



สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย
หมวด องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ความเป็นอิสระ การกำกับดูแล
และการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สป
JS
7153.3
ก2๙64
ด.4
ต.5

สถาบันพระปกเกล้า
วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น





หมวดที่ 4

องค์ประกอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ลำดับที่ 5

เรื่อง ความเป็นอิสระ การกำกับดูแล
และการตรวจสอบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น



ความเป็นอิสระ: การกำกับดูแล และการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย

หมวดที่ ๔ องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลำดับที่ ๕ เรื่อง ความเป็นอิสระ การกำกับดูแล และการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สงวนลิขสิทธิ์ © ๒๕๔๗

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

พิมพ์ครั้งที่ ๑

กันยายน ๒๕๔๗ จำนวน ๑,๐๐๐ เล่ม

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

ISBN = ๙๗๔-๔๔๔-๑๓๖-๑

จัดพิมพ์โดย

สถาบันพระปกเกล้า

อาคารศูนย์สัมมนา ๓ ชั้น ๕ ในบริเวณสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐

โทรศัพท์ ๐-๒๕๒๗-๗๘๓๐-๙ โทรสาร ๐-๒๕๖๘-๙๑๔๔

<http://www.kpi.ac.th>

ผู้เขียน อาจารย์วัฒน์ เหลืองประภัสร์

บรรณาธิการ รองศาสตราจารย์นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ

คณะผู้จัดทำ รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย

อาจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล

นางสาวธนิษฐา งามจันทร์

ออกแบบปก นายจักรกฤษ ฤกษ์อินทรอารีย์

พิมพ์ที่ บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด ๘๖ ซอย ๕๐/๑ ถนนเจริญสนิทวงศ์

แขวงบางยี่ขัน เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐

โทร. ๐-๒๔๓๕-๑๒๑๘, ๐-๒๔๓๔-๘๗๐๕



คำนำ

ด้วยความตระหนักในความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น และด้วยเห็นว่า ณ ปัจจุบันความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นยังคงเป็นคงเป็นความรู้ที่ค่อนข้าง “ปิด” “ไม่ชัดเจน” และ “คลุมเครือ” ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง ชัดเจน วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า จึงได้มอบหมายให้นักวิชาการผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และความชำนาญด้านต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการปกครองท้องถิ่นรวบรวม และเรียบเรียงความรู้เหล่านี้ และยังคงเป็นความโชคดีของสถาบันพระปกเกล้าที่ได้รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ให้เกียรติเป็นบรรณาธิการให้กับสารานุกรมชุดนี้

สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย ประกอบด้วยสารานุกรมจำนวน 19 เล่ม และเพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจได้โดยง่ายจึงได้จัดหมวดหมู่ทั้ง 19 เล่ม ออกเป็น 5 หมวด โดยในแต่ละหมวดจะมีรายละเอียดและสาระสำคัญที่แตกต่างกันไป ดังนี้

หมวดที่ 1 แนวคิดพื้นฐาน

1. การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น
2. รัฐกับการปกครองท้องถิ่น

หมวดที่ 2 โครงสร้างภายนอก

1. รัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542
3. กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองท้องถิ่น

หมวดที่ 3 พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย

1. ประวัติการปกครองท้องถิ่นไทย
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. เทศบาล



4. องค์การบริหารส่วนตำบล
5. กรุงเทพมหานคร
6. เมืองพัทยาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่นๆ

หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. การจัดรูปแบบและโครงสร้างภายใน
2. ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. การคลังท้องถิ่น
4. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
5. **ความเป็นอิสระ การกำกับดูแล และการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

หมวดที่ 5 ประชาสัมพันธ์กับการปกครองท้องถิ่น

1. องค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. การเมืองและการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น

สถาบันฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าสารานุกรมชุดนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับนักเรียน นักศึกษา เยาวชน และผู้สนใจทั่วไปจะเกิดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่นที่ถูกต้อง ชัดเจนยิ่งขึ้น อันจะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้เจริญรุดหน้าต่อไป สุดท้ายนี้สถาบันฯ หวังว่าสารานุกรมชุดนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับการเรียนการสอนในสถาบันการศึกษาทั้งในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นกลายเป็นเรื่อง “เปิด” “ชัดเจน” และ “ไม่คลุมเครือ” รวมถึงเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตยให้ยั่งยืนตราบนานเท่านาน

รองศาสตราจารย์นรินทร์ เศรษฐบุตร

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

กันยายน 2547



สารบัญ

เรื่อง	หน้า
1 แนวคิดและความสำคัญของความเป็นอิสระของท้องถิ่น	3
2 แนวคิดและความสำคัญของการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น	8
2.1 ความหมายของอำนาจกำกับดูแลทางปกครอง	9
2.2 ลักษณะและองค์ประกอบของอำนาจกำกับดูแลทางปกครอง	11
2.3 รูปแบบของการใช้อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง	13
3 รูปแบบและองค์กรที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย	15
3.1 พัฒนาการของหลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย	15
3.2 รูปแบบและองค์กรกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน	19
4 แนวคิดและความสำคัญว่าด้วยการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	30
5 รูปแบบและองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย	32
5.1 การตรวจสอบโดยสภาท้องถิ่น	33
5.2 การตรวจสอบทางการเงินและทรัพย์สิน	36
5.3 การตรวจสอบโดยองค์กรผู้ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ	37
5.4 การตรวจสอบโดยประชาชน	41
6 ปัญหาและแนวโน้มในอนาคต	49
7 เอกสารอ่านเพิ่มเติม	54



สารบัญตารางและแผนภาพ

	หน้า
ตารางที่ 1	
แสดงองค์กรผู้ใช้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	20

ความเป็นอิสระ: การกำกับดูแล และการตรวจสอบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องความเป็นอิสระ การกำกับดูแล และการตรวจสอบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อันที่จริงแล้วก็นับเป็นเรื่องที่อยู่ภายใต้แนวคิดสำคัญ 2 ด้าน ได้แก่ ความเป็นอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (local autonomy) และการควบคุมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (local controls) ซึ่งเปรียบเสมือนกับ **“คนละด้านของเหรียญอันเดียวกัน”**

ความเป็นอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหลักการสำคัญของการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง (Local self-government) อันหมายถึงแนวคิดที่ถือว่า การบริหารปกครองกิจการต่างๆ ภายในชุมชนท้องถิ่นควรจะเป็นของท้องถิ่น โดยท้องถิ่น และเพื่อท้องถิ่น เพื่อการนี้ก็จำเป็นที่จะต้องให้ความเป็นอิสระทั้งในทางการเมืองและการบริหารแก่ท้องถิ่นในอันที่จะดำเนินกิจกรรมต่างๆ ไปตามเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชนภายในท้องถิ่นเอง ซึ่งนับเป็นคุณค่าสำคัญของการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยสมัยใหม่

กระนั้นก็ดี ภายใต้การจัดโครงสร้างของชุมชนทางการเมือง (Political community) ภายใต้รูปแบบรัฐสมัยใหม่ (modern state) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ถือว่าเป็นเพียงสถาบันทางการเมืองการปกครองในระดับรอง (subordinate institution) ซึ่ง



ต้องอยู่ภายใต้กรอบของอำนาจรัฐ อันหมายถึงว่า อำนาจในการควบคุมของรัฐที่มีอยู่เหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ถือเป็นความจำเป็นตามธรรมชาติของรัฐสมัยใหม่ ทั้งนี้แบบแผนของการใช้อำนาจรัฐเพื่อควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็คือการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นนั่นเอง (State and local government relationships) ซึ่งการกำกับดูแล และการตรวจสอบ ก็เป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของการควบคุมที่รัฐมีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดในเรื่องการกำกับดูแล (La tutelle administrative) ก็นับเป็นแนวคิดหนึ่งในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น หรือหากกล่าวให้เฉพาะเจาะจงก็คือการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับท้องถิ่น (Central - local government relationships) นั่นเอง หากแต่การควบคุมในรูปแบบของการกำกับดูแลนี้ ดำเนินไปภายใต้การยอมรับในหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น ซึ่งหมายถึงว่า รัฐบาลส่วนกลางจะใช้อำนาจในควบคุมและแทรกแซงท้องถิ่นได้ トラบเท่าที่ไม่กระทบต่อหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ **การกำกับดูแล จึงหมายถึงการควบคุมที่เป็นไปเพื่อคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่น และสังคมเป็นการส่วนรวม**

ขณะที่การตรวจสอบ (Audit and inspection)¹ ก็นับเป็นแบบแผนความสัมพันธ์ในเชิงการควบคุมที่เกิดขึ้นในระดับปฏิบัติงาน ทั้งนี้ การตรวจสอบจะมีลักษณะเป็นเครื่องมือทางการบริหารที่ใช้ในการควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดการใช้ทรัพยากรทางการบริหารอย่างคุ้มค่า เพื่อมุ่งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่น

จากที่กล่าวมา การศึกษาในเรื่องความเป็นอิสระ การกำกับดูแล และการตรวจ

¹ อันที่จริงแล้ว หากเรายึดถือแนวคิดเรื่องการกำกับดูแลในความหมายกว้าง ว่าเป็นแบบแผนการควบคุมที่รัฐมีเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว การตรวจสอบก็ถือเป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของการกำกับดูแล อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี หากยึดถือบริบทการใช้ที่ปรากฏอยู่ในระบบการเมืองการปกครองและระบบกฎหมายมหาชนของไทย เราอาจแยกรูปแบบการควบคุมทั้งสองนี้ออกจากกันได้ โดยถือว่า การตรวจสอบนั้น จะเป็นการควบคุมที่มุ่งเน้นในระดับปฏิบัติการ รวมถึงรูปแบบการควบคุมอื่นๆ ที่กระทำโดยองค์กรอื่นๆ ที่มีชื่อองค์กรของฝ่ายบริหาร

สอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงนับว่ามีความสำคัญ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ดำรงอยู่อย่างโดดเดี่ยว หากแต่อยู่ภายใต้โครงสร้างทางการบริหารปกครองของรัฐ ซึ่งจะต้องมีความสัมพันธ์กับองค์กรทางปกครองอื่นๆ ภายใต้แบบแผนหนึ่งๆ และแบบแผนของความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้เอง ถือเป็นหัวใจสำคัญต่อการกำหนดสภาพที่เป็นจริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า จะมีความเป็นอิสระทางการบริหารปกครองตนเองมากน้อยเพียงใด และในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ภายใต้ขอบเขตอำนาจของตนนั้นต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขอะไรบ้าง เพื่อทำยที่สุดจะช่วยประเมินให้เห็นว่า หลักการกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองนั้น ได้ถูกปรับใช้ในลักษณะใด และดำเนินไปภายใต้เงื่อนไขหรือข้อจำกัดประการใด

สำหรับการนำเสนอในที่นี้ จะแยกประเด็นการนำเสนอออกเป็น 7 ด้าน ซึ่งทั้งหมดมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1 แนวคิดและความสำคัญของความเป็นอิสระของท้องถิ่น

การทำความเข้าใจแนวคิดที่เรียกว่า “ความเป็นอิสระของท้องถิ่น” (Local Autonomy) นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะทำความเข้าใจภายใต้บริบทของการปกครองท้องถิ่น ในเบื้องต้นเราจึงจำเป็นต้องเข้าใจถึงพัฒนาและแนวคิดที่แวดล้อมการปกครองท้องถิ่นก่อน เพื่อเป็นการลดทอนความผิดพลาดและสับสนต่อการระบุถึงความหมายและความสำคัญในเรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่น

กล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นผลมาจากพัฒนาการอันยาวนานที่เกี่ยวข้องกับมิติอื่นๆ อีกมากมาย ทั้งในด้านของพัฒนาการของรัฐ ทั้งในส่วนของปรัชญาและอุดมการณ์ที่อยู่เบื้องหลังและเป็นพลังผลักดันความเปลี่ยนแปลง เหล่านี้ย่อมมีผลให้ลักษณะ รูปแบบ ตลอดจนพื้นฐานแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศหนึ่งๆ ย่อมแตกต่างกันออกไป ขณะเดียวกันระยะเวลาที่ต่างกัน ระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศหนึ่งๆ ก็ย่อมมีความผันแปรตามช่วงเวลาแห่งการพัฒนาการ ตัวอย่างเช่น ในกลุ่มประเทศยุโรป ซึ่งถือได้ว่าเป็นต้นแบบของระบบการปกครองท้องถิ่นในหลายๆ ประเทศทั่วโลก ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วยนั้น ก็ได้ผ่านขั้นตอนของการพัฒนาการที่ยาวนานและมีความผันแปรอยู่ตลอดเวลา กล่าวคือ สถานะของหน่วยทางการเมืองในระดับท้องถิ่น (Local politics) ก่อนการเกิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่ (Modern state) จะอยู่ในรูปแบบต่างๆ ตาม



ลักษณะทางการปกครองแบบดั้งเดิมของแต่ละสังคมซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นหน่วยทางการปกครองแบบจารีต ซึ่งเป็นรากเหง้าของระบบการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน ตัวอย่างของหน่วยทางการปกครองแบบดั้งเดิมก็มีอาทิ counties, cities, duchies, parishes เป็นต้น² โดยนัยนี้ย่อมหมายถึงว่า ความเป็นอิสระของท้องถิ่น จึงเป็นสิ่งที่ปรากฏอยู่ตามธรรมชาติของบรรดาชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ทั่วไปภายใต้สังคมในแบบศักดินาก่อนการเกิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่

ในระบอบศตวรรษที่ 17 ถึงศตวรรษที่ 18 พร้อมๆ กับการเกิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่ได้นำมาซึ่งการจัดระบบการปกครองในแบบใหม่ มีการจัดระบบงบประมาณรวมในระดับชาติ, มีการจัดตั้งกองทัพแบบสมัยใหม่ที่มีระบบเงินเดือน และมีการจัดระบบการบริหารในรูปของกระทรวงต่างๆ ตามงานเฉพาะด้าน เหล่านี้ล้วนแต่ทำให้เกิดการสั่งสมและขยายความแข็งแกร่งทางอำนาจของรัฐบาลกลาง ขณะเดียวกันก็ได้ทำให้หน่วยทางการเมืองในระดับท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม เกิดพัฒนาการเปลี่ยนแปลงสถานะไปสู่หน่วยทางการเมืองในระดับรองลงไป กล่าวคือ หน่วยทางการเมืองท้องถิ่นแบบดั้งเดิมต่างๆ ที่เคยมีความเป็นอิสระอยู่มาก (Local entity) ต้องลดสถานะลงมาเป็นหน่วยทางการเมืองการปกครองที่อยู่ภายใต้กรอบของอำนาจรัฐส่วนกลาง (Governmental sub-division)

เนื่องจาก หัวใจสำคัญของการพัฒนาการไปสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่ ได้แก่ การสร้างความเป็นเอกภาพทางการเมืองการปกครองให้เกิดขึ้นภายในอาณาบริเวณของตน ภายใต้แรงผลักดันของแนวคิดในเรื่อง อำนาจทางการเมืองการปกครองสูงสุด หรือ “**อำนาจอธิปไตย**” (Sovereignty) ซึ่งจะต้องมีอยู่เหนือดินแดนและผู้คนภายในอาณาเขตตน อันเป็น ลักษณะตามธรรมชาติของรัฐสมัยใหม่ ดังนั้น การสลายอำนาจของชุมชนทางการเมืองในระดับท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น ความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามลักษณะสังคมแบบศักดินาจึงแปรเปลี่ยนไปสู่ความหมายใหม่และเป็นความเป็นอิสระภายใต้เงื่อนไขใหม่ นั่นคือ ความเป็นอิสระภายใต้กรอบอำนาจรัฐ ซึ่งถือเป็นแกนกลางของแนวคิดเรื่องความเป็นอิสระ

² Samuel Humes IV. *Local Governance and National Power: A Worldwide Comparison of Tradition and Change in Local Government*, p. 1. และดูการอธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับหน่วยการปกครองในแบบจารีตที่เป็นพื้นฐานของระบบการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันได้ใน Alan Norton, *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, p. 3-5.

ของท้องถิ่นในยุคสมัยใหม่ที่ยึดถือมาจนปัจจุบัน

ในช่วงศตวรรษที่ 19 ประเทศในยุโรปโดยส่วนใหญ่ได้มีการปฏิรูปทางการปกครองเป็นการทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาการไปสู่ความเป็นรัฐ-ชาติ หรือรัฐประชาชาติ (Nation-state) และการขยายตัวของสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนภายใต้แรงขับเคลื่อนไปสู่การจัดรูปแบบการปกครองตามแนวคิดประชาธิปไตยสมัยใหม่ เป็นผลให้ระบบการปกครองท้องถิ่นในหลายประเทศมีบทบาทและความเข้มแข็งมากขึ้น การปกครองท้องถิ่นในระยะนี้จึงมีลักษณะที่เรียกได้ว่าเป็น **“การปกครองท้องถิ่นโดยชุมชนของตนเอง”** (“Self-Governing Community”) ล่วงเข้าศตวรรษที่ 20 จากการขยายตัวในด้านบทบาทและขอบข่ายของงานบริการสาธารณะต่างๆ ของรัฐบาลในระดับชาติ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงผันแปรตามไปด้วยและมีลักษณะที่เป็น **“หน่วยให้บริการในระดับท้องถิ่น”** (Local service agencies) และในระยศตวรรษที่ 20 นี้เองที่ประเทศมหาอำนาจในยุโรปได้ “ส่งออก” แบบแผนและแนวคิดเกี่ยวกับระบบการปกครองท้องถิ่นไปยังประเทศต่างๆ ทั่วโลก ทั้งในส่วนของประเทศอาณานิคมและประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ³ ภายใต้กระบวนการของการ **“พัฒนาไปสู่ความทันสมัย”** (Modernization) ซึ่งกรอบความคิดดังกล่าวนี้ก็ได้กลายเป็น **“จินตภาพหลัก”** ที่ยึดกุมการอธิบายถึงเรื่องการปกครองท้องถิ่นในยุคสมัยปัจจุบัน

การปกครองท้องถิ่นในยุคสมัยปัจจุบัน จึงถูกเข้าใจและให้ความหมายโดยอิงอยู่กับหลักการปกครองตนเอง (Local government as local self-government) กล่าวคือ แม้ว่าจะภายใต้โครงสร้างของชุมชนทางการเมืองในแบบรัฐสมัยใหม่ที่ยึดถือหลักการของความเป็นเอกภาพทางการเมืองการปกครองภายในชาติ แต่ทั้งนี้ ก็มีความจำเป็นที่จะต้องเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นซึ่งกระจัดกระจายอยู่ทั่วไปในอาณาบริเวณของรัฐสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดชะตากรรมชีวิตของตนเองได้ผ่านการ **“กระจายอำนาจ”** (Decentralization) ให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจทางการเมืองและการบริหารเพื่อประโยชน์สุขแก่ชุมชนของตนเอง ทั้งนี้ เหตุผลความจำเป็นที่ถือเป็นคุณค่าหลักที่สนับสนุนการมีอยู่ของการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองนั้น มีอยู่

³ Samuel Humes IV. *Local Governance And National Power: A Worldwide Comparison of Tradition and Change in Local Government*, pp. 1-3.



อย่างน้อย 2 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง ความจำเป็นทางการบริหาร เนื่องจากภายใต้โครงสร้างการปกครองภายในรัฐสมัยใหม่นั้นโดยส่วนใหญ่แล้วจะมีพื้นที่ครอบคลุมอาณาบริเวณที่กว้างไกล และชุมชนท้องถิ่นที่หลากหลายซึ่งกระจุกกระจายอยู่ทั่วไป ดังนั้น การบริหารปกครองประเทศโดยการรวมศูนย์อำนาจทุกอย่างไว้ที่รัฐบาลแห่งชาติ เพื่อดำเนินการบริหารปกครองและจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ แต่เพียงผู้เดียวย่อมไม่เป็นการสมเหตุสมผล เพราะย่อมหมายถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบราชการขนาดใหญ่โตและมีโครงสร้างทางการบริหารที่ซับซ้อน ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาต่างๆ ทางการบริหารมากมาย อีกทั้ง ชุมชนต่างๆ ภายในรัฐ ก็ย่อมปรากฏความแตกต่างหลากหลายทั้งในด้านปัญหา และความต้องการ ดังนั้น การบริหารงานในแบบรวมศูนย์ทุกอย่างที่รัฐบาลแห่งชาติจึงเป็นการยากลำบากที่จะให้เป็นไปโดยตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน (Responsiveness) ซึ่งมีความหลากหลายได้ ด้วยเหตุนี้ การเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีองค์กรทางการบริหารที่เป็นของตนเองในรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและจัดทำ/จัดทําบริการสาธารณะต่างๆ ให้แก่ชุมชนของตนเองจึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น

ประการที่สอง ความจำเป็นทางการเมือง เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า **หลักการสำคัญของการเมืองการปกครองในแบบประชาธิปไตย** ได้แก่ **ความเท่าเทียมกันทาง การเมือง (Political equality) และการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political participation)** เพื่อให้การเมืองการปกครองนั้นเป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน แต่เนื่องจาก การปกครองภายใต้รูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative democracy) ก็ปรากฏข้อจำกัดและปัญหาเป็นอย่างมาก เนื่องจากสุมเสียงต่อการบิดเบือนสิ่งที่เรียกว่า เจตนารมณ์ของประชาชนและผลประโยชน์สาธารณะได้โดยง่าย ด้วยเหตุนี้ ความ เป็นประชาธิปไตยแต่เพียงการเมืองในระดับชาติจึงไม่เพียงพอ หากแต่จำเป็นต้องสร้างความเป็นประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่นด้วยเพื่อสร้างสิ่งที่เรียกว่า **ประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วม (Participative democracy)** ให้เกิดขึ้น ซึ่งนอกจากจะเป็นการลดข้อจำกัดของประชาธิปไตยแบบตัวแทนในการเมืองระดับชาติแล้ว ยังเป็นการผ่อนคลายอำนาจทางการเมืองซึ่งกระจุกตัวที่ศูนย์กลางอันสูงเสี่ยงต่อการเกิดอาการที่เรียกว่า “ทรราชย์โดยเสียงข้างมาก” และเกิดระบบของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจขึ้น ที่กล่าวมา การปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นที่จะต้องมีขึ้น ซึ่งนอกจากจะเป็นการขยายสิทธิ

การมีความร่วมทางการเมืองของประชาชนแล้ว การปกครองท้องถิ่นยังถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการฝึกหัดและสร้างการเรียนรู้ทางการเมืองในแบบประชาธิปไตยให้กับประชาชนอีกด้วย อันจะนำไปสู่การเติบโตของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม และสร้างสำนึกความเป็นพลเมือง (Civic culture) ให้เกิดขึ้น อันจะนำไปสู่การพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยที่ลึกซึ้งและมีความหมาย (Deliberative democracy) มากกว่าเพียงการเป็นการเมืองการปกครองโดยอาศัยตัวแทน

จากเหตุผลทั้งสองประการ หลักการในเรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่น จึงจำเป็นต่อความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นจะต้องมีความเป็นอิสระใน 3 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง ความเป็นอิสระทางการบริหาร หมายถึงว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระจากการควบคุมอย่างเคร่งครัดจากรัฐบาลส่วนกลาง โดยมีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางเพียงพอในการริเริ่มและดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นของชุมชนท้องถิ่นได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากส่วนกลาง ขณะเดียวกันในการดำเนินภารกิจต่างๆ ไปตามอำนาจหน้าที่ของตนก็ต้องมีอิสระในการจัดการและในแนวปฏิบัติต่างๆ ที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางการบริหารภายในชุมชนของตนด้วย

ประการที่สอง ความเป็นอิสระในการใช้ทรัพยากร หมายถึงว่า ในการดำเนินภารกิจต่างๆ ไปตามอำนาจหน้าที่ของตนนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระจากการควบคุมทางด้านทรัพยากร เช่น เงินงบประมาณ บุคลากร เป็นต้น เนื่องจากความเป็นอิสระและคล่องตัวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทรัพยากรทางการบริหารที่เป็นของตนเอง และเพียงพอต่อการดำเนินกิจกรรมต่างๆ

ประการที่สาม ความเป็นอิสระทางการเมือง หมายถึงว่า การปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นไปโดยประชาชนภายในท้องถิ่นเอง นั่นคือ จะต้องเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถสรรหาและคัดเลือกตัวแทนจากภายในชุมชนของตน เข้ามาทำหน้าที่บริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง มิใช่การแต่งตั้งบุคคลอื่นเข้ามาปกครองโดยที่ประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ



อย่างไรก็ดี คงต้องย้อนไปที่อีกครั้งหนึ่งว่า ความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่กล่าวถึงนี้ หมายความว่าความเป็นอิสระที่มีเงื่อนไขกำกับอยู่นั่นคือ จะต้องอยู่ภายใต้กรอบของอำนาจรัฐ ดังนั้น ความเป็นอิสระของท้องถิ่นจึงถือเป็นคุณค่าสำคัญต่อการสร้างเสริมระบบการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง ซึ่งไม่เกี่ยวอะไรกับปัญหาในเรื่องความเป็นเอกภาพแห่งรัฐตามแนวคิดอำนาจอธิปไตย เนื่องจากโดยธรรมชาติแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นสถาบันทางการเมืองการปกครองในระดับรอง (Subordinate institution) ที่เป็นผลผลิตที่ถูกสร้างขึ้นโดยรัฐ ('Creature of the state') อยู่แล้ว

นอกจากนี้ ความเป็นอิสระของท้องถิ่น มิใช่หลักการที่สมบูรณ์ในตัวของมันเอง หากแต่มีลักษณะที่ผันแปรได้ นั่นคือ ระดับของความเป็นอิสระ (Degree of autonomy) จะมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศและในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งความเป็นอิสระจะมากหรือน้อยเพียงใดนั้น ก็ขึ้นอยู่กับระดับของการควบคุมในรูปแบบต่างๆ เนื่องจาก ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า “ความเป็นอิสระ และการควบคุมท้องถิ่น ถือเป็นคนละด้านของเหรียญอันเดียวกัน” ในประเด็นที่จะนำเสนอต่อไป จึงเกี่ยวข้องกับรูปแบบของการควบคุมท้องถิ่น ซึ่งเป็นสถานะที่จะต้องดำรงอยู่คู่กับความเป็นอิสระของท้องถิ่นเสมอ

2 แนวคิดและความสำคัญของการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น

โดยเหตุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ ดังนั้นแม้จะมีอิสระในการดำเนินกิจการต่างๆ มากน้อยเพียงใดก็ตาม แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้กรอบของอำนาจรัฐ และถูกควบคุมโดยอำนาจรัฐส่วนกลาง ซึ่งลักษณะพื้นฐานดังกล่าวนี้เองที่เป็นสิ่งกำหนดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น สำหรับในกรณีของไทยแล้ว ลักษณะความสัมพันธ์ที่มีความชัดเจนและปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายไทยมานานก็คือแนวคิดในเรื่องการกำกับดูแลทางปกครอง (La Tutelle Administrative)

อันที่จริงแล้วแนวคิดในเรื่องการกำกับดูแลทางปกครองเป็นแนวคิดที่ปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส ซึ่งแนวคิดดังกล่าวก็ได้ถูกนำมาปรับใช้และปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายมหาชนของไทยมาช้านาน อันเป็นผลมาจากอิทธิพลทางด้านแนวความคิดทางการเมืองการปกครองของฝรั่งเศสที่ไทยรับเอามาโดยเฉพาะห้วงระยะเวลาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475⁴

⁴ วัจนาด วัจนาด, “วิเคราะห์กฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปแบบสหวิทยาการ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), น. 34.

เราจึงอาจกล่าวได้ว่า แนวคิดในเรื่องอำนาจในการกำกับดูแล เป็นลักษณะเด่นของระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นของไทยและฝรั่งเศส เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวมีลักษณะเป็นกรอบความคิดหลักที่กำหนดแบบแผนความสัมพันธ์ขององค์กรทางปกครองโดยรวมและครอบคลุมระบบการบริหารปกครองในทุกมิติ โดยกรอบแนวคิดดังกล่าวได้ปรากฏหรือมีการระบุอย่างชัดเจนใน กฎหมายแม่บท ที่ใช้ในการจัดการระบบการปกครองของประเทศ ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติทางกฎหมายต่างๆ ที่อยู่บนพื้นฐานของแนวคิดในเรื่องการกำกับดูแลทางปกครอง จึงถือได้ว่าเป็น หลักการสำคัญในการกำหนดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ (a formal framework of central and local government relationship)

2.1 ความหมายของอำนาจกำกับดูแลทางปกครอง

คำว่า “อำนาจกำกับดูแล” นี้มาจากคำในภาษาฝรั่งเศสว่า “Pouvoir de Tutelle”⁵ ซึ่งเป็นคำดั้งเดิมในกฎหมายแพ่งที่ใช้อธิบายถึง การที่ผู้อนุบาลจัดการทรัพย์สินของผู้ไร้ความสามารถ และต่อมาได้มีการนำคำนี้มาใช้ในกฎหมายมหาชนในความหมายที่แตกต่างออกไปจากเดิมซึ่งได้แก่คำว่า “การกำกับดูแลทางปกครอง” หรือ “La tutelle administrative” โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การคุ้มครองผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ (L'interet general) สำหรับนิยามความหมายของอำนาจกำกับดูแล **Roland MASPEITOL** และ **Pierre LAROQUE** ได้ให้นิยามซึ่งถูกยึดถือและเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปเอาไว้ว่า “การกำกับดูแล ก็คือ อำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัด ตามพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองที่สูงกว่า เหนือองค์กร และเหนือการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจโดยมี

⁵ อันที่จริงคำๆ นี้ในภาษาไทยแล้วนักกฎหมายของไทยได้แปลและเรียกขานแตกต่างกันออกไป อีกทั้งในระบบกฎหมายของไทยก็มีความเปลี่ยนแปลงในการใช้คำดังกล่าวเช่นกัน เช่น “ดูแลควบคุม”, “ควบคุมดูแล”, “ควบคุมกำกับ” เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในที่นี้ขอใช้คำว่า “การกำกับดูแล” ตามข้อเสนอของเพ็ญศรี เพ็ญสาตแสง เพราะเหตุว่า ในปัจจุบันคำดังกล่าวจะเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป อีกทั้งในระบบกฎหมายปัจจุบันโดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ.2540 ก็ได้เลือกที่จะใช้คำๆ นี้ โปรดดูเพ็ญศรี เพ็ญสาตแสง, “อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง: ศึกษากรณีองค์กรเทศบาล,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), น. 21-30. สำหรับข้อถกเถียงในเรื่องการใช้คำๆ นี้ โปรดดู สมคิด เลิศไพฑูรย์, **รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น** (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2539), น. 41-43.



เป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไป⁶

นอกจากนี้ ในทางปกครองแล้วยังมีอำนาจอีกรูปแบบหนึ่งที่มีมักจะถูกนำมาเทียบเคียงกับอำนาจกำกับดูแล นั่นก็คือ อำนาจควบคุมบังคับบัญชา (le pouvoir hierarchique) หัวใจสำคัญที่ใช้เป็นสิ่งแบ่งแยกถึงความแตกต่างระหว่างอำนาจทั้งสองแบบนี้ขึ้นอยู่กับอำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่บุคคลหรือองค์กรที่อยู่เหนือกว่า (ผู้บังคับบัญชา) ใช้ควบคุมการตัดสินใจหรือวินัยสั่งการ และการปฏิบัติของบุคคลหรือองค์กรที่อยู่ต่ำกว่า (ผู้ใต้บังคับบัญชา) อย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง รวมถึงอำนาจให้ความชอบและการลงโทษทางวินัยต่อผู้ใต้บังคับบัญชาตามที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเหมาะสม ภายในกรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบถึงอำนาจทั้งสองแบบ เราจึงสามารถสรุปได้ว่า ในขณะที่ อำนาจบังคับบัญชา เป็นองค์ประกอบสำคัญของกรรวมอำนาจปกครอง แต่ในการกระจายอำนาจทางปกครองมี อำนาจกำกับดูแล เป็นองค์ประกอบสำคัญ⁷

หากเราพิจารณาถึงบริบทความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นของไทย จะพบว่า ในกระบวนการเคลื่อนไหวระหว่างความพยายามที่จะรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นภายใต้หลักการของการปกครองตนเองนั้น สิ่งที่เราเรียกว่า “อำนาจในการควบคุม” ถือได้ว่าวาทกรรมอันหนึ่งที่มีการต่อสู้แข่งขันกันมานานระหว่างแนวคิดสองชุดได้แก่ “อำนาจบังคับบัญชา” กับ “อำนาจกำกับดูแล” มองในแง่นี้ อำนาจในการกำกับดูแลจึงเปรียบเสมือนกับเป็นเครื่องมือทางกฎหมายปกครองที่ใช้ในการเป็นหลักประกันในการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง กล่าวคือ โดยหลักการแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ในการกำกับดูแลของรัฐบาล⁸ เนื่องมาจากว่า รัฐบาลยังมีภาระความรับผิดชอบ

⁶ โปรตตุ เพ็ญศรี เพ็ญสาตแสง, “อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง: ศึกษากรณีองค์การเทศบาล,” น. 21-30.

⁷ วัจนาด วัจนาด, “วิเคราะห์กฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปแบบสหวิทยาการ,” น. 30. สำหรับความหมายโดยละเอียดและความแตกต่างของอำนาจทั้งสองแบบนี้ภายใต้บริบทของระบบกฎหมายไทย อาจดูเพิ่มเติมได้ใน พรชัย รัศมีแพทย์, **หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย**, พิมพ์ครั้งที่ 4 (นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2541), น. 31-38, 48-58. และ สมคิด เลิศไพฑูริย์, **รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น**, น. 66-84.

ต่อทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ และทั้งต่อประชาชนโดยส่วนรวมด้วย ดังนั้นเพื่อผลประโยชน์แห่งความเจริญของท้องถิ่นและการที่รัฐบาลยังต้องรับผิดชอบต่อผลประโยชน์สาธารณะ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปของการควบคุมจึงมีความจำเป็น หากแต่เป็นการควบคุมเพื่อประโยชน์และประสิทธิภาพในการบริหาร “หาใช่การควบคุมชนิดที่เสมือนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ในสายการบังคับบัญชาหรือมิใช่หน่วยการปกครอง”⁸

ภายใต้กรอบความคิดที่กล่าวถึงข้างต้น หากเราย้อนกลับมาพิจารณาถึงระบบบริหารราชการของไทยทั้งระบบ เราจึงอาจสรุปได้ว่า **ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เป็นระบบความสัมพันธ์ที่อยู่ภายใต้กรอบแนวคิดเรื่อง “การบังคับบัญชา” ดังปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง กับ ส่วนท้องถิ่นนั้น จะมีการอบความคิดเรื่อง “การกำกับดูแล” เป็นแกนกลางของความสัมพันธ์นั่นเอง**

2.2 ลักษณะและองค์ประกอบของอำนาจกำกับดูแลทางปกครอง

2.2.1 อำนาจกำกับดูแลทางปกครองต้องมาจากส่วนกลาง

องค์กรกระจายอำนาจดังเช่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ นั้น แม้จะมีความเป็นอิสระเพียงใดก็จำเป็นจะต้องอยู่ภายใต้กรอบของอำนาจรัฐ และอำนาจที่ถือเป็นเครื่องมือจำกัดกรอบขององค์กรกระจายอำนาจต่างๆ ก็คือ อำนาจในการกำกับดูแลโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง โดยนัยนี้ องค์กรผู้ใช้อำนาจดังกล่าวนั้นมีใช้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายตุลาการ ทั้งนี้เพราะการกำกับดูแลเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง การกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครอง ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาขององค์กรฝ่ายบริหาร ซึ่งในกรณีของไทยได้แก่ คณะรัฐมนตรี¹⁰

⁸ R. M. Jackson, *The Machinery of Local Government* (New York: St. Martin's Press, 1965), pp. 233-235.

⁹ Peter G. Richard, *The Local Government System* (London: Allen & Union Ltd., 1965), p. 46 อ้างถึงใน ประทาน คงฤทธิศึกษากร, *การปกครองท้องถิ่น*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2535), น. 21.

¹⁰ วิจารณ์ วังตาล, “วิเคราะห์กฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปแบบสหภาพบาล,” น. 31.



2.2.2 อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจควบคุมในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย

อำนาจในการกำกับดูแล เป็น “อำนาจควบคุม” (Pouvoir de controle) ชนิดหนึ่ง¹¹ ซึ่งรัฐใช้ในการควบคุมองค์กรกระจายอำนาจ หากแต่มีเป้าหมายเพื่อมุ่งควบคุมเฉพาะในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ เป็นการกำกับดูแลมิให้องค์กรกระจายอำนาจกระทำการที่ไม่ชอบหรือขัดต่อกฎหมาย แต่ทั้งนี้จะไม่ก้าวล่วงเข้าไปควบคุมในเรื่องการตัดสินใจ หรือการใช้ดุลยพินิจขององค์กรกระจายอำนาจเลย หากการใช้ดุลยพินิจนั้นไม่เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยนัยนี้ อำนาจกำกับดูแลจึงมีลักษณะคล้ายคลึงกับหลักการที่เรียกว่า “Ultra vires” ที่ใช้อยู่ในระบบการปกครองของอังกฤษ อันเป็นหลักการที่ถือว่า อำนาจในการกระทำการใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่ออ้างอิงหรือได้รับการรับรองโดยกฎหมาย

2.2.3 อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

พิจารณาจากลักษณะของอำนาจกำกับดูแลทั้งสองประการข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่า อำนาจกำกับดูแลเป็นแบบแผนความคิดที่ใช้จัดระบบความสัมพันธ์ในรูปของการควบคุมที่อำนาจรัฐส่วนกลางมีต่อส่วนท้องถิ่น ดังนั้น หากไม่มีการกำหนดกรอบหรือขอบเขตของอำนาจดังกล่าว ส่วนกลางอาจจะใช้อำนาจที่เกินเลยจนกระทั่งกระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่นได้ ด้วยเหตุนี้ อำนาจกำกับดูแลทางปกครองจึงต้องมีอยู่อย่างจำกัด มีขอบเขตที่แน่ชัด และเป็นอำนาจที่ถูกรับรองหรือจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย

ด้วยเหตุนี้ อำนาจกำกับดูแลจะมีขอบข่ายที่กว้างขวางเพียงใด มีลักษณะเช่นไร ใครเป็นผู้มีสิทธิใช้อำนาจดังกล่าว และเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการด้านใดขององค์กรปกครองท้องถิ่นบ้างนั้น ก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายที่ถูกรัฐบัญญัติขึ้นโดยสภานิติบัญญัติของรัฐหนึ่งๆ ว่า จะจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นอย่างไร และกฎหมายที่กำหนดรูปแบบ ขอบเขตของอำนาจกำกับดูแลทางปกครอง และตัวองค์กรใช้อำนาจดังกล่าวานั้น จะต้องเป็น “กฎหมายแม่บท” อันได้แก่กฎหมายในลำดับชั้น “พระราชบัญญัติ” หรือกฎหมายในลำดับที่สูงกว่านั้นคือ “รัฐธรรมนูญ”¹²

¹¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น*, น. 186.

¹² โปรดดู เพ็ญศรี เพ็ญสาตแสง, “อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง: ศึกษากรณีองค์กรเทศบาล,” น. 34-36.

2.2.4 การกำกับดูแลมิขึ้นเพื่อผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ

การมีอยู่ของอำนาจกำกับดูแลทางปกครอง มีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ โดยที่คำว่า ผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ นี้หมายรวมถึงแต่ผลประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไป, ผลประโยชน์ของประชาชนภายในท้องถิ่น, ผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผลประโยชน์แห่งรัฐ¹³ ดังนั้น อำนาจในการกำกับดูแลนอกจากจะเป็นหลักประกันที่คอยคุ้มครองให้กับองค์กรการกระจายอำนาจมิให้องค์กรทางปกครองอื่นๆ ใช้อำนาจที่อาจจะกระทบต่อผลประโยชน์ขององค์กรกระจายอำนาจแล้ว อำนาจดังกล่าวยังทำหน้าที่คอยควบคุมองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจมิให้กระทำการอันละเมิดต่อผลประโยชน์ของประชาชนและรัฐเป็นการทั่วไปอีกด้วย

2.3 รูปแบบของการใช้อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง

2.3.1 การกำกับดูแลในทางตรง

การกำกับดูแลในทางตรงนี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการใช้อำนาจโดยองค์กรส่วนกลางที่ได้รับมอบอำนาจเข้าไปกำกับดูแลองค์กรส่วนท้องถิ่นโดยตรง และเป็นการใช้อำนาจตามความที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ ซึ่งรูปแบบของการใช้อำนาจกำกับดูแลในลักษณะนี้นั้นจะเป็นไปใน 2 กรณี ได้แก่ การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลหรือองค์กร และการกำกับดูแลเหนือการกระทำ

(1) อำนาจกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลหรือองค์กร

การใช้อำนาจในกรณีนี้โดยมากจะเกี่ยวข้องกับแต่งตั้งและถอดถอนตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรกระจายอำนาจ และการรับรอง การจัดตั้งหรือยุบเลิกองค์กรกระจายอำนาจ อาทิเช่น การกำหนดและตรวจสอบคุณสมบัติของผู้จะมาดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีความถูกต้องเหมาะสมตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่, การยุบเลิกสภาหรือคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเกิดจากปัญหาความแตกแยกภายใน หรืออาจเกิดจากการที่สภาหรือคณะผู้บริหารกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายและละเมิดต่อความสงบสุขของประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น แต่ทั้งนี้ การใช้อำนาจตามความดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท

¹³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น*, น. 191.



(2) อำนาจกำกับดูแลเหนือการกระทำ

เป็นอำนาจที่ให้กับส่วนกลางในการกำกับดูแลให้องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจกระทำการต่างๆ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย โดยการกำกับดูแลเหนือการกระทำนี้ อาจจะปรากฏในรูปแบบต่างๆ กันไปตามแต่กฎหมายแม่บทได้ให้อำนาจหรือกำหนดเอาไว้¹⁴ อาทิเช่น

- อำนาจในการให้ความเห็นชอบ (Le pouvoir de approbation) หรือการอนุญาตหรืออนุมัติ (Le pouvoir de autorisation) ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นกระทำการใดๆ โดยที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย
- อำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือระงับยับยั้ง (Le pouvoir de annulation) และการสั่งยกเลิก (Le pouvoir de abrogation) การกระทำขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย
- อำนาจในการตรวจตรากิจการขององค์กรปกครองท้องถิ่น รวมถึงอำนาจในการชี้แจง แนะนำ และตักเตือนองค์กรปกครองท้องถิ่น
- อำนาจในการดำเนินการแทน (Le pouvoir de substitution de l'action) ในกรณีที่องค์กรปกครองท้องถิ่นไม่กระทำการใดๆ ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องกระทำกรณันั้น

2.3.2 การกำกับดูแลในทางอ้อม

การกำกับดูแลในลักษณะนี้ มีความแตกต่างจากกรณีแรก กล่าวคือ ส่วนกลางมิได้ใช้อำนาจนี้เพื่อเป้าหมายในเชิงกฎหมายคือการมุ่งควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ละเมิดหรือกระทำการที่ขัดต่อหลักกฎหมาย หากแต่การกำกับดูแลโดยอ้อมมักจะถูกใช้เพื่อเป้าหมายในเชิงการบริหารหรือในเชิงนโยบายมากกว่า เช่น การมุ่งพัฒนาความสามารถทางการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

¹⁴ เพ็ญศรี เพ็ญลาดแสง, “อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง: ศึกษากรณีองค์การเทศบาล,” น.51-60. และดูสมคิด เลิศไพฑูรย์, “ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง,” ใน **รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เภษมทรัพย์**, รวบรวมโดย สมยศ เชื้อไทย (กรุงเทพฯ: พี.เค. พรินต์ติ้งเฮาส์, 2531), น. 211, 213. อ้างถึงใน วิจารณ์ วังดาล, “วิเคราะห์กฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปแบบสุขาภิบาล,” น. 32-33.

และประสิทธิผล, การมุ่งยกระดับคุณภาพการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองท้องถิ่น, การจัดระบบบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้มีลักษณะที่โปร่งใสและง่ายต่อการตรวจสอบ เป็นต้น สำหรับเครื่องมือในการกำกับดูแลในทางอ้อมนี้อาจเป็นไปได้ในหลายแนวทาง อาทิเช่น การใช้เงินอุดหนุนเป็นการมาตรการในการกำกับดูแล, การใช้สัญญามาตรฐาน (L'acte type)¹⁵, การกำหนดมาตรฐานกลางในการให้บริการขององค์กรภาครัฐ เป็นต้น

3 รูปแบบและองค์กรที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

3.1 พัฒนาการของหลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

ภายหลังเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” ในปี พ.ศ.2535 ระบบการบริหารปกครองของไทยที่มีลักษณะของการรวมอำนาจมาช้านานได้เกิดแรงเหวี่ยงครั้งสำคัญอันเกิดแต่การเรียกร้องเคลื่อนไหวให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งผลลัพธ์ของความเคลื่อนไหวดังกล่าว พิจารณาได้จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ที่ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2540 โดยในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กล่าวถึงเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะไว้ในหมวดที่ 9 พิจารณาจากบทบัญญัติทางกฎหมายดังกล่าว

¹⁵ สัญญามาตรฐานเป็นเครื่องมือทางกฎหมายชนิดหนึ่งที่ถูกใช้เพื่อกำหนดรูปแบบ (forms) ของเอกสารสัญญาที่ใช้โดยองค์กรภาครัฐให้อยู่ในรูปแบบอันเดียวกันเพื่อเป็นมาตรฐานกลาง ในเรื่องนี้ สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้อธิบายไว้ว่าหมายถึง “สัญญาที่บุคคล (หรือนิติบุคคล) ทางกฎหมายมหาชนหรือทางกฎหมายแพ่งที่บุคคลหนึ่งกระทำขึ้น โดยแบบของสัญญานั้นถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่สาม” ซึ่งการที่แบบของสัญญานั้นถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่สามแล้ว เท่ากับว่าบุคคลที่ทำสัญญานั้นๆ ถูกจำกัดอำนาจและการเริ่มสร้างสรรค์ในการกำหนดรายละเอียดทางสัญญานั้นเอง

โดยตัวอย่างของการใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการในการกำกับดูแลทางอ้อมปรากฏอยู่แพร่หลายในระบบกฎหมายของไทย อาทิเช่น การจัดทำสัญญาต่างๆขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยพัสดุของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กำหนดว่า จะต้องทำตามแบบที่อยู่ในส่วนที่แนบท้ายระเบียบนี้ การเปลี่ยนแปลงของสัญญานั้นจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากอัยการจังหวัดหรือกรมอัยการ เป็นต้น โปรดดู สมคิด เลิศไพฑูรย์, **รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น**, น. 74.



จะเห็นได้ถึงความพยายามในการมุ่งวางรากฐานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะหรือรูปแบบอันเป็นไปตามหลักการที่เรียกว่า “การปกครองตนเอง” โดยถือเอาว่ารัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (มาตราที่ 282) ซึ่งในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้เอง ได้วางหลักการอันเป็นพื้นฐานของการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นเอาไว้ นั่นคือ ความสัมพันธ์ภายใต้หลักการที่เรียกว่า “การกำกับดูแล” กล่าวคือ ในมาตราที่ 283-284 ได้บัญญัติไว้ว่า การกำกับดูแลองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นและเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญของหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้ (มาตราที่ 283) อีกทั้งองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ กล่าวโดยรวมก็คือ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามทิศทางที่คำนึงถึง “การกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น” ให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ (มาตราที่ 284)

พิจารณาในแง่นี้จะเห็นได้ว่า พลังที่เคลื่อนไหวผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในยุคสมัยปัจจุบันนั้น เป็นการขับเคลื่อนเพื่อให้การปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระภายใต้หลักการที่เรียกว่า “การปกครองตนเอง” โดยเหตุนี้แนวคิดเรื่องการกำกับดูแล จึงเปรียบเสมือนเครื่องมือที่สำคัญยิ่งในอันที่จะเป็นหลักประกันได้ว่า ท้องถิ่นจะได้รับความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเอง ไม่ถูกอำนาจรัฐจากส่วนกลางเข้าไปควบคุมอย่างเข้มงวดดังในอดีต กล่าวคือ แม้โดยลักษณะตามธรรมชาติแล้วองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ แต่การควบคุมนั้นต้องเป็นไปอย่างจำกัดและไม่กระทบต่อหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น ดังนั้น จึงถือได้ว่าหลักการในเรื่องการกำกับดูแลนี้เป็นหลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์ในรูปของการควบคุม “อย่างเป็นทางการ” ที่ส่วนกลางมีต่อส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน

กระนั้นก็ดี หากพิจารณาถึงพัฒนาการของระบบการปกครองท้องถิ่นไทยแล้วจะพบว่า กรอบแนวคิดเรื่องการกำกับดูแล มิใช่แนวคิดใหม่ที่เพิ่งจะปรากฏในระบบ

กฎหมายของไทย หากแต่แนวคิดเกี่ยวกับการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เคยปรากฏ ถูกกล่าวถึง และให้ความสำคัญมานานแล้ว หากแต่ปรากฏในรูปของคำต่างๆ กัน อาทิเช่น “ควบคุมดูแล”, “ดูแลควบคุม”, “ควบคุมกำกับ” เป็นต้น ดังที่ท่านรัฐบุรุษอาวุโส **นายปรีดี พนมยงค์** ได้กล่าวเอาไว้ว่า

...แม้จะเป็นการปกครองท้องถิ่นซึ่งให้เสรีภาพแก่ท้องถิ่นนั้นโดยมากที่สุดก็ดี แต่รัฐบาลก็ยังคงจำเป็นที่จะต้องควบคุมดูแลเทศบาลนั้นๆ แต่ว่าจะตัดอิสระภาพให้ไปอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลหรือของท้องถิ่นโดยที่ไม่มีมีการควบคุมดูแลก็เท่ากับแยกประเทศสยามออกเป็นส่วนเล็กส่วนน้อย เหตุฉะนั้นไม่ว่าในประเทศใดที่ได้มีการปกครองแบบเทศบาลเจริญถึงขีดแล้วก็ตาม อำนาจของประเทศที่จะต้องควบคุมดูแลเทศบาลนั้นคงจะยังมีอยู่เสมอ¹⁶

และท่านยังได้ให้คำอธิบายถึงลักษณะของอำนาจดังกล่าวเอาไว้ด้วยว่า

...รัฐบาลกลางอาจดูแลควบคุมโดยบัญญัติให้การปกครองท้องถิ่นได้ปรึกษาหารือในกิจการบางชนิด และดูแลมิให้การปกครองท้องถิ่นทำนอกเหนือบทกฎหมาย และในบางประเทศ รัฐบาลกลางมีอำนาจสั่งให้เพิกถอนกิจการ ซึ่งการปกครองท้องถิ่นได้กระทำไปอันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹⁷

ซึ่งจากการปรากฏขึ้นของแนวคิดข้างต้นนี้ก็ได้กลายเป็นกรอบแนวคิดพื้นฐานสำคัญในการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นของไทย ดังปรากฏอยู่ในกฎหมายปกครองของไทยหลายๆ ฉบับในเวลาต่อมา เช่น พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 เป็นต้น กระนั้นก็ดี แนวคิดที่ปรากฏในกฎหมายปกครองฉบับต่างๆ นี้ กลับยังไม่มีความชัดเจนนัก เนื่องจากยังไม่มีกำหนด

¹⁶ หลวงประดิษฐมนูธรรม, **ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง** (พระนคร: โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, 2479), น. 54-55. อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูริย์, **รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น** (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2539), น. 41.

¹⁷ ปรีดี พนมยงค์, **ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์** (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), น. 229-230. อ้างถึงใน เพ็ญศรี เพ็ญสาตแสง, “อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง: ศึกษากรณีองค์การเทศบาล,” น. 21.



ความหมายและขอบข่ายของอำนาจดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ อีกทั้งในกฎหมายรัฐธรรมนูญเองก็ไม่เคยระบุถึงอำนาจดังกล่าวเอาไว้เลย เพราะแม้แต่กระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มักจะถูกกล่าวถึงว่ามีบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่ทันสมัยและก้าวหน้ามากที่สุด ก็ยังไม่ปรากฏการระบุถึงอำนาจดังกล่าวนี้เอาไว้¹⁸ จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่มีการระบุถึงอำนาจในการกำกับดูแลเอาไว้อย่างชัดเจน โดยได้บัญญัติไว้ในบทบัญญัติมาตรา 196 วรรคที่ 2 ความว่า “การควบคุมหรือการกำกับดูแลปกครองท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม”

หากเราประเมินถึงบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจในการกำกับดูแลดังปรากฏในกฎหมายทางปกครองฉบับต่างๆ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดในเรื่องการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นในช่วงระยะเวลาก่อนการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 จะมีลักษณะร่วมบางประการที่มีความมุ่งเน้นหรือเป้าหมายหลักในการระบุถึงอำนาจดังกล่าวไปที่ การให้อำนาจส่วนกลางเข้าไปควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจอย่างใกล้ชิดผ่านเครื่องมือทางกฎหมายและเครื่องมือทางการบริหารปกครองต่างๆ ดังนั้น บทบัญญัติในเรื่องการกำกับดูแลในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 จึงเป็นความพยายามครั้งแรกที่จะระบุถึงความหมายและเจตนารมณ์ของแนวคิดในการกำกับดูแลว่า มิได้มีไว้เพียงเพื่อการควบคุมอย่างเข้มงวดดังในอดีต หากแต่เป็นการควบคุมที่จะต้องกระทำ “เท่าที่จำเป็น” เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวม ซึ่งพัฒนาการทางความคิดดังกล่าวก็ได้สืบเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยได้แสดงออกอย่างชัดเจนว่า ความหมายและเจตนารมณ์หลักของแนวคิดว่าด้วยการกำกับดูแลมิได้ให้นำหนักกับการควบคุมโดยส่วนกลางแต่เพียงอย่างเดียวอีกต่อไปแต่แนวคิดนี้ยังได้ถูกใช้เป็น “หลักประกัน” ที่จะรองรับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการในการปกครองตนเองอีกด้วย กรอบแนวคิดที่ปรากฏนี้จึงถือเป็นพัฒนาการที่สำคัญในระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นของไทย

¹⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น*, น. 41.

3.2 รูปแบบและองค์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน

หลักการและแนวทางในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน ปรากฏอยู่อย่างชัดเจนในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยได้ย้ำเน้นว่า การกำกับดูแลนั้น จะต้องกระทำ “เท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ” โดยทั้งนี้เพาหมายหลักของการกำกับดูแลจะต้องเป็นไปเพื่อ “คุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม” และที่สำคัญการใช้อำนาจกำกับดูแลนี้ “จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้”

สำหรับองค์กรและรูปแบบของการใช้อำนาจกำกับดูแลนี้ จะปรากฏอยู่ในกฎหมายแม่บทจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542, และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2542

ภายในบทบัญญัติแห่งกฎหมายต่างๆ ข้างต้น ก็ได้กำหนดรูปแบบ เนื้อหา และองค์การผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลไว้ ซึ่งมีรายละเอียดดังจะได้นำเสนอต่อไป

3.2.1 องค์กรผู้ใช้อำนาจในการกำกับดูแล

หากพิจารณาจากบทบัญญัติในกฎหมาย องค์กรผู้มิบทบาทหลักในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะได้แก่ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งนับเป็นองค์กรสำคัญที่ถือเป็นกลไกของรัฐบาลส่วนกลางในการทำหน้าที่ดังกล่าว ทั้งนี้ องค์กรผู้มิบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง จำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถพิจารณาได้จากตารางหน้าที่ 20 ดังนี้



ตารางที่ 1 : แสดงองค์กรผู้ใช้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

	องค์กรผู้ใช้อำนาจในการกำกับดูแลโดยตรง
องค์กรบริหารส่วนจังหวัด	ผู้ว่าราชการจังหวัด
เทศบาล	นายอำเภอ ในกรณีของเทศบาลตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีของเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร
องค์กรบริหารส่วนตำบล	นายอำเภอ
เมืองพัทยา	ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี
กรุงเทพมหานคร	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

พิจารณาจากตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่า องค์กรผู้มิบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง (เว้นแต่กรณีของกรุงเทพมหานคร) จะได้แก่ตัวแทนของรัฐบาลส่วนกลางที่ทำงานอยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค นั่นคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ซึ่งมีบทบาทอยู่ในระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นมาช้านาน

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติแล้ว มิได้หมายความว่าองค์กรผู้กำกับดูแลเหล่านี้ จะแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเด็ดขาด หากแต่จะปรากฏการใช้อำนาจร่วมกันอยู่เสมอ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับรูปแบบการใช้อำนาจ และความรุนแรงของการใช้มาตรการในการกำกับดูแล

3.2.2 รูปแบบการใช้อำนาจในการกำกับดูแล

ในการใช้อำนาจเพื่อการกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ นั้น สามารถจำแนกรูปแบบได้ใน 3 ลักษณะ ได้แก่

- หนึ่ง** การกำกับดูแลเหนือองค์กรและเหนือตัวบุคคล
- สอง** การกำกับดูแลการเหนือกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- สาม** การกำกับดูแลโดยมาตรการทางอ้อมอื่นๆ

ซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(1) การกำกับดูแลเหนือองค์กรและเหนือตัวบุคคล

การกำกับดูแลในลักษณะนี้จะเป็นการใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องขององค์กรและตัวบุคคล ซึ่งได้แก่ สภาท้องถิ่น ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งเป้าหมายของการกำกับดูแลในด้านนี้จะมุ่งเน้นการควบคุมคุณสมบัติและการประพฤติปฏิบัติให้ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตามกฎหมายปรากฏมาตรการในการกำกับดูแลดังนี้¹⁹

(1.1) การยุบสภาท้องถิ่น

องค์กรผู้กำกับดูแลมีอำนาจสั่งยุบสภาท้องถิ่น ได้ใน 2 กรณี กล่าวคือ ในกรณีที่หนึ่ง หากปรากฏว่า สภาท้องถิ่นกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของราษฎร หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศโดยรวม ในกรณีที่สอง เกิดขึ้นเมื่อเกิดความขัดแย้งในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายระหว่างสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารท้องถิ่น ซึ่งกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อกลไกในการประนีประนอมระหว่างสองฝ่าย เพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณฯ การยุบสภาจะเกิดขึ้นเมื่อร่างข้อบัญญัติงบประมาณฯ ที่ผ่านการพิจารณาโดยคณะกรรมการร่วมได้ส่งให้ผู้บริหารซึ่งได้ให้การรับรองและนำเสนอต่อสภาท้องถิ่นพิจารณาอีกครั้ง ซึ่งสภาท้องถิ่นจะต้องพิจารณาและให้การรับรองภายใน 30 วัน หากสภาท้องถิ่นไม่อาจพิจารณาและให้การรับรองได้ตามกำหนดเวลา หรือพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบกับร่างดังกล่าว ก็ให้องค์กรผู้กำกับดูแลเสนอต่อรัฐมนตรีให้มีคำสั่งยุบสภาท้องถิ่น และให้นำเอาข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีก่อนมาใช้แทนไปพลาง

(1.2) การให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง

องค์กรผู้กำกับดูแล มีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง

¹⁹ ในที่นี้จะมุ่งเน้นอธิบายถึงมาตรการการกำกับดูแลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด, เทศบาล, และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยละเว้นไม่กล่าวถึงกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งโดยทั่วไปแล้วก็มีลักษณะคล้ายคลึงกัน หากแต่ผู้ใช้อำนาจในมาตรการต่างๆ แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งสองรูปแบบนี้ จะได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี ตามลำดับ



หากสอบสวนแล้วปรากฏว่า เป็นผู้ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามในการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือไม่ได้อยู่ประจำในเขตท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันเกิน 6 เดือน หรือขาดการประชุมสภาท้องถิ่นติดต่อกัน 3 ครั้ง โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร รวมถึงการพ้นจากตำแหน่งอันเกิดจากการใช้อำนาจขององค์กรผู้กำกับดูแลในการยุบสภาท้องถิ่น

(1.3) การให้ผู้บริหารและคณะผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง

องค์กรผู้กำกับดูแลมีอำนาจสั่งให้คณะผู้บริหารทั้งคณะ หรือผู้บริหารบางคนพ้นจากตำแหน่งได้ หากปรากฏว่า ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติ การไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ องค์กรผู้กำกับดูแลสามารถรายงานต่อรัฐมนตรี เพื่อสั่งการให้ผู้บริหารพ้นจากตำแหน่งได้ อันเกิดจากกรณีความขัดแย้งในการพิจารณา ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายระหว่างฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น กล่าวคือ เมื่อเกิดข้อขัดแย้ง และองค์กรผู้กำกับดูแลได้ดำเนินการให้มีคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณฯ แล้ว ร่างที่ผ่านการพิจารณาโดยคณะกรรมการร่วมจะถูกส่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งต้องให้การรับรองและนำเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาต่อไปภายใน 7 วัน หากผู้บริหารท้องถิ่นไม่นำเสนอร่างต่อสภาภายในเวลาที่กำหนด ก็ให้องค์กรผู้กำกับดูแลรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้ผู้บริหารพ้นจากตำแหน่ง

(1.4) การสั่งพักการปฏิบัติราชการของผู้บริหารหรือคณะผู้บริหาร

เกิดขึ้นในกรณีที่ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารกำลังถูกดำเนินการสอบสวน อันเนื่องมาจากการถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติราชการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติราชการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือไม่ความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือแก่ราชการ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการสอบสวนเป็นไปโดยไม่เกิดความเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรผู้กำกับดูแลมีอำนาจสั่งให้ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารพักการปฏิบัติราชการไว้ก่อนได้

(2) การกำกับดูแลเหนือการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำกับดูแลในด้านนี้ นับได้ว่ามีความสำคัญมากที่สุด เนื่องจากจะเป็นการ

ใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งต่างจากการกำกับดูแลเหนือองค์กรและตัวบุคคล เนื่องจากการมุ่งเน้นควบคุมด้านคุณสมบัติและการประพฤติปฏิบัติให้ “ชอบด้วยกฎหมาย” นั้นค่อนข้างจะชัดเจนในตัวของมันเอง แต่ในการกำกับดูแลเหนือการกระทำให้ “ชอบด้วยกฎหมาย” นั้น มีความสลับซับซ้อนอยู่มาก เนื่องจากหากองค์กรผู้กำกับดูแลมีอำนาจในด้านนี้มาก ก็จะทำให้ผู้กำกับดูแลสามารถใช้ “ดุลยพินิจ” ในการควบคุมกำกับกับการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มากตามไปด้วย ด้วยเหตุนี้ การจะพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกควบคุมจากส่วนกลางมากหรือน้อย (หรือมีความเป็นอิสระมากหรือน้อย) สามารถพิจารณาได้จากมาตราดังนี้

ควรกล่าวด้วยว่า ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้วางหลักไว้ว่า การใช้มาตรการต่างๆ จากองค์กรผู้กำกับดูแลนั้น จะต้อง “กระทำเท่าที่จำเป็น” และ “จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้” ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดข้อถกเถียงว่า มาตรการต่างๆ ที่องค์กรผู้กำกับดูแลมีอยู่เหนือการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นขัดกับหลักการในรัฐธรรมนูญหรือไม่ รวมถึงในปัจจุบันก็เกิดสถาบันทางการเมืองการปกครองใหม่ที่เป็นองค์กรผู้ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งสามารถเข้ามาทดแทนการใช้อำนาจในด้านนี้ได้ เช่น ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) เป็นต้น²⁰

²⁰ ในกรณีของประเทศฝรั่งเศสนั้น ในอดีตผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้มีอำนาจและสามารถใช้ดุลยพินิจในการกำกับดูแลเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ค่อนข้างมาก อย่างไรก็ตาม ภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจที่เริ่มต้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1982 ก็ได้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อลดทอนอำนาจของผู้ว่าฯ ลงสาระสำคัญได้แก่ การเปลี่ยนแปลงอำนาจกำกับดูแลการปกครองที่เคยมีทั้งก่อนและหลังการกระทำไปสู่การกำกับดูแลได้เฉพาะ “ภายหลังการกระทำ” เท่านั้น โดยหากเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ว่าฯ กระทำได้แต่เพียงการส่งเรื่องให้ศาลปกครอง และศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค (ซึ่งเป็นกลไกใหม่ที่เกิดขึ้นภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจ) เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป อำนาจในการกำกับดูแลที่เคยมีอยู่ของรัฐบาลส่วนกลางจึงถูกลดทอนลง และโยกย้ายไปให้แก่กลไกใหม่ที่จะประกันว่า การใช้อำนาจกำกับดูแล จะไม่กระทบต่อสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น



อย่างไรก็ดี ในกฎหมายแม่บทซึ่งให้อำนาจด้านนี้แก่องค์กรผู้กำกับดูแล ปัจจุบันยังไม่ปรากฏการปรับเปลี่ยนหรือแก้ไขบทบัญญัติด้านนี้อย่างมีนัยสำคัญ สำหรับมาตรการการกำกับดูแลเหนือการกระทำที่สำคัญๆ มีดังนี้

(2.1) การอนุมัติ

การใช้อำนาจในด้านนี้จะมุ่งเน้นตรวจสอบการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดความถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เกิดแนวปฏิบัติที่เป็นแบบแผนและมาตรฐานเดียวกัน อำนาจการอนุมัติจึงเปรียบเสมือนกับการช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ “สอบทาน” การปฏิบัติต่างๆ ก่อนจะเกิดผลบังคับใช้จริง ซึ่งกรณีสำคัญที่เกี่ยวข้องได้แก่

- การพิจารณาอนุมัติร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- การพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น
- การทำกิจการนอกเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การทำกิจการร่วมกับองค์กรอื่น

ซึ่งหากองค์กรผู้กำกับดูแลพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความถูกต้องก็จะส่งคืนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปบังคับใช้หรือดำเนินการได้ต่อไป การใช้อำนาจในด้านนี้ก็เป็นอันยุติ ทั้งนี้ หากพบข้อผิดพลาดหรือความไม่ถูกต้อง ก็จะส่งเรื่องคืนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับไปพิจารณาใหม่ ทั้งนี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยอมรับและได้ดำเนินการแก้ไขตามความเห็นให้ถูกต้อง การใช้อำนาจในด้านนี้ก็จะเป็นอันยุติเช่นกัน แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงยืนยันตามร่างเดิม ก็จะเข้าไปสู่กระบวนการต่อไป นั่นคือ การให้องค์กรผู้กำกับดูแลที่อยู่เหนือขึ้นไป พิจารณา “ให้ความเห็นชอบ” ดังจะได้กล่าวต่อไป

(2.2) การอนุญาต

การใช้อำนาจในด้านนี้จะหมายถึงการที่องค์กรผู้กำกับดูแลยินยอมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกระทำบางอย่างได้ตามที่เสนอขอมา ซึ่งโดยหลักแล้วจะเกี่ยวกับกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอาจกระทำการได้ตาม “ปกติ” ดังที่ปรากฏในกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ

หรือคำสั่งได้ ซึ่งกรณีสำคัญที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การขออนุญาตขยายเวลาการประชุมสมัยสามัญออกไป และการขออนุญาตเปิดประชุมสมัยวิสามัญ (ในกรณีที่สมาชิกสภาไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งยื่นคำร้อง)

(2.3) การให้ความเห็นชอบ

หากพิจารณาถึงระดับของความสามารถในการใช้อำนาจแล้ว การให้ความเห็นชอบจะอยู่ในระดับที่สูงกว่าการอนุมัติ กล่าวคือ เมื่อเกิดกรณีใดก็ตามที่ให้อำนาจแก่องค์กรผู้กำกับดูแลพิจารณาให้ความเห็นชอบ องค์กรผู้กำกับดูแลสามารถที่จะ “ไม่ให้ความเห็นชอบ” ได้ ย่อมหมายความว่า เรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอให้พิจารณาก็เป็นอันตกไป ทั้งนี้ กรณีที่เกี่ยวข้องจะมีอยู่ด้วยกัน 2 ประการ ได้แก่

กรณีที่หนึ่ง ได้แก่ กรณีที่กำหนดไว้ว่า ข้อเสนอเพื่อกระทำการใดๆ ต้องได้รับการอนุมัติจากองค์กรผู้กำกับดูแลก่อน ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงยืนยันในแนวปฏิบัติเดิม ผู้กำกับดูแลที่มีอำนาจในการอนุมัติ ก็จะส่งเรื่องให้ผู้กำกับดูแลที่มีอำนาจเหนือขึ้นไป²¹ พิจารณาให้ความเห็นชอบ หากพิจารณาแล้ว “ไม่เห็นชอบ” เรื่องที่ส่งมาก็ถือเป็นอันยุติ ซึ่งกรณีที่เกี่ยวข้องสำคัญๆ เช่น ร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น

กรณีที่สอง ได้แก่ กรณีที่กฎหมายได้กำหนดชัดเจนว่า ก่อนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกระทำการในเรื่องนั้นๆ จะต้องส่งเรื่องให้องค์กรผู้กำกับดูแลพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน เช่น การมอบอำนาจให้บุคคลอื่น หรือร่วมกับบุคคลอื่น ในการกระทำการกิจการที่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทน เป็นต้น หรือเป็นกรณีที่จะต้องมีการตรากฎหมายซึ่งอยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร เช่น การจัดตั้งสภากลาง ซึ่งจะต้องมีการตราขึ้นเป็นพระราชกฤษฎีกา เป็นต้น

(2.4) การยับยั้งการกระทำไว้ก่อน และการเพิกถอนการกระทำ

การใช้อำนาจในด้านนี้ จะเกี่ยวข้องกับการกระทำการของผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น และสภาท้องถิ่น กล่าวคือ หากการกระทำการของฝ่ายบริหารท้องถิ่น หรือการออกมติใดๆ ของสภาท้องถิ่น มีลักษณะอันอาจก่อให้เกิดความเสียหาย

²¹ เช่น นายอำเภอส่งเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัดส่งเรื่องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พิจารณาให้ความเห็นชอบ



หายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ก็สามารถจะสั่งให้ระงับยับยั้งการกระทำไว้ก่อนได้ เพื่อนำเรื่องส่งให้องค์กรกำกับดูแลที่อยู่เหนือขึ้นไปวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งหากพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการกระทำที่ก่อความเสียหายหรือละเมิดข้อกฎหมาย ก็สามารถสั่งเพิกถอนการกระทำได้ ซึ่งคำวินิจฉัยนี้ถือเป็นอันยุติ

(2.5) การสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในความควบคุมของส่วนกลางโดยตรง

มาตรการในด้านนี้เป็นมาตรการในเชิงป้องกันปัญหารุนแรงที่อาจจะเกิดขึ้นจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้ความเป็นอิสระของตนเองปฏิบัติการอันก่อให้เกิดความเสียหายเดือดร้อนแก่ประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง หรือต่อสังคมส่วนรวม ส่วนกลางก็สามารถสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นๆ กลับเข้ามาอยู่ในความควบคุมดูแลของส่วนกลางโดยตรง (Default Power) ได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง อย่างไรก็ตาม มาตรการด้านนี้ปรากฏอยู่เฉพาะในกรณีของเทศบาลเท่านั้น ซึ่งมีบทบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2546 ทั้งนี้ มีเหตุผลสำคัญอันเนื่องมาจากความไม่มั่นใจในการทำงานอย่างอิสระของเทศบาล จึงต้องมีมาตรการป้องกันไว้²²

(3) การกำกับดูแลโดยมาตรการทางอ้อมอื่นๆ

ภายใต้บริบททางการปกครองของไทย จารีตหนึ่งที่ปรากฏอย่างเด่นชัดได้แก่การสร้างความเป็นเอกภาพให้เกิดขึ้นในแบบแผนและแนวปฏิบัติขององค์กรทางปกครองกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เช่นกัน จึงปรากฏว่า ในกฎหมายแม่บทที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ นั้น มาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำหรือระบบบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีการระบุความลงท้ายเสมอว่า “ให้การดำเนินกิจการนั้นๆ เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ” ลักษณะเช่นนี้ หากพิจารณาในจารีตและหลักการทางการปกครองของไทยแล้ว มาตรการเหล่านี้เกิดขึ้นโดยมีความมุ่งหมายสำคัญใน 3 ประการ ได้แก่

²² นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2545), น.194.

หนึ่ง เพื่อให้มีการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความสอดคล้องประสานกัน

สอง เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบถึงแนวปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

และสาม เพื่อให้การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับการใช้อำนาจตามที่กฎหมายอื่นกำหนดไว้

ด้วยเหตุนี้ แม่นำมาตรการดังกล่าว จะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการปฏิบัติภายใต้กรอบของกฎระเบียบและกระทบต่อความเป็นอิสระ แต่ส่วนกลางก็จะถือว่า เป็นความจำเป็นที่จะต้องทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแบบแผนและแนวปฏิบัติที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และอยู่ภายใต้มาตรฐานขั้นต่ำซึ่งจะต้องมีร่วมกัน ทั้งนี้ก็เพื่อ “ความสะดวก เรียบร้อย และถูกต้อง” ความข้อนี้เป็นที่คนะที่ปรากฏและยึดถือโดยทั่วไปในระบบบริหารราชการแผ่นดิน²³ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศต่างๆ ดูเหมือนจะมีความจำเป็นต่อการจัดระบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีแบบแผน แต่ผลกระทบที่เกิดจากการใช้มาตรการในด้านนี้ก็เป็นที่ละเอียดไม่ได้ โดยเฉพาะผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกลายเป็นสิ่งที่ขัดขวางการพัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่ความเข้มแข็งและเป็นตัวของตัวเอง จึงอาจกล่าวได้ว่า มาตรการในด้านนี้มีแนวโน้มที่จะกลายเป็นข้อจำกัดในการกำหนดแนวปฏิบัติต่างๆ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งกระทบต่อความเป็นอิสระและการริเริ่มรูปแบบการทำงานใหม่ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งสำหรับมาตรการในด้านนี้ มีรายละเอียดดังนี้

(3.1) มาตรการด้านระเบียบ

ได้แก่ เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) ออก

²³ โปรดดูตัวอย่างเช่น พรชัย รัชมิแพทย์, **หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย**, น. 165. และดู หนังสือกระทรวงมหาดไทย ส่วนที่ 1011 เรื่อง การดำเนินงานตามนโยบายกระจายอำนาจลงวันที่ 28 มีนาคม 2538 ถึง ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด นอกจากนี้ยังอาจพิจารณาได้จากหนังสือชี้แจงของทางกระทรวงมหาดไทยประกอบการออกและบังคับใช้ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ระเบียบกำหนดขอบเขตในการปฏิบัติงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างของระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น

- การจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การจัดทำงบประมาณ
- การได้มาซึ่งพัสดุ การซื้อ การจ้าง การควบคุม และการจำหน่ายพัสดุ
- ค่าตอบแทนผู้บริหาร คณะผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น และเลขานุการ
- การรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจสอบเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่างๆ
- การดำเนินงานอื่นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3.2) มาตรการด้านข้อบังคับ

ได้แก่ เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) ออกข้อบังคับกำหนดขอบเขตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นวินิจฉัยสั่งการเพื่อดำเนินการใดๆ ที่สำคัญ ได้แก่

- การประชุมสภาท้องถิ่น
- การประชุมคณะผู้บริหารท้องถิ่น

(3.3) มาตรการด้านประกาศ

ได้แก่ เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) ออกประกาศ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่น

- การจัดตั้งและยกฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- เกณฑ์การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกเหนือจากกฎหมายแม่บท ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วในทางปฏิบัติยังปรากฏกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการกระทำโดยสอดคล้องกับข้อบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวนั้น อีกทั้ง หากในกฎหมายได้ให้อำนาจแก่ส่วนราชการใดในการกำกับดูแลให้เป็น

ไปตามความแห่งกฎหมายนั้น ก็ถือว่า ส่วนราชการนั้นสามารถใช้อำนาจเข้ามากำกับดูแลการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวข้องได้

ในปัจจุบัน จะมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ (โดยไม่รวมกฎกระทรวง และระเบียบต่างๆ ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติ) อันเกี่ยวพันกับการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่มากมาย แต่ที่สำคัญๆ ได้แก่

- พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
- พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
- พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- พ.ร.บ. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
- พ.ร.บ. พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542
- พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม)
- พ.ร.บ. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542
- พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
- พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540
- พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
- พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541
- พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545
- พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2545
- พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
- พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม)



- พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม)
- ฯลฯ

นอกจากนี้ ยังปรากฏมาตรการทางอ้อมอื่นๆ อีก ซึ่งที่สำคัญ ได้แก่ บทบาทของหนังสือราชการต่างๆ ซึ่งออกโดยส่วนราชการต่างๆ ในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยถูกใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างระบบการติดต่อสื่อสารกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป้าหมายสำคัญนั่นคือ การเป็นหนังสือเวียนเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจและการวางแนวปฏิบัติต่างๆ (Circulars and guidance) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งนับเป็นเครื่องมือสำคัญอีกประการหนึ่งในการสร้างความเป็นเอกภาพให้เกิดขึ้นในแบบแผนและแนวปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น²⁴

4 แนวคิดและความสำคัญว่าด้วยการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หากเราตีความหมายของการกำกับดูแลในความหมายกว้าง ว่าเป็นแบบแผนของการควบคุมที่รัฐมีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว การตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็นับว่าเป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของการกำกับดูแล อย่างไรก็ตาม ในที่นี้ เห็นว่า การตรวจสอบ (Audit and inspection) ก็มีคุณลักษณะเฉพาะบางประการที่สามารถจะแยกเป็นกรอบแนวคิดในฐานะที่เป็นรูปแบบหนึ่งของการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกจากการกำกับดูแลได้ ความแตกต่างที่ใช้ในแบ่งแยกดังกล่าว และเป็นตัวกำหนดคุณลักษณะสำคัญของการตรวจสอบ มีอยู่ 3 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง การตรวจสอบเป็นรูปแบบของการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับปฏิบัติการ กล่าวคือ จะเป็นการมุ่งเน้นตรวจสอบการใช้ “ทรัพยากร

²⁴ สำหรับ “บทบาทของหนังสือราชการ” นี้ เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่นำศึกษา โดยเฉพาะบทบาทในการ “กล่อมเกล่า” (Socialization) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ยอมรับวัฒนธรรม จารีต และแนวปฏิบัติของราชการส่วนกลาง ซึ่งในที่นี้เห็นว่า ส่งผลอย่างสำคัญต่อกระบวนการของการ “กลายเป็นระบบราชการ” (Bureaucratization) และการยอมรับตนเองในฐานะ “ส่วนราชการในระดับรอง” (Subordinate agency) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ไบรตดู วสันต์ เหลืองประภัสร์, “สถานภาพของความสัมพันธ์ในเชิงการควบคุมระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล,” ภาคนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.

ทางการบริหาร” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งสำคัญ โดยพิจารณาว่า ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำและจัดให้บริการสาธารณะให้แก่ชุมชนท้องถิ่นนั้น ได้มีการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุ้มค่าต่อการดำเนินการหรือไม่ รวมถึงบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นนั้น ตอบสนองต่อความต้องการและความจำเป็นภายในชุมชนท้องถิ่นเพียงใด นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ถือเป็นองค์กรที่ทำงานในภาคสาธารณะ ทรัพยากรที่ใช้เพื่อการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเงินงบประมาณ ถือว่าเป็นทรัพยากรของส่วนรวม ดังนั้น การใช้ทรัพยากรดังกล่าวจึงต้องเป็นไปอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด และสอดคล้องกับหลัก “ธรรมาภิบาล” (Good governance) นั้นเอง

ประการที่สอง องค์กรผู้ใช้อำนาจในการตรวจสอบมิได้จำกัดเฉพาะองค์กรของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ หากเรายึดถือความหมายของการกำกับดูแลตามบริบททางการปกครองของไทยและที่ปรากฏในหลักกฎหมายมหาชน จะถือว่าอำนาจในการกำกับดูแลทางปกครอง เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร แต่สำหรับการตรวจสอบแล้ว องค์กรของรัฐที่มีอำนาจและหน้าที่ในการตรวจสอบ จะมีได้จำกัดเฉพาะองค์กรของฝ่ายบริหาร หากแต่ปรากฏองค์กรของรัฐอื่นๆ ที่สามารถใช้อำนาจเข้ามาตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันทางการเมืองการปกครองที่มีบทบาทในฐานะองค์กรผู้ตรวจสอบต่างๆ ก็นับเป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการที่สาม การใช้อำนาจในการตรวจสอบมิได้จำกัดเฉพาะองค์กรของรัฐ กล่าวคือ การตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐนั้น เป็นเพียงมิติหนึ่งของการควบคุมเท่านั้น แต่ในอีกด้านหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างมาก ได้แก่ การควบคุมตรวจสอบโดยภาคประชาสังคม (Civil society) ได้แก่ ประชาชนในชุมชนท้องถิ่น และองค์กรในภาคประชาสังคมอื่นๆ ก็นับเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินงานเพื่อประโยชน์และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ซึ่งกลไกนั้นนอกจากจะมีบทบาทในฐานะเครื่องมือในการควบคุมแล้ว ยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่นอีกด้วย เพราะเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการขยายสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยตรง



ในทางปฏิบัติ กลไกในการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงปรากฏอยู่อย่างหลากหลาย และมีองค์กรผู้เกี่ยวข้องมากมาย แต่ทั้งนี้ การตรวจสอบก็มีคุณลักษณะร่วมสำคัญ ได้แก่ **ความมุ่งหมายของการตรวจสอบ** ซึ่งมีอยู่ 2 ประการ

หนึ่ง ความมุ่งหมายทางการบริหาร ได้แก่ การมุ่งควบคุมกำกับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารจัดการและดำเนินกิจกรรมต่างๆ โดยใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูง มิให้เกิดความสูญเปล่า รวมถึงมีการประพฤติปฏิบัติอย่างโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ไม่เกิดการทุจริตในรูปแบบต่างๆ

สอง ความมุ่งหมายทางการเมือง ได้แก่ การมุ่งควบคุมกำกับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินงานที่รับผิดชอบ (Accountability) เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นโดยแท้จริง และมีการใช้อำนาจอย่างชอบธรรม

กล่าวโดยสรุป **ความมุ่งหมายของการตรวจสอบ** จึงอาจสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล นั่นคือ มุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารจัดการที่ดีที่รับผิดชอบต่อ (Accountability) เป็นไปอย่างชอบธรรม (Legitimacy) มีความโปร่งใส (Transparency) และเห็นคุณค่าในเรื่องประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) นั่นเอง

สำหรับรูปแบบและองค์กรผู้ใช้อำนาจในการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน จะได้นำเสนอในหัวข้อต่อไป

5 รูปแบบและองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

จากที่กล่าวมาถึงแนวคิดและความสำคัญของการตรวจสอบ จะเห็นได้ว่า ในทางปฏิบัติแล้วรูปแบบและองค์กรที่สามารถเข้ามาใช้อำนาจในการตรวจสอบนั้น มีความหลากหลายเป็นอย่างมาก สำหรับในกรณีของไทยนั้น ในอดีต การตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มักจะจำกัดรูปแบบเฉพาะในเรื่องการตรวจสอบทางการเงินและทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้มีบทบาทมักจะได้แก่องค์กรของรัฐเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ก็เป็นผลให้ กลไกในการ

ตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีความหลากหลายมากขึ้น ในส่วนนี้จึงมุ่งนำเสนอระบบการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยแต่เพียงสังเขป เพื่อให้มองเห็นภาพรวมของกลไกดังกล่าวมีปัจจุบันว่ามีรูปแบบและองค์กรใดบ้างเป็นสำคัญ โดยละเอียดจะไม่กล่าวถึงรายละเอียดของกระบวนการในการตรวจสอบไว้

กลไกการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน อาจแบ่งแยกได้เป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ การตรวจสอบโดยสภาท้องถิ่น, การตรวจสอบทางการเงินและทรัพย์สิน, การตรวจสอบโดยองค์กรผู้ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ, และการตรวจสอบโดยประชาชน ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

5.1 การตรวจสอบโดยสภาท้องถิ่น

สภาท้องถิ่นถือเป็นองค์กรหลักในเบื้องต้นแรกที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง อีกทั้ง ยังถือว่าสภาท้องถิ่นมีฐานะขององค์กรตัวแทนประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นที่อันที่จะสะท้อนถึงปัญหาความเรียกร้องต้องการ และการตรวจสอบการดำเนินงานกิจการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น บทบาทในเชิงของการตรวจสอบ โดยธรรมชาติแล้วจึงเป็นหน้าที่หลักของสภาท้องถิ่น เพื่อพิจารณา ตรวจสอบ และกลั่นกรองการดำเนินงานกิจการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนประชาชน ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว สภาท้องถิ่นจะมีบทบาทในเชิงตรวจสอบอยู่ 4 ประการ ดังนี้

5.1.1 การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการที่ฝ่ายบริหารจะดำเนินการจัดทำภารกิจต่างๆ ได้นั้น จะต้องมีกำหนดนโยบาย แผนงาน ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นจะต้องใช้เพื่อการดังกล่าว ซึ่งทั้งหมดนี้ จะปรากฏอยู่ในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่ง (รวมถึงร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม) ซึ่งในการที่จะนำมาเฝ้าบังคับใช้ได้ นั้น จำเป็นที่จะต้องผ่านการพิจารณาและให้ความเห็นชอบโดยสภาท้องถิ่น เพื่อรับหลักการที่ปรากฏในร่างข้อบัญญัติงบประมาณฯ หากสภาท้องถิ่นรับหลักการ ฝ่ายบริหารจึงจะสามารถนำไปบังคับใช้ได้ต่อไป

อย่างไรก็ดี หากสภาท้องถิ่นพิจารณาเห็นแล้วว่า ไม่อาจรับหลักการที่ปรากฏในร่างข้อบัญญัติงบประมาณฯ ได้ ก็จะไปสู่กระบวนการแสวงหาข้อยุติซึ่ง



เป็นกลไกที่เน้นการประนีประนอมระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่นเป็นสำคัญทั้งนี้ กระบวนการโดยสรุป มีดังนี้

- (1) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแล้วแต่กรณี แต่งตั้งคณะกรรมการร่วม²⁵ เพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณฯ
- (2) ร่างข้อบัญญัติงบประมาณฯ ที่ผ่านการพิจารณาโดยคณะกรรมการร่วมแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแล้วแต่กรณี ส่งร่างดังกล่าวให้ผู้บริหารท้องถิ่นนำเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาภายในเวลา 7 วัน
- (3) หากผู้บริหารท้องถิ่นไม่นำเสนอร่างดังกล่าวต่อสภาภายในเวลาที่กำหนด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง
- (4) หากผู้บริหารท้องถิ่นนำเสนอร่างดังกล่าวต่อสภาท้องถิ่นภายในเวลาที่กำหนด สภาท้องถิ่นจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน
- (5) แต่หากสภาท้องถิ่นไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด หรือยังคงมีมติไม่เห็นชอบกับร่างงบประมาณฯ ก็ให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณฯ นั้นตกไป และให้นำเอาข้อบัญญัติงบประมาณฯ ของปีที่แล้วใช้ไปพลางก่อน ในกรณีนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีให้มีคำสั่งยุบสภาท้องถิ่น

5.1.2 การพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

บทบาทหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งของสภาท้องถิ่น ได้แก่ การมีบทบาทในเชิงนิติบัญญัติอันคล้ายคลึงกับรัฐสภาแห่งชาติ นั่นคือ การพิจารณาและให้การรับรองร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งเปรียบเสมือนกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่ ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นๆ กล่าวคือ สภาท้องถิ่นจะมีหน้าที่

²⁵ คณะกรรมการดังกล่าว จะมีองค์ประกอบ 3 ส่วน ได้แก่ 1) กรรมการที่มาจากสมาชิกสภาท้องถิ่น 2) กรรมการซึ่งเสนอโดยฝ่ายบริหาร (อาจจะเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือไม่ก็ได้ ในจำนวนเท่ากับกรรมการที่มาจากสมาชิกสภาท้องถิ่น) และ 3) ประธานกรรมการร่วมหนึ่งคน ซึ่งเสนอโดยคณะกรรมการร่วม ซึ่งในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล จะมีจำนวนคณะกรรมการร่วมทั้งหมด 15 คน ส่วนกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล จะมีจำนวน 7 คน

ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่นำเสนอโดยผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือประชาชนผู้มีสิทธิ²⁶ หากสภาท้องถิ่นพิจารณาและเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติฯ ก็ให้ส่งร่างนั้นแก่ผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อลงนามและส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ แล้วแต่กรณีให้ความเห็นชอบและประกาศใช้ต่อไป

อย่างไรก็ดี หากผู้บริหารไม่เห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติฯ ที่ผ่านการพิจารณา และรับรองโดยสภาท้องถิ่นก็จะนำไปสู่กระบวนการของการพิจารณากลับกรองอีกครั้งหนึ่ง กล่าวคือ

- (1) ในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่น ไม่เห็นด้วยกับร่างดังกล่าว ก็ให้ส่งร่างนั้นแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ เพื่อวินิจฉัยชี้ขาด โดยหากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอเห็นด้วยกับร่างดังกล่าว ก็ให้ส่งร่างคืนแก่ผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อลงนามและประกาศใช้ หรือหากผู้บริหารท้องถิ่นไม่ลงนามรับรอง ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอก็สามารถลงนามรับรองเพื่อประกาศใช้ต่อไปได้
- (2) ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ไม่เห็นด้วยกับร่างดังกล่าว ก็ให้ส่งร่างดังกล่าวคืนแก่สภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาใหม่ภายใน 30 วัน ซึ่งหากสภาท้องถิ่นยังยืนยันตามร่างเดิมด้วยจำนวนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่น ก็สามารถดำเนินการประกาศร่างข้อบัญญัตินั้นใช้บังคับต่อไป

5.1.3 การตั้งกระทู้ถาม

ในการดำเนินกิจการใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากสมาชิกสภาท้องถิ่นเกิดข้อสงสัยใดๆ อันเกี่ยวข้องกับการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น ในปัจจุบันกฎหมายก็ได้เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมีสิทธิตั้งกระทู้ถามผู้บริหารท้องถิ่นในประเด็นต่างๆ อันเกี่ยวข้องกับการงานในหน้าที่ได้ แต่ทั้งนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นมีสิทธิที่จะไม่ตอบ หากเห็นว่าประเด็นนั้นๆ เป็นที่ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกลไกดังกล่าวนี้ แม้ว่าจะมิได้เพิ่มพูนอำนาจในการตรวจสอบของสมาชิกสภาท้องถิ่นเหนือฝ่ายบริหารโดยตรง แต่ก็

²⁶ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดใน พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542



เป็นกลไกในการสร้างความรู้ความเข้าใจระหว่างฝ่ายสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น อีกทั้ง การที่ผู้บริหารท้องถิ่นยินยอมตอบกระทู้ถามจากสมาชิกสภาท้องถิ่น ก็จะเป็นการสร้างความชอบธรรมทั้งในทางการเมืองและการบริหารของตนเอง

5.1.4 การเปิดอภิปรายทั่วไป

นอกจากนี้ในปัจจุบันยังปรากฏกลไกในการตรวจสอบอีกลักษณะหนึ่ง กล่าวคือ สมาชิกสภาท้องถิ่นไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่มีการลงมติ

กลไกดังกล่าวนี้ จะมีวัตถุประสงค์และคุณลักษณะคล้ายคลึงกับการตั้งกระทู้ถาม หากแต่กรณีนี้ จะเป็นการบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องมีการแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นที่สภาท้องถิ่นเกิดความสงสัย ทั้งนี้ แม้ว่าจะไม่มีการลงมติก็ตาม แต่ก็ เป็นกลไกเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจระหว่างสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมถึงประชาชนภายในท้องถิ่นที่เข้ารับฟังการประชุมด้วย และที่สำคัญจะทำให้ฝ่ายบริหารเกิดความชอบธรรมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย

5.2 การตรวจสอบทางการเงินและทรัพย์สิน

การตรวจสอบในด้านนี้มีลักษณะเป็นการตรวจสอบทางการเงิน (financial audit) ที่มุ่งควบคุมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบการคลังและงบประมาณ ระบบบัญชี และทรัพย์สิน รวมถึงวิธีปฏิบัติด้านการเงินการคลังต่างๆ เป็นไปอย่างรัดกุม ถูกต้อง โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และระเบียบวิธีต่างๆ ปรากฏอยู่ในระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งที่สำคัญๆ ได้แก่

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2545
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

ทั้งนี้ องค์กรผู้ตรวจสอบที่สำคัญยิ่งได้แก่ กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้มีอำนาจในการออกระเบียบต่างๆ รวมถึงองค์กรอื่นๆ ที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว ทั้งผู้ตรวจสอบภายใน (internal auditor) ซึ่งได้แก่ หัวหน้าฝ่ายการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ตรวจสอบภายนอก (external auditor) ซึ่งได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำรายงานการใช้จ่ายและระบบบัญชีเสนอเป็นประจำ รวมถึงกลไกใหม่ตามรัฐธรรมนูญ นั่นคือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) นอกจากนี้ ประชาชนภายในท้องถิ่นเองก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบทางการเงินและทรัพย์สินได้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำรายการแสดงรายรับ[^] ^รายจ่าย ฐานะทางการเงิน รวมถึงรายละเอียดด้านการงบประมาณและแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนรับทราบ ณ สำนักงานของตนโดยเปิดเผย

นอกจากนี้ในกรณีที่องค์กรผู้ตรวจสอบดังกล่าว ตรวจพบการทุจริตขึ้นในการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็สามารถส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดำเนินการสอบสวนความผิดได้

5.3 การตรวจสอบโดยองค์กรผู้ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ

ผลจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เป็นผลให้เกิดกลุ่มกลไกทางสถาบันใหม่ในทางการเมืองการปกครองขึ้น นั่นคือ องค์กรผู้ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจของสถาบันทางการเมืองการปกครองอื่นๆ ด้วยเหตุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นองค์กรทางปกครองชนิดหนึ่ง ดังนั้น องค์กรผู้ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นอีกกลุ่มองค์กรหนึ่งที่สามารถเข้ามามีบทบาทตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เช่นเดียวกับกับองค์กรผู้กำกับดูแลและตรวจสอบอื่นๆ ซึ่งองค์กรที่สำคัญรวมถึงอำนาจตรวจสอบขององค์กรเหล่านี้ มีดังนี้

5.3.1 ศาลปกครอง

ในรัฐที่ระบบการปกครองท้องถิ่นที่มีการเติบโตและเข้มแข็ง รวมถึงการยึดถือความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นเป็นสำคัญนั้น อำนาจใน



การกำกับดูแลและตรวจสอบท้องถิ่น มักจะอาศัยกลไก “กลาง” ในการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น นั่นคือ ศาลปกครอง

ศาลปกครอง นับเป็นกลไกใหม่ที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ จะมีอำนาจพิจารณาความ และพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน และระหว่างองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ทั้งนี้ เป็นข้อพิพาทอันเกิดจาก “การกระทำ” หรือ “การละเว้นการกระทำ” ที่องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้

ในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมหมายถึงว่า ศาลปกครองจะเข้าไปมีบทบาทตรวจสอบเมื่อเกิดกรณีพิพาทในคดีความทางปกครองขึ้นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเอกชน หรือองค์กรของรัฐอื่นๆ ด้วยเหตุนี้ หากเอกชนหรือองค์กรของรัฐอื่นๆ เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของตนเอง ก็สามารถส่งเรื่องฟ้องร้องศาลปกครองได้ ดังปรากฏว่า แม้ศาลปกครองของไทยจะจัดตั้งขึ้นในระยะเวลาไม่นานนัก แต่ก็ปรากฏมีการส่งเรื่องฟ้องร้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในคดีความทางปกครองเป็นจำนวนมากไม่น้อย เช่น กรณีการละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กรณีการประกวดราคาจ้างก่อสร้างโดยไม่ชอบ กรณีขอให้เพิกถอนสัญญาซื้อขายอาหารเสริม (นม) โรงเรียน เป็นต้น²⁷

แต่ประเด็นที่สำคัญก็คือการเกิดขึ้นของศาลปกครองนั้นสร้างผลกระทบที่สำคัญใน 2 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง ผลกระทบต่อระบบความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการในรูปของการกำกับดูแลและตรวจสอบระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นให้เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากแต่เดิมการใช้อำนาจในการพิจารณาและตัดสินข้อพิพาททางปกครองนั้น มักจะกระทำโดยองค์กรผู้กำกับดูแลซึ่งเป็นส่วนราชการของฝ่ายบริหาร การเกิดขึ้นของศาลปกครองจึงเป็นผลให้การใช้อำนาจในด้านต้องเปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่กระทรวงมหาดไทย ผู้ว่า

²⁷ ตัวอย่างของกรณีพิพาททางปกครองซึ่งขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้น อาจดูตัวอย่างพร้อมการอธิบายได้ในหัวข้อเรื่อง “อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น” ใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, น. 222 - 239.

ราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ อาจสามารถใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการกรณีข้อพิพาทต่างๆ ได้เอง ไปสู่บทบาทใหม่ นั่นคือ ทำได้เพียงการส่งเรื่องฟ้องร้องไปยังศาลปกครอง ด้วยเหตุนี้ระบบความสัมพันธ์ที่ส่วนกลางมีข้อได้เปรียบจึงเปลี่ยนแปลงไปสู่การมีบทบาทของกลไกที่เป็นกลาง

ประการที่สอง แม่นว่าในด้านหนึ่งศาลปกครองจะเป็นกลไกในการควบคุมตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในอีกด้านหนึ่งศาลปกครองก็จะมีบทบาทสำคัญในฐานะหลักประกันที่เป็นธรรมเพื่อรักษาไว้ซึ่งความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นด้วย กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็สามารถใช้ศาลปกครองเป็นกลไกในการส่งเรื่องฟ้องร้ององค์กรผู้กำกับดูแลตรวจสอบได้เช่นเดียวกัน รวมถึงอาจฟ้องร้ององค์กรของรัฐอื่นๆ ในกรณีที่เกิดกรณีพิพาททางปกครองขึ้น ดังปรากฏตัวอย่างซึ่งอาจเป็นกรณีศึกษาที่สำคัญได้ เมื่อนายกเทศมนตรีของเทศบาลนครแห่งหนึ่งและเป็นหนึ่งในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ฟ้องร้องรัฐบาลต่อศาลปกครองว่า มิได้ดำเนินการกระจายอำนาจโดยเฉพาะในส่วนของการถ่ายโอนเงินงบประมาณให้เป็นไปตามกฎหมายและแผนการกระจายอำนาจ²⁸

5.3.2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

กลไกหนึ่งที่สำคัญในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ป.ป.ช. ซึ่งมีอำนาจหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบเพื่อให้มีการเมืองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีประพฤติปฏิบัติและการดำเนินกิจกรรมต่างๆ อย่างโปร่งใสและสุจริตเพื่อการนี้ ป.ป.ช. จึงมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับท้องถิ่น ได้แก่

หนึ่ง การไต่สวนข้อเท็จจริง และสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหาว่าร้ายว้ยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

สอง ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายว้ยผิดปกติ กระทำความ

²⁸ ไพโรตต จดหมาย ลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2545 เรื่อง “คำชี้แจงการจัดสรรเงินอุดหนุน” และจดหมายเปิดผนึกถึง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมในการจัดสรรรายได้สู่ท้องถิ่น โดยสุรพงษ์ ภูธรนิจกุล นายกเทศมนตรีนครระยอง และคณะกรรมการกระจายอำนาจ



ผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไป ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ป.ป.ช. จึงเป็นองค์กรผู้ตรวจสอบที่มีอำนาจในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งเหนือตัวบุคคลและเหนือการกระทำในรูปของการไต่สวนสรุปสำนวนฟ้องร้อง และวินิจฉัย หากพบว่า นักการเมืองท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปฏิบัติไปในทางที่ทุจริต หรือประพฤติดังกล่าวต่อตำแหน่งหน้าที่ ป.ป.ช. จึงเป็นกลไกกลางในการตรวจสอบเพื่อให้ท้องถิ่นมีการประพฤติปฏิบัติอยู่ในกรอบของหลักธรรมาภิบาลนั่นเอง

5.3.3 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.)

กลไกสุดท้ายที่จะได้กล่าวถึง ได้แก่ ค.ต.ง. ซึ่งเป็นอีกกลไกหนึ่งที่เกิดขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 สำหรับบทบาทหน้าที่ของ ค.ต.ง. อาจกล่าวได้ว่า คล้ายคลึงกับระบบ “ผู้สอบบัญชีภายนอก” ที่ปรากฏอยู่ในระบบบริหารของภาคเอกชนนั่นเอง กล่าวคือ จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการใช้ต่างๆ ว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ รวมถึงเป็นไปโดยคำนึงถึงหลักประสิทธิภาพหรือไม่ด้วย ทั้งนี้ หาก ค.ต.ง. พบว่า มีการดำเนินการไม่ถูกต้อง ก็มีอำนาจสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้ถูกต้องได้ แต่หากพบว่า เกิดการทุจริตขึ้น ค.ต.ง. ก็มีอำนาจลงโทษปรับหรือส่งเรื่องให้ดำเนินคดีต่อไปได้

ข้อควรพิจารณาประการหนึ่งเกี่ยวกับการเกิดขึ้นขององค์กรผู้ตรวจสอบเหล่านี้ ได้แก่ ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ โดยหลักการและจารีตปฏิบัติที่ปรากฏในการบริหารปกครองของไทยก็คือ องค์กรผู้มิบทบาทหลักในการกำกับดูแลและตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะได้แก่ ส่วนราชการของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของกระทรวงมหาดไทยและกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค อย่างไรก็ตาม การเกิดขึ้นของกลุ่มองค์กรใหม่เหล่านี้ ก็เป็นผลการใช้อำนาจที่มีอยู่เดิมต้องปรับเปลี่ยนไป นั่นคือ การใช้อำนาจในการควบคุมต่างๆ ไม่ว่าจะในรูปแบบของการกำกับดูแลหรือการตรวจสอบนั้นจะเป็นไปโดยอยู่บนฐานของการใช้

“ดุลยพินิจ”ขององค์กรผู้กำกับดูแลและตรวจสอบในแทบทุกมิติเหมือนในอดีตไม่ได้อีกต่อไป รวมถึงจะกระทบต่อความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นไม่ได้

กลุ่มองค์กรผู้ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้ จึงมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นองค์กรสำคัญและมีบทบาทในการกำกับดูแลตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เนื่องจาก การใช้อำนาจขององค์กรเหล่านี้ นอกจากจะทำให้รัฐมีกลไกในการกำกับดูแลและตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองจะมีหลักประกันด้านความเป็นอิสระจากการเข้ามาแทรกแซงและควบคุมจากกลไกของฝ่ายบริหารจนกระทบต่อหลักการปกครองตนเองในเวลาเดียวกันด้วย เพราะบทบาทของกลุ่มองค์กรเหล่านี้จะเป็นการใช้อำนาจโดยอยู่บนหลักการตามรัฐธรรมนูญต่างจากการใช้อำนาจของกลไกฝ่ายบริหารที่มักจะใช้อำนาจในการกำกับดูแลและตรวจสอบทั้งในรูปของการพิจารณาการกระทำ วินิจฉัยตีความ และตัดสินใจสั่งการเพื่อควบคุมการประพฤติปฏิบัติของท้องถิ่นโดยใช้ดุลยพินิจของตนโดยลำพัง ทำให้อาจเกิดกรณีที่ไม่เป็นธรรมกับท้องถิ่น และกระทบต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นได้ ดังปรากฏว่า ในระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วโลกที่ให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นนั้น มีแนวโน้มที่จะลดทอนบทบาทในการควบคุมของกลไกในฝ่ายบริหารลง แต่จะให้ความสำคัญต่อการเข้ามามีบทบาทขององค์กรผู้ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้มากขึ้น

5.4 การตรวจสอบโดยประชาชน

ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้พยายามวางหลักสำคัญประการหนึ่งเพื่อพัฒนาระบบการปกครองตามแนวทางประชาธิปไตย ได้แก่ การขยายช่องทางความร่วมมือร่วมทางการเมืองของประชาชนให้มากขึ้นทั้งในการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น กล่าวสำหรับกรณีของท้องถิ่นเองนั้น รูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นก็ได้ การให้สิทธิแก่ประชาชนในการดำเนินการตรวจสอบการทำงานของนักการเมืองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวมได้มากขึ้น

ด้วยเหตุนี้ ประชาชนจึงสามารถมีช่องทางในการเข้ามามีบทบาทควบคุมตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่นได้อย่างหลากหลายมากขึ้น กล่าวคือ นอกเหนือจากอาศัย



กลไกองค์กรผู้ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลปกครอง ในกรณีที่ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการประพฤติปฏิบัติของท้องถิ่นแล้ว ประชาชนยังมีสิทธิและสามารถใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบได้ ซึ่งกฎหมายสำคัญ ได้แก่

5.4.1 การใช้อำนาจเข้าไปมีส่วนร่วมตามกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง

อาจกล่าวได้ว่า ในปัจจุบัน กฎหมายอันเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้จัดวางกลไกที่เพิ่มพูนอำนาจแก่ประชาชน ให้สามารถเข้าไปตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งยังเป็นกลไกที่มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงอีกด้วย

ในกฎหมายรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ได้มีการกำหนดให้ประชาชน สามารถเข้าไปมีส่วนร่วม (Participation) ในการดำเนินกิจการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หลายช่องทาง อันเป็นหลักสากลที่สำคัญอันหนึ่งของแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ซึ่งจะเกื้อหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินการตามหลักอื่นๆ ของแนวคิดดังกล่าว เช่น ความโปร่งใส (Transparency) การตอบสนองและรับผิดชอบต่อประชาชน (Responsiveness and Accountability) เป็นต้น กล่าวในอีกแง่หนึ่ง การตรวจสอบที่ดีที่สุด ย่อมจะได้แก่ การให้สิทธิแก่ประชาชน เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุดนั่นเอง ซึ่งในปัจจุบันมีกลไกที่สำคัญๆ ใน 2 ลักษณะ ได้แก่

หนึ่ง การมีส่วนร่วมตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้มีบทบัญญัติที่มุ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในหลายช่องทาง ทั้งที่ปรากฏในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวดที่ 9 ว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งที่สำคัญๆ มีดังนี้²⁹

²⁹ ทั้งนี้ ละเว้นไม่กล่าวถึงการใช้อำนาจอันเกี่ยวข้องกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการเข้าถึงยอดถดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น/ผู้บริหารท้องถิ่น โดยทั้งสองเรื่องนี้ จะยกไปกล่าวถึงโดยละเอียดต่อไปข้างหน้า

- (1) **การมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตน** จากมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ได้บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ รวมถึงการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว และหากมีการละเมิดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนก็มีสิทธิที่จะฟ้องร้องได้
- (2) **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำประชาพิจารณ์** จากมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ได้วางกรอบให้ภาครัฐซึ่งหมายรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนได้เสีย เพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจในกรณี que เห็นว่าการดำเนินงานตามโครงการในเรื่องใด ๆ อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความปลอดภัย วิถีชีวิต หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชน ซึ่งเป็นปัญหาอันอาจนำไปสู่ความขัดแย้งได้ ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการให้อนุโลมบังคับใช้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539
- (3) **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการลงประชามติ** การลงประชามติ (Referendum) เป็นอีกกลไกหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือความต้องการด้วยการลงคะแนนเพื่อลงมติชี้ขาดเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ที่สำคัญอาทิเช่น ร่างกฎหมาย หรือโครงการใหญ่ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก เป็นต้น อันเป็นไปตามมาตราที่ 214 ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ซึ่งในปัจจุบัน กลไกดังกล่าวนี้ได้มีการกำหนดอย่างเป็นทางการไว้เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล



กล่าวคือ ในพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตราที่ 32 ตรี ได้กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งหรือนายกเทศมนตรี สามารถเสนอให้ประธานสภาจัดให้มีการลงประชามติในกิจการที่อาจกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น เพื่อเป็นกลไกในการขอปรึกษาความเห็นจากประชาชน

สอง การมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบัน กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ได้กำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานและดำเนินกิจการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยตรงและสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งที่สำคัญๆ มีดังนี้

- (1) **การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น** เนื่องจากแผนพัฒนาเป็นเครื่องชี้ทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น และเป็นตัวกำหนดแนวทางการจัดสรรทรัพยากร รวมทั้งงบประมาณเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ในกฎหมายจึงได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคิดและกำหนดจัดทำแผนพัฒนา โดยการร่วมเสนอปัญหาความต้องการ และร่วมเสนอโครงการ/กิจกรรมเพื่อการพัฒนา ในรูปแบบกระบวนการประชาคม
- (2) **การมีส่วนร่วมในการจัดซื้อ-จัดจ้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น** ในปัจจุบันได้มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการจัดซื้อ-จัดจ้างที่โปร่งใส โดยการแต่งตั้งผู้แทนชุมชนเข้าร่วมเป็นกรรมการในการจัดซื้อ-จัดจ้าง และมีส่วนร่วมในการตรวจรับงานให้เกิดความถูกต้อง โปร่งใสและเป็นธรรม
- (3) **ประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้** ประชาชนมีสิทธิที่จะเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาท้องถิ่นได้ อันเอื้อประโยชน์ต่อการสร้างความรู้ความเข้าใจของประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงเป็นการตรวจสอบบทบาทของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นโดยอ้อมอีกทางหนึ่ง

กล่าวโดยสรุป กฎหมายต่างๆ ได้มุ่งวางกรอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารงานคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งแม้ในปัจจุบันจะยังมีได้กำหนดกรอบและแนวปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกรูปแบบ แต่ก็เป็นที่คาดการณ์ได้ว่า ต่อไปข้างหน้าจะได้มีการวางหลักเกณฑ์และวิธีการที่ชัดเจนต่อไป นอกจากนี้ ในปัจจุบัน ก็ได้มีการตราและออกบังคับใช้กฎหมายที่เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546” ซึ่งวางหลักการไว้เป็นแนวทางปฏิบัติทั้งหมด 7 ด้าน³⁰ แม้ว่าจะมุ่งบังคับใช้กับส่วนราชการต่างๆ เป็นสำคัญ แต่ในมาตรา 52 ก็ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการบริหารงานตามแนวทางของ พ.ร.ฎ. นี้ อย่างน้อยใน 2 ด้าน อันได้แก่ หนึ่ง การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ไม่ให้มีความยุ่งยาก และซับซ้อนเกินความจำเป็น และสอง การมุ่งอำนวยความสะดวกและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

5.4.2 การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540

ในการเสริมสร้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารปกครองสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะในหลักที่ว่าด้วยความโปร่งใส (Transparency) และการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) เครื่องมือหนึ่งที่สำคัญ ได้แก่ การเปิดเผยข้อมูลและการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแก่ประชาชน ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้ ก็เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถ “เข้าถึง” ข้อมูลต่างๆ รวมถึงสามารถเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ เช่น การประชุมสภาท้องถิ่น ได้ ซึ่งความจำเป็นต้องการดำเนินการอย่างเปิดเผยนี้เองจะเป็นกลไกที่บังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินการอย่างโปร่งใสได้ เนื่องจากประชาชนสามารถตรวจสอบโดยอาศัยอำนาจตาม

³⁰ กรอบทั้ง 7 ด้าน ประกอบด้วย 1) การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน, 2) การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ, 3) การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ, 4) การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน, 5) การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์, 6) การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน, และ 7) การประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ



กฎหมายนี้ได้แน่นอน ซึ่งข้อมูลสำคัญๆ ที่ประชาชนมีสิทธิที่จะเข้าถึงและรับรู้ ได้แก่

- (1) ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- (2) มติการประชุมของคณะกรรมการบริหารที่มีผลกระทบต่อผลได้ผลเสียของประชาชน
- (3) มติของสภาที่ผ่านการรับรองแล้ว โดยเฉพาะมติที่กระทบสิทธิหน้าที่ รวมทั้งผลได้ผลเสียแก่ประชาชน รวมทั้งมติอื่นๆ ที่ประชาชนควรทราบ
- (4) วาระการประชุมของสภา ที่จะต้องปิดประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้า เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีความสนใจเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมสภา ซึ่งสภาจะต้องอำนวยความสะดวกตามสมควร
- (5) ข้อบังคับท้องถิ่น กฎหมาย ระเบียบ คำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งข่าวสารราชการที่ประชาชนควรรู้และประชาชนต้องปฏิบัติ
- (6) ขั้นตอนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเงื่อนไขการติดต่อกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การชำระภาษีต่างๆ การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร เป็นต้น ให้ประชาชนรู้ว่า มีขั้นตอนปฏิบัติอย่างไร ต้องใช้หลักฐานเอกสาร ประกอบอะไร และต้องใช้เวลาเท่าไร
- (7) ผลการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการต่างๆ ควรที่จะได้สรุปเสนอให้ประชาชนได้รับทราบว่าทำอะไร เมื่อไหร่ ให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้า เพื่อจะได้ติดตามตรวจสอบการดำเนินงานได้
- (8) เอกสารการจัดซื้อ-จัดจ้าง โดยเฉพาะผลการสอบราคาหรือประกวดราคา ควรเปิดเผยให้ประชาชนรับรู้ จะทำให้ประชาชนได้ตรวจสอบและเกิดความมั่นใจ
- (9) ข้อมูลด้านการเงิน-การคลัง ซึ่งเป็นข้อมูลที่เป็นตัวชี้ถึงความสุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรที่จะได้เปิดเผยเป็นระยะๆ ว่ามีรายรับเท่าใด มีรายจ่ายอะไร เท่าใด
- (10) ข้อมูลอื่นๆ ที่ เห็นว่าควรเปิดเผยและเป็นประโยชน์แก่ประชาชน

ภายใต้กรอบกฎหมายดังกล่าว ทำให้ในปัจจุบันประชาชนจะมีสิทธิอันเกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายลักษณะ ซึ่งที่สำคัญ มีดังนี้

- (1) สิทธิ “ได้รู้” กล่าวคือ ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รู้ข้อมูลบางอย่างผ่านการจัดพิมพ์ข้อมูลลงในราชการกิจจานุเบกษา ซึ่งโดยมากมักจะเป็นกฎหมาย กฎระเบียบ นโยบาย และการตีความต่างๆ อันเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการทั่วไป
- (2) สิทธิ “ตรวจดู” กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องจัดเตรียมข้อมูลข่าวสารบางอย่างเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าไปตรวจดูหรือค้นคว้าได้ ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นข้อมูลอันเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น นโยบาย และแผนงาน งบประมาณรายจ่ายประจำปี ข้อบัญญัติท้องถิ่น มติของฝ่ายบริหาร สัญญาสัมปทานและการจ้างเหมาต่างๆ เป็นต้น³¹
- (3) สิทธิ “ขอดู” กล่าวคือ นอกเหนือจากข้อมูลที่ได้มีการเผยแพร่ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ประชาชนยังมีสิทธิในการขอดูข้อมูลอื่นๆ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะต้องจัดเตรียมข้อมูลให้ตามคำขอในเวลาอันสมควร
- (4) สิทธิ “ได้รับสำเนา” และ “รับรองสำเนาถูกต้อง” กล่าวคือ ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับสำเนาและ/หรือการรับรองสำเนาในเอกสารจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้
- (5) สิทธิ “ร้องเรียน” กล่าวคือ หากประชาชนเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

³¹ ข้อมูลในส่วนนี้ หมายถึงข้อมูลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดเตรียมเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าไปตรวจดูหรือค้นคว้าได้ ซึ่งในทางปฏิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะจัดพิมพ์เป็นเอกสาร หรือติดประกาศให้ประชาชนได้รับทราบก็ได้ แต่ในปัจจุบัน วิธีการที่เป็นที่นิยมแพร่หลายและมีความสะดวกต่อทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนมากที่สุด ได้แก่ การนำเสนอข้อมูลผ่านทาง Website ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ซึ่งจะมีข้อดีอยู่หลายประการ เช่น ประหยัดเข้าถึงได้ง่าย และไม่เป็นการระดมบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อมีประชาชนต้องการข้อมูลเป็นจำนวนมาก เป็นต้น



ไม่จัดพิมพ์หรือจัดหาข้อมูลตามที่กล่าวมา หรือปรากฏการณ์ไม่ให้ความร่วมมือหรือการกระทำที่ฝ่าฝืนสิทธิใดๆ ของประชาชนตามกฎหมายนี้ ประชาชนก็สามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (กขร.) ได้ ซึ่ง กขร. ก็ต้องพิจารณาคำร้องเรียนของประชาชนให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน

ที่กล่าวมาในข้างต้น เป็นแต่เพียงสิทธิโดยทั่วไปซึ่งเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในกฎหมายนี้ ยังได้ให้สิทธิประชาชนในลักษณะอื่นๆ อีกหลายประการ แต่โดยรวมแล้วก็มีผลมุ่งหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินงานที่เปิดเผย ขณะเดียวกัน ก็มุ่งอำนาจให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่างๆ ได้ อย่างสะดวกและรวดเร็ว ภายใต้อหัตถ์การที่ว่า “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น”

5.4.3 การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

กฎหมายสำคัญอีกฉบับหนึ่งซึ่งออกตามความในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ การให้อำนาจแก่ประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นแห่งหนึ่งๆ สามารถถอดถอนสมาชิกสภาหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ เนื่องจากในรัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งๆ จำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง สามารถเข้าชื่อถอดถอนให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้ หากปรากฏว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียจนเป็นเหตุให้ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป

ทั้งนี้ ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเพื่อร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนไว้ ดังนี้

- (1) กรณีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกิน 100,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
- (2) กรณีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิน 100,000 คน แต่ไม่เกิน 500,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 20,000 คน ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

- (3) กรณีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิน 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 25,000 คน ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
- (4) กรณีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิน 1,000,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 30,000 คน ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

หากประชาชนจำนวนตามเกณฑ์ที่กำหนดได้เข้าชื่อเพื่อร้องขอให้มีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วก็ต้องยื่นคำร้อง พร้อมหลักฐานและรายละเอียดของข้อเท็จจริงต่างๆ แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อดำเนินการตามกระบวนการต่อไป ได้แก่

- (1) การจัดส่งคำร้องต่อผู้ถูกประชาชนยื่นคำร้องถอดถอน และให้จัดทำคำชี้แจงเพื่อแก้ข้อกล่าวหา
- (2) ผู้ว่าฯ แจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ และดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนต่อไป
- (3) หากการลงคะแนนเสียงปรากฏว่า มีผู้มาใช้สิทธิไม่ถึงกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมด ก็ให้การเข้าชื่อถอดถอนนั้นตกไปและจะมีการร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกไม่ได้
- (4) หากการลงคะแนนเสียงปรากฏว่า มีผู้มาใช้สิทธิเกินกึ่งหนึ่ง และมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้น “ไม่สมควร” ดำรงตำแหน่งอีกต่อไป ก็ให้บุคคลผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง นับแต่วันลงคะแนนเสียง

6 ปัญหาและแนวโน้มในอนาคต

หากพิจารณาจากภาพรวมที่ปรากฏในเรื่องของความเป็นอิสระ การกำกับดูแล และการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน จะพบว่า ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และการตรากฎหมายอื่นๆ ในภายหลัง ก็เป็นผลให้ระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นไทย คลายสภาวะของรูปแบบความสัมพันธ์ที่ส่วนกลางเคยเข้าไป “ควบคุมและแทรกแซง” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



อย่างเคร่งครัด ไปสู่ระบบความสัมพันธ์ที่คำนึงถึงความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นมากขึ้น ขณะเดียวกันก็ปรากฏกลไกใหม่ๆ ในการกำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกเหนือจากส่วนราชการของฝ่ายบริหาร (กระทรวงมหาดไทยและกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค) ทั้งในส่วนขององค์กรผู้ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญและประชาชนภายในท้องถิ่นเอง ก็นับเป็นแนวทางใหม่ต่อการวางกรอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ความเป็นอิสระที่ตนเองมี ทำงานโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ทั่วไป และรับผิดชอบต่อประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น

กล่าวโดยสรุป จากทิศทางและแนวโน้มที่ปรากฏ จะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในสมัยปัจจุบันนั้นได้รับการคุ้มครองความเป็นอิสระในการบริหารงานต่างๆ เป็นอย่างสูง เมื่อเปรียบเทียบกับในอดีต อีกทั้ง กลไกการกำกับดูแลและตรวจสอบต่างๆ ก็มุ่งประโยชน์แก่ประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นเป็นสำคัญ กลไกเหล่านี้จึงเกิดขึ้นเพื่อวางกรอบสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการดำเนินงานไปในทิศทางที่ดี อันได้แก่

- (1) มีการดำเนินงานโดยชอบด้วยกฎหมาย
- (2) มีการดำเนินงานเพื่อมุ่งประโยชน์สูงสุดและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน
- (3) มีการดำเนินงานตามหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน

ที่กล่าวมาทั้งหมด เป็นการประเมินถึงระบบความสัมพันธ์ที่วางอยู่บนแบบแผนการกำกับดูแลและการใช้อำนาจตรวจสอบใน “ทางตรง” ซึ่งในที่นี้เห็นว่า หลักการที่ปรากฏก็สะท้อนถึงการประสานกันที่ระหว่างความจำเป็นของรัฐในการควบคุมท้องถิ่นและความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ในที่นี้เห็นว่า มีประเด็นปัญหาหนึ่งที่จะต้องหยิบยกกล่าวถึงและเป็นประเด็นถกเถียงถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาช้านาน อันได้แก่ ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับมาตรการการกำกับดูแลและตรวจสอบใน “ทางอ้อม” โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปแบบของการออกกฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ ของส่วนกลางมาบังคับใช้ต่อท้องถิ่น ซึ่งมักจะถูกมองว่า มีผลกระทบต่อความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น และเป็นแบบแผนหนึ่งที่ทำให้ส่วนกลางยังคงมีสถานะที่อยู่เหนือท้องถิ่นในการ

เข้าไปควบคุมและแทรกแซงการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นได้ ผ่านทางเครื่องมือทางกฎหมายเหล่านี้

ประเด็นปัญหาดังกล่าว มีที่มาจากเหตุผลบางประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง ประเทศไทยมีลักษณะของการใช้ บังคับ และตีความกฎหมายตามตัวหนังสือโดยเคร่งครัด โอกาสที่จะคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายและประเพณีการปกครองนั้น มีความสำคัญในอันดับหลัง ประการที่สอง การบริหารงานราชการทางปกครองของไทยจะมี ศูนย์บัญชางานที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นซึ่งผู้ปฏิบัติงานจะเป็นข้าราชการที่เคยชินต่อระเบียบแบบแผนของทางราชการ จึงลอกระเบียบแบบแผนของทางราชการที่ตนเคยชินมาใช้เป็นกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น และระเบียบแบบแผนดังกล่าวก็เพิ่มปริมาณมากขึ้นเป็นลำดับ และประการที่สาม ศูนย์บัญชางานที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น “ต้องการความสะดวก” ในการตรวจสอบควบคุมระเบียบแบบแผนต่างๆ จึงสร้างระเบียบแบบแผนเพียงแบบเดียวแต่บังคับใช้กับหน่วยปกครองท้องถิ่นทุกแห่งเหมือนกัน³²

จากที่กล่าวมา ทำให้ในทางปฏิบัติแล้ว ส่วนกลางยังคงมีบทบาทในการวางแผนปฏิบัติต่างๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งครอบคลุมแนวปฏิบัติในรายละเอียดต่างๆ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง, การพัสดุ, การจัดสวนและโครงสร้างภายใน, การบริหารงานบุคคล เป็นต้น ในทางกลับกัน การใช้อำนาจของส่วนกลางในรูปของการกำกับดูแลทางตรงที่กฎหมายได้ให้อำนาจนั้น เกิดขึ้นน้อยมาก อีกทั้งอำนาจที่ให้ไว้ก็เป็นไปเพื่อการประพฤติดีปฏิบัติของท้องถิ่นนั้น “ชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งมีได้กระทบต่อหลักความเป็นอิสระแต่อย่างใด แต่เครื่องมือทางกฎหมายดังกล่าว นับ

³² ไพรตดู ชูบ กาญจนประกร, “อุดมคติและการดำเนินการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย,” ใน **บทความและรายงานการสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น**, รวบรวมและจัดพิมพ์โดย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมนักคิดศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2509), น. 17. และดูความเห็นอื่นๆ ได้ใน เพ็ญศรี เพ็ญสาตแสง, “อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง: ศึกษากรณีองค์การเทศบาล,” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534., วิจารณ์ วัจนกาล, “วิเคราะห์กฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปแบบสุขาภิบาล,” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536., และวสันต์ เหลืองประภัสร์ “สภาพภาพของความสัมพันธ์ในเชิงการควบคุมระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล,” ภาควิชาบริหารบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.



เป็นมาตรการการกำกับดูแลในทางอ้อมนี้ ได้ส่งผลกระทบต่ออย่างสำคัญต่อระบบความสัมพันธ์ที่เป็นจริงในระดับปฏิบัติ (Working relationships) ระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น ใน 2 ประการ

ประการที่หนึ่ง ผลกระทบต่อความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น แม้ว่าในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะได้มุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระตามหลักการปกครองตนเองก็ตาม แต่มาตรการทางกฎหมายต่างๆ นั้นจะไม่กระทบต่อความเป็นอิสระในเรื่องของ “การเลือก” หรือการกำหนด “ทางเลือก” ในการตัดสินใจหรือการกระทำของท้องถิ่นก็ตาม ก็กลับมีผลอย่างสำคัญในการจำกัดอิสระในด้านของ “วิธีการ” ในการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องเป็นไปตามกฎระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีปฏิบัติที่ส่วนกลางกำหนด เป็นผลให้มาตรการทางกฎหมายเหล่านี้กลายเป็น “เครื่องมือควบคุมในทางอ้อม” ที่ส่วนกลางมีอยู่เหนือท้องถิ่นอย่างเคร่งครัดต่อไป

ประการที่สอง ผลกระทบต่ออาการของการกลายเป็นระบบราชการ (Bureaucratization) ของท้องถิ่น ในด้านหนึ่งแม้ว่ามาตรการทางกฎหมายเหล่านี้จะเป็นไปเพื่อทำให้แบบแผนและวิธีปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวมทั่วประเทศมีมาตรฐานอันเดียวกัน แต่มาตรการเหล่านี้ก็มีผลกระทบในทางลบต่อกระบวนการบริหารจัดการ (Management process) ของท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เนื่องจากจะกลายเป็นข้อจำกัดมิให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการได้อย่างคล่องตัว และสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางการบริหารภายในท้องถิ่นของตน รวมถึงเป็นการจำกัดการใช้ความคิดสร้างสรรค์ของท้องถิ่นด้วย แต่ที่สำคัญ เนื่องจากกฎระเบียบเหล่านี้ ล้วนแล้วแต่มาจากส่วนกลาง ซึ่งย่อมเคยชินต่อวัฒนธรรมและวิธีปฏิบัติแบบราชการ มาตรการทางกฎหมายจึงมีผลอย่างสำคัญในการผลักดันให้ท้องถิ่นเกิดภาวะที่เรียกว่า “อาการของการกลายเป็นระบบราชการ” ทั้งที่โดยธรรมชาติแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะเป็นหน่วยระดับปฏิบัติการที่มุ่งจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ชุมชนท้องถิ่นได้อย่างคล่องตัวและปรับตัวตามสภาพแวดล้อมได้ง่าย แต่มาตรการทางกฎหมายดังกล่าว เป็นระบบที่ถูกออกแบบมาสำหรับองค์กรขนาดใหญ่ที่มีสายการบังคับบัญชายาวไกล จึงต้องสร้างกลไกในการควบคุมและกำหนดแนวปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

จากที่กล่าวมา หากพิจารณาในเชิงหลักการและกลไกที่ปรากฏอยู่ การกำกับดูแลและการตรวจสอบองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นนั้น ก็นับได้ว่าเป็นการประสานสองหลักการที่อยู่คนละด้านของเหรียญเดียวกันได้เป็นอย่างดี นั่นคือ ความจำเป็นในการควบคุมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น และความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติก็กลับปรากฏประเด็นปัญหาดังที่ได้นำเสนอไปแล้ว ด้วยเหตุนี้ทิศทางการปรับเปลี่ยนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จึงควรที่จะอยู่ในแนวทางที่สำคัญ 2 ประการ นั่นคือ

ในด้านหนึ่ง การควบคุมควรจะวางอยู่บนหลักที่มุ่งเน้นควบคุมให้ “ชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งปรากฏอย่างชัดเจนอยู่แล้วในหลักการของการกำกับดูแลตามข้อกำหนดต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่การควบคุมในทางอ้อมโดยอาศัยมาตรการในเชิงกฎกระทรวง ระเบียบหรือหนังสือสั่งการต่างๆ ควรจะคำนึงถึงมาตรฐานทางการจัดการและมาตรฐานของการบริการสาธารณะที่ประชาชนควรได้รับ ดังเช่นแนวทางที่ปรากฏในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ก็น่าจะเป็นแนวทางหนึ่งที่น่ามาปรับใช้และขยายขอบข่ายให้ครอบคลุมการปฏิบัติงานขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นได้ โดยมุ่งเน้นการยกระดับ สร้างมาตรฐานการบริการ และตอบสนองต่อประชาชนเป็นสำคัญ มากกว่าการมุ่งกำหนดแบบแผนและวิธีปฏิบัติซึ่งจะเป็นการเพิ่มขั้นตอนที่ยุงยากซับซ้อนแก่ท้องถิ่น และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภายในซึ่งองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นควรจะเป็นฝ่ายที่สามารถริเริ่มและกำหนดได้เอง

ในประการถัดมา กลไกในการกำกับดูแลและตรวจสอบท้องถิ่นที่ดีที่สุดย่อมได้แก่ประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นเอง ดังนั้น การสร้างทางเลือกใหม่ๆ ที่สามารถปฏิบัติได้สำหรับประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมและมีบทบาทควบคุมตรวจสอบท้องถิ่น รวมถึงการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบถึงช่องทางและวิธีการต่างๆ จึงมีความสำคัญ เพราะนอกจากจะเป็นการสร้างควมรับผิดชอบที่องค์ประกอบส่วนท้องถิ่นต้องมีต่อประชาชนของตนเองแล้ว การลดทอนบทบาทของส่วนกลาง แต่มุ่งเน้นให้ประชาชนดำเนินการกำกับดูแลและตรวจสอบด้วยตนเองยังเป็นการสร้างสำนึกความรับผิดชอบต่อประชาชนให้มีต่อชุมชนท้องถิ่นของตนเองอีกด้วย



7 เอกสารอ่านเพิ่มเติม

รายการเอกสารสำหรับการศึกษาและค้นคว้าเพิ่มเติม มีดังนี้

- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. **การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540**, พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2545.
- พรชัย รัศมีแพทย์. **หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย**, พิมพ์ครั้งที่ 4. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2541
- เพ็ญศรี เพ็ญสาตแสง. **“อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง: ศึกษากรณีองค์การเทศบาล.”** วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.
- วิจารณ์ วังตาล. **“วิเคราะห์กฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปแบบสาขาภิบาล.”** วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. **รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2539.
- Humes IV, Samuel. **Local Governance And National Power: A Worldwide Comparison of Tradition and Change in Local Government**. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1991.
- Norton, Alan. **International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies**. Hants: Edward Elgar, 1994.

สารานุกรม
การปกครองท้องถิ่นไทย



สถาบันพระปกเกล้า
KING PRAJADHIPOK'S INSTITUTE

47/101 อาคารศูนย์ล้ำมมา 3 ชั้น 5 สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน
ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง นนทบุรี 11000
โทรศัพท์ 0-2527-7830-9 โทรสาร 0-2968-9144

<http://www.kpi.ac.th>