูแลจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างไปแล้วบางส่วน พบว่าในกระบวนการจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายและการใช้จ่ายเงินงบประมาณของท้องถิ่นยังมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ผู้กำกับดูแลเกินกว่าความจำเป็น และมีลักษณะเป็นการให้อำนาจสั่งการหรือการควบคุมบังคับบัญชามากกว่าเป็นการกำกับดูแล และส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังของท้องถิ่น

กรณีกระบวนการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่น เช่น มาตรา 54 มาตรา 55 และมาตรา 55/1 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 62 มาตรา 62 ตรี และมาตรา 62 จัตวา แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 87 มาตรา 87/1 และมาตรา 87/2 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการอนุมัติและให้ความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและกำหนดให้อำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งกรณีที่สภาท้องถิ่นไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและให้อำนาจแก้ไขปรับปรุงสาระสำคัญของร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นได้รวมทั้งให้อำนาจรายงานเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งให้นายกท้องถิ่นพ้นออกจากตำแหน่งได้ในกรณีที่ไม่เสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงโดยคณะกรรมการที่ผู้กำกับดูแลตั้งขึ้นหรือสั่งให้ยุบสภาท้องถิ่นได้ในกรณีที่สภาท้องถิ่นพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนด หรือพิจารณาและมีมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างที่ได้มีการแก้ไขนั้น รวมถึงการกำหนดให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเป็นอันตกไปในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลที่นายอำเภอไม่อนุมัติ แต่สภายังคงมีมติยืนยันตามร่างเดิม เป็นต้น

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว การให้อำนาจแก่ผู้กำกับดูแลในการพิจารณาและอนุมัติหรือไม่อนุมัติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ หรือให้ตั้งคณะกรรมการเพื่อเข้าไปแก้ไขปรับปรุงในสาระสำคัญของร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่นได้นั้น เป็นการให้อำนาจในการเข้าไปแทรกแซงหรือควบคุมในส่วนที่เป็นการใช้ดุลพินิจในกระบวนการทำงานของนายกท้องถิ่นที่เป็นผู้เสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวซึ่งเป็นการปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมาตามหลักการกระจายอำนาจปกครองและในฐานะตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ เพราะการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย นอกจากรายจ่ายประจำแล้ว โครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ นั้นส่วนมากได้นำมาจากผลการประชุมของประชาชนในชุมชนและนำมาจากแผนพัฒนาท้องถิ่น 5 ปี ที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการที่ประกอบไปด้วยหลายภาคส่วน เช่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนภาคราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ผู้แทนประชาคมท้องถิ่น และบุคลากรของท้องถิ่น เป็นต้น อีกทั้งยังถูกกำหนดให้ต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ยุทธศาสตร์จังหวัด และรวมถึงนโยบายของรัฐบาล จึงเป็นร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่เกี่ยวกับความต้องการและความจำเป็นของประชาชนในพื้นที่ ทั้งกรณีเร่งด่วนและกรณีที่ต้องพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และเป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ

นอกจากนี้ ยังเป็นการให้อำนาจในการเข้าไปก้าวล่วงต่อการตัดสินใจของสภาท้องถิ่นที่ได้พิจารณา และมีมติอย่างใดอย่างหนึ่งต่อร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว ซึ่งเป็นการทำหน้าที่และใช้ดุลพินิจตามที่กฎหมายให้อำนาจ และเป็นการใช้อำนาจแทนประชาชนในพื้นที่ที่ได้เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นให้มาปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวแทนตามหลักการของการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน โดยจะมีการส่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายให้แก่สมาชิกสภาเพื่อให้ทำการตรวจสอบก่อนที่จะมีการประชุมทุกครั้ง และการประชุมจะมีขั้นตอนการแปรญัตติและการตั้งกระทู้ถามเพื่อตรวจสอบถึงหลักการ เหตุผลและความจำเป็นในแต่ละโครงการหรือกิจกรรมก่อนที่จะมีการลงมติในที่ประชุม ดังนั้น ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่ผ่านมติที่ประชุมสภาท้องถิ่นแล้วจึงได้ผ่านกระบวนการพิจารณาและตัดสินใจโดยตัวแทนของประชาชนและเป็นฉันทามติของประชาชนในพื้นที่ที่จะกำหนดทิศทางในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนของตนเองโดยการบริหารจัดการงบประมาณของท้องถิ่นตามสัดส่วนรายจ่ายที่กำหนดไว้ในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ส่วนกรณีความขัดแย้งที่สภาท้องถิ่นไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่นายกท้องถิ่นเสนอมา การกำหนดให้ผู้กำกับดูแลสามารถตั้งคณะกรรมการเพื่อทำการพิจารณาหาข้อยุตินั้น แม้จะทำให้กระบวนการแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นสามารถทำได้โดยเร็ว แต่ไม่ควรให้อำนาจแก่คณะกรรมการเข้าไปแก้ไขปรับปรุงสาระสำคัญของร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นได้ เพราะในสาระสำคัญนั้นควรเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนโดยตรง ส่วนการบังคับให้นายกท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นต้องเสนอและพิจารณาตามร่างข้อบัญญัติที่มีการแก้ไขปรับปรุงในสาระสำคัญโดยคณะกรรมการ พร้อมทั้งกำหนดบทลงโทษโดยการให้นายกท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งและการให้ยุบสภาท้องถิ่นได้หากไม่ปฏิบัติตาม ยิ่งเป็นการจำกัดหรือตัดอิสระทางด้านการเสนอหรือพิจารณาข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่นโดยเด็ดขาด รวมถึงการกำหนดให้ผลของร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป ถ้านายอำเภอไม่อนุมัติและผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย แม้สภาท้องถิ่นจะมีมติยืนยันตามร่างเดิมก็ตาม แม้ในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและเมืองพัทยา จะกำหนดให้สภาท้องถิ่นสามารถพิจารณาและลงมติยืนยันได้อีกครั้งในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อนุมัติหรือไม่เห็นชอบด้วยก็ตาม แต่กว่ากระบวนการดังกล่าวจะเสร็จสิ้นอาจต้องใช้เวลาอันยาวนานซึ่งนอกจากจะเป็นการสร้างขั้นตอนเพิ่มขึ้นแล้ว ความล่าช้าอาจทำให้เกิดผลกระทบต่อความจำเป็นเร่งด่วนในการจัดทำบริการและกิจกรรมสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นได้ ดังนั้น การกำหนดอำนาจดังกล่าวให้แก่ผู้กำกับดูแลจึงเกินกว่าความจำเป็นและมีลักษณะเป็นการให้อำนาจในการสั่งการหรือการควบคุมบังคับบัญชา มากกว่าเป็นการกำกับดูแล และส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังของท้องถิ่นได้ นอกจากนี้ การที่อำเภอและจังหวัดสามารถขอรับเงินอุดหนุนจากท้องถิ่นเพื่อนำไปดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ ถือเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนของผู้กำกับดูแลที่มีอำนาจพิจารณาอนุมัติหรือเห็นชอบ และขณะเดียวกันก็เป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ต้องพิจารณาและให้ความเห็นนั้นด้วย กรณีจึงอาจนำไปสู่การต่อรองผลประโยชน์หรืออาจทำให้ท้องถิ่นเกิดความเกรงใจและจำใจต้องแบ่งงบประมาณบางส่วนให้ และโดยส่วนมากกิจกรรมดังกล่าวประชาชนในท้องถิ่นนั้นจะไม่ค่อยได้รับประโยชน์ด้วย ซึ่งนอกจากจะทำให้ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการจัดสรรงบประมาณเพื่อทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายแล้ว ยังทำให้งบประมาณในการบริหารงานของท้องถิ่นลดลง และอาจไม่เพียงพอต่อความจำเป็นในการพัฒนาในพื้นที่ได้เช่นกัน

กรณีมีข้อขัดแย้งด้านเหตุผลในการใช้จ่ายเงินระหว่างท้องถิ่นกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน บทบัญญัติข้อ 103 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่มีข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการทักท้วงของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและข้อชี้แจงของท้องถิ่นและกำหนด

ให้ท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าว โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ ตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงาน งาน หรือโครงการของท้องถิ่น และแสดงความเห็นได้ว่าการนั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่ และหากท้องถิ่นได้รับข้อทักท้วงในกรณีที่ไม่ใช่พฤติการณ์อันน่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตหรือมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของราชการแล้ว ท้องถิ่นมีสิทธิที่จะปฏิบัติตามคำทักท้วงหรือสามารถชี้แจงแสดงเหตุผลเพื่อที่จะหักล้างข้อทักท้วงนั้นได้ หากเห็นมีเหตุผลตามระเบียบกฎหมายหรือตามข้อเท็จจริงใดที่สามารถทำได้โดยชอบ ซึ่งถือเป็นดุลพินิจตามหลักการกระจายอำนาจทางการคลังและหลักความเป็นอิสระทางการคลัง

อย่างไรก็ตาม การที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่องดังกล่าวกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็น ผู้กำกับดูแลมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดกรณีข้อขัดแย้งเกี่ยวกับกรณีดังกล่าว และกำหนดให้ท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามโดยไม่ได้กำหนดเงื่อนไขหรือข้อยกเว้นใด ๆ นั้น จึงมีลักษณะเป็นการให้อำนาจแก่ผู้กำกับดูแลในการเข้าไปควบคุมหรือแทรกแซงการใช้ดุลพินิจในเรื่องของความเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมในการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่น โดยเฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับการที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมาย และมีผลคุ้มค่าหรือไม่ เพราะถือเป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะต้องบริหารจัดการรายจ่ายของตนเองตามหลัก ความเป็นอิสระทางการคลังที่รัฐจะต้องกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่นในด้านรายจ่ายเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถกำหนดลักษณะและขนาดของรายจ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนได้เองโดยอิสระตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และรัฐมีหน้าที่เพียงการกำกับดูแลเท่านั้น และยังมีลักษณะเป็นการให้อำนาจในการบังคับบัญชาที่ไม่ใช่เพียงแต่การกำกับดูแลเท่านั้น เพราะให้ผู้กำกับดูแลมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดและสามารถกำหนดแนวทางการปฏิบัติงาน การเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขการกระทำใด ๆ ของท้องถิ่นได้ กรณีดังกล่าว นอกจากจะขัดกับหลักการกำกับดูแลที่มีวัตถุประสงค์หลักอยู่ที่การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของท้องถิ่นเท่านั้น ไม่มีอำนาจเข้าไปควบคุมในส่วนที่เป็นการใช้ดุลพินิจในเรื่องความเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมแล้ว ยังขัดกับหลักการกระจายอำนาจปกครอง หลักการกระจายอำนาจทางการคลังและหลักความเป็นอิสระทางการคลังที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นได้ โดยเฉพาะทางด้านรายจ่าย หากพิจารณาจากแนวทางการกำกับดูแลของต่างประเทศจะพบว่า ผู้กำกับดูแลจะไม่เข้าไปแทรกแซงองค์กรที่ได้มีการกระจายอำนาจไปให้จนทำให้องค์กรนั้นขาดอิสระ แต่จะมุ่งเน้นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายเป็นหลัก ดังเช่นในมลรัฐบาวาเรียของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การตรวจบัญชีโดยคณะกรรมการตรวจบัญชีและโดยผู้สอบบัญชีภาคถือเป็นมาตรการกำกับดูแลที่สำคัญ โดยการสอบบัญชื่อนั้นจะเป็นเอกเทศจากการตรวจสอบทั่วไปของรัฐ และการสอบบัญชีส่วนใหญ่จะดูว่าการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่นนั้นเป็นไปตามแผนงานงบประมาณหรือไม่ ค่าใช้จ่ายแต่ละรายการเหมาะสมหรือไม่ การจัดการรายได้และรายจ่ายเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ส่วนการกำกับดูแลอื่น เช่น การให้ความเห็นชอบในการออกข้อบังคับการเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ หรือการกำหนดให้ต้องแจ้งให้หน่วยงานที่กำกับดูแลทราบ ซึ่งมาตรการเหล่านี้ถูกกำหนดให้เป็นการกระทำทางปกครองท้องถิ่นสามารถทำได้แย่งและฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรง หรือในประเทศฝรั่งเศสที่ได้มีการยกเลิกอำนาจในการกำกับดูแลที่มีอยู่ก่อนการกระทำและเหลือเพียงการตรวจสอบเฉพาะภายหลังการกระทำเท่านั้น และเป็นการตรวจสอบให้เป็นไปตามกฎหมายและเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนเป็นการทั่วไป ส่วนอำนาจในการกำกับดูแลจะถูกถ่ายโอนไปอยู่ในอำนาจของศาลปกครองและศาลตรวจเงินแผ่นดินแทน

ดังนั้น การควบคุมหรือกำกับดูแลท้องถิ่นของทั้งสองประเทศดังกล่าว รัฐส่วนกลางจะมีอำนาจหน้าที่เพียงแค่ช่วยตรวจสอบให้การดำเนินการของท้องถิ่นเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น และไม่ใช่หน่วยงานหลัก โดยจะไม่เข้าไปแทรกแซงหรือชี้นำการทำงานของท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจปกครองและหลักความเป็นอิสระของการปกครองท้องถิ่น ส่วนหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลหรือการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของท้องถิ่นเพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะทางด้านการเงินและการคลังของท้องถิ่นนั้น ถูกกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรอิสระอื่น เช่น คณะกรรมการตรวจบัญชี ผู้สอบบัญชีภาค ศาลปกครองหรือศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค เป็นต้น โดยองค์กรดังกล่าวตั้งขึ้นและมีอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะและไม่ได้เป็นองค์กรที่มีการแบ่งถ่ายหรือกระจายภารกิจหรืออำนาจหน้าที่มาให้แก่ท้องถิ่น นอกจากนี้จะทำให้ไม่เกิดปัญหาเกี่ยวกับการทับซ้อนหรือเกี่ยวข้องกันของภารกิจหรืออำนาจหน้าที่และผลประโยชน์แล้ว ยังทำให้ปัญหาการเข้าไปแทรกแซงหรือชี้นำการทำงาน หรือการก้าวล่วงต่อการใช้ดุลพินิจหรือการตัดสินใจของท้องถิ่นในลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจสั่งการหรือการควบคุมบังคับบัญชามากกว่าเป็นการกำกับดูแลและส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระโดยเฉพาะทางด้านงบประมาณและการเงินการคลังของท้องถิ่นลดลง ซึ่งเป็นไปตามหลักการเกี่ยวกับการกำกับดูแลท้องถิ่น และเมื่อพบว่ามีการกระทำของท้องถิ่นใดที่ไม่ถูกต้องตามอำนาจหน้าที่หรือไม่ชอบด้วยกฎหมายจะมีกระบวนการให้ท้องถิ่นได้ต่อสู้หรือชี้แจงแสดงหลักฐานต่าง ๆ ตามขั้นตอนของกฎหมายปกครอง และให้เป็นอำนาจของฝ่ายตุลาการที่จะทำหน้าที่ในการพิจารณาและวินิจฉัยลงโทษ ซึ่งเป็นไปตามหลักการของกฎหมายปกครองและหลักการถ่วงดุลอำนาจ ดังนั้น บทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลท้องถิ่นทั้งในกระบวนการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และรายจ่ายเพิ่มเติม และในกรณีที่มีข้อขัดแย้งทางด้านเหตุผลในการใช้จ่ายเงินงบประมาณระหว่างท้องถิ่นกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จึงยังคงมีปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดให้อำนาจแก่ผู้กำกับดูแลเกินกว่าความจำเป็นและมีลักษณะเป็นการให้อำนาจสั่งการหรือการควบคุมบังคับบัญชามากกว่าเป็นการกำกับดูแล โดยเฉพาะทางด้านงบประมาณและรายจ่ายที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังของท้องถิ่น และจำเป็นต้องมีการแก้ไข

3. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่อง ปัญหากฎหมายการกำกับดูแลด้านงบประมาณและรายจ่ายที่กระทบต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เขียนสามารถสรุปผลและมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

3.1 สรุปผล

จากการศึกษาเรื่องปัญหากฎหมายการกำกับดูแลด้านงบประมาณและรายจ่ายที่กระทบต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เขียนสามารถสรุปได้ว่า จากการศึกษาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลท้องถิ่น โดยเทียบเคียงกับหลักการที่สำคัญและการกำกับดูแลส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศสรุปได้ว่า ในกระบวนการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและรายจ่ายเพิ่มเติม เช่น มาตรา 54 มาตรา 55 และมาตรา 55/1 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 62 มาตรา 62 ตรี และมาตรา 62 จัตวา แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 87 มาตรา 87/1 และมาตรา 87/2 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้ผู้กำกับดูแลมีอำนาจในการอนุมัติและเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายให้อำนาจตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งกรณีที่สภาท้องถิ่นไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณและให้มีอำนาจแก้ไขปรับปรุงสาระสำคัญในร่างข้อบัญญัติงบประมาณดังกล่าวได้ให้ผู้กำกับดูแล

รายงานเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อส่งให้นายกท้องถิ่นพ้นออกจากตำแหน่งกรณีที่ไม่เสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณที่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงโดยคณะกรรมการที่ผู้กำกับดูแลตั้งขึ้น และสั่งให้ยุบสภาท้องถิ่นกรณีพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดหรือพิจารณาและมีมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณที่ได้มีการแก้ไขดังกล่าว รวมถึงกำหนดให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอันตกไป ในกรณีที่นายอำเภอไม่อนุมัติและผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย แม้สภาท้องถิ่นจะยังคงมีมติยืนยันตามร่างเดิมก็ตาม รวมทั้งการใช้เงินงบประมาณของท้องถิ่นในบทบัญญัติข้อ 103 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีที่มีข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการหักทวงของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้อชี้แจงของท้องถิ่น และกำหนดให้ท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้นโดยไม่ได้กำหนดเงื่อนไข หรือข้อยกเว้นเอาไว้ เป็นการให้อำนาจแก่ผู้กำกับดูแลในการเข้าไปแทรกแซงหรือควบคุมในส่วนที่เป็นการใช้ดุลพินิจหรือการตัดสินใจในการทำงานของท้องถิ่น เป็นการให้อำนาจในการบังคับบัญชาที่ไม่ใช่เพียงแต่การกำกับดูแลเท่านั้น และให้ผู้กำกับดูแลมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดและกำหนด แนวทางการปฏิบัติงาน เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขการกระทำการใด ๆ ของท้องถิ่นได้ ซึ่งนอกจากจะขัดกับหลักการกำกับดูแลที่มีวัตถุประสงค์หลักอยู่ที่การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายแล้วยังขัดกับหลักการกระจายอำนาจปกครองหลักการกระจายอำนาจทางการคลังและหลักความเป็นอิสระทางการคลังที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดเอาไว้และส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังของท้องถิ่น โดยเฉพาะทางด้านงบประมาณและรายจ่าย

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการ รับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 เพื่อให้การใช้อำนาจของผู้กำกับดูแลเป็นไปตามหลักการกำกับดูแล หลักการกระจายอำนาจปกครอง หลักการกระจายอำนาจทางการคลังและหลักความเป็นอิสระทางการคลัง และเพื่อให้ท้องถิ่นได้เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการและกิจกรรมสาธารณะและได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาตามเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะในด้านงบประมาณและด้านรายจ่ายที่ต้องให้ท้องถิ่นสามารถกำหนดงบประมาณรายจ่ายของตนเอง กำหนดลักษณะ และขนาดของรายจ่ายได้โดยอิสระตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยให้การกำกับดูแลต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นและต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน การป้องกันการทุจริต และเพื่อให้การใช้จ่ายเงินนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น

3.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่องปัญหากฎหมายการกำกับดูแลด้านงบประมาณและรายจ่ายที่กระทบต่อความเป็นอิสระทางด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังนี้

3.2.1 เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกระบวนการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและรายจ่ายเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

1) กรณีอำนาจในการอนุมัติและเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา เมื่อสภาท้องถิ่นได้พิจารณาและได้ลงมติเห็นชอบ ในร่างข้อบัญญัตินั้นแล้ว ควรกำหนดให้ประธานสภาท้องถิ่นส่งให้นายกท้องถิ่นลงนามและให้สามารถ

ประกาศใช้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวได้เลย โดยไม่ต้องส่งให้นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเพื่ออนุมัติและเห็นชอบอีก โดยกำหนดให้ท้องถิ่นมีหน้าที่เพียงส่งเรื่องแจ้งไปยังนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อทราบเท่านั้น

2) กรณีอำนาจในการตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งกรณีที่สภาท้องถิ่นไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ควรกำหนดให้เป็นอำนาจของสภาท้องถิ่นและนายกท้องถิ่นที่จะตั้งคณะกรรมการดังกล่าวขึ้นมา โดยให้ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งสภาท้องถิ่นแต่งตั้งมาและบุคคลซึ่งนายกท้องถิ่นเสนอมาอีกจำนวนเท่ากัน และให้กรรมการที่ตั้งขึ้นร่วมกันปรึกษาและเสนอบุคคลซึ่งไม่ได้เป็นกรรมการและไม่ได้เป็นสมาชิกอีกหนึ่งคนเพื่อทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการ โดยกำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งและสามารถแก้ไข ปรับปรุง หรือยืนยันสาระสำคัญในร่างข้อบัญญัตินั้นได้ และให้รายงานผลการพิจารณาต่อสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาต่อไป

3) กรณีที่นายกท้องถิ่นไม่ลงนามหรือไม่ประกาศใช้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายภายในกำหนดเวลา หรือกรณีที่สภาท้องถิ่นยังคงมีมติไม่เห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง ควรกำหนดให้นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริงและส่งเรื่องให้อัยการฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาและมีคำสั่งให้นายกท้องถิ่นพ้นออกจากตำแหน่ง หรือสั่งให้ยุบสภาท้องถิ่นนั้น

3.2.2 เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 กรณีที่ท้องถิ่นชี้แจงข้อทักท้วงไปยังสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน แต่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินยืนยันว่า ยังไม่มีเหตุผลที่จะล้างข้อทักท้วงได้ และเมื่อท้องถิ่นชี้แจงเหตุผลและรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบควรกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการพิจารณาและแจ้งข้อแนะนำไปยังท้องถิ่นเพื่อพิจารณาดำเนินการ หากท้องถิ่นยังไม่ปฏิบัติตามข้อแนะนำ ควรกำหนดให้เฉพาะกรณีที่เห็นว่าทำให้รัฐเสียหายหรือทำให้ประชาชนส่วนมากเสียประโยชน์ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนข้อเท็จจริงและส่งเรื่องให้อัยการฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาและมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไป

References

- Awuth Wichianchai. "The Administrative Court's Control of the Legality of Local Government Organization Administration." Master's thesis, Faculty of Law, Thammasat University, 2010. [In Thai]
- Banjerd Singkaneti and Darunee Phumkaew. "Thai Local Administrative Organizations in the Fiscal Dimension." *Journal of Public Administration* 15, no. 2 (July-December 2017): 3-25. [In Thai]
- Prayoon Kanchanadul. *Administrative Law Lecture*. 5th ed. Bangkok: Chulalongkorn University, 2006. [In Thai]
- Somkid Lertpaiboon. *Local Administrative Law*. Bangkok: Cabinet and Government Gazette, 2004. [In Thai]