

## บทที่ 4

### ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

#### 4.1 ความสัมพันธ์ทางด้านอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ทางด้านอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง กับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นความสัมพันธ์ทางด้านกฎหมาย ในกรณีของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นนั้น ในทางด้านหลักการแล้วจะมีลักษณะการบังคับบัญชาทั้งนี้ ดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า การปกครองของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวนั้น ยืนอยู่บนหลักการรวมอำนาจปกครองแต่ก็ไม่ได้หมายความว่าระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นนั้น จะไม่มีการแบ่งอำนาจหน้าที่เลยซึ่งการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นนั้นจะปรากฏอยู่ในกฎหมายบางฉบับ ซึ่งกำหนดให้ราชการบริหารส่วนกลาง และท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ

##### 4.1.1 การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับแขวง

การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับแขวง ซึ่งรวมทั้งกำแพงนครนั้น ถือว่าเป็นการแบ่งอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ทั้งนี้ก็เพราะว่า แขวง กำแพงนคร เป็นเขตการปกครองท้องถิ่นที่ใหญ่ที่สุดในขณะนี้ และในเมื่อรัฐต้องการที่จะนำเอานโยบายของตนไปขยายผลอยู่ท้องถิ่น รัฐก็จะมอบนโยบายดังกล่าวให้แขวง กำแพงนคร เป็นผู้นำไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผล กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แขวง กำแพงนคร ซึ่งมีเจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนคร เป็นผู้ปกครอง สูงสุดนั้นเปรียบเสมือนสะพานเชื่อมต่อระหว่างรัฐ และหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นที่มีระดับต่ำกว่านั้นก็คือ เมืองและบ้าน และหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านั้นจะติดต่อหรือเสนอปัญหาใดๆ ต่อราชการบริหารส่วนกลาง ก็ต้องดำเนินการโดยผ่านเจ้าแขวง และเจ้าครองกำแพงนครที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นขึ้นสังกัดด้วย

การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับแขวงกำแพงนครนั้น จะปรากฏอยู่ในกฎหมายต่างๆ เป็นบางฉบับ เช่น กฎหมายป่าไม้ โดยบัญญัติให้กระทรวงเกษตร ป่าไม้ เป็นผู้ประสานงานกับแผนกการที่เกี่ยวข้อง การปกครองท้องถิ่นในการดำเนินการสำรวจ และจัดสรรป่า รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับ ป่าไม้ขอบเขตทั่วประเทศ<sup>1</sup> และหลังจากนั้นรัฐบาลจะเป็น ผู้กำหนดแผนรวมในการคุ้มครองและใช้ประโยชน์ป่าไม้และที่ดินป่าไม้ในขอบเขตทั่วประเทศ สำหรับท้องถิ่นก็มีการขึ้นแผนการคุ้มครอง และใช้ประโยชน์ป่าไม้ในเขตแคว้นของตน จากนั้นรัฐบาลก็จะมอบป่าไม้และ

<sup>1</sup> กฎหมายป่าไม้ ปี ค.ศ. 1996. มาตรา 11.

ที่ดินป่าไม้ให้แขวงกำแพงนครมอบให้เมืองและบ้านต่อไป<sup>2</sup> ในการนี้การปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะแขวงกำแพงนคร จะแต่งตั้งคณะกรรมการหนึ่งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการประสานงานกับเมืองและบ้าน เพื่อจะมอบดิน มอบป่าให้ประชาชนเป็น ผู้ใช้ประโยชน์ต่อไป คณะกรรมการดังกล่าวนี้ นอกจากจะมีอำนาจในการมอบดิน มอบป่าให้ประชาชนเป็นผู้ใช้ประโยชน์แล้ว ยังมีอำนาจเพิกถอนสิทธิเหล่านั้นด้วย ในกรณีที่ผู้ใช้ประโยชน์ไม่ปฏิบัติตามระเบียบการเกี่ยวกับการมอบดิน มอบป่าให้ประชาชน หรือกฎหมายว่าด้วยน้ำและทรัพยากรแหล่งน้ำ ซึ่งบัญญัติให้รัฐบาลเป็นผู้อนุมัติการใช้ประโยชน์ น้ำและทรัพยากรแหล่งน้ำ ขนาดใหญ่ เช่น สร้างอ่างเก็บน้ำ ขนาดกลาง และใหญ่ เพื่อการชลประทาน ผลิตพลังงานไฟฟ้า หรือใช้น้ำและทรัพยากรแหล่งน้ำในปริมาณสูงเข้าในกระบวนการผลิตทางด้านอุตสาหกรรม<sup>3</sup> สำหรับการใช้ประโยชน์น้ำ และทรัพยากรแหล่งน้ำ ขนาดเล็ก เช่น ในครัวเรือน การเกษตร ของครอบครัวนั้น จะกระทำได้ เมื่อการปกครองท้องถิ่นและกระทรวงที่เกี่ยวข้องไม่มีคำสั่งห้ามเอาไว้<sup>4</sup> การใช้ประโยชน์น้ำและทรัพยากรแหล่งน้ำ ขนาดกลางอยู่ในอำนาจหน้าที่ของแผนกที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหมายถึงกระทรวง ทบวง กรม ของส่วนกลาง เป็นผู้อนุมัติจะเห็นได้ว่ามี การแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นไว้ค่อนข้างชัดเจน โดยถ้าเป็นโครงการขนาดใหญ่และขนาดกลางนั้น จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเท่านั้น ท้องถิ่นไม่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการใดๆ ทั้งสิ้น แต่สำหรับโครงการขนาดเล็กแล้วท้องถิ่นอาจจะอนุมัติให้ประชาชนใช้ประโยชน์ได้ หรือในกรณีที่ท้องถิ่นเห็นว่าการใช้ประโยชน์นั้น อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายในด้านใดด้านหนึ่งแล้ว ท้องถิ่นอาจไม่อนุมัติก็ย่อมกระทำได้ และอีกประการหนึ่งแม้ว่าส่วนกลางจะเป็นผู้อนุมัติเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ น้ำ และทรัพยากร แหล่งน้ำ ขนาดใหญ่ และขนาดกลางก็ตาม แต่การปกครองท้องถิ่นที่ เกี่ยวข้องจะเป็นผู้คุ้มครองและดูแลการใช้ประโยชน์น้ำและทรัพยากรแหล่งน้ำนั้น

#### 4.1.2. การแบ่งแยกอำนาจระหว่างรัฐกับเมือง

การแบ่งแยกอำนาจระหว่างรัฐกับเมืองนั้นไม่ค่อยชัดเจนเท่าไรนัก ทั้งนี้ก็เพราะว่าระหว่างรัฐกับเมืองมีการเชื่อมต่อกันโดยแขวง กำแพงนคร และเมืองก็เป็นเพียงองค์กรที่ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างแขวงกับบ้านเท่านั้น อำนาจหน้าที่ของเมืองจะคล้ายกับอำนาจหน้าที่ของแขวงกำแพงนคร แต่จะแตกต่างกันทางด้านระดับความสำคัญ ของอำนาจหน้าที่นั้นๆ เช่น อำนาจหน้าที่ในการควบคุม หรืออนุญาตให้เปิดบริการร้านบันเทิงต่างๆ ซึ่งมีข้อกำหนดของกระทรวง แกลงข่าวและวัฒนธรรมว่าให้เมืองมีอำนาจอนุญาต หรือควบคุมร้านบันเทิงประเภทใดบ้าง และแขวง กำแพงนคร มีอำนาจในการอนุญาตให้เปิดร้านบันเทิง ประเภทใด หรือการแบ่งอำนาจหน้าที่

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 12

<sup>3</sup> กฎหมายว่าด้วยน้ำและทรัพยากรแหล่งน้ำ ค.ศ. 1996, มาตรา 19

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 15

ในการควบคุมดูแลกิจการที่รัฐได้มอบให้อยู่ในความดูแลของการปกครองท้องถิ่น เช่น การบำรุงรักษา เขื่อนกั้นน้ำ คลองชลประทาน ซึ่งทั้งแขวงกำแพงนคร และเมืองลัว่นแล้วแต่มีอำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษา แต่ก็มีความแตกต่างกัน ทางด้านความสำคัญของโครงการ หรือสิ่งที่ต้องบำรุงรักษานั้นๆ การแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างแขวง กำแพงนคร และเมืองนั้น ส่วนมากจะได้รับการกำหนดอยู่บรรดานิติกรรมที่เป็นของฝ่ายบริหาร เช่น คำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือกฎกระทรวง คำสั่งแนะนำต่างๆ ทั้งนี้ก็เพราะว่าในกฎหมายที่ออกโดยสภาแห่งชาตินั้น ส่วนมากจะกล่าวถึงคำสั่งกับท้องถิ่นโดยไม่กล่าวเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดเฉพาะ ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างบรรดาหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านั้น

#### 4.1.3 การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับบ้าน

บ้านเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นชั้นเล็กที่สุด เป็นที่ขยายผลแห่งนโยบายของรัฐ รัฐได้แบ่งอำนาจหน้าที่ให้บ้านไว้ค่อนข้างชัดเจน โดยเฉพาะตามการบัญญัติของคำสั่งของนายกรัฐมนตรี เลขที่ 102/นย ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 1993 ว่าด้วย การจัดตั้งและบริหารบ้านซึ่งตามคำสั่งฉบับดังกล่าวนั้น บ้านมีอำนาจหน้าที่มากพอสมควร เช่น ควบคุม ดูแล บำรุงรักษาดิน ป่าไม้ แม่น้ำ สัตว์น้ำ สัตว์บก รักษาสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรมสถาน โรงเรียน โรงพยาบาล และสาธารณะประโยชน์ต่างๆ ดำเนินการเกี่ยวกับงานทะเบียนราษฎรต่างๆ สอดส่องดูแลการดำเนินงานของบรรดาห้างร้านต่างๆ ให้ดำเนินการไปตามกฎหมายแม้ว่าจะมีอำนาจหน้าที่มากพอสมควรก็ตาม แต่บ้านไม่ได้ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ แต่กลับดำเนินการอยู่ภายใต้การชี้นำของเมืองอย่างเข้มงวด นายบ้านจะต้องรายงาน การดำเนินงานของตนให้เจ้าเมือง ซึ่งถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของนายบ้าน อย่างเป็นประจำ<sup>5</sup> นอกจากนี้ นายบ้านยังมีอำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบบ้านที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ถึงอย่างไรก็ตาม ระเบียบการดังกล่าวถ้าหากเจ้าเมืองเห็นว่าขัดต่อกฎหมายแล้วเจ้าเมืองก็จะยกเลิกระเบียบการนั้นได้ กฎหมายไม่ได้กำหนดถึงรายละเอียดในการออกระเบียบบ้านไว้เลย เช่นระเบียบบ้านจะต้องได้รับการอนุมัติจากเจ้าเมืองหรือไม่ หรือใช้ได้เลย ถ้าเป็นเช่นนั้นเจ้าเมืองจะตรวจสอบความถูกต้องได้อย่างไร และกฎหมายยังไม่กำหนดเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่ง ยกเลิกระเบียบบ้านไว้เช่นกัน

<sup>5</sup> คำสั่งของนายกรัฐมนตรี เลขที่ 102/นย วันที่ 5 กรกฎาคม 1993, มาตรา 8 (9)

## 4.2. ความสัมพันธ์ทางการเงิน การคลัง

### 4.2.1. ลักษณะของงบประมาณ และการจัดทำงบประมาณ

#### 4.2.1.1 ลักษณะของงบประมาณ

ลักษณะของงบประมาณได้รับการกำหนดโดยรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยงบประมาณแห่งรัฐ เลขที่ 5/94/สภช ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 1994

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้บัญญัติให้สภาแห่งชาติเป็นองค์กรพิจารณารับรองเองงบประมาณแห่งรัฐประจำปี ตามการเสนอของรัฐบาล<sup>6</sup> ในการพิจารณาร่างแผนงบประมาณแห่งรัฐประจำปีนั้น สมาชิกสภาแห่งชาติอาจเสนอให้รัฐบาลเพิ่มหรือลดหมวดรายจ่ายใด หมวดรายจ่ายหนึ่งก็ได้

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มีงบประมาณเพียงประเภทเดียวคือ งบประมาณแห่งรัฐไม่มีการจำแนกเป็นงบประมาณส่วนกลาง และงบประมาณส่วนท้องถิ่นบรรดาแหล่งรายรับรายจ่ายทั้งหมดของรัฐต้องได้นำเข้าในแผนงบประมาณแห่งรัฐเท่านั้น<sup>7</sup> และไม่อนุญาตให้องค์การใดองค์กรหนึ่ง หรือหน่วยงบประมาณหนึ่งเก็บรักษารายรับที่เก็บได้ไว้ที่หน่วยงานของตนอย่างเด็ดขาด แผนงบประมาณที่รัฐบาลจะเสนอให้สภาแห่งชาติ พิจารณาและรับรองเอานั้นจะต้องมีบทรายงานสรุปผลของการปฏิบัติงบประมาณและสภาพเศรษฐกิจการเงินของปีที่ผ่านมาโดยชี้ให้เห็นจำนวนรายรับตัวจริง และจำนวนเงินที่ได้ ส่งจ่าย พร้อมทั้งรายจ่ายที่รัฐบาลได้รับอนุมัติให้จ่ายตามมาตรา 18 ของกฎหมายว่าด้วยงบประมาณแห่งรัฐ และการจ่ายเงินเกินงบประมาณที่กำหนดไว้ในแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำหรับปีที่ผ่านมา

รายรับของงบประมาณประกอบด้วย รายรับปกติ และรายรับจากทรัพย์สินของรัฐ รายรับปกติคือ บรรดารายรับที่ได้มาจากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมทุกประเภท ค่าธรรมเนียม การบริการขององค์การบริหารวิชาการของรัฐ ทุกการปรับไหมและการขายทรัพย์สิน หรือสินค้าที่ถูกยึดหรือริบ รายได้จากการให้เช่าที่ บ้าน และทรัพย์สิน หรือสินค้าอื่น ๆ ของรัฐ รายได้จากการเก็บดอกเบียและค่าบริการเงินกู้ เงินปันผลที่ได้มาจากรัฐวิสาหกิจ หรือวิสาหกิจที่รัฐร่วมลงทุน รายรับจากการอุทิศของประชาชน หรือจกการช่วยเหลือโดยไม่มีการแทนคืนของต่างประเทศ และรายรับอื่น ๆ สำหรับรายรับที่ได้มาจากทรัพย์สินของรัฐ เป็นจำพวกรายรับที่ได้มาจากการทดแทนต้นทุนเงินกู้ การขายทรัพย์สิน ทุน และหุ้นของรัฐ

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว, มาตรา 57

<sup>7</sup> กฎหมายว่าด้วยงบประมาณแห่งรัฐ 1994, มาตรา 3

รายจ่ายงบประมาณแห่งรัฐประกอบด้วย รายจ่ายปกติและรายจ่ายเพื่อการลงทุน รายจ่ายปกติเป็นประเภทรายจ่ายเข้าในหมวดเงินเดือน และหมวดรายจ่ายบริหารต่างๆ ขององค์กรของรัฐองค์กรของพรรคและขององค์กรมหาชน จ่ายดอกเบี้ยหรือค่าบริการเงินกู้ และรายจ่ายอื่นๆ สำหรับรายจ่ายเพื่อการลงทุน ประกอบด้วย รายจ่ายเพื่อก่อสร้างพื้นฐานเทคนิค รายจ่ายเพื่อลงทุนและร่วมทุนกับวิสาหกิจ รายจ่ายทดแทนต้นทุนเงินกู้ และรายจ่ายให้กู้

กฎหมายว่าด้วยงบประมาณแห่งรัฐ ปี 1994 แม้จะบัญญัติให้งบประมาณแห่งรัฐเป็นงบประมาณหนึ่งเดียว ที่เป็นเอกภาพในทั่วประเทศ<sup>8</sup> แต่ก็มี การเปิดช่องให้มีงบประมาณอื่นได้นอกจากงบประมาณที่เป็นเอกภาพนั้น โดยการปกครองท้องถิ่น หรือองค์การใดองค์การหนึ่ง อาจได้รับการแบ่งให้บริหารงบประมาณเฉพาะได้ ทั้งนี้รัฐบาลจะเป็นผู้เสนอให้สภาแห่งชาติพิจารณา<sup>9</sup> ซึ่งในแผนงบประมาณปี 1998-1999 รัฐบาลได้ขยายผลแห่งบทบัญญัติดังกล่าวซึ่งสภาแห่งชาติได้ให้การรับรองในวันที่ 29 กันยายน 1998 และประกาศใช้โดยคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ฉบับเลขที่ 203/นย ลงวันที่ 14 ตุลาคม 1998 ในแผนงบประมาณปี 1998-1999 ได้มีการแบ่งงบประมาณให้ท้องถิ่นรับผิดชอบ โดยรูปแบบมอบเหมา ซึ่งมีวิธีปฏิบัติดังนี้<sup>10</sup>

สำหรับแขวงที่ปฏิบัติพันธะให้รัฐบาล มี 3 แขวง คือ จำปาศักดิ์ สหวันเขต และกำแพงนครบรรดาแขวงเหล่านี้ต้องมอบรายรับให้รัฐบาลเป็นแต่ละเดือน ในอัตราส่วนร้อยละหกสิบ และแขวงเก็บไว้ร้อยละสี่สิบ โดยมีการเปิดบัญชีเป็นสองบัญชี คือ บัญชีงบประมาณของรัฐบาล และบัญชีงบประมาณของแขวง จำนวนเงินที่เก็บไว้ในแขวงนั้น จะจ่ายเข้าในรายจ่ายประเภท เงินเดือน เงินอุดหนุนรัฐกรต่างๆ เงินแทรกแซงต่างๆ โดยปฏิบัติตามนโยบายทั่วไปของรัฐบาล ถ้าเงินยังเหลือจากการจ่ายตามแผนการดังกล่าวแล้ว แขวงจะต้องได้จ่ายช่วยโครงการของรัฐบาลตามการตกลงร่วมระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการเงินและเจ้าแขวง ถ้ายังมีส่วนเหลืออีก แขวงสามารถที่จะนำเงินดังกล่าวไปใช้ในโครงการต่างๆ ที่รัฐบาลอนุมัติ และถ้าไม่มีจุดประสงค์ในการใช้เงินดังกล่าวแขวงจะต้องให้รัฐบาลกู้ โดยมีสัญญาชำระระหว่างกระทรวงการเงินกับแขวง การจัดให้บรรดาแขวง ข้างต้นต้องปฏิบัติพันธะให้แก่นั้น ยืนอยู่บนการประเมินรายรับของปีที่ผ่านๆ มา ซึ่งบรรดาแขวงดังกล่าวสามารถเก็บรายรับได้เกินงบประมาณรายจ่ายถึงอย่างไรก็ตาม ระบอบมอบเหมาของ 3 แขวงข้างต้นไม่ได้กล่าวถึงผลของการเก็บรายรับไม่ได้ตามแผนเอาไว้เลย และถ้าเหตุการณ์นั้นเกิดขึ้นจริงรัฐบาลจะเลือกเส้นทางใดระหว่างการดุลงบประมาณให้ หรือลดอัตราส่วนที่ต้องแบ่งรายรับให้ส่วนกลาง ซึ่งทั้งหมดนั้นยังไม่มี ความชัดเจนเท่าที่ควร

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 3

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 11

<sup>10</sup> ข้อตกลงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการเงิน เลขที่ 436/กง ลงวันที่ 29 ตุลาคม 1998

สำหรับแขวงที่มีความสามารถรับประกันจ่ายเฉพาะรายจ่ายปกติได้ เช่น เงินเดือนและค่าพัสดุต่างๆ ซึ่งมี 5 แขวง ให้นำเอารายรับที่เก็บได้เข้าในรายจ่ายข้างต้นนั้น ตามนโยบายทั่วไปของรัฐบาล แต่ถ้าแขวงมีรายรับเกินแผนที่ตั้งไว้แขวงมีสิทธิที่จะนำรายรับส่วนเกินนั้นจ่ายเข้าในโครงการต่างๆ ที่รัฐบาลอนุมัติ เพื่อสร้างแหล่งรายรับใหม่ และถ้ายังมีเหลือและยังไม่มีจุดประสงค์จะลงทุนอย่างอื่นอีก แขวงจะต้องให้รัฐบาลกู้ร้อยละสิบถึงร้อยละสามสิบของจำนวนเงินที่เหลือเพื่อรัฐบาลจะนำเงินดังกล่าวไปดุลให้แขวงที่ยังขาดดุลอยู่ การกู้จะต้องมีสัญญาชำระเช่นกรณีข้างต้น การกำหนดเช่นนี้ทำให้แขวงที่จัดอยู่ประเภทนี้ได้เปรียบกว่า 3 แขวง ขาดต้นเพราะว่ารายรับที่เหลือจากจ่ายในรายจ่ายปกติแล้วสามารที่จะนำไปลงทุนได้เลย โดยไม่ต้องจ่ายช่วยเหลือโครงการของรัฐบาลแต่อย่างใด

และสำหรับแขวงที่ยังขาดดุล ซึ่งไม่สามารถรับประกันรายจ่ายปกติของตนได้นั้นมี 9 แขวง ซึ่งรัฐบาลจะดุลงบประมาณไปให้เป็นรายเดือน และถ้าแขวงไม่สามารถสร้างรายรับได้ตามแผนที่ตั้งไว้ แขวงจะต้องรับผิดชอบด้วยการลดรายจ่ายของแขวง ลงตามอัตราส่วนที่แขวงเก็บรายรับไม่ได้

ระบอบการมอบเหมาที่กล่าวมาข้างต้นนั้นเป็นการมอบให้ท้องถิ่นเก็บรายรับทั้งหมดของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าบริการต่างๆ และรายรับดังกล่าวจะจ่ายเข้าเฉพาะรายจ่ายปกติเท่านั้น เช่น เงินเดือน ค่าพัสดุ เงินบริหารต่างๆ สำหรับรายจ่ายเพื่อการลงทุนนั้น รัฐบาลจะเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งถือว่าเป็นโครงการของรัฐบาลและถ้าท้องถิ่นมีเงินเหลือจากการจ่ายรายจ่ายปกติแล้ว จะดำเนินการลงทุนใส่กิจการใด กิจการหนึ่งจะต้องรับอนุมัติจากรัฐบาลก่อนจึงจะดำเนินการได้

งบประมาณของแขวงต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นนี้แม้ว่าจะเป็นงบประมาณเฉพาะที่แยกออกมาจากงบประมาณแห่งรัฐแต่การสร้างแผน การพิจารณารับรอง การปฏิบัติ การสรุปล้วนจะต้องได้ดำเนินการอันเดียวกับงบประมาณแห่งรัฐ<sup>11</sup>

#### 4.2.1.2 การจัดทำงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณเริ่มต้นโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการเงิน (กระทรวงการคลัง) ภายใต้การชี้แนะของนายกรัฐมนตรี ตระเตรียมร่างแผนงบประมาณเบื้องต้นของงบประมาณแห่งรัฐ เพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมรัฐบาล พิจารณาเกี่ยวกับทิศทางและขอบเขตทุนงบประมาณ แล้วจากนั้นเดือนพฤษภาคมของแต่ละปี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการเงินโดยประสานกับบรรดารัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ และหัวหน้าองค์กรที่เกี่ยวข้องตระเตรียมร่างแผนเบื้องต้นของงบประมาณ แห่งรัฐโดยกำหนดตัวเลขรายรับรายจ่ายรวมยอดและแหล่งทุนดุลงบประมาณแห่งรัฐและนำเสนอต่อรัฐบาล เพื่อพิจารณา รัฐบาลจะพิจารณา ร่างแผนเบื้องต้นของ

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน. มาตรา 3

งบประมาณของรัฐ แล้วออกคำสั่งแนะนำพร้อมทั้งกำหนดวงเงินตามเป้าหมายรายจ่ายใหญ่ ตามกระทรวง หรือตามประเภทรายจ่าย เพื่อเป็นตัวเลขชี้้นำให้แก่กระทรวงองค์การเทียบเท่ากระทรวง และองค์การที่เป็นหัวหน้างบประมาณ ตระเตรียมร่างแผนงบประมาณของตนหลังจากนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ก็จะออกคำแนะนำละเอียดทางด้านวิชาการ

บรรดากระทรวงองค์การเทียบเท่ากระทรวงและองค์การที่เป็นหัวหน้างบประมาณ มีหน้าที่สร้างแผนรายรับ และรายจ่ายงบประมาณของตนโดยเริ่มจากชั้นล่าง ขึ้นมา ซึ่งได้แก่ แผนก กรมที่อยู่ในกระทรวง และส่วนราชการของกระทรวง ทบวง กรม ที่ประจำอยู่ท้องถิ่น ได้แก่ ห้องการของเมือง และแผนกของแขวง กำแพงนคร ตามคำสั่งตัวเลขชี้นำของรัฐบาล และคำแนะนำของกระทรวงการคลังแล้วส่งให้กระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังจะปรับปรุงร่างแผนงบประมาณที่ได้รับมาโดยมีการปรึกษาหารือกับ เจ้าของร่างแผนงบประมาณนั้นๆ แล้วเสนอต่อรัฐบาลพิจารณา และเสนอต่อสภาแห่งชาติพิจารณารับรองเอา หลังจากสภาแห่งชาติรับรองเอา แล้วรัฐบาลจะต้องประกาศใช้แผนงบประมาณแห่งรัฐดังกล่าวภายในกำหนดเวลา 15 วัน การประกาศใช้แผนงบประมาณนั้นจะประกาศใช้โดยคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ซึ่งไม่ใช่รัฐดำลัดของประธานประเทศ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายทั่วไปกล่าวคือ กฎหมายทั่วไปนั้น ภายหลังจากที่สภาแห่งชาติให้การรับรองแล้วประธานประเทศคนเดียวเท่านั้นที่มีอำนาจหน้าที่ประกาศใช้แต่สำหรับแผนงบประมาณกลับประกาศใช้โดยดำลัดของนายกรัฐมนตรี

#### 4.2.2 การควบคุมและการตรวจสอบการบริหารงบประมาณ

การควบคุมและการตรวจสอบการบริหารงบประมาณของราชการบริหารส่วนกลาง ที่มีต่อราชการบริหารท้องถิ่น ได้รับการกำหนดโดย กฎหมายว่าด้วยงบประมาณแห่งรัฐปี 1994 และดำลัดเลขที่ 160/นย ลงวันที่ 26 สิงหาคม 1996 ว่าด้วยการตรวจตราการเงินแห่งชาติ

กฎหมายว่าด้วยงบประมาณแห่งรัฐปี 1994 ได้บัญญัติหลักการการตรวจตรางบประมาณไว้อย่างรวม ๆ โดยกำหนดให้การตรวจตราให้ดำเนิน โดยองค์การบริหารและองค์การนิติบัญญัติ

การตรวจตราขององค์การบริหารประกอบด้วย การตรวจตราการปฏิบัติหน้าที่ของผู้สั่งการ ซึ่งหมายถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงในฐานะผู้สั่งการเอก และบรรดาเจ้าแขวงเจ้าครองกำแพงนครในฐานะผู้สั่งการแทน และบรรดานายบัญญัติแห่งรัฐ โดยการตรวจตราขององค์การชั้นสูงกว่า และการตรวจตราของกระทรวงการคลัง<sup>12</sup> กฎหมายไม่ได้กำหนดอย่างชัดเจนว่าองค์กรใดเป็นองค์กรตรวจตราเพียงแต่กำหนดว่าตรวจตราโดยองค์กรชั้นสูงกว่าและในที่นี้คงหมายถึงองค์กรที่มี

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน. มาตรา 51

ฐานะสูงกว่ารัฐมนตรีและเจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนคร ซึ่งในทางบริหารแล้ว จะมีเพียงประธานประเทศและนายกรัฐมนตรีเท่านั้น สำหรับการตรวจตราของสภาแห่งชาตินั้นเป็นการตรวจตราตามกระบวนการทางสภา โดยสภาแห่งชาติจะมีคณะกรรมการตรวจตราของสภาแห่งชาติ เรียกว่า องค์การตรวจสอบบัญชีแห่งรัฐ องค์การนี้จะดำเนินงานตรวจสอบตามการบัญญัติของคำสั่งเลขที่ 159/นย ลงวันที่ 26 สิงหาคม 1996 ว่าด้วยการตรวจสอบบัญชี ซึ่งเป็นการตรวจสอบบัญชีต่าง ๆ เช่น บัญชีแห่งรัฐ บัญชีงบประมาณ บัญชีคลังเงิน บัญชีบริหารวิชาการ และอื่น ๆ ซึ่งมีเป้าหมายการตรวจสอบอย่างกว้าง กล่าวคือ จะตรวจสอบทุกเป้าหมาย ไม่ว่าจะเป็นองค์การของรัฐ วิสาหกิจ หรือบุคคลที่ถือบัญชี<sup>13</sup> และปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงานขององค์การตรวจสอบบัญชีแห่งรัฐไว้เลย และคำสั่งฉบับดังกล่าวก็กำหนดถึงการตรวจสอบบัญชีขององค์การตรวจสอบบัญชีโดยทั่วไปเท่านั้น การควบคุมและตรวจสอบการบริหารงบประมาณที่เป็นรายละเอียดนั้น ได้รับการบัญญัติไว้ในคำสั่งเลขที่ 160/นย ลงวันที่ 26 สิงหาคม 1996 ว่าด้วยการตรวจตราการเงินแห่งชาติโดยคำสั่งฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ให้มีการตรวจตราการปฏิบัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินทุกฉบับ โดยมีเป้าหมายการตรวจตรา คือ บรรดาองค์การของรัฐทุกแขนงการ และทุกระดับ การตรวจตราดำเนิน โดยเจ้าหน้าที่ตรวจตราการเงิน ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการเงิน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังนี้<sup>14</sup>

- ตรวจตราการดำเนินงานการบริหารการเงิน การบัญชีของบรรดาองค์การบริหารทุกระดับ ทุกแขนงการแต่ส่วนกลางถึงท้องถิ่นและบรรดาองค์การของรัฐที่อยู่ต่างประเทศ
- ตรวจตราการดำเนินงานในด้านการเก็บรายรับเข้างบประมาณของบรรดาภาคส่วนที่มีหน้าที่เก็บภาษี-อากร ค่าธรรมเนียมและรายรับอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ภาษีอากร
- ตรวจตราการใช้จ่ายงบประมาณของบรรดากระทรวง แขนงการของท้องถิ่นในการปฏิบัติแผนงบประมาณที่ได้รับอนุญาตจากสภาแห่งชาติ และการอนุมัติจ่ายงบประมาณของคลังเงินแห่งชาติ
- ตรวจตราการบริหารและใช้ประโยชน์ทรัพย์สินสมบัติ วัตถุประสงค์ต่าง ๆ ของรัฐ
- ตรวจตราการดำเนินงานการเงิน การบัญชีวิสาหกิจของรัฐ วิสาหกิจที่รัฐถือหุ้น และภาคส่วนอื่น ที่มีความเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติกฎหมายการเงิน และอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามกฎหมาย

<sup>13</sup> คำสั่งนายกรัฐมนตรีเลขที่ 159/นย ลงวันที่ 26 สิงหาคม 1996 ว่าด้วย การตรวจสอบบัญชี, มาตรา 2

<sup>14</sup> คำสั่งนายกรัฐมนตรีเลขที่ 160/นย ลงวันที่ 26 สิงหาคม 1996 ว่าด้วย การตรวจตราการเงินแห่งชาติ, มาตรา 3



การตรวจตรา นั้นจะเน้นรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติแผนการเงิน ทุน เอกสาร การบัญชี การรับ-จ่าย วัตถุประสงค์ต่าง ๆ เอกสารที่เป็นความลับของรัฐ ตรวจตราการรับ-จ่าย อย่างละเอียดของงบประมาณ รวมทั้งทุนช่วยเหลือ-กู้ และร่วมมือกับต่างประเทศ

การตรวจตรา ถ้าพบเห็นพฤติกรรมดังต่อไปนี้ จะถือว่าผิดวินัยทางงบประมาณ ซึ่งจะมีความรับผิดชอบ ตามกฎหมาย ซึ่งได้แก่ผู้สร้างหนี้โดยละเมิดข้อกำหนด เกี่ยวกับ การตรวจผ่านรายจ่ายงบประมาณแห่งรัฐ เจตนาบันทึกรายจ่ายใดหนึ่ง ผิดสารบัญรายจ่ายหรือวัตถุประสงค์ จ่ายเกินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ ได้สร้างหนี้ที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ หรือไม่ได้รับมอบหมาย ละเมิดระเบียบการเกี่ยวกับรายรับ และรายจ่ายงบประมาณ ไม่แจ้งหรือแจ้งข้อมูลอันเป็นเท็จให้แก่องค์การภาษีอากร เจ้าหน้าที่ตรวจตราการเงินเมื่อตรวจพบพฤติกรรมเหล่านี้แล้วจะต้องแจ้งให้หัวหน้าคณะตรวจตรา หรือรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการเงิน ดำเนินการในขั้นต่อไป ซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินการในขั้นนี้ไว้แต่อย่างใด แต่ในทางปฏิบัติ นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการเงินจะส่งเรื่องให้อัยการประชาชนเป็นคนดำเนินการ ถ้ากรณีมีมูลความผิดทางอาญา หรือส่งเรื่องให้ส่วนราชการต้นสังกัดของผู้กระทำผิดดำเนินการ ถ้าเป็นเรื่องของวินัย

### 4.3 ความสัมพันธ์ทางด้านบุคลากร

#### 4.3.1 เจ้าแขวงเป็นตัวแทนของรัฐในแขวง

เจ้าแขวงรวมทั้งเจ้าครองกำแพงนคร ได้รับการแต่งตั้งจากประธานประเทศแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ตามการเสนอของนายกรัฐมนตรีในฐานะเป็น ตัวแทนของรัฐในแขวง กำแพงนคร เจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนครมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

-เจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนคร เป็นตัวแทนให้รัฐบาลและรัฐมนตรีของทุก ๆ กระทรวงในการจัดให้มีการปฏิบัติแนวทางแผนนโยบายของพรรค กฎหมายข้อกำหนดและระเบียบการต่าง ๆ ที่รัฐได้กำหนดออก ดังนั้น จึงถือว่าเจ้าแขวงเจ้าครองกำแพงนครเป็นผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานทางปกครองต่าง ๆ ของรัฐในแขวงกำแพงนครนั้น ในการนี้เจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนครมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจตราการปฏิบัติตามกฎหมายและมีอำนาจสั่งงดการปฏิบัติหรือเสนอยกเลิก บรรดาข้อตกลงและนิติกรรมอื่น ๆ ของส่วนราชการต่าง ๆ ที่ประจำอยู่ที่ท้องถิ่นของตน ถ้าหากพบว่า บรรดานิติกรรมเหล่านั้นขัดต่อระเบียบกฎหมายหรือไม่สอดคล้องกับมติ คำสั่ง ขององค์การชั้นสูง

-เจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนคร มีอำนาจในการลงนามแทนรัฐในสัญญาต่าง ๆ ที่ทำกับต่างประเทศ เช่น สัญญาร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรมสังคม การรักษาความสงบเรียบร้อยตามแนวชายแดนระหว่างประเทศตามการอนุมัติของรัฐบาลและเป็นตัวแทนของรัฐในการลงนามกับวิสาหกิจเอกชนภายในประเทศ เพื่อดำเนินโครงการใดโครงการหนึ่ง

-เป็นประธานที่ประชุมของคณะกรรมการทางปกครองต่างๆ ในแขวงรวมทั้งเป็นประธานคณะกรรมการวินัย ชั้นแขวง กำแพงนครด้วย

-เจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนครยังเป็นศูนย์รวมของข้อมูลข่าวสารต่างๆ ให้แก่หน่วยงานที่ประจำอยู่แขวงกำแพงนครนั้น ๆ และทำหน้าที่เป็นแกนกลางประสานงานภายใน แขวง กำแพงนคร

เจ้าแขวงเจ้าครองกำแพงนครยังมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่นระดับเมืองและบ้านให้ดำเนินไปตามนโยบายระเบียบ กฎหมาย ของบ้านเมืองพร้อมนั้นก็เป็นผู้รับผิดชอบในการของบประมาณให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านั้น

นอกจากนั้นในฐานะที่เป็นตัวแทนให้แก่รัฐมนตรีอยู่ที่ท้องถิ่น เจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนคร มีอำนาจหน้าที่ในการส่งจ่ายงบประมาณของส่วนราชการที่กระทรวง ทบวง กรมส่งไปประจำอยู่ที่ท้องถิ่นนั้น และมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแล การสร้างแผนงานต่าง ๆ ของส่วนราชการเหล่านั้น โดยเจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนคร จะเป็นผู้อนุมัติแผนงาน ของส่วนราชการที่ประจำอยู่ที่ท้องถิ่นก่อนที่จะนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าสังกัดและเมื่อรัฐกรจากส่วนกลางลงไปปฏิบัติหน้าที่อยู่ที่ท้องถิ่น รัฐกรผู้นั้นต้องนำเอาแผนดำเนินงานของตนเข้ารายงานต่อ เจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนคร เพื่อปรึกษาหารือ หาแนวทางปฏิบัติในการปรึกษาหารือ นั้น ถ้าแผนงานดังกล่าวได้รับคำปฏิเสธจากเจ้าของท้องถิ่น แล้วแผนการนั้นจะต้องได้งดการปฏิบัติไว้ชั่วคราว แล้วรายงานให้สำนักงานนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการในขั้นต่อไป<sup>15</sup> การงดการปฏิบัติแผนการดังกล่าวถือว่าเป็นการงดแผนการของราชการบริหารส่วนกลาง ทั้งนี้เพราะรัฐกรที่ลงท้องถิ่นนั้นเป็นรัฐกรของกระทรวง ทบวง กรม กฎหมายไม่ได้กำหนดว่าจะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการใดที่จะต้องรายงานให้สำนักงานนายกรัฐมนตรีทราบเกี่ยวกับประเด็นข้อขัดแย้งระหว่างรัฐกรส่วนกลางและผู้ปกครองท้องถิ่นนั้น

<sup>15</sup> มติตกลงของกรมการเมืองศูนย์กลางพรรคว่าด้วยทิศนำและหลักการในการคุ้มครองตามแผนงาน เลขที่ 21/กมสพ วันที่ 8 พฤษภาคม 1993

#### 4.3.2 เจ้าแขวงเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง ของรัฐกรจากกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ ที่มาตั้งอยู่แขวงกำแพงนคร

เจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนคร นอกจากเป็นตัวแทนให้รัฐ อยู่ในแขวงกำแพงนคร  
แล้วยังเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของรัฐกรที่ กระทรวง ทบวง กรม ส่งมาประจำอยู่ แขวง กำแพง  
นคร นั้นด้วย

ในฐานะเจ้าแขวงเจ้าครองกำแพงนครเป็นผู้บังคับบัญชารัฐกรสูงสุดในท้องถิ่น  
เจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนคร มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- รับประกันการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย จัดให้มีการปฏิบัติตามทุก  
มติ คำสั่งขององค์การชั้นสูง วางออกอย่างเข้มงวด ในการนี้ เจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนครมี  
อำนาจในการสั่งการให้รัฐกรที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาปฏิบัติตาม

- ควบคุมกิจการที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติโดยเจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนครมี  
อำนาจในการชี้แนะและตรวจตราการดำเนินงานของทุกฝ่าย ทุกระดับที่อยู่ในขอบเขตรับผิดชอบของ  
ตนและงดการปฏิบัติ หรือยกเลิกข้อตกลงของทุกฝ่ายที่อยู่ในระดับตน หรือระดับต่ำกว่าหากพบว่  
การดำเนินงานหรือข้อตกลงเหล่านั้นขัดต่อระเบียบกฎหมาย

- ให้คำแนะนำแก่บรรดากระทรวง ทบวง กรม เกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย  
หรือปลดตำแหน่ง และการปฏิบัติวินัยบรรดาหัวหน้าส่วนราชการ และรองหัวหน้าส่วนราชการที่  
กระทรวง ทบวง กรม ส่งไปประจำแขวงกำแพงนคร ในการนี้ ถ้ากระทรวง ทบวง กรม ที่  
ต้องการจะบรรจุแต่งตั้งโยกย้าย หรือปลดตำแหน่ง หัวหน้า รองหัวหน้าส่วนราชการ หรือแม้  
กระทั่งรัฐกรของกระทรวงที่ประจำอยู่ในแขวง กำแพงนครนั้น กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องจะ  
ต้อง ได้ปรึกษาหารือกับเจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนครก่อน ในกรณีมีความเห็นที่แตกต่างกัน  
ระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและเจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนครเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว ต้องได้  
เสนอให้สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาและตัดสิน กรณีนี้ก็เช่นกันกับกรณีความขัดแย้ง  
ระหว่างแนวทางปฏิบัติแผนการที่กล่าวไว้ข้างต้น ซึ่งไม่กำหนดรายละเอียดของกระบวนการดำเนิน  
การไว้แต่อย่างใดเลย

- เจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนครเป็นผู้ประเมินความประพฤติของรัฐกรที่ประจำอยู่  
แขวง กำแพงนคร แล้วรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าสังกัด หรือ ปูนบำเหน็จความดีความ  
ชอบ หรือ ปฏิบัติวินัย นอกนั้น ถ้าการปกครองท้องถิ่นต้องการรัฐกรคนใดคนหนึ่งของส่วน  
ราชการที่ประจำอยู่แขวงกำแพงนครไปทำงานในส่วนราชการอื่นนั้น ก็อาจกระทำได้ ทั้งนี้ต้องขอ  
ความเห็นชอบจากกระทรวงเจ้าสังกัด ซึ่งที่ผ่านมาไม่ค่อยมีปัญหาเท่าไร ทั้งนี้เพราะส่วนมากจะ  
โยกย้ายรัฐกรในส่วนราชการที่มีจำนวนมากมาอยู่ส่วนราชการที่ไม่มีคนเพียงพอกับความต้องการ  
ของงาน เช่น ย้ายรัฐกรครูให้เข้าไปทำงานในที่ทำการปกครองของเมือง แขวง หรือกำแพงนคร

#### 4.4 การควบคุมดูแล

การควบคุมดูแลระหว่างรัฐกับองค์การปกครองท้องถิ่น เป็นความสัมพันธ์ประเภทหนึ่ง ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น การควบคุมดูแลเป็นองค์ประกอบสำคัญของการกระจายอำนาจ ซึ่งหมายถึง การควบคุมกำกับของนิติบุคคลหนึ่ง เหนือนิติบุคคลอื่น ผู้มีอำนาจควบคุมกำกับไม่ได้มีอำนาจเหนือองค์การที่ถูกควบคุมกำกับเหมือนดังเช่นที่กรณีของผู้บังคับบัญชาเหนือผู้ใต้บังคับบัญชา

ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยหลักการแล้วการเมืองการปกครองตั้งอยู่บนพื้นฐานของการรวมอำนาจปกครอง แต่การปกครองท้องถิ่นซึ่งมีเจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนครที่เป็นผู้ปกครองท้องถิ่นนั้น กลับมีอำนาจอย่างมากมายและความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวง ทบวง กรม กับเจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนคร ไม่ใช่ความสัมพันธ์ที่มีลักษณะบังคับบัญชาเหมือนดังความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีที่มีเหนือเจ้าแขวงและเจ้าครองกำแพงนครแต่กลับมีความสัมพันธ์ในลักษณะควบคุมดูแล กล่าวคือ แขวงกำแพงนครและราชการบริหารส่วนกลางระดับกระทรวง ทบวง กรมนั้นเป็นอิสระต่อกัน เจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนครจะรับผิดชอบโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี และประธานประเทศเท่านั้น ถึงกระนั้นก็ตามแขวง กำแพงนครก็อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของบรรดากระทรวง ทบวง กรมในระดับใดระดับหนึ่ง

##### 4.4.1. การควบคุมกำกับโดยตรง

การควบคุมกำกับโดยตรงเป็นการควบคุม ตัวบุคคลหรือองค์กรและควบคุมการทำของราชการบริหารส่วนกลางต่อการปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะเจ้าแขวงเจ้าครองกำแพงนคร และเจ้าเมือง ในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวองค์กรของการปกครองท้องถิ่นนั้นหมายถึง เจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนคร เจ้าเมือง เพราะผู้ปกครองท้องถิ่นเหล่านี้ดำเนินงานในฐานะตัวแทนของท้องถิ่น

การควบคุม ตัวบุคคลหรือองค์กรนั้นเป็นกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นว่า เจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนคร ปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเสนอให้ประธานประเทศแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวปลดออกจากตำแหน่งได้ ถึงอย่างไรก็ตาม เมื่อดูความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรีกับเจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนครแล้ว ดังที่กล่าวมาข้างต้น จะมีความสัมพันธ์ที่มีลักษณะบังคับบัญชามากกว่าการควบคุมดูแล ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเป็นผู้ชี้้นำการทำงานของผู้ปกครองท้องถิ่น และมีอำนาจหน้าที่ในการงดการปฏิบัติหรือยกเลิกข้อตกลง คำสั่งขององค์การปกครองท้องถิ่นที่ขัดกับระเบียบกฎหมาย<sup>16</sup> แต่กระนั้น

<sup>16</sup> รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว 1991, มาตรา 60

ก็ตามหาใช้ว่านายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจปลดบรรดาผู้ปกครองท้องถิ่นเหล่านั้นโดยตัวเองไม่ แต่ต้องเสนอให้ประธานประเทศเป็นคนดำเนินการ และในปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดที่กล่าวถึงอำนาจเด็ดขาดของประธานประเทศในเรื่องนี้ หรือเรื่องใดๆ ดังนั้นจึงยังเป็นเรื่องที่ยังสงสัยอยู่ว่า ถ้านายกรัฐมนตรีเสนอแล้วประธานประเทศไม่เห็นด้วยจะเป็นอย่างไร

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างบรรดากระทรวง ทบวง กรม กับการปกครองท้องถิ่น จะมีลักษณะของการควบคุมการกระทำ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐมนตรีต่างๆ ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาโดยตรงของเจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนคร ซึ่งตามมติตกลงของกรมการเมืองศูนย์กลางพรรคเลขที่ 21/กมสพ ลงวันที่ 8/5/1993 ว่าด้วยทิศทางและหลักการ ในการคุ้มครองตามแผนงานนั้น กำหนดให้บรรดากระทรวง องค์กรเทียบเท่ากระทรวงก่อนจะทำการใดๆ ที่เกี่ยวข้องถึงหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องได้ปรึกษาหารือและได้รับความเห็นชอบจากท้องถิ่นนั้นจึงสามารถดำเนินการได้และในกรณีที่มีความเห็นที่แตกต่าง กันระหว่างบรรดากระทรวง ทบวง กรม กับ แขวง กำแพงนคร จะต้องได้นำปัญหาดังกล่าวขึ้นหาสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการในขั้นต่อไป แม้กระทั่งการจะกำหนดจำนวนรัฐกรที่ทำงานอยู่ในส่วนราชการประจำแขวงกำแพงนคร หรือการแต่งตั้งหัวหน้ารองหัวหน้าส่วนราชการเหล่านั้น ก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ปกครองท้องถิ่น เช่นกัน หรือในกรณีที่รัฐกรของกระทรวง ทบวง กรม ที่ไปปฏิบัติราชการในท้องถิ่นนั้น จะต้องได้รายงานและขอความเห็นในทางการปฏิบัติ จากผู้ปกครองท้องถิ่นซึ่งถ้ามีความเห็นขัดแย้งกัน การปฏิบัติราชการนั้นจะต้องปฏิบัติแล้วจึงรายงานให้สำนักนายกรัฐมนตรีทราบ และในกรณีอื่นอีก เช่น ถ้าหากรัฐมนตรีใดพบว่ามีข้อตกลง คำสั่งของแขวง กำแพงนคร หรือ เมือง ขัดกับระเบียบหลักการและผลประโยชน์ของแผนงานของตน รัฐมนตรีก็ไม่มีอำนาจที่จะสั่งโดยตรงให้ผู้ปกครองท้องถิ่นที่ออกข้อตกลง หรือคำสั่งเหล่านั้นแก้ไขหรือยกเลิก แต่จะมีอำนาจเพียงเสนอให้แก้ไขหรือยกเลิกบรรดานิติกรรมเหล่านั้นเท่านั้น<sup>17</sup> และนี่ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่กฎหมายไม่ได้กำหนดรายละเอียดในการดำเนินการไว้ อย่างเช่น การเสนอต้องเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ และมีเนื้อหาสาระอย่างไร หรือต้องเสนอให้ยกเลิกได้ในระยะเวลาเท่าไร เป็นต้น ซึ่งที่ผ่านมาเพราะไม่มีกระบวนการที่เป็นรูปธรรมดังกล่าว จึงทำให้มีนิติกรรมของท้องถิ่นหลายฉบับที่ขัดกับระเบียบหลักการของราชการบริหารส่วนกลาง แต่ไม่มีการยกเลิกเพิกถอน ทั้งนี้เพราะภายหลังที่เกิดเหตุการณ์ขึ้นแล้ว ราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้องจะประสานกับท้องถิ่นในรูปแบบของการส่งตัวแทนลงไปเจรจาหาข้อยุติ ถ้าผลของการเจรจาทำให้นิติกรรมเหล่านั้นมีผลใช้ได้ก็จะดำเนินการให้เป็นไปตามนิติกรรมเหล่านั้น แต่ถ้า การเจรจาไม่สำเร็จก็จะยุติการปฏิบัติ แต่ไม่มีการออกนิติกรรมใหม่มายกเลิกเพิกถอนแต่ประการใดซึ่งมันได้สร้างความสับสนในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก

<sup>17</sup> กฎหมายว่าด้วยรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว, มาตรา 24 (4)

#### 4.4.2. การควบคุมกำกับโดยอ้อม

การควบคุมกำกับโดยอ้อม แยกเป็นสองกรณี ซึ่งได้แก่การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการควบคุมกำกับ และการใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการควบคุมกำกับ

การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการควบคุมกำกับได้แก่กรณีที่ในแต่ละปีรัฐบาลจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่การปกครองท้องถิ่น เพื่อแบ่งเบาภาระด้านงบประมาณของท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีความสามารถในการพัฒนาและการให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

การปกครองท้องถิ่นของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวก่อนการประกาศใช้แผนงบประมาณปี 1998-1999 นั้น ท้องถิ่นไม่มีงบประมาณเป็นของตนเอง โครงการต่างๆ ที่ท้องถิ่นเป็นผู้ริเริ่มดำเนินการนั้นล้วนแต่ขอการอุดหนุนจากรัฐบาลทั้งนั้น เงินอุดหนุนดังกล่าวนี้เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจทั้งหมดโดยไม่มีเงินอุดหนุนทั่วไปเลย โดยเจ้าแขวง เจ้าครองกำแพงนครจะเป็นผู้เสนองบประมาณของแขวง กำแพงนคร และโครงการต่าง ๆ ที่ท้องถิ่นจะดำเนินการต้องจัดเข้าในแผนงบประมาณนี้ และการเบิกจ่ายก็เป็นไปตามกระบวนการงบประมาณแห่งรัฐโดยทั่วไปที่ปฏิบัติอย่างเป็นเอกภาพ ในทั่วไปประเทศ

หลังจากมีการประกาศใช้แผนงบประมาณปี 1998-1999 นั้นแสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะผลักดันให้ท้องถิ่นมีงบประมาณเป็นของตนเอง เพื่อวัตถุประสงค์ลดภาระอันหนักหน่วงของงบประมาณแห่งรัฐ ซึ่งแผนงบประมาณดังกล่าวได้ตัดเงินอุดหนุนที่รัฐ เคยให้การอุดหนุนในหลายปีที่ผ่านมาโดยมี 3 แขวง ที่ไม่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐเลย และยังคงต้องมอบพันธะให้รัฐอีก ร้อยละหกสิบของรายได้ทั้งหมดที่แขวง กำแพงนครเก็บได้

บรรดาแขวงที่ไม่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐ ดูคล้ายว่าจะมีความเป็นอิสระทางด้านงบประมาณ และไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแล ของรัฐเลย แต่ความจริงไม่ได้เป็น ดังที่ทฤษฎีกล่าวไว้ เพราะข้อตกลงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการเงินว่าด้วยการปฏิบัติแผนงบประมาณปี 1998-1999 ลงวันที่ 29 ตุลาคม 1998 ได้กำหนดให้บรรดาแขวงเหล่านั้น ถ้ามีวัตถุประสงค์จะใช้จ่ายงบประมาณเข้าในกิจการใดก็ตาม จะต้องเสนอความเห็นชอบจากรัฐบาลก่อน จึงสามารถกระทำได้ ถึงอย่างไรก็ตามการปฏิบัติ งบประมาณแบบมอบเหมานั้นก็ทำให้ท้องถิ่นจำนวนหนึ่งมีความเป็นอิสระทางการเงินพอสมควร ซึ่งในการนี้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการที่จะริเริ่มทำโครงการใดๆ ก็ได้ตามแต่ตนจะเห็นสมควร เพื่อสร้างความเข้มแข็งทางด้านต่างๆ ของท้องถิ่นบนงบประมาณของตนที่มีอยู่

สำหรับบรรดาแขวงที่ไม่มีงบประมาณเพียงพอ หรือเพียงพอสำหรับด้านใดด้านหนึ่ง นั้น รัฐบาลจะให้การอุดหนุนตามที่มีแผนการขอไปตามกระบวนการทางงบประมาณดังที่เคยทำกันมา และรัฐจะควบคุมดูแลการใช้จ่ายงบประมาณอย่างใกล้ชิด ซึ่งถือว่าบรรดาแขวงเหล่านี้ อยู่ภายใต้การควบคุมของราชการบริหารส่วนกลางอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่ก็ไม่เป็นเช่นนี้ตลอดไป

เพราะรัฐบาลมีนโยบายที่จะให้บรรดาท้องถิ่นเหล่านี้มีรายรับที่สูงขึ้นและให้ยกระดับท้องถิ่นเหล่านี้ให้เหมือนกับ 3 แขวงที่ปฏิบัติพันธะต่อรัฐตั้งที่กล่าวมาข้างต้น

การควบคุมกำกับโดยอ้อมอีกกรณีหนึ่ง ซึ่งเป็นการใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการควบคุมกำกับ

สัญญามาตรฐานเป็นสัญญาที่บุคคลหรือนิติบุคคลกระทำขึ้น โดยแบบของสัญญาได้ถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลอีกคนหนึ่ง บุคคลที่ทำสัญญาจะต้องได้ทำตามแบบสัญญาที่ได้กำหนดไว้แล้วนั้นแสดงว่าผู้ทำสัญญาถูกจำกัด อำนาจและการริเริ่มสร้างสรรค์ในการกำหนดรายละเอียดของสัญญา<sup>18</sup> การใช้สัญญามาตรฐานในการควบคุมกำกับโดยอ้อมในสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ไม่ได้รับการใช้อย่างแพร่หลาย ถึงอย่างไรก็ตาม ในกรณีที่รัฐซึ่งรวมทั้งการปกครองท้องถิ่นเป็นคู่สัญญานั้นให้ปฏิบัติตามการกำหนดของคำสั่งของนายกรัฐมนตรี เลขที่ 95/นย ลงวันที่ 5/12/1995 ว่าด้วยการจัดซื้อสินค้า การก่อสร้าง ซ่อมแซม และการบริการด้วยทุนของรัฐถึงอย่างไรก็ตามคำสั่งฉบับนี้ไม่ได้กำหนดรายละเอียดของสัญญาแต่ละประเภทไว้ เพียงแต่กำหนดหลักการทั่วไปไว้เท่านั้น และกำหนดไว้ว่ารายละเอียดของสัญญาแต่ละประเภทให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยเอกเทศ สัญญา ถึงกระนั้นก็ตามสัญญาทุกฉบับที่รัฐหรือการปกครองท้องถิ่นเป็นคู่สัญญานั้นจะต้องได้รับการตรวจสอบรายละเอียดทางด้านเนื้อหาของสัญญาโดยกรมทรัพย์สินแห่งรัฐ กระทรวงการเงินและขึ้นทะเบียนไว้ที่กรมดังกล่าวจึงเป็นอันใช้ได้ จะเห็นได้ว่าแม้ว่าผู้ทำสัญญาจะมีอิสระในการกำหนดรายละเอียดของสัญญาแต่ท้ายที่สุดก็ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของกรมทรัพย์สินแห่งรัฐ กระทรวงการเงิน นั้น แสดงว่าอำนาจและการริเริ่มสร้างสรรค์ในการกำหนดรายละเอียดของสัญญาได้ถูกจำกัดโดยบุคคลที่สาม ซึ่งบุคคลที่สามนั้น ก็คือ กรมทรัพย์สินแห่งรัฐ กระทรวงการเงินนั่นเอง

---

<sup>18</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 74.