

แนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
โดยกระทรวงมหาดไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาล

โดย

นายชัยวัฒน์ ชื่นโกสุม
รองปลัดกระทรวงมหาดไทย

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๕
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๕ - ๒๕๖๖

แนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
โดยกระทรวงมหาดไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาล

โดย

นายชัยวัฒน์ ชื่นโกสุม
รองปลัดกระทรวงมหาดไทย

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 65
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2565 – 2566

หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้อนุมัติให้เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่องแนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกระทรวงมหาดไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาล ลักษณะวิชา ด้านการเมือง ของนายชัยวัฒน์ ชื่นโกสุม เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 65 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2565 - 2566

พลโท

(ชาติชาย ชัยเกษม)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกระทรวงมหาดไทย
ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาล

ลักษณะวิชา การเมือง

ผู้วิจัย นายชัยวัฒน์ ชื่นโกสุม **หลักสูตร** วปอ. รุ่นที่ 65

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี พัฒนาการการบริหารราชการแผ่นดินของราชการส่วนท้องถิ่นตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะการกำกับดูแล บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนกลาง โดยวิเคราะห์บทบาทของกระทรวงมหาดไทยในการกำกับดูแลเทศบาลจากตัวอย่างผลการดำเนินงาน สถิติการใช้อำนาจ และปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทย ตลอดจนนำเสนอแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลเทศบาลโดยกระทรวงมหาดไทยตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 และกลไกความร่วมมือระหว่างรัฐและภาคส่วนต่างๆ

ผลการวิจัยพบว่า ในภาพรวมกระทรวงมหาดไทยมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลเทศบาล โดยกำกับดูแลเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม เป็นการกำกับดูแลด้วยความชอบกฎหมาย (Principle of Legality) ทั้งการกระทำและนิติกรรมทางปกครอง ภายใต้หลักการ “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” และ “เมื่อมีอำนาจ ต้องไม่ขัดกับกฎหมาย” โดยสามารถจำแนกการกำกับดูแลเทศบาลของกระทรวงมหาดไทยออกเป็น 2 กรณี คือ **การกำกับดูแลโดยตรง** ได้แก่ การกำกับดูแลบุคคล การกำกับดูแลองค์กร การกำกับดูแลการกระทำ และการกำกับดูแลการคลัง **การกำกับดูแลโดยอ้อม** ได้แก่ การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรฐานในการกำกับดูแล และการใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรฐานการกำกับดูแล

ข้อเสนอแนะการวิจัย คือ การเพิ่มประสิทธิภาพแนวทางการกำกับดูแลเทศบาลโดยบูรณาการจากทุกภาคส่วนจำแนกเป็น **ระดับนโยบาย** ได้แก่ การปรับปรุงบทบาทกระทรวงมหาดไทยในการกำกับดูแลเทศบาล การจัดตั้งศาลปกครองแผนกคดีท้องถิ่น การจัดตั้งคณะกรรมการกำหนดมาตรฐานกลางในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง **ในระดับพื้นที่** ได้แก่ การพัฒนาแนวทางการกำกับดูแลโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน การเพิ่มบทบาทการกำกับดูแลโดยภาคประชาชนและภาควิชาการ ทั้งนี้ เพื่อให้การกำกับดูแลเทศบาลโดยกระทรวงมหาดไทยเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและความต้องการของประชาชนในพื้นที่

Abstract

Title The Guideline for Supervision of Local Administration by Ministry of Interior
A case study of Municipalities

Field Politics

Name Chaiwat Chuenkosum **Course** NDC **Class** 65

This research aims to study the concepts, theories, and developmental progression of governance on the local level in Thailand from the past to the present. It examines the establishment of local administration, the nature of supervision, legal provisions governing the relationship between local administration and Central Administration. The analysis focuses on the role of the Ministry of Interior in supervision municipalities, based on examples of operational outcomes, power utilization statistics, and challenges resulting from the Ministry of Interior. Additionally, it proposes strategies to enhance the efficiency of supervision for Municipalities under the Ministry of Interior in accordance with the National strategy of Thailand 2018-2037 and mechanisms for cooperation between various government sectors.

The study result reveals that, overall, the Ministry of Interior plays a vital role in supervising municipalities, ensuring oversight as necessary to protect the interests of local communities or the overall interests of the nation. This supervision is carried out in accordance with the principle of legality, encompassing both actions and administrative sanctions. The oversight of municipalities by the Ministry of Interior can be categorized into two scenarios: direct oversight involving supervision of individuals, organizational oversight, oversight of actions, and oversight of financial matters; and indirect oversight involving the use of subsidies as a standard for supervision and the use of standardized contracts for oversight.

The research recommendations include the effectiveness of strategies for supervision municipalities through integration from all sectors. At the policy level, this involves refining the role of the Ministry of Interior in supervising municipalities, establishing local court divisions, forming central standard-setting committees for local

administration with representatives from relevant government sectors. At the local level, this includes developing oversight strategies by the State Audit Office of the Kingdom of Thailand, increasing the role of citizens and academic sectors in oversight. These initiatives aim to align the oversight of municipalities by the Ministry of Interior with the spirit of the law and the desires of the local communities.

คำนำ

การบริหารราชการแผ่นดินของไทยประกอบไปด้วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนสำคัญในการ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ โดยประชาชนสามารถเลือกผู้นำในการบริหารงานท้องถิ่นได้ ซึ่งแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการบริหารงาน มีอำนาจสั่งการและดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด โดยกระทรวงมหาดไทยมีบทบาทในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็นภายใต้กรอบของกฎหมาย และคำนึงถึงหลักการ “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” และ “เมื่อมีอำนาจ ต้องไม่ขัดกับกฎหมาย” มีจุดมุ่งหมายให้การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปเจตนารมณ์ของกฎหมาย สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่

การวิจัยนี้ได้ศึกษาบทบาทของกระทรวงมหาดไทยในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม โดยเฉพาะเทศบาล เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดประชาชนสูง มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะครอบคลุมหลายมิติ ตลอดจน เป็นองค์กรสำคัญในการเชื่อมโยงการบริหารราชการแผ่นดินทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้บรรลุผล ดังนั้น จึงได้ศึกษาวิจัยภายใต้หัวข้อ “**แนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกระทรวงมหาดไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาล**” เพื่อศึกษานิยาม รูปแบบของเทศบาล แต่ละประเภท บทบาท อำนาจหน้าที่ ของกระทรวงมหาดไทยในการกำกับดูแลเทศบาล (เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล) ทั้งการกำกับดูแลโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายให้นายอำเภอปฏิบัติกรแทน การวิเคราะห์ผลการดำเนินงาน กรณีศึกษาของกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้กำกับดูแลเทศบาลในภาพรวม ตลอดจน นำเสนอ แนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลเทศบาลโดยกระทรวงมหาดไทย ตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 ต่อไป

นายชัยวัฒน์ ชื่นโกสุม
นักศึกษามหาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 65
ผู้วิจัย

กิตติกรรมประกาศ

ผลงานเอกสารการวิจัย เรื่อง “แนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกระทรวงมหาดไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาล” สำเร็จลุล่วงไปได้อย่างสมบูรณ์โดยได้รับคำแนะนำ และการสนับสนุนอย่างดีจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหารวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ผู้บริหาร กระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และขอขอบคุณคณะอาจารย์ที่ปรึกษา เจ้าหน้าที่ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรที่ได้ให้ข้อคิดเห็นและแนวทางปฏิบัติในการจัดทำวิจัย ขอขอบคุณเพื่อนๆ วปอ. 65 ที่ได้สนับสนุนการทำวิจัยครั้งนี้ให้สำเร็จตามความคาดหวัง ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่างานวิจัยชิ้น นี้จะมีคุณค่าและประโยชน์ในการทำงานเพื่อชาติบ้านเมืองต่อไป

นายชัยวัฒน์ ชื่นโกสุม
นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 65
ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
Abstract	ข - ค
คำนำ	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ฉ - ช
สารบัญแผนภาพ	ซ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	8
ขอบเขตของการวิจัย	8
วิธีดำเนินการวิจัย	8
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	9
คำจำกัดความ	10
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	11
แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน	11
หลักการรวมอำนาจทางปกครอง หลักการแบ่งอำนาจทางปกครอง	14
หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง	
แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	21
บทที่ 3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย	27
การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย	27
รูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน	48
การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	52
การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกระทรวงมหาดไทย	53
บทที่ 4 บทบาทของกระทรวงมหาดไทยในการกำกับดูแลเทศบาล	57
การกำกับดูแลเทศบาลโดยตรง	58
การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอ้อม	71

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	76
บทสรุป	76
ข้อเสนอแนะ	82
ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป	92
บรรณานุกรม	94
ประวัติย่อผู้วิจัย	96

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
1	สัดส่วนรายได้ของเทศบาล (ปีงบประมาณ พ.ศ.2563 - 2565)	71
2	ภาพแสดงข้อเสนอแนะในการกำกับดูแลเทศบาล	82

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

"...ในบ้านเมืองนั้นมีทั้งคนดีและคนไม่ดี ไม่มีใครจะทำให้คนทุกคนเป็นคนดีได้ทั้งหมด การทำให้บ้านเมืองมีความปรกติสุขเรียบร้อย จึงมิใช่การทำให้ทุกคนเป็นคนดี หากแต่อยู่ที่การส่งเสริมคนดีให้คนดีได้ปกครองบ้านเมืองและควบคุมคนไม่ดีไม่ให้มีอำนาจ ไม่ให้ก่อความเดือดร้อนวุ่นวายได้..."

ความตอนหนึ่ง ในพระบรมราโชวาทของ พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ในพิธีเปิดงานชุมนุมลูกเสือแห่งชาติ จังหวัดชลบุรี ณ ค่ายลูกเสือวชิราวุธวันที่ 11 ธันวาคม 2512 พระบรมราโชวาทข้างต้นได้สร้างการตระหนักรู้เกี่ยวกับหลักการสำคัญในการบริหารบ้านเมืองเพื่อให้ได้คนที่เหมาะสมมาปกครองบ้านเมือง ซึ่งแนวทางดังกล่าวสามารถนำมาปรับใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินของไทยได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้ การบรรลุตามความมุ่งหมายดังกล่าวจำเป็นต้องเข้าใจความสำคัญและหลักการพื้นฐานของการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ซึ่งจำแนกออกเป็น 3 รูปแบบดังต่อไปนี้

1. **ราชการบริหารส่วนกลาง** ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม รับผิดชอบกิจการ และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด โดยดำเนินการในเรื่องสำคัญต่าง ๆ เช่น วางแผนจัดสรรงบประมาณ กำหนดทิศทางการบริหารราชการ และควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจในชั้นสุดท้ายของฝ่ายบริหารก่อนใช้สิทธิทางศาล เป็นต้น ซึ่งเป็นไปตามหลักการรวมอำนาจ (Centralization)

2. **ราชการบริหารส่วนภูมิภาค** ได้แก่ จังหวัด อำเภอ ได้รับการแบ่งอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลาง (Deconcentration) โดยเฉพาะอำนาจการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการจากราชการบริหารส่วนกลางให้แก่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคนำไปสู่ การปฏิบัติให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ตามความสอดคล้องเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและบริบททางสังคมในแต่ละพื้นที่ และมีการจัดส่งเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในสังกัดของราชการบริหารส่วนกลางไปประจำเพื่อทำหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ในเขตการปกครองพื้นที่ต่างๆ การดำเนินงานของราชการบริหารส่วนภูมิภาคจึงยังอยู่ในสายการบังคับบัญชาและการกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลาง การจัดแบ่งส่วนราชการให้มีราชการบริหารส่วนภูมิภาค ส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ที่ได้รับการกระจายอำนาจมาจากราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อให้สามารถจัดบริการสาธารณะบางอย่างได้โดยอิสระตามสมควร ภายใต้หลักกฎหมายและการกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลาง เป็นไปตามหลักการปกครองแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยอันมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล สามารถแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ดีมากยิ่งขึ้น

ในปัจจุบัน ประเทศไทยแบ่งราชการส่วนท้องถิ่นออกเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีลักษณะเป็นนิติบุคคลตามที่กฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด โดยโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็น ฝ่ายบริหารโดยผู้บริหารท้องถิ่น และฝ่ายนิติบัญญัติโดยสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ทำให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งให้เข้ามาดำรงตำแหน่งเข้าใจถึงสภาพปัญหาในพื้นที่ และสามารถดำเนินกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง อีกทั้งยังเป็นการแบ่งเบาภาระและอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะของรัฐบาลได้อีกทางหนึ่งด้วย

หลักการสำคัญของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ความเป็นอิสระ (Autonomy) โดยมีอำนาจสั่งการและดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดได้ด้วยตนเอง โดยส่วนกลางมีอำนาจเพียงกำกับดูแลให้การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินไปภายในให้เป็นที่ไปตามกรอบของกฎหมายเท่านั้นซึ่งลักษณะสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

1. การมีสถานะเป็นนิติบุคคล เกิดขึ้นโดยด้วยอำนาจของกฎหมายบัญญัติให้เป็นบุคคลอีกประเภทหนึ่งที่มีใช้บุคคลธรรมดา เพื่อให้มีความสามารถในการดำเนินการต่างๆ ได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาและแยกต่างหากอำนาจออกจากส่วนกลางด้วย เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และสามารถตัดสินใจหรือกระทำการใด ๆ ได้ตามดุลพินิจ ทำให้ก่อนนิติสัมพันธ์ได้อย่างต่อเนื่อง ไม่ขาดตอน และส่วนกลางไม่มีอำนาจแทรกแซงการใช้ดุลพินิจดังกล่าวได้ มีเพียงแต่อำนาจในการควบคุมการกระทำนั้นให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

2. การมีเขตรับผิดชอบที่ชัดเจน เพื่อรับรองการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นการกำหนดขอบเขตในเรื่องอำนาจหน้าที่ในการจัดการบริการสาธารณะ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการต่างๆ ตามอำนาจหน้าที่ของตนได้เฉพาะภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตน

3. การมีองค์กรเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องอาศัยบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในนามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นโดยเฉพาะ ซึ่งประกอบไปด้วยสององค์กร ได้แก่ สภาท้องถิ่น ซึ่งทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและออกข้อบัญญัติหรือกฎหมายท้องถิ่นมาบังคับใช้ภายในท้องถิ่นนั้นๆ และฝ่ายบริหารท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานให้

เป็นไปตามแนวนโยบายของสภาท้องถิ่น และทำหน้าที่ประสานกิจการต่าง ๆ ของท้องถิ่น ให้สามารถดำเนินการตามเป้าหมายที่สภาได้กำหนดไว้

4. การมีอำนาจหน้าที่ของตนเองในกิจการท้องถิ่น โดยมีอำนาจหน้าที่ของตนเองแยกต่างหากจากรัฐ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่หลักในการจัดทำบริการสาธารณะได้เท่าที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐ โดยการแยกอำนาจหน้าที่ออกจากรัฐนั้น พิจารณาจากองค์ประกอบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ชีตความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ประเภท ขนาด และขอบเขตของกิจการสาธารณะของการจัดบริการสาธารณะ เป็นต้น

5. การมีระบบการเงินการคลังเป็นของตนเอง เนื่องจากราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ประชาชนสามารถปกครองกันเองได้ โดยรัฐได้มอบอำนาจบางส่วนเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้เท่าที่จำเป็นแก่ประชาชนได้ จึงจำเป็นต้องมีระบบการเงินการคลังเป็นของตนเอง เพื่อให้สามารถจัดหารายได้และใช้จ่ายรายได้งบประมาณ โดยมีการจัดการการวางแผนทางการเงินการคลัง การบริหารงบประมาณ และสามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพในขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าความเป็นอิสระจะเป็นหลักการสำคัญในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้จัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง แต่ความเป็นอิสระนั้นก็มิชอบเขตจำกัดภายใต้เงื่อนไขความจำเป็นบางประการ โดยรัฐบาลสามารถสงวนอำนาจที่ได้มอบอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อยู่ในขอบเขตอำนาจที่กำหนดไว้ได้ โดยได้กำหนดให้มีการกำกับดูแลผ่านตัวแทนที่รัฐบาลมอบหมาย ซึ่งเป็นการแสดงถึงความสัมพันธ์ของการจัดการปกครองประเทศและการบริหารราชการแผ่นดินในการใช้อำนาจรัฐจากราชการบริหารส่วนกลางผ่านราชการบริหารส่วนภูมิภาคสู่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนและประโยชน์ส่วนรวมจากการใช้อำนาจของรัฐเกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กำหนดหรือใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ถูกต้อง เหมาะสม ดังนั้น การกำกับดูแลในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจการควบคุมของรัฐบาลที่มีอยู่อย่างจำกัดตามกฎหมายเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไป ซึ่งองค์ประกอบที่สำคัญของการกำกับดูแลได้แก่

1. การกำกับเป็นอำนาจควบคุมชนิดหนึ่ง ซึ่งการควบคุมจะมากน้อย ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด อำนาจในการควบคุมอาจจำกัดแต่เพียงอำนาจในการตรวจสอบนิติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น หรืออาจเป็นอำนาจในการตรวจสอบถึงการกระทำอื่นๆ นอกเหนือจากนิติกรรม เช่น ความเหมาะสมในการตัดสินใจ เป็นต้น

2. เป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติ เนื่องจากยังคงยึดหลักสำคัญในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจและความเป็นอิสระ ดังนั้น การใช้อำนาจกำกับดูแลภายใต้ฝ่ายบริหารนี้ จึงต้องมีการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งกับหลักการดังกล่าว โดยตัวแทนจากส่วนกลางจะต้องไม่แทรกแซงการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสามารถกำกับดูแลได้เท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น

3. เป็นการกำกับดูแลโดยฝ่ายปกครองที่มีฐานะสูงกว่า ซึ่งหมายถึง โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น ไม่รวมถึงการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรนิติบัญญัติ หรือตุลาการ

4. เป็นการกำกับดูแลเหนือบุคคลและการกระทำของกรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง การเพิกถอนมติ และการให้ความเห็นชอบ เป็นต้น ซึ่งอาจแบ่งประเภทของการกำกับดูแลโดยละเอียดเป็นประเภทหรือรูปแบบการกำกับดูแลในลักษณะอื่นๆ

5. การกำกับดูแลมีขึ้นเพื่อผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ ผลประโยชน์ดังกล่าวครอบคลุมทั้งผลประโยชน์ของประชาชน และผลประโยชน์ของรัฐโดยรวม เช่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ละเลยหรือละเมิดต่อกฎหมาย ทำให้กิจการของท้องถิ่นเสียหาย ประชาชนไม่ได้รับการจัดบริการ สาธารณะที่เพียงพอ หรือการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระมากเกินไป ทำให้รัฐไม่สามารถควบคุมการใช้อำนาจและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของอำนาจอธิปไตยได้

นอกจากนี้ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ยังแสดงถึงการควบคุมการกระทำขององค์กรของรัฐให้มีความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of Legality) ทั้งการกระทำและนิติกรรมทางปกครองต้องมีกฎหมายรองรับ หรือหากมีกฎหมายรองรับ ก็ต้องไม่เกินขอบเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยเป็นไปตามหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” และ “เมื่อมีอำนาจ ต้องไม่ขัดกับกฎหมาย” ซึ่งโดยหลัก การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายอาจกระทำได้ในเบื้องต้น โดยอยู่ภายในอำนาจฝ่ายบริหารด้วยตนเอง แต่หากเป็นประเด็นปัญหาที่ไม่อาจหาข้อยุติได้ จำเป็นต้องมีการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการในการวินิจฉัยชี้ขาดว่าการกระทำดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งความชอบด้วยกฎหมายนี้ยังรวมถึงความชอบด้วยกฎหมายของการกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร โดยจะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจและกระทำได้ไม่เกินขอบเขตดังกล่าว การกำกับดูแลในภาพรวมทั้งระบบนี้ เป็นการดำรงไว้ซึ่งนิติรัฐ (Legal State) อันเป็นหลักการพื้นฐานในการปกครองประเทศ โดยการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนให้อยู่ในรูปของกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปอย่างเสมอภาค เท่าเทียมกัน และเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนไม่ให้ถูกละเมิดโดยการใช้อำนาจรัฐ โดยปราศจากอำนาจหรือเกินขอบเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยสามารถพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมาย อันได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่น ในหมวด 14 มาตรา 249 ว่า ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และตามวิธีการและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ โดยให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวน และความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกัน และมาตรา 250 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น เช่นเดียวกับการกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเอง โดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม ส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองหลักการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นว่า “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสม และความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวล่วงการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย”

เนื่องจากระบบบริหารราชการแผ่นดินนั้นเป็นกลไกสำคัญของการปกครองประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อผลักดันให้แนวทางการบริหารประเทศเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น รวมถึงแนวทางในการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างถูกต้องชอบธรรม รวมทั้งเพื่อให้แนวนโยบายของรัฐเกิดผลสำเร็จสัมฤทธิ์เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนส่วนรวม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จึงได้กำหนดการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยในการ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” ให้แก่ประชาชน โดยการดำเนินการในด้านต่างๆ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวกของสังคม การส่งเสริมและพัฒนาการเมือง การปกครอง การปกครองท้องถิ่น การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและพัฒนาชุมชน เป็นต้น ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินข้างต้น ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่เฉพาะของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอในการควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้อำนาจในการกำกับดูแลแก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ตามแต่กรณี และได้กำหนดรายละเอียดกรอบแนวทางการใช้อำนาจกำกับดูแลครอบคลุมตั้งแต่การแนะนำ ตักเตือน ชี้แนะ ชี้แจงการปฏิบัติกรของผู้บริหารท้องถิ่น การให้ความเห็นชอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การระงับยับยั้งการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่น การสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญพ้นจากตำแหน่ง ไปจนถึงการสั่งให้ยุบสภาท้องถิ่น

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย สามารถจำแนกออกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ การกำกับดูแลโดยตรง และการกำกับดูแลโดยอ้อม

1. การกำกับดูแลโดยตรง ซึ่งยังสามารถจำแนกเป็น 4 รูปแบบ ดังนี้

1.1 การกำกับดูแลด้วยบุคคล

ในกรณีนี้ผู้กำกับดูแลสามารถใช้อำนาจในการกำกับดูแลได้หลายกรณี เช่น การสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น หรือรองประธานสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากปฏิบัติกรไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ มีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง แก่ราชการ หรือแก่ประชาชน การสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นเลขานุการ และที่ปรึกษาของผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากมีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญาที่กระทำระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคคลภายนอกหรือเนื่องจากขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

1.2 การกำกับดูแลองค์กร กฎหมายกำหนดให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลพิจารณาสั่งยุบสภาท้องถิ่นได้ในกรณีสภาท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินงานต่อไปได้ เช่น กรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่น ทำให้ไม่สามารถดำเนินกิจการของสภาได้ หรือในกรณีเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนและส่วนรวม เป็นต้น การกำกับดูแลการกระทำ กฎหมายกำหนดให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลสามารถเพิกถอนมติ เพิกถอนการปฏิบัติการ หรือให้ความเห็นชอบในเรื่องต่างๆ เช่น ร่างข้อบัญญัติทั่วไปและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและรายจ่ายเพิ่มเติม ให้ความเห็นชอบในการจัดซื้อจัดจ้างวัสดุอุปกรณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น นอกจากนี้ผู้กำกับดูแลยังสามารถสั่งระงับยับยั้งการปฏิบัติการหรือการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นหรือรองผู้บริหารท้องถิ่น

1.3 การกำกับดูแลการกระทำ กฎหมายกำหนดให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลสามารถชี้แจง แนะนำ ตักเตือน เพิกถอนมติหรือยับยั้งการปฏิบัติการ รวมทั้งให้ความเห็นชอบในเรื่องต่างๆ เช่น ร่างข้อบัญญัติทั่วไปและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและรายจ่ายเพิ่มเติม ให้ความเห็นชอบในการจัดซื้อจัดจ้างวัสดุอุปกรณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น นอกจากนี้ผู้กำกับดูแลสามารถสั่งระงับยับยั้งการปฏิบัติการหรือการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นหรือรองผู้บริหารท้องถิ่นได้อีกด้วย

1.4 การกำกับดูแลการคลัง ในรูปแบบการกำกับดูแลทางด้านการคลัง กฎหมายกำหนดการใช้อำนาจกำกับดูแลไว้ค่อนข้างครอบคลุมทั้งการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ในเรื่องการเงินการคลังต่างๆ ตามที่กระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนด การให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อให้เกิดความผูกพันทางด้านการคลังกับหน่วยงานอื่น การกำหนดให้ตรวจสอบการทำบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปี การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

2. การกำกับดูแลโดยอ้อม จำแนกเป็น 2 รูปแบบ

2.1 การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแล แบ่งออกเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

2.2 การใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการในการกำกับดูแล โดยมีการกำหนดรูปแบบของสัญญามาตรฐานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้กับคู่สัญญา

ในประเทศไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครอบคลุมพื้นที่ 76 จังหวัดซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 7,850 แห่ง ประกอบไปด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง เทศบาล 2,472 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 5,300 แห่ง และองค์กรปกครองรูปแบบพิเศษ 2 แห่ง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา การกำหนดอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีรูปแบบที่หลากหลายเพื่อให้ครอบคลุมการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกกรณีและทุกพื้นที่ และสามารถคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนและประเทศโดยรวมอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งกระทรวงมหาดไทยมีบทบาทที่สำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้กำกับดูแลในทุกระดับชั้นโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์อันแท้จริงของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวิจัยส่วนบุคคลนี้มีความสนใจเกี่ยวกับบทบาทของกระทรวงมหาดไทยในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม โดยเฉพาะเทศบาล เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดประชาชนสูง มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะครอบคลุมหลายมิติ ตลอดจน เป็นองค์กรสำคัญในการเชื่อมโยงการบริหารราชการแผ่นดินทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้บรรลุผล ดังนั้น จึงพิจารณาศึกษาหัวข้อ “**แนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกระทรวงมหาดไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาล**” เพื่อศึกษานิยาม รูปแบบของเทศบาล แต่ละประเภท บทบาท อำนาจหน้าที่ ของกระทรวงมหาดไทยในการกำกับดูแลเทศบาล (เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล) ทั้งการกำกับดูแลโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายให้นายอำเภอปฏิบัติกรแทน การวิเคราะห์ผลการดำเนินงาน กรณีศึกษาของกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้กำกับดูแลเทศบาลในภาพรวม ตลอดจน นำเสนอ แนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลเทศบาลโดยกระทรวงมหาดไทย ตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๘๐ ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี พัฒนาการการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะราชการส่วนท้องถิ่นตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะการกำกับดูแล บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนกลาง ในมิติของการกำกับดูแลรูปแบบต่างๆ
2. เพื่อวิเคราะห์บทบาทของกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน จากตัวอย่างผลการดำเนินงานและสถิติการใช้อำนาจในการกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย ตลอดจนวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทย เพื่อนำไปสู่การกำกับดูแลเทศบาลอย่างมีประสิทธิภาพเพียงเท่าที่จำเป็น ภายใต้หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาการปกครองในระดับท้องถิ่นและการปกครองในระดับชาติต่อไป
3. เพื่อนำเสนอแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลเทศบาล โดยกระทรวงมหาดไทยตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๑-๒๕๘๐ และกลไกความร่วมมือระหว่างรัฐและภาคส่วนต่างๆ

ขอบเขตของการวิจัย

1. **ขอบเขตระยะเวลา** การศึกษาดังกล่าว กำหนดขอบเขตการศึกษาการดำเนินงานในห้วง เดือนตุลาคม 2565 – เมษายน 2566
2. **ขอบเขตพื้นที่** การศึกษาเกี่ยวกับการใช้อำนาจการกำกับดูแลเทศบาลในภาพรวมทั้งประเทศ โดยกระทรวงมหาดไทย
3. **ขอบเขตด้านเนื้อหา** ศึกษาและวิเคราะห์การใช้อำนาจการกำกับดูแลเทศบาลในภาพรวม โดยกระทรวงมหาดไทย พิจารณาจาก ระเบียบ กฎหมาย ผลการดำเนินงาน กรณีศึกษา ที่ได้วิเคราะห์ วิจัย ให้ความเห็น และตรวจสอบข้อเท็จจริง ตลอดจนเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยส่วนบุคคลหัวข้อ “แนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกระทรวงมหาดไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาล” ใช้ระเบียบวิธีในการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยจะศึกษาถึงการบริหารราชการแผ่นดินโดยภาพรวม การกำกับดูแลเทศบาลโดยกระทรวงมหาดไทย ผลการดำเนินการ และกรณีศึกษาที่เกี่ยวข้อง โดยมีแนวทางดังต่อไปนี้

1. **การรวบรวมข้อมูล** ใช้การศึกษาเอกสาร (Document Study) เพื่อใช้เป็นข้อมูล ทฤษฎีประกอบกรวิเคราะห์ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตลอดจน ระเบียบกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

2. **ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง** คือ การศึกษาข้อมูลในภาพรวมของเทศบาลในประเทศไทย เกี่ยวกับการกำกับดูแลเทศบาลโดยกระทรวงมหาดไทยในภาพรวม

3. **การวิเคราะห์ข้อมูล** นำผลการดำเนินการ กรณีศึกษา มาวิเคราะห์ข้อมูล และนำเสนอ ตามกรอบแนวคิดการศึกษา

4. **การนำเสนอข้อมูลและสรุปผลการศึกษา** ใช้รูปแบบการพรรณนาโดยนำแนวคิด ระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเทศบาลโดยกระทรวงมหาดไทยเชื่อมโยงกับผลการ ดำเนินการ และกรณีศึกษา นำไปสู่การเสนอแนะแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลเทศบาล โดยกระทรวงมหาดไทยต่อไป

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. มีความรู้ความเข้าใจในหลักการพื้นฐาน พัฒนาการการบริหารราชการแผ่นดิน ความสำคัญและความสัมพันธ์ของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แนวคิดเกี่ยวกับการ จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นกับราชการส่วนกลาง ในมิติของการกำกับดูแลรูปแบบต่างๆ ในภาพรวมของกระทรวงมหาดไทย

2. ทำให้ทราบถึงบทบาทของกระทรวงมหาดไทยในการกำกับดูแลเทศบาล ตั้งแต่อดีต จนถึงปัจจุบัน จากตัวอย่างผลการดำเนินงาน และสถิติการใช้อำนาจ สามารถนำทวิเคราะห์ประเด็น ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทย เพื่อส่งเสริม สนับสนุนการกำกับดูแลเทศบาล โดยกระทรวงมหาดไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

3. มีแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลเทศบาลโดยกระทรวงมหาดไทย ตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 และกลไกความร่วมมือระหว่างรัฐและภาคส่วนต่างๆ ซึ่งอาจพิจารณานำไปปรับใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลเทศบาลโดยกระทรวงมหาดไทย ตามความเหมาะสมต่อไป

คำจำกัดความ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	หมายถึง	องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา
ผู้บริหารท้องถิ่น	หมายถึง	นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกเมืองพัทยา
รองผู้บริหารท้องถิ่น	หมายถึง	รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกเทศมนตรี รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองนายกเมืองพัทยา
ผู้กำกับดูแล	หมายถึง	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ
เทศบาล	หมายถึง	เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้เป็นการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยเริ่มศึกษาตั้งแต่แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นหลักการสำคัญในการวิเคราะห์แนวทางการกำกับดูแลเทศบาลโดยกระทรวงมหาดไทยต่อไป

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน

แนวคิดเกี่ยวกับรัฐและการจัดตั้งองค์กรของรัฐ

รัฐ (State) หมายถึง สังคมการเมืองขนาดใหญ่ซึ่งประกอบด้วยดินแดนหรืออาณาเขตที่แน่ชัด และราษฎรหรือสมาชิกของสังคมเมืองนั้นๆ ตลอดจนอำนาจทางการเมืองการปกครอง ในอันที่จะรักษารัฐนั้นไว้ให้ดำรงต่อไปได้¹ จากความหมายดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า รัฐมีองค์ประกอบ 4 ประการ² ได้แก่

1. **ดินแดน** หมายถึง พื้นที่ที่มีอาณาเขตแน่ชัด ระบุได้ กำหนดได้ และกันไว้ใช้ประโยชน์เฉพาะสังคมของตน ดินแดนของรัฐที่ต้องมีกำหนดอย่างแน่ชัดนั้นไม่จำเป็นต้องคงที่ตายตัวอยู่ตลอดเวลา เพราะอาจมีการได้ดินแดนเพิ่มเติม การเสียดินแดน หรือการผนวกดินแดนอื่นเข้ามาก็ได้
2. **ประชากร** หมายถึง การมีสมาชิกในสังคมนั้นอย่างประจำหรือถาวร ซึ่งทำมาหากินอยู่เป็นหลักแหล่งประจำจำนวนหนึ่ง และประชากรเหล่านี้มีความผูกพันทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมนิยม ประเพณีและวัฒนธรรม
3. **รัฐบาล** หมายถึง องค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ดำเนินการในทางการเมืองและการปกครองเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการ ตลอดจนใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชากรในดินแดน
4. **อำนาจอธิปไตย** หมายถึง อำนาจซึ่งแสดงความเป็นใหญ่ ความเป็นอิสระ ความไม่ขึ้นแก่ใคร หรือการบังคับบัญชาของผู้ใดที่เหนือตนโดยปราศจากความยินยอมของตน

¹ วิษณุ เครืองาม. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. หน้า 4.

² สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2550). *กฎหมายปกครองท้องถิ่น*. หน้า 13-14.

เมื่อองค์ประกอบทั้ง 4 ประการของความเป็นรัฐเกิดขึ้นแล้ว รัฐย่อมปรากฏตัวขึ้น และในรัฐหนึ่ง ๆ ย่อมมีความแตกต่างกันในเรื่องของขนาดดินแดน จำนวนประชากร รวมทั้งประวัติศาสตร์ความเป็นมาของรัฐ ดังนั้น การกำหนดรูปของรัฐของแต่ละรัฐจึงมีความแตกต่างกัน

รูปแบบของรัฐ

หมายถึง รูปแบบของรัฐว่าเป็นประเทศที่มีการปกครองและองค์กรทางปกครองเป็นเอกภาพ หรือว่าเป็นกลุ่มของรัฐที่ประกอบกันเป็นประเทศ และการจัดองค์กรทางการเมืองการปกครองเข้าซ้อนหรือขนานกัน รูปของรัฐแสดงให้เห็นถึงลักษณะของการใช้อำนาจอธิปไตยในประเทศว่าจะใช้ในลักษณะใดเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีรัฐบาลเดียวกันและมีรัฐสภาแห่งประเทศเป็นหนึ่งเดียว หรือว่ามีรัฐบาลและมีรัฐสภาเข้าซ้อนกัน

การพิจารณาความหมายของรูปแบบของรัฐในการศึกษานี้เป็นการพิจารณาเกี่ยวกับโครงสร้างภายในแห่งอำนาจรัฐว่าเป็นอำนาจแห่งเดียวซึ่งแสดงถึงอธิปไตยของรัฐ หรือเป็นอำนาจที่แยกศูนย์กลางออกเป็นหลายแห่ง ดังนั้น หากพิจารณาในแง่นี้จะแบ่งรูปของรัฐได้เป็นสองรูปแบบ ดังนี้

1. รัฐเดี่ยว คือ ประเทศที่มีศูนย์รวมแห่งอำนาจอธิปไตยอยู่ที่เดียว มีรัฐบาลสภานิติบัญญัติ และศาลในระดับประเทศเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวมิได้มีการจัดระเบียบราชการบริหารแผ่นดินในลักษณะเหมือนกันทุกอย่าง บางประเทศ เช่น อังกฤษหรือญี่ปุ่น มีการแบ่งระดับการปกครองตนเองเป็น 2 ระดับ คือ ระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น ซึ่งจะแตกต่างจากบางประเทศ เช่น ฝรั่งเศส หรือประเทศไทย ที่แบ่งระดับการปกครองตนเองเป็น 3 ระดับ คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยการจัดระเบียบราชการบริหารในประเทศรัฐเดี่ยวแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

1.1 รัฐเดี่ยวสองชั้น ไม่มีราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ ญี่ปุ่น และอังกฤษ โดยมีการจัดระเบียบราชการบริหารเป็น 2 ระดับ คือ ราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น

1.1.1 ประเทศอังกฤษ มีการจัดระเบียบราชการบริหารเป็น 2 ระดับ คือ ราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น โดย**ไม่มีราชการส่วนภูมิภาค** ความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นกับกระทรวงต่างๆ โดยตรง³

อังกฤษมีลักษณะเป็นแคว้นมาก่อนเป็นประเทศ เมืองต่าง ๆ มีภูมิหลังมาจากการปกครองตนเอง ทำให้เมืองต่าง ๆ นั้นพัฒนาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจมากคู่ขนานไปกับรัฐบาล เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวิวัฒนาการมาจากการปกครองตนเองมาตั้งแต่แรก และสามารถปกครองตนเองได้ เป็นเหตุให้อังกฤษไม่มีการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคเพื่อทำหน้าที่ปกครองประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ แทนรัฐบาลตั้งแต่ตั้งประเทศ

1.1.2 ประเทศญี่ปุ่น เป็นรัฐเดี่ยวที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา มีพระจักรพรรดิเป็นประมุข โดยรัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา คือ วุฒิสภาหรือสภาที่ปรึกษา

³ โภคิน พลกุลและคณะ. (2538). *แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*.

(House of Councilors) และสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) การจัดระเบียบราชการบริหารของญี่ปุ่น แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่ปรากฏว่ามีราชการส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับอังกฤษ ด้วยเหตุผลทางประวัติศาสตร์ คือ ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 (ค.ศ.1945) ญี่ปุ่นพ่ายแพ้สงครามต่อฝ่ายพันธมิตร สหรัฐอเมริกาได้เข้ายึดครองญี่ปุ่นและได้ยกร่างรัฐธรรมนูญให้แก่ญี่ปุ่น การปกครองและการจัดระเบียบราชการบริหารของญี่ปุ่นจึงได้รับอิทธิพลมาจากสหรัฐอเมริกา โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การจัดระเบียบราชการบริหารของญี่ปุ่นมี 2 ระดับ คือ ราชการส่วนกลาง และราชการส่วนท้องถิ่น

1.2 รัฐเดี่ยวสามชั้น ที่มีราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ ฝรั่งเศส ประเทศไทย โดยแบ่งระดับการปกครองเป็น 3 ระดับ คือ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งนำมาจากหลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralisation) ที่ก่อให้เกิดราชการส่วนกลางและการแบ่งแยกอำนาจ (Deconcentration) ให้แก่ราชการส่วนภูมิภาค และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralisation) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความจำเป็นและส่งเสริมซึ่งกันและกัน

2. รัฐรวม คือ รัฐต่างๆ ตั้งแต่ 2 รัฐขึ้นไปรวมกันเข้าภายใต้รัฐบาลเดียวกัน หรือประชาชนเดียวกัน รัฐต่างๆ ยังมีสภาพเป็นรัฐอยู่อย่างเดิม แต่การใช้อำนาจอธิปไตยถูกจำกัดลงไปบ้าง มากน้อยต่างกันสุดแต่รัฐธรรมนูญจะกำหนดหรือมีข้อตกลงกันไว้ เพราะเหตุว่าได้นำอำนาจนี้บางส่วนมาให้รัฐบาลหรือประมุขซึ่งรัฐนั้นอยู่ภายใต้เป็นผู้ใช้ รัฐรวมอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่⁴

2.1 รัฐรวมสองรัฐ ได้แก่ รัฐซึ่งมารวมเข้าด้วยกันสองรัฐ โดยมีประมุขร่วมกันหรือโดยการใช้อำนาจภายนอกร่วมกัน แต่ใช้อำนาจภายในแยกจากกัน รัฐรวมสองรัฐแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

2.1.1 รัฐรวมที่มีประมุขร่วมกัน ซึ่งเกิดจากการที่ ตามกฎหมายของรัฐทั้งสองนั้นทำให้มีประมุขของรัฐคนเดียวกัน ความเป็นรัฐรวมแบบนี้จะมีอยู่ตราบเท่าที่ประมุขของรัฐยังคงเป็นคนเดียวกัน เมื่อใดที่มีการเปลี่ยนแปลงประมุขของรัฐ ซึ่งตามกฎหมายของอีกรัฐหนึ่งไม่ถือว่าเป็นประมุข รัฐรวมย่อมสิ้นสุดลง

2.1.2 รัฐรวมที่ใช้อำนาจภายนอกร่วมกันแต่การใช้อำนาจภายในแยกจากกัน เกิดจากการตกลงของรัฐสองรัฐตามกฎหมายร่วมกัน รัฐรวมแบบนี้จะมีอำนาจบริหารภายในเป็นอิสระ แต่การใช้อำนาจภายนอกในความสัมพันธ์กันรัฐอื่นจะใช้ร่วมกัน

2.2 รัฐรวมหลายรัฐ คือ การรวมตัวของรัฐต่าง ๆ มากกว่าสองรัฐขึ้นไป ด้วยความสมัครใจของรัฐเพื่อประโยชน์ร่วมกัน รัฐรูปแบบนี้มี 2 ประเภท คือ

2.2.1 สมาพันธรัฐ เกิดจากสนธิสัญญาความร่วมมือของรัฐอิสระที่สมัครใจร่วมกัน มีลักษณะคล้ายสมาคมของรัฐ สมาพันธรัฐยังไม่มีลักษณะเป็นรัฐใหม่ เพราะแต่ละรัฐที่มารวมกัน ยังคงมีอำนาจอธิปไตยภายในและภายนอกอย่างสมบูรณ์

2.2.2 สหพันธรัฐหรือสหรัฐ การจัดระเบียบราชการบริหารในประเทศสหพันธรัฐไม่จำเป็นต้องมีราชการส่วนภูมิภาค กล่าวคือ รูปของรัฐแบบสหพันธรัฐเป็นการรวมตัวกันของรัฐหลายรัฐ ซึ่งต่างมีอำนาจอธิปไตยของตนเอง เมื่อรวมกันแล้ว แต่ละรัฐก็ได้มอบการใช้อำนาจภายนอก

⁴ ไพโรจน์ ชัยนาม. (2524). *สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป*.

ประเทศไว้ให้แก่รัฐบาลกลาง โดยรัฐที่มาารวมกันยังคงมีอำนาจภายในเฉพาะส่วนที่สำคัญอยู่ รัฐที่มาารวมกันเหล่านี้เรียกว่า “มลรัฐ” ซึ่งแต่ละมลรัฐยังคงมีอำนาจอธิปไตยทั้งสามประการ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ แต่ละมลรัฐจะใช้อำนาจได้อย่างจำกัด เพราะได้มอบอำนาจส่วนหนึ่งให้แก่รัฐบาลกลางไปแล้ว โดยแต่ละมลรัฐจะมีรัฐบาล สถานิติบัญญัติ และศาลเป็นของตนเอง คู่ขนานไปกับรัฐบาล สถานิติบัญญัติและศาลในระดับรัฐรวม นอกจากนี้มลรัฐยังมีรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ใช้บังคับในมลรัฐของตนแยกต่างหากจากมลรัฐอื่นด้วย

หลักการรวมอำนาจทางปกครอง หลักการแบ่งอำนาจทางปกครอง หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง

จากที่ได้อธิบายในเรื่องรูปแบบของรัฐข้างต้น ประเทศไทยมีการจัดรูปแบบของรัฐเป็นรัฐเดี่ยวสามชั้น การศึกษาในส่วนนี้จึงอธิบายหลักการพื้นฐานที่สำคัญของการจัดองค์กรของฝ่ายปกครองของรัฐซึ่งเรียกอีกอย่าง คือ การจัดระเบียบราชการบริหารในรัฐดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นภารกิจทางปกครอง เป็นการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ และเป็นการจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐ โดยทั่วไปการจัดระเบียบราชการบริหารมีอยู่ 3 รูปแบบ ได้แก่⁵

1. หลักการรวมอำนาจทางปกครอง (Centralization)⁶

เป็นหลักการจัดระเบียบราชการบริหารที่อำนาจตัดสินใจในการจัดทำบริการสาธารณะทุกเรื่องทั่วทั้งประเทศอยู่ที่ราชการส่วนกลาง หน่วยงานทางปกครองนี้จะมีความสัมพันธ์กันในรูปแบบของสายการบังคับบัญชาลงไปทั่วทั้งประเทศ กล่าวคือ บรรดาเจ้าหน้าที่ทั้งหลายที่ประจำอยู่ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะตกอยู่ใต้อำนาจการบังคับบัญชาจากรัฐบาล ซึ่งเจ้าหน้าที่เหล่านี้มีหน้าที่รวบรวมปัญหาเสนอไปยังรัฐบาลเพื่อพิจารณาวินิจฉัยสั่งการและนำคำวินิจฉัยสั่งการของรัฐบาลไปปฏิบัติ ทั้งนี้ หน่วยงานทางปกครอง ตามหลักการรวมอำนาจทางปกครอง ได้แก่ รัฐบาล กระทรวง ทบวง กรม การใช้หลักการรวมอำนาจ ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะมีความเป็นเอกภาพและเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันทั้งประเทศ ทำให้ราษฎรภูมิภาคต่างๆ ได้รับประโยชน์อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน อำนาจของรัฐบาลมั่นคง และเป็นวิธีการบริหารราชการที่ประหยัดงบประมาณ แต่ในขณะเดียวกันอาจทำให้การจัดทำบริการสาธารณะไม่ทั่วถึง ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของราษฎรในภูมิภาคต่าง ๆ ได้ เพราะ ความแตกต่างกันของภูมิสังคม ดังนั้น เพื่อให้การบริหารราชการเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น จึงได้นำหลักการ “แบ่งอำนาจทางปกครอง (Deconcentration)” มาปรับใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน

⁵ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2547). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. หน้า 104.

⁶ วิจารณ์ วังตาล. (2536). วิเคราะห์กฎหมายปกครองท้องถิ่นไทยในรูปแบบสหภาพบาล.

2. หลักการแบ่งอำนาจทางปกครอง (Deconcentration)

เป็นหลักการที่ราชการส่วนกลางมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้กับเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของตนซึ่งถูกแต่งตั้งจากราชการส่วนกลางให้ไปประจำตามส่วนภูมิภาคทั่วประเทศ เจ้าหน้าที่เหล่านี้ได้รับการควบคุม การวินิจฉัยสั่งการ กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่จากราชการส่วนกลาง โดยลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจทางปกครอง คือ ต้องมีราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจการปกครองทั่วประเทศเป็นผู้จัดแบ่งอำนาจของตนไปให้แก่ส่วนภูมิภาค เฉพาะเรื่อง เฉพาะอย่าง อำนาจที่แบ่งนี้ส่วนกลางจะเรียกคืนเมื่อใดก็ได้ โดยต้องส่งเจ้าหน้าที่ของตน ในฐานะตัวแทนของส่วนกลางไปประจำอยู่ตามเขตการปกครอง หรือท้องที่ในส่วนต่างๆ ของประเทศ เช่น จังหวัด อำเภอ เป็นต้น

หลักการแบ่งอำนาจนี้ ทำให้ภารกิจในการวินิจฉัยสั่งการของส่วนกลาง การปฏิบัติหน้าที่มีน้อยลงจึงส่งผลให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น สามารถตอบสนองความต้องการของราษฎรในภูมิภาคต่างๆ ได้ดีกว่าเดิม เพราะเจ้าหน้าที่ที่ประจำตามภูมิภาคซึ่งเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจ มีความใกล้ชิดกับราษฎรมากกว่าส่วนกลาง นอกจากนี้ยังเป็นรูปแบบที่ส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความสำนึกในการปกครองตนเอง

3. หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง (Decentralization)⁷

หลักการนี้ได้รับอิทธิพลจากประเทศฝรั่งเศสและเป็นคำที่มาจากภาษาฝรั่งเศส มีความหมายว่า “การเอาอำนาจออกไปจากศูนย์กลาง”⁸ ที่มีแนวคิดพื้นฐานว่ารัฐมีอำนาจและมอบอำนาจในการปกครองแก่ท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างจากแนวคิดของประเทศอังกฤษที่มีแนวคิดว่าการปกครองตนเองของคนในท้องถิ่นมาก่อนที่จะมีรัฐ หลักการกระจายอำนาจนี้เป็นหลักการจัดระเบียบราชการบริหารที่รัฐส่วนกลาง (ราชการส่วนกลาง) ยอมมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างซึ่งเป็นเรื่องผลประโยชน์ของท้องถิ่นโดยองค์กรนั้นมีความเป็นอิสระ และไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง แต่ยังคงตกอยู่ภายใต้อำนาจหรือการกำกับดูแลของส่วนกลาง

3.1 ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจทางปกครอง

3.1.1 ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลของกฎหมาย ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยให้มีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการปกครองส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในกำกับดูแลของส่วนกลางเพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยการปกครองดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2550). *กฎหมายปกครองท้องถิ่น*. หน้า 17-21.

⁸ โภคิน พลกุล. (2557). หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ. หน้า 4. ใน ภิรมย์พร ไชยยนต์. *การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น : ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด*. หน้า 7.

3.1.2 มีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้องรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง

3.1.3 มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

3.1.4 มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ รวมทั้งมีบุคลากรเป็นของตนเอง

แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองอันเป็นผลเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ เพื่อให้สิทธิชุมชนในการตัดสินใจดำเนินภารกิจของท้องถิ่นและถือเป็นสถาบันฝึกปฏิบัติการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เกิดเป็นแนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ ขึ้น ที่เรียกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างได้อย่างอิสระภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนกลาง

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

Mongtagu, Harris G. ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า “เป็นการปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งผู้ทำหน้าที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่การปกครองส่วนท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศมิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตย”⁹

วุฒิสาร ตันไชย ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญ องค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหาตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงาน และร่วมรับบริการสาธารณะต่างๆ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงานแต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง¹⁰

⁹ Mongtagu, Harris G. (1984). *Comparative Local Government*. p 574.

¹⁰ วุฒิสาร ตันไชย. (2552). *ยุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่น*.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ ให้ความหมายว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจในการปกครองและบริหารกิจการงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบเขตอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมายโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของส่วนราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางเป็นเพียงหน่วยคอยกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการไปด้วยความเรียบร้อย หรืออีกนัยหนึ่ง การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจของราชการส่วนกลางเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นอิสระต่างหากจากการปกครองส่วนกลางที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง¹¹

บุญยิ่ง ประทุม ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีแนวความคิดที่จะให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง รวมทั้งต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ พื้นฐานที่ชัดเจนถูกต้องตามหลักกฎหมายมีการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น และมีความเป็นอิสระในการบริหารทั้งงาน คน และงบประมาณแต่ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ¹²

กล่าวโดยสรุป การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลได้กระจายอำนาจไปให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้ดำเนินการบางอย่างได้อย่างอิสระตามสมควร องค์กรดังกล่าวได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานและปกครองตนเองตามเจตนารมณ์การปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความเจริญและแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ ที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามาเพื่อปฏิบัติงานตามระยะเวลาที่กำหนดและมีงบประมาณเป็นของตนเอง เพื่อให้สามารถจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2 เหตุผลความจำเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹³

2.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทั้งทางด้านการเงิน บุคคล และระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ เนื่องจากรัฐบาลซึ่งเป็นองค์การทางการเมืองของรัฐ เป็นเครื่องมือในการบริหาร การปกครองของรัฐย่อมมีภาระอย่างมากที่จะทำให้ประชาชนมีความสุข ได้รับความสะดวกสบายในชีวิต อีกทั้งต้องรักษาความมั่นคงของชาติในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมและย่อมเป็นไปไม่ได้ที่รัฐจะดูแลทุกอย่างได้อย่างทั่วถึง การกระจายอำนาจเพื่อให้เกิดการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นการกระจายภารกิจไปให้หน่วยปกครองท้องถิ่นดำเนินการในเรื่องที่เหมาะสมภายในขอบเขตที่กำหนด

¹¹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ. (2546). *รายงานวิจัยทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. หน้า 22.

¹² บุญยิ่ง ประทุม. (2551). *พัฒนาการบริหารงานตามหลักความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอด จังหวัดลพบุรี*. หน้า 12.

¹³ โกวิทย์ พวงงาม. (2558). *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมติใหม่ในอนาคต*. หน้า 32. ใน ชวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. หน้า 27-28.

2.2 เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะแต่ละรัฐมีประชากรจำนวนมาก ซึ่งมีความต้องการแตกต่างกัน การให้บริการโดยส่วนกลางเพียงอย่างเดียวอาจทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของคนในประเทศได้อย่างแท้จริง

2.3 เพื่อให้ช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาล เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเพื่อหารายได้ให้แก่ท้องถิ่นเพื่อนำไปจัดบริการสาธารณะและการบริหารกิจการของท้องถิ่น ซึ่งเมื่อทุกท้องถิ่นมีรายได้เป็นของตนเองแล้ว ก็จะทำให้รัฐบาลสามารถลดค่าใช้จ่ายได้เป็นอันมาก

2.4 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน เนื่องจากประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเลือกตั้งตัวแทนเข้ามาบริหารท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบในพื้นที่โดยตรง อันจะทำให้ประชาชนเกิดความผูกพันกับท้องถิ่น ทำให้การปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองระดับชาติมีความเข้มแข็ง

3. องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁴

2.1 **ความมีอิสระ (Autonomy)** เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจทางปกครอง ความเป็นอิสระของท้องถิ่นจึงอยู่ในรูปของการมีอำนาจในการสั่งการและดำเนินการในกิจการต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งจากส่วนกลาง โดยส่วนกลางมีอำนาจเพียงกำกับดูแลเท่านั้น การพิจารณาถึงความเป็นอิสระคำนึงได้จากองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

2.1.1 ต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคล¹⁵ โดยทั่วไปนิติบุคคลเกิดจากกฎหมายบัญญัติให้กลุ่มบุคคล องค์กร หรือทรัพย์สิน เป็นบุคคลอีกประเภทหนึ่งที่มีใช้บุคคลธรรมดา เพื่อให้มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่ซึ่งโดยสภาพจะพึงมีหรือพึงเป็นได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกิดจากการรวมตัวกันของบุคคลหลายคน จึงต้องมีการกำหนดสถานะให้เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ของกลุ่มบุคคล แยกออกจากสิทธิและหน้าที่ส่วนบุคคลและจากส่วนกลาง และการเป็นนิติบุคคลนี้เองทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการหรือบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ของตน สามารถตัดสินใจและกระทำการใดๆ ได้ตามดุลพินิจ โดยส่วนกลางไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงการใช้ดุลพินิจนั้นได้ เพียงแต่สามารถควบคุมดูแลการปฏิบัติการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น

2.1.2 มีระดับและขอบเขตพื้นที่ (Area and Level) ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน โดยแบ่งพื้นที่และขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดขอบเขตภารกิจบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับภูมิสังคมและบริบทที่เกี่ยวข้อง

¹⁴ ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2535). *การปกครองท้องถิ่น*. และสมคิด เลิศไพฑูรย์. (2535). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น* ไทย. หน้า 36-59

¹⁵ ประยูร กาญจนดุล. (2538). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. หน้า 127-130.

2.1.3 มีองค์กรของตนเองซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยเสรี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำต้องอาศัยบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นองค์กรของท้องถิ่นใช้อำนาจหน้าที่ในนามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ได้แก่

2.1.3.1 สภาท้องถิ่น ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและออกข้อบัญญัติ หรือกฎหมายท้องถิ่นมาบังคับใช้ภายในท้องถิ่นนั้นๆ สมาชิกสภาท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน เพื่อสนองความต้องการและให้ท้องถิ่นสามารถอำนวยประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนได้โดยทั่วกัน ซึ่งหมายความว่า การสร้างนโยบายในการบริหารงานท้องถิ่น สภาท้องถิ่นจะต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลักสำคัญ

2.1.3.2 ฝ่ายบริหารท้องถิ่น มีหน้าที่รับผิดชอบบริหารงานตามแนวนโยบายของสภาท้องถิ่น และมีภาระหน้าที่ที่จะต้องประสานกิจการต่าง ๆ ในการบริหารงานของท้องถิ่น วางแผนในการทำงาน ควบคุมหน่วยงานต่างๆ ของท้องถิ่นให้สามารถดำเนินการตามเป้าหมายที่สภาท้องถิ่นได้กำหนดไว้ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ และการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นโดยปกติจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนอันเป็นการแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งวิธีการอาจแปรผันไปตามวิวัฒนาการของแต่ละท้องถิ่น หรือแต่ละประเทศ โดยกรณีผู้บริหารท้องถิ่นอาจได้มาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้

2.1.4 ต้องมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองในกิจการท้องถิ่น การจัดทำบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมซึ่งถือได้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องแยกจากการให้บริการสาธารณะของรัฐอย่างชัดเจน เหมาะสม รวมทั้งต้องมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติเป็นไปตามนโยบายของตน

2.1.5 หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นต้องมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นสำคัญเพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน

2.1.6 ต้องมีการคลังเป็นของตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ ด้วยประสงค์ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง แต่การที่ท้องถิ่นจะสามารถบริหารงานให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีนั้น จำเป็นต้องมีระบบการคลังเป็นของตนเอง กล่าวคือ มีระบบในการจัดหารายได้ และใช้จ่ายจากรายได้นั้น โดยมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้โดยการอนุญาตจากรัฐ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอเพื่อนำรายได้นั้นมาทำนุบำรุงท้องถิ่น และเพื่อจัดทำบริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งการกำหนดรายได้รายจ่ายจะบัญญัติไว้ในกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดเองโดยไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ไม่ได้

2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาลในรูปการกำกับดูแลโดยรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลของกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล จึงอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ กล่าวคือ รัฐบาลยังต้องมีภาระความรับผิดชอบต่อองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นนั้นๆ รวมทั้งต่อประชาชนด้วย เนื่องจากรัฐบาลได้มอบภาระหน้าที่ในรูปแบบของการกระจายอำนาจทางการปกครอง โดยเป็นไปตามหลักการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of authority) คือ รัฐบาลยังคงมีความรับผิดชอบอยู่เสมอ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สามารถดำเนินการให้บริการชุมชนหรือสร้างความเจริญให้แก่ชุมชนได้เนื่องด้วยอุปสรรคหรือข้อติดขัดใด ย่อมเป็นภาระที่รัฐบาลจะต้องเข้ามาประคับประคองให้ความช่วยเหลือ จึงเห็นได้ว่านับตั้งแต่การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาจนกระทั่งถึงการยุบหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น รัฐบาลยังคงกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะของการควบคุม ดูแล หรือนัยอื่นๆ ยังมีความจำเป็นโดยคำนึงถึงประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะและผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. นิยามการกำกับดูแล

ดร.ปรีดี พนมยงค์ กล่าวไว้ว่า “รัฐบาลกลางอาจดูแลควบคุมโดยบัญญัติให้การปกครองท้องถิ่นได้ปรึกษาหารือในกิจการบางชนิด และดูแลมิให้การปกครองท้องถิ่นทำนอกเหนือบทกฎหมาย และในบางประเทศรัฐบาลกลางอาจมีคำสั่งให้เพิกถอนกิจการซึ่งการปกครองท้องถิ่นได้กระทำไปอันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹⁶

ทวี ตะเวทิกุล ได้อธิบายโดยใช้คำว่า “ควบคุมดูแลทางปกครอง (La tutelle administrative) ซึ่งเป็นวิธีการที่รัฐใช้ควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยควบคุมการกระทำอย่างหนึ่ง และโดยควบคุมผู้ดำเนินงานหรือองค์กรอีกอย่างหนึ่ง การควบคุมการกระทำแสดงออกโดยการยับยั้งหรือกระทำให้การกระทำนั้นๆ ไม่มีผลทางกฎหมาย เช่น การบอกล้างหรือการอนุมัติสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำ เป็นต้นส่วนการควบคุมบุคคลผู้ดำเนินงานคือยุบองค์กรหรือถอดถอนสภาองค์กร เป็นต้น”¹⁷

2. องค์ประกอบและลักษณะของการกำกับดูแล

2.1 การกำกับเป็นอำนาจควบคุมชนิดหนึ่ง คำว่า “อำนาจควบคุม” หรือ “การควบคุม” มีความหมายได้ 2 นัย นัยแรกความหมายอย่างแคบ หมายถึง การตรวจสอบว่านิติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น ไม่รวมถึงการตรวจสอบในกรณีอื่น ๆ ด้วย ตัวอย่างเช่น อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ไม่สามารถสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการทุกอย่างตามที่ตนเองต้องการได้ แต่เป็นอำนาจเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับนิติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชาเท่านั้น การกระทำอย่างอื่นของผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น การเคลื่อนไหวต่าง ๆ ไม่ถือว่าเป็นอำนาจควบคุมของผู้บังคับบัญชา ส่วนความหมายอย่างกว้าง หมายถึง การควบคุมการกระทำทุกอย่าง ไม่ว่าจะการกระทำนั้น

¹⁶ปรีดี พนมยงค์. (2526). *ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์*. หน้า 229-230.

¹⁷ทวี ตะเวทิกุล. (2483). *กฎหมายปกครอง พ.ศ. 2483*. หน้า 147.

จะมีผลทางกฎหมายหรือไม่ หรือเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำใดๆ นอกเหนือจากนิติกรรมตามความหมายนี้ การควบคุมจึงไม่ได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย แต่ยักรวมถึงการควบคุมความเหมาะสมในการตัดสินใจด้วย

การกำกับดูแลเป็นการควบคุมชนิดหนึ่งที่อยู่กึ่งกลางระหว่างการควบคุม ทั้งนี้ เพราะรัฐใดรัฐหนึ่ง ฝ่ายนิติบัญญัติอาจจะบุให้มีการกำกับดูแลทั้งหมดหรือบางส่วน การกำกับดูแลอาจเป็นการควบคุมดูแลเพียงตัวบุคคล แต่ไม่ควบคุมองค์กรหรือกำกับดูแลแต่เพียงความชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่กำกับดูแลความเหมาะสมในการตัดสินใจหรืออาจจะบุให้มีการกำกับดูแลทั้งสองอย่างควบคู่กันไปด้วยก็ได้

2.2 เป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติ ขอบเขตสำคัญของ การกำกับดูแล คือ จะต้องไม่แทรกแซงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอิสระไป การมีขอบเขตจำกัดเช่นว่านี้เองที่ทำให้อำนาจกำกับดูแลต่างกับอำนาจบังคับบัญชา

2.3 เป็นการกำกับดูแลโดยฝ่ายปกครองที่มีฐานะสูงกว่า การกำกับดูแลไม่ใช่การควบคุมโดยองค์กรนิติบัญญัติหรือองค์กรตุลาการ คำว่า “ฝ่ายปกครองที่มีฐานะสูงกว่า” จึงหมายถึง รัฐ เท่านั้นซึ่งกระทำการผ่านเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ เป็นต้น นอกจากนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถที่จะกำกับดูแลกันเองได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม

2.4 ในการพิจารณารูปแบบอย่างกว้าง การกำกับดูแลเป็นการกำกับดูแลเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระทำใดๆ ที่สำคัญ ได้แก่ อำนาจของส่วนกลางในบางกรณีที่จะสั่งพักราชการหรือถอดถอนนายกเทศมนตรี หรือยุบสภาท้องถิ่น ส่วนการกำกับดูแลเหนือการกระทำที่สำคัญ คือ ยกเลิกการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การให้ความเห็นชอบและการทำคำสั่งแทน

2.5 การกำกับดูแลมีขึ้นเพื่อผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ การกำกับดูแลมีขึ้นเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐ จากการกระทำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะ อาจจะกระทำการใดๆ ในลักษณะละเลยหรือละเมิดกฎหมาย ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นหรือเป็นผลเสียหายสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบการกำกับดูแล

สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี คือ การกำกับดูแลโดยตรงกับการกำกับดูแลโดยอ้อม ซึ่งการกำกับดูแลโดยตรงยังสามารถแยกเป็น การกำกับดูแลตัวบุคคลหรือองค์กร กับการกำกับดูแลเหนือการกระทำ

1. การกำกับดูแลโดยตรง แยกพิจารณาได้ดังนี้

1.1 การกำกับดูแลตัวบุคคลหรือองค์กร

โดยองค์กรหรือบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปจะเป็นผู้ซึ่งมาจากการเลือกตั้งตามหลักการกระจายอำนาจ ตัวบุคคลในที่นี้จึงได้แก่ บุคคลธรรมดาแต่ละคนที่เป็นส่วนประกอบทางการเมืองขององค์กร เช่นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร แต่ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ส่วนองค์กรจะเป็นรูปแบบคณะบุคคล

เช่นสภากรุงเทพมหานคร หรือเป็นบุคคลคนเดียว เช่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นต้น สำหรับรูปแบบการกำกับดูแลเหนือองค์กรหรือบุคคล ดังนี้¹⁸

1.1.1 การยุบสภาท้องถิ่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภาท้องถิ่นเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ เช่น การยุบสภากรุงเทพมหานคร

1.1.2 การถอดถอนจากตำแหน่ง ผู้ใดมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งย่อมมีอำนาจถอดถอนบุคคลนั้นออกจากตำแหน่ง แต่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากหลักการกระจายอำนาจ บุคคลหรือองค์กรบริหารมาจากการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม การถอดถอนจากตำแหน่งนั้นองค์กรกำกับดูแลจะเข้ามาควบคุมด้วยแต่การจะสั่งให้ออกจากตำแหน่งได้จะต้องเป็นไปตามเหตุผลที่กฎหมายกำหนด จะอาศัยเหตุอื่นเพื่อปลดออกตามอำเภอใจของผู้กำกับดูแลไม่ได้

1.1.3 การส่งเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนกลางเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทน กระทำได้เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจองค์กรกำกับดูแล โดยทั่วไปอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการเข้าไปทำหน้าที่แทนท้องถิ่นถ้าปรากฏว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นประสบความล้มเหลวในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

1.1.4 การสั่งพักราชการ ในประเทศฝรั่งเศส อำนาจสั่งพักราชการเป็นของส่วนกลางและตัวแทนของส่วนกลาง เพียงแต่มีระยะเวลาต่างกัน เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจสั่งพักราชการนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินหนึ่งเดือน รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งพักราชการนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามเดือน ซึ่งการสั่งพักราชการดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย หากการสั่งพักราชการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกสั่งพักราชการอาจร้องขอต่อศาลให้ยกเลิกคำสั่งดังกล่าวเสีย และเมื่อมีการสั่งพักราชการจะส่งผลให้มีการแต่งตั้งบุคคลเข้าไปดำเนินการแทนในกรณีที่ผู้ถูกคำสั่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น

1.2. การกำกับดูแลการกระทำ

การกำกับดูแลขององค์กรกำกับดูแลจะไม่เข้าไปแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหลักสำคัญที่สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ สามารถใช้ดุลยพินิจตัดสินใจเพื่อกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งภายในขอบของกฎหมายที่กำหนดไว้ องค์กรกำกับดูแลมีเพียงอำนาจสอดส่องดูแลให้กระทำตามของอำนาจเท่านั้น การกำกับดูแลเหนือการกระทำจำแนกออกดังนี้

1.2.1 การให้ความเห็นชอบ และการอนุญาตหรืออนุมัติ เป็นมาตรการกำกับดูแลที่มีลักษณะทางกฎหมายเหมือนกัน คือมีลักษณะที่เรียกว่า เงื่อนไขที่ทำให้นิติกรรมของท้องถิ่นมีผลหรือไม่มีผลใช้บังคับ คือ นิติกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับอนุมัติหรืออนุญาตหรือจะต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรกำกับดูแลเสียก่อนแล้วแต่กรณี นิติกรรมจึงมีผลบังคับใช้ได้ อย่างไรก็ตาม มาตรการกำกับดูแลดังกล่าวแม้จะมีลักษณะเหมือนกันบางประการ แต่ก็ยังมีความแตกต่างกัน คือ หากเป็นกรณีองค์กรกำกับดูแลไม่อนุญาตหรือไม่อนุมัติ สภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศสเคยตัดสินว่า

¹⁸วลัยกร รัตนกุล, “การกำกับดูแลเหนือการกระทำของกรุงเทพมหานครโดยรัฐ”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543, หน้า 28-46

คำสั่งหรือนิติกรรมที่ไม่ได้รับอนุญาตหรืออนุมัตินั้นถือว่าไม่มีอยู่หรือไม่เกิดขึ้นเลย แต่ถ้าเป็นกรณีที่ต้องคร่ำครวญกับดูแลไม่ให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้การรับรอง นิติกรรมดังกล่าวถือว่าได้เกิดขึ้นแล้ว แต่ไม่มีผลบังคับใช้ ซึ่งจะต้องฟ้องร้องต่อศาลเพื่อให้ยกเลิกนิติกรรมดังกล่าวต่อไป¹⁹

ส่วนอำนาจในการอนุญาตหรืออนุมัติ มีหลักการคล้ายกัน คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับอนุญาตหรืออนุมัติเสียก่อนจึงจะดำเนินการได้ การอนุญาตหรืออนุมัติต้องกระทำโดยชัดแจ้ง ไม่สามารถถือว่าการนิ่งเป็นการเห็นชอบโดยปริยายได้ ฉะนั้น ถ้าไม่มีการอนุญาตหรืออนุมัติแล้วนิติกรรมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่มีอยู่หรือไม่เกิดขึ้นเลย

1.2.2 การเพิกถอนหรือระงับยับยั้งและการสั่งยกเลิกการสั่งเพิกถอนหรือระงับยับยั้งนิติกรรมที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทำไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และองค์การกำกับดูแลสามารถเพิกถอนนิติกรรมดังกล่าวได้ นอกจากนี้ยังมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ทำนิติกรรมนั้นด้วย ในกรณีความจำเป็นเร่งด่วน ผู้กำกับดูแลจะใช้อำนาจยับยั้งคำสั่งหรือคำวินิจฉัยขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ก่อนได้ หากกฎหมายไม่กำหนดให้มีอำนาจเพิกถอนหรือยับยั้ง เช่น ผู้ที่ควบคุมกำกับดูแลเห็นว่า คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นทำการไปโดยอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ ซึ่งผู้มีอำนาจกำกับดูแลได้ตกเตือนแล้วแต่คณะผู้บริหารไม่ปฏิบัติตามกรณีเช่นนี้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลมีคำสั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติการดังกล่าวได้

1.2.3 การดำเนินการแทน การที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และผู้กำกับดูแลได้เตือนแล้วแต่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามองค์การผู้มีอำนาจกำกับดูแลสามารถดำเนินการในเรื่องดังกล่าวแทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เป็นการที่กระทรวงมหาดไทยออกระเบียบให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติและยังกำกับดูแลให้เป็นไปตามระเบียบ

2. การกำกับดูแลโดยอ้อม แยกพิจารณาได้ดังนี้

2.1 การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแล เงินอุดหนุนที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจากราชการส่วนกลางแยกเป็น 2 ประเภท คือ²⁰

2.1.1 เงินอุดหนุนทั่วไป หมายถึง เงินอุดหนุนที่ส่วนกลางให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยที่้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการนำเงินไปใช้จ่ายในกิจการของท้องถิ่นตามที่ท้องถิ่นเห็นว่าเหมาะสมและตามที่กฎหมายกำหนด โดยส่วนกลางมิได้กำหนดว่าจำเป็นต้องนำเงินดังกล่าวไปใช้ในโครงการใด ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ 1) เงินอุดหนุนทั่วไปแบบไม่กำหนดวัตถุประสงค์ กำหนดให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

¹⁹ เพ็ญศรี เพ็ญสาตแสง. *อำนาจกับการดูแลทางปกครอง : ศึกษากรณี้องค์การเทศบาล*. หน้า 53-54.

²⁰ โภคิน พลกุล และคณะ. *แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น*. หน้า 134.

ตามระเบียบและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง 2) เงินอุดหนุนทั่วไปแบบกำหนดวัตถุประสงค์ จะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้จ่ายตามรายการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดทำหรือไม่จัดทำข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้นอยู่กับข้อสั่งการของกระทรวงมหาดไทย

2.1.2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หมายถึง เงินอุดหนุนที่ส่วนกลางกำหนดเงื่อนไขว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องนำไปใช้ในโครงการใดโดยเฉพาะ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำไปใช้ในกิจการอื่นไม่ได้ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องจัดทำข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เงินอุดหนุนรูปแบบนี้จะถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดทุกขั้นตอนตามระเบียบที่ราชการกำหนด

แม้ในทางทฤษฎีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือไม่ก็ได้ ซึ่งก็หมายความว่า ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมจากส่วนกลาง แต่ถ้าขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุม ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ฉะนั้น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้จึงเป็นมาตรการในการกำกับดูแลทางอ้อมประเภทหนึ่ง ซึ่งจำกัดเสรีภาพในทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

2.2 การใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการในการกำกับดูแล

สัญญามาตรฐานคือ สัญญาที่บุคคลหรือนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนหรือทางกฎหมายแพ่ง กระทำขึ้นโดยแบบของสัญญานั้นได้ถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่สาม²¹ การที่แบบของสัญญาได้ถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่สามนั้นจึงเท่ากับว่าได้ถูกจำกัดอำนาจและการริเริ่มสร้างสรรค์ในการกำหนดรายละเอียดทางสัญญา

²¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2534). การควบคุมกำกับเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. (10)1, หน้า 46.

บทที่ 3

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการกำกับดูแล ของกระทรวงมหาดไทย

บทนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกำกับดูแล โดยกระทรวงมหาดไทย โดยนำเสนอพัฒนาการการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ตลอดจนรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกระทรวงมหาดไทย

การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย

การบริหารราชการแผ่นดิน หมายถึง การกำหนดนโยบายของรัฐบาลและทิศทางที่จะจัดการปกครองประเทศในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง การต่างประเทศ ไปในแนวทางและวิธีการใด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ คุ่มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ตลอดจนการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ด้วยเหตุนี้การบริหารราชการแผ่นดินจึงเป็นกลไกสำคัญในการปกครองประเทศ ซึ่งได้มีพัฒนาการมาตามลำดับ

1. การบริหารราชการแผ่นดินสมัยสุโขทัย

การบริหารราชการสมัยสุโขทัยมีอำนาจการปกครองอยู่ที่ สุโขทัย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีอำนาจในการปกครองแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด และมีการปกครองภายนอกราชธานี แต่ยังไม่ปรากฏแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นแบบสมัยใหม่ การปกครองภายนอกราชธานีสามารถแบ่งออกเป็นหัวเมือง 3 ประเภท ได้แก่¹

¹ ลิขิต อีริเวคิน.วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย.พิมพ์ครั้งที่ 10, (กรุงเทพฯ : อักษรสัมพันธ์,2554).หน้า 18 – 19.

เมืองลูกหลวง หรือเมืองหน้าด่าน (หรืออาจเรียกว่าหัวเมืองชั้นใน) รวมถึงเมืองต่างๆ ที่ขึ้นอยู่กับเมืองลูกหลวงด้วย เป็นเมืองที่ตั้งอยู่รอบราชธานีทั้ง 4 ทิศ และห่างจากราชธานีในระยะทางเดินเท้า 2 วัน โดยให้เชื้อพระวงศ์ไปปกครองดูแล ทำหน้าที่เป็นเมืองหน้าด่าน

เมืองท่าพระยามหานคร เป็นเมืองที่อยู่ชั้นนอกห่างจากราชธานีออกไป มีพลเมืองเป็นคนไทย และมีเมืองเล็กๆ อยู่รายรอบ เมืองท่าพระยามหานครจะมีอิสระในการใช้อำนาจการปกครองพอสมควร แต่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองและบังคับบัญชาของสุโขทัย โดยอาจจะปกครองโดยราชวงศ์ของเจ้าเมืองเดิม หรือสุโขทัยอาจแต่งตั้งบุคคลที่ไว้วางใจไปปกครองแทนเจ้าเมืองเดิมก็ได้

เมืองประเทศราช หรือเมืองขึ้น เป็นเมืองที่อยู่นอกราชอาณาจักร และชาวเมืองเป็นคนต่างชาติ โดยเข้าสวามิภักดิ์ต่อสุโขทัย เจ้าเมืองสืบเชื้อสายจากเจ้าเมืองเดิมปกครองตนเอง

2. การบริหารราชการแผ่นดินสมัยกรุงศรีอยุธยา

การบริหารราชการแผ่นดินสมัยกรุงศรีอยุธยาจำแนกเป็นเป็น 3 สมัย คือ สมัยอยุธยาตอนต้น (พ.ศ. 1893 – 1991) สมัยอยุธยาตอนกลาง (พ.ศ. 1991 – 2072) และสมัยอยุธยาตอนปลาย (พ.ศ. 2072 – 2310)

2.1 สมัยอยุธยาตอนต้น (พ.ศ. 1893 – 1991) อยู่ระหว่างสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) ถึงสมัยพระบรมราชาธิราชที่ 2 (เจ้าสามพระยา) สามารถแบ่งการปกครองออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

การบริหารราชการส่วนกลาง มีกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี และเป็นศูนย์กลางการปกครอง โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้ปกครองสูงสุด มีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางเป็นแบบจตุสดมภ์และมีเสนาบดี 4 คน ได้แก่ ขุนเมือง ขุนวัง ขุนคลัง และขุนนา เป็นผู้ช่วยรับผิดชอบภารกิจ ได้แก่²

- **กรมเมือง (เวียง)** รับผิดชอบด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย และปราบปรามโจรผู้ร้ายในราชธานี ศาลชั้นต้น และศาลนครบาล

- **กรมวัง** รับผิดชอบงานราชสำนัก ราชประเพณี การยุติธรรม และตัดสินคดีความต่างๆ (ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา)

- **กรมคลัง** รับผิดชอบงานพระคลังมหาสมบัติ การค้าขาย การรับและจ่ายเงินของหลวง การจัดเก็บภาษีอากร ศาลชำระคดีเกี่ยวกับพระราชทรัพย์ การเจ้าทำ การพาณิชย์ และการต่างประเทศ

- **กรมนา** รับผิดชอบงานการเกษตร การดูแลรักษาฉางหลวง การจัดซื้อข้าวขึ้นฉางหลวง การจ่ายข้าวใช้ในราชการ และการจัดเก็บค่าเช่านาจากประชาชน

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้นำรูปแบบในสมัยสุโขทัยมาปรับใช้ โดยแบ่งออกเป็นหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และเมืองประเทศราช

² สุขุม นวลสกุล. การเมืองและการปกครองไทย. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555). หน้า 28.

การปกครองท้องถิ่น การจัดการปกครองในหัวเมืองจะมีรูปแบบการบริหารงานแบบจตุสดมภ์เช่นเดียวกับการบริหารราชการภายในราชอาณาจักร ส่วนการบริหารภายในอาณาเขตของเมืองจะแบ่งเขตการปกครองออกเป็นแขวง มี “**หมื่นแขวง**” เป็นหัวหน้าการปกครอง โดยภายในแขวงจะแบ่งเขตการปกครองออกเป็นตำบล มีกำนันเป็นหัวหน้าการปกครอง ได้รับบรรดาศักดิ์เป็น “**พัน**” และภายในตำบลจะแบ่งเขตการปกครองออกเป็นหมู่บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าการปกครอง³

2.2 สมัยอยุธยาตอนกลาง (พ.ศ. 1991 – 2072) อยู่ระหว่างสมัยพระบรมไตรโลกนาถถึงสมัยพระบรมราชาธิราชที่ 3 โดยสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้มีการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ ดังนี้

การบริหารราชการส่วนกลาง มีการแต่งตั้งอัครเสนาบดี 2 ตำแหน่ง ได้แก่ สมุหนายก ทำหน้าที่หัวหน้าราชการฝ่ายพลเรือน และบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งปวง และสมุหกลาโหม เป็นหัวหน้าข้าราชการฝ่ายทหารและบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้ทั้งปวงรวมทั้งดินแดนมลายู นอกจากนี้ ยังได้แบ่งการบริหารงานออกเป็นจตุสดมภ์ โดยมีเสนาบดีทำหน้าที่บังคับบัญชาแทนขุนในรูปแบบเดิม รวมทั้งเปลี่ยนชื่อจตุสดมภ์และปรับปรุงขอบเขตอำนาจหน้าที่ใหม่ ดังนี้

- **กรมเวียง** เปลี่ยนชื่อเป็นกรมนครบาล มีหน้าที่ด้านการปกครองท้องถิ่น รักษาความสงบในมณฑล

- **กรมวัง** เปลี่ยนชื่อเป็นกรมธรรมาธิกรณ์ มีหน้าที่ดูแลพระราชสำนัก การยุติธรรม รวมทั้งอำนาจในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งยกกระบัตรไปประจำหัวเมืองต่าง ๆ เพื่อกำกับดูแลการปฏิบัติงานของหัวเมืองและรายงานต่อพระมหากษัตริย์

- **กรมคลัง** เปลี่ยนชื่อเป็นโกษาธิบดี มีหน้าที่รับจ่ายและเก็บรักษาพระราชทรัพย์อันได้มาจากภาษีอากร ส่วย จังกอบ ฤชา และการต่างประเทศ

- **กรมนา** เปลี่ยนชื่อเป็นเกษตราธิบดี ทำหน้าที่ดูแลรักษาไร่นา ออกสิทธิที่นา เก็บค่านา และตัดสินเกี่ยวกับที่ดิน วิวควาย

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้ปฏิรูปการปกครองหัวเมืองใหม่ ด้วยการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากขึ้น ยกเลิกเมืองลูกหลวง และขยายขอบเขตของราชธานีออกไปโดยรวมเมืองข้างเคียงเข้ามาเป็นราชธานีด้วย โดยมีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้⁴

- **หัวเมืองชั้นใน หรือเมืองจัตวา** เป็นเมืองที่อยู่ใกล้ราชธานี และอยู่ภายใต้การปกครองของราชธานี มีการขยายอาณาเขตให้กว้างขึ้นกว่าเดิม โดยราชธานีจะแต่งตั้งขุนนางเป็นผู้รั้งเมืองไปปกครองเพื่อรับนโยบายและคำสั่งจากเมืองหลวง

- **หัวเมืองชั้นนอก หรือเมืองพระยามหานคร** มีการปรับปรุงโดยแบ่งเป็นเมืองเอก เมืองโท และเมืองตรี ตามขนาดและความสำคัญของเมือง โดยที่ผู้ปกครองเมืองอาจได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ หรืออาจจะเป็นเจ้าของเมืองเดิมที่สืบเชื้อสายต่อกันมาและยอมสวามิภักดิ์

³ สมบัติ อารังธัญวงศ์.การเมืองการปกครองไทย.(กรุงเทพฯ : เสมาธรรม,2548).หน้า 85.

⁴ จักษ์ พันธุ์ชูเพชร.การเมืองการปกครองไทย,(ปฐมธานี : Punch Group,2549).หน้า 50 – 51

ต่อกรุงศรีอยุธยา ดังนั้น หัวเมืองชั้นนอกจึงมีการบริหารราชการกึ่งอิสระ ภายใต้การสอดส่องดูแลของยกกระบัตรจากกรมวัง ส่วนการบริหารราชการภายในหัวเมืองยังคงยึดตามแบบจตุสดมภ์ โดยหัวเมืองชั้นนอกประกอบไปด้วย หัวเมืองชั้นนอกระดับตรี ได้แก่ หัวเมืองที่อยู่รอบนอกราชธานี หัวเมืองชั้นนอกระดับโท ได้แก่ หัวเมืองที่อยู่ไกลออกไปจากราชธานี และหัวเมืองชั้นนอกระดับเอก ได้แก่ หัวเมืองที่อยู่ไกลออกไปมากกว่าหัวเมืองชั้นนอกระดับโท

- **เมืองประเทศราช** เป็นเมืองที่ติดอยู่กับหัวเมืองชั้นนอก และเป็นนครรัฐหรืออาณาจักรของคนต่างชาติ โดยเมืองเหล่านี้จะมีความเป็นอิสระในการบริหารราชการ แต่ต้องส่งราชบรรณาการมาให้กรุงศรีอยุธยาทุก 3 ปี⁵

การปกครองท้องถิ่น ในสมัยนี้ยังคงรักษารูปแบบการปกครองท้องถิ่นภายในเมืองต่างๆ ด้วยรูปแบบเดียวกันทั้งหมด กล่าวคือ การบริหารภายในเขตของเมืองจะแบ่งออกเป็นแขวง ตำบล และหมู่บ้าน

2.3 สมัยอยุธยาตอนปลาย (พ.ศ. 2072 – 2310) พระเพทราชาได้ปฏิรูปการปกครอง โดยปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของสมุหนายกและสมุหกลาโหมใหม่ กำหนดให้สมุหนายกและสมุหกลาโหมรับผิดชอบภารกิจทั้งทางด้านทหารและพลเรือน โดยแบ่งให้สมุหกลาโหมปกครองฝ่ายพลเรือนและฝ่ายบริหารในหัวเมืองใต้ และกำหนดให้สมุหนายกปกครองฝ่ายพลเรือนและฝ่ายบริหารในหัวเมืองภาคเหนือทั้งหมด⁶ ต่อมาสมัยพระเจ้าอยู่หัวบรมโกศ (พระเจ้าท้ายสระ) ได้มีการปรับปรุงการปกครองอีกครั้ง โดยให้หัวเมืองฝ่ายใต้ไปขึ้นอยู่กับกรมท่า ส่วนสมุหนายกยังปกครองหัวเมืองฝ่ายเหนือตามเดิม ส่วนการปกครองส่วนภูมิภาค ราชธานีจะดูแลหัวเมืองชั้นในโดยตรง โดยมีเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางเป็นผู้รั้ง และมีคณะกรรมการเมือง เป็นผู้ช่วย ส่วนหัวเมืองชั้นนอก ทั้งเมืองเอก โท และตรี พระมหากษัตริย์จะแต่งตั้งเชื้อพระวงศ์หรือขุนนางผู้ใหญ่ไปเป็นผู้ว่าราชการเมือง และมีอำนาจเด็ดขาดในการปกครอง⁷

3. การบริหารราชการแผ่นดินสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ – ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

สมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง โดยยกเลิตำแหน่งเจ้าพระยาจักรี และแต่งตั้งเจ้าพระยารัตนวาปีพิธเป็นสมุหนายก เจ้าพระยามหาเสนาเป็นสมุหกลาโหม ส่วนการบริหารแบบจตุสดมภ์ยังคงคล้ายคลึงกับสมัยกรุงศรีอยุธยา แต่ได้มีการปรับเปลี่ยนบางตำแหน่ง โดยแต่งตั้งพระยามรราชเป็นเสนาบดีกรมเมือง พระยาพระคลังเป็นเสนาบดีกรมท่า พระยาพลเทพเป็นเสนาบดีกรมนา และพระยาธรรมาธิกรณ์เป็นเสนาบดีกรมวัง

นอกจากนี้ยังมีการปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคใหม่ โดยกำหนดให้หัวเมืองฝ่ายใต้ ขึ้นอยู่กับสมุหกลาโหม ส่วนพระยาพระคลังซึ่งเป็นเสนาบดีกรมท่า จะดูแลหัวเมืองต่างๆ เช่น จันทบุรี ตราด ชลบุรี ระยอง และสมุทรสงคราม เป็นต้น สำหรับสมุหนายกยังคงดูแลหัวเมืองฝ่ายเหนือตามเดิม ส่วนการ

⁵ ลิขิต ธีรเวคิน. วัฒนาการการเมืองการปกครองไทย. หน้า 40.

⁶ สุขุม นวลสกุล. การเมืองและการปกครองไทย. หน้า 28-29.

⁷ ณรงค์ พ่วงพิศ. ประวัติศาสตร์การปกครองและการเมืองไทย. (กรุงเทพฯ : มร, 2527). หน้า 52.

ปกครองรูปแบบประเทศราชยังคงใช้รูปแบบเช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา โดยให้ส่งเครื่องราชบรรณาการมายังราชธานี 3 ปีต่อครั้ง โดยปกครองในรูปแบบนี้ต่อมาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 5⁸

สมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 มีการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินขนานใหญ่ อันเป็นผลมาจากปัจจัยสำคัญได้แก่ การแพร่ขยายอิทธิพลของประเทศตะวันตก โดยได้มีการการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและสภาองคมนตรี และปรับปรุงเกี่ยวกับการยกเลิกจตุสดมภ์และปฏิรูปโครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดิน การปฏิรูปการจัดเก็บภาษีอากรและการคลัง การยกเลิกไพร่และการปฏิรูปการทหาร การเลิกทาส และการปฏิรูปการศึกษา เป็นต้น⁹

การปฏิรูปการปกครองได้ปรับปรุงทั้งราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค กล่าวคือ ปรับการบริหารราชการส่วนกลางเป็นรูปแบบกระทรวงตามแบบอย่างในประเทศตะวันตกแบ่งเป็น 12 กระทรวง และยกเลิกตำแหน่งอัครมหาเสนาบดีทั้ง 2 ตำแหน่ง โดยการบริหารราชการของกระทรวงในระยะแรกถูกเรียกว่ากรม¹⁰ ประกอบด้วย กรมมหาดไทย กรมพระกลาโหม กรมเมือง กรมท่า กรมวัง กรมนา กรมพระคลัง กรมยุติธรรม กรมยุทธนาธิการ กรมธรรมการ กรมโยธาธิการ และกรมมรุธาธิการ

สำหรับราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้เปลี่ยนแปลงจากรูปแบบหัวเมืองชั้นใน หัวเมืองชั้นนอก และเมืองประเทศราช มาเป็นรูปแบบการบริหารราชการภูมิภาค โดยมีมณฑลเทศาภิบาลเป็นกลไกสำคัญของการปกครองส่วนภูมิภาค โดยในระยะแรกกำหนดให้รวมหัวเมืองเข้าด้วยกันเป็นมณฑล แต่ละมณฑลเทศาภิบาลจัดรูปแบบการปกครองจากหน่วยเล็กที่สุดไปยังหน่วยใหญ่ที่สุด ได้แก่ การปกครองหมู่บ้าน การปกครองตำบล การปกครองอำเภอ การปกครองเมือง และการปกครองมณฑล โดยมีมณฑลทำหน้าที่เชื่อมโยงจากเมืองหลวงกับส่วนย่อยของราชอาณาจักร ในระยะแรกเริ่มจัดตั้งเพียง 6 มณฑล และภายหลังมีการจัดตั้งเพิ่ม รวมทั้งยุบเลิกมณฑลหลายครั้ง รวมมีมณฑลทั้งหมด 21 มณฑล แต่ละมณฑลปกครองโดยข้าหลวงใหญ่ หรือข้าหลวงเทศาภิบาลซึ่งเป็นข้าราชการชั้นสูงจากราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งพระมหากษัตริย์แต่งตั้งทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในมณฑล รับผิดชอบในราชการทั่วไปตลอดมณฑล

ในส่วนของการปกครองท้องที่ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงมีพระราชดำริที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ โดยให้มีการเลือกกำนันและผู้ใหญ่บ้าน นอกจากนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้ทรงมีพระบรมราชโองการให้ยกฐานะตำบลท่าฉลอมขึ้นเป็นสุขาภิบาลท่าฉลอม เมื่อวันที่ 18 มีนาคมร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) อันถือเป็นสุขาภิบาลแห่งแรกของประเทศ และต่อมาภายหลังได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล รศ. 127 (พ.ศ. 2451) ขึ้นเพื่อขยายรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลไปยังพื้นที่อื่นๆ ซึ่งในปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2556 ได้เห็นชอบให้วันที่ 18 มีนาคม ของทุกปี เป็นวันท้องถิ่นไทยตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ เพื่อเป็นการน้อมรำลึกถึงพระมหากษัตริย์คุณของ

⁸ เรื่องเดียวกัน หน้า 53-55.

⁹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช.100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ วัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง. (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา,2538).หน้า 42.

¹⁰ สมเด็จพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ.เทศาภิบาล.(พจนานุกรม : โรงพิมพ์มติชน).หน้า 28.

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ที่ได้ทรงมีพระบรมราชโองการให้ยกฐานะตำบลท่าฉลอมขึ้นเป็นสุขาภิบาลท่าฉลอม

4. การบริหารราชการแผ่นดินภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 – ปัจจุบัน

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในปี พ.ศ. 2475 โดยคณะรัฐบาลภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองยังคงใช้ระบบราชการเดิมเป็นกลไกหลักในการบริหารประเทศ โดยมีการปรับปรุงการปกครองในบางส่วน เช่น การออกพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2475 (แก้ไข) และพระราชบัญญัติธรรมนูญบริหารราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2475 (แก้ไข) ซึ่งมีผลต่อการยกเลิกมณฑลและตำแหน่งสมุหเทศาภิบาล ต่อมา มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 กำหนดให้จัดระเบียบการบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม ประกอบด้วย ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น สรุปได้ดังนี้

- ราชการบริหารส่วนกลาง ให้จัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลางเป็นกระทรวงหรือเป็นทบวงการเมืองซึ่งมีฐานะเทียบกระทรวง

- ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้จัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นจังหวัดและอำเภอ

- ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้กระจายมอบอำนาจให้ท้องถิ่นบริหารและดำเนินการตามกรอบที่กฎหมายกำหนด

นับตั้งแต่การประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยมีพัฒนาการมาตามลำดับ สามารถสรุปการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญนับตั้งแต่ พ.ศ. 2502 ได้ดังนี้¹¹

ในยุคของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (ช่วงปี พ.ศ. 2502 - 2506) ได้มีการปรับปรุงกลไกการบริหารราชการแผ่นดินหลายประการ อาทิ การจัดตั้งส่วนราชการสำคัญๆ ขึ้นมาใหม่ ได้แก่ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาวิจัยแห่งชาติ การปรับโอนหน่วยงานด้านนโยบายและแผนของชาติ ได้แก่ สำนักงบประมาณ สำนักงาน ก.พ. สภาการศึกษาแห่งชาติมาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี รวมถึงการแต่งตั้งคณะผู้ช่วยและที่ปรึกษาเพื่อให้คำปรึกษาแนะนำ ข้อคิดเห็นและข้อเท็จจริงต่างๆ เพื่อช่วยในการตัดสินใจและการสั่งการได้อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะการแต่งตั้ง “คณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารและองค์การของรัฐ” เพื่อทำหน้าที่เสนอความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งส่วนราชการใหม่แก้ไข ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงส่วนราชการต่างๆ หรือยุบเลิกส่วนราชการบางส่วน และประสานงานเพื่อแก้ปัญหาการทำงานซ้ำซ้อน ตลอดจนพิจารณาจัดสรรอัตรากำลังให้แก่ส่วนราชการที่จัดตั้งหรือปรับปรุงใหม่

ในยุคของรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร (ธันวาคม 2506 - ตุลาคม 2516) มีการพัฒนาระบบราชการได้ดำเนินการตามแบบอย่างอันต่อเนื่องมาจากรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กล่าวคือ การจัดให้มีคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่พิจารณากลับกรอง

¹¹ สำนักงาน ก.พ.ร.. การปฏิรูประบบราชการในประเทศไทย. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : http://www.opdc.go.th/oldweb/Mission/File_download/22_12_47/Thai_PSR.pdf. (2564).

เสนอแนวความคิดเห็นในการจัดแบ่งส่วนราชการและบริหารงานบุคคลต่อคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังได้มีการปรับปรุงแก้ไขแนวทางการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและการจัดแบ่ง กระทรวง ทบวง กรม (ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 และฉบับที่ 218) ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

ในสมัยรัฐบาลชุดของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ (ตุลาคม 2516 - กุมภาพันธ์ 2518) รัฐบาลชุดของ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช (กุมภาพันธ์ 2518 - มีนาคม 2518 และเมษายน 2519 - กันยายน 2519) และรัฐบาลชุดของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช (มีนาคม 2518 - เมษายน 2519) นั้น ยังคงไว้ซึ่งการบริหารราชการแผ่นดินแบบเดิม โดยได้มีการระบบการบริหารงานบุคคลและการบริหารงบประมาณให้สอดคล้อง

ในสมัยนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี (ตุลาคม 2519 - ตุลาคม 2520) และในยุคของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี (ทั้ง 2 สมัย พฤษภาคม 2522 - มีนาคม 2523) ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาระเบียบบริหารของนายกรัฐมนตรีกลับมาอีกครั้ง

ในยุคของรัฐบาลชุดของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (มีนาคม 2523 - สิงหาคม 2531) นั้น รัฐบาลมีการประกาศนโยบายการพัฒนากระบวนราชการอย่างชัดเจนทั้งในส่วนของ การป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการ การเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการ การปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณ และได้มีการผลักดันการดำเนินงานตามนโยบายมาอย่างต่อเนื่อง โดยได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการ (ปรร.) และคณะอนุกรรมการชุดต่างๆ ขึ้นเพื่อช่วยเหลือคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการพัฒนาระบบราชการ

ต่อมา ในสมัยรัฐบาลชุดของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (สิงหาคม 2531 - กุมภาพันธ์ 2534) ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างอัตราเงินเดือนค่าตอบแทน และสวัสดิการของข้าราชการให้มีความเหมาะสม การปรับปรุงระบบการให้บริการประชาชนทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน พ.ศ. 2532 กำหนดให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติราชการตามคำขอของประชาชนให้แล้วเสร็จภายใน 1 วันทำการ รวมทั้งกำหนดระเบียบของส่วนราชการเกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการในแต่ละเรื่อง ตลอดจนให้ความเห็นชอบแนวทางในการพัฒนาคุณภาพของการทำงาน (QCC) ของหน่วยราชการ

รัฐบาลภายใต้การบริหารของนายอานันท์ ปันยารชุน (มีนาคม 2534 - เมษายน 2535 และมิถุนายน - กันยายน 2535) ได้มีการผลักดันให้มีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงระบบราชการตามแนวทางซึ่งรัฐบาลชุดที่ผ่านมาได้ดำเนินการไว้และให้สอดคล้องกับแนวทางของรัฐธรรมนูญ โดยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 รวมถึงการริเริ่มให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการส่งมอบบริการสาธารณะแก่ประชาชนมากขึ้น โดยได้ผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติ ระเบียบ และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการให้ภาคเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐมากขึ้น

ในสมัยรัฐบาลชุดของนายชวน หลีกภัย (กันยายน 2535 - กรกฎาคม 2538) ได้กำหนดนโยบายการพัฒนากระบวนราชการ โดยมุ่งเน้นในการสร้างความเป็นธรรมแก่ประชาชน

การลดขั้นตอนและเพิ่มประสิทธิภาพของปฏิบัติงานของหน่วยราชการ และได้ริเริ่มผลักดันให้มีการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง อาทิ การริเริ่มและเสนอให้มีการจัดตั้งศาลปกครอง โดยแก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เพื่อปรับปรุงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ให้เป็นศาลปกครอง การยกเว้นและเสนอกฎหมายว่าด้วยข่าวสารของทางราชการ เพื่อให้มีการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน การเสนอให้ปรับปรุง กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤตินิยมในวงราชการ และการเห็นชอบให้ดำเนินโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในราชการ เป็นต้น

ในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา (กรกฎาคม 2538 - พฤศจิกายน 2539) ได้ผลักดันให้มีการพัฒนาระบบราชการหลายประการ อาทิ การริเริ่มเพื่อจัดให้มีปีแห่งการบริการประชาชน การกำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ การริเริ่ม และเสนอให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นต้น

ในสมัยรัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (พฤศจิกายน 2539 - พฤศจิกายน 2540) ได้มีนโยบายเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินและการบริการประชาชน การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีการประกาศใช้ แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการเพื่อวางหลักการสำคัญเกี่ยวกับแนวทางการปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดของหน่วยงานของรัฐ และแนวทางการปรับปรุงระบบการทำงานของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งการให้ประชาชนมีโอกาสอย่างกว้างขวางในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของทางราชการ โดยได้ริเริ่มและเสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

ในสมัยรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (ยศในสมัยนั้น) ได้มีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เพื่อปรับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการขึ้นใหม่ และปรับปรุงการบริหารงาน ให้ส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องกันสามารถทำงานร่วมกันได้ อย่างมีเอกภาพ และเกิดประสิทธิภาพ รวมทั้งจะเป็นการลดค่าใช้จ่ายในส่วนงานที่ซ้ำซ้อนกัน โดยกำหนดให้มีส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง 20 กระทรวง¹²

ปัจจุบันประเทศไทยมีแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินตามแนวทางพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

การบริหารราชการส่วนกลาง

มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางไว้เป็นสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม กฎหมายดังกล่าวยังกำหนดบุคคลผู้รับผิดชอบในสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งได้แก่ผู้บังคับบัญชาในระดับต่างๆ ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ สรุปได้ดังนี้

¹² “พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545”, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 119, ตอนที่ 99 ก., 2 ตุลาคม 2545, หน้า 14

- **สำนักนายกรัฐมนตรี** มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และกำหนดนโยบายของสำนักนายกรัฐมนตรีให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี และจะให้มีรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีหรือทั้งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้

- **กระทรวง** มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการทั้งปวง และเป็นผู้กำหนดนโยบายของกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรืออนุมัติและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวง โดยจะมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งการและปฏิบัติราชการก็ได้ ในกระทรวงหนึ่ง ๆ จะมีปลัดกระทรวง ซึ่งเป็นข้าราชการประจำที่มีตำแหน่งสูงสุดทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบควบคุมการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำในกระทรวง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี โดยมีรองปลัดกระทรวง หรือผู้ช่วยปลัดกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งการและปฏิบัติราชการแทน

- **ทบวง** เป็นหน่วยงานที่เล็กกว่ากระทรวงแต่ใหญ่กว่ากรม โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 25 กำหนดว่าราชการส่วนใดซึ่งโดยสภาพและปริมาณของงานไม่เหมาะสมที่จะจัดตั้งเป็นกระทรวงหรือทบวง ซึ่งเทียบเท่ากระทรวง อาจจัดตั้งเป็นทบวงสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงเพื่อให้มีรัฐมนตรีว่าการทบวง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและมีรัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง และมีปลัดทบวง เป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของทบวงก็ได้ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลในปัจจุบันยังไม่มีการจัดตั้งทบวงขึ้น

- **กรม** เป็นส่วนราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวง หรืออาจเป็นส่วนราชการอิสระไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงอยู่ใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคนใดคนหนึ่ง กรมมีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง และคณะรัฐมนตรี

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 51 โดยจัดแบ่งออกเป็นจังหวัดและอำเภอ จังหวัดเป็นหน่วยราชการที่ปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด มีฐานะเป็นนิติบุคคล ประกอบขึ้นด้วยอำเภอหลายอำเภอ มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง และกรม มาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน

ส่วนอำเภอเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาครองจากจังหวัด แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเหมือนจังหวัด มีนายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบบริหารราชการในอำเภอ¹³

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบัน การจัดการปกครองท้องถิ่นของไทยมีรูปแบบ ดังนี้

องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เป็นหลักการและข้อบังคับในการดำเนินงานต่างๆขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยในแต่ละจังหวัดจะมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดจังหวัดละหนึ่งแห่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณสุขประโยชน์ในเขตจังหวัดของตน ตลอดทั้งช่วยเหลือพัฒนางานและกระบวนการดำเนินงานของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

เทศบาล โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดให้เทศบาลมี 3 ประเภท ประกอบด้วย

- **เทศบาลตำบล** เกิดขึ้นจากท้องถิ่นซึ่งได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลตามประกาศกระทรวงมหาดไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- **เทศบาลเมือง** อันได้แก่ท้องถิ่นซึ่งเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป มีรายได้พอสมควรที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเมือง โดยพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

- **เทศบาลนคร** ซึ่งได้แก่ท้องถิ่นที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป และมีรายได้พอสมควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ โดยเทศบาลมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและการพัฒนาส่งเสริมความเจริญภายในพื้นที่ จัดบำรุงการคมนาคมทางบกและทางน้ำ รักษาความสะอาด ป้องกันและระงับโรคติดต่อ เป็นต้น

- **องค์การบริหารส่วนตำบล** จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มิกฎหมายกำหนด ปัจจุบันมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ

- **กรุงเทพมหานคร** ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 จากเหตุผลเชิงบริบทในพื้นที่ซึ่งมีสภาพเป็นเมืองหลวง มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและมีความซับซ้อนทางสังคมมาก โดยกรุงเทพมหานครมีหน้าที่จัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่ โดยเป็นผู้รับผิดชอบภารกิจสำคัญต่างๆ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การทะเบียน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสะอาด การผังเมือง การจัดบำรุงทางบก ทางน้ำ เป็นต้น

- **เมืองพัทยา** จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 โดยมีลักษณะคล้ายกับกรุงเทพมหานคร คือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ

¹³ “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535” (ที่แก้ไขเพิ่มเติม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 109, ตอนที่ 21, 14 มีนาคม 2535, หน้า 6.

พิเศษที่จัดตั้งขึ้นบนเหตุพื้นฐานว่าเมืองพัทธยานั้นมีสภาพเป็นเมืองท่องเที่ยว มีการคมนาคมสัญจรไปมาของนักท่องเที่ยวทั้งที่เป็นประชาชนชาวไทยและชาวต่างชาติ ไปจนถึงมีโครงสร้างและพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่มีความสลับซับซ้อน จึงต้องจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาเป็นพิเศษเพื่อทำหน้าที่ในการจัดการบริหารและกำหนดทิศทางการพัฒนานั้นเอง

กล่าวโดยสรุป รูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินไทยได้รับอิทธิพลจากการปฏิรูประบบราชการในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ที่ทรงวางรากฐานการปกครองประเทศเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยปัจจุบันได้ยึดแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยได้มีการปรับปรุงระเบียบ กฎเกณฑ์ บางประการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมมีประสิทธิภาพ สอดรับกับสภาพการณ์เศรษฐกิจ สังคม การเมือง ในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น

ประวัติความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นของไทย

จากประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของไทยทำให้ทราบว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยมีพัฒนาการมาตามลำดับ โดยสามารถแบ่งออกเป็น 3 ช่วงที่สำคัญ ช่วงแรก การริเริ่มจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในสมัยรัชกาลที่ 5 ช่วงที่สอง การปกครองท้องถิ่นไทยนับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. 2475 จนถึงก่อนการปฏิรูปทางการเมือง พ.ศ. 2540 และช่วงที่สาม ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ถึงปัจจุบัน ดังนี้¹⁴

ช่วงที่ 1 : สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 จนถึงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5

ได้มีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินของไทยให้ทันสมัย เหมาะสมกับบริบทการเปลี่ยนแปลง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้ปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยยกเลิกระบบจตุสดมภ์ และทรงปฏิรูปโครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยแบ่งการปกครองออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การปกครองส่วนกลาง การปกครองส่วนภูมิภาค และการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

การจัดการปกครองส่วนกลาง

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้ศึกษาแบบแผนการจัดระเบียบการปกครองจากชาติในทวีปยุโรป โดยทรงยกเลิกจตุสดมภ์ที่ใช้มาแต่เดิมทั้งหมด และมีพระบรมราชโองการตั้งกระทรวงแบบใหม่ 12 หน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงวัง กระทรวงเมืองหรือนครบาล

¹⁴ สันต์ชัย รัตนะขวัญ. พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทย. (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2555). หน้า 1-15.

กระทรวงเกษตรธิการ กระทรวงพระคลัง กระทรวงยุติธรรม กระทรวงยุทธนาธิการ กระทรวงธรรมการ กระทรวงโยธาธิการ และกระทรวงมูรธาธิการ ทั้งนี้ แต่ละหน่วยงานได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนเพื่อป้องกันความสับสนและซ้ำซ้อนในการทำงาน การจัดรูปแบบการบริหารส่วนกลางใหม่เป็นการจัดกรอบโครงสร้างกลไกของรัฐให้เป็นเครื่องมือในการสร้างรัฐ โดยมีหน้าที่ในการเข้าไปควบคุมจัดการปกครองและเก็บภาษีในหัวเมืองต่างๆ ทั้งนี้ ภารกิจหลักของรัฐมี 3 ด้าน คือ การรักษาพระราชอาณาเขต การจัดเก็บรายได้และการปกครอง ซึ่งประการสุดท้ายนี้ หมายถึงการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างราษฎร และทำนุบำรุงอาชีพราษฎร มีการปรับบทบาทให้กรมมหาดไทยทำหน้าที่ ปกครองพื้นที่ ทุกส่วนของพระราชอาณาเขต โดยเฉพาะหลังจากการตรากฎหมายลักษณะการปกครองท้องที่ การยกเลิกตำแหน่งสมุหกลาโหม และสมุหนายก ซึ่งในเวลาต่อมาได้มีการปฏิรูปการบริหารส่วนกลาง โดยการจัดตั้งกระทรวง ซึ่งทำให้เสนาบดีทุกกระทรวงมีฐานะเท่าเทียมกัน

การจัดการปกครองส่วนภูมิภาค

ในการจัดการปกครองส่วนภูมิภาคหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นระบบมณฑลเทศาภิบาล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 มีพระราชดำริให้เป็นการเสริมความเป็นปึกแผ่นและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของราชอาณาจักร โดยอนุโลมตามแบบแผนการปกครองเดิมให้มากที่สุด และทรงจัดให้มีหน่วยราชการเพิ่มเติมคือ “มณฑลเทศาภิบาล” เพื่อเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางทำหน้าที่ประสานระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ต้องการให้การปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่ 2 ประการคือ ช่วยจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพและเป็นสถาบันสอนประชาธิปไตย โดยเห็นว่าท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ แม้ท้องถิ่นจะมีอำนาจตรากฎหมายของตนได้ แต่เป็นไปโดยอาศัยอำนาจรัฐที่ได้รับมอบหมายไปให้ท้องถิ่นใช้แทน รัชกาลที่ 5 เล็งเห็นความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นต่างๆ มีสภาพการดำรงชีวิตที่ดีขึ้น จึงได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำกิจการสำหรับท้องถิ่น พร้อมกับกำหนดให้เจ้าหน้าที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาครับผิดชอบดำเนินการในท้องถิ่น พร้อมเปิดโอกาสให้ราษฎรสามารถเข้ามามีส่วนร่วมด้วย และถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการปกครองท้องถิ่นของไทย และมีวิวัฒนาการต่อเนื่องเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน สำหรับองค์การและกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำกิจการสำหรับท้องถิ่นที่สำคัญ ได้แก่

- **การจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพ** ในปี ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ได้มีการตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 ซึ่งถือได้ว่าเป็นสถาบันการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยแห่งแรก โดยผู้บริหารประกอบด้วยข้าราชการประจำ ได้แก่ เสนาบดีกระทรวงนครบาล นายช่างและนายแพทย์ ลักษณะดังกล่าวเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำ จึงเรียกว่า Local

Government by Government Officials โดยการจัดการสุขาภิบาลในชั้นแรกนั้นจัดให้มีขึ้น เฉพาะเขตราชธานี โดยมีกระทรวงนครบาลเป็นผู้ดูแล

- **การจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม** ถือได้ว่าเป็นสุขาภิบาลในเขตหัวเมือง แห่งแรกของไทย โดยทรงจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมขึ้น เมื่อวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448)¹⁵ เนื่องจากผลสำเร็จของสุขาภิบาลท่าฉลอมนำมาสู่การตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 กฎหมายฉบับนี้ได้แบ่งสุขาภิบาลออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ 1) สุขาภิบาลสำหรับหัวเมือง (ต่อมาเปลี่ยนเป็นสุขาภิบาลเมือง) ตั้งในเขตเมือง 2) สุขาภิบาลสำหรับตำบล (ต่อมาเปลี่ยนเป็นสุขาภิบาล ท้องที่) ตั้งในตำบลที่เป็นชุมชน การจัดการบริหารงานของสุขาภิบาลดังกล่าวทำในรูปคณะกรรมการ กรณีสุขาภิบาลเมือง มีกรรมการ 9 คน ได้แก่ ผู้ว่าราชการเมืองเป็นประธาน ปลัดเมืองฝ่ายสุขาภิบาล เป็นเลขาธิการ นายอำเภอท้องที่ นายแพทย์สุขาภิบาล นายช่างสุขาภิบาล และกำนันในเขตสุขาภิบาล 4 คน หากกำนันในเขตสุขาภิบาลมีไม่ครบให้ข้าหลวงเทศาภิบาลเมืองเลือกบุคคลในท้องที่เป็นกรรมการแทน ส่วนคณะกรรมการของสุขาภิบาลท้องที่ ประกอบด้วย กำนันนายตำบลเป็นประธาน และผู้ใหญ่บ้าน ในเขตท้องที่เป็นกรรมการ สุขาภิบาลทั้ง 2 ประเภทมีหน้าที่สำคัญ 3 ประการคือ 1) รักษาความสะอาด 2) การป้องกันและรักษาความเจ็บไข้ในท้องที่ และ 3) การบำรุงรักษาทางไปมาในท้องที่ ที่น่าสังเกต คือ การบริหารงานของสุขาภิบาลในสมัยนี้ เป็นการกระจายภารกิจปฏิบัติงานในเรื่องการสาธารณสุข และการคมนาคมไปให้ท้องถิ่น แต่ราษฎรยังไม่ได้เป็นผู้เลือกผู้แทนของตนเข้ามาบริหารงานโดยตรง ผู้ปฏิบัติงาน (ยกเว้นกำนัน) ล้วนเป็นเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางทั้งสิ้น

สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6

สมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้ตราธรรมนูญลักษณะ การปกครองนคราภิบาล พ.ศ. 2461 และกฎธานียุโรปการ พ.ศ. 2465 ซึ่งเป็นเมืองจำลองที่เรียกว่า “ดุสิตธานี” เพื่อทดลองฝึกสอนการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลตามพระราชดำริ ที่กำหนดให้ราษฎร เลือกตั้งนคราภิบาลและนคราภิบาลไปเลือกตั้งคณะผู้บริหารที่เรียกว่า “คณะนคราภิบาล” มีฐานะเป็น นิติบุคคล และมีเจ้าหน้าที่ประจำของตนเองแยกต่างหากจากส่วนกลาง และให้เทศบาลดุสิตธานีมีอำนาจ หน้าที่ดูแลทุกข์สุขและป้องกันภัยของราษฎร การคมนาคม ดับเพลิง สวนสาธารณะ โรงพยาบาล เป็นต้น ทำการบริการสาธารณะที่มีกำไร เช่น ธนาคาร โรงรับจำนำ ตลาด ทั้งนี้ ส่วนกลางมีอำนาจกำกับดูแลการกระทำ ของนคราภิบาล ในปี พ.ศ. 2464 กระทรวงมหาดไทยเสนอร่างกฎหมายปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น แต่ร่างกฎหมายดังกล่าวไม่ได้ผ่านเป็นกฎหมายจนสิ้นรัชกาล

สมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7

การปกครองท้องถิ่นของไทยในรูปของ “สุขาภิบาล” ดำเนินกิจการเรื่อยมาจนถึง รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ได้ทรงมีพระราชดำริที่จะปรับปรุง การปกครองท้องถิ่นให้เป็นแบบเทศบาลอย่างแท้จริง เพราะเห็นว่าประชาชนควรฝึกฝนควบคุมกิจการ

¹⁵ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2553 ประกาศให้วันที่ 18 มีนาคม ของทุกปี เป็นวัน “ท้องถิ่นไทย” เพื่อน้อมรำลึกถึงพระมหากรุณาธิคุณพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกฐานะตำบลท่าฉลอม เป็น “สุขาภิบาลท่าฉลอม” ในวันที่ 18 มีนาคม 2448 (ร.ศ.124).

ของท้องถิ่น ทั้งนี้ได้มีการตั้ง “คณะกรรมการจัดการประชาธิปไตย” เพื่อทำหน้าที่ศึกษาบทเรียนจากประเทศเพื่อนบ้าน

ช่วงที่ 2 : การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 โดยคณะราษฎร ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 เพื่อวางกรอบกติกาทางการเมืองการปกครองทำให้ประเทศไทยมีการใช้รูปแบบการปกครองระบอบรัฐสภา ที่ประกอบด้วย สภานิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรี โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) และพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ซึ่งกำหนดให้มีการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเช่นนี้ถือเป็นการนำหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นมาใช้อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เห็นภาพการปกครองท้องถิ่นในช่วงนี้ได้ชัดเจนขึ้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงการบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นด้วย ดังนี้

การบริหารราชการส่วนกลาง

การบริหารราชการส่วนกลางนับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 มีพัฒนาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตามลำดับ จนมาถึงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ได้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง โดยกำหนดให้มีส่วนราชการต่างๆ ดังนี้

- สำนักนายกรัฐมนตรี มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชา
- กระทรวง หรือทบวง ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชา
- ทบวง สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง
- กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง ราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ซึ่งได้แบ่งแยกออกไปดำเนินการจัดทำตามเขตการปกครองของประเทศ เพื่อสนองความต้องการของประชาชน โดยมีเจ้าหน้าที่ส่วนกลางซึ่งได้รับการแต่งตั้งออกไปประจำตามเขตการปกครองต่างๆ ในส่วนภูมิภาค เพื่อบริหารราชการภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง เนื่องจากราชการส่วนกลางมีภาระงานที่หลากหลาย การมีสำนักงานกลางที่จัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม อยู่ที่เมืองหลวงเพียงแห่งเดียวไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง จึงต้องมีส่วนราชการในภูมิภาคต่างๆ พัฒนาการของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 มีการ

ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาเป็นลำดับเช่นเดียวกับการบริหารราชการส่วนกลาง จนมาถึงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้มีการแบ่งส่วนราชการ คือ จังหวัด และอำเภอ

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

คณะราษฎรให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปยังส่วนท้องถิ่น โดยมีความประสงค์จะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ “เทศบาล” ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวในทุกตำบลทั่วประเทศแทนที่รูปแบบสุขาภิบาล จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น โดยกำหนดให้มีเทศบาล 3 ระดับ ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล โดยเทศบาลแต่ละชั้นมีการจัดโครงสร้างโดยแบ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร คล้ายกับโครงสร้างของรัฐบาลส่วนกลาง สภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ส่วนคณะเทศมนตรี แต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ ทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่ของตนเอง ตลอดจนมีอำนาจอิสระที่จะปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติ อย่างไรก็ตาม เทศบาลหลายแห่งประสบปัญหาความไม่มีเสถียรภาพของฝ่ายบริหาร การดำเนินประสบปัญหาและไม่สร้างความก้าวหน้าแก่ท้องถิ่นเท่าที่ควร เพราะเทศบาลมีงบประมาณและอำนาจจำกัด รวมทั้งประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจ และความสนใจในการปกครองตนเอง รัฐบาลจึงพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีการแก้ไขกฎหมายเทศบาลอีก 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

ในปี พ.ศ. 2495 รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้หันกลับมาปรับรูปแบบ “สุขาภิบาล” ขึ้นมาใหม่อีกครั้ง หลังจากถูกยกเลิกไปนับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยมีความเห็นว่ารูปแบบสุขาภิบาลนั้นจัดตั้งได้ง่ายและประหยัดกว่าเทศบาล เนื่องจากไม่ได้จัดโครงสร้างเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร แต่จัดโครงสร้างแบบคณะกรรมการ โดยกรรมการแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ **ประเภทที่หนึ่ง** กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ นายอำเภอ เป็นประธานกรรมการ หัวหน้าสถานีตำรวจ สาธารณสุขและสมุหบัญชีอำเภอ หรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ และกำนัน ผู้ใหญ่บ้านของตำบล หมู่บ้านในเขตสุขาภิบาลนั้น ๆ **ประเภทที่สอง** กรรมการโดยการแต่งตั้ง ได้แก่ ปลัดอำเภอที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง **ประเภทที่สาม** กรรมการโดยการเลือกตั้ง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตสุขาภิบาล

ในปี พ.ศ. 2498 จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ได้เดินทางไปเยือนสหรัฐอเมริกาและยุโรป เมื่อกลับมาแล้วเห็นว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยที่มีเพียงเทศบาล และสุขาภิบาลนั้นเหมาะสมสำหรับพื้นที่เขตเมืองและกิ่งเมืองเท่านั้น แต่สำหรับพื้นที่ในเขตชนบทไม่สามารถจัดรูปแบบทั้งสองนี้ได้ เนื่องจากมีรายได้น้อยไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินงาน จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 จัดตั้ง “องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)” เพื่อดำเนินงานในพื้นที่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ไม่ได้แตกต่างจากสุขาภิบาลในแง่ของการมีข้าราชการส่วนภูมิภาคเข้าไปควบคุมดำเนินงาน เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ จัดโครงสร้างโดยแบ่งเป็น **สภาจังหวัด** ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่มาจากราชการส่วนภูมิภาค

นอกจากนี้ ผลจากการไปเยือนสหรัฐอเมริกาและยุโรปของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ยังส่งผลต่อการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานในระดับตำบล โดยต้องการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม

ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 จัดตั้ง “องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)” มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณเป็นของตนเอง สามารถดำเนินกิจการของตำบลได้โดยอิสระ โดยมีโครงสร้าง ประกอบด้วย **สภาตำบล** ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง หมู่บ้านละ 1 และมีกำนันผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลเป็นสมาชิก โดยตำแหน่ง และ**คณะกรรมการตำบล** ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย กำนันเป็นประธานคณะกรรมการ กรรมการ ได้แก่ แพทย์ประจำตำบล ผู้ใหญ่บ้านในตำบล และกรรมการอื่น ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากครูใหญ่ในตำบล หรือผู้ทรงคุณวุฒิ

อย่างไรก็ตาม เมื่อมาถึงยุคของจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2509 ได้มีการยกเลิก “องค์การบริหารส่วนตำบล” แล้วจัดตั้ง “คณะกรรมการสภาตำบล” ขึ้นแทน ซึ่งสถานะของ คณะกรรมการสภาตำบลนี้ แตกต่างจากองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และประกอบด้วยองค์กรเดียว ไม่มีการแยกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารออกจากกัน คณะกรรมการสภาตำบล มีกำนันเป็นประธาน แพทย์ประจำตำบล และกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน ในเขตตำบลเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง มีกรรมการที่นายอำเภอแต่งตั้ง โดยคัดเลือกจากครูประจำตำบลในตำบล และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในหมู่บ้าน

การปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลยังมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอีกหลายครั้ง จนมาถึงปี พ.ศ. 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จนนำมาสู่การจัดตั้ง “องค์การบริหารส่วนตำบล” โดยมีสาระสำคัญขณะนั้น คือ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล คือสภาตำบลที่มีอยู่ในทุกตำบล ประกอบด้วยสมาชิก คือ กำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน ส่วนเลขานุการ ได้แก่ ข้าราชการที่ทำงานในตำบลนั้น ซึ่งแต่งตั้งโดยนายอำเภอ องค์การบริหารส่วนตำบล คือ การนำสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมามาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 1.5 แสนบาท ตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีการแบ่งงานเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติเรียกว่า สภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรรมการ ได้แก่ กำนันผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน ส่วนฝ่ายบริหารเรียกว่า คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

การปกครองท้องถิ่นในพื้นที่เมืองหลวง คือ กรุงเทพมหานคร ภายหลังการเปลี่ยนแปลง การปกครอง พ.ศ. 2475 รัฐบาลได้จัดตั้ง “เทศบาลนครกรุงเทพฯ” เมื่อปี พ.ศ. 2480 หลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยแทนที่สุขาภิบาลกรุงเทพฯ ซึ่งดำเนินการมา ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 รวมเทศบาลกรุงเทพฯ กับเทศบาลธนบุรีเข้าด้วยกัน แล้วจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า “กรุงเทพมหานคร” มีฐานะเป็นจังหวัดหนึ่งในระบอบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในระบอบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จากนั้นในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 กำหนดให้กรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว ไม่มีการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคซ้อนอยู่ โดยจัดโครงสร้างที่ประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภากรุงเทพมหานคร และฝ่ายบริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

และรองผู้ว่าราชการฯ ทั้งสองฝ่ายมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่ต่างกันว่าฝ่ายบริหารนั้นประชาชนเลือกตั้งเป็นคณะ

ในปี พ.ศ. 2528 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แทนที่พระราชบัญญัติฉบับเดิม โดยฝ่ายบริหารกำหนดให้ประชาชนเลือกตั้งเฉพาะผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เพียงตำแหน่งเดียว ส่วนรองผู้ว่าราชการฯ ให้มาจากการเลือกและแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แทนที่จะให้ประชาชนเลือกฝ่ายบริหารทั้งหมด

ใน ส่วน “เมืองพัทยา” ซึ่งตั้งอยู่ที่หมู่บ้านหนองปรือ ตำบลหนองปรือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ได้มีการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จากการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 แทนที่สุขาภิบาลนาเกลือ โดยจัดโครงสร้างการบริหารในรูปแบบสภา - ผู้จัดการเมือง สมาชิกสภาเมืองพัทยา มี 17 คน มาจากการเลือกตั้งของประชาชนจำนวน 9 คน ส่วนอีก 8 คน มาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีนายกเมืองพัทยา ที่มาจากการเลือกของสมาชิกสภาเมืองพัทยา ทำหน้าที่เป็นประธานสภาเมืองพัทยา ส่วนฝ่ายบริหาร คือ ปลัดเมืองพัทยา ที่ว่าจ้างโดยสภาเมืองพัทยา

ช่วงที่ 3 : ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ถึงก่อนปัจจุบัน

การปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบันนี้มีลักษณะสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Self Government) เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บทสำหรับการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น เพราะมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่เกิดขึ้นตามมาเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งส่งผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ต่อมาได้มีการร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550 แต่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ได้บัญญัติหมวดที่ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นเอาไว้ รายละเอียดต่าง ๆ ยังคงหลักการเดิมไม่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ฉบับ 2540 ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันเป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครอง สู่ท้องถิ่น โดยในหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 28 บัญญัติว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขปโภค และสาธารณสุขการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น จากบทบัญญัติดังกล่าวถือเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่น

ช่วงที่ 4 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นดังนี้

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ กฎหมายบัญญัติ โดยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถ

ในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกัน

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ได้

ด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการบริหารงานได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน

ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริตและการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวร้าวการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน เพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกัน หรือการสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้

ที่มาของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

โดยคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น โดยกำหนดให้ ในการดำเนินงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวมตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ

รูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันแบ่งโครงสร้างได้ 2 ส่วน คือ

สภาท้องถิ่น มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการตราข้อกำหนดของท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ ซึ่งจะเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในระดับท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งในเรื่องที่เกี่ยวกับการงบประมาณประจำปีที่ฝ่ายบริหารเสนอและเรื่องอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้ง และกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่กำหนดให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้ชุมชนในท้องถิ่นนั้นได้ยึดถือปฏิบัติหรือเป็นกติกาของสังคม นอกจากนั้น สภาท้องถิ่นยังมีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบ และถ่วงดุลการบริหารจัดการของผู้บริหารท้องถิ่น โดยการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ แผนงานโครงการ และการตั้งกระทุ้งถามกรณีสงสัย หรือให้ความเห็นข้อแนะนำแก่ผู้บริหารท้องถิ่นได้ สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปีนับแต่วันที่ได้รับเลือกตั้ง สภาท้องถิ่นจะต้องดำเนินการเลือกสมาชิก 1 คนดำรงตำแหน่งประธานสภาเทศบาล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล โดยกำหนดให้ในปีหนึ่งๆ มีสมัยประชุมสามัญอย่างน้อยขึ้นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ขึ้นอยู่กับประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหารท้องถิ่น ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกเมืองพัทยา ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงให้ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าคณะผู้บริหารงานในท้องถิ่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด โดยมีสำนักงานปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานภายในซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสนับสนุนบทบาทและอำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการกิจการต่าง ๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และดำเนินการให้เกิดการบังคับใช้ตามกฎหมายท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นได้ตราขึ้น

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปในปัจจุบัน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมี 3 รูปแบบ คือ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จึงเป็นการแยกกันโดยเด็ดขาดระหว่างสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงมีอำนาจกำกับดูแล

การดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย องค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่และมีความพร้อม ถือเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับชั้นบน มีหน้าที่ช่วยเหลือและสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กลงไปที่เป็นระดับชั้นล่าง คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา ที่ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดในเรื่องขอบเขตพื้นที่ จำนวนประชากร งบประมาณและบุคลากร ทำให้มีศักยภาพไม่เพียงพอ หรือไม่คุ้มค่าในการดำเนินการหรือการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท รวมถึงบริการสาธารณะที่ครอบคลุมหลายพื้นที่และหลายหน่วยงาน ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่หลักๆ ในเขตพื้นที่ เช่น ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด การประสานการให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นๆ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในแต่ละจังหวัดมีจำนวนสมาชิกไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในพื้นที่

รายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น ภาษีที่จัดเก็บจากสถานค้าปลีกน้ำมัน ยาสูบ และภาษีธุรกิจเฉพาะ รวมทั้ง ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ฯลฯ ในส่วนรายจ่าย แบ่งเป็นรายจ่ายงบกลาง อันเป็นรายจ่ายที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีภาระผูกพันต้องจ่าย และเป็นรายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้หน่วยงานต่างๆ ที่เบิกจ่าย ได้แก่ ค่าชำระหนี้เงินกู้ ดอกเบี้ย รายจ่ายตามข้อผูกพันและเงินสำรองจ่าย รายจ่ายตามแผนงาน ซึ่งเป็นรายจ่ายที่กำหนดรายละเอียดหมวดรายจ่ายไว้ในงานหรือโครงการตามแผนงานสำหรับหน่วยงานใดโดยเฉพาะ

2. เทศบาล ถือเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ซึ่งที่เป็นที่นิยมมากกว่ารูปแบบอื่น ๆ โดยเฉพาะในประเทศในแถบยุโรปตะวันตก ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นรูปแบบที่เหมาะสมในพื้นที่เขตเมืองที่มีประชากรหนาแน่นและมีความเจริญพอสมควร ในการจัดตั้งจึงต้องพิจารณาโดยอาศัยหลักเกณฑ์เรื่องจำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น ๆ ความเจริญทางเศรษฐกิจ ศักยภาพการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และศักยภาพในการพัฒนาความเจริญด้านอื่น ๆ ด้วย พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลเป็น 3 ประเภท และกำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลประเภทต่าง ๆ เช่น จัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา ให้มีโรงฆ่าสัตว์ ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ ให้มีและบำรุงทางน้ำ ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น เทศบาลทั้ง 3 ประเภท ได้แก่

เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยให้ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย

เทศบาลเมือง ได้แก่ เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร

รายได้และรายจ่ายของเทศบาล รายได้ของเทศบาลมีที่มาจากหลายแห่ง เช่น ภาษีอากรที่เทศบาลมีอำนาจจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่ม หรือภาษีที่ใช้ร่วมกับรัฐบาล โดยเทศบาลมีอำนาจในการจัดเก็บ ประกอบด้วย ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ และภาษีอากรที่รัฐบาลจัดสรรให้ หรือภาษีที่รัฐบาลแบ่งรายได้ให้ ภาษีส่วนนี้อำนาจในการจัดเก็บตามกฎหมายเป็นของรัฐบาล รายได้จากค่าธรรมเนียมและใบอนุญาต เช่น ค่าธรรมเนียมการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมการเก็บและขนขยะมูลฝอย ฯ สำหรับรายจ่ายของเทศบาล เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง เงินตอบแทนอื่น ๆ ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง ทรัพย์สินอื่น ๆ และเงินอุดหนุน เป็นต้น

4.องค์การบริหารส่วนตำบล ตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้มีโครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ สภาองค์การบริหารส่วน และนายก องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นเดียวกัน โดยองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ เช่น พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม จัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก การรักษาความสะอาด ถนน ทางน้ำ และที่สาธารณะ รวมทั้ง การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เป็นต้น นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อใช้บังคับในตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยจะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บ และกำหนดโทษปรับ ผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้

รายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล รายได้ เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีอากรการฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียม รวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ภาษีและค่าธรรมเนียม รถยนต์และล้อเลื่อน รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่นและรายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมาย หรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ปัจจุบันมีอยู่ 2 แห่ง คือ

กรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างการบริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ส่วนอำนาจหน้าที่ ของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันมาจาก 2 ส่วน ได้แก่ อำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และอำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว เช่น การดำเนินการรักษาความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การดูแลรักษาที่สาธารณะ การควบคุมอาคาร การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น

รายได้และรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร มีรายได้ตามกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการฯ พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 และ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีรายได้ของกรุงเทพมหานครมาจากการสาธารณูปโภค รายได้จากการพาณิชย์ การทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ ภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียมตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ค่าบริการเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น โดยตราเป็นข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร สำหรับรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร เช่น เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าสาธารณูปโภค ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง รายจ่ายอื่นตามที่กฎหมายอื่น

เมืองพัทยา เป็นเขตปกครองพิเศษแห่งหนึ่งในเขตจังหวัดชลบุรี โดย พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยา ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการภายในเขตเมืองพัทยาในการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การวางผังเมือง การควบคุมการก่อสร้าง การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม การจัดการจราจร การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การบำบัดน้ำเสีย การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ฯ อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้สามารถเข้าไปในอาคารหรือบริเวณที่ตั้งอาคารที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือข้อบัญญัติ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น เป็นต้น

รายได้และรายจ่ายของเมืองพัทยา รายได้ ประกอบด้วย ภาษีอากร ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ จากทรัพย์สิน จากค่าสาธารณูปโภค และการพาณิชย์ รายได้เบ็ดเตล็ด รายได้ที่รัฐจัดสรรให้ฯ รายจ่ายของเมืองพัทยา ประกอบด้วย หนึ่ง รายจ่ายตามแผนงาน จำแนกเป็น 2 ลักษณะ คือ รายจ่ายประจำ อันได้แก่ เงินเดือนและค่าจ้างประจำค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุน และรายจ่ายอื่น ๆ และ สอง รายจ่ายเพื่อการลงทุน เช่น ค่าครุภัณฑ์ที่ดิน สิ่งก่อสร้าง ฯลฯ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ยึดหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” และ “เมื่อมีอำนาจต้องไม่ขัดกับกฎหมาย” โดยกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนและประเทศโดยรวม ทั้งนี้ พิจารณาได้จากบทบัญญัติของระเบียบกฎหมาย ที่ให้อำนาจในการกำกับ ดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่น ในหมวด 14 มาตรา 249 ว่า ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและตามวิธีการและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กฎหมายบัญญัติ โดยให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวน และความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกัน และมาตรา 250 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น เช่นเดียวกับการกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม ส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงิน และการคลัง ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติรับรองหลักการการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดในกรณีท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น และในมาตรา 57 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด และ มาตรา 65 กำหนดอำนาจและหน้าที่ นายอำเภอในการกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่นดังกล่าวนี้ ทั้งนี้ การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอนั้นยังคงอยู่ภายใต้การบริหารงานของ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น ชี้แจง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ และในกรณีที่ จำเป็นจะต้องยับยั้ง การปฏิบัติราชการใด ๆ ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของราชการส่วนท้องถิ่น เป็นไปตามมาตรา 11 (1) ซึ่ง ตามมาตรา 20 กำหนดให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสังกัด และรับผิดชอบ ในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบาย ที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ โดยจะมีรัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้ ซึ่งรวมไปถึงเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในบางกรณีกฎหมายก็ได้กำหนดให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการในการกำกับดูแลองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นในชั้นสุดท้าย โดยขอบเขตและรายละเอียดการกำกับดูแลให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

ซึ่งกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยได้มีการกำหนดเกี่ยวกับการกำกับดูแลโดยเจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ได้กำหนดการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย โดยเจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยทั้งในราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้เป็นผู้ใช้อำนาจกำกับดูแล ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ รวมทั้งได้กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจกำกับดูแลในรูปแบบต่างๆ ขึ้นอยู่กับเหตุแห่งการใช้อำนาจกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนด

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกระทรวงมหาดไทย

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 30 กำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ดังนี้ กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความสะดวกของสังคม การส่งเสริมและ พัฒนาการเมืองการปกครอง การพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การปกครองท้องที่ การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและพัฒนาชุมชน การทะเบียนราษฎร ความมั่นคงภายใน กิจการสาธารณภัย และการพัฒนาเมืองและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยยังมีเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้อธิบายไปแล้ว ในการศึกษาส่วนข้างต้น ทำให้กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงหลักในการดำเนินการเพื่อให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย และหลักการการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาอำนาจกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทยจากพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จะเห็นว่าโดยหลัก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี มีอำนาจกำกับดูแลการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ แล้วแต่กรณี มีอำนาจกำกับดูแลการดำเนินงานของเทศบาลตำบลและการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ สั่งให้สอบสวนข้อเท็จจริง และสั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด

เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนมีอำนาจกำกับดูแลได้ สำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลกรุงเทพมหานครโดยตรง และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี แล้วแต่กรณี มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยา โดยมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง หรือสั่งให้นายกเมืองพัทยาชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยาได้ นอกจากนี้ รูปแบบการใช้อำนาจกำกับดูแลอื่นตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด เมื่อพิจารณาลักษณะการใช้อำนาจกำกับดูแลตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด สามารถจัดหมวดหมู่การกำกับดูแลได้เป็น 2 กรณี ได้แก่

การกำกับดูแลโดยตรง ซึ่งสามารถแยกออกเป็น 4 รูปแบบ ได้แก่ การกำกับดูแลบุคคล การกำกับดูแลองค์กร การกำกับดูแลการกระทำ และการกำกับทางการคลัง มีรายละเอียด ดังนี้

1.การกำกับดูแลบุคคล โดยการสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น และบุคคลในตำแหน่งสำคัญอื่นๆ ได้แก่ ที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น และเลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่ง รวมทั้งการให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพ ในกรณีที่ได้กระทำการใดๆ ไม่เป็นไปตามที่ กฎหมายบัญญัติ โดยหลัก ในกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ และในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการและนายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสาเหตุแห่งการใช้อำนาจกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนด

2.การกำกับดูแลองค์กร โดยการยุบสภาท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาเทศบาล สภากรุงเทพมหานคร และสภาเมืองพัทยาได้ กรณีสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการเป็นผู้มีอำนาจในการยุบสภาดังกล่าว

3.การกำกับดูแลการกระทำ โดยการอนุมัติและให้ความเห็นชอบการกระทำใดๆ ที่ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสภาท้องถิ่นได้กระทำหรือจะกระทำ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด การอนุมัติการทำกิจการนอกเขต การเพิกถอนมติของสภาที่ไม่ใช่ข้อบัญญัติกรณีฝ่าฝืนกฎหมายหรือนอกเหนือจากหน้าที่ ระเบียบข้อบังคับการประชุม และประกาศ กฎหมายที่กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยต้องดำเนินการ เช่น การยกฐานะเทศบาล หรือระเบียบของพนักงานเทศบาล กฎหมายให้กระทรวงมหาดไทยออกเป็นระเบียบ เช่น ข้อบังคับการประชุม การทำงานประมาท เป็นต้น กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลางประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่น ให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจเปรียบเทียบคดีที่ละเมิดต่อเทศบัญญัติ การสนับสนุน การแนะนำโดยการใช้การฝึกอบรม การเข้าทำกิจการแทน รวมทั้งการระงับยับยั้งการปฏิบัติราชการของผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

4.การกำกับดูแลทางการคลัง โดยการตรวจสอบทางการเงิน การคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การวางหลักเกณฑ์ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ

ทางด้านการใช้จ่ายเงินและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ระเบียบพัสดุฯ ... นอกจากนี้ การกำกับดูแลทางการคลัง ยังสามารถทำได้โดยการอนุมัติให้ความเห็นชอบ เช่น อนุมัติการกู้เงิน การให้เงินอุดหนุน มาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สิน และการปฏิบัติงานทางปกครอง ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การกำกับดูแลโดยอ้อม

1. การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแล กฎหมายกำหนดให้ กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งออกเป็นเงินอุดหนุนออกเป็น

1.1 เงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งเป็นเงินที่กระทรวงมหาดไทยจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้จ่ายตามที่เห็นสมควรและตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ 1) เงินอุดหนุนทั่วไปแบบไม่กำหนดวัตถุประสงค์ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามระเบียบและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง 2) เงินอุดหนุนทั่วไปแบบกำหนดวัตถุประสงค์ จะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้จ่ายตามรายการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดทำหรือไม่จัดทำข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ขึ้นอยู่กับข้อสั่งการของกระทรวงมหาดไทย เช่น อาหารเสริม (นม) อาหารกลางวันสำหรับเด็กนักเรียน เงินอุดหนุนสำหรับศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ เป็นต้น

1.2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นเงินที่กระทรวงมหาดไทยพิจารณาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับพัฒนาและแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนในกรณีเร่งด่วนและจำเป็น หากไม่ดำเนินการจะส่งผลความเสียหายต่อประชาชน และเป็นโครงการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทิศทางการพัฒนาของจังหวัด และกลุ่มจังหวัด ซึ่งมีประเภทโครงการที่จะได้รับการจัดสรร ดังนี้ โครงการที่สนับสนุนโครงการพระราชดำริ โครงการที่สนับสนุนโครงการตามนโยบายรัฐบาล โครงการพัฒนาเส้นทางคมนาคม โครงการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค โครงการพัฒนาและส่งเสริมการเกษตร โครงการพัฒนาการศึกษาท้องถิ่น โครงการพัฒนาการกีฬา และส่งเสริมสุขภาพ โครงการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โครงการส่งเสริมอาชีพและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน โครงการสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยว โครงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่กระทรวงมหาดไทยจัดสรรให้ นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องนำไปจัดทำเป็นข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดส่งโครงการ แผนงาน ผ่านจังหวัดมาให้คณะกรรมการของกระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุมัติ โดยส่วนใหญ่จะเป็นงบลงทุน กล่าวคือ สิ่งก่อสร้างต่างๆ อาทิ ถนน อาคาร แหล่งน้ำ เป็นต้น

2. การใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการในการกำกับดูแล โดยมีการกำหนดรูปแบบของสัญญามาตรฐาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้กับคู่สัญญา โดยกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดระเบียบต่าง เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยพัสดุของหน่วยการบริหารราชการ

ส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดว่า จะต้องทำตามแบบที่อยู่ในส่วนที่แนบท้ายระเบียบนี้ โดยการเปลี่ยนแปลงแบบสัญญานั้นจะกระทำต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากอัยการจังหวัดหรือสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นต้น

บทที่ 4

บทบาทของกระทรวงมหาดไทยในการกำกับดูแลเทศบาล

กระทรวงมหาดไทยถือเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลเทศบาล ตามกฎหมาย เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว สามารถจำแนกการกำกับดูแลเทศบาลออกเป็น 2 รูปแบบ คือ **การกำกับดูแลโดยตรง** ได้แก่ การกำกับดูแลด้านบุคคล การกำกับดูแลด้านองค์กร การกำกับดูแลด้านการกระทำ และการกำกับดูแลด้านการคลัง **สำหรับการกำกับดูแลโดยอ้อม** ได้แก่ การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแล และการใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการในการกำกับดูแล โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตารางแสดงการกำกับดูแลเทศบาลโดยกระทรวงมหาดไทย

การกำกับดูแล รูปแบบ	ด้านบุคคล	ด้านองค์กร	ด้านการกระทำ	ด้านการคลัง
เทศบาล	1.การสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาลหรือ รองประธานเทศบาลพ้นจาก ตำแหน่ง 2.การวินิจฉัยกรณีมีข้อสงสัย ว่าความเป็นนายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศบาล สิ้นสุดลงหรือไม่ 3.การเสนอให้ นายกเทศมนตรีพ้นจาก ตำแหน่ง	1.การยุบสภาเทศบาลกรณี เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของ ประชาชนหรือประโยชน์ของ ประเทศเป็นส่วนรวม 2.การยุบสภาเทศบาลกรณี สภาเทศบาลไม่พิจารณาร่าง เทศบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายให้แล้วเสร็จ 3.การยุบสภาเทศบาล เนื่องจากไม่อาจจัดประชุม สภาเทศบาลครั้งแรก หรือไม่ อาจเลือกประธานสภา เทศบาลได้	1.อำนาจในการให้ความ เห็นชอบร่างเทศบัญญัติ 2.อำนาจในการควบคุม การปฏิบัติตามอำนาจ หน้าที่ของเทศบาล 3.อำนาจเพิกถอนหรือ ระงับการปฏิบัติหน้าที่	1.การออก กฎระเบียบให้ เทศบาลปฏิบัติ 2.การตรวจสอบ ความถูกต้อง

การกำกับดูแลเทศบาลโดยตรง

การกำกับดูแลเทศบาลดังกล่าวผู้กำกับดูแลได้ใช้อำนาจผ่านพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยการกำกับดูแลเทศบาลโดยตรงจำแนกได้เป็น 4 รูปแบบ คือ การกำกับดูแลบุคคล การกำกับดูแลองค์กร การกำกับดูแลการกระทำ และการกำกับดูแลการคลัง โดยในส่วนนี้จะได้นำเสนอถึงที่มา กระบวนการใช้อำนาจ กรณีศึกษาต่างๆ ดังต่อไปนี้

1.การกำกับดูแลบุคคล

บทบาทอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลเทศบาลด้านบุคคลของกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยในภาพรวมกระทรวงมหาดไทยมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลเทศบาล 3 ประการ ประกอบด้วย บทบาทในการสั่งให้ผู้บริหาร รองผู้บริหาร ประธานสภา หรือรองประธานสภา พ้นจากตำแหน่ง, การวินิจฉัยกรณีมีข้อสงสัยว่าความเป็นผู้บริหารหรือรองผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาสิ้นสุดลงหรือไม่ และการเสนอให้ผู้บริหารพ้นจากตำแหน่ง โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.1 การสั่งให้ผู้บริหาร รองผู้บริหาร ประธานสภา หรือรองประธานสภา พ้นจากตำแหน่ง

กรณีดังกล่าวเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 73 ซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล พ้นจากตำแหน่งตามเหตุกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า ผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ ให้เสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจใช้ดุลพินิจสั่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งก็ได้ และคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เป็นที่สุด

ทั้งนี้ ขอยกกรณีตัวอย่างเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยในการกำกับดูแลบุคคลของเทศบาล กรณีการสั่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งในเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง เช่น

กรณีแรก คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 1008/2559 เรื่อง ให้นายกเทศมนตรีตำบลถนนใหญ่ อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี พ้นจากตำแหน่ง ลงวันที่ 22 กันยายน 2559 โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงตามความเห็นและหลักฐานของผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรี ปรากฏว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาและมีมติกรณี ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนนายกเทศมนตรีตำบลถนนใหญ่ อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กรณีปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ โดยไม่พิจารณาเรื่องขอรับการประเมินการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาแต่งตั้งพนักงานเทศบาลให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นนอกระดับควบรายนางสาวลินธรา ทองบุญ และนาง

นงคฺนุช อินตาพวง ทั้งที่นางสาวลินธาราทองบุญ และนางนงคฺนุช อินตาพวง มีคุณสมบัติครบถ้วนที่จะขอรับการประเมินเลื่อนระดับ เป็นเหตุให้ นางสาวลินธาราทองบุญ และนางนงคฺนุช อินตาพวงได้รับความเสียหาย ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องไว้และมีมติว่า การกระทำของนายกเทศมนตรีตำบลถนนใหญ่ นั้น มีมูลเป็นการปฏิบัติฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรีดำเนินการสอบสวนและมีความเห็นเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาใช้ดุลพินิจให้นายกเทศมนตรีตำบลถนนใหญ่พ้นจากตำแหน่ง ตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 อันเป็นไปตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และอาศัยความตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงมีคำสั่งให้นายกเทศมนตรีตำบลถนนใหญ่ อำเภอมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี พ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลถนนใหญ่ อำเภอมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี

กรณีที่สอง คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 1009/2559 เรื่อง ให้นายกเทศมนตรีตำบลใหม่ อำเภอนอนสูง จังหวัดนครราชสีมา พ้นจากตำแหน่ง ลงวันที่ 22 กันยายน 2559 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่านายกเทศมนตรีตำบลใหม่ มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติและนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล ตามมาตรา 48 เตรส (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 รวมทั้งต้องควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลและเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล ตามมาตรา 48 สัตตรส แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นายกเทศมนตรีตำบลใหม่ จึงมีหน้าที่ต้องควบคุม และสั่ง อนุมัติ หรืออนุญาตเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับจัดซื้อพัสดุ รวมทั้งต้องสั่งหรืออนุมัติเกี่ยวกับการจ่ายเงินของเทศบาลตำบลใหม่ ให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมาได้สอบสวนและเสนอความเห็น พร้อมพยานหลักฐานเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาว่า นายกเทศมนตรีตำบลใหม่ มิได้ควบคุม ดูแลพนักงานเทศบาลตำบลใหม่ และรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลตำบลใหม่ในการจัดซื้อและตรวจสอบพัสดุ คือ ดินถมให้ถูกต้องตามสัญญา โดยผู้ขายมิได้ส่งมอบดินถมให้แก่เทศบาลตำบลใหม่ คณะกรรมการตรวจรับพัสดุอีกสองคนมิได้ลงนามตรวจรับพัสดุดังกล่าว แต่นายกเทศมนตรีตำบลใหม่ กลับลงนามอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินและลงนามในเช็คสั่งจ่ายเงินให้กับผู้ขาย ทั้งที่ผู้ขายยังมิได้ส่งมอบพัสดุให้เป็นไปตามสัญญา ซึ่งสำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดนครราชสีมาได้ตรวจสอบพบข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ ตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 และอาศัยความตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงมีคำสั่งให้นายกเทศมนตรีตำบลใหม่ อำเภอนอนสูง จังหวัดนครราชสีมา พ้นจากตำแหน่ง

1.2 การวินิจฉัยกรณีมีข้อสงสัยว่าความเป็นผู้บริหารหรือรองผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาสิ้นสุดลงหรือไม่

กรณีดังกล่าวเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 19 มาตรา 48 จตุทศ มาตรา 48 ปัญจทศ และมาตรา 48 โสฬส ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน วินิจฉัย และสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง ตามเหตุกรณีเมื่อมีข้อสงสัยว่าความเป็นนายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรี สิ้นสุดลงเนื่องจาก ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการฝ่าฝืนฯ หรือมีข้อสงสัยว่าสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเนื่องจากขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม ขาดประชุมสภาเทศบาล 3 ครั้ง ติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือกระทำการอันต้องห้ามหรือไม่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการสอบสวน และวินิจฉัยโดยเร็ว และคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

1.3 การเสนอให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง

กรณีดังกล่าวเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 62 ตรี ซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ตามเหตุกรณี นายกเทศมนตรีไม่เสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่อสภาเทศบาลภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยเป็นกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเทศบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง จำนวน 15 คน เพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง โดยแก้ไขปรับปรุงหรือยืนยันสาระสำคัญในร่างเทศบัญญัตินั้น โดยจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้แต่งตั้งประธานกรรมการในคราวแรก แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่คณะกรรมการไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ระยะเวลาที่กำหนด ประธานกรรมการจะต้องรวบรวมผลการพิจารณาแล้ววินิจฉัยชี้ขาดโดยเร็ว แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด จากนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องส่งร่างเทศบัญญัติที่ผ่านการพิจารณา ของคณะกรรมการหรือประธานกรรมการข้างต้นให้นายกเทศมนตรีโดยเร็ว แล้วให้นายกเทศมนตรีเสนอ ร่างเทศบัญญัติดังกล่าวต่อสภาเทศบาลภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากผู้ว่าราชการ จังหวัด หากนายกเทศมนตรีไม่เสนอร่างเทศบัญญัตินั้นต่อสภาเทศบาลภายในเวลาที่กำหนด ผู้ว่าราชการ จังหวัดจะต้องรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

2. การกำกับดูแลด้านองค์กร

การกำกับดูแลด้านองค์กร เป็นอีกกลไกหนึ่งที่มีอำนาจสามารถจะกำกับดูแล เทศบาลให้มีประสิทธิภาพ โดยยึดหลักผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศโดยส่วนรวมเป็นสำคัญ ขณะเดียวกันเพื่อเป็นช่องทางให้การดำเนินงานของเทศบาลสามารถขับเคลื่อนไปได้ตามกรอบของ กฎหมาย โดยเครื่องมือในการกำกับดูแลด้านองค์กร คือ การยุบสภาเทศบาล ซึ่งเหตุแห่งการยุบสภา 3 กรณี ดังต่อไปนี้

2.1 การยุบสภาเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม เป็นไปตามมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ซึ่งผู้ว่าราชการ จังหวัดสามารถเสนอความเห็นไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยุบสภาเทศบาลได้

2.2 การยุบสภากรณีไม่พิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายให้แล้วเสร็จ

เป็นไปตามมาตรา 62 จัตวาแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาล กรณีพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายตามมาตรา 62 ตรี แห่งจัตวาแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ไม่แล้วเสร็จใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากนายกเทศมนตรี หรือมีมติไม่เห็นชอบให้ตราเทศบัญญัตินั้น ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไปและให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีที่แล้วไปพลางก่อน

ทั้งนี้ ขอนำเสนอกรณีศึกษา โดยเป็นเหตุการณ์ยุบสภากรณีไม่พิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายให้แล้วเสร็จ กรณี คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 600/2559 เรื่อง ยุบสภาเทศบาลตำบลสำโรงเหนือ อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2559 อันเป็นผลมาจากการที่สภาเทศบาลตำบลสำโรงเหนือได้ดำเนินการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย โดยตัดลดงบประมาณตลอดมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556-2558 โดยได้ปรับลดรายจ่ายวงเงินงบประมาณให้ต่ำกว่าราคากลางตามที่มติคณะรัฐมนตรีกำหนด และบางรายการได้ตัดลดงบประมาณเป็นศูนย์โดยไม่คำนึงถึงผลเสียหายที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ได้มีการรับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณแล้ว นอกจากนี้ ยังได้มีการตีรวนในกระบวนการของสภา เช่น การขอขยายเวลาในการจัดทำงบประมาณเพื่อประวิงเวลาให้ฝ่ายบริหารมีเวลาในการใช้จ่ายงบประมาณน้อยที่สุด การขอทราบรายละเอียดการดำเนินงานต่างๆ ทั้งที่เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร เป็นต้น ประกอบกับการดำเนินการของสภามีได้มีการปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ส่งผลให้การประกาศใช้เทศบัญญัติงบประมาณเป็นไปด้วยความล่าช้า ประชาชนขาดโอกาสในการรับบริการสาธารณะ จากเหตุดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการได้ตรวจสอบข้อเท็จจริง และมีความเห็นว่า เมื่อสภาเกิดความขัดแย้งกับฝ่ายบริหารได้มีการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชน ทั้งนี้ได้มีการตักเตือน กำชับการปฏิบัติหน้าที่โดยตลอด หากปล่อยให้สภาปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จะยิ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ และจะทวีความเสียหายแก่ทางราชการอย่างรุนแรง พฤติการณ์ดังกล่าวเข้าข่ายการจงใจละเมิดต่อกฎหมายตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 จึงได้เสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ใช้อำนาจตามมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 เพื่อยุบสภาเทศบาลตำบลสำโรงเหนือต่อไป ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยข้างต้น ทั้งนี้ ผู้ขอรับการประเมินในฐานะรองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้เข้าไปมีบทบาทในการตรวจสอบ ประมวลผล วิเคราะห์ข้อเท็จจริง และจัดทำคำสั่งเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ใช้อำนาจในการพิจารณา ผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติโดยส่วนรวม ซึ่งกรณีศึกษาดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงบทบาทสำคัญของกระทรวงมหาดไทยในการกำกับดูแลเทศบาลให้ปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย และคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชน และประเทศชาติโดยส่วนรวมเป็นสำคัญ

2.3 การยุบสภาเนื่องจากไม่อาจจัดประชุมสภาครั้งแรก หรือไม่อาจเลือก

ประธานสภาได้ เป็นไปตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 โดยผู้ว่าราชการจังหวัดต้องกำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลได้มาประชุมสภาเทศบาลครั้งแรกภายใน 15 วัน นับแต่วันประกาศผล

การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลครบตามจำนวนแล้ว และให้ที่ประชุมเลือกประธานสภาเทศบาลและรองประธานสภาเทศบาล ในกรณีที่สภาเทศบาลไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ตามกำหนดเวลา หรือมีการประชุมสภาเทศบาลแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาเทศบาลได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาล

การกำกับดูแลเทศบาลโดยการยุบสภาเทศบาลนั้นถือเป็นมาตรการการตรวจสอบและกำกับดูแลที่มีความเข้มข้น กระทรวงมหาดไทยโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการพิจารณาให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาล โดยจะยึดถือหลักการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนและส่วนรวมเป็นหลัก ดังนั้น หากจะมีการยุบสภาเทศบาลจะต้องปรากฏว่าสภาเทศบาลได้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ประชาชนและส่วนรวม ซึ่งที่ผ่านมากระทรวงมหาดไทยได้ลดการใช้อำนาจกำกับดูแลเทศบาลโดยการยุบสภาเทศบาลลงไปอย่างมาก โดยเลือกที่จะใช้อำนาจในการกำกับดูแลเฉพาะกรณีสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติโดยส่วนรวม อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงการกำกับดูแลเพียงเท่าที่จำเป็นตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

3.การกำกับดูแลด้านกระทำ

บทบาทอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลเทศบาลโดยตรงของกระทรวงมหาดไทยในด้านการกำกับดูแลการกระทำของเทศบาลได้กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยในภาพรวมกระทรวงมหาดไทยมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการกระทำ 3 ประการ ประกอบด้วย บทบาทในการให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติการควบคุมการปฏิบัติราชการ และการเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้

3.1 การให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติ

เป็นไปตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้ภายในเจ็ดวันนับตั้งแต่วันที่สภาเทศบาลได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติ ในกรณีเทศบาลตำบลให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัติไปยังนายอำเภอเพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ในกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลนครให้ประธานสภาเทศบาลส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา และผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพิจารณาร่างเทศบัญญัติฯ ให้เสร็จและส่งคืนประธานสภาเทศบาลภายใน 15 วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัตินั้น โดยผู้ว่าราชการจังหวัดอาจพิจารณาได้ 2 กรณี คือ กรณีเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติ ให้ส่งนายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติต่อไป และกรณีไม่เห็นชอบด้วยให้ส่งร่างเทศบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลไปยังสภาเทศบาล และให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติคืนมา ถ้าสภาเทศบาลมีมติยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นให้นายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติ และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป แต่ถ้าสภาเทศบาลไม่ยืนยันภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติคืนจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรือยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาเทศบาลที่มีอยู่ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป ทั้งนี้ หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จ

ภายใน 15 วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติ ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติดังกล่าว

การให้อำนาจแก่ผู้กำกับดูแลเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแล โดยการพิจารณาอนุมัติให้ความเห็นชอบนี้ ทำให้กระทรวงมหาดไทยเข้าไปมีบทบาทในการใช้ดุลพินิจเพื่อพิจารณาการตัดสินใจใช้จ่ายงบประมาณของเทศบาล ซึ่งเป็นการกำกับดูแลก่อนการกระทำของเทศบาลเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นแก่ประชาชน และแก่ราชการ

3.2 การควบคุมการปฏิบัติราชการ

เป็นไปตามมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้อำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาล และตรวจสอบกิจการเรียกรายงานและเอกสารสถิติใดๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาล หรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้ ขณะที่นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้อำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาลตำบล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใดๆ จากเทศบาลมาตรวจตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้

การกำกับดูแลในลักษณะดังกล่าวเป็นรูปแบบการกำกับดูแลที่กระทำได้ง่ายและใช้ระยะเวลาไม่นาน ถือได้ว่าเป็นการกำกับดูแลที่รักษาไว้ซึ่งความเป็นอิสระของเทศบาลมากที่สุด เนื่องจากไม่ได้มีการเข้าไปมีส่วนในการพิจารณาใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจของเทศบาลทั้งในทางตรงและทางอ้อม เพียงแต่เป็นการให้แนวทางในการดำเนินงานก่อนที่จะได้กระทำการใดๆ ที่อาจเป็นการหมิ่นเหม่ต่อการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ถือเป็นวิธีการตรวจสอบและแก้ไขการกระทำที่ไม่เหมาะสมของเทศบาลซึ่งยังไม่เข้าข่ายเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมาย และถือเป็นการป้องกันเพื่อไม่ให้เกิดเหตุการณ์ในลักษณะเช่นเดียวกันขึ้นอันจะเข้าข่ายการกระทำความผิดตามกฎหมายได้ ส่งผลให้กระทรวงมหาดไทยสามารถลดการใช้อำนาจกำกับดูแลที่มีความเข้มข้นในรูปแบบอื่นเพื่อรักษาหลักความเป็นอิสระของเทศบาลได้ดียิ่งขึ้น

นอกเหนือจากการควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการในรูปแบบการเรียกให้มาชี้แจงแนะนำตักเตือนดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยยังมีอำนาจการกำกับดูแลการกระทำของเทศบาลกรณีการควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการในอีกสองรูปแบบ คือ การอนุมัติให้ทำกิจกรรมนอกเขต และการเรียกประชุมสภาสามัญวิสามัญ

กรณีการขออนุมัติการทำกิจการนอกเขต เพื่อดำเนินโครงการต่างๆ ถือเป็นอีกบทบาทที่สำคัญของกระทรวงมหาดไทยในการกำกับดูแลเทศบาลให้สามารถดำเนินกิจการนอกเขตพื้นที่ที่มีอำนาจได้ เนื่องจากตามหลักการกระจายอำนาจ รัฐจะมอบอำนาจให้แก่เทศบาลภายในพื้นที่ที่กำหนดเท่านั้น ดังนั้น หากเทศบาลใด ดำเนินกิจการภายนอกเขตพื้นที่ของตนจะถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เรื่องที่มีการขออนุมัติการทำกิจการนอกเขตมากที่สุด ได้แก่ การบริหารจัดการมูลฝอย เนื่องจากเทศบาลไม่มีศักยภาพเพียงพอในการดำเนินการด้วยตนเองได้ ทำให้ต้องมีการทำความตกลงและดำเนินการร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ

นอกจากนี้ ยังมีการทำกิจการนอกเขตในเรื่องสำคัญเรื่องอื่นๆ เช่น การจัดการเรียนการสอนในระดับประถมศึกษาที่ต้องใช้อาคารเรียนในเขตเทศบาลอื่น การปรับปรุงถนนเทศบาลเพื่อไปเชื่อมต่อกับทางหลวงแผ่นดิน เพื่อให้ประชาชนสัญจรได้อย่างปลอดภัย ซึ่งแต่เดิมกฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติให้ความเห็นชอบและต่อมากระทรวงมหาดไทยได้ทราบถึงความจำเป็นในการดำเนินงานในบางโครงการที่มีความสำคัญและมีความเร่งด่วนในการแก้ปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 961/2534 เรื่อง มอบอำนาจให้การอนุมัติให้เทศบาลและสุขาภิบาลทำกิจการนอกเขตแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้การอนุมัติให้ทำกิจการนอกเขตสิ้นสุดที่จังหวัด เป็นการลดขั้นตอน

กรณีการเรียกประชุมสภาสมัยวิสามัญ จากกฎหมายกำหนดให้มีการประชุมสภาเทศบาล ทั้งสิ้น 4 ประเภท ได้แก่ การประชุมสภาสมัยแรก การประชุมสามัญ การประชุมวิสามัญ และการเรียกประชุมกรณีไม่มีประธานสภาหรือประธานสภาไม่เรียกประชุมในการประชุมสภาสมัยแรก กฎหมายกำหนดให้อำนาจนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำหนดให้สมาชิกสภามีการประชุมสภาครั้งแรก ภายใน 15 วันนับแต่ประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกครบตามจำนวนแล้วเพื่อดำเนินการเลือกประธานสภาเทศบาล ซึ่งหากไม่มีการประชุมสภาครั้งแรกตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอกำหนด หรือมีแต่ไม่สามารถเลือกประธานได้ก็จะเป็นเหตุให้ผู้กำกับดูแลสามารถใช้อำนาจกำกับดูแลถึงขั้นเสนอสั่งให้ยุบสภาเทศบาลนั้นได้โดยผลของกฎหมายต่อไป

การประชุมสภาสามัญจะมีการกำหนดสมัยประชุมสภาสามัญประจำปี ซึ่งในกรณีที่ต้องมีการขยายเวลาการประชุมสภาสามัญต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของเทศบาล ผู้กำกับดูแลสามารถเรียกประชุมสภาสมัยวิสามัญได้โดยต้องได้รับการอนุมัติจากผู้กำกับดูแล เช่น มีข้อราชการที่จำเป็นต้องเสนอต่อสภาเทศบาลการพิจารณาการจ่ายขาดเงินสะสม การพิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งโรงผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ในเขตเทศบาล การเลือกรองประธานสภาแทนตำแหน่งที่ว่างการพิจารณาขอใช้ประโยชน์ลำรางสาธารณะ ขออนุมัติเงินทุนสำรองเงินสะสมเป็นค่าใช้จ่ายชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลใหม่ เป็นต้น และในกรณีไม่มีประธานสภาหรือประธานสภาไม่เรียกประชุมตามกฎหมาย ให้ผู้กำกับดูแลเป็นผู้เรียกประชุมและเป็นผู้เปิดและปิดประชุม

จะเห็นได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีบทบาทอย่างมากในการพิจารณาเพื่อให้สภาสามารถประชุมสภาสมัยวิสามัญและสามารถพิจารณาเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งมีผลกระทบต่อประโยชน์ของประชาชนและส่วนรวม รวมทั้งเป็นผู้เข้ามามีบทบาทในการแก้ไขสถานการณ์เมื่อประธานสภาไม่สามารถเรียกประชุมสภาได้ ซึ่งนับได้ว่ากระทรวงมหาดไทยมีบทบาทที่สำคัญในการส่งเสริมการดำเนินงานของเทศบาลให้เป็นได้อย่างต่อเนื่องและทันที่ทั้งที่โดยเฉพาะในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเพื่อให้สภาเทศบาลสามารถประชุมหารือในเรื่องที่สำคัญจำเป็นนอกสมัยการประชุมสามัญได้

3.3 การเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติหน้าที่

การกำกับดูแลการกระทำของเทศบาลกรณีการเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เมื่อนายอำเภอ ในกรณีเทศบาลตำบล

หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลนครเห็นว่า นายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรี ผู้ใดปฏิบัติภารกิจของเทศบาลไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาลหรือเสียหายแก่ราชการ และนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี ได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตามนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี มีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติการ ของนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีนั้นไว้ก่อนได้ แล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรับรายงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่มิคำสั่งวินิจฉัยเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามสมควร คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ไม่กระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลภายนอกผู้กระทำการโดยสุจริต

การใช้อำนาจกำกับดูแลในรูปแบบนี้เป็นมาตรการที่เข้มข้นเพิ่มขึ้นจากการ ดำเนินการชี้แจง แนะนำ ตักเตือน ซึ่งการดำเนินการเทศบาลนั้นอาจเป็นไปในทางที่ก่อให้เกิด ความเสียหายแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ กฎหมายกำหนดให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ในการระงับยับยั้งการปฏิบัติการของผู้บริหารและรองผู้บริหารในเขตอำนาจของตนไว้ก่อนได้ แล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรับรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายใน 15 วันนับแต่วันที่ มิคำสั่ง เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามที่เหมาะสม

4. การกำกับดูแลด้านการคลัง

ในภาพรวมกระทรวงมหาดไทยจะมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลด้านการ คลังสำคัญ 2 ประการหลัก ประกอบด้วย บทบาทในการออกกฎระเบียบและกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎระเบียบ และ การตรวจสอบความถูกต้อง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.1 การออกระเบียบและกำกับดูแลให้เป็นไปตามระเบียบ

การกำกับดูแลด้านการคลังของเทศบาลเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 69 กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลังรวม ตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุ และการจ้างเหมา

นอกจากนี้เพื่อให้การกำกับดูแลเรื่องดังกล่าวมีความรอบคอบ รัดกุม มีแนวทาง ปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับเทศบาลและผู้ใช้อำนาจกำกับดูแล กระทรวงมหาดไทยได้อออกระเบียบ กระทรวงมหาดไทยด้านการเงินการคลังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวมถือปฏิบัติที่สำคัญ อาทิ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินอุดหนุน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2559

ทั้งนี้ ขอนำเสนอกรณีตัวอย่างเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ในการกำกับดูแลด้านการคลังของเทศบาล กรณีการออกระเบียบและกำกับดูแลให้เป็นไปตามระเบียบ ในกรณีการวินิจฉัยเกี่ยวกับข้อทักท้วงของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามข้อ 103 ของระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงินฯ ซึ่งกำหนดให้ ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชี้แจงข้อทักท้วงไปยังสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน แต่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินยืนยันว่ายังไม่มีเหตุผลที่จะล้างข้อทักท้วง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชี้แจงเหตุผลและรายงาน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยภายในสิบห้าวันที่ได้รับคำยืนยันจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งผลการวินิจฉัยภายในสามสิบวันนับจากวันที่ได้รับรายงานจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเช่นกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดหนองบัวลำภูวินิจฉัยให้เทศบาลเมืองหนองบัวลำภู อำเภอเมืองหนองบัวลำภู จังหวัดหนองบัวลำภู ถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยตามข้อ 103 แห่งระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน ฯ กรณีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 6 (จังหวัดอุดรธานี) ได้ตรวจสอบงบการเงินของเทศบาลเมืองหนองบัวลำภู งวดปีงบประมาณ 2552 ปรากฏว่ามีการเบิกจ่ายค่าจัดซื้อพวงหรีด ดอกไม้สด ชุดสังฆทาน ดอกไม้จันทร์ และค่าตอบแทน คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือก ตามโครงการสงเคราะห์ศพตามประเพณีไม่จำกัดอายุ โดยไม่มีระเบียบ กฎหมายกำหนดให้เบิกจ่ายได้ และมีการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนโครงการแข่งขันกีฬาเทศบาลสัมพันธ์ และโครงการแข่งขันกีฬาเทศบาลสัมพันธ์ เพื่อไปใช้ในการจัดเลี้ยงสังสรรค์ โดยไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ ประกอบกับมีการจัดทำ ส.ค.ส แจกประชาชนในลักษณะประชาสัมพันธ์ส่วนบุคคล ซึ่งเทศบาลเมือง หนองบัวลำภูได้ชี้แจงต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 6 (จังหวัดอุดรธานี) แล้ว สำนักงานการ ตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 6 (จังหวัดอุดรธานี) ยืนยันว่าไม่มีเหตุผลที่จะล้างข้อทักท้วงได้ ดังนั้น นายกเทศมนตรีเมืองหนองบัวลำภูจึงได้ชี้แจงเหตุผลและรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหนองบัวลำภู เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามข้อ 103 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด หนองบัวลำภูได้วินิจฉัยโดยเห็นพ้องกับข้อทักท้วงของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 6 (จังหวัดอุดรธานี) ต่อมานายกเทศมนตรีเมืองหนองบัวลำภูได้อุทธรณ์โต้แย้งคำวินิจฉัยดังกล่าว แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดหนองบัวลำภูพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ จึงได้รายงานความเห็นพร้อม เหตุผลเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ตามนัยมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่าอุทธรณ์ทั้งสาม ประเด็นฟังไม่ขึ้น จึงเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดหนองบัวลำภูและความเห็นของ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 6 (จังหวัดอุดรธานี) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามความในมาตรา 45 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบกับข้อ 2 (11) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เห็นควรยกอุทธรณ์

นอกจากกรณีตัวอย่างเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย ในการกำกับดูแลด้านการคลังของเทศบาลและการออกระเบียบและกำกับดูแลให้เป็นไปตามระเบียบแล้ว กระทรวงมหาดไทยยังมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในกรณีการยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทยฉบับต่างๆ ซึ่งมักมีข้อกำหนดยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบไว้ เช่น

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 4 กำหนดว่า ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามระเบียบนี้ และวรรคสองกำหนดว่า ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น กระทรวงมหาดไทยอาจยกเว้นการปฏิบัติตามความในระเบียบนี้หรือหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอาจขอทำความตกลงกับกระทรวงมหาดไทยยกเว้นการปฏิบัติตามความในระเบียบนี้เป็นกรณีๆ ได้ และวรรคสามกำหนดว่ากระทรวงมหาดไทยอาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติให้ยกเว้นการปฏิบัติตามความในระเบียบนี้เป็นกรณีๆ ได้ตามที่เห็นสมควร เป็นต้น โดยการยกเว้น หรืออนุมัติให้เทศบาลไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบ แบ่งออกเป็น 3 กรณีสำคัญ ได้แก่

การยกเว้นระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกำหนดให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติยกเว้นระเบียบโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การยกเว้นระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 เช่น กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการแจ้งหนี้ค่าไฟไม่ครบถ้วน ทำให้เป็นการค้างชำระหนี้ในปัจุบันประมาณก่อนหน้า ทำให้ไม่สามารถเบิกจ่ายได้ จึงจำเป็นต้องยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว

การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 104/2557 ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอกำกับดูแลและตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปโดยโปร่งใส ตรวจสอบได้ และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีผลการดำเนินงาน 2 กรณี ดังนี้

กรณีแรก การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบราคากลางงานก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาลตำบลโคกหล่อ อำเภอเมืองตรัง จังหวัดตรัง ได้แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและตรวจสอบการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีโครงการปรับปรุงคุณภาพแหล่งผลิตน้ำประปา ซึ่งเป็นโครงการที่มีราคากลางตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป

กรณีที่สอง การแต่งตั้งคณะกรรมการการอนุมัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ

4.2 การตรวจสอบความถูกต้อง

กรณีดังกล่าวเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 70 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องจัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การเงิน การบัญชี หรือการเงินอื่นๆ ของเทศบาลปีละครั้ง

จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการคลังของเทศบาล โดยจะพิจารณาอนุมัติแผนการตรวจสอบการคลัง การเงิน การบัญชี และการพัสดุของเทศบาล เมื่อแผนการตรวจสอบดังกล่าวได้รับการอนุมัติแล้วจึงแจ้งจังหวัดเพื่อให้เทศบาลจัดเตรียมเอกสารที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบ การคลัง การเงิน การบัญชี การพัสดุให้ครบถ้วน ณ วันที่เข้าตรวจสอบ เช่น รายงานสถานะการเงินประจำวัน ใบนำส่งเงิน/ใบสำคัญสรุบบนนำส่งเงิน โดยกระทรวงมหาดไทยจะตรวจสอบการคลัง การเงิน การบัญชีของเทศบาลปีละอย่างน้อย 1 ครั้ง รวมทั้งติดตามให้สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดตรวจสอบการทำบัญชี

และรายงานการเงินของเทศบาลในพื้นที่อย่างน้อยปีละไม่น้อยกว่า 2 ครั้ง แล้วรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยให้จัดส่งสรุปผลการตรวจสอบและสรุปข้อบกพร่องที่ตรวจพบให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

จากการตรวจสอบการบริหารงบประมาณการเงิน การคลัง และการพัสดุของเทศบาลโดยกระทรวงมหาดไทย พบข้อสังเกตสำคัญ ใน 3 ประการ ดังนี้

กรณีแรก การไม่ปฏิบัติตามระเบียบและหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย แยกเป็น ๕ กรณี ได้แก่

ด้านการบริหารงานงบประมาณตามแผนพัฒนา แผนพัฒนาสามปีของเทศบาลที่จัดทำขึ้นมีการกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณไม่สอดคล้องกับฐานะทางการคลัง โครงการพัฒนาที่บรรจุไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่นำมาจากแผนพัฒนาสามปี

ด้านการงบประมาณ เช่น การบริหารงบประมาณไม่เป็นไปตามแผนพัฒนาสามปีและดำเนินโครงการได้ในอัตราที่ต่ำกว่าร้อยละ ๒๐ ของโครงการตามแผนพัฒนา โดยเทศบาลไม่คำนึงหรือให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาสามปี ไม่นำราคาตามมาตรฐานครุภัณฑ์มาตั้งงบประมาณหรือตามหนังสือสั่งการกำหนด การโอนงบประมาณและการเปลี่ยนแปลงแก้ไขค่าใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายในหมวดครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่ทำให้ลักษณะ ปริมาณ คุณภาพเปลี่ยนหรือโอนไปตั้งจ่ายเป็นรายจ่ายใหม่ โดยไม่ผ่านสภาท้องถิ่น

ด้านการเงิน ด้านการบัญชีและงบการเงิน เช่น คณะกรรมการการเก็บรักษา/รับ-ส่ง และการรับเงิน ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งฯ ไม่นำฝากเงินในวันที่รับเงิน แต่ฝากในวันถัดไป การแก้ไขเช็คสั่งจ่ายเงินให้ตัวเลขสูงขึ้น แล้วนำไปขึ้นธนาคาร มีการสั่งจ่ายในนามบุคคลอื่น ที่มีใช้ผู้รับจ้าง ไม่ได้เสนองบการเงิน ณ วันสิ้นเดือนผ่านปลัดองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำเสนอผู้บริหารท้องถิ่นทราบ และไม่จัดส่งสำเนางบการเงิน ณ วันสิ้นเดือนให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

ด้านการจัดเก็บรายได้ เช่น จัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่จากผู้ครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรเขตป่าสงวน มีการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่โดยใช้อัตราที่เคยจัดเก็บของปีที่ล่วงมาแล้วเป็นเกณฑ์โดยไม่มีการสำรวจพื้นที่จริง ไม่ได้ตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนในการกรอกแบบแสดงรายการเพื่อเสียภาษีป้าย (ภ.ป. 1) จัดทำระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินด้วยระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) มาใช้ในการจัดเก็บภาษี ตั้งแต่ปี 2547 แต่ไม่สามารถใช้งานได้

ด้านอื่นๆ เช่น จัดเก็บภาษีไม่เป็นไปตามอัตราที่กำหนดไว้ตามกฎหมายโดยมีลักษณะเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ชำระภาษี

กรณีการใช้จ่ายเงินฟุ่มเฟือย เกินความจำเป็น ไม่ประหยัด ไม่คุ้มค่า เกี่ยวกับการดำเนินงานของเทศบาล เช่น ค่าใช้จ่ายการจัดงานและประเพณีต่างๆ

กรณีเข้าข่ายการทุจริต เช่น การเขียนเช็คสั่งจ่ายไม่ถูกต้อง การอบรมโดยเบิกจ่ายเป็นเท็จ กรณีคณะกรรมการการจัดซื้อจัดจ้างไม่ถูกต้องตามระเบียบ

การตรวจสอบความถูกต้องทางการคลังของเทศบาลเป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทยภายหลังที่เทศบาลได้ตัดสินใจดำเนินการในกิจกรรมต่างๆ แล้ว ในทางปฏิบัติถือว่าไม่เป็นการแทรกแซงการดำเนินกิจกรรมของเทศบาล แต่อย่างไรก็ตาม หากมีมาตรการการตรวจสอบที่ล่าช้าหรือไม่เข้มข้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อการดำเนินกิจกรรมสาธารณะ หรือผลประโยชน์

โดยรวมได้เช่นกัน ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยได้แก้ไขความกังวลดังกล่าวโดยการกำหนดให้มีการตรวจสอบหลายชั้นและกำหนดให้มีความถี่ในการตรวจสอบที่เหมาะสมต่อการตรวจสอบความถูกต้อง

นอกจากการกำกับดูแลด้านการคลังใน ๒ กรณีดังกล่าว กฎหมายยังได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลมีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติให้เทศบาลกู้เงินเป็นรายได้ของเทศบาลได้อีกด้วย ซึ่งเป็นไปตาม มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยความเห็นชอบของสภาให้กู้เงินจากสถาบันการเงินในโครงการตามอำนาจหน้าที่และเพื่อเงินทุนหมุนเวียน สถานธนาอนุบาล ซึ่งในกรณีที่มีการกู้เงินจากสถาบันการเงินในกรอบวงเงินไม่เกิน 50 ล้านบาท รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจ ประกอบกับคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 64/2555 เรื่อง การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติให้เทศบาล

จากข้อมูลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพบว่า การกู้เงินดังกล่าวอยู่ภายในกรอบวงเงินที่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท ซึ่งการอนุมัติให้ความเห็นชอบสิ้นสุดที่ผู้ว่าราชการจังหวัด และเทศบาลบางแห่งมีการขออนุมัติการกู้เงินเฉลี่ย 10 ครั้งต่อปี โดยเฉพาะกรณีนำเงินกู้มาเป็นทุนหมุนเวียนของสถานธนาอนุบาล และการขออนุมัติกู้เงินดังกล่าวนี้มีแนวโน้มที่เพิ่มมากขึ้นในแต่ละปี จากข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การอนุมัติให้เทศบาลกู้เงินเป็นรายได้ของเทศบาลเป็นการกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินของเทศบาลในอีกมิติหนึ่งของกระทรวงมหาดไทยที่จะทำให้การใช้งบประมาณเกิดความคุ้มค่า เหมาะสม

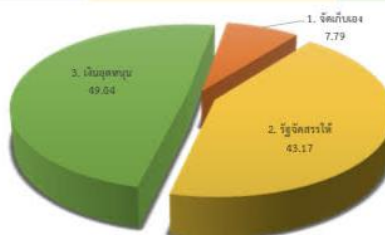
การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอ้อม

1. การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการการกำกับดูแล การกำกับดูแลโดยใช้มาตรการเงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการควบคุมกำกับดูแลเทศบาลชนิดหนึ่ง เพราะ กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดอัตราและวงเงินงบประมาณเงินอุดหนุนรวมทั้งจัดสรรเงินอุดหนุนให้เทศบาลตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยมีข้อมูลตัวอย่างสัดส่วนรายได้ของเทศบาลซึ่งรวมถึงเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้เทศบาล ดังนี้

จากภาพจะเห็นได้ว่าเทศบาลในประเทศไทยมีแหล่งรายได้ตามประเภทรายได้ที่กฎหมายกำหนด จำนวน 3 ประเภทหลัก ประกอบด้วย รายได้ที่จัดเก็บเอง รายได้ที่รัฐจัดสรรให้ และรายได้จากเงินอุดหนุน และเมื่อพิจารณารายละเอียดของข้อมูลข้างต้น ทำให้ทราบเพิ่มเติมว่า ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2563-2565 เทศบาลจัดเก็บรายได้เองเพียง 53,648.70 ล้านบาท หรือคิดเป็น 7.79 % ของรายได้ทั้งหมด 688,814.11 ล้านบาท ซึ่งแสดงให้เห็นว่า เทศบาลมีความสามารถและอิสระในการปกครองตนเอง (Local Autonomy) ในด้านการเงินการคลัง (Fiscal Dimension) ที่น้อยมาก ในขณะที่ต้องพึ่งพารายได้จากสัดส่วนที่รัฐจัดสรรให้ จำนวน 297,378.02 ล้านบาท หรือคิดเป็น 43.17 % ของรายได้ นอกจากนั้น เทศบาลต้องพึ่งพารายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐอีกจำนวน 337,787.39 ล้านบาท หรือคิดเป็น 49.04 % ของรายได้ทั้งหมด โดยหากนำหลักการและแนวคิดในการกำกับเทศบาลมาประกอบการพิจารณาและศึกษาวิเคราะห์แล้ว จะทำให้เห็นว่า เทศบาลส่วนใหญ่ไม่มั่งบประมาณ

สัดส่วนรายได้ของเทศบาล (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 – 2565)

ประเภทรายได้	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 (ร้อยละ)			ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 (ร้อยละ)			ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 (ร้อยละ)			รวมทั้ง 3 ปี (ร้อยละ)
	พ.ศ.	พ.ย.	พ.ค.	พ.ศ.	พ.ย.	พ.ค.	พ.ศ.	พ.ย.	พ.ค.	
1. จัดเก็บเอง	6,538.68 (2.98)	4,433.10 (2.02)	3,130.62 (1.43)	6,498.29 (2.86)	4,246.77 (1.87)	2,818.57 (1.24)	12,370.01 (5.10)	7,907.91 (3.26)	5,704.76 (2.35)	53,648.70 (7.79)
	14,102.39 (6.43)			13,563.63 (5.97)			25,982.67 (10.72)			
2. รัฐจัดสรรให้	60,911.57 (27.79)	21,851.29 (9.97)	12,475.39 (5.69)	62,773.78 (27.62)	22,209.63 (9.77)	12,467.97 (5.48)	67,744.53 (27.94)	23,741.80 (9.79)	13,202.06 (5.45)	297,378.02 (43.17)
	95,238.25 (43.45)			97,451.38 (42.89)			104,688.39 (43.18)			
3. เงินอุดหนุน	68,845.10 (31.41)	27,551.89 (12.57)	13,430.68 (6.13)	77,683.64 (34.19)	25,150.35 (11.07)	13,365.04 (5.88)	72,710.97 (29.99)	25,633.09 (10.57)	13,416.63 (5.53)	337,787.39 (49.04)
	109,827.67 (50.11)			116,199.05 (51.14)			111,760.69 (46.10)			
รายได้รวม	219,168.32 (100)			227,214.04 (100)			242,431.75 (100)			688,814.11 (100)



ที่
เพียงพ
อ ใน
การ
จัดทำ
บริการ
สาธารณะ
ให้กับ
ประชาชน
ในพื้นที่
ได้
อย่าง

เต็มศักยภาพ ทำให้ในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยยังมีการกำกับดูแลเทศบาลโดยอ้อมโดยใช้มาตรการเงินอุดหนุน ซึ่งมีผลเกี่ยวข้องกับสถานะด้านการเงินการคลังของเทศบาลพอสมควร

นอกจากนี้ หากพิจารณารายละเอียดของการกำกับดูแลเทศบาลโดยอ้อมโดยใช้มาตรการเงินอุดหนุน ตามประเภทของเงินอุดหนุน จำนวน 2 ประเภท ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จะทำให้ทราบข้อมูลของรายการของเงินงบประมาณเงินอุดหนุนแต่ละประเภท ซึ่งเป็นผลการดำเนินการในการกำกับดูแลเทศบาลโดยอ้อมในด้านการกำกับดูแลโดยใช้มาตรการเงินอุดหนุน โดยกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินการจัดทำเงินอุดหนุนให้เทศบาล ดังนี้

เงินอุดหนุนทั่วไป หมายถึง เงินอุดหนุนที่กระทรวงมหาดไทยจัดสรรให้เทศบาล โดยที่เทศบาลนำเงินไปใช้จ่ายในกิจการตามที่เห็นว่าเหมาะสมและ/หรือตามที่ระเบียบ กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไปแบบไม่กำหนดวัตถุประสงค์ กำหนดให้เทศบาลจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามระเบียบและมติคณะรัฐมนตรี หนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง และเงินอุดหนุนทั่วไปแบบกำหนดวัตถุประสงค์ จะกำหนดให้เทศบาลใช้จ่ายตามรายการที่กำหนดให้ โดยอาจจัดทำหรือไม่จัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ให้เป็นไปตามแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นเงินอุดหนุนที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดเงื่อนไขว่าเทศบาลจะต้องนำไปใช้ในโครงการใดโดยเฉพาะ ซึ่งเทศบาลจะนำไปใช้ในกิจการอื่นไม่ได้ เงินอุดหนุนรูปแบบนี้จะถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดทุกขั้นตอนตามระเบียบที่ราชการกำหนด

๒. การใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการกำกับดูแล

การใช้จ่ายเงินหรือการก่อหนี้ผูกพันของเทศบาลจะกระทำได้เฉพาะเท่าที่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ และเนื่องจากการที่เทศบาลจะไปดำเนินการก่อหนี้ผูกพันหรือทำข้อตกลงต่างๆ กับเอกชนหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ จะต้องกระทำด้วยความรอบคอบ ระมัดระวัง เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลเสียหายต่อการใช้จ่ายงบประมาณของแผ่นดิน ดังนั้น แม้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 การออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยด้านเงินการคลัง เพื่อให้เทศบาลถือเป็นแนวทางปฏิบัติแล้ว ระเบียบกระทรวงมหาดไทยบางฉบับยังได้กำหนดแบบตัวอย่างสัญญามาตรฐาน หรือบันทึกข้อตกลงในการดำเนินกิจการต่างๆ ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเทศบาล เพื่อให้เทศบาลทุกแห่งถือเป็นแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งนอกจากจะเป็นการอำนวยความสะดวกในการบริหารงานด้านการเงินการคลังแล้ว สัญญามาตรฐานหรือบันทึกข้อตกลงต่างๆ ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดขึ้น ยังถือเป็นกลไกที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการควบคุมดูแลด้านการเงินการคลังของเทศบาล ให้อยู่ภายใต้กรอบกฎหมาย ระเบียบ รวมทั้งเพื่อเป็นการรักษาวินัยทางการเงิน การคลัง ในการใช้จ่ายงบประมาณของเทศบาล ให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2559 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 16 กันยายน 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นต้น โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่มีแนวทางการกำกับดูแลทางการเงินการคลังโดยใช้สัญญามาตรฐานที่สำคัญ คือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งตามระเบียบดังกล่าว ข้อ 125 กำหนดว่า “การลงนามในสัญญาในการจัดหาตามระเบียบนี้ เป็นอำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และให้ทำเป็นภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษ ตามตัวอย่างที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด” กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำสัญญาและมีความจำเป็นต้องมีข้อความหรือรายการแตกต่างไปจาก ตัวอย่างสัญญาที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยมีสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในตัวอย่างสัญญา และไม่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียเปรียบก็สามารถทำได้ เว้นแต่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าจะมีปัญหาในทางเสียเปรียบหรือไม่รัดกุมพอก็ให้ส่งร่างสัญญานั้นไปให้อัยการจังหวัดหรือสำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณา ก่อน หรือหากเป็นกรณีที่ไม่อาจทำสัญญาตามตัวอย่างที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดได้ และจำเป็นต้องร่างสัญญาขึ้นใหม่ต้องส่งร่างสัญญานั้นให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณา ก่อน เว้นแต่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นสมควรทำสัญญาตามแบบที่เคยผ่านการพิจารณาของอัยการจังหวัดหรือสำนักงานอัยการสูงสุดมาแล้ว ก็สามารถทำได้เช่นกัน และกรณีจำเป็นต้องทำสัญญาเป็นภาษาต่างประเทศให้ทำเป็นภาษาอังกฤษ แต่ต้องมีคำแปลตัวสัญญา และเอกสารแนบท้ายสัญญา เฉพาะที่สำคัญเป็นภาษาไทยไว้ด้วย

ปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดรูปแบบสัญญามาตรฐานตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุดังกล่าว จำนวน 11 แบบ ได้แก่ แบบสัญญาจ้างทั่วไป แบบสัญญาจ้างที่ปรึกษาออกแบบและควบคุมงาน แบบสัญญาจ้างผู้เชี่ยวชาญรายบุคคลหรือจ้างที่ปรึกษา แบบสัญญาจ้างให้บริการรักษาความปลอดภัย แบบสัญญาจ้างการทำความสะดวกอาคาร แบบสัญญาซื้อขายคอมพิวเตอร์ แบบสัญญาซื้อขายทั่วไป แบบสัญญาจะซื้อจะขายแบบราคาที่ไม่จำกัดปริมาณ แบบสัญญาซื้อขายอนุญาตให้ใช้สิทธิในโปรแกรมคอมพิวเตอร์ แบบสัญญาเช่ารถยนต์ และแบบสัญญาแลกเปลี่ยน

ตัวอย่างการกำกับดูแลโดยใช้สัญญามาตรฐานที่เห็นได้ชัดอีกประการหนึ่ง คือ เมื่อเทศบาลได้ลงนามในสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือแล้วจะไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาหรือข้อตกลงนั้นได้ เว้นแต่การแก้ไขนั้นจะเป็นความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่เทศบาลหรือไม่ทำให้เทศบาลต้องเสียประโยชน์ ซึ่งการแก้ไขดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้ขอบข่ายของวัตถุประสงค์ของสัญญาหรือข้อตกลงด้วย โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 129 กำหนดให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการพิจารณาอนุมัติแก้ไขสัญญาหรือข้อตกลง กรณีโครงการที่จะแก้ไขสัญญาหรือข้อตกลงดำเนินการตั้งจ่ายจากเงินอุดหนุนที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องตราเป็นงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดหรือบางส่วน ดังนั้น กรณีเทศบาลมีความจำเป็นจะต้องแก้ไขสัญญาหรือบันทึกข้อตกลง และการแก้ไขนั้นจะไม่ทำให้เทศบาลเสียเปรียบหรือเสียประโยชน์ เทศบาลจะต้องรายงานเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาอนุมัติการแก้ไขสัญญาก่อนที่จะดำเนินการในขั้นตอนต่อไป

นอกจากนี้ การดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาหรือข้อตกลงของเทศบาลจะถูกกำกับดูแล และตรวจสอบโดยหน่วยงานอื่นด้วย เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และกรมสรรพากร เนื่องจากตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 128 กำหนดว่า เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ลงนามในสัญญา หรือข้อตกลงซึ่งมีมูลค่าตั้งแต่หนึ่งล้านบาทขึ้นไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดส่งสำเนาสัญญา หรือข้อตกลงดังกล่าวให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค แล้วแต่กรณี และสรรพากรจังหวัด ภายใน 30 วัน นับแต่วันทำสัญญาหรือข้อตกลง ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการกำกับดูแลด้านการเงินการคลังโดยใช้สัญญามาตรฐานจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการควบคุมกำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล

กล่าวโดยสรุปกระทรวงมหาดไทยได้กำกับดูแลเทศบาลโดยยึดหลักการตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมีการกำกับดูแลทั้งโดยตรงและโดยอ้อม โดยได้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลตามสมควรเพื่อรักษาผลประโยชน์สาธารณะและให้เป็นที่ไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงเท่าที่จำเป็น

บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

บทสรุป

แนวความคิดการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเทศบาล เกิดขึ้นภายใต้หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยรัฐบาลได้มอบอำนาจบางส่วนให้เทศบาลในการจัดทำบริการสาธารณะตามสมควร โดยหลักการสำคัญในการจัดตั้ง ได้แก่ หลักความเป็นอิสระและการกำกับดูแลโดยรัฐ เนื่องจากเทศบาลจำเป็นต้องมีอิสระในการตัดสินใจ ใช้ดุลพินิจในการบริหารงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนและส่วนรวม ในขณะเดียวกัน ความเป็นอิสระนั้นก็ถูกจำกัดเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดผ่านการกำกับดูแลทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2497 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

กระทรวงมหาดไทยมีบทบาทสำคัญตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันในการกำกับดูแลเทศบาล โดยได้เริ่มพัฒนารูปแบบการกำกับดูแลตั้งแต่การจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นครั้งแรกในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยให้ผู้ว่าราชการเมืองและข้าหลวงเทศาภิบาล เป็นผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณา กำหนดงบประมาณของสุขาภิบาล และให้มีอำนาจในการตรวจสอบ แนะนำ และให้ความเห็นในการปฏิบัติงานของสุขาภิบาล กลไกดังกล่าวยังถือเป็นการควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด และการกำหนดโครงสร้างการควบคุมตรวจสอบการทำงานของราชการส่วนท้องถิ่นก็ยังคงดำเนินในลักษณะของการมีตัวแทนจากราชการส่วนกลางปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการของสภาท้องถิ่น จนกระทั่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พัฒนารูปแบบมาเช่นปัจจุบัน ซึ่งได้นำหลักการดังกล่าวมาปฏิบัติให้เกิดผลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวม

ปัจจุบันกฎหมายกำหนดให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด รวมทั้งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและเทศบาลไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดให้การกำกับดูแลกระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น และคำนึงถึงผลประโยชน์ประชาชนและประเทศโดยรวม ด้วยเหตุนี้ กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลเทศบาลตามกฎหมาย จึงได้มีการปรับเปลี่ยนบทบาทจากผู้ควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด เป็นผู้กำกับดูแลเพียงเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายกำหนด ภายใต้กรอบดังนี้

1. การกำกับเป็นการใช้อำนาจควบคุมตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาล โดยเป็นอำนาจในการตรวจสอบนิติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งหรือตรวจสอบการกระทำอื่นนอกเหนือจากนิติกรรม
2. ยึดถือหลักการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระ มีการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนเพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งกับหลักการดังกล่าว โดยส่วนกลางจะไม่แทรกแซงการปฏิบัติงานของเทศบาล
3. การกำกับดูแลโดยฝ่ายปกครอง มีขึ้นเพื่อผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐและประชาชน
4. เป็นการกำกับดูแลเหนือบุคคลและการกระทำขององค์การกระจายอำนาจ

ภายใต้กรอบการดำเนินการกำกับดูแลเทศบาลดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยยังยึดถือหลักการสำคัญคือ การดำเนินการด้วยความชอบกฎหมาย (Principle of Legality) ทั้งการกระทำและนิติกรรมทางปกครอง ที่ต้องมีกฎหมายรองรับ หรือหากมีกฎหมายรองรับ ก็ต้องไม่เกินขอบเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังคำกล่าวที่ว่า **“ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ และเมื่อมีอำนาจ ต้องไม่ขัดกับกฎหมาย”** ซึ่งการดำเนินการตามกรอบดังกล่าวจะดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมและหลักนิติรัฐ (Legal state) อันเป็นหลักพื้นฐานในการปกครองประเทศ

จากการศึกษาการกำกับดูแลเทศบาลโดยกระทรวงมหาดไทยในบทที่ผ่านมา สามารถสรุปข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทของกระทรวงมหาดไทยในการกำกับดูแลเทศบาล 2 กรณี คือ การกำกับดูแลโดยตรง และการกำกับดูแลโดยอ้อม ดังนี้

การกำกับดูแลโดยตรง แบ่งออกเป็น 4 ด้าน ประกอบด้วย

1.การกำกับดูแลบุคคล

การใช้อำนาจกำกับดูแลของผู้กำกับดูแลเหนือตัวบุคคล เป็นการพิจารณาเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือพฤติกรรมของผู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล โดยกฎหมายกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการกำกับดูแลบุคคลครอบคลุม 3 กรณี ได้แก่

1.1 การสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภา และรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากปฏิบัติหน้าที่ฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ

1.2 การวินิจฉัยกรณีมีข้อสงสัยว่าความเป็นนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลง

1.3 การเสนอให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

จากการพิจารณารูปแบบลักษณะการกำกับดูแลทั้งสามกรณี พบว่า กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำกับดูแลที่แตกต่างกันไป ซึ่งในกรณี 1.3 กฎหมายกำหนด

หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ระยะเวลาและผลตามกฎหมายไว้อย่างชัดเจน ผู้กำกับดูแลเพียงดำเนินการ รายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามแต่กรณี เพื่อสั่งให้ผู้บริหาร เทศบาลพ้นจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมายเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาดำเนินการสั่งให้ผู้บริหารเทศบาลพ้นจากตำแหน่งตาม 1.1 กฎหมายกำหนดเหตุแห่งการใช้อำนาจกำกับดูแลไว้ค่อนข้างกว้าง เนื่องจากกฎหมายมุ่งหมายให้เกิด ความยืดหยุ่นในการใช้อำนาจกำกับดูแล โดยการให้ดุลพินิจแก่ผู้กำกับดูแลที่ทำให้บางครั้งผู้กำกับดูแล ใช้ดุลพินิจในการสั่งให้ผู้บริหารเทศบาลพ้นจากตำแหน่งตามเหตุดังกล่าวไม่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ ของกฎหมาย ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผู้ได้รับคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง สำหรับกรณี 1.2 มักมีประเด็นปัญหา ในการวินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม การตีความคำนิยามของลักษณะ หรือคุณสมบัติเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง

2.การกำกับดูแลองค์กร

การใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กร เป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลโดยรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัดเหนือสภาเทศบาล โดยการสั่งยุบสภาเทศบาล สามารถทำได้ใน 3 กรณี ได้แก่

2.1 การยุบสภาเทศบาล กรณีเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนหรือประโยชน์ ของประเทศเป็นส่วนใหญ่

2.2 การยุบสภาเทศบาล กรณีสภาไม่พิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ให้แล้วเสร็จ

2.3 การยุบสภาเทศบาล เนื่องจากไม่อาจจัดประชุมสภาครั้งแรก หรือไม่อาจเลือกประธานสภาเทศบาลได้

การกำกับรูปแบบนี้ มีไม่บ่อยครั้งนัก เนื่องจากเป็นรูปแบบที่ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างของเทศบาลทั้งระบบ ซึ่งกฎหมายกำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และวิธีการในการใช้อำนาจ กำกับดูแล รวมทั้งผลตามกฎหมายในกรณี 2.2 และ 2.3 ไว้อย่างชัดเจน ทำให้การดำเนินการยุบสภา เทศบาลตามกรณีดังกล่าวไม่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ส่วนกรณี 2.1 ที่กำหนดเงื่อนไขการยุบสภาเทศบาล เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนหรือประโยชน์ของส่วนรวมได้เปิดโอกาสให้ผู้กำกับดูแล สามารถใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง การใช้อำนาจกำกับดูแลในลักษณะดังกล่าวจะถูกนำมาใช้ เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่สภาท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้โดยปกติ หรือเกิดความขัดแย้ง ระหว่างผู้บริหารเทศบาลและสภาเทศบาลอันจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ประชาชนและ ส่วนรวม

3.การกำกับดูแลการกระทำ

การกำกับดูแลการกระทำสามารถดำเนินการได้หลายลักษณะ โดยการดำเนินการที่สำคัญได้แก่

- 3.1 อำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติ
- 3.2 อำนาจในการควบคุมการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล
- 3.3 อำนาจเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติหน้าที่

การดำเนินการกำกับดูแลรูปแบบดังกล่าวสามารถดำเนินการได้ในหลายลักษณะ ตั้งแต่มาตรการในระดับที่มีความเข้มข้นน้อยไปจนถึงมาตรการในระดับที่มีความเข้มข้นมาก กล่าวคือ การใช้อำนาจกำกับดูแลโดยการชี้แจง แนะนำ ตักเตือนให้เทศบาลปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย การตรวจสอบกิจการหรือการดำเนินงานของเทศบาลให้ถูกต้องตามกฎหมาย การอนุมัติให้ความเห็นชอบ การเรียกประชุมสภาสมัยวิสามัญ และการระงับ ยับยั้งการปฏิบัติราชการ

กระทรวงมหาดไทยได้ใช้อำนาจกำกับดูแลการกระทำมากที่สุด เนื่องจากเป็นการดำเนินการที่ทำได้ง่ายและไม่มีขั้นตอนที่ซับซ้อน รวมทั้งการกำกับดูแลบางลักษณะยังสามารถคงไว้ซึ่งหลักความเป็นอิสระของเทศบาลได้ และส่วนใหญ่การใช้อำนาจกำกับดูแลการกระทำมักเป็นการกำกับดูแลก่อนการดำเนินการเพื่อเป็นการตรวจสอบกิจการและป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตที่ไม่อาจเยียวยาได้ในภายหลัง และการตรวจสอบภายหลังการดำเนินงาน ได้แก่ กรณีการระงับยับยั้งการปฏิบัติราชการของเทศบาล หากเห็นว่าการดำเนินการเป็นไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาลหรือเสียหายแก่ราชการ

4.การกำกับดูแลการคลัง

การกำกับดูแลการคลัง เป็นการกำหนดกฎเกณฑ์และตรวจสอบทางด้านการคลังและการใช้จ่ายเงินของเทศบาล ซึ่งสามารถดำเนินการได้หลายลักษณะ เนื่องจากเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่มีขอบเขตกว้างและหลากหลาย ทำให้มาตรการการกำกับดูแลทางด้านคลังมีหลากหลายรูปแบบเช่นกัน ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีการกำกับดูแลได้ทั้งก่อนการดำเนินงานทางด้านคลังโดยการกำหนดกฎระเบียบทางการคลังให้เทศบาลปฏิบัติตามและผู้กำกับดูแลมีบทบาท อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎระเบียบดังกล่าว และการกำกับดูแลภายหลังการดำเนินงาน โดยการตรวจสอบความถูกต้องของการคลังและการใช้จ่ายเงินของเทศบาล กรณีที่สำคัญที่กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการ ได้แก่

- 4.1 การออกกฎระเบียบและกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎระเบียบ

กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่สำคัญเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนสมาชิกสภาท้องถิ่น

ที่มาจาก การแต่งตั้ง พ.ศ. 2557 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2558 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2559 เป็นต้น และในส่วนของ การกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่สำคัญ คือ การวินิจฉัยเกี่ยวกับข้อทักท้วง ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตามข้อ 103 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงินฯ

4.2 การตรวจสอบความถูกต้อง

กระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจกำกับดูแลการคลังของเทศบาลค่อนข้างมาก เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยต้องตรวจสอบบัญชีทางการเงิน การคลังของเทศบาล ทุกปี โดยกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการจัดทำแผนการตรวจสอบการคลัง การเงิน การบัญชี และการพัสดุของเทศบาลแล้วจึงแจ้งจังหวัดเพื่อให้เทศบาลจัดเตรียมเอกสารที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบ การคลัง การเงิน การบัญชี การพัสดุให้ครบถ้วน ณ วันที่เข้าตรวจสอบ ซึ่งกระทรวงมหาดไทย กำหนดให้ตรวจสอบการคลัง การเงิน การบัญชีของเทศบาลเป็นประจำ

อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจกำกับดูแลด้านการคลังของเทศบาลโดยกระทรวงมหาดไทย ถือเป็นมาตรการที่เหมาะสมในการช่วยตรวจสอบงบประมาณ การเงิน การคลัง การใช้จ่ายเงินของเทศบาล เพื่อป้องกันความผิดพลาดหรือการทุจริต อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจกำกับดูแลรูปแบบนี้เป็น การใช้อำนาจ กำกับดูแลภายหลังที่เทศบาลได้ดำเนินการในกิจกรรมต่างๆ ไปแล้ว

การกำกับดูแลโดยอ้อม

กระทรวงมหาดไทยมีบทบาท อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลเทศบาล ใน 2 รูปแบบ ได้แก่

1. การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแล

เงินอุดหนุนแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ประกอบด้วย

1.1 เงินอุดหนุนทั่วไป เป็นเงินอุดหนุนที่กระทรวงมหาดไทยจัดสรรให้เทศบาล โดยที่สามารถนำเงินไปใช้จ่ายในกิจการของตามที่เห็นว่าเหมาะสมและ/หรือตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ 1) เงินอุดหนุนทั่วไปแบบไม่กำหนดวัตถุประสงค์ กำหนดให้เทศบาล ทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามระเบียบและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

2) เงินอุดหนุนทั่วไปแบบกำหนดวัตถุประสงค์ จะกำหนดให้เทศบาลใช้จ่ายตามรายการที่กำหนดให้ โดยเทศบาลอาจจัดทำหรือไม่จัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ขึ้นอยู่กับแนวทางปฏิบัติที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดในแต่ละปี

1.2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจซึ่งเป็นเงินอุดหนุนที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด เงื่อนไขว่าเทศบาลจะต้องนำไปใช้ในโครงการใดโดยเฉพาะ ซึ่งเทศบาลจะนำไปใช้ในกิจการอื่นไม่ได้

การกำหนดเงื่อนไขในการรับเงินอุดหนุน การกำหนดให้จัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามระเบียบและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง การกำหนดรายการการใช้จ่าย และการกำหนดโครงการที่จะนำเงินอุดหนุนไปใช้ ทำให้เทศบาลต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย โดยเทศบาลพึงพาการจัดสรรเงินอุดหนุนจากกระทรวงมหาดไทย เฉลี่ยปีละมากกว่า 30% ของรายได้ทั้งหมด ทำให้ในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยมีบทบาทในการกำกับดูแลเทศบาลโดยอ้อมโดยใช้มาตรการเงินอุดหนุนซึ่งมีผลเกี่ยวข้องกับสถานะด้านการเงินการคลังของเทศบาลในระดับที่สูงพอสมควร

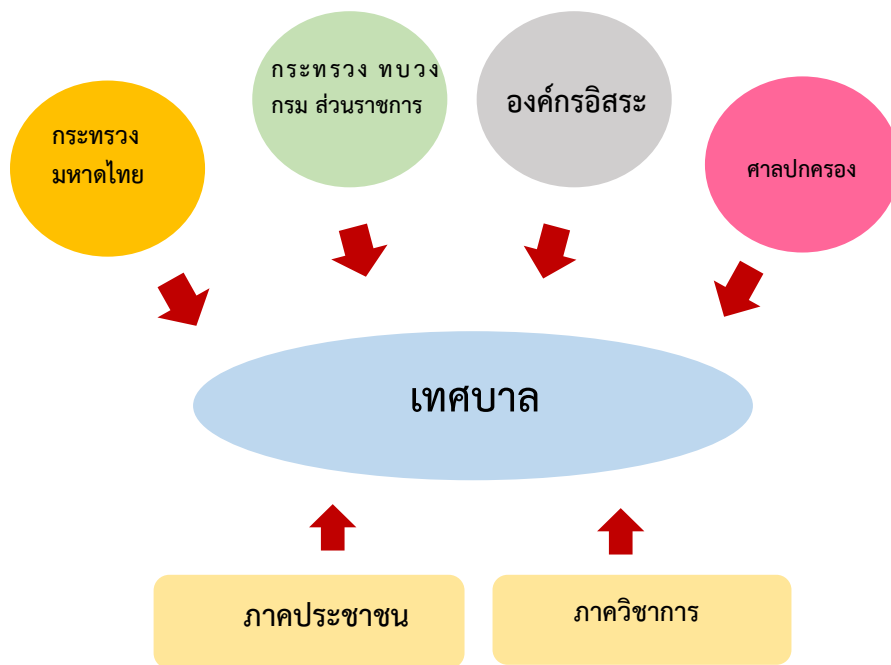
2. การใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการกำกับดูแล กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดรูปแบบตัวอย่างสัญญาหรือบันทึกข้อตกลงเพื่อให้เทศบาลใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติในการดำเนินการกิจกรรมต่างๆ เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งตามระเบียบดังกล่าว ข้อ 125 กำหนดว่า “การลงนามในสัญญาในการจัดหาตามระเบียบนี้ เป็นอำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และให้ทำเป็นภาษาไทยหรือภาษาอังกฤษ ตามตัวอย่างที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด” ซึ่งกรณีที่เทศบาลจะทำสัญญาและมีความจำเป็นต้องมีข้อความหรือรายการแตกต่างไปจากตัวอย่างสัญญาที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยมีสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในตัวอย่างสัญญาและไม่ทำให้เทศบาลเสียเปรียบก็สามารถกระทำได้ เว้นแต่ผู้บริหารของเทศบาลเห็นว่าจะมีปัญหาในทางเสียเปรียบหรือไม่รัดกุมพอก็ให้ส่งร่างสัญญานั้นไปให้อัยการจังหวัดหรือสำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณา ก่อน หรือหากเป็นกรณีที่ไม้อาจทำสัญญาตามตัวอย่างที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดได้ และจำเป็นต้องร่างสัญญาขึ้นใหม่ต้องส่งร่างสัญญานั้นให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาก่อน เว้นแต่ผู้บริหารของเทศบาลเห็นสมควรทำสัญญาตามแบบที่เคยผ่านการพิจารณาของอัยการจังหวัดหรือสำนักงานอัยการสูงสุดมาแล้ว ก็สามารถกระทำได้เช่นกัน ในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดรูปแบบสัญญามาตรฐานตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุดังกล่าว จำนวน 11 แบบ ได้แก่ แบบสัญญาจ้างทั่วไป แบบสัญญาจ้างที่ปรึกษาออกแบบและควบคุมงานแบบสัญญาจ้างผู้เชี่ยวชาญรายบุคคลหรือจ้างที่ปรึกษา แบบสัญญาจ้างให้บริการรักษาความปลอดภัย

แบบสัญญาจ้างการทำความสะดวกอาคาร แบบสัญญาซื้อขายคอมพิวเตอร์ แบบสัญญาซื้อขายทั่วไป แบบสัญญาจะซื้อจะขายแบบราคาที่ไม่จำกัดปริมาณ แบบสัญญาซื้อขายอนุญาตให้ใช้สิทธิในโปรแกรมคอมพิวเตอร์

ข้อเสนอแนะ

โดยภาพรวมถือได้ว่ากระทรวงมหาดไทยมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลเทศบาล ทั้งการกำกับดูแลโดยตรงและการกำกับดูแลโดยอ้อม ซึ่งต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม อย่างไรก็ตาม ยังมีภาคส่วนอื่นที่มีส่วนสำคัญในการกำกับดูแลเทศบาล ทั้งศาลปกครอง กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการ องค์กรอิสระ วิชาการและภาคประชาชน จึงขอแนะนำ แนวทางในการกำกับดูแลเทศบาลโดยเชื่อมโยงทุกภาคส่วนในการกำกับดูแลให้มีความเหมาะสม มีประสิทธิภาพ ตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ โดยจำแนกข้อเสนอแนะเป็น 2 ส่วน คือ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะเชิงพื้นที่ ดังนี้

ภาพแสดงข้อเสนอแนะในการกำกับดูแลเทศบาล



1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การกำกับดูแลโดยกระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ในการกำกับ ดูแล ส่งเสริม สนับสนุน และแนะนำ การบริหารงานของเทศบาลให้เกิดประสิทธิภาพและประโยชน์สุขต่อประชาชนตั้งนั้น เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย และเกิดประสิทธิภาพ กระทรวงมหาดไทย ควรมีแนวทางการดำเนินการตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 ด้านการปรับสมดุล และพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ โดยจำแนกดังนี้

1.การกำกับดูแลให้มีความสมดุล โดยให้เทศบาลมีอิสระตามสมควร ไม่ควรกำกับดูแลจนไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้

ปัญหาการกำกับดูแลที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การใช้อำนาจกำกับดูแลของราชการ ส่วนกลางอย่างไม่มีความสมดุลหรือกำกับดูแลมากเกินไป เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ดุลพินิจ แก่ผู้กำกับดูแลไว้ค่อนข้างกว้าง ในขณะที่ผู้กำกับดูแลแต่ละคนอาจมีมาตรฐานในการใช้ดุลพินิจที่แตกต่าง กัน ในกรณีเดียวกันแนวทางที่ควรนำมาปรับใช้คือ การรวบรวมแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เกี่ยวกับการใช้อำนาจกำกับดูแลโดยกระทรวงมหาดไทยและจัดทำเป็นแนวทางในการดำเนินงานให้แก่ ผู้กำกับดูแล เพื่อให้ทราบมาตรฐานในการใช้ดุลพินิจว่าในกรณีใดควรใช้ดุลพินิจอย่างน้อยเพียงใดในการกำกับ ดูแลเทศบาลให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

นอกจากนี้ควรนำหลักความได้สัดส่วน (Proportionality) ซึ่งเป็นหลักการที่มีการ ใช้แพร่หลายในกฎหมายปกครองและกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่มักจะมีการกำหนดไว้เป็นหลักการกว้างๆ เพื่อให้ผู้มีอำนาจปกครองมีความยืดหยุ่นในการใช้ดุลพินิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ หลักการดังกล่าวประกอบด้วย 3 หลักการใหญ่ ได้แก่ ความเหมาะสม (Suitability) ความจำเป็น (Necessity) และความสมดุล/ ความได้สัดส่วน (Balancing) การนำหลักการดังกล่าวไปปรับใช้จะทำให้การกำกับดูแลเทศบาล โดยผู้กำกับดูแลสามารถใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายได้อย่างสมดุล “เท่าที่จำเป็น” เป็นไปตามหลักการ กระจายอำนาจและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายแม่บทของประเทศ

2.กระทรวงมหาดไทยควรสร้างเครื่องมือในการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ

กระทรวงมหาดไทยควรมีการกำหนดเครื่องมือในการกำกับดูแลเทศบาลให้มีความครอบคลุมทั้งกระบวนการในทุกมิติ **ประการแรก คือ การวางแผน** กระทรวงมหาดไทยจะต้องกำหนด แผนการกำกับดูแลเทศบาล โดยเป็นแผนในภาพรวมที่แสดงถึง กระบวนการกำกับดูแลเทศบาลในรอบปี รายละเอียดการกำกับดูแลแต่ละด้าน มาตรการการลงโทษ การกระตุ้นดำเนินงานให้เกิดความโปร่งใส การช่วยเหลือแก้ไขปัญหาต่างๆ เป็นต้น แผนดังกล่าวจะเป็นแผนภาพสำคัญที่ทำให้กระทรวงมหาดไทย

ทราบว่าจะมีจุดเน้นหรือดำเนินการสิ่งใดในแต่ละช่วงเวลาได้อย่างเหมาะสม **ประการที่สอง การกำกับดูแล** กระทรวงมหาดไทยจำต้องระดมสมองเพื่อสร้างเครื่องมือสำคัญในการกำกับดูแลบางประการ ที่ทำให้การดำเนินงานของเทศบาลเกิดประสิทธิภาพ โปร่งใส สุจริต เช่น การปรับปรุงระเบียบกฎหมายให้เท่าทันต่อสถานการณ์ การกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินงานเกี่ยวกับการดำเนินงาน งบประมาณ บุคคล โดยเปิดโอกาสให้ผู้แทนจากส่วนราชการระดับอำเภอ จังหวัด และประชาชน มีส่วนร่วมในการดำเนินการทุกระดับ การกำหนดหลักเกณฑ์เช่นนี้ย่อมจะทำให้เทศบาลต้องระมัดระวังในการดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย **ประการที่สาม การประเมินผล** เป็นอีกตัวชี้วัดหนึ่งที่จะสะท้อนให้เห็นว่านโยบาย โครงการ หรือการดำเนินการใดของเทศบาลนั้นสัมฤทธิ์ผลและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่หรือไม่ โดยกระทรวงมหาดไทยควรกำหนดแนวทางการประเมินผลโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ คือ คณะกรรมการหมู่บ้าน คณะกรรมการชุมชน มีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าว ควบคู่ไปกับนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลตามกฎหมายอยู่แล้ว การดำเนินการดังกล่าวนอกจากจะทำให้โครงการและนโยบายของเทศบาลบรรลุวัตถุประสงค์ สอดรับกับความต้องการของประชาชนแล้ว ยังจะส่งเสริมให้เกิดการบริหารการปกครองที่ดี (Good Governance) ด้วยเช่นกัน **ประการที่สี่ การรายงานผล และการแนะนำ** กระทรวงมหาดไทยจะต้องกำหนดระบบการรายงานผลหลากหลายรูปแบบ ผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้มีข้อมูลและผลการดำเนินงานต่างๆ ของเทศบาล และควรกำหนดคณะกรรมการแบบประชารัฐที่ประกอบไปด้วย ภาครัฐ เอกชน วิชาการ ประชาสังคม ประชาชน ในการตรวจนิเทศงานเพื่อตรวจสอบผลการดำเนินงาน และแนะนำการดำเนินงานของเทศบาลให้มีความเหมาะสม อย่างไรก็ตาม การกำหนดเครื่องมือในการกำกับดูแลเทศบาล กระทรวงมหาดไทยจะต้องดำเนินการโดยยึดหลักความเป็นอิสระของเทศบาลที่จะกระทำเพียงเท่าที่จำเป็น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติโดยรวมเป็นสำคัญ

3. กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

ในการดำเนินงานของเทศบาล ตามอำนาจหน้าที่หลายครั้งพบว่า เทศบาลไม่ทราบว่า การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวอยู่ในอำนาจหน้าที่หรือไม่ ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่และเทศบาล ปฏิบัติงานด้วยความไม่แน่ใจและเป็นผลให้เกิดการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ

4. การร่วมทุน/ร่วมดำเนินการ

การจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะ หากเทศบาล มีรายได้ โดยไม่รวมเงินอุดหนุนไม่เพียงพอที่จะดำเนินการได้โดยลำพัง หรือไม่อาจกระทำการได้โดย

ไม่กระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือความคุ้มค่าในการลงทุน และหากดำเนินการแล้วจะเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้นให้ร่วมดำเนินการจัดทำกับเทศบาลอื่นได้ ในการดำเนินการเทศบาล อาจจัดตั้งสหการหรือองค์การที่เรียกชื่ออย่างอื่นก็ได้โดยก่อนการดำเนินการให้ผู้บริหารรายงานให้สภาทราบด้วย ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

5.ปรับปรุง/พัฒนา กฎหมายและระเบียบให้มีความทันสมัยอยู่เสมอ

กฎหมายเป็นเครื่องมือที่สำคัญของกระทรวงมหาดไทยในการกำกับดูแลเทศบาลให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งที่ผ่านมา อาจมีระเบียบกฎหมาย หรือหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงานบางประการไม่ชัดเจน หรือไม่เท่าทันต่อสถานการณ์ ทำให้การปฏิบัติงานของเทศบาล และบทบาทในการกำกับดูแลของผู้กำกับดูแล ขาดประสิทธิภาพ ไม่สอดคล้องกับประโยชน์โดยรวม ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนและความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลและผู้กำกับดูแล ควรมีการปรับปรุง ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพ โดยรับฟังเสียงสะท้อนทั้งจากผู้ปฏิบัติงานของเทศบาล ผู้กำกับดูแล และประชาชนโดยทั่วไป

6.ฝึกอบรมบุคลากรทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในสังกัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อพัฒนาศักยภาพในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเทศบาล โดยจำเป็นต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจและความแม่นยำในตัวบทกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการกำกับดูแลเทศบาล เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และไม่ล่าช้าเกินสมควรอันจะส่งผลให้ผู้มีส่วนได้เสียได้รับผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าว จึงเสนอให้มีการจัดฝึกอบรมบุคลากรเพื่อพัฒนาศักยภาพในการดำเนินงาน ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวอยู่แล้ว โดยเสนอให้จัดโครงสร้างให้มีความหลากหลายครอบคลุมการใช้อำนาจกำกับดูแลรูปแบบต่างๆ มากขึ้น และให้มีการจัดฝึกอบรมในเรื่องที่สำคัญเป็นประจำทุกปี โดยการจัดให้ครอบคลุมผู้ปฏิบัติงานทุกระดับ รวมทั้งมีการแนะนำแนวทางการปฏิบัติงานหรือรวบรวมประเด็นปัญหาที่พบบ่อย เพื่อให้บุคลากรของกระทรวงมหาดไทยสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

7.เสริมสร้างและพัฒนาเทศบาล ให้มีขีดความสามารถและศักยภาพเพิ่มมากขึ้น ในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เช่น การจัดการอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรของเทศบาล เป็นประจำอยู่เสมอ เพื่อให้เทศบาล สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยกระทรวงมหาดไทยต้องยึดหลักการกำกับดูแลใน “ฐานะพี่ชาย/พี่สาว น้องชาย/น้องสาว” กล่าวคือ ใช้วิธีการแนะนำ ตักเตือน สอน หรือชี้แนะแนวทางที่ถูกต้องแก่เทศบาล ไม่ใช่ผู้ปกครองและผู้ใต้ปกครองในลักษณะของพ่อปกครองลูก ที่จะเป็นการควบคุมการกระทำและการดำเนินงานให้เป็นไปตามที่

ราชการส่วนกลางกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งจะทำให้เทศบาล ไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างอิสระ และไม่สามารถจัดการบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ

8.กำกับดูแลโดยมุ่งเน้นที่ความคุ้มค่าและความสำเร็จ จากการดำเนินงานที่ผ่านมา กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวทางในการดำเนินงานให้เทศบาลและในบางเรื่องมีความซับซ้อนเนื่องจากประสงค์ที่จะให้เทศบาล สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ เช่น การสั่งการเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะ ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโครงการบริหารจัดการขยะที่ยั่งยืนและสลับซับซ้อน ทำให้การดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องล่าช้าออกไปเป็นต้น กระทรวงมหาดไทยจึงควรพิจารณาโดยมุ่งเน้นที่ความคุ้มค่าของการดำเนินงานของเทศบาล รวมถึงความสำเร็จในการดำเนินงานของผู้ปฏิบัติงาน

9.การสร้างระบบการเข้าถึงข้อมูลเทศบาลแก่ประชาชน โดยกระทรวงมหาดไทย ควรกำหนดให้มีระบบเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศที่เชื่อมโยงข้อมูลเกี่ยวกับเทศบาลหรือข้อสั่งการต่างๆ ที่มีผลต่อประชาชน เพื่อเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับทราบ และกำหนดให้เทศบาลเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ เรื่องดังกล่าวผ่านช่องทางอื่นตามความเหมาะสม

ศาลปกครอง

กระบวนการศาลปกครองถือเป็นกลไกสำคัญหนึ่งต่อการอำนวยความสะดวกและ การดำเนินการของเทศบาล เป็นอย่างมากโดยพบข้อสังเกตสำคัญ ดังนี้

ประการแรก กระบวนการกำกับดูแลเทศบาลของผู้มีอำนาจมักจะจบลงด้วย “คำสั่งทางปกครอง” ซึ่งย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองในการวินิจฉัยเรื่องดังกล่าว

ประการที่สอง คำสั่งทางปกครอง ของผู้มีอำนาจ มักนำไปสู่ข้อโต้แย้งของผู้ที่เสียประโยชน์หรือได้รับผลกระทบในกระบวนการศาลปกครองอยู่เสมอ

ประการที่สาม เทศบาลบางแห่งมักจะใช้กลไกของศาลปกครองเพื่อขอให้วินิจฉัย ระเบียบ หลักเกณฑ์ที่กำหนดจากหน่วยงานกลางเป็นประจำ

ประการที่สี่ โดยปกติการพิจารณาของศาลปกครองต้องใช้ระยะเวลาาน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความสะดวกแก่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เช่น พยานหลักฐานที่ อาจจะเสียหายหรือสูญหายไปตามกาลเวลา ความแม่นยำในการจดจำของพยานบุคคลที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ประกอบกับการพิจารณาคดีเกี่ยวกับเทศบาลมีความยุ่งยากและซับซ้อนจำเป็นที่จะต้องใช้ผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ในการพิจารณาคดีเป็นพิเศษ ผลดังกล่าวทำข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับ

เทศบาลที่ผ่านไม่ได้บทสรุปในระยะเวลาอันสั้น ส่งผลต่อผู้ได้รับผลกระทบ/ผู้เสียประโยชน์ หรือแม้แต่การดำเนินการต่างๆของเทศบาล

ดังนั้น เห็นควรมีการจัดตั้งศาลปกครองแผนกคดีท้องถิ่นขึ้นมาโดยเฉพาะ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจกำกับดูแลและพิจารณาคดีอื่นที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยประกอบขึ้นจาก องค์คณะที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งจะมีผลให้สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้สะดวก รวดเร็ว ขณะเดียวกันก็ทำให้การปฏิบัติงานของเทศบาลเป็นอย่างไร้ประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ควรเปิดโอกาสให้เทศบาลฟ้องร้องผู้กำกับดูแลในการออกกฎ ระเบียบ หรือกระทำการอื่นใดที่ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงานของเทศบาล อาทิ การฟ้องเพื่อขอเพิกถอนระเบียบ หนังสือสั่งการที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดทำบริการสาธารณะ ขณะเดียวกันเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและทำให้การกำกับดูแลเทศบาล มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ควรเปิดโอกาสให้ผู้กำกับดูแลสามารถฟ้องร้องเทศบาลได้เช่นกัน หากเห็นว่ามีผลกระทบที่ สุ่มเสี่ยง หมิ่นเหม่ จะเกิดความเสียหายต่อประชาชนและประเทศชาติโดยรวม ซึ่งแนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ เรื่องการให้ความเท่าเทียมกันของการบังคับใช้กฎหมาย และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการใช้กฎหมาย ให้ทันสมัยมากขึ้น

การกำกับดูแลโดยกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการ

ตามยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการบริหารงานแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงาน โดยต้องมีการพัฒนาระบบงานและโครงสร้างที่เอื้อต่อการทำงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ต่อยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 ซึ่งการกำกับดูแลเทศบาลในอนาคต ควรจัดให้มีคณะกรรมการกำหนดมาตรฐานกลางในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น มาตรฐานด้านสาธารณสุข มาตรฐานด้านการศึกษา เป็นต้น เพื่อเป็นเครื่องมือในการประเมินการปฏิบัติงานของเทศบาล และเป็นหลักประกันว่าประชาชนในแต่ละท้องที่จะได้รับบริการสาธารณะที่เท่าเทียมกัน โดยคณะกรรมการควรประกอบด้วยภาครัฐ ภาคประชาชน และผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการชุดนี้ จะทำหน้าที่กำหนดแนวทางและมาตรฐานการปฏิบัติงานและทำหน้าที่ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของเทศบาล ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติงานของเทศบาลเป็นไปในทิศทางเดียวกัน มีความถูกต้องตามกรอบกฎหมาย

2. ข้อเสนอแนะเชิงพื้นที่

การกำกับดูแลโดยองค์กรอิสระ

องค์กรอิสระล้วนมีบทบาทที่สำคัญในการกำกับดูแลเทศบาล ทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.), ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.), คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) แต่อย่างไรก็ตามพบว่าองค์กรอิสระที่มี “จำนวนครั้งและความถี่” มากที่สุดในการกำกับดูแลเทศบาล คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) จึงขอเสนอแนะการปรับปรุงวิธีการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เนื่องจาก สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ไม่อาจเพิ่มจำนวนบุคลากรให้สามารถตรวจสอบเทศบาลได้ครบทุกเทศบาล จึงควรนำแนวคิดตามยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่ได้ให้ความสำคัญกับการนำแนวคิดดิจิทัลมาประยุกต์ใช้ในการทำงาน โดยเฉพาะการเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างภาครัฐ การวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ เพื่อให้เกิดสะดวก โปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยใช้การตรวจสอบแบบออนไลน์เพื่อตรวจสอบประจำปี โดยให้เทศบาลจัดส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องและออกรายงานข้อสังเกตทางออนไลน์ นอกจากนี้ ยังควรกำหนดให้เทศบาลทำรายการตรวจสอบ (Check list) การใช้จ่าย “เงินของแผ่นดิน” ผ่านระบบออนไลน์ เสมือนหนึ่งการที่นักบินทำรายการตรวจสอบ (Check list) ก่อนขึ้นบินระหว่างทำการบิน และการนำเอาเครื่องบินลงจอด

นอกจากนี้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลการปฏิบัติการของเทศบาล ซึ่งควรกำหนดแนวทางการกำกับดูแลเทศบาล ได้แก่ 1) การตรวจสอบเชิงป้องกัน โดยกำหนดข้อแนะนำแก่ทุกภาคส่วนในการดำเนินการหลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติ ระเบียบแบบแผนต่างๆ ก่อนดำเนินโครงการหรือนโยบายใด ตลอดจนติดตามการดำเนินโครงการก่อนการเบิกจ่ายเงิน 2) การตรวจสอบแบบบูรณาการจะดำเนินการโดยมีผู้แทนจากภาครัฐ ประชาชน เอกชน วิชาการ ประชาสังคม ซึ่งแต่ละฝ่ายมีองค์ความรู้และมุมมองแตกต่างกันที่จะเป็นประโยชน์ในการตรวจการดำเนินโครงการหรือนโยบาย สิ่งดังกล่าวจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้การดำเนินโครงการต่างๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดรับกับผลประโยชน์สาธารณะ โดยหากพบว่ามีโครงการใดที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ ทำให้ไม่สามารถช่วยเหลือหรือแก้ไขปัญหาของประชาชนได้ จะต้องมีการเสนอรายงานเพื่อป้องกันทันที เพื่อให้ผู้รับผิดชอบได้ทบทวน/ยกเลิกโครงการ ทำให้การใช้จ่ายเงินมีประโยชน์คุ้มค่ามากขึ้น 3) การตรวจสอบเชิงแก้ไข การตรวจสอบดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อลงโทษรับทราบ ปัญหา อุปสรรคในพื้นที่ เพื่อให้การดำเนินโครงการเป็นไปตามกรอบเวลา เป้าหมายที่กำหนด โดยหากพบปัญหาหรือมีการปฏิบัติไม่เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดแล้ว

คณะกรรมการตรวจจะต้องรีบดำเนินการหาช่วยเหลือ และแก้ไขโดยทันที ซึ่งแนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 2561-2580 ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่ต้องการสร้างการมีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลการปฏิบัติงานของภาครัฐ ทั้งก่อนเริ่ม ระหว่างดำเนินการ และหลังดำเนินการ

การกำกับดูแลโดยประชาชน

การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนจึงควรมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ดังนั้น จึงขอจำแนกการกำกับดูแลเทศบาล โดยประชาชน เป็น 3 ส่วนสำคัญ คือ ต้นทาง กลางทาง ปลายทาง

1.ต้นทาง ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้ง ผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาล ตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งยังเป็นผู้สนับสนุน บุคคลที่ตนเองเห็นสมควรให้ได้รับเลือกตั้งเป็นตัวแทนตนเองมาปฏิบัติหน้าที่ในเทศบาล เป็นต้น

2.กลางทาง ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การขอข้อมูลข่าวสาร การเสนอแนะ เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติ/การบัญญัติ การเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาล การยื่นเรื่องสอบสวนผู้บริหาร สมาชิกสภา เทศบาลตามที่ระเบียบ กฎหมายกำหนด เป็นต้น

3.ปลายทาง ประชาชนสามารถใช้มาตรการทางสังคมกดดันไม่คบค้าสมาคมกับบุคคลที่มีพฤติกรรมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศีลธรรม จรรยา ของสังคม ไม่ให้ได้รับการยอมรับนับถือ แม้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไปแล้ว รวมถึงการติฉินนินทา แล้วนำไปสู่การไม่เลือกบุคคลและผู้ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลดังกล่าว เข้าไปมีบทบาทในเทศบาล

นอกจากแนวทางข้างต้นแล้ว ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องการปรับเปลี่ยนการทำงานภาครัฐโดยให้ยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชน เพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม” ซึ่งแนวคิดดังกล่าวสามารถนำมาปรับใช้ในการกำกับดูแลเทศบาล ดังนี้

1.กำหนดให้เทศบาล ต้องส่งเสริมเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในหลากหลายรูปแบบ ทั้งการเผยแพร่ข้อมูล การจัดประชุม อบรม สัมมนาและการให้การศึกษาเกี่ยวกับสิทธิการมีส่วนร่วมต่าง ๆ ของประชาชนในการบริหารจัดการเทศบาล เพื่อให้ประชาชนมีความตระหนักและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่น ตั้งแต่ก่อนดำเนินการ ระหว่างดำเนินการ และภายหลังการดำเนินการ โดยเทศบาล ต้องจัดให้มีการบริการประชาชนให้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนและจัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในของเทศบาล โดยประชาชนไม่ต้องร้องขอด้วยวิธีต่าง ๆ และรูปแบบข้อมูลสารสนเทศ เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง สัญญา หรือความตกลงที่เทศบาลทำกับหน่วยงาน

ต่าง ๆ ทั้งนี้ อาจเผยแพร่ในรูปของการสรุปย่อข้อมูลเกี่ยวกับสัญญา และเพื่อให้การกำกับดูแลของประชาชนเป็นไปด้วยความสะดวกและรวดเร็ว หรือหากมีการตรวจรับการจ้าง ควรแจ้งประชาชนมาร่วมสังเกตการณ์ ควรที่จะได้มีการจัดตั้งศูนย์รับแจ้งความผิดปกติในการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาล

2.การสร้างกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนงานงบประมาณต่างๆ โดยเทศบาล ต้องส่งเสริมกระบวนการการมีส่วนร่วมแก่ประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดทำงบประมาณรายจ่าย การประชุมสภาท้องถิ่น และการประชุมอื่นใดอันมีผลกระทบต่อประชาชน ผ่านกลไกคณะกรรมการหมู่บ้าน คณะกรรมการชุมชน กระบวนการประชาคมหรือกระบวนการอื่นใดตามบริบทของภูมิสังคม

3.ข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอเทศบาลัญญัติ เพื่อขจัดความยุ่งยากและอุปสรรคในการเข้าชื่อเสนอเทศบาล ควรลดจำนวนราษฎรผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติให้มีความเหมาะสม เพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการเสนอร่างข้อบัญญัติได้ง่ายยิ่งขึ้น

4.การกำหนดให้ประชาชนสามารถการแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะในการบริหารราชการของเทศบาลในรูปแบบต่างๆ โดยต้องมีการประชุมประชาชนในท้องถิ่นเพื่อรับฟังความคิดเห็นในเรื่องที่สมควร จัดให้มีการเผยแพร่ให้ประชาชนทราบถึงช่องทางที่จะสามารถนำเสนอความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการจัดทำสาธารณะและกิจการสาธารณะของเทศบาล การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ชี้แจง สอบถาม ข้อเสนอเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาล

5.การเปิดเผยข้อมูลผลการดำเนินงานในแต่ละปี (Annual Report) และข้อมูลต่างๆของเทศบาล ควรมีการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนได้รับทราบถึงข้อมูลดังกล่าวให้ประชาชนได้รับทราบ โดยอย่างน้อยต้องมีข้อสรุป ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายประจำปี รายงานผลการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะ ผลการตรวจสอบการดำเนินงานจากองค์กรตรวจสอบต่างๆ โดยไม่ต้องให้ประชาชนร้องขอ แต่ควรเป็นการรายงานต่อประชาชน

6.ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤตินิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤตินิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งจัดให้มีกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

7. กำหนดให้มีการส่งเสริมให้ประชาชนมีการรวมตัวกันด้วยความร่วมมือและสมัครใจ ที่ได้มีลักษณะเป็นองค์กรอย่างเป็นทางการ

การส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันในองค์กรอย่างเป็นทางการเป็นอีกหนทางหนึ่งในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรดำเนินการในรูปแบบ **สมัชชาพลเมือง/สภาพลเมือง** เพื่อเปิดพื้นที่สาธารณะเพื่อให้ภาคประชาชนได้ใช้เป็นพื้นที่ในการแสดงความคิดเห็น ให้คำปรึกษา ข้อคิดเห็น คำแนะนำหรือเสนอแนะในการบริหารราชการของเทศบาล รวมทั้งการตรวจสอบการดำเนินงาน และกำกับดูแลเทศบาล ด้วยอีกทางหนึ่ง

8. การประยุกต์ใช้ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) กับผู้ได้รับการแต่งตั้ง เป็นผู้บริหาร เพื่อเป็นเครื่องมือในเชิงปทัสฐาน (Norms) ที่นำมาใช้เพื่อป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์ โดยมิชอบจากอำนาจหน้าที่ของผู้บริหาร โดยข้อตกลงคุณธรรมจะเป็นข้อตกลงที่ทำเป็นลายลักษณ์อักษร ระหว่างระหว่างผู้บริหารและผู้แทนประชาชน โดยตกลงร่วมกันว่าจะไม่ทำการใดๆในทางทุจริตในระหว่าง ดำรงตำแหน่ง

9. การกำหนดให้มีสมัชชาผู้ใช้บริการสาธารณะ โดยเป็นรูปแบบการรวมตัว ของประชาชนที่มีการใช้บริการสาธารณะในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้สมัชชาดังกล่าว เป็นตัวแทนในการเสนอ ความเห็น ข้อแนะนำ สะท้อนปัญหา ความต้องการของกลุ่มคนดังกล่าว ให้เทศบาลหรือหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องได้ให้ความสำคัญและกำหนดนโยบายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมต่อไป

นอกจากนี้ **ภาควิชาการ** ซึ่งเป็นภาคที่มีองค์ความรู้และนวัตกรรมใหม่ๆ ควรจะมี
ส่วนร่วมในการกำกับดูแลเทศบาล ด้วยเช่นกัน โดยขอเสนอการมีส่วนร่วมในลักษณะการประเมิน
ที่เรียกว่า **“การจัดลำดับท้องถิ่นเพื่อยกระดับการพัฒนาท้องถิ่น (Rating and Ranking for Local
Development)”** มาปรับใช้กับเทศบาลโดยมีแนวทาง ดังนี้

1. หน่วยงานที่รับผิดชอบกระบวนการประเมิน การประเมินประสิทธิภาพ
ของเทศบาล ควรเป็นการประเมินจากภาควิชาการ/สถาบันการศึกษาที่ไม่ได้เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
หรือรับบริการหรือกำกับดูแลเทศบาล ขโดยตรง และไม่เป็นผู้ที่อยู่ในพื้นที่เดียวกับเทศบาล โดยกำหนด
ให้สถาบันการศึกษาประเมินข้ามพื้นที่ได้ และมีเงื่อนไข ห้ามสถาบันการศึกษาประเมินเทศบาลที่เป็นเขต
พื้นที่สถาบันการศึกษาตั้งอยู่ การดำเนินการดังกล่าวแม้จะมีการใช้จ่ายงบประมาณเป็นค่าดำเนินการ
ก็ย่อมเป็นการคุ้มค่าในการยกระดับเทศบาล

2. ผลคะแนนการประเมินประสิทธิภาพ ควรจัดทำเป็นฐานข้อมูล
และมีการวิเคราะห์ผลการประเมินในแต่ละเทศบาล เป็นรายด้าน รวมทั้งจัด Rating & Ranking
เพื่อให้เทศบาล สามารถทราบสถานะของตนในการปฏิบัติงาน เมื่อเทียบกับเทศบาลอื่น

3. การนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ ทั้งการดึงข้อมูลไปใช้ การจัดกลุ่มเทศบาลที่ถูกประเมิน การสร้างแรงจูงใจและยกระดับเทศบาลตามศักยภาพของแต่ละแห่ง โดยการจัดลำดับ (Ranking) และระดับ (Grade) ของเทศบาล ตามประสิทธิภาพ

4. ให้สิ่งจูงใจเป็นรางวัลสำหรับเทศบาล ที่มีผลการประเมินดีเลิศ และดีเด่น เพื่อเป็นการเชิดชูเกียรติเทศบาลและเพื่อกระตุ้นให้เทศบาลอื่นเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

นอกจากนี้ ควรให้มีการปิดบัญชีโดยเอกชนหรือผู้ที่มีความชำนาญเฉพาะทาง (Auditor) เพื่อให้หน่วยงานภายนอกที่มีความชำนาญร่วมเป็นผู้ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของเทศบาล และเพื่อแบ่งเบาภาระการกำกับดูแล โดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ และออกใบอนุญาตการปิดบัญชีของเทศบาลเพื่อให้มีมาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งควรจัดให้มีการฝึกอบรมนักบัญชีให้มีจำนวนคุณภาพเพียงพอต่อการดำเนินการ

กล่าวโดยสรุป การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ที่มุ่งให้ประชาชนได้เรียนรู้ และกำหนดทิศทางการบริหารท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ด้วยตนเอง ซึ่งเทศบาลถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาทสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินและดูแลพี่น้องประชาชน เนื่องจากเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาท ภารกิจหลากหลาย นับแต่มีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน กระทรวงมหาดไทยได้มีการกำหนดบทบาทในการกำกับดูแลผ่านกลไกนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แล้วแต่กรณี เพื่อให้การบริหารงานของเทศบาลมีประสิทธิภาพ รัดกุม ซึ่งในอนาคตการกำกับดูแลเทศบาลจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาทโดยบูรณาการการทำงานทั้ง กระทรวงมหาดไทย กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ องค์กรอิสระ ศาลปกครอง ภาควิชาการ และประชาชน เพื่อให้การกำกับดูแลเทศบาลเกิดประสิทธิภาพตามยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 ภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่กำหนดให้ การกำกับดูแลการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาถึงแนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกระทรวงมหาดไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาล โดยศึกษาจากแนวคิด ทฤษฎี พัฒนาการบริหารราชการแผ่นดินตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ลักษณะของการกำกับดูแล บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ของเทศบาลกับกระทรวงมหาดไทยในมิติของการกำกับดูแลรูปแบบต่างๆ ซึ่งนำไปสู่การวิเคราะห์บทบาท ตัวอย่างผลการดำเนินงาน สถิติการใช้อำนาจของกระทรวงมหาดไทย

ปัญหาอุปสรรคข้อจำกัดต่างๆ ตลอดจนนำเสนอแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลเทศบาล โดยกระทรวงมหาดไทยตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 และกลไกความร่วมมือระหว่างรัฐและภาคส่วนต่างๆ

อย่างไรก็ตาม การวิจัยครั้งต่อไปสามารถขยายขอบเขตการศึกษาให้ครอบคลุมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจและเข้าถึงบทบาทของกระทรวงมหาดไทยในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น นอกจากนี้ การศึกษาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของส่วนราชการอื่น เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ศาลปกครอง เป็นต้น ย่อมทำให้เข้าใจถึงมิติและรูปแบบการใช้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่หลากหลายมากขึ้น ซึ่งจะสามารถทำให้ผู้วิจัยสามารถนำเสนอแนวทางในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” และ “เมื่อมีอำนาจ ต้องไม่ขัดกับกฎหมาย” ได้อย่างเหมาะสมต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- โกวิทย์ พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2548.
- จักษ์ พันธุ์เพชร. การเมืองการปกครองไทย จากยุคสุโขทัยสู่สมัยทักษิณ. ปทุมธานี : Punch Group, 2549.
- ชัยอนันต์ สมุทวนิช. 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2538.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2547.
- ณรงค์ พ่วงพิศ. ประวัติศาสตร์การปกครองและการเมืองไทย. กรุงเทพฯ : ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2527.
- ดำรงราชานุภาพ. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา. เทศาภิบาล. กรุงเทพฯ : มติชน, 2545.
- ทวี ตะเวทีกุล. กฎหมายปกครอง. (ม.ป.ท.) : มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, 2484.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2535.
- ประยูร กาญจนดุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- ปรีดี พนมยงค์. ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524.
- ลิขิต ธีรเวคิน. วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพฯ : อักษรสัมพันธ์, 2554.
- วิชณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, 2530.
- วุฒิสาร ตันไชย. ยุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2552.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2550.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. การเมืองการปกครองไทย พ.ศ. 1762 - 2500. กรุงเทพฯ : เสมาธรรม, 2548.
- สันต์ชัย รัตนะขวัญ. พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทย. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2555.
- สุขุม นวลสกุล. การเมืองและการปกครองไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555.

วารสาร และหนังสือพิมพ์

- สมคิด เลิศไพฑูรย์. “การควบคุมกำกับเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย”, วารสารกฎหมายปกครอง 10. เมษายน 2534, หน้า 46.

วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัย

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. “รายงานวิจัยทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ เปรียบเทียบ”, 2546.

บุญยิ่ง ประทุม และโกวิท พวงงาม. “พัฒนาการบริหารงานตามหลักความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของ ประชาชน : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล เขาสามยุดจังหวัดลพบุรี”, 2551.

เพ็ญศรี เพ็ญสาตแสง. “อำนาจกำกับการดูแลทางปกครอง ศึกษากรณีองค์การเทศบาล” มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

โกคิน พลกุล และคณะ. “แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น” ใน รายงานการวิจัย. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2538.

โกคิน พลกุล. “หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ” หน้า 4. ใน ภิรมย์พร ไชยยนต์. การกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่น : ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับ จังหวัด, 2557.

วลัยกร รัตนกุล. “การกำกับดูแลเหนือการกระทำของกรุงเทพมหานครโดยรัฐ”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543, หน้า 28 - 46.

วิจนาถ วิงตาล. “วิเคราะห์กฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปแบบสุขาภิบาล”. [ม.ป.ท.] : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536.

เอกสารไม่ตีพิมพ์

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2553 ประกาศให้วันที่ 18 มีนาคม ของทุกปี เป็นวัน “ท้องถิ่นไทย” เพื่อน้อมรำลึกถึงพระมหากรุณาธิคุณพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกฐานะตำบลท่าฉลอม เป็น “สุขาภิบาลท่าฉลอม” ในวันที่ 18 มีนาคม 2448 (ร.ศ.124).

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

สำนักงาน ก.พ.ร. “การปฏิรูประบบราชการในประเทศไทย”. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : http://www.opdc.go.th/oldweb/Mission/File_download/22_12_47/Thai_PSR.pdf, 2564.

ภาษาต่างประเทศ

Mongtagu, Harris G. Comparative Local Government. Great Britain : William Brendon and Son, 1984. p 574.

ประวัติย่อผู้วิจัย

นายชัยวัฒน์ ชื่นโกสุม
Mr.ChaiwatChuenkosum

วัน/เดือน/ปี เกิด	23 กรกฎาคม 2510
วุฒิการศึกษา	- ปริญญาตรี : รัฐศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ2) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย - ปริญญาโท : รัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
หลักสูตรการอบรม	- นายอำเภอ รุ่นที่ 49 - นักปกครองระดับสูง รุ่นที่ 51 - การเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง สถาบันพระปกเกล้า รุ่นที่ 17 - หลักสูตรผู้บริหารระดับสูงด้านการค้าและการพาณิชย์ (Top Executive Program in Commerce and Trade: TEPCOT) รุ่นที่ 9
ประวัติการทำงาน	
ปี 2547 – 2551	ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น/หัวหน้ากลุ่มส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดบุรีรัมย์
ปี 2551 – 2552	ท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา (อำนวยการ ระดับต้น)
ปี 2552 – 2554	ท้องถิ่นจังหวัดมหาสารคาม (อำนวยการ ระดับต้น)
ปี 2554	ท้องถิ่นจังหวัดสุราษฎร์ธานี (อำนวยการ ระดับต้น)
ปี 2554 – 2555	ท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา (อำนวยการ ระดับต้น)
ปี 2555	ท้องถิ่นจังหวัดนครราชสีมา (อำนวยการ ระดับสูง)
ปี 2555 – 2557	ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น (อำนวยการ ระดับสูง) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
ปี 2557– 2558	หัวหน้าสำนักงานรัฐมนตรี (อำนวยการ ระดับสูง) กระทรวงมหาดไทย
ปี 2558	รองผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา (บริหาร ระดับต้น) จังหวัดนครราชสีมา
ปี 2558 – 2559	รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (บริหาร ระดับต้น) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
ปี 2559 – 2560	ที่ปรึกษาด้านการปกครอง (นักวิเคราะห์นโยบายและแผนทรงคุณวุฒิ) สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย
ปี 2560	ผู้ว่าราชการจังหวัดราชบุรี
ปี 2560	ผู้ว่าราชการจังหวัดเลย
ปี 2563	ผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานี
ตำแหน่งปัจจุบัน	
1 ตุลาคม 2564	- ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรอง ปลัดกระทรวงมหาดไทย

สรุปร้อยเอ็ดแฉกเอกสารวิจัย เรื่อง แนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดย
กระทรวงมหาดไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาล

นายชัยวัฒน์ ชื่นโกสุม
รองปลัดกระทรวงมหาดไทย
นักศึกษาคณะศึกษาศาสตร์ วปอ. รุ่นที่ ๖๕ เลขประจำตัว ๘๗๙๔

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารราชการแผ่นดินของไทยประกอบไปด้วยราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนสำคัญในการ “บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ โดยประชาชนสามารถเลือกผู้นำในการบริหารงานท้องถิ่นได้ ซึ่งแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการบริหารงาน มีอำนาจสั่งการและดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด โดยกระทรวงมหาดไทยมีบทบาทในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็นภายใต้กรอบของกฎหมาย และคำนึงถึงหลักการ “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” และ “เมื่อมีอำนาจ ต้องไม่ขัดกับกฎหมาย” มีจุดมุ่งหมายให้การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่

การวิจัยส่วนบุคคลนี้มีความสนใจเกี่ยวกับบทบาทของกระทรวงมหาดไทยในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม โดยเฉพาะเทศบาล เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนสูง มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะครอบคลุมหลายมิติ ตลอดจน เป็นองค์กรสำคัญในการเชื่อมโยงการบริหารราชการแผ่นดินทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้บรรลุผล ดังนั้น จึงพิจารณาศึกษาหัวข้อ “แนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกระทรวงมหาดไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาล” เพื่อศึกษานิยาม รูปแบบของเทศบาลแต่ละประเภท บทบาท อำนาจหน้าที่ ของกระทรวงมหาดไทยในการกำกับดูแลเทศบาล ทั้งการกำกับดูแลโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายให้นายอำเภอปฏิบัติกรแทน การวิเคราะห์ผลการดำเนินงาน กรณีศึกษาของกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้กำกับดูแลเทศบาลในภาพรวม ตลอดจน นำเสนอ แนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลเทศบาลโดยกระทรวงมหาดไทย ตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี พัฒนาการการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะราชการส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะการกำกับดูแล บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนกลาง ในมิติของการกำกับดูแลรูปแบบต่างๆ

๒. เพื่อวิเคราะห์บทบาทของกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน จากตัวอย่างผลการดำเนินงานและสถิติการใช้อำนาจในการกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย ตลอดจนวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทย เพื่อนำไปสู่การกำกับดูแลเทศบาลอย่างมีประสิทธิภาพเพียงเท่าที่จำเป็นภายใต้หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาการปกครองในระดับท้องถิ่น และการปกครองในระดับชาติต่อไป

๓. เพื่อนำเสนอแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลเทศบาลโดยกระทรวงมหาดไทย ตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐ และกลไกความร่วมมือระหว่างรัฐและภาคส่วนต่างๆ

ขอบเขตของการวิจัย

๑. **ขอบเขตรยะเวลา** การศึกษาดังกล่าว กำหนดขอบเขตการศึกษาการดำเนินงานในห้วง เดือนตุลาคม ๒๕๖๕ - เมษายน ๒๕๖๖

๒. **ขอบเขตพื้นที่** การศึกษาเกี่ยวกับการใช้อำนาจการกำกับดูแลเทศบาลในภาพรวมทั้งประเทศ โดยกระทรวงมหาดไทย

๓. **ขอบเขตงาน** ศึกษาและวิเคราะห์การใช้อำนาจการกำกับดูแลเทศบาลในภาพรวม โดย กระทรวงมหาดไทย พิจารณาจาก ระเบียบ กฎหมาย ผลการดำเนินงาน กรณีศึกษา ที่ได้วิเคราะห์ วินิจฉัย ให้ ความเห็น และตรวจสอบข้อเท็จจริง ตลอดจนเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยส่วนบุคคลหัวข้อ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกระทรวงมหาดไทย : **ศึกษาระณีเทศบาล** ใช้ระเบียบวิธีในการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยจะศึกษาถึงการบริหาร ราชการแผ่นดินในภาพรวม การกำกับดูแลเทศบาลโดยกระทรวงมหาดไทย ผลการดำเนินการ และกรณีศึกษา ที่เกี่ยวข้อง โดยมีแนวทางดังต่อไปนี้

๑. **การรวบรวมข้อมูล** ใช้การศึกษาเอกสาร (Document Study) เพื่อใช้เป็นข้อมูล พุทธิภูมิประกอบการวิเคราะห์ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และ ที่แก้ไขเพิ่มเติม ตลอดจน ระเบียบกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

๒. **ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง** คือ เทศบาลทั้งหมดในประเทศไทย โดยทำการเก็บข้อมูลจาก ผลการดำเนินการ กรณีศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเทศบาลโดยกระทรวงมหาดไทยในภาพรวม

๓. **การวิเคราะห์ข้อมูล** นำผลการดำเนินการ กรณีศึกษา มาวิเคราะห์ข้อมูล และนำเสนอตามกรอบ แนวคิดการศึกษา

๔. **การนำเสนอข้อมูลและสรุปผลการศึกษา** ใช้รูปแบบการพรรณนาโดยนำแนวคิด ระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเทศบาลโดยกระทรวงมหาดไทยเชื่อมโยงกับผลการดำเนินการ และ กรณีศึกษา นำไปสู่การเสนอแนะแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลเทศบาลโดยกระทรวงมหาดไทย ต่อไป

ผลการวิจัย

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว สามารถจำแนกการ กำกับดูแลเทศบาลออกเป็น ๒ รูปแบบ คือ **การกำกับดูแลโดยตรง** ได้แก่ การกำกับดูแลด้านบุคคล การกำกับดูแล ด้านองค์กร การกำกับดูแลด้านการกระทำ และการกำกับดูแลด้านการคลัง **สำหรับการกำกับดูแลโดยอ้อม** ได้แก่ การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแล และการใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการในการกำกับดูแล โดยมี รายละเอียดดังต่อไปนี้

ตารางแสดงการกำกับดูแลเทศบาลโดยกระทรวงมหาดไทย

การกำกับดูแล รูปแบบ	ด้านบุคคล	ด้านองค์กร	ด้านการกระทำ	ด้านการคลัง
เทศบาล	<p>๑. การสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาลหรือรองประธานเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง</p> <p>๒. การวินิจฉัยกรณีมีข้อสงสัยว่าความเป็นนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงหรือไม่</p> <p>๓. การเสนอให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง</p>	<p>๑. การยุบสภาเทศบาล กรณีเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม</p> <p>๒. การยุบสภาเทศบาล กรณีสภาเทศบาลไม่พิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายให้แล้วเสร็จ</p> <p>๓. การยุบสภาเทศบาล เนื่องจากไม่อาจจัดประชุมสภาเทศบาลครั้งแรก หรือไม่อาจเลือกประธานสภาเทศบาลได้</p>	<p>๑. อำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติ</p> <p>๒. อำนาจในการควบคุมการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล</p> <p>๓. อำนาจเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติหน้าที่</p>	<p>๑. การออกกฎระเบียบให้เทศบาลปฏิบัติ</p> <p>๒. การตรวจสอบความถูกต้อง</p>

จากการศึกษาการกำกับดูแลเทศบาลโดยกระทรวงมหาดไทย สามารถสรุปข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทของกระทรวงมหาดไทยในการกำกับดูแลเทศบาล ๒ กรณี คือ การกำกับดูแลโดยตรง และการกำกับดูแลโดยอ้อม ดังนี้

การกำกับดูแลโดยตรง แบ่งออกเป็น ๔ รูปแบบ ประกอบด้วย

๑. การกำกับดูแลบุคคล

การใช้อำนาจกำกับดูแลของผู้กำกับดูแลเหนือตัวบุคคล เป็นการพิจารณาเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือพฤติกรรมของผู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล โดยกฎหมายกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการกำกับดูแลบุคคลครอบคลุม ๓ กรณี ได้แก่

๑.๑ การสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภา และรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากปฏิบัติการฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ

๑.๒ การวินิจฉัยกรณีมีข้อสงสัยว่าความเป็นนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลง

๑.๓ การเสนอให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

จากการพิจารณารูปแบบลักษณะการกำกับดูแลทั้งสามกรณี พบว่า กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการกำกับดูแลที่แตกต่างกันไป ซึ่งในกรณี ๑.๓ กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ระยะเวลาและผลตามกฎหมายไว้อย่างชัดเจน ผู้กำกับดูแลเพียงดำเนินการรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามแต่กรณี เพื่อสั่งให้ผู้บริหารเทศบาลพ้นจากตำแหน่งโดยผลของกฎหมายเท่านั้น

๒. การกำกับดูแลองค์กร

การใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กร เป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และผู้ว่าราชการจังหวัดเหนือสภาเทศบาล โดยการสั่งยุบสภาเทศบาลสามารถทำได้ใน ๓ กรณี ได้แก่

๒.๑ การยุบสภาเทศบาล กรณีเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

๒.๒ การยุบสภาเทศบาล กรณีสภาไม่พิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายให้แล้วเสร็จ

๒.๓ การยุบสภาเทศบาล เนื่องจากไม่อาจจัดประชุมสภาครั้งแรก หรือไม่อาจเลือกประธานสภาเทศบาลได้

๓. การกำกับดูแลการกระทำ

การกำกับดูแลการกระทำสามารถดำเนินการได้หลายลักษณะ โดยการดำเนินการที่สำคัญ ได้แก่

๓.๑ อำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติ

๓.๒ อำนาจในการควบคุมการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล

๓.๓ อำนาจเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติหน้าที่

๔. การกำกับดูแลการคลัง

๔.๑ การออกกฎระเบียบและกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎระเบียบ

กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่สำคัญเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการแต่งตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๗ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘

๔.๒ การตรวจสอบความถูกต้อง

กฎหมายกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยต้องตรวจสอบบัญชีทางการเงิน การคลังของเทศบาล ทุกปี โดยกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการจัดทำแผนการตรวจสอบการคลัง การเงิน การบัญชี และการพัสดุของเทศบาลแล้วจึงแจ้งจังหวัดเพื่อให้เทศบาลจัดเตรียมเอกสารที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบ การคลัง การเงิน การบัญชี การพัสดุให้ครบถ้วน ณ วันที่เข้าตรวจสอบ

การกำกับดูแลโดยอ้อม

กระทรวงมหาดไทยมีบทบาท อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลเทศบาลใน ๒ รูปแบบ ได้แก่

๑. การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแล

เงินอุดหนุนแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท ประกอบด้วย

๑.๑ เงินอุดหนุนทั่วไป เป็นเงินอุดหนุนที่กระทรวงมหาดไทยจัดสรรให้เทศบาล โดยที่สามารถนำเงินไปใช้จ่ายในกิจการของตามที่เห็นว่าเหมาะสมและ/หรือตามที่กฎหมายกำหนด

๑.๒ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นเงินอุดหนุนที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดเงื่อนไขว่าเทศบาลจะต้องนำไปใช้ในโครงการใดโดยเฉพาะ ซึ่งเทศบาลจะนำไปใช้ในกิจการอื่นไม่ได้

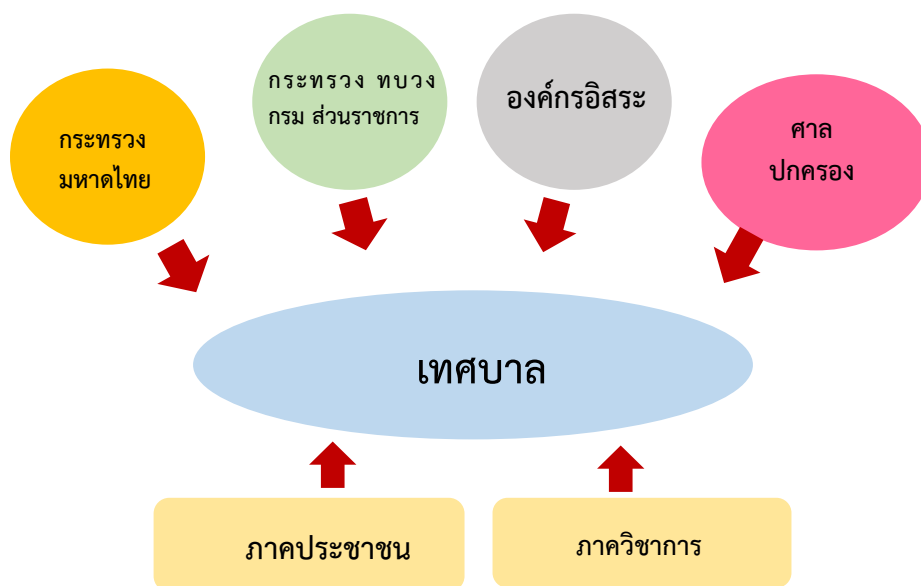
๒. การใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการกำกับดูแล

กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดรูปแบบตัวอย่างสัญญาหรือบันทึกข้อตกลงเพื่อให้เทศบาลใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติในการดำเนินการกิจกรรมต่างๆ เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ข้อเสนอแนะ

โดยภาพรวมถือได้ว่ากระทรวงมหาดไทยมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลเทศบาล ทั้งการกำกับดูแลโดยตรงและการกำกับดูแลโดยอ้อม ซึ่งต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม อย่างไรก็ตาม ยังมีภาคส่วนอื่นที่มีส่วนสำคัญในการกำกับดูแลเทศบาล ทั้งศาลปกครอง กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการ องค์กรอิสระ วิชาการและภาคประชาชน จึงขอเสนอ แนวทางในการกำกับดูแลเทศบาลโดยเชื่อมโยงทุกภาคส่วนในการกำกับดูแลให้มีความเหมาะสม มีประสิทธิภาพ ตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐ ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ โดยจำแนกข้อเสนอแนะเป็น ๒ ส่วน คือ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและข้อเสนอแนะเชิงพื้นที่ ดังนี้

ภาพแสดงข้อเสนอแนะในการกำกับดูแลเทศบาล



๑. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การกำกับดูแลโดยกระทรวงมหาดไทย

๑.๑ การกำกับดูแลให้มีความสมดุล : ภายใต้อำนาจ “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” และ “เมื่อมีอำนาจ ต้องไม่ขัดกับกฎหมาย” และหลักความได้สัดส่วน

๑.๒ สร้างเครื่องมือในการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ : ด้านการวางแผน การกำกับดูแล การประเมินผล

๑.๓ การกำหนดอำนาจหน้าที่เทศบาลให้ชัดเจนขึ้น

๑.๔ การร่วมทุน/ร่วมดำเนินการ

๑.๕ การปรับปรุงระเบียบกฎหมายให้ทันสมัย

๑.๖ การฝึกอบรมบุคลากรทั้งในส่วนกลาง/ภูมิภาคที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล

๑.๗ เสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพเทศบาล

๑.๘ เน้นความคุ้มค่าและความสุจริต และสร้างระบบการเข้าถึงข้อมูลเทศบาลแก่ประชาชน

บทบาทศาลปกครอง

- ๓.๑ การจัดตั้งศาลปกครองแผนกคดีท้องถิ่น
- ๓.๒ ควรเปิดโอกาสให้ **เทศบาล ฟ้องร้อง ผู้กำกับดูแล** ในการออกกฎ ระเบียบ หรือกระทำการอื่นใดที่ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงานของเทศบาล
- ๓.๓ ควรเปิดโอกาสให้ **ผู้กำกับดูแล สามารถฟ้องร้อง เทศบาล ได้เช่นกัน** หากเห็นว่ามีกระทำการที่สุ่มเสี่ยง หมิ่นเหม่ จะเกิดความเสียหายต่อประชาชนและประเทศชาติโดยรวม

การกำกับดูแลโดยกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการต่างๆ

- ๒.๑ การกำกับดูแลโดยถือปฏิบัติตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐ ยุทธศาสตร์ที่ ๖ การปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ คือ การบริหารงานแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงาน หลักธรรมาภิบาล การสนับสนุนบทบาทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่
- ๒.๒ การจัดให้มี **“คณะกรรมการกำหนดมาตรฐานกลางในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”** ในด้านต่างๆ เช่น ด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษา

๒. ข้อเสนอแนะเชิงพื้นที่

การกำกับดูแลโดยองค์กรอิสระ (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน)

- ๔.๑ การนำระบบเทคโนโลยีดิจิทัล เชื่อมโยง ฐานข้อมูลกับเทศบาลในการตรวจสอบประจำปี
- ๔.๒ กำหนดให้เทศบาลทำรายการตรวจสอบ (Check list) การใช้จ่าย **“เงินของแผ่นดิน”** ผ่านระบบออนไลน์
- ๔.๓ มุ่งเน้น การตรวจสอบในเชิงป้องกัน การตรวจสอบเชิงบูรณาการจากหลายหน่วยงาน และการตรวจสอบเชิงแก้ไข

การกำกับดูแลโดยภาคประชาชน

- ๕.๑ กำหนดให้เทศบาลส่งเสริมเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชน หลากหลายรูปแบบ
- ๕.๒ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนงาน งบประมาณ ของเทศบาล
- ๕.๓ ปรับปรุงกฎหมายในการเข้าชื่อเสนอ เทศบัญญัติ (ลดจำนวนราษฎรผู้เสนอเทศบัญญัติ)
- ๕.๔ การแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะการบริการราชการของเทศบาลรูปแบบต่างๆ
- ๕.๕ การเปิดเผยข้อมูลผลการดำเนินงานประจำปี (Annual Report)
- ๕.๖ ส่งเสริม สนับสนุนให้ความรู้ประชาชนถึง **“อันตรายจากการทุจริตและประพฤตินิষอบในภาครัฐและเอกชน”**
- ๕.๗ การส่งเสริมการรวมตัวกันของประชาชน ในรูปแบบ **“สมัชชาพลเมือง/สภาพลเมือง”**
- ๕.๘ ประยุกต์ใช้ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pack)
- ๕.๙ กำหนดให้มีสมัชชาผู้ให้บริการสาธารณะ

บทบาทภาควิชาการ

- มีส่วนร่วมในลักษณะการประเมินโดย **“การจัดลำดับท้องถิ่นเพื่อยกระดับการพัฒนาท้องถิ่น (Rating and Ranking for Local Development)**

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาถึงแนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกระทรวงมหาดไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาล โดยศึกษาจากแนวคิด ทฤษฎี พัฒนาการบริหารราชการแผ่นดินตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ลักษณะของการกำกับดูแล บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ของเทศบาลกับกระทรวงมหาดไทยในมิติของการกำกับดูแลรูปแบบต่างๆ ซึ่งนำไปสู่การวิเคราะห์บทบาท ตัวอย่างผลการดำเนินงาน สถิติการใช้อำนาจของกระทรวงมหาดไทย ปัญหาอุปสรรคข้อจำกัดต่างๆ ตลอดจนนำเสนอแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลเทศบาลโดยกระทรวงมหาดไทยตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 และกลไกความร่วมมือระหว่างรัฐและภาคส่วนต่างๆ

อย่างไรก็ตาม การวิจัยครั้งต่อไปสามารถขยายขอบเขตการศึกษาให้ครอบคลุมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจและเข้าถึงบทบาทของกระทรวงมหาดไทยในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น นอกจากนี้ การศึกษาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของส่วนราชการอื่น เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ศาลปกครอง เป็นต้น ย่อมทำให้เข้าใจถึงมิติและรูปแบบการใช้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่หลากหลายมากขึ้น ซึ่งจะสามารถทำให้ผู้วิจัยสามารถนำเสนอแนวทางในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” และ “เมื่อมีอำนาจ ต้องไม่ขัดกับกฎหมาย” ได้อย่างเหมาะสมต่อไป
