เอกสารวิชาการลำดับที่ 49

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า

local forum 2007

การเสริมสร้างระบบกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชิงสร้างสรรค์:

กรณีศึกษาเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

การเสริมสร้างระบบกำกับดูแล
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชิงสร้างสรรค์ :
กรณีศึกษาเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า

การเสริมสร้างระบบกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชิงสร้างสรรค์:
กรณีศึกษาเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

สงวนลิขสิทธิ์ © 2550
ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ
ISBN = 978-974-449-333-0

พิมพ์ครั้งที่ 1
ตุลาคม 2550 จำนวน 300 เล่ม

จัดพิมพ์โดย
สถาบันพระปกเกล้า อาคารศูนย์สัมมนา 3 ชั้น 5 ในบริเวณสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000
โทรศัพท์ 0-2527-7830-9 โทรสาร 0-2968-9144
http://www.kpi.ac.th

คณะผู้จัดทำ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล
นางธนิษฐา สุขะวัฒนะ

พิมพ์ที่
ส เจริญ การพิมพ์
1510/10 ถนนประชาราษฎร์ 1 แขวงบางซื่อ เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร 10800
โทรศัพท์ 02-913-2080 โทรสาร 02-913-2081
นางจรินพร เสนีวงศ์ ณ อยุธยา ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

คำนำ

"โครงการเวทีท้องถิ่น" (Local Forum) เป็นเวทีที่วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า ริเริ่มดำเนินการขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 สำหรับครั้งนี้เป็นครั้งที่ 14 แล้ว โครงการเวทีท้องถิ่นไม่ได้เป็นเวทีสนทนาใหญ่ แต่มีความตั้งใจให้เป็นเวทีเล็กๆ ที่สามารถให้ผู้เกี่ยวข้องและมีความสนใจกับประเด็นนั้นๆ และมีประเด็นปัญหาที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งต้องการความร่วมมือและการแก้ไขปัญหาจากหลายภาคส่วน วิทยาลัยฯ จึงทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการที่จะดึงภาคส่วนต่างๆ มาร่วมคุยกันในประเด็นเดียวและหาทางออก และนำผลที่ได้เสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อไปสู่การแก้ไข ในครั้งแรกมีการจัดเวทีเกี่ยวกับเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลังจากนั้น ก็มีการจัดเวทีเกี่ยวกับการปกครองรูปแบบพิเศษ เมืองสุวรรณภูมิ ฯลฯ เพราะฉะนั้น เวทีนี้จึงมีฐานะเป็นเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็น

ด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรัฐธรรมนูญ ปี 2540 มีบทบัญญัติให้รัฐกำกับดูแลท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น แต่ต้องไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น เท่าที่ผ่านมาการกำกับ ดูแลของภาครัฐเน้นการควบคุมกำกับมากกว่าการกำกับ และภาคประชาชนยังมีบทบาทที่จำกัดในการกำกับ ดูแลการบริหารงานท้องถิ่น ดังนั้นจำเป็นต้องสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบการกำกับ ดูแลในบริบทใหม่ตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ได้แก่ การกำกับ ดูแลให้มีการปฏิบัติที่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมถึงการสนับสนุน

ส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีการบริหารงานที่สอดคล้องกับหลังการบริหารจัดการที่ดี และส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีบทบาทในการกำกับดูแลการบริหารงานท้องถิ่นด้วย

อย่างไรก็ตาม ระบบการกำกับดูแลและความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น ดูจะเริ่มมีความรุนแรงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน อาจจะเรียกได้ว่าเป็นปัญหาที่สำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นก็กำเนิดมาจากรัฐบาล แต่หัวใจสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในบริหารจัดการ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระในการบริหารจัดการแล้ว การแก้ปัญหาก็จะมีขั้นตอนที่มากขึ้น เกิดความไม่คล่องตัว และความไม่ยืดหยุ่นในการแก้ไขปัญหา จุดแข็งของการปกครองท้องถิ่นอาจจะลดน้อยถอยลง แต่เนื่องด้วยประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว ฉะนั้น ก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกำกับดูแลจากส่วนกลาง ในขณะเดียวกันก็มีการกำกับดูแลการใช้อำนาจในระดับพื้นที่ด้วย ฉะนั้นการกำกับดูแลจากส่วนกลางจึงถือเป็นเรื่องปกติในระบบการปกครองท้องถิ่น แต่ประเด็นสำคัญคือจะกำกับดูแลอย่างไรไม่ให้เข้มงวดจนกระทั่งไปลดทอนความเป็นอิสระของท้องถิ่น และในขณะเดียวกันจะกำกับดูแลอย่างไรให้การใช้อำนาจนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
1. ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกำกับดูแล	**1**
1.1 ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3
1.2 ความจำเป็นของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	7
2. รูปแบบในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	**9**
2.1 รูปแบบในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	11
2.2 รูปแบบและองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล และตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	22
2.3 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีเทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล	29
3. ผลสรุปการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่อง “ระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชิงสร้างสรรค์ กรณีศึกษาเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล”	**39**
3.1 คดีเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	43
3.2 ปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	45
4. ข้อเสนอแนะต่อการกำกับดูแลเชิงสร้างสรรค์	**49**
5. กำหนดการสัมมนา	**57**

1

ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกำกับดูแล

ความเป็นอิสระของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
และการกำกับดูแล

1.1 ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความเป็นอิสระ (Autonomy) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหลักการสำคัญของการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง (local self-government) ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลพินิจขององค์กรเพื่อการดำเนินงานตามภารกิจและหน้าที่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดไว้ โดยมิต้องขออนุมัติหรือได้รับการอนุญาตจากราชการส่วนภูมิภาคและรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ภายใต้การควบคุมและการบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ ซึ่งความอิสระที่กล่าวถึง คือ ความเป็นอิสระทั้งด้านการบริหาร การใช้ทรัพยากร และทางการเมือง ซึ่งนับเป็นคุณค่าสำคัญของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ ดังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดไว้ในหมวด 9 ตามมาตรา 282 ถึงมาตรา 290 ดังนี้

มาตรา 282 ภายใต้บังคับ มาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระ แก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

มาตรา 283 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้

มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความ เป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหาร งานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะการกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติโดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริหารสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (1) และ (2) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (3) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวน ใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีกำหนดอำนาจและหน้าที่ หรือ

วันที่มีการจัดสรรภาษีและอากรแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้วให้มีผลใช้บังคับได้

มาตรา 285 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของข้าราชการส่วนท้องถิ่นมิได้

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น หรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะตาม มาตรา 286 และต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว มิให้นำบทบัญญัติวรรคสอง วรรคสาม และวรรคหก มาใช้บังคับทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 286 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่งต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด

มาตรา 287 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมา ด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 288 การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบ ด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากันการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐแต่ต้องไม่ขัดต่อ มาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

มาตรา 290 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

(2) การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่อาจมีผลกระทบต่อการ ดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

(3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

1.2 ความจำเป็นของระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับประเทศไทย การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความจำเป็น เพราะโดยหลักการแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ในการกำกับดูแลของรัฐบาล เนื่องมาจากว่า รัฐบาลยังมีภาระความรับผิดชอบต่อทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ และทั้งต่อประชาชนโดยส่วนรวมด้วย ดังนั้นเพื่อผลประโยชน์แห่งความเจริญของท้องถิ่นและการที่รัฐบาลยังต้องรับผิดชอบต่อผลประโยชน์สาธารณะ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของการควบคุมจึงมีความจำเป็น หากแต่เป็นการควบคุมเพื่อประโยชน์และประสิทธิภาพในการบริหาร “หาใช่การควบคุมชนิดที่เสมือนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในสายการบังคับบัญชาหรือมิใช่หน่วยการปกครอง”[1]

ดังนั้นเองบริบทของการปกครองท้องถิ่นไทยจึงแตกต่างจากบริบทของการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ และเหตุผลอีกประการที่การกำกับดูแลจำเป็นต้องมีอยู่คือ จะเห็นได้จากที่ผ่านมามีคดีที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่อยู่ในศาล

[1] วสันต์ เหลืองประภัทร์, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่น, การกำกับดูแลและการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สถาบันพระปกเกล้า, น. 10-11.

ปกครอง และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เหล่านี้เองเป็นมุมมองที่สะท้อนให้เห็นถึงมาตรฐานในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การกำกับดูแลจึงเป็นเสมือนตัวชี้วัดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถทำงานตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้หรือไม่

แม้ว่าจะมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอในการควบคุมกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 นั้น แต่ก็ยังถือว่าการกำกับดูแลการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องใหม่ ต้องมีความระมัดระวังและรอบคอบในการปฏิบัติ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ระหว่างการปรับตัวเนื่องจากการกระจายอำนาจ

ดังนั้น **บทบาทการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอจึงมีความสำคัญต่อการส่งเสริมและพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น การป้องกันและแก้ไขปัญหาการดำเนินงานและความขัดแย้ง ตลอดจนคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และของประเทศโดยส่วนรวม** นอกจากผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอแล้วก็ยังมีองค์กรอื่นๆ ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันการทุจริตแห่งชาติ (ปปช) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ศาลปกครอง และองค์กรภาคประชาชน เป็นต้น

2

รูปแบบในการกำกับดูแล
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงการเวทีชี้ท้องถิ่น ครั้งที่ 1/2550
การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชิงสร้างสรรค์:
กรณีเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล
วิทยาลัยบัณฑิตพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า
1 เมษายน 2550

รูปแบบในการกำกับดูแล
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 รูปแบบและองค์กรกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[2]

หลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดว่า การกำกับดูแลนั้นจะต้องกระทำ **"เท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติและต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้"**

---

[2] วสันต์ เหลืองประภัทร์, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่น, การกำกับดูแลและการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สถาบันพระปกเกล้า, น. 19-30.

ในส่วนขององค์กรและรูปแบบของการกำกับดูแลนั้น หมายแม่บทจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ดังนี้

- 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 และ
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2542

ซึ่งได้กำหนดรูปแบบ และองค์กรที่มีอำนาจในกำกับดูแล ดังนี้

1. องค์กรกำกับดูแล

องค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ในการกำกับดูแล
- เทศบาล แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ
  - ❒ เทศบาลนครและเทศบาลเมือง มีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ในการกำกับดูแล
  - ❒ เทศบาลตำบล มีนายอำเภอทำหน้าที่ในการกำกับดูแล
- องค์การบริหารส่วนตำบล มีนายอำเภอทำหน้าที่ในการกำกับดูแล
- เมืองพัทยา มีผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีทำหน้าที่ในการกำกับดูแล
- กรุงเทพมหานคร มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ในการกำกับดูแล

จะเห็นได้ว่า องค์กรที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ซึ่งมาจากราชการส่วนภูมิภาคทั้งหมด ยกเว้นกรุงเทพมหานคร

2 รูปแบบในการกำกับดูแล

การใช้อำนาจในการกำกับดูแล สามารถจำแนกได้ 3 ลักษณะ ดังนี้

(1) การกำกับดูแลเหนือองค์กรและเหนือตัวบุคคล

เป็นการใช้อำนาจที่เกี่ยวข้ององค์กรและตัวบุคคล ซึ่งได้แก่ สภาท้องถิ่น ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายในการกำกับดูแล คือ มุ่งเน้นการควบคุมคุณสมบัติและการประพฤติปฏิบัติให้ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีมาตรการในการกำกับดูแล ดังนี้

ก. การยุบสภาท้องถิ่น

องค์กรผู้กำกับดูแลมีอำนาจสั่งยุบสภาท้องถิ่น ได้ใน 2 กรณี กล่าวคือ

- ***กรณีที่หนึ่ง*** หากปรากฏว่า สภาท้องถิ่นกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของราษฎร หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศโดยรวม
- ***กรณีที่สอง*** เกิดขึ้นเมื่อเกิดความขัดแย้งในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายระหว่างสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารท้องถิ่น ซึ่งกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อกลไกในการประนีประนอมระหว่างสองฝ่ายเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณฯ การยุบสภาจะเกิดขึ้นเมื่อร่างข้อบัญญัติงบประมาณฯ ที่ผ่านการพิจารณาโดยคณะกรรมการร่วมได้ส่งให้ผู้บริหารซึ่งได้ให้การรับรองและนำเสนอต่อ

สภาท้องถิ่นพิจารณาอีกครั้ง ซึ่งสภาท้องถิ่นจะต้องพิจารณาและให้การรับรองภายใน 30 วัน หากสภาท้องถิ่นไม่อาจพิจารณาและให้การรับรองได้ตามกำหนดเวลา หรือพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบกับร่างดังกล่าว ก็ให้องค์กรผู้กำกับดูแลเสนอต่อรัฐมนตรีให้มีคำสั่งยุบสภาท้องถิ่น และให้นำเอาข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีก่อนมาใช้แทนไปพลาง

ข. การให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง

องค์กรผู้กำกับดูแล มีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง หากสอบสวนแล้วปรากฏว่า เป็นผู้ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามในการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือไม่ได้อยู่ประจำในเขตท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันเกิน 6 เดือน หรือขาดการประชุมสภาท้องถิ่นติดต่อกัน 3 ครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร รวมถึงการพ้นจากตำแหน่งอันเกิดจากการใช้อำนาจขององค์กรผู้กำกับดูแลในการยุบสภาท้องถิ่น

ค. การให้ผู้บริหารและคณะผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง

องค์กรผู้กำกับดูแลมีอำนาจสั่งให้คณะผู้บริหารทั้งคณะ หรือผู้บริหารบางคนพ้นจากตำแหน่งได้ หากปรากฏว่า ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ องค์กรผู้กำกับดูแลสามารถรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้ผู้บริหารพ้นจากตำแหน่งได้ อันเกิดจากกรณีความขัดแย้งในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายระหว่างฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น กล่าวคือ เมื่อเกิดข้อขัดแย้ง และองค์กรผู้กำกับดูแลได้ดำเนินการให้มีคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณฯ แล้ว ร่างที่ผ่านการพิจารณาโดยคณะกรรมการร่วมจะถูกส่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งต้องให้การรับรองและนำเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาต่อไปภายใน 7 วัน หากผู้บริหารท้องถิ่นไม่นำเสนอร่างต่อสภาภายในเวลาที่กำหนด ก็ให้องค์กรผู้กำกับดูแลรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้ผู้บริหารพ้นจากตำแหน่ง

ง. การสั่งพักการปฏิบัติราชการของผู้บริหารหรือคณะผู้บริหาร

เกิดขึ้นในกรณีที่ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารกำลังถูกดำเนินการสอบสวน อันเนื่องมาจากการถูกกล่าวว่าปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือไม่ความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือแก่ราชการ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการสอบสวนเป็นไปโดยไม่เกิดความเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรผู้กำกับดูแลมีอำนาจสั่งให้ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารพักการปฏิบัติราชการไว้ก่อนได้

(2) การกำกับดูแลเหนือการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำกับดูแลในด้านนี้ นับได้ว่ามีความสำคัญมากที่สุด เนื่องจากจะเป็นการใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งต่างจากการกำกับดูแลเหนือองค์กรและตัวบุคคล เนื่องจากการมุ่งเน้นควบคุมด้านคุณสมบัติและการประพฤติปฏิบัติให้ **“ชอบด้วยกฎหมาย”** นั้นค่อนข้างจะชัดเจนในตัวของมันเอง แต่ในการกำกับดูแลเหนือการกระทำให้ **“ชอบด้วยกฎหมาย”** นั้น มีความสลับซับซ้อนอยู่มาก เนื่องจากหากองค์กรผู้กำกับดูแลมีอำนาจในด้านนี้มาก ก็จะทำให้ผู้กำกับดูแลสามารถใช้ **“ดุลยพินิจ”** ในการควบคุมกำกับการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มากตามไปด้วย ด้วยเหตุนี้ การจะพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกควบคุมจากส่วนกลางมากหรือน้อย (หรือมีความเป็นอิสระมากหรือน้อย) สามารถพิจารณาได้จากมาตราด้านนี้

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.) เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ในกฎหมายแม่บทซึ่งให้อำนาจด้านนี้แก่องค์กรผู้กำกับดูแล ปัจจุบันยังไม่ปรากฏการปรับเปลี่ยนหรือแก้ไขบทบัญญัติด้านนี้อย่างมีนัยสำคัญ สำหรับมาตรการการกำกับดูแลเหนือการกระทำที่สำคัญๆ มีดังนี้

ก. การอนุมัติ

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

- การพิจารณาอนุมัติร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- การพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น
- การทำกิจการนอกเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การทำกิจการร่วมกับองค์กรอื่น

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

ข. การอนุญาต

การใช้อำนาจในด้านนี้จะหมายถึงการที่องค์กรผู้กำกับดูแลยินยอมให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกระทำบางอย่างได้ตามที่เสนอขอมา ซึ่งโดยหลักแล้วจะเกี่ยวกับกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มิอาจกระทำการได้ตาม **"ปกติ"** ดังที่ปรากฏในกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งได้ ซึ่งกรณีสำคัญที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การขออนุญาตขยายเวลาการประชุมสมัยสามัญออกไป และการขออนุญาตเปิดประชุมสมัยวิสามัญ (ในกรณีที่สมาชิกสภาไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งยื่นคำร้อง)

ค. การให้ความเห็นชอบ

หากพิจารณาถึงระดับของความสามารถในการใช้อำนาจแล้ว การให้ความเห็นชอบจะอยู่ในระดับที่สูงกว่าการอนุมัติ กล่าวคือ เมื่อเกิดกรณีใดก็ตามที่ให้อำนาจแก่องค์กรผู้กำกับดูแลพิจารณาให้ความเห็นชอบ องค์กรผู้กำกับดูแลสามารถที่จะ **"ไม่ให้ความเห็นชอบ"** ได้ ย่อมหมายความว่า เรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอให้พิจารณาก็เป็นอันตกไป ทั้งนี้ กรณีที่เกี่ยวข้องจะมีอยู่ด้วยกัน 2 ประการ ได้แก่

- ***กรณีที่หนึ่ง*** ได้แก่ กรณีที่กำหนดไว้ว่า ข้อเสนอเพื่อกระทำการใดๆ ต้องได้รับการอนุมัติจากองค์กรผู้กำกับดูแลก่อน ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงยืนยันในแนวปฏิบัติเดิม ผู้กำกับดูแลที่มีอำนาจในการอนุมัติ ก็จะส่งเรื่องให้ผู้กำกับดูแลที่มีอำนาจเหนือขึ้นไป พิจารณาให้ความเห็นชอบ หากพิจารณาแล้ว **"ไม่เห็นชอบ"** เรื่องที่ส่งมาก็ถือเป็นอันยุติ ซึ่งกรณีที่เกี่ยวข้องสำคัญๆ เช่น ร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น

- ***กรณีที่สอง*** ได้แก่ กรณีที่กฎหมายได้กำหนดชัดเจนว่า ก่อนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกระทำการในเรื่องนั้นๆ จะต้องส่งเรื่องให้องค์กรผู้กำกับดูแลพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน เช่น การมอบอำนาจให้บุคคลอื่น หรือร่วมกับบุคคลอื่น ในการกระทำกิจการที่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทน เป็นต้น หรือเป็นกรณีที่จะต้องมีการตรากฎหมายซึ่งอยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร เช่น การจัดตั้งสหการ ซึ่งจะต้องมีการตราขึ้นเป็นพระราชกฤษฎีกา เป็นต้น

ง. การยับยั้งการกระทำไว้ก่อน และการเพิกถอนการกระทำ

การใช้อำนาจในด้านนี้ จะเกี่ยวข้องกับการกระทำการของผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น และสภาท้องถิ่น กล่าวคือ หากการกระทำการของฝ่ายบริหารท้องถิ่น หรือการออกมติใดๆ ของสภาท้องถิ่น มีลักษณะอันอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ก็สามารถจะสั่งให้ระงับยับยั้งการกระทำไว้ก่อนได้ เพื่อนำเรื่องส่งให้องค์กรกำกับดูแลที่อยู่เหนือขึ้นไปวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งหากพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการกระทำที่ก่อความเสียหายหรือละเมิดข้อกฎหมาย ก็สามารถสั่งเพิกถอนการกระทำได้ ซึ่งคำวินิจฉัยนี้ถือเป็นอันยุติ

จ. การสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในความควบคุมของส่วนกลางโดยตรง

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

(3) การกำกับดูแลโดยมาตรการทางอ้อมอื่นๆ

ภายใต้บริบททางการปกครองของไทย จารีตหนึ่งที่ปรากฏอย่างเด่นชัดได้แก่ การสร้างความเป็นเอกภาพให้เกิดขึ้นในแบบแผนและแนวปฏิบัติขององค์กรทางปกครอง กรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เช่นกัน จึงปรากฏว่า ในกฎหมายแม่บทที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ นั้น มาตราต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำหรือระบบบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีการระบุความลงท้ายเสมอว่า **“ให้การดำเนินกิจการนั้นๆ เป็นไปตามกฎหรือระเบียบของทางราชการ”** ลักษณะเช่นนี้ หาก

พิจารณาในจารีตและหลักการทางการปกครองของไทยแล้ว มาตรการเหล่านี้ เกิดขึ้นโดยมีความมุ่งหมายสำคัญใน 3 ประการ ได้แก่

หนึ่ง เพื่อให้มีการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความสอดคล้องประสานกัน

สอง เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบถึงแนวปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

และ***สาม*** เพื่อให้การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับการใช้อำนาจตามที่มีกฎหมายอื่นกำหนดไว้

ด้วยเหตุนี้ แม้นว่ามาตรการดังกล่าว จะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการปฏิบัติภายใต้กรอบของกฎระเบียบและกระทบต่อความเป็นอิสระ แต่ส่วนกลางก็จะถือว่า เป็นความจำเป็นที่จะต้องทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแบบแผนและแนวปฏิบัติที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และอยู่ภายใต้มาตรฐานขั้นต่ำซึ่งจะต้องมีร่วมกัน ทั้งนี้ก็เพื่อ **“ความสะดวก เรียบร้อย และถูกต้อง”** ความข้อนี้เป็นทัศนะที่ปรากฏและยึดถือโดยทั่วไปในระบบบริหารราชการแผ่นดิน อย่างไรก็ดี แม้นว่าการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศต่างๆ ดูเหมือนจะมีความจำเป็นต่อการจัดระบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีแบบแผน แต่ผลกระทบที่เกิดจากการใช้มาตรการในด้านนี้ก็เป็นสิ่งที่ละเลยไม่ได้ โดยเฉพาะผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกลายเป็นสิ่งที่ขัดขวางการพัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่ความเข้มแข็งและเป็นตัวของตัวเอง จึงอาจกล่าวได้ว่า มาตรการในด้านนี้มีแนวโน้มที่จะกลายเป็นข้อจำกัดในการกำหนดแนวปฏิบัติต่างๆ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งกระทบต่อความเป็นอิสระและการริเริ่มรูปแบบการทำงานใหม่ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งสำหรับมาตรการในด้านนี้ มีรายละเอียดดังนี้

ก. มาตรการด้านระเบียบ

ได้แก่ เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) ออก

ระเบียบกำหนดขอบเขตในการปฏิบัติงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างของระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น

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

ข. มาตรการด้านข้อบังคับ

ได้แก่ เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) ออกข้อบังคับกำหนดขอบเขตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นวินิจฉัยสั่งการเพื่อดำเนินการใดๆ ที่สำคัญ ได้แก่

- การประชุมสภาท้องถิ่น
- การประชุมคณะผู้บริหารท้องถิ่น

ค. มาตรการด้านประกาศ

ได้แก่ เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) ออกประกาศและประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่น

- การจัดตั้งและยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- เกณฑ์การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกเหนือจากกฎหมายแม่บท ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ในทางปฏิบัติ ยังปรากฏกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการกระทำโดยสอดคล้องกับข้อบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวนั้น อีกทั้ง หากในกฎหมายได้ให้อำนาจแก่ส่วนราชการใดในการกำกับดูแลให้เป็นไปตามความแห่งกฎหมายนั้น ก็ถือว่า ส่วนราชการนั้นสามารถใช้อำนาจเข้ามากำกับดูการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวข้องได้

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 ซึ่งนับเป็นเครื่องมือสำคัญอีกประการหนึ่งในการสร้างความเป็นเอกภาพให้เกิดขึ้นในแบบแผนและแนวปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2 รูปแบบและองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[3]

ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 ทำให้เกิดกลไกในการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความหลากหลายขึ้น โดยแบ่งกลุ่มหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น 4 กลุ่ม คือ

1) สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่น
2) การตรวจสอบทางการเงินและทรัพย์สิน
3) การตรวจสอบโดยองค์กรผู้ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ
4) และการตรวจสอบโดยประชาชน ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

3 วสันต์ เหลืองประภัทร์, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่น, การกำกับดูแลและการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สถาบันพระปกเกล้า, น. 32-49.

1 การกำกับดูแลและตรวจสอบโดยสภาท้องถิ่น

สภาท้องถิ่นถือเป็นองค์กรหลักในเบื้องแรกที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง อีกทั้ง ยังถือว่าสภาท้องถิ่นมีฐานะองค์กรตัวแทนประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นที่อันที่จะสะท้อนถึงปัญหา ความเรียกร้องต้องการ และการตรวจสอบการดำเนินกิจการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น บทบาทในเชิงของการตรวจสอบ โดยธรรมชาติแล้วจึงเป็นหน้าที่หลักของสภาท้องถิ่น เพื่อพิจารณา ตรวจสอบ และกลั่นกรองการดำเนินกิจการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนประชาชน ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว สภาท้องถิ่นจะมีบทบาทในเชิงตรวจสอบอยู่ 4 ประการ ดังนี้

(1) การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) การพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

(3) การตั้งกระทู้ถาม

(4) การเปิดอภิปรายทั่วไป

2 การตรวจสอบทางการเงินและทรัพย์สิน

การตรวจสอบในด้านนี้มีลักษณะเป็นการตรวจสอบทางการเงิน (financial audit) ที่มุ่งควบคุมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบการคลังและงบประมาณ ระบบบัญชีและทรัพย์สิน รวมถึงวิธีปฏิบัติด้านการเงินการคลังต่างๆ เป็นไปอย่างรัดกุม ถูกต้อง โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และระเบียบวิธีต่างๆ ปรากฏอยู่ในระเบียบของกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ องค์กรผู้ตรวจสอบที่สำคัญจึงได้แก่ กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้มีอำนาจในการออกระเบียบต่างๆ รวมถึงองค์กรอื่นๆ ที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว ทั้งผู้ตรวจสอบภายใน (internal auditor) ซึ่งได้แก่ หัวหน้าฝ่ายการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ตรวจสอบภายนอก (external auditor) ซึ่งได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำรายงานการใช้จ่ายและระบบบัญชีเสนอเป็นประจำ รวมถึงกลไกใหม่ตามรัฐธรรมนูญ นั่นคือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่น (ค.ต.ง.) นอกจากนี้ ประชาชนภายในท้องถิ่นเองก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบทางการเงินและทรัพย์สินได้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จะต้องทำรายการแสดงรายรับ – รายจ่าย ฐานะทางการเงิน รวมถึงรายละเอียดด้านการงบประมาณและแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนรับทราบ ณ สำนักงานของตนโดยเปิดเผย

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

3 การตรวจสอบโดยองค์กรผู้ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ

ผลจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เป็นผลให้เกิดกลุ่มกลไกทางสถาบันใหม่ในทางการเมืองการปกครองขึ้น นั่นคือ องค์กรผู้ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจของสถาบันทางการเมืองการปกครองอื่นๆ ด้วยเหตุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็นับเป็นองค์กรทางปกครองชนิดหนึ่ง ดังนั้น องค์กรผู้ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นอีกกลุ่มองค์กรหนึ่งที่สามารถเข้ามามีบทบาทตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เช่นเดียวกันกับองค์กรผู้กำกับดูแลและตรวจสอบอื่นๆ ซึ่งองค์กรที่สำคัญรวมถึงอำนาจตรวจสอบขององค์กรเหล่านี้ มีดังนี้

(1) ศาลปกครอง

ในรัฐที่ระบบการปกครองท้องถิ่นที่มีการเติบโตและเข้มแข็ง รวมถึงการยึดถือความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นเป็นสำคัญนั้น อำนาจในการกำกับดูแลและตรวจสอบท้องถิ่น มักจะอาศัยกลไก “กลาง” ในการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น นั่นคือ ศาลปกครอง ซึ่งนับเป็นกลไกใหม่ที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ จะมีอำนาจพิจารณาความ และพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน และระหว่างองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ทั้งนี้ เป็นข้อพิพาทอันเกิดขาก **“การกระทำ”** หรือ **“การละเว้นการกระทำ”** ที่องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้

ในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมหมายถึงว่า ศาลปกครองจะเข้าไปมีบทบาทตรวจสอบเมื่อเกิดกรณีพิพาทในคดีความทางปกครองขึ้นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเอกชน หรือองค์กรของรัฐอื่นๆ ด้วยเหตุนี้ หากเอกชนหรือองค์กรของรัฐอื่นๆ เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของตนเอง ก็สามารถส่งเรื่องฟ้องร้องศาลปกครองได้ ดังปรากฏว่า แม้นศาลปกครองของไทยจะจัดตั้งขึ้นในระยะเวลาไม่นานนัก แต่ก็ปรากฏมีการส่งเรื่องฟ้องร้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในคดีความทางปกครองเป็นจำนวนไม่น้อย เช่น กรณีการละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กรณีการประกวดราคาจ้างก่อสร้างโดยไม่ชอบ กรณีขอให้เพิกถอนสัญญาซื้อขายอาหารเสริม (นม) โรงเรียน เป็นต้น

แต่ประเด็นที่สำคัญก็คือ การเกิดขึ้นของศาลปกครองนั้นสร้างผลกระทบที่สำคัญใน 2 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง ผลกระทบต่อระบบความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการในรูปของการกำกับดูแลและตรวจสอบระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นให้เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากแต่เดิมการใช้อำนาจในการพิจารณาและตัดสินข้อพิพาททางปกครองนั้น มักจะกระทำโดยองค์กรผู้กำกับดูแลซึ่งเป็นส่วนราชการของฝ่ายบริหาร การเกิดขึ้นของศาลปกครองจึงเป็นผลให้การใช้อำนาจในด้านต้องเปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่กระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ อาจสามารถใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการกรณีข้อพิพาทต่างๆ ได้เอง ไปสู่บทบาทใหม่ นั่นคือ ทำได้เพียงการส่งเรื่องฟ้องร้องไปยังศาลปกครอง ด้วยเหตุนี้ ระบบความสัมพันธ์ที่ส่วนกลางมีข้อได้เปรียบจึงเปลี่ยนแปลงไปสู่การมีบทบาทของกลไกที่เป็นกลาง

ประการที่สอง แม้นว่าในด้านหนึ่งศาลปกครองจะเป็นกลไกในการควบคุมตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในอีกด้านหนึ่งศาลปกครองก็จะมีบทบาทสำคัญในฐานะหลักประกันที่เป็นธรรมเพื่อรักษาไว้ซึ่งความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นด้วย กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็สามารถใช้ศาลปกครองเป็นกลไกในการส่งเรื่องฟ้องร้ององค์กรผู้กำกับดูแลตรวจสอบได้เช่นเดียวกัน รวมถึงอาจฟ้องร้ององค์กรของรัฐอื่นๆ ในกรณีที่เกิดกรณีพิพาททางปกครองขึ้น ดังปรากฏตัวอย่างซึ่งอาจเป็นกรณีศึกษาที่สำคัญได้ เมื่อนายกเทศมนตรีของเทศบาลนครแห่งหนึ่งและเป็นหนึ่งในคณะกรรมการการ

กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ฟ้องร้องรัฐบาลต่อศาลปกครองว่า มิได้ดำเนินการกระจายอำนาจโดยเฉพาะในส่วนของการถ่ายโอนเงินงบประมาณให้เป็นไปตามกฎหมายและแผนการกระจายอำนาจ

(2) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

กลไกหนึ่งที่สำคัญในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ป.ป.ช. ซึ่งมีอำนาจหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบเพื่อให้นักการเมืองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีประพฤติปฏิบัติและการดำเนินกิจกรรมต่างๆ อย่างโปร่งใสและสุจริต เพื่อการนี้ ป.ป.ช. จึงมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับท้องถิ่น ได้แก่

- ❒ ***หนึ่ง*** การไต่สวนข้อเท็จจริง และสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อต่อแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

- ❒ ***สอง*** ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ป.ป.ช. จึงเป็นองค์กรผู้ตรวจสอบที่มีอำนาจในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งเหนือตัวบุคคลและเหนือการกระทำในรูปของการไต่สวน สรุปสำนวนฟ้องร้อง และวินิจฉัย หากพบว่า นักการเมืองท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปฏิบัติไปในทางที่ทุจริต หรือประพฤติผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ป.ป.ช. จึงเป็นกลไกกลางในการตรวจสอบเพื่อให้ท้องถิ่นมีการประพฤติปฏิบัติอยู่ในกรอบของหลักธรรมาภิบาลนั่นเอง

(3) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่น (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

ข้อควรพิจารณาประการหนึ่งเกี่ยวกับการเกิดขึ้นขององค์กรผู้ตรวจสอบเหล่านี้นั้น ได้แก่ ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ โดยหลักการและจารีตปฏิบัติที่ปรากฏในการบริหารปกครองของไทยก็คือ องค์กรผู้มีบทบาทหลักในการกำกับดูแลและตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะได้แก่ ส่วนราชการของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของกระทรวงมหาดไทยและกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค อย่างไรก็ดี การเกิดขึ้นของกลุ่มองค์กรใหม่เหล่านี้ ก็เป็นผลให้การใช้อำนาจที่มีอยู่เดิมต้องปรับเปลี่ยนไป นั่นคือ การใช้อำนาจในการควบคุมต่างๆ ไม่ว่าจะในรูปแบบของการกำกับดูแลหรือการตรวจสอบนั้น จะเป็นไปโดยอยู่บนฐานของการใช้ **"ดุลยพินิจ"** ขององค์กรผู้กำกับดูแลและตรวจสอบในแทบทุกมิติเหมือนในอดีตไม่ได้อีกต่อไป รวมถึงจะกระทบต่อความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นไม่ได้

กลุ่มองค์กรผู้ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้ จึงมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นองค์กรสำคัญและมีบทบาทในการกำกับดูแลตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เนื่องจาก การใช้อำนาจองค์กรเหล่านี้นั้น นอกจากจะทำให้รัฐมีกลไกในการกำกับดูแลและตรวจสอบองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองจะมีหลักประกันด้านความเป็นอิสระจากการเข้ามาแทรกแซงและควบคุมจากกลไกของฝ่ายบริหารจนกระทบต่อหลักการปกครองตนเองในเวลาเดียวกันด้วย เพราะบทบาทของกลุ่ม

องค์กรเหล่านี้จะเป็นการใช้อำนาจโดยอยู่บนหลักการตามรัฐธรรมนูญ ต่างจากการใช้อำนาจของกลไกฝ่ายบริหารที่มักจะใช้อำนาจในการกำกับดูแลและตรวจสอบทั้งในรูปของการพิจารณาการกระทำ วินิจฉัยตีความ และตัดสินใจสั่งการเพื่อควบคุมการประพฤติปฏิบัติของท้องถิ่นโดยใช้ดุลพินิจของตนโดยลำพัง ทำให้อาจเกิดกรณีที่ไม่เป็นธรรมกับท้องถิ่น และกระทบต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นได้ ดังปรากฏว่า ในระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วโลกที่ให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นนั้น มีแนวโน้มที่จะลดทอนบทบาทในการควบคุมของกลไกในฝ่ายบริหารลง แต่จะให้ความสำคัญต่อการเข้ามามีบทบาทขององค์กรผู้ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้มากขึ้น

4 การตรวจสอบโดยประชาชน

ในรัฐธรรมนูญปี 2540 ได้กำหนดหลักการสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย คือ การส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองทั้งระดับชาติและท้องถิ่น

ด้วยเหตุนี้ ประชาชนจึงสามารถมีช่องทางในการเข้ามามีบทบาทควบคุมตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่นได้มากขึ้น และในกรณีที่ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ประชาชนยังมีสิทธิและสามารถใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบได้ ซึ่งกฎหมายสำคัญๆ ได้แก่

(1) การใช้อำนาจเข้าไปมีส่วนร่วมตามกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

ก. การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตน การทำประชาพิจารณ์ และการลงประชามติ

ข. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดซื้อ-จัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการเข้าร่วมประชุมสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งในกฎหมายนี้มุ่งหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินงานที่เปิดเผย ขณะเดียวกัน ก็มุ่งอำนวยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่างๆ ได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว ภายใต้หลักการที่ว่า **“เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น”**

(3) การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2.3 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล[4]

1 การกำกับดูแลเทศบาล

(1) การกำกับดูแลตัวบุคคล

ก. การสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า ผู้ดำรงตำแหน่งข้างต้น ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พร้อมด้วยหลักฐาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจใช้ดุลพินิจสั่งให้พ้นจากตำแหน่งก็ได้ คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เป็นที่สุด

---

4 อนุชา ฮุนสวัสดกุล และอโนทัย ศรีสมัย, “รายงานผลการวิจัยศึกษาเรื่อง รูปแบบและวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” สถาบันพระปกเกล้า พฤษภาคม 2548, หน้า 46-57

ข. การวินิจฉัยกรณีมีข้อสงสัยว่าความเป็นนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรี หรือสมาชิกภาพของสภาเทศบาลสิ้นสุดลงหรือไม่

กรณีเมื่อมีข้อสงสัยว่าความเป็นนายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลงเนื่องจากขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการฝ่าฝืนฯ หรือมีข้อสงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเนื่องจากขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม ขาดประชุมสภาเทศบาลสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือกระทำการอันต้องห้าม หรือไม่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

ค. การเสนอให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

กรณีนายกเทศมนตรีไม่เสนอร่างเทศบัญญัติที่คณะกรรมการหาข้อยุติเกี่ยวกับการเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่อสภาเทศบาลภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

(2) การกำกับดูแลองค์กร: อำนาจการยุบสภาเทศบาล

ก. การยุบสภาเทศบาลกรณีเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยุบสภาเทศบาลก็ได้ โดยให้แสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นใหม่ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใน 45 วัน

ข. การยุบสภาสภาเทศบาลกรณีสภาเทศบาลไม่พิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายให้แล้วเสร็จ

ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาล กรณีสภาเทศบาลพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายไม่แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากนายกเทศมนตรี หรือมีมติไม่เห็นชอบให้ตราเทศบัญญัตินั้น ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไปและให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีที่แล้วไปพลางก่อน

ค. การยุบสภาสภาเทศบาลเนื่องจากไม่อาจจัดประชุมสภาเทศบาลครั้งแรก หรือไม่อาจเลือกประธานสภาเทศบาลได้

ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องกำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลได้มาประชุมสภาเทศบาลครั้งแรก ภายใน 15 วันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลครบตามจำนวน ในกรณีที่สภาเทศบาลไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ตามกำหนดเวลา หรือมีการประชุมสภาเทศบาลแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาเทศบาลได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาล

(3) การกำกับดูแลการกระทำ

ก. อำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติ

ข. ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาเทศบาลได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติ ในกรณีเทศบาลตำบลให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัติไปยังนายอำเภอเพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ในกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลนครให้ประธานสภาเทศบาลส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา และผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพิจารณาร่างเทศบัญญัติฯให้เสร็จและส่งคืนประธานสภาเทศบาลภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัตินั้น โดยผู้ว่าราชการจังหวัดอาจพิจารณาดังนี้

- ❒ เห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติ ให้ส่งนายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติต่อไป
- ❒ ไม่เห็นชอบด้วยให้ส่งร่างเทศบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลไปยังสภาเทศบาล และให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ ภายใน 30 วันนับแต่วัน

ที่ได้รับร่างเทศบัญญัติคืนมา ถ้าสภาเทศบาลมีมติยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นให้นายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติ และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป แต่ถ้าสภาเทศบาลไม่ยืนยันภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติคืนจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรือยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

- ❒ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติ ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติดังกล่าว

ค. อำนาจในการควบคุมการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำ ตักเตือนเทศบาล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใดๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้

นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น ให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาลตำบล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใดๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้

ง. อำนาจเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติหน้าที่

เมื่อนายอำเภอ ในกรณีเทศบาลตำบล หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลนครเห็นว่า นายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติ

การของเทศบาลไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาล หรือเสียหายแก่ราชการ และนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี ได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี มีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีนั้นไว้ก่อนได้ แล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรีบรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายในกำหนด 15 วันนับแต่วันที่มีคำสั่ง เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามสมควร คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่กระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลภายนอกผู้กระทำการโดยสุจริต

(4) การกำกับดูแลทางการคลัง

ก. การออกกฎระเบียบให้เทศบาลปฏิบัติ

กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลังรวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมา

ข. การตรวจสอบความถูกต้อง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องจัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การบัญชี หรือการเงินอื่นๆ ของเทศบาลปีละครั้ง

2 อำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

(1) การกำกับดูแลตัวบุคคล

ก. การสั่งให้นายก อบต. รองนายก อบต. ประธานสภา อบต. หรือรองประธานสภา อบต. พ้นจากตำแหน่ง

ในกรณีที่ปรากฏว่า ผู้ดำรงตำแหน่งข้างต้น กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวนโดยเร็ว และในกรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่า มีพฤติการณ์ดังกล่าวจริง ให้นายอำเภอเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าว

พ้นจากตำแหน่ง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดอาจดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมด้วยก็ได้ คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

ข. การวินิจฉัยกรณีมีข้อสงสัยว่าความเป็นนายก อบต. หรือรองนายก อบต. หรือสมาชิกภาพของสภา อบต. สิ้นสุดลงหรือไม่

เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นนายก อบต. หรือรองนายก อบต. สิ้นสุดลงเนื่องจากขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้า หรือกระทำการฝ่าฝืน หรือเมื่อมีข้อสงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภา อบต. ผู้ใดสิ้นสุดลงเนื่องจาก (ก) ขาดประชุมสภา อบต. สามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร (ข) มิได้อยู่ประจำในหมู่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งเป็นระยะเวลาติดต่อกันเกิน 6 เดือน (ค) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ อบต. นั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่ อบต. นั้นหรือที่ อบต. นั้น จะกระทำ หรือ (ง) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือไม่ ให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่สุด

(2) การกำกับดูแลองค์กร : อำนาจการยุบสภา อบต.

ก. การยุบสภากรณีเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขต อบต. หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภา อบต. ก็ได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยุบสภาฯ และให้แสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบต. ขึ้นใหม่ภายใน 45 วัน

ข. การยุบสภาสภา อบต. กรณีไม่อาจจัดประชุมสภา อบต. ครั้งแรกได้ หรือไม่อาจเลือกประธานสภา อบต. ได้

นายอำเภอต้องกำหนดให้สมาชิกสภา อบต. ได้มาประชุมสภา อบต. ครั้งแรก ภายใน 15 วันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบต. ในกรณีที่สภา อบต. ไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ตามกำหนดเวลา หรือมีการประชุมสภา อบต. แต่ไม่อาจ

เลือกประธานสภา อบต. ได้ นายอำเภออาจเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีคำสั่งยุบสภา อบต.

(3) การกำกับดูแลการกระทำ

ก. อำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติ

เมื่อสภา อบต. ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติ อบต. แล้ว ให้ส่งร่างข้อบัญญัติให้นายอำเภอพิจารณา โดยนายอำเภออาจพิจารณาดังนี้

- ❒ เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากสภา อบต. ให้นายก อบต. ลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติ อบต. ต่อไป
- ❒ ไม่เห็นชอบด้วยให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้น ให้ส่งคืนสภา อบต. ภายใน 15 วันแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติฯ ดังกล่าวเพื่อให้สภา อบต. พิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติฯ นั้นใหม่ เมื่อสภา อบต. พิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติฯ ข้างต้นแล้ว มีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติฯ เดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภา อบต. ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้นายก อบต. ลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติ อบต. ได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภอ

ถ้าสภา อบต. ไม่ยืนยันภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติฯ คืนจากนายอำเภอ หรือยืนยันด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภา อบต. ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ร่างข้อบัญญัติ อบต. นั้นเป็นอันตกไป

- ❒ หากนายอำเภอไม่ส่งร่างข้อบัญญัติ อบต. คืนสภา อบต. ภายใน 15 วันนับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติ อบต. ดังกล่าว ให้ถือว่านายอำเภอเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติ อบต. นั้น

ข. อำนาจในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของ อบต. และการระงับการปฏิบัติหน้าที่

นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของ อบต. ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ โดยให้มีอำนาจเรียกสมาชิกสภา อบต. นายก อบต. รองนายก อบต. เลขานุการนายก อบต. พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างของ อบต. มาชี้แจงหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใดๆ จาก อบต. มาตรวจสอบก็ได้

เมื่อนายอำเภอเห็นว่านายก อบต. ผู้ใดปฏิบัติการในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่ อบต. หรือเสียหายแก่ราชการและนายอำเภอได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนที่จะรอช้ามิได้ให้นายอำเภอมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายก อบต. ไว้ตามที่เห็นสมควรได้ แล้วให้รีบรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายในสิบห้าวันเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยตามที่เห็นสมควรโดยเร็ว

การกระทำของนายก อบต. ที่ฝ่าฝืนคำสั่งของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ไม่มีผลผูกพัน อบต.

(4) การกำกับดูแลทางการคลัง

ก. การออกกฎระเบียบให้ อบต. ปฏิบัติ

- ❒ การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของ อบต. ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา อบจ. การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

- ❒ กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การโอน การจัดการทรัพย์สินการซื้อ การจ้าง ค่าตอบแทน

และค่าจ้าง และจะออกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานอื่นๆ ของ อบต. ให้ อบต. ต้องปฏิบัติด้วยก็ได้ โดยในการออกระเบียบดังกล่าวให้คำนึงถึงความเป็นอิสระ ความคล่องตัวและความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานของ อบต. ด้วย

ข. การตรวจสอบความถูกต้อง

กระทรวงมหาดไทยจะต้องจัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การบัญชี หรือการเงินอื่นๆ ของ อบต.

3

ผลสรุปการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่อง

“ระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชิงสร้างสรรค์: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล”

สุธีรพล ไชยคุปตศักดิ์
บุญชิน แซ่ม่อย

ผลสรุปการสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่อง "ระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชิงสร้างสรรค์: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล"

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปีพุทธศักราช 2540 กำหนดไว้ว่า **"ให้มีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น"** แต่ปัญหาที่ประสบก็คือ มีการใช้อำนาจในการกำกับดูแลทั้งแบบที่เคร่งครัดหรือหย่อนยานเกินไปจนกระทั่งนำไปสู่การใช้อำนาจที่ไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดปัญหาด้านความสัมพันธ์ระหว่างผู้กำกับดูแล ผู้ถูกกำกับดูแล และผู้ที่เกี่ยวข้อง อาจสังเกตได้จากจำนวนของคดีความที่ยื่นยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเกี่ยวกับการใช้อำนาจกำกับดูแลในทางมิชอบเพิ่มมากขึ้น

ด้วยเหตุแห่งปัญหาข้างต้น วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า จึงได้จัดให้มีเวทีสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ซึ่งเป็นเวทีที่เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องร่วมกันระดมความคิดเห็น ประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง และศาลปกครอง เพื่อค้นหาสาเหตุของปัญหาว่าอยู่ที่ตัวบทกฎหมาย วัฒนธรรมขององค์กร หรือทัศนคติบุคคล และร่วมแบ่งปันประสบการณ์

เพื่อก่อให้เกิดการเสริมสร้างระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชิงสร้างสรรค์ เนื่องด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิอาจหลีกเลี่ยงการกำกับดูแลได้ หากแต่จะมีข้อเสนอแนะ รูปแบบและวิธีการกำกับดูแลอย่างไรให้เป็นการกำกับดูแลที่ดีต่อทุกฝ่าย ทั้งผู้ถูกกำกับดูแล และผู้กำกับดูแล และประชาชน โดยมีวิทยากรร่วมสัมมนา ดังนี้

1. **นายอนุชา ฮุนสวัสดิกุล**
   ตุลาการศาลปกครองกลาง สำนักงานศาลปกครอง

2. **นายบุญสืบ แซ่มช้อย**
   ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

3. **นายสุจินต์ ไชยชุมศักดิ์**
   นายอำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม

4. **นายวิจัย อัมราลิขิต**
   นายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย และนายกเทศมนตรีเมืองพนัสนิคม อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี

5. **นายนพดล แก้วสุพัฒน์**
   นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

6. **ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล**
   ผู้อำนวยวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า (ผู้ดำเนินรายการ)

ผลสรุปการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ

เรื่อง ระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชิงสร้างสรรค์กรณีศึกษาเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล"

3.1 คดีเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลปกครองเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยภาพรวม สามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท คือ

1 คดีที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจของผู้กำกับดูแล

ซึ่งอาจเกิดจากการใช้อำนาจโดยความตั้งใจ หรือไม่ตั้งใจ หรือเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจ ศาลวินิจฉัยชี้ขาดว่าเป็นการสั่งการ หรือการใช้อำนาจที่ถูกต้อง และชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

2 คดีที่เกี่ยวกับผู้กำกับดูแลไม่ใช้อำนาจ

อาจแบ่งได้ ดังนี้

1) ผู้กำกับดูแลเพิกเฉยไม่วินิจฉัยต่อข้อร้องเรียน

2) ผู้กำกับดูแลมิได้เพิกเฉยต่อข้อร้องเรียน แต่ก็มิได้วินิจฉัยสั่งการใดๆ เนื่องจากเกรงว่าการวินิจฉัยอาจเกิดข้อผิดพลาด

3) ผู้กำกับดูแลไม่ใช้อำนาจบังคับให้ผู้ถูกร้องเรียนดำเนินการแก้ไขปัญหาจนถึงที่สุด เช่น เมื่อผู้กำกับดูแลวินิจฉัยต่อข้อร้องเรียนและสั่งการให้หน่วยงานหรือผู้ถูกร้องเรียนดำเนินการแก้ไขปัญหาแล้วแต่ผู้ถูกร้องเรียนไม่ดำเนินการ ผู้กำกับดูแลก็มิได้บังคับสั่งการให้ดำเนินการจนถึงที่สุดได้

3 คดีที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยผิดเจตนารมณ์ของกฎหมาย หรือไม่เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้

เนื่องด้วยกฎหมายแต่ละฉบับมีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนโดยตัวเอง คดีที่เกิดจากปัญหานี้สรุปได้ ดังนี้

1) ผู้กำกับดูแลวินิจฉัยปัญหาข้อร้องเรียนที่เกิดขึ้นจากกฎหมายตัวหนึ่ง แต่นำกฎหมายอีกตัวหนึ่งใช้วินิจฉัยและแก้ไขปัญหาแทน จึงเป็นการใช้อำนาจโดยผิดเจตนารมณ์ของกฎหมาย

2) ผู้กำกับดูแลวินิจฉัยปัญหาข้อร้องเรียนตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย แต่มิได้ดำเนินการวินิจฉัยตามขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติที่กำหนดไว้ เช่น กฎหมายกำหนดว่าต้องสอบสวนก็ต้องสอบสวน ให้โอกาสโต้แย้งก็ไม่ให้โอกาสโต้แย้ง

4 คดีที่เกี่ยวกับการให้ความเห็นของหน่วยงานกลาง

หน่วยงานกลางที่กล่าวถึงในที่นี้ ได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อำเภอ จังหวัด โดยมีตัวอย่างปัญหาที่พบ เช่น เทศบาลแห่งหนึ่งได้รับการถ่ายโอนงานมาจากหน่วยงานอื่น และดำเนินการประกาศจัดซื้อจัดจ้างตามที่หน่วยงานเดิมดำเนินการ ต่อมามีผู้เสียหายรายหนึ่งร้องเรียนว่าการจัดซื้อจัดจ้างครั้งนี้เป็นการจำกัดสิทธิ์ทำให้เขาไม่สามารถเข้าเสนอราคาได้ ดังนั้น เทศบาลจึงขอความเห็นจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งกรมฯ และผู้ว่าฯ ก็ให้ความเห็นร่วมกันว่าเป็นการกระทำไม่ถูกต้อง มีผลให้เจ้าหน้าที่ที่ทำการประกาศจัดซื้อจัดจ้างถูกดำเนินการตามวินัย ต่อมาอีกสองปีศาลปกครองตัดสินว่าการจัดซื้อจัดจ้างคราวนั้นถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย เช่นนี้ก่อให้เกิดผลกระทบกับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงาน

3.2 ปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) **ความไม่เข้าใจต่อระเบียบและกฎหมายในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ผู้กำกับดูแล (นายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด) มีความเข้าใจต่อระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากน้อยไม่เท่ากัน เนื่องจากมีการให้ความรู้และการฝึกอบรมให้กับผู้กำกับดูแลค่อนข้างน้อย

2) **การใช้ดุลยพินิจของผู้กำกับดูแล** ผู้กำกับดูแลบางคนใช้ดุลยพินิจของในการกำกับดูแลที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน หรือใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวในการกำกับดูแลมากกว่าการกำกับดูแลด้วยตัวบทกฎหมาย

3) **กระบวนการพิจารณาสอบสวนข้อร้องเรียนที่เกิดจากการทำงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจน** บางกรณีใช้ระยะเวลาการพิจารณาช้ามากจนไม่อาจตอบสนองได้ทันต่อเหตุการณ์ บางกรณีก็รวดเร็วมากจนอาจทำให้การพิจารณานั้นไม่รอบคอบ

4) **บุคลากรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลมีจำนวนไม่พอเพียงต่อการปฏิบัติงาน** ส่วนราชการที่มีหน้าที่กำกับดูแลท้องถิ่น อาทิเช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) จังหวัด อำเภอ มีบุคลากรน้อย และงบประมาณไม่เพียงพอที่จะทำการตรวจสอบกำกับดูแลท้องถิ่น ซึ่งมีเป็นจำนวนมากได้อย่างทั่วถึง

5) **ผู้กำกับดูแลมีความเข้าใจต่ออำนาจหน้าที่ และวิธีในการปฏิบัติงานไม่เท่ากัน** ผู้กำกับดูแลหลายท่านมีความรู้ความเข้าใจในการทำงานด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานมากน้อยไม่เท่ากัน

6) **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามคำสั่งและข้อเสนอแนะของผู้กำกับดูแล** ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางคนมีทัศนคติที่ไม่ยอมรับการปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับและคำแนะนำของส่วนราชการ โดยอ้างถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กล่าวถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่น ทั้งนี้ เนื่องจากขาดความเข้าใจอย่างแท้จริงในความแตกต่างระหว่าง Autonomy กับ Independence หรือกรณีที่ท้องถิ่นเกิดข้อร้องเรียน และผู้กำกับดูแลได้สอบถามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และมีคำสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรับปรุงและพิจารณาการดำเนินงานใหม่นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งก็ละเลย เพิกเฉย และไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้กำกับดูแล หรือ

7) **ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ค่อยให้ความร่วมมือกับผู้กำกับดูแล** เช่น ในการประชุมประจำเดือนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับนายอำเภอ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักไม่ให้ความร่วมมือในการเข้าร่วมการประชุม ทำให้ขาดการประสานนโยบายทางการพัฒนา

8) **คำสั่งของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เห็นชอบด้วยกฎหมาย** เช่น กรณีที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นออกคำสั่งบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมอบอำนาจให้ผู้บริหารการศึกษามีอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างเท่ากับนายกเทศมนตรี ซึ่งไม่เป็นการชอบด้วยกฎหมายเพราะกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำเช่นนี้ได้

9) **การส่งหนังสือสั่งการของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ทั่วถึง** การออกหนังสือสั่งการของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นผ่านทาง website ของกรมฯ หรือสั่งผ่านท้องถิ่นจังหวัดหรือท้องถิ่นอำเภอนั้น บางครั้งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับทราบหนังสือสั่งการไม่ทั่วถึง

10) **การขอความร่วมมือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนองรับนโยบายบางประการของรัฐบาล** ในบางครั้งรัฐบาลมีนโยบายให้ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นรับซื้อผลผลิตทางการเกษตรจากเกษตรกรในช่วงที่ผลผลิตล้นตลาด แต่ไม่มีแนวทาง

ในการใช้เงินงบประมาณที่ชัดเจนและถูกต้อง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาในการทำงาน บางครั้งผู้บริหารและข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้เงินส่วนตัวในการดำเนินงานเช่นนี้

11) **ประชาชนในท้องถิ่นยังขาดความเข้าใจในสิทธิตามกฎหมายและวิธีการเข้ามากำกับดูแลการดำเนินงานของท้องถิ่น** อีกทั้งองค์กรประชาชนก็ยังไม่มีความเข้มแข็งเพียงพอ

โรงแรม

วิทย

4

ข้อเสนอแนะต่อระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชิงสร้างสรรค์

ข้อเสนอแนะต่อระบบการกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชิงสร้างสรรค์

ในการกำกับดูแล ควรจะมีกฎหมายบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินงานของท้องถิ่นไม่ให้ถูกแทรกแซงจากส่วนกลาง ทั้งนี้ การใช้อำนาจกำกับดูแลเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น ดังนั้น องค์กรปกครองท้องถิ่นจึงควรมีหลักประกันว่าจะไม่ถูกรัฐใช้อำนาจกำกับดูแลเกินขอบเขตอันเป็นการทำลายหลักความเป็นอิสระ หลักประกันดังกล่าวคือควรจะมีองค์กรที่เป็นอิสระที่คอยวินิจฉัยปัญหาอันเกิดจากการใช้อำนาจกำกับดูแลเช่นนั้นด้วย นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดการกำกับดูแลเชิงสร้างสรรค์ ดังนี้

1) **ในการออกระเบียบ ข้อบังคับของราชการส่วนกลางนั้น ควรพิจารณาดำเนินการด้วยความรอบคอบ** คำนึงถึงลักษณะความแตกต่างของรูปแบบการปกครองแต่ละแห่ง สภาพความเหมาะสมต่อความเป็นจริงในทางปฏิบัติของท้องถิ่นแต่ละที่ โดยจะต้องยึดหลักการที่สำคัญว่า การออกกฎระเบียบหรือสัญญามาตรฐานต่างๆ นั้น ควรอยู่ในรูปแบบของการเป็นแนวทางหรือตัวอย่างในการดำเนินการคร่าวๆ มิใช่ลงไป

กำหนดรายละเอียดในทุกส่วนทุกจุด เพื่อให้มีลักษณะเป็นการส่งเสริมการทำงานและเพื่อมิให้เป็นการจำกัดความอิสระในการคิดตัดสินใจทั้งกระบวนการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) **ควรมีการกำหนดกระบวนการพิจารณาสอบสวนข้อร้องเรียนที่เกิดจากการทำงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีมาตรฐานที่ชัดเจน** อาทิเช่น มีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานด้านการพิจารณาสอบสอน ขั้นตอน รวมถึงระยะเวลาในการพิจารณาสอบสวนที่ชัดเจน

3) **ควรมีการดำเนินการแก้ไขปรับปรุงบทกฎหมาย ระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ** ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การจัดเก็บภาษี การจัดทำงบประมาณ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกฎหมายที่ให้อำนาจเกี่ยวกับการกำกับดูแลคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้กล่าวมาในข้างต้น ให้เหมาะสมและชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยควรเน้นระบบการควบคุม “ความชอบด้วยกฎหมาย” หรือไม่เกินขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น รวมทั้งเพื่อป้องกันมิให้มีการตีความกฎหมายเข้าไปก้าวล่วงในดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนเกินขอบเขตของ “การกำกับดูแล” ที่แท้จริง

4) **ทบทวนกระบวนการการกำกับดูแลในปัจจุบัน** คือ หลักกฎหมาย และหลักระเบียบปฏิบัติ โดยที่ผู้กำกับดูแลและผู้ถูกกำกับดูแลจะต้องมีความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ ส่วนกลาง, ส่วนภูมิภาค, และองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล โดยการประชุมทำความเข้าใจร่วมกันในการดำเนินงาน

5) **การศึกษาคู่มือและระเบียบกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง** กับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทางกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้จัดส่งไปให้นายอำเภอ และท้องถิ่นอำเภอ รวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่อย่างสม่ำเสมอ แต่เนื่องจากมีจำนวนมากอาจมีปัญหากับการศึกษาขั้นตอนการปฏิบัติ

6) **การฝึกอบรม** กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องควรมีการจัดอบรมให้ความรู้ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอเกี่ยวกับกฎหมายและ

ระเบียบที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงาน และภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจ เนื่องจากมีกฎและระเบียบปฏิบัติที่ออกมาใหม่จำนวนมาก รวมถึงฝึกอบรมให้ความรู้กับท้องถิ่นจังหวัด และท้องถิ่นอำเภอเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอในการทำงานด้วย

7) **สร้างความเข้าใจถึงระบบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** โดยการจัดทำคู่มือและระเบียบการปฏิบัติงาน ให้กับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

   - ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ เมื่อมีความเข้าใจต่อระเบียบในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ก็เสมือนกับมีแนวทางในการกำกับดูแลที่ชัดเจนขึ้น

   - ท้องถิ่นจังหวัด และท้องถิ่นอำเภอ เมื่อมีความเข้าใจต่อระเบียบในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็สามารถให้คำแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำงานได้อย่างถูกต้อง และยังทำหน้าที่สนับสนุนการทำงานในด้านการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภออีกด้วย

   โดยเน้นให้ทุกภาคส่วนยึดหลักคุณธรรมและจริยธรรมในการทำงาน เพราะหากยึดถืออุดมการณ์และความคิดของตนเป็นหลักก็จะอาจก่อให้เกิดปัญหาในการทำงานร่วมกัน

8) **ให้ความรู้กับผู้บริหารท้องถิ่น** ให้มีความเข้าใจถึงระบบการทำงาน การใช้และปฏิบัติตามระเบียบ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของท้องถิ่น รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายเพื่อที่จะให้ผู้บริหารรับทราบวิธีการทำงานตามขั้นตอนที่ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ เพื่อไม่ให้เกิดข้อผิดพลาด และไม่เป็นการละเมิดเมื่อไม่ปฏิบัติ อาทิเช่น เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นผ่านการเลือกตั้งแล้วต้องให้มีการเข้ารับการฝึกอบรมก่อนเข้ารับตำแหน่ง โดยเฉพาะผู้บริหารที่ดำรงตำแหน่งใหม่

9) **ผู้กำกับดูแลต้องมีการเสริมสร้างเทคนิคความสัมพันธ์ในระดับท้องถิ่น** การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกๆ พื้นที่ หากผู้กำกับดูแลมีการสร้างความ

สัมพันธ์ที่ดีกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว สามารถทำให้การทำงานร่วมกันมีประสิทธิภาพมากขึ้น และลดปัญหาที่อาจก่อให้เกิดขึ้นจากความจัดแย้งส่วนตัว

10) **ส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการกำกับดูแล** มีการเสริมสร้างการให้ความรู้กับประชาชนว่าประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างไรบ้าง เช่น การร่วมทำประชาคม การเข้าร่วมการประชุมสภา การสนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

11) **การกำหนดมาตรฐานในการกำกับดูแล** ในเรื่องของการกำหนดมาตรฐานในการกำกับดูแล เราไม่ได้มีปัญหากับทางผ่านกำกับดูแลโดยตรง คือทางตัวอำเภอ จังหวัด แต่อย่างเดียว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาในเรื่องการกำกับดูแล ในเชิงของการใช้จ่ายเงินงบประมาณค่อนข้างมาก ซึ่ง สตง. ก็เป็นหน่วยงานหนึ่งที่จะต้องมีมาตรฐานในการกำกับดูแลในเชิงตรวจสอบ ในเชิงกฎหมาย จะต้องตรวจสอบอย่างมีมาตรฐานที่ชัดเจนและตรงกัน

12) **พิจารณางบประมาณของราชการส่วนภูมิภาคให้เพียงพอ** เพื่อลดการพึ่ง ในเชิงงบประมาณจะต้องให้ความสำคัญกับทางผู้กำกับดูแลด้วยจะทำอย่างไรให้เขามีศักดิ์ศรี ลดการพึ่งพาท้องถิ่นลง

13) **ผู้บริหารท้องถิ่นควรเข้าร่วมการประชุมหารือประจำเดือนกับผู้กำกับขั้นต้น** เช่น นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์และเพื่อเชื่อมโยงนโยบายการพัฒนา

14) **การออกหนังสือสั่งการของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น** กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรออกหนังสือสั่งการในเรื่องต่างๆ ที่มีผลต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง เพราะที่ผ่านมามีการส่งคำสั่งผ่านทางท้องถิ่นจังหวัด และท้องถิ่นอำเภอนั้นมีความล่าช้ามาก และในบางครั้งก็ไม่ได้มีการส่งคำสั่งมาโดยตรง แต่แจ้งว่ามีประกาศไว้ในเวปไซด์ของ

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกรณีหลังนี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพลาดในการรับทราบข้อมูลเป็นจำนวนมาก

14) **การสนับสนุนโยบายของรัฐบาล** หากรัฐต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนองตามนโยบาย รัฐจะต้องมีแนวทางในการปฏิบัติที่ชัดเจนทั้งวิธีการดำเนินงานและการใช้งบประมาณ เช่น ใช้งบประมาณหรือรายได้ส่วนใด เพราะการใช้งบประมาณที่ถูกต้องนั้นจะต้องได้รับอนุมัติจากสภาก่อน หากผู้บริหารใช้งบโดยไม่ผ่านสภาอาจก่อให้เกิดข้อขัดแย้งขึ้นระหว่างผู้บริหารและสภาที่ไม่ได้เป็นฝ่ายการเมืองเดียวกัน และระหว่างผู้บริหารและข้าราชการด้วย เนื่องด้วยข้าราชการก็ต้องหางบประมาณนอกระบบมาสนับสนุนนโยบายดังกล่าวข้างต้น อีกทั้งเป็นการป้องกันการเกิดการคอรัปชั่นได้ เพราะไม่เช่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้เงินนอกระบบงบประมาณมาสนับสนุน เช่น ขอรับการสนับสนุนจากภาคเอกชนที่มารับเหมาหรือดำเนินกิจกรรมใดให้ท้องถิ่น

15) **การออกกฎหมายที่เกี่ยวเนื่องและมีผลกระทบโดยตรงต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรให้องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการออกกฎหมายด้วย** กรณีที่กระทรวงหรือกรมต่างๆ รวมถึงหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะออกกฎหมายใดมากำกับดูแลท้องถิ่นก็ตาม ควรที่จะให้ผู้ถูกกำกับดูแลคือท้องถิ่น และผู้กำกับดูแลคือนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมในกฎหมายฉบับนั้น เพื่อเป็นการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดได้ชี้แจงข้อเท็จจริง ปัญหา และข้อเสนอแนะในแนวทางปฏิบัติที่แท้จริง เพื่อจะได้ไม่ข้อขัดแย้งและปัญหาในการทำงาน

16) **ปรับระบบการกำกับดูแล** ทั้งระบบการกำกับดูแลจากภาครัฐ (รวมถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ) และจากภาคประชาชน ให้สามารถทำให้การบริหารงานท้องถิ่นเป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการที่ดีได้ และนำหลักการที่ว่า “ใครทำดี มีประสิทธิภาพ การกำกับดูแลของรัฐก็จะผ่อนคลายลง” ซึ่งจะจูงใจให้ท้องถิ่นเร่งพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารมากขึ้น

5

กำหนดการเวทีท้องถิ่น

กำหนดการสัมมนาเวทีท้องถิ่น ครั้งที่ 1/2550

เรื่อง "การเสริมสร้างระบบการกำกับดูแล
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชิงสร้างสรรค์
(Constructive Central-Local Relations) :
กรณีศึกษาเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล"

วันที่ 9 เมษายน 2550 เวลา 09.00 – 13.00 น.
ณ ห้องเพอริดอท ชั้น 3 โรงแรมริชมอนด์
ถนนรัตนาธิเบศร์ จ.นนทบุรี

08.30 – 09.00 น. ลงทะเบียน

09.00 – 09.10 น. ชี้แจงโครงการ และวัตถุประสงค์ของโครงการ **"เวทีท้องถิ่น"**
โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล
ผู้อำนวยการวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น

09.10 – 12.30 น. การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง

“การเสริมสร้างระบบการกำกับดูแลเชิงสร้างสรรค์:
กรณีศึกษาเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล”

- ❑ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น: นายบุญลือ แซ่มซ้อย
- ❑ กรมการปกครอง: นายสุจินต์ ไชยชุมศักดิ์
  นายอำเภอพุทธมณฑล จ.นครปฐม
- ❑ นายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย :
  นายวิจัย อัมราลิขิต
- ❑ นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย :
  นายนพดล แก้วสุพัฒน์
- ❑ ศาลปกครองกลาง : นายอนุชา ฮุนสวัสดิกุล

ผู้ดำเนินรายการ : ผศ.ดร.อรทัย ก๊กผล

12.30 – 13.00 น. เปิดเวทีซักถามและรับฟังข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

การเสริมสร้างระบบกำกับฯ
ISBN : 978-974-449-333-0
9 789744 493330
ราคา บาท

สถาบันพระปกเกล้า

อาคารศูนย์สัมมนา 3 ชั้น 5
ในบริเวณสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)
ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000
โทรศัพท์ 02-527-7830-9 โทรสาร 02-968-9144
http://www.kpi.ac.th