

**ปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนภูมิภาคใช้ และมีผลกระทบถึงราชการส่วนท้องถิ่น: ศึกษากรณีดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ที่มีผลกระทบต่อองค์การบริหารส่วนตำบล ในจังหวัดสงขลา ปัตตานี พัทลุง ตรัง ภูเก็ต**

**Problems of Using Provincial Officials' Discretion and Mandatory Power and Its Effect on Local Officials:**

**A Study of the Governors' and District Chiefs' Discretion and Mandatory Power Affecting the Sub-district (Tambon) Administrative Organizations of Songkhla, Pattani, Phatthalung, Trang and Phuket Provinces**

พัฒนา เรือนใจดี\*

Pattana Reonchaidee

**บทคัดย่อ**

โครงการวิจัยปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนภูมิภาคใช้ และมีผลกระทบถึงราชการส่วนท้องถิ่น ศึกษากรณีดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ที่มีผลกระทบต่อองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด สงขลา ปัตตานี พัทลุง ตรัง ภูเก็ต โครงการวิจัยดังกล่าวนี้จึงมีวัตถุประสงค์คือ

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

2. เพื่อจะได้ทราบถึงข้อขัดข้องอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจใช้และส่งผลกระทบต่อราชการส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.) โดยเฉพาะข้อขัดข้องอุปสรรคในเชิงกฎหมาย พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับต่าง ๆ

\* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

3. เพื่อจะได้ทราบถึงทัศนคติของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลใน 5 จังหวัด ดังกล่าวถึงผลกระทบที่ได้รับจากการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่มีอยู่ตามกฎหมายของราชการส่วนภูมิภาค (ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ)

4. เพื่อหาข้อสรุปแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันดังกล่าวทั้งในเชิงมิติของหลักทฤษฎีทางกฎหมาย และในทางรูปธรรมของการปฏิบัติงานในระหว่างราชการทั้งสองส่วนต่อไป

โดยในการศึกษาจะครอบคลุมในขอบเขตต่อไปนี้

1. การศึกษาจะครอบคลุมเฉพาะกลุ่มตัวอย่างที่เป็นเจ้าหน้าที่ปกครอง อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ข้าราชการที่ทำงานในสำนักผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นและที่ทำงานอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวและกลุ่มตัวอย่างของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เท่านั้น โดยเครื่องมือที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูลนั้น ข้อมูลปฐมภูมิจะได้จากการสัมภาษณ์ โดยกำหนดเป็นแบบสอบถามแบ่งเป็นหัวข้อในการสัมภาษณ์ และบันทึกพร้อมทั้งให้ผู้ตอบแบบสอบถาม ทั้งที่เป็นข้าราชการและส่วนท้องถิ่น ทั้ง 2 กลุ่ม ได้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมได้ ส่วนข้อมูลทุติยภูมิได้จากการศึกษาและวิจัยเอกสารกฎหมายต่าง ๆ ในเชิงคุณภาพ รวมทั้งการสังเกตการปฏิบัติงาน

2. การศึกษาจะครอบคลุมเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล ใน 5 จังหวัด อันได้แก่ สงขลา ปัตตานี พัทลุง ตรัง และภูเก็ต โดยเป็นการสุ่มตัวอย่างและพิจารณาลำดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละระดับ ในแต่ละจังหวัด ให้ครอบคลุมในทุกระดับชั้นของแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบล ในทุก ๆ จังหวัดที่เป็นพื้นที่การวิจัยอย่างครบถ้วน

ผลการวิจัยพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลใน 5 จังหวัดในประเด็นของปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ที่พิจารณาร่างข้อบังคับ ข้อบังคับ แผนพัฒนา คำร้อง คำขอ ข้อหารือ ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เสนอขึ้นไปนั้น โดยภาพรวมแล้วกรณีของนายอำเภอจะเป็นกรณีที่มีภาระระบุว่า ใช้ดุลพินิจที่เป็นปัญหามากกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งระบุว่าไม่มีกรณีที่จะไม่ผ่านร่างข้อบังคับ หรือใช้ดุลพินิจอันถือได้ว่าเป็นการแทรกแซงองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับนาย

อำเภอ โดยเฉพาะกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสงขลา ปัตตานี และภูเก็ต ซึ่งก็จะเห็นได้ว่าปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันนี้ จะมีความเกี่ยวข้องกับลำดับชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วยกล่าวคือ หากเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ชั้น 1 ถึง ชั้น 3 ที่มีรายได้มากและพอควรนั้น ก็จะพบปัญหานี้มากกว่าในองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้น้อย เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดตรังและพัทลุง อย่างไรก็ตามจากการเก็บข้อมูลทั้งในส่วนของการราชการและส่วนของท้องถิ่น ที่ตอบแบบสอบถามมาก็ยังเห็นด้วยในทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล 5 จังหวัดว่าแผนพัฒนาตำบลจำเป็นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาจังหวัด แม้จะมีในบางส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสงขลา ปัตตานี ตรัง ภูเก็ต ยกเว้นพัทลุง ที่ไม่เห็นด้วยว่าแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องนำเสนอนายอำเภอเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนเสมอ จึงจะนำไปใช้ได้ แต่ในองค์การบริหารส่วนตำบลของทั้ง 5 จังหวัดก็ระบุตรงกันว่า ในการวางแผนพัฒนาตำบลหรือข้อบังคับงบประมาณต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีกรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยและส่งกลับมายังองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้ยืนยันกลับไปอีกครั้ง จนในที่สุดต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามาเป็นผู้ชี้ขาด นอกจากนี้ก็มีปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบลในการสั่งการมายังองค์การบริหารส่วนตำบลต่าง ๆ ใน 5 จังหวัด

## **Abstract**

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

- 1. To study the problems and the obstacles of using the provincial officials' discretionary power and mandatory power, particularly the governors' and the district chiefs' discretion and mandatory power that affects the local officials in the sub-district administrative organizations of the five provinces.*
- 2. To know the difficulties caused by the provincial officials' discretion and mandatory power which affects the local officials, especially the difficulties or obstacles caused by laws, bills, ministerial regulations, rules and other orders.*
- 3. To know the vision of the local organizations' members in the five provinces, effected by using the provincial officials' discretion and mandatory power.*
- 4. To find out a way to solve the problems of exercising discretion and mandatory power in accordance with law in theory and practice.*

*The sample consisted of governors, district chiefs, deputy district chiefs, deputy officials of the sub-district administrative organizations, officials in the inspecting offices and the sub-district administrative organizations, permanent and temporary employees, the members and the executives of the sub-district administrative organizations. As for the data collecting instruments, the primary data were obtained by the interviews bases on the questionnaire of different topics together with additional opinions, while the secondary data were derived through the qualitative study and research of legal documents as well as the observation of the working of the samples.*

---

It was found that the district chiefs cause more problems in using discretion power than the governors. No draft regulations are disapproved or the discretion is used to intervene the sub-district administrative organizations. In the case of the sub-district administrative organizations in Songkhla, Pattani and Phuket, the problems of the use of discretion and mandatory power are related to the organization levels; that is, the organizations of the 1st to the 3rd level have more income have more problems than those with lower income, such as the organizations of Trang and Phatthalung. However, the respondents agree that the sub-district development plans are to coincide with those of the districts and the provinces. Though some organizations in Songkhla, Pattani, Trang and Phuket, except Phatthalung, do not agree in that the development plans and the budget bills of the sub-district administrative organizations always have to be submitted to the district chiefs for approval, they all agree that no draft development plans or budget bills are opposed by the district chiefs and returned to get affirmed and then re-submitted to get approval from the governors. Another problem is the discretion and the mandatory power that the governors and the district chiefs use to order in the sub-district administrative organizations of the five provinces.

## บทนำ

รัฐที่มีการปกครองโดยมีการยึดถือตัวบทกฎหมายเป็นสำคัญในการปกครอง มิใช่ยึดถือตัวบุคคลมาเป็นผู้ปกครอง ที่เรียกกันว่า นิติรัฐ (Legal state) นอกจากจะต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แล้วยังต้องควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วยเพื่อให้สามารถที่จะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในการที่จะมีดุลพินิจในทางบริหาร ไม่ว่าจะเป็นดุลพินิจทั่วไป หรือดุลพินิจที่เป็นอำนาจผูกพันก็ตาม จึงควรที่จะมีระบบการควบคุมการใช้ดุลพินิจเหล่านี้ด้วย ในกิจกรรมของรัฐทุกประเภทที่มีกฎหมายหรือพระราชบัญญัติให้อำนาจรัฐไว้ โดยมีการแบ่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่จะควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารไว้ อย่างชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อนกัน จึงจะถือได้ว่าเป็นการสร้างดุลยภาพให้เกิดขึ้นกับกลไกการทำงานทั้งในฝ่ายปฏิบัติการ และฝ่ายตรวจสอบการใช้อำนาจ เพื่อที่จะให้การจัดบริการสาธารณะและการให้บริการกับประชาชนมีประสิทธิภาพและไม่ใช้อำนาจเหล่านั้นจนเกินขอบเขต อำนาจใจ ไร้ขั้นตอน จนนำไปสู่การ เหยียดอำนาจ และยากที่จะควบคุมได้

ในกรณีของประเทศไทยภายหลังจากที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ฉบับปัจจุบัน ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาททางการเมืองมากยิ่งขึ้นเป็นที่มาของการเมืองภาคประชาชน<sup>1</sup> ซึ่งจะเป็นพื้นฐานที่ดีในการเสริมสร้างให้มีการปกครองตนเองของประชาชนโดยการกระจายอำนาจออกไปสู่ท้องถิ่น (Local government) อันถือเป็นหัวใจสำคัญอย่างยิ่งของประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในส่วนที่กล่าวถึงความสัมพันธ์กันในระหว่าง 3 ส่วนราชการด้วยกัน (ส่วนกลาง, ส่วนภูมิภาค, ส่วนท้องถิ่น) จะต้องมีลักษณะที่เกื้อกูลกันในการทำงาน เพื่อที่จะส่งผลดีในภาพรวมของการบริหารประเทศ และการทำงานของราชการส่วนท้องถิ่น จะต้องมื่ออิสระในการทำงานภายใต้กรอบการกำกับดูแล ส่งเสริมในกิจกรรมภารกิจของท้องถิ่น (Legislative control) จากทั้งส่วนภูมิภาคอันถือเป็นตัวแทนของราชการส่วนกลางในการส่งผ่านนโยบายการบริหารต่าง ๆ มายังท้องถิ่นและจากส่วนกลางเองด้วย ทั้งนี้เพราะท้องถิ่นถือเป็นรูปแบบการปกครองตนเองที่เป็นนิติบุคคลและได้รับการกระจายอำนาจส่งเสริมให้มีการปกครองตนเอง อันเป็นรากฐานที่สำคัญของ

ประชาธิปไตย นอกจากนั้นภารกิจของการปกครองท้องถิ่นก็เกี่ยวข้องและส่งผล  
กระทบถึงประชาชนโดยตรงและใกล้ชิดที่สุด ไม่ว่าจะเป็นประโยชน์สาธารณะ  
(Public interest) หรือการบริการสาธารณะก็ตาม (Public service) ดังนั้น  
ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จะต้องมิใช่  
ในลักษณะการควบคุมบังคับบัญชาจากส่วนกลางหรือจากส่วนภูมิภาคต่อส่วนท้องถิ่น  
แต่ควรจะเป็นลักษณะที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทำหน้าที่กำกับ ดูแลและส่งเสริม  
ส่วนท้องถิ่น นั่นคือ องค์กรที่ควบคุมกำกับไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยความเหมาะสม  
ของการกระทำขององค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ แต่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า  
หน่วยงานซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับได้ปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ประเด็นจึง  
อยู่ที่ความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจ (Discretionary power) ที่เป็นเสรีภาพทาง  
กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง (ราชการส่วนภูมิภาค) ในการที่จะตัดสินใจ  
ว่าในกรณีเฉพาะเรื่องกรณีใดกรณีหนึ่ง สมควรเลือกคำสั่งใดในบรรดาคำสั่งหลาย ๆ  
อย่างที่แตกต่างกันออกไป และออกคำสั่งภายใต้ดุลพินิจที่ตัดสินใจเลือกไปและการ  
ใช้ดุลพินิจที่เป็นอำนาจผูกพัน (Mandatory power) ที่จะตัดสินใจในทางกฎหมาย  
ต้องมีข้อเท็จจริงปรากฏขึ้นมาก่อน ถ้าเป็นข้อเท็จจริงอย่างนั้นเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐ  
(ผู้ว่าราชการจังหวัด, นายอำเภอ) ก็ต้องผูกพันที่จะต้องตัดสินใจไปในทางนั้น  
เท่านั้นเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด จะใช้ดุลพินิจประกอบการตัดสินใจมิได้ในการ  
ควบคุมการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการทำกิจการต่าง ๆ เช่น  
การวางกฎ ข้อบังคับทั่วไป การออกคำสั่งวินิจฉัย การทำสัญญาในทางปกครอง  
การปฏิบัติการ และการควบคุมกำกับในตัวบุคคลหรือองค์กร เช่น การยุบสภา  
ท้องถิ่น การไล่ออกหรือพักการปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีหรือคณะกรรมการ  
บริหารสภาตำบลโดยส่งเจ้าหน้าที่ในองค์กรส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเข้าไปแทนที่

องค์กรบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.) ถือได้ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการ  
กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง และเป็นราชการส่วนท้องถิ่น  
ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าวข้างต้นโดยตรง ในการใช้อำนาจดุลพินิจ  
และอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ทั้งนี้โดยเป็นอำนาจที่มีอยู่  
ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และที่  
แก้ไขเพิ่มเติมใหม่)<sup>2</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากร

หรือเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ อ.บ.ต. จะต้องมื่อสระอันถือได้ว่าเป็นการสร้างหลักประกันให้  
กับราชการส่วนท้องถิ่นในการแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนขั้นเงินเดือน  
ให้กับบุคลากร ภายใต้สังกัดของตนเต็มที่ ทั้งจะต้องมีอิสระทางการคลัง การมี  
รายได้ของตนเอง โดยลดการพึ่งพาจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค การจัดสรรภาษี  
อากรของท้องถิ่นที่ได้รับจัดสรรจากส่วนกลางจะต้องเป็นสัดส่วนที่เป็นธรรมมาก  
ยิ่งขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และพระราชบัญญัติกำหนดแผน  
และขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบ  
บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบในทางละเมิด  
ของเจ้าหน้าที่รัฐ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการในทางปกครอง พ.ศ.  
2539

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นได้ว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้อง  
ศึกษาวิจัยถึงปัญหาการใช้อำนาจดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้อำนวยการจังหวัด  
และนายอำเภอ ที่ใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันดังกล่าวตามกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อ  
องค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานต่าง ๆ ว่าในบรรดาการใช้ดุลพินิจและ  
อำนาจผูกพันดังกล่าวตามกฎหมายนั้นมีดุลพินิจและอำนาจผูกพันใดบ้างที่ก่อให้เกิด  
เกิดผลกระทบและความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อที่จะหาแนวทาง  
ในการแก้ปัญหาและอุดช่องว่างของกฎหมาย ลดอำเภอใจในการมีดุลพินิจและ  
อำนาจผูกพันลง อันถือได้ว่าเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับองค์การ  
บริหารส่วนตำบลได้

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการใช้อำนาจดุลพินิจและอำนาจ  
ผูกพันที่ราชการส่วนภูมิภาคใช้ โดยเฉพาะดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ผู้อำนวยการ  
และนายอำเภอใช้ที่มีผลกระทบต่อราชการส่วนท้องถิ่น กรณีขององค์การบริหาร  
ส่วนตำบลใน 5 จังหวัดของภาคใต้ (สงขลา ปัตตานี พัทลุง ตรัง ภูเก็ต)
2. เพื่อจะได้ทราบถึงข้อขัดข้องอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน  
ที่ราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจใช้และส่งผลกระทบต่อราชการส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.)



โดยเฉพาะข้อขัดข้อง อุปสรรคในเชิงกฎหมาย พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับต่าง ๆ

3. เพื่อจะได้ทราบถึงทัศนคติของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลใน 5 จังหวัดดังกล่าว ถึงผลกระทบที่ได้รับจากการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่มีอยู่ ตามกฎหมายของราชการส่วนภูมิภาค (ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ)

4. เพื่อหาข้อสรุปแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการใช้ดุลพินิจ และอำนาจผูกพันดังกล่าว ทั้งในเชิงมิติของหลักทฤษฎีทางกฎหมาย และในทาง ธรรมชาติของการปฏิบัติงานในระหว่างราชการทั้งสองส่วนต่อไป

### **สมมติฐานการวิจัย**

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้สมมติฐานเบื้องต้นว่า

1. การใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนภูมิภาคใช้ และมีผลกระทบต่อราชการส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) ในการสั่งการมายังองค์การบริหารส่วนตำบล เกี่ยวกับเรื่องและประเด็นตามกฎหมายดังกล่าว

2. การใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนตำบล) ได้ยื่นร่างข้อบังคับ ข้อบังคับ คำร้อง คำขอ ข้อหารือไปยังราชการส่วนภูมิภาค (ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ) อาจได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจ และอำนาจผูกพันดังกล่าวได้

### **ขอบเขตการวิจัย**

1. การวิจัยเรื่องนี้กำหนดขอบเขตในการสำรวจทัศนคติของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอที่รับผิดชอบตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

2. ศึกษาเฉพาะในองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดสงขลา ปัตตานี พัทลุง ตรัง และภูเก็ต (5 จังหวัด) นอกจากนี้ก็เป็นการศึกษาในแง่ของการวิจัย

เอกสาร กฎหมาย กฎระเบียบ คำสั่ง ประกาศของกระทรวงต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันอันส่งผลกระทบต่อราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อศึกษาเปรียบเทียบและหาแนวทางการแก้ไขต่อไป

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของราชการส่วนภูมิภาคที่ส่งผลกระทบต่อราชการส่วนท้องถิ่นนั้น (องค์การบริหารส่วนตำบล) มีอยู่หลายประการ ดังที่ได้กล่าวแล้ว ทั้งในแง่ของดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่มีอยู่ตามกฎหมาย ในข้อบังคับแนวทางระเบียบปฏิบัติ และในทางความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจเกิดจากการออกคำสั่งวินิจฉัยการทำสัญญาในทางปกครองของท้องถิ่น การควบคุมบังคับบัญชาในตัวบุคคลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การยุบสภาท้องถิ่น การไล่ออก การสั่งพักการปฏิบัติหน้าที่ การให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับของ (อ.บ.ต.) โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับงบประมาณการใช้จ่าย การพิจารณาแผนพัฒนาตำบล ซึ่งต้องกำหนดให้มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาอำเภอ ซึ่งในบางครั้งก็ไม่ใช่แผนที่มีความสอดคล้องและตรงกับความต้องการของชุมชนของท้องถิ่น จึงทำให้เป็นการยากลำบากในการปฏิบัติงานในระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล และการติดต่อประสานงานกับอำเภอและจังหวัด อันส่งผลให้มีการยับยั้งแผนการพัฒนาของตำบลที่เสนอขึ้นมา หากไม่มีความสอดคล้องกับความต้องการของราชการส่วนภูมิภาค ยิ่งเมื่อพิจารณาถึงหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.) ที่มีหน้าที่ที่ต้องกระทำหรือการจัดให้มีในสิ่งที่เป็นสาธารณูปโภคต่าง ๆ ด้วยแล้วก็จะพบว่าม้งานมากมายที่จะต้องกระทำให้กับท้องถิ่น งานเหล่านี้จะเห็นได้ว่าหากมีการใช้อำนาจดุลพินิจและอำนาจผูกพันของราชการส่วนภูมิภาค ที่ให้อำนาจในการยับยั้งหรือให้ทบทวนแผนพัฒนาตำบลที่มาจากความต้องการของประชาชนโดยส่งผ่านมาถึงสมาชิก อ.บ.ต. แต่กลับถูกอำนาจดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่มีอยู่ตามกฎหมาย ให้เป็นอำนาจของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดในการทบทวนให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาของจังหวัดและแผนพัฒนาอำเภอ แต่อาจไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นก็เป็นได้ นอกจากนี้ก็เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. การสั่งการให้สมาชิกสภา

อ.บ.ต. ที่ได้รับการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง การสอบสวนเรียกรายงานและเอกสารใด ๆ จาก อ.บ.ต. ยุบสภา อ.บ.ต. การอนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดภูมิภาค หรือส่วนกลางไปปฏิบัติงานใน อ.บ.ต. อันถือได้ว่าเป็นการแทรกแซงการปฏิบัติงานการบริหารงานบุคคลของราชการส่วนท้องถิ่นที่ต้องมีอิสระอย่างแท้จริง ภายใต้เงื่อนไขกำกับส่งเสริม มิใช่ควบคุมบังคับบัญชาดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

ดังนั้น การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ก็เพื่อที่จะเป็นประโยชน์ในการหาวิธีการในการแก้ไขเยียวยาปัญหาดังกล่าว โดยวางระบบการควบคุมการใช้อำนาจของราชการส่วนภูมิภาค ทั้งในทางระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่มีอยู่ ในมิติของกฎหมายพระราชบัญญัติต่าง ๆ ในส่วนของศาล ในแบบวิธีทางการเมือง และในทางบริหารการปกครองด้วยตนเอง ทั้งนี้เพราะการมีดุลพินิจและการใช้อำนาจผูกพันจะต้องมีเหตุผลประกอบที่เรียกว่า เหตุผลในทางปกครอง เสมอเพื่อเป็นการตรวจสอบคำวินิจฉัยสั่งการตามอำนาจนั้น ๆ ว่าเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือเป็นไปโดยอำเภอใจของราชการส่วนภูมิภาค (ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ) อันถือได้ว่าเป็นการสอดคล้องกับหลักการกำกับส่งเสริมราชการส่วนท้องถิ่น มิใช่ควบคุมบังคับบัญชาเป็นการสร้างหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและอิสระในการทำงานของสมาชิก อ.บ.ต. ที่ได้รับอาณัติดังกล่าวที่จะทำงานโดยปราศจากการแทรกแซงอันเป็นดุลยภาพที่เหมาะสมที่จะต้องสร้างให้เกิดขึ้นและเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (ในเรื่องการถ่ายโอนงบประมาณ) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่นกัน เพราะดุลพินิจและอำนาจผูกพันตามอำเภอใจตนนี้ มักจะซ่อนอยู่เบื้องหลังการให้เหตุผลที่ปรากฏแก่ภายนอก นอกจากนี้ในคำวินิจฉัยสั่งการจะต้องแจ้งให้คู่กรณีหรืออีกองค์กรหนึ่งทราบและรู้ถึงสิทธิของตนที่พึงมีตามกฎหมาย เป็นต้นว่าสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งขององค์กรที่อยู่เหนือกว่าการอุทธรณ์ต่อองค์กรใดและมีกำหนดระยะเวลาอย่างไร หรือแม้กระทั่งนำสิ่งต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาจากการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันดังกล่าวไปฟ้องร้องยังศาลปกครองก็ย่อมได้

### ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

**รวช วิชัยดิษฐ์ (2516)** ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง Provincial Administration in Thailand: Its Development and Present Problem พบว่า ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยมีปัญหาที่ระดับจังหวัดที่อยู่ภายใต้อำนาจของราชการส่วนกลาง ในการสั่งการควบคุม ทั้งคน เงิน วัสดุอุปกรณ์ต่อส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และข้าราชการกระทรวงอื่น ๆ เป็นต้น มาประจำที่ภูมิภาค (จังหวัด) โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าโดยขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย เป็นแบบรวมศูนย์อำนาจ ทำให้เกิดปัญหา ขาดการมีส่วนร่วมของการปกครองในระดับท้องถิ่นของประชาชน จากงานวิจัยดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า หลักในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน สมควรอย่างยิ่งที่จะมีการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ลดอำนาจของราชการส่วนภูมิภาค) ในการปกครองตนเองเพื่อลดปัญหาดังกล่าวอันจะเกิดขึ้นได้ในอนาคต

**วรเดช จันทรศร (2523)** ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย : ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม พบว่า หน่วยราชการไทยมีการขยายตัวมากขึ้น และมีแนวโน้มมากขึ้นอย่างมหาศาล โดยเป็นการสร้างอาณาจักรให้แก่ตนเองมากกว่าที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่สังคมส่วนรวม เช่น ในระดับกรม กองต่าง ๆ มีการซ้ำซ้อนกัน โดยไม่ได้คำนึงถึงผลผลิต (out put) ที่จะตามมาเป็นเป้าหมายขององค์กร อย่างแท้จริง ส่งผลให้ประสิทธิภาพลดลงของกรมกองที่มีอยู่และเกิดขึ้นใหม่และตัวข้าราชการด้วย จากงานวิจัยดังกล่าวพบว่า หากมีการขยายตัวของหน่วยราชการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งราชการส่วนกลางที่ขยายตัวออกและเพิ่มขนาดที่ใหญ่ขึ้น ทั้งในระดับส่วนภูมิภาคด้วย ย่อมไม่เป็นผลดี ในแง่ของประสิทธิภาพในการบริหาร ควรที่จะมีการส่งเสริมบทบาทดังกล่าวนี้ให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่นจึงจะเหมาะสมกว่า

**มีชัย ฤชุพันธุ์ (2527)** ได้ศึกษาในเรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิวัติและกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พบว่า มีปัญหาที่สำคัญ (1) การขยายหน่วยงานทำให้เกิดความซ้ำซ้อนขึ้น (2) การกำหนดนโยบายแผนงานจากกระทรวง (3) มีปัญหาที่ตัวกฎหมายพิเศษที่สร้างอำนาจหน้าที่แก่หน่วยงานระดับกรม (ส่วนกลาง) (4) ปัญหาที่การมอบอำนาจ (5) ปัญหาการขาดเอกภาพใน

การบริหารระดับจังหวัด จากงานวิจัยดังกล่าวเป็นการให้เห็นถึงมิติในแง่กฎหมาย ซึ่งรวมถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันด้วยที่หากให้มีการสั่งการ หรือ รวมศูนย์อำนาจจากราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นได้

**กรมพล ทองธรรมชาติ (2528)** ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การปฏิรูประบบราชการไทย นโยบาย และผลงานของรัฐบาล พบว่าโครงสร้างของระบบบริหารราชการไทย มีปัญหามากโดยเฉพาะอย่างยิ่งความใหญ่โตของโครงสร้างที่ครอบงำอยู่หลายชั้น และมีความซ้ำซ้อนกันอยู่ภายในโครงสร้างนั้น ทั้งภายในกระทรวงเดียวกัน กรมเดียวกัน และระหว่างกระทรวง กรม โดยเสนอว่าต้องปฏิรูปที่โครงสร้างทั้งหมด ทั้งโครงสร้างระหว่างกระทรวง และภายในกระทรวง (กรม) ภายในกรมด้วย จากข้อเสนอแนะของงานวิจัยดังกล่าว ทำให้เห็นภาพถึงปัญหาความซับซ้อนของระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ในเชิงโครงสร้าง ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้นับว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษาวิจัยปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันในระหว่างราชการ ทั้งสามส่วนในการเสนอแนวทางแก้ไขต่อไปโดยเฉพาะ

**ตระกูล มีชัย (2538)** ได้ศึกษาเรื่อง การกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย งานศึกษานี้มุ่งพิจารณา กำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับพันธกิจบทบาทในอนาคต พบว่า รูปแบบการใช้อำนาจรัฐที่เดิมอาศัยรูปแบบการโอนอำนาจ (Devolution) มากขึ้น เนื่องจากภารกิจของรัฐขยายขอบเขตมากขึ้น จนกลไกรัฐในส่วนกลางไม่อาจคงบทบาทเดิมไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ขณะที่ปัญหาและความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันมากขึ้น การใช้วิธีการแก้ไขปัญหที่เป็นตัวอย่างเดียวกันทั้งหมด (Uniformity) จึงไม่อาจกระทำได้ จากงานวิจัยดังกล่าวทำให้เห็นว่า รูปแบบในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยเฉพาะหลักการของความสัมพันธ์ในระหว่างราชการส่วนภูมิภาคที่มีต่อราชการส่วนกลาง ในลักษณะการโอนอำนาจหรือแบ่งอำนาจจำเป็นที่จะต้องมีการทบทวนถึงโครงสร้างดังกล่าวเพื่อให้สอดคล้องกับความเชื่อมต่อกับราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิผลในการปกครอง

โดยเฉพาะในกรณีที่สิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การมีการปรับเปลี่ยน  
อยู่ตลอดเวลา

**ปกรณ์ ปรียากร (2532)** ได้ศึกษาวิจัยงานของกระทรวงมหาดไทย ลักษณะ  
เด่นและข้อจำกัดของหน่วยงานระดับกระทรวงในการบริหารการพัฒนา พบว่า งาน  
ของกระทรวงมีภารกิจมากทั้งราชการส่วนกลางและภูมิภาค ท้องถิ่น ที่ขึ้นตรงต่อ  
นอกจากนี้ยังมีรัฐวิสาหกิจอีกด้วย ทำให้มีข้อจำกัดมากหลายประการ เป็นต้นว่า  
อำนาจการตัดสินใจ การขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา การจัดส่วนราชการภายใน  
กระทรวง การวิเคราะห์โครงการ และงบประมาณ ฐานข้อมูล การประสานงานของ  
ส่วนราชการต่อส่วนราชการ ทั้งในระดับท้องถิ่นต่อส่วนภูมิภาค และระดับภูมิภาค  
ต่อส่วนกลาง จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงระบบการวางแผนการประสานงาน  
การเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่นในการจัดการ การพัฒนาการทำงานของ  
จังหวัด อำเภอ ในลักษณะกระจายอำนาจการตัดสินใจ การพัฒนาระบบข้อมูล  
ปรับปรุงหน่วยงาน การบริหารงานบุคคลระดับกระทรวง กรม มีแผนพัฒนาจังหวัด  
ที่ชัดเจน จากงานวิจัยดังกล่าว ทำให้เห็นถึงปัญหาในการบริหารจัดการของ  
กระทรวงมหาดไทย ที่มีภารกิจขึ้นตรงต่อกระทรวงฯ เป็นจำนวนมาก แต่รูปแบบ  
การบริหารจัดการและโครงสร้างของกระทรวงยังไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดปัญหาใน  
การบังคับบัญชาและการกำกับดูแลทั้งต่อราชการส่วนภูมิภาค และต่อราชการส่วน  
ท้องถิ่น จำเป็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อปรับบทบาทดังกล่าวนี้

**สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยร่วมกับ  
กรมการปกครอง (2540)** ศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหาร  
ส่วนตำบล พบว่ายังมีปัญหาด้านวิธีการบริหารงาน โครงสร้างการแบ่งงานกรม  
หมายงาน และการบริหารงานบุคคล การคัดสรร การบริหารการคลังและ  
งบประมาณ มีรายได้ อ.บ.ต.น้อย การจัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายยังล่าช้า  
ไม่ถูกต้อง โดยเฉพาะปัญหาในส่วนของอำเภอและจังหวัดพบว่า

1. โครงสร้างการบริหารงานของอำเภอและจังหวัดไม่สอดคล้องกับการ  
เปลี่ยนแปลงบทบาทและภารกิจหน้าที่ในการกำกับดูแลท้องถิ่น และข้อจำกัดด้าน  
อัตรากำลังเจ้าหน้าที่

2. อำเภอยังมีความสับสนในบทบาทของการกำกับดูแล อ.บ.ต.

### 3. ปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบ อ.บ.ต. บางส่วนขาดความชำนาญ

จากงานวิจัยดังกล่าวเป็นการชี้ให้เห็นถึงทั้งปัญหาของราชการส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.) และราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ) ถึงปัญหาในการประสานงาน หรือการกำกับดูแลในหลายประเด็น เป็นต้นว่า งบประมาณ การบริหารงานบุคคล ปัญหาโครงสร้าง ซึ่งอาจจะรวมทั้งปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันด้วย ที่อาจจะก่อบุญหาขึ้นได้

**พัฒนา เรือนใจดี (2542)** ศึกษาเรื่องปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน ศึกษากรณีการใช้ดุลพินิจของสำนักงาน ช่างเทศบาลนครหาดใหญ่ พบว่า ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง แบ่งแยกดุลพินิจที่สำคัญที่มีอยู่ตามกฎหมาย พ.ร.บ. เทศบาล 2496 และที่ แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ได้ว่ามีอยู่ 2 ประเด็นนั่นคือ การใช้ดุลพินิจในกรณีประชาชน ยื่นคำร้องคำขอเสนอมาสู่เทศบาล เพื่อขออนุมัติในคำร้องคำขอเหล่านั้นกับปัญหา ดุลพินิจในการที่เทศบาลได้ทำการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งดุลพินิจทั้งสองเรื่องนี้ ทำให้ส่งผลกระทบต่อการได้รับการบริการของประชาชนไม่ว่าจะเป็นในด้านถนน คูทางระบายน้ำ อาคารสิ่งก่อสร้าง การขออนุมัติสร้างอาคารสิ่งก่อสร้าง สัญญาณไฟจราจร ส่วนดุลพินิจที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่เทศบาลดำเนินการไปอันเป็นปัญหาได้ แก่ การปรับลาดยางผิวถนนใหม่ การขยายสะพานคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล.) จากงานวิจัยดังกล่าวเป็นการศึกษาในเชิงเทคนิคถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน กรณีการใช้ดุลพินิจของสำนักงาน ช่างในเทศบาลนครหาดใหญ่ เป็นการสำรวจถึงปัญหาในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพื่อที่จะทำให้ทราบได้ว่าการใช้ดุลพินิจในงานใดของสำนักงาน เป็นงานที่ก่อผลกระทบต่อประชาชน อันจะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไข และวาง กรอบแนวทางการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต่อไป

**พัฒนา เรือนใจดี (2544)** ศึกษาเรื่องปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนศึกษากรณีการใช้ดุลพินิจของสำนักงาน ช่างในเทศบาลนครหัวภาคใต้ พบว่า ประเด็นที่สำคัญมีความแตกต่างกันในแต่ละ จังหวัดโดยแบ่งความแตกต่างอยู่ที่เกณฑ์รายได้ของเทศบาลนครในแต่ละแห่งหาก เป็นเทศบาลนครที่มีรายได้มาก ๆ เช่น เทศบาลนครหาดใหญ่ นครศรีธรรมราช

ยะลา ก็จะทำให้ความรุนแรงของปัญหาการใช้ดุลพินิจ ทั้งในส่วนของการยื่นคำร้องคำขอ  
ของประชาชนและดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากขึ้น แต่ยังคงเป็น  
ประเด็นเดิม ๆ ที่เป็นปัญหาอยู่ ส่วนเทศบาลนครที่มีรายได้รองมาเป็นต้นว่าสงขลา  
ตรัง ความรุนแรงของปัญหาการใช้ดุลพินิจทั้งสองส่วนนี้ จะมีน้อยกว่า และมีความ  
กระจายในกลุ่มของปัญหาการใช้ดุลพินิจ ที่มีได้เจาะจงลงที่ดุลพินิจในการยื่นคำ  
ร้องคำขอของประชาชนอย่างเดียวหรือดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพียง  
เท่านั้น จากงานวิจัยดังกล่าว เป็นการศึกษายผล ในปัญหาการใช้ดุลพินิจของ  
เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน กรณีศึกษาของสำนักการช่าง แต่  
เป็นเทศบาลนครทั่วภาคใต้ ทำให้เห็นถึงระดับแห่งความรุนแรงในการใช้ดุลพินิจที่  
ก่อปัญหาแตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของการพิจารณาคำร้อง คำขอของประชาชน  
หรือดุลพินิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานก็ตาม ในลักษณะของปัญหาการใช้  
ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดังกล่าว จะเป็นพื้นฐานที่สำคัญที่จะวางแนวทาง  
หากจะมีการศึกษาถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในองค์กร  
ต่าง ๆ หรือปัญหาการใช้ดุลพินิจในระหว่างองค์กรหรือความสัมพันธ์กันของราช  
การส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่นต่อไป

### วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาเอกสาร (Documentary research)  
และการวิจัยแบบภาคสนาม (Field research) ในการวิจัยเชิงเอกสาร ผู้วิจัยได้  
ศึกษาจากเอกสารที่เป็นข้อมูลปฐมภูมิ (Primary source) อาทิเช่น การสังเกตการณ์  
การสัมภาษณ์ แบบสอบถาม นอกจากนี้ก็มีการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

#### 1. ประเภทข้อมูล

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติ  
สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม (พ.ศ.  
2538-2542))
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
- พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542



- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติว่าด้วยวิธปฏิบัติราชการในการปกครอง พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (พร้อมกฎกระทรวง)
- พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 (พร้อมกฎกระทรวง)
- พระราชบัญญัติสุขภาพภิบาล พ.ศ. 2496 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2505 และ พ.ศ. 2517
- พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุม การดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2536 และ พ.ศ. 2538
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2541
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2541
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
- ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538, 2541, 2542 (3 ฉบับ)
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริการประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532

ส่วนเอกสารชั้นทุติยภูมิ (Secondary source) นั้น ผู้วิจัยได้รวบรวมจากรายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ ตำราทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ และการวิจัยภาคสนาม

## 2. วิธีการเก็บข้อมูล

ดำเนินการโดยการศึกษาจากเอกสารชั้นปฐมภูมิ และเอกสารที่มีผู้บันทึกรวบรวมไว้แล้ว เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขในการใช้ดุลพินิจ และอำนาจผูกพันดังกล่าว อย่างเป็นระบบ

หลังจากนั้น จะทำการเก็บข้อมูลแบบสอบถามและการสัมภาษณ์สังเกตการณ์ โดยในส่วนแรกของแบบสอบถาม จะเป็นการใช้เครื่องมือทดสอบวัดภูมิหลังของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ทั้งในส่วนของราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ส่วนที่สอง เป็นการวัดการรับรู้เกี่ยวกับปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ส่งผลกระทบต่อราชการส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.) พร้อมทั้งแนวทางในการแก้ไข ในลักษณะของคำถามแบบปลายเปิดและสัมภาษณ์ การสัมภาษณ์กลุ่มย่อยในระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ทั้งสองส่วนราชการเพื่อเปิดโอกาสให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น รับรู้ปัญหาซึ่งกันและกัน เพื่อที่จะได้นำผลการสัมมนา

กลุ่มย่อยนี้เป็นข้อสรุปอีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้เกิดความแม่นยำและเที่ยงตรง น่าเชื่อถือ  
ในระเบียบวิธีวิจัย

**การเก็บข้อมูลผู้วิจัยจะจัดเก็บข้อมูล ดังนี้**

1. จังหวัดสงขลาซึ่งมี อ.บ.ต. จำนวน 122 แห่ง
2. จังหวัดพัทลุงซึ่งมี อ.บ.ต. จำนวน 64 แห่ง
3. จังหวัดปัตตานีซึ่งมี อ.บ.ต. จำนวน 99 แห่ง
4. จังหวัดตรังซึ่งมี อ.บ.ต. จำนวน 85 แห่ง
5. จังหวัดภูเก็ตซึ่งมี อ.บ.ต. จำนวน 13 แห่ง

จากจำนวน อ.บ.ต. ในแต่ละจังหวัดที่มีอยู่ ผู้วิจัยจะทำการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้นของ อ.บ.ต. (Stratified sampling) โดยต้องการเก็บข้อมูล ให้มีความหลากหลาย และกระจายไปทั่วพื้นที่ของแต่ละจังหวัดนั้น ๆ เพื่อให้ได้จำนวน อ.บ.ต. ที่ครอบคลุมพื้นที่ แต่ทั้งนี้ก็นำมาขึ้นถึงในด้านของรายได้สูงและต่ำใน อ.บ.ต. แต่ละแห่งด้วย (ขนาดของ อ.บ.ต. ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง ขนาดเล็ก) เพื่อที่จะต้องการให้มีการเปรียบเทียบได้ นอกจากนั้นก็อาศัยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบง่าย (Simple random sampling) ประกอบพิจารณา โดยอาจมีวิธีการจับสลากร่วมด้วย โดยจะได้จำนวน อ.บ.ต. ดังต่อไปนี้ ที่จะต้องเก็บข้อมูล

1. จังหวัดสงขลา จะทำการเก็บข้อมูลจาก อ.บ.ต. จำนวน 61 แห่ง
  2. จังหวัดพัทลุง จะทำการเก็บข้อมูลจาก อ.บ.ต. จำนวน 32 แห่ง
  3. จังหวัดปัตตานี จะทำการเก็บข้อมูลจาก อ.บ.ต. จำนวน 50 แห่ง
  4. จังหวัดตรัง จะทำการเก็บข้อมูลจาก อ.บ.ต. จำนวน 42 แห่ง
  5. จังหวัดภูเก็ต จะทำการเก็บข้อมูลจาก อ.บ.ต. จำนวน 13 แห่ง
- รวม อ.บ.ต. ทั้งสิ้นที่จะเก็บข้อมูล 198 แห่ง

และเมื่อคัดเลือก อ.บ.ต. ได้แล้ว จะดำเนินการเก็บข้อมูลจากสมาชิกสภา อ.บ.ต. และคณะผู้บริหารจำนวนหนึ่ง ในแต่ละแห่ง โดยมีการกำหนดจำนวนของข้อมูล (Quota) ที่ต้องการเก็บในแต่ละแห่งไว้ และใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญ (Accident sampling) โดยให้มีทั้งสัดส่วนของสมาชิก อ.บ.ต. ทั่วไปและคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ในอัตราส่วนที่เหมาะสมกัน

ส่วนของการเก็บข้อมูลราชการส่วนภูมิภาคซึ่งได้แก่ (ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัด อ.บ.ต. นั้น) จะใช้วิธีการเก็บข้อมูลแบบเจาะจง (Purposive sampling) ในทุก ๆ จังหวัดที่มีการทำวิจัยและในทุก ๆ อำเภอที่ อ.บ.ต. ที่เลือกทำการเก็บข้อมูลตั้งอยู่ และเจาะจงเก็บข้อมูลกับปลัด อ.บ.ต. ทุกแห่งที่เลือก อ.บ.ต. นั้นเป็นฐานข้อมูลการวิจัย ทั้งนี้เพราะจำนวนประชากรที่จะจัดเก็บข้อมูลในระดับภูมิภาคนี้มีขนาดไม่มากนัก

โดยมีการแบ่งแบบสอบถามออกเป็น 2 ชุด คือ ชุดแรก ใช้จัดเก็บข้อมูลเฉพาะแต่ อ.บ.ต. ที่คัดเลือก (Sampling) ได้มา ชุดที่สอง เป็นแบบสอบถามที่จัดเก็บข้อมูลจากราชการส่วนภูมิภาค (ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัด อ.บ.ต.)

### 3. วิธีวิเคราะห์

การวิเคราะห์ข้อมูลเมื่อมีการแบ่งแบบสอบถามออกเป็น 2 ชุดดังกล่าว ภายในแบบสอบถามจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วนที่สำคัญ ดังนี้

ส่วนที่ 1 เป็นการตรวจสอบการรับรู้สภาพปัญหา (Perception) ภูมิภาค ในปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน ในระหว่างราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.) โดยจัดเก็บทั้งกลุ่มตัวอย่างที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (อ.บ.ต.) ตามที่กล่าวแล้ว

ส่วนที่ 2 เป็นการตรวจสอบทัศนคติของกลุ่มข้าราชการทั้งส่วนภูมิภาค และข้าราชการส่วนท้องถิ่น (สมาชิก อ.บ.ต. คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต.) ถึงผลกระทบที่ได้รับจากการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันดังกล่าว และหาแนวทางเพื่อการแก้ไขปัญหาต่อไป

### ผลการวิจัย

ปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยได้แบ่งลักษณะแห่งการใช้ดุลพินิจ และอำนาจผูกพันดังกล่าวออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. ปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเกี่ยวกับการพิจารณาร่างข้อบังคับ ข้อบังคับ แผนพัฒนา คำร้อง คำขอ และข้อหารือ

จากการที่ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยในทั้งสองปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอใช้และมีผลกระทบต่อองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ในระหว่างปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอที่พิจารณา ร่างข้อบังคับ ข้อบังคับ แผนพัฒนา คำร้อง คำขอ ข้อหาหรือที่เสนอขึ้นมาประการหนึ่ง กับปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ที่มีการสั่งการลงไปยังองค์การบริหารส่วนตำบล อีกประการหนึ่งว่ามีรายละเอียดเกี่ยวกับการระบุว่าดุลพินิจและอำนาจผูกพันใดที่เป็นปัญหาในทั้ง 2 ดุลพินิจ โดยทำการเปรียบเทียบกันในทั้ง 5 จังหวัดที่เป็นพื้นที่ทำการวิจัย อันได้แก่ สงขลา ปัตตานี พัทลุง ตรัง และภูเก็ต รวมทั้งนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาและข้อขัดข้องอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจดังกล่าว ซึ่งสามารถนำเสนอเป็นตารางเปรียบเทียบสรุปได้ดังต่อไปนี้

ตาราง 1 : ร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามประเภทข้าราชการ จำแนกตามพื้นที่ และจำแนกตามการรับรู้ต่อความถี่ของกรณี ซึ่งนายอำเภอไม่อนุมัติร่างข้อบังคับ ซึ่ง อ.บ.ต. เสนอให้พิจารณา

กลุ่มตัวอย่าง		ความถี่ของกรณีซึ่งนายอำเภอไม่อนุมัติร่างข้อบังคับ ซึ่ง อ.บ.ต. เสนอให้พิจารณา			
		ไม่มี (ร้อยละ)	มีบ้างเป็นบางครั้ง (ร้อยละ)	มีบ่อยครั้ง (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
1. สงขลา	ข้าราชการ	59.4	31.9*	3.6	5.1
	ส่วนท้องถิ่น	70.5	-	24	5.4
2. ปัตตานี	ข้าราชการ	56.4	34.5*	7.3	1.8
	ส่วนท้องถิ่น	78.6	-	14.3	7
3. พัทลุง	ข้าราชการ	67.9	20.8*	3.8	7.5
	ส่วนท้องถิ่น	81.7	-	18.3	-
4. ตรัง	ข้าราชการ	72	24*	2.7	1.3
	ส่วนท้องถิ่น	87.7	-	11.3	0.9
5. ภูเก็ต	ข้าราชการ	52.6	42.1*	5.3	-
	ส่วนท้องถิ่น	78.4	-	21.6	-

ตาราง 2 : ร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามประเภทข้าราชการ จำแนกตามพื้นที่ และจำแนกตาม  
การรับรู้ต่อความถี่ของกรณีซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อนุมัติร่างข้อบังคับ ซึ่ง อ.บ.ต.  
เสนอให้พิจารณา

กลุ่มตัวอย่าง		ความถี่ของกรณีซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อนุมัติร่างข้อบังคับ ซึ่ง อ.บ.ต. เสนอให้พิจารณา			
		ไม่มี (ร้อยละ)	มีบ้างเป็นบางครั้ง (ร้อยละ)	มีบ่อยครั้ง (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
1. สงขลา	ข้าราชการ	72.7	15.8	2.2	9.4
	ส่วนท้องถิ่น	82.2	-	14.3	3.5
2. ปัตตานี	ข้าราชการ	89.1	10.9	-	-
	ส่วนท้องถิ่น	84.1	-	7.2	8.7
3. พัทลุง	ข้าราชการ	86.8	9.4	1.9	1.9
	ส่วนท้องถิ่น	90	-	10	-
4. ตรัง	ข้าราชการ	77.3	17.3	2.7	2.7
	ส่วนท้องถิ่น	85.8	-	12.3	2.3
5. ภูเก็ต	ข้าราชการ	84.2	15.8	-	-
	ส่วนท้องถิ่น	81.1	-	16.2	2.7

ตาราง 3 : ร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามประเภทข้าราชการ จำแนกตามพื้นที่และจำแนกตามความคิดเห็นต่อกรณีความจำเป็นที่ต้องทำแผนพัฒนาตำบลให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาจังหวัด

กลุ่มตัวอย่าง		ความเห็นต่อกรณีความจำเป็นที่ต้องทำแผนพัฒนาตำบลให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาอำเภอ และแผนพัฒนาจังหวัด		
		เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
1. สงขลา	ข้าราชการ	86.3	12.2	1.4
	ส่วนท้องถิ่น	78	21.3	1.2
2. ปัตตานี	ข้าราชการ	83.9	16.1	1.8
	ส่วนท้องถิ่น	75.7	22.9	1.4
3. พัทลุง	ข้าราชการ	75.5	20.8	3.8
	ส่วนท้องถิ่น	85.9	12.7	1.4
4. ตรัง	ข้าราชการ	84	16	-
	ส่วนท้องถิ่น	84	16	-
5. ภูเก็ต	ข้าราชการ	100	-	-
	ส่วนท้องถิ่น	72.2	25	2.8

ตาราง 4 : ร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามประเภทข้าราชการ จำแนกตามพื้นที่และจำแนกตามการรับรู้ กรณีนายอำเภอไม่อนุมัติแผนพัฒนาตำบล ช้อบบังคับ และงบประมาณต่าง ๆ ของ อ.บ.ต. และต้องส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชี้ขาด

กลุ่มตัวอย่าง		การรับรู้กรณีนายอำเภอไม่อนุมัติแผนพัฒนาตำบล ช้อบบังคับ และงบประมาณต่าง ๆ ของ อ.บ.ต. และต้องส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชี้ขาด		
		มี (ร้อยละ)	ไม่มี (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
1. สงขลา	ข้าราชการ	15.1	78.4	7.9
	ส่วนท้องถิ่น	19.7	78.7	2
2. ปัตตานี	ข้าราชการ	7.1	87.5	5.4
	ส่วนท้องถิ่น	11.4	87.1	1.4
3. พัทลุง	ข้าราชการ	7.5	90.6	1.9
	ส่วนท้องถิ่น	15.5	84.5	-
4. ตรัง	ข้าราชการ	8	89.3	2.7
	ส่วนท้องถิ่น	6.6	93.4	-
5. ภูเก็ต	ข้าราชการ	21.1	78.9	-
	ส่วนท้องถิ่น	8.1	91.9	-



ตาราง 5 : ร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามประเภทข้าราชการ จำแนกตามพื้นที่ และ จำแนกตามความเห็นต่อการนำเสนอแผนพัฒนา ชี้อบังคับ และงบประมาณต่าง ๆ ให้นายอำเภอพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนการประกาศใช้

กลุ่มตัวอย่าง		ความเห็นต่อการนำเสนอแผนพัฒนา ชี้อบังคับ และงบประมาณต่าง ๆ ให้นายอำเภอพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนการประกาศใช้		
		เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่นๆ (ร้อยละ)
1. สงขลา	ข้าราชการ	71.9	26.6	1.4
	ส่วนท้องถิ่น	68.1	31.1	1.6
2. ปัตตานี	ข้าราชการ	77.8	24.1	1.9
	ส่วนท้องถิ่น	61.4	35.7	2.9
3. พัทลุง	ข้าราชการ	77.4	20.8	1.9
	ส่วนท้องถิ่น	71.8	26.8	1.4
4. ตรัง	ข้าราชการ	61.3	38.7	-
	ส่วนท้องถิ่น	71.7	28.3	-
5. ภูเก็ต	ข้าราชการ	84.2	10.5	5.3
	ส่วนท้องถิ่น	64.9	35.1	-

จากการพิจารณาตารางเปรียบเทียบดังกล่าวข้างต้น (ทั้ง 5 ตาราง) ถึง ปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอในการ พิจารณาร่างข้อบังคับ ข้อบังคับ แผนพัฒนา คำร้อง คำขอ ข้อหาหรือที่ อ.บ.ต. เสนอ ขึ้นไปนั้น ผลการวิจัยพบว่าการใช้ดุลพินิจดังกล่าวของนายอำเภอมีความแตกต่างกันใน ระดับของความรุนแรงแห่งปัญหา จะเห็นได้ว่าเมื่อนำมาเปรียบเทียบแล้วในกรณี ของจังหวัดภูเก็ต ปัตตานี สงขลา จัดเป็นกลุ่มของจังหวัดที่ได้รับผลกระทบจากการ ใช้ดุลพินิจของนายอำเภอในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับ (ทั่วไป) ของ อ.บ.ต. ที่เสนอ ขึ้นไปมากกว่าของจังหวัดตรังและพัทลุงซึ่งมีน้อยกว่า อย่างไรก็ตามหากพิจารณา ลงไปในรายละเอียดก็จะพบว่าในกรณีของจังหวัดภูเก็ตนั้น กลุ่มที่ระบุว่ามีปัญหา

การใช้ดุลพินิจดังกล่าวนี้ของนายอำเภอจะมีปรากฏในทั้งกลุ่มข้าราชการ อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ปลัด อ.บ.ต. ข้าราชการที่ทำงานอยู่ใน สำนักผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น และที่ทำงานอยู่ใน อ.บ.ต. และในกลุ่มของส่วนท้องถิ่น อันได้แก่สมาชิกสภา อ.บ.ต. และคณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. เช่นเดียวกันกับในกรณีของจังหวัดสงขลาที่กลุ่มตัวอย่างทั้ง 2 กลุ่ม ก็มีการระบุว่าเป็นปัญหา ส่วนในกรณีของจังหวัดปัตตานีนั้น กลุ่มที่เป็นข้าราชการ อันถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้ เสียต่อข้อคำถามนี้ก็กลับระบุว่าเป็นปัญหาเช่นกัน ร้อยละ 34.5 ผู้วิจัยเห็นว่าน้ำหนัก ในความรุนแรงแห่งปัญหาการใช้ดุลพินิจในการผ่านหรือไม่ผ่านไม่อนุมัติ ข้อบังคับ ของ อ.บ.ต. ที่เสนอมายังนายอำเภอนี้ คงเป็นไปตามขนาดและรายได้ของ อ.บ.ต. ชั้น ของ อ.บ.ต. กล่าวคือหากเป็น อ.บ.ต. ชั้น 1 ถึงชั้น 3 ซึ่งก็จะมีอยู่มากใน จังหวัดภูเก็ตและสงขลา ก็ย่อมจะเห็นได้ว่าปริมาณงาน ขนาดของ อ.บ.ต. จำนวน เรื่องที่ต้องเสนอหรือขออนุมัติจากนายอำเภอก็จะต้องมากตามไปด้วย ซึ่งจะแตกต่าง กับ อ.บ.ต. ในชั้น 4-5 ใน จังหวัดพัทลุงและตรังที่ปริมาณงานหรือการขยายตัวของ อ.บ.ต. ก็ย่อมมีน้อยกว่า โอกาสที่จะได้รับผลกระทบจึงมีน้อยตามไปด้วย แต่ก็ จะสรุปว่าปัญหาดังกล่าวนี้ในกรณีของ 2 จังหวัดนี้ ไม่มีก็ไม่ได้เช่นกัน ทั้งนี้เพราะ ก็มี ตัวเลขยืนยันมาเช่นกันว่ามีบ้างเป็นบางครั้งและจนถึงมีบ่อยครั้ง แต่น้ำหนักที่มีการ ระบุว่าปัญหายังไม่มากนัก ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผลที่ผู้วิจัยนำเสนอไปในตอนต้น แต่ หาก อ.บ.ต. ดังกล่าวเหล่านี้พัฒนาและเปลี่ยนฐานะจาก อ.บ.ต. ในระดับล่างไปสู่ อ.บ.ต. ในระดับบนที่มีรายได้มากขึ้นก็จะมีสภาพของปัญหาเช่นเดียวกันกับ อ.บ.ต. ในจังหวัด ภูเก็ต และสงขลา ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าขอบเขตในด้านความรับผิดชอบของ นายอำเภอที่มีต่อ อ.บ.ต. ในการกำกับดูแลนั้นมีอยู่ด้วยกันหลายระดับ ทั้งในระดับ ไม่อนุมัติหรือไม่ผ่านให้เรื่องดังกล่าวนั้นก็ตกไป หรือในระดับที่ไม่ผ่าน ไม่อนุมัติให้ สภา อ.บ.ต. ต้องกลับไปยืนยันอีกครั้ง หรือในระดับหากมีความขัดแย้งกันต้องให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ทำการชี้ขาด

## 2. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการ จังหวัด นายอำเภอที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบล

การใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันดังกล่าวนี้จะเป็นลักษณะที่ตรงกันข้ามกับดุลพินิจและอำนาจผูกพันในประการแรกที่ อ.บ.ต. เป็นผู้เสนอเรื่องขึ้นไปให้ทางฝ่ายอำเภอหรือจังหวัดพิจารณาในร่างข้อบังคับ คำร้อง คำขอ หรือแผนพัฒนาตำบล แต่ในดุลพินิจดังกล่าวนี้จะเป็นกรณีที่นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีการสั่งการลงมายังองค์การบริหารส่วนตำบลเอง ส่งผลให้ อ.บ.ต. ได้รับผลกระทบจากการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันดังกล่าวโดยสามารถแสดงเป็นตารางสรุปเปรียบเทียบใน 5 จังหวัดได้ดังนี้

ตาราง 6 : ร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามความเห็นต่อบทบาทของนายอำเภอในการกำกับดูแล อ.บ.ต. จำแนกตามประเภทข้าราชการ และจำแนกตามพื้นที่

กลุ่มตัวอย่าง		ความเห็นต่อบทบาทของนายอำเภอในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันแทรกแซงการทำงานของ อ.บ.ต.						
		ให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (ม.71)	เป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต.	สั่งให้สมาชิก อ.บ.ต. ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง	มีอำนาจเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างมาชี้แจง สอบสวน เรียกรายงานเอกสารมาตรวจสอบได้	เสนอผู้รักษาราชการจังหวัด ยุบสภา อ.บ.ต. ได้	เสนอผู้รักษาราชการจังหวัดสั่งให้กรรมการบริหาร อ.บ.ต. ทั้งคณะหรือบางคน ออกจากตำแหน่งได้	อื่น ๆ
		(ร้อยละ)	(ร้อยละ)	(ร้อยละ)	(ร้อยละ)	(ร้อยละ)	(ร้อยละ)	(ร้อยละ)
1. สงขลา	ข้าราชการ	8.8	35.8	13.9	27.7	5.1	4.4	10.9
	ส่วนท้องถิ่น	13.8	29.8	13.2	24.4	10.1	10.1	8.1
2. ปัตตานี	ข้าราชการ	5.4	53.6	12.5	16.1	8.9	7.1	5.4
	ส่วนท้องถิ่น	18.6	41.4	8.6	20	11.4	4.3	4.3
3. พัทลุง	ข้าราชการ	11.5	50	7.7	17.3	9.6	1.9	13.6
	ส่วนท้องถิ่น	11.4	31.4	12.9	20	14.3	10	7.1
4. ตรัง	ข้าราชการ	26.7	32	9.3	21.3	8	6.7	2.7
	ส่วนท้องถิ่น	24.6	37.7	17	15.1	2.8	1.9	2.8
5. ภูเก็ต	ข้าราชการ	11.1	5.8	5.6	22.2	11.1	-	44.4
	ส่วนท้องถิ่น	27.8	25	13.9	25	13.9	19.4	5.8

ตาราง 7 : ร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามความเห็นต่อบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด  
 ในการกำกับดูแล อ.บ.ต. จำแนกตามประเภทข้าราชการ และจำแนกตามพื้นที่

กลุ่มตัวอย่าง		ความเห็นต่อบทบาทของนายอำเภอในการกำกับดูแล อ.บ.ต. ที่ถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันแทรกแซง การทำงานของ อ.บ.ต.						
		เป็นผู้อนุญาตให้ ข้าราชการใน สังกัด ไปปฏิบัติ งานใน อ.บ.ต. เป็นการชั่วคราว ตามคำขอของ อ.บ.ต. (ม.72) (ร้อยละ)	เป็นวินัยจรรยา เกิดความรู้สึก ในเรื่องข้อบังคับ งบประมาณราย จ่ายระหว่างนาย อำเภอกับ อ.บ.ต. (ม.87) (ร้อยละ)	สั่งให้สมาชิก อ.บ.ต. ซึ่งได้รับ เลือกตั้งพ้นจาก ตำแหน่ง (ม.12(7) อนุโลม ม.47) (ร้อยละ)	สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำ ตำบลออกจาก ตำแหน่ง เมื่อมี ส่วนได้เสียใน สัญญา กับ อ.บ.ต. (ร้อยละ)	สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่ บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการ บริหาร อ.บ.ต. ออก จากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อสภามี มติให้พ้นจากกรรมการ บริหาร อ.บ.ต. (ร้อยละ)	ยุบสภา อ.บ.ต. ได้ ตามคำ เสนอแนะ ของนาย อำเภอ (ม.91) (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
1. สงขลา	ข้าราชการ	7.2	17.3	13.7	4.3	2.2	38.8	21.6
	ส่วนท้องถิ่น	15.1	25.5	14.3	5.8	2.7	31.7	9.3
2. ปัตตานี	ข้าราชการ	16.7	18.5	3.7	5.6	3.7	33.3	20.4
	ส่วนท้องถิ่น	16.2	23.5	7.4	2.9	1.5	48.5	10.3
3. พัทลุง	ข้าราชการ	13.2	18.9	11.3	11.3	13.2	17	15.1
	ส่วนท้องถิ่น	8.5	19.7	22.5	5.6	8.5	31	11.3
4. ตรัง	ข้าราชการ	13.2	29.3	30.7	8	2.7	17.3	2.7
	ส่วนท้องถิ่น	17.9	21.7	30.2	8.5	1.9	12.3	9.4
5. ภูเก็ต	ข้าราชการ	5.3	5.3	10.5	15.8	15.8	21.1	26.3
	ส่วนท้องถิ่น	25.7	28.6	8.6	11.4	14.3	11.4	14.3

ตาราง 8 : ร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง จำแนกตามประเภทข้าราชการ จำแนกตามพื้นที่และจำแนกตามความเห็นที่มีต่อประเด็นที่นายอำเภอมีอำนาจตามกฎหมายในการเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงานส่วนตำบล ลูกจ้าง อ.บ.ต. มาชี้แจง สอบสวน เรียกรายงาน เอกสารใด ๆ จาก อ.บ.ต. มาตรวจสอบได้

กลุ่มตัวอย่าง		ความเห็นต่อประเด็นที่นายอำเภอมีอำนาจตามกฎหมายเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงานส่วนตำบล ลูกจ้าง อ.บ.ต. มาชี้แจง สอบสวน เรียกรายงาน เอกสารใด ๆ จาก อ.บ.ต. มาตรวจสอบได้		
		เห็นด้วย (ร้อยละ)	ไม่เห็นด้วย (ร้อยละ)	อื่น ๆ (ร้อยละ)
1. สงขลา	ข้าราชการ	78.4	17.3	5
	ส่วนท้องถิ่น	70.5	26.8	3.1
2. ปัตตานี	ข้าราชการ	80.4	16.1	3.6
	ส่วนท้องถิ่น	67.1	30	2.9
3. พัทลุง	ข้าราชการ	90.6	3.8	7.5
	ส่วนท้องถิ่น	81.4	17.1	1.4
4. ตรัง	ข้าราชการ	56	42.7	1.3
	ส่วนท้องถิ่น	74.5	24.5	0.9
5. ภูเก็ต	ข้าราชการ	94.7	-	5.3
	ส่วนท้องถิ่น	67.6	29.7	2.7

จากการพิจารณาตาราง 6, 7 และ 8 ข้างต้นจะเห็นได้ว่าในด้านของปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของนายอำเภอที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นในทุก ๆ จังหวัดไม่ว่าจะเป็นสงขลา ปัตตานี พัทลุง ตรัง ภูเก็ต ก็ระบุตรงกันว่ากรณีที่นายอำเภอเป็นผู้อนุมัติข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อ.บ.ต. เป็นกรณีที่เกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจขึ้นได้ ทั้งนี้แม้ตามกฎหมายมาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และฉบับที่แก้ไข

เพิ่มเติมใหม่) จะระบุว่าในกรณีที่มีความขัดแย้งกันในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายนั้น สภา อ.บ.ต. สามารถที่จะลงมติยืนยัน เพื่อส่งต่อไปให้ผู้ว่าฯ เป็นผู้พิจารณาชี้ขาดอีกชั้นหนึ่งได้นั้นก็ตาม แต่ใน อ.บ.ต. ใน 5 จังหวัด ทั้งในส่วนแบบสอบถามที่ถามกลุ่มข้าราชการที่ดี และถามส่วนท้องถิ่นที่ดี ระบุว่าปัญหาจากการใช้ดุลพินิจดังกล่าวมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดปัตตานี สงขลา และพัทลุง ส่วนจังหวัดที่ระบุว่ามีปัญหาอยู่ในระดับปานกลางได้แก่ ตรัง และภูเก็ต ซึ่งต่อปัญหานี้ผู้วิจัยเห็นว่าสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการเพิ่มอำนาจในการคลังให้กับท้องถิ่นบ้าง โดยอาจมีการกำหนดในหมวดของงบประมาณประจำปีของ อ.บ.ต. ว่าในหมวดใดหรือในเงินที่เป็นรายได้ประเภทใดของ อ.บ.ต. ที่ต้องผ่านการพิจารณาของนายอำเภอก่อน เช่นเงินอุดหนุนที่ได้รับจากทางราชการเป็นต้น ส่วนในเงินรายได้อื่น ๆ เช่น ด้านภาษีอากรค่าธรรมเนียม เหล่านี้ควรที่จะให้สภา อ.บ.ต. มีอำนาจในการพิจารณาจัดสรรตั้งโครงการในการพัฒนาได้ ทั้งนี้ก็เพื่อสนองตอบต่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างจริงจัง ตามความต้องการของประชาชน ยิ่งโดยเฉพาะในลักษณะของรายได้อันเกิดจากกิจการของ อ.บ.ต. ในการพาณิชย์ เช่น ท่าเทียบเรือ ตลาด ท่าข้าม สัมปทาน ต่าง ๆ ควรอย่างยิ่งที่จะให้ อ.บ.ต. ได้มีโอกาสในการตั้งงบและใช้จ่ายได้ โดยปราศจากการกำกับดูแล ทั้งนี้เพราะการกำกับดูแลนั้นจะต้องเป็นลักษณะของการดูความชอบด้วยกฎหมาย มิได้ลงไปดูถึงในรายละเอียดแห่งความเหมาะสมของเนื้อหาของเรื่องนั้น ๆ หรือโครงการนั้น ๆ แต่จากการเก็บข้อมูลพบว่าในหลายกรณีนายอำเภอหรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมาย จะไม่ผ่านงบประมาณให้โดยเข้าไปดูถึงความเหมาะสมของการตั้งงบประมาณและบางครั้งก็มีการแทรกแซง โดยอิงอยู่กับการขอสนับสนุนจาก อ.บ.ต. ให้กับทางอำเภอบ้างเป็นการต่างตอบแทน ในการผ่านงบประมาณให้กับ อ.บ.ต. จึงเป็นเรื่องที่ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่น ขาดอิสระในด้านการคลังอย่างแท้จริง ขัดกับเจตนารมณ์แห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในหลักการกระจายอำนาจและพ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ต้องการให้ท้องถิ่นได้รับงบประมาณจากการจัดสรรของราชการส่วนกลางที่มากขึ้น ๆ นอกจากนี้หาก อ.บ.ต. ได้พัฒนาหรือมีระบบการจัดเก็บภาษีที่มีคุณภาพ มีประสิทธิภาพรวมทั้งแนวคิดที่ผู้วิจัยเสนอแนะไปว่าการหาวิธีเพิ่มรายได้จากภาษีอากรหรือ

ค่าธรรมเนียมใหม่ ๆ จากเดิมที่ยังได้รับการจัดสรรแบ่งปันที่ไม่เป็นธรรม ก็จะทำให้ อ.บ.ต. นั้น ๆ มีรายได้มากขึ้น ดังนั้นจึงควรจะอนุญาตโดยมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำกับดูแลประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. โดยนายอำเภอให้ชัดเจนถึงวงเงิน หมวดยกเงิน หรือกรณีใดบ้างที่อำเภอจะเข้าไปพิจารณากำกับดูแลได้ หรือกรณีใดไม่ได้ และกรณีดังกล่าวนี้ เมื่อไม่ผ่านร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย อ.บ.ต. ก็จะต้องมีการกำหนดถึงการให้เหตุผลในทางปกครองประกอบด้วยเสมอว่า เพราะอะไร อย่างไร ขัดกับหลักกฎหมายใด จึงไม่ผ่านร่างข้อบังคับ งบประมาณรายจ่ายให้ อ.บ.ต. ทั้งนี้เพื่อสอดคล้องกับ พ.ร.บ. ว่าด้วยวิधिปฏิบัติราชการในทางปกครอง และพ.ร.บ. ความรับผิดชอบในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ พ.ศ. 2539 ทั้ง 2 ฉบับ และจะเป็นการสร้างหลักประกันในการทำงานให้กับนายอำเภอเองอีกด้วย ในกรณีที่มีการร้องเรียนถึงความไม่เหมาะสม ในการใช้ดุลพินิจดังกล่าว นอกจากนี้ก็เป็นการเสริมประสิทธิภาพการทำงานของ อ.บ.ต. ให้โปร่งใส มีธรรมภิบาล<sup>6</sup> ที่ดีในการบริหารงาน

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยได้ตั้งวัตถุประสงค์ของการวิจัยไว้ งานวิจัยนี้บรรลุตตามวัตถุประสงค์ ที่ได้ตั้งไว้ทุกประการทำให้ได้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนภูมิภาคใช้ โดยเฉพาะดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอใช้และมีผลกระทบต่อองค์การบริหารส่วนตำบลใน 5 จังหวัดของภาคใต้ได้ รวมทั้งได้ทราบถึงข้อขัดข้อง อุปสรรคในมิติของตัวกฎหมาย พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง และข้อบังคับต่าง ๆ อีกด้วย นอกจากนี้งานวิจัยดังกล่าวยังทำให้ได้ทราบถึงทัศนคติของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลใน 5 จังหวัดดังกล่าว ถึงผลกระทบที่ได้รับจากการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่มีอยู่ตามกฎหมายของราชการส่วนภูมิภาค อันจะนำไปสู่การหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งในเชิงมิติและหลักทฤษฎีทางกฎหมาย และในทางรูปธรรมของการจัดระเบียบโครงสร้างแห่งความสัมพันธ์ในระหว่างราชการทั้งสองส่วนนี้ โดยผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้ หากมีการกำหนดให้แผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาอำเภอเป็นต้นแบบของการพัฒนา



ตำบลด้วยแล้วก็น่าจะเพียงพอในการกำกับดูแล และกรณีดังกล่าวน่าจะเป็นความเหมาะสมและเหมาะสมในการกำกับดูแล และให้ท้องถิ่นได้รู้สึกว่าจะสามารถที่จะปกครองพึ่งพาตนเองได้ดีกว่าและยังเป็นการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาไปสู่ความเข้มแข็งต่อไป ในส่วนของปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันอื่น ๆ ของนายอำเภอ นั้น ในทุก ๆ จังหวัดที่เก็บข้อมูล ยกเว้นจังหวัดตรังระบุว่ากรณีที่นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้าง มาชี้แจง สอบสวน เรียกรายงาน เอกสารมาตรวจสอบได้ (ม.90) นับเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจเช่นกันที่ส่งผลกระทบต่อ อ.บ.ต. ไม่ว่าจะเป็นในกรณีของจังหวัดสงขลา ปัตตานี พัทลุง และภูเก็ต ส่วนในจังหวัดตรังนั้นมิได้มีการระบุว่า เป็นปัญหาในลำดับต้น ๆ แต่ไประบุว่าปัญหาน่าจะอยู่ที่นายอำเภอใช้ดุลพินิจในการไม่ผ่านร่างข้อบังคับ (ทั่วไป) ให้กับ อ.บ.ต. (แม้จะมีการยืนยันตามกฎหมายได้ของสภา อ.บ.ต. 2 ใน 3 เพื่อประกาศใช้เป็นข้อบังคับต่อไปได้ แม้นายอำเภอไม่เห็นด้วยก็ตามและควรต้องให้รายงานไปยังจังหวัดด้วยเป็นกรณี ๆ ไปเพื่อตรวจสอบดุลพินิจของนายอำเภอ) อันจะเป็นการลดปัญหาที่เผชิญอยู่ลง ทั้งนี้อาจเป็นในแง่ของความขัดข้องในความล่าช้า และทำให้ไม่ทันต่อการพัฒนาตนเอง จึงมีการระบุเช่นนั้น แต่หากพิจารณาถึงตัวเลขที่มีการระบุในปัญหาการควบคุมกำกับของนายอำเภอในกรณีการเรียกเอกสาร การให้มาชี้แจงตรวจสอบนี้ ในกรณีของจังหวัดตรัง แม้จะไม่ใช้ในปัญหาดุลพินิจในลำดับต้น ๆ ก็จริงแต่ตัวเลขที่ระบุว่าเป็นปัญหาเมื่อเทียบกับจังหวัดปัตตานี พัทลุง หรือภูเก็ตที่ระบุว่าเป็นปัญหาก็ก็นับตัวเลขที่ใกล้เคียงกัน และบางจังหวัดก็สูงกว่าซึ่งแสดงให้เห็นว่าในกรณี อ.บ.ต. ของจังหวัดตรัง นั้นมีปัญหาจากการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอในเรื่องดังกล่าวนี้ด้วยอยู่ในเรื่องดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นหลักการในการควบคุมบังคับบัญชา มิใช่หลักการกำกับดูแล เพราะหากเป็นการกำกับดูแลแล้ว ก็จะเป็นกรณีที่จัดทำรายงานประจำปีของ อ.บ.ต. หรือเป็นการสรุปผลการปฏิบัติงานแล้ว แจ้งให้อำเภอทราบเป็นกรณี ๆ ไป แต่หากคงอำนาจนี้ไว้ก็จะเห็นได้ว่าย่อมส่งผลกระทบต่อเอกภาพในการบังคับบัญชาภายในของ อ.บ.ต. เองด้วย ในลักษณะที่ผู้ปฏิบัติงานจะมีหลายเจ้านายทั้งในกรณีประธานกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ปลัดอำเภอที่รับมอบหมายจากนายอำเภอ และ ปลัด อ.บ.ต. จึงสมควรที่จะต้องมีการทบทวนในประเด็นดังกล่าวนี้ หรือมีการ

กำหนดให้ชัดเจนว่าในประเด็นใดที่นายอำเภอ สามารถก้าวล่วงเข้ามาสั่งการและขอตรวจสอบ อ.บ.ต. ได้ รวมทั้งกำหนดระเบียบวิธีพิจารณาในการดำเนินการดังกล่าว เพื่อป้องกันการใช้อำนาจที่เกินขอบเขต ปรากฏจากอำนาจล่าช้า และส่งผลกระทบต่อในเรื่องอื่น ๆ อันเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจอีกด้วย เช่นกรณีที่นายอำเภอมีอำนาจในการกำกับดูแลในระบบโครงสร้างของ อ.บ.ต. ตามมาตรา 91 เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขต อ.บ.ต. หรือของประเทศชาติโดยส่วนรวม นายอำเภอมีอำนาจที่จะรายงานพร้อมเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อสั่งให้ยุบสภา อ.บ.ต. ได้ หรือตามมาตรา 92 เมื่อปรากฏว่าคณะกรรมการบริหาร กระทำ การฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน นายอำเภอสามารถใช้ดุลพินิจพร้อมกับเหตุผล เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อมีคำสั่งให้คณะกรรมการบริหารออกจากตำแหน่งทั้งคณะหรือเป็นรายบุคคลก็ได้ กรณีเช่นนี้สภา อ.บ.ต. ต้องเลือกกรรมการบริหารชุดใหม่ภายใน 15 วัน หากกรณีเป็นรายบุคคลก็ต้องเลือกเพิ่มเติมเช่นกัน หรือในกรณียุบสภา หรือคณะกรรมการบริหารพ้นจากตำแหน่ง คณะกรรมการชุดเดิมจะต้องอยู่ปฏิบัติหน้าที่จนกว่าคณะกรรมการชุดใหม่จะเข้ารับตำแหน่ง ในระหว่างนี้หากนายอำเภอเห็นว่าถ้าปล่อยให้คณะกรรมการดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จะเกิดความเสียหายต่อทางราชการ นายอำเภอสามารถสั่งให้คณะกรรมการดังกล่าวให้พ้นหน้าที่ได้และแต่งตั้งบุคคลที่เหมาะสมปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว จนกว่าคณะกรรมการชุดใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ในปัญหาเหล่านี้จะเห็นได้ว่าล้วนเป็นปัญหาในการใช้อำนาจดุลพินิจทั้งสิ้น และหากมีการกระทบกระทั่งกันระหว่าง อ.บ.ต. กับอำเภอก็จะทำให้เกิดปัญหาในการทำงาน การประสานงานและลูกกลมไปสู่ประเด็นอื่น ๆ ดังกล่าวข้างต้นได้ ส่วนในกรณีดุลพินิจและอำนาจผูกพันของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น จากการศึกษาในภาพรวมพบว่าปัญหาไม่พบบ่อยกว่าเมื่อเทียบกับนายอำเภอ ทั้งนี้ก็ด้วยเป็นที่เหตุของกฎหมายได้ระบุให้นายอำเภอถือเป็นผู้กำกับดูแลอย่างใกล้ชิด อยู่ในลำดับที่เป็นตัวแทนของผู้ว่าราชการจังหวัด (ราชการส่วนภูมิภาคนั่นเอง) จึงย่อมต้องมีปัญหาโดยตรงที่เกี่ยวกับ อ.บ.ต. ในแง่ของการใช้อำนาจที่มากกว่า แต่อย่างไรก็ตามแต่เมื่อมีการระบุถึงปัญหาอันเกิดจากการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ก็พบว่าโดยส่วนใหญ่แล้ว อ.บ.ต. ใน 5 จังหวัด ระบุตรงกันว่าเป็นปัญหาที่ต่อเนื่องจากปัญหาการใช้ดุลพินิจของ

นายอำเภอ นั่นก็คือการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้วินิจฉัย กรณีที่เกิดความขัดแย้งในเรื่องข้อบังคับ งบประมาณรายจ่ายระหว่างนายอำเภอกับ อ.บ.ต. (ม. 87) และปัญหาการยุบสภา อ.บ.ต. ได้ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ (ม. 91) ซึ่งในหลักการแล้วสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องระบุดูกรอบหรือแนวการใช้ดุลพินิจดังกล่าวนี้ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้ชัดเจน มิใช่เป็นกรณีที่เปิดกว้างให้ใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง โดยให้เหตุผลว่า เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขต อ.บ.ต. หรือของประเทศชาติโดยส่วนรวม (ในระยะหลัง ๆ เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นมากในหลายพื้นที่จากดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด) เพราะจะเป็นการขัดกับหลักการกระจายอำนาจที่องค์กรของราชการส่วนภูมิภาคสามารถที่จะยุบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยง่าย ทำให้ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการตัดสินใจภายในของการบริหารท้องถิ่น จนจะต้องรอการสั่งการจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเสมอ ขาดความคิดริเริ่มในการพัฒนาซึ่งมิใช่ความประสงค์หรือหลักการกำกับดูแลที่แท้จริงจากรูปแบบการปกครองประชาธิปไตยตามที่เป็นอยู่ องค์กรบริหารส่วนกลางหรือส่วนภูมิกษานั้นจะกระทำเพียงแต่ดูความถูกต้อง ความจำเป็น ความสมเหตุสมผล ในหลักการและวัตถุประสงค์ของท้องถิ่นเท่านั้น ไม่ก้าวล่วงไปมากกว่านี้ หากการกำกับดูแลใช้ความเข้มงวด ไม่มีการผ่อนปรน เช่น หากจะกระทำการใด ๆ จะต้องขออนุมัติ หรือเห็นชอบจากส่วนกลางทุกเรื่อง ก็จะทำให้ขาดอำนาจการตัดสินใจ หรือริเริ่มดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการกระจายอำนาจ และการจะใช้อำนาจกำกับดูแลได้จะต้องมีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง ผู้กำกับดูแลไม่มีอำนาจควบคุมเหมาะสมในการกระทำของท้องถิ่นที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว สำหรับในประเด็นความเห็นที่เห็นด้วยหรือไม่ที่นายอำเภอมีอำนาจตามกฎหมายในการเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงานส่วนตำบล ลูกจ้าง อ.บ.ต. มาชี้แจง สอบสวน เรียกรายงาน เอกสารใด ๆ มาตรวจสอบได้นั้น จะเห็นได้ว่าในประเด็นการใช้ดุลพินิจในข้อนี้ในจังหวัดสงขลา ปัตตานี ภูเก็ต และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดตรัง ระบุว่าไม่เห็นด้วยทั้งในกลุ่มของข้าราชการและส่วนท้องถิ่น คงมีเพียงจังหวัดพัทลุงที่ระบุว่าเห็นด้วยเท่านั้น ในเรื่องดังกล่าวนี้ผู้วิจัยได้แสดงความเห็นไปแล้วก่อนหน้านี้ จึงไม่ขอกล่าวซ้ำอีก แต่ต้องการที่ประเด็นว่าในปัญหาการใช้ดุลพินิจดังกล่าวนี้ของนายอำเภอ หากไม่ได้รับการแก้ไขหรือวางกรอบให้ชัดเจน ก็จะส่งผลกระทบต่อการบริหารงาน

บุคคลของส่วนท้องถิ่นอย่างแน่นอน เพราะจะขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา ดังที่ได้กล่าวแล้ว นอกจากนี้ในด้านการบริหารงานบุคคลก็สมควรจะมีการเพิ่มอำนาจและให้ความสำคัญกับท้องถิ่นในการเปิดโอกาสให้เข้าไปเป็นตัวแทนในระดับ (ก.อ.บ.ต.) ให้มากขึ้นและมีสัดส่วนที่เหมาะสมได้ เมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทั้งนี้เพราะองค์กรดังกล่าวจะเป็นผู้พิจารณาในการกำหนดอัตรากำลังการจัดสรรตำแหน่ง การพิจารณาความดีความชอบและการลงโทษในทางวินัยแก่พนักงานส่วนตำบล และควรกระจายอำนาจในการบริหารงานบุคคลลงมากให้กับ ท้องถิ่น (อ.บ.ต.) ให้มากกว่าที่เป็นอยู่ที่มีใช้จะกระทำในลักษณะรวมศูนย์อำนาจ เช่น การพิจารณากรอบอัตรากำลังหรือในตำแหน่งลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราวท้องถิ่นควรมีอำนาจกำหนดกรอบอัตรากำลังในการรับหรือพิจารณาการเลิกจ้างได้โดยเป็นอิสระมากกว่าที่เป็นอยู่เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพของ อ.บ.ต. ในบางแห่งซึ่งมีเนืองานและอัตราการขยายตัวและเติบโตที่ต่างกันออกไป (อ.บ.ต. ชั้น 1 ถึง อ.บ.ต. ชั้น 5) เพราะจากการได้รับข้อมูลมาพบว่าบาง อ.บ.ต. มีรายได้ที่จะสามารถจัดจ้างหรือเพิ่มอัตรากำลังได้แต่ติดขัดที่ต้องมีการขออนุมัติจากราชการส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอและจังหวัดทำให้ล่าช้าและไม่คล่องตัวนั่นเอง จึงสมควรต้องดำเนินการแก้ไขดังที่ได้กล่าวไปแล้ว นอกจากนี้ในด้านของความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น โดยภาพรวมแล้วรัฐจะต้องตระหนักถึงหลักการที่สำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยว่าในความสัมพันธ์ในส่วนราชการทั้งสองนี้มีในลักษณะของการกำกับดูแลซึ่งกันและกัน อันเป็นหลักการกระจายอำนาจมิใช่เป็นในลักษณะของราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาคที่ใช้หลักในการแบ่งอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอที่ได้รับมอบอำนาจมากำกับดูแล อ.บ.ต. แม้ในบางกรณีกฎหมายจะให้อำนาจซึ่งเป็นการก้าวล่วงเข้าไปควบคุมบังคับบัญชาก็ตาม ก็จำเป็นที่จะต้องอยู่บนพื้นฐานของการกำกับที่จะตรวจสอบเฉพาะที่จำเป็นในหลักการและพิจารณาว่าเรื่องดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น มิฉะนั้นแล้วก็จะเป็นการยกย่องที่องค์กรปกครองท้องถิ่น (อ.บ.ต.) จะมีความเข้มแข็ง พึ่งพาตนเองได้ อันนำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นที่ยั่งยืนและในกรณีข้อกฎหมายในปัจจุบันในส่วนที่ยังมีลักษณะไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ หรือหลักรัฐธรรมนูญ ควรที่จะได้มีการทบทวนหรือรวบรวมข้อมูล

ปัญหา หรือความมีเสถียรภาพของท้องถิ่น หากกรณีที่มีความเข้มแข็งและสามารถที่จะปกครองหรือการตัดสินใจในการบริหารกิจการด้วยตนเองได้แล้ว ก็ต้องมีการปรับปรุง แก้ไข ระเบียบ กฎหมาย โดยเฉพาะบทบาทการกำกับดูแล อ.บ.ต. ของนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีความสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจหรือหลักรัฐธรรมนูญให้มากขึ้น ซึ่งหลักแห่งความจำเป็นนั้นเป็นอำนาจอันชอบธรรมที่รัฐในฐานะส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคสามารถใช้ได้ แต่ต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงในสถานการณ์และระยะเวลาประกอบกัน มิใช่ปล่อยให้สามารถที่จะก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบได้ในทุกกรณีอื่นจะทำให้สูญเสียหลักการที่สำคัญของการกระจายอำนาจไป นอกจากนี้ในด้านของทั้งนายอำเภอหรือแม้กระทั่งผู้ว่าราชการจังหวัดและ อ.บ.ต. เองก็ตามสมควรที่จะได้มีการศึกษาหรือจัดการอบรม สัมมนาวิจัยเพื่อพัฒนาบุคลากรของตน ให้ได้มีความรู้ความเข้าใจในหลักการที่สำคัญของการกำกับดูแลและการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ถูกต้อง มิฉะนั้นแล้วก็จะนำไปสู่การควบคุมบังคับบัญชา ซึ่งก็จะเป็นการขัดกับการส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้มีความเข้มแข็งและสามารถปกครองตนเองได้ ทั้งนี้เพราะในบางกรณีข้อกฎหมายได้กำหนดแนวทางในลักษณะกำกับดูแล แต่ในข้อเท็จจริงการปฏิบัติหน้าที่ของอำเภอหรือจังหวัดกับ อ.บ.ต. อาจเป็นได้ในลักษณะการควบคุมบังคับบัญชาสั่งการให้ อ.บ.ต. ปฏิบัติตาม จึงเป็นเรื่องที่สมควรเร่งดำเนินการปรับปรุงแก้ไขโดยเร็ว มิฉะนั้นแล้วก็จะทำให้ความสัมพันธ์ในระหว่างราชการทั้งสองส่วนเป็นไปในลักษณะที่ไม่สอดคล้องต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตยและขัดต่อเจตนารมณ์แห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ใช้ในการปกครองประเทศ

## เชิงอรรถ

<sup>1</sup> โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ฉบับปัจจุบัน ในมาตรา 43, 46, 52, 56, 59, 78, 283, 284, 285, 286, 287, 289, 290 เป็นต้น

<sup>2</sup> ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เช่น อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ คือ ให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล (มาตรา 71), เป็นผู้อนุมัติข้อบังคับรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.), สั่งให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 13 อนุโลม มาตรา 47), มีอำนาจเรียกสมาชิกสภา อ.บ.ต. กรรมการบริหาร อ.บ.ต. พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างของ อ.บ.ต. แจ้งหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใด ๆ จาก อ.บ.ต. มาตรวจสอบ (มาตรา 90), เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดยุบสภา อ.บ.ต. ได้ (มาตรา 91), เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กรรมการบริหาร อ.บ.ต. ทั้งคณะหรือบางคนออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา 91) **ส่วนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด** คือ เป็นผู้อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานใน อ.บ.ต. เป็นการชั่วคราว (ตามคำขอของ อ.บ.ต.) (มาตรา 72), เป็นผู้วินิจฉัยกรณีเกิดความขัดแย้งในเรื่องข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายระหว่างนายอำเภอกับ อ.บ.ต. (มาตรา 87), สั่งให้สมาชิกสภา อ.บ.ต. ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 12(7) อนุโลมมาตรา 47), เป็นผู้สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ออกจากตำแหน่งเมื่อมีส่วนได้เสียในสัญญา กับ อ.บ.ต., สั่งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการบริหาร อ.บ.ต. ออกจากตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อสภา อ.บ.ต. มีมติให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการบริหาร อ.บ.ต., ยุบสภา อ.บ.ต. ได้ตามคำแนะนำเสนอแนะของนายอำเภอ เหล่านี้ เป็นต้น

<sup>3</sup> **มาตรา 67** หน้าที่ที่ อ.บ.ต. ต้องทำได้แก่

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. บำรุงรักษาศิลป ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

มาตรา 68 หน้าที่ที่ อ.บ.ต. อาจจัดทำในเขต อ.บ.ต. ได้แก่

1. ให้น้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร 2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง โดยวิธีอื่น 3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ 4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อน หย่อนใจ และสวนสาธารณะ 5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ 6. ส่งเสริมให้มี อุตสาหกรรมในครอบครัว 7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร 8. การคุ้มครองดูแล และรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน 9. ทาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล 10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม 11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ 12. การท่องเที่ยว 13. การผังเมือง (โปรดดูใน พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537)

ผู้วิจัยเห็นว่าแม้ตาม พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่) ใน มาตรา 71 จะถือว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายที่นายอำเภอจะใช้อำนาจในการมีดุลพินิจดังกล่าวได้ แต่หลักการที่สำคัญของการกำกับดูแลก็คือจะไม่ก้าวล่วงไปถึงการพิจารณา และดูในความเหมาะสมของการกระทำของ อ.บ.ต. อย่างไรก็ดีแล้วแต่สภา อ.บ.ต. เมื่อนายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยก็สามารถยืนยันพิจารณาใหม่ได้ภายใน 15 วัน และหากมีมติคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสาม ก็สามารถนำข้อบังคับนั้นไปใช้ได้โดยมิต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภออีก กรณีดังกล่าวนี้ ต้องเป็นข้อบังคับ (ทั่วไป) แต่หากเป็นข้อบังคับที่มีโทษปรับเมื่อนายอำเภอไม่ให้ความเห็นชอบก็ให้ตกไป ส่วนในกรณีร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายของ อ.บ.ต. หากมีความขัดแย้งกันต้องนำเสนอให้ผู้ว่าฯ ชี้ขาด จากภาพดังกล่าวนี้จึงเห็นได้ว่าการใช้ดุลพินิจของนายอำเภอในระดับต้น ขั้นแรกนี้แม้ในบางกรณีจะไม่มีผลสภา อ.บ.ต. สามารถยืนยันได้หรือในบางกรณีมีผลให้ตกไป ก็ล้วนเป็นปัญหาการใช้ดุลพินิจที่ทำให้การปฏิบัติงานของ อ.บ.ต. ต้องล่าช้า หยุดชะงัก และไม่สามารถสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้

พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ม.65 (4) กำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอ ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งก็จะเห็นได้ว่านอกเหนือจาก พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล 2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่) แล้วนายอำเภอจะต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมายอีกหลายฉบับอันส่งผลต่อปัญหาการใช้ดุลพินิจได้ทั้งสิ้น อาทิเช่น

1. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. 2482 (ซึ่งอนุโลมใช้กับการเลือกตั้งสมาชิกสภา อ.บ.ต. ในปัจจุบัน)
2. พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2542

3. พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 (พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542)
4. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538
5. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541
6. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541
7. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยภารกิจของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2536
8. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการอนุมัติให้เดินทางไปราชการและการจัดประชุมของทางราชการ พ.ศ. 2524
9. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541
10. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538
11. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลาของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภา รองประธานสภาและสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2542
12. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมและการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542
13. ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542)

<sup>6</sup>โดยธรรมชาติของระเบียบประกอบไปด้วย 1) หลักนิติธรรมในการใช้กฎหมายเสมอภาคเท่าเทียมกันในการปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่เลือกปฏิบัติ มีการจัดทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับข้อบังคับต่าง ๆ ที่จะมีผลบังคับใช้กับชุมชน 2) มีความโปร่งใสจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการทำงานของ อ.บ.ต. มีการจัดตั้งหน่วยการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน 3) มีความรับผิดชอบ จัดทำข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายได้ครอบคลุมปัญหาและกลุ่มเป้าหมาย มีระบบการตรวจสอบ รวมทั้งการเข้าประชุมของสมาชิก อ.บ.ต. ขาดประชุมไม่เกิน 20% ของเวลาการประชุม และต้องจัดสรรงบประมาณพัฒนาตำบลมากกว่า 70% ให้แก่โครงการในแผนพัฒนาตำบลที่มีการประชุมและระบุไว้ล่วงหน้าก่อนแล้ว 4) มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้จ่ายเงินงบประมาณกับผลงานที่ได้รับว่าคุ้มกันกับเงินที่ใช้



จ่ายไปหรือไม่ 5) ฝ่ายบริหาร อ.บ.ต. ได้ใช้กลไกการประชาพิจารณ์ในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ ที่มีผลกระทบกับ อ.บ.ต. ชุมชนหรือไม่ 6) เมื่อมีความขัดแย้งกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของ อ.บ.ต. และประชาชนได้มีการจัดเวที เพื่อได้สวนสาธารณะในข้อเท็จจริงหรือไม่ 7) มีการทำประชาคมติของประชาชนในโครงการที่ไม่สามารถหาฉันทามติได้ 8) การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมฟังการประชุมของสภา อ.บ.ต. ซึ่งก็เป็นหลักปฏิบัติที่กระทรวงมหาดไทยมีบันทึกไปถึง อ.บ.ต. อยู่แล้ว 9) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมวางแผนและจัดทำแผนพัฒนาตำบล เพื่อนำไปสู่ข้อบังคับการจัดงบประมาณสนับสนุนประจำปีของ อ.บ.ต. 10) นอกจากนี้ก็มีเกณฑ์ในการพิจารณาในด้านกรอบคุณธรรมว่า คณะผู้บริหาร อ.บ.ต. ถูกฟ้องร้องหรือร้องเรียนในเรื่องการทุจริตหรือไม่มีการดูแลประชาชนอย่างเสมอภาคหรือไม่ และต้องจัดเก็บภาษีได้อย่างรัดกุม มีประสิทธิภาพไม่ต่ำกว่า 80% ของรายได้ ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (T.D.R.I) 2541 จากวิทยุชุดสื่อสารพัฒนาที่ยั่งยืน (กลุ่มที่ 4) ธรรมชาติสากลเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน การสัมมนาวิชาการ T.D.R.I ประจำปี 2541, 11-12 ธ.ค. ณ โรงแรมแอมบาสเตอร์ซิตี จ. ชลบุรี

## เอกสารอ้างอิง

- กมลชัย รัตนเสถียรวงศ์. 2539. **สาระสำคัญและหลักกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.**
- กมลชัย รัตนเสถียรวงศ์. 2540. **กฎหมายปกครอง. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.**
- กุลชน วัฒนาพร. 2517. **การเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนกับการปกครองท้องถิ่นของไทย ใน ชูศักดิ์ เทียงตรง (บรรณาธิการ) เทศบาลกับการพัฒนา คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.**
- กรมการปกครอง. 2540. **รายงานการวิจัยเรื่องปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล. สถาบันดำรงราชานุภาพ. 11/2539. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.**
- กรมการปกครอง. 2541. **แนวทางการปฏิบัติงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.**
- กรมการปกครอง. 2542. **สรุปผลการประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็นในลักษณะวิจารณ์ เรื่องการปรับปรุงกฎหมายการปกครองท้องถิ่น และการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อสาธาภิบาลดินแดน.**
- กรมการปกครอง. 2542. **ข้อสังเกตกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538. เอกสารสรุปการสัมมนาการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล. โรงแรมรอยัลริเวอร์ กรุงเทพมหานคร, 18 ธันวาคม 2541.**
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. 2531. **องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.**
- ขวัญชัย สันตสว่าง. 2531. **หลักการว่าด้วยการกระทำในทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย. บทบัญญัติย่เล่มที่ 44 ตอนที่ 4.**
- คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. 2545. **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545-2549. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น.**
- ชาญชัย แสงศักดิ์. 2540. **การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร. สำนักพิมพ์วิญญูชน.**

- ชัยอนันต์ สุมทวนิช. 2526. "เหตุผลในทางปกครอง". **วารสารกฎหมาย** ปีที่ 26 ฉบับที่ 5.
- ชัยอนันต์ สุมทวนิช. 2535. **100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการ: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์เสานต์. 2537. "การควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง". **วารสารกฎหมาย** ปีที่ 37 ฉบับที่ 5.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2519. "แนวความคิดในการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น". เอกสารประกอบการบรรยาย. ม.ป.ท.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2538. "ระบบการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ". **วารสารกฎหมายปกครอง** เล่มที่ 13 ตอน 2.
- ประยูร กาญจนตุล. 2538. **คำบรรยายกฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 4. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พูนศักดิ์ ไวสารวง. 2528. "นิติกรรมฝ่ายเดียวทางปกครอง ในกฎหมายฝรั่งเศส". บทความ **วารสารนิติศาสตร์**.
- พัฒนา เรือนใจดี. 2542. **ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน** **ศึกษารณการศึกษาดุลพินิจของสำนักงานช่างเทศบาลนครหาดใหญ่**. (งานวิจัย) คณะวิทยาการจัดการ ม.สงขลานครินทร์.
- พัฒนา เรือนใจดี. 2544. **ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน** **ศึกษารณการศึกษาดุลพินิจของสำนักงานช่างในเทศบาลนครภาคใต้**. สงขลา : หาดใหญ่ การพิมพ์ (Smart print). (วิจัย).
- ไพโรจน์ ภัทรนรากุล. 2543. "การประเมินผลในระบบเปิดบทท้าทายสู่การบริหารจัดการที่ดี" **วารสารพัฒนบริหารศาสตร์** ปีที่ 40 ฉบับที่ 1.
- โกคิน พลกุล. 2539. **หลักกฎหมายมหาชน**. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. พิมพ์ครั้งที่ 2. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- มหาดไทย กระทรวง. **ยุทธศาสตร์มหาดไทย พ.ศ. 2540-2549**. สถาบันดำรงราชานุภาพ. บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด.
- มีชัย ฤชุพันธุ์. 2522. **คำบรรยายวิชากฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

- วรเดช จันทรศร และไพโรจน์ ภัทชนรากุล. 2544. **การประเมินผลในระบบเปิด** โครงการเอกสาร  
 และตำรา สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์นิค้ำ พิมพ์ที่สหายบล็อกและการพิมพ์.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. 2541. "กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ". **วารสาร  
 นิติศาสตร์** ปีที่ 28 เล่ม 2.
- วรเดช จันทรศร. 2534. **การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย**. กรุงเทพฯ:  
 สถาบันนโยบายและสมาคมสังคมศาสตร์ แห่งประเทศไทย.
- สถาบันดำรงราชานุภาพ. 2540. **รายงานวิจัยเรื่องการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล**. กรุงเทพฯ:  
 โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง.
- อมร รักษาสัตย์. 2538. การกระจายอำนาจที่ผิดพลาดซ้ำซากของมหาดไทยและนักการเมือง. ใน  
**เทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย**, บรรณาธิการ โดย ชัยอนันต์  
 สมุทวนิช และปรีชาติ โชติยะ, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์บริษัทสุชมและบุตร.

#### ภาษาต่างประเทศ

##### หนังสือ

- Brown, Neville L and Garner, J.F, 1973. **French Administrative law**, London:  
 Butterworth,
- Dawis, Kenneth Culp., 1987. "Philosophical Foundation." **Administrative Law  
 Treatise, 2<sup>nd</sup>** Ed., No.1 1 Ch. 2.
- Kelsen, Han. 1945. **General Theory of law and state**, New York: Russel and  
 Russel.
- Kennedy, Paul. 1993. **Preparing for the twenty-first century**. New York: Vintage  
 Books.
- Lapalombara Joseph. 1967. "An Overview of Bureaucracy and Political Development"  
 in Lapalombara (ed.) **Bureaucracy and Political Development**, New  
 Jersey Princeton University Press.
- Meadows, Paul. 1966. "Motivation for change and Development Administration" in  
 Irwing Swerdlow (ed). **Development: Administration: Concept and  
 Problems**. New York : Syracuse University Press.

- Riggs, Fred W. 1967. **Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Policy.**  
Honolulu: East-west Center.
- Smith De. 1980. **Judicial Review of Administrative Action.** London : Steven & son,  
4<sup>th</sup> ed. by Evans.
- Wit, Daniel. 1967. **A Comparative Survey of Local Government and Administration.**  
Bangkok: Kurusapha Press.

