

การแสวงหารูปแบบการกำกับดูแลท้องถิ่นไทยที่เหมาะสม

ทวิศักดิ์ บุทอง

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

คณะรัฐประศาสนศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

2564

การแสวงหารูปแบบการกำกับดูแลท้องถิ่นไทยที่เหมาะสม

ทวิศักดิ์ บุทอง

คณะรัฐประศาสนศาสตร์

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(ศาสตราจารย์ ดร.อุดม ทุมโฮสิต)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม  
(รองศาสตราจารย์ ดร.อัชกรณ วังศ์ปรีดี)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

..... ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)

..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.อัชกรณ วังศ์ปรีดี)

..... กรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์)

..... กรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.อุดม ทุมโฮสิต)

..... คณบดี  
(รองศาสตราจารย์ ดร.พลอย สืบวิเศษ)

\_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

## บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์	การแสวงหารูปแบบการกำกับดูแลท้องถิ่นไทยที่เหมาะสม
ชื่อผู้เขียน	ทวิศักดิ์ บุทอง
ชื่อปริญญา	รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2564

---

การศึกษามีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาปัญหาของการกำกับดูแลท้องถิ่นไทยที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน และ (2) เพื่อศึกษาแสวงหารอบแนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นคาดว่าเหมาะสมกับประเทศไทย โดยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การวิเคราะห์และสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) จากนักวิชาการด้านท้องถิ่น นักวิชาการด้านกฎหมาย ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า 1) ปัญหาหลักของการกำกับดูแลท้องถิ่นไทย ประกอบด้วย (ก) ปัญหาการตีความเรื่องอำนาจหน้าที่ (ข) ปัญหาการแทรกแซงความเป็นอิสระของท้องถิ่นซึ่งเกิดจากผู้กำกับดูแลและผู้ตรวจสอบของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแล เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการกฤษฎีกา กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และกระทรวงมหาดไทย ทำให้ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท (2) รูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับประเทศไทย ควรมีองค์ประกอบที่ชัดเจน 9 ประการ ได้แก่ 1) ด้านบริบทของการกำกับดูแล 2) ด้านหลักการสำคัญของการกำกับดูแล 3) ด้านวัตถุประสงค์และเป้าหมายของระบบกำกับดูแล 4) ด้านประเด็นการกำกับดูแล 5) ด้านโครงสร้างผู้กำกับดูแล 6) ด้านอำนาจในการกำกับดูแล 7) ผู้รับการกำกับดูแล 8) กลไกสำคัญของกระบวนการกำกับดูแล และ 9) ผลของการกำกับดูแล

## ABSTRACT

<b>Title of Thesis</b>	THE ENQUIRING OF THE AUDETTING END REQUILATING MODEL OF THAI LOCAL GOVERNMENTS.
<b>Author</b>	Taweesak Butong
<b>Degree</b>	Master of Public Administration
<b>Year</b>	2021

---

The objectives of this research are: (1) to study the consent problems of the intendent rule of the central government over the local government units in Thailand, (2) to find out the appropriate interdenticle model for future management. The qualitative method of study was applied by cases review, key informants interview, and focus group discussion. The two main results of study show that; (1) the lack of national standard guideline for intendants may caused over interfere with local autonomy. (2) The appropriate regulatory elements for local superintendency should be consider; (a) contexts of the intendance (b) the main principles of local self-governance (c) objectives of the intendency system (d) intendency issues (e) intendency structure (f) intendency authorities (g) intendency recipients (h) key mechanisms of the intendency process and (j) result of the intendency system.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่อง การแสวงหารูปแบบการกำกับดูแลท้องถิ่นไทยที่เหมาะสม สำเร็จลุล่วงเรียบร้อยได้ เนื่องจากได้รับความกำลังใจจากผู้มีพระคุณทุกท่านที่ผู้เขียนเคารพรัก และให้ความสนับสนุน ทั้งนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.อุดม ทุมโฆสิต ผู้ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาหลัก และ รองศาสตราจารย์ ดร.อัชกรณ วรงค์ปรีดี ในฐานะผู้เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ที่คอยควบคุมดูแลวิทยานิพนธ์ที่ได้ให้ความรู้ คำแนะนำ ตลอดจนคอยดูแลเอาใจใส่ และสร้างแรงบันดาลใจตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา และขอขอบพระคุณศาลรัฐธรรมนูญที่ให้ทุนสนับสนุนในการทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้จำนวน 50,000 บาท

นอกจากนี้ ผู้เขียนได้รับความกรุณาจาก ศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย และ ศาสตราจารย์ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ เป็นประธานสอบและกรรมการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์ และได้ให้คำแนะนำ ข้อบกพร่อง ปรับปรุงการศึกษาวิจัยเล่มนี้ให้ถูกต้องและมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.พลอย สืบวิเศษ คณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ขอกราบขอบพระคุณคณະ นักวิชาการ ข้าราชการ พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกท่าน และคณาจารย์ทุกท่านในสถาบัน จิตพัฒนาบริหารศาสตร์ที่ถ่ายทอดองค์ความรู้ต่าง ๆ แก่ศิษย์อย่างหาที่สุดมิได้ อีกทั้ง เจ้าหน้าที่ทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือ อำนวยความสะดวกแก่ผู้เขียนเป็นอย่างดีในการติดต่อประสานงานในการ กระบวนการจัดทำวิทยานิพนธ์ในทุกขั้นตอนจนสำเร็จ ตลอดจนขอบคุณเจ้าหน้าที่บรรณารักษ์ ที่ช่วย กรุณาสละเวลาในการตรวจสอบวิทยานิพนธ์เล่มนี้จนเสร็จสมบูรณ์ลุล่วงไปด้วยดี

เหนือสิ่งอื่นใด ขอกราบขอบพระคุณคุณพ่อ คุณแม่ และครอบครัว อันเป็นที่เคารพรักของผู้เขียน ที่คอยเป็นแรงผลักดัน และการสนับสนุนทุกย่างก้าวแห่งความสำเร็จของผู้เขียน สุดท้าย ขอขอบพระคุณทุกท่านที่คอยเป็นต้นแบบในการดำเนินชีวิตของผู้เขียน และคอยเฝ้าดูความสำเร็จของผู้เขียนตลอดมา สำหรับคุณค่าและประโยชน์ของการศึกษาวิจัยเล่มนี้ ผู้เขียนขอมอบเป็นเครื่องบูชาคุณ บิดา มารดา และบูรพาจารย์ทุกท่านที่คอยประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ ความสามารถ ให้แก่ผู้เขียน จนทำให้ผู้เขียนทำการศึกษาวินิพนธ์เล่มนี้ได้สำเร็จลุล่วงเป็นอย่างดี

ทวีศักดิ์ บุทอง

ธันวาคม 2564

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ.....	ค
ABSTRACT.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญรูปภาพ.....	ณ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย.....	2
1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	2
1.4 แนวทางการศึกษาวิจัย.....	3
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	3
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม.....	4
2.1 แนวคิดและทฤษฎีตามหลักการปกครองท้องถิ่น.....	4
2.1.1 ความหมาย ลักษณะสำคัญ และข้อดีของการปกครองท้องถิ่น.....	4
2.1.1.1 ความหมาย.....	4
2.1.1.2 ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น.....	5
2.1.1.3 ข้อดีของการปกครองท้องถิ่น.....	6
2.2 แนวคิดและทฤษฎีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น.....	9
2.2.1 ความหมายและตัวแบบอธิบายความเป็นอิสระของท้องถิ่น.....	9
2.2.1.1 ทศนะของ Gordon L. Clark.....	9

2.2.1.2	ทัศนะของดิลลอน .....	12
2.2.1.3	ทัศนะของทิวท์ .....	13
2.2.1.4	ทัศนะของ Irina Bilouseac และ Petronela Zaharia.....	13
2.2.1.5	ทัศนะของ: ธเนศวร์ เจริญเมือง.....	15
2.2.1.6	ทัศนะของ: อุดม ทุมไชสิต.....	16
2.2.1.7	แนวคิดและทฤษฎีความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามกฎบัตรความเป็นอิสระของ ท้องถิ่นในประชาคมยุโรป (1985).....	16
2.2.2	เกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นอิสระของท้องถิ่น.....	16
2.2.2.1	เกณฑ์ความเป็นอิสระอันเนื่องมาจากผลของการกระจายอำนาจในเชิงวิชาการ ปกครองท้องถิ่น .....	16
2.2.2.2	เกณฑ์ความเป็นอิสระตามิติการปกครองตนเองของท้องถิ่น.....	18
2.3	แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น.....	20
2.3.1	ความหมายของการกำกับดูแลโดยรัฐ.....	20
2.3.2	ความจำเป็นในการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น .....	22
2.3.3	ประเภทการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น .....	24
2.3.3.1	ประเภทการกำกับดูแลโดยทั่วไป.....	24
2.3.4	การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแล .....	26
2.3.4.1	แนวคิดและลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน .....	26
2.3.4.2	บทบาท หน้าที่ของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น .....	29
2.3.4.3	รูปแบบการมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลโดยภาคประชาชนของ: กรณีตัวอย่าง ต่างประเทศ ดังนี้.....	30
2.4	กรอบแนวคิดในการวิจัย: กรอบแนวทางการกำกับดูแลในมุมมองเชิงทฤษฎี.....	39
2.4.1	เหตุผลความจำเป็นที่ต้องมีระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย.....	39
2.4.2	บริบทของระบบการกำกับดูแลท้องถิ่น .....	40

2.4.3	หลักการสำคัญของระบบ.....	40
2.4.4	วัตถุประสงค์และเป้าหมาย.....	40
2.4.5	โครงสร้างหลักของระบบ.....	41
2.4.6	กลไกของกระบวนการกำกับดูแล.....	42
2.4.7	แผนภาพแสดงรูปแบบของระบบกำกับดูแล อปท.ที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม ...	43
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย.....		45
3.1	วิธีหลักของการวิจัย.....	45
3.2	วิธีการศึกษาปัญหาการกำกับดูแลท้องถิ่นไทย.....	45
3.2.1	การศึกษากรณศึกษาที่เกี่ยวกับการกำกับดูแล จำนวน 4 กรณี.....	45
3.2.2	การนำผลของกรณศึกษามาทำการสัมมนากลุ่ม (Focus Group) โดยเชิญผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการศึกษาเข้าร่วมกันเป็นรายกรณี.....	45
3.2.3	ทำการวิเคราะห์และสรุปผลการศึกษา.....	45
3.3	วิธีศึกษาการแสวงหากรอบแนวทางในการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นไทยที่เหมาะสม.....	46
3.3.1	ทบทวนวรรณกรรมเพื่อทราบรูปแบบการกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นไทย.....	46
3.3.2	ทำการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้ปฏิบัติหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไทย.....	46
3.3.3	ทำการวิเคราะห์สังเคราะห์ข้อมูลที่ได้ทั้งหมดเพื่อหาข้อสรุปว่ารูปแบบแนวทางระบบการกำกับดูแลท้องถิ่นไทยควรเป็นอย่างไร.....	46
3.4	วิธีการรวบรวมข้อมูล.....	46
3.4.1	การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research).....	46
3.4.2	การวิเคราะห์และสังเคราะห์กรณศึกษา.....	46
3.4.3	การประชุมสนทนากลุ่ม (Focus Group).....	47
3.4.4	การสัมภาษณ์เชิงลึก.....	47
บทที่ 4 ผลการศึกษา ตอนที่ 1 : ปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นไทย.....		48
4.1	ผลการศึกษากรณศึกษาที่ 1: ประเด็นปัญหาการก่อกำเนิดของ อบต.น้ำก่ำ อ.ธาตุพนม จ.นครพนม.....	49



4.1.1	ที่มาของปัญหา.....	49
4.1.2	ความสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่น.....	51
4.1.3	ข้อบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแล.....	51
4.1.4	ความถูกต้องเหมาะสมในการปฏิบัติตามกฎหมาย (โดยเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย).....	52
4.1.5	มาตรฐานการปฏิบัติที่ชัดเจนเหมาะสม.....	53
4.1.6	ความถูกต้องเหมาะสมของผู้กำกับดูแล/ผู้ตรวจสอบ.....	55
4.1.7	ความถูกต้องเหมาะสมของผู้ปฏิบัติ.....	55
4.1.8	ความถูกต้องเหมาะสมในการวินิจฉัยข้อพิพาท และกรณีมีข้อพิพาทควรมีการระงับข้อพิพาทอย่างไร.....	57
4.1.8.1	การวินิจฉัยข้อพิพาท.....	57
4.1.8.2	กรณีมีข้อพิพาทควรมีการระงับข้อพิพาทอย่างไร.....	60
4.1.8.3	ความถูกต้องเหมาะสมในการวินิจฉัยข้อพิพาท.....	60
4.1.9	ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชน ระบบราชการ และผู้ที่เกี่ยวข้อง.....	61
4.2	ผลการศึกษาระณีศึกษาที่ 2: การควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลตำบลสุรนารี จังหวัดนครราชสีมา.....	63
4.2.1	ที่มาของปัญหา.....	63
4.2.2	ความสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่น.....	65
4.2.3	ข้อบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแล.....	67
4.2.4	ความถูกต้องเหมาะสมในการปฏิบัติตามกฎหมาย (โดยเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย).....	68
4.2.5	มาตรฐานการปฏิบัติที่ชัดเจนเหมาะสม.....	69
4.2.6	ความถูกต้องเหมาะสมของผู้กำกับดูแล / ผู้ตรวจสอบ.....	69
4.2.7	ความถูกต้องเหมาะสมของผู้ปฏิบัติ.....	69

4.2.8 สาเหตุแห่งข้อพิพาทและกรณีมีข้อพิพาทควรมีการระงับข้อพิพาทอย่างไร ความถูกต้องเหมาะสมในการวินิจฉัยข้อพิพาท .....	70
4.2.8.1 สาเหตุแห่งข้อพิพาท .....	70
4.2.8.2 กรณีมีข้อพิพาทควรมีการระงับข้อพิพาทอย่างไร.....	72
4.2.8.3 ความถูกต้องเหมาะสมในการวินิจฉัยข้อพิพาท .....	73
4.2.9 ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชน ระบบราชการ และผู้ที่เกี่ยวข้อง.....	73
4.3 ผลการศึกษากรณีศึกษาที่ 3: โครงการเฝ้าระวังสุขภาพประชาชน: องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตรัง 74	
4.3.1 ที่มาของปัญหา.....	74
4.3.2 ความสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่น.....	75
4.3.3 ข้อบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแล .....	76
4.3.4 ความถูกต้องเหมาะสมในการปฏิบัติตามกฎหมาย (โดยเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตาม กฎหมาย).....	78
4.3.5 มาตรฐานการปฏิบัติที่ชัดเจนเหมาะสม.....	78
4.3.6 ความถูกต้องเหมาะสมของผู้กำกับดูแล/ผู้ตรวจสอบ .....	79
4.3.7 ความถูกต้องเหมาะสมของผู้ปฏิบัติ.....	80
4.3.8 สาเหตุแห่งข้อพิพาทและกรณีมีข้อพิพาทควรมีการระงับข้อพิพาทอย่างไร ความถูกต้อง เหมาะสมในการวินิจฉัยข้อพิพาท .....	81
4.3.8.1 สาเหตุแห่งข้อพิพาท .....	81
4.3.8.2 เหตุผลโต้แย้งของ อบจ.ตรังในการดำเนินการ .....	83
4.3.8.3 กรณีมีข้อพิพาทควรมีการระงับข้อพิพาทอย่างไร.....	85
4.3.8.4 ความถูกต้องเหมาะสมในการวินิจฉัยข้อพิพาท .....	86
4.3.9 ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชน ระบบราชการ และผู้ที่เกี่ยวข้อง.....	86

4.4 ผลการศึกษากรณีศึกษาที่ 4 : การแทรกแซงความเป็นอิสระของท้องถิ่น: การออกหนังสือเวียนกำหนด หลักเกณฑ์การเบิกค่าใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่ชอบ .....	88
4.4.1 ที่มาของปัญหา.....	88
4.4.2 ความสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่น.....	89
4.4.3 ข้อบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแล .....	89
4.4.4 ความถูกต้องเหมาะสมในการปฏิบัติตามกฎหมาย (โดยเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย).....	90
4.4.5 มาตรฐานการปฏิบัติที่ชัดเจนเหมาะสม.....	92
4.4.6 ความถูกต้องเหมาะสมของผู้กำกับดูแล/ผู้ตรวจสอบ .....	92
4.4.7 ความถูกต้องเหมาะสมของผู้ปฏิบัติ.....	92
4.4.8 สาเหตุแห่งข้อพิพาทและกรณีมีข้อพิพาทควรมีการระงับข้อพิพาทอย่างไร ความถูกต้องเหมาะสมในการวินิจฉัยข้อพิพาท .....	93
4.4.8.1 สาเหตุแห่งข้อพิพาท .....	93
4.4.8.2 กรณีมีข้อพิพาทควรมีการระงับข้อพิพาทอย่างไร.....	93
4.4.8.3 ความถูกต้องเหมาะสมในการวินิจฉัยข้อพิพาท .....	94
4.4.9 ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชน ระบบราชการ และผู้ที่เกี่ยวข้อง .....	94
4.5 สรุปผลการวิเคราะห์ปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	94
บทที่ 5 ผลการศึกษา ตอนที่ 2: การแสวงหากรอบการกำกับดูแลที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย.....	98
5.1 การกำกับดูแลองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อ.บ.จ.).....	99
5.1.1 การกำกับดูแลโดยส่วนกลาง.....	99
5.1.1.1 การออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการให้องค์กรบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติ .....	99
5.1.1.2 การบริหารงานบุคคล.....	99

5.1.1.3 การยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	101
5.1.1.4 การจัดทำกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยรัฐ.....	101
5.1.1.5 การกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น.....	101
5.1.2 การกำกับดูแลโดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	104
5.1.3 การกำกับดูแลโดยประชาชน .....	105
5.2 การกำกับดูแลเทศบาล .....	106
5.2.1 การกำกับดูแลโดยส่วนกลาง.....	106
5.2.2 การกำกับดูแลโดยเทศบาลเอง.....	109
5.2.3 การกำกับดูแลเทศบาลโดยประชาชน .....	111
5.3 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล.....	112
5.3.1 การกำกับดูแลโดยส่วนกลาง.....	112
5.3.2 การกำกับดูแล อบต.เอง .....	116
5.3.3 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลโดยประชาชน .....	119
5.4 การกำกับดูแลและการตรวจสอบองค์กรปกครองท้องถิ่นของหน่วยงานอื่นของรัฐ .....	120
5.4.1 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน.....	120
5.4.2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ.....	125
5.4.3 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	129
5.4.4 คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด .....	132
5.4.5 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.....	135
5.4.6 สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ .....	136
5.5 รูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ.....	138
5.5.1 การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส .....	138
5.5.1.1 การกำกับดูแลโดยราชการส่วนกลาง .....	138
5.5.1.2 วิธีกำกับดูแลโดยการตรวจสอบการปฏิบัติราชการจากรัฐบาลกลาง .....	139

5.5.2 การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศสหราชอาณาจักร .....	140
5.5.2.1 การกำกับดูแลโดยราชการสวนกลาง .....	141
5.5.2.2 วิธีกำกับดูแลโดยการตรวจสอบการปฏิบัติราชการจากรัฐบาลกลาง .....	142
5.5.3 การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี .....	144
5.5.3.1 การกำกับดูแลโดยราชการสวนกลาง .....	144
5.5.3.2 วิธีกำกับดูแลโดยการตรวจสอบการปฏิบัติราชการจากรัฐบาลกลาง .....	144
5.5.4 การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น .....	146
5.5.4.1 การกำกับดูแลโดยราชการสวนกลาง .....	146
5.5.4.2 วิธีกำกับดูแลโดยการตรวจสอบการปฏิบัติราชการจากรัฐบาลกลาง .....	146
5.5.5 การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศเกาหลีใต้ .....	148
5.5.5.1 การกำกับดูแลโดยราชการสวนกลาง .....	148
5.5.5.2 วิธีกำกับดูแลโดยการตรวจสอบการปฏิบัติราชการจากรัฐบาลกลาง .....	149
5.5.6 การกำกับดูแลของประเทศอินโดนีเซีย .....	150
5.5.6.1 อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนระดับภูมิภาค .....	150
5.5.6.2 องค์ประกอบสำคัญของสภาผู้แทนระดับภูมิภาค (OPD) .....	151
บทที่ 6 สรุปผลการศึกษา วิจัย และข้อเสนอแนะ .....	161
6.1 สรุปผลการศึกษาและอภิปรายผล .....	161
6.1.1 สรุปผลการศึกษาปัญหาของการกำกับดูแลท้องถิ่นไทยจากการกรณีศึกษา .....	161
6.1.2 ผลการศึกษาเพื่อแสวงหากรอบแนวทางในการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ เหมาะสมกับประเทศไทย .....	168
6.2 ข้อเสนอแนะ .....	170
6.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย .....	170
6.2.2 ข้อเสนอแนะทางวิชาการ .....	171
บรรณานุกรม .....	172

ประวัติผู้เขียน..... 174

## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2.1 การจำแนกประเภทตัวแบบมาตรฐานในการอธิบายความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามแนวคิดของ Clark .....	10
ตารางที่ 4.1 การวิเคราะห์ความถูกต้องเหมาะสมในการกำกับดูแลจากกรณีศึกษา 4 กรณี .....	95
ตารางที่ 5.1 การวิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบการกำกับดูแล.....	156

## สารบัญรูปภาพ

	หน้า
ภาพที่ 2.1 แบบจำลองระบบการกำกับดูแลท้องถิ่นเชิงทฤษฎี .....	44



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระเกิดขึ้นตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบกับบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 250 วรรค 4 ระบุไว้ว่า

“กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงิน และการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวร้าวการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย” (ราชกิจจานุเบกษา, 2560, 6 เมษายน)

จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้ท้องถิ่นไทยมีความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเอง ได้แก่ ด้านการบริหาร ด้านการเงินการคลัง ด้านการการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และกำหนดว่าการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาผู้ที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการกำกับดูแลที่แตกต่างกันไป ยังไม่มีรูปแบบที่เหมาะสมในการกำกับดูแลเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญกล่าวคือ บางเรื่องก็กำกับดูแลน้อยเกิน บางเรื่องกำกับดูแลมากเกินไปอันเป็นเกิดการแทรกแซงการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ผู้กำกับดูแลต้องการ อันเป็นละการละเมิดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งส่งผลเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนพึงได้รับ

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของปัญหาดังกล่าวก็คือการขาดรูปแบบและมาตรฐานการกำกับดูแลที่เหมาะสมตั้งนั้นเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องแสวงหารูปแบบและมาตรฐานในการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ และได้รับการยอมรับจากผู้ที่เกี่ยวข้อง การวิจัยครั้งนี้จึงมีความสนใจศึกษาเพื่อหาทางออกในเรื่องนี้โดยการค้นหารูปแบบเหมาะสมในการกำกับดูแล องค์กรปกครองท้องถิ่นในอนาคต

## 1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลท้องถิ่นไทยที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน
- 2) เพื่อแสวงหารอบแนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นคาดว่าที่เหมาะสมกับประเทศไทย

## 1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

เพื่อให้มีขอบเขตของการวิจัยที่ชัดเจนจึงได้กำหนดขอบเขตการวิจัยเอาไว้ ดังนี้

- 1) ยึดบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (โดยเฉพาะอย่างกฎหมายสูงสุดตามรัฐธรรมนูญ) เป็นแม่บทหลักในการกำหนดกรอบแนวทางการกำกับดูแล รวมทั้งกฎหมายการปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง สำหรับเหตุผลที่ยึดหลักรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน ผู้ศึกษาหวังว่าผลการศึกษาจะช่วยแก้ไขปัญหาการกำกับดูแลในอดีตที่ผ่านมา ตั้งแต่ พ.ศ.2540 เป็นต้นมา และหวังว่าท้องถิ่นมีความเป็นอิสระตามเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้ในปัจจุบัน นอกจากนี้กรณีศึกษา 4 กรณีศึกษาที่นำมาวิเคราะห์เกิดขึ้นในช่วงการบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญปี 2540 และ ปี 2550 ที่ผ่านมา เพื่อยกเป็นกรณีตัวอย่างสำคัญให้เห็นว่าในอดีตที่ผ่านมาการกำกับดูแลและการแทรกแซงความเป็นอิสระของไทยยังไม่ได้รับการแก้ไข และเพื่อนำเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตมาเพื่อถอดบทเรียนวิเคราะห์ให้เห็นถึงปัญหาและนำมาแก้ไข เพื่อให้ดีขึ้นต่อไปในอนาคต
- 2) ยึดถือผลประโยชน์ที่ประชาชนที่พึงจะได้รับตามหลักการปกครองท้องถิ่นที่ดี โดยไม่ขัดกับหลักกฎหมายตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญและกฎหมายการปกครองท้องถิ่น
- 3) ยึดถือและเคารพกฎหมายอื่น ๆ トラบที่ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายการปกครองท้องถิ่น

## 1.4 แนวทางการศึกษาวิจัย

ในเบื้องต้นผู้วิจัยกำหนดแนวทางในการวิจัย ดังนี้

- 1) ขั้นที่ 1 การวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารทางวิชาการ หนังสือ รายงานการวิจัย บทความ งานวิทยานิพนธ์ กฎหมายและเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระและการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อกำหนดขึ้นเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยที่สามารถสนองต่อปัญหาตามวัตถุประสงค์การวิจัย
- 2) ขั้นที่ 2 การศึกษากรณีศึกษาโดยการวิเคราะห์และสังเคราะห์กรณีศึกษา ใช้วิธีการวิเคราะห์กรณีศึกษาเกี่ยวกับการกำกับดูแลที่เกิดขึ้นมาแล้วในอดีต ประมาณ 5กรณี เพื่อชี้ให้เห็นลักษณะปัญหาและนำมาตั้งเป็นประเด็นคำถามเพื่อใช้ในการสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งนำมาสังเคราะห์เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม
- 3) ขั้นที่ 3 การศึกษาเชิงลึกโดยการระดมความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิผ่านการประชุมสนทนากลุ่ม (Focus Group) โดยนำผลการศึกษาในขั้นที่ 1 และ ขั้นที่ 2 มาเป็นประเด็นการสนทนาวิเคราะห์เชิงลึกถึงเพื่อหารูปแบบแนวทางการกำกับดูแลที่คาดว่าจะเหมาะสมกับการปกครองท้องถิ่น
- 4) ขั้นที่ 4 การทดสอบรูปแบบกับผู้ปฏิบัติโดยวิธีการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants Interview) ที่มีประสบการณ์ตรงในการกำกับดูแล อาทิเช่น นักวิชาการ ผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแล

## 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ประโยชน์ด้านวิชาการ ได้แก่ สามารถเข้าใจแนวคิดและทฤษฎีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองและแนวคิดการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งได้รับองค์ความรู้ใหม่เกี่ยวกับรูปแบบการกำกับดูแลที่เหมาะสมตามหลักการเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น
- 2) ประโยชน์ด้านการนำไปปฏิบัติ ได้แก่ สามารถสร้างแนวทางการปฏิบัติที่สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นที่ดีและมีผลเชิงหลักและวิธีการที่สามารถยอมรับได้ร่วมกันอย่างเหมาะสมระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสร้างแนวทางการ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายให้กับส่วนกลางและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม เป็นต้น
- 3) ประโยชน์ทั่วไปต่อประชาชน ช่วยสร้างความเข้าใจให้ประชาชนเข้าใจการกำกับดูแลท้องถิ่นที่เหมาะสม

## บทที่ 2

### การทบทวนวรรณกรรม

การนำเสนอแนวคิดและทฤษฎีทางวิชาการที่อธิบายเกี่ยวกับประเด็นที่ต้องการศึกษาเรื่องการแสวงหารูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นไทยที่เหมาะสม ซึ่งมีการให้ความหมายและอธิบายถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง (2.1) แนวคิดและทฤษฎีตามหลักการปกครองท้องถิ่น (2.2) แนวคิดและทฤษฎีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น (2.3) แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น (2.4) กรอบแนวคิดในการวิจัย: กรอบแนวทางการกำกับดูแลในมุมมองเชิงทฤษฎี โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 2.1 แนวคิดและทฤษฎีตามหลักการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นที่ดีเป็นหลักการสำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่งในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ให้เกิดแก่ประชาชนไทยโดยทั่วไปและการพัฒนาประเทศ ดังนั้นเพื่อการสถาปนากการปกครองท้องถิ่นที่ดีให้เกิดขึ้นแก่ประเทศชาติ รัฐธรรมนูญจึงได้มีบทบัญญัติรับรองหลักการปกครองที่ดีเอาไว้ ซึ่งจะขอกกล่าวถึงสาระสำคัญของหลักการทางวิชาการดังกล่าวเอาไว้เพื่อเป็นแนวทางเบื้องต้น ดังนี้

##### 2.1.1 ความหมาย ลักษณะสำคัญ และข้อดีของการปกครองท้องถิ่น

###### 2.1.1.1 ความหมาย

การศึกษาแนวความคิดของนักวิชา ซึ่งนักวิชาการต่างประเทศที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้คำนิยามความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ ซึ่งผู้วิจัยสรุปได้ดังนี้ (อุดม ทุมโฆสิต, 2552, น. 212-214)

เดเนียล วิท (Daniel Wit) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึงว่า การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเป็นบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตาม

หลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่น ก็ย่อมเป็น รัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน

วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึงว่า องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

จอร์จ เจ. คลาร์ก (John J. Clarke) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึงว่า หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

แฮร์ริส จี. มอนตาญู (Haris G. Montagu) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึงว่า การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหาร การปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการ ควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้อง อยู่ภายใต้บังคับบัญชาด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

ไมเคิล พี บาร์เบอร์ (Michael P. Barber) ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึงว่า “การปกครองที่มีการใช้อำนาจในการจัดบริการและบริหารกิจการต่าง ๆ ภายในขอบเขตพื้นที่เฉพาะ ของท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยย่อยลงไปที่มีพื้นที่ขนาดเล็กในการปกครองทั้งหมดของรัฐบาล”

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองตนเองของประชาชนใน พื้นที่ซึ่งถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ โดยมีการใช้อำนาจของประชาชน โดยประชาชน เพื่อ ประชาชนผ่านรูปแบบการมีส่วนร่วมหรือการเลือกตั้งตัวแทนเพื่อเข้าไปทำหน้าที่ด้านการบริหาร กำหนดนโยบาย เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ของตนเอง โดยการใช้อำนาจต้อง เป็นไปอย่างอิสระไม่อยู่ภายใต้การควบคุม แทรกแซง และการบังคับบัญชาจากส่วนกลางแต่ต้องอยู่ ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐบาลกลางที่เหมาะสมเพื่อให้เป็นไปตามกรอบกฎหมายภายใต้อำนาจ อธิปไตยของประเทศ

#### 2.1.1.2 ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

นอกจากการความหมายยังมีศึกษาแนวคิดของนักวิชาการไทยและนักวิชาการต่างประเทศที่ เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยได้สรุปลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2559, น. 26-28)

1) ท้องถิ่นต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความ เหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้ เกิด ประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไป

หรือไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นอาจจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยเองซึ่งเป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐได้

2) การปกครองมีความจำเป็นในแต่ละท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ภายใต้กฎหมายแห่งรัฐดังนั้นรัฐที่จริงจังจำเป็นต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นให้ปกครองตนเองตามสิทธิทางกฎหมาย (Legal Rights) ซึ่งสิทธิตามกฎหมายสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทแรกหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามภารกิจ หน้าที่ และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ อาทิเช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ เป็นต้น ประเภทที่สอง หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น อาทิเช่น อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อการบริการกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง

3) การปกครองท้องถิ่นต้องคำนึงความแตกต่าง อาทิเช่น ด้านพื้นที่ ด้านความเจริญ และจำนวนประชากร เพราะฉะนั้นการปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์และความต้องการของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจตามหลักประชาธิปไตยในแต่พื้นที่ที่มีความแตกต่างกันออกไปด้วย

4) การปกครองท้องถิ่นต้องมีรัฐบาลท้องถิ่น ในฐานะเป็นองค์กรขับเคลื่อนกระบวนการปกครองไปสู่เป้าหมาย โดยการจัดองค์กรของรัฐและท้องถิ่นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย 2 ฝ่าย คือฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ถือเป็นตัวแทนในการดำเนินกิจการสาธารณะเพื่อส่งมอบให้กับประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

5) การปกครองท้องถิ่นเป็นกระบวนการปกครองตนเองของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชน ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนถือว่าเป็นความจำเป็นอันขาดมิได้ ทั้งในด้านการบริหาร ด้านการคลัง และด้านนิติบัญญัติทางการปกครองท้องถิ่นของตน

### 2.1.1.3 ข้อดีของการปกครองท้องถิ่น

ซึ่งจากการศึกษาการปกครองท้องถิ่นมีนักวิชาชีพให้เห็นว่าข้อดีของการปกครองท้องถิ่นใน 5 ประการ ดังต่อไปนี้ (อุดม ทุมโฆสิต, 2552, น. 235-241)

1) การปกครองท้องถิ่นช่วยให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการปกครองโดยการสั่งการจากส่วนกลาง ซึ่งมีเหตุผลหลายประการเพื่อสนับสนุนข้อดีดังต่อไปนี้

(1) ท้องถิ่นต้องการนโยบายการพัฒนาที่สอดคล้องความต้องการของท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันไป ทั้งด้านขอบเขตพื้นที่ ประชากร วัฒนธรรม ประเพณีเป็นรายท้องถิ่น และความรู้สึกนึกคิด ซึ่งทำให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่าง

จำเพาะของท้องถิ่นเอง ทำให้รัฐบาลกลางไม่สามารถเข้าใจและสั่งการให้ตอบสนองต่อทุกปัญหาของแต่ละท้องถิ่นได้ ประกอบกับกลไกในการตัดสินใจเป็นลักษณะการบังคับบัญชาที่มีหลายชั้นตอนมากเกินไป ทำให้ไร้ประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้นจึงจำเป็นต้องให้อำนาจกับท้องถิ่นดูแลและแก้ไขปัญหาของตนเอง เพราะจะช่วยทำให้กลไกการแก้ปัญหาจะรวดเร็วขึ้นและตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ตรงจุดได้ดีกว่าส่วนกลางดำเนินการเอง

(2) ท้องถิ่นสามารถนำเอาพลังของชุมชนมาใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ในการพัฒนา ท้องถิ่นมากกว่าวิธีการจัดเจ้าหน้าที่มาจากส่วนกลาง เพราะท้องถิ่นและชุมชนย่อมมีเป้าประสงค์และผลประโยชน์เป็นเสมือนแขนและขาส่วนกลางที่ต้องคอยสนับสนุนซึ่งกันและกัน (Reciprocal Complement)

(3) การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เข้าถึงประชาชนได้ทั่วถึงและลึกซึ้งกว่าการรวมศูนย์อำนาจ เพราะจะช่วยแก้ปัญหาจุดอ่อนของการปกครองโดยส่วนกลางที่ไม่สามารถเข้าถึงประชาชนได้อย่างทั่วถึง

(4) การปกครองท้องถิ่นถือเป็นการกระจายความรับผิดชอบโดยหลักของการปกครองท้องถิ่น คือการกระจายอำนาจการปกครองบางส่วนของรัฐไปสู่ท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ เพื่อให้ท้องถิ่นดูแลตนเอง หลักการดังกล่าวจึงเป็นหลักที่ช่วยลดภาระของรัฐบาลกลางในการดูแลท้องถิ่น ทำให้รัฐบาลกลางมีเวลาไปบริหารกิจการระดับประเทศให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันการดูแลประชาชนในท้องถิ่นก็จะได้รับการดูแลอย่างทั่วถึงมากขึ้น เพราะมีหน่วยปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยปกครองกระจายอยู่ทั่วไปทุกพื้นที่ทำให้การดูแลประชาชนครอบคลุมทั่วถึงมากขึ้น

(5) การบริหารงานท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากกว่าการบริหารงานโดยตัวแทนของรัฐบาลส่วนกลาง อาทิ (5.1) เป็นองค์กรขนาดเล็กที่มีความอิสระและมีความคล่องในการบริหารงาน (5.2) โครงสร้างแบบองค์การปกครองท้องถิ่น เป็นโครงสร้างที่เกิดขึ้นจากกลไกของประชาชนและชุมชน ดังนั้นชุมชนจะรู้สึกเป็นเจ้าของและมีความรักผูกพันต่อท้องถิ่นโดยตรง ทำให้สามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ดีกว่าการปกครองโดยส่วนกลาง (5.3) กระบวนการดำเนินงาน พัฒนาท้องถิ่น เกิดจากการรวบรวมปัญหาของท้องถิ่นเอง จึงสามารถจัดบริการและแก้ไขปัญหาตรงกับสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาซึ่งสามารถทำได้ดีกว่าการบริหารจากส่วนกลาง ซึ่งส่วนมากท้องถิ่นจะรับนโยบายจากส่วนกลางมาปฏิบัติ (5.4) ท้องถิ่นมีโอกาสนำทรัพยากรของท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์มากกว่า ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากรบุคคล ทรัพยากรเศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพยากรภูมิปัญญาท้องถิ่น เพราะท้องถิ่นย่อมจะรู้จักทรัพยากรของตนเองได้ดีกว่า (5.5) การบริหารงานท้องถิ่นมีโอกาสจะรู้ว่ไหล่น้อยกว่าเพราะท้องถิ่นนำทรัพยากรมาจากชุมชนและประชาชนมากกว่าทรัพยากรที่มาจากส่วนกลาง เช่น ภาษี ทรัพยากรธรรมชาติ จึงทำให้เกิดความรู้สึกว่าตัวเอง

เป็นเจ้าของมีส่วนได้ส่วนเสียร่วมกับท้องถิ่น ดังนั้นประชาชนจะรู้สึกตอบสนองต่อการบริหารงานของท้องถิ่นมากกว่าส่วนกลาง และประชาชนก็สามารถตรวจสอบจะทำให้ป้องกันปัญหาการรั่วไหลของงบประมาณมีน้อยลง และ (5.6) ท้องถิ่นให้ความสำคัญกับประชาชนโดยตรง ซึ่งมีหน่วยบริหารและประชาชนมีความใกล้ชิดกัน ถ้าหากประชาชนไม่พอใจการทำงานก็สามารถถอดถอนหรือผู้บริหารไม่ได้รับการเลือกตั้งในวาระต่อไป

2) การปกครองท้องถิ่นช่วยสนับสนุนการพัฒนาประชาธิปไตย โดยมีเหตุผลสนับสนุนหลายประการ ดังต่อไปนี้

(1) รูปแบบการปกครองท้องถิ่น คือรูปแบบจำลองการปกครองแบบประชาธิปไตยในระดับรากหญ้า เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองของประชาชน โดยประชาชนเพื่อประชาชน ซึ่งลักษณะการปกครองจะยึดถือความพึงพอใจของประชาชน เป็นเป้าหมายสูงสุด ประชาชนนั้นสามารถใช้สิทธิในการจัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่น สามารถกำกับดูแลการบริหารงาน และตรวจสอบถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้หากไม่ดีพอ ฉะนั้นจึงถือได้ว่าเป็นรูปแบบประชาธิปไตยในระดับรากหญ้าที่มีผลทางปฏิบัติซึ่งความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด หากมีปัญหาใด ๆ เกิดขึ้นก็สามารถนำมาศึกษาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางแก้ไขต่อไป เพื่อป้องกันไม่ให้อาณัติลุกลามไปยังระดับชาติ

(2) การปกครองท้องถิ่นช่วยให้ประชาชนเห็นความสำคัญในสิทธิหน้าที่ของตนเอง และเรียนรู้ประชาธิปไตยมากขึ้น

(3) การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงมากกว่าการปกครองในระดับชาติ

(4) การปกครองท้องถิ่นช่วยเตรียมผู้นำทางการเมือง และคัดสรรผู้นำทางการเมืองที่มีความสามารถให้แก่ประเทศในอนาคต

(5) การปกครองท้องถิ่นช่วยเปิดโอกาสให้เกิดการต่อต้านการผูกขาดอำนาจ และผลประโยชน์โดยมิชอบ

3) การปกครองท้องถิ่นช่วยทำให้เกิดความมั่นคงของชาติ กล่าวคือการปกครองท้องถิ่นมีโอกาสสร้างความพึงพอใจให้คนในท้องถิ่นมากกว่าการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง รวมทั้งการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิ เสรีภาพในการปกครองตนเอง ดังนั้นจึงไม่มีเหตุผลใดที่คนในท้องถิ่นจะไปกระด้างกระเดื่องต่อชาติโดยรวม ซึ่งเห็นได้ชัดที่มีการปกครองท้องถิ่นเข้มแข็งและมีความมั่นคงของชาติสูง เช่น ในสหรัฐอเมริกา เยอรมนี ฝรั่งเศส และสหราชอาณาจักร เป็นต้น ในทางตรงข้ามประเทศที่มีปัญหาความมั่นคงภายในมักจะเป็นลักษณะการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน สหภาพโซเวียตในอดีต เป็นต้น



4) การปกครองท้องถิ่นช่วยสนับสนุนหลักเสรีภาพ และหลักสิทธิมนุษยชน กล่าวคือหลักการปกครองท้องถิ่นยึดความเป็นประชาธิปไตยที่เคารพสิทธิและเสรีภาพของคน ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นต้องสนับสนุนเสรีภาพของประชาชน และช่วยคุ้มครอง ดูแลสิทธิมนุษยชนด้วย เพราะโดยจิตวิญญาณของการปกครองท้องถิ่นจะเคารพคุ้มครองเสรีภาพ และสิทธิมนุษยชน มากกว่า การปกครองแบบเผด็จการ

5) การปกครองท้องถิ่นสามารถเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงได้ดีกว่าการปกครองส่วนกลาง กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นมีอิสระ มีความคล่องตัวในการแก้ไขปัญหาของตนเองได้ดีกว่า ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าสามารถเผชิญหน้ากับการเปลี่ยนแปลงได้ดี ยกเว้นการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนั้นเกินความสามารถของท้องถิ่น โดยท้องถิ่นนั้นมีความสามารถเข้าใจถึงสาเหตุของการเปลี่ยนแปลง ตัวอย่างเช่น ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น ปัญหาอาชญากรรมในท้องถิ่น ปัญหาการคุกคามทางเศรษฐกิจและสังคมจากภายนอก ซึ่งปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ถ้าท้องถิ่นเข้าใจถึงปัญหาจะสามารถแก้ปัญหาของท้องถิ่นเองได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าส่วนกลางเข้าไปแก้ไข

## 2.2 แนวคิดและทฤษฎีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น

ความเป็นอิสระในการของการปกครองตนเองโดยการตัดสินใจดำเนินนโยบายต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของตนเองเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจในเรื่องนี้ให้มากขึ้น จึงขอทบทวนหลักการสำคัญของแนวคิดนี้ ดังต่อไปนี้

### 2.2.1 ความหมายและตัวแบบอธิบายความเป็นอิสระของท้องถิ่น

#### 2.2.1.1 ทศนะของ Gordon L. Clark

คลาร์ก (Clark, 1984, pp. 195-208) ได้นำหลักความเป็นอิสระตามแนวคิดของเบนท์แฮม (Bentham) มาพิจารณาและอธิบายความหมายในเรื่องความเป็นอิสระไว้ว่า หลักการความเป็นอิสระของท้องถิ่นขึ้นอยู่กับลักษณะสำคัญ 2 ประการที่สำคัญ คือ ประการแรกอำนาจในการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ กิจกรรมโครงการต่าง ๆ ที่จะนำไปสู่การปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลสำเร็จด้วยตัวเอง โดยผลของการริเริ่มดังกล่าวสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน และสามารถออกกฎระเบียบใช้อำนาจในการควบคุมด้วยตนเองภายในท้องถิ่นได้ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ทำงานได้โดยการตัดสินใจที่สมบูรณ์ในการกระทำด้วยตนเองได้อย่างอิสระในท้องถิ่น ซึ่งการกำหนดกฎเกณฑ์ดังกล่าวในดำเนินการนั้นจะไม่ถูกกำหนดโดยส่วนกลางของรัฐ ประการที่สองอำนาจในการปกป้องคุ้มครองตนเองให้รอดพ้นจากการควบคุม การแทรกแซงจากรัฐ โดยยินยอมให้เฉพาะการควบคุมดูแลด้วยความชอบธรรมการดำเนินการในท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นทำงานได้โดยขึ้นอยู่กับดุลยพินิจที่สมบูรณ์ในการ

กระทำ ข้อจำกัดการดำเนินการไม่ได้ถูกกำหนดโดยส่วนกลาง แต่ขึ้นอยู่กับประชากรในท้องถิ่น ดังนั้นจึงมีความชอบธรรมทางกฎหมายท้องถิ่นให้ความสำคัญกับผู้ที่มีอำนาจเป็นหลัก โดยเป็นไปตามหลักประชาธิปไตยเคารพสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการปกครองตนเอง การตอบสนองความต้องการของประชาชน พลเมือง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียดำเนินการร่วมกันในท้องถิ่น

นอกจากพยายามค้นหาความหมายที่เหมาะสมสำหรับความเป็นอิสระของท้องถิ่นโดยอาศัยทฤษฎีความเป็นอิสระใน 2 หลักการของ Bentham ดังกล่าวแล้ว ยังได้จำแนกความเป็นอิสระของท้องถิ่น ใน 4 ประเภท (A Typology Local Autonomy) เพื่อสามารถนำรูปแบบหรือประเภทดังกล่าวนี้มาศึกษาเปรียบเทียบความเป็นอิสระและความสัมพันธ์เชิงอำนาจของท้องถิ่นกับระดับชั้นของรัฐแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสมในบริบทของความเป็นจริงในแต่ละประเทศ ดังตาราง 2.1 ต่อไปนี้

**ตารางที่ 2.1** การจำแนกประเภทตัวแบบมาตรฐานในการอธิบายความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามแนวคิดของ Clark

อำนาจ	คิตรีเริ่ม (Initiative)	
	มี (Yes)	ไม่มี (No)
การปกป้องคุ้มครองตนเอง (Immunity)	<p><u>ประเภทที่ 1</u></p> <p>(มีทั้งอำนาจในการคิตรีเริ่ม และ มีอำนาจในการปกป้องคุ้มครองตนเอง)</p>	<p><u>ประเภทที่ 2</u></p> <p>(ไม่มีอำนาจคิตรีเริ่มแต่มีอำนาจการปกป้องคุ้มครองตนเอง)</p>
	<p><u>ประเภทที่ 3</u></p> <p>(มีอำนาจคิตรีเริ่ม แต่ไม่มีอำนาจในการปกป้องคุ้มครองตนเอง)</p>	<p><u>ประเภทที่ 4</u></p> <p>(ไม่มีทั้งอำนาจคิตรีเริ่ม และไม่มีอำนาจในการปกป้องคุ้มครองตนเอง)</p>

ที่มา: Clark (1984, pp. 195-208)

จากตารางดังกล่าวสามารถอธิบายตัวแบบมาตรฐานในการอธิบายความเป็นอิสระของท้องถิ่นได้ดังต่อไปนี้

ประเภทที่ 1 มีทั้งอำนาจในการคิดริเริ่มและอำนาจในการปกป้องคุ้มครองตนเอง ความเป็นอิสระของท้องถิ่นมีสูงเพราะท้องถิ่นมีอำนาจความคิดริเริ่มและมีอำนาจในการปกป้องการควบคุมแทรกแซงจากรัฐ สามารถอธิบายในฐานะที่เป็นเมืองหรือท้องถิ่นที่เป็นอิสระจากรัฐบาล มีการควบคุมและมีการออกกฎหมายของท้องถิ่นด้วยตนเองซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับสถาบันของรัฐบาลกลาง เพราะเป็นการกำหนดในพื้นที่ของท้องถิ่น และเป็นการควบคุมดูแลด้วยความชอบธรรมของการดำเนินการในท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นทำงานได้โดยขึ้นอยู่กับดุลยพินิจที่สมบูรณ์ในการกระทำ ข้อจำกัดการดำเนินการไม่ได้ถูกกำหนดโดยสถาบันของรัฐบาลกลาง แต่ขึ้นอยู่กับประชากรในท้องถิ่น ดังนั้นจึงมีความชอบธรรมทางกฎหมายท้องถิ่นให้ความสำคัญกับผู้ที่มีอำนาจเป็นหลัก ให้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยเคารพสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการปกครองตนเอง การตอบสนองความต้องการของประชาชน พลเมือง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียดำเนินการร่วมกันในท้องถิ่น

ประเภทที่ 2 ไม่มีอำนาจในการคิดริเริ่มแต่มีอำนาจในการปกป้องคุ้มครองตนเอง การไม่มีความเป็นอิสระในการคิดริเริ่มในท้องถิ่น หมายความว่าสิ่งที่รัฐบาลท้องถิ่นกระทำ กฎระเบียบหรือแม้กระทั่งการปฏิบัติจะที่ถูกกำหนดโดยรัฐบาลกลาง ซึ่งมีลักษณะเกี่ยวข้องกับรูปแบบของระบบราชการ การไม่มีอำนาจความคิดริเริ่มของประเภทนี้ท้องถิ่นของรัฐนั้นจะต้องตอบสนองต่อส่วนกลาง โดยจะมีการกำหนดหน้าที่มีการสั่งการ การกำหนดนโยบายโดยผู้แทนระดับสูงของรัฐที่ได้รับเลือกตั้งระดับประเทศ ความชอบธรรมทางกฎหมายในระบบดังกล่าวเป็นอำนาจเหนือกว่าเรียกรูปแบบนี้ว่า “การกำหนดนโยบายจากบนลงล่าง” กล่าวคือผู้แทนระดับชั้นที่สูงกว่าจะรับผิดชอบในการกระทำของรัฐบาลท้องถิ่น ในกรณีที่รัฐบาลท้องถิ่นตอบสนองต่อผลประโยชน์ และจะได้รับความชอบธรรมและการคุ้มครองโดยรัฐ แต่รูปแบบนี้มีข้อจำกัดว่าคนในท้องถิ่นไม่สามารถกำหนดงานที่มีความเฉพาะในการดำเนินการของท้องถิ่นเอง แต่การมีอำนาจในการปกป้องการควบคุม แทรกแซงจากรัฐ ไม่ต้องกังวลจากระดับชั้นที่สูงของรัฐในการตรวจสอบการดำเนินงานที่กำหนดไว้โดยส่วนกลาง แม้ว่าท้องถิ่นจะไม่สามารถเลือกได้ว่าจะทำอย่างไรเพราะเป็นงานที่เฉพาะเจาะจงที่จะสามารถใช้ท้องถิ่นเป็นเครื่องมือช่วยให้ดำเนินงานเพื่อให้สอดคล้องกับงานของรัฐ ดังนั้นในบางกรณีที่ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการปกป้องแต่จะส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติการดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่นโดยอาจจะมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญในวิธีการดำเนินงานที่ได้รับมอบหมายจากคำสั่งจากรัฐบาลกลาง

ประเภทที่ 3 มีอำนาจในการคิดริเริ่มแต่ไม่มีอำนาจในการปกป้องคุ้มครองตนเอง ความเป็นอิสระของรัฐบาลท้องถิ่นมีหน่วยงานควบคุมดูแลการออกกฎหมายและผลประโยชน์ของท้องถิ่นแต่สำหรับเรื่องการตัดสินใจของท้องถิ่นนั้นอาจจะถูกตรวจสอบหรืออาจจะถูกปฏิเสธได้ และไม่เห็นด้วยโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบนี้ตัดสินใจด้วยของตนเอง มีการประชุมเกี่ยวกับหน้าที่และการกระทำ การดำเนินนโยบาย โดยมีการสันนิษฐานที่ว่าเป็นประชาธิปไตยเพราะทั้งหมดนี้จะต้องมีความคิดริเริ่มด้วยรัฐบาลท้องถิ่นได้โดยขึ้นอยู่กับดุลยพินิจ แต่ยังไม่มีความสมบูรณ์แบบเพราะ

ขาดอำนาจในการปกป้อง หมายความว่า การดำเนินการในท้องถิ่นมีการพิจารณาอย่างรอบคอบและมีการกำกับดูแลมาตรฐานจากภายนอกตามกรอบของกฎหมายเรียกรูปแบบนี้ว่า “การกำหนดนโยบายจากล่างขึ้นบน”

ประเภทที่ 4 ไม่มีทั้งอำนาจในการคิดริเริ่มและไม่มีอำนาจในการปกป้องคุ้มครองตนเอง สำหรับท้องถิ่นที่ไม่มีความคิดริเริ่มและไม่มีอำนาจการปกป้อง คุ้มครองตนเอง หมายความว่าไม่มีความเป็นอิสระ โดยระเบียบวาระการประชุม การดำเนินการ และการตอบสนองที่กำหนดโดยรัฐ มีการปฏิบัติตามคำแนะนำจะถูกตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลท้องถิ่นดังกล่าวเป็นหลักในการบริหารหรือเครื่องมือของรัฐ รัฐบาลท้องถิ่นดังกล่าวเปรียบเสมือนระบบราชการ สังเกตเห็นว่าท้องถิ่นจะไม่มีจุดพินิจในการตัดสินใจ ไม่สามารถเริ่มต้นการออกกฎหมาย จะปฏิบัติตามตัวบทกฎหมาย ตามคำแนะนำที่ได้รับ ทั้งนี้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบสำหรับการดำเนินการในท้องถิ่นได้รับการควบคุมจากส่วนกลาง ในแง่ที่ต้องถูกต้องตามกฎหมายมีการมอบอำนาจจากรัฐ ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐบาล ประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เรียกร้องได้โดยตรงต่อรัฐบาลท้องถิ่น หมายความว่าไม่มีความเป็นประชาธิปไตย แต่อาจจะเป็นวาทกรรมทางการเมืองที่จะดำเนินการในระดับสูง รัฐบาลท้องถิ่นในระบบดังกล่าวเป็นเพียงหน่วยงานในการขับเคลื่อนการดำเนินการตามคำสั่งให้บรรลุผลสำเร็จเท่านั้น

#### 2.2.1.2 ทิศนะของดิลลอน

นอกจากการอธิบายความหมายและรูปแบบความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่เหมาะสม Clark (1911, อ้างถึงใน Clark, 1984, pp. 195-208) ยังมีการนำเอา กฎ Dillon และ Tiebout ในการปฏิบัติของประเทศสหรัฐอเมริกาอธิบายเพื่อให้เข้าใจมากยิ่งขึ้น ดังต่อไปนี้

กฎ Dillon หลักการสำคัญของกฎนี้ก็คือรัฐบาลท้องถิ่นมีฐานะเป็นองค์กรภายใต้รัฐ ดังนั้น รัฐบาลท้องถิ่นย่อมมีอำนาจได้เท่าที่รัฐกำหนดไว้ให้ โดยสถานิติบัญญัติเป็นผู้ที่กำหนดขอบเขตความเป็นอิสระที่จำเป็น การบรรลุเป้าหมายของรัฐบาลท้องถิ่น การคิดริเริ่มในท้องถิ่นจะถูกจำกัดสองประการ ได้แก่ ประการแรกให้เป็นรัฐบาลท้องถิ่นเป็นเพียงเครื่องมือของรัฐที่ไม่สามารถเลือกสิ่งที่จะต้องกระทำหรือกำหนดหน้าที่ของตนเองได้ทั้งหมดว่าควรกระทำหรือไม่ แต่จะได้รับการกำหนดขอบเขตความคิดริเริ่มโดยอำนาจรัฐ ประการที่สองแม้ว่ามีอำนาจของการคิดริเริ่มของท้องถิ่นจะได้รับการกำหนดไว้แต่ในทางปฏิบัติยังคงเป็นไปตามข้อบัญญัติและกฎหมาย ในแง่นี้ รัฐบาลท้องถิ่นจะมีลักษณะเหมือนเครื่องมือรัฐบาลแห่งรัฐเท่านั้น ศาลของรัฐมีอำนาจในการตรวจสอบแก้ไขและลบล้างการตัดสินใจของท้องถิ่นได้หากไม่อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย ฉะนั้น โดยสรุปแล้วกฎ Dillon อธิบายว่าอำนาจความคิดริเริ่มและการปกป้องตนเองของท้องถิ่นจะต้องถูกจำกัดความอิสระอยู่ภายใต้ขอบเขตแห่งกฎหมาย

ดังนั้นกฎ Dillon ดูเหมือนจะเป็นตัวอย่างที่ดีที่สุดตามตัวแบบประเภท 4 กล่าวคือความเป็นอิสระของท้องถิ่นอยู่ภายใต้ข้อจำกัดอาจรุนแรงไปถึงไม่มีความคิดริเริ่มและไม่มีการปกป้องตนเอง นอกจากนี้พบว่ากฎ Dillon เป็นรูปแบบการควบคุมจากรัฐบาลกลางโดยรัฐบาลกลางมีอำนาจการควบคุมดูแลโดยสมบูรณ์

#### 2.2.1.3 ทักษะของทิบูท์

รูปแบบ Tiebout คือการที่รัฐบาลท้องถิ่นมีหน้าที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นเอง ตัวอย่างเช่นหากประชาชนในท้องถิ่นต้องการให้รัฐบาลท้องถิ่นจัดบริการและแก้ไขปัญหาสาธารณะของตน การกำหนดนโยบายจะกลายเป็นงานของรัฐบาลท้องถิ่นในการตอบสนองต่อประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้มีฐานคิดว่ารัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจในการคิดริเริ่มในกิจการของตนเอง หากการริเริ่มดังกล่าวถูกปฏิเสธจากรัฐหรือส่วนกลางเกี่ยวกับสิ่งที่รัฐบาลท้องถิ่นจะดำเนินแล้วย่อมไม่มีความเหมาะสม นอกจากนั้น โดยหลักการประชาธิปไตย ความชอบธรรมทางกฎหมายย่อมขึ้นอยู่กับผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในท้องถิ่น สำหรับหน้าที่ของรัฐที่กำหนดต่อความถูกต้องชอบธรรมในประเด็นของการริเริ่มจากท้องถิ่นสำหรับการตัดสินใจเกี่ยวกับขนาดที่เหมาะสมที่สุดในการดำเนินการส่งมอบสินค้าและบริการสาธารณะ ซึ่งพบว่าความชอบธรรมทางกฎหมายในรูปแบบนี้เป็นแนวความคิดตามรูปแบบการกำหนดนโยบายจากล่างขึ้นบนซึ่งได้มาจากกระบวนการของการกระจายอำนาจประชาธิปไตย โดยความเป็นอิสระของท้องถิ่นคล้ายกับประเภทที่ 3 (มีอำนาจคิดริเริ่มแต่ไม่มีการปกป้อง) หมายความว่าท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดงานของตนเองแต่ภายใต้การปกป้องที่ถูกจำกัด โดยการควบคุม ตรวจสอบของหน่วยงานระดับที่สูงกว่าของรัฐ

#### 2.2.1.4 ทักษะของ Irina Bilouseac และ Petronela Zaharia

Irina Bilouseac และ Petronela Zaharia ได้อธิบายลักษณะความหมายของความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่แตกต่างกันในด้านศาสตร์ต่าง ๆ 4 สาขา ดังต่อไปนี้ (1) สาขาจิตวิทยา ความเป็นอิสระของท้องถิ่นเปรียบเทียบกับความเป็นอิสระในการดำรงชีวิตของมนุษย์ ซึ่งสามารถตัดสินใจด้วยความเป็นอิสระของตนเองจึงจะทำให้เขาเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ (2) สาขาปรัชญา หลักสำคัญของความเป็นอิสระคือคุณลักษณะที่สามารถกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นเพื่อการปกครองตนเอง มีการตัดสินใจในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาภายในพื้นที่ด้วยตนเองหรือเรียกอีกว่า “การปกครองตนเอง” (3) สาขาสังคมวิทยา ความเป็นอิสระของสังคม หมายถึงความอิสระอันเป็นค่านิยมร่วมกันของทุกสังคม มีความเท่ากันโดยอาศัยความสามารถของบุคคลที่จะบูรณาการร่วมกัน และทุกคนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมโดยไม่จะถูกกีดกัน (4) ด้านการจัดการภาครัฐ ความเป็นอิสระของท้องถิ่น หมายถึง การมีอำนาจและมีรัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นจากการจัดการของชุมชนตั้งอยู่ในท้องถิ่นของตน องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีเสรีภาพของหน่วยงานภายในของท้องถิ่นในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นด้วยตนเอง

ตามแนวคิด Irina Bilouseac และ Petronela Zaharia ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยยังคงเป็นปัญหาในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นที่เป็นพื้นฐานในการพัฒนาการปกครองของประชาชนดังนั้นประเด็นความสัมพันธ์นั้นควรให้ความเป็นอิสระของท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาและถือเป็นสิทธิชุมชนท้องถิ่นในการกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ ในการปกครองตนเองได้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและทำให้เกิดการพัฒนาการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย จึงทำให้นักคิดทั้งสองพยายามอธิบายถึงความหมายเป็นอิสระ รวมถึงการนำเสนอรูปแบบความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่สอดคล้องเกี่ยวกับหลักการบริหารตามหลักวิชาทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับองค์การทำงาน และการบริหาร โดยมีรายละเอียดสำคัญ ดังต่อไปนี้ (Bilouseac & Zaharia, 2014, pp. 15-22)

1) ความเป็นอิสระขององค์กร (The Organizational Autonomy) สำหรับมุมมองขององค์กรอิสระมี 3 ประการ ดังต่อไปนี้ (1) มีการเลือกตั้งในหน่วยงานของท้องถิ่น (2) มีข้อบัญญัติท้องถิ่น แผนผังโครงสร้างองค์กร ตำแหน่ง จำนวนบุคลากร (3) มีสภาและคณะกรรมการในการจัดบริการสาธารณะ

การแสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่นได้รับการสนับสนุนโดยการเลือกตั้ง สำหรับการแต่งตั้งโดยการลงคะแนน ประชาชนมีภูมิสำเนาในหน่วยบริหารของหน่วยงานของท้องถิ่น โครงสร้างการบริหารไม่ต้องขึ้นอยู่กับขั้นตอนการอนุมัติหรืออนุญาต และการแทรกแซงใด ๆ จากส่วนกลาง วิธีการในการจัดตั้งหน่วยงานท้องถิ่นนี้เน้นความเป็นตัวแทนที่มีโอกาสจะเสนอชื่อผู้ที่จะกระทำและสิ่งนั้นอยู่ในความสนใจในผลประโยชน์ของพวกเขาในท้องถิ่น นอกจากนี้ในแง่ขององค์กรควรมีอำนาจหรือข้อบัญญัติหน่วยงานท้องถิ่นที่จะนำมาใช้ให้เหมาะสมกับสถานะท้องถิ่น มีแผนผังองค์กรและจำนวนพนักงานในแต่ละตำแหน่งที่รวมอยู่ในอำนาจของท้องถิ่นและสภาได้รับการอนุมัติสถานะท้องถิ่นที่โดยกฎขององค์กร และการทำงานของคณะกรรมการขององค์กรและหน้าที่เฉพาะสถาบันและการบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นหรือเขต ความเป็นอิสระขององค์กรนอกจากนี้ยังเป็นที่ประจักษ์ในความรับผิดชอบของชุมชน เมือง และเขตในการจัดระเบียบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ในท้องถิ่น สภาท้องถิ่นจัดระเบียบท้องถิ่น การบริการสาธารณะในพื้นที่หลักของกิจกรรมเป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นที่เฉพาะเจาะจงและการปฏิบัติตามกับบทบัญญัติทางกฎหมายในข้อจำกัดของทรัพยากรทางการเงินที่มีอยู่ คล้ายกับเขตเมืองที่จัดบริการสาธารณะของเขตเพื่อผลประโยชน์ของตนเองในพื้นที่ ดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้นจะเน้นที่ความเป็นอิสระขององค์กร กับความสามารถของการปกครองท้องถิ่นในการจัดระเบียบตนเองตามความต้องการของท้องถิ่น

2) ความเป็นอิสระในการทำหน้าที่รับผิดชอบ (The Functional Autonomy) ในแง่ของการทำงานความอิสระพิจารณาถึง 2 ประการ ดังนี้ (1) อำนาจในการตัดสินใจ

โดยสมบูรณ์ของสภาท้องถิ่น (2) มีการกระทำที่แสงออกซึ่งเป็นหมู่คณะในสภาท้องถิ่น โดยมีความเป็นอิสระตามภารกิจของตนในการทำงาน

ความเป็นอิสระในการทำงานเป็นที่ประจักษ์เป็นหลักโดยความสามารถของหน่วยงานท้องถิ่นในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นโดยปราศจากการแทรกแซงของหน่วยงานอื่น ๆ อำนาจที่ไม่จำกัดของท้องถิ่น หน่วยงานในการแก้ไขและจัดการกิจการสาธารณะในท้องถิ่นมาจากการได้รับการยอมรับสิทธิของพวกเขาไปใช้ มีตอบสนองความต้องการของชุมชนอย่างใกล้ชิด

สำหรับการทำงานในมุมมองความอิสระเป็นผลมาจากคณะกรรมการ เจ้าหน้าที่การอภิปรายของรัฐบาลท้องถิ่น เป็นหลักการที่ผู้นำจะใช้สิทธิโดยประชาชนร่วมกันนำมาใช้ในการตัดสินใจโดยคะแนนเสียงข้างมาก การทำงานของหน่วยงานการอภิปรายของท้องถิ่น รัฐบาลจะถูกกำหนดโดยสภาที่เป็นหมู่คณะของท้องถิ่น ในแง่ของการทำงานมีผลให้การยอมรับของการพิจารณาต้องมืองค์ประชุมและเสียงส่วนใหญ่ที่จำเป็นสำหรับนำมาใช้ ดังนั้นความเป็นอิสระการทำงานที่เกี่ยวข้องกับความสามารถของท้องถิ่น หน่วยงานที่จะดำเนินการบนพื้นฐานของการบริหารจัดการด้วยตนเองและการปกครองตนเองของกิจการสาธารณะของท้องถิ่น

### 3) ความเป็นอิสระในการบริหาร (The Administrative Autonomy)

ความเป็นอิสระเป็นความสามารถของท้องถิ่นในดำเนินกิจการสาธารณะการจัดการทรัพยากรด้านงบประมาณ ด้านบุคคลของท้องถิ่นและการดำเนินงานที่เหมาะสมกับอำนาจของท้องถิ่นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชากรในชุมชนท้องถิ่น ท้องถิ่นและประชาชนพลเมืองทำงานบนพื้นฐานการจัดการและการปกครองตนเอง

#### 2.2.1.5 ทศนะของ: ธเนศวร์ เจริญเมือง

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2551, น. 226) อธิบายถึงความหมายความเป็นอิสระของท้องถิ่น ไว้ว่า

1) คำว่าความเป็นอิสระ มาจากคำว่า Autonomy ซึ่งมีรากฐานมาจากภาษากรีก คือ คำว่า Auto-Nomos คำนำหน้าหมายถึง ตัวเอง ส่วนคำด้านหลัง หมายถึง กฎหมาย Autonomy คือความเป็นอิสระหรือการที่ตนเองมีอิสระในการออกกฎหมายที่ตัวเอง ส่วนสำหรับมุมมองในแง่ปรัชญา ด้านศีลธรรม หรือชีวจริยธรรม ความเป็นอิสระ คือความสามารถในการตัดสินใจของบุคคลที่รู้และเข้าใจเรื่องนั้นหรือปัญหาต่าง ๆ และสามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระ ไม่ถูกบีบบังคับ และคนที่ตัดสินใจนั้นย่อมต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเอง ส่วนความเป็นอิสระในทางการเมือง คือ สิทธิที่จะกำหนดชีวิตของประชาชนหรือการปกครองตนเอง (Self-Governance หรือ Self-Governing of a People) ซึ่งเรียกว่าการปกครองของประชาชนโดยประชาชน 2) ความหมายของคำว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่น คือสิทธิในการปกครองตนเอง ท้องถิ่นสามารถออกกฎหมายได้ด้วยตนเอง สามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง เรียกว่าประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ดังนั้น ความเป็นอิสระของท้องถิ่นมิใช่หมายความว่าท้องถิ่นจะเป็นรัฐอิสระ ท้องถิ่นนั้นเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ ท้องถิ่นจึง

มิใช่รัฐอิสระและดำรงอยู่อย่างเป็นเอกเทศ ท้องถิ่นจึงไม่มีคำว่าเอกราชหรืออำนาจอธิปไตยความเป็นอิสระของท้องถิ่นจึงมีลักษณะสัมพันธ์เพื่อแสดงให้เห็นว่าท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองภายในรัฐ

#### 2.2.1.6 ทศนะของ: อุดม ทุมโฆสิต

อุดม ทุมโฆสิต (2552, น. 35) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการปกครองตนเองไว้ว่า ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการปกครองตนเองถือเป็นความจำเป็นที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ในการปกครองท้องถิ่น แต่ความเป็นอิสระจะมีมากหรือน้อยเพียงใดนั้นจะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับสถานการณ์ทางปกครองเพราะถ้าหากมีน้อยจนเกินไปจะทำให้ท้องถิ่นทำงานไม่คล่องตัวไร้ประสิทธิภาพ และถ้าหากมีมากจนเกินไปก็จะทำให้เกิดภาวะลู่แก่อำนาจ (Overconcentration of Power) ดังนั้นระดับความเป็นอิสระของท้องถิ่นจึงต้องมีความเหมาะสมในเชิงวิชาการและการปฏิบัติ

นอกจากการอธิบายความหมายทางวิชาการทั้งนักวิชาการต่างประเทศและนักวิชาการไทยแล้วยังมีมุมมองทางด้านกฎหมายความเป็นอิสระในทวีปยุโรปซึ่งจะกล่าวในลำดับถัดไป

#### 2.2.1.7 แนวคิดและทฤษฎีความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามกฎบัตรความเป็นอิสระของท้องถิ่นในประชาคมยุโรป (1985)

ในมาตรา 3 ระบุไว้ว่า “ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น หมายถึงสิทธิและการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ ถือเป็นความสามารถของหน่วยงานท้องถิ่นภายในขอบเขตของกฎหมายเพื่อควบคุมและบริหารกิจการสาธารณะ ภายใต้ความรับผิดชอบผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจในการรับผิดชอบส่งมอบการบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพสู่ประชาชน พลเมือง ซึ่งการปฏิบัติเจ้าหน้าที่ต้องอาศัยทรัพยากรต่าง ๆ รวมทั้งขีดความสามารถในการประชุมกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ ซึ่งแนวคิดความเป็นอิสระของท้องถิ่นถือเป็นหลักการพื้นฐานในการปกครอง และถือเป็นสิทธิที่ได้รับ ต้องใช้สิทธิโดยผ่านสภาหรือสมาชิกได้อย่างอิสระ ซึ่งบุคคลดังกล่าวต้องมาจากการเลือกตั้งโดยการลงคะแนนโดยตรง และอาจมีกระบวนการบริหารที่รับผิดชอบต่อประชาชน พลเมืองในท้องถิ่น”

### 2.2.2 เกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นอิสระของท้องถิ่น

เพื่อให้การพิจารณาความเป็นอิสระของท้องถิ่น มีความคิดอันในการนำไปปฏิบัติอย่างยั่งยืน ผู้วิจัยจึงขอเสนอวรรณกรรมเกี่ยวกับการแบ่งเกณฑ์หรือมิติความเป็นอิสระของท้องถิ่นอันเป็นแนวคิดทางด้านวิชาการออกเป็น 3 ประการ ซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

#### 2.2.2.1 เกณฑ์ความเป็นอิสระอันเนื่องมาจากผลของการกระจายอำนาจในเชิงวิชาการปกครองท้องถิ่น



โดยมีแนวความคิดการให้ความเป็นอิสระอันเนื่องมาจากผลของการกระจายอำนาจในเชิงวิชาการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีความเป็นอิสระ 5 มาตรการ ที่เราสามารถที่จะนำมาพิจารณาในการศึกษาดังต่อไปนี้ (อุดม ทุมโฆสิต, 2552, น. 35)

1) ความมีอิสระในการจัดหาบุคลากรมาทำงานของตนเองได้ คือต้องให้อำนาจสิทธิขาดแก่ท้องถิ่นในการจัดสรร บรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย ให้คุณให้โทษ แก่บุคลากรของตัวเองได้อย่างเต็มที่ ส่วนกลางควรควบคุมดูแลเฉพาะเพียงหลักการเพื่อให้เป็นไปตามหลักการบริหารงานบุคคลที่ดีเท่านั้น การบริหารงานบุคคลต้องเริ่มตั้งแต่ยินยอมให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง รวมทั้งมีพนักงานหรือข้าราชการประจำท้องถิ่นมาบรรจุ และแต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจการบริหารของผู้บริหารท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นเอง โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่น ไม่ใช่รับงบประมาณจากส่วนกลาง

2) ความมีอิสระในการจัดหารายได้ด้วยตนเองได้ คือ การให้แต่ละท้องถิ่นมีอิสระในการจัดหารายได้และสามารถบริหารรายได้ของตนเอง ซึ่งวิธีการดังกล่าวเป็นการเพิ่มบทบาทของท้องถิ่นในการพึ่งตนเองตามแนวทางของการกระจายอำนาจ และวิธีการดังกล่าวจะทำให้แต่ละท้องถิ่นมีอิสระในการใช้จ่ายและรับผิดชอบงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของท้องถิ่นได้ดียิ่งขึ้น

3) ความมีอิสระในการกอนิติกรรมสัมพันธ์ด้วยตนเองในฐานะเป็นนิติบุคคลได้ วิธีการดังกล่าวจะทำให้ท้องถิ่นมีความคล่องตัวในการจัดทำกิจการในความรับผิดชอบตามกฎหมายได้ เพราะมีความสามารถในการมีและจัดการทรัพย์สินของตนเองได้ เช่น นิติกรรม การเป็นเจ้าของทรัพย์สิน การเป็นโจทก์เป็นจำเลย เป็นต้น

4) ความมีอิสระในการตัดสินใจในการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง (แต่ต้องสัมพันธ์กับนโยบายของประเทศและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลที่เหมาะสมของส่วนกลาง) การทำงานของท้องถิ่นยังมีความจำเป็นต้องให้ส่วนกลางเข้ามามีบทบาทในการควบคุมดูแลในรูปแบบที่เหมาะสม ไม่ใช่หน่วยภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลาง รัฐต้องกำกับดูแลควบคุมไปกับการสนับสนุนตามที่เหมาะสม ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นจะต้องได้รับการพิจารณาและการกำหนดไว้ให้ชัดเจน โดยอาศัยกลไกทางกฎหมายปกครองรองรับไว้ด้วย ซึ่งระดับของความเหมาะสมยังคงเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับความจำเป็นของแต่ละประเทศและแต่ละท้องถิ่น รวมทั้งความเหมาะสมกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นด้วยว่าเป็นไปในรูปแบบใดจึงจะเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

5) ความเป็นอิสระในการริเริ่ม, สร้างสรรค์เป้าหมายและการควบคุมท้องถิ่นด้วยหลักกฎหมาย เนื่องจากกิจการของท้องถิ่นเป็นกิจการของรัฐที่มีพลวัตสูงมาก ดังนั้นการวินิจฉัยสั่งการต่าง ๆ มีโอกาสที่จะแปรเปลี่ยนไปได้ตามสถานการณ์ที่เข้ามากดดันในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง การตัดสินใจภายใต้สถานการณ์เช่นนี้มักก่อให้เกิดความคิดเห็นที่ต่างกัน ข้อพิพาทในการ

ปกครองท้องถิ่นอาจจะเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา ดังนั้นการริเริ่มสร้างสรรค์และควบคุมความชอบธรรมด้วยหลักกฎหมายจึงถือเป็นเรื่องจำเป็น นอกจากนี้การควบคุมดูแลโดยยึดหลักกฎหมายยังถือเป็นมาตรการให้ความเป็นธรรมแก่ท้องถิ่นจากส่วนกลางในการดำเนินการตัดสินใจในการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ด้วยตนเอง และต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลที่เหมาะสม ถึงแม้ว่าส่วนกลางจะมีอำนาจในการกำกับดูแลควบคุมท้องถิ่น แต่มักจะมีความขัดแย้งกันในด้านเหตุผลอยู่เสมอ ดังนั้นการกำกับดูแลต้องยึดถือการระงับข้อพิพาทโดยหลักกฎหมาย ถ้าหากการควบคุมของส่วนกลางมีมากจนเกินไป อาจจะละเมิดข้อกำหนดของท้องถิ่น ท้องถิ่นสามารถดำเนินการฟ้องร้องได้เพื่อให้การควบคุมนั้นอยู่ในกรอบของกฎหมาย

#### 2.2.2.2 เกณฑ์ความเป็นอิสระตามิติการปกครองตนเองของท้องถิ่น

ซึ่งประกอบด้วย 7 มิติ ดังต่อไปนี้ (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2551, น. 233-237)

1) ความเป็นอิสระด้านนโยบายและการวางแผน (Policy Autonomy) ความเป็นอิสระดังกล่าวควรเป็นสิทธิ์ของคนในท้องถิ่น คนในท้องถิ่นควนจะรู้ดีที่สุดว่าพวกเขาต้องการอะไรสำหรับเมืองของตนและสำหรับชีวิตความเป็นอยู่ตลอดจนทิศทางชีวิตของพวกเขาและลูกหลานในอนาคต โดยไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางเข้ามาดำเนินการแบบสั่งการ

2) ความเป็นอิสระด้านการวางแผน (Planning Autonomy) การวางแผนและมาตรการเพื่อทำให้นโยบายนั้นสามารถดำเนินการได้จริง แผนการทำงานที่ท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดย่อมเกิดขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในท้องถิ่น ไม่ใช่เป็นแผนและขั้นตอนการทำงานที่ถูกกำหนดจากผู้อื่น เพราะนอกจากจะทำให้ขาดความเป็นอิสระยังเท่ากับทำลายแผนการและโครงการต่าง ๆ ที่ท้องถิ่นได้วางไว้อีกด้วย

3) ความเป็นอิสระด้านการออกข้อบังคับ (Regulatory Autonomy) การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องอาศัยอำนาจการออกข้อบังคับ เทศบัญญัติ ของในแต่ละระดับท้องถิ่น

4) ความเป็นอิสระด้านการบริหาร (Administrative Autonomy) ท้องถิ่นควรมีอิสระในการบริหารโครงการและจัดการงานต่าง ๆ ในท้องถิ่น รัฐบาลกลางไม่ควรจะมีอำนาจในการอนุมัติโครงการต่าง ๆ ที่ท้องถิ่นกำหนดขึ้น แต่ด้านการปฏิบัติท้องถิ่นต้องเอาใจใส่ผู้อนุมัติหรือหน่วยงานของส่วนกลางที่มีอำนาจหน้าที่อนุมัติโครงการต่าง ๆ จนทำให้ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระเนื่องจากถูกควบคุมจากรัฐบาลกลางหรือเจ้าหน้าที่ที่แต่งตั้งจากรัฐบาลกลางมาประจำในท้องถิ่นที่เรียกว่าราชการส่วนภูมิภาค

5) ความเป็นอิสระด้านการคลัง (Financial Autonomy) การใช้จ่ายเป็นเครื่องมือที่สำคัญทำให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ ท้องถิ่นก็ควรมีรายได้และกำหนดวิธีการใช้จ่ายของตนเอง การมีรายได้ที่จำกัดเนื่องจากขาดความเป็นอิสระในการกำหนดภาษีอากรหรือต้องรอรับความ

ช่วยเหลือจากเงินอุดหนุนซึ่งมีเงื่อนไขในการนำเงินดังกล่าวไปใช้ตามภารกิจที่รัฐบาลกลางกำหนด ผลที่ตามมาคือท้องถิ่นต้องพึ่งพาปัจจัยภายนอก และถูกกำหนดทิศทางการพัฒนาโดยปัจจัยภายนอก

6) ความเป็นอิสระด้านบุคลากร (Personnel Autonomy) ท้องถิ่นต้องมีอำนาจอิสระเต็มที่ในการบริหารงานบุคคล เจ้าหน้าที่ทุกคนต้องขึ้นตรงต่อท้องถิ่น ท้องถิ่นสามารถกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัคร โดยอาจจะให้สิทธิ์คนในท้องถิ่นสมัครเข้ามาทำงานในพื้นที่และบุคคลภายนอกพื้นที่ที่มีความสามารถ และท้องถิ่นสามารถใช้ทรัพยากรบุคคลดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนด การให้ผลประโยชน์ ค่าตอบแทน การมอบหมายภารกิจ การประเมินผลงาน การให้คุณให้โทษผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจโดยอำนาจไม่ขึ้นกับรัฐบาลส่วนกลาง

7) สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง โดยคนในท้องถิ่นไม่ใช่มาจากการแต่งตั้งจากหน่วยงานราชการ การเลือกตั้งและการดำรงตำแหน่งที่มีวาระของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งจะเป็นหลักประกันว่าประชาชนสามารถคัดเลือกบุคคลที่พวกเขาต้องการ สามารถตรวจสอบการทำงานและถอดถอนบุคคลดังกล่าวได้หรือจะเลือกคนใหม่เข้ามาทำหน้าที่แทนในวาระต่อไป สำหรับการเลือกตั้ง การหาเสียง การนำเสนอนโยบายและโครงการต่าง ๆ ของผู้สมัคร การออกข้อบังคับในสภา การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร รวมทั้งความเป็นอิสระของสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารในการพัฒนาท้องถิ่น ตลอดจนการยกเลิกโต้แย้งเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ นั้นถือเป็นกระบวนการเรียนรู้และการปฏิบัติในระบอบประชาธิปไตยในท้องถิ่นที่ประชาชน พลเมืองในท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นเองได้

ดังนั้นสำหรับการทบทวนวรรณกรรม แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความหมาย เกณฑ์พิจารณาความเป็นอิสระของท้องถิ่นดังที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ผู้ศึกษาสามารถสรุปได้ว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่น หมายถึง อำนาจของท้องถิ่นที่กระทำหรือไม่กระทำการใด ๆ โดยการตัดสินใจของตนเอง การกระทำนั้นไม่ต้องกังวลว่าจะมีการแทรกแซงของผู้มีอำนาจของรัฐหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความสามารถของการปกครองตนเอง การมีรัฐบาลท้องถิ่น สภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง และบุคลากรมีอิสระในการจัดการปัญหาท้องถิ่นด้วยตนเอง สามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นได้ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยการออกกฎหมายของท้องถิ่นด้วยตนเองไม่ขัดแย้งกันกับส่วนกลาง มีขีดความสามารถในกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ มีการกำหนดบทบาท ภารกิจและหน้าที่ของตนขึ้นเองในพื้นที่ของท้องถิ่นได้อย่างอิสระ และการควบคุมดูแลด้วยความชอบธรรมของการดำเนินการในท้องถิ่นขึ้นอยู่กับประชาชนในท้องถิ่น เพราะฉะนั้นความชอบธรรมทางกฎหมายของท้องถิ่นให้ความสำคัญกับผู้ที่มีอำนาจหรือเจ้าของอำนาจเป็นหลัก ซึ่งเป็นไปตามหลักประชาธิปไตยเคารพสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการปกครองตนเอง และถือว่าแนวคิดความเป็นอิสระของท้องถิ่นถือเป็นหลักการพื้นฐานในการปกครอง

ในทางตรงข้ามสำหรับการปฏิบัติ การกำหนดนโยบาย การปฏิบัติตามกฎหมายที่รัฐกำหนด รวมถึงการควบคุม แทรกแซงของหน่วยงานราชการ นักการเมือง รัฐบาลส่วนกลาง ทำให้ท้องถิ่นเปรียบเสมือนเครื่องมือระบบราชการในการจัดบริการตามคำสั่งของนโยบายส่วนกลางเท่านั้นทำให้ไม่มีความเป็นอิสระการดำเนินการ เป็นเพียงการตอบสนองที่กำหนดโดยรัฐ มีการปฏิบัติตามคำแนะนำ จะถูกตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลท้องถิ่นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจต่าง ๆ ท้องถิ่นไม่มีจุดพินิจในการตัดสินใจ ไม่สามารถเริ่มต้นการออกกฎหมายและกำหนดนโยบาย เพียงปฏิบัติตามคำแนะนำที่ได้รับ ทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบสำหรับการดำเนินการในท้องถิ่นได้รับการควบคุมจากส่วนกลาง ประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เรียกร้องได้ โดยตรงต่อท้องถิ่น หมายความว่าไม่มีความเป็นประชาธิปไตย แต่ถือเป็นวาทกรรมทางการเมืองที่จะดำเนินการในระดับสูง รัฐบาลท้องถิ่นในระบบดังกล่าวเป็นเพียงหน่วยงานในการขับเคลื่อนการดำเนินการตามคำสั่งให้บรรลุผลสำเร็จเท่านั้นเอง

## 2.3 แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น

การศึกษาความเป็นอิสระของท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับการกำกับดูแลของรัฐบาลกลางและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นผู้ศึกษาจึงพยายามทำความเข้าใจ ความหมาย แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อจะช่วยให้ผู้ศึกษาสามารถหาแนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมในการศึกษาครั้งนี้ต่อไป ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 2.3.1 ความหมายของการกำกับดูแลโดยรัฐ

อนุชา ฮุนสวัสดิกุล (2548, น. 13-14) ได้รวบรวมทัศนะทางวิชาการในการอธิบายความหมายการกำกับดูแลไว้ สรุปได้ดังนี้

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2543) ได้อธิบายไว้ว่า การกำกับดูแล หมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานตามหลักการบริหารราชการแผ่นดินแบบกระจายอำนาจ โดยที่หน่วยงานหนึ่งมีอำนาจในการควบคุมอีกหน่วยงานหนึ่งที่อยู่ในการกำกับดูแลให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือตามอำนาจหน้าที่หรืออำนาจที่องค์กรที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรอื่นในการให้องค์กรนั้น ๆ ทำงานภายใต้กฎหมาย สอดคล้องกับ ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2533) ได้กล่าวไว้ว่า “แนวความคิดและหลักกฎหมายในเรื่องอำนาจกำกับดูแล (Lepouvoirde Tutelle) ของรัฐที่มีต่อองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจจึงกลับกันกับแนวความคิดและหลักกฎหมายในเรื่องของอำนาจบังคับบัญชา (Le Pouvoirhierarchy)” พร้อมกับพรชัย รัชมิแพทย์ (2529) ได้เคยอธิบายไว้ว่า “การควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมิใช่เป็นการควบคุมตามสายบังคับบัญชา หากเป็นการควบคุมการ

กระทำขององค์กรหนึ่งโดยอีกองค์กรหนึ่ง อันเป็นการควบคุมตามตัวบทกฎหมายที่ให้อำนาจ และฝ่ายควบคุมไม่มีอำนาจจะเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจเหล่านั้นเมื่อเห็นสมควร” ส่วนทวิ ตะเวทิกุล (2483) ได้อธิบายโดยใช้คำว่า “ควบคุมดูแลทางการปกครอง” ซึ่งเป็นวิธีการที่รัฐใช้ควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยควบคุมการกระทำอย่างหนึ่ง และโดยควบคุมบุคคลผู้ดำเนินงานหรือองค์การอีกอย่างหนึ่ง การควบคุมการกระทำ แสดงออกโดยการยับยั้งหรือกระทำให้การกระทำนั้น ๆ ไม่มีผลทางกฎหมาย เช่น การบอกล้างหรือการอนุมัติสิ่งซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำ เป็นต้น ส่วนการควบคุมบุคคลดำเนินงานคือยุบองค์หรือถอดถอนสภาพองค์กร เป็นต้น และสุรพล นิติไกรพจน์ (2532) ได้กล่าวถึงคำว่า “Tutelle” ไว้ว่า มีทั้งการกำกับดูแลทางการปกครอง (Tutelle administrative) และการกำกับดูแลเหนือรัฐวิสาหกิจ (Tutelle Economique) โดยอธิบาย การกำกับดูแลทางการปกครองว่า “เป็นกระบวนการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อแลกเปลี่ยนกับการให้ความเป็นอิสระในเชิงการเมืองแก่การปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งมีความต้องการพิเศษของตนแตกต่างกันออกไปในแต่ละพื้นที่ และแลกเปลี่ยนกับการยอมให้มีความเป็นอิสระในการจัดองค์การ แยกไปจากฝ่ายปกครองส่วนกลางแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นเหล่านั้น”

ดังนั้นจากการให้นิยามของนักวิชาการดังกล่าวสามารถสรุปความหมายของการกำกับดูแลท้องถิ่นเพื่อใช้สำหรับการวิจัยนี้ได้ 4 ประเด็น สำคัญ ได้แก่

- 1) รัฐต้องมีการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นโดยยึดมั่นในความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญและความต้องการของประชาชนเจ้าของอำนาจตามหลักการประชาธิปไตย
- 2) เมื่อมีการกระจายอำนาจและการให้ความเป็นอิสระท้องถิ่นแล้วท้องถิ่นต้องใช้อำนาจอยู่ในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดและรัฐใช้การกำกับดูแลการกระทำ มีอำนาจยับยั้งถ้าหากท้องถิ่นนั้นปฏิบัตินอกเหนือหรือกระทำความผิดละเมิดต่อกฎหมายที่รัฐกำหนดไว้
- 3) โดยลักษณะการกำกับดูแลของรัฐนั้นต้องไม่แทรกแซงความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ และ
- 4) ท้องถิ่นไม่ใช่ลูกน้องของรัฐบาลส่วนกลางที่จะต้องอยู่ภายใต้ลำดับชั้นบังคับบัญชา ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการดำเนินงานเพื่อตอบสนองประชาชนในพื้นที่ของตนเองไม่ใช่ตอบสนองรัฐบาลส่วนกลาง

เนื่องจากความหมายในวงวิชาการนิยามใช้คำว่า “กำกับดูแล” แทนคำว่า “ควบคุมดูแล” ซึ่งความหมายที่แท้จริงก็คือรัฐจะต้องปล่อยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินไปอย่างเป็นอิสระ ไม่ใช่การบังคับบัญชาตามคำสั่งของรัฐ หน้าที่ของรัฐก็คือดูแลอย่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเมิดกฎหมายหรือสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน หรือประเทศชาติโดยส่วนรวมเท่านั้น เปรียบเทียบการกำกับดูแลท้องถิ่นตั้งกรรมการตัดสินการแข่งขันฟุตบอลรัฐเสมือนกรรมการไม่มีสิทธิ์เข้าไปก้าว

กายการวางแผนหรือการเล่นของนักฟุตบอล และต้องปล่อยให้เป็นอย่างอิสระราบเท่าที่ยังไม่มี การละเมิดกติกาการแข่งขัน แต่เมื่อใดที่นักฟุตบอลละเมิดกติกากรรมการ(รัฐส่วนกลางหรือเจ้าที่ ตัวแทนของรัฐ) จะต้องปฏิบัติโดยการตักเตือนตามกฎ ให้ใบเหลือง หรือใบแดง ตามแต่ความร้ายแรง ของการละเมิดกติกานั้น ส่วนหน้าที่หลักของรัฐต่อระบบการการบริหารท้องถิ่นอีกประการหนึ่งก็คือ การสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือให้สามารถปฏิบัติภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของ ประชาชนให้ดีที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ไม่ว่าจะในรูปแบบของงบประมาณ เงินอุดหนุน หรือความรู้ทาง วิชาการที่จำเป็นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 2.3.2 ความจำเป็นในการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น

โดยมีนักวิชาการได้จำแนกความจำเป็นที่จะต้องมีการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นโดย ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคซึ่งมีอยู่ 6 ประการ ดังต่อไปนี้ (วีรัตน์ จันทรพรกิจ, 2545, น. 20-21)

1) อำนาจการกำกับดูแลทางการปกครองต้องมาจากส่วนกลาง กล่าวคือ องค์กร ปกครองท้องถิ่นแม้จะมีความเป็นอิสระมากน้อยเพียงใดก็ยังจำเป็นต้องอยู่ภายใต้กรอบอำนาจรัฐ และ อำนาจในการกำกับดูแลโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง โดยนัยองค์กรผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลมิใช่ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการ ทั้งนี้เพราะการกำกับดูแลเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารและฝ่าย ปกครอง การกำกับดูแลจึงเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครอง

2) อำนาจการกำกับดูแลเป็นอำนาจควบคุมในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ อำนาจในการกำกับดูแลเป็นอำนาจควบคุมชนิดหนึ่ง ซึ่งรัฐใช้ในการควบคุมชนิดหนึ่ง ซึ่งรัฐใช้ในการ ควบคุมเฉพาะเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย เป็นการกำกับดูแลมิให้ท้องถิ่นกระทำการที่ไม่ชอบหรือขัด ต่อกฎหมาย แต่ต้องไม่ก้าวล่วงเข้าไปถึงเรื่องการตัดสินใจหรือการใช้ดุลพินิจของท้องถิ่น

3) อำนาจการกำกับดูแลเป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้โดย อำนาจการกำกับดูแลเป็นแบบแผนความคิดที่ใช้จัดระบบความสัมพันธ์ในรูปของการควบคุมที่อำนาจ รัฐส่วนกลางมีต่อท้องถิ่น ซึ่งหากไม่มีการกำหนดกรอบหรือขอบเขตของอำนาจดังกล่าวส่วนกลาง อาจจะใช้อำนาจที่เกินเลยจนกระทั่งกระทบต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นได้ ดังนั้น อำนาจกำกับดูแล ทางการปกครองจึงมีอยู่อย่างจำกัด มีขอบเขตที่แน่ชัด และเป็นอำนาจที่ถูกรับรองหรือจัดตั้งขึ้นโดย กฎหมาย

4) การกำกับดูแลเพื่อความเป็นธรรมด้านการจัดสรรทรัพยากร เนื่องจากพื้นที่แต่ละ ส่วนของรัฐอาจมีความเจริญแตกต่างกัน ซึ่งการให้อิสระแก่ท้องถิ่นมากเกินไปอาจทำให้ท้องถิ่นที่เจริญ แล้วเร่งพัฒนาความเจริญของตนจนเกิดความแตกต่างหรือความเหลื่อมล้ำกับท้องถิ่นอื่น โดยที่ท้องถิ่น ที่มีสภาพทางเศรษฐกิจไม่ดีก็ไม่สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างเพียงพอ รัฐบาลส่วนกลางจึง ต้องคงอำนาจส่วนหนึ่งไว้ในการจัดสรรทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างเหมาะสม ซึ่งอาจจะอยู่ใน

รูปของการให้เกิดอุดหนุน เงินกู้ และต้องมีภาคควบคุมดูแลการใช้เงินเหล่านี้ให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง

5) การกำกับดูแลเพื่อป้องกันความผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น ในบางกรณีอาจไม่มีความรู้ในเรื่องกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ อย่างเพียงพอ และบางกรณีก็อาจใช้เหตุผลทางการเมืองตัดสินใจหรือใช้ดุลพินิจของตนเองเป็นหลัก ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความผิดพลาดเสียหายทั้งแก่ท้องถิ่นและแก่ส่วนร่วม

6) การกำกับดูแลเพื่อความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขของท้องถิ่นหรือประสานความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น เนื่องจากการดำเนินงานของท้องถิ่นอาจขัดแย้งกันได้ เพราะแต่ละท้องถิ่นมุ่งประโยชน์ของตนเป็นหลัก นอกจากนี้กิจการสาธารณะบางอย่างจำเป็นที่จะต้องมีการจัดทำร่วมกันระหว่างท้องถิ่น ดังนั้นรัฐบาลกลางจึงจำเป็นต้องสงวนอำนาจในการกำกับดูแลท้องถิ่นไว้ เพื่อให้สามารถทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการไกล่เกลี่ยหรือประสานประโยชน์ระหว่างท้องถิ่นได้

ความจำเป็นในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแนวคิดที่อยู่ภายใต้หลักการว่าด้วยความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐ โดยจะเป็นสิ่งที่ประสานให้เกิดความสมดุลระหว่างความจำเป็นในการที่จะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง (Autonomy Reality) ตามหลักการกระจายอำนาจกับความจำเป็นที่จะไม่ให้ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวกลับกลายเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระภาพถึงขนาดที่ไม่ขึ้นอยู่กับอำนาจใดๆ เลย (independance) ดังนั้นความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นไปในลักษณะที่มีขอบเขต ผลประโยชน์ของรัฐและส่วนรวมควรจะได้รับปกป้องคุ้มครอง

กรณีที่เป็นไปไม่ได้ที่จะมีการกระจายอำนาจโดยปราศจากการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ การปล่อยให้แต่ละแห่งมีความเป็นอิสระสามารถที่จะดำเนินการสิ่งใด ๆ ได้ทั้งหมด ตามที่ต้องการ โดยปราศจากข้อจำกัดและรัฐไม่สามารถที่จะเข้าเกี่ยวข้องใด ๆ ในการดำเนินการของท้องถิ่นดังกล่าวได้เลย อาจนำมาซึ่งอันตรายบางอย่างแก่รัฐและปัญหาบางอย่างแก่ประชาชนได้ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวก็สอดคล้องกับของท่านปรีดี พนมยงค์ ที่กล่าวว่า “แม้การปกครองส่วนท้องถิ่นจะให้เสรีภาพแก่ท้องถิ่นนั้นโดยมากที่สุดก็ดี แต่รัฐบาลก็จำเป็นที่จะต้องควบคุมดูแลเทศบาลนั้น การจะตัดอิสระภาพให้ไปอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลหรือท้องถิ่นโดยที่ไม่มีการกำกับดูแล ก็เท่ากับแยกประเทศสยามออกเป็นส่วนเล็กน้อยเหตุฉะนั้น ไม่ว่าจะประเทศใดที่มีการปกครองแบบเทศบาลเจริญถึงขีดสุดแล้วก็ตาม อำนาจของประเทศที่จะต้องควบคุมดูแลเทศบาลนั้นยังคงมีอยู่เสมอ”

โดยหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระที่จะดำเนินการสิ่งใด ๆ ได้โดยรัฐไม่สามารถตรวจสอบหรือดำเนินการใด ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องได้เลย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็อาจ

เรียกร้องความเป็นอิสระเพิ่มมากขึ้นจนกระทั่งในที่สุดอาจจะเรียกร้องขอความเป็นอิสรภาพแยกจากรัฐ หรืออาจใช้อำนาจความเป็นอิสระนั้นในลักษณะที่ขัดแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวมของชาติได้โดยอาจนำไปสู่ภาวะของความไร้เอกภาพและเสถียรภาพในทางการเมืองได้ เช่น กรณีของรัฐเดี่ยวอาจเป็นแรงผลักดันไปสู่ความเป็นสหพันธรัฐ ส่วนประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ ความเป็นเอกภาพอาจจะน้อยลงไปอีก ในกลุ่มประเทศที่มีความเป็นเอกภาพที่ต่ำ โดยประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มทางศาสนา ที่มีความแตกต่างกันและขัดแย้งกันอยู่แล้ว อาจทำให้เกิดความไร้เอกภาพในทางการเมืองได้ และจะนำไปสู่ความแตกต่างและความไม่เท่าเทียมกันระหว่างพื้นที่หรือท้องถิ่นต่าง ๆ ทั้งในทางเศรษฐกิจ การคลัง คุณภาพชีวิต การบริการสาธารณะ เนื่องจากอำนาจในทางการเมืองและการจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนทรัพยากรทางการบริหาร ขึ้นอยู่กับศักยภาพของท้องถิ่นแต่ละแห่ง ความแตกต่างและไม่เท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น การใช้ทรัพยากรภายในประเทศอาจมีแนวโน้มที่จะเป็นไปอย่างไร้เสถียรภาพ เพราะพื้นที่แต่ละแห่งต่างก็ใช้ทรัพยากรไปตามความต้องการและความจำเป็นของตน ทรัพยากรจึงถูกใช้อย่างกระจายและไร้ทิศทาง

ดังนั้นการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นสำหรับการปกป้องคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมและความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐ และจะเป็นเครื่องมือของรัฐในการดำเนินการให้เกิดความสมดุลภายในรัฐสำหรับแก้ไขปัญหาความแตกต่างและความไม่เท่าเทียมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐควรจะต้องสามารถตรวจสอบการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ดำเนินการไปตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐได้มอบหมายให้ และรัฐควรจะต้องดูแลให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งรัฐยังควรต้องสามารถระงับยับยั้งการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งดำเนินการไปโดยอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวมของชาติได้ นอกจากนี้รัฐยังควรต้องสามารถเข้าดำเนินการแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ที่จำเป็นต้องปฏิบัติ

### 2.3.3 ประเภทการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 2.3.3.1 ประเภทการกำกับดูแลโดยทั่วไป

โดยมีนักวิชาการไทยได้แบ่งรูปแบบการปกครองหลักเป็น 2 ประเภท คือ การกำกับดูแลโดยตรงกับการกำกับดูแลโดยอ้อม ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (อนุชา สุณสวัสดิกุล, 2548, น. 22)

#### 1) ประเภทการกำกับดูแลโดยตรง สามารถแบ่งเป็น 2 รูปแบบ ได้ดังนี้

(1) การกำกับดูแลตัวบุคคลหรือองค์กร โดยองค์กรหรือบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปจะเป็นผู้ซึ่งมาจากการเลือกตั้งตามหลักการกระจายอำนาจซึ่งตัวบุคคลดังกล่าวได้แก่ บุคคลธรรมดาแต่ละคนที่เป็นส่วนประกอบทางการเมืองขององค์กร อาทิเช่น



ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร แต่ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ประจำ ส่วนองค์กรจะเป็นรูปแบบของคณะบุคคล เช่น อาทิสัน สภากรุงเทพมหานคร เป็นต้น สำหรับการกำกับดูแลเหนือองค์กรหรือบุคคล มีดังนี้ (1.1) การยุบสภาท้องถิ่น กฎหมายให้อำนาจผู้กำกับดูแลจากส่วนกลางสามารถสั่งยุบสภาได้ถ้าหากท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนด (1.2) การถอดถอนจากตำแหน่ง ผู้ใดมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งย่อมมีอำนาจถอดถอนบุคคลนั้นออกจากตำแหน่ง แต่สำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่นมาจากหลักการกระจายอำนาจ บุคคลหรือผู้บริหารมาจากกรเลือกตั้ง แต่การถอดถอนจากตำแหน่งมีองค์กรกำกับดูแลเข้ามาควบคุมด้วย แต่การจะสั่งให้ออกจากตำแหน่งได้จะต้องเป็นไปตามเหตุผลที่กฎหมายกำหนดจะอาศัยเหตุผลอื่นเพื่อปลดออกตามอำเภอใจของผู้กำกับดูแลไม่ได้ (1.3) การส่งเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนกลางเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทน

(2) การกำกับดูแลการกระทำ การกำกับดูแลขององค์กรกำกับดูแลจะไม่เข้าไปแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหลักสำคัญสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระ สามารถมีอำนาจตัดสินใจเพื่อกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งภายในขอบของกฎหมายกำหนดไว้ องค์กรกำกับดูแลมีเพียงอำนาจสอดส่องดูแลมีเพียงอำนาจสอดส่องดูแลให้กระทำตามขอบอำนาจของตนเท่านั้น โดยการกำกับดูแลเหนือการกระทำสามารถจำแนกออก ได้ดังนี้ (2.1) การให้ความเห็นชอบ การอนุญาต หรือการอนุมัติ โดยหลักการให้ความเห็นชอบและการอนุญาตหรืออนุมัติเป็นมาตรการการกำกับดูแลที่มีลักษณะทางกฎหมายเหมือนกัน คือมีลักษณะที่เรียกว่า “เงื่อนไขที่ทำให้นิติกรรมของท้องถิ่นมีผลหรือไม่มีผลใช้บังคับ” คือนิติกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับอนุมัติหรืออนุญาตหรือจะต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรกำกับดูแลเสียก่อนนิติกรรมนั้นจึงจะมีผลใช้บังคับได้ (2.2) การสั่งเพิกถอนหรือสั่งระงับยับยั้ง และสั่งยกเลิก ซึ่งเป็นนิติกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และองค์กรกำกับดูแลสามารถเพิกถอนนิติกรรมดังกล่าวได้ นอกจากนี้ยังมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ทำนิติกรรมนั้นด้วย ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ผู้กำกับดูแลจะใช้อำนาจยับยั้งคำสั่งหรือคำวินิจฉัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ก่อนได้ หากกฎหมายไม่กำหนดให้อำนาจเพิกถอนหรือยับยั้ง เช่น ผู้ที่กำกับดูแลเห็นว่าคณะผู้บริหารท้องถิ่นทำไปโดยอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการและผู้มีอำนาจกำกับดูแลได้ ตักเตือนแล้ว แต่ไม่ปฏิบัติตาม ผู้มีอำนาจกำกับดูแลมีคำสั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติดังกล่าวได้ (2.3) การดำเนินการแทน ถ้ากรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และผู้กำกับดูแลได้ตักเตือนแล้ว แต่ยังไม่ปฏิบัติตาม องค์กรผู้มีอำนาจกำกับดูแลสามารถดำเนินการในเรื่องดังกล่าวแทนได้

## 2) ประเภทการกำกับดูแลโดยอ้อม

การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแล โดยเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจากองค์กรการบริหารราชการส่วนกลางแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ (1) เงินอุดหนุนทั่วไป

(General Grant) หมายถึงเงินอุดหนุนที่ส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยที่ท้องถิ่นมีอิสระในการนำเงินไปใช้จ่ายในกิจการของท้องถิ่นเห็นว่าเหมาะสมและตามที่กฎหมายกำหนดโดยส่วนกลางไม่ได้กำหนดว่าจะต้องนำเงินดังกล่าวไปใช้จ่ายในโครงการใดบ้าง (2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Specific Grant) หมายถึง เงินอุดหนุนที่ส่วนกลางกำหนดเงื่อนไขว่าท้องถิ่นจะต้องนำไปใช้จ่ายในโครงการใดโดยเฉพาะ ท้องถิ่นจะนำเงินอุดหนุนจำนวนนี้ไปใช้ในรูปแบบอื่นไม่ได้ เงินอุดหนุนรูปแบบนี้จะถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดทุกขั้นตอนตามระเบียบที่รัฐบาลกำหนด แม้ในทางทฤษฎีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระที่จะขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือไม่ก็ได้ หมายความว่าถ้าท้องถิ่นไม่ขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ท้องถิ่นก็ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมจากส่วนกลาง แต่ถ้าขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้ก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุม ในทางปฏิบัติพบว่าไม่มีท้องถิ่นใดที่ไม่ขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้ เงินอุดหนุนจึงเป็นมาตรการในการกำกับดูแลทางอ้อมอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งจำกัดเสรีภาพในทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

### 2.3.4 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแล

#### 2.3.4.1 แนวคิดและลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Citizen Participation) โดยทั่วไป หมายถึง การเข้าไปมีส่วนแบ่งกิจกรรม ร่วมรับภารกิจ หรือมีส่วนรับผิดชอบร่วมกับคนอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจ หรือแสดงความคิดเห็นก็ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม เพราะการมีส่วนร่วมมีหลายรูปแบบ และมีวิธีการมากมายที่จะให้บุคคลมีส่วนร่วมด้วย แต่อาจจะมีการเข้าใจความหมายการมีส่วนร่วมแตกต่างกันออกไปเพราะคำว่า “การมีส่วนร่วม” บางครั้งอาจเข้าใจว่าเป็นการจูงใจชักชวนให้เข้าร่วมกิจกรรมที่กำหนดโดยราชการ หรือถูกชักชวนโดยผู้นำชุมชนเพื่อให้ปฏิบัติงานลุล่วงไปได้เท่านั้น มิใช่การมีส่วนร่วมที่แท้จริงของประชาชน เพราะการมีส่วนร่วมที่แท้จริงต้องเป็นการกระทำโดยสมัครใจ และมีอำนาจตัดสินใจเข้าร่วมกิจกรรมพอสมควร โดยมีหลักการสำคัญของการมีส่วนร่วม คือการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารอย่างถูกต้องทุกขั้นตอน และมีวิธีการอย่างเปิดเผย อาทิเช่นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ชัดเจน ถูกต้อง และเปิดโอกาสให้ประชาชนติดตามตรวจสอบการทำงาน เป็นต้น ถือว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญและจำเป็นในการมีส่วนร่วมของประชาชน (ณรงค์ เชื้อบัวเย็น, 2552, น. 39)

การมีส่วนร่วมของประชาชน คือการให้พลังอำนาจประชาชน เป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชนที่ไม่มีอำนาจ เพื่อกลับคืนมามีอำนาจเป็นยุทธศาสตร์การเข้าไปกำหนดการแบ่งปันข้อมูลข่าวสาร เป้าหมาย นโยบาย ภาษีอากร ทรัพยากร โครงการ และผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับเพราะการมีส่วนร่วมที่ปราศจากการกระจายอำนาจ เปรียบเสมือนความไม่จริงใจและคับข้องใจสำหรับประชาชนที่เข้าร่วม แต่ในทางปฏิบัติยากที่จะระบุให้ชัดเจนว่าลำพังเพียงการเข้าร่วมกิจกรรมแล้ว จะ

เป็นการมีส่วนร่วมอันเป็นพลังของประชาชนเพราะการมีส่วนร่วมเพียงรูปลักษณ์ภายนอก อาจจะไม่ใช่การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงก็ได้ ดังนั้น Arnstein จึงได้นำเสนอชั้นบันไดการมีส่วนร่วมของประชาชนออกเป็น 8 ระดับชั้น ดังต่อไปนี้ (Arnstein, 1969, อ้างถึงใน ณรงค์ เชื้อบัวเย็น, 2552, น. 41-42)

1) การมีส่วนร่วมที่ถูกบงการโดยผู้มีอำนาจ (Manipulation) เป็นรูปแบบที่ประชาชนมิได้ริเริ่มด้วยตนเองในการเข้าไปร่วม แต่จะถูกโน้มน้าว ชักจูงจากผู้มีอำนาจเพื่อให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมด้วยเพื่อทำให้เกิดความชอบธรรมในการใช้อำนาจในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ

2) การมีส่วนร่วมที่ต้องเยียวยา (Therapy) ซึ่งมองว่าเป็นรูปแบบหน้ากากของการมีส่วนร่วม

3) การให้ข้อมูลข่าวสาร (Informing) เป็นสิทธิของประชาชนที่สามารถทำได้รวมทั้งการรับรู้และเข้าถึงข้อมูลด้วย เพื่อการสรรหาแนวทางเลือกที่เหมาะสม มีความชอบธรรมต่อการเข้าไปร่วม แต่ข้อมูลข่าวสารยังเป็นแบบทางเดียว คือเจ้าหน้าที่ของรัฐสู่ประชาชน ควรจะเป็นรูปแบบสองทางมากกว่าถึงจะเหมาะสม

4) การปรึกษาหารือ (Consultation) เป็นรูปแบบการเชิญชวนให้ประชาชนเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น เหมือนการให้ข้อมูลข่าวสารต่อประชาชนและสามารถก้าวไปสู่การมีส่วนร่วมอย่างเต็มรูปแบบได้ต่อไป และการปรึกษาหารือก็ทำให้เห็นว่าเสียงประชาชนจะได้รับการรับฟังและมีความหมายสำคัญต่อการดำเนินงานของท้องถิ่นด้วย

5) การแต่งตั้งให้เป็นกรรมการร่วม (Placation) การมีส่วนร่วมในระดับนี้ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของประชาชนที่จะมีบทบาทต่อทำที่ที่ปรากฏออกมา เป็นการดำเนินงานในรูปแบบคณะกรรมการที่จะต้องรับผิดชอบต่อผู้ออกเสียงเลือกตั้งในชุมชน

6) การให้ประชาชนเป็นหุ้นส่วน (Partnership) ในระดับนี้มองว่าอำนาจนั้นได้รับการกระจายออกไปสู่ประชาชน ประชาชนเข้าถึงได้ รวมทั้งมีการเจรจากัน (Negotiation) ระหว่างประชาชนและผู้มีอำนาจ เพื่อให้บรรลุข้อตกลงในการวางแผน การตัดสินใจร่วมกัน อันจะก่อให้เกิดความรับผิดชอบ ร่วมกันของรัฐกับประชาชน

7) การมอบอำนาจการตัดสินใจให้ประชาชน (Delegated Power) เพื่อบรรลุผลอันจะนำไปสู่อำนาจการตัดสินใจร่วมกัน ในการวางแผน และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของท้องถิ่น การมอบอำนาจการตัดสินใจให้ประชาชนนี้จึงเป็นบทบาทของการมีส่วนร่วมที่สำคัญอย่างยิ่งในกิจกรรมท้องถิ่น

8) การควบคุมโดยประชาชน (Citizen Control) เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะไม่มีใครที่จะควบคุมทุกอย่างได้เบ็ดเสร็จเด็ดขาด ซึ่งการควบคุมโดย

ประชาชนจึงเป็นการให้หลักประกันว่า ผู้มีส่วนร่วมจะสามารถบรรลุถึงข้อตกลงร่วมกันและบรรลุถึงความต้องการของตนเองได้การดำเนินชีวิตด้วย

จากแนวคิดดังกล่าว Arnstein แสดงให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมในขั้นที่ 1 และขั้นที่ 2 ถือว่าไม่ใช่การมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะเป็นลักษณะการมีส่วนร่วมที่ไม่ได้เกิดจากเจตนารมณ์ที่จะเข้าไปร่วมตั้งแต่ต้น หากแต่เป็นการจัดฉากให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยผู้มีอำนาจเท่านั้น โดยวิธีการชักจูง โน้มน้าวประชาชนให้เข้าร่วมกิจกรรมที่ตนจัดทำขึ้น ส่วนในระดับที่ 3, 4 และ 5 ลักษณะเป็นการแสดงบทบาททำที่เบื้องต้นของประชาชนหรือเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับหนึ่งแต่ยังไม่เต็มที่ แต่ก็เปิดโอกาสให้ประชาชน ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร การรับฟังความคิดเห็น การเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ เป็นต้น โดยการมีส่วนร่วมในระดับนี้สามารถพัฒนาไปสู่การมีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้นต่อไปได้ และขั้นที่ 6, 7 และ 8 เป็นลักษณะการมีส่วนร่วมที่เป็นพลังอำนาจของประชาชน (Citizen Power) อย่างแท้จริง เพราะเป็นลักษณะของการมีส่วนร่วมที่ประชาชนเจ้าของอำนาจสามารถใช้อำนาจของตนเองอย่างเต็มที่ในการตัดสินใจเข้าร่วมดำเนินกิจกรรมสาธารณะ (Public Affairs) ในท้องถิ่นของตนเอง ด้วยเจตนารมณ์ของตนเองอย่างแท้จริง เพราะประชาชนนั้นตระหนักในบทบาทหน้าที่ สิทธิ หน้าที่ของตนเองที่มีต่อสังคม

Wine, T. A. (1982) and Erwin, W. (1976, อ้างถึงใน มนัส สุวรรณม, เอกกมล สายจันทร์, และ ไพสิฐ พาณิชย์กุล, 2546) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้อย่างน่าสนใจว่า การมีส่วนร่วมประกอบด้วยมิติต่าง ๆ 3 มิติ คือ (1) มีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าจะทำอะไรและจะอย่างไร (2) สามารถมีส่วนร่วมได้ในลักษณะใด และ (3) จะแบ่งปันผลประโยชน์อย่างไรจากการดำเนินการ การมีส่วนร่วมต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ แก้ปัญหา โดยเน้นการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน ใช้ความชำนาญในการคิดสร้างสรรค์ และใช้วิทยาการที่เหมาะสม รวมไปถึงการติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องด้วย การทบทวนแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเช่นเดียวกันทำให้ทราบว่า ธรรมชาติที่แท้จริงของการมีส่วนร่วมในอันที่จะทำให้การดำเนินการใด ๆ ประสบผลสำเร็จได้นั้นต้องเป็นการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน หรือมากขึ้นตอนมากที่สุด มิใช่มีส่วนร่วมเพียงขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง

Cohen and Unhoff (1977, อ้างถึงใน มนัส สุวรรณ และคณะ, 2546) กล่าวว่าทำให้ประชาชนมีบทบาทในการมีส่วนร่วมนั้นต้องเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมใน 4 ขั้นตอนดังนี้ คือ (1) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งรวมถึงการริเริ่มตัดสินใจ การดำเนินการตัดสินใจ และการตัดสินใจปฏิบัติการ (2) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ ประกอบด้วย การสนับสนุนทรัพยากรการบริหาร และประสานความช่วยเหลือ (3) การมีส่วนร่วมในการได้รับประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็ผลประโยชน์ทางด้านวัตถุประสงค์ทางด้านสังคม หรือประโยชน์ส่วนบุคคล (4) การมีส่วนร่วมในการประเมินผลเป็นการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินการ

มนัส สุวรรณ และคณะ (2546) กล่าวไว้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะของภาครัฐเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด สามารถกระทำได้ใน 5 รูปแบบดังนี้

1) การรับรู้ข่าวสาร (Public Information) การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้ ประชาชนในพื้นที่โครงการและผู้จะได้รับผลกระทบ จะต้องได้รับแจ้งให้ทราบถึงรายละเอียดของโครงการที่จะดำเนินการ และผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ทั้งนี้การรับรู้ข่าวสารดังกล่าวต้องได้รับก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการ

2) การปรึกษาหารือ (Public Consultation) เป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมในลักษณะของการปรึกษาหารือระหว่างผู้ดำเนินโครงการกับประชาชนที่มีส่วนได้ - เสียโดยตรง ทั้งนี้เพื่อเป็นการรับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติม นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการให้ประชาชนได้ทราบ และรับข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการตัดสินใจ

3) การประชุมรับฟังความคิดเห็น (Public Meeting) เป็นรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ผู้ดำเนินโครงการกับประชาชน ผู้มีส่วนได้ - เสีย จะได้ทำความเข้าใจร่วมกันด้วยเหตุผล ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบนี้สามารถทำได้ใน 2 ลักษณะ คือ (1) การประชุมในระดับชุมชน (Community Meeting) ซึ่งจัดประชุมในชุมชนที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการโดยผู้ดำเนินการจะส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุม (2) การประชุมรับฟังความคิดเห็นทางวิชาการ (Public Hearing) การประชุมลักษณะนี้จำเป็นสำหรับโครงการขนาดใหญ่ที่มีเรื่องของเทคนิค และวิชาการที่เกี่ยวข้อง การประชุมลักษณะนี้ต้องเปิดกว้างสำหรับสาธารณะ

4) การร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making) การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้ ถือเป็นเป้าหมายสูงสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชน ในทางปฏิบัติจริง การดำเนินโครงการซึ่งมีดำเนินการในรูปของคณะกรรมการจะต้องมีตัวแทนของประชาชนร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย

5) การใช้กลไกทางกฎหมาย รูปแบบนี้แม้จะไม่ใช้รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง แต่เป็นลักษณะของการเรียกร้องสิทธิหรือการใช้สิทธิของประชาชนเมื่อเห็นว่าเกิดความไม่โปร่งใสหรือความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นในการดำเนินโครงการ

#### 2.3.4.2 บทบาท หน้าที่ของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดบทบาท สิทธิ หน้าที่ของประชาชนในการปกครองตนเองโดยธรรมชาติ เพราะเนื่องจากมีความผูกพัน ยึดโยงทางสังคม มีวัฒนธรรม ประเพณี คำสั่งสอนของคนในชุมชน เป็นตัวกำหนดบทบาทหน้าที่ให้ปฏิบัติตาม ทำให้ชุมชนมีบทบาท หน้าที่อีกด้านหนึ่งในการสร้างความเข้มแข็ง สร้างภูมิคุ้มกันต่อสมาชิกในชุมชนท้องถิ่น สังคม และประเทศชาติ โดยสามารถสรุปบทบาทหน้าที่ของประชาชน 5 ประการ ดังต่อไปนี้ (Epstein, 2005, อ้างถึงใน ณรงค์ เชื้อบัวเย็น, 2552, น. 14)

1) บทบาทในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) เป็นเรื่องการดำรงอยู่ร่วมกันของคนในชุมชน ซึ่งจะช่วยให้สมาชิกอยู่ร่วมกันด้วยความเป็นระเบียบเรียบร้อย มีการติดต่อสื่อสารอย่างใกล้ชิดกับเพื่อนบ้าน มีโอกาสได้ทำกิจกรรมร่วมกัน การดูแลเอาใจใส่ต่อสภาพแวดล้อมในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชนด้วย และบทบาทนี้เกี่ยวข้องกับประชาชนทุกคนที่อาศัยอยู่ในชุมชนหรือท้องถิ่นนั้น

2) บทบาทผู้ผลักดันนโยบายเพื่อชุมชนหรือท้องถิ่น (Advocate) บทบาทนี้จะช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ ของการพัฒนาชุมชนหรือท้องถิ่น ให้ประชาชนได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือด้านต่าง ๆ ในการดำเนินงาน และช่วยให้ประชาชนได้เรียนรู้วิธีการทำงานร่วมกัน และสามารถปกป้องหรือผลักดันผลประโยชน์ของท้องถิ่นได้อีกด้วย

3) บทบาทผู้กำหนดกรอบประเด็นปัญหา (Issue Framer) บทบาทนี้จะช่วยให้ชาวบ้านได้รับรู้ประเด็นปัญหาของท้องถิ่น แล้วนำปัญหาดังกล่าวไปกำหนดกรอบการแก้ไขปัญหาจากมุมมองของตนเอง ร่วมทั้งการปรึกษาหารือร่วมกันเพื่อหาทางเลือกที่ดีที่สุดในการแก้ไขปัญหา ร่วมกัน ยึดท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางในการเรียนรู้และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

4) บทบาทผู้ประเมินผล (Evaluator) ในการแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบต่อประชาชน การดำเนินการของหน่วยงานท้องถิ่นที่ให้บริการประชาชน จะต้องตอบสนองต่อปัญหาและประชาชนสามารถเข้ามาร่วมประเมินผลได้ด้วย เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือ และการทำงานร่วมกัน โดยการดำเนินการในรูปแบบนี้ต้องให้ความสำคัญต่อประชาชนเพื่อให้พวกเขาารู้สึกว่าตนเองมีส่วนสำคัญในท้องถิ่น

5) บทบาทผู้มีสิทธิร่วม (Collaborator) ในการบรรลุข้อตกลงการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น และการนำนโยบายมาปฏิบัติ นั้น ประชาชนผู้มีสิทธิร่วมจะต้องให้ความร่วมมือกัน เพราะจะช่วยให้ประชาชนได้เรียนรู้ในสิ่งที่เป็ประโยชน์จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ในท้องถิ่น และยังเป็นกาให้โอกาสประชาชนในการเข้าไปกระจายผลผลิตของท้องถิ่นตนเองซึ่งเกิดขึ้นจากการร่วมมือกันดำเนินงาน

#### 2.3.4.3 รูปแบบการมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลโดยภาคประชาชนของ: กรณีตัวอย่างต่างประเทศ ดังนี้

##### 1) กรณีสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

บทบาทของภาคประชาชนในการตรวจสอบการบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ได้ระบุถึงสิทธิของประชาชนหลายประการที่จะนำไปสู่การตรวจสอบหน่วยปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ต่อไป (มนัส สุวรรณ และคณะ, 2546, น. 82-104)

(1) นายกเทศมนตรีต้องเรียกประชุมสภาพลเมืองอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งแต่หากสภาเทศบาลขอร้อง สภาพลเมืองอาจจัดประชุมบ่อยครั้งก็ได้ ในขณะที่เดียวกันพลเมืองก็มีสิทธิเข้าชื่อกันเรียกร้องให้เปิดประชุมสภาพลเมืองโดยกำหนดวาระการประชุมได้ด้วย ในกรณีนี้เทศบาลต้องจัดให้มีการประชุมภายใน 3 เดือน แต่พลเมือง (Citizen=ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) สามารถเรียกร้องให้เปิดประชุมได้ปีละหนึ่งครั้งเท่านั้น สภาพลเมืองนี้มีช่องทางของเทศบาลโดยตรง แต่เป็นเวทีที่ซึ่งเปิดโอกาสพลเมืองมีส่วนร่วมในการอภิปรายกิจการของเทศบาล และให้ข้อมูลข่าวสารแก่พลเมือง

(2) พลเมืองของเทศบาลมีสิทธิเข้าร่วมในการอภิปรายปัญหาหรือประเด็นสำคัญ ๆ ในที่ประชุมสภาพลเมืองของเทศบาลตนเอง เช่น การให้ความเห็นชอบโครงการใหญ่ ๆ และการเปลี่ยนแปลงอัตราการเก็บภาษี เป็นต้น นอกจากนี้สภาพลเมืองอาจให้ข้อเสนอแนะแก่เทศบาล ซึ่งเทศบาลต้องดำเนินการภายในสามเดือน

(3) สิทธิในการตั้งคำถามต่อสภาท้องถิ่น (Questions of Residents) ผู้อาศัยในท้องถิ่นทุกคนมีสิทธิตั้งคำถามของตนหรือร่วมกับผู้อื่นตั้งกระทู้ถามสภาท้องถิ่นของตนให้ข้อเสนอแนะหรือร้องเรียนได้ หากดำเนินการเป็นลายลักษณ์อักษร ผู้ตั้งคำถามหรือเสนอต้องได้รับแจ้งผลมติหรือมาตรการตามที่ได้ตั้งกระทู้หรือเสนอแนะ ปกติวาระแรกในการประชุมของสภาคือ กระทู้จากผู้อาศัย (Residents)

(4) สิทธิเรียกร้องการตัดสินใจของสภา ประชากรผู้อาศัยที่มีคุณสมบัติตามที่ท้องถิ่นนั้นกำหนดมีสิทธิยื่นญัตติให้สภาท้องถิ่นพิจารณาและตัดสินใจดำเนินการในเรื่องที่สภา รับผิดชอบได้ การยื่นต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร ในขณะที่เดียวกันตัวแทนของผู้เสนอต้องมีโอกาสอธิบายข้อเสนอของตนในการประชุมสภา

(5) สิทธิเรียกร้องให้มีการทำประชามติ (Referendum) พลเมือง (Citizens) มีสิทธิร้องขอมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องสำคัญเฉพาะแทนสภาท้องถิ่น จัดให้มีการลงประชามติได้ โดยดำเนินการตามขั้นตอนและหลักเกณฑ์ที่กำหนด เช่น การดำเนินเรื่องเป็นลายลักษณ์อักษร การระบุปัญหาหรือประเด็น และเหตุผลที่ขอให้มีการลงประชามติ

(6) ผู้อาศัยที่เป็นคนต่างด้าวมีสิทธิจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาสำหรับคนต่างด้าวเพื่อทำหน้าที่ให้คำติชมหรือเสนอกระทู้ต่อสภาท้องถิ่น รวมทั้งอาจเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาของท้องถิ่นได้

จากสิทธิข้างต้นของสมาชิกในชุมชนท้องถิ่นในเยอรมนีดังกล่าวแล้วข้างต้นเป็นการปูทางไปสู่การตรวจสอบการบริหารงานของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี สิ่งที่น่าสังเกตคือ สิทธิข้างต้นนั้นมิได้มีเฉพาะผู้ที่เป็นพลเมืองหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Citizens or Electorates) เท่านั้น แต่ในบางกรณีครอบคลุมไป

ถึงผู้อยู่อาศัยทั่วไป และผู้อยู่อาศัยที่เป็นคนต่างดาว (Aliens) ด้วย ทั้งนี้เพื่อสร้างหลักประกันให้กับคนชายขอบที่จะมีพื้นที่ (Space) ของการมีเสียง (Voice) ในสังคมที่ตนอาศัยอยู่ด้วย

2) กรณีสหราชอาณาจักร มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) ประชาชนในท้องถิ่นนั้นจะต้องรับรู้วาระการประชุมซึ่งประกาศให้ทราบหนึ่งอาทิตย์ล่วงหน้าก่อนการประชุมว่าสมาชิกสภาจะประชุมเรื่องอะไรบ้าง

(2) ประชาชนท้องถิ่นนั้นจะต้องรับรู้วาระสภาท้องถิ่นได้ตัดสินใจเรื่องอะไรไปบ้างแล้วจากรายงานการประชุมซึ่งประกาศให้ทราบภายหลังการประชุมประมาณสองอาทิตย์รวมทั้งมีรายงานผลการประชุมซึ่งเผยแพร่หนึ่งอาทิตย์ก่อนการประชุมปกติของสภา

(3) ประชาชนต้องสามารถร่วมรับฟังการประชุมของสภาท้องถิ่นได้

(4) ประชาชนในท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมมีเสียงในการตัดสินใจเรื่องการเก็บภาษีของสภาและการใช้จ่ายเงินซึ่งต้องดำเนินไปอย่างเปิดเผยและเข้าใจง่าย

(5) ในการบริหารงานจะต้องพิจารณาในประเด็นอันได้แก่ (5.1) การท้าทาย (Challenge) จากสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไป ไม่ว่าจะเป็นเทคโนโลยี วิทยาการใหม่ ๆ หรือความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนไป (5.2) การส่งเสริมให้เปรียบเทียบ (Comparison) กับผลการให้บริการโดยหน่วยงานอื่น ๆ โดยใช้ดัชนีชี้วัดระดับชาติเป็นมาตรฐานในการเปรียบเทียบ ทั้งนี้พิจารณาจากความเห็นของการใช้บริการและผู้ให้บริการ (5.3) การปรึกษา (Consult) กับผู้เสียภาษีท้องถิ่น ผู้ใช้บริการ และกลุ่มธุรกิจในการวางกรอบเป้าหมายงานใหม่ (5.4) การส่งเสริมให้มีการแข่งขัน (Competition) เพื่อให้บริการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

(6) มีการกำหนดมาตรฐานบริการและประกาศมาตรฐานบริการของท้องถิ่นตนให้ประชาชนได้รับทราบทั่วไป เช่น การรับโทรศัพท์ภายในกี่วินาที หรือดังไม่เกินกี่ครั้ง การตอบจดหมายภายในกี่วันตั้งแต่วันที่รับหรือการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ภายในกี่วัน ก็เดือนเป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบบริการที่ตนได้รับว่าเป็นไปตามนั้นหรือไม่

(7) มีกระบวนการตรวจสอบผลงาน (Audit and Inspection) ทั้งจากภายในและภายนอก เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบของท้องถิ่นโดยรัฐบาลจัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบ (Audit Commission) จัดทำแนวทางให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นในเรื่องระบบการควบคุมและตรวจสอบภายใน เพื่อให้สามารถประเมินตนเองได้ ในขณะเดียวกันประชาชนได้ใช้เป็นเกณฑ์ในการอ้างอิง

(8) ทุกสภาท้องถิ่นต้องยึดถือประมวลพฤติกรรม (Code of Conduct) ที่ทุกคนในองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องยึดถือ โดยมีคณะกรรมการมาตรฐาน (Standards Board) เป็นผู้ดูแลและสอบสวนในกรณีที่มีการละเมิดประมวลพฤติกรรม อาทิเช่น การไม่ใช้ฐานะ



ตำแหน่งของตนเพื่อแสวงประโยชน์หรือข้อได้เปรียบอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ครอบครัว หรือเพื่อน หรือให้ประโยชน์หรือข้อได้เปรียบแก่ผู้อื่นโดยมิชอบ การไม่รับสินน้ำใจ (Hospitality) ที่อาจทำให้นำไปสู่การใช้อิทธิพลหรือดุลยพินิจที่จะทำให้เสื่อมเสียต่อสภาท้องถิ่น การทำตนให้เป็นคนเปิดเผยมากที่สุด (Openness) ในเรื่องที่คุณมีส่วนตัดสินใจ รวมทั้งการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรท้องถิ่นต้องมีเหตุผลที่ชัดเจนประกอบ และลดการปิดบังข้อมูลต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งกรอบจริยธรรมจะเป็นกลไกสำหรับประชาชนในการใช้ตรวจสอบผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น เมื่อมีแนวโน้มที่จะประพฤติไปในทางมิชอบ

(9) ประชาชนมีสิทธิร้องเรียนว่าได้รับความไม่เป็นธรรมจากการบริหารงานที่ไม่ถูกต้อง (Maladministration) ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยการกล่าวหาหรือร้องเรียนนี้จะได้รับการไต่สวนจากคณะกรรมการเพื่อการบริหารท้องถิ่น ซึ่งในอังกฤษมี Commissioners หรือเป็นที่รู้จักกันในนาม “ผู้ตรวจการการปกครองท้องถิ่น” (Local Government Ombudsmen) อยู่ 3 คน ส่วนใน Scotland, Wales และ Northern Ireland มีแห่งละ 1 คน การเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงออกในลักษณะเช่นนี้เรียกว่า ระบบการติติง หรือกล่าวหาการปกครองท้องถิ่น (Local Government Complaints System)

### 3) กรณีประเทศญี่ปุ่น

บทบาทของภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมการบริหารงานท้องถิ่นนั้นกรณีของประเทศญี่ปุ่นได้มีการกำหนดสิทธิของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นที่จะนำไปสู่การตรวจสอบการทำงานขององค์กรท้องถิ่นไว้ในกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ไว้หลายประการด้วยกัน มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- (1) มีสิทธิเรียกร้องให้ออกกฎหมาย แก้ไขกฎหมาย หรือเลิกกฎหมาย (ซึ่งไม่เกี่ยวกับการเก็บภาษี หรือค่าธรรมเนียม) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน
- (2) มีสิทธิเรียกร้องให้มีการสอบบัญชีกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน
- (3) มีสิทธิเรียกร้องให้ยุบสภาท้องถิ่น
- (4) มีสิทธิเรียกร้องให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารสูงสุด ผู้ช่วยหัวหน้าฝ่ายบัญชีหรือคลัง สมาชิกในคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง หรือผู้สอบบัญชี หรือสมาชิกในคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะให้พ้นจากตำแหน่ง
- (5) มีสิทธิเรียกร้องให้ถอดถอนสมาชิกในคณะกรรมการศึกษาของท้องถิ่นที่คุณเป็นผู้อาศัยอยู่

สิ่งที่น่าสนใจและมีความแตกต่างจากอังกฤษเน้นกระบวนการที่ผลักดันการบริหารงานให้ตรงตามความต้องการของชุมชนท้องถิ่น และมีการปรับปรุงบริการให้ดีขึ้นเรื่อย ๆ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม

ร่วมการจัดการท้องถิ่นมากขึ้น ซึ่งในด้านหนึ่งถือเป็นกระบวนการตรวจสอบที่ช่วยป้องกันการฉ้อฉล และประพฤตินิชอบไว้ก่อน แต่ญี่ปุ่นเน้นการให้สิทธิแก่ประชาชนในการดำเนินการกับหน่วยท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งในท้องถิ่นที่มีพฤติกรรมส่อไปในทางฉ้อฉลหรือไม่เหมาะสมถือได้ว่าเป็น กระบวนการตรวจสอบภายหลังจากปรากฏการณ์เกิดขึ้นแล้ว การที่จุดเน้นของกระบวนการตรวจสอบ ของญี่ปุ่นแตกต่างจากของอังกฤษอาจเป็นเพราะว่าวัฒนธรรมการทำงานของญี่ปุ่นนั้นเน้นในเรื่อง ประสิทธิภาพของการบริการและมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องอยู่โดยตลอดแล้วที่สำคัญคือ สังคมญี่ปุ่น มีชื่อเสียงในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตเป็นอย่างดีแล้ว เพราะฉะนั้นเมื่อมีพฤติกรรมที่ส่อไปในทางไม่ดีก็ ควรดำเนินการอย่างจริงจังและเฉียบขาด

#### 4) กรณีประเทศนิวซีแลนด์

กระบวนการบริหารงานท้องถิ่นที่เป็นเสมือนการสร้างกลไกการตรวจสอบไปในตัว ของ ประเทศนิวซีแลนด์ก็เป็นอีกลักษณะหนึ่งที่น่าสนใจนำมาปฏิบัติ กล่าวคือ เทศบาลเมืองโอ๊คแลนด์ (Auckland City) ซึ่งเป็นเมืองใหญ่อันดับหนึ่งของนิวซีแลนด์ได้เปิดโอกาสอย่างเต็มที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารเมือง โดยก่อนที่จะประกาศใช้แผนประจำปีในการบริหารเมืองแต่ละปี ผู้บริหาร ท้องถิ่นจะจัดทำเป็นร่างแผนประจำปี (Draft Annual plan) ซึ่งมีรายละเอียดต่าง ๆ อย่างครบถ้วน เช่น จะดำเนินการในเรื่องอะไรบ้าง จะดำเนินการอย่างไร และจะใช้เงินในกิจการต่าง ๆ เป็นจำนวน เท่าไร เป็นต้น แล้วส่งร่างแผนนี้ให้ผู้อยู่อาศัยทุกคนรู้เรื่อง ถ้าไม่ได้รับก็มีวงไว้ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของ เทศบาลและหน่วยย่อยตามชุมชนต่าง ๆ ที่ทุกคนสามารถนำเอาไปพิจารณาได้ จากนั้นให้ผู้มีความ คิดเห็นต่าง ๆ กรอกความเห็นลงในแบบที่แนบมา และส่งคืนทางไปรษณีย์โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย นอกจากนั้นผู้เสนอความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรจะไปเสนอรายละเอียดเพิ่มเติมด้วยวาจาในการ ประชุมของชุมชนเทศบาลตามจุดต่าง ๆ ซึ่งมีการกำหนดวันและเวลาไว้แน่ชัดในเอกสารร่างแผนนี้แล้ว ก็ได้ สำหรับผู้ที่มีข้อจำกัดในการเสนอความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร (เช่น ชนกลุ่มน้อย ซึ่งอาจมี ปัญหาในการเขียน) ก็อาจไปเสนอความเห็นด้วยวาจาในวันประชุมของชุมชนเทศบาลตนเองก็ได้

สำหรับขั้นตอนและตัวอย่างของการแสดงความเห็นของประชาชนหรือการทำประชาพิจารณ์ (Public Hearings) ผู้ต่อช่วงแผนงานและงบประมาณของเทศบาลเมือง Auckland ประเทศ นิวซีแลนด์ (โดยการแสดงความเห็นจะเป็นใครก็ได้ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้อยู่อาศัยในเมืองนี้หรือผู้เสีย ภาษีเท่านั้น) มีขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 หลังจากได้รับเอกสารร่างแผนและงบประมาณประจำปีแล้วขอให้ประชาชน ศึกษารายละเอียด โดยเฉพาะในส่วนที่สนใจเป็นพิเศษ (เอกสารนี้ส่งไปให้ที่บ้านและสามารถหยิบได้ จากสำนักงานใหญ่เทศบาลและสำนักงานย่อยในชุมชนต่าง ๆ)

ขั้นตอนที่ 2 เขียนแสดงความเห็นลงในแบบที่แนบอยู่กับเอกสารนี้ซึ่งสามารถตัดแยกออกได้ ต่างหาก ถ้าหากที่เขียนความเห็นไม่เพียงพอสามารถใช้กระดาษอื่นเพิ่มเติมได้

ขั้นตอนที่ 3 ให้ระบุในแบบที่กรอกด้วยว่า ต้องการจะแสดงความคิดเห็นด้วยวาจาเพิ่มเติมจากความคิดเห็นที่แสดงโดยลายลักษณ์อักษร

ขั้นตอนที่ 4 ถ้าหากมีความประสงค์จะแสดงความคิดเห็นด้วยวาจาเพื่อเพิ่มเติมให้คำเครื่องหมายระบุวัน เวลา และสถานที่ ที่ได้กำหนดไว้แล้วในแบบตามที่ท่านต้องการ (ซึ่งการจัดให้แสดงความคิดเห็นด้วยวาจา นี้ได้จัดหลายวัน เวลา และสถานที่ เพื่อเอื้ออำนวยให้ความสะดวกแก่ประชาชนในการเข้าร่วมมากที่สุดซึ่งในเอกสารมีถึง 8 ครั้งด้วยกัน ในวัน เวลา และสถานที่แตกต่างกันไป) แล้วไปร่วมในวันนั้น

ขั้นตอนที่ 5 ให้กรอกชื่อ ที่อยู่ และรายละเอียดอื่น ๆ ที่แสดงไว้ในแบบ

ขั้นตอนที่ 6 จัดการให้แบบความเห็นถึงที่ทำการของเมืองภายในวัน เวลาที่กำหนด (ซึ่งได้กำหนดวันสุดท้ายไว้ในแบบแล้ว) ซึ่งการดำเนินการมีหลายวิธี คือ - ส่งทางไปรษณีย์ตามที่อยู่ที่ระบุไว้ให้แล้ว โดยไม่เสียค่าส่ง แต่ต้องระบุหมายเลข Free Post ที่ได้บอกไว้แล้วบนซองที่นำส่ง (ในกรณีต้องใส่ซองเพราะใช้กระดาษอื่นเพิ่มเติม) แต่ถ้าใช้แบบที่กำหนดให้เท่านั้นก็ส่งได้เลยเพราะมีที่อยู่และ Free Post ระบุไว้แล้ว) - ส่งทางโทรสาร (Fax) ตามหมายเลขที่ระบุไว้ แต่โปรดอย่าลืมส่งทั้งสองด้านของแบบส่งด้วยตนเอง สามารถส่งได้ที่สำนักงานที่ทำการของเมือง - ส่งทาง Internet โดยสามารถกรอกแบบแสดงความคิดเห็นได้ในเว็บไซต์ โดยทาง Email ที่ [annualplan@akcity.govt.nz](mailto:annualplan@akcity.govt.nz) โปรดอย่าลืมกรอกรายละเอียดต่าง ๆ เหมือนในแบบป้อน

ถ้าบุคคลใดต้องการรายละเอียดเกี่ยวกับร่างดังกล่าวมากกว่าเอกสารที่จัดทำไว้หรือต้องการขอคำแนะนำในการกรอกความเห็น สามารถติดต่อขอเอกสารเพิ่มเติมหรือขอความช่วยเหลือได้จากหน่วยต่าง ๆ ที่ระบุไว้ ทางเทศบาลจะตอบแจ้งการได้รับแบบความเห็นจากทุกคน และจะติดต่อยืนยันการแสดงความคิดเห็นด้วยวาจาตามที่คุณต้องการระบุไว้ความคิดเห็นของทุกคนจะได้รับการพิจารณาและจะแจ้งให้ทราบผลของความเห็นที่ปรากฏในขั้นสุดท้ายของแผนประจำปี (The Outcome of Final Annual Plan)

กระบวนการบริหารท้องถิ่นที่เปิดเผยข้อมูลและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการทำงานอย่างเต็มที่เช่นนี้ เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะก่อให้เกิดกระบวนการตรวจสอบเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะถ้าประชาชนในท้องถิ่นมีข้อมูลพื้นฐานเบื้องต้นแล้วก็จะสามารถใช้ข้อมูลที่เปิดเผยนี้เป็นข้อผูกมัดหรือฐานในการตรวจสอบการบริหารงานที่เกิดขึ้นจริงได้ มุ่งในแง่หนึ่งกระบวนการมีส่วนร่วมการบริหารงานของท้องถิ่นโดยประชาชนตั้งแต่เริ่มต้นจะเป็นการป้องกันการฉ้อฉลหรือแสวงผลประโยชน์ส่วนตนของผู้ที่เกี่ยวข้องได้ในระดับหนึ่งและจะทำให้การบริหารงานมีความโปร่งใส (Transparency) และเป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น แบบแผนการปฏิบัติเช่นนี้น่าจะนำมาเป็นกฎเกณฑ์ในกระบวนการบริหารงานของท้องถิ่นอย่างยิ่ง

5) การนำทฤษฎีและประสบการณ์ในการกำกับดูแลโดยภาคประชาชนของต่างประเทศมาปรับใช้กับประเทศไทย

สืบเนื่องจากการการกำกับดูแลที่ได้กล่าวมาข้างต้นเกี่ยวกับรูปแบบและลักษณะการตรวจสอบการบริหารงานท้องถิ่นในบางประเทศ คือ เยอรมนี อังกฤษ นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น รวมทั้งประเทศไทยจะเห็นว่าทั้งรูปแบบและลักษณะที่คล้ายคลึงกันและแตกต่างกันตามปัจจัยพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ ลักษณะทางการปกครอง วัฒนธรรมทางการเมือง และระดับความตื่นตัวของประชาชนที่มีต่อเรื่องท้องถิ่น แต่อาจสรุปรวมรูปแบบของบทบาทประชาชนในการมีส่วนร่วมตรวจสอบและกำกับดูแลการบริหารงานท้องถิ่นได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

(1) การใช้รูปแบบการบริหารงานที่เอื้ออำนวยต่อประชาชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารงาน รูปแบบนี้สามารถดำเนินการได้ตั้งแต่ก่อนเริ่มดำเนินการมีแผนหรือโครงการใด ๆ และในระหว่างการดำเนินการตามแผนหรือโครงการนั้น ๆ โดยเฉพาะในเรื่องที่จะมีผลเกี่ยวข้องกับคนหมู่มากในชุมชนท้องถิ่นนั้น หรือในระยะหลังที่พูดถึงกันมากคือ เรื่องเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรมทั้งหลาย อาจกล่าวได้ว่ารูปแบบการมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลและตรวจสอบเช่นนี้มีพัฒนาการมาจากธรรมเนียมประเพณีของสิทธิประชาชนผู้เสียภาษีในตะวันตก ที่ถือว่าผู้เสียภาษีต้องรู้เห็น และพิจารณาว่าเงินที่เสียภาษีไปจะถูกนำไปใช้อย่างไรบ้างการบริหารบ้านเมืองจึงจะชอบธรรม จากแนวความคิดพื้นฐานซึ่งก่อตัวขึ้นเมื่อ 300 กว่าปี ที่แล้ว ค่อย ๆ พัฒนาดกผลึกเป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมที่มีลักษณะเฉพาะของตนเองในแต่ละประเทศ เพราะฉะนั้นเราจะเห็นว่าในวิถีชีวิตทางการเมืองของคนในสังคมตะวันตก

กล่าวเฉพาะในระดับการปกครองท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นในเยอรมนี อังกฤษ รวมทั้งนิวซีแลนด์ ซึ่งถึงแม้จะเป็นประเทศเกิดใหม่ แต่ก็มีมาตรฐานมาจากสังคมอังกฤษ เพราะบรรพบุรุษของชาวนิวซีแลนด์ที่เป็นคนผิวขาวโดยส่วนใหญ่อพยพมาจากอังกฤษ ได้นำธรรมเนียมปฏิบัติที่กล่าวข้างต้นมาใช้ในการบริหารงานท้องถิ่น ดังตัวอย่างเทศบาลเมืองโอ๊คแลนด์ ที่กล่าวมาก่อนหน้านี้ว่า ก่อนที่ผู้บริหารเทศบาลเมืองจะเริ่มใช้แผนและงบประมาณของปีต่อไป จะต้องนำเสนอร่างของแผนพร้อมรายละเอียดต่าง ๆ รวมทั้งด้านการเงินเสนอต่อชุมชน และให้เวลาระยะหนึ่งแก่ชุมชนในการสะท้อนกลับความคิดเห็นต่าง ๆ ทั้งโดยเป็นลายลักษณ์อักษรและวาจา ก่อนที่จะนำเข้าสู่การให้ความเห็นอย่างที่เป็นทางการของสภาเทศบาล ข้อมูลต่าง ๆ ในร่างแผนที่เทศบาลเสนอต่อประชาชน และเมื่อได้ออกมาเป็นแผนประจำปีแล้ว จะเป็นเสมือนกรอบอ้างอิง (Terms of Reference) หรือเครื่องมือของประชาชนในการกำกับและตรวจสอบการบริหารงาน ซึ่งเป็นขั้นตอนถัดมา หลังจากมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการของแผนแล้ว

การพยายามใช้กลไกในการมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลและตรวจสอบโดยประชาชนให้เกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นตอนแรก คือ การจัดทำแผนและโครงการก่อนการลงมือปฏิบัติจะมีข้อดีหลายประการ

กล่าวคือ ช่วยให้การบริหารงานตรงกับปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น ถัดมาคือช่วยป้องกันโอกาสที่จะสูญเสียงบประมาณเพราะการยกเลิกโครงการในภายหลังอันเนื่องมาจากความขัดแย้ง เพราะไม่ทราบข้อมูลเป็นไปได้น้อย อีกประการหนึ่งคือ ทำให้เกิดความชอบธรรมและความร่วมมือจากชุมชนท้องถิ่นค่อนข้างมาก อย่างไรก็ตาม ภาระงานการกำกับดูแลและตรวจสอบโดยประชาชนในรูปแบบแรกจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการพื้นฐานอย่างน้อยในสามลักษณะ คือ (1) ต้องให้ข้อมูลแก่ชุมชนท้องถิ่นมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ โดยถือหลัก “เปิดเผยเป็นปกติ ปิดลับเป็นข้อยกเว้น” ทั้งนี้เพื่อประชาชนจะได้ใช้ข้อมูลเป็นเครื่องมือที่ถูกต้องในการกำกับและตรวจสอบ (2) ถ้าจำเป็นก็ควรมีกฎเกณฑ์หรือระเบียบที่ชัดเจนในการรองรับการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับและตรวจสอบการบริหารของท้องถิ่น

(2) รูปแบบการกำกับและตรวจสอบภายหลังการดำเนินงานรูปแบบนี้เป็นการดำเนินการโดยภาครัฐด้วยตนเอง โดยเฉพาะจากหน่วยงานของรัฐบาลที่ส่วนกลาง ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปทั้งตามนโยบายของรัฐบาล และเพื่อความโปร่งใส หรือเอาผิดกับการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว และการทุจริตในเรื่องเกี่ยวกับการเงิน ในขณะเดียวกัน ภาระงานตรวจสอบในรูปแบบนี้ส่วนใหญ่ในปัจจุบันได้มีกฎหมายรับรองสิทธิของประชาชน ทั้งในฐานะปัจเจกบุคคลและในรูปของกลุ่มบุคคลที่จะใช้สิทธิในการตรวจสอบองค์กรและผู้บริหารท้องถิ่น โดยอาจจะตั้งข้อสงสัยหรือกล่าวหาต่อองค์กรที่รับผิดชอบดูแล หรือต่อกระบวนการทางศาล หรือการเคลื่อนไหวในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง เพื่อให้ได้คำตอบที่ชัดเจน ในบางครั้งอาจมีผลไปถึงการดำเนินคดีทางแพ่งหรือทางอาญา รวมไปถึงการยกเลิกโครงการหรือการถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้วแต่ลักษณะของพฤติกรรมว่ามีความผิดรุนแรงมากหรือน้อย

อย่างไรก็ดี แม้ประเทศส่วนใหญ่จะระบุกระบวนการตรวจสอบในรูปแบบที่สองนี้เป็นหลักดำเนินการ เพราะเป็นสิ่งที่ถูกปฏิบัติไปแล้ว สามารถมองเห็นเป็นรูปธรรมชัดเจนว่าถูกหรือผิด หรือส่งผลอย่างไร แต่ในทางปฏิบัติแล้วอาจทำได้ไม่ถนัดนักในประเทศกำลังพัฒนาประชาธิปไตย สำหรับประชาชนที่จะใช้กระบวนการตรวจสอบนี้เพราะมีความซับซ้อนในระเบียบกฎหมายและกระบวนการค่อนข้างใช้เวลายาวนาน ทำให้ประชาชนโดยทั่ว ๆ ไปไม่ค่อยจะใช้สิทธิการตรวจสอบตามกระบวนการทางกฎหมายมากนัก นอกจากนั้น วิธีการแบบนี้อาจนำไปสู่ความไม่ปลอดภัยในการดำเนินชีวิตของผู้เรียกร้อง ดังนั้นเมื่อเกิดปัญหาหรือข้อขัดแย้งในเรื่องการดำเนินงานของท้องถิ่น (ในขณะที่รูปที่หนึ่งก็ยังไม่เปิดโอกาสให้อย่างแท้จริงนัก) ประชาชนจึงมักแสดงออกในรูปของการเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันนอกระบบ (Pressure Movement) ให้เป็นไปตามที่กลุ่มต้องการ ซึ่งบางครั้งก็มักถูกแทรกแซงหรือชักจูงโดยบุคคลอื่นมิให้เป็นไปตามความจริง ฉะนั้นการที่รัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) ที่ให้สิทธิประชาชนในการตรวจสอบการบริหารงานท้องถิ่น เช่น การเข้าชื่อเพื่อเสนอถอดถอนผู้บริหารอาจจะไม่ได้ผลในทางปฏิบัติในระยะใกล้นี้

(3) การสร้างการตรวจสอบการบริหารงานท้องถิ่นโดยภาคประชาชน ลักษณะพิเศษของรูปแบบนี้คือ การกำหนดกฎเกณฑ์มาตรฐานของงานและบริการต่าง ๆ ในขณะที่สองแบบแรกจะเน้นบทบาทประชาชนในการกำหนดทิศทางของท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป รูปแบบการตรวจสอบโดยภาคประชาชนที่ปฏิบัติในต่างประเทศที่เป็นรูปธรรมควรนำมาปรับใช้ในประเทศไทย คือ

(1) การจัดให้มีประชุมเมืองหรือชุมชน (Town or Community Meeting) ประจำปีเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนสอบถามการบริหารและแสดงความคิดเห็น หรือให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ ๆ ของท้องถิ่น โดยเฉพาะน่าจะจัดทำได้ดีในระดับชุมชนท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น ระดับเทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น ส่วนระดับเทศบาลเมือง และเทศบาลนครอาจต้องจัดหลายครั้งในหลายพื้นที่ เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสเข้าร่วมอย่างทั่วถึง

(2) การให้สิทธิหรือโอกาสแก่ประชาชนในการทำประชาพิจารณ์ (Public Hearings) ต่อร่างแผนงานและงบประมาณประจำปี (Draft Annual Plan) ก่อนที่ฝ่ายบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นจะขอความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นเพื่อประกาศใช้ต่อไป การดำเนินการในเรื่องนี้เป็นสิ่งสำคัญมากที่จะทำให้การบริหารงานท้องถิ่นเป็นไปตามความต้องการของชุมชนประชาชนสามารถใช้เป็นข้อมูลในการตรวจสอบการบริหารงาน อาจจะเริ่มจากหน่วยปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะกิจกรรมมีไม่มากนักและง่ายต่อการเข้าใจของประชาชน รวมทั้งผู้เกี่ยวข้องน่าจะสามารถจัดดำเนินการได้ทันกระบวนการบริหารงบประมาณตามตารางของระบบราชการไทย จากนั้นจึงขยับไปสู่หน่วยใหญ่ขึ้นคือเทศบาลเมือง เทศบาลนคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(3) การให้ประชาชนได้ทราบถึงวาระการประชุมของสภาท้องถิ่นล่วงหน้า รวมทั้งการให้สิทธิเข้าร่วมฟังการประชุม และได้รับรู้ผลการประชุมโดยเฉพาะการตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญ

(4) การจัดให้มีมาตรฐานการปฏิบัติงานโดยเฉพาะงานบริการว่าจะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาเท่าไร ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้ใช้เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นของตนเอง

(5) สิทธิในการขอให้มีการลงประชามติ (Referendum) ในเรื่องที่มีความสำคัญต่อชุมชนท้องถิ่นเหมือนเช่นที่ปฏิบัติในสี่ประเทศที่กล่าวถึง เพื่อป้องกันมิให้คณะผู้บริหารตัดสินใจในทางที่ไม่เหมาะสมหรือใช้หน่วยการปกครองท้องถิ่นแสวงหาประโยชน์ส่วนตนดังที่ปรากฏขึ้นในหลายพื้นที่ในขณะนี้

(6) การจัดให้มีผู้ตรวจการท้องถิ่น (Local Government Commissioner or Ombudsman) ในระดับชาติ เพื่อให้ประชาชนร้องเรียนความไม่เป็นธรรมจาก

การบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น (ผู้ตรวจการท้องถิ่นนี้มีใช้ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นของแต่ละจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ แต่เป็นบุคคลในองค์กรอิสระระดับชาติ) ทั้งนี้เพราะในอนาคตอันใกล้มีการกิจต่าง ๆ นอกเหนือจากกรุงเทพฯ หรือเมืองหลวงจะอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเกือบทั้งหมด ถ้าหากว่าจะเกิดความสับสนกับตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่มีอยู่ในขณะนี้ ก็อาจขอให้หนึ่งในสามของตำแหน่งดังกล่าวในขณะนี้เป็นผู้รับผิดชอบด้านการปกครองท้องถิ่น (Local Government Ombudsman) ซึ่งช่วยให้การดำเนินการเป็นไปอย่างรวดเร็วขึ้น โดยไม่ต้องออกกฎหมายใหม่หรือสร้างองค์กรใหม่

แนวทางตามรูปแบบการตรวจสอบท้องถิ่นโดยภาคประชาชนจากประสบการณ์ต่างประเทศ ทั้ง 6 ประเด็นดังกล่าวน่าจะช่วยให้การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยที่กำลังดำเนินอยู่ในขณะนี้ มีประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการทำงาน รวมทั้งได้รับความเชื่อถือจากประชาชนมากขึ้น

## 2.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย: กรอบแนวทางการกำกับดูแลในมุมมองเชิงทฤษฎี

บทนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อแสวงหารูปแบบจำลองทั่วไปของระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นกรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีและยึดถือปฏิบัติอยู่ทั่วไปในระดับสากล ผลการศึกษา สามารถสรุปได้ดังนี้

### 2.4.1 เหตุผลความจำเป็นที่ต้องมีระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

1) จากการทบทวนวรรณกรรมที่ผ่านมาสรุปได้ว่า โดยสภาพความเป็นจริงของประเทศ ท้องถิ่นต่างมีลักษณะเฉพาะของตนทำให้เกิดปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นทั้งหลายแตกต่างกัน ดังนั้นการกระจายอำนาจให้ประชาชนและท้องถิ่นมีอำนาจเพียงพอในการปกครองตนเอง จึงเป็นความจำเป็นอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐประชาธิปไตยซึ่งอำนาจเป็นของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชนแล้วย่อมยิ่งมีความจำเป็นต้องบริหารการกระจายอำนาจให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

2) เพื่อให้การบริหารการกระจายอำนาจให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จำเป็นต้องเข้าใจหลักการกระจายอำนาจและการกำกับดูแลการกระจายอำนาจที่เหมาะสม(ดังได้กล่าวแล้วในหัวข้อ 2.1) กล่าวคือทั้งส่วนกลาง ท้องถิ่น และประชาชนต้องปรับบทบาทของตนเองให้รู้จักและเข้าใจหลักการปกครองตนเองที่ดี ทั้งนี้โดยประการแรก ส่วนกลางต้องไม่เพียงพองกระจายอำนาจออกไปเท่านั้นแต่ต้องคอยสนับสนุนช่วยเหลือให้ท้องถิ่นและประชาชนรู้จักใช้อำนาจในการปกครองตนเองอย่างเหมาะสมด้วย ประการที่สอง\_องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ต้องพัฒนาการปกครอง

ตนเองอย่างเหมาะสมให้เข้มแข็ง ประการที่สาม ต้องเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองตนเองอย่างเหมาะสมด้วย ทั้งนี้ตั้งรายละเอียดที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นในหัวข้อ 2.1 และ 2.2

3) จากวรรณกรรมทฤษฎีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่นและประชาชน (ตั้งรายละเอียดตามข้อ 2.2) มิได้หมายความว่า อปท.จะสามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจจนกระทั่งเกิดความเสียหายต่อรัฐหากแต่ต้องใช้อำนาจให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม (ดังเช่นที่ Clark และนักวิชาการหลายคนได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 2.2) เมื่อมีการกระจายอำนาจไปแล้วเพื่อให้เกิดความก้าวหน้าในการใช้อำนาจที่ดีจึงจำเป็นต้องมีระบบสนับสนุนช่วยเหลือตลอดจนกำกับดูแลให้การใช้อำนาจของท้องถิ่นอยู่ในกรอบที่เหมาะสม สามารถบูรณาการกับอำนาจของส่วนกลางและสอดคล้องกับหลักสิทธิเสรีภาพทางการปกครองของประชาชนได้อย่างมีคุณภาพ (ดังที่ได้กล่าวมาในหัวข้อที่ 2.3)

4) ระบบการกำกับดูแลที่ดี จำเป็นต้องมีโครงสร้าง กลไกและกระบวนการที่เหมาะสมกับสถานะของแต่ละประเทศและแต่ละท้องถิ่นด้วย (ทั้งนี้ตั้งที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 2.4)

สำหรับสาระสำคัญของกรอบแนวทางการกำกับดูแลจากการทบทวนวรรณกรรม สรุปได้ดังนี้

#### 2.4.2 บริบทของระบบการกำกับดูแลท้องถิ่น

ระบบการกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นในการศึกษานี้อยู่ภายใต้กรอบการปกครองที่ยึดหลักการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองภายใต้กฎหมายที่รัฐบัญญัติ

#### 2.4.3 หลักการสำคัญของระบบ

ระบบการกำกับดูแลองค์การปกครองท้องถิ่นที่ดี เป็นองค์ประกอบที่จำเป็นทางการปกครองภายใต้หลักการกระจายอำนาจแห่งรัฐ โดยการกำกับดูแลดังกล่าวมิใช่การควบคุมสั่งการให้ปฏิบัติตามอำเภอใจของส่วนกลางและรัฐบาลกลาง หากแต่เป็นเจตนารมณ์ของรัฐเพื่อ (1) สนับสนุนความเป็นอิสระของ อปท.และประชาชนในการปกครองตนเองให้เข้มแข็ง (2) เพื่อให้เกิดระบบระเบียบในการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างส่วนกลาง และประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น และ (3) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะที่ทั้งรัฐและประชาชนพึงได้รับจากการปกครองท้องถิ่น

#### 2.4.4 วัตถุประสงค์และเป้าหมาย

##### วัตถุประสงค์

โดยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นจึงจำเป็นต้องจัดให้มีระบบและกลไกการกำกับดูแลการใช้อำนาจของท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้



1) เพื่อให้เกิดหลักการกระจายอำนาจที่ดีให้ อปท.มีอิสระเพียงพอในการปกครองตนเองเพื่อสนองตอบความจำเป็นของประชาชนและท้องถิ่น รวมทั้งสนองต่อเป้าหมายของรัฐด้วย

2) เพื่อให้เจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจของรัฐบรรลุผล โดยช่วยเหลือ สนับสนุน และกำกับดูแลให้การใช้อำนาจของท้องถิ่นมีอิสระภายใต้กรอบกฎหมายอย่างแท้จริง

3) เพื่อการบูรณาการอย่างเป็นระบบระหว่าง อำนาจรัฐ อำนาจท้องถิ่น และสิทธิพื้นฐานของพลเมืองเพื่อให้กลไกทั้ง 3 ส่วนเกื้อกูลกันอย่างมีคุณภาพ

เป้าหมายของระบบ

เพื่อให้มีระบบ กลไกและการดำเนินการกำกับดูแล อปท.ที่ตอบสนองต่อหลักการและวัตถุประสงค์ข้างต้นที่มีประสิทธิผลสูงสุด

#### 2.4.5 โครงสร้างหลักของระบบ

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายข้างต้นจำเป็นต้องมีโครงสร้างของระบบประกอบด้วย

1) ประเด็นในการกำกับดูแล 2) อำนาจในการกำกับดูแล 3) ฝ่ายผู้กำกับดูแล 4) ฝ่ายผู้รับการกำกับดูแล และ 5) ปฏิสัมพันธ์เชิงโครงสร้างการกำกับดูแล จากโครงสร้างของระบบดังกล่าว มีสาระสำคัญในแต่ละส่วนดังนี้

1) ประเด็นในการกำกับดูแล ประกอบด้วย

(1) การกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย

(2) การกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาล

(3) การกำกับดูแลด้านสัญญาประชาคม และ

(4) การกำกับดูแลด้านจริยธรรม

2) ประเด็นอำนาจในการกำกับดูแล ทั้งผู้กำกับดูแลและผู้รับการกำกับดูแลต้องมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ

3) ฝ่ายผู้กำกับดูแล ประกอบด้วย

(1) การกำกับดูแลโดยส่วนกลาง เพื่อให้การใช้อำนาจของ อปท.เป็นไปตามกรอบกฎหมายแห่งรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายจัดตั้งและกฎหมาย ธรรมาภิบาล

(2) การกำกับดูแลโดยประชาชน/พลเมือง เพื่อให้การดำเนินการของ อปท.เป็นไปตามสัญญาประชาคมที่ อปท.ให้ไว้กับประชาชนภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งควบคุมให้การใช้อำนาจของ อปท.เป็นไปอย่างชอบด้วยเหตุผลแห่งกฎหมายท้องถิ่น และ

(3) การกำกับดูแลภายใน อปท.เอง

4) ฝ่ายผู้รับการกำกับดูแล ประกอบด้วยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของ อปท. ทั้งระบบประกอบด้วย

(1) ฝ่ายบริหาร และ

(2) ฝ่ายสภาท้องถิ่น

5) ปฏิสัมพันธ์เชิงโครงสร้างการกำกับดูแล\_ต้องเป็นกลไกการกำกับดูแลการใช้  
อำนาจและการดำเนินการที่มีคุณภาพเชิงโครงสร้าง ดังนี้

(1) ฝ่ายผู้กำกับดูแล ต้องมีอำนาจในการกำกับดูแลอย่างเพียงพอแต่ต้องอยู่  
ภายใต้หลักการกระจายอำนาจให้ อปท. มีอิสระในการปกครองตนเองและเคารพสิทธิของประชาชน  
ตามรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจการกำกับดูแลเกินขอบเขต(โดยการตัดสินใจของศาล) ย่อมได้รับโทษฐาน  
ละเมิดหรือละเว้นในการใช้อำนาจทางการปกครองอันมิชอบ

(2) ฝ่ายผู้รับการกำกับดูแล ถือเป็นหน้าที่ที่ต้องอำนวยความสะดวกในการ  
กำกับดูแลโดยจัดระบบให้โปร่งใสและสะดวกต่อการกำกับของผู้กำกับดูแล การจงใจหลีกเลี่ยงหรือไม่  
อำนวยความสะดวกในการกำกับดูแล ย่อมมีความผิดฐานละเมิดหรือละเว้นเช่นเดียวกัน

(3) ทั้งฝ่ายผู้กำกับดูแลและฝ่ายผู้รับการกำกับดูแล ต้องเคารพสิทธิ  
ประชาชนตามรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด การหลีกเลี่ยงหรือละเมิดสิทธิดังกล่าวประชาชนย่อมมีสิทธิ  
ดำเนินคดีทางศาล ฐานละเว้นหรือละเมิดและท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องช่วยเหลือประชาชนในการนำเรื่อง  
ขึ้นศาลหากมีการร้องขอตามสิทธิในการกำกับดูแลของประชาชนต้องเป็นไปตามกฎหมายกำหนด

(4) กรณีเกิดข้อพิพาทในการกำกับดูแลคู่กรณีมีอำนาจโดยชอบในการนำคดี  
ขึ้นศาลเพื่อชี้ขาด

#### 2.4.6 กลไกของกระบวนการกำกับดูแล

เพื่อให้กระบวนการกำกับดูแลทั้งระบบมีความเป็นเอกภาพภายใต้มาตรฐานของระบบการ  
กำกับดูแลร่วมกัน จึงจำเป็นต้องมีเค้าโครงของกระบวนการกำกับดูแล ดังนี้

1) มีมาตรฐานในการดำเนินการภายใต้กฎหมายจัดตั้งและกฎหมายอื่นโดยให้ทำ  
การบูรณาการกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เป็นระบบแล้วจัดทำมาตรฐานเอาไว้ให้ชัดเจน ว่าส่วนใดใคร  
รับผิดชอบและมีมาตรฐานการปฏิบัติอย่างไร ทั้งนี้โดยระเบียบปฏิบัติและคู่มือกลางรองรับด้วย

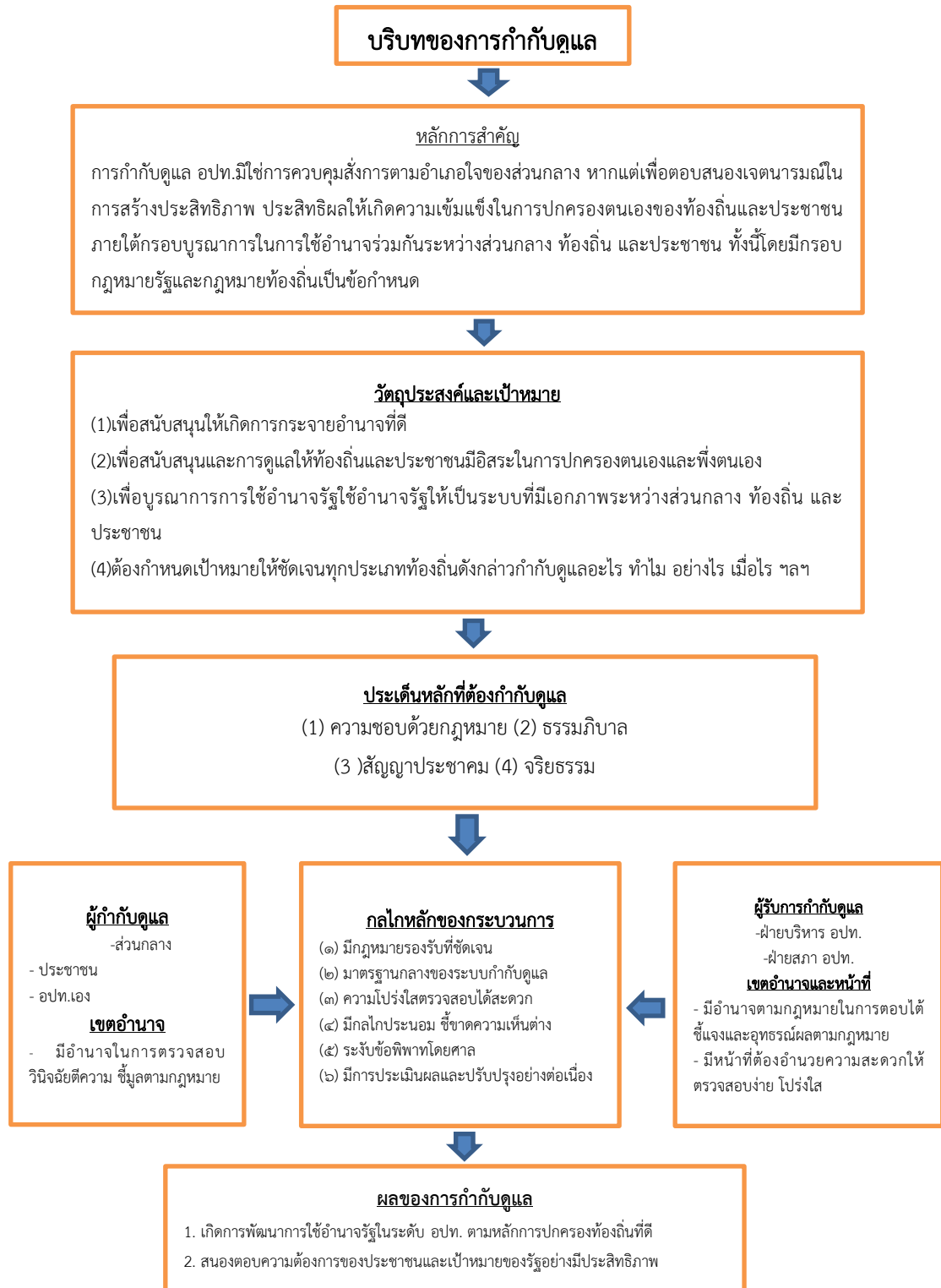
2) กระบวนการดำเนินการทุกขั้นตอนต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลสามารถ  
ตรวจสอบได้โดยสาธารณะ

3) กรณีมีข้อเห็นต่างหรือข้อพิพาทในการกำกับดูแลสมควรให้มีกลไกหรือองค์กรเพื่อ  
ระงับหรือประณอมข้อพิพาทในเบื้องต้นด้วย และกลไกสูงสุดในการตัดสินข้อพิพาทคือศาล

4) ให้มีการประเมินผลความมีประสิทธิภาพทุกปีและมีการปรับปรุงพัฒนาอย่าง  
ต่อเนื่อง

#### 2.4.7 แผนภาพแสดงรูปแบบของระบบกำกับดูแล อปท.ที่ได้จากการทบทวน วรรณกรรม

เพื่อให้เห็นภาพแบบจำลองชัดเจนขึ้นจึงสรุปไว้เป็นแผนภาพดังนี้



ภาพที่ 2.1 แบบจำลองระบบการกำกับดูแลท้องถิ่นเชิงทฤษฎี

## บทที่ 3

### ระเบียบวิธีวิจัย

บทนี้มีวัตถุประสงค์หลักในการออกแบบระเบียบวิธีวิจัย เพื่อให้ได้ข้อมูลหลักฐานที่ถูกต้อง ตรงประเด็น และเชื่อมั่นได้ โดยมีสาระสำคัญของระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ ดังนี้

#### 3.1 วิธีหลักของการวิจัย

เนื่องจากกรอบแนวคิดการวิจัยที่กล่าวมาในข้อ 2.6 ที่ผ่านมาประกอบกับวัตถุประสงค์การวิจัยสองข้อ คือ ข้อแรก เพื่อศึกษาปัญหาของการกำกับดูแลท้องถิ่นไทย และ ข้อสอง เพื่อแสวงหากรอบแนวทางในการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นไทยที่เหมาะสม

จากกรอบแนวคิดและวัตถุประสงค์การศึกษาดังกล่าวผู้วิจัยได้เลือกใช้วิธีวิจัยแบบผสมผสาน ระหว่างการทบทวนวรรณกรรมและการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 การวิจัยเพื่อตรวจสอบว่าปัญหาของการกำกับดูแลท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน มีหรือไม่ ถ้ามีมีลักษณะอย่างไร

ส่วนที่ 2 การวิจัยเพื่อแสวงหากรอบแนวทางในการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นไทยที่เหมาะสมว่าสมควรเป็นอย่างไร

สำหรับวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลในแต่ละส่วนในแต่ละส่วน มีรายละเอียด ดังนี้

#### 3.2 วิธีการศึกษาปัญหาการกำกับดูแลท้องถิ่นไทย

การศึกษาในส่วนนี้ผู้วิจัยกำหนดวิธีวิจัยและการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

3.2.1 การศึกษากรณีศึกษาที่เกี่ยวกับการกำกับดูแล จำนวน 4 กรณี

3.2.2 การนำผลของกรณีศึกษามาทำการสัมมนากลุ่ม (Focus Group) โดยเชิญผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณีศึกษาเข้าร่วมกันเป็นรายกรณี

3.2.3 ทำการวิเคราะห์และสรุปผลการศึกษา

### 3.3 วิธีศึกษาการแสวงหารอบแนวทางในการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นไทยที่เหมาะสม

โดยมีวิธีการศึกษา ดังนี้

3.3.1 ทบทวนวรรณกรรมเพื่อทราบรูปแบบการกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นไทย

3.3.2 ทำการสัมภาษณ์เจาะลึกผู้ปฏิบัติหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไทย

ว่ารูปแบบปัจจุบันมีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใด หากส่วนใดไม่เหมาะสมควรปรับปรุงอย่างไร ในการสัมภาษณ์เจาะลึกดังกล่าวได้นำกรอบแนวคิดการวิจัยที่สร้างขึ้นจากการทบทวนวรรณกรรม (ตารางที่ 2.1)

3.3.3 ทำการวิเคราะห์สังเคราะห์ข้อมูลที่ได้ทั้งหมดเพื่อหาข้อสรุปว่ารูปแบบแนวทางการกำกับดูแลท้องถิ่นไทยควรเป็นอย่างไร

การสรุปผลการศึกษาตามข้อ 3.2 และ 3.3 ผู้วิจัยได้นำทั้ง 2 ส่วนมาพิจารณาเพื่อทำการสรุปผลต่อไป

### 3.4 วิธีการรวบรวมข้อมูล

จากการศึกษาตาม ข้อ 3.2 และ 3.3 ผู้วิจัยได้ใช้วิธีการรวบรวมข้อมูล ดังนี้

3.4.1 การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research)

โดยมีการศึกษาตามระเบียบวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ผู้ศึกษาได้ค้นคว้ารวบรวมข้อมูลและศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งค้นคว้าข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จากเอกสารทางวิชาการ หนังสือ รายงานการวิจัย บทความ งานวิทยานิพนธ์ กฎหมายและเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระและการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัย

3.4.2 การวิเคราะห์และสังเคราะห์กรณีศึกษา

ใช้วิธีการวิเคราะห์กรณีศึกษาเกี่ยวกับการกำกับดูแลที่เกิดขึ้นมาแล้วในอดีต 4 กรณี เพื่อชี้ให้เห็นลักษณะปัญหาและนำมาตั้งเป็นประเด็นคำถามเพื่อใช้ในการสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งนำมาสังเคราะห์เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม

### 3.4.3 การประชุมสนทนากลุ่ม (Focus Group)

โดยนำกรณีศึกษาดังกล่าวมาวิเคราะห์ แก้ไขปัญหาพร้อมกันกับผู้ที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น นักวิชาการด้านท้องถิ่น นักวิชาการด้านกฎหมาย ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการท้องถิ่น เป็นต้น

### 3.4.4 การสัมภาษณ์เชิงลึก

โดยใช้วิธีการเชิงคุณภาพซึ่งเป็นข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) วิธีการสัมภาษณ์เป็นการสัมภาษณ์ผู้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants Interview) จำนวน 5 คนที่มีประสบการณ์สูงทั้งทางด้านกฎหมายและ ด้านการบริหารท้องถิ่น โดยใช้ผู้วิจัยเป็นเครื่องมือสำคัญในการสัมภาษณ์ จัดบันทึก ใช้เครื่องบันทึกเสียง และมีแบบสัมภาษณ์ที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นสำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ เพื่อใช้สอบถามความคิดเห็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำกับดูแลท้องถิ่น อาทิเช่น นักวิชาการ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## บทที่ 4

### ผลการศึกษา ตอนที่ 1 : ปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นไทย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นในบทที่ 3 ว่าการวิจัยจะแบ่งผลการศึกษออกเป็น 2 ตอน คือ ตอนที่ 1 ปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นไทย สำหรับบทนี้ ผู้วิจัยจะได้เสนอผลการวิจัยสำหรับตอนที่ 1 ดังกล่าวลำดับต่อไป

ในส่วนนี้ได้ทำการศึกษาถึงปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยทำการศึกษาผ่านกรณีศึกษา 4 กรณี โดยแต่ละกรณีจะเริ่มต้นถึงที่มาของปัญหาว่า เป็นปัญหาอะไร เกิดขึ้นได้อย่างไร และมีผลเสียหายอย่างไร ถัดจากนั้นได้นำกรณีดังกล่าวเข้าสู่การอภิปรายกลุ่ม (Group Discussion) เพื่อให้ผู้ทรงคุณวุฒิได้พิจารณา วิเคราะห์ และสรุปความเห็นในการอภิปรายกลุ่ม ผู้วิจัย ที่ปรึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิ ได้เห็นชอบร่วมกันว่าควรกำหนดเกณฑ์พิจารณาไว้ 8 ข้อ ดังนี้

(1) เป็นโครงการที่สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นและความต้องการของประชาชนหรือไม่

(2) องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายจัดตั้งหรือไม่

(3) องค์กรปกครองท้องถิ่นในฐานะผู้รับการกำกับดูแลได้ปฏิบัติตามกฎหมายจัดตั้งอย่างถูกต้องเพียงพอหรือไม่

(4) มีมาตรฐานการกำกับดูแลอย่างเป็นระบบและเหมาะสมหรือไม่

(5) ผู้กำกับดูแลได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้องเหมาะสมหรือไม่

(6) เจตนาและดุลยพินิจของผู้กำกับดูแลเหมาะสมหรือไม่

(7) ความถูกต้องเหมาะสมในการวินิจฉัยและระงับข้อพิพาทโดยผู้ตัดสินสูงสุดเหมาะสมหรือไม่

(8) ผลกระทบต่อประชาชน ผู้รับการกำกับดูแล และผู้กำกับดูแลเหมาะสมหรือไม่

ในตอนท้ายของส่วนนี้ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ สังเคราะห์ และอภิปรายผลถัดจากนั้นจึงทำการสรุป ต่อไปนี้เป็นเนื้อหาสาระของแต่ละกรณีศึกษา ดังต่อไปนี้



## 4.1 ผลการศึกษากรณีศึกษาที่ 1: ประเด็นปัญหาการก่อกวนของ อบต.น้ำก่ำ อ.ธาตุพนม จ.นครพนม

### 4.1.1 ที่มาของปัญหา

การเริ่มต้นในการดำเนินโครงการพัฒนาตำบลเกิดขึ้นในช่วงปลายปี 2547 โดยคณะผู้บริหาร อบต. นำญาติเรื่องการกู้เงินเพื่อจัดทำโครงการพัฒนาตำบลเข้าสู่การพิจารณาของสภาอบต.น้ำก่ำเพื่อขออนุมัติโดยนายกอบต. ให้เหตุผลประกอบการก่อกวนนี้ว่ามีความจำเป็นสำหรับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยเร่งด่วนและอธิบายว่าอบต. สามารถทำการก่อกวนได้ตามมาตรา 83 ของ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ทั้งนี้ในการประชุมสภา อบต. ดังกล่าวมีสมาชิกจำนวน 2 ท่านที่อภิปรายท้วงติงการกู้เงินเนื่องจากเห็นว่าจะมีผลต่อการสร้างหนี้สินให้แก่ อบต.และมีผลผูกพันต่อการชำระหนี้สินในระยะยาว อีกทั้งยังไม่มีความชัดเจนว่า การก่อกวนดังกล่าวมีรายละเอียดการใช้เงินและมีวิธีชำระหนี้สินเช่นใด แต่อย่างไรก็ดีในการประชุมสภา อบต. ดังกล่าวไม่มีสมาชิกท่านใดที่ท้วงติงหรือมีข้อสงสัยเกี่ยวกับอำนาจในการก่อกวนของอบต. โดยนายกอบต. อธิบายเพิ่มเติมต่อที่ประชุมสภาอบต. ว่ามีความจำเป็นต้องจัดทำโครงการพัฒนาให้แล้วเสร็จโดยเร่งด่วนและต้องการเห็นผลงานเป็นรูปธรรมโดยที่ไม่สามารถรองรับประมาณประจำปีได้โดยเฉพาะการพัฒนาเพื่อแก้ปัญหาภัยแล้ง ความยากจนและการขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งยังอธิบายต่อที่ประชุมฯ ว่าการก่อกวนดังกล่าวจะไม่เป็นการเพิ่มภาระทางการเงินให้แก่อบต. ในอนาคตเพราะจะชำระหนี้สินพร้อมดอกเบี้ยภายในระยะเวลา 4 ปี โดยใช้เงินรายได้ประจำปีของอบต.น้ำก่ำเอง โดยเหตุผลนายก อบต. น้ำก่ำในขณะนั้นมีความประสงค์ที่จะดำเนินโครงการพัฒนาตำบลอย่างกว้างขวาง เพื่อเพิ่มศักยภาพของอบต. ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการให้บริการประชาชนในชุมชนกิ่งชนบทที่มีจำนวนประชากรราว 1.1 หมื่นคน อันประกอบไปด้วย 20 หมู่บ้าน มีพื้นที่รับผิดชอบ 54 ตารางกิโลเมตร ตั้งอยู่ห่างจากที่ว่าการอีกอำเภอธาตุพนมราว 10 กิโลเมตร มีขนาดงบประมาณรายรับจริงในปี 2547 ราว 21.6 ล้านบาท (รวมเงินอุดหนุนราว 11.2 ล้านบาท) และมีจำนวนเงินสะสม ณ วันสิ้นปีงบประมาณ 2547 ราว 10.95 ล้านบาท ในท้ายที่สุดที่ประชุมสภาอบต.น้ำก่ำมีมติเห็นด้วย 30 เสียง กับญัตติการกู้เงินจำนวน 14 ล้านบาทไม่เห็นด้วยจำนวน 3 เสียงและงดออกเสียงจำนวน 3 เสียง

ต่อมาอบต.น้ำก่ำได้ทำจดหมายที่ นพ75201/154 ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2548 ส่งถึง นายอำเภอธาตุพนมเพื่อขอความเห็นชอบในการดำเนินโครงการพัฒนาตำบลด้วยวิธีการกู้เงินจาก ธนาคารกรุงไทย นายอำเภอให้ความเห็นชอบการดำเนินโครงการพัฒนาของ อบต.น้ำก่ำ โดยเน้นให้ อบต.ปฏิบัติตามระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ พร้อมกันนี้ข้อความในหนังสือดังกล่าวยังระบุ ว่านายอำเภอธาตุพนมรับทราบแล้วว่า อบต.น้ำก่ำจะดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆ โดยขอรับการกู้เงิน

จากธนาคารกรุงไทย และรับทราบแล้วเช่นกันว่าเรื่องการกู้เงินดังกล่าวผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากสภา อบต.น้ำก่ำเป็นที่เรียบร้อยแล้วตามมาตรา 83 พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537

ในวันที่ 9 มีนาคม 2548 ธนาคารกรุงไทยอนุมัติเงินกู้ให้แก่ อบต.น้ำก่ำจำนวน 14 ล้านบาท โดยกำหนดเงื่อนไขการชำระคืนเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยดังนี้ (1) เงินต้นแบ่งชำระ 12 งวดภายในเดือนธันวาคมของทุกปี เริ่มชำระเดือนธันวาคม 2548 (2) ดอกเบี้ยเงินกู้แบ่งชำระทุกเดือนในอัตราร้อยละ 14.5 ต่อปีและเริ่มชำระตั้งแต่เดือนมีนาคม 2548 (3) การผ่อนชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยจะสิ้นสุดลงในเดือนธันวาคม 2559 และธนาคารได้กำหนดให้มีบุคคลค้ำประกัน 3 ราย ได้แก่ นายก อบต.น้ำก่ำ ปลัดอบต.น้ำก่ำ(รักษาการโดยท้องถิ่นอำเภอธาตุพนม) และหัวหน้าส่วนการคลังของ อบต.น้ำก่ำ และกำหนดเงื่อนไขให้ อบต. รับเงินกู้เป็นงวด ๆ ตามเงื่อนไขการเบิกถอนเงินกู้ (ตามงวดการจัดซื้อจัดจ้าง-ความก้าวหน้าในการดำเนินโครงการ) สำหรับการเบิกเงินเข้าบัญชีของอบต.น้ำก่ำ ธนาคารมิได้มีการแบ่งการเบิกจ่ายเงินกู้เป็นงวด ๆ ตามความก้าวหน้าของการดำเนินโครงการดังเงื่อนไขที่ทางธนาคารได้กำหนดขึ้นแต่ประการใด ในประเด็นนี้เจ้าหน้าที่สินเชื่อของธนาคารให้เหตุผลว่าเป็นเพราะมีความเชื่อถือในฐานะทางการเงินที่เข้มแข็งของอบต.น้ำก่ำ และมีความรู้จักคุ้นเคยและเชื่อถือในตัวนายกอบต.น้ำก่ำจึงได้ดำเนินการเบิกเงินกู้ให้เต็มจำนวนในคราวเดียวเป็นจำนวนเงิน 14 ล้านบาท เมื่อธนาคารกรุงไทยอนุมัติเงินกู้ให้แก่ อบต.น้ำก่ำจำนวน 14 ล้านบาท ซึ่งโครงการพัฒนาที่ผู้บริหารอบต.น้ำก่ำจัดทำขึ้นตามแผนกู้เงินมีจำนวน 21 โครงการและกระจายตัวไปตามหมู่บ้านต่างๆ ทั้ง 20 แห่ง ซึ่งประกอบไปด้วย (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2556, น. 81-110)

(1) โครงการปรับปรุงผิวถนนลาดยางแอสฟัลติก 13 โครงการ รวมพื้นที่ผิวถนน 24,000ตารางเมตร (ตร.ม.) มูลค่าโครงการรวม 8.64 ล้านบาท

(2) โครงการสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก 6 โครงการ รวมพื้นที่ผิวถนน 6,135 ตร.ม. มูลค่า 2.696 ล้านบาท

(3) โครงการก่อสร้างระบบระบายน้ำจำนวน 1 โครงการ ความยาว 100 เมตร กว้าง 0.50 เมตร มูลค่า 0.20 ล้านบาท

(4) โครงการก่อสร้างร้านค้าชุมชนซึ่งมีพื้นที่ใช้สอยไม่น้อยกว่า 300 ตร.ม. มูลค่า 1.944 ล้านบาทรวมทั้งสิ้นใช้งบประมาณ 13.48 ล้านบาท

แต่พบว่าการดำเนินการอบต.น้ำก่ำได้ลงมือดำเนินโครงการพัฒนาในด้านต่าง ๆ จริงทั้งหมด 37 โครงการจนแล้วเสร็จในปี 2548 โดยใช้งบประมาณรวมเป็นเงินทั้งหมด 13,875,534 บาท ซึ่งไม่ตรงตามโครงการที่ อบต.น้ำก่ำขออนุมัติกู้เงินกับธนาคารกรุงไทย ประกอบด้วย (1) โครงการถนนลาดยาง 12 โครงการจำนวนเงิน 6,897,659 (2) โครงการสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก 6 โครงการ 978,300 บาท (3) โครงการวางระบายน้ำ 1 โครงการ 197,900 (4) โครงการรถบรรทุกน้ำและถังรองน้ำฝน 2

โครงการ 3,258,000 บาท (5) โครงการอุดหนุนเกษตรกร/อุดหนุน อปพร. 2 โครงการ 1,085,200 บาท (6) โครงการสร้างป้มน้ำมันชุมชน 4 โครงการ 588,478 บาท (7) โครงการสร้างศาลาเอนกประสงค์ 2 โครงการ 220,500 บาท (8) โครงการสร้างถนนลูกรังและวางระบายน้ำ 2 โครงการ 198,000 บาท (9) คลองส่งน้ำ 1 โครงการ 109,097 บาท (10) โครงการเตาเผาศพ/เตาเผาขยะ 2 โครงการ 149,000 (11) โครงการจัดซื้อเฟอร์นิเจอร์ (ชุดรับแขก เก้าอี้) 3 โครงการ 193,400

สำหรับผลจากการดำเนินการของ อบต.น้ำก้า ดังกล่าวพบว่าในฐานะตัวแทนของรัฐที่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์และความจำเป็นของประชาชนในพื้นที่ถือว่าภาครัฐได้ดำเนินการเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปกครองที่ดีส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินโครงการดังกล่าวในพื้นที่ตามมาด้วย ดังนั้นทั้งภาครัฐและประชาชนได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน

#### 4.1.2 ความสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่น

ในกรณีการกู้เงินของ อบต.น้ำก้าในมีความประสงค์ที่จะดำเนินโครงการพัฒนาตำบลเพื่อเพิ่มศักยภาพของอบต. ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการให้บริการประชาชนในชุมชนกึ่งชนบท ซึ่งแต่ละโครงการมีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งความพยายามของผู้บริหารที่ได้กระทำในกรณี อบต.น้ำก้านั้น ชี้ให้เห็นว่าท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระในการคิดริเริ่ม กำหนดนโยบาย ดำเนินการด้วยท้องถิ่นได้ด้วยตนเองเพื่อตอบสนองปัญหาที่เฉพาะเจาะจงในแต่ละพื้นที่ และยึดหลักผลประโยชน์ของพี่น้องประชาชนเป็นสำคัญตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นซึ่งสอดคล้องกับนักวิชาการด้านท้องถิ่น (รศ.ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ) กล่าวว่า “การปกครองท้องถิ่นต้องคำนึงถึงบริบทของพื้นที่ความแตกต่างกันของท้องถิ่น คำนึงถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Autonomy) ให้ท้องถิ่นออกกฎระเบียบของตนเองได้เพื่อใช้ในการปกครองตนเองผ่านกระบวนการออกข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ”

#### 4.1.3 ข้อบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแล

สำหรับข้อบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลในกรณีการกู้เงินของ อบต.น้ำก้า ในครั้งนี้พบว่ายึดตามหลักกฎหมายจัดตั้งของ อบต. เป็นหลัก โดยตามมาตรา 83 ของ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ที่บัญญัติไว้ว่า “องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรมองค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การกู้เงินดังกล่าวให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย”

#### 4.1.4 ความถูกต้องเหมาะสมในการปฏิบัติตามกฎหมาย (โดยเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย)

สำหรับประเด็นการปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายความถูกต้องเหมาะสมหรือไม่นั้นจากการศึกษาพบว่า ไม่มีความเหมาะสมเพราะรัฐมนตรี อธิบดี นั้นไม่ได้ออกระเบียบรองรับการกู้เงินให้อบต.ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย (มาตรา 83 แห่งพ.ร.บ.สภาพัฒนและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537) ทำให้เป็นปัญหาและอุปสรรคกับการทำงานของ อบต.ของประเทศไทยทั่วประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นกับนักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่นและนักกฎหมายท้องถิ่นที่ได้ให้ข้อมูลในการประชุมสัมมนากลุ่มและการสัมภาษณ์ ดังนี้

ศ.ดร.อุดม ทุมโฆสิต กล่าวว่า “ผมเห็นว่าการก่อกำหนดดังกล่าวอาจจะถือว่าเป็นการก่อกำหนดโดยชอบเพราะได้รับความเห็นชอบจากนายอำเภอในฐานะผู้กำกับดูแล ดังนั้นผู้รับผิดชอบควรเป็นของผู้กำกับดูแลและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยที่ถือว่ากำกับดูแลผิดพลาดและไม่ได้ดำเนินการให้เป็นตามเจตนารมณ์ของกฎหมายท้องถิ่น”

รศ.ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ กล่าวว่า “ผมเห็นว่าโดยหลักการถ้าลักษณะการก่อกำหนดแล้วนำมาซึ่งประโยชน์กับประชาชนในท้องถิ่นสามารถทำได้ ซึ่งจะเห็นว่านายอำเภอเนินตามอำนาจหน้าที่ตามพ.ร.บ.สภาพัฒนและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แต่กระทรวงไม่ได้ดำเนินการตาม พ.ร.บ.”

คุณบรรณ แก้วฉ่ำ นิตินทร อบจ.พระนครศรีอยุธยา กล่าวว่า “ผมตั้งข้อสังเกตว่า การดำเนินการต่าง ๆ ของท้องถิ่นส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับระเบียบต่าง ๆ ของกระทรวงมหาดไทย ดังกรณีนี้ ม.83 พ.ร.บ. สภาพัฒนและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดต้องมีระเบียบรองรับในการกู้เงินของ อบต. ซึ่งไม่ได้ยึดเจตนารมณ์ของ พระราชบัญญัติ ดังนั้นกฎหมายท้องถิ่นในทางปฏิบัติถูกมองว่ากฎหมายรอง เท่ากับว่า ท้องถิ่นไม่มีอำนาจถ้าหากไม่มีระเบียบมารองรับ

นายธีรเดช นรัตถรักษา ประธานชมรมนิตินทรแห่งประเทศไทย กล่าวว่า “ควรให้ความสำคัญกับกฎหมายสูงสุด เป็นหลัก คือกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งให้ความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และอำนาจหน้าที่ตามข้อบัญญัติของท้องถิ่น สำหรับในกรณี การกู้เงินของ อบต.นี้ถ้า โดยมาตรา 83 ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล บัญญัติไว้ว่า “องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรมองค์การหรือนิติบุคคลต่างๆ ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การกู้เงินดังกล่าวให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย” กฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นบัญญัติให้

ท้องถิ่นสามารถทำได้ แต่กระทรวงมหาดไทยยังไม่ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยในกรณีการกู้เงินของ อบต. กระผมเห็นว่าในกรณีดังกล่าวควรมีการกำหนดระยะเวลาในการบังคับใช้ (ถ้าเกิน10ปีนำตั้งแต่มีกฎหมายบัญญัติ) ถ้ากระทรวงมหาดไทยยังไม่ออกระเบียบเพื่อให้ อบต.สามารถดำเนินการกู้เงินได้นั้น อบต.ก็สามารถระทำการได้เลย”

นายสมภพ มุกดาสนิท นายอำเภอเสีตา จังหวัดนครราชสีมา กล่าวว่า ในฐานะผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล สำหรับในกรณีการกู้เงินของ อบต. น้ำก่ำ ไม่สามารถกระทำได้อำมองในแง่ของระเบียบกฎหมายเพราะยังไม่มีระเบียบรองรับจากกระทรวงมหาดไทย ในกรณีดังกล่าวผู้กำกับดูแลต้องรับผิดชอบร่วมกันกับ อบต. น้ำก่ำ แต่หากมองถึงความจำเป็นเร่งด่วน ความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่น ท้องถิ่นมีหน้าที่โดยตรงในการแก้ไขปัญหาโดยใช้งบประมาณจากข้อบัญญัติประจำปีหรือของบประมาณจากเงินอุดหนุนจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ ควรแก้ไขตามลำดับความจำเป็นของประชาชนในท้องถิ่นและข้อจำกัดด้านงบประมาณเพราะยังไม่มีระเบียบกฎหมายรองรับ แต่ในอนาคตกระทรวงมหาดไทยก็ควรแก้ไขปัญหานี้ด้วยการออกระเบียบมารองรับการกู้เงินให้กับ อบต. ด้วย เนื่องจากท้องถิ่นบางพื้นที่มีงบประมาณไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชน”

นางภัทรธิชา เครือมา ท้องถิ่นอำเภอเสีตา จังหวัดนครราชสีมา กล่าวว่า “กรณีการกู้เงินของ อบต. น้ำก่ำ จังหวัดนครพนม อาจเกิดจากข้อผิดพลาดของผู้กำกับดูแลในด้านความรู้และความเข้าใจของระเบียบกฎหมายทำให้ส่งผลกระทบต่อผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ดังนั้นในกรณีนี้ผู้กำกับดูแลต้องร่วมรับผิดชอบในการอนุมัติหรือเห็นชอบการกู้ครั้งนี้ด้วย ดิฉันขอเสนอแนะในฐานะส่วนหนึ่งของผู้กำกับดูแลหรือนักส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับท้องถิ่นในเรื่องการประสานงาน การดำเนินกิจการต่างๆ ของท้องถิ่น ก่อนที่เสนอให้นายอำเภอเห็นชอบในเรื่องข้อบัญญัติต่าง ๆ ว่า ท้องถิ่นอำเภอและนายอำเภอควรรู้และเข้าใจระเบียบกฎหมายว่าสิ่งไหนทำได้สิ่งไหนทำไม่ได้และให้คำแนะนำท้องถิ่นหาวิธีที่เหมาะสมในการดำเนินการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในท้องถิ่นให้ได้”

#### 4.1.5 มาตรฐานการปฏิบัติที่ชัดเจนเหมาะสม

- 1) ไม่มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยรองรับการกู้เงินของ อบต. (วิธีการปฏิบัติ หลักเกณฑ์การกู้ และใครมีอำนาจเห็นชอบ)

2) ปัจจุบันเมื่อวันที่ 17 ก.ค. 61 พบว่ากระทรวงการคลังได้ออกระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2561 เอาไว้โดยให้ท้องถิ่นทุกประเภทสามารถดำเนินการกู้เงินได้เพื่อวัตถุประสงค์ ดังนี้ (1) การดำเนินโครงการลงทุน (2) การปรับโครงสร้างหนี้ (3) ทุนหมุนเวียน

3) กระทรวงมหาดไทยควรออกระเบียบรองรับให้สอดคล้องกับระเบียบของกระทรวงการคลัง ว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจะเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายท้องถิ่น มาตรา 83 ของ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ที่บัญญัติไว้ว่า “องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรมองค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การกู้เงินดังกล่าวให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย”

4) ควรให้ความเป็นอิสระกับท้องถิ่นในการดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในพื้นที่ของตนเอง อาทิเช่น การออกข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของนักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่นอดีตเลขาธิการสมาคม อบจ.แห่งประเทศไทย และนิติกรท้องถิ่น ดังนี้

รศ.ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ กล่าวว่า “กระทรวงมหาดไทยต้องออกระเบียบเพื่อผลักดัน ส่งเสริมท้องถิ่น และเพื่อเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ส่วนเรื่องการตรวจสอบต้องคำนึงถึงของเท็จจริง การทุจริตคอร์รัปชัน (กรณีดังกล่าวไม่ได้มีการทักท้วงว่ามี การทุจริต) คำนึงถึงบริบทของพื้นที่ความแตกต่างกันของท้องถิ่น คำนึงถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Autonomy) ให้ท้องถิ่นออกกฎ ระเบียบของตนเองได้เพื่อใช้ในการปกครองตนเอง ผ่านกระบวนการออกข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ”

คุณชาตรี อยู่ประเสริฐ อดีตเลขาธิการสมาคม อบจ.แห่งประเทศไทย กล่าวว่า “เห็นด้วยในการออกข้อบัญญัติ เทศบัญญัติของท้องถิ่นเองที่จะเป็นเครื่องมือป้องกันในการดำเนินภารกิจต่าง ๆ เพราะสภาท้องถิ่นก็เปรียบเสมือนสภาของระดับชาติ สามารถออกกฎหมายของตนเองได้ และให้นักวิชาการด้านกฎหมาย นักวิชาการท้องถิ่น คณะกรรมการกฤษฎีกา ช่วยพิจารณาว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่”

คุณบรรณ แก้วฉำ นิติกร อบจ.พระนครศรีอยุธยา กล่าวว่า “ควรให้ท้องถิ่นตราข้อบัญญัติของตนเองเพราะข้อบัญญัติ เทศบัญญัติที่อาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.จัดตั้งของแต่ละท้องถิ่นก็เปรียบเสมือนกฎกระทรวง ซึ่งมีศักดิ์ของกฎหมายที่สูงกว่าระเบียบของกระทรวง”

#### 4.1.6 ความถูกต้องเหมาะสมของผู้กำกับดูแล/ผู้ตรวจสอบ

สำหรับการกำกับดูแลในกรณีการกู้เงินของ อบต.น้ำก่ำ จากการศึกษาพบว่าได้มีการกำกับดูแลภายในท้องถิ่นและการกำกับดูแลภายนอกของผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) การกำกับดูแลภายในท้องถิ่น คือ สภา อบต. โดยคณะผู้บริหารอบต. นำญัตติเรื่องการกู้เงินเพื่อจัดทำโครงการพัฒนาตำบลเข้าสู่การพิจารณาของสภาอบต.น้ำก่ำเพื่อขออนุมัติ ซึ่งที่ประชุมสภาอบต.น้ำก่ำมีมติเห็นด้วย 30 เสียงกับญัตติการกู้เงินจำนวน 14 ล้านบาท ไม่เห็นด้วยจำนวน 3 เสียงและงดออกเสียงจำนวน 3 เสียง

2) การกำกับดูแลภายนอกของผู้ที่เกี่ยวข้อง คือ นายอำเภอ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) จากการศึกษาพบว่าเมื่อสภา อบต.ได้เห็นชอบอนุมัติการกู้เงินแล้ว อบต.น้ำก่ำ จึงได้ส่งให้ผู้กำกับดูแลพิจารณา พบว่า นายอำเภอให้ความเห็นชอบการดำเนินโครงการพัฒนาของ อบต.น้ำก่ำ โดยเน้นให้ อบต.ปฏิบัติตามระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ (โดยไม่ได้มีข้อทักท้วงใด ๆ ว่าไม่มีระเบียบของกระทรวงรองรับการกู้เงินของ อบต.ไว้) ซึ่งเป็นของผิดพลาดของผู้กำกับดูแล ต่อมาพบว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) มีข้อทักท้วงว่า อบต.น้ำก่ำ ไม่สามารถตั้งงบประมาณผูกพันเพื่อการชำระหนี้ให้กับธนาคารกรุงไทยในงวดที่ 2 ได้เพราะเห็นว่า อบต.น้ำก่ำไม่มีอำนาจในการกู้เงินตั้งแต่ต้น ซึ่งให้เหตุผลว่าไม่มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยรองรับการกู้เงิน ทำให้เกิดปัญหา อบต.น้ำก่ำจึงหยุดชำระหนี้ ธนาคารกรุงไทยจึงฟ้องดำเนินคดีทำให้เกิดปัญหาตามมาจนทำให้ผู้ปฏิบัติงาน (ผู้ค้าประกัน) ต้องรับผิดชอบภาระหนี้แทนภาครัฐ ถือว่าการกำกับดูแล การตรวจสอบท้องถิ่นนั้นมีความไม่เหมาะสม เพราะผู้เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลและตรวจสอบท้องถิ่นขาดความรู้ความเข้าใจในหลักการปกครองท้องถิ่นและเจตนารมณ์ของกฎหมายท้องถิ่น จึงนำมาซึ่งการปฏิบัติที่ผิดพลาดและการตีความที่ไม่เหมาะสมในครั้งนี้ ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของนักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

รศ.ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ กล่าวว่า “สำหรับในปัจจุบัน อบต.หลายแห่งจำเป็นต้องพัฒนาท้องถิ่น และพบว่า อบต.หลายแห่งยังมีการก่อกำหนด อยู่ ดังนั้นกระทรวงมหาดไทยต้องออกระเบียบเพื่อผลักดันส่งเสริมท้องถิ่น และเพื่อเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ส่วนเรื่องการตรวจสอบต้องคำนึงถึงของเท็จจริง การทุจริตคอร์รัปชัน (กรณีดังกล่าวไม่ได้มีการทักท้วงว่ามีทุจริต) คำนึงถึงบริบทของพื้นที่ความแตกต่างกันของท้องถิ่นคำนึงถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Autonomy) ให้ท้องถิ่นออกกฎ ระเบียบของตนเองได้เพื่อใช้ในการปกครองตนเองผ่านกระบวนการออกข้อบัญญัติ เทศบัญญัติ”

#### 4.1.7 ความถูกต้องเหมาะสมของผู้ปฏิบัติ

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินการกู้เงินดังกล่าวของ อบต.น้ำก่ำ ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งโดยให้อำนาจตามมาตรา 83 ของ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

พ.ศ.2537 ที่บัญญัติไว้ว่า “องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรมองค์การ หรือ นิติบุคคลต่าง ๆ ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การกู้เงินดังกล่าวให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย”

ประกอบกับอบต.น้ำก่ำให้เหตุผลว่าต้องการแก้ไขปัญหากล้วยแล้งและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ในท้องถิ่นอย่างเร่งด่วนและเป็นรูปธรรมจึงได้คิดโครงการต่าง ๆ เพื่อที่จะกู้เงินกับธนาคารกรุงไทย 14 ล้านบาท ตามอำนาจหน้าที่ มาตรา 83 พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การปกครองส่วนตำบล พ.ศ.2537 โดยรับอนุมัติจากสภาและผู้กำกับดูแล คือนายอำเภอ และความจำเป็นในการกู้เงินในดำเนินโครงการ ครั้งนี้เพราะ อบต.น้ำก่ำไม่มีงบประมาณที่ไม่เพียงพอ ถ้าหากงบประมาณประจำปีการพัฒนาและ แก้ไขปัญหากล้วยแล้ง ความยากจนและโครงสร้างพื้นฐานอาจจะไม่ได้รับการแก้ไขได้ทันทั่วถึง จึงจำเป็นต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหให้กับประชาชนในท้องถิ่น

สำหรับผลจากการดำเนินการของ อบต.น้ำก่ำ ในครั้งนี้พบว่าในฐานะตัวแทนของรัฐที่ต้อง ดำเนินการเพื่อประโยชน์และความจำเป็นของประชาชนในพื้นที่ถือว่าภาครัฐได้ดำเนินเป็นไปตาม เจตนารมณ์ของการปกครองที่ดีส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินโครงการ ดังกล่าวในพื้นที่ตามมาด้วย

ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นกับนักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่นและอดีตเลขาธิการ สมาคม อบจ.แห่งประเทศไทยที่ได้ให้ข้อมูลในการประชุมสัมมนา กลุ่ม รวมทั้งความคิดเห็นของผู้บริหาร ท้องถิ่นในการสัมภาษณ์ภาคสนามและนักวิชาการด้านการคลังด้วย ดังนี้

รศ.ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ กล่าวว่า “ผมเห็นว่าโดยหลักการถ้าลักษณะการก่อหนี้ แล้วนำมาซึ่งประโยชน์กับประชาชนในท้องถิ่นสามารถทำได้ ซึ่งจะเห็นว่านายกดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามพ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การปกครองส่วนตำบล พ.ศ.2537”

คุณชาติรี อยู่ประเสริฐ อดีตเลขาธิการสมาคม อบจ.แห่งประเทศไทย กล่าวว่า “กรณีนี้ท้องถิ่นสามารถกู้ได้เพราะกฎหมายจัดตั้งเขียนไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นอำนาจหน้าที่ ของ อบต.”

ศาสตราจารย์ ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ กล่าวว่า “สตรง.ตีความว่ายังไม่มีการออก ระเบียบรองรับการกู้เงินของ อบต. จึงไม่สามารถมีอำนาจกู้ได้ เห็นว่ากระทรวงก็ควรออก ระเบียบรองรับเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายท้องถิ่น และการดำเนินการ โครงการต่าง ๆ ของท้องถิ่นต้องมองความคุ้มค่าตามหลักอรรถประโยชน์ ถ้าการจัดทำ โครงการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หากอำนาจหน้าที่รองรับตามกฎหมายจัดตั้ง และ ท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นของตนเองแล้วเกิดประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม



แต่ถ้าพบว่ามีกรณีการทุจริตก็ควรได้รับผิดและเรียกเงินคืน ส่วนการกำกับดูแลผู้กำกับดูแลก็ต้องควรรับผิดชอบร่วมด้วยถ้ากรณีวินิจฉัยว่าท้องถิ่นกระทำผิดจริง”

นายบัญชาภูมิ สุรัมย์ (หัวหน้าสำนักปลัด อบต.โนนประดู่ อ.สีดา จ.นครราชสีมา) กล่าวว่า “ท้องถิ่นสามารถดำเนินการกู้เงินได้เพื่อดำเนินการ/โครงการที่ก่อให้เกิดประโยชน์กับพี่น้องประชาชนในท้องถิ่นเอง และกระทรวงมหาดไทยต้องออกระเบียบให้สอดคล้องกับระเบียบของกระทรวงการคลัง ว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจะเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายท้องถิ่น (มาตรา83) ด้วย”

#### 4.1.8 ความถูกต้องเหมาะสมในการวินิจฉัยข้อพิพาท และกรณีมีข้อพิพาทควรมีการระงับข้อพิพาทอย่างไร

##### 4.1.8.1 การวินิจฉัยข้อพิพาท

สำหรับการวินิจฉัยข้อพิพาทกรณีการกู้เงินของ อบต.น้ำก่ำ จากการศึกษาพบว่ามีกรณีวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องในกรณีอยู่ 5 ประการ ดังนี้ (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2556, น. 81-110)

##### 1) การตรวจสอบวินิจฉัยของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

ประเด็นปัญหาเกิดจากการทักท้วงของ สตง. ว่า อบต.น้ำก่ำ ไม่สามารถตั้งงบประมาณผูกพันเพื่อชำระหนี้ให้กับธนาคารกรุงไทยได้ โดยมีรายละเอียดดังนี้ เมื่อเดือนธันวาคม 2548 อบต.น้ำก่ำได้นำส่งเงินต้นเงินกู้งวดที่ 1 จำนวน 1,250,789.84 บาท (คงเหลือเงินต้น 12,749,210.16 บาท) อีกทั้งในปีงบประมาณ 2549 อบต.น้ำก่ำได้ตั้งรายการชำระหนี้เงินต้นเงินกู้จำนวน 4 ล้านบาทและดอกเบี้ยเงินกู้จำนวน 1.02 ล้านบาท ต่อมาในช่วงกลางปี พ.ศ.2549 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน(สตง.ภาค 5) ตรวจพบการก่อหนี้ของ อบต.น้ำก่ำ และได้แจ้งต่ออบต.น้ำก่ำและต่อนายอำเภอธาตุพนมว่าอบต. ไม่สามารถตั้งงบประมาณผูกพันเพื่อการชำระหนี้ได้ด้วยเหตุนี้ นายอำเภอธาตุพนม(ซึ่งเป็นนายอำเภอคนใหม่) จึงได้สั่งการด้วยวาจาให้ อบต.น้ำก่ำถอดรายการรายจ่ายผูกพันดังกล่าวออกจากข้อบัญญัติงบประมาณ และนับแต่นั้นเป็นต้นมา อบต.น้ำก่ำจึงได้หยุดนำส่งดอกเบี้ยเงินกู้และหยุดส่งเงินต้นเงินกู้ส่งผลให้ธนาคารกรุงไทยอบต.น้ำก่ำจึงได้หยุดนำส่งดอกเบี้ยเงินกู้และหยุดส่งเงินต้นเงินกู้ตั้งแต่วางที่ 2 ธนาคารกรุงไทยก็ติดตามทวงถามการชำระหนี้จาก อบต.น้ำก่ำมาโดยตลอดตั้งแต่ช่วงกลางปี พ.ศ.2549 จนถึงปลายปี พ.ศ.2551ดอกเบี้ยเงินกู้และค่าปรับผิมนัดชำระหนี้จึงได้พอกพูนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

## 2) การวินิจฉัยของศาลจังหวัดนครพนม

ศาลจังหวัดนครพนมได้วินิจฉัยว่าให้มีการทำสัญญาประนีประนอมและปรับโครงสร้างการใช้หนี้โดยให้ อบต.น้ำก่ำ ใช้หนี้ค้ำชานาครกรุงไทยภายใน พ.ศ. 2556 โดยในปี พ.ศ. 2552 กรุงไทยจึงได้ดำเนินการฟ้องต่อศาลจังหวัดนครพนมเพราะเห็นว่าจะใช้กระบวนการทางศาลในการบังคับให้ อบต. ชำระหนี้แก่ธนาคาร ในวันที่ 2 กรกฎาคม 2552 ศาลจังหวัดนครพนมได้สั่งให้มีการทำสัญญาประนีประนอมและการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของ อบต.น้ำก่ำ และในวันที่ 29 กรกฎาคม 2552 ได้มีการทำสัญญาประนีประนอมและปรับโครงสร้างหนี้ของ อบต.น้ำก่ำ ซึ่งในวันดังกล่าว อบต.น้ำก่ำมีภาระหนี้เงินกู้พร้อมดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นเป็น 18,437,813.73 บาท โดย อบต. สัญญาว่าจะชำระหนี้ค้ำชานพร้อมดอกเบี้ยเป็นจำนวน 8 งวด ซึ่งจะสิ้นสุดในเดือนมีนาคม 2556 (ภายหลังได้ปรับเปลี่ยนเป็นภายในเดือนพฤศจิกายน 2556 แทน)

## 3) การวินิจฉัยของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นวินิจฉัยว่าเทศบาลตำบลน้ำก่ำสามารถตั้งเทศบัญญัติเพื่อชำระหนี้เงินกู้ได้ โดยในปี พ.ศ. 2552 มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะอบต.น้ำก่ำขึ้นเป็นเทศบาลตำบลน้ำก่ำและเมื่อได้ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลน้ำก่ำเมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 2552 แล้วนั้น ยังต้องรอการกำหนดเขตการเลือกตั้งใหม่จากคณะกรรมการการเลือกตั้ง จนในที่สุดจึงสามารถจัดการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีตำบลน้ำก่ำได้ในวันที่ 7 มีนาคม 2553 และนายกเทศมนตรีตำบลน้ำก่ำคนใหม่เข้ารับการปฏิบัติหน้าที่ส่วนทางธนาคารกรุงไทยยังคงติดตามทวงถามการชำระหนี้เงินกู้อย่างต่อเนื่องจากเทศบาลและขอให้เทศบาลยอมรับสภาพหนี้เมื่อครั้งที่ได้ก่อไว้ในขณะที่เป็นอบต.น้ำก่ำ แต่อย่างไรก็ตามนายกเทศมนตรีตำบลน้ำก่ำ (นายวีระวัฒน์ พุทธวงศ์) ไม่แน่ใจว่าเทศบาลจะสามารถยอมรับสภาพหนี้ดังกล่าวได้จึงได้นำเรื่องดังกล่าวหรือเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติต่อนายอำเภอธาตุพนมตามหนังสือเทศบาลตำบลน้ำก่ำที่ 75201/473 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2553 ซึ่งอำเภอได้หารือผ่านไปยังจังหวัดนครพนมและส่งเรื่องหรือต่อไปถึงกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ตอบแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการชำระหนี้เงินกู้ยืมตามหนังสือที่ มท 0808.3/11219 แจ้งว่าเทศบาลตำบลน้ำก่ำสามารถตั้งเทศบัญญัติเพื่อชำระหนี้เงินกู้ดังกล่าวได้ โดยใช้หลักเกณฑ์ว่าเมื่อมีการยกฐานะอบต. เป็นเทศบาลตำบลแล้วนั้น ตามมาตรา 42 แห่งพ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 กำหนดว่า “บรรดางบประมาณ สิทธิเรียกร้องหนี้ พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การ

บริหารส่วนตำบลให้โอนไปเป็นของเทศบาลที่จัดตั้งขึ้น” ดังนั้นจึงมีข้อสรุปให้โอนบรรดาทรัพย์สินและหนี้สินของอบต.น้ำก่ำไปเป็นของเทศบาลตำบลน้ำก่ำด้วย อย่างไรก็ตาม อดีตนายกเทศมนตรีตำบลน้ำก่ำก็ยังไม่แน่ใจว่าจะสามารถปฏิบัติตามคำแนะนำที่ให้ไว้โดย สท. จึงมิได้ดำเนินการตั้งข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อนำไปชำระหนี้เงินกู้ให้กับธนาคารกรุงไทยแต่อย่างใด

#### 4) การวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดช่วยเร่งรัดและให้ลงนามสัญญายอมรับการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ดังกล่าวในปี พ.ศ. 2554 ธนาคารกรุงไทยได้ทำหนังสือที่ สธ.(สน.)380/2554 ลงวันที่ 20 เมษายน 2554 ส่งถึงผู้ว่าราชการจังหวัดนครพนมเพื่อช่วยเร่งรัดให้เทศบาลตำบลน้ำก่ำชำระหนี้เงินกู้พร้อมดอกเบี้ย โดยมียอดหนี้ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2554 เท่ากับ 21,604,088 บาท (เงินต้นจำนวน 12,749,210.16 บาท ดอกเบี้ยจำนวน 8,854,877.84 บาท) และเร่งรัดให้คณะผู้บริหารเทศบาลตำบลน้ำก่ำชุดใหม่ลงนามในสัญญายอมรับการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ดังกล่าวโดยเร็ว

#### 5) การวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา

อบต.น้ำก่ำจึงไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะกู้เงินได้เพราะยังไม่มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยเรื่องการกู้เงินของ อบต. ทำให้ผลผูกพันเฉพาะตัวบุคคลไม่เป็นหนี้ผูกพันอบต.น้ำก่ำ โดยสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้นำเรื่องดังกล่าวหารือกับคณะกรรมการกฤษฎีกาตามจดหมายที่ มท 0808.3/9608 ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2554 และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) มีคำวินิจฉัยข้อหารือดังกล่าวตามหนังสือที่ นร 0901/002 ลงวันที่ 4 มกราคม 2555 สรุปว่า อบต.น้ำก่ำไม่ได้ดำเนินการตามเงื่อนไขในการก่อหนี้ในปี พ.ศ.2548 ซึ่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยยังมีได้กำหนดเรื่องการกู้เงินของ อบต.เอาไว้ ดังนั้น อบต.น้ำก่ำจึงไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะกู้เงินได้ การก่อหนี้ในอดีตจึงเป็นการกระทำเกินอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลและไม่ผูกพันนิติบุคคลตามมาตรา 77 และมาตรา 823 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่มีผลผูกพันเฉพาะตัวบุคคลซึ่งทำการแทนเป็นการส่วนตัวและไม่เป็นหนี้ผูกพัน อบต.น้ำก่ำ เมื่อมีการยกฐานะ อบต.ขึ้นเป็นเทศบาลตำบลแล้วภาระหนี้จึงมิได้ถูกโอนไปเป็นของเทศบาลตำบลน้ำก่ำ และส่งผลให้เทศบาลตำบลน้ำก่ำไม่สามารถตั้งงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ดังกล่าวได้

ต่อมาสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็ได้แนะนำให้เทศบาลตำบลน้ำคำปฏิบัติตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาแทน และในส่วนของเจ้าหน้าที่นั้นก็กำลังอยู่ระหว่างการดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อศาลล้มละลายกับบุคคลทั้ง 3 รายที่ได้ค้าประกันการก่อสร้างของ อบต.น้ำคำในอดีต ซึ่งถึงแม้ว่าผลลัพธ์จากการดำเนินโครงการพัฒนาที่ใช้เงินกู้ดังกล่าวจะตกอยู่กับประชาชนชาวตำบลน้ำคำไปแล้วก็ตาม อีกทั้งเจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถเรียกคืนบรรดาทรัพย์สินหรือสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ที่ได้ดำเนินการไปแล้วด้วยได้เช่นกัน เนื่องจากหน่วยงานรัฐต่างมีฐานคิดว่าในท้ายที่สุดส่วนราชการจะเสียหายไม่ได้

#### 4.1.8.2 กรณีมีข้อพิพาทควรมีการระงับข้อพิพาทอย่างไร

สำหรับการกู้เงินของ อบต.น้ำคำ จากการศึกษาพบว่ามีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการวินิจฉัยข้อกฎหมายที่แตกต่างกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้กำกับดูแล คือ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ศาลจังหวัดนครพนม ยอมรับว่าการกู้เงินของ อบต.น้ำคำเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายตามกรอบอำนาจหน้าที่ของ อบต. และวินิจฉัยว่าเทศบาลน้ำคำสามารถตั้งงบประมาณเพื่อชำระหนี้ให้กับธนาคารกรุงไทยได้ แต่หน่วยงานผู้ตรวจสอบ คือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน วินิจฉัยว่า อบต.น้ำคำ ไม่สามารถตั้งงบประมาณผูกพันเพื่อชำระหนี้ให้กับธนาคารกรุงไทยได้ เพราะการกู้เงินไม่มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยรองรับ ส่งผลให้ผู้ค้าประกันทั้ง 3 คน ถูกดำเนินคดีทางแพ่งแล้วต้องรับผิดชอบภาระหนี้ทั้งหมดแทน ทำให้ประเด็นปัญหาข้อพิพาทเกิดขึ้นและสุดท้ายในกรณีดังกล่าวพบว่ายึดหลักคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหลักซึ่งมีฐานะเพียงที่ปรึกษาทางกฎหมายเท่านั้น โดยตามหลักการแล้วเมื่อมีกรณีข้อพิพาททางด้านกฎหมายควรให้ศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด สอดคล้องกับความคิดเห็นกับนักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

รศ.ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ กล่าวว่า “กรณีดังกล่าวการพิจารณา วินิจฉัยข้อพิพาทควรสิ้นสุดที่ศาล ไม่ใช่คณะกรรมการกฤษฎีกาเท่านั้น”

ศ.ดร.อุดม ทุมโฆสิต กล่าวว่า “สมาคมท้องถิ่นต้องช่วยท้องถิ่นแต่ละแห่งต่อสู้ด้วยในกรณีเกิดปัญหาขึ้นมา และต่อสู้หลาย ๆ ทาง ทั้งให้เหตุผลตามหลักการปกครองท้องถิ่น และต่อสู้ในทางศาลปกครองด้วย”

#### 4.1.8.3 ความถูกต้องเหมาะสมในการวินิจฉัยข้อพิพาท

ยึดหลักการปกครองท้องถิ่น หลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น ความแตกต่างของปัญหาในแต่ละท้องถิ่น ยึดหลักการตามเจตนารมณ์ของกฎหมายท้องถิ่น และหลักความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

ภาครัฐในฐานะผู้กำกับดูแลท้องถิ่นก็ต้องรับผิดชอบในกรณีการชำระหนี้ดังกล่าวด้วยไม่ใช่ตกเป็นภาระของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเท่านั้น

#### 4.1.9 ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชน ระบบราชการ และผู้ที่เกี่ยวข้อง

สำหรับผลกระทบที่เกิดขึ้นในกรณีการกู้เงินของ อบต.น้ำก่ำในครั้งถือเป็นปัญหาซึ่งจากการศึกษาพบว่าผู้ปฏิบัติทั้ง 3 ราย ได้แก่ นายก อบต.น้ำก่ำ ปลัดอบต.น้ำก่ำ และหัวหน้าส่วนการคลังของ อบต.น้ำก่ำที่ต้องถูกฟ้องร้องคดีต่อศาลล้มละลายกับบุคคลทั้ง 3 รายที่ได้ค้ำประกันการก่อหนี้ของ อบต.น้ำก่ำที่ทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของภาครัฐแต่ต้องมารับผิดชอบภาระหนี้ทั้งหมดแทน โดยสอดคล้องกับคำกล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์และผู้ร่วมประชุมสนทนากลุ่ม ดังนี้

ว่าที่ร้อยตรีรัชพล กาสี ผอ.กองสวัสดิการสังคม เทศบาลน้ำก่ำ กล่าวว่า “กรณีดังกล่าวทางศาลล้มละลายกลางได้ดำเนินการพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2561 กับผู้ค้ำประกันทั้ง 3 ท่าน คือ นางพนิดา สุภารัตน (อดีตนายก) นายอภิชาติ รามางกูร (อดีตปลัด) และนางนภัทร นิรัตโยธิน (ผอ.กองคลังในปัจจุบัน) ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ.2483 โดยคำวินิจฉัยว่าต้องยื่นคำขอรับชำระหนี้ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ที่ฝ่ายคำคุณความ สำนักงานเลขานุการกรม กรมบังคับคดี หรือสำนักงานบังคับคดีซึ่งลูกหนี้มีภูมิลำเนาอยู่ภายในกำหนดเวลา 2 เดือน และในปัจจุบันเมื่อวันที่ 17 ก.ค. 61 พบว่ากระทรวงการคลังได้ออกระเบียบคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2561 เอาไว้โดยให้ท้องถิ่นทุกประเภทสามารถดำเนินการกู้เงินได้เพื่อวัตถุประสงค์ ดังนี้ (1) การดำเนินโครงการลงทุน (2) การปรับโครงสร้างหนี้ (3) ทุนหมุนเวียน และมีบทเฉพาะกาล ข้อ 27 ระบุว่า “การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ดำเนินการไปแล้วก่อนวันที่ระเบียบนี้ ใช้บังคับหรือการกู้เงินที่อยู่ในระหว่างดำเนินการและยังไม่แล้วเสร็จในวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับให้ถือว่า การดำเนินการนั้นเป็นการดำเนินการตามระเบียบนี้” ดังนั้นเมื่อมีระเบียบรองรับการกู้เงินของ อบต. แล้วควรให้คุณกับกรณีการกู้เงินของ อบต.น้ำก่ำในอดีตด้วยและให้ความเป็นธรรมกับผู้ปฏิบัติด้วยเพราะถือว่าการดำเนินการในนามของรัฐ และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ ไม่ใช่ต้องมารับผิดชอบโดยถูกฟ้องล้มละลายเหมือนดังกรณีดังกล่าว”

ศ.ดร.อุดม ทุมโฆสิต: “กรณีอบต.น้ำก่ำ นั้นได้กู้เงินจากธนาคารกรุงไทยโดยไม่มีระเบียบรองรับ ผู้กำกับดูแลควรรับผิดชอบร่วมกันหรือไม่อย่างไร และใครควรเป็นผู้รับผิดชอบในกรณีดังกล่าว โดยกรณีนี้มีผู้บริหาร คือนายก ปลัด และหัวหน้าส่วนการคลัง

เป็นผู้รับผิดชอบ(รับเคราะห์) เรื่องนี้ทำให้เกิดภาวะชะงักงันในเมื่อท้องถิ่นต้องการจะพัฒนาท้องถิ่นและแก้ไขของตนเองแต่กับทำไม่ได้”

ศ.ดร.อุดม ทุมโฆสิต กล่าวเพิ่มเติมว่า “การก่อกำหนดดังกล่าวอาจจะถือว่าเป็นการก่อกำหนดโดยชอบเพราะได้รับความเห็นชอบจากนายอำเภอในฐานะผู้กำกับดูแล ดังนั้นผู้รับผิดชอบควรเป็นของผู้กำกับดูแลและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยที่ถือว่ากำกับดูแลผิดพลาดและไม่ได้ดำเนินการให้เป็นตามเจตนารมณ์ของกฎหมายท้องถิ่น ซึ่งกรณีดังกล่าวควรฟ้องต่อผู้กำกับดูแล กรมและกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบนี้ดังกล่าวด้วย และท้องถิ่นต้องเข้มแข็งต่อสู้ด้วยหลักสุจริต(เพราะเชื่อโดยสุจริตว่าผู้กำกับดูแลก็ได้และเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้ง และดำเนินการเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชน แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชน) สมาคมท้องถิ่นต้องช่วยท้องถิ่นแต่ละแห่งต่อสู้ด้วยในกรณีเกิดปัญหาขึ้นมา และต่อสู้หลาย ๆ ทาง ทั้งให้เหตุผลตามหลักการปกครองท้องถิ่น ต่อสู้อย่างศาลปกครองด้วย”

รศ.ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ กล่าวว่า “การดำเนินการของ อบต.น้ำก่ำ เริ่มแรกถูกมองว่าการดำเนินการถูกต้องตามกระบวนการทุกขั้นตอน แต่พอถูกตีความว่าไม่มีอำนาจตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาทำให้ปัญหาดังกล่าวเกิดจากการกำกับดูแลที่ไม่ได้ทั่วถึงตั้งแต่ต้น พบว่าผู้กำกับดูแลลอยตัวไม่รับผิดชอบ ดังนั้นกรณีนี้ถือเป็นบทเรียน ดังนั้นผู้กำกับดูแลต้องร่วมรับผิดชอบและมีข้อผูกพันในการกำกับด้วย”

นายธีรเดช นรัตถรักษา ประธานชมรมนิติกรแห่งประเทศไทย กล่าวว่า สำหรับประเด็นการกำกับดูแล ผู้กำกับดูแลต้องร่วมรับผิดชอบเพราะถือว่าเป็นความผิดพลาดเชิงระบบต้องเอาผิดในฐานะละเมิด ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ในการกำกับดูแลหรือการกำกับดูแลผิดพลาด ถือเป็นความรับผิดชอบทางละเมิด

สรุป

1) ผู้ที่ได้รับผลกระทบเชิงลบ คือ นายก อบต.น้ำก่ำ ปลัดอบต.น้ำก่ำ และหัวหน้าส่วนการคลัง บุคคลทั้ง 3 รายซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติที่ได้คำประกันการก่อกำหนดของ อบต.น้ำก่ำและทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของภาครัฐเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ของตนเองแต่ต้องมารับผิดชอบภาระนี้ทั้งหมดแทนให้กับสถาบันการเงิน คือ ธนาคารกรุงไทย

2) ผู้ที่ได้รับผลกระทบเชิงบวก คือ ประชาชนเพราะการกู้เงินของ อบต.น้ำก่ำ ดังกล่าวผลลัพธ์ที่ได้คือโครงการต่าง ๆ ที่ก่อประโยชน์ให้กับประชาชนในพื้นที่ อาทิเช่น โครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน โครงการคลองส่งน้ำ ที่มีวัตถุประสงค์ต้องการพัฒนาท้องถิ่นและแก้ปัญหาภัยแล้งเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

3) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและควรรับผิดชอบในการดำเนินการ คือ ตัวแทนของภาครัฐ ได้แก่ ผู้กำกับดูแลในขั้นต้น นายอำเภอต้องร่วมรับผิดชอบสิ่งที่เกิดจากข้อบกพร่องในการกำกับดูแลด้วย กล่าวคือ ไม่ได้กำกับดูแลตั้งแต่ต้นว่าการกู้เงินนั้นไม่ได้มีกฎกระทรวงรองรับการกู้เงินของ อบต.น้ำก่ำ ส่วนผู้กำกับดูแลระดับบน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและกระทรวงมหาดไทยต้องร่วมรับผิดชอบด้วย กล่าวคือ ไม่ได้ดำเนินการออกระเบียบเพื่อรองรับการกู้เงินของ อบต. ไว้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายท้องถิ่น ตามมาตรา 83 พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การปกครองส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จึงนำมาซึ่งปัญหาในแง่ของการปฏิบัติที่ไม่ชัดเจน

## 4.2 ผลการศึกษากรณีศึกษาที่ 2: การควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลตำบลสุรนารี จังหวัดนครราชสีมา

### 4.2.1 ที่มาของปัญหา

การระบาดของโรคพิษสุนัขบ้าถือประเด็นปัญหาสำคัญในด้านการจัดการระหว่างหน่วยงานของส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขาดการบูรณาการและอุปสรรคด้านกฎหมายที่ไม่สอดคล้องต่อสถานการณ์ โดยเห็นได้จากบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 และกรมปศุสัตว์ได้มีหนังสือที่ กษ 0604/2480 ลงวันที่ 29 มกราคม 2558 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งผู้ศึกษาจะขออธิบายให้เห็นประเด็นที่เกิดขึ้นได้ตามลำดับ ดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535.2559 น.1-4)

1) โดยสำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดนครราชสีมาได้เข้าตรวจสอบงบการเงินเทศบาลตำบลสุรนารี ประจำปีงบประมาณ 2556 และได้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเบิกจ่ายใช้สอยงบประมาณของเทศบาลตำบลสุรนารีเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 ว่าการควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าไม่ใช่ภารกิจโดยตรงของเทศบาลตำบลสุรนารี แต่เป็นภารกิจโดยตรงของกรม ปศุสัตว์ ซึ่งตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 กำหนดให้เจ้าของสัตว์ควบคุมมีหน้าที่ต้องจัดให้สัตว์ของตนได้รับการฉีดวัคซีนจากสัตวแพทย์

หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย โดยเจ้าของสัตว์ควบคุมต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายเอง กรณีดังกล่าวจึงมีปัญหาว่าพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 เป็นภารกิจหรือเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยหรือไม่

2) กรมปศุสัตว์ได้ออกประกาศตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 กำหนดเขตท้องที่เพื่อทำการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าโดยไม่เสียค่าธรรมเนียม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนและดำเนินการตามประกาศกรมปศุสัตว์หรือไม่ ซึ่งตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้ว่า ประกาศของอธิบดีตามมาตรา 17 นี้ให้แจ้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อแจ้งให้ราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องดำเนินการแล้วแต่กรณี โดยที่ปัญหากฎหมายดังกล่าวเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญ สมควรพิจารณาด้วยความรอบคอบ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามข้อ 12 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 จัดให้มีการประชุมร่วมกันของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1 และคณะที่ 10) เพื่อประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษ

โดยการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (การประชุมร่วมคณะที่ 1 และคณะที่ 1) ได้มีการพิจารณาข้อหาหรือของกรมปศุสัตว์ โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมปศุสัตว์ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้แทนเทศบาลตำบลสุรนารี และผู้แทนกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง ซึ่งได้รับข้อเท็จจริงจากผู้แทนกรมปศุสัตว์ว่า ในการดำเนินการป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาดของโรคพิษสุนัขบ้าต้องมีการดำเนินการทั้งการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า ตลอดจนควบคุมการเพิ่มประชากรสัตว์ ควบคุมโดยการคุมกำเนิดสัตว์ ควบคุมเพื่อป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าแพร่ระบาด ที่ผ่านมารวมปศุสัตว์มีงบประมาณจำกัด ไม่สามารถดำเนินการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าและคุมกำเนิดสัตว์นั้นได้ควบคุมทั่วประเทศ จึงได้ขอความร่วมมือจากกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) กระทรวงสาธารณสุข (กรมควบคุมโรค) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรณรงค์ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปีตามแผนยุทธศาสตร์การกำจัดโรคพิษสุนัขบ้าให้หมดไปภายในปี พ.ศ. 2563 โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ได้สนับสนุนจัดหาและฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า ตลอดจนคุมกำเนิดสัตว์ควบคุม ประกอบกับข้อเท็จจริงจากเทศบาลตำบลสุรนารีว่าจังหวัดนครราชสีมาและอำเภอเมืองนครราชสีมา ได้มีข้อสั่งการให้มีการดำเนินงานตามโครงการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า และเทศบาลตำบลสุรนารีจึงได้ตั้งงบประมาณและใช้จ่ายงบประมาณเพื่อดำเนินการตามโครงการรณรงค์ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า ปี 2556 เพื่อการจัดซื้อและฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า ตลอดจนคุมกำเนิดสัตว์ควบคุมในพื้นที่



เทศบาลตำบลสุรนารี โดยเทศบาลตำบลสุรนารีมิได้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดังกล่าวจากเจ้าของสัตว์ควบคุม เพราะเห็นว่าเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เทศบาลตำบลสามารถดำเนินการได้และเป็นการป้องกันปัญหาในพื้นที่ของตนเอง อีกทั้งมีการประสานสั่งการจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ดำเนินการเป็นประจำต่อเนื่องมาทุกปี สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่า ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดในเรื่องต่าง ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตั้งงบประมาณและเบิกจ่ายงบประมาณตามที่กฎหมายกำหนด

ดังนั้นตามโครงการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องตั้งงบประมาณในการป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาดของโรคพิษสุนัขบ้าเพื่อใช้ในการจัดซื้อและฉีดวัคซีน ตลอดจนคุมกำเนิดสัตว์ควบคุมในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทั้งกรณีตามมาตรา 5 และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 สำหรับข้อเท็จจริงกรณีของเทศบาลตำบลสุรนารี ในขณะที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อจัดซื้อและฉีดวัคซีนประจำงวดปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 นั้นเทศบาลตำบลสุรนารีมิได้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายจากเจ้าของสัตว์ควบคุม โดยไม่ปรากฏหลักฐานว่าเทศบาลตำบลสุรนารีดำเนินการภายใต้การประกาศเขตท้องที่ของอธิบดีกรมปศุสัตว์เพื่อให้เจ้าของสัตว์ควบคุมนำสัตว์ควบคุมไปรับการฉีดวัคซีนจากสัตว์แพทย์หรือผู้ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากสัตว์แพทย์ ตามวัน เวลา และสถานที่ที่สัตว์แพทย์กำหนดหรือให้สัตว์แพทย์หรือผู้ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากสัตว์แพทย์ไปทำการฉีดวัคซีนให้แก่สัตว์ควบคุม ณ สถานที่ของเจ้าของสัตว์ควบคุม โดยเจ้าของสัตว์ควบคุมไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงได้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเบิกจ่ายใช้สอยงบประมาณของเทศบาลตำบลสุรนารีเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า โดยทำหนังสือเสนอแนะว่า เทศบาลตำบลสุรนารี ใช้เงินซื้อวัคซีนพิษสุนัขบ้า ไม่ตรงกับจุดประสงค์ของ พ.ร.บ. โรคพิษสุนัขบ้า 2535 ที่เป็นหน้าที่กรมปศุสัตว์ จึงเรียกเงินคืน พร้อมกับสอบวินัยย้อนหลังจากเทศบาลสุรนารี

#### 4.2.2 ความสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่น

ในกรณีการควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลตำบลสุรนารี จังหวัดนครราชสีมา พบว่ามีได้ดำเนินการตามหลักการปกครองท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในการควบคุมป้องกันโรค และด้านสาธารณสุข ซึ่งแต่ละโครงการมีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนผู้รับบริการไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมโดยท้องถิ่นสามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันในเขตพื้นที่ อีกทั้งมีความพยายามที่จะแก้ปัญหาในพื้นที่เขตรับผิดชอบร่วมกับจังหวัดเพื่อป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าไม่ให้แพร่ระบาด และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การกำจัดโรคพิษ

สุนัขบ้าให้หมดไปภายในปี พ.ศ. 2563 ของส่วนกลางคือกรมปศุสัตว์ด้วย ซึ่งสอดคล้องความคิดเห็นของกับผู้เชี่ยวชาญและผู้ปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

นายพิทักษ์ แสนลือชา (รองปลัดเทศบาลตำบลสุรนารี) กล่าวว่า “เทศบาลได้ดำเนินการตามคำสั่งการของจังหวัด อำเภอ ในการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า ตามยุทธศาสตร์ของกรมปศุสัตว์ซึ่งขอความร่วมมือกระทรวงมหาดไทยหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลจึงดำเนินการโดยเชื่อโดยสุจริตว่าการป้องกันโรคติดต่อตามกฎหมายจัดตั้งของเทศบาลเองและตามนโยบายของจังหวัด”

คุณพิชัย นวลนภาศรี คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) กล่าวว่า “กรณีดังกล่าวถือว่าท้องถิ่นเขารับรู้ปัญหา ดำเนินการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ของตนเองได้ตามอำนาจหน้าที่ และการดำเนินการต้องเป็นไปตามกฎหมายกำหนดและการตีความกฎหมายตามเจตนารมณ์ของกฎหมายท้องถิ่น”

พันจ่าเอกสรวิชัย ชูแสง (เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อบต.โนนประดู่ อ.สีดา จ. นครราชสีมา) กล่าวว่า “การแก้ไขปัญหาพิษสุนัขบ้า นั้นต้องให้ท้องถิ่นดำเนินการป้องกันด้วยตนเอง ไม่ใช่ต้องรอให้กรมปศุสัตว์ประกาศกำหนดเขตพื้นที่ก่อนค่อยสามารถดำเนินการได้ ท้องถิ่นก็มีอำนาจหน้าที่ของตนเองตามกฎหมายที่จะสามารถดำเนินการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าได้”

นายสมภพ มุกดาสนิท (นายอำเภอสีดา จังหวัดนครราชสีมา) กล่าวว่า “กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาที่เกิดจาก ผู้กำกับดูแลหรือผู้ตรวจสอบ คือ สตง.เองที่ยึดข้อกฎหมายของส่วนกลางที่ขัดต่ออำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในด้านการควบคุมป้องกันโรคติดต่อ โดยปกติแล้วท้องถิ่นย่อมมีอำนาจดำเนินการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าโดยการฉีดวัคซีนและฉีดวัคซีนให้กับสุนัขของประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบโดยไม่ต้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเพราะเป็นภารกิจของท้องถิ่นที่ต้องทำ”

นางภัทรธิชา เครือมา (ท้องถิ่นอำเภอสีดา จังหวัดนครราชสีมา) กล่าวว่า “หน่วยงานตรวจสอบ กำกับดูแลควรยึดหลักตามกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นซึ่งในกรณีดังกล่าว การป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าท้องถิ่นสามารถกระทำได้ตามอำนาจหน้าที่ ฉะนั้นหากข้อกฎหมายหรือการตีความของส่วนกลางที่เป็นการขัดกับกฎหมายท้องถิ่นก็ควรมีการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกัน”

#### 4.2.3 ข้อบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแล

สำหรับข้อบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลในกรณีดังกล่าว ในครั้งนี้พบว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินยึดตามหลักกฎหมายพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 มาตรา 5 และมาตรา 17 ดังที่กล่าวมาข้างต้นในข้อที่ 4.2.1

สำหรับผู้ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลหรือตรวจสอบตรวจประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน ว่าคุ้มค่าหรือไม่อย่างไร คือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ซึ่งหน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินต้องดำเนินการตรวจสอบในฐานะหน่วยรับตรวจ ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น โดยตรวจสอบจากหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการหรือการบริหารของหน่วยรับตรวจ

การตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หมายถึง การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ และแสดงความคิดเห็นเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่น หรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงาน งานหรือโครงการของหน่วยรับตรวจ และแสดงความคิดเห็นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่ มีตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นของหน่วยรับตรวจและแสดงความคิดเห็นเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่

สำหรับในกรณีนี้ให้มีอำนาจตรวจสอบการประเมินภาษีอากร การจัดเก็บค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นที่หน่วยรับตรวจจัดเก็บด้วยและหน่วยรับตรวจต้องเปิดเผยข้อมูลที่ได้มาจากผู้เสียภาษีอากร ผู้ชำระค่าธรรมเนียมหรือเงินอื่นใด ให้แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามที่ร้องขอด้วย และให้ถือว่าการให้ข้อมูลดังกล่าวเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และมีการตรวจบัญชี ตรวจการรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิและผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอก งบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจ ทั้งนี้ไม่ว่าเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หรือผลประโยชน์ดังกล่าวจะเป็นของหน่วยรับตรวจหรือหน่วยรับตรวจมีอำนาจหรือสิทธิในการใช้จ่ายหรือใช้ประโยชน์ ทั้งนี้เพื่อให้การดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการอันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารการเงินของรัฐและเป็นมาตรการป้องกันการทุจริต และให้หมายความรวมถึงการตรวจสอบอื่นอันจำเป็นแก่การตรวจสอบดังกล่าวด้วย โดยมีเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ ประกอบด้วย ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้ง

ขึ้น (มาตรา 4, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542) (ราชกิจจานุเบกษา, 2542, 18 พฤศจิกายน)

#### 4.2.4 ความถูกต้องเหมาะสมในการปฏิบัติตามกฎหมาย (โดยเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย)

สำหรับประเด็นการปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายความถูกต้องเหมาะสมหรือไม่นั้นจากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจอธิบดีกรมในการกำหนดเขตพื้นที่ท้องถิ่นที่สามารถดำเนินการควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าได้ตามที่กำหนดเท่านั้นมิได้ครอบคลุมท้องถิ่นทุกพื้นที่ ส่งผลทำให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตีความหรือมีข้อทักท้วงว่าท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการตั้งงบประมาณในการดำเนินการภายในเขตพื้นที่ของตนเองได้เพราะไม่ได้อยู่ในประกาศของกรมปศุสัตว์ ดังนั้นในการปฏิบัติอธิบดีกรมผู้มีอำนาจตามกฎหมายนั้นไม่ได้ประกาศเพื่อรองรับการดำเนินโครงการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าเอาให้เทศบาลตำบลสุรนารีตามเจตนารมณ์ของกฎหมายท้องถิ่นส่งผลให้เกิดปัญหาและอุปสรรคกับการทำงานของเทศบาลและท้องถิ่นไทยทั่วประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านการปกครองท้องถิ่นได้ให้ข้อมูลในการประชุมสนทนากลุ่ม ดังนี้

ดร.นพดล แก้วสุพัฒน์ (นายก อบต.อ้อมเกร็ด) กล่าวว่า “โดยปกติวิธีการทำงานของท้องถิ่น จะรับความทุกข์และปัญหาของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งประชาชนแจ้งมายังท้องถิ่นให้ช่วยแก้ปัญหา แล้วท้องถิ่นก็ต้องดูกฎหมายว่ามีอำนาจในการดำเนินการหรือไม่ เพราะบางครั้งมีหน้าที่แต่ไม่มีอำนาจ ไม่มีงบประมาณ ไม่มีทรัพยากร ซึ่งถือว่าเป็นการถ่ายโอนอำนาจที่ยังไม่สมบูรณ์และอาจจะซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นของรัฐ ในกรณีที่ถ่ายโอนโดยสมบูรณ์แล้วนั้นส่วนราชการจะหยุดดำเนินการและให้เป็นหน้าที่ของท้องถิ่น แต่การตีความดังกล่าวในกรณีโรคพิษสุนัขบ้า ถือเป็นการตีความที่ไม่เหมาะสมในเรื่องศักดิ์ของกฎหมายโดยพรบ.จัดตั้งท้องถิ่นจะดูมองว่าเป็นรองกฎหมายหลักที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนกลางเอาไว้ หน่วยตรวจสอบเอง สดง.ดำเนินการตรวจตามอำนาจหน้าที่ ดูว่ามีการทุจริตหรือไม่ ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินอย่างคุ้มค่ามีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพหรือไม่อย่างไร สำหรับประเด็นด้านการกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย โดยปกติแล้วท้องถิ่นทำหน้าที่ที่คาบเกี่ยวกับทุกกระทรวง ข้อจำกัดคือกระทรวงมหาดไทยไม่สามารถออกคำสั่งหรือระเบียบที่เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอื่นได้ แต่บางภารกิจต้องรอตั้งคณะกรรมการปรึกษาหารือก่อนแล้วจึงจะสามารถออกคำสั่งไปยังท้องถิ่นให้ดำเนินการได้ ทำให้ปัญหามันบานปลายเกินที่จะแก้ไขได้และส่งผลกระทบต่อในวงกว้าง ดังนั้นในกรณีดังกล่าวภาครัฐต้องหนุนเสริมท้องถิ่น สดง.ผู้กำกับดูแลในฐานะผู้ตรวจสอบต้องยึดหลักความโปร่งใสและเน้นเป้าหมายหลักของ

ผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นแต่ละพื้นที่เป็นหลัก และควรดูว่าดำเนินการแล้วแก้ไข  
ปัญหาได้หรือไม่ด้วย”

#### 4.2.5 มาตรฐานการปฏิบัติที่ชัดเจนเหมาะสม

จากการศึกษาพบว่ายังไม่มีมาตรฐานการปฏิบัติในเรื่องของการควบคุมและป้องกันโรคพิษ  
สุนัขบ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระบุเอาไว้ในข้อกฎหมาย ระเบียบและวิธีปฏิบัติที่ชัดเจนและ  
ขาดการถ่ายโอนอำนาจให้กับท้องถิ่นดำเนินการโดยสมบูรณ์ตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นเองอีกด้วย  
ปัจจุบันเป็นเพียงการให้อำนาจท้องถิ่นดำเนินการเพียงชั่วคราวเท่านั้น

#### 4.2.6 ความถูกต้องเหมาะสมของผู้กำกับดูแล / ผู้ตรวจสอบ

สำหรับการกำกับดูแลในกรณีการควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าขององค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่น เทศบาลตำบลสุรนารี จังหวัดนครราชสีมา จากการศึกษาพบว่าได้มีการกำกับดูแลภายนอก  
ของหน่วยงานผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) การกำกับดูแลของหน่วยงานส่วนกลาง คือ อธิบดีกรมปศุสัตว์ อาศัยอำนาจตาม  
มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 ในการกำหนดเขตพื้นที่ท้องถิ่นที่สามารถ  
ดำเนินการควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า มิได้กำหนดเขตพื้นที่ครอบคลุมท้องถิ่นทุกพื้นที่ที่มี  
ปัญหาหรือพื้นที่เสี่ยงในการเกิดโรคพิษสุนัขบ้าหรือพื้นที่ที่ท้องถิ่นต้องการดำเนินการเพื่อเฝ้าระวัง  
โรคติดต่อดังกล่าว

2) การกำกับดูแลหรือตรวจสอบประสิทธิภาพการใช้งบประมาณแผ่นดิน คือ  
สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) จากการศึกษาพบว่า สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตีความหรือมีข้อ  
ทักท้วงว่าท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการตั้งงบประมาณในการดำเนินการภายในเขตพื้นที่ของตนเองได้  
เพราะไม่ได้อยู่ในประกาศของกรมปศุสัตว์และไม่ใช่อำนาจหน้าที่โดยตรงของท้องถิ่นในการดำเนินการ  
ซึ่งไม่ได้คำนึงถึงหลักกฎหมายและอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในการป้องกันโรคติดต่อ ถือว่าการกำกับ  
ดูแล การตรวจสอบท้องถิ่นนั้นมีความไม่เหมาะสม เพราะผู้เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลและตรวจสอบ  
ท้องถิ่นขาดความรู้ความเข้าใจในหลักการปกครองท้องถิ่นและเจตนารมณ์ของกฎหมายท้องถิ่น จึง  
นำมาซึ่ง การปฏิบัติที่ผิดพลาดและการตีความที่ไม่เหมาะสมในครั้งนี้

#### 4.2.7 ความถูกต้องเหมาะสมของผู้ปฏิบัติ

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินการเทศบาลตำบลสุรนารีได้รับแจ้งขอความร่วมมือจาก  
จังหวัดนครราชสีมาว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมปศุสัตว์) กระทรวงสาธารณสุข (กรมควบคุม  
โรค) กระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนิน

โครงการรณรงค์ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าเป็นประจำทุกปี ซึ่งในปี พ.ศ. 2556 ได้กำหนดจัดขึ้นระหว่างวันที่ 1 มีนาคม ถึง 30 เมษายน 2556 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สุนัขและแมวได้รับการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครอบคลุมทุกพื้นที่ และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโรคพิษสุนัขบ้าและการดูแลสัตว์เลี้ยงอย่างถูกต้อง รวมถึงมีความรับผิดชอบต่อสัตว์เลี้ยงของตนเอง ซึ่งจะช่วยลดการเกิดโรคในสัตว์และจำนวนผู้เสียชีวิตจากโรคพิษสุนัขบ้าได้และช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนยุทธศาสตร์การกำจัดโรคพิษสุนัขบ้าให้หมดไปภายในปี พ.ศ.2563 ซึ่งทำให้เทศบาลตำบลสุรนารีเชื่อโดยสุจริตว่าจะมีการออกประกาศของอธิบดีกรมปศุสัตว์กำหนดเขตท้องที่ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้าฯ ครอบคลุมถึงพื้นที่เทศบาลตำบลสุรนารีด้วย เหมือนเช่นที่เคยปฏิบัติมาในทุก ๆ ปี ประกอบกับเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลสุรนารีในการป้องกันและระงับโรคติดต่อตามมาตรา 50 (4) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำในเขตเทศบาล

#### 4.2.8 สาเหตุแห่งข้อพิพาทและกรณีมีข้อพิพาทควรมีการระงับข้อพิพาทอย่างไร ความถูกต้องเหมาะสมในการวินิจฉัยข้อพิพาท

##### 4.2.8.1 สาเหตุแห่งข้อพิพาท

สำหรับสาเหตุแห่งข้อพิพาทกรณีการควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลตำบลสุรนารี จังหวัดนครราชสีมา มีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2559, น. 1-4)

สืบเนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ 1 และคณะที่ 10) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมปศุสัตว์แล้ว ซึ่งผู้ศึกษาต้องการชี้ให้เห็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลอยู่สองประเด็นซึ่งถือว่าเป็นประเด็นข้อขัดแย้งทางกฎหมายสำคัญนำไปสู่ปัญหาในการปฏิบัติ ได้แก่ ประเด็นที่หนึ่ง การดำเนินการตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 ถือเป็นภารกิจของหน่วยงานใดระหว่างกรมปศุสัตว์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เห็นว่าโดยที่พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 มุ่งประสงค์ให้กรมปศุสัตว์ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและป้องกันโรคระบาดสัตว์ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 เป็นผู้ที่มีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย เนื่องจากมีสัตว์แพทย์เพียงพอปฏิบัติหน้าที่อยู่ทั่วประเทศ และสามารถผลิตวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าสำหรับสัตว์ได้เองในราคาถูก ตลอดจนเป็นหน่วยงานที่มีความพร้อมและเหมาะสมในการควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า กรมปศุสัตว์จึงมีหน้าที่ในการควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้าฯ และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2557 ด้วย

อย่างไรก็ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายฉบับได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและระงับโรคติดต่อหรืออำนาจหน้าที่ในด้านการสาธารณสุขไว้ ได้แก่ มาตรา 67(3) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 50 (4) มาตรา 53 (1) มาตรา 56 (1) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และมาตรา 62 (14) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ในมาตรา 89 (16) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในด้านการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาลด้วย อีกทั้งบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า ได้กำหนดหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น สัตว์แพทย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องดำเนินการหลายประการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดในการป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าซึ่งเป็นโรคติดต่อตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อด้วย แต่สำหรับการตีความของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลและตรวจสอบเห็นว่าการควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าไม่ใช่ภารกิจโดยตรงของเทศบาลตำบลสุรนารี แต่เป็นภารกิจโดยตรงของกรมปศุสัตว์ ซึ่งตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 กำหนดให้เจ้าของสัตว์ควบคุมมีหน้าที่ต้องจัดให้สัตว์ของตนได้รับการฉีดวัคซีนจากสัตว์แพทย์หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ส่งผลให้ท้องถิ่นนั้นไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้เพราะเกรงว่าจะถูกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินท้วงติงและเรียกเงินคืน ดังนั้นพบว่าการตีความผู้กำกับดูแลนั้นไม่ได้ยึดตามหลักกฎหมายซึ่งท้องถิ่นนั้นมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งของท้องถิ่นที่จะดำเนินการสาธารณสุขได้ด้วยตนเอง ประเด็นที่สอง หากกรมปศุสัตว์ได้ออกประกาศตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 กำหนดเขตท้องที่เพื่อทำการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าโดยไม่เสียค่าธรรมเนียม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนและดำเนินการตามประกาศกรมปศุสัตว์ได้หรือไม่นั้น เห็นว่าเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดในการป้องกันและระงับโรคติดต่อ ซึ่งรวมถึงโรคพิษสุนัขบ้าด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจที่จะตั้งงบประมาณเพื่อการดำเนินการป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาดของโรคพิษสุนัขบ้าเพื่อใช้ในการจัดซื้อและฉีดวัคซีนตลอดจนคุมกำเนิดสัตว์ควบคุมในพื้นที่ของตนเองได้ โดยการใช้จ่ายงบประมาณต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด แต่โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรณีของเทศบาลตำบลสุรนารีไม่มีการประกาศของอธิบดีกรมปศุสัตว์กำหนดเขตท้องที่ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้าฯ ครอบคลุมพื้นที่เทศบาลตำบลสุรนารี เจ้าของสัตว์ควบคุมจึงต้องเสียค่าธรรมเนียมการฉีดวัคซีนสัตว์ควบคุมตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง อย่างไรก็ตามในกรณีนี้มีข้อเท็จจริงที่ว่า เทศบาลตำบลสุรนารีได้รับแจ้งขอความร่วมมือจากจังหวัดนครราชสีมาว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมปศุสัตว์) กระทรวง

สาธารณสุข (กรมควบคุมโรค) กระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินโครงการรณรงค์ป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าเป็นประจำทุกปี โดยในปี พ.ศ. 2556 ได้กำหนดจัดขึ้นระหว่างวันที่ 1 มีนาคม ถึง 30 เมษายน 2556 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สุนัขและแมวได้รับการฉีดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครอบคลุมทุกพื้นที่ และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโรคพิษสุนัขบ้าและการดูแลสัตว์เลี้ยงอย่างถูกต้อง รวมถึงมีความรับผิดชอบต่อสัตว์เลี้ยงของตนเอง ซึ่งจะช่วยลดการเกิดโรคในสัตว์และจำนวนผู้เสียชีวิตจากโรคพิษสุนัขบ้าได้และช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนยุทธศาสตร์การกำจัดโรคพิษสุนัขบ้าให้หมดไปภายในปี พ.ศ.2563 ซึ่งทำให้เทศบาลตำบลสุรนารีเชื่อโดยสุจริตว่าจะมีการออกประกาศของอธิบดีกรมปศุสัตว์กำหนดเขตท้องที่ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้าฯ ครอบคลุมถึงพื้นที่เทศบาลตำบลสุรนารีด้วย เหมือนเช่นที่เคยปฏิบัติมาในทุก ๆ ปี ประกอบกับเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลสุรนารีในการป้องกันและระงับโรคติดต่อตามมาตรา 50 (4) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังนั้นจะพบว่าจากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นจึงเห็นว่าแม้ในปี พ.ศ. 2556 ไม่มีการประกาศกำหนดเขตท้องที่ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 ครอบคลุมถึงพื้นที่เทศบาลตำบลสุรนารีก็ตาม เทศบาลตำบลสุรนารีก็ย่อมดำเนินการฉีดวัคซีนและให้ยาคุมกำเนิดสัตว์ควบคุม โดยไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากเจ้าของสัตว์ควบคุมได้ตามอำนาจหน้าที่ของตนตามหลักกฎหมายของท้องถิ่น และหลักการความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่ระบุไว้ในบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เพราะการกระทำดังกล่าวจะส่งผลให้ช่วยป้องกันโรคระบาดไม่ให้เกิดขึ้นกับประชาชนในแต่ละพื้นที่และท้องถิ่น ในฐานะผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหาในพื้นที่มากที่สุดย่อมสามารถกำหนดนโยบาย คิตรีเริ่มด้วยตนเอง ตามกรอบอำนาจหน้าที่และความจำเป็นของแต่ละปัญหาได้ทันทั่วที่มากกว่าต้องรอให้หน่วยงานของส่วนกลางมาดำเนินการปัญหาอาจจะรุกรานเพิ่มความรุนแรงมากขึ้นไปกว่าเดิมหรือไม่ทันการณ์และอาจจะส่งผลกระทบต่อประเทศด้วยร่วมได้ดังที่พบในปัจจุบัน ดังนั้นหน่วยงานที่หน้าที่กำกับดูแลท้องถิ่นก็ต้องเข้าใจหลักความจำเป็นในแต่ละพื้นที่แต่ละปัญหาด้วยเช่นกัน

#### 4.2.8.2 กรณีมีข้อพิพาทควรมีการระงับข้อพิพาทอย่างไร

สำหรับการการควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลตำบลสุรนารี จังหวัดนครราชสีมา จากการศึกษาพบว่ามีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการวินิจฉัยข้อกฎหมายที่แตกต่างกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและกับท้องถิ่นผู้ปฏิบัติ คือ กรมปศุสัตว์โดยอำนาจของอธิบดีตามอำนาจแห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 มาตรา 17 ให้อธิบดีกรมปศุสัตว์มีอำนาจกำหนดเขตรับผิดชอบในการดำเนินการควบคุมป้องกันโรคพิษสุนัข และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจสอบประสิทธิภาพการใช้งบประมาณแผ่นดิน ได้อาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 มาตรา 5 และมาตรา 17 ซึ่งไม่ได้คำนึงถึงอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นทำให้



ประเด็นปัญหาข้อพิพาทเกิดขึ้นและสุดท้ายในกรณีดังกล่าวพบว่ายึดหลักคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหลักซึ่งมีฐานะเพียงที่ปรึกษาทางกฎหมายเท่านั้น โดยตามหลักการแล้วเมื่อมีกรณีข้อพิพาทด้านอำนาจหน้าที่ต้องให้คณะกรรมการกระจายอำนาจหน้าที่เป็นผู้พิจารณาร่วมด้วย และถ้ามีข้อพิพาททางด้านกฎหมายควรให้ศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด สอดคล้องกับความคิดเห็นกับนักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

นายพิทักษ์ แสนลือชา รองปลัดเทศบาลตำบลสุรนารี กล่าวว่า “ในกรณีถ้าอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกับส่วนกลางท้องถิ่นควรทำหนังสือแจ้งเพื่อทราบต่อหน่วยงานหลักกว่าเรามีการดำเนินการไปแล้ว จึงจะไม่มีปัญหาตามมาภายหลัง เหมือนดังกรณีดังกล่าวต้องรอตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกามาพิจารณา เรียกผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมาประชุม ชี้แจงข้อเท็จจริง แล้วนำมาสู่ข้อสรุปว่าเทศบาลสุรนารีสามารถดำเนินการได้ตามอำนาจหน้าที่ของกฎหมายจัดตั้งเทศบาล และไม่ต้องถูกเรียกเงินคืน”

คุณเชิดเกียรติ เลขานุการนายก อบจ.สงขลา กล่าวว่า “ควรให้คณะกรรมการกระจายอำนาจเป็นผู้พิจารณาว่าสิ่งไหนทำได้ สิ่งไหนทำไม่ได้ อยู่ในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นหรือไม่ และผู้กำกับดูแลบทบาทในการปรึกษาแนะนำ”

นายธีรเดช นรัตถรักษา ประธานชมรมนิติกรแห่งประเทศไทย กล่าวว่า “สำหรับการวินิจฉัยในเรื่องของอำนาจหน้าที่ควรเป็นอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นโดยตรงมิใช่อำนาจหน้าที่ของ สตง.”

#### 4.2.8.3 ความถูกต้องเหมาะสมในการวินิจฉัยข้อพิพาท

โดยสรุปแล้วจากการศึกษาพบว่าความถูกต้องเหมาะสมในการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องยึดหลักการปกครองท้องถิ่น หลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น ความแตกต่างของปัญหาในแต่ละท้องถิ่น ยึดหลักการตามเจตนารมณ์ของกฎหมายท้องถิ่น และยึดหลักผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

#### 4.2.9 ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชน ระบบราชการ และผู้ที่เกี่ยวข้อง

สำหรับผลกระทบที่เกิดขึ้นในกรณีการกู้เงินของ อบต.น้ำก่ำในครั้งนี้อาจการศึกษาพบว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจึงได้ออกหนังสือเวียนแจ้งเตือนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลยระงับการซื้อวัคซีนมาฉีดให้สัตว์เลี้ยงและสัตว์จรจัด ทำให้ท้องถิ่นไม่กล้าที่จะดำเนินการตั้งงบประมาณของตนเพื่อดำเนินการซื้อวัคซีนเพื่อป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าเป็นเวลา 2 ปี (พ.ศ. 2558-2559) และจนส่งผลให้สถานการณ์โรคพิษสุนัขบ้าระบาดหนักทวีความ

รุนแรงมากขึ้นในช่วงต้นปี 2561 มีผู้เสียชีวิตจากโรคพิษสุนัขบ้าไปแล้ว 5 ราย ผู้ติดเชื้อ 345 ราย กระทรวงสาธารณสุขได้ประกาศพื้นที่การระบาดครอบคลุมพื้นที่ 55 จังหวัด แบ่งเป็นพื้นที่สีแดง ระบาดรุนแรง 13 จังหวัดพื้นที่สีแสด เพราะอยู่ในขั้นน่าเป็นห่วงคือ จังหวัดสุรินทร์ ชลบุรี สมุทรปราการ ฉะเชิงเทรา น่าน บุรีรัมย์ อุบลราชธานี เชียงราย ร้อยเอ็ด สงขลา ระยอง ตาก และศรีสะเกษ และพื้นที่เฝ้าระวัง 42 จังหวัด รวมถึงอีก 7 เขตในกรุงเทพมหานคร ซึ่งปัญหาดังกล่าวส่งผลเสียหายอย่างมากต่อประชาชนและสังคมในวงกว้างทั่วประเทศ

### 4.3 ผลการศึกษากรณีศึกษาที่ 3: โครงการเฝ้าระวังสุขภาพประชาชน: องค์การบริหารส่วนจังหวัดตรัง

#### 4.3.1 ที่มาของปัญหา

โครงการเฝ้าระวังสุขภาพประชาชนในพื้นที่จังหวัดตรังของ อบจ.ตรังได้มีการดำเนินการในช่วง พ.ศ.2552-2557 มีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนหันมาสนใจเรื่องสุขภาพของตนเอง และป้องกันกันการเกิดโรคให้กับประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากจังหวัดตรังนับได้ว่าเป็นเมืองช่างกิน มีอาหารมากมายให้รับประทานกันได้ทั้งวันทั้งคืนทำให้มีชาวตรังจำนวนมากต้องล้มป่วยด้วยโรคต่าง ๆ ซึ่งสาเหตุส่วนใหญ่มาจากปัจจัยทางพฤติกรรมสุขภาพ การรับประทานอาหาร ภาวะโภชนาการเกิน โรคความดันโลหิตสูงและโรคเบาหวาน เมื่อเป็นแล้วไม่ได้รับการรักษาอาจก่อให้เกิดโรคแทรกซ้อนได้ ทาง อบจ. จึงต้องการเข้ามาช่วยดูแล แก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการจัดทำโครงการเฝ้าระวังสุขภาพขึ้น (องค์การบริหารส่วนจังหวัดตรัง, 2558)

สำหรับรายละเอียดของโครงการ อบจ.ตรังมีการดำเนินการ ในปีงบประมาณ 2552 จนถึงปีงบประมาณ 2555 มีการใช้จ่ายงบประมาณรวมกันทั้งสิ้น 11 ล้านบาท ต่อมาในปีงบประมาณ 2556 อบจ.ตรังมีการประสานการทำงานร่วมกับสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดตรัง โรงพยาบาลตรัง จัดให้มีบริการตรวจร่างกาย 14 รายการ ได้แก่ (1) วัดความดัน (2) ชั่งน้ำหนัก (3) ตรวจความสมบูรณ์ของเม็ดเลือด (4) ตรวจปัสสาวะสมบูรณ์แบบตรวจหาหมู่เลือด (5) ตรวจระดับน้ำตาลในเลือด (6) ตรวจหาไขมัน (7) ความหนาแน่นด้าในเลือด (8) ตรวจการทำงานของไต (9) ตรวจวัดระดับกรดยูริก (10) ตรวจการทำงานของตับ (11) ตรวจระดับแคลเซียมในเลือด (12) ตรวจการทำงานของต่อมไทรอยด์ (13) ตรวจไวรัสตับอักเสบบ และ (14) ตรวจหามะเร็ง โดยใช้งบประมาณตามข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัดตรังจำนวน 14 ล้านบาท ซึ่งในปีงบประมาณดังกล่าวสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินวินิจฉัยตีความตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ และเกิดข้อท้วงติงนำไปสู่การสั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตรังยุติการดำเนินโครงการและขอให้คืนเงินด้วย

อย่างไรก็ตาม อบจ. ตรังไม่เห็นด้วยกับการวินิจฉัยและข้อท้วงติงของ สตง. จึงได้มีการดำเนินโครงการต่อไปปีงบประมาณ 2557 โดยมีการใช้จ่ายงบประมาณจำนวน 18 ล้านบาท เพื่อทำการเจาะเลือดเก็บตัวอย่างปัสสาวะให้กับประชากรกลุ่มเสี่ยง อายุ 35 ปีขึ้นไปในจังหวัดตรัง จำนวน 30,000 คน ซึ่งจัดให้มีการตรวจสุขภาพจำนวน 11 รายการประกอบด้วย (1) การตรวจโรคอ้วน (ซึ่งน้ำหนัก, ส่วนสูง, วัดชีพจร, ดัชนีมวลกาย, รอบเอว, วัดความดันโลหิต, เจาะเลือดตรวจระดับน้ำตาลหลังอดอาหาร, หาระดับไขมันความหนาแน่นต่ำในเลือด (LDL) (2) ตรวจภาวะโภชนาการ (ระดับโปรตีน Albumin ในเลือด) (3) ตรวจคัดกรองการทำงานของต่อมธัยรอยด์ โดยการตรวจระดับฮอร์โมน TSH ในเลือด (4) ตรวจการทำงานของตับ โดยการตรวจระดับเอนไซม์ของตับ AST และ ALT (5) ตรวจการทำงานของไต โดยตรวจระดับ Creatinine ในเลือด (6) ตรวจกรดยูริกในเลือด (7) ตรวจการนับเม็ดเลือดครบ (CBC) (8) ตรวจระดับแคลเซียมรวมในเลือด (Total Calcium) (9) ตรวจปัสสาวะ (10) ตรวจหมู่เลือด (11) ตรวจคัดกรองมะเร็ง ร้อยละ 10 (ผู้ชายจะตรวจ 3 จุดคือ ตับ ลำไส้ และต่อมลูกหมาก ผู้หญิงจะตรวจ เต้านม ปากมดลูก ลำไส้และทวารหนัก) ดังนั้นมีการใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินโครงการเฝ้าระวังสุขภาพประชาชนในพื้นที่จังหวัดตรังรวมทั้งสิ้น 43 ล้านบาท

#### 4.3.2 ความสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่น

ในการดำเนินการของ อบจ.ตรัง มีวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินโครงการเพื่อกระตุ้นให้ประชาชนหันมาสนใจเรื่องสุขภาพของตนเอง และป้องกันกันการเกิดโรคให้กับประชาชนในพื้นที่ ดังนั้นพบว่าการดำเนินโครงการดังกล่าวเป็นไปตามนโยบายที่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะกฎหมายให้อำนาจนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตรัง มีอำนาจกำหนดนโยบาย แลกเปลี่ยนนโยบายต่อสภา และได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดตรัง ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดตรังตามกฎหมาย ถือได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดตรังมีความเข้มแข็งและศักยภาพที่จะสามารถดำเนินการด้านสาธารณสุขในระดับจังหวัดได้ดีกว่าเทศบาลกับอบต. ที่การดำเนินการจะไม่ครอบคลุมทั้งจังหวัด เพราะท้องถิ่นอื่นก็จะดำเนินการเพียงในพื้นที่ของตนเอง ยึดหลักการปฏิบัติที่สอดคล้องกับหลักกฎหมาย ซึ่งคำนึงความจำเป็นของพื้นที่และประโยชน์สุขของพี่น้องประชาชนเป็นหลัก รวมทั้ง อบจ.ตรังสามารถคิดริเริ่มนโยบายด้วยตนเองเพื่อแก้ไขปัญหาด้านสุขภาพให้กับพี่น้องประชาชนในท้องถิ่น และสามารถป้องกันการแทรกแซงของหน่วยงานส่วนกลางด้วยการยึดหลักเหตุผลความจำเป็นของตนเองเป็นสำคัญ ลักษณะดังกล่าวยึดหลักการดำเนินงานตามแนวคิดความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 283 บัญญัติไว้ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตน

โดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนร่วมด้วย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้ โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง”

ซึ่งสอดคล้องกับผู้เชี่ยวชาญ ว่าที่ ร.ต.ชาญยุทธ เกื้ออรุณ รองนายก อบจ.ตรัง (สัมภาษณ์เพิ่มเติมทางโทรศัพท์) กล่าวว่า “อบจ.ตรังได้ดำเนินการเฝ้าระวังสุขภาพ โดยความร่วมมือกับฝ่ายสาธารณสุขจังหวัด และโรงพยาบาลจังหวัด โครงการดังกล่าวได้ดำเนินการตั้งแต่ ปีงบประมาณ 2552 – 2557 เป็นต้นมาทุกปี แต่ปัจจุบัน อบจ.ตรังได้ระงับการดำเนินการเป็นเวลา 2 ปี เพื่อรอคำวินิจฉัยของ สตง.กลาง ที่ชัดเจนต่อโครงการดังกล่าวแต่ยังไม่มีความชี้แจงใด ๆ โดยในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2561 ทาง อบจ.ตรัง ได้ทำหนังสือปรึกษาหารือในกรณีดังกล่าวต่อคณะกรรมการกระจายอำนาจว่า อบจ.ตรังสามารถดำเนินการได้หรือไม่อย่างไร แต่ก็ยังรอการชี้แจงจากคณะกรรมการ และถ้าหาก สตง. มีคำวินิจฉัยว่าไม่ใช่อำนาจของ อบจ. และ ขอเรียกเงินคืน ทาง อบจ.ก็พร้อมที่จะต่อสู้ด้วยกระบวนการทางศาลปกครอง ตามเหตุผลข้อโต้แย้งที่ได้ให้ไว้ ในปี 56 ซึ่งทางอบจ.ตรังได้ดำเนินการตาม กฎหมายจัดตั้ง กฎหมายกำหนดแผนและการกระจายอำนาจฯ กฎหมายแม่บทคือรัฐธรรมนูญ และตามหลักการปกครองท้องถิ่นที่ดำเนินการโดยยึดหลักผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ”

#### 4.3.3 ข้อบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแล

สำหรับข้อบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลในกรณีโครงการเฝ้าระวังสุขภาพประชาชนในพื้นที่จังหวัดตรัง: องค์การบริหารส่วนจังหวัดตรัง ได้แก่ กฎหมายกำหนดแผนและการกระจายอำนาจฯ กฎหมายว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 17(19) กับมาตรา 16(19) และประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2546 เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้อ 1(1) (2) และข้อ 2(3) โดยสาระสำคัญคือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ยึดกฎหมายดังกล่าวว่าไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของ อบจ.ตรัง ในการดำเนินการโครงการเฝ้าระวังสุขภาพให้กับประชาชนแต่เป็นหน้าที่ของ เทศบาล และอบต.ในจังหวัด และเห็นว่าการดำเนินการนั้นซ้ำซ้อนกับท้องถิ่นอื่นในจังหวัด ส่วนรายละเอียดของในแต่ละมาตราจะกล่าวในประเด็นข้อพิพาท (ข้อ6และ8) (ราชกิจจานุเบกษา, 2542, 17 พฤศจิกายน)

2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 สำหรับผู้ที่มีหน้าที่ตรวจสอบตรวจประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินว่าคุ้มค่าหรือไม่อย่างไร คือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ซึ่งหน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินต้องดำเนินการตรวจสอบในฐานะหน่วยรับตรวจ ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น โดยตรวจสอบจากหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการหรือการบริหารของหน่วยรับตรวจ

การตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หมายถึง การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ และแสดงความคิดเห็นเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่น หรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงาน งานหรือโครงการของหน่วยรับตรวจ และแสดงความคิดเห็นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่ มีตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นของหน่วยรับตรวจและแสดงความคิดเห็นเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่

สำหรับในกรณีนี้ให้มีอำนาจตรวจสอบการประเมินภาษีอากร การจัดเก็บค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นที่หน่วยรับตรวจจัดเก็บด้วยและหน่วยรับตรวจต้องเปิดเผยข้อมูลที่ได้จากผู้เสียภาษีอากร ผู้ชำระค่าธรรมเนียมหรือเงินอื่นใด ให้แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามที่ร้องขอด้วย และให้ถือว่าการให้ข้อมูลดังกล่าวเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และมีการตรวจบัญชี ตรวจการรับ การใช้จ่าย การใช้จ่ายประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิและผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอก งบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจ ทั้งนี้ไม่ว่าเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หรือผลประโยชน์ดังกล่าวจะเป็นของหน่วยรับตรวจหรือหน่วยรับตรวจมีอำนาจหรือสิทธิในการใช้จ่ายหรือใช้ประโยชน์ ทั้งนี้เพื่อให้การดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการอันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารการเงินของรัฐและเป็นมาตรการป้องกันการทุจริต และให้หมายความรวมถึงการตรวจสอบอื่นอันจำเป็นแก่การตรวจสอบดังกล่าวด้วย โดยมีเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ ประกอบด้วย ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้ง (มาตรา 4, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542)

#### 4.3.4 ความถูกต้องเหมาะสมในการปฏิบัติตามกฎหมาย (โดยเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย)

สำหรับประเด็นการปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายความถูกต้องเหมาะสมหรือไม่นั้นจากการศึกษาพบว่า การที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดตรังมีข้อทักท้วงเกี่ยวกับการดำเนินโครงการเฝ้าระวังสุขภาพประชาชนในเขตพื้นที่จังหวัดตรัง ที่ อบจ.ตรังเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินโครงการนั้นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยว่าใช้อำนาจหน้าที่ของ อบจ.หรือไม่ แต่ต้องเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาตามอำนาจที่ระบุไว้ในมาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่เพียงตรวจสอบตรวจประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินว่าคุ้มค่าหรือไม่อย่างไรเท่านั้น ดังนั้นข้อทักท้วงของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคกับการทำงานของ อบจ.ตรังและทั่วประเทศที่จะดำเนินการลักษณะเดียวกันต้องหยุดชะงัก ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นกับนักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่นที่ได้ให้ข้อมูลในการประชุมสนทนากลุ่ม ดังนี้

ศ.ดร.อุดม ทุมโฆสิต กล่าวว่า “งานด้านสาธารณสุขในด้านการส่งเสริม ป้องกันได้ โอนไปแล้วในแผนกระจายอำนาจ ส่วนเรื่องการจัดตั้งโรงพยาบาลและสถานบริการหรือหน่วยบริการยังไม่ได้ถ่ายโอน ส่วนกลางไม่ยอมถ่ายโอน โครงการของ อบจ.ตรัง เข้าลักษณะการส่งเสริมสุขภาพ แต่การตีความของ สตง. กลับบอกว่า อบจ. ไม่สามารถทำได้ กรณีดังกล่าวควรปรับปรุงกฎหมายหลักและถ่ายโอนอำนาจในการดูแลสุขภาพประชาชนให้ท้องถิ่นมีอำนาจร่วมด้วย ส่วนการกำกับดูแล ผู้กำกับดูแล ประชาชน นายอำเภอ ผู้ว่าต้องมีบทบาทรับผิดชอบร่วมกัน และควรเน้นการกำกับดูแลของประชาชนต่อท้องถิ่นและระบบราชการ เหมือนกับการกำกับดูแลท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น ประชาชนสามารถกำกับดูแลและถอดถอนหากเห็นว่าดำเนินการไม่เหมาะสม”

ดังนั้นสามารถสรุปได้ว่า เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายในทางปฏิบัตินั้นดำเนินการไม่เหมาะสมเพราะเนื่องจาก สตง.ไม่มีอำนาจตีความว่าใช่หรือไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของ อบจ.ในการดำเนินการดังกล่าว และจนนำไปสู่ปัญหาในแง่ของการปฏิบัติ สำหรับผู้ที่ควรรับผิดชอบในการกำกับดูแลหรือพิจารณากรณีศึกษาในครั้งนี้คือคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 4.3.5 มาตรฐานการปฏิบัติที่ชัดเจนเหมาะสม

จากการศึกษาพบว่ายังไม่มีมาตรฐานการปฏิบัติในเรื่องการให้อำนาจด้านสาธารณสุขการป้องกันโรคโดยการให้ อบจ.สามารถดำเนินการเฝ้าระวังสุขภาพของประชาชนที่เป็นพื้นที่ของ

เทศบาล อบต. ในจังหวัดได้ทั้งที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดเดียวกันระบุเอาไว้ในข้อกำหนด ระเบียบและวิธีปฏิบัติที่ชัดเจน

#### 4.3.6 ความถูกต้องเหมาะสมของผู้กำกับดูแล/ผู้ตรวจสอบ

สำหรับการกำกับดูแลในกรณีโครงการเฝ้าระวังสุขภาพประชาชนในพื้นที่จังหวัดตรังของ อบจ.ตรัง จากการศึกษาพบว่าได้มีการกำกับดูแลภายนอกของผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) การกำกับดูแลภายนอกของผู้ที่เกี่ยวข้อง คือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ถือว่าการกำกับดูแล การตรวจสอบท้องถิ่นนั้นมีความไม่เหมาะสม เพราะผู้เกี่ยวข้องในการกำกับดูแล หรือตรวจสอบท้องถิ่นขาดความรู้ความเข้าใจในหลักการปกครองท้องถิ่นและเจตนารมณ์ของกฎหมายท้องถิ่น จึงนำมาซึ่งการปฏิบัติที่ผิดพลาดและการตีความที่ไม่เหมาะสมในครั้งนี ซึ่งพบว่าการตีความวินิจฉัยและข้อทักท้วงของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในปีงบประมาณ 2556 ดังที่กล่าวแล้วข้างต้นนั้น ไม่ได้คำนึงถึงอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17(19) ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นในการจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัดการรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อได้ สำหรับการตีความว่าเป็นการซ้ำซ้อนกับท้องถิ่นอื่นในจังหวัดนั้นตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2546 เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้อ 1(1) ดำเนินงานในโครงการที่มีขนาดใหญ่ที่เกินศักยภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด และ ข้อ1(2) เป็นการดำเนินงานที่ปรากฏถึงกิจกรรมที่เป็นภาพรวมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ที่มุ่งต่อประโยชน์ของท้องถิ่นหรือประชาชนเป็นส่วนรวมและไม่เข้าไปดำเนินงานที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดสามารถดำเนินการได้เอง และข้อ 2(3) การจัดการศึกษา สาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนในระดับจังหวัด และไม่เป็นการซ้ำซ้อนกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายศักยภาพและมุ่งต่อผลสัมฤทธิ์ในการพัฒนาการศึกษา สาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด พบว่าการดำเนินการของ อบจ. มีอำนาจในการดำเนินการในด้านสาธารณสุขการป้องกันโรค ซึ่งการดำเนินการโครงการเฝ้าระวังสุขภาพประชาชนในพื้นที่จังหวัดตรังนั้นเป็นการดำเนินการโดยภาพรวมทั้งจังหวัดและต้องใช้เทคนิคระดับสูงเพื่อตรวจเช็คสุขภาพประจำปีที่ต้องให้ อบจ.ซึ่งเป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่ดำเนินการร่วมกับโรงพยาบาลจังหวัดเพราะหากให้ท้องถิ่นขนาดเล็กดำเนินการคือเทศบาล อบต. ดำเนินการร่วมกับโรงพยาบาลประจำตำบลทำไม่ได้จึงควรเป็นการดำเนินการของ อบจ. จะเหมาะสมกว่า และประชาชนได้รับผลประโยชน์ตามเจตนารมณ์ของ

กฎหมายและการปกครองท้องถิ่นที่ดีเพื่อเป็นการป้องกันโรคไม่ให้ประชาชนเกิดโรคร้ายแรงและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและหน่วยภาครัฐที่จะประหยัดงบประมาณในการรักษาโรคในอนาคต ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

รศ.ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ กล่าวว่า “ลักษณะนี้ถือเป็นลักษณะของท้องถิ่น 2 ชั้น คือท้องถิ่นระดับบน อบจ. ท้องถิ่นระดับล่าง เทศบาล อบต. อยากให้มองในมุมมองว่าที่งานเดียวองค์กรเดี่ยวนั้นอาจจะไม่เหมาะสมเพราะควรมีการแบ่งงานให้มีการกระทำร่วมกัน และแก้ไขปัญหาร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานราชการหรือท้องถิ่น ระดับบนและระดับล่างหนุนเสริมกัน แบ่งงานกันทำ ไม่ควรมองว่าเป็นการทับซ้อนในด้านสาธารณสุข ควรมองว่า อบจ.เข้าไปเสริมด้านป้องกันสุขภาพเพราะ อบจ.มีศักยภาพที่พร้อมในด้านงบประมาณ และการตีความของ สตง. ตามกฎหมายที่ว่าไม่มีหน่วยรักษาพยาบาลหรือโรงพยาบาลนั้นห้ามทำงานด้านสาธารณสุขถือว่าไม่เหมาะสมเพราะว่าบางครั้งงานด้านสาธารณสุขท้องถิ่นอาจจะกระทำร่วมกันกับหน่วยงานที่มีความรู้ ความสามารถในด้านนี้ได้แบบบูรณาการแล้วท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบด้านงบประมาณและดูแลทุกข์สุขของพี่น้องประชาชนในพื้นที่”

#### 4.3.7 ความถูกต้องเหมาะสมของผู้ปฏิบัติ

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินการโครงการเฝ้าระวังสุขภาพประชาชนในพื้นที่จังหวัดตรังของ อบจ.ตรังพบว่าการดำเนินโครงการดังกล่าวเป็นไปตามนโยบายที่ขบด้วยกฎหมาย เพราะกฎหมายให้อำนาจนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตรัง มีอำนาจกำหนดนโยบาย แลกจนนโยบายต่อสภา และได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดตรัง ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดตรังตามกฎหมาย ถือได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดตรังมีความเข้มแข็งและศักยภาพที่จะสามารถดำเนินการด้านสาธารณสุขในระดับจังหวัดได้ดีกว่าเทศบาลกับอบต. ที่การดำเนินการจะไม่ครอบคลุมทั้งจังหวัด เพราะท้องถิ่นอื่นก็จะดำเนินการเพียงในพื้นที่ของตนเอง ยึดหลักการปฏิบัติที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายของตนเองตามอำนาจหน้าที่คือพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17(19) ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณสุขเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นในการจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัดการรักษายาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่ออำนาจหน้าที่ตาม พรบ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 มาตรา 35/5 และมาตรา 45(1) ซึ่งคำนึงความจำเป็นของพื้นที่และประโยชน์สุขของพี่น้องประชาชนเป็นหลัก รวมทั้ง อบจ.สามารถคิดริเริ่มนโยบายด้วยตนเองเพื่อแก้ไขปัญหาด้านสุขภาพให้กับพี่น้องประชาชนในท้องถิ่น และสามารถ



ป้องกันการแทรกแซงของหน่วยงานส่วนกลางด้วยการยึดหลักเหตุผลความจำเป็นของตนเองเป็นสำคัญ

สำหรับผลจากการดำเนินการของ อบต.น้ำก้า ในครั้งนี้พบว่าในฐานะตัวแทนของรัฐที่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์และความจำเป็นของประชาชนในพื้นที่ถือว่า อบจ.ตรังได้ดำเนินเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปกครองที่ดีส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินโครงการดังกล่าวในพื้นที่ตามมาด้วย และเป็นลักษณะการทำงานเชิงรุกในการป้องกันโรคไม่ให้ประชาชนเกิดโรคร้ายแรง รวมทั้งเป็นประโยชน์ต่อหน่วยภาครัฐที่จะประหยัดงบประมาณในการรักษาโรคในอนาคต ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นกับผู้เชี่ยวชาญด้านการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

ศ.ดร.อุดม ทุมโฆสิต กล่าวว่า “การดำเนินการของ อบจ.ตรังถือว่าเป็นการป้องกันโรค ลดการเจ็บป่วยของประชาชน ไม่ให้โรงพยาบาลรับภาระมากจนเกินไป ช่วยประหยัดงบประมาณภาครัฐในระยะยาว”

ดร.วิระศักดิ์ ฮาดดา กล่าวว่า “ถ้าทำแล้วผลประโยชน์เป็นของประชาชนท้องถิ่น ควรกระทำได้ ไม่ควรมองว่าเป็นการซ้ำซ้อนเพราะงบประมาณที่ภาครัฐหรือท้องถิ่นได้รับนั้นก็มาจากการเสียภาษีของประชาชน และท้องถิ่นนั้นทำงานที่เกี่ยวข้องกับทุกกระทรวงถ้าหากท้องถิ่นพร้อมดำเนินการ มีงบประมาณ มีอำนาจหน้าที่ มีบุคลากร ก็ให้สามารถดำเนินการได้ทุกอย่าง (หน้าที่ของท้องถิ่นคือผลประโยชน์ของประชาชน)”

#### 4.3.8 สาเหตุแห่งข้อพิพาทและกรณีมีข้อพิพาทควรมีการระงับข้อพิพาทอย่างไร ความถูกต้องเหมาะสมในการวินิจฉัยข้อพิพาท

##### 4.3.8.1 สาเหตุแห่งข้อพิพาท

สำหรับสาเหตุแห่งข้อพิพาทกรณีโครงการเฝ้าระวังสุขภาพประชาชนในพื้นที่จังหวัดตรัง: องค์การบริหารส่วนจังหวัดตรัง จากการศึกษาพบว่าเกิดจากการวินิจฉัยของหน่วยงานเกี่ยวข้องต่าง ๆ ในกรณีดังกล่าวอยู่ 3 ประการ ดังนี้

##### 1) การทักท้วงและขอเรียกเงินคืนของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ได้วินิจฉัยตีความตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ และเกิดข้อทักท้วงนำไปสู่การสั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตรังยุติการดำเนินโครงการและขอให้คืนเงิน ซึ่งสำหรับประเด็นข้อทักท้วงมีรายละเอียด 3 ประการดังต่อไปนี้

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดตรังไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการดังกล่าว โดยเห็นว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดตรังยังไม่ได้จัดให้มีโรงพยาบาลหรือหน่วยการ

รักษาพยาบาล และยังไม่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17(19) ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นในการจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัดการรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ ดังนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดตรังจึงไม่สามารถทำการรักษาพยาบาลเพื่อป้องกันและบำบัดรักษาโรคหรือตรวจสุขภาพได้

(2) การดำเนินการซ้ำซ้อนกับเทศบาลและ อบต. ในจังหวัด โดยมีเหตุผลสำคัญ 2 ประการ ดังนี้

(2.1) สดง.เห็นว่ากลุ่มเป้าหมายมีสิทธิเข้ารับบริการสาธารณสุขของรัฐ ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16(19) เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นด้านการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล และได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ตามประกาศคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ลงวันที่ 29 กันยายน 2552 ดังนั้นโครงการตรวจสุขภาพดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดสามารถดำเนินการได้เอง

(2.2) โครงการดังกล่าววัตถุประสงค์ไม่เกินไปเพื่อขยายศักยภาพและมุ่งผลสัมฤทธิ์ในการพัฒนาการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด และเป็นการซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตรังที่จะกระทำได้ตามประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2546 เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้อ 1 (1) (2) และข้อ 2 (3) โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ เพื่อให้การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ไม่เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดจึงสมควรกำหนดลักษณะของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นอาศัยอำนาจตาม มาตรา 12 (15) และ มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงประกาศกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ดังต่อไปนี้ ข้อ 1 ลักษณะของการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการให้บริการสาธารณสุขในเขตจังหวัด ข้อ 1(1) ดำเนินงานในโครงการที่มีขนาดใหญ่ที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด และข้อ 1(2) เป็นการดำเนินงาน

ที่ปรากฏถึงกิจกรรมที่เป็นภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด ที่มุ่งต่อประโยชน์ของท้องถิ่นหรือประชาชนเป็นส่วนรวมและไม่เข้าไปดำเนินงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด สามารถดำเนินการได้เอง ข้อ 2 ในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตาม ข้อ 1 องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรจะดำเนินการเพื่อให้เป็นไปในลักษณะดังนี้คือ ข้อ 2(3)การจัดการศึกษาสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนในระดับจังหวัด และไม่เป็นการซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายศักยภาพและมุ่งต่อผลสัมฤทธิ์ในการพัฒนาการศึกษา สาธารณสุขการสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด

(3) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินขอเรียกเงินคืน โดยผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้มีข้อทักท้วงกับการดำเนินการของ อบจ. ตรัง ว่าไม่มีอำนาจหน้าที่และดำเนินการซ้ำซ้อนกับเทศบาลและอบต.ในจังหวัด ดังนั้นจึงถือว่าเป็นความรับผิดชอบของ อบจ.ตรังที่ต้องคืนเงินงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินโครงการจำนวนทั้งหมด 43 ล้านบาท

#### 4.3.8.2 เหตุผลโต้แย้งของ อบจ.ตรังในการดำเนินการ

นายกิจ หลีกภัย นายกอ.บ.จ.ตรัง วินิจฉัยว่า อบจ.ตรัง ยังคงดำเนินการโครงการเฝ้าระวังสุขภาพประชาชนในพื้นที่จังหวัดตรังอย่างต่อเนื่อง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนรักษาสุขภาพร่างกายและกระตุ้นปลูกจิตสำนึกของประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจในการป้องกันโรคต่าง ๆ แม้เมื่อปี งบประมาณ 2556 ที่ผ่านมาสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ได้ท้วงติงโดยมีหนังสือลับให้ระงับโครงการด้วยเหตุผลว่าเป็นภาระหน้าที่ของหน่วยงานสาธารณสุขประจำจังหวัดอยู่แล้ว แต่นายก อบจ.ตรังยืนยันว่าได้ทำตามนโยบายที่ให้ไว้ในสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และ ตามพ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 บัญญัติว่า “องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้ (1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย (2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (3) สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น (5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (7 ทวิ) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (8) จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (9) จัดทำ

กิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด บรรดา อำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วน ภูมิภาคอาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” ประกอบ กับมาตรา 45/1 บัญญัติไว้ว่า “การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้อง เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมี ส่วนร่วมของประชาชน ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ให้ เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยกรนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทย กำหนด” รวมทั้งตามพ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์ปกครองส่วน ท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการ สาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหลายประการ เช่น จัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การ รักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส ป้องกันและส่งเสริมให้ประชาชนรักษาสุขภาพร่างกายและกระตุ้น ปลูกจิตสำนึกของประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจในการป้องกันโรคต่าง ๆ ซึ่งที่ผ่านมาประชาชนให้ ความสนใจเข้าร่วมโครงการเป็นจำนวนมาก

นอกจากนี้โครงการดังกล่าวได้ดำเนินการตามนโยบายของผู้บริหารที่ได้แถลงต่อสภา ซึ่งเป็น นโยบายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 283 วรรคแรกและ วรรคสอง และเป็นการปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2546 ข้อ 1(3) กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ว่าเข้าไป ดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการในลักษณะที่มีความคาบเกี่ยวต่อเนื่องหรือมีผู้ที่ได้รับประโยชน์ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า 1 แห่งขึ้นไป และข้อ 2(3)การจัดการศึกษา สาธารณสุข การ สังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนในระดับจังหวัด และไม่เป็นการซ้ำซ้อนกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายศักยภาพและมุ่งต่อผลสัมฤทธิ์ ในการพัฒนาการศึกษา สาธารณสุขการสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด ประกอบกับนายก อบจ. มีอำนาจหน้าที่ตาม พรบ.องค์การ บริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 มาตรา 35/5 ที่บัญญัติว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติและนโยบาย ดังนั้นจึงเป็น บทบาทหน้าที่ของ อบจ. ตรง ที่สามารถดำเนินโครงการดังกล่าวได้ตามกฎหมายและข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของ อบจ. ได้ ประกอบกับเหตุผลความจำเป็นในพื้นที่เพื่อ เป็นการกระตุ้นให้ประชาชนหันมาสนใจเรื่องสุขภาพของตัวเองมากขึ้น เพราะจังหวัดนับได้ว่าเป็น เมืองช่างกิน มีอาหารมากมายให้รับประทานกันได้ทั้งวันทั้งคืนทำให้มีชาวตรังจำนวนมากต้องล้มป่วย

ด้วยโรคต่าง ๆ ซึ่งสาเหตุส่วนใหญ่มาจากปัจจัยทางพฤติกรรมสุขภาพ การรับประทานอาหาร ภาวะโภชนาการเกิน โรคความดันโลหิตสูงและโรคเบาหวาน เมื่อเป็นแล้วไม่ได้รับการรักษาอาจก่อให้เกิดโรคแทรกซ้อนได้ทาง อบจ. จึงต้องการเข้ามาช่วยดูแล แก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการจัดทำโครงการเฝ้าระวังสุขภาพ นอกจากนี้ประชาชนผู้มาร่วมโครงการดังกล่าวไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ทั้งสิ้น เพราะ อบจ. จัดตรวจสุขภาพให้ฟรี แต่ถ้าหากประชาชนไปตรวจสุขภาพเองที่โรงพยาบาลทั่วไปต้องเสียค่าใช้จ่ายอย่างน้อยไม่ต่ำกว่าคนละ 3 พันบาท (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2559)

#### 4.3.8.3 กรณีมีข้อพิพาทควรมีการระงับข้อพิพาทอย่างไร

สำหรับจากการดำเนินโครงการเฝ้าระวังสุขภาพประชาชนในพื้นที่จังหวัดตรังของ อบจ.ตรัง ได้มีการประเด็นปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบกำกับดูแลท้องถิ่น คือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดตรัง ในการตีความวินิจฉัยข้อกฎหมายไม่ตรงกันว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นไม่มีอำนาจหน้าที่และอำนาจหน้าที่เข้าซ้อนเพราะการดำเนินการป้องกันโรคนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด คือเทศบาล อบต. เท่านั้น จึงขอเรียกเงินคืน แต่ อบจ.ตรังมีข้อวินิจฉัยโต้แย้งโดยยึดหลักการปฏิบัติตามอำนาจในการดำเนินการโครงการป้องกันเฝ้าระวังสุขภาพเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่เพราะเป็นการดำเนินการด้านสาธารณสุขตามอำนาจหน้าที่ของตนเองตามกฎหมายจัดตั้ง พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และอำนาจหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยตามหลักการแล้วเมื่อมีกรณีข้อพิพาททางด้านกฎหมายควรให้คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ว่าใช้หรือไม่ใช้อำนาจหน้าที่ของ อบจ. และควรให้ศาลปกครองเป็นเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดสอดคล้องกับความคิดเห็นกับผู้เชี่ยวชาญด้านการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

ว่าที่ ร.ต.ชาญยุทธ เกื้ออรุณ (รองนายก อบจ.ตรัง) กล่าวว่า “อบจ.ตรัง ได้ทำหนังสือปรึกษาหารือในกรณีดังกล่าวต่อคณะกรรมการกระจายอำนาจว่า อบจ.ตรังสามารถดำเนินการได้หรือไม่อย่างไร แต่ก็ยังรอการชี้แจงจากคณะกรรมการ และถ้าหาก สตง. มีคำวินิจฉัยว่าไม่ใช่อำนาจของ อบจ. และขอเรียกเงินคืน ทาง อบจ.ก็พร้อมที่จะต่อสู้ด้วยกระบวนการทางศาลปกครอง ตามเหตุผลข้อโต้แย้งที่ได้ให้ไว้ในปี 56 ซึ่งทางอบจ.ตรังได้ดำเนินการตาม กฎหมายจัดตั้ง กฎหมายกำหนดแผนและการกระจายอำนาจฯ กฎหมายแม่บทคือรัฐธรรมนูญ และตามหลักการปกครองท้องถิ่นที่ดำเนินการโดยยึดหลักผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ”

คุณเชิดเกียรติ เลขานุการนายก อบจ.สงขลา กล่าวว่า “มีความคล้ายคลึงกับกรณีการแพทย์ฉุกเฉินของ อบจ.สงขลา ตอนแรก สตง.พักท้วงว่าไม่มีอำนาจในการจัดซื้อเครื่องมือแพทย์ ต่อมาคณะกรรมการกระจายฯชี้ว่า อบจ.สามารถดำเนินการ เพราะถือว่ามีอำนาจ

เกี่ยวกับด้านสาธารณสุข อบจ.ตรังควรทำหนังสือยื่นต่อคณะกรรมการกระจายอำนาจพิจารณา”

นายสมภพ มุกตาสนิท (นายอำเภอเสีตา จังหวัดนครราชสีมา) กล่าวว่า “กรณีนี้คล้ายคลึงกันกับกรณีการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าของเทศบาลสุรนารี ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดจากผู้กำกับดูแลหรือผู้ตรวจสอบ คือ สตง.ที่ดีความกฎหมายว่ามีใช้หน้าที่ของ อบจ. แต่ อบจ.ตรังก็ยึดหลักตามกฎหมายว่าสามารถดำเนินการได้ตามอำนาจหน้าที่และประชาชนได้ประโยชน์ ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ยังไม่มีข้อยุติเหมือนกับกรณีเทศบาลสุรนารีในการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า ดังนั้นควรหาข้อยุติร่วมกันว่าสามารถดำเนินการได้หรือไม่อย่างไรจากหลายฝ่าย อาทิเช่นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คณะกรรมการกระจายอำนาจ คณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และ อบจ.ตรัง เป็นต้น

นางภัทรธิชา เครือมา (ท้องถิ่นอำเภอเสีตา จังหวัดนครราชสีมา) กล่าวว่า “ลักษณะกรณีดังกล่าวหน่วยงานตรวจสอบ กำกับดูแลเองควรยึดหลักตามกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นและประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับประชาชนเป็นหลัก ซึ่งในกรณีดังกล่าวท้องถิ่นสามารถกระทำได้ตามอำนาจหน้าที่ด้านสาธารณสุขในการป้องกันโรค หากข้อกฎหมายหรือการตีความของส่วนกลางที่เป็นการขัดกับอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นเองก็ควรมีการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกัน”

#### 4.3.8.4 ความถูกต้องเหมาะสมในการวินิจฉัยข้อพิพาท

โดยสรุปแล้วจากการศึกษาพบว่าความถูกต้องเหมาะสมในการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องยึดหลักการปกครองท้องถิ่น หลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น ความแตกต่างของปัญหาในแต่ละท้องถิ่น ยึดหลักการตามเจตนารมณ์ของกฎหมายท้องถิ่น

#### 4.3.9 ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชน ระบบราชการ และผู้ที่เกี่ยวข้อง

สำหรับผลกระทบที่เกิดขึ้นในกรณีโครงการเฝ้าระวังสุขภาพประชาชนในพื้นที่จังหวัดตรังของ อบจ.ตรังในครั้งนี้จากการศึกษาพบว่า อบจ.ตรังได้มีการดำเนินการในช่วง พ.ศ.2552-2557 เป็นต้นมา ซึ่งประชาชนในจังหวัดที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของในแต่ละปีได้ประโยชน์จากการดำเนินโครงการเฝ้าระวังสุขภาพ ถือเป็นการป้องกันด้านสุขภาพให้กับประชาชนรู้จักตระหนักถึงปัญหาและรักษาสุขภาพของตนเอง แต่เมื่อเกิดข้อทักท้วงของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินว่าไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของอบจ. เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนกับท้องถิ่นอื่นในจังหวัดและวัตถุประสงค์ในการดำเนินโครงการไม่ได้เป็นไปเพื่อ

การส่งเสริม อปท.ในจังหวัดในด้านสาธารณสุข ดังนั้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2558 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน อบจ.ตรังได้รับการดำเนินโครงการดังกล่าวมาแล้วเป็นระยะเวลา 3 ปี เนื่องจากรอคำวินิจฉัยตีความของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาว่าสามารถดำเนินการได้หรือไม่และจะเรียกเงินคืนจากการดำเนินการทั้งหมด 43 ล้านบาทหรือไม่อย่างไร รวมทั้งอบจ.ได้ส่งหนังสือเพื่อให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจพิจารณาด้วยปัจจุบันต้องรอการพิจารณาอยู่ จึงส่งผลทำให้การดำเนินโครงการของท้องถิ่นไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นและหลักการความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายของท้องถิ่นเกิดผลกระทบต่อ อบจ.ตรังผู้ดำเนินการและประชาชนที่ควรจะได้รับประโยชน์ดังกล่าวตามมาด้วย

### สรุป

- 1) ผู้ที่ได้รับผลกระทบเชิงลบ คือ ท้องถิ่นหรือ อบจ.ตรังไม่สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนเองที่ระบุไว้ในกฎหมาย และขาดอำนาจอิสระในการกำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองปัญหาของประชาชนในพื้นที่ และต้องรอการพิจารณาของ สตง.และคณะกรรมการกระจายอำนาจ รวมทั้งส่งผลกระทบต่อท้องถิ่นอื่นที่จะดำเนินการในลักษณะที่คล้ายคลึงกันกับ กรณีโครงการเฝ้าระวังสุขภาพประชาชนในพื้นที่จังหวัดตรังของ อบจ.ตรังในครั้งนี้อาจจะไม่กล้าที่จะดำเนินการเพราะหน่วยงานผู้ตรวจสอบและผู้กำกับดูแลไม่มีความชัดเจนในแง่ของมาตรฐานการปฏิบัติ
- 2) ผู้ที่ได้รับผลกระทบเชิงบวก คือ ประชาชนตระหนักสามารถเข้าถึงการบริการสุขภาพในการตรวจสุขภาพได้ฟรี และสามารถรู้ว่าตนเองจะสามารถดำเนินการอย่างไรถ้าหากอยู่ในภาวะความเสี่ยงในการเกิดโรคและสามารถหาวิธีการป้องกันได้อย่างทันท่วงที รวมทั้งจะช่วยภาครัฐประหยัดงบประมาณในการรักษาโรคได้ในอนาคต
- 3) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและควรรับผิดชอบในการดำเนินการ คือ ตัวแทนของภาครัฐ ได้แก่ ผู้กำกับดูแลหรือผู้ตรวจสอบในขั้นต้น สตง.จังหวัดตรัง มีข้อทักท้วงจนนำไปสู่การระงับโครงการดังกล่าวของท้องถิ่นซึ่งข้อทักท้วงดังกล่าว สตง.ตรังตีความโดยไม่ได้คำนึงถึงหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่ระบุไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจ และกฎหมายจัดตั้งของ อบจ. ส่วนผู้กำกับดูแลระดับบน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินส่วนกลางและคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องร่วมรับผิดชอบด้วย เพราะในฐานะหน่วยงานส่วนกลางที่เป็นผู้ตรวจสอบความคุ้มค่า ประสิทธิภาพการใช้งบประมาณและเป็นหน่วยงานที่ให้อำนาจท้องถิ่นในการดำเนินการด้านสาธารณสุข ต้องรับพิจารณาตีความโดยเร็วว่าการที่ สตง.ตรังมีข้อทักท้วง ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้นเหมาะสมหรือไม่ และอบจ.ตรังจะสามารถดำเนินโครงการดังกล่าวได้ตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือไม่อย่างไร เพื่อมิให้เกิดปัญหาในแง่ของการปฏิบัติต่อไป

#### 4.4 ผลการศึกษากรณีศึกษาที่ 4 : การแทรกแซงความเป็นอิสระของท้องถิ่น: การออกหนังสือเวียนกำหนด หลักเกณฑ์การเบิกค่าใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่ชอบ

##### 4.4.1 ที่มาของปัญหา

สืบเนื่องจากการออกหนังสือเวียนกำหนดหลักเกณฑ์การเบิกค่าใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกระทรวงมหาดไทย ตามอำนาจแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 69 ในการตราระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการคลังและวิธีการงบประมาณของเทศบาล แต่การกำหนดระเบียบข้อบังคับดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยไม่ได้คำนึงถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง ตามมาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ” ประกอบกับมาตรา 283 วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “การกำดุดแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามกฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศส่วนร่วม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้” ประเด็นปัญหาดังกล่าวนำไปสู่การฟ้องร้องต่อศาลปกครอง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 คือกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้กำกับดูแลเทศบาลผู้ฟ้องคดีมิใช่การควบคุมบังคับบัญชา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องใช้อำนาจกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือของประเทศส่วนร่วมและจะต้องไม่กระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามมาตรา 283 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.61/2549 อ้างถึงใน มาโนช นามเดช, 2559, น. 97-99)

การที่กระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) โดยการออกหนังสือเวียนของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมตลอดจนค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จะต้องเป็นการฝึกอบรมของกระทรวงมหาดไทย ตามข้อเสนอของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหรือเป็นการฝึกอบรมของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเป็นการฝึกอบรมที่มีข้อตกลงร่วมกันหรือจัดร่วมกันกับกระทรวงมหาดไทยหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะได้แจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบเป็น คราว ๆ ไปนั้น ส่งผลให้เป็นการไม่เปิดโอกาสให้เทศบาลได้พัฒนาบุคลากรของ



ตนเองให้มีทักษะ ความรู้ หรือเพิ่มพูนประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ ตามที่เทศบาลเห็นว่าควรได้รับการพัฒนาเพื่อนำความรู้และประสบการณ์ต่าง ๆ ไปใช้ประโยชน์ในการให้บริการประชาชนตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในเขตพื้นที่ของตนเอง การจัดฝึกอบรมของกระทรวงมหาดไทยหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอาจจะไม่สอดคล้องกับความต้องการของเทศบาล นอกจากนั้น การฝึกอบรมร่วมกันหรือจัดร่วมกันกับกระทรวงมหาดไทยหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะเป็นลักษณะการฝึกอบรมที่ไม่มีความแน่นอนและไม่ได้สำรวจตามความต้องการของท้องถิ่นแต่เป็นไปตามความต้องการ การริเริ่มของกระทรวงมหาดไทยหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเพียงฝ่ายเดียว

#### 4.4.2 ความสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่น

การตีความในการพิจารณาคดีข้อพิพาทของศาลปกครองระหว่างผู้ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลท้องถิ่นดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่นและผลประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ดีต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นหลัก มิใช่การตอบสนองส่วนกลางหรือท้องถิ่นต้องทำงานตามคำสั่งตามระเบียบ ข้อสั่งการต่าง ๆ ของส่วนกลาง ส่วนกลางในฐานะผู้กำกับดูแลต้องคำนึงหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น ความแตกต่างของแต่ละปัญหาของประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกันออกไป ถ้าส่วนกลางไปใช้อำนาจสั่งการที่ขัดต่อหลักการปกครองท้องถิ่นที่ดีจะทำให้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดของท้องถิ่นถูกนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ตามที่ส่วนกลางต้องการบางครั้งขาดทรัพยากรที่จะต้องนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาให้กับพี่น้องประชาชนในพื้นที่ และการคิดริเริ่มกำหนดนโยบายต้องเริ่มมาจากท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ สำหรับหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลท้องถิ่น ต้องคอยให้คำแนะนำ มีบทบาทหน้าที่ส่งเสริมท้องถิ่นมากกว่าบังคับบัญชาหรือการแทรกแซงการทำงานของท้องถิ่น เพราะต้องยึดหลักความเป็นอิสระและผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญในการดำเนินงาน

#### 4.4.3 ข้อบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแล

สำหรับข้อบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลในกรณีการแทรกแซงความเป็นอิสระของท้องถิ่น: การออกหนังสือเวียนกำหนด หลักเกณฑ์การเบิกค่าใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่ชอบในครั้งนี้นับว่า ยึดตามหลักกฎหมายจัดตั้งของเทศบาล และกฎหมายแม่บท คือ รัฐธรรมนูญเป็นหลัก โดยตามมาตรา มาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่บัญญัติไว้ว่า “ให้กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลังรวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเพิ่มขึ้นได้”

สำหรับข้อบัญญัติแห่งกฎหมายที่สำคัญในการยึดเป็นหลักสำคัญในการพิจารณาในกรณีการกำกับดูแลครั้งนี้ คือ รัฐธรรมนูญ มาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 บัญญัติว่า “องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ” รวมทั้งมาตรา 283 วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “การกำดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามกฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศส่วนร่วม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้”

#### 4.4.4 ความถูกต้องเหมาะสมในการปฏิบัติตามกฎหมาย (โดยเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย)

สำหรับประเด็นการปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายความถูกต้องเหมาะสมหรือไม่นั้นจากการศึกษาพบว่า มาตรา 77 “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงหรือระเบียบข้อบังคับ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้” (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2496)

นอกจากนี้ยังมีศาลปกครองซึ่งเกี่ยวข้องในฐานะผู้วินิจฉัยข้อพิพาทตามมาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่อง ดังต่อไปนี้ (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542) (ราชกิจจานุเบกษา, 2542, 10 ตุลาคม)

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำ โดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาล เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ในการปฏิบัติรัฐมนตรี ผู้มีอำนาจตามกฎหมายนั้นได้ออกระเบียบในการเบิกค่าใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งศาลปกครองวินิจฉัยแล้วว่าขัดต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นกับนักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่นและผู้เชี่ยวชาญด้านท้องถิ่นที่ได้ให้ข้อมูลในการประชุมสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์ภาคสนาม ดังนี้

รศ.ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ กล่าวว่า “บทบาทของกรมเป็นผู้วางมาตรฐานด้านงานบุคคล วางแนวทางพัฒนาบุคคลให้ท้องถิ่น ถือเป็นกรรมาการไม่ควรลงมาปฏิบัติเอง เพราะถือว่ามิได้มีประโยชน์ทับซ้อน เอาอำนาจมาแสวงหาผลประโยชน์ ควรเป็นผู้กำกับดูแลมากกว่าตามหลักการ ควรกำกับดูแลหลักการทำกรรมาการ วางต้องไปตามเกณฑ์ที่ควรจะเป็นหรือไม่อย่างไร และให้ท้องถิ่นจัดบุคลากรเข้าฝึกอบรมตามความต้องการของท้องถิ่นแต่ละด้าน”

ดร.นพดล แก้วสุพัฒน์ กล่าวว่า การ “แทรกแซงในปัจจุบันมีอยู่มากขึ้น เช่นงานบริหารงานบุคคล ผู้กำกับดูแลเข้าไปมีบทบาทในกรรมาการ(ก.จังหวัด) การลงโทษให้คุณให้โทษเป็นอำนาจของผู้กำกับดูแลด้วย และบางครั้งท้องถิ่นก็ดำเนินการตามคำสั่งของผู้กำกับดูแล ทั้งในรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการถือว่าเป็นการใช้อำนาจแทรกแซงการทำงานของท้องถิ่น”

นายบัญญัติ สุรัมย์ (หัวหน้าสำนักปลัด อบต.โนนประดู่ อ.สีดา จ.นครราชสีมา) กล่าวว่า “การแทรกแซงในปัจจุบันโดยการออกหนังสือเวียนหรือหนังสือสั่งการ ให้ดำเนินการในด้านต่าง ๆ เพื่อตอบสนองนโยบาย โครงการ และกิจกรรมของส่วนกลางโดยใช้งบประมาณของหน่วยงานท้องถิ่นต้นสังกัดทำให้ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระเป็นอย่างมาก และทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินโครงการและการตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง”

ดังนั้นสามารถสรุปได้ว่า เจ้าหน้าที่งานผู้มีอำนาจตามกฎหมายในทางปฏิบัตินั้นดำเนินการไม่เหมาะสมเพราะเนื่องจากได้ออกระเบียบการเบิกจากงบประมาณเกี่ยวกับการฝึกอบรมตามที่หลักสูตรของกรมหรือกระทรวงต้องการเท่านั้น จึงขัดหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ และจนนำไปสู่ปัญหาในแง่ของการปฏิบัติ

#### 4.4.5 มาตรฐานการปฏิบัติที่ชัดเจนเหมาะสม

จากการศึกษาพบว่ายังไม่มีมาตรฐานการปฏิบัติในประเด็นหรือข้อห้ามให้ส่วนกลางไม่สามารถดำเนินการแทรกแซงความเป็นอิสระของท้องถิ่นในของการเบิกจ่ายเงินประมาณในการฝึกอบรมและค่าใช้จ่ายในการเดินทางต่าง ๆ ระบุเอาไว้ในข้อกฎหมาย ระเบียบและวิธีปฏิบัติที่ชัดเจน

#### 4.4.6 ความถูกต้องเหมาะสมของผู้กำกับดูแล/ผู้ตรวจสอบ

สำหรับการกำกับดูแลในกรณีการแทรกแซงความเป็นอิสระของท้องถิ่น: การออกหนังสือเวียนกำหนด หลักเกณฑ์การเบิกค่าใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่ชอบ จากการศึกษาค้นพบว่าการกำกับดูแลภายนอกของผู้ที่เกี่ยวข้อง คือ รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นถือว่าการกำกับดูแล หรือการปฏิบัติในการออกหนังสือเวียน ระเบียบคำสั่งในการเบิกจ่ายงบประมาณในการเข้าร่วมฝึกอบรมดังกล่าวไม่เหมาะสม เพราะผู้เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลและตรวจสอบท้องถิ่นขาดความรู้ความเข้าใจในหลักการปกครองท้องถิ่น และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายท้องถิ่น จึงนำมาซึ่งปัญหากับท้องถิ่นผู้ปฏิบัติและนำมาสู่การฟ้องศาลปกครองในครั้งนี้

#### 4.4.7 ความถูกต้องเหมาะสมของผู้ปฏิบัติ

ในกรณีดังกล่าวผู้ปฏิบัติคือเทศบาลได้ดำเนินการฟ้องศาลปกครองให้วินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าว โดยเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นและเป็นลักษณะการป้องกันตนเองจากการแทรกแซงความเป็นอิสระของส่วนกลาง ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลปกครองคือ ลักษณะการออกหนังสือเวียนของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามที่การฝึกอบรมของ กระทรวงมหาดไทยหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ลักษณะดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจที่ขัดต่อหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือเทศบาล (ผู้ฟ้องคดี) ในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลัง ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ถึงแม้กฎหมายแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 จะให้อำนาจกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทยออกกฎระเบียบข้อกำหนดเกี่ยวกับการคลังและวิธีการงบประมาณได้ก็ตาม แต่การกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้มีได้เป็นไปเพื่อรักษาประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการตีความของศาลปกครองจึงพิจารณาตีความว่าการออกหนังสือเวียนของ กระทรวงมหาดไทยจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.61/2549 อ้างถึงใน มาโนช นามเดช, 2559, น. 97-99)

#### 4.4.8 สาเหตุแห่งข้อพิพาทและกรณีมีข้อพิพาทควรมีการระงับข้อพิพาทอย่างไร ความถูกต้องเหมาะสมในการวินิจฉัยข้อพิพาท

##### 4.4.8.1 สาเหตุแห่งข้อพิพาท

สำหรับสาเหตุแห่งข้อพิพาทกรณีการแทรกแซงความเป็นอิสระของท้องถิ่น: การออกหนังสือเวียนกำหนด หลักเกณฑ์การเบิกค่าใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่ชอบ จากการศึกษาพบว่า การที่กระทรวงมหาดไทยโดยการออกหนังสือเวียนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีการกำหนดหลักเกณฑ์การเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จะต้องเป็นการฝึกอบรมของกระทรวงมหาดไทย ตามข้อเสนอของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหรือเป็นการฝึกอบรมของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเป็นการฝึกอบรมที่มีข้อตกลงร่วมกันหรือจัดร่วมกันกับกระทรวงมหาดไทยหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะได้แจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบเป็นคราว ๆ ไปนั้น ส่งผลให้เป็นการไม่เปิดโอกาสให้เทศบาลได้พัฒนาบุคลากรของตนเองให้มีทักษะ ความรู้ หรือเพิ่มพูนประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ ตามที่เทศบาลเห็นว่าควรได้รับการพัฒนาเพื่อนำความรู้และประสบการณ์ต่าง ๆ ไปใช้ประโยชน์ในการให้บริการประชาชนตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในเขตพื้นที่ของตนเอง การจัดฝึกอบรมของอาจจะไม่สอดคล้องกับความต้องการของเทศบาล นอกจากนั้นการฝึกอบรมร่วมกันหรือจัดร่วมกันกับกระทรวงมหาดไทยหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะเป็นลักษณะการฝึกอบรมที่ไม่มีความแน่นอนและไม่ได้สำรวจตามความต้องการของท้องถิ่น แต่เป็นไปตามความต้องการหรือการริเริ่มของกระทรวงมหาดไทยหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเพียงฝ่ายเดียว ทำให้เทศบาลไม่มีอิสระจึงนำข้อพิพาทดังกล่าวฟ้องต่อศาลปกครอง

##### 4.4.8.2 กรณีมีข้อพิพาทควรมีการระงับข้อพิพาทอย่างไร

สำหรับ การแทรกแซงความเป็นอิสระของท้องถิ่น: การออกหนังสือเวียนกำหนด หลักเกณฑ์การเบิกค่าใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่ชอบ จากการศึกษาพบว่าเมื่อมีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นดังที่ได้กล่าวมาในข้อ 4.4.8.1 นั้น เทศบาลได้ดำเนินการฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นกับผู้เชี่ยวชาญด้านการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

คุณบรรณ แก้วฉ่ำ (นิติกร อบจ.พระนครศรีอยุธยา) กล่าวว่า “กรณีแบบนี้เกิดขึ้นบ่อยมากแต่ไม่ค่อยมีท้องถิ่นนำไปฟ้องศาล ถ้ามีท้องถิ่นฟ้องหนังสือสั่งการก็จะถูกเพิกถอน ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันตามหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นให้ท้องถิ่นตราข้อบัญญัติ เทศบัญญัติเป็นของตนเอง ถ้า สตง. มาตรวจก็ต้องชี้แจงว่าดำเนินการตามกฎหมาย และถ้าหากมีการแทรกแซงท้องถิ่นต้องต่อสู้ ให้ศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ”

#### 4.4.8.3 ความถูกต้องเหมาะสมในการวินิจฉัยข้อพิพาท

โดยสรุปแล้วจากการศึกษาพบว่าความถูกต้องเหมาะสมในการวินิจฉัยข้อพิพาทของศาลปกครองในกรณีดังกล่าวมานั้นยึดหลักการปกครองท้องถิ่น หลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น ความแตกต่างของปัญหาในแต่ละท้องถิ่น ยึดหลักการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายท้องถิ่น และหลักความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย ภาครัฐในฐานะผู้กำกับดูแลท้องถิ่นก็ต้องรับผิดชอบในการชำระหนี้ดังกล่าวด้วยไม่ใช่ตกเป็นภาระของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเท่านั้น

#### 4.4.9 ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชน ระบบราชการ และผู้ที่เกี่ยวข้อง

สำหรับผลกระทบที่เกิดขึ้นในการเฝ้าระวังความเป็นอิสระของท้องถิ่น: การออกหนังสือเวียนกำหนด หลักเกณฑ์การเบิกค่าใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่ขอครั้งนี้จากการศึกษาและข้อคิดเห็นร่วมกันในที่ประชุมสนทนากลุ่มพบว่า คำพิพากษาของศาลปกครองในการออกหนังสือสั่งการ ระเบียบ กฎเกณฑ์ ของกระทรวงมหาดไทย โดยรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยหรือแม้กระทั่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทำให้ขัดต่อหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น เพราะการสั่งการส่วนกลางถือเป็นการเข้าไปแทรกแซงการทำงานของท้องถิ่นและขัดต่อหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ในปัจจุบันประเด็นปัญหาของท้องถิ่นนั้นย่อมมีความแตกต่างตามภูมิศาสตร์ และความเป็นอยู่ของประชาชนในแต่ละพื้นที่กันออกไป การที่ส่วนกลางหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลไปสั่งการให้ท้องถิ่นปฏิบัติตามความต้องการของส่วนกลางนั้นเท่ากับว่าท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลางการทำหน้าที่กำกับดูแลนั้นไปละเมิดความเป็นอิสระของท้องถิ่น ทำให้งบประมาณ นโยบาย การบริหาร บุคลากรท้องถิ่นต้องคอยทำงานตอบสนองส่วนกลางมากกว่าตอบสนองความต้องการประชาชนในพื้นที่ของตนเองซึ่งถือเป็นเจ้าของอำนาจหรือเจ้าของทรัพยากรที่ควรได้รับบริการจากท้องถิ่นของตนหรือสามารถคิดริเริ่มแก้ไขปัญหาาร่วมกันกับผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น เพื่อลดปัญหาหรือเป็นการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้ตามที่ต้องการของประชาชนด้วยตนเอง เพราะการปกครองท้องถิ่นต้องยึดหลักผลประโยชน์ของประชาชนกับหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

### 4.5 สรุปผลการวิเคราะห์ปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากผลการศึกษาโดยกรณีศึกษาและการอภิปรายกลุ่มที่ผ่านมาสรุปได้ดัง ตารางที่ 4.1 ในหน้าถัดไป จากตารางดังกล่าวผู้วิจัยได้ทำการสรุปตามเกณฑ์ที่ผู้วิจัย ที่ปรึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิได้มีความเห็นร่วมกัน สามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรก โครงการที่มีปัญหาในการกำกับดูแล เป็นโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นหรือไม่ ผลการศึกษาตามตารางพบว่าโครงการที่มีปัญหาในการกำกับดูแลทั้ง 4 กรณี เป็นกรณีที่สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นและมีความสอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะหรือความต้องการของประชาชนอย่างชัดเจนโดยการกำกับดูแลที่ผิดพลาดส่งผลกระทบต่อสาธารณะมีจำนวนมากมายในแต่ละปีซึ่งไม่สามารถนำมาศึกษาในที่นี้ได้

ประการที่สอง องค์กรปกครองท้องถิ่นที่จัดทำโครงการมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองท้องถิ่นหรือไม่ ผลการวิเคราะห์ตามตารางพบว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวแต่มีปัญหาในภาคปฏิบัติเนื่องจาก (ก) ในกรณีเงินกู้ของ อบต.น้ำก่ำ กระทรวงมหาดไทยมิได้ออกระเบียบรองรับตามกฎหมาย ทำให้เกิดความไม่สมบูรณ์ในข้อกฎหมาย (ข) ส่วนโครงการโรคพิษสุนัขบ้า เทศบาลสุรนารีและโครงการเฝ้าระวังสุขภาพ อบจ.ตรัง ผลจากการอภิปรายกลุ่ม เห็นว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นก็มีอำนาจที่ตามกฎหมายกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจและกฎหมายจัดตั้ง และไม่เห็นด้วยกับผลการวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ สตง. ผู้ตรวจสอบทางการเงินที่ใช้กฎหมายตรวจสอบเงินแผ่นดินมาตีความว่าเป็นผลทำให้โครงการถูกระงับและเกิดผลเสียต่อสาธารณะตามมา

ประการที่สาม องค์กรปกครองท้องถิ่นผู้รับการกำกับดูแลได้ปฏิบัติตามกฎหมายของตนอย่างถูกต้องหรือไม่ ผลการวิเคราะห์จากการอภิปรายกลุ่มสรุปว่าถูกต้องทั้ง 4 กรณี

ประการที่สี่ มีมาตรฐานการกำกับดูแลอย่างเป็นระบบและเหมาะสมหรือไม่ ผลการวิเคราะห์พบว่า ไม่มี แต่ละหน่วยงานก็ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลตามมาตรฐานของตนซึ่งยังไม่คำนึงถึงหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น และมีได้คำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนพึงได้รับ ทำให้เกิดปัญหาในการกำกับดูแลขึ้น

#### ตารางที่ 4.1 การวิเคราะห์ความถูกต้องเหมาะสมในการกำกับดูแลจากกรณีศึกษา 4 กรณี

เกณฑ์การวิเคราะห์	1.โครงการเงินกู้ (อบต.น้ำก่ำ)	2.โครงการโรค พิษสุนัขบ้า (เทศบาลสุรนารี)	3.โครงการเฝ้า ระวังสุขภาพ (อบจ.ตรัง)	4.การแทรกแซง การเบิกจ่าย งบประมาณของ อปท.
1. เป็นโครงการที่ สอดคล้องกับ ความ ต้องการประชาชนและ หลักการปกครอง ท้องถิ่นหรือไม่	สอดคล้องอย่างยิ่ง	สอดคล้องอย่างยิ่ง	สอดคล้องอย่างยิ่ง	ไม่สอดคล้อง

เกณฑ์การวิเคราะห์	1.โครงการเงินกู้ (อปต.น้ำท่า)	2.โครงการโรค พิษสุนัขบ้า (เทศบาลสุรนารี)	3.โครงการเฝ้า ระวังสุขภาพ (อบจ.ตรัง)	4.การแทรกแซง การเบิกจ่าย งบประมาณของ อปท.
2.อปท. มีอำนาจตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายจัดตั้งหรือไม่	มี,แต่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไม่ออกระเบียบรองรับ	มี,แต่มีความขัดกัน	มี,แต่มีปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายกำกับดูแล	มี,แต่กฎหมายจัดตั้งไม่อิสระอย่างเพียงพอ
3.อปท. มีการปฏิบัติตามกฎหมายจัดตั้งหรือไม่	ถูกต้อง	ถูกต้อง	ถูกต้อง	ถูกต้อง
4.มีมาตรฐานการกำกับดูแลอย่างเป็นระบบและเหมาะสมหรือไม่	ไม่มี	ไม่มี,ผู้กำกับดูแลตีความกฎหมายตรวจเงินแผ่นดิน	ไม่มี,ขึ้นกับการกำกับดูแลโดยใช้กฎหมายตรวจเงินแผ่นดิน	ไม่มี, ทำให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลแทรกแซงความเป็นอิสระของอปท.ได้
5.ผู้กำกับดูแลได้ปฏิบัติหน้าที่ที่เหมาะสมหรือไม่	ไม่ถูกต้องเพราะไม่ได้ตรวจสอบระเบียบให้ชัดเจน	ไม่เหมาะสมเพราะไม่ได้คำนึงถึงความเสียหายต่อสาธารณะ	ไม่ยึดหลักประโยชน์ประชาชนและไม่เข้าใจกฎหมายจัดตั้งอย่างถ่องแท้	ไม่ถูกต้อง
6.เจตนาผู้รับกำกับดูแลสอดคล้องกับเจตนารมณ์การปกครองท้องถิ่นหรือไม่	ผลการวินิจฉัยของสำนักงานกฤษฎีกาไม่สอดคล้อง	ไม่สอดคล้อง	ไม่สอดคล้อง	ไม่สอดคล้อง
7.การระงับข้อพิพาทมีความเหมาะสมหรือไม่	ไม่เหมาะสม เพราะไม่ทำนิกถึงเจตนา ร ม ณ์ รัฐธรรมนูญและกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตัดสินซึ่งเจตนา ร ม ณ์ แห่งกฎหมายขัดกัน	ไม่เหมาะสม เพราะทำให้เกิดความเสียหายต่อสาธารณะตามมาตรา ๖๖ วรรค ๓ ความหมายโดยยึดหลักประโยชน์สาธารณะ	ไม่เหมาะสม เพราะไม่ยึดหลักประโยชน์สาธารณะและรัฐธรรมนูญทำให้โครงการที่ดีถูกระงับไป	เป็นการจงใจละเมิดความเป็นอิสระของอปท. เพื่อประโยชน์ของกรม แต่ในที่สุดศาลได้ชี้ขาดให้เกิดความถูกต้อง



เกณฑ์การวิเคราะห์	1.โครงการเงินกู้ (อบต.น้ำก่ำ)	2.โครงการโรค พิษสุนัขบ้า (เทศบาลสุนารี)	3.โครงการเฝ้า ระวังสุขภาพ (อบจ.ตรัง)	4.การแทรกแซง การเบิกจ่าย งบประมาณของ อปท.
<b>8.ผลกระทบ</b>				
ประชาชน	ได้ประโยชน์	เสียหายมาก	เสียหายมาก	ไม่ชัดเจน
ผู้รับกำกับดูแล	เสียหายมาก	เสียหายมากมาก	เสียหาย	เสียหาย
ผู้กำกับดูแล	ไม่เสียหาย	เสียหายมาก	ไม่ทราบ	ไม่เสียหาย

ประการที่ห้า ผู้กำกับดูแลได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ ผลการวิเคราะห์ (ตามตารางที่ 4.1) พบว่าเนื่องจากมีปัญหาด้านความไม่มีมาตรฐานการกำกับดูแลที่ชัดเจนทำให้เกิดปัญหาตามมา กล่าวคือ (1) กรณีโครงการของ อบต.น้ำก่ำ ผู้กำกับดูแลได้อนุมัติโครงการไป ทั้งที่ยังไม่มีระเบียบรองรับตามกฎหมาย (2) ส่วนโครงการโรคพิษสุนัขบ้าของเทศบาลสุนารี และโครงการเฝ้าระวังสุขภาพประชาชนของ อบจ.ตรัง ทั้ง 2 โครงการเจ้าหน้าที่ สดง.ได้วินิจฉัยไปตามกฎหมายอื่น โดยไม่คำนึงถึงกฎหมายท้องถิ่นทำให้ผลการวินิจฉัยขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายท้องถิ่นและเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ

ประการที่หก เจตนาของผู้กำกับดูแลสอดคล้องกับเจตนารมณ์การปกครองท้องถิ่นหรือไม่ ผลการวิเคราะห์พบว่า ไม่สอดคล้องทั้ง 4 กรณี

ประการที่เจ็ด การระงับข้อพิพาทมีความถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ จากการวิเคราะห์พบว่าทั้ง 4 กรณีขาดความเหมาะสมทั้งนี้เพราะมิได้คำนึงถึงเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายจัดตั้งอปท.แต่ได้ใช้ดุลยพินิจตามกฎหมายอื่น ซึ่งมีเจตนารมณ์ไม่เหมาะสมกับกฎหมายท้องถิ่น

ประการที่แปด ผลกระทบที่ตามมาเป็นอย่างไร จากผลการวิเคราะห์พบว่า เฉพาะโครงการเงินกู้ของ อบต.น้ำก่ำประชาชนได้ประโยชน์ไปแล้วเพราะโครงการนี้เป็นโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนส่วนโครงการอื่น ๆ พบว่าทั้งประชาชนและผู้รับการกำกับดูแลเสียหายแต่ผู้กำกับดูแลไม่เสียหาย

จากผลการวิเคราะห์ดังกล่าวข้างต้นสรุปในภาพรวมว่าระบบการกำกับดูแลที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังมีปัญหาหลายประการที่ค้นพบตามการวิจัยนี้ได้แก่

- (1) ปัญหาความไม่สอดคล้องกันระหว่างกฎหมายท้องถิ่นและกฎหมายอื่น
- (2) มาตรฐานและวิธีปฏิบัติในการกำกับดูแลยังไม่ชัดเจนขาดเอกภาพ
- (3) เจตนารมณ์การปกครองท้องถิ่นมิได้รับความสำคัญในทัศนะของผู้มีอำนาจ
- (4) เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นยังไม่มีการระงับข้อพิพาทที่เพียงพอ

## บทที่ 5

### ผลการศึกษา ตอนที่ 2: การแสวงหารูปแบบการกำกับดูแลที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองท้องถิ่นไทย

จากบทที่ผ่านมาผู้วิจัยได้ศึกษาโดยการทบทวนวรรณกรรมและเสนอรูปแบบเบื้องต้น (Primary Model) ขึ้นเพื่อเป็นกรอบโครงสร้างโดยสังเขปในการพิจารณาหลักการวัตถุประสงค์ โครงสร้าง กลไก และกระบวนการที่พึงมีในระบบการกำกับดูแลที่ดี ส่วนบทที่ 4 ที่ผ่านมาผู้วิจัยศึกษาพบว่าระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยปัจจุบันยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ ซึ่งสมควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

สำหรับบทนี้ผู้วิจัยมีความประสงค์เสนอผลจากการศึกษา “แสวงหารูปแบบการกำกับดูแลที่เหมาะสมกับการปกครองท้องถิ่นไทย” แนวทางการศึกษาในบทนี้ผู้วิจัยใช้วิธีการศึกษาเปรียบเทียบแบบสามเส้า (Triangulation Analogy) โดย (1) นำรูปแบบจำลองเบื้องต้นจากบทที่ 2 เป็นตัวตั้ง (2) ศึกษาทบทวนรูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และ (3) ศึกษาเปรียบเทียบกับรูปแบบการกำกับดูแลที่ใช้อยู่ในต่างประเทศที่คิดว่าเป็นรูปแบบที่ดีและน่าจะนำไปประยุกต์ใช้กับไทยได้

ผลของการศึกษาในบทนี้จะทำให้ได้ข้อสรุปว่ารูปแบบการกำกับดูแลที่เหมาะสมกับการปกครองท้องถิ่นไทยควรจะเป็นอย่างไร

การนำเสนอในบทนี้จะเริ่มด้วย (1) ผลการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย (2) ผลการศึกษารูปแบบการปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศที่น่าสนใจ และ (3) การวิเคราะห์เปรียบเทียบโดยยึดหลักเกณฑ์ตามรูปแบบเบื้องต้นมาเป็นเกณฑ์ในการเปรียบเทียบ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### ส่วนที่ 1 รูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินไทยใช้หลักการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (Centralization) ขณะเดียวกันก็มีการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ให้แก่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคในการบริหารราชการในฐานะผู้แทนของส่วนกลาง และมีการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ความสัมพันธ์ของรัฐบาลกับองค์กร

ปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยจะเป็นไปในลักษณะกำกับดูแลตามกฎหมาย จัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นท้องถิ่นแต่ละประเภทเป็นหลัก มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

## 5.1 การกำกับดูแลองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อ.บ.จ.)

หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการการกำกับดูแลปกครองท้องถิ่นคือกระทรวงมหาดไทย ภายใต้การบริหารของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐบาล ในกรณีของความสัมพันธ์ต่อองค์กรบริหารส่วนจังหวัดจะรวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะข้าราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นผู้แทนของรัฐในจังหวัดนั้น ๆ ด้วยการกำกับดูแลองค์กรบริหารส่วนจังหวัดของรัฐบาลเป็นไปในหลายลักษณะ ซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้ (พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2542) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2540)

### 5.1.1 การกำกับดูแลโดยส่วนกลาง

#### 5.1.1.1 การออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติ

โดยในส่วนที่เป็นพระราชบัญญัตินั้นเป็นการดำเนินการโดยรัฐบาลและรัฐสภา ส่วนกฎหมายรองลงมาเป็นการดำเนินการของกระทรวงมหาดไทย โดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน เช่นระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมรัฐสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เป็นต้น นอกจากนี้ยังอาศัยอำนาจที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้อีกด้วย

#### 5.1.1.2 การบริหารงานบุคคล

ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ยังมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้มีองค์กรกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เรียกว่า “คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด” ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลางและอธิบดีกรมการปกครองเป็นกรรมการ และยังประกอบด้วยผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคัดเลือกจากบุคคล ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการ

บริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์ แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ร่วมเป็นกรรมการด้วย โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (1) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทนราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ทรงคุณวุฒิ (2) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเบื้องต้น สำหรับข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (3) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราตำแหน่งและมาตรฐานของตำแหน่ง (4) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่น (5) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ และการเลื่อนขั้นเงินเดือน (6) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย (7) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ (8) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ (9) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการวิธีการบริหาร และการปฏิบัติงานของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการอัน เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัด (10) ให้ข้อคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาใน การปฏิบัติงานของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (11) กำกับดูแล แนะนำและ ชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด และ (12) ปฏิบัติการอื่น ตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลาง ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ทั้งนี้การกำหนดมาตรฐานทั่วไปดังกล่าว คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วน จังหวัดจะต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่เรียกว่า “คณะกรรมการ มาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น” (ก.ถ.) กำหนดคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงาน บุคคลส่วนท้องถิ่น(ก.ถ.) มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีการคัดเลือก ประธานกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ คณะรัฐมนตรีกำหนด และเมื่อได้รายชื่อบุคคลซึ่งได้รับการคัดเลือกแล้ว รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้ประกาศแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นประธานคณะกรรมการมาตรฐานการ บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นการบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนี้ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ยังมี “คณะกรรมการข้าราชการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด” ในแต่ละองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย

ในการบริหารงานบุคคลข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวง ประกาศ และระเบียบ และผู้ว่าราชการจังหวัดอำนาจ กำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ

### 5.1.1.3 การยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารโดยตั้งกระทู้ถามนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ แต่ถ้าหากรัฐเห็นว่าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติงานไม่เป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็อาจใช้อำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ แต่ในคำสั่งดังกล่าวจะต้องแสดงเหตุผลของการยุบสภาด้วย และจะต้องกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นใหม่ภายใน 45 วัน (มาตรา 80, พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2540)

ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ตามกำหนดเวลา หรือมีการประชุมแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเสนอรัฐมนตรีให้มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้

### 5.1.1.4 การจัดทำกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยรัฐ

กิจการใดเป็นกิจการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดพึงจัดทำตามอำนาจหน้าที่ ถ้าองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่จัดทำ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจมีคำสั่งให้ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจัดทำกิจการนั้นได้โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 57, พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2540)

### 5.1.1.5 การกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามมาตรา 57(7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยมีความสัมพันธ์กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

1) การกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546 ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ในกรณีนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ เมื่อเห็นว่านายองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติภารกิจในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่องค์การบริหาร

ส่วนจังหวัด หรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎหรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการในกรณีนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติการดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวได้ แล้วรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ภายใน 15 วัน และรัฐมนตรีจะต้องวินิจฉัยสั่งการในเรื่องดังกล่าว ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานจากผู้ว่าราชการจังหวัด (มาตรา 77, พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2540)

2) การสั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากตำแหน่ง อำนาจในการสั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากตำแหน่งนี้จะมีผลเฉพาะบุคคล ต่างจากการใช้อำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งจะมีผลทั้งองค์การ ทั้งนี้ตามมาตรา 11 (4), (5) แห่งพระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้กำหนดไว้ว่า สมาชิกภาพของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดย่อมสิ้นสุดลง เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้วสั่งให้ออก เมื่อปรากฏต่อมาว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ออก เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งสอบสวนแล้ว ปรากฏว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาสัมปทานที่ทำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

3) การอนุมัติข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นกฎหมายท้องถิ่นซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดตราขึ้นตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 หรือตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติไว้ให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือให้มีอำนาจตราข้อบัญญัติขึ้น เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้พิจารณาและเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติใดให้ประธานองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัตินั้นไปยังนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อลงนามแล้วส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติและประกาศร่างข้อบัญญัติภายใน 15 วัน ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติ การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการอนุมัติข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้ เป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลของรัฐซึ่งจะตรวจสอบการออกกฎหมายของท้องถิ่นเสียก่อน จึงจะอนุมัติให้ประกาศใช้บังคับในท้องถิ่นได้

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติ ให้ส่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนามใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติต่อไป แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลไปยังสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อพิจารณาใหม่ ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนามใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติและแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป แต่ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ยืนยันภายในสามสิบวันนับ

แต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติหรือยื่นยื่นร่างข้อบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสาม ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไป

4) การยุติความขัดแย้งในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี กรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วยกรรมการจำนวนสิบห้าคนเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง โดยแก้ไข ปรับปรุง หรือยื่นย่นสาระสำคัญในร่างข้อบัญญัตินั้น ทั้งนี้ให้ยึดถือหลักเกณฑ์ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องตลอดจนประโยชน์ของท้องถิ่นและประชาชนเป็นสำคัญ

โดยคณะกรรมการประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนอจำนวนเจ็ดคน และบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนอจำนวนเจ็ดคนโดยให้ตั้งภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติไม่รับหลักการ และให้กรรมการทั้งสิบสี่คนร่วมกันปรึกษาและเสนอบุคคลซึ่งมิได้เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการดังกล่าวภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่กรรมการครบจำนวนสิบสี่คน

ในกรณีที่ไม่สามารถเสนอบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นกรรมการหรือประธานกรรมการได้ภายในกำหนดเวลา หรือกรรมการหรือประธานกรรมการไม่ปฏิบัติหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งบุคคลซึ่งมิได้เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่กรรมการหรือประธานกรรมการดังกล่าวให้ครบตามจำนวน

โดยให้คณะกรรมการพิจารณาร่างข้อบัญญัติให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับตั้งแต่วันที่ได้ตั้งประธานกรรมการในคราวแรก แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่คณะกรรมการไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ประธานกรรมการรวบรวมผลการพิจารณาแล้ววินิจฉัยชี้ขาดโดยเร็ว แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการหรือประธานกรรมการ ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเร็ว แล้วให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนอร่างข้อบัญญัติดังกล่าวต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด หากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เสนอร่างข้อบัญญัตินั้นต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายในเวลาที่กำหนด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง

5) การเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจสั่งเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมิใช่ข้อบัญญัติ เมื่อเห็นว่ามตินั้นฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการหรือเป็นมติที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยแสดงเหตุผลของการเพิกถอนมตินั้นในคำสั่งเพิกถอนถ้าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังยืนยันด้วยมติเดิมให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานการยืนยันมติดังกล่าวและเหตุผลของการเพิกถอนมติของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาวินิจฉัยสั่งการ (มาตรา 78, พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2540)

### 5.1.2 การกำกับดูแลโดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

นอกจากการกำกับดูแลของส่วนกลางแล้ว ภายในสภายังมีอำนาจในการตรวจสอบ กำกับดูแลซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) การพ้นจากตำแหน่งของประธาน รองประธาน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณา และมติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ทั้งนี้ ให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติ (มาตรา 11, พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2540)

2) การตั้งกระทู้ ในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้แต่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 31, พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2540)

3) การสอบถาม ให้ชี้แจงข้อเท็จจริง โดยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจเสนอข้อสอบถามต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชี้แจงข้อเท็จจริงใดๆ อันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคและให้หัวหน้าหน่วยงานราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินซึ่งมาปฏิบัติหน้าที่ในเขตจังหวัดชี้แจงข้อเท็จจริงใดๆ อันเกี่ยวกับ



งานในหน้าที่ได้ ทั้งนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าหน่วยงานราชการดังกล่าวชี้แจงด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายในเวลาอันสมควรก็ได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าหน่วยงานราชการย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบคำถามเมื่อเห็นว่าข้อเท็จจริงนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติหรือเกี่ยวกับนโยบายของการบริหารราชการส่วนกลางที่ยังไม่สมควรเปิดเผย (มาตรา 32, พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2540)

4) การอภิปรายทั่วไป สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยไม่มีการลงมติญัตติ การเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาให้ยื่นต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนดวันสำหรับการอภิปรายทั่วไป ซึ่งต้องไม่เร็วกว่าห้าวันและไม่ช้ากว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับญัตติแล้ว แจ้งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทราบ(มาตรา 44 วรรค 2, พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2540)

### 5.1.3 การกำกับดูแลโดยประชาชน

นอกจากการกำกับดูแลโดยส่วนกลาง และการกำกับดูแลซึ่งกันและกันภายในสภาแล้ว กฎหมายยังให้อำนาจประชาชน พลเมืองมีสิทธิในการตรวจสอบกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดของตนเองด้วย ดังต่อไปนี้

1) การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ใดสิ้นสุดลงโดยการขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร และเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น หรือที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นจะกระทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด (มาตรา 36, พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2540)

## 5.2 การกำกับดูแลเทศบาล

ความสัมพันธ์ระหว่างในการกำกับดูแลเทศบาลซึ่งอยู่ในรูปของการใช้อำนาจตามกฎหมายในการกำกับดูแลเทศบาล โดยสามารถแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือการกำกับดูแลการโดยรัฐ การกำกับดูแลภายในสภาท้องถิ่น และกำกับดูแลโดยประชาชน ดังต่อไปนี้ (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2496)

### 5.2.1 การกำกับดูแลโดยส่วนกลาง

เป็นความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับรัฐบาลในการบริหารงานของเทศบาล โดยมีนายอำเภอผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำกับดูแลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้องค์กรส่วนกลางใช้มาตรการควบคุมดูแล ดังต่อไปนี้

1) การเรียกประชุมสภาเทศบาลครั้งแรก ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องกำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลได้มาประชุมสภาเทศบาลครั้งแรกภายในสิบห้าวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลครบตามจำนวนแล้วและให้ที่ประชุมเลือกประธานสภาเทศบาลและรองประธานสภาเทศบาล กรณีที่สภาเทศบาลไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ตามกำหนดเวลา หรือมีการประชุมสภาเทศบาลแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาเทศบาลได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้คำสั่งยุบสภาเทศบาล สำหรับสมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่งๆ นั้น ให้มีกำหนดไม่เกินสามสิบวัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด (มาตรา 24 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2496)

2) การเรียกประชุมกรณีที่เป็น โดยปกติประธานสภาเทศบาลเป็นผู้เรียกประชุมสภาเทศบาลตามสมัยประชุม และเป็นผู้เปิดหรือปิดประชุมในกรณีที่ยังไม่มีประธานสภาเทศบาล หรือประธานสภาเทศบาลไม่เรียกประชุมตามกฎหมาย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมและเป็นผู้เปิดหรือปิดประชุม (มาตรา 25 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2496)

3) การสอบสวนและวินิจฉัยการกระทำและคุณสมบัติที่ไม่เหมาะสม ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว โดยคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลง ดังต่อไปนี้

3.1) กระทำการฝ่าฝืน ดังนี้ (1) ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเว้นแต่ตำแหน่งที่ดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (2) รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ เป็นพิเศษจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ นอกเหนือไปจากที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลในธุรกิจการงาน

ตามปกติ (3) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ

3.2) มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังนี้ (1) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง (2) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา (3) ไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง (4) เคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งถูกให้พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ (มาตรา 19 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2496)

4) การพิจารณาร่างเทศบัญญัติ โดยภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาเทศบาลได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติใดในกรณีเทศบาลตำบล ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัติไปยังนายอำเภอเพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ในกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ให้ประธานสภาเทศบาลส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพิจารณาร่างเทศบัญญัติให้เสร็จและส่งคืนประธานสภาเทศบาลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัตินั้น ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติดังกล่าวในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติให้ส่งนายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติต่อไป แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยให้ส่งร่างเทศบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลคืนไปยังสภาเทศบาล และให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติคืนมา ถ้าสภาเทศบาลมีมติยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นให้นายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติ และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป แต่ถ้าสภาเทศบาลไม่ยืนยันภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติคืนจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรือยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่ ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป (มาตรา 62 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2496)

5) การไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของสภาเทศบาล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง ประกอบด้วยกรรมการจำนวนสิบห้าคน เพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งโดยแก้ไข ปรับปรุงหรือยืนยันสาระสำคัญในร่างเทศบัญญัตินั้น ทั้งนี้ให้ยึดถือหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องตลอดจนประโยชน์ของท้องถิ่นและประชาชนเป็นสำคัญ คณะกรรมการให้ประกอบด้วยสมาชิกสภา

เทศบาลซึ่งสภาเทศบาลเสนอจำนวนเจ็ดคน และบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งนายกเทศมนตรีเสนอจำนวนเจ็ดคนโดยให้แต่งตั้งภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาเทศบาลมีมติไม่รับหลักการ และให้กรรมการทั้งสิบสี่คนร่วมกันปรึกษาและเสนอบุคคล ซึ่งมีได้เป็นนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และมีได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลคนหนึ่ง ทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการดังกล่าวภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่กรรมการครบจำนวนสิบสี่คน

ในกรณีที่ไม่สามารถเสนอบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นกรรมการหรือประธานกรรมการได้ภายในกำหนดเวลา หรือกรรมการหรือประธานกรรมการไม่ปฏิบัติหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งบุคคลซึ่งมิได้เป็นนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และมีได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลทำหน้าที่กรรมการหรือประธานกรรมการดังกล่าวให้ครบตามจำนวน แล้วให้คณะกรรมการพิจารณาร่างเทศบัญญัติให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับตั้งแต่วันที่ได้แต่งตั้งประธานกรรมการในคราวแรก แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่คณะกรรมการไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ประธานกรรมการรวบรวมผลการพิจารณาแล้ววินิจฉัยชี้ขาดโดยเร็ว แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งร่างเทศบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการหรือประธานกรรมการให้นายกเทศมนตรีโดยเร็ว แล้วให้นายกเทศมนตรีเสนอร่างเทศบัญญัติดังกล่าวต่อสภาเทศบาล ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด หากนายกเทศมนตรีไม่เสนอร่างเทศบัญญัตินั้นต่อสภาเทศบาลภายในเวลาที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

โดยให้สภาเทศบาลพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากนายกเทศมนตรี หากสภาเทศบาลพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดหรือมีมติไม่เห็นชอบให้ตราเทศบัญญัตินั้นให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป และให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีที่แล้วไปพลางก่อน ในกรณีเช่นว่านี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาล (มาตรา 62 ตรี พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2496)

6) การกำกับดูแลเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาลและตรวจสอบกิจการ สามารถเรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวน และให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจง

แนะนำตักเตือนเทศบาลตำบล และตรวจสอบกิจการ เรียงรายงานและเอกสารหรือสถิติใดๆจากเทศบาลมาตรวจตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวน (มาตรา 71 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2496)

7) การสั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติของนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรี โดยผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ เห็นว่านายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติภารกิจของเทศบาลไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาลหรือเสียหายแก่ราชการและนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี ได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตามนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี มีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีนั้นไว้ก่อนได้ แล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรับรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่มิคำสั่ง เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามสมควรคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 72 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2496)

8) การกำกับดูแลการกระทำ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่านายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาลหรือรองประธานสภาเทศบาล ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจใช้ดุลพินิจสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาลหรือรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งก็ได้ คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เป็นที่สุด (มาตรา 73 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2496)

9) การกำกับดูแลเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยุบสภาเทศบาลก็ได้ (มาตรา 74 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2496)

## 5.2.2 การกำกับดูแลโดยเทศบาลเอง

นอกจากอำนาจในการกำกับดูแลโดยส่วนกลางที่เป็นตัวแทนของรัฐในการทำหน้าที่ในการกำกับดูแลเทศบาลนั้น ยังมีการกำกับดูแลซึ่งกันและกันในสภาเทศบาล ซึ่งมีวิธีการ ดังต่อไปนี้ (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2496)

1) สภาเทศบาลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามีคุณสมบัติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่เทศบาลหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาเทศบาล โดยมีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้สภาเทศบาลพิจารณา และมติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ทั้งนี้ ให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่สภาเทศบาลมีมติ (มาตรา 19 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2496)

2) สภาเทศบาลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามีคุณสมบัติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือสภาเทศบาล ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติการหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่โดยมีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้สภาเทศบาลพิจารณา และมติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ทั้งนี้ ให้พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่สภาเทศบาลมีมติ (มาตรา 20 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2496)

3) สิทธิตั้งกระทู้ถาม โดยในที่ประชุมสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ แต่นายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้นๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของเทศบาล (มาตรา 31, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2496)

4) การแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาล ซึ่งก่อนนายกเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่ ให้ประธานสภาเทศบาลเรียกประชุมสภาเทศบาลเพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาล โดยไม่มีการลงมติ ทั้งนี้ภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี การประชุมเพื่อแถลงนโยบายของนายกเทศมนตรีให้กระทำโดยเปิดเผย โดยนายกเทศมนตรีต้องจัดทำนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษรแจกให้สมาชิกสภาเทศบาลทุกคนที่มาประชุมด้วย ถ้าหากนายกเทศมนตรีไม่สามารถแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้นายกเทศมนตรีจัดทำนโยบายแจ้งเป็นหนังสือส่งให้สมาชิกสภาเทศบาลทุกคนภายในเจ็ดวันโดยให้นำวิธีการแจ้งคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่านายกเทศมนตรีได้แถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลแล้วให้นายกเทศมนตรีจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปี และคำแถลงนโยบายของนายกเทศมนตรีและรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานให้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลด้วย (มาตรา 48 ทศ, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2496)

5) สิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปราย โดยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาเทศบาล เพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการเทศบาลโดยไม่มีการลงมติ โดยการยื่นอภิปรายให้ยื่นต่อประธานสภาเทศบาล และให้ประธานสภาเทศบาลกำหนดวันสำหรับการอภิปรายทั่วไป ซึ่งต้องไม่เร็วกว่าห้าวันและไม่ช้ากว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับญัตติ แล้วแจ้งให้นายกเทศมนตรีทราบ (มาตรา 48 ทวาทศ, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2496)

6) อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ได้แก่ (6.1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย (6.2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล (6.3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี (6.4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และ (6.5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ (มาตรา 58 เตรส, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2496)

### 5.2.3 การกำกับดูแลเทศบาลโดยประชาชน

นอกจากอำนาจในการกำกับดูแลโดยส่วนกลางที่เป็นตัวแทนของรัฐและการกำกับดูแลซึ่งกันและกันในสภาเทศบาลในการทำหน้าที่การกำกับดูแลเทศบาลนั้น กฎหมายยังให้อำนาจกับประชาชนการกำกับดูแลเทศบาลโดยประชาชน ซึ่งมีวิธีการดังต่อไปนี้

1) สิทธิถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในกรณีมีข้อสงสัยว่าขาดคุณสมบัติหรือขาดประชุมสภา โดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งตกไปตามกฎหมายว่าด้วยกลางคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดสิ้นสุดลง อันได้แก่ 1) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วจะต้องไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่นหรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง 2) ขาดประชุมสภาเทศบาลสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือ 3) สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้นหรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ โดยให้ผู้ว่าราชการ

จังหวัดสอบสวนและวินิจัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด (มาตรา 48 ปีญจทศ, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2496)

2) สิทธิถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่านายกเทศมนตรีไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 19, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2496)

3) การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการนั้นและหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (มาตรา 50, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2496)

### 5.3 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

การกำกับดูแลสภาตำบลกับรัฐบาลมีความผูกพันโดยขึ้นอยู่กับการมอบอำนาจจากส่วนกลาง ส่วนการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ผูกพันอยู่กับระบบการกระจายอำนาจ การบริหารงานของสภาตำบลที่มีฐานะนิติบุคคลนั้น เป็นการบริหารงานในระดับตำบลซึ่งถือกันว่าเป็นหน่วยการปกครองหน่วยย่อยของราชการบริหารส่วนภูมิภาค อำนาจของสภาตำบลที่เกิดขึ้นจึงเป็นอำนาจที่ได้จากรัฐบาลกลางที่มอบให้กับราชการส่วนภูมิภาค คือ จังหวัด อำเภอ และลงสู่ตำบลอีกต่อหนึ่ง การบริหารและผลที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานของสภาตำบลจึงต้องขึ้นต่อหน่วยบังคับบัญชาของตนโดยจะขึ้นต่อนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด และกระทรวงมหาดไทยตามลำดับ ซึ่งจะต้องรับผิดชอบต่อการบริหารงานของสภาตำบลในฐานะผู้บังคับบัญชาตามระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินไทย ส่วนบทบาทของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดต่อองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการกำกับดูแลให้บริหารส่วนตำบลปฏิบัติตามกฎหมายโดยมีรายละเอียด ดังนี้ (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2537)

#### 5.3.1 การกำกับดูแลโดยส่วนกลาง

โดยถือบทบาทของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดต่อองค์การบริหารส่วนตำบล สภาตำบล ดังต่อไปนี้



1) นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อได้สอบสวนแล้วปรากฏว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (มาตรา 12 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2537)

(1) มีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านของตำบลที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีจนถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

(2) ไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่ปรึกษาหรือเลขาธิการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับสภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

(3) มิได้อยู่ประจำในหมู่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันเกินหกเดือน

(4) ขาดการประชุมสภาตำบลติดต่อกันสามครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

2) ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านหรือแพทย์ประจำตำบล ในกรณีที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบลกระทำการฝ่าฝืน โดยเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญากับสภาตำบลที่ตนดำรงตำแหน่งหรือในกิจการที่กระทำให้แก่สภาตำบลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านหรือแพทย์ประจำตำบล แล้วแต่กรณีโดยให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากตำแหน่งเพราะบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ (มาตรา 12, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2537)

3) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบ ในกรณีสภาตำบลอาจทำกิจการนอกเขตสภาตำบล หรือร่วมกับสภาตำบล องค์กรบริหารส่วนตำบล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นเพื่อทำกิจการร่วมกันได้เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบล องค์กรบริหารส่วนตำบล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน (มาตรา 28, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2537)

4) นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ในกรณีที่ปรากฏว่าการดำเนินการของสภาตำบลเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ หรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของทางราชการ นายอำเภอมีอำนาจยับยั้งการดำเนินการดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวได้และรายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อวินิจฉัย ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าการดำเนินการ

ของสภาตำบลไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ หรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งการให้สภาตำบลระงับการดำเนินการดังกล่าว แต่ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าการดำเนินการของสภาตำบลเป็นไปโดยชอบแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งเพิกถอนการยับยั้งของนายอำเภอ แต่ถ้านายอำเภอไม่รายงานผู้ว่าราชการจังหวัดภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ยับยั้ง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดไม่วินิจฉัยภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ให้การยับยั้งของนายอำเภอและอำนาจสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นอันสิ้นสุดลงตั้งแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว (มาตรา 90, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2537)

5) การกำกับดูแลการกระทำ หากสภาตำบลการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งยุบสภาตำบลได้ตามคำแนะนำของนายอำเภอ และเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งยุบสภาตำบลแล้วให้สภาตำบลยังคงประกอบด้วยสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่งทั้งหมดจนกว่าจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งใหม่ การยุบสภาตำบลดังกล่าวเป็นผลจากการกระทำของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล ซึ่งเป็นสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่ง หรือบุคคลดังกล่าวได้ร่วมกระทำการด้วย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านหรือแพทย์ประจำตำบล แล้วแต่กรณีโดยให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากตำแหน่งเพราะบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่เหมาะสมกับตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และถ้าสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่งเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่งทั้งหมด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งบุคคลตามจำนวนที่เห็นสมควรเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่กับสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่งที่เหลืออยู่จนกว่าจะมีการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบลและสมาชิกสภาตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งใหม่ (มาตรา 92, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2537)

6) นายอำเภอต้องกำหนดให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลครั้งแรก โดยภายในสิบห้าวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และให้ที่ประชุมเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ตามกำหนดเวลา หรือมีการประชุมแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ นายอำเภออาจเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่งๆ ให้มีกำหนดไม่เกินสิบห้าวัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ (มาตรา 53 วรรค2, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2537)

7) การดำเนินหน้าที่ของส่วนกลางแทนองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นลักษณะการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควรในกรณีนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าวให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ นำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย

8) นายอำเภอให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล โดยการร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

ถ้านายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้ส่งคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวเพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นใหม่ หากนายอำเภอไม่ส่งร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว ให้ถือว่านายอำเภอเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภอ แต่ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ยืนยันภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลคืนจากนายอำเภอหรือยืนยันด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นอันตกไป

9) นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอให้นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและ

เอกสารใดๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบก็ได้ เมื่อนายอำเภอเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดปฏิบัติภารกิจในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเสียหายแก่ราชการและนายอำเภอได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนที่จะรอข้ามมิได้ให้นายอำเภอมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ตามที่เห็นสมควรได้แล้วให้รีบรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายในสิบห้าวันเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควรโดยเร็ว การกระทำของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ฝ่าฝืนคำสั่งของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ไม่มีผลผูกพันองค์การบริหารส่วนตำบล

10) การกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ กรณีดังกล่าวผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและให้แสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย เมื่อมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือถือว่ามี การยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นใหม่ภายในสี่สิบห้าวัน (มาตรา 91, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2537)

11) นายอำเภอดำเนินการสอบสวน หากปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล ร้องนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติภารกิจไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวนโดยเร็ว ถ้าในกรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล ร้องนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีพฤติการณ์ดังกล่าวจริงให้นายอำเภอเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมด้วยก็ได้คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

### 5.3.2 การกำกับดูแล อบรม.เอง

นอกจากบทบาทของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบล การกำกับดูแลซึ่งกันและกันระหว่างสภาฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารถือมีส่วนสำคัญในแง่ของการปฏิบัติเช่นกัน ซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้ (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2537)

1) การพ้นตำแหน่งของสมาชิกสภาตำบล สภาตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งโดยเห็น ว่ามีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียประโยชน์ของตำบล มติดังกล่าวต้องมีคะแนน เสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

2) สภาตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลตามแผนงานโครงการและ งบประมาณของสภาตำบล เสนอแนะส่วนราชการในการบริหารราชการและพัฒนาตำบลปฏิบัติหน้าที่ ของคณะกรรมการตำบลตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และหน้าที่อื่นตามที่กฎหมาย กำหนด

3) อำนาจหน้าที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (มาตรา 46, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537) (สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา, 2537)

(1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็น แนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

(2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(3) ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไป ตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของ ทางราชการ

4) การลงมติให้มีการพ้นตำแหน่งของสมาชิกสภา สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมี มติให้พ้นจากตำแหน่ง โดยเห็นว่าจะมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่ สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาองค์การ บริหารส่วนตำบล โดยมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของ จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วน ตำบลพิจารณา และมติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การ บริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ทั้งนี้ ถ้าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้นั้นมิได้อุทธรณ์ หรือโต้แย้งมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในกำหนดเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งให้สมาชิก สภาพลี้นที่สุดลงนับแต่วันที่ครบระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งดังกล่าว ในกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดสิ้นสุดลง ผู้นั้นอาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งมติของสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลไปยังนายอำเภอได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับทราบมติของสภาองค์การบริหารส่วน ตำบล โดยระบุข้ออุทธรณ์หรือข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายประกอบด้วย และให้ นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยให้เสร็จสิ้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์หรือโต้แย้ง

คำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่สุด (มาตรา 47 ตรี, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2537)

5) การแถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยก่อนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ารับหน้าที่ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่มีการลงมติทั้งนี้ภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล การประชุมเพื่อแถลงนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้กระทำโดยเปิดเผย โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องจัดทำนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษรแจกให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคนที่มาประชุมด้วย หากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถแถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ให้นายอำเภอแจ้งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำนโยบายแจ้งเป็นหนังสือส่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคนภายในเจ็ดวัน โดยให้นำวิธีการแจ้งคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลมในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้แถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว แล้วให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประจำทุกปีและคำแถลงนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบาย ให้ประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย (มาตรา 58/1, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2537)

6) สิทธิตั้งระงับผู้ถามผู้บริหาร การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีสิทธิตั้งระงับผู้ถามนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ (มาตรา 56/1, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2537)

7) สิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลโดยไม่มีการลงมติ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปให้ยื่นต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดวันสำหรับการอภิปรายทั่วไป ซึ่งต้องไม่เร็วกว่าห้าวันและไม่ช้ากว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่รับญัตติแล้วแจ้งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทราบ (มาตรา 58/7, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2537)

8) การแถลงข้อเท็จจริงต่อสภา นายองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายองค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้ซึ่งนายองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย มีสิทธิเข้าประชุม สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริง ตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตน ต่อที่ประชุม แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน (มาตรา 58/6, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2537)

### 5.3.3 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลโดยประชาชน

นอกจากอำนาจในการกำกับดูแลโดยส่วนกลางที่เป็นตัวแทนของรัฐและการกำกับดูแลซึ่งกันและกันในสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการทำหน้าที่การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น กฎหมายยังให้อำนาจกับประชาชนการกำกับดูแลเทศบาลโดยประชาชน ซึ่งมีวิธีการ ดังต่อไปนี้ (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2537)

1) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดสิ้นสุดลง อันได้แก่ (1) ขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร (2) มิได้อยู่ประจำในหมู่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งเป็นระยะเวลาติดต่อกันเกินหกเดือน (3) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นหรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะกระทำ (4) มีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านของตำบลที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีจนถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง (5) ไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาตำบลสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับสภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง โดยให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่สุด (มาตรา 47 ตรี, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2537)

2) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ

ผู้บริหารท้องถิ่นเมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง อันได้แก่ (1) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง (2) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่าหรือเคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา (3) ไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาตำบลสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่นหรือเลขานุการหรือที่ปรึกษาของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง (4) ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่ตำแหน่งที่ดำรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (5) รับเงินหรือประโยชน์ใดๆ เป็นพิเศษจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ นอกเหนือไปจากที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลในธุรกิจงานตามปกติ (6) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นหรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะกระทำ โดยให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่สุด (มาตรา 64 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2537)

3) การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (มาตรา 69/1, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537) (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2537)

## 5.4 การกำกับดูแลและการตรวจสอบองค์กรปกครองท้องถิ่นของหน่วยงานอื่นของรัฐ

นอกจากอำนาจในการกำกับดูแลของรัฐ สภาฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารและประชาชนเจ้าของอำนาจ ยังมีการตรวจสอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

### 5.4.1 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

โดยอาศัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งหน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินต้องดำเนินการ



ตรวจสอบในฐานะหน่วยรับตรวจ ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น โดยตรวจสอบจากหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการหรือการบริหารของหน่วยรับตรวจ

การตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หมายถึง การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ และแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่น หรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงาน งานหรือโครงการของหน่วยรับตรวจ และแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่ มีตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นของหน่วยรับตรวจและแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ ในกรณีนี้ให้อำนาจตรวจสอบการประเมินภาษีอากร การจัดเก็บค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นที่หน่วยรับตรวจจัดเก็บด้วยและหน่วยรับตรวจต้องเปิดเผยข้อมูลที่ได้มาจากผู้เสียภาษีอากร ผู้ชำระค่าธรรมเนียมหรือเงินอื่นใด ให้แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามที่ร้องขอด้วย และให้ถือว่าการให้ข้อมูลดังกล่าวเป็นการกระทำที่ชอบ ด้วยกฎหมาย และมีการตรวจบัญชี ตรวจสอบการรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิและผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอก งบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจ ทั้งนี้ไม่ว่าเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หรือผลประโยชน์ดังกล่าวจะเป็นของหน่วยรับตรวจหรือหน่วยรับตรวจมีอำนาจหรือสิทธิในการใช้จ่ายหรือใช้ประโยชน์ ทั้งนี้เพื่อให้การดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติ ราชการอันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารการเงินของรัฐและเป็นมาตรการป้องกันการทุจริต และให้หมายความรวมถึงการตรวจสอบอื่นอันจำเป็นแก่การตรวจสอบดังกล่าวด้วย โดยมีเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ ประกอบด้วย ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้ง (มาตรา 4, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542) (ราชกิจจานุเบกษา, 2542, 18 พฤศจิกายน)

การตรวจเงินแผ่นดินให้ผู้ว่าการและเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ มีอำนาจตรวจสอบเงินและทรัพย์สินอื่น บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานในการใช้จ่ายและหลักฐานอื่นที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ และให้มีอำนาจดังต่อไปนี้ (มาตรา 42, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542) (ราชกิจจานุเบกษา, 2542, 18 พฤศจิกายน)

1) เรียกผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจมาเพื่อสอบสวน หรือสั่งให้ผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจส่งมอบบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นบรรดาที่หน่วยรับตรวจจัดทำขึ้นหรือมีไว้ในครอบครอง

2)อายัดเงินและทรัพย์สิน บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่มีอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ

3) เรียกบุคคลใด ๆ มาให้การเป็นพยานเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ หรือให้ส่งมอบบัญชีทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวกับหรือสันนิษฐานว่าเกี่ยวกับหน่วยรับตรวจเพื่อประกอบการพิจารณา

4) มีอำนาจเข้าไปในสถานที่ใด ๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัดบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่น หรืออายัดเงิน หรือทรัพย์สิน ที่เกี่ยวกับหรือสันนิษฐานว่าเกี่ยวกับหน่วยรับตรวจเท่าที่จำเป็น

การดำเนินการดังกล่าว หากหน่วยรับตรวจเป็นหน่วยงานที่มีกฎหมายห้ามการเปิดเผยข้อมูลหรือห้ามบุคคลอื่นใดเข้าไปในเขตพื้นที่หรือสถานที่แห่งใด หากผู้ว่าการได้มีหนังสือแจ้งผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจแล้ว ส่วนการเรียกบุคคลมาให้การเป็นพยานหรือให้ส่งมอบบัญชีทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นตาม (3) ให้ทำเป็นหนังสือและนำไปส่งระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของผู้รับ หรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ณ ถิ่นที่อยู่หรือสถานที่ทำการของผู้รับ

ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาผลการตรวจสอบแล้วปรากฏว่ามีข้อบกพร่องของหน่วยรับตรวจ เนื่องจากไม่มีข้อกำหนดให้หน่วยรับตรวจต้องปฏิบัติ ให้คณะกรรมการแจ้งให้กระทรวงเจ้าสังกัดหรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจแล้วแต่กรณี ทราบเพื่อกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้หน่วยรับตรวจไปปฏิบัติ และเมื่อกระทรวงเจ้าสังกัดหรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจดำเนินการไปประการใดแล้ว ให้แจ้งให้คณะกรรมการทราบภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด โดยคณะกรรมการอาจกำหนดระยะเวลารายงานความคืบหน้าไว้ด้วยก็ได้

ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาผลการตรวจสอบแล้วปรากฏว่ามีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตหรือมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของราชการ ให้คณะกรรมการแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดี และให้คณะกรรมการแจ้งผลการตรวจสอบดังกล่าวให้ผู้รับตรวจ หรือกระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจแล้วแต่กรณี ดำเนินการตามกฎหมายหรือตามระเบียบแบบแผนที่ราชการหรือที่หน่วยรับตรวจกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้วย การดำเนินคดี ให้พนักงานสอบสวนนำรายงานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมาใช้เป็นหลักในการสอบสวน

ด้วย เมื่อพนักงานสอบสวน ผู้รับตรวจ กระทรวงเจ้าสังกัด ผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับ หรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ ดำเนินการไปประการใดแล้วให้แจ้งให้คณะกรรมการทราบภายในทุกเก้าสิบวัน ในกรณีที่พนักงานสอบสวน ผู้รับตรวจ กระทรวงเจ้าสังกัด ผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับ หรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ ดำเนินการดังกล่าวภายในระยะเวลาอันสมควรให้คณะกรรมการรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีและในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีความเสียหายเกิดขึ้น เพราะมีผู้กระทำการโดยมิชอบ เป็นเหตุให้เงินหรือทรัพย์สิน หรือประโยชน์ของหน่วยรับตรวจต้องเสียหายหรือให้ประโยชน์น้อยกว่าที่ควร สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจประเมินความเสียหายที่เกิดขึ้น ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดเพื่อรายงานให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีทราบด้วย

สำหรับผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 1) ออกคำสั่งหรือข้อบังคับที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานและการบริหารงานตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
- 2) กำหนดแผนการตรวจสอบ เรื่องที่จะต้องตรวจสอบ วิธีการ ขอบเขต แนวการตรวจสอบ และการเสนอรายงานตรวจสอบสำหรับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ
- 3) แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ
- 4) แต่งตั้งที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการหรือในกิจการต่าง ๆ เพื่อช่วยการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
- 5) ให้คำปรึกษา ความเห็น หรือข้อมูลเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินแก่คณะกรรมการ
- 6) จัดจ้างและกำหนดค่าจ้างที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ หรือสำนักงานเอกชนในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยต้องอยู่ภายในวงเงินที่ได้รับการจัดสรรเพื่อการนี้ และตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด
- 7) กำหนดค่าตรวจสอบบัญชี ค่าธรรมเนียมบริการที่ปรึกษาและค่าตอบแทนหรือค่าตอบแทนอื่นในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด
- 8) รายงานผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง
- 9) รายงานผลการตรวจสอบหรือปัญหาในการปฏิบัติราชการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต่อคณะกรรมการ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบาย การตรวจเงินแผ่นดินการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และ

วิธีการพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาและคำแนะนำการเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและการดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ในเรื่องดังต่อไปนี้ (มาตรา 15, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542) (ราชกิจจานุเบกษา, 2542, 18 พฤศจิกายน)

1) ให้คำปรึกษาแก่ประธานรัฐสภาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

2) ให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารในการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมเงินของรัฐ เมื่อได้รับคำร้องขอจากคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หรือเมื่อคณะกรรมการเห็นสมควร

3) ออกระเบียบหรือประกาศกำหนดมาตรฐานหรือมาตรการเกี่ยวกับระบบ และการควบคุมการตรวจสอบการบริหารงบประมาณสำหรับหน่วยรับตรวจ ดังต่อไปนี้

(1) มาตรฐานเกี่ยวกับการควบคุมภายในและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน เพื่อให้หน่วยรับตรวจนำไปใช้เป็นแนวทางสำหรับการจัดวางระบบควบคุมภายใน และการตรวจสอบภายในให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(2) มาตรการป้องกันหรือควบคุมความเสียหายให้หน่วยรับตรวจหน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยปฏิบัติ ในกรณีที่เห็นว่าอาจเกิดความเสียหายเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินโดยหน่วยรับตรวจ

(3) มาตรฐานเกี่ยวกับการจัดทำและแบบการรายงานที่จำเป็นสำหรับการตรวจเงินแผ่นดินที่หน่วยรับตรวจต้องจัดส่งให้แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นประจำ

4) เสนอแนะให้หน่วยรับตรวจแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี และเสนอแนะในประการอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร ตลอดจนติดตามการดำเนินการแก้ไขและการปฏิบัติตามคำแนะนำ

5) กำกับและเป็นองค์กรชี้ขาดสูงสุดในกระบวนการทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง

6) เสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการต่อวุฒิสภา โดยผ่านประธานวุฒิสภา

7) ให้คำแนะนำแก่ผู้ว่าการในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 อันได้แก่

(1) การกำหนดมาตรฐานการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ

- (2) การจัดทำงบประมาณของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
- (3) ให้คำแนะนำในการทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปีของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี
- 8) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดจ้างและการกำหนดค่าจ้างที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญหรือสำนักงานเอกชนในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
- 9) กำหนดหลักเกณฑ์กำหนดค่าตรวจสอบบัญชีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
- 10) วางระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินรายได้ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
- 11) แต่งตั้งกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง
- 12) แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- 13) พิจารณาคำร้องของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาหรือคณะรัฐมนตรีที่ขอให้ตรวจสอบหน่วยรับตรวจเป็นกรณีเฉพาะราย และกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกหน่วยรับตรวจ
- 14) ออกระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

#### 5.4.2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

มีหน้าที่ในการจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ พนักงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือเจ้าหน้าที่การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเมื่อมีการร้องเรียนหรือมีมติรับเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือท้องถิ่นว่ากระทำการทุจริตในภาครัฐ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยอาศัยอำนาจตาม ดังต่อไปนี้ (ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2554) (ราชกิจจานุเบกษา, 2554, 21 ธันวาคม)

- 1) ผู้กล่าวหา หมายความว่าผู้ซึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้พบเห็นการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐและได้กล่าวหาตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยต้องมีคำกล่าวหาซึ่งหมายถึง การที่ผู้กล่าวหาได้กล่าวหาไม่ว่าทำเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตในภาครัฐหรือท้องถิ่นถือเป็น “ผู้ถูกกล่าวหา” หมายความว่า ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาหรือมีพฤติการณ์

ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าได้กระทำการทุจริตในภาครัฐ อันเป็นมูลที่จะนำไปสู่การไต่สวนข้อเท็จจริงตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและให้หมายความรวมถึงตัวการผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนในการกระทำ ดังกล่าวด้วย เมื่อได้รับเรื่องแล้วให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อไป

2) การไต่สวนข้อเท็จจริง โดยการแสวงหา รวบรวม และดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ในการที่จะทราบรายละเอียดและพิสูจน์เกี่ยวกับการทุจริตใน ภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ อาจแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการทำหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงแทน โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับระดับและ ตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหาด้วยหรือคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ อาจมี คำสั่งมอบหมายให้พนักงาน ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือเจ้าหน้าที่ ดำเนินการ แสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิดเพียงพอที่จะ สนับสนุนข้อกล่าวหาได้

การไต่สวนข้อเท็จจริง ห้ามบุคคลที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ในการไต่สวนข้อเท็จจริง ห้ามกระทำ การใด ๆ อันเป็นการล่อลวงหรือขู่เข็ญ หรือให้สัญญากับผู้ถูกกล่าวหาหรือพยาน เพื่อจูงใจให้ผู้นั้นให้ ถ้อยคำใด ๆ ในเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง

การไต่สวนข้อเท็จจริงเรื่องใด หากมีกรณีต้องตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เมื่อคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เห็นสมควร ให้ประธานกรรมการแจ้งไปยังคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอความร่วมมือให้ส่งบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้ถูกกล่าวหายื่นไว้มาให้ตรวจสอบได้ หากผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้ต่อ คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้คณะกรรมการ ป้องกัน และปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มีอำนาจสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ตามรายการและแบบที่คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กำหนด ทั้งนี้ ภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับคำสั่ง

3) อนุกรรมการ พนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ที่ได้รับการแต่งตั้งหรือมอบหมายแล้วแต่กรณี จะต้องไม่เป็นบุคคลซึ่งมีเหตุดังต่อไปนี้

(1) รู้เห็นเหตุการณ์หรือเคยสอบสวนหรือพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องที่กำลังหา  
 วนแต่ในฐานะอื่นที่มีใช้ในฐานะพนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ  
 มาก่อน

(2) มีส่วนได้เสียในเรื่องที่กำลังหา

(3) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

(4) เป็นผู้กล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวหา หรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน  
 หรือพี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

(5) มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติ หรือเป็นหุ้นส่วนหรือมีผลประโยชน์  
 ร่วมกันหรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหาในกรณีที่อนุกรรมการ พนักงาน หรือ  
 เจ้าหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

4) สังกัราชการพนักงานหรือให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูก  
 กล่าวหาในวักก่อน หากคณะอนุกรรมการ พนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต  
 ในภาครัฐ เห็นว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ต่อไปจะเป็นอุปสรรคต่อ  
 การไต่สวนข้อเท็จจริง โดยให้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

5) การแจ้งข้อกล่าวหาและการชี้แจงข้อกล่าวหา เมื่อปรากฏว่ามีพยานหลักฐาน  
 เพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหา หรือปรากฏจากการแสวงหาข้อมูลและพยานหลักฐานของ  
 พนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ที่ได้รับมอบหมายว่ามี  
 พยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหา ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต  
 ในภาครัฐ เรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยให้โอกาสผู้ถูก  
 กล่าวหาที่จะชี้แจงข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ถ้อยคำประกอบการ  
 ชี้แจงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาภายในเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับทราบข้อกล่าวหา ในกรณีนี้ผู้ถูกกล่าวหา  
 มีสิทธิที่จะให้ถ้อยคำหรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ตลอดจนอ้างพยานหลักฐานหรือนำพยานหลักฐานมา  
 สืบแก้ข้อกล่าวหาได้ ทั้งนี้ก่อนแจ้งข้อกล่าวหาให้แจ้งสิทธิตามกฎหมายแก่ผู้ถูกกล่าวหาทราบการนำ  
 สืบแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาจะนำพยานหลักฐานมาเอง หรือจะอ้างพยานหลักฐานแล้วขอให้  
 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เรียกพยานหลักฐานนั้นมาก็ได้ ทั้งนี้หาก  
 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เห็นว่าเพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม  
 จะขยายระยะเวลาชี้แจงข้อกล่าวหาหรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหาออกไปตามที่เห็นสมควรก็ได้ในการแจ้ง  
 ข้อกล่าวหาให้จัดทำบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาตามแบบที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ  
 ทุจริตในภาครัฐกำหนด ระบุข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ในการกระทำความผิดเท่าที่จะทำให้ผู้ถูก  
 กล่าวหาเข้าใจข้อกล่าวหาได้ดี โดยทำเป็นสองฉบับเพื่อมอบให้ผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งฉบับ เก็บไว้ในสำนวน  
 การไต่สวนข้อเท็จจริงหนึ่งฉบับและให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อรับทราบไว้เป็นหลักฐานด้วย

การชี้แจงข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาอาจแก้ข้อกล่าวหาโดยทำเป็นหนังสือหรือมาชี้แจงด้วยวาจาก็ได้ และผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธินำพยานหลักฐานหรือบุคคลที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ถ้อยคำของตนได้ ทั้งนี้ พยานหลักฐานหรือบุคคลที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจดังกล่าวต้องมีใช้พยานในเรื่องที่กล่าวหา

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงข้อกล่าวหาด้วยวาจา ให้บันทึกถ้อยคำโดยมีสาระสำคัญตามแบบที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กำหนดเมื่อได้บันทึกถ้อยคำเสร็จแล้ว ให้อ่านให้ผู้ถูกกล่าวหาฟัง หรือจะให้ผู้ถูกกล่าวหาอ่านเองก็ได้ แล้วให้ผู้ถูกกล่าวหาและผู้บันทึกถ้อยคำลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน และให้ผู้รับผิดชอบซึ่งร่วมในการสอบปากคำทุกคนลงลายมือชื่อรับรองไว้ในบันทึกถ้อยคำนั้นด้วย ถ้าบันทึกถ้อยคำมีหลายหน้า ให้ผู้รับผิดชอบอย่างน้อยหนึ่งคนกับผู้ให้ถ้อยคำลงลายมือชื่อกำกับไว้ทุกหน้าหากพยานหลักฐานใดที่ผู้ถูกกล่าวหาอ้างไม่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่กล่าวหาหรือเป็นการฟุ่มเฟือยหรือประวิงให้ชักช้า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ จะไม่ทำการไต่สวนพยานหลักฐานนั้น

6) การจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง เมื่อได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงตามที่มีการกล่าวหาและที่ผู้ถูกกล่าวหานำมาใช้อ้างหรือชี้แจงข้อกล่าวหาแล้ว ให้จัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ตามแบบที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กำหนดโดยเร็ว และอย่างน้อยต้องประกอบไปด้วยสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อและตำแหน่งของผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา
- (2) เรื่องที่ถูกล่าวหาและอายุความของคดี
- (3) ข้อกล่าวหา คำแก้ข้อกล่าวหา พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง และสรุปข้อเท็จจริง
- (4) เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
- (5) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง
- (6) สรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา กรณีมีความเห็นเป็นสองฝ่าย ให้บันทึกความเห็นเสียงข้างน้อยพร้อมเหตุผลด้วยการจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ให้จัดทำสำเนาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงไว้ด้วยจำนวนหนึ่งชุดให้ผู้รับผิดชอบในการจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ เข้าไว้เป็นสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง และให้จัดทำบัญชีคุมเอกสารตามแบบที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐกำหนด

7) การพิจารณาชี้มูล เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว ให้มีมติว่าข้อกล่าวหาที่มีมูลหรือไม่ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหา



นั้นเป็นอันตกไปและให้แจ้งผู้กล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหา ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็วในกรณีที่มีการสั่งพักราชการ พักงาน หรือให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหาให้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มีมติ

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลและเป็นกรณีที่มีมูลความผิดทางวินัยให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่คณะกรรมการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลและเป็นความผิดทางอาญาให้ส่งเรื่องพร้อมทั้งสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง รายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไป หากพนักงานอัยการเห็นว่าสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ได้รับยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ และแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐทราบเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมในกรณีจำเป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐจะร่วมกับอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีมติยืนยันให้ฟ้องให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดวินิจฉัย

#### 5.4.3 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า "สำนักงาน ป.ป.ช." เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่เฉพาะไต่สวนและวินิจฉัยการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ในกรณีร้ายแรงผิดปกติ กรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เห็นสมควรดำเนินการ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จะกำหนดดั่งนั้น จึงส่งผลให้การกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงและข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองไม่อยู่ในอำนาจของ ป.ป.ช. และยังไม่มีความผิดชอบ โดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ (1) นายกรัฐมนตรี (2) รัฐมนตรี (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (4)

สมาชิกวุฒิสภา (5) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (ข้อ1) และ (ข้อ2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง (6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (7) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น และผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา (8) สมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาราชการกิจจานุเบกษา

1) อำนาจหน้าที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีดังต่อไปนี้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 12 องค์การอิสระ)

(1) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(2) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว

(4) หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ตามข้อ (1) (2) และ (3) ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพเกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ในกรณีจำเป็นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนในเรื่องที่มีใช่เป็นความผิดร้ายแรงหรือที่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับหรือกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยธุรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหรือไต่สวนเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็ได้

## 2) การกระทำที่ต้องถูกตรวจสอบ

การทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐหรือนักการเมืองมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ ต้องตรวจสอบโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

(1) การทุจริตต่อหน้าที่ หมายถึง ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามิได้ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

(2) ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หมายถึง การที่ทรัพย์สินหรือหนี้สินในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ยื่นเมื่อพ้นจากตำแหน่งมีการเปลี่ยนแปลงไปจากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่งในลักษณะที่ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือหนี้สินลดลงผิดปกติ

(3) ร่ำรวยผิดปกติ หมายถึง การมีทรัพย์สินมากผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติหรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติหรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่

(4) การดำเนินการตรวจสอบ สำหรับในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินถูกกล่าวหาผู้ใดมีพฤติการณ์ผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้สวนข้อเท็จจริง และหากมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เห็นว่าผู้นั้น มีพฤติการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ได้สวนให้ดำเนินการ อันได้แก่ (1) ถ้าเป็นกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย (2) ให้ส่งสำนวนการได้สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือดำเนินการอื่นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

เมื่อศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับฟ้องให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ในกรณีที่ศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหา มีพฤติการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา แล้วแต่กรณี ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้

เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นและจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้ ถ้าผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไปและไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ

ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติหรือทุจริตต่อหน้าที่ ให้ริบทรัพย์สินที่ผู้นั้นได้มาจากการกระทำความผิดรวมทั้งบรรดาทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้มาแทนทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

ดังนั้นหน้าที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนเพื่อดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองขึ้นไปรวมทั้งดำเนินการกับผู้ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว สำหรับคณะกรรมการป้องกันการทุจริตในภาคีมีอำนาจหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนกล่าวหาข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าลงมา ซึ่งกระทำการทุจริตในภาครัฐ

#### 5.4.4 คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด

ความเป็นมาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 มาตรา 55/1 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด หรือเรียกโดยย่อว่า “ก.ธ.จ.” ในทุกจังหวัด ยกเว้นกรุงเทพมหานคร เพื่อทำหน้าที่สอดส่องและเสนอแนะการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานของรัฐในจังหวัดให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และเป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ตามมาตรา 3/1 สำหรับจำนวน วิธีการสรรหาและการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ธ.จ. ให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

สำหรับองค์ประกอบของ ก.ธ.จ. จะประกอบด้วยผู้แทนจาก 3 ภาคส่วน คือ ผู้แทนภาคประชาสังคม ผู้แทนสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งผู้บริหาร และผู้แทนภาคธุรกิจเอกชนเป็นกรรมการ โดยมีผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีเขตอำนาจในจังหวัดเป็นประธาน และมีฝ่ายเลขานุการ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่จากสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นเลขานุการหนึ่งคน ผู้ช่วยเลขานุการหนึ่งคน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการในจังหวัดนั้น เป็นผู้ช่วยเลขานุการอีกหนึ่งคน (ข้อ 5, ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด พ.ศ. 2552) (ราชกิจจานุเบกษา, 2552, 27 เมษายน)

อำนาจหน้าที่คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด พ.ศ. 2552 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2552 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2552 ซึ่งทำให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการสอดส่องและเสนอแนะการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐในจังหวัด ให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้เกิดความโปร่งใส เป็นธรรม และมีความรับผิดชอบ ต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2554 ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการสรรหากรรมการ การกำหนดสัดส่วนของกรรมการผู้แทนสมาชิกสภาท้องถิ่น การจัดทำบัญชีรายชื่อสำรอง ตลอดจนการลงคะแนนเพื่อเลือกกันเองปัจจุบัน ก.ธ.จ. ทั่วประเทศมีจำนวน 76 คณะ รวม 1,387 คน (รวมประธานและฝ่ายเลขานุการ) โดยกรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี นับแต่วันที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีประกาศรับรองรายชื่อกรรมการเป็นรายจังหวัด กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับการสรรหาอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

1) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด สามารถแบ่งเป็นอำนาจหน้าที่ตามระเบียบและอำนาจหน้าที่ตามคำสั่งนายก ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) อำนาจหน้าที่ตามระเบียบ

(1.1) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด พ.ศ. 2552 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ข้อ 22 กำหนดให้ ก.ธ.จ. มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (1) สอดส่องผลการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในจังหวัดให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (2) แจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ในกรณีที่พบว่าการละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ หรือมีกรณีทุจริต (3) เสนอแนะแนวทางการปฏิบัติและการส่งเสริมตามหลักคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาล เพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดและหน่วยงานของรัฐในจังหวัด (4) ติดตามผลการปฏิบัติตามมติ ก.ธ.จ. (5) แต่งตั้งที่ปรึกษาด้านวิชาการ การประชาสัมพันธ์ หรือด้านอื่น ๆ จำนวนไม่เกินสามคน (6) เผยแพร่ผลการปฏิบัติหน้าที่ต่อสาธารณะตามที่เห็นสมควร

(1.2) การสอดส่องการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในจังหวัดตามอำนาจหน้าที่ของ ก.ธ.จ. ข้อ 22 (1) ให้ใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างน้อย 7 ประการ ได้แก่ (1) ปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม ตลอดจนไม่

ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (2) ปฏิบัติภารกิจเพื่ออำนวยความสะดวก ให้บริการ และสนองความต้องการของประชาชน (3) ปฏิบัติภารกิจเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน (4) ปฏิบัติภารกิจให้เกิดผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพ และมีความคุ้มค่า (5) ปฏิบัติภารกิจโดยไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น ให้ทันต่อสถานการณ์โดยเฉพาะในเรื่องที่เป็นความเดือดร้อนและทุกข์ยากของประชาชน (6) ปฏิบัติภารกิจโดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และการเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส (7) ปฏิบัติภารกิจโดยมีการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานสม่ำเสมอและเผยแพร่ต่อสาธารณะ

(2) อำนาจหน้าที่ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 133/2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีคำสั่งที่ 69/2557 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2557 เรื่อง มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ ข้อ 1 ได้กำหนดให้ทุกส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ กำหนดมาตรการหรือแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบในส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ โดยมุ่งเน้นการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงาน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการตรวจสอบ เฝ้าระวัง เพื่อสกัดกั้นมิให้เกิดการทุจริตประพฤติมิชอบได้ ซึ่งต่อมาเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 นายกรัฐมนตรี (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา) ได้แถลงนโยบายรัฐบาลต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในด้านการส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาล และการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐว่า ให้ส่งเสริมและสนับสนุนภาคีองค์กรภาคเอกชนและเครือข่ายต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสอดส่อง เฝ้าระวัง ตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบนอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 133/2557 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2557 เรื่องปรับปรุงคำสั่งมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาค โดยกำหนดให้การกำกับและติดตามการปฏิบัติราชการในภูมิภาคตามคำสั่งนี้ หมายถึง “การตรวจราชการ การขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรายงานเหตุการณ์และผลการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาล และนายกรัฐมนตรี ยุทธศาสตร์ของชาติ ยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดและยุทธศาสตร์จังหวัด การประสานราชการเพื่อให้เกิดการบูรณาการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดและยุทธศาสตร์จังหวัด ไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม การเร่งรัดการติดตามผล การให้คำแนะนำช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐในพื้นที่ และการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงการตรวจสอบความถูกต้องในการดำเนินโครงการและการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐโดยให้คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัดมีส่วนร่วมในการตรวจสอบด้วย” ซึ่งจะเห็นได้ว่ารัฐบาลชุดปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับบทบาทขององค์กรภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ

#### 5.4.5 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยมีภารกิจในความรับผิดชอบ คือ การส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง มีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะและการศึกษาในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการพัฒนาและให้คำปรึกษาแนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริหารงานบุคคล การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การเงิน การคลัง และการบริหารจัดการ ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งกำหนดแนวทาง วางระบบ และสร้างตัวชี้วัดเพื่อเป็นมาตรฐานการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐานและส่งเสริมภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารงานและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (ข้อ 2, กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2551) (ราชกิจจานุเบกษา, 2551, 6 เมษายน)

- 1) ดำเนินการพัฒนาระบบ รูปแบบ และโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) ส่งเสริมและสนับสนุนในการจัดทำ ประสาน และบูรณาการแผนพัฒนาท้องถิ่น และวางระบบในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่น
- 3) ดำเนินการจัดทำ แก้ไข ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งให้คำปรึกษาแนะนำ และกำกับดูแลการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4) กำหนดแนวทางและจัดทำมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
- 5) ส่งเสริม สนับสนุน และประสานการดำเนินงานด้านการเงิน การคลัง การงบประมาณ การพัสดุ การจัดเก็บรายได้ และการประกอบกิจการพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งวางระบบตรวจสอบระบบการเงิน การบัญชี และการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 6) ส่งเสริม สนับสนุน และประสานการจัดการบริการสาธารณะและการศึกษาในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 7) กำหนดแนวทาง วางระบบ และสร้างตัวชี้วัดเพื่อเป็นมาตรฐานการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐาน
- 8) ส่งเสริมภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารงานและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 9) พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 10) พัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและของกรม

11) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

#### 5.4.6 สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ

สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มี คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง รวมถึงการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยมีองค์ประกอบเป็นไตรภาคี ประกอบด้วย (1) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน (2) กรรมการโดยตำแหน่งจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จำนวน 11 คน (3) กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 12 คน (องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 2 คน เทศบาล 3 คน องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 4 คน กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา 2 คน) (4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการพัฒนาท้องถิ่น ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น ในสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และด้านกฎหมาย จำนวน 12 คน

1) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2524 มาตรา 12 กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และแผนปฏิบัติการ ฯ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา

(2) กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับ อปท. และระหว่าง อปท. ด้วยกันเอง

(3) ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับ อปท. และระหว่าง อปท. ด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับ อปท. และระหว่าง อปท. ด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(4) กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคให้แก่ อปท.

(5) ประสานการถ่ายโอนข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และ อปท. กับคณะกรรมการ พนักงานส่วนท้องถิ่นหรือ



หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน เงินงบประมาณที่ราชการส่วนกลางโอนให้แก่ อปท.

(6) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการกระจายอำนาจ การอนุมัติหรือการอนุญาตตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องขออนุมัติหรือขออนุญาตไปให้ อปท. โดยคำนึงถึงความสะดวกรวดเร็ว ในการให้บริการประชาชน และการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นๆ เป็นสำคัญ

(7) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณ และการรักษาวินัยทางการเงิน การคลังของ อปท.

(8) เสนอแนะการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ต่อคณะรัฐมนตรี

(9) เรงรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท.

(10) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรเงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มขึ้นให้แก่ อปท. เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง

(11) พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. ตามความจำเป็น

(12) เสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

(13) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่น่าปรากฏว่าส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจไม่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท.

(14) เสนอรายงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่ อปท.ต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

## ส่วนที่ 2 รูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ

ในส่วนนี้ของบทผู้วิจัยได้ศึกษารูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศโดยคัดเลือกเฉพาะบางประเทศที่น่าสนใจมาศึกษาเปรียบเทียบ ได้แก่ (1) ฝรั่งเศส (2) สหราชอาณาจักร (3) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (4) ญี่ปุ่น (5) เกาหลีใต้ และ (6) อินโดนีเซีย วัตถุประสงค์สำคัญในการศึกษาส่วนนี้เพื่อตรวจสอบยืนยันอีกครั้งว่ารูปแบบการกำกับดูแลที่เหมาะสมกับประเทศไทยควรมีลักษณะรูปแบบอย่างไร มีสาระสำคัญ ดังนี้

## 5.5 รูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ

### 5.5.1 การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส

สามารถแบ่งออกเป็น 2 วิธีหลัก ๆ ดังต่อไปนี้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546, น. 100-103)

#### 5.5.1.1 การกำกับดูแลโดยราชการส่วนกลาง

โดยเหตุที่อำนาจในการควบคุมดูแลของส่วนกลางต่อท้องถิ่นโดยตรงของประเทศฝรั่งเศสได้ถูกยกเลิกไป ดังนั้นองค์กรผู้ใช้อำนาจในการควบคุมดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน จึงมีบทบาทหน้าที่ในสามลักษณะ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง มีบทบาทในการควบคุมดูแลท้องถิ่นที่เป็นแต่เพียงการ"ควบคุมดูแลให้ชอบด้วยกฎหมาย" มิใช่การเข้าไปแทรกแซงการทำงานที่อยู่อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ประการที่สอง มีบทบาทในฐานะองค์กรกลางในการพิจารณาและตัดสินข้อขัดแย้งทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเองหรือระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับองค์กรทางปกครองอื่น ๆ และประการที่สาม จะมีบทบาทในฐานะผู้ให้คำปรึกษาหรือแนะแนวการปฏิบัติให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้อง ในปัจจุบันองค์กรที่มีบทบาทดังกล่าวในประเทศฝรั่งเศส มีอยู่ด้วยกัน 3 องค์กร ดังต่อไปนี้

1) ผู้ว่าราชการจังหวัด แม้อำนาจในการกำกับดูแลทางปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัดจะถูกยกเลิกไปภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจเมื่อ ค.ศ. 1982 แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังคงมีบทบาทสำคัญในการดูแลการปฏิบัติงานของท้องถิ่นให้เป็นไปโดยเรียบร้อยและถูกต้องตามกฎหมายโดยเฉพาะการใช้อำนาจในการตรวจสอบและส่งเรื่องฟ้องร้องต่อศาลปกครอง หากเห็นว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นมีการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงส่งเสริมสนับสนุนการจูงใจในรูปแบบต่าง ๆ ให้ท้องถิ่นมีการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีบทบาทในฐานะ"กรรมการ" ในการเจรจาไกลเกลี่ยข้อขัดแย้งต่าง ๆ ที่อาจมีขึ้น

2) ศาลปกครอง การจัดตั้งศาลปกครองเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรตุลาการกลางในการพิจารณาและวินิจฉัยข้อขัดแย้งทางปกครองถือเป็นความก้าวหน้าครั้งสำคัญในกระบวนการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสเนื่องจากว่ารัฐส่วนกลางไม่สามารถที่จะใช้อำนาจเข้าไปควบคุมหรือแทรกแซงกิจการของท้องถิ่นได้โดยตรงแต่หากมีประเด็นความขัดแย้งต่าง ๆ เกิดขึ้นประเด็นความขัดแย้งดังกล่าวจะถูกส่งให้ศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัยตีความและตัดสินดังนั้นศาลปกครองนอกจากจะเป็นองค์กรในการควบคุมดูแลการประพฤติปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่และตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ศาลปกครองก็ยังมีฐานะเป็นหลักประกันว่าความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ในการกระทำการเพื่อประโยชน์ของชุมชนจะไม่ถูกบั่นทอนโดยอำนาจรัฐส่วนกลางอีกด้วย

3) ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค โดยภายหลังการกระจายอำนาจได้มีกฎหมาย ออกบังคับใช้ในปี ค.ศ.1982 ได้มีการสร้างกลไกควบคุมดูแลทางการคลังขึ้นมาใหม่ โดยใช้ระบบการ ควบคุมดูแล "ความชอบด้วยกฎหมาย" เช่นเดียวกันกับประเด็นทางปกครองที่มีศาลปกครอง นั่นคือ การให้อำนาจศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค (La Chambres régionales Des Comptes) เพื่อทำหน้าที่ ควบคุมดูแลด้านการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่นทดแทนอำนาจในการควบคุมโดยตรงของรัฐบาล ที่ถูกยกเลิกไป ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ปัจจุบันมีอยู่ทั้งหมด 26 แห่ง กระจายอยู่ในทุกภาคของ ฝรั่งเศส มีอำนาจหน้าที่ใน 3 ประการ ได้แก่ (1) การควบคุมดูแลบัญชีศาลตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ ควบคุมและตรวจสอบบัญชีรายรับ-รายจ่ายขององค์กรปกครองท้องถิ่นว่าเป็นไปโดยถูกต้องตาม กฎหมายหรือไม่โดยจะตรวจสอบเอกสารหลักฐานการใช้จ่ายทุกชนิดของหน่วยการปกครองท้องถิ่น บทบาทในด้านนี้จึงคล้ายกับเป็น "ผู้สอบบัญชี" ขององค์กรปกครองท้องถิ่น (2) การควบคุมดูแล งบประมาณการควบคุมด้านนี้มีลักษณะเป็นการควบคุมระเบียบวิธีงบประมาณขององค์กรปกครอง ท้องถิ่น ว่ามีการดำเนินการโดยถูกต้องหรือไม่ซึ่งการควบคุมจำเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างตัวแทน ของรัฐกับศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค (3) การควบคุมดูแลการบริหารงบประมาณโดยบทบาทในด้านนี้มี ลักษณะคล้ายกับเป็น "ที่ปรึกษาทางการคลัง" ให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อให้การบริหาร งบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นไปอย่างถูกต้อง

#### 5.5.1.2 วิธีกำกับดูแลโดยการตรวจสอบการปฏิบัติราชการจากรัฐบาลกลาง

โดยภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจได้มีการยกเลิกอำนาจในการกำกับดูแลทางปกครอง ของผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้อำนาจในการเข้าไปควบคุมทำงานของท้องถิ่นโดยตรงจึงไม่มี ดังนั้น วิธีการตรวจสอบการปฏิบัติราชการจากรัฐบาลกลางจึงมีลักษณะของการควบคุมดูแลให้เป็นไปตาม กฎหมายและปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนเป็นการทั่วไปมากกว่าที่จะเข้าไปแทรกแซงหรือชี้นำ การทำงานของท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งโดยทั่วไปจะมีอยู่ด้วยกัน 3 ลักษณะดังต่อไปนี้

1) การควบคุมดูแลเหนือองค์กรและตัวบุคคล โดยมีวิธีการควบคุมดูแลที่ สามารถแบ่งย่อยออกเป็น 3 วิธี ดังต่อไปนี้

(1) การควบคุมดูแลสภาท้องถิ่นทำให้รัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐ สามารถเข้าไป "แทรกแซง" การดำเนินการของสภาท้องถิ่นได้หากมีการดำเนินการอย่างไม่เป็นปกติ การเข้าไปแทรกแซงดังกล่าวได้แก่อำนาจในการ "ยุบสภาท้องถิ่น" (La Dissolution) ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวจะเป็นไปภายใต้เงื่อนไขเดียวเท่านั้นนั่นคือสภาท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ ตามปกติเพื่อบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งสามารถทำได้โดยการตราเป็นพระราช กฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรีทั้งนี้จะต้องประกอบไปด้วยคำอธิบายเหตุผลที่ต้องมีการยุบสภาและ รัฐบาลต้องรับรายงานต่อรัฐสภาทันที

(2) การควบคุมดูแลสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยทั่วไปจะเป็นการควบคุม "คุณสมบัติ" ของสมาชิกสภาท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายโดยภายหลังการเลือกตั้งหากพบว่าสมาชิกขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งการปลดสมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาภาคทำได้โดยการออกประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนการปลดสมาชิกสภาจังหวัดสามารถทำได้โดยสภาจังหวัดนอกจากนี้หากสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่มีเหตุอันควรก็สามารถถูกตัดสิทธิให้พ้นจากตำแหน่งได้โดยคำวินิจฉัยของศาลปกครอง (Tribunal Administratif)

(3) การควบคุมดูแลฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปฝ่ายบริหารจะถูกควบคุมโดยสภาท้องถิ่นอยู่แล้วแต่เนื่องจากนายกเทศมนตรีของเทศบาลมีสถานะเป็นตัวแทนของรัฐนอกเหนือจากการเป็นผู้บริหารของท้องถิ่นดังนั้นกฎหมายจึงได้ให้อำนาจรัฐบาลในการพักงานและสั่งปลดออกจากตำแหน่งได้กล่าวคือนายกเทศมนตรีรวมถึงเทศมนตรีอาจถูกสั่งพักงานได้ในระยะเวลาไม่เกิน 1 เดือนโดยคำสั่งของรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยทั้งนี้ต้องแสดงเหตุผลของการสั่งพักงานไว้ด้วยส่วนการปลดออกจากตำแหน่งสามารถกระทำได้โดยการตราพระราชกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรีซึ่งต้องแสดงเหตุในการปลดด้วยเช่นกัน

2) การควบคุมดูแลเหนือการตัดสินใจ การควบคุมในที่นี้มิได้หมายถึงอำนาจในการพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตการตัดสินใจก่อนการกระทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มีลักษณะเป็นการตรวจสอบ "ภายหลัง" จากที่ได้มีการตัดสินใจไปแล้ว โดยภายหลังจากที่ท้องถิ่นมีมติการตัดสินใจหรือคำสั่งใด ๆ แล้วก็ต้องส่งให้ตัวแทนของรัฐที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณา แต่ทั้งนี้ตัวแทนของรัฐไม่มีอำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือระงับการตัดสินใจดังกล่าว โดยหากพิจารณาแล้วเห็นว่า การตัดสินใจของท้องถิ่นไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่และกระทำการโดยผิดวิธี หรือขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ ก็สามารถนำเรื่องส่งฟ้องร้องศาลปกครองต่อไป

3) การควบคุมดูแลทางการคลัง ในอดีตรัฐบาลและตัวแทนของรัฐมีอำนาจโดยตรงในการควบคุมทางการคลังและการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในปัจจุบันได้มีการยกเลิกอำนาจดังกล่าวไปโดยโอนให้อยู่ในความรับผิดชอบของกลไกที่สร้างขึ้นใหม่ นั่นคือศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคดังที่กล่าวมาข้างต้น ซึ่งมีลักษณะเป็นการควบคุมให้ถูกต้องหรือชอบด้วยกฎหมายทั้งในด้านระบบบัญชี ระบบงบประมาณและการบริหารงบประมาณ ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาทางการคลังให้กับท้องถิ่นเพื่อให้มีการปฏิบัติที่ถูกต้อง

### 5.5.2 การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศสหราชอาณาจักร

สามารถแบ่งออกเป็น 2 วิธีหลัก ๆ ดังต่อไปนี้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546, น. 138-142)

### 5.5.2.1 การกำกับดูแลโดยราชการสวนกลาง

โดยภาพรวมแล้วหน่วยการปกครองท้องถิ่นอังกฤษจะถูกควบคุมดูแลโดยอยู่บนฐานทางกฎหมายที่ออกโดยรัฐบาลผ่านทางรัฐสภาเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามยังมีองค์กรอีกจำนวนหนึ่งที่มีบทบาทในการเข้ามาดูแลและตรวจสอบการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่งด้วย ซึ่งมีดังต่อไปนี้

1) สำนักรองนายกรัฐมนตรี (Office of Deputy Prime Minister - ODPM) หน่วยงานนี้ถือเป็นกระทรวงสวนกลางที่มีบทบาทโดยตรงในการดูแลเรื่องการปกครองท้องถิ่น และเป็นกระทรวงที่ท้องถิ่นมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์มากที่สุด โดยจะมีบทบาทในฐานะกลไกของรัฐบาลกลางในการให้คำแนะนำ ชี้แนะ เสนอแนะระเบียบ ตลอดจนการออกหนังสือเวียนเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติต่าง ๆ แก่ท้องถิ่น ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นช่องทางในการติดต่อสื่อสาร (Inter-Communication) ระหว่างท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง

2) ศาล (Court) แม้ระบบการบริหารการปกครองของอังกฤษจะไม่มีศาลปกครอง (administrative court) เพื่อทำหน้าที่พิจารณาคดีความทางปกครองโดยเฉพาะเหมือนกับประเทศฝรั่งเศส แต่ศาลยุติธรรมก็มีบทบาทในฐานะที่เป็นกลไกหนึ่งในการพิจารณาข้อขัดแย้งทางกฎหมายในการบริหารงานระหว่างรัฐบาลกลางกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น (Judicial Reviews) และยังเป็นช่องทางสำหรับประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการประพฤติปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมและล่วงละเมิดสิทธิในการส่งเรื่องฟ้องร้องได้ อย่างไรก็ตามศาลยังมีบทบาทไม่มากนักในระบบความสัมพันธ์ระหว่างสวนกลางกับท้องถิ่น เนื่องจากรัฐบาลกลางมีอำนาจในการออกกฎหมายต่าง ๆ มาบังคับใช้กับท้องถิ่นได้ อีกทั้งรัฐบาลในสมัยพรรคอนุรักษนิยมยังได้พยายามที่จะกันมิให้ศาลเข้ามามีบทบาทในการตัดสินข้อขัดแย้งทางปกครองโดยอาศัยอำนาจในการผลักดันกฎหมายที่ตนมีอยู่

3) คณะกรรมการตรวจสอบบัญชีกลาง (Audit Commission) มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายของหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยการแต่งตั้งบุคคลภายนอกเข้าไปเป็นผู้สอบบัญชีประจำหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งนอกจากนี้ยังมีบทบาทกำหนดแนวปฏิบัติต่าง ๆ โดยทำงานร่วมกับหน่วยงานตรวจสอบการจัดทำบริการอื่น ๆ เพื่อให้ท้องถิ่นมีการจัดทำภารกิจอย่างถูกต้อง เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ

4) ผู้ตรวจการท้องถิ่นของรัฐสภา (Local Government Ombudsman) ซึ่งเป็นองค์กรกึ่งอิสระ (Quango) มีหน้าที่ในการตรวจสอบหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามที่ประชาชนได้มีการร้องเรียนเท่านั้นมา โดยเรื่องที่รับร้องเรียนจะเกี่ยวกับการบริหารงานที่ไม่เหมาะสมของท้องถิ่น (Maladministration) เช่น ความรวดเร็วในการบริการ, ประสิทธิภาพ, การเลือกปฏิบัติในการบริการ เป็นต้น แต่จะไม่ยุ่งเกี่ยวในเรื่องที่เป็นนโยบายของท้องถิ่น

5) คณะกรรมการวินัยกลางแห่งอังกฤษ (The Standards Board for England) ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการประพฤติปฏิบัติของสมาชิกสภาท้องถิ่นให้เป็นไปตามกรอบวินัยกลางที่ได้กำหนดไว้ (Code of Conduct) โดยจะทำงานร่วมกับคณะกรรมการวินัยกลางที่สภาท้องถิ่นทุกแห่งต้องจัดตั้งขึ้น นอกจากนี้ยังมีหน้าที่สอบสวนทางวินัยในกรณีที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการประพฤติตัวที่ไม่เหมาะสมของสมาชิกสภาท้องถิ่น

#### 5.5.2.2 วิธีกำกับดูแลโดยการตรวจสอบการปฏิบัติราชการจากรัฐบาลกลาง

สำหรับการควบคุมดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติภารกิจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น เป้าหมายของการตรวจสอบนี้มีอยู่สามประการ คือ เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับบริการอย่างเหมาะสมและทั่วถึง เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจของท้องถิ่นเป็นไปอย่างถูกต้อง ไม่ละเมิดกฎหมาย และเพื่อเป็นการชี้แนะและปรับปรุงการทำงานของท้องถิ่นให้ดีขึ้น (Best Value) สำหรับเครื่องมือในการตรวจสอบการปฏิบัติราชการมีอยู่ด้วยกัน 6 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

1) เครื่องมือทางกฎหมาย (Statutory Instruments) ในกฎหมายพระราชบัญญัติซึ่งออกโดยรัฐสภาหลาย ๆ ฉบับได้ให้อำนาจแก่กระทรวงส่วนกลางสามารถออกกฎหมายในรูปของกฎระเบียบต่างๆ เพิ่มเติมจากกฎหมายแม่บทได้ อำนาจดังกล่าวนี้เป็นเครื่องมือหนึ่งที่ส่วนกลางใช้ในการควบคุมดูแลท้องถิ่น โดยมักปรากฏในรูปของการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ทางการบริหารและจัดทำบริการของท้องถิ่น การกำหนดมาตรฐานการบริการและการเพิ่มอำนาจให้ส่วนกลางสามารถเข้าไปแทรกแซงกิจการบางเรื่องได้ ซึ่งปัจจุบันมีไม่ต่ำกว่า 3,000 ฉบับ ตัวอย่างเช่น แนวปฏิบัติว่าด้วยการป้องกันการละเมิดสิทธิของผู้ไร้สมรรถภาพ ระเบียบว่าด้วยผู้ไร้ที่อยู่อาศัย ซึ่งเปิดโอกาสให้ส่วนกลางเข้าไปแทรกแซงและกำหนดเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือผู้อพยพ เป็นต้น หรือระเบียบบางอย่างก็ออกมาเพื่อถอนอำนาจหน้าที่บางอย่างของท้องถิ่น เช่น อำนาจในการออกใบอนุญาตโรงฆ่าสัตว์ เป็นต้น

2) การแนะแนวและชี้แนะผ่านหนังสือเวียน (Circulars) ถือเป็นเครื่องมือที่กระทรวงจากส่วนกลางใช้เพื่อผลในการแนะแนว (Advice) และชี้แนะ (Guidance) หน่วยการปกครองท้องถิ่นว่าควรจะมีแนวปฏิบัติอย่างไรในกิจการที่ตนรับผิดชอบ ซึ่งหนังสือเวียนดังกล่าวมิได้เกิดจากการริเริ่มโดยส่วนกลางแต่เพียงอย่างเดียว แต่ในบางกรณีก็เกิดจากผลการเจรจาต่อรองกับสมาคมการปกครองท้องถิ่น (Local Government Association- LGA) โดยส่วนใหญ่หนังสือเวียนดังกล่าวมักจะเป็นการอธิบายถึงแนวปฏิบัติต่าง ๆ ตามกฎหมายหรือนโยบายที่รัฐบาลออกมาบังคับใช้กับท้องถิ่น ซึ่งมักจะกระทำโดยกระทรวงที่มีหน้าที่ดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่นคือสำนักรองนายกรัฐมนตรี (ODPM)

3) การดึงอำนาจกลับคืน (Default Powers) ในกฎหมายบางฉบับเปิดโอกาสให้กระทรวงส่วนกลางสามารถเข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานทางด้านของหน่วยการ

ปกครองท้องถิ่นได้ โดยท้องถิ่นแห่งหนึ่งแห่งใดปฏิบัติภารกิจได้ไม่เป็นที่น่าพอใจหรือมีการประพฤติปฏิบัติอย่างไม่เหมาะสมในการจัดทำบริการ ส่วนกลางก็สามารถจะดึงเอาอำนาจหน้าที่ในการกิจนั้น กลับคืนเพื่อไปจัดทำเองหรืออาจโอนไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นแห่งอื่น ๆ จัดทำแทน

4) การตรวจสอบ (Inspection) ซึ่งเครื่องมือดังกล่าวมีขึ้นโดยเน้นการควบคุมดูแลและตรวจสอบการจัดทำภารกิจด้านที่สำคัญๆของท้องถิ่น โดยจะมีหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวโดยเฉพาะ เช่น ด้านการศึกษา จะมีสำนักงานมาตรฐานการศึกษา (The Office for Standards in Education - OFSTED) และด้านงานบริการสังคม ก็จะมีสำนักตรวจสอบงานบริการสังคม (Social Services Inspectorate - SSI) เป็นต้นหน่วยงานเหล่านี้จะคอยทำหน้าที่ตรวจสอบมาตรฐานการบริการ กำหนดมาตรฐานกลาง รับเรื่องร้องเรียนตลอดจนให้คำแนะนำและฝึกอบรมพนักงานท้องถิ่นที่ทำงานในด้านเหล่านี้ โดยจะมีการทำงานร่วมกับคณะกรรมการตรวจสอบบัญชีกลาง (Audit Commission) อีกชั้นหนึ่ง

5) เครื่องมือทางการคลัง (Finance) มาตรการทางการคลังถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐบาลกลางใช้ในการควบคุมท้องถิ่นซึ่งจะมีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะ ดังนี้

(1) การควบคุมปริมาณการใช้จ่าย รัฐบาลสามารถกำหนดวงเงินการใช้จ่ายของท้องถิ่นได้โดยการกำหนดเพดานการใช้จ่ายของท้องถิ่น (Capping) หรือการคัดค้านโครงการลงทุนของท้องถิ่นได้

(2) การตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน โดยจะกระทำผ่านคณะกรรมการตรวจสอบบัญชีกลาง (Audit Commission) ซึ่งตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1982 โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะแต่งตั้งบุคคลภายนอกเข้าไปตรวจสอบบัญชีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งอาจจะมาจากบุคลากรของตนเองหรือจากบริษัทเอกชนก็ได้

6) การตรวจสอบโดยประชาชนในท้องถิ่น โดยหลักการแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องปฏิบัติงานอย่างโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้โดยประชาชนภายในชุมชน โดยนอกเหนือจากการควบคุมทางการเมืองผ่านระบบการเลือกตั้งแล้ว ประชาชนในท้องถิ่นก็ยังมีเครื่องมือสำหรับตรวจสอบหน่วยการปกครองท้องถิ่นอีก 2 ลักษณะ ดังนี้

(1) การร้องเรียน โดยประชาชนในท้องถิ่นสามารถร้องเรียนหน่วยการปกครองท้องถิ่นของตนได้ในหลายเรื่อง เช่น มีการบริการที่ไม่น่าพอใจ, มีการตัดสินใจที่ไม่เหมาะสม, มีการบริหารงานที่ผิดพลาด, มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย, สมาชิกสภาท้องถิ่นมีการประพฤติที่ไม่เหมาะสม เหล่านี้สามารถทำเรื่องร้องเรียนผ่านองค์กรต่าง ๆ ได้ เช่น สภาท้องถิ่น, คณะกรรมการวินัยกลาง, ผู้ตรวจการรัฐสภา, คณะกรรมการตรวจสอบบัญชีหรือแม้แต่การส่งเรื่องฟ้องศาลด้วยตนเองก็ได้

(2) การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการเข้าถึงข่าวสารตามพระราชบัญญัติกำหนดให้การประชุมของสภาท้องถิ่นคณะกรรมการท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นต้องจัดการประชุมในที่สาธารณะ หมายถึงประชาชนสามารถเข้าถึงและร่วมรับฟังการประชุมได้ และจัดแสดงตารางการประชุมให้ประชาชนทราบล่วงหน้า ดังนั้นประชาชนจึงมีสิทธิที่จะเข้าร่วมรับฟังการประชุมได้ นอกจากนี้เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในกิจการต่างๆ ของสภาและผู้บริหารก็ต้องแสดงต่อสาธารณะล่วงหน้าสามวัน ส่วนแผนงานต่างๆ ที่จะจัดทำก็ต้องแสดงล่วงหน้าเป็นเวลาสี่เดือนขึ้นไป

### 5.5.3 การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สามารถแบ่งออกเป็น 2 วิธีหลัก ๆ ดังต่อไปนี้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546, น. 266-268)

#### 5.5.3.1 การกำกับดูแลโดยราชการส่วนกลาง

เนื่องจากเยอรมันเป็นสาธารณรัฐ ดังนั้นรัฐบาลกลางจึงไม่มีหน้าที่โดยตรงในการควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่น มลรัฐกลับมีหน้าที่ดังกล่าวนี้แทน กฎหมายที่ควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเยอรมันมีตั้งแต่รัฐธรรมนูญธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ และกลุ่มของกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นสำหรับกระทรวงที่ควบคุมการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นโดยตรงก็คือกระทรวงกิจการภายใน และมีกระทรวงหลักอื่น ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้เกี่ยวข้อง ซึ่งมีดังต่อไปนี้

1) กระทรวงกิจการภายใน ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยตรง ทั้งในด้านงานปกครอง งานทะเบียน กฎและระเบียบต่าง ๆ ข้อบังคับการประชุมสภา รูปแบบการออกคำสั่งของผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นต้น กระทรวงกิจการภายในมีเขตพื้นที่ในการควบคุมแบ่งไปตามระดับ ตั้งแต่ระดับเขต ต่อมาเป็น อำเภอ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลสูงสุด

2) กระทรวงการคลัง ทำหน้าที่เฉพาะตามที่กฎหมายฉบับต่าง ๆ ระบุให้กระทรวงการคลังดูแล เช่น การวางแผนงบประมาณ การจัดทำแผนการลงทุน การประมาณรายได้ การประมาณการรายรับ การจัดเก็บภาษีและการจัดการทรัพย์สิน การกู้ยืมเงินต่าง ๆ

3) กระทรวงแรงงาน ครอบครัว และกิจการสังคม ทำหน้าที่ในการควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวกับ การให้สวัสดิการและสงเคราะห์คนชรา ดูแลสวัสดิการแรงงาน กำหนดมาตรฐานการทำงานและค่าจ้างขั้นต่ำให้อยู่ในขอบเขตและมาตรฐานเดียวกัน

#### 5.5.3.2 วิธีกำกับดูแลโดยการตรวจสอบการปฏิบัติราชการจากรัฐบาลกลาง

การตรวจสอบการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองท้องถิ่นในเยอรมัน มีการกำหนดรายละเอียดให้แต่ละมลรัฐทำหน้าที่ในการตรวจสอบองค์กรปกครองท้องถิ่นของตัวเอง สำหรับ



ตัวอย่างวิธีกำกับดูแลโดยการตรวจสอบการปฏิบัติราชการในรัฐบาเวเลียตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดวิธีการตรวจสอบไว้ ดังนี้

1) การตรวจสอบโดยกฎหมาย คือ การตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกรณีทั่วไป เป็นมาตรการที่มลรัฐใช้บังคับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติตามคำสั่งของตน การตรวจสอบประเภทนี้ ได้แก่

(1) สิทธิในการเรียกดูข้อมูลต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเมื่อรัฐบาลมลรัฐขอข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องนำเสนอข้อมูลนั้นต่อมลรัฐ

(2) การสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมายต่างๆ หากเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ยอมปฏิบัติตามกฎหมาย มลรัฐสามารถออกคำสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามได้ ทั้งนี้ต้องเป็นคำสั่งที่ไม่ละเมิดต่อกฎหมาย

(3) การปฏิบัติแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสืบเนื่องมาจากประการข้างต้น หากมลรัฐมีคำสั่งแล้วแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังปฏิบัติตาม มลรัฐมีอำนาจโดยชอบธรรมที่จะปฏิบัติหรือกระทำการแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) การแต่งตั้งผู้ปฏิบัติราชการแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการให้บุคลากรของมลรัฐลงไปทำหน้าที่แทนบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะมีขึ้นก็ต่อเมื่อเข้าหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้ 1) เมื่อผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่โดยผิดกฎหมาย อันเป็นผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียหายและ/หรือไม่สามารถทำงานต่อไปได้ มลรัฐมีอำนาจสั่งให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการแก้ไขจนกระทั่งสิ่งผิดกฎหมายเหล่านั้นสิ้นสุดลง 2) ถ้าผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตาม โดยอ้างเหตุผลทางกฎหมาย มลรัฐสามารถแต่งตั้งผู้ช่วยเพื่อการปฏิบัติราชการให้ถูกต้องตามกฎหมายเข้ามาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ โดยมีหน้าที่ลงไปแก้ไขสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำผิดกฎหมาย

(5) มลรัฐสามารถถอดถอนและยุบสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้อีกด้วย

2) การตรวจสอบโดยผู้ชำนาญการ เป็นการตรวจสอบในกรณีพิเศษ ซึ่งมาตรการที่มลรัฐจะแต่งตั้งผู้ชำนาญการพิเศษขึ้นมาเพื่อให้คำแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติราชการ โดยเฉพาะงานที่ท้องถิ่นได้รับมอบหมายจากรัฐบาลมลรัฐให้ดำเนินการแทน อย่างไรก็ตามผู้ชำนาญการที่ว่านี้ก็ไม่มีอำนาจในการบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำตามแต่อย่างใดมีหน้าที่เพียงให้คำแนะนำเท่านั้น ประโยชน์ของการมีผู้ชำนาญการพิเศษก็คือผู้ชำนาญการจะช่วยแบ่งเบาภาระในการตรวจสอบการทำงานของมลรัฐได้ส่วนหนึ่ง นอกจากนี้มลรัฐยังอาจแบ่งพื้นที่ให้ผู้ชำนาญการตรวจสอบการปฏิบัติราชการแทนตนก็ได้

#### 5.5.4 การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

สามารถแบ่งออกเป็น 2 วิธีหลัก ๆ ดังต่อไปนี้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546, น. 176-179)

##### 5.5.4.1 การกำกับดูแลโดยราชการส่วนกลาง

การบริหารการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยก็เหมือนกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศอื่นๆ ในแง่ที่ว่ารัฐบาลกลางจำเป็นที่จะต้องเข้ามามีบทบาทในการควบคุมการปกครองในระดับท้องถิ่น เพราะอย่างน้อยที่สุดก็เพื่อจะได้เกิดความมั่นคงและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในชาติเป็นสำคัญ และในเรื่องของการควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็เป็นความรับผิดชอบของกระทรวงบริหารงานสาธารณะ กิจการภายใน บริการไปรษณีย์ และโทรคมนาคม (Ministry of Public Management, Home Affairs, Postal Service and Telecommunication) ซึ่งมีรัฐมนตรีรับผิดชอบดูแลและควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ในการบริหารการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป และมีหน้าที่สำคัญในการประสานงานกับกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกั กิจการของท้องถิ่น ดังเช่น กระทรวงการคลัง (Ministry of Finance) และกระทรวงก่อสร้าง สุขภาพ และสวัสดิการ (Ministry of Construction, Health and Welfare) เป็นต้น นอกจากนี้ยังต้องรายงานผลการดำเนินงานเกี่ยวกับท้องถิ่นต่อนายกรัฐมนตรีอีกด้วย อย่างไรก็ตาม โดยบทบาทการควบคุมจากส่วนกลางที่สำคัญ ๆ ดังนี้

1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในมีอำนาจให้คำปรึกษาหารือ เรียก ข้อมูลตรวจสอบการดำเนินการ หรือขอให้ส่งรายงานในกิจการต่างๆ ของท้องถิ่น

2) ถ้าในกรณีที่พบว่า การดำเนินการของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นผิดกฎหมาย ละเลยการเก็บรายได้อย่างมาก ใช้เงินรายได้ของท้องถิ่นอย่างไม่เหมาะสม บกพร่องในการให้บริการ นายกรัฐมนตรีอาจเรียกร้องให้แก่ความบกพร่องผิดพลาด และหากผู้บริหารของท้องถิ่นยังไม่สามารถที่จะแก้ไขการให้ถูกต้องเหมาะสมแล้วนายกรัฐมนตรีโดยการรับรองของศาลสูงสามารถถอดถอนฝ่ายบริหารได้ ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการแทนสำหรับในกรณีของเทศบาลก็ได้

3) นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในอาจขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการสอบสวนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล เมื่อได้รับอำนาจดังกล่าว รัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดอาจให้ผู้สอบบัญชีท้องถิ่นตรวจสอบ ในกรณีนี้ผู้สอบบัญชีทำหน้าที่ภายในกรอบคำสั่ง และการบังคับบัญชาของรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี

##### 5.5.4.2 วิธีกำกับดูแลโดยการตรวจสอบการปฏิบัติราชการจากรัฐบาลกลาง

การตรวจสอบการปฏิบัติราชการของท้องถิ่นญี่ปุ่นนั้นได้จัดแบ่งองค์กรในการตรวจสอบออกได้เป็น 2 ระบบใหญ่ ๆ คือระบบคณะกรรมการตรวจสอบ และระบบผู้ตรวจสอบภายนอกซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) ระบบคณะกรรมการตรวจสอบ เป็นระบบดำเนินการโดยคณะกรรมการอิสระที่กฎหมายกำหนดโดยจัดตั้งขึ้นในหน่วยปกครองท้องถิ่น ประเภทของการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบ มีดังนี้

(1) การตรวจสอบทั่วไป เป็นการตรวจสอบที่คณะกรรมการตรวจสอบมีอิสระในการดำเนินการตรวจสอบตามความเห็นของตนเอง โดยประเภทของการตรวจ ได้แก่ ตรวจสอบการเงิน เป็นการตรวจสอบการบริหารและการปฏิบัติงานธุรการที่เกี่ยวกับการเงินของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะดำเนินการตรวจสอบเป็นประจำอย่างน้อย 1 ครั้งในวحدปีบัญชี และตรวจสอบเป็นครั้งคราว เมื่อพิจารณาเห็นสมควร และตรวจสอบการปกครอง เป็นการตรวจสอบการจัดการด้านธุรการในหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) การตรวจสอบพิเศษ เป็นการตรวจสอบเมื่อมีการร้องขอ ได้แก่ การตรวจสอบเมื่อหัวหน้าหน่วยการปกครองท้องถิ่นร้องขอ การตรวจสอบเมื่อประชาชนร้องขอโดยตรง การตรวจสอบเมื่อสมาชิกสภาท้องถิ่นร้องขอ การตรวจสอบตามคำร้องขอการตรวจสอบจากประชาชน และการตรวจสอบเมื่อมีการร้องขอจากหัวหน้าหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในกรณีพัวพันกับการชดเชยความเสียหาย

(3) อำนาจอื่น ๆ เช่น การตรวจสอบรายรับรายจ่ายประจำเดือน โดยจะตรวจสอบรายรับรายจ่ายที่เป็นเงินสดของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกเดือน

สำหรับการรายงานผลการตรวจสอบ หรือการกำหนดมาตรการที่ใช้ปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น ถึงแม้ว่าคณะกรรมการตรวจสอบจะเป็นหน่วยงานอิสระที่สามารถดำเนินการตรวจสอบตามลำพังได้ โดยไม่ต้องรอรับมติการลงคะแนนก็ตาม

2) ระบบผู้ตรวจสอบภายนอก เป็นระบบที่จะเพิ่มความมีอิสระในการบริหารงาน และเพิ่มศักยภาพให้กับองค์กรตรวจสอบในท้องถิ่น ซึ่งระบบนี้เป็นระบบใหม่ที่เริ่มใช้เมื่อปี ค.ศ. 1999 โดยสาระสำคัญของระบบนี้ คือ เป็นระบบที่ทำสัญญาจ้างผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มีความสามารถเฉพาะด้านมาทำการตรวจสอบแทนส่วนกลางผู้ตรวจสอบภายนอกจะทำการตรวจสอบและส่งรายงานเสนอในประเด็นหรือหัวข้อตามที่ระบุในสัญญาเท่านั้น ซึ่งจะต่างกับกรรมการตรวจสอบ และรูปแบบของการตรวจสอบมี 2 ประเภทคือ การตรวจสอบโดยรวมกับแยกตรวจสอบเป็นรายหัวข้อทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสัญญาจ้าง

ซึ่งในที่นี้คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจตามกฎหมายที่จะทำการตรวจสอบผู้ตรวจสอบภายนอกได้ทั้งในส่วนของการจัดทำสัญญาจ้าง โดยคณะกรรมการตรวจสอบจะทำการตรวจสอบร่างสัญญาและเสนอความเห็นไปยังหัวหน้าฝ่ายบริหาร และในส่วนของการดำเนินงาน เมื่อได้รับการร้อง

ขอจากผู้มีอำนาจ ดังเช่นหัวหน้าบริหาร ประธานสภาท้องถิ่น หรือประชาชน ให้ทำการตรวจสอบว่า ผู้ตรวจสอบภายนอกทำตามขั้นตอนในสัญญาหรือไม่

### 5.5.5 การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศเกาหลีใต้

สามารถแบ่งออกเป็น 2 วิธีหลัก ๆ ดังต่อไปนี้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546: 213-215)

#### 5.5.5.1 การกำกับดูแลโดยราชการส่วนกลาง

ในประเทศเกาหลีใต้มีกระทรวงบริหารกิจการของรัฐและกิจการภายในเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นโดยตรงแต่อำนาจต่างๆ ที่กระทรวงบริหารกิจการของรัฐและกิจการภายในสามารถควบคุมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ กระทรวงบริหารกิจการของรัฐและกิจการภายใน สามารถควบคุมการทำงานด้านต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดังต่อไปนี้

1) การที่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงบริหารกิจการของรัฐและกิจการภายใน ได้แก่

(1) การเปลี่ยนชื่อ หรือ อาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวง

(2) การเปลี่ยนแปลงที่ตั้งสำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวง

(3) การจัดตั้งองค์กรใด ๆ ที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวง

(4) การกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเพื่อบูรณะหลังจากเกิดภัยทางธรรมชาติจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวง และกระทรวงต้องค้ำประกันวงเงินกู้ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย

(5) การจัดตั้งวิสาหกิจของท้องถิ่น จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวง

(6) การจัดตั้งสมาคมใด ๆ ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวง

2) ความที่จำเป็นต้องรายงานแก่กระทรวงบริหารกิจการของรัฐและกิจการภายใน ได้แก่

(1) การออกกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ของท้องถิ่นใดๆ เช่น เทศบัญญัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานให้แก่กระทรวงทราบ

(2) เมื่อร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านสภาแล้วหัวหน้าฝ่ายบริหารต้องรายงาน กฎหมายงบประมาณประจำปีนั้นให้แก่กระทรวง ทราบบ

(3) เมื่อการจัดทำบัญชีของฝ่ายบริหารได้รับความเห็นชอบจากสภาแล้ว องค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นต้องรายงานบัญชีดังกล่าวไปยังกระทรวงเพื่อให้กระทรวงรับทราบ

(4) เมื่อองค์กรปกครองท้องถิ่นทำข้อตกลงใด ๆ กับองค์กรปกครองท้องถิ่นแห่งอื่น หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นต้องรายงานให้แก่กระทรวง ทราบบด้วย (การรายงานนี้รวมถึงการแก้ไขและเปลี่ยนแปลงข้อตกลงต่างๆ ด้วย)

(5) การจัดตั้งสภาให้คำปรึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของท้องถิ่นระดับบน เพื่อช่วยให้คำปรึกษาแก่ท้องถิ่นระดับล่าง การจัดตั้งสภาฯ ดังกล่าว จะต้องรายงานให้แก่กระทรวง ทราบบ

#### 5.5.5.2 วิธีกำกับดูแลโดยการตรวจสอบการปฏิบัติราชการจากรัฐบาลกลาง

ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งในการควบคุมดูแลการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นของรัฐบาลกลาง ซึ่งวิธีการที่รัฐบาลเกาหลีใต้ใช้ในการตรวจสอบการปฏิบัติราชการ มี 4 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

1) การตรวจสอบและควบคุมโดยตรงจากรัฐบาลกลาง กล่าวคือ การทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นใด ๆ จำเป็นต้องได้รับการตรวจสอบจากรัฐบาลกลางผ่านกฎหมายต่าง ๆ และกฎหมาย Local Autonomy ก็ได้กำหนดให้กระทรวงบริหารกิจการของรัฐและกิจการภายในเป็นกระทรวงที่รับผิดชอบในการควบคุมและดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยตรง ในขณะที่กรุงโซลซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ขึ้นโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้แล้วองค์กรปกครองท้องถิ่น ยังถูกควบคุมดูแลจากกระทรวงอื่น ๆ อีกตามที่กฎหมายอื่น ๆ กำหนด เช่น การจัดทำผังเมืองต้องอยู่ภายใต้การดูแลและตรวจสอบของกระทรวงการก่อสร้างและขนส่ง เป็นต้น

2) การแก้ไขและยกเลิกสิ่งที่เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อใดก็ตามที่องค์กรปกครองท้องถิ่นกระทำการผิดกฎหมายหรือทำให้เกิดความเสียหาย รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องสามารถสั่งให้องค์กรปกครองท้องถิ่นแก้ไขหรือยกเลิกการกระทำนั้น ๆ ให้ถูกต้องตามกฎหมายภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ หากองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นไม่ปฏิบัติตาม รัฐมนตรีสามารถสั่งแก้ไขคำสั่งขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ได้เลย อย่างไรก็ตาม หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจไม่ยอมรับในคำสั่งนั้น ๆ ก็ได้ โดยสามารถส่งฟ้องร้องต่อศาลสูงภายใน 15 วัน นับจากการแก้ไขคำสั่งของรัฐบาลกลาง

3) การสืบสวนและสอบสวนองค์กรปกครองท้องถิ่น กระทรวงบริหารกิจการของรัฐและกิจการภายใน สามารถร้องขอให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหลายส่งรายงานที่เป็นเอกสาร บัญชี หรือ เอกสารอื่นใด มาให้กระทรวงตรวจสอบได้ โดยอำนาจดังกล่าวนี้เป็นของกระทรวง

ที่องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามอย่างไม่มีเงื่อนไขหากพบข้อสงสัยต่อเอกสาร หรือหลักฐานต่างๆ กระทรวงสามารถทำการสืบสวน สอบสวนถึงข้อเท็จจริงและหากพบสิ่งผิดกฎหมายใด ๆ กระทรวงสามารถฟ้องร้องต่อศาลหรือสั่งให้มีการแก้ไขสิ่งนั้น ๆ ได้ตามที่ได้

4) การสั่งให้มีการทบทวนการพิจารณาต่อการตัดสินใจของสภาขององค์กรปกครองท้องถิ่น เมื่อมีการตัดสินใจใด ๆ ของสภาขององค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งการตัดสินใจนั้นเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย กระทรวงบริหารกิจการของรัฐและกิจการภายในสามารถแจ้งให้หัวหน้าของฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ร้องขอให้สภาทบทวนการตัดสินใจใหม่ได้ แต่ทั้งนี้กระทรวงต้องให้เหตุผลในการให้พิจารณาทบทวนการตัดสินใจของสภาใหม่ด้วย

### 5.5.6 การกำกับดูแลของประเทศอินโดนีเซีย

การกำกับดูแลท้องถิ่นของประเทศอินโดนีเซียมีการกำกับดูแลโดยสภาผู้แทนภูมิภาค (Regional Representative Council หรือ Dewan Perwakilan Daerah : DPD) โดยรายละเอียดของสภาผู้แทนภูมิภาค มีดังต่อไปนี้ (สำนักภาษาต่างประเทศ, 2563, น. 25-28)

สภาผู้แทนภูมิภาค หมายถึง ผู้นำชุมชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ที่สามารถรักษาผลประโยชน์ในท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจในกิจการของรัฐโดยทั่วไป สภาผู้แทนราษฎรระดับจังหวัด เป็นตัวแทนจังหวัดเพื่อลงสมัครรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนระดับภูมิภาค

#### 5.5.6.1 อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนระดับภูมิภาค

สภาผู้แทนระดับภูมิภาค (DPD) จะทำหน้าที่ร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร (DPR) ในฐานะที่เป็นรัฐสภาหรือสภาที่ปรึกษาประชาชน (MRP) เท่านั้น จะไม่มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างกฎหมายหรือพิจารณากฎหมาย แต่อาจเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่ภูมิภาค กฎหมายยุบรวมจังหวัด กฎหมายบริหารทรัพยากรธรรมชาติ กฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การเก็บภาษี การจัดการศึกษา การศาสนา ดังต่อไปนี้

1) ปฏิบัติงานที่มีความเชี่ยวชาญ ด้านการบริหาร และด้านเทคนิคเพื่อให้บริการแก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดำเนินงานตามนโยบายภายในหน่วยงานของสภาผู้แทนภูมิภาค ภายใต้การ ควบคุมของประธานสภาผู้แทนภูมิภาค รวมถึงด้านสวัสดิการของสมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาค และ ข้าราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนภูมิภาค

2) ช่วยเหลือคณะกรรมการกิจการสภาในการร่างงบประมาณของสภา โดยรวบรวมความต้องการ งบประมาณจากหน่วยงานเสริมของสภา

3) ให้บริการแก่คณะกรรมการธิการ คณะกรรมการร่วม และสภานิติบัญญัติ ในการเตรียมข้อมูล สำหรับร่างกฎหมายฉบับแรก ให้คำแนะนำ และข้อมูลแก่คณะกรรมการกิจการ สภา

4) รับผิดชอบงานตามที่ได้รับมอบหมายจากประธานสภาผู้แทนภูมิภาค

5) รายงานผลการดำเนินงานในปีที่ผ่านมาเป็นลายลักษณ์อักษรต่อ ประธานสภาผู้แทนภูมิภาค ในช่วงต้นของสมัยการประชุมสภาถัดไป และจัดทำสำเนาให้แก่ คณะกรรมการกึ่งนกรอง และ คณะกรรมการกิจการสภาคณะกรรมการ

#### 5.5.6.2 องค์ประกอบสำคัญของสภาผู้แทนระดับภูมิภาค (OPD)

คือ เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้น ถาวรมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบต่อการเมือง การ ปกครองและการบริหารตนเองที่เป็นอิสระในระดับ จังหวัด และคณะกรรมการสภาผู้แทนระดับ ภูมิภาค (DPD) มีดังต่อไปนี้

1) คณะกรรมการ 1 มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบด้านการปกครองส่วน ภูมิภาค ความร่วมมือระหว่างศูนย์กลางกับภูมิภาค และระหว่างภูมิภาคด้วยกัน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องที่อยู่ อาศัยและประชากร ที่ดินและปัญหาชายแดน หรือขอบเขตกับประเทศเพื่อนบ้าน

2) คณะกรรมการ 2 มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบด้านการเกษตร ทะเล ประมง พลังงาน ทรัพยากรธรรมชาติ ป่าไม้ การค้า อุตสาหกรรม เศรษฐกิจพอเพียงหรือเศรษฐกิจ ครวัเร็ว

3) คณะกรรมการ 3 มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบด้านการศึกษา ศาสนา สาธารณสุข มรดกชาติ เยาวชนและกีฬา ด้านสวัสดิการสังคม พิทักษ์คุ้มครองเด็กและสตรี แรงงาน ระบบขนส่ง งานหัตถกรรม คุ้มครองผู้บริโภค และผู้ยากไร้

4) คณะกรรมการ 4 มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบด้านรายได้ประชากร และงบประมาณประเทศ การกู้ยืมเงินต่าง ๆ ดูแลความสมดุลด้านการเงินการคลังระหว่างศูนย์กลาง กับภูมิภาค โดยประสานความร่วมมือกับ องค์การคลัง และควบคุมดูแลสนับสนุนธุรกิจระดับมหภาค ระดับปานกลางและระดับเล็ก

5) คณะกรรมการวิสามัญกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบด้าน การวางแผนและบัญญัติกฎหมาย รวมทั้งการกำกับลำดับความสำคัญของนิติบัญญัติในร่างกฎหมาย การ อภิปรายร่างกฎหมายในสภา การให้คำแนะนำ ความเห็นและ วินิจฉัยเกี่ยวกับกฎหมาย

6) คณะกรรมการวิสามัญกิจการภายใน มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบ ด้านกิจการภายในสภาผู้แทนภูมิภาค (OPD) รวมทั้งความเป็นอยู่ และสวัสดิการสำหรับสมาชิก และ เจ้าหน้าที่สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนภูมิภาค สนับสนุนภารกิจประธาน และสมาชิกสภาในการปฏิบัติ หน้าที่ทุกด้าน และดำเนินการบริหารกำกับดูแลในส่วนของสำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนภูมิภาค

7) คณะกรรมการจริยธรรม มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบด้านการตรวจสอบวินัย ให้ความเห็นและเสนอข้อเท็จจริงต่อสภา ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนภูมิภาคในกรณีที่ถูกล่าวละเมิดหรือละเลยต่อหน้าที่ และทำหน้าที่กำกับดูแลด้านระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ และธรรมเนียมปฏิบัติของสภาผู้แทนภูมิภาค

8) คณะกรรมการรัฐสภาระหว่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบด้านการสนับสนุนและเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสภาผู้แทน ภูมิภาค (DPP) กับองค์กรอื่นที่เทียบเท่าด้านเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นมิตรระหว่างรัฐสภาต่างประเทศ เช่น การเดินทางศึกษาดูงานรัฐสภาต่างประเทศ การประชุมระหว่างประเทศ

9) คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบด้านการตรวจสอบและติดตามพระราชบัญญัติ พัฒนากฎหมายที่ล่าช้า จัดเสวนาหรือประชุมหารือหรือทำการวิจัยในการพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยและไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ รวมถึงให้คำแนะนำในร่างกฎหมายและสร้างเครือข่ายความร่วมมือด้านกฎหมายกับผู้ที่มีความเชี่ยวชาญ

10) คณะกรรมการวิสามัญพิทักษ์สาธารณะ มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบด้านการศึกษา ติดตามผลด้านการคอร์รัปชันที่ส่งผลเสียต่อประเทศ ติดตามผลการร้องเรียนของประชาชนในเรื่องของการคอร์รัปชัน และการเลือกปฏิบัติการให้บริการสาธารณะ

### ส่วนที่ 3 การวิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบการกำกับดูแล

ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบผู้วิจัยได้นำรูปแบบเชิงทฤษฎีที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมตามบทที่ 2 มาเปรียบเทียบกับรูปแบบการกำกับดูแลของไทยในปัจจุบันพร้อมกับได้เลือกรูปแบบของต่างประเทศมา 2 ประเทศเพื่อร่วมเปรียบเทียบด้วย คือประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่น ทั้งนี้เพราะสองประเทศนี้มีบริบทการเมืองการปกครองที่ใกล้เคียงกับไทย กล่าวคือ (1) เป็นรัฐเดี่ยวเหมือนกัน (2) มีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยเหมือนกัน ซึ่งทั้งสองส่วนนี้ถือว่าเป็นโครงสร้างใหญ่ในการปกครองประเทศ

สำหรับการวิเคราะห์เปรียบเทียบ (ได้แสดงไว้ในตารางที่ 5.1) ซึ่งสาระสำคัญที่ขออธิบายเพิ่มเติมจากตาราง มีดังต่อไปนี้

#### 1) ด้านบริบทการปกครอง

พบว่าระบบการใช้อำนาจของไทยมีความแตกต่างกับอีก 2 รูปแบบตามที่นำมาเปรียบเทียบ คือ การใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ยังคงเป็นรูปแบบรวมศูนย์อำนาจ กล่าวคือ อำนาจในการตัดสินใจทั้งหมดรวมศูนย์ไว้ในส่วนกลาง โดยมีระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคนำนโยบายและแผนงานโครงการไปปฏิบัติในระดับภูมิภาค(ระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน) ส่วนระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีอิสระในการปกครองตนเอง



แต่ในทางปฏิบัติยังพบว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นไม่สามารถมีอิสระในการปกครองตนเองได้อย่างแท้จริง เพราะกฎหมายจัดตั้งมิได้รับการแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

แนวทางปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสม ผู้วิจัยมีความเห็นว่า เพื่อให้กลไกการใช้อำนาจมีความเหมาะสมยิ่งขึ้นควรเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองมากขึ้น โดยการปรับปรุงกฎหมายการกระจายอำนาจและกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นเสียใหม่ให้เหมาะสมสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและการให้มีคุณลักษณะตามหลักการปกครองท้องถิ่นที่ดี

## 2) ด้านหลักการสำคัญของระบบการกำกับดูแล

จากการรูปแบบทฤษฎีที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 หลักการสำคัญของระบบการกำกับดูแล คือ (1) เพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ของบรรดา อปท. อยู่ภายใต้กรอบกฎหมายของรัฐโดยยึดเอา วัตถุประสงค์ประโยชน์ของประชาชนและของรัฐเป็นตัวตั้ง (2) เพื่อช่วยเหลือส่งเสริมสนับสนุน อปท. ที่ขาดความพร้อมหรือยังมีระดับการพัฒนาที่อยู่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานให้สามารถพัฒนาตนเองได้ จนสามารถยกฐานะขึ้นมาอยู่ในระดับมาตรฐานของชาติ

สำหรับสองประเทศที่นำมาเปรียบเทียบ(ฝรั่งเศสและญี่ปุ่น) ผลการวิเคราะห์พบว่าต่างก็ตั้งอยู่บนหลักเกณฑ์ดังกล่าว แต่กรณีประเทศไทยไม่เป็นเช่นนั้นเนื่องจากประเทศไทยยังปกครองโดยระบบรวมศูนย์อำนาจ ฉะนั้นระบบการกำกับดูแลท้องถิ่นของไทยจึงถูกออกแบบให้รับใช้ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมากกว่าการรับใช้ประชาชนในท้องถิ่นที่ควรจะเป็นตามหลักการปกครองตนเอง

แนวทางการปรับปรุง คือควรปรับปรุงหลักการกำกับดูแลท้องถิ่นให้เป็นสากล กล่าวคือให้เป็นไปตามหลักการกำกับดูแลดังที่กล่าวมาในตอนต้นทั้งนี้เป็นการปรับปรุงกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นควรบัญญัติหลักการกำกับดูแลที่ถูกต้องไว้ในกฎหมายด้วย

## 3) วัตถุประสงค์และเป้าหมายของระบบกำกับดูแล

จากรูปแบบเชิงทฤษฎีกล่าวไว้ว่า ระบบการกำกับดูแลท้องถิ่นเป็นกลไกที่จำเป็นในการควบคุมมิให้การใช้อำนาจอิสระของท้องถิ่นเกินเลยไปจากที่กฎหมายกำหนดซึ่งปรากฏว่าประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่นก็ยึดถือเป็นเป้าประสงค์ในการทำงานเดียวกันนี้ สำหรับประเทศไทยไม่ชัดเจนเป็นลายลักษณะอักษรว่า เป้าหมายของการกำกับดูแลท้องถิ่นเป็นอย่างไร แต่ผู้วิจัยเข้าใจว่านอกจากจะควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมายที่ส่วนกลางกำหนดขึ้นแล้วยังพยายามควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายของส่วนกลางด้วย ซึ่งก็เป็นไปตามลักษณะของการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ

แนวทางการปรับปรุง ควรกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการกำกับดูแลท้องถิ่นให้ชัดเจนโดยต้องเข้าใจว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นมิใช่ส่วนราชการแบบส่วนส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสนองนโยบายของส่วนกลาง หากแต่องค์กรปกครองท้องถิ่นได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลแก้ไขปัญหาและการให้บริการประชาชนในพื้นที่ของตนเอง ดังนั้นการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นจึงเป็นไปเพื่อให้การใช้อำนาจการปกครองเพื่อบริการประชาชนและอยู่ภายใต้กรอบของหลัก

ธรรมาธิบาลตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ การที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคควบคุมแทรกแซงองค์กรปกครองท้องถิ่นให้ปฏิบัติตามความต้องการนั้นจึงเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องและต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไข

#### 4) ด้านประเด็นการกำกับดูแล

จากรูปแบบเชิงทฤษฎีอธิบายว่า ประเด็นที่จำเป็นในการดูแลประกอบด้วย (1) ด้านความชอบด้วยกฎหมาย (2) ด้านธรรมาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสุจริตในการใช้อำนาจหน้าที่ (3) ด้านสัญญาประชาคมและการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ในประเทศญี่ปุ่นและฝรั่งเศสได้นำเอาด้านจริยธรรมมาเป็นส่วนหนึ่งของการกำกับดูแลท้องถิ่นด้วย

#### 5) อำนาจในการกำกับดูแล

ในการกำกับดูแลท้องถิ่นหากพบการกระทำผิดไม่ว่าฝ่ายผู้กำกับดูแลหรือฝ่ายผู้รับการกำกับดูแลจะต้องได้รับโทษที่เหมาะสมในทางกลับกันหากการทำหน้าที่กำกับดูแลมีประสิทธิภาพเหมาะสมก็ควรได้รับรางวัลยกย่องโดยวิธีการหนึ่งวิธีการใดที่เหมาะสมด้วย

#### 6) โครงสร้างฝ่ายกำกับดูแล

จากรูปแบบเชิงทฤษฎีอธิบายไว้ว่า ในการกำกับดูแลท้องถิ่นที่จำเป็นต้องมีผู้กำกับดูแลที่มีความสามารถและเข้าใจในหลักการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างดี ทั้งรูปแบบในเชิงทฤษฎีและรูปแบบที่พบกันในแต่ละประเทศ ฝ่ายผู้กำกับดูแลอย่างน้อยต้องประกอบด้วย 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ท้องถิ่นกำกับดูแลตนเอง และประชาชน โดยทั้ง 3 ส่วนนี้ ส่วนกลางมีหน้าที่กำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายของรัฐ (กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น) และปกป้องมิให้หน่วยงานอื่นใดของส่วนการแทรกแซงการใช้อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นโดยที่กฎหมายไม่อนุญาต

แต่สำหรับระบบการกำกับดูแลท้องถิ่นโดยส่วนกลางของประเทศไทย เป็นระบบที่แตกต่างไปจากสากล กล่าวคือ (1) มีหน่วยกำกับดูแลจากส่วนกลางหลายหน่วยงานโดยไม่มีระบบบูรณาการที่ดีเพียงพอ (2) ผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลจากส่วนกลางส่วนใหญ่ไม่เข้าใจหลักการปกครองท้องถิ่นอย่างถ่องแท้และต้องการให้ท้องถิ่นใช้อำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับนโยบายของต้นสังกัดของผู้กำกับดูแลมากกว่าจะเป็นไปตามหลักการปกครองท้องถิ่นที่ดี และ (3) การกำกับดูแลโดยประชาชนของไทยยังไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากขากการออกแบบเชิงระบบให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมที่ดีเท่าที่ควรจะเป็น

แนวทางการปรับปรุง ควรมีระบบที่ชัดเจนรองรับ โดยต้องเคารพหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการปกครองตนเอง รวมทั้งผู้กำกับดูแลภาคสนามควรได้รับการฝึกอบรมให้เข้าใจหลักการปกครองท้องถิ่นที่ดีด้วย อนึ่งการกำกับดูแลโดยประชาชนเป็นอีกกลไกหนึ่งที่มีความสำคัญสูงเนื่องจากประชาชนมีส่วนได้เสียโดยตรงต่อการปกครองท้องถิ่น

#### 7) โครงสร้างของฝ่ายรับการกำกับดูแล

จากการทบทวนเชิงทฤษฎีและรูปแบบของต่างประเทศที่เปรียบเทียบปรากฏว่ามีลักษณะตรงกัน คือ ฝ่ายผู้รับการตรวจสอบมีหน้าที่ต้องอำนวยความสะดวกในการตรวจสอบ กล่าวคือ จัดระบบให้โปร่งใสพร้อมเสมอที่จะรับการตรวจสอบโดยไม่ต้องนัดหมายล่วงหน้า ในส่วนของการตรวจสอบโดยประชาชนต้องเป็นภาระที่ต้องอำนวยความสะดวกเพื่อให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบได้ทันทีเมื่อต้องการ สำหรับระบบการกำกับดูแลของไทย กฎหมายได้เปิดช่องให้ประชาชนมีสิทธิเข้าตรวจสอบท้องถิ่นได้แต่ในทางปฏิบัติยังมีข้อติดขัดหลายประการ

แนวทางการปรับปรุง ต้องจัดระบบให้ท้องถิ่นเปิดทางให้ผู้กำกับดูแลทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และประชาชนสามารถเข้าไปทำหน้าที่กำกับดูแลได้อย่างสะดวก

#### 8) กลไกของกระบวนการกำกับดูแล

จากรูปแบบเชิงทฤษฎีและรูปแบบการกำกับดูแลของต่างประเทศ ต่างก็ปรากฏตรงกันว่า กระบวนการกำกับดูแลควรมีกลไกหลัก 6 กลไก คือ (1) มีระเบียบและกฎหมายว่าด้วยเรื่องการกำกับดูแลบัญญัติไว้ให้ชัดเจน (2) ต้องมีมาตรฐานกลางของชาติว่าด้วยเรื่องนี้โดยมาตรฐานกลางนี้ต้องกำหนดให้ชัดเจนถึงหลักการ วัตถุประสงค์ บทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้กำกับดูแลและผู้รับการกำกับดูแลที่ต้องรับผิดชอบต่อระบบนี้ (3) ต้องเป็นระบบที่มีความโปร่งใสตรวจสอบได้โดยสะดวก (4) กรณีมีข้อพิพาทเกิดขึ้นต้องมีกลไกประนีประนอมข้อพิพาท (5) กรณีไม่สามารถประนีประนอมข้อพิพาทได้ต้องชี้ขาดโดยศาล และ (6) ต้องมีระบบประเมินและมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

สำหรับระบบการกำกับดูแลของไทยในปัจจุบันยังไม่ได้มีกลไกเหล่านี้อย่างครบถ้วนชัดเจน ควรปรับปรุงกระบวนการกำกับดูแลของไทยให้กลไกทั้ง 6 กลไกข้างต้นให้ชัดเจน

#### 9) ผลของการกำกับดูแล

จากรูปแบบเชิงทฤษฎีและรูปแบบการกำกับดูแลในต่างประเทศได้นำผลการกำกับดูแลไปใช้ประโยชน์ 3 ประการ คือ (1) ปรับปรุงระบบให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง (2) แจ่มผลให้สถานีดับญัตติทราบทั้งสภาท้องถิ่นและรัฐสภาแห่งชาติ (3) ต้องประกาศผลต่อสาธารณะทุกครั้งที่มีการกำกับดูแลและรับฟังเสียงสะท้อนกลับด้วย

สำหรับกระบวนการกำกับดูแลของไทยยังไม่ให้ความสำคัญต่อเรื่องดังกล่าว ควรปรับปรุงให้ผลการกำกับดูแลไปใช้ประโยชน์ใน 3 ประการข้างต้นซึ่งจะทำให้การกำกับดูแลเป็นระบบและครบวงจรมากขึ้น

ตารางที่ 5.1 การวิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบการกำกับดูแล

เกณฑ์ในการพิจารณา	รูปแบบเชิงทฤษฎี	รูปแบบไทย	รูปแบบฝรั่งเศส	รูปแบบญี่ปุ่น
<b>1.บริบท</b>				
-รูปแบบรัฐ	-รัฐเดี่ยว	-รัฐเดี่ยว	-รัฐเดี่ยว	-รัฐเดี่ยว
-ระบอบการปกครอง	- ประชาธิปไตย	- ประชาธิปไตย	- ประชาธิปไตย	- ประชาธิปไตย
-การใช้อำนาจรัฐ	-การกระจายอำนาจ	- รวมศูนย์อำนาจ	-การกระจายอำนาจ	-การกระจายอำนาจ
-โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน	-ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น	-ส่วนกลาง, ส่วนภูมิภาคใช้อำนาจของส่วนกลาง ตั้งแต่จังหวัดลงไป ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จำกัดในการปกครองตนเอง	-ส่วนกลาง, ส่วนภูมิภาคมีอำนาจหน้าที่จำกัดในการปกครองตนเอง	-ส่วนกลาง, ส่วนท้องถิ่น โดยท้องถิ่นมีอิสระสูงในการปกครองตนเอง
<b>2.หลักการสำคัญของระบบการกำกับดูแล</b>				
	-กำกับดูแลให้การใช้อำนาจเป็นไปตามกฎหมายและความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น	-ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายของส่วนกลาง	-ตรวจสอบกำกับดูแลให้ท้องถิ่นปฏิบัติอยู่ในกรอบกฎหมาย ส่งเสริมความเข้มแข็งของท้องถิ่น	-ตรวจสอบกำกับดูแลให้ท้องถิ่นปฏิบัติอยู่ในกรอบกฎหมาย ส่งเสริมความเข้มแข็งท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของพลเมือง
<b>3.วัตถุประสงค์และเป้าหมายของระบบกำกับดูแล</b>				
	เพื่อให้เกิดระบบที่สนองต่อหลักการสำคัญดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ	ไม่ชัดเจน แต่เข้าใจว่าเพื่อควบคุมให้ท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมายและหน้าที่ ส่วนกลางกำหนด	เพื่อให้เกิดการบูรณาการทางการปกครองระหว่างรัฐและท้องถิ่นอย่างมีเอกภาพ	เพื่อให้เกิดเอกภาพแห่งรัฐโดยเคารพอำนาจหน้าที่ซึ่งกันและกัน
<b>4.ประเด็นการกำกับดูแล</b>				
	ประกอบด้วย (1) ความชอบ (2)ธรรมาภิบาล (3)สัญญาประชาคม	(1)ความชอบด้วยกฎหมาย (2)ธรรมาภิบาล (3)การเงิน	(1)ความชอบด้วยกฎหมาย (2)ธรรมาภิบาล	(1)ความชอบด้วยกฎหมาย (2)ธรรมาภิบาล

เกณฑ์ในการพิจารณา	รูปแบบเชิงทฤษฎี	รูปแบบไทย	รูปแบบฝรั่งเศส	รูปแบบญี่ปุ่น
<b>5.อำนาจในการกำกับดูแล</b>	ไม่ได้กล่าวไว้ชัดเจน	ผู้กำกับดูแลมีอำนาจให้แก้ไขและลงโทษถึงขั้นการปลดออก	ผู้กำกับดูแลมีอำนาจชี้มูลความผิดและสั่งให้ศาลชี้ขาด	บาล(3)การเงิน (4)สัญญา ประชาคม (5)จริยธรรม บาล(3)การเงิน (4)สัญญา ประชาคม (5)จริยธรรม ผู้กำกับดูแลมีอำนาจมีอำนาจชี้มูลความผิดและสั่งให้ศาลชี้ขาด
<b>6.โครงสร้างฝ่ายผู้กำกับดูแล</b>				
<b>6.1 ส่วนกลาง</b>	ยึดหยุ่นได้ตามความเหมาะสม	กระทรวงมหาดไทย สตง. ปชช. ปปท.	กระทรวงมหาดไทย ศาล	กระทรวงกิจการภายใน เป็นองค์กรกลาง บูรณาการกำกับดูแลให้เป็นชุดเดียวกัน
<b>6.2 ส่วนภูมิภาค</b>	ยึดหยุ่นได้ตามความเหมาะสม	-ส่วนภูมิภาคโดยผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ เป็นผู้กำกับดูแลหลัก -ส่วน สตง. ปชช ปปท ต่างก็มีตัวแทนในภูมิภาค เข้าไปทำหน้าที่ตรวจสอบตามนโยบาย กฎหมายของตน	-โดยผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้ตรวจสอบ และ มีผู้ช่วยฝ่ายตุลาการ -ศาลภูมิภาคมีอำนาจในการตัดสินชี้ขาดในกรณีมีข้อพิพาท การตรวจสอบ	-ไม่มีส่วนภูมิภาค และ กระทรวงกิจการภายในมีอำนาจกำกับดูแลตามที่ตนเอง และการจ้างเหมาองค์กา ชำนาญการภายนอกและองค์กรตัวแทน (Agencies ) -แจ้งผลการตรวจสอบให้สาธารณชนทราบ
<b>6.3 ส่วนท้องถิ่น</b>	ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภามี	ฝ่ายบริหารและ	มีการตรวจสอบ	-มีการตรวจสอบ

เกณฑ์ในการพิจารณา	รูปแบบเชิงทฤษฎี	รูปแบบไทย	รูปแบบฝรั่งเศส	รูปแบบญี่ปุ่น
	อำนาจตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันอย่างมีคุณภาพ	ฝ่ายสภามีอำนาจตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน โดยกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติทั้ง 2 ฝ่ายมักเป็นพวกเดียวกัน	ภายในโดยมีการถ่วงดุลซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา โดยไม่ชัดเจนว่าทั้ง 2 ฝ่ายเป็นพวกเดียวกันหรือไม่	ภายในโดยการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา-มีคณะกรรมการอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบชี้แจงโดยเฉพาะอีกคณะหนึ่ง มีฐานะเป็นองค์กรอิสระในอปท.
6.4 การตรวจสอบ/กำกับดูแลโดยประชาชน	ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและผู้เสียภาษีจึงเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง จึงสมควรมีอำนาจตรวจสอบกำกับดูแลอปท.ของตนโดยตรง	กฎหมายให้สิทธิประชาชนในการตรวจสอบได้ แต่ในทางปฏิบัติมีประสิทธิผลต่ำเนื่องจากมีปัญหาหลายประการ	ประชาชนมีสิทธิในการตรวจสอบอปท. ของตนสูง รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย	การตรวจสอบโดยประชาชนถือเป็นกลไกหลักของการตรวจสอบท้องถิ่นมีหน้าที่ให้ความสะดวกในการให้ประชาชนตรวจสอบถอดถอนเมื่อกระทำความผิด
7. โครงสร้างฝ่ายผู้รับการตรวจสอบ	มีหน้าที่อำนวยความสะดวกในการตรวจสอบ	ไม่ชัดเจน	มีหน้าที่ของท้องถิ่นที่ต้องตรวจสอบภายในและต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ตรวจสอบภายนอก (ผู้ว่า	คณะกรรมการอิสระด้านการตรวจสอบทำหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนในการตรวจสอบทำให้การตรวจสอบจากภาค

เกณฑ์ในการพิจารณา	รูปแบบเชิงทฤษฎี	รูปแบบไทย	รูปแบบฝรั่งเศส	รูปแบบญี่ปุ่น
			ราชการจังหวัด) โดยไม่ปิดบัง ซ่อนเร้นข้อมูล	ประชาชนมี ประสิทธิภาพสูง
<b>8. <u>กลหลักของกระบวนการกำกับดูแล</u></b>	กลไกหลัก 6 กลไก คือ (1)มีระเบียบและกฎหมายว่าด้วยเรื่องการกำกับดูแลบัญญัติไว้ให้ชัดเจน (2)ต้องมีมาตรฐานกลางของชาติว่าด้วยเรื่องนี้โดยมาตรฐานกลางนี้ต้องกำหนดให้ชัดเจนถึงหลักการ วัตถุประสงค์ บทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้กำกับดูแลและผู้รับการกำกับดูแลที่ต้องรับผิดชอบต่อระบบนี้ (3)ต้องเป็นระบบที่มีความโปร่งใสตรวจสอบได้โดยสะดวก (4)กรณีมีข้อพิพาทเกิดขึ้นต้องมีกลไกประนอมข้อพิพาท (5)กรณีไม่สามารถประนอมข้อพิพาทได้ต้องชี้ขาดโดยศาล และ(6)ต้องมีระบบประเมินและมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง	ไม่ชัดเจน ทั้ง 6 เกณฑ์	เป็นระบบที่มีความชัดเจนทั้ง 6 เกณฑ์	เป็นระบบที่มีความชัดเจนทั้ง 6 เกณฑ์
<b>9 <u>ผลของการกำกับดูแล</u></b>	-นำผลไปปรับปรุงการกำกับดูแลให้ดีขึ้น -แจ้งผลให้สภาและสาธารณชนทราบ -ผู้รับการตรวจสอบอุทธรณ์ผลการตรวจสอบได้	ไม่ชัดเจน	-แจ้งผลต่อสภาท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และประชาชนทราบ -นำผลไปพิจารณาปรับปรุงระบบให้ดีขึ้น	-แจ้งผลต่อสภาท้องถิ่น และกระทรวงกิจการภายใน ทราบ -นำผลไปพิจารณาผู้รับการตรวจสอบมีสิทธิอุทธรณ์หากไม่

เกณฑ์ในการ พิจารณา	รูปแบบเชิงทฤษฎี	รูปแบบไทย	รูปแบบฝรั่งเศส	รูปแบบญี่ปุ่น
			-ผู้รับการตรวจ ส อ ง มี สึ ท ธิ อุทธรณ์ผลการ ตรวจสอบ	เห็นด้วยกับผล ตรวจสอบ -แจ้ง ผล ต่ อ สาธารณะ -นำ ผล ไป ป ร ึ บ ป ร ุ ง สาธารณะ



## บทที่ 6

### สรุปผลการศึกษา วิจัย และข้อเสนอแนะ

บทนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสรุปผลการศึกษาที่ผ่านมา อภิปรายผล และเสนอแนะเพื่อพัฒนารูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยจะนำเสนอตามลำดับดังนี้

#### 6.1 สรุปผลการศึกษาและอภิปรายผล

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์การวิจัย 2 ประการ คือ (1) เพื่อศึกษาปัญหาของการกำกับดูแลท้องถิ่นไทย (2) เพื่อแสวงหารอบแนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับประเทศไทย

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าว ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาโดยการทบทวนวรรณกรรมและพัฒนาแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเชิงทฤษฎีขึ้น(ดังปรากฏรายละเอียดในบทที่ 2 และ แผนภาพตารางที่ 2.1) ซึ่งผู้วิจัยได้ยึดเอากรอบแบบนี้ไปศึกษาความเป็นไปได้ต่อไป

ด้านระเบียบวิธีวิจัย ผู้วิจัยได้เลือกวิธีวิจัยแบบผสมผสานอันประกอบด้วย การทบทวนวรรณกรรม การศึกษาปัญหาการกำกับดูแลท้องถิ่นจากกรณีศึกษา การสัมภาษณ์โดยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์สูงจำนวน 10 คน หลังจากนั้นได้ทำการสัมภาษณ์ผู้มีประสบการณ์ตรงในภาคสนามจำนวน 5 คน (ดังรายละเอียดในบทที่ 3)

สำหรับผลการวิจัยผู้วิจัยได้นำเสนอเป็น 2 ตอน ดังนี้

##### 6.1.1 สรุปผลการศึกษาปัญหาของการกำกับดูแลท้องถิ่นไทยจากการกรณีศึกษา

ในการศึกษาประเด็นนี้โดยระเบียบวิธีที่กล่าวมาข้างต้นสามารถสรุปผลการศึกษาปัญหากระบวนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีข้อสังเกตและประเด็นปัญหาสำคัญ ดังนี้

1) กรณีศึกษา: ประเด็นปัญหาการก่อหนี้ของ อบต.น้ำก่ำ อ.ธาตุพนม จ.นครพนม พบว่า ในกรณีการกู้เงินของ อบต.น้ำก่ำในมีความประสงค์ที่จะดำเนินโครงการพัฒนาตำบลเพื่อเพิ่ม

ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการให้บริการประชาชน ในชุมชนกึ่งชนบท ซึ่งแต่ละโครงการมีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งความพยายามของผู้บริหารที่ได้กระทำในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้ำก้านั้น ชี้ให้เห็นว่าท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระในการคิดริเริ่ม กำหนดนโยบาย ดำเนินการด้วยท้องถิ่นได้ด้วยตนเองเพื่อตอบสนองปัญหาที่เฉพาะเจาะจงในแต่ละพื้นที่ และยึดหลักผลประโยชน์ของพี่น้องประชาชนเป็นสำคัญตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น แต่ประเด็นปัญหาเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายความถูกต้องเหมาะสมหรือไม่นั้นจากการศึกษาพบว่า ไม่มีความเหมาะสมเพราะรัฐมนตรี อธิบดี นั้นไม่ได้ออกระเบียบรับรองรับการกู้เงินให้อบต. ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย (มาตรา 83 แห่งพ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537) ทำให้เป็นปัญหาและอุปสรรคกับการทำงานของ อบต.ของไทยทั่วประเทศ

### วิเคราะห์: ปัญหาและสาเหตุ

กรณีนี้พบว่าปัญหาหลักคือ (1) กระทรวงมหาดไทย(โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ได้ละเลยไม่ได้ออกระเบียบรับรองรับการกู้เงินตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายทำให้สิทธิและโอกาสในการกู้เงินเพื่อลงทุนใช้จ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอาจกระทำได้จึงถือได้ว่าเป็นความบกพร่องของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย คือ รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย (2) ผู้กำกับดูแลทั้งในระดับอำเภอและจังหวัดมิได้เอาใจใส่และศึกษาเรื่องนี้ให้รอบคอบจึงเห็นชอบโครงการไปทั้งที่ยังไม่มีระเบียบรับรองรับ (3) คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) มิได้วินิจฉัยเรื่องนี้โดยยึดเอาประโยชน์สาธารณะและหลักการปกครองท้องถิ่นเป็นที่ตั้ง ว่าโครงการนี้มีเจตนาเพื่อสาธารณะและการแก้ไขปัญหาให้แก่ชนบทห่างไกลตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่กลับไปตีความว่ากระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้ออกระเบียบเพื่อการนี้ ทั้งที่เวลาผ่านมานานพอสมควร ดังนั้นจึงวินิจฉัยลงโทษผู้นำท้องถิ่นที่มีเจตนาดีในการดูแลประชาชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

โดยสรุปกล่าวได้ว่า กรณีนี้มีปัญหาร่วมกันทั้งระบบคือ (1) ฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและฝ่ายผู้กำกับดูแล ถึงแม้มีเจตนาดีในการบริการประชาชน แต่ก็ได้ศึกษาระเบียบกฎหมายให้ถ่องแท้เสียก่อน (2) กระทรวงมหาดไทย มีความบกพร่องที่ไม่ได้ออกระเบียบรับรองรับกฎหมาย (3) คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) มิได้วินิจฉัยเรื่องนี้โดยยึดเอาประโยชน์สาธารณะและหลักการปกครองท้องถิ่นเป็นที่ตั้ง

### ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

ผู้วิจัยมีความเห็นว่ากระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้ดูแลกฎหมายและดูแลการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรปรับปรุงแก้ไขเรื่องนี้โดยการออกระเบียบรับรองรับการก่อหนี้สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนและแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบโดยทั่วไป

2.) กรณีศึกษา: การควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลตำบลสุรนารี จังหวัดนครราชสีมา พบว่า การระบาดของโรคพิษสุนัขบ้าถือประเด็นปัญหาสำคัญในด้านการจัดการระหว่างหน่วยงานของส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขาดการบูรณาการและอุปสรรคด้านกฎหมายที่ไม่สอดคล้องต่อสถานการณ์ทำให้เกิดปัญหาในแง่ของการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัญหาในกรณีดังกล่าวเกิดจากพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจอธิบดีกรมในการกำหนดเขตพื้นที่ท้องถิ่นที่สามารถดำเนินการควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าได้ตามที่กำหนดเท่านั้นไม่ได้ครอบคลุมท้องถิ่นทุกพื้นที่ ส่งผลทำให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตีความหรือมีข้อทักท้วงว่าท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการตั้งงบประมาณในการดำเนินการภายในเขตพื้นที่ของตนเองได้เพราะไม่ได้อยู่ในประกาศของกรม ปศุสัตว์ ดังนั้นในการปฏิบัติอธิบดีกรม ผู้มีอำนาจตามกฎหมายนั้นไม่ได้ประกาศเพื่อรองรับการดำเนินโครงการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าของเทศบาลตำบลสุรนารีตามเจตนารมณ์ของกฎหมายท้องถิ่น(แต่เทศบาลมีอำนาจในการป้องกันและระงับโรคติดต่อตามมาตรา 50 (4) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำในเขตเทศบาล) ส่งผลให้เกิดปัญหาและอุปสรรคกับการทำงานของเทศบาลและท้องถิ่นไทยทั่วประเทศหยุดชะงักไป

#### วิเคราะห์: ปัญหาและสาเหตุ

กรณีนี้พบว่าสาเหตุหลักของปัญหาคือการไม่บูรณาการภารกิจระหว่างผู้เกี่ยวข้องให้ชัดเจน ส่งผลให้การดำเนินการมีความคลุมเครือและผู้กำกับดูแล(สตง.)ก็กำกับดูแลโดยยึดเอากฎหมายและระเบียบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน(สตง.)เป็นที่ตั้งไม่พิจารณาถึงความจำเป็นและประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนในท้องถิ่นพึงจะได้รับ ผลของการกำกับดูแลจึงก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสาธารณะ

#### ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

กรมปศุสัตว์ในฐานะกรมผู้ดูแลพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้าควรร่วมมือกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นยกร่างโครงการความร่วมมือในการดูแลโรคพิษสุนัขบ้าแห่งชาติขึ้นให้ชัดเจนแล้วกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสมควรปฏิบัติ ส่วนกรมปศุสัตว์และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้การสนับสนุนช่วยเหลือทั้งด้านวิชาการและด้านการบริหารโดยคำนึงถึงการควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าให้หมดไป

3) กรณีศึกษา: โครงการเฝ้าระวังสุขภาพประชาชนในพื้นที่จังหวัดตรัง: องค์กรบริหารส่วนจังหวัดตรัง พบว่า ในการดำเนินการของ อบจ.ตรัง มีวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินโครงการเพื่อกระตุ้นให้ประชาชนหันมาสนใจเรื่องสุขภาพของตนเอง และป้องกันกันการเกิดโรคให้กับประชาชนในพื้นที่ พบว่าการดำเนินโครงการดังกล่าวเป็นไปตามนโยบายที่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะกฎหมายให้อำนาจนายกองจัดการบริหารส่วนจังหวัดตรัง มีอำนาจกำหนดนโยบาย แลกเปลี่ยนนโยบายต่อ

สภา และได้รับความเห็นชอบจาก ผู้ว่าราชการจังหวัดตรัง ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลตามกฎหมาย ถือได้ว่าการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตรังมีความเข้มแข็งและศักยภาพที่จะสามารถดำเนินการด้านสาธารณสุขในระดับจังหวัดได้ดีกว่าเทศบาล กับ อบต. ที่การดำเนินการจะไม่ครอบคลุมทั้งจังหวัด เพราะดำเนินการเพียงในพื้นที่ของตนเอง โดยการดำเนินการครั้งนี้ยึดหลักการปฏิบัติที่สอดคล้องกับหลักกฎหมาย คำนึงความจำเป็นของพื้นที่และประโยชน์สุขของพี่น้องประชาชนเป็นหลัก รวมทั้ง อบจ.ตรังสามารถคิดริเริ่มนโยบายด้วยตนเองเพื่อแก้ไขปัญหาด้านสุขภาพให้กับพี่น้องประชาชนในท้องถิ่น และสามารถป้องกันการแทรกแซงของหน่วยงานส่วนกลางด้วยการยึดหลักเหตุผลความจำเป็นของตนเองเป็นสำคัญ ซึ่งลักษณะดังกล่าวยึดหลักการดำเนินงานตามแนวคิดความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 283 แต่ปัญหาเกิดขึ้นจากการตีความกฎหมายในการดำเนินโครงการ จากการศึกษาพบว่าเกิดจากการวินิจฉัยของการทักท้วงและขอเรียกเงินคืนของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน 3 ข้อ ได้แก่ ข้อที่ 1 องค์การบริหารส่วนจังหวัดตรังไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการดังกล่าว ข้อที่ 2 การดำเนินการซ้ำซ้อนกับเทศบาลและอบต.ในจังหวัด โดยมีเหตุผลสำคัญ 2 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง สดง.เห็นว่าการกลุ่มเป้าหมายมีสิทธิเข้ารับบริการสาธารณสุขของรัฐ ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16(19) ดังนั้นโครงการตรวจสุขภาพดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดสามารถดำเนินการได้เอง ประการที่สอง โครงการดังกล่าววัตถุประสงค์ไม่เป็นไปเพื่อขยายศักยภาพและมุ่งผลสัมฤทธิ์ในการพัฒนาการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด และเป็นการซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตรังที่จะกระทำได้ตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2546 เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณสุขขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้อ 1 (1) (2) และข้อ 2 (3) และ (ข้อ 3) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินขอเรียกเงินคืน โดยผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้มีข้อทักท้วงว่าไม่มีอำนาจหน้าที่และดำเนินการซ้ำซ้อนกับเทศบาลและอบต.ในจังหวัดตามที่กล่าวมา ดังนั้นจึงต้องให้ อบจ.ตรัง คืนเงินงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินโครงการจำนวนทั้งหมด 43 ล้านบาท

โดยหลักการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยว่าใช้อำนาจหน้าที่ของ อบจ.หรือไม่ แต่ต้องเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาตาม อำหน้าที่ที่ระบุไว้ในมาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่เพียงตรวจสอบตรวจประสิทธิภาพการใช้งบประมาณแผ่นดินว่าคุ้มค่าหรือไม่อย่างไรเท่านั้น ดังนั้นข้อทักท้วงของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคกับการทำงานของ อบจ.ตรังและทั่ว

ประเทศที่จะดำเนินการลักษณะเดียวกันต้องหยุดชะงัก ดังนั้นการตีความวินิจฉัยและข้อทักท้วงของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในปีงบประมาณ 2556 นั้นไม่ได้คำนึงถึงอำนาจที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17(19) ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นในการจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัดการรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อได้ สำหรับการตีความว่าเป็นการซ้ำซ้อนกับท้องถิ่นอื่นในจังหวัดและไม่เป็นการพัฒนาด้านสาธารณสุขขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2546 เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น แต่กลับพบว่าการดำเนินการของ อบจ. มีอำนาจในการดำเนินการในด้านสาธารณสุขการป้องกันโรค ซึ่งการดำเนินการโครงการเฝ้าระวังสุขภาพประชาชนในพื้นที่จังหวัดตรังนั้นเป็นการดำเนินการโดยภาพรวมทั้งจังหวัดและต้องใช้เทคนิคระดับสูงเพื่อตรวจเช็คสุขภาพประจำปีที่ต้องให้ อบจ. ซึ่งเป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่ดำเนินการร่วมกับโรงพยาบาลจังหวัดเพราะหากให้ท้องถิ่นขนาดเล็กดำเนินการคือเทศบาล อบต. ดำเนินการร่วมกับโรงพยาบาลประจำตำบลทำไม่ได้จึงควรเป็นการดำเนินการของ อบจ. จะเหมาะสมกว่า และประชาชนได้รับผลประโยชน์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและการปกครองท้องถิ่นที่ดีเพื่อเป็นการป้องกันโรคไม่ให้ประชาชนเกิดโรคร้ายแรงและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและหน่วยภาครัฐที่จะประหยัดงบประมาณในการรักษาโรคในอนาคต

#### วิเคราะห์: ปัญหาและสาเหตุ

โครงการตามกรณีนี้เป็นโครงการที่มีประโยชน์ต่อประชาชนสูง ถือเป็นโครงการปกครองท้องถิ่นที่ดีโครงการหนึ่ง แต่น่าเสียดายที่โครงการนี้ต้องส่งลดลงเนื่องจากการกำกับดูแลที่ไม่เข้าใจหลักการปกครองท้องถิ่นที่ดี

สาเหตุแห่งปัญหาของโครงการนี้เกิดจาก (1) ความสับสนในขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดระหว่างกระทรวงสาธารณสุขและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ความไม่ชัดเจนในข้อกำหนดกฎหมายทำให้ผู้กำกับดูแลของ สดง. วินิจฉัยตีความไปในทิศทางที่ขัดต่อประโยชน์สาธารณะโดยไม่เข้าใจว่าการส่งเสริมสุขภาพประชาชนเป็นกิจกรรมที่หลายหน่วยงานสามารถร่วมกันปฏิบัติได้ไม่ใช่ความซ้ำซ้อน (2) ส่วนกลางกล่าวคือคณะกรรมการกระจายอำนาจและกระทรวงมหาดไทยไม่ได้สนใจทำให้เกิดความไม่ชัดเจนเรื่องอำนาจหน้าที่และการกระจายอำนาจให้เหมาะสม ทั้งที่เห็นชัดเจนว่าโครงการนี้มีประโยชน์ต่อประชาชนและกระทรวงสาธารณสุขก็ไม่ตัดสินใจต่อโครงการแต่อย่างใด

#### ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

(1) คณะกรรมการกระจายอำนาจ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงสาธารณสุขควรร่วมกันจัดระเบียบอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นให้ชัดเจนโดยแบ่งหน้าที่กันทำเพื่อประโยชน์

สาธารณะเป็นสำคัญ (2) ผู้กำกับดูแลของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ควรศึกษาทำความเข้าใจหลักการปกครองท้องถิ่นและหลักการส่งเสริมดูแลสุขภาพให้เพียงพอก่อนการวินิจฉัยในทางที่เป็นโทษต่อสาธารณะ

4) กรณีศึกษา: การแทรกแซงความเป็นอิสระของท้องถิ่น: การออกหนังสือเวียนกำหนด หลักเกณฑ์การเบิกค่าใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่ชอบ พบว่าการออกหนังสือเวียนกำหนดหลักเกณฑ์การเบิกค่าใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกระทรวงมหาดไทย ตามอำนาจแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 69 ในการตราระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการคลังและวิธีการงบประมาณของเทศบาล ที่บัญญัติไว้ว่า “ให้กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลังรวมถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมาขึ้นได้” แต่การกำหนดระเบียบข้อบังคับดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยไม่ได้คำนึงถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังตามมาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ” ประกอบกับมาตรา 283 วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “การกำดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามกฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศส่วนร่วม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญของหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้” ประเด็นปัญหาดังกล่าวนำไปสู่การฟ้องร้องต่อศาลปกครอง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดี คือกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้กำกับดูแลเทศบาลผู้ฟ้องคดีมิใช่การควบคุมบังคับบัญชา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ต้องใช้อำนาจกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือของประเทศส่วนร่วมและจะต้องไม่กระทบถึงสาระสำคัญของหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นตามมาตรา 283 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540

การตีความในการพิจารณาคดีข้อพิพาทของศาลปกครองระหว่างผู้ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลท้องถิ่นแสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่นและผลประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ดีต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นหลัก มิใช่การตอบสนองส่วนกลางหรือท้องถิ่นต้องทำงานตามคำสั่งตามระเบียบ ข้อสั่งการต่าง ๆ ของส่วนกลาง ส่วนกลางในฐานะผู้กำกับดูแลต้องคำนึงหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น ความแตกต่างของแต่ละปัญหาของประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกันออกไป ถ้าส่วนกลางไปใช้อำนาจสั่งการที่ขัดต่อหลักการปกครองท้องถิ่นที่ดีจะทำให้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดของท้องถิ่นถูกนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ตามที่

ส่วนกลางต้องการบางครั้งข้าราชการที่จะต้องนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาให้กับพี่น้องประชาชนในพื้นที่ และการคิดริเริ่มกำหนดนโยบายต้องเริ่มมาจากท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่

ปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีดังกล่าวผู้ปฏิบัติคือเทศบาลได้ดำเนินการฟ้องศาลปกครองให้วินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าว โดยเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นและเป็นลักษณะการป้องกันตนเองจากการแทรกแซงความเป็นอิสระของส่วนกลาง ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลปกครองคือ ลักษณะการออกหนังสือเวียนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามที่การฝึกอบรมของกระทรวงมหาดไทยหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ลักษณะดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจที่ขัดต่อหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือเทศบาล ในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลัง ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ถึงแม้กฎหมายแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 จะให้อำนาจกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยออกกฎระเบียบข้อกำหนดเกี่ยวกับการคลังและวิธีการงบประมาณได้ก็ตาม แต่การกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้มีได้เป็นไปเพื่อรักษาประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการตีความของศาลปกครองจึงพิจารณาตีความว่าการออกหนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทยจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

#### **วิเคราะห์: ปัญหาและสาเหตุ**

ประเทศไทยยังคงยึดหลักการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งวิธีการปกครองแบบนี้ติดต่อกับสืบเนื่องมานานจนเคยชิน ประกอบกับกรม กองอื่นๆในกระทรวงมหาดไทยก็ยังคงเคยชินกับวิธีการบริหารราชการแผ่นดินแบบควบคุมสั่งการ ดังนั้นผู้บริหารกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงใช้วิธีเดียวกันกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ไปในทิศทางที่กรมต้องการ โดยมีได้ให้ความสำคัญต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเพียงพอตามหลักการที่ควรจะเป็น

#### **ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา**

(1) ควรปรับปรุงกฎหมายการกระจายอำนาจและกำหนดให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นมาอยู่ภายใต้กฎหมายนี้ และ (2) ในกฎหมายดังกล่าวให้ระบุหลักความเป็นอิสระให้ชัดเจนและเปิดช่องทางสะดวกให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้องทุกข์หรือนำคดีขึ้นศาลโดยสะดวกหากเห็นว่ตนเองถูกละเมิดความเป็นอิสระ

#### **ข้อวิจารณ์ในภาพรวมของปัญหาการกำกับดูแล**

การวิจัยนี้พยายามแสวงหาข้อสรุปในภาพรวมของปัญหาการกำกับดูแล ผลการศึกษาโดยการสัมมนากลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ (ตามหัวข้อ 4.5 ของบทที่ 4) สรุปได้ว่า

ประการที่ 1 พบว่าปัญหาการกำกับดูแลที่ส่งผลเสียต่อสาธารณะในแต่ละปีเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากแต่ไม่เป็นข่าวเพราะ อปท.แต่ละแห่งไม่ยอมมีข้อขัดแย้งกับส่วนกลาง กรณีศึกษาทั้ง 4 กรณี เป็นเพียงตัวอย่างที่เกิดขึ้นอันเป็นที่รับทราบในวงกว้าง

ประกาศที่ 2 การกำกับดูแลของเจ้าพนักงานตรวจเงินแผ่นดิน มีผลกระทบสูงมาก หากอปท.เกิดความบกพร่องในการใช้อำนาจหน้าที่ก็จะถูกเรียกเงินคืนเป็นจำนวนมากเมื่อเกิดกรณีขึ้นในอปท.ใด ก็จะส่งผลกระทบไปยัง อปท.อื่นในวงกว้างทำให้การตัดสินใจจัดทำบริการสาธารณะของอปท.เกิดการชงกันวงกว้าง

ประการที่ 3 กระทรวงมหาดไทยไม่ได้ประสานกับส่วนราชการอื่นเพื่อจัดทำระบบการกำกับดูแลขึ้นให้ชัดเจน ทำให้การกำกับดูแลยังมีความสัมพันธ์ในอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการ

ประการที่ 4 การไม่มีระบบและมาตรฐานการกำกับดูแลที่ชัดเจนทำให้ผู้กำกับดูแลใช้อำนาจล่วงล้ำเข้าไปในหลักความเป็นอิสระของ อปท.ได้อย่างมากซึ่งทำให้หลักการปกครองท้องถิ่นที่ดีของชาติบิดเบี้ยวไป

ประการที่ 5 พบว่า ผู้กำกับดูแลโดยส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจและยึดมั่นในหลักการปกครองท้องถิ่นอย่างเพียงพอมีความโน้มเอียงในการใช้อำนาจกำกับดูแลไปในทิศทางควบคุมเสียมากกว่า

ประการที่ 6 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเองก็มักใช้อำนาจในลักษณะสั่งการ แทรกแซงอปท.อยู่บ่อยครั้ง

ปัญหาหาดังกล่าว มีสาเหตุหลักจากสองประการ คือ (1) กฎหมายการกระจายอำนาจและกฎหมายการจัดตั้งท้องถิ่น ยังไม่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540, 2550 และ 2560 ในหมวดที่ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นก็ไม่แตกต่างกันมากนัก ดังนั้นจึงควร แก้ปรับปรุงให้สอดคล้องกัน (2) อำนาจหน้าที่ของ อปท.และของระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคในด้านบริการประชาชนยังมีความทับซ้อนกันจำนวนมาก ซึ่งยังไม่ได้จัดระเบียบให้บูรณาการกัน ทำให้เกิดการทับซ้อนและหลายกิจกรรมมีลักษณะขัดกันเชิงอำนาจระหว่างส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

### 6.1.2 ผลการศึกษาเพื่อแสวงหารอบแนวทางในการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมกับประเทศไทย

รายละเอียดของผลการศึกษาในส่วนนี้ปรากฏในบทที่ 5 ซึ่งผู้วิจัยได้จัดทำโดยการทบทวนวรรณกรรมเพื่อสร้างกรอบแนวคิดหรือกรอบแนวทางการกำกับดูแลในเชิงทฤษฎีขึ้น(ตามภาพที่ 2.1 บทที่2) หลังจากนั้นได้ทำการศึกษาทบทวนวรรณกรรมเพิ่มเติมถึงกรอบแนวทางการกำกับดูแลตาม



กฎหมายจัดตั้งของไทยในแต่ละประเทศของ อปท. ถัดมาได้ศึกษากรอบแนวทางของประเทศที่ได้รับ การยอมรับว่าเป็นรูปแบบที่ดี

ภายหลังจากได้ข้อมูลอย่างเพียงพอแล้วผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบโดยนำเกณฑ์การ เปรียบเทียบมาจากกรอบแนวคิดหรือกรอบแนวทางเชิงทฤษฎีดังกล่าวขึ้นมาเป็นหัวข้อในการ เปรียบเทียบ ส่วนรูปแบบต่างประเทศที่ได้คัดเลือกขึ้นมาเปรียบเทียบคือประเทศฝรั่งเศส และประเทศ ญี่ปุ่นโดยเห็นว่า 2 ประเทศนี้ต่างก็เป็นรัฐเดี่ยวและมีการปกครองแบบประชาธิปไตยเหมือนกับไทย

ผลของการเปรียบเทียบมีข้อค้นพบว่า กรอบแนวทางการกำกับดูแลที่คาดว่าจะเหมาะสม กับไทย โดยสามารถแก้ไขบรรเทาปัญหาตามที่ศึกษามาได้ตามข้อ 6.1.1 ได้ด้วยและยังทำให้การกำกับ ดูแล อปท. ของประเทศมีประสิทธิผลมากขึ้นกรอบแนวทางการกำกับดูแลดังกล่าวประกอบด้วย

ประการที่ 1 ในด้านบริบทของการกำกับดูแล อปท. พบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งฉบับปี พ.ศ.2540 2550 2560 ได้ยึดหลักการกระจายอำนาจ ให้ อปท. มีอิสระในการปกครอง ตนเองแต่กฎระดับพระราชบัญญัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินและ กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ยังไม่ได้แก้ไขให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญทำให้รูปแบบการ ปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนภูมิภาคมีความซ้ำซ้อนในอำนาจหน้าที่อยู่มากจึงควรเร่งรีบแก้ไข กฎหมายให้สอดคล้องกันและแก้ไขความทับซ้อนเชิงอำนาจหน้าที่และเขตพื้นที่ทางปกครองเพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการให้สามารถเข้าถึงประชาชนสูงขึ้น

ผลของการปรับปรุงบริบทของการปกครองท้องถิ่นและการกำกับดูแลดังกล่าวยอมทำให้ อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นชัดเจน ลดความซ้ำซ้อนทำให้เพิ่มประสิทธิภาพการปกครองท้องถิ่นเพิ่มขึ้น

ประการที่ 2 ด้านหลักการสำคัญของการกำกับดูแล ควรกำหนดให้ชัดเจนขึ้นโดย (1) ระบบ การกำกับดีจะต้องไปส่งเสริมสนับสนุนให้การใช้อำนาจหน้าที่ของ อปท.เป็นไปตามกรอบกฎหมายการ ปกครองท้องถิ่นที่ดีและต้องสนองต่อความต้องการของประชาชน (2) เพื่อช่วยหรือสนับสนุน ให้ อปท. เข้มขันตามหลักการกระจายอำนาจและหลักการปกครองท้องถิ่นที่ดี เพื่อให้เกิดเสถียรภาพใน ระบบการกำกับดูแล ควรบัญญัติหลักการกำกับดูแลเองไว้ในกฎหมายจัดตั้งให้ชัดเจน

ประการที่ 3 ด้านวัตถุประสงค์และเป้าหมายของระบบการกำกับดูแล เพื่อให้ระบบการกำกับ ดูแลมีเอกภาพและมีทิศทางที่ชัดเจนจึงควรมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการใช้อำนาจรัฐเพื่อเป้าหมาย การปกครองท้องถิ่นที่ดีโดยคำนึงถึงอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด ด้วย

ประการที่ 4 ด้านประเด็นการกำกับดูแล ควรประกอบด้วยประเด็นสำคัญดังนี้ (1) ด้าน ความชอบด้วยกฎหมาย (2) ด้านธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (3) ด้านจริยธรรม และ (4) ด้านสัญญาประชาคม

ประการที่ 5 ด้านโครงสร้างผู้กำกับดูแล ควรประกอบด้วย (1) การกำกับดูแลโดยส่วนกลาง ซึ่งกำกับดูแลด้านความชอบตามกฎหมาย (2) การกำกับดูแลภายในท้องถิ่นเอง โดยการกำกับดูแลให้เป็นไปตามข้อบัญญัติท้องถิ่น ตลอดจนระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ท้องถิ่นต้องปฏิบัติทั้งตามกฎหมายและตามนโยบายที่ให้ไว้กับประชาชน และ(3) ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยและผู้เสียภาษีโดยมีอำนาจในการกำกับดูแลด้านจริยธรรมสัญญาประชาคม

ประการที่ 6 ด้านอำนาจในการกำกับดูแล ควรกำหนดเอาไว้เป็นกฎหมายให้ผู้กำกับดูแลมีอำนาจในการลงโทษตามระดับความผิดที่เหมาะสม เช่น การสั่งให้ปรับปรุงแก้ไขสิ่งพักการปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราวหรือสั่งหรือเสนอให้ผู้มีอำนาจถอดถอน ทั้งนี้ผู้รับการกำกับดูแลสามารถร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ได้หากเห็นว่าจนไม่ได้รับความเป็นธรรม ในกรณีผู้กำกับดูแลใช้อำนาจโดยมิชอบ เช่น กลั่นแกล้งหรือเข้าใจผิด ฯลฯ ผู้กำกับดูแลต้องได้รับโทษอันควรแล้วแต่กรณีด้วย

ประการที่ 7 ผู้รับการกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับการกำกับดูแล มีหน้าที่อำนวยความสะดวกในการกำกับดูแลโดยจัดระบบให้โปร่งใสสามารถให้ผู้กำกับดูแลเข้าตรวจสอบได้โดยไม่ต้องนัดหมายล่วงหน้าและผู้กำกับดูแลมีอำนาจเรียกข้อมูลต่าง ๆ มาพิจารณาได้ อนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ต้องอำนวยความสะดวกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลโดยช่วยเหลือด้านธุรการและงบประมาณตามสมควร การที่ผู้รับการกำกับดูแลขัดขืนหรือบ่ายเบี่ยงการกำกับดูแลย่อมมีโทษใหญ่ถอดถอนได้โดยคำสั่งศาล

ประการที่ 8 กลไกสำคัญของกระบวนการกำกับดูแล กระบวนการกำกับดูแลต้องมีกลไกสำคัญอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (1) มีระเบียบและกฎหมายระดับรองจากระดับพระราชบัญญัติกำหนดไว้ให้ชัดเจน (2) มีมาตรฐานกลางที่ให้แต่ละฝ่ายเข้าใจตรงกันอย่างชัดเจน (3) ต้องเน้นความโปร่งใสตรวจสอบได้และเป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง (4) มีกลไกประណอมข้อพิพาทที่เหมาะสม (5) กรณีไม่สามารถประណอมข้อพิพาทได้ต้องชี้ขาดโดยศาล และ (6) ต้องมีระบบการประเมินผลและปรับปรุงอย่างต่อเนื่องด้วย

ประการที่ 9 ผลของการกำกับดูแล ประกอบด้วย (1) แจ้งต่อสภาท้องถิ่นเป็นรายท้องถิ่นและรวบรวมทั้งประเทศแจ้งต่อรัฐบาลและรัฐสภาอย่างน้อยไตรมาสละ 1 ครั้ง และ (2) ผลต่อประเทศต่อสาธารณะทุกครั้งที่มีการกำกับดูแลภายในเวลาที่กำหนด

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

### 6.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ระบบการกำกับดูแลที่ดีย่อมมีผลทำให้เกิดการใช้อำนาจที่ถูกต้องเหมาะสม ดังนั้นรัฐทุกรัฐจึงจำเป็นต้องมีระบบการกำกับดูแลท้องถิ่นของตนให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ กรณีการปกครอง

ท้องถิ่นไทยในปัจจุบันพบว่าจึงมีปัญหาในอยู่หลายประการ ดังนั้นจึงควรศึกษาระบบนี้ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ผลจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เห็นว่ารูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ควรได้รับการปรับปรุงโดยมีกรอบแนวทางดังนี้ (1) มีกรอบกฎหมายรองรับที่ชัดเจน (2) ควรระบุหลักการวัตถุประสงค์และเป้าหมายของการกำกับดูแลให้ชัดเจนด้วย (3) การกำหนดประเด็นการกำกับดูแลให้ชัดเจนด้วยว่ามีประเด็นใดบ้างที่ต้องกำกับดูแลและกำกับดูแลโดยใคร (4) ระบุอำนาจและหน้าที่จำเป็นในการกำกับดูแล รวมทั้งระดับโทษที่เหมาะสมด้วย (5) กำหนดตัวผู้กำกับดูแลและผู้รับการกำกับดูแลให้ชัดเจน (6) กำหนดกระบวนการและกลไกการกำกับดูแลให้ครบถ้วน (7) กรณีเกิดความขัดแย้งอันเกิดจากการกำกับดูแลควรจัดให้มีกลไกประนีประนอมความเห็นต่าง หากประนีประนอมไม่ได้ก็ให้ชี้ขาดโดยศาล โดยผู้กำกับดูแลมีหน้าที่ชี้มูลและมีอำนาจนำเรื่องสู่ศาล และ(8) ผลของการกระทำกับดูแลต้องเผยแพร่ต่อสาธารณะด้วย

#### 6.2.2 ข้อเสนอแนะทางวิชาการ

ผลการวิจัยครั้งนี้เป็นเพียงการศึกษาเบื้องต้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรทำการศึกษาวิจัยต่อไปเพื่อให้ระบบมีความชัดเจนและเหมาะสมยิ่งขึ้นเช่นศึกษาเรื่อง

- 1) รูปแบบที่เหมาะสมในการกำกับดูแล อบจ, เทศบาล, อบต, เป็นรายประเภท
- 2) สมรรถนะและทักษะที่จำเป็นในการกำกับดูแล
- 3) มาตรฐานการกำกับดูแลที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท
- 4) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลท้องถิ่น

## บรรณานุกรม



## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล	นายทวีศักดิ์ บุทอง
ประวัติการศึกษา	-รัฐศาสตร์บัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 1) เอกการเมืองการปกครอง วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม พ.ศ. 2557
ประสบการณ์การทำงาน	-คณะกรรมการสโมสรนิสิต วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยการเมืองการปกครอง -รองประธานชมรมวงแคน มหาวิทยาลัยมหาสารคาม -นักศึกษาโควตาส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม (ด้านการขับร้องเพลงลูกทุ่งหมอลำ) -นักร้อง (ลูกทุ่งหมอลำ) -ผู้ช่วยนักวิจัย -พนักงานบริษัท ตำแหน่งหัวหน้าหน่วย Packing บริษัท ซีเค ซูส์(ประเทศไทย) จำกัด จังหวัดขอนแก่น

- โกวิท พวงงาม. (2559). *การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมติใหม่ในอนาคต* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ณรงค์ เชื้อบัวเย็น. (2552). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษา 3 องค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น*. (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- ธนสวรรค์ เจริญเมือง. (2551). *ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546). *ทิศทาง การปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- มนัส สุวรรณม, เอกกมล สายจันทร์, และ ไพสิฐ พาณิชย์กุล. (2546). *การตรวจสอบขององค์กรภาค ประชาชนในระบบการบริหารงานและกิจการสาธารณะของท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- มานิช นามเดช. (2559). *การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. *ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับ กฤษฎีกา 116*, (2542, 10 ตุลาคม), 4-5.
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. *ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับกฤษฎีกา 116*, (2542, 17 พฤศจิกายน), 51-62.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542. *ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับกฤษฎีกา 116*, (2542, 18 พฤศจิกายน), 1-27.
- กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2551. *ราช กิจจานุเบกษา, ฉบับกฤษฎีกา 125*, (2551, 6 เมษายน), 1-7.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด พ.ศ. 2552. *ราชกิจจานุเบกษา , ฉบับกฤษฎีกา 126*, (2552, 27 เมษายน), 8-10.
- ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ เกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2554. *ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับกฤษฎีกา 128*, (2554, 21 ธันวาคม), 28-40.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. *ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับกฤษฎีกา 134*, 40ก (2560, 6 เมษายน), 67-72.

- วิรัตน์ จันทรพรกิจ. (2545). *อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น:ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2556). ปมปัญหาการก่อหนี้ของ อบต.น้ำก่ำ อ.ธาตุพนม จ.นครพนม.สถาบันพระปกเกล้า. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 11(2), 81-110.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2496). พระราชบัญญัติเทศบาล. สืบค้นจาก [www.local.moi.go.th/2009/pdf/p.passaban2496.pdf](http://www.local.moi.go.th/2009/pdf/p.passaban2496.pdf)
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2537). พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล. สืบค้นจาก [www.local.moi.go.th/2009/pdf/p.tumbon%202537.pdf](http://www.local.moi.go.th/2009/pdf/p.tumbon%202537.pdf)
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2540). พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด. สืบค้นจาก [www.local.moi.go.th/2009/pdf/p.private%202540.pdf](http://www.local.moi.go.th/2009/pdf/p.private%202540.pdf)
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2559). เรื่องภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535. สืบค้นจาก [http://app-thca.krisdika.go.th/Naturesig/CheckSig?whichLaw=cmd&year=2559&lawPath=c2\\_0442\\_2559#full](http://app-thca.krisdika.go.th/Naturesig/CheckSig?whichLaw=cmd&year=2559&lawPath=c2_0442_2559#full)
- สำนักภาษาต่างประเทศ. (2563). *ระบบรัฐสภาสาธารณรัฐอินโดนีเซีย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- องค์การบริหารส่วนจังหวัดตรัง. (2558). โครงการเฝ้าระวังสุขภาพประจำปี 2558 กับอบจ.ตรัง. สืบค้นจาก [http://www.trangpao.go.th/news\\_detail.php?id=61](http://www.trangpao.go.th/news_detail.php?id=61)
- อนุชา ฮุนสวัสดิกุล. (2548). *การศึกษารูปแบบและวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- อุดม ทุมโฆสิต. (2552). *การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- Bilouseac, I., & Zaharia, P. (2014). Larifications on the principle of the autonomy in local public administration management. *Annales Universitatis Apulensis Series Oeconomica*, 161(1), 15-22. Retrieved from <http://www.oeconomica.uab.ro/upload/lucrari/1620141/01.pdf>
- Clark, G. L. (1984). A theory of local autonomy. *Annals of the Association of American Geographers*, 74(2), 195-208. Retrieved from <http://eds.a.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=0&sid=7b817f1-0aea-4164a3cf-4b9112583dcd%40sessionmgr4008>



