

ปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะด้านการส่งเสริมศาสนา

ศิลปะ วัฒนธรรมและจารีตประเพณีท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

The problem of public service for religious promotion

Arts, culture and local customs of the Provincial Administration Organization.

เครือวัลย์ มโนรัตน์

นักศึกษาหลักสูตรประกาศนียบัตรคอมพิวเตอร์ธุรกิจ

สถาบันพัฒนาสตรีภาคกลาง อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี

บทคัดย่อ

ประเทศไทยได้ใช้หลักการจัดระเบียบการปกครองทั้ง 3 รูปแบบ ในที่นี้จะขอสรุปลักษณะการกระจายอำนาจให้การปกครองท้องถิ่นของไทย ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 มาจนถึงปัจจุบัน โดยแบ่งออกเป็น 5 ช่วง ดังนี้ ช่วงแรก ตั้งแต่การปฏิรูประบอบราชาธิปไตย ร.5 จนถึงเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ช่วงนี้รัฐยังรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ การแบ่งอำนาจให้ภูมิภาค และกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นยังมีน้อย ในส่วนกลางมีการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ส่วนภูมิภาคมีการจัดตั้งแขวง อำเภอ เมือง ส่วนท้องถิ่นมีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ กับสุขาภิบาลหัวเมือง โดยได้ตรา พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 ขึ้นรองรับการจัดตั้งสุขาภิบาลในพื้นที่ที่พร้อม ซึ่งมีการจัดตั้งน้อยมาก ไม่ได้ขยายไปทั่วราชอาณาจักร ช่วงที่สอง ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึง พ.ศ. 2540 เป็นช่วง 65 ปีที่มีวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจมาก เริ่มจากการจัดตั้งเทศบาลในปี 2476 สภาจังหวัดในปี 2481 สุขาภิบาลในปี 2495 องค์การบริหารส่วนตำบลในปี 2499 เป็นการเริ่มให้มีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองก่อน แม้จะมีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น แต่ผู้บริหารของสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมาจากข้าราชการและ ผู้บริหาร อบต. มาจากกำนัน ไม่ใช่มาจากการเลือกตั้งของราษฎร การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่ นอกจากนั้นเริ่มมีการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานครเมื่อปี 2518 เมืองพัทยาเมื่อปี 2521 ต่อมาก็ได้มีการปรับปรุงรูปแบบขององค์กร ปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เช่น พ.ร.บ. กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ช่วงที่สาม ปี 2540 - ปัจจุบัน เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้กำหนดเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นไว้ชัดเจนขึ้น โดยให้ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานของตนเองมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง เพิ่มเติมหน้าที่เกี่ยวกับการทำนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีท้องถิ่น และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยมีกฎหมายรองรับให้มีเป้าหมายในการกระจายอำนาจที่ชัดเจน เช่น ให้ท้องถิ่นมี รายได้เป็น 20% ของรายได้รัฐบาล ภายในปี 2544 และ 35 % ภายในปี 2549 ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่มีความซ้ำซ้อนระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค กับท้องถิ่นให้แล้วเสร็จภายใน 4 ปี ทำให้ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายของ ท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และจัดตั้งองค์กรรองรับเพื่อให้การกระจายอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่นเกิดขึ้นอย่างจริงจัง เป็นรูปธรรม ภายใต้กรอบเวลาและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบฉบับต่างๆ

คำสำคัญ : การบริการสาธารณะ. ศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมและจารีตประเพณี. องค์การบริหารส่วนจังหวัด.

Abstract

Thailand has adopted the principle of organizing the three types of government in this area will summarize the decentralization of Thai local government. From the reign of King Rama V

to the present. It is divided into 5 periods as follows: First, from the reform of the government of the reign of R. 5 to the change of government in 1932. The state now includes a center of central government. The division of power into regions And decentralization to the local is also less. In the central area, there are established ministries, departments, regional offices, local districts, and municipalities. The district sanitary sanitation act was enacted in July 127 to support the establishment of sanitation facilities. The establishment is very small. It did not extend to the second kingdom since the rule of 1932 to 1997, during the 65 years of the rule of law. Or very decentralized Starting from the establishment of the municipal council in 1933, the Provincial Council in 1938 sanctioned the 1952 municipal administrative organization. In 1956, the district began to form a local government. Even with local council elections. The management of the sanitary and provincial administrative organizations also came from the government officials and administrators from the subdomain not from the election of the people. Public participation can not be fully realized. In addition, the administration of a special type of local administration such as Bangkok, Pattaya in 2521, followed by the reform of the organization. The Bangkok Metropolitan Administration Act 1985, the Tambon Council and Sub-district Administrative Organization, 1994, during the third period of 1997 - present when the Constitution was promulgated. The 1997 Constitution of the Kingdom of Thailand. The local authority has more autonomy in managing their work. Executives and local councils elected. Additional duties on preserving arts and culture, local customs. And more environmental protection. The law provides for a clear decentralization target, for example, giving local governments income of 20% of government revenue by 2001 and 35% by 2006. Transfer of mission across central, regional and local governments. To be completed within 4 years. Local variations To comply with the Constitution. The establishment of a supportive organization for the decentralization of local government has taken place in a concrete manner, within the framework of the time and conditions set forth in the Constitution. And the law.

Keyword : Public service. Religion, art, culture and customs Provincial Administration Organization.

บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่เกิดตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง โดยสิ่งที่สามารถสะท้อนระดับของการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีอยู่มากน้อยเพียงใด สามารถพิจารณาได้จากการให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการแทรกแซงหรือกำกับดูแลของส่วนกลาง กล่าวคือ หากอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่กว้างขวาง ย่อมสะท้อนถึงระดับการกระจายอำนาจที่มีอยู่สูง และหากส่วนกลางเข้ามาแทรกแซงหรือกำกับดูแลอยู่น้อย ก็สามารถสะท้อนถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่สูง เป็นต้น) สถาบันพระปกเกล้า, 2547 :1) การจัดทำบริการสาธารณะ โดยเฉพาะบำรุงรักษาสีลปะ จาริตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

แนวคิดด้วยอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองซึ่งแยกออกจากรัฐ โดยทั่วไปแล้วอำนาจหน้าที่ของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบเดียวกัน คือการจัดทำ “บริการสาธารณะ” สำหรับการจัดทำบริการสาธารณะที่ถือเป็นอำนาจหน้าที่ของระดับชาติ และ (รัฐ)ระดับท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วน

สำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนนั้น เป็นการจัดทำภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการและควา (ท้องถิ่น 2 โดยทั่วไป โดยสามารถแยกได้เป็น ประเภทได้แก่

1) บริการสาธารณะระดับชาติ .National Affairs) ซึ่งหมายถึงกิจกรรมที่จัดทำขึ้นโดยรัฐ ที่มุ่งเน้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมภายในรัฐ มีลักษณะเกี่ยวกับ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน กระบวนการยุติธรรม เกี่ยวกับการเป็นตัวแทนของรัฐโดยรวม และรวมไปถึงกิจกรรมที่ต้องการให้เกิดมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ อาทิ กองทัพ กิจการตำรวจ ศาลยุติธรรม กิจกรรมทางการทูต ระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา เป็นต้น

2) สาธารณะระดับท้องถิ่นบริการ .Local Affairs) เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับท้องถิ่นโดยเฉพาะ และเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยจะมีลักษณะเป็นกิจกรรมที่ตอบสนองคนในท้องถิ่น ซึ่งแต่ละท้องถิ่นอาจมีความแตกต่างกันออกไป โดยส่วนใหญ่จะสอดคล้องกับชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่น ทั้งเรื่องเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม การอำนวยความสะดวก รวมไปถึงการจัดสวัสดิการให้คนในท้องถิ่นโดยตรง) สมคิด เลิศไพฑูรย์ , 2547 :3 8(

อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40, 2560)

“มาตรา 250 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนายั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดทำบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสี่ และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย...”

องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2552) (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 62 ก หน้า 1, 2540) ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ดังต่อไปนี้

มาตรา 45 องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังต่อไปนี้

- (1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- (2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (3) สนับสนุนสภาพาบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพาบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพาบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาพาบล

(7) คุ้มครอง ดุแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(7 ทวิ) (มาตรา 45 วรรคหนึ่ง 7 ทวิ) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(8) จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

การจัดทำบริการสาธารณะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามความในมาตรา 250 ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงเป็นหัวใจหลักของพันธกิจขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่จะต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชน สังคมในท้องถิ่นนั้น ๆ แตกต่างกันไป ทั้งนี้ รวมถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นตามความในมาตรา 45 (7 ทวิ) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2552) ด้วย

การทำบริการสาธารณะ

คำว่า “บริการสาธารณะ” หมายถึง องค์กรที่มีขึ้นเพื่อสนองความต้องการของส่วนรวมหรือประชาชน หรือทำให้เกิดความสะดวกสบายในการอยู่ร่วมกันในชุมชน สังคม เช่น องค์การรถไฟ องค์การแก๊ส หรือองค์การขนส่งมวลชน เป็นต้น โดยองค์กรดังกล่าวมุ่งเน้นถึงภาระของฝ่ายปกครองที่จะต้องดำเนินการในฐานะรัฐสวัสดิการ (welfare state) โดยมีลักษณะการจัดทำที่แตกต่างกันไปตามลักษณะขององค์กรฝ่ายปกครองนั้น ๆ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของมหาชน

การจัดทำบริการสาธารณะ ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

ศาสตราจารย์ Maurice Hauriou นักกฎหมายมหาชนชาวฝรั่งเศสได้ให้คำจำกัดความของบริการสาธารณะไว้ว่า บริการสาธารณะเป็นบริการทางเทคนิค (le service technique) เพื่อสาธารณะ เป็นบริการที่สม่ำเสมอและต่อเนื่องเพื่อสนองความต้องการของส่วนรวมโดยองค์กรของรัฐมิได้เน้นหากำไร (Henry Cambell Back, 1990 : 1231)

ศาสตราจารย์ประยูร กาญจนดุล ได้ให้ความจำกัดความของบริการสาธารณะว่า หมายความว่า กิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการของส่วนรวมของประชาชน (ประยูร กาญจนดุล, 2533 : 124)

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง การจัดให้มีการศึกษา เผยแพร่ความรู้เพื่อสร้างจิตสำนึกให้กับเด็ก เยาวชน และประชาชนในท้องถิ่นให้มีความรัก และหวงแหนศิลปะ วัฒนธรรม จารีต ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น จัดสรรทรัพยากร และนำเทคโนโลยีมาใช้ในการดูแลรักษา บำรุงศาสนสถาน โบราณสถาน โบราณวัตถุ

ศิลปวัตถุ และศิลปกรรมท้องถิ่น และการจัดให้มีกิจกรรมเพื่อส่งเสริม อนุรักษ์ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ที่เน้นเอกลักษณ์ความเป็นไทย และท้องถิ่นและวิถีชีวิตของคนในชุมชนของตนเอง ดังนั้น จากที่ไดรรวบรวมความเห็นของนักวิชาการทางกฎหมายปกครองทั้งในต่างประเทศและประเทศไทยที่ให้ความเห็นของคำว่า “บริการสาธารณะ” ว่าเป็นกิจกรรมที่องค์การของรัฐได้กระทำเพื่อมุ่งเน้นการบริการให้เกิดประโยชน์ต่อมหาชน กระทำโดยมิได้มุ่งเน้นกำไรและรูปแบบการกระทำต่อเนื่องสม่ำเสมอ

ความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะ

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยหลักแล้วเป็นองค์กรที่อยู่ในกำกับของรัฐบาลส่วนกลางแต่มีใช้อยู่ในลักษณะของการควบคุม ก็จะต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารท้องถิ่น (local autonomy) หมายถึง การให้อิสระและความคล่องตัวในด้านบริหารงบประมาณ รายรับ-รายจ่ายตามกรอบวินัยการคลังหรืออื่น ๆ ตามหน้าที่และภารกิจ กล่าวคือให้องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นได้มีงบประมาณเป็นของตนเอง แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของสภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบตามหลักการกำกับดูแลด้านวินัยทางการคลัง อาทิเช่น การขาดดุลไม่เกินกว่าร้อยละ 20 ของรายจ่าย เป็นต้น ข้อสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือการกำหนดนโยบายเพื่อสนองตอบความต้องการของชุมชนในท้องถิ่นของตนเองซึ่งประชาชนในแต่ละท้องถิ่นก็จะต้องมีลักษณะความต้องการการที่แตกต่างกันไป เช่น ในจังหวัดอุบลราชธานีก็จะเน้นเรื่องประเพณีการแห่เทียนพรรษา จังหวัดยโสธรก็จะเน้นประเพณีบุญบั้งไฟ จังหวัดเชียงใหม่ก็จะเน้นประเพณีวันสงกรานต์ เป็นต้น

ปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะด้านการส่งเสริมศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมและจารีตประเพณีท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การดำเนินกิจกรรมบริการสาธารณะโดยเฉพาะในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ผ่านมาประสบปัญหาด้านการกำหนดนโยบายที่จะจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองของสังคม ชุมชนในท้องถิ่นของตนที่นโยบายบางประการไม่อาจตอบสนองความต้องการของชุมชนได้ กล่าวคือ ในการด้านการส่งเสริมศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมและจารีตประเพณีท้องถิ่น สืบเนื่องจากการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จัดสรรงบประมาณเพื่อให้ชุมชนในท้องถิ่นของตนได้ดำเนินกิจกรรมทางด้านศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น แต่พบว่าเมื่อได้จัดสรรงบประมาณมาดำเนินการแล้วภายหลังสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบแล้วมีคำวินิจฉัยให้้องการบริหารส่วนจังหวัดคืนเงินที่จ่ายในกิจกรรมนั้น ๆ อาทิเช่น ปัญหาค่าใช้จ่ายในการจัดโครงการอุปสมบท

จากการตรวจพบข้อบกพร่องในการจ่ายในโครงการอุปสมบท สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบการจ่ายเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง พบข้อว่ามีบกพร่องดังนี้ (1) เบิกจ่ายเงินอุดหนุนให้กับคณะกรรมการวัดและคณะกรรมการหมู่บ้านเป็นค่าผ้าไตรจีวร ค่าอาหาร ค่าน้ำปานะ ตามโครงการบรรพชาสามเณรภาคฤดูร้อน (2) โครงการบรรพชาสามเณรภาคฤดูร้อนเบิกจ่ายเงินค่าจัดซื้อเครื่องอุปโภคบริโภค ได้แก่ ผ้าจีวร ผ้าสบง ประคตเฒ่า ซึ่งโครงการตาม (1) นั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อบท. ตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนการถวายผ้าไตรจีวร ค่าอาหาร ค่าน้ำปานะ แต่พระภิกษุสามเณร เป็นเรื่องของปัจเจกบุคคลที่จะประกอบพิธีกรรมทางศาสนา ดังนั้น การอุดหนุนงบประมาณเพื่อจัดซื้อผ้าไตรจีวร อาหาร และน้ำปานะ จึงไม่อาจถือว่าเป็นกิจกรรมด้านบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในเขตพื้นที่ไม่ได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง ส่วนใน (2) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า การส่งเสริมและบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น อันเป็นการจัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การจัดกิจกรรมในการให้ความรู้หรืออนุรักษ์

วัฒนธรรมประเพณี การจัดกิจการด้านการส่งเสริมพระพุทธศาสนาเป็นต้น ส่วนการจัดค่าจัดซื้อเครื่องอัฐบริขารตามโครงการดังกล่าวเป็นพิธีกรรมตามความเชื่อของแต่ละบุคคลและเป็นการทำบุญตามความศรัทธาของตนที่มีอยู่ จึงเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคลที่จะประกอบพิธีกรรมทางศาสนา จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการจัดทำกิจกรรมด้านการบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีใช้จารีตประเพณีของท้องถิ่น รวมทั้งยังไม่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหนังสือสั่งการที่กระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้จ่าย จึงไม่อาจเบิกจ่ายเงินได้เป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อ 67 ความว่า “อปท. จะจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหนังสือสั่งการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ให้เรียกเงินจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบส่งคืนคลัง และกำกับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบและผู้มีอำนาจอนุมัติพิจารณาตรวจสอบโครงการก่อนการตั้งงบประมาณในปีถัดไปให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้การบริการสาธารณะเกิดประโยชน์แก่ประชาชนในเขตพื้นที่อย่างแท้จริง

จากการวินิจฉัยของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวข้างต้นอาจทำให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไม่จัดตั้งโครงการในลักษณะนี้อีกและไม่จัดสรรงบประมาณมาเพื่อดำเนินการในโครงการ จึงเป็นปัญหาและอุปสรรคในการจัดทำบริการสาธารณะด้านด้านการส่งเสริมศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรมและจารีตประเพณีท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อันจะเป็นการขัดต่อหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่บัญญัติให้ต้องดำเนินการตามความในมาตรา 45 (7 ทวิ) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2552)

สรุป

ผู้เขียนเห็นว่าการวินิจฉัยการจัดโครงการบรรพชาสามเณรภาคฤดูร้อนไม่อาจถือได้ว่าเป็นการจัดทำกิจกรรมด้านการบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีใช้จารีตประเพณีของท้องถิ่นนั้นเป็นการดำเนินการที่ขัดกับหลักการกระจายอำนาจในการบริหารที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะจัดทำบริการสาธารณะตามความต้องการของชุมชน เมื่อโครงการบรรพชาสามเณรภาคฤดูร้อนซึ่งเป็นความต้องการของหมู่บ้าน ของชุมชนนั้น ๆ ที่จะจัดทำขึ้นเพื่อส่งเสริมให้กุลบุตรได้เข้าศึกษาอบรมตามหลักธรรมคำสอนของพระพุทธศาสนาซึ่งเป็นศาสนาที่ชุมชนเคารพนับถือจึงถือได้ว่าโครงการดังกล่าวเป็นความต้องการของชุมชนจึงชอบที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการจัดสรรงบประมาณเพื่อส่งเสริมความต้องการของชุมชนและเป็นการจัดทำบริการสาธารณะโดยแท้ จึงย่อมอยู่ในอำนาจที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจะกำหนดนโยบายและจัดสรรงบประมาณมาดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามความต้องการขอชุมชน ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่บัญญัติให้ต้องดำเนินการตามความในมาตรา 45 (7 ทวิ) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2552)

เอกสารอ้างอิง

ประยูร กาญจนดุล.คำบรรยายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.

สถาบันพระปกเกล้า. สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลำดับที่ 2 เรื่องภารกิจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด, 2547.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราช

กิจจานุเบกษา, 2547.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 62 ก หน้า 1 วันที่ 31 ตุลาคม 2540.

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก วันที่ 6 เมษายน 2560.

Henry Cambell Back, Black, Black's Law Dictionary, 6 ed (St. Paulinn : West Publishing Ltd.) 1990. P. 1231.