

การแสวงหารูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นไทยที่เหมาะสม THE ENQUIRING OF THE APPROPRIATE OVERSIGHT MODEL FOR THE THAI LOCAL GOVERNMENT

ทวีศักดิ์ บุทอง* และ อุดม ทุมโหมสิต

Taweesak Butong* and Udom Tomkosit

สาขาการปกครองท้องถิ่น คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพมหานคร 10240
Program in Local Governance, Faculty of Public Administration, National Institute of Development Administration,
Bangkok 10240, Thailand

*Corresponding author: E-mail: taweesakbutong@hotmail.com

รับบทความ 3 พฤศจิกายน 2564 แก้ไขบทความ 30 พฤศจิกายน 2564 ตอรับบทความ 7 ธันวาคม 2564 เผยแพร่บทความ ตุลาคม 2565

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาการกำกับดูแลท้องถิ่นไทย และเพื่อศึกษาแสวงหารูปแบบการกำกับดูแลท้องถิ่นไทยที่เหมาะสม โดยวิธีการการศึกษาตามระเบียบวิธีวิจัยเอกสาร การวิเคราะห์กรณีศึกษา การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ และการสนทนากลุ่มจากนักวิชาการด้านท้องถิ่นและด้านกฎหมาย ผู้บริหาร ข้าราชการท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า 1) ปัญหาของการกำกับดูแลท้องถิ่นไทย คือ การตีความเรื่องอำนาจหน้าที่และการแทรกแซงความเป็นอิสระของท้องถิ่น โดยเกิดจากผู้กำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการกฤษฎีกา กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และกระทรวงมหาดไทย ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายจัดตั้งของท้องถิ่น 2) การกำกับดูแลท้องถิ่นที่เหมาะสมของไทย คือ การกำกับดูแลแบบบูรณาการร่วมกัน 3 ฝ่าย ระหว่างการกำกับดูแลโดยภาครัฐ การกำกับดูแลภายในท้องถิ่น (สภา) และการกำกับดูแลของประชาชน คือ รัฐต้องให้ท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินงานตามกรอบกฎหมาย คำนึงถึงความจำเป็นของแต่ละพื้นที่ ผลลัพธ์ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นและผลประโยชน์ของชาติ การกำกับดูแลโดยสภาท้องถิ่น สามารถตรวจสอบถ่วงดุลและใช้อำนาจในการยับยั้งฝ่ายบริหารได้ และการกำกับดูแลโดยประชาชน โดยเริ่มตั้งแต่การเลือกตั้ง การกำหนดนโยบายที่เป็นต้องการและปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น การร่วมดำเนินการ การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ สามารถร้องเรียนและมีอำนาจถอดถอนหากพบว่าการกระทำนั้นส่งผลกระทบต่อท้องถิ่น

คำสำคัญ: กำกับดูแล

ABSTRACT

The purposes of the study were to examine the oversight problems faced by the local Thai government and to seek the appropriate guidelines for the oversight of the local Thai government through document research, case study synthesis, key informant interviews, and focus group discussions with local and legal scholars, administrators, and local civil service officers. The findings revealed that: 1) The local government's oversight issues were due to the misinterpretation of the authority and local independence interference by the inspectors, such as the Office of the Auditor General of Thailand, the Council of State, Department of Local Administration, and the Ministry of Interior, which showed a failure to comply with the spirit of the constitutional law and the establishment of local government law; 2) The appropriate oversight needed for local Thai government was joint oversight integration of three organizations: the government, the local government (Council), and citizens. The government should allow the local government freedom to operate legally, and consider the requirements of each local area, and the beneficial outcomes for local people and the nation. The oversight of local councils could check and balance the work and the power of the executive branch. Oversight by the citizens should begin with elections, and by formulating policies that meet the needs and problems of local people, joint operations and work inspection on executive and legislative branches, and corresponding complaints, and maintaining and

strengthening citizen-directed power to revoke policies if the actions of both parties have a detrimental effect on the locality.

Keyword: Oversight

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 250 วรรค 4 ระบุไว้ว่า “กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวก่ายการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น, 2560, หน้า 75)

จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้ท้องถิ่นไทยมีความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเอง ได้แก่ ด้านการบริหาร ด้านการเงินการคลัง ด้านการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และกำหนดว่าการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาผู้ที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการกำกับดูแลที่แตกต่างกันไป ยังไม่มีรูปแบบที่เหมาะสมในการกำกับดูแลเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญทำให้บางเรื่องก็กำกับดูแลน้อยเกินไป บางเรื่องกำกับดูแลมากเกินไปทำให้เกิดการแทรกแซงการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายของผู้กำกับดูแลต้องการ และส่งผลกระทบต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนพึงได้รับอันมีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศและการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างยิ่ง สืบเนื่องมาจากปัญหาดังกล่าว ถ้ามีแนวทางการแก้ปัญหาที่จะก่อให้เกิดผลดีต่อส่วนร่วมดังนั้นก็จำเป็นต้องแสวงหามาตรฐานในการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และได้รับการยอมรับจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ดังนั้นการวิจัยครั้งนี้จึงมีความสนใจที่ต้องการศึกษาเพื่อแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมในการกำกับดูแลเพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นอันจะส่งผลต่อการปกครองของประเทศโดยรวมในที่สุด

ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาของการกำกับดูแลท้องถิ่นไทย
2. เพื่อศึกษาแสวงหากรอบแนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

กรอบแนวคิดในการวิจัย

การนำเสนอแนวคิดและทฤษฎีทางวิชาการที่อธิบายเกี่ยวกับประเด็นที่ต้องการศึกษา เรื่อง การแสวงหากรอบการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นไทยที่เหมาะสม ซึ่งผู้เขียนได้ศึกษากรอบแนวคิดและทฤษฎีโดยรายละเอียดสำคัญ ดังนี้

แนวคิดและทฤษฎีตามหลักการปกครองท้องถิ่น

- ความหมายการปกครองท้องถิ่น
- ข้อดีของการปกครองปกครองท้องถิ่น

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น

- ความหมายของการกำกับดูแลโดยรัฐ
- ความจำเป็นในการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น
- รูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น
- การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแล

แนวคิดและทฤษฎีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น

- ความหมายและตัวแบบอธิบายความเป็นอิสระของท้องถิ่น ประกอบด้วย (๑) ทศณะของ Gordon L. Clark (๒) ทศณะของ ธเนศวร์ เจริญเมือง (๓) ทศณะของอุดม ทุมไธส (๔) แนวคิดและทฤษฎีความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามกฎหมาย
- ทัศนคติของความเป็นอิสระของท้องถิ่นในประชาคมยุโรป (๑๙๘๕)
- เกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นอิสระของท้องถิ่น ได้แก่ (๑) เกณฑ์พิจารณาความเป็นอิสระอันเนื่องมาจากผลของการกระจายอำนาจในเชิงวิชาการปกครองท้องถิ่น (๒) เกณฑ์พิจารณาโดยยึดหลักความเป็นอิสระตามมติการปกครองตนเองของท้องถิ่น

รูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ

- การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส
- การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศสหราชอาณาจักร
- การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
- การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น
- การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศเกาหลีใต้

รูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

- การกำกับดูแลองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อ.บ.จ.)
- การควบคุมกำกับดูแลเทศบาล
- การกำกับดูแลสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล
- กำกับดูแลและการตรวจสอบองค์กรปกครองท้องถิ่นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

รูปแบบกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นไทย

๑. การกำกับดูแลโดยรัฐ
๒. การกำกับดูแลภายในท้องถิ่น
๓. การกำกับดูแลโดยประชาชน

ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

วิธีการดำเนินการวิจัย

1. การศึกษาตามระเบียบวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารทางวิชาการ หนังสือ รายงานการวิจัย บทความ งานวิทยานิพนธ์ กฎหมายและเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระและการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น
2. การวิเคราะห์และสังเคราะห์กรณีศึกษา ใช้วิธีการวิเคราะห์กรณีศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการกำกับดูแลที่เกิดขึ้นมาแล้วในอดีต 4 กรณีศึกษา
3. การประชุมสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group) โดยนำกรณีศึกษาดังกล่าวมาวิเคราะห์ แก้ไขปัญหาร่วมกันกับผู้ที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น นักวิชาการด้านท้องถิ่น นักวิชาการด้านกฎหมาย ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการท้องถิ่น เป็นต้น
4. วิธีการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants interview) ที่มีประสบการณ์ตรงในการกำกับดูแล ประกอบด้วย นักวิชาการด้านกฎหมาย 3 คน ผู้บริหารท้องถิ่น 5 คน ข้าราชการท้องถิ่น 3 คน และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแล 3 คน เป็นต้น

ประชากรกลุ่มเป้าหมาย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพโดยประชากรกลุ่มเป้าหมายที่มีประสบการณ์ตรงในการปฏิบัติงานในการกำกับดูแลและผู้รับการกำกับดูแล ประกอบกับนักวิชาการที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านการปกครองท้องถิ่น และมีเป็นผู้มีความเกี่ยวข้องกับกรณีศึกษาในดำเนินการประชุมสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group) ประกอบการสัมภาษณ์เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาร่วมกันจึงสามารถนำไปสู่การวิเคราะห์สังเคราะห์ให้ได้รูปแบบการกำกับดูแลท้องถิ่นที่เหมาะสม ได้แก่ นักวิชาการด้านท้องถิ่น จำนวน 5 คน นักวิชาการด้านกฎหมาย 3 คน ผู้บริหารท้องถิ่น 5 คน ข้าราชการท้องถิ่น 3 คน และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแล 3 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย

1. การใช้แบบสอบถามปลายเปิด (Open-Form)
2. การสัมภาษณ์ที่ไม่มีโครงสร้าง (Unstructured Interview)

วิธีรวบรวมข้อมูล ประกอบด้วย

1. การรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาข้อมูลการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารทางวิชาการ หนังสือ รายงานการวิจัย บทความงานวิทยานิพนธ์ กฎหมายและเอกสารอื่น ๆ ประกอบกับการสืบค้นทางอิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นไทยและแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
2. การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการประชุมสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group) โดยนำกรณีศึกษาตั้งคำถามวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางการกำกับดูแลท้องถิ่นไทยที่เหมาะสม
3. การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ นักวิชาการ ข้าราชการ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อนำมาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางการกำกับดูแลท้องถิ่นไทยที่เหมาะสม

สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ไม่ได้ใช้สถิติในการวิเคราะห์ข้อมูลแต่ใช้การวิเคราะห์และสังเคราะห์กรณีศึกษา ใช้วิธีการวิเคราะห์กรณีศึกษาเกี่ยวกับการกำกับดูแลที่เกิดขึ้นมาแล้วในอดีต 4 กรณีศึกษา ตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อชี้ให้เห็นลักษณะปัญหาและนำมาตั้งเป็นประเด็นคำถามเพื่อใช้ในการสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งนำมาสังเคราะห์ปัญหาและรูปแบบการกำกับดูแลท้องถิ่นที่เหมาะสม

สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาการแสวงหารูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยที่เหมาะสม โดยมีวัตถุประสงค์การวิจัย 2 ประการ (1) เพื่อศึกษาปัญหาของการกำกับดูแลท้องถิ่นไทย (2) เพื่อแสวงหารอบแนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับประเทศไทย ซึ่งรายละเอียดขอแยกประเด็นในแต่ละวัตถุประสงค์ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ผลการศึกษาปัญหาของการกำกับดูแลท้องถิ่นไทย จากการศึกษาสามารถสรุปได้ว่า การกำกับดูแลของท้องถิ่นไทยยังคงมีการแทรกแซงอำนาจความเป็นอิสระของท้องถิ่นอยู่ ดังกรณีศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมาทั้ง 4 กรณีศึกษาที่สำคัญ ดังนี้

1) กรณีศึกษา: ประเด็นปัญหาการกีดกันของ อบต.น้ำก่ำ อ.ธาตุพนม จ.นครพนม พบว่า ในกรณีการกู้เงินของ อบต.น้ำก่ำ มีความประสงค์ที่จะดำเนินโครงการพัฒนาตำบลเพื่อเพิ่มศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการให้บริการประชาชนในชุมชนกึ่งชนบท ซึ่งแต่ละโครงการมีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งความพยายามของผู้บริหารที่ได้กระทำในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้ำก่ำนั้น ชี้ให้เห็นว่าท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระในการคิดริเริ่ม กำหนดนโยบาย ดำเนินการด้วยท้องถิ่นได้ด้วยตนเองเพื่อตอบสนองปัญหาที่เฉพาะเจาะจงในแต่ละพื้นที่ และยึดหลักผลประโยชน์ของพี่น้องประชาชนเป็นสำคัญตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น แต่ประเด็นปัญหาเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายความถูกต้องเหมาะสมหรือไม่นั้นจากการศึกษา พบว่า ไม่มีความเหมาะสมเพราะรัฐมนตรี อธิบดี นั้นไม่ได้ออกระเบียบรองรับการกู้เงินให้ อบต. ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย (มาตรา 83 แห่ง พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537) ทำให้เป็นปัญหาและอุปสรรคกับการทำงานของ อบต. ของไทยทั่วประเทศ

2) กรณีศึกษา: การควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลตำบลสุรนารี จังหวัดนครราชสีมา พบว่า การระบาดของโรคพิษสุนัขบ้าถือเป็นปัญหาสำคัญในด้านการจัดการระหว่างหน่วยงานของส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขาดการบูรณาการและอุปสรรคด้านกฎหมายที่ไม่สอดคล้องต่อสถานการณ์ทำให้เกิดปัญหาในแง่ของ

การปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัญหาในกรณีดังกล่าวเกิดจากพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 ได้ให้อำนาจอธิบดีกรมในการกำหนดเขตพื้นที่ท้องถิ่นที่สามารถดำเนินการควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าได้ตามที่กำหนดเท่านั้นมิได้ครอบคลุมท้องถิ่นทุกพื้นที่ ส่งผลทำให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตีความหรือมีข้อทักท้วงว่าท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการตั้งงบประมาณในการดำเนินการภายในเขตพื้นที่ของตนเองได้เพราะไม่ได้อยู่ในประกาศของกรมปศุสัตว์ ดังนั้น ในการปฏิบัติอธิบดีกรม ผู้มีอำนาจตามกฎหมายนั้นไม่ได้ประกาศเพื่อรองรับการดำเนินการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าของเทศบาลตำบลสุรนารี ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายท้องถิ่น (แต่เทศบาลมีอำนาจในการป้องกันและระงับโรคติดต่อตามมาตรา 50 (4) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่ต้องทำในเขตเทศบาล) ส่งผลให้เกิดปัญหาและอุปสรรคกับการทำงานของเทศบาลและท้องถิ่นไทยทั่วประเทศหยุดชะงักไป

3) กรณีศึกษา: โครงการเฝ้าระวังสุขภาพประชาชนในพื้นที่จังหวัดตรัง: องค์การบริหารส่วนจังหวัดตรัง พบว่าในการดำเนินการของ อบจ.ตรัง มีวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินโครงการเพื่อกระตุ้นให้ประชาชนหันมาสนใจเรื่องสุขภาพของตนเองและป้องกันกันการเกิดโรคให้กับประชาชนในพื้นที่ พบว่า การดำเนินโครงการดังกล่าวเป็นไปตามนโยบายที่ชอบด้วยกฎหมายเพราะกฎหมายให้อำนาจนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตรัง มีอำนาจกำหนดนโยบาย แลส่งนโยบายต่อสภา และได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดตรัง ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลตามกฎหมาย ถือได้ว่าการดำเนินการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตรังมีความเข้มแข็งและศักยภาพที่จะสามารถดำเนินการด้านสาธารณสุขในระดับจังหวัดได้ดีกว่าเทศบาล กับ อบต. ที่การดำเนินการจะไม่ครอบคลุมทั้งจังหวัด เพราะดำเนินการเพียงในพื้นที่ของตนเองโดยการดำเนินการครั้งนี้ยึดหลักการปฏิบัติที่สอดคล้องกับหลักกฎหมาย คำนิยามความจำเป็นของพื้นที่และประโยชน์สุขของพี่น้องประชาชนเป็นหลัก รวมทั้ง อบจ.ตรัง สามารถคิดริเริ่มนโยบายด้วยตนเองเพื่อแก้ไขปัญหาด้านสุขภาพให้กับพี่น้องประชาชนในท้องถิ่น และสามารถป้องกันการแพร่ระบาดของหน่วยงานส่วนกลางด้วยการยึดหลักเหตุผลความจำเป็นของตนเองเป็นสำคัญ ซึ่งลักษณะดังกล่าวยึดหลักการดำเนินงานตามแนวคิดความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 283 แต่ปัญหาเกิดขึ้นจากการตีความกฎหมายในการดำเนินโครงการ จากการศึกษา พบว่า เกิดจากการวินิจฉัยของการทักท้วงและขอเรียกเงินคืนของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน 3 ข้อ ได้แก่ ข้อที่ 1 องค์การบริหารส่วนจังหวัดตรังไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการดังกล่าว ข้อที่ 2 การดำเนินการซ้ำซ้อนกับเทศบาลและอบต. ในจังหวัด โดยมีเหตุผลสำคัญ 2 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง สดง. เห็นว่ากลุ่มเป้าหมายมีสิทธิเข้ารับบริการสาธารณสุขของรัฐ ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17(19) ดังนั้น โครงการตรวจสุขภาพดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดสามารถดำเนินการได้เอง ประการที่สอง โครงการดังกล่าววัตถุประสงค์ไม่เกินไปเพื่อขยายศักยภาพและมุ่งผลสัมฤทธิ์ในการพัฒนาสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด และเป็นการซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตรังที่จะกระทำได้ตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2546 เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้อ 1 (1) (2) และข้อ 2 (3) และ ข้อ 3) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินขอเรียกเงินคืน โดยผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้มีข้อทักท้วงว่าไม่มีอำนาจหน้าที่และดำเนินการซ้ำซ้อนกับเทศบาลและอบต.ในจังหวัดตามที่กล่าวมา ดังนั้น จึงต้องให้ อบจ.ตรัง คืนเงินงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินโครงการจำนวนทั้งหมด 43 ล้านบาท (องค์การบริหารส่วนจังหวัดตรัง, ออนไลน์, 2561)

โดยหลักการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยว่าใช้อำนาจหน้าที่ของ อบจ. หรือไม่ แต่ต้องเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ที่ระบุไว้ในมาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ. กำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่เพียงตรวจสอบตรวจสอบประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินว่าคุ้มค่าหรือไม่อย่างไรเท่านั้น ดังนั้น ข้อทักท้วงของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคกับการทำงานของ อบจ.ตรัง และทั่วประเทศที่จะดำเนินการลักษณะเดียวกันต้องหยุดชะงัก ดังนั้น การตีความวินิจฉัยและข้อทักท้วงของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในปีงบประมาณ 2556 นั้นไม่ได้คำนึงถึงอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17(19) ให้้องการบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นในการจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อได้ สำหรับการตีความว่าเป็นการซ้ำซ้อนกับท้องถิ่นอื่นในจังหวัดและไม่เป็นการพัฒนาด้านสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2546 เรื่อง กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น แต่กลับพบว่าการดำเนินการของ อบจ. มีอำนาจในการดำเนินการในด้าน

สาธารณสุขการป้องกันโรค ซึ่งการดำเนินการโครงการเฝ้าระวังสุขภาพประชาชนในพื้นที่จังหวัดตรังนั้นเป็นการดำเนินการโดยภาพรวมทั้งจังหวัดและต้องใช้เทคนิคระดับสูงเพื่อตรวจเช็คสุขภาพประจำปีที่ต้องให้อบจ. ซึ่งเป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่ดำเนินการร่วมกับโรงพยาบาลจังหวัดเพราะหากให้ท้องถิ่นขนาดเล็กดำเนินการคือเทศบาล อบต. ดำเนินการร่วมกับโรงพยาบาลประจำตำบลทำไม่ได้จึงควรเป็นการดำเนินการของ อบจ. จะเหมาะสมกว่า และประชาชนได้รับผลประโยชน์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและการปกครองท้องถิ่นที่ดีเพื่อเป็นการป้องกันโรคไม่ให้ประชาชนเกิดโรคร้ายแรงและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและหน่วยภาครัฐที่จะประหยัดงบประมาณในการรักษาโรคในอนาคต

4) กรณีศึกษา: การแทรกแซงความเป็นอิสระของท้องถิ่น: การออกหนังสือเวียนกำหนด หลักเกณฑ์การเบิกค่าใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่ชอบ พบว่า การออกหนังสือเวียนกำหนดหลักเกณฑ์การเบิกค่าใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกระทรวงมหาดไทย ตามอำนาจแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 69 ในการตราระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการคลังและวิธีการงบประมาณของเทศบาล ที่บัญญัติไว้ว่า “ให้กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลังรวมถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมาขึ้นได้” แต่การกำหนดระเบียบข้อบังคับดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยไม่ได้คำนึงถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง ตามมาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ” ประกอบกับมาตรา 283 วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “การกำหนดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามกฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้” ประเด็นปัญหาดังกล่าวนำไปสู่การฟ้องร้องต่อศาลปกครอง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดี คือ กระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้กำกับดูแลเทศบาลผู้ฟ้องคดีมิใช่การควบคุมบังคับบัญชา ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ต้องใช้อำนาจกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือของประเทศส่วนรวมและจะต้องไม่กระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นตามมาตรา 283 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 (มานิช นามเดช, 2559, หน้า 97-99)

การตีความในการพิจารณาข้อพิพาทของศาลปกครองระหว่างผู้ที่ทำหน้าที่กำกับ ดูแล ท้องถิ่นแสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่นและผลประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ดีต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นหลัก มิใช่การตอบสนองส่วนกลางหรือท้องถิ่นต้องทำบางตามคำสั่งตามระเบียบ ข้อสั่งการต่าง ๆ ของส่วนกลาง ส่วนกลางในฐานะผู้กำกับดูแลต้องคำนึงหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น ความแตกต่างของแต่ละปัญหาของประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกันออกไป ถ้าส่วนกลางใช้อำนาจสั่งการที่ขัดต่อหลักการปกครองท้องถิ่นที่ดีจะทำให้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดของท้องถิ่นถูกนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ตามที่ส่วนกลางต้องการบางครั้งขาดทรัพยากรที่จะต้องนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาให้กับพี่น้องประชาชนในพื้นที่ และการคิดริเริ่มกำหนดนโยบายต้องเริ่มมาจากท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ ปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีดังกล่าวผู้ปฏิบัติ คือ เทศบาลได้ดำเนินการฟ้องศาลปกครองให้วินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าว โดยเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นและเป็นลักษณะการป้องกันตนเองจากการแทรกแซงความเป็นอิสระของส่วนกลาง ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลปกครอง คือ ลักษณะการออกหนังสือเวียนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามที่การฝึกอบรมของกระทรวงมหาดไทยหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นลักษณะดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจที่ขัดต่อหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือเทศบาล ในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลัง ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ถึงแม้กฎหมายแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 จะให้อำนาจกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยออกกฎระเบียบข้อบังคับกำหนดเกี่ยวกับการคลังและวิธีการงบประมาณได้ก็ตาม แต่การกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้มิได้เป็นไปเพื่อรักษาประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการตีความของศาลปกครองจึงพิจารณาตีความว่าการออกหนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทยจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ประการที่สอง ผลการแสวงหารอบแนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย จากการศึกษาผู้วิจัยสามารถสรุปผลการศึกษาได้ว่า รูปแบบการกำกับ ดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมนั้นต้องมีการใช้รูปแบบบูรณาการทั้ง 3 ฝ่ายเข้าด้วยกันเพื่อวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลให้เป็นไปตามหลักกฎหมาย หลักความจำเป็นของท้องถิ่น

หลักการจัดทำบริหารที่ถูกต้องเหมาะสม ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล และตรงตามความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น สำหรับรายละเอียดในการกำกับดูแลในแต่ละฝ่ายนั้น มีดังต่อไปนี้

1) การกำกับดูแลโดยรัฐ โดยมีรูปแบบในการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย ที่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานหรือองค์ที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ของท้องถิ่น อาทิเช่น รัฐธรรมนูญ กฎหมายการกระจายอำนาจกฎหมายท้องถิ่น และกฎหมายของหน่วยงานหรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง (พ.ร.บ. การบริหารราชการแผ่นดิน, พ.ร.บ. การป้องกันและปราบปรามการทุจริต, พ.ร.บ. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด, กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นต้น ซึ่งการกำกับดูแลภายใต้กรอบกฎหมายดังกล่าวนี้ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องคำนึงถึงหลักความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น คำนึงถึงผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นและผลประโยชน์ส่วนร่วมใน ระดับชาติ และคำนึงถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่นซึ่งภาครัฐจะต้องใช้อำนาจอย่างถูกต้องเหมาะสมตามกรอบกฎหมายและไม่เข้าไปแทรกแซงความอิสระของท้องถิ่นด้วย ดังนั้นหากมีการกำกับดูแลโดยภาครัฐที่เหมาะสม จะนำไปสู่กรอบหลักการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายซึ่งมีมาตรฐานกลางกับมาตรฐานการปฏิบัติอย่าง เหมาะสม อันได้แก่ (1) เนื้อหาภารกิจตามกฎหมาย (2) เงื่อนไขเชิงพื้นที่และสถานการณ์อันจำเป็น (3) ผู้กำกับ ดูแลในพื้นที่ (4) การกำกับดูแล ก่อน/ระหว่าง/หลัง (5) ตัวชี้วัด บันทึกรายงาน (6) การตรวจสอบวินิจัย (7) การแนะนำ สนับสนุน ยับยั้ง (8) ปฏิทินการปฏิบัติ เป็นต้น สืบเนื่องจากการกำกับดูแลโดยรัฐที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันระหว่างผู้มีหน้าที่กำกับดูแลโดยถือว่าเป็นตัวแทนของรัฐกับท้องถิ่นที่ถูกกำกับดูแล ซึ่งองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจตามกฎหมายเข้าไปกำกับดูแล ตรวจสอบ ยับยั้งการกระทำที่ไม่เหมาะสมของท้องถิ่น และท้องถิ่นก็ต้องมีการรายงานผลการปฏิบัติงาน ซึ่งแจ้งรายละเอียดต่าง ๆ ให้ภาครัฐทราบและท้องถิ่นต้องพร้อมที่จะถูกตรวจสอบได้อยู่เสมอ ส่งผลให้มีระบบการกำกับดูแลที่เข้มแข็งถ้าทุกฝ่าย ร่วมมือซึ่งกันและกัน และในกรณีเมื่อเกิดกรณีพิพาทต้องให้ศาลปกครองเป็นผู้ตัดสินจนมีข้อยุติ

2) การกำกับดูแลภายในท้องถิ่น สำหรับการกำกับดูแลภายในท้องถิ่นอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่น กล่าวคือองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งแบ่งเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยฝ่ายบริหารประกอบด้วยนายก รองนายกและทีมงาน มีหน้าที่ในการคิดริเริ่ม ดำเนินการตามนโยบายของท้องถิ่น และดำเนินงานตามภารกิจของแต่ละท้องถิ่น โดยการดำเนินการ ดังกล่าวนั้นต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายสภา ซึ่งประกอบด้วย ประธานสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น ที่คอยกำกับดูแล มีการตรวจสอบการทำงาน โดยขออภิปรายหรือการอนุมัติ ให้ความเห็นชอบต่อนโยบายและข้อบัญญัติต่าง ๆ อย่างใกล้ชิดภายในท้องถิ่น นอกจากนี้ตามหลักการฝ่ายบริหารต้องมีอำนาจสิทธิยับยั้ง (Veto) ฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจซึ่งกันและกันได้

3) การกำกับดูแลโดยประชาชน สำหรับการกำกับดูแลของประชาชนนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะช่วยเสริมสร้างกรอบการกำกับดูแลให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นเพราะตามหลักการของประชาธิปไตย ประชาชนอยู่ในฐานะเจ้าของอำนาจและผู้รับบริการจากท้องถิ่นหรือรัฐ ดังนั้นอำนาจในการกำกับดูแลที่สำคัญต้องอาศัยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยเริ่มตั้งแต่การเลือกตั้ง การเสนอแนะหรือกำหนดนโยบายที่ต้องตรงความต้องการของประชาชนและปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่น การร่วมดำเนินการร่วมกันในท้องถิ่น การตรวจสอบกำกับดูแลการทำงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และมีอำนาจในการถอดถอนหากพบว่าการดำเนินงานหรือการกระทำของทั้งสองฝ่ายนั้นส่งผลกระทบต่อท้องถิ่นของตนด้วย

โดยสรุประบบการกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นไทยพบว่า รูปแบบการกำกับดูแลที่เหมาะสมนั้นควรมีการบูรณาการทั้ง 3 ฝ่ายเข้าด้วยกันเพื่อให้เกิดการสอดประสานและการดำเนินงานที่ถูกต้องทั้งภายใต้กรอบกฎหมายและกรอบแนวคิดตามหลักการเชิงวิชาการ รูปแบบบูรณาการทั้ง 3 ฝ่ายในการกำกับดูแลชี้ให้เห็นว่าการกำกับดูแลนั้นต้องมีการกำกับดูแลอยู่ทุกช่วงคือการกำกับดูแล ก่อนดำเนินการ การกำกับดูแลระหว่างดำเนินการ และการกำกับดูแลหลังดำเนินการ และเพื่อเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องในแง่ของการนำไปปฏิบัติในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไปอีกด้วย

อภิปรายผลการวิจัย

การศึกษาการแสวงหารูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยที่เหมาะสมในครั้งนี้ พบว่า เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งพบว่ามีปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในทางปฏิบัติผู้ที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีกำกับดูแลที่แตกต่างกันไป เช่น การตีความเรื่องอำนาจหน้าที่การวินิจฉัยของพิพาท และการคำนึงถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่น เป็นต้น ประกอบกับยังไม่มีรูปแบบที่เหมาะสมในการกำกับดูแลทำให้เกิดการแทรกแซงการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลกระทบต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งส่งผลเสียหลายต่อประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนพึงได้รับอันมีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศและการดำรงชีวิตของประชาชน ทั้งนี้ พบว่า มีความพยายามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 กรณีศึกษา ซึ่งต้องการต่อสู้เพื่อการปกป้องคุ้มครองตนเอง (Immunity)

จากส่วนกลางโดยริเริ่ม(Initiative) นโยบายและดำเนินโครงการสาธารณะที่แก้ไขปัญหาในพื้นที่ของตนเองตามหลักการปกครองตนเอง (Self Government) และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งของท้องถิ่น แต่ส่วนกลางยังมีการแทรกแซงด้วยการตีความว่ามีใช้อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นจนทำให้เกิดปัญหาในเชิงปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Gordon L. Clark. ทฤษฎีความเป็นอิสระของท้องถิ่น ใน 4 ประเภท (A Typology Local Autonomy) โดยสอดคล้องกับประเภทที่ 3 คือ มีอำนาจริเริ่มแต่ไม่มีอำนาจในการปกป้องคุ้มครองตนเอง แต่ในกรณีศึกษาการควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของเทศบาลตำบลสุรนารี จังหวัดนครราชสีมา และกรณีศึกษาการแทรกแซงความเป็นอิสระของท้องถิ่น: การออกหนังสือเวียนกำหนด หลักเกณฑ์การเบิกค่าใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่ชอบ โดยท้องถิ่นต่อสู้เพื่อการปกป้องคุ้มครองตนเอง (Immunity) จากส่วนกลางโดยริเริ่ม (Initiative) นโยบายและดำเนินโครงการสาธารณะที่แก้ไขปัญหาในพื้นที่ของตนเองตามหลักการปกครองตนเอง และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งของท้องถิ่นในการดำเนินการชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา ตลอดจนหาข้อยุติจากข้อพิพาทโดยให้ศาลปกครองเป็นผู้ตัดสินซึ่งการตัดสินเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญตามลำดับ ซึ่งสอดคล้องกับ แนวคิดของ Gordon L. Clark. ประเภทที่ 1 คือ มีอำนาจในการริเริ่มและอำนาจในการปกป้องคุ้มครองตนเอง (Gordon L. Clark., 1984, pp. 195-208) สืบเนื่องจากปัญหาดังกล่าวผู้วิจัยสามารถสังเคราะห์ตัวแบบการกำกับดูแลท้องถิ่นไทยที่เหมาะสม คือ การบูรณาการการกำกับดูแลท้องถิ่นไทยทั้ง 3 ฝ่าย คือการกำกับดูแลโดยรัฐ การกำกับดูแลภายในท้องถิ่น และการกำกับดูแลโดยประชาชน โดยมีลักษณะการกำกับดูแลของทุกฝ่ายไปพร้อมกันดังรายละเอียดที่กล่าวมาข้างต้น สำหรับในส่วนของการอภิปราย จะขอชี้ให้เห็นว่าความสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีในการปกครองท้องถิ่น หรือไม่อย่างไร ความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2560 กฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง หรือไม่อย่างไร และความเป็นไปได้ในเชิงปฏิบัติสำหรับการปกครองท้องถิ่นไทย ดังต่อไปนี้

1. ความสอดคล้องกับแนวคิด ทฤษฎีในการปกครองท้องถิ่น โดยสอดคล้องแนวความคิดความหมายการกำกับดูแลของ อนุชา สุณสวัสดิกุล (2548) การกำกับดูแล หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานตามหลักการบริหารราชการแผ่นดินแบบกระจายอำนาจ โดยที่หน่วยงานหนึ่งมีอำนาจในการควบคุมอีกหน่วยงานหนึ่งที่อยู่ในการกำกับดูแลให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือตามอำนาจหน้าที่หรืออำนาจที่องค์กรที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรอื่นในการให้องค์กรนั้น ๆ ทำงานภายใต้กฎหมายสอดคล้องกับ จุมพล หนีพวนิช (2547) การกำกับดูแล คือ การควบคุมของรัฐ (โดยราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค) เพื่อบังคับหรือกระจ่ายอำนาจซึ่งก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง ซึ่งมีขึ้นเพื่อความเป็นเอกภาพของรับและเพื่อปกป้องประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ ทั้งนี้อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติ และวิษุกร นาครน (2550) คำว่า “กำกับ ดูแล” แทนคำว่า “ควบคุมดูแล” ซึ่งความหมายที่แท้จริงก็คือ รัฐจะต้องปล่อยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินไปอย่างเป็นอิสระ หน้าที่ของรัฐก็คือดูแลอย่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเมิดกฎหมายหรือสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน หรือประเทศชาติโดยส่วนรวมเท่านั้น ดังนั้นจากนิยามของนักวิชาการสามารถสรุปได้ว่าการกำกับดูแลท้องถิ่นไว้ได้ 4 ประเด็น (1) รัฐต้องมีการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นโดยยึดมั่นในความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญและความต้องการของประชาชนเจ้าของอำนาจตามหลักการประชาธิปไตย (2) เมื่อมีการกระจายอำนาจและการให้ความเป็นอิสระท้องถิ่นแล้วท้องถิ่นต้องใช้อำนาจอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดและรัฐใช้การกำกับดูแลการกระทำ มีอำนาจยับยั้งถ้าหากท้องถิ่นนั้นปฏิบัตินอกเหนือหรือกระทำ ความผิดละเมิดต่อกฎหมายที่รัฐกำหนดไว้ (3) โดยลักษณะการกำกับดูแลของรัฐนั้นต้องไม่แทรกแซงความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ และ (4) ท้องถิ่นไม่ใช่ลูกน้องของรัฐบาลส่วนกลางที่จะต้องอยู่ภายใต้ลำดับชั้นบังคับบัญชา ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การดำเนินงานเพื่อตอบสนองประชาชนในพื้นที่ของตนเองไม่ใช่ตอบสนองรัฐบาลส่วนกลาง ทำให้สามารถเข้าใจได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยนั้นมาจากการกระจายอำนาจของรัฐและต้องมีการกำกับดูแลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย จึงนำมาสู่ตัวแบบการกำกับดูแลขึ้น

2. ความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2560 ได้แก่ โดยรูปแบบการกำกับดูแลท้องถิ่นไทยที่เหมาะสมที่ผู้วิจัยสังเคราะห์ออกมาเป็น 3 ฝ่ายนั้นภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญที่ควรจะเป็นและมีความสอดคล้องตรงกับหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 250 วรรค 4 บัญญัติไว้ว่า “กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวก่าย การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย” ประกอบกับ มาตรา 252 วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า “สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือในกรณี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบพิเศษจะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย” รวมทั้งมาตรา 253 บัญญัติไว้ว่า “ในการดำเนินงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาปนาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น เปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวมตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย” และ มาตรา 254 บัญญัติไว้ว่า มาตรา 254 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกัน เพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ”

3. ความเป็นไปได้ในเชิงปฏิบัติสำหรับการปกครองท้องถิ่นไทย ดังนี้

1) ความเป็นไปได้ในเชิงปฏิบัติตัวแบบการกำกับดูแลโดยรัฐ สามารถเกิดขึ้นได้ตามรายละเอียดดังที่กล่าวมาเพราะตัวแบบการกำกับดูแลโดยภาคผู้ศึกษาสังเคราะห์ภายใต้พื้นฐานรัฐธรรมนูญ กฎหมายการกระจายอำนาจ กฎหมายจัดตั้งของท้องถิ่น และบทบาทการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง แต่ต้องมีการพัฒนาสร้างความเข้าใจการกำกับดูแลที่ดีต้องคำนึงถึงหลักความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น คำนึงถึงผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นและผลประโยชน์ส่วนรวมในระดับชาติและที่สำคัญต้องคำนึงถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่นซึ่งภาครัฐจะต้องใช้อำนาจอย่างถูกต้องเหมาะสมตามกรอบกฎหมายและไม่เข้าไปแทรกแซงความอิสระของท้องถิ่นด้วย และในกรณีเมื่อเกิดกรณีพิพาทในบทบาทการดำเนินการต่าง ๆ ต้องให้ศาลปกครองเป็นผู้ตัดสินจนมีข้อยุตินั้นปัจจุบันมีศาลปกครองอยู่แล้วแต่ต้องให้ผู้มีอำนาจหน้าที่นำเรื่องให้ศาลเป็นผู้พิจารณาเป็นลำดับสุดท้ายเพื่อหาข้อยุติ

2) ความเป็นไปได้ในเชิงปฏิบัติตัวแบบการกำกับดูแลภายในท้องถิ่น สำหรับการกำกับดูแลภายในท้องถิ่นในประเทศไทยอาศัยอำนาจตามกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งแบ่งเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจซึ่งกันและกันได้ ซึ่งในปัจจุบันการกำกับดูแลแบบนี้ก็มีบทบาทสำคัญอยู่แล้วตามหลักการปกครองส่วนท้องถิ่น

3) ความเป็นไปได้ในเชิงปฏิบัติตัวแบบการกำกับดูแลของประชาชน สำหรับในปัจจุบันพบว่ากรการกำกับดูแลของประชาชนหรือการมีส่วนร่วมของประชาชน ยังอยู่ในระดับต่ำ แต่สามารถพัฒนาให้ระดับที่สูงขึ้นได้โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุกกระบวน มีสร้างความเข้าใจถึงบทบาท อำนาจหน้าที่หรือข้อจำกัดในการดำเนินการต่าง ๆ และประชาชนสามารถตรวจสอบร้องเรียนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ในกรณีการดำเนินงานที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม จะช่วยหนุนเสริมการกำกับดูแลให้เข้มแข็งมากขึ้น

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 กระทรวงมหาดไทยต้องออกระเบียบการกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายตาม มาตรา 83 พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

1.2 การตีความหรือข้อทักท้วงของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินประเด็นเรื่องใช้หรือไม่ใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องคำนึงถึงกฎหมายจัดตั้ง ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Autonomy) และผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ และควรให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการกระจายอำนาจในการตีความ

1.3 กรณีมีข้อพิพาทด้านกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนกลาง และภาคเอกชนควรให้ศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัย

2. ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ/ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

2.1 การศึกษาครั้งนี้ยังขาดในส่วนของการประเมินปัญหาในเชิงปฏิบัติจากผู้กำกับดูแลโดยตรง คือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คณะกรรมการกลาง ผู้ว่าราชการส่วนจังหวัด และนายอำเภอ ในปัจจุบัน ดังนั้นควรมีการศึกษาและวิเคราะห์เพิ่มเติมเพื่อเพิ่มความสมบูรณ์ในเชิงวิชาการมากยิ่งขึ้น

2.2 การศึกษาครั้งนี้ยังขาดในส่วนการทดสอบตัวแบบที่เหมาะสมในการกำกับดูแลท้องถิ่นไทยที่ได้จากการสังเคราะห์โดยวิธีสัมภาษณ์ ผู้เชี่ยวชาญ หรือนักวิชาการด้านกฎหมาย และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีข้อจำกัดเรื่องเวลาและการแพร่ระบาดของเชื้อโรคโควิด-19 ดังนั้น ควรมีการศึกษาและวิเคราะห์เพิ่มเติมเพื่อเพิ่มความสมบูรณ์ในเชิงวิชาการมากยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

จุมพล นิธิพานิช. (2547). แนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540.

นันทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

- มาโนช นามเดช. (2559). *การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น.
- วิชชุกร นาคนน. (2550). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. พระนครศรีอยุธยา: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2556). ปัญหาการก่อหนี้ของ อบต.น้ำคำ อ.ธาตุพนม จ.นครพนม. *สถาบันพระปกเกล้า วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 11(2), 81-110.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2559). เรื่องภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535. เข้าถึงได้จาก http://app-thca.krisdika.go.th/Naturesig/CheckSig?whichLaw=cmd&year=2559&lawPath=c2_0442_2559. 4 มิถุนายน 2561.
- อนุชา สุนสวัสดิกุล. (2548). *การศึกษารูปแบบและวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: เอ.พี.กราฟฟิคดีไซน์และการพิมพ์.
- องค์การบริหารส่วนจังหวัดตรัง. (2558). *โครงการเฝ้าระวังสุขภาพประจำปี 2558 กับ อบจ. ตรัง*. เข้าถึงได้จาก http://www.trangpao.go.th/news_detail.php?id=61. 4 มิถุนายน 2561.
- Gordon L. Clark. (1984). A Theory of local Autonomy. *Annals of the Association of American Geographers*. Jun84, Vol.74 Issue 2, pp. 195-208. Retrieved from <http://eds.a.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=0&sid=7b817f1-0aea-4164a3cf-4b9112583dcd%40sessionmgr4008>. August 11th, 2016.