

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการกำกับดูแลเทศบาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ.2540 ได้กำหนดแนวทางบริหารราชการแผ่นดินโดยการกระจายอำนาจให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารกิจการตนเองได้มากยิ่งขึ้นกว่า โดยเฉพาะให้มีอิสระด้านการบริหารการเงินการคลังของท้องถิ่น ดังนั้นการศึกษาแนวทางการบริหารกิจการของท้องถิ่นซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลกระทรวงมหาดไทยเพื่อดำเนินกิจการและเพื่อพัฒนาท้องถิ่นด้านต่างๆ จึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง

1. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการกำกับดูแลเทศบาลของต่างประเทศ

หลักอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสมีนัยที่สำคัญ คือ ความมีอิสระในการปกครองตนเองจากรัฐในการดำเนินกิจการต่างๆ มีบุคลากรเป็นของตนเอง มีเครื่องมือเครื่องใช้ตลอดจนการคลังเป็นของตนเอง สามารถออกนิติกรรมทางปกครองและกอนิติสัมพันธ์ได้ด้วยตนเองและยังเป็นอิสระที่ไม่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของท้องถิ่นอื่นด้วย

วิลเลียม วี ฮอลโลเวย์ (William V.Holloway) กล่าวว่าองค์กรปกครองตนเองของท้องถิ่นคือ องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และสภาท้องถิ่นที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

จากแนวคิดของการกระจายอำนาจการปกครองที่ยกมาข้างต้นเมื่อนำมาพิจารณาประกอบกับแนวทางในการบริหารงานของเทศบาล ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองที่ได้รับการกระจายอำนาจการปกครองแล้ว เทศบาลที่เป็นองค์กรที่ได้ชื่อว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย มีเขตพื้นที่ของเทศบาลที่แน่นอนมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายระบุไว้อย่างชัดเจน เทศบาลก็ควรที่จะมีอิสระในการดำเนินการบริหารงานของเทศบาลเองในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นในด้านการบริหารงานด้านการจัดองค์กรของเทศบาลด้านการบริหารงานบุคลากรและด้านการบริหารงานการเงินการคลังโดยหากรัฐหรือราชการส่วนใดจะเข้าไปกำกับดูแลก็ควรคำนึงถึงความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบตามกฎหมายด้วยแต่การบริหารกิจการของเทศบาลในปัจจุบันเป็นเช่นไร สามารถบริหารกิจการของเทศบาลเองสอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจการปกครอง

หรือตามความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ เอง จึงเห็นได้ว่า ระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปฏิบัติงานของท้องถิ่น เนื่องจากระบบบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นจะเป็นตัวกำหนดทิศทางการทำงานและส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติ (Holloway, 1951, p. 398)

การกำกับดูแลท้องถิ่นของต่างประเทศ ในกรณีของการกำกับดูแลท้องถิ่นโดยรัฐบาล ประเทศต่างๆ ที่มีการจัดรูปแบบการปกครองโดยกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ มีการจัดระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนแตกต่างกันออกไป โดยมีแนวทาง ดังต่อไปนี้

1.1 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการกำกับดูแลเทศบาลของ ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสมีแนวความคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่นมาช้านานในประเทศฝรั่งเศสถือว่าท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน มีขอบเขตพื้นที่ มีบุคลากรมีรายได้ มีอำนาจ และมีความเป็นอิสระระดับหนึ่ง ส่วนกลางประเทศฝรั่งเศสได้ดำเนินการอย่างจริงจังไม่นานมานี้ ประเทศฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยว การปกครองลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจปกครองเช่นเดียวกับ ประเทศไทย การจัดระเบียบบริหารของประเทศไทยแบ่งได้เป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลางส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ในสมัยซึ่งประเทศปกครองด้วยระบบศักดินานั้นราวศตวรรษที่ 12 ได้เกิดการรวมกลุ่มของประชาชนในลักษณะที่เป็นเมืองขึ้น การรวมกลุ่มนี้เรียกว่าคอมมูน (Commune) หรือเทศบาลมีวัตถุประสงค์ที่การคุ้มครองผลประโยชน์ของตนเองจากภัยอันตรายต่างๆ จากโจรผู้ร้าย คนจรจัดหรือแม้แต่ผู้ปกครองตนเอง การรวมกลุ่มลักษณะนี้ก่อให้เกิดความผูกพันทางสังคมและการปกครองตนเองอย่างเป็นอิสระ ความต้องการจะแยกตัวออกจากผู้ครองนครมีมาโดยตลอดและมีการรวมกลุ่มของประชาชนในขอบเขตที่กว้างกว่าคอมมูนเรียกว่าโพวินซ์ (Province) ต่อมาพัฒนาเป็นจังหวัด (Department)

ในศตวรรษที่ 18 คอมมูนเป็นการรวมกลุ่มโดยธรรมชาติจึงมีลักษณะหลายอย่าง ใหญ่บ้าง เล็กบ้างขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่ประชาชนเป็นต้นดังนั้นใน ค.ศ.1764-1765 มีความพยายามที่จะจัดระบบคอมมูนให้มีความเป็นเอกภาพ และมาสำเร็จในปี ค.ศ.1789

การปฏิวัติในปี ค.ศ.1789 เกิดแนวโน้มการกระจายอำนาจอย่างมากในระบบคอมมูน และจังหวัด ต่างมีองค์กรที่มาจาก การเลือกตั้งทั้งสิ้น 3 องค์กร คือ สภา (Conseil) องค์กรบริหาร (Directoire) และผู้แทนกษัตริย์ (Procureur Syndic) นอกจากนี้ในปีเดียวกันมีการแบ่งแยกอย่าง

ชัดเจนในอำนาจหน้าที่ของคอมมูนเป็น 2 ประเภทคือ อำนาจหน้าที่ที่เป็นของคอมมูนโดยแท้ และ อำนาจหน้าที่ที่เป็นของรัฐ และรัฐมอบให้คอมมูนดำเนินการแทน

สมัย นโปเลียน โปนาปาร์ต ได้รวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางด้วยการยกเลิกระบบการเลือกตั้งทั้งหมด กฎหมายลงวันที่ 17 ธันวาคม 1800 บัญญัติให้การดำเนินงานของจังหวัดเป็นไป โดยองค์กรที่มาจาก การเลือกตั้งทั้งหมด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefect) เป็นผู้รับผิดชอบ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางถือกำเนิดโดยกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งคล้ายคลึงกับการ เกิดผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้แต่งตั้ง ทั้งนายกเทศมนตรี (Marie) และสมาชิกสภาเทศบาล (Conseillers)

เมื่อสิ้นยุคเผด็จการ การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเริ่มคลี่คลายกฎหมายลงวันที่ 21 มีนาคม 1831 บัญญัติให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลแต่นายกเทศมนตรียังมาจากการแต่งตั้ง ของผู้ว่าราชการจังหวัด ภายใต้เงื่อนไขว่าต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาจังหวัด แต่ยังคงให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดเป็นผู้บริหารจังหวัดเช่นเดิม ต่อมาใน ค.ศ.1882 ให้คอมมูนเลือกนายกเทศมนตรีด้วยตนเอง และใช้มาจนทุกวันนี้

รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1946 มาตรา 87 วรรคสองและมาตรา 89 ยังแสดงให้เห็นถึงผู้บริหาร ท้องถิ่นควรจะมาจากการเลือกตั้ง ด้วย อย่างไรก็ตามผู้บริหารจังหวัดก็ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจน ในปี ค.ศ.1982

ปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีรูปแบบการปกครองแบบกึ่งรัฐสภา กึ่ง ประธานาธิบดี โดยประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมีอำนาจในการบริหาร ประเทศบางส่วนควบคู่ไปกับนายกรัฐมนตรีซึ่งมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่มีชื่อเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรและมีรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นผู้ บริหารงานกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หน่วยงานอื่นๆ ในการบริหาร ราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคต่างไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

โครงสร้างในส่วนภูมิภาคจะมีจังหวัด ซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ลงวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ 1789 และวันที่ 8 มกราคม 1790 โดยมีหลักว่าการเดินทางจากจุดใดๆ ก็ตามในแต่ละจังหวัดต้อง สามารถไปกลับได้ภายในเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและตกโดยใช้ม้าเป็นพาหนะ จังหวัดมีผู้ว่าราชการ จังหวัดเป็นหัวหน้าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยได้รับการแต่งตั้ง จากที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจังหวัดนอกจากมีสถานะเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาคแล้ว จังหวัดยังมี สถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ก่อน ค.ศ.1982 ผู้ว่าราชการจังหวัดนอกจากจะ บริหารงานในฐานะภูมิภาคแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดยังทำหน้าที่บริหารท้องถิ่นด้วย เช่นเดียวกับ ประเทศไทย ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่บริหารงานจังหวัดและเป็นผู้บริหารองค์การบริหาร

ส่วนจังหวัดด้วยต่างกันตรงที่ประเทศฝรั่งเศสจังหวัดในฐานะภูมิภาคหรือท้องถิ่นมีพื้นที่เดียวกันคือ ทั้งจังหวัดมีองค์กร 2 ลักษณะคือจังหวัดในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลมีหน้าที่ในเขตพื้นที่ จังหวัด และจังหวัดในฐานะองค์การปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นแบบใดไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มี เฉพาะตัวองค์กรที่เรียกว่าจังหวัดเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคลซึ่งประเทศไทยพื้นที่จังหวัดกับองค์การ บริหารส่วนจังหวัดไม่เท่ากันเพราะพระราชบัญญัติบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 บัญญัติให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่นอกเขตสุขาภิบาลและเทศบาล พื้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีน้อยกว่าพื้นที่ของจังหวัดและกฎหมายระเบียบบริหารราชการของประเทศไทยยังกำหนดให้ จังหวัดในฐานะที่เป็นส่วนภูมิภาคเป็นนิติบุคคลซึ่งผิดหลักการเพราะคำว่า “ภูมิภาค หมายถึงตัวแทน ของรัฐบาลที่ประจำและมีอำนาจหน้าที่อยู่ในพื้นที่ที่กำหนด

ปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสมีจังหวัดทั้งหมด 100 แห่งอยู่ในดินแดนแผ่นดินใหญ่จำนวน 96 แห่ง อีก 4 แห่งอยู่ในดินแดนโพ้นทะเล จังหวัดหลายจังหวัดรวมเรียกว่าภาคหรือมณฑล (Region) จังหวัดที่ใหญ่ที่สุดในภาคนั้นจะเป็นที่ตั้งของที่ว่าการภาคและผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดนั้นจะ เป็น ผู้ว่าราชการภาคไปด้วยภาคไม่มีสถานะเป็นภูมิภาคคงมีสถานะเป็นองค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นเท่านั้นบทบาทของผู้ว่าราชการภาค เน้น ไปทางกำกับดูแล (Tutelle) ภาคที่เป็นท้องถิ่นเท่านั้น

นอกจากจังหวัดแล้วมีอำเภอ (Arrondissement) จัดตั้งขึ้นใน ค.ศ.1800 ในจังหวัดหนึ่งจะ แบ่งออกเป็นอำเภอประมาณ 3-4 อำเภอและมีนายอำเภอ (Sous-prefect) เป็นข้าราชการที่เป็นตัวแทน ของรับในแต่ละอำเภอ ยกเว้นอำเภอที่เป็นอำเภอเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด

นอกจากนี้ประเทศฝรั่งเศสมีการแบ่งแยกพื้นที่ออกเป็นกึ่งตอง (Canton) ด้วย แต่กึ่งตอง ไม่ใช่พื้นที่การปกครอง เพราะไม่มีตัวแทนของรัฐประจำอยู่เลยมีขึ้นเพื่อใช้เป็นเขตเลือกตั้งเท่านั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นมาตรา 72 ของประเทศ ฝรั่งเศส บัญญัติว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของสาธารณฝรั่งเศสได้แก่ เทศบาล จังหวัด และ ดินแดนโพ้นทะเลองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นให้ในจังหวัดและดินแดนทั้งหลายให้มีผู้แทน ของรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติ การกำกับดูแลทางปกครองและการ บังคับการให้เคารพกฎหมาย (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2531, 35-39)

ตามมาตรา 72 วรรคแรกแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส บัญญัติให้องค์การบาง ประเภทเป็นท้องถิ่นเลยในขณะที่องค์การปกครองท้องถิ่นบางประเภทอาจได้รับการจัดตั้งขึ้น ตาม กฎหมายได้ เช่น ภาคซึ่งมีสถานะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมาย กระจายอำนาจในปี ค.ศ.1982 ตามมาตรา 72 วรรคสอง บัญญัติให้ท้องถิ่นมีอิสระซึ่งคณะตุลาการ รัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) และศาลปกครอง (Conseil d'etat) ทำหน้าที่ชี้ขาดในกรณีที องค์การปกครองท้องถิ่นมีข้อขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสกล่าวแต่เฉพาะสภาท้องถิ่นที่มาจาก

เลือกตั้งเท่านั้น ไม่กล่าวถึงฝ่ายบริหารท้องถิ่นเลย ดังนั้นการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นฝ่ายบริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งก็สามารถทำได้เช่นเดียวกันเห็นได้จากคณะผู้บริหารของเทศบาลหรือคอมมูนก็มาจากการเลือกตั้ง

มาตรา 72 วรรคสาม กล่าวถึงการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อท้องถิ่นว่าต้องเป็นไปเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติ จะบังคับได้ก็แต่เรื่องการเคารพกฎหมายเท่านั้น จะกำกับดูแลไปมากกว่านี้ไม่ได้และเน้นให้เห็นว่าการปกครองระดับภูมิภาคยังมีอยู่ต่อไปเพราะแต่ละจังหวัดยังต้องมีผู้แทนของรัฐบาลอยู่

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน หมวด 12 (สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2541, หน้า 44-45) มาตรา 72 องค์กรปกครองท้องถิ่นของสาธารณรัฐได้แก่ เทศบาล จังหวัดและดินแดนโพ้นทะเล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นจะจัดตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยกฎหมายขององค์กรปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีอำนาจที่จะบริหารงานของตนเองได้อย่างอิสระโดยมีสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งและภายใต้เงื่อนไขที่บัญญัติโดยกฎหมายในจังหวัดและดินแดนต่างๆ ให้มีผู้แทนของรัฐบาลทำหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ของชาติ กำกับดูแลการบริหารงานและดูแลให้มีการเคารพต่อกฎหมายกำหนดให้เทศบาลจัดตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยกฎหมาย และอำนาจที่จะบริหารงานของตนเองได้อย่างอิสระ โดยมีผู้แทนของรัฐบาลกำกับดูแลให้มีการเคารพต่อกฎหมายในการกำกับดูแลเทศบาลด้านการเงินคลังของประเทศฝรั่งเศสนั้นเทศบาลของประเทศฝรั่งเศสจะถูกตรวจสอบโดยตัวแทนของรัฐและศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลเทศบาล 3 ประการ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, พ.ศ.2544, หน้า 99) ได้แก่

1) การควบคุมบัญชีศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะมีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบบัญชีรายรับรายจ่ายของท้องถิ่นว่าเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่โดยศาลฯ จะตรวจสอบเอกสารการใช้จ่ายเงินทุกชนิดของท้องถิ่น

2) การควบคุมงบประมาณศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะทำหน้าที่ร่วมกับตัวแทนของรัฐในการทำหน้าที่กำกับดูแลเช่นหากงบประมาณของท้องถิ่นไม่ผ่านการพิจารณาจากสภาท้องถิ่นภายในวันที่ 31 มีนาคม ตัวแทนของรัฐจะต้องฟ้องศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคซึ่งศาลฯ จะต้องเสนอระบบงบประมาณใหม่ ต่อตัวแทนของรัฐภายใน 1 เดือน เพื่อนำไปจัดทำงบประมาณ เป็นต้น

3) การควบคุมด้านบริหารศาลตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณท้องถิ่นที่อยู่ในเขตรับผิดชอบของตนได้โดยจะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาด้านการเงินการคลังให้แก่ท้องถิ่น

1.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการกำกับดูแลเทศบาล ของประเทศไทย

การปกครองของอังกฤษไม่มีระบบการกำกับดูแลโดยราชการส่วนภูมิภาครัฐบาลจะมีบทบาทต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงโดยปรากฏในรูปกฎหมายเฉพาะต่างๆ ซึ่งกระทรวงที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับท้องถิ่นมากที่สุดคือกระทรวงสิ่งแวดล้อมลงมา ก็ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงโฮมออฟฟิศ (Homeoffice) เป็นต้น (กรมการปกครอง, 2542, หน้า 1-3) ในกรณีการตรวจสอบด้านการเงินการคลังบัญชีรายรับและรายจ่ายของท้องถิ่นจะมีการตรวจสอบเป็นประจำทุกปีโดยผู้สอบบัญชีอิสระซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการตรวจสอบบัญชี (Audit Commission) และหากการปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานผิดพลาดมีผลทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมท้องถิ่นอาจถูกสอบสวนโดยคณะกรรมการอิสระซึ่งตั้งขึ้นตามกฎหมายสำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่น (Statutory Commissioners for Local Administration) หรือเป็นที่ทราบกันทั่วไปว่า ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น (Local-government Ombudsmen)

ความเป็นมาของการจัดเก็บภาษีและแนวความคิดในการคุ้มครองผู้เสียภาษีเดิมที่อำนาจในการจัดเก็บภาษีของประเทศไทยเป็นเรื่องของกษัตริย์ แต่ต่อมาในรัชสมัยของพระเจ้าจอห์น ประเทศอังกฤษประสบวิกฤตการณ์ทางการเงินอย่างรุนแรงจนต้องมีทวงตรา (Writ) ไปยังเจ้าเมือง (Sheriff) ต่างๆ ให้เกณฑ์อัศวินที่หัวอ่อนพอเจรจาว่านล้อมได้ไปร่วมประชุมมหาสภาเพื่อทรงขอความเห็นในการเก็บภาษีบำรุงท้องพระคลัง ซึ่งการจัดเก็บภาษีดังกล่าวได้สร้างความเดือดร้อนให้ประชาชนอย่างมาก ในที่สุดเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1215 ขณะที่พระเจ้าจอห์นเสด็จถึงทุ่งรันนีย์-เมิด (Runnymede) พวกขุนนางได้ร้องขอให้พระองค์ลงพระปรมาภิไธยในตราสารฉบับหนึ่งซึ่งร่างเตรียมไว้แล้ว มิฉะนั้น แผ่นดินจะเกิดการปฏิวัตินองเลือด พระเจ้าจอห์นจึงจำต้องประทับตราแผ่นดินลงไว้ในตราสารที่ต่อมาเรียกกันว่ามหาบัตร (Magna Carta) ซึ่งเป็นปฐมรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยของโลก โดยมีสาระสำคัญในการรับรองสิทธิบางประการของประชาชน

จากการลงพระปรมาภิไธยในครั้งนั้น ทำให้เกิดการพัฒนาไปสู่การเรียกร้องเพื่อก่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิของประชาชนอีกหลายครั้ง ได้แก่ คำขอสิทธิ (Petition of Right, 1628) เป็นกฎหมายที่ราษฎรร้องขอความคุ้มครองจากพระเจ้าแผ่นดินอังกฤษเพิ่มเติมจากที่มีอยู่แล้ว ที่สำคัญคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ (Bill of Right, 1689) เป็นการขอการคุ้มครองสิทธิของประชาชนเช่นเดียวกันกับมหาบัตรและคำขอสิทธิ แต่สำหรับพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธินั้น ได้มีการกล่าวถึงเรื่องการจัดเก็บภาษีอย่างชัดเจนถึง 2 ข้อด้วยกัน ดังนี้

1) การที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจใดใช้กฎหมายก็ดี หรือใช้กฎหมายก็ดี โดยมีได้รับความยินยอมจากรัฐสภา เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และ

2) การที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจเรียกเก็บเงินสำหรับค่าใช้จ่ายในกิจการของพระองค์ โดยมิได้รับความยินยอมจากรัฐสภาที่ดี เรียกเก็บเงินเกินระยะเวลาที่รัฐสภานุมัติก็ดี หรือเรียกเก็บเงิน โดยวิธีอื่นนอกจากที่ได้รับอนุมัติ หรือจะได้รับอนุมัติจากรัฐสภาที่ดี เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิข้างต้นพอสรุปได้ว่า การจัดเก็บภาษีจะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภาโดยต้องออกเป็นกฎหมายและพระมหากษัตริย์ก็ไม่สามารถใช้พระราชอำนาจนอกเหนือจากสิ่งที่รัฐสภาให้ความยินยอมได้ สิ่งเหล่านี้ทำให้สิทธิของผู้เสียภาษีได้รับความคุ้มครองมากขึ้น และแม้ในปัจจุบันการศึกษาถึงระบบการจัดเก็บภาษีและการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียภาษีก็ยังมีพัฒนาและปรับปรุงรูปแบบในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียภาษีอยู่อย่างสม่ำเสมอทั้งนี้ เพื่อให้มีการนำวิธีการและรูปแบบในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียภาษีที่ดีและเหมาะสมมาใช้เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้เสียภาษีได้อย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าแนวคิดในการคุ้มครองผู้เสียภาษีในประเทศอังกฤษได้มีการพัฒนาอย่างยาวนาน สิ่งนี้เองทำให้รัฐบาลและประชาชนของประเทศอังกฤษเกิดความตระหนักว่าแม้ว่ารัฐสภาจะมีอำนาจมากมายที่จะออกกฎหมายเพื่อจัดเก็บภาษีและการจัดเก็บภาษีนั่นจะเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนเองก็ตาม แต่การที่รัฐจะทำการบังคับเพื่อจัดเก็บภาษีจากประชาชนได้จะต้องคำนึงสิทธิของประชาชนหรือผู้เสียภาษีด้วย (Williams, Morse & Salter, 1996, p. 96)

2. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการกำกับดูแลเทศบาลของประเทศไทย

หลักการกระจายอำนาจทางปกครองเป็นการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นที่มีอิสระในการปกครองตนเองโดยราษฎรในท้องถิ่นนั้นๆ ส่วนกลางเพียงแต่ใช้อำนาจกำกับดูแลแต่มิได้เข้าไปที่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการโดยตรง

2.1 ความหมายของหลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจปกครองเป็นวิธีการหนึ่งที่ต้องจัดการบริหารราชการส่วนกลางมอบอำนาจปกครองให้องค์การอื่นที่ไม่ใช่ส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง กล่าวคือองค์การบริหารราชการส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเดิมองค์การบริหารราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการแต่ให้ท้องถิ่นรับไปปฏิบัติด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ปัญญา

ตั้งการท้องถิ่นนั้นเอง โดยองค์การบริหารราชการส่วนกลางใช้อำนาจเพียงกำกับดูแลเท่านั้น ไม่เข้าไปบังคับ

2.1.1 ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ

1) ความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการตัดสินใจในดำเนินกิจการต่างๆ ท่านศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ได้แยกลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครองไว้ 3 ประการ ดังนี้คือ

(ก) มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลางซึ่งองค์การนิติบุคคลอิสระนี้เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเองและมีอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะตามที่ได้รับมอบหมายเช่นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การของรัฐต่างๆ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง

(ข) มีการเลือกตั้งทั้งนี้ เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมการปกครองท้องถิ่น โดยหากไม่มีการเลือกตั้งก็จะมีไม่มีการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่น โดยเฉพาะที่ประชุมปรึกษากิจการ เช่น สภาเทศบาล สภาจังหวัด เพื่อให้ประชาชนมีส่วนในการปกครองท้องถิ่นถ้ามีการเลือกตั้งทั้งองค์ที่ประชุมและองค์การที่มีหน้าที่บริหารด้วยแล้วนับว่ามีกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์

ท่านอาจารย์ ดร.อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ ให้ความเห็นว่างค์การซึ่งเป็นอิสระจากรัฐบาลไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งเสมอไปโดยมีความเห็นว่างค์การซึ่งได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลก็อาจเป็นอิสระได้ถ้าหากว่ารัฐบาลไม่มีอำนาจถอดถอนองค์การนั้นได้โดยเสรีและไม่อาจออกคำสั่งแก่องค์การนั้นได้ (อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ, 2523, หน้า 35)

(ค) มีอิสระในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้เองโดยไม่ต้องได้รับคำสั่ง หรืออยู่ใต้บังคับบัญชาจากส่วนกลางมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินงานได้ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนไม่ใช่เจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง

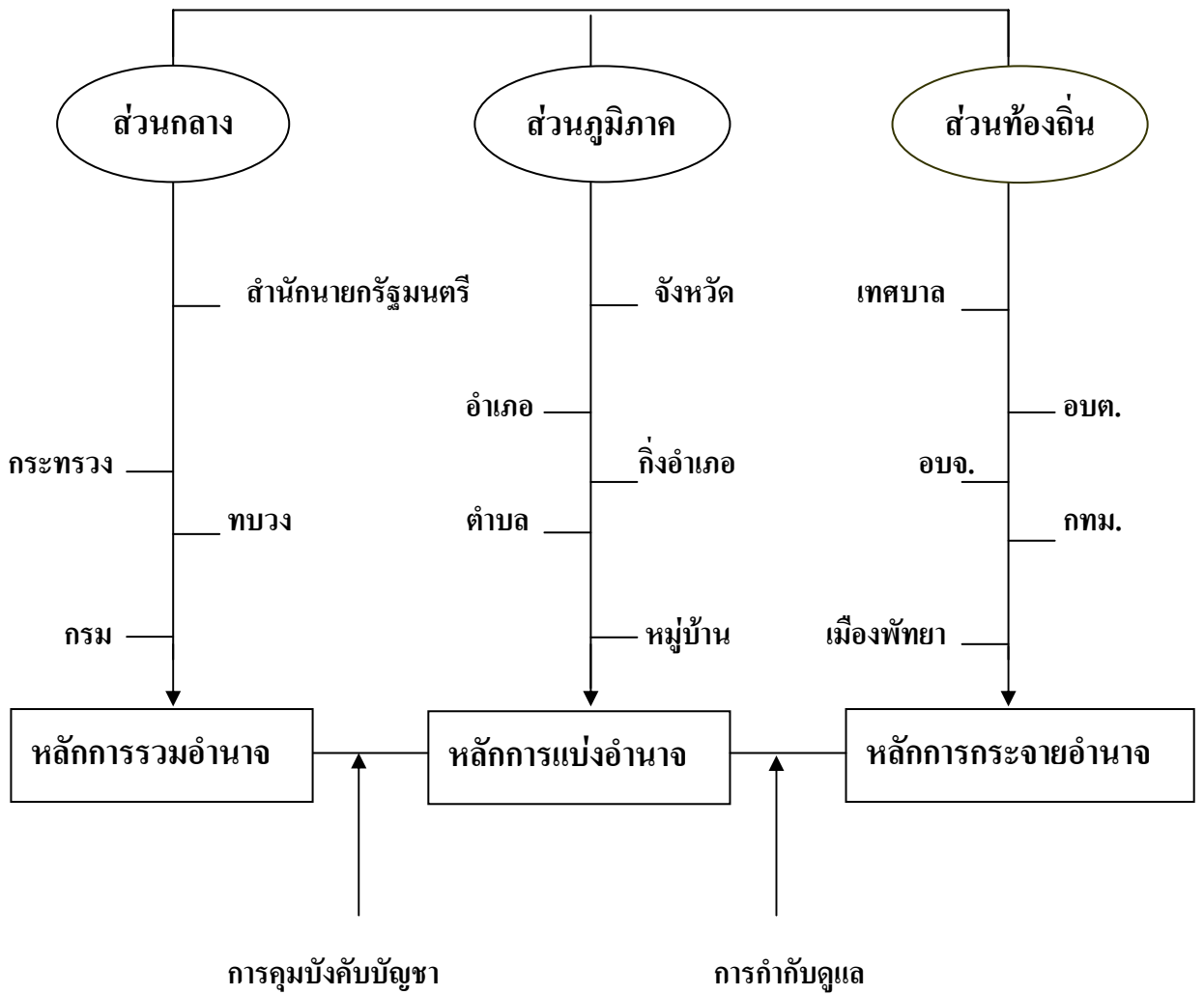
2) การกำกับดูแล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้งขึ้น โดยมีกฎหมายให้การรับรองขอบเขตภาระหน้าที่ ดังนั้นการจัดทำกิจการต่างๆ จึงถูกกำหนดไว้โดยกฎหมายและเพื่อให้การดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดผลจึงกำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลเพื่อที่จะให้มีอิสระมากขึ้นทั้งในด้านบุคลากรการใช้จ่ายเงิน และการตัดสินใจในดำเนินการเพื่อประโยชน์ของตนเอง แต่อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจปกครองให้แก่องค์การ

ปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงเป็นรูปแบบหนึ่งในการจัดการปกครองในรัฐซึ่งมีความเป็นอันหนึ่งเดียวกัน จึงจำเป็นต้องมีการกำกับดูแลเพื่อประโยชน์ของรัฐทั้งหมด

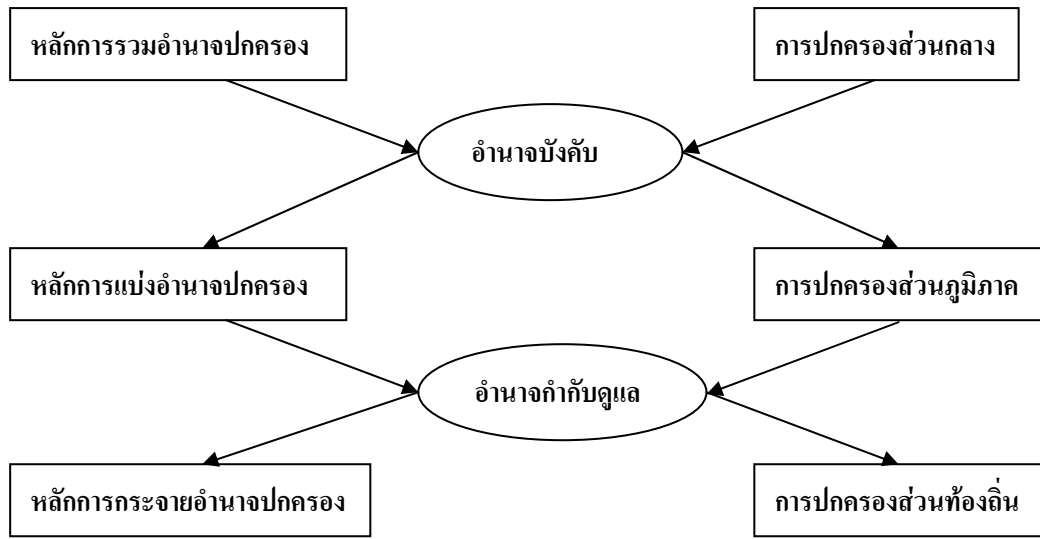
2.1.2 การกระจายอำนาจทางปกครองสามารถแยกออกเป็น 2 ลักษณะคือ

1) การกระจายอำนาจทางเขตแดนหรือทางพื้นที่ (Decentralization Territorial) เป็นการกระจายอำนาจทางอาณาเขต กล่าวคือท้องถิ่นปกครองตนเองสมาชิกขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งเป็นหลักและถูกกำกับดูแลโดยส่วนกลางโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบหมายให้จัดทำกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดในเขตท้องถิ่นจะทำการนอเขตไม่ได้เว้นแต่กฎหมายบัญญัติยกเว้นไว้ ทั้งนี้เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเองกฎหมายปกครองเรียกว่าการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

2) การกระจายอำนาจทางบริการหรือกิจการ (Decentralization Par Service) เป็นวิธีการกระจายอำนาจโดยมอบหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้องค์การซึ่งไม่ได้อยู่ในสังกัดของส่วนกลางรับไปดำเนินงานด้วยงบประมาณตนเองและเจ้าหน้าที่ตนเอง เช่น การไฟฟ้านครหลวง การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย วิธีการกระจายอำนาจแบบนี้เป็นการมองให้องค์การของรัฐบาลจัดทำบริการสาธารณะหลายๆ อย่างในทางปกครองให้ไปเหมือนวิธีการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการกระจายอำนาจทางบริการหรือกิจการจึงต่างกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นข้อที่ต่างกันอีก คือการกระจายอำนาจทางบริการหรือกิจการนั้นไม่ถืออาณาเขตเป็นข้อจำกัดอำนาจหน้าที่เหมือนการกระจายอำนาจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นคืออาจทำการได้ทั่วประเทศหรือทำเฉพาะในเขตหนึ่งเขตใดก็ได้ในรูปแบบหนึ่งในการจัดการปกครองในรัฐซึ่งมีความเป็นอันหนึ่งเดียวกัน



ภาพที่ 1 หลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

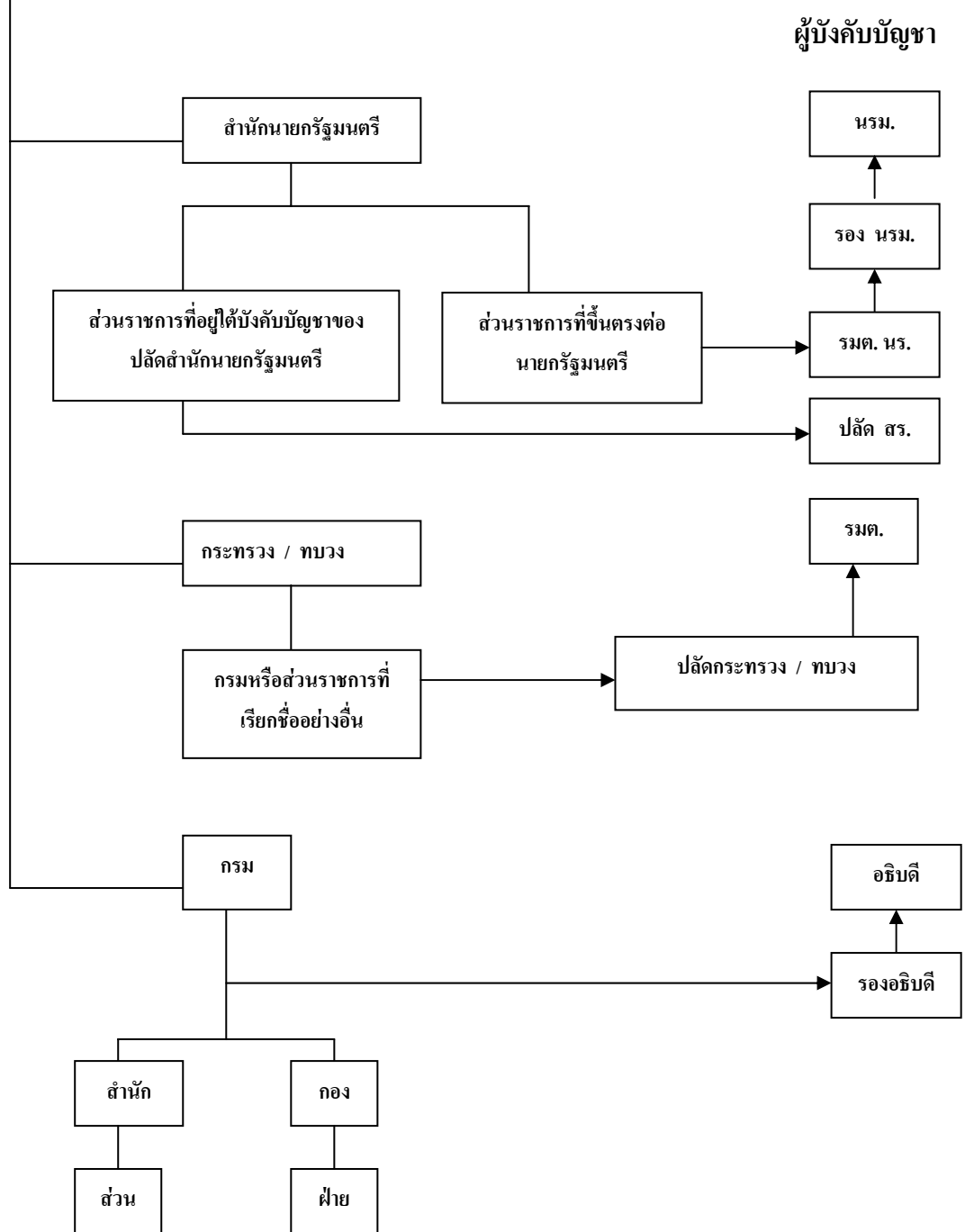


ภาพที่ 2 ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนภูมิภาค ส่วนกลาง กับส่วนท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนภูมิภาค (รวมถึงส่วนกลาง) กับส่วนท้องถิ่นเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของการกำกับดูแลโดยหลักการสำคัญในเรื่องนี้ก็คือ ต้องมีกฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่นี้อย่างชัดเจนและการใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องใช้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น สำหรับวัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลนั้น เน้นหลักสำคัญอยู่ที่การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรท้องถิ่น ผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลไม่มีอำนาจในการควบคุมความเหมาะสมของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่การกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว ซึ่งต่างจากผู้บังคับบัญชาที่สามารถออกคำสั่งเพื่อควบคุมความเหมาะสมของการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้

เหตุที่ต้องใช้ความสัมพันธ์ในเชิงกำกับดูแลในระหว่างส่วนภูมิภาคกับท้องถิ่นก็เพราะเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้ปกครองท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

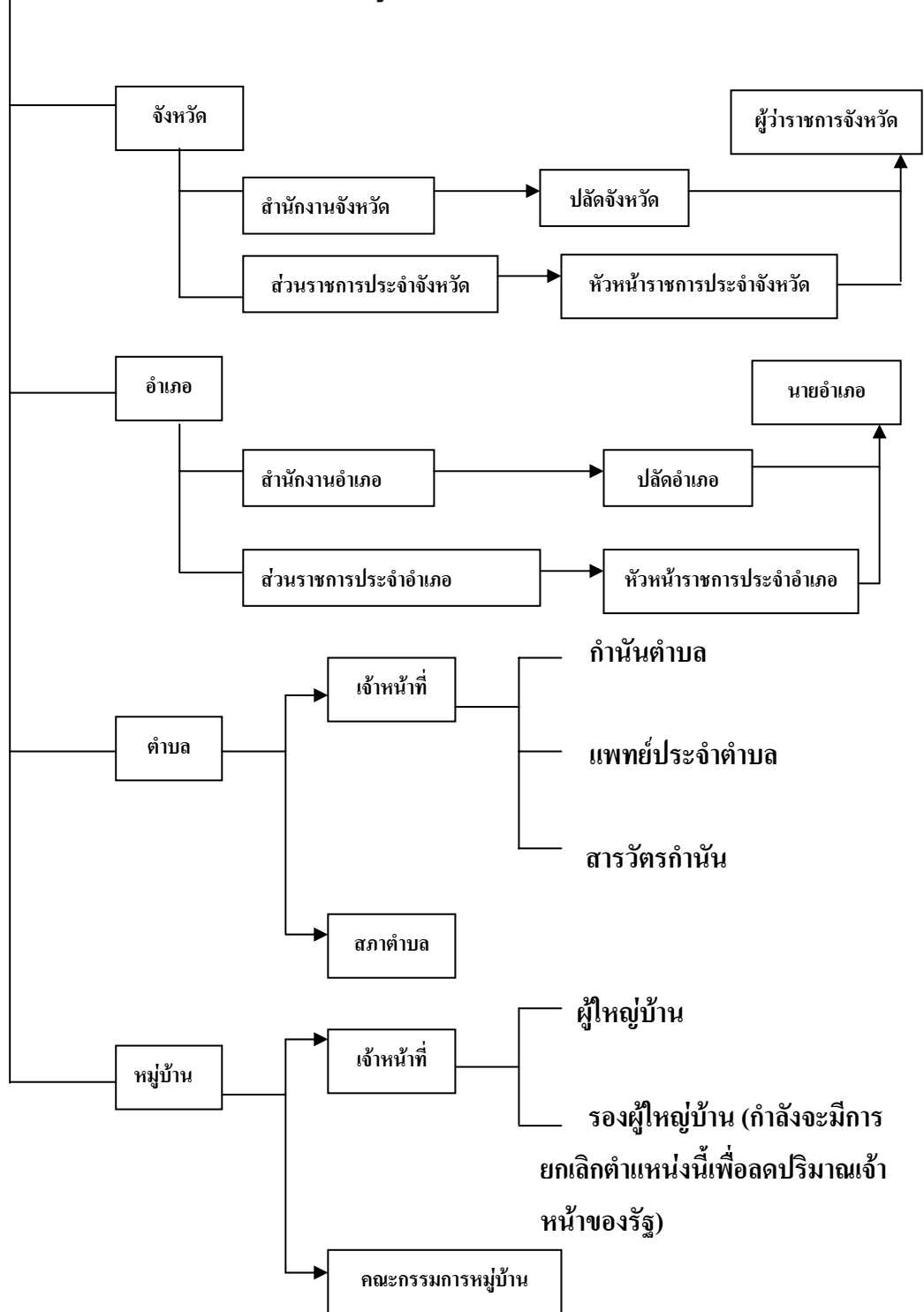
การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง



ผู้บังคับบัญชา

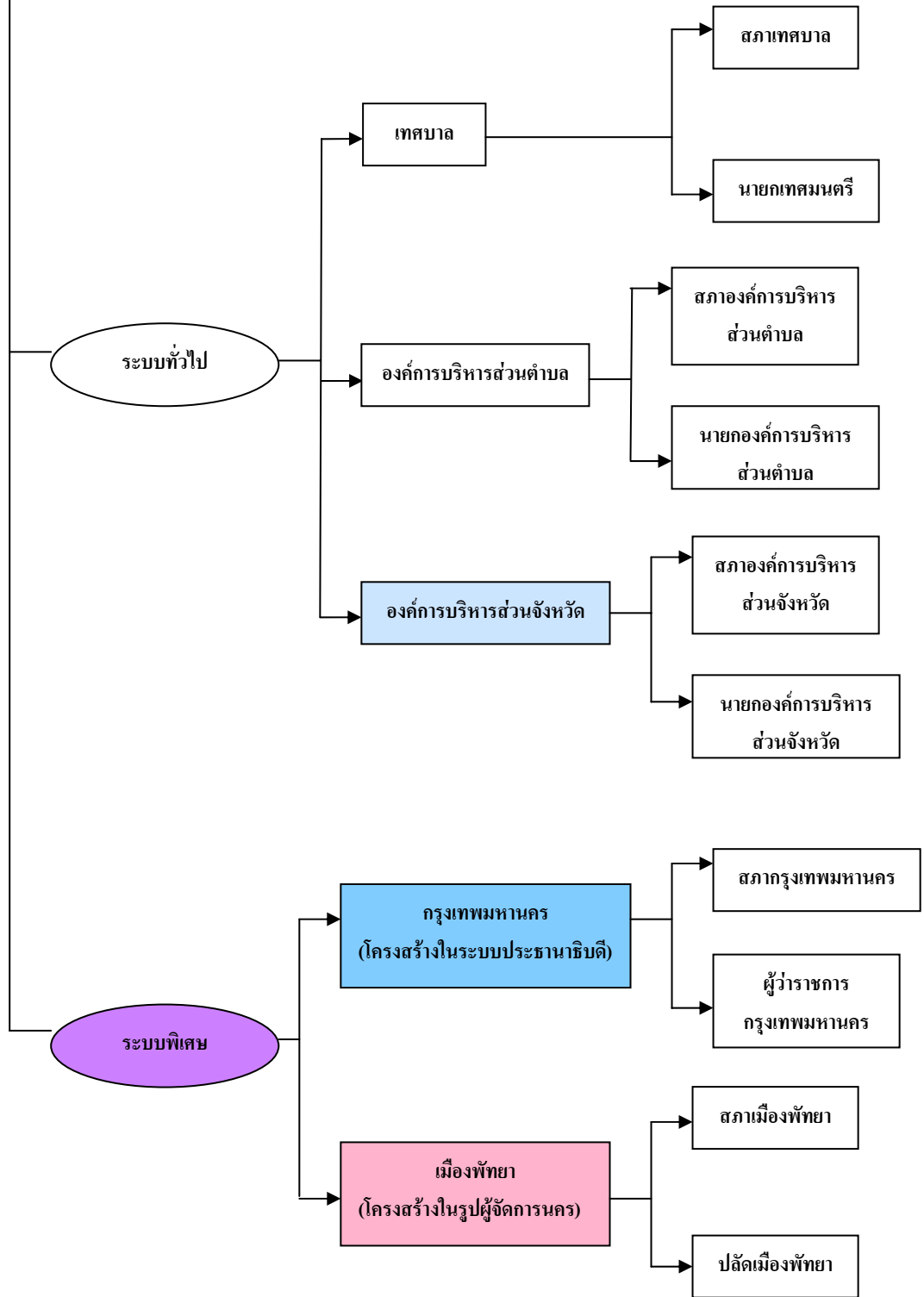
ภาพที่ 3 รูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค



ภาพที่ 4 การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนภูมิภาค

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น



ภาพที่ 5 การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

2.1.3 ข้อดีและข้อเสียของหลักการกระจายทางอำนาจ

การจัดระเบียบราชการบริหารหลักการกระจายอำนาจมีข้อเสียดังนี้

(1) ทำให้มีความสนองความต้องการเฉพาะพื้นที่ที่ดิ้นการบริการสาธารณะบางอย่างที่ไม่เกี่ยวข้องกันได้เสียของประเทศเป็นส่วนรวมแต่เกี่ยวกับส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่นเช่นสุขภาพ การทำถนนภายในท้องถิ่นถ้ามอบให้ท้องถิ่นจัดทำจะเป็นผลดีกว่าที่ส่วนกลางเข้าจัดทำเสียเอง เพราะราษฎรในท้องถิ่นย่อมรู้ความต้องการของตนเองดีกว่าต้องการอะไรมากที่สุด นอกจากนี้กิจการที่เกี่ยวกับความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นย่อมไม่เหมือนกันทั้งหมดได้ต่างที่สภาพภูมิประเทศ และความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นดังนั้นถ้าให้ท้องถิ่นจัดทำเองย่อมได้สภาพที่ดีขึ้น

ส่วนการกระจายอำนาจตามบริการหรือกิจการให้แก่องค์การก็ย่อมมีผลทำให้การปฏิบัติมีผลคล่องตัวและเหมาะสมไม่อยู่ภายใต้ระเบียบแบบแผนที่เคร่งครัดจนเกินไปซึ่งจะทำให้สะดวกในการปฏิบัติกิจการนั้น

(2) เป็นการแบ่งเบาภาระขององค์การบริหารราชการส่วนกลางในกิจการที่เกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะได้มากซึ่งปัจจุบันส่วนกลางมีหน้าที่ที่ต้องจัดทำมากพออยู่แล้ว ทำให้ไม่ได้ทั่วถึงทุกพื้นที่พร้อมๆ กัน ฉะนั้น เมื่อมีการกระจายอำนาจปกครองและมอบกิจการบางอย่างให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทำเองจึงสามารถแบ่งภาระของส่วนกลางและทำให้ส่วนกลางจัดทำงานใหญ่ๆ ได้ดียิ่งขึ้นนอกจากนี้การกระจายอำนาจปกครองทำให้กิจการลุกลงไปอย่างรวดเร็วเพราะเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจวินิจฉัย และดำเนินการได้โดยไม่ต้องรอคำสั่ง

(3) การเลือกตั้งเจ้าหน้าที่จากราษฎรในท้องถิ่นนั้นเองทำให้ผู้ได้รับเลือกตั้งมีความสนใจในการปกครองท้องถิ่นและได้เรียนรู้วิธีการปกครองดีขึ้นเพราะการกระจาย อำนาจปกครองนั้นเป็นการมอบอำนาจให้ราษฎรในท้องถิ่นปกครองตนเอง เป็นวิธีการที่ให้เสรีภาพในการปกครองแก่ราษฎรและทำให้ราษฎรเกิดความรับผิดชอบในกิจการของท้องถิ่นซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประเทศที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตยเพราะเท่ากับเป็นการฝึกราษฎรในท้องถิ่นให้รู้จักปกครองตนเองอันจะเป็นผลให้รู้จักปกครองประเทศในขั้นต่อไปโดยรู้จักสำนึกหน้าที่และความรับผิดชอบต่อผลเมืองในระบอบประชาธิปไตย

ข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจปกครองมีดังนี้

การกระจายอำนาจมากเกินไปอาจเป็นอันตรายต่อเอกภาพในการปกครองประเทศได้ คือการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากเกินไปอาจทำลายเอกภาพและความมั่นคงได้เพราะเกิดการแข่งดีกันระหว่างท้องถิ่นต่างๆ และไม่ประสานงานกันทำให้เกิดความแตกแยกในการปกครองท้องถิ่น จึงต้องมีการควบคุมอย่างใกล้ชิดโดยราชการบริหารส่วนกลางเพื่อรักษาเอกภาพ (Unity) ในการปกครองประเทศ

ทำให้ราษฎรในท้องถิ่นเห็นประโยชน์ท้องถิ่นของตนเองเป็นสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเพราะเมื่อราษฎรมีส่วนในการปกครองก็มุ่งแต่จะทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียวจนลืมนึกถึงประเทศ

การจัดระเบียบการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจส่วนเปลืองมากกว่าการจัดระเบียบการปกครองตามหลักการรวมอำนาจเพราะจะต้องมีการแยกงบประมาณของท้องถิ่นออกเป็นส่วนๆ ต้องมีเจ้าหน้าที่เครื่องมือเครื่องใช้โดยเฉพาะไม่สามารถใช้หมุนเวียนกันได้ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมักเพิ่มรายจ่ายอยู่เสมอและใช้จ่ายไปในกิจการที่ไม่สมควรซึ่งการปกครองตามวิธีการกระจายอำนาจจึงต้องควบคุมทางการเงินรัดกุมกว่าเพื่อแก้ไขข้อเสียต่างๆ ของหลักการกระจายอำนาจปกครองจึงจำเป็นต้องมีการควบคุมท้องถิ่นเพื่อรักษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารราชการส่วนกลางกับองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไว้ไม่ว่าประเทศใดที่มีการกระจายอำนาจปกครองย่อมต้องมีการควบคุมเป็นเงาตามตัวเสมอ

การจัดระเบียบราชการบริหารของประเทศต่างๆ โดยมากใช้หลักการรวมอำนาจปกครองและหลักการกระจายอำนาจปกครองประกอบกันเพราะหลักทั้งสองนี้อาจใช้ผสมกันได้โดยนำข้อดีของหลักหนึ่งมาแก้ข้อเสียของอีกหลักหนึ่งอย่างไรก็ตามการจัดระเบียบราชการบริหารโดยใช้หลักการรวมอำนาจปกครองอย่างเดียวก็สามารถทำได้ เช่น ประเทศไทยเคยใช้หลักการรวมอำนาจปกครองอย่างเดียวก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 แต่การจัดระเบียบบริหารด้วยวิธีการกระจายอำนาจปกครองให้ท้องถิ่นแต่อย่างเดียวโดยไม่มีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางนั้นเป็นไม่ได้ เพราะเป็นการทำลายเอกภาพของรัฐจำเป็นต้องใช้หลักการรวมอำนาจปกครองด้วยเสมอเพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลางคอยควบคุม และประสานงานระหว่างท้องถิ่นและคอยรักษาประโยชน์ส่วนรวมของประเทศการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นเป็นการผ่อนคลายนอำนาจในทางปกครองไม่ให้อยู่ที่รัฐฝ่ายเดียว การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นความสัมพันธ์กับการจัดระเบียบทางการเมืองของประเทศอย่างมากและมักจะเปลี่ยนแปลงไปตามระบอบการปกครองประเทศ เช่น ประเทศไทยเมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นประชาธิปไตยเมื่อ พ.ศ.2475 ใน พ.ศ.2476 ได้มีกฎหมายการจัดระเบียบราชการบริหารใหม่ โดยมีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นด้วยการรวมอำนาจปกครองเข้าไว้ที่ส่วนกลางเป็นวิธีการปกครองที่มีประสิทธิภาพ เสมอภาค และประหยัดกว่าการกระจายอำนาจแต่ในการปกครองประเทศนั้นประชาชนไม่ต้องการเพียงระเบียบการปกครองที่ได้อย่างเดียวเท่านั้นแต่ยังต้องการเสรีภาพในทางการเมืองด้วย และการให้เสรีภาพนี้จะมีมากขึ้นต่อเมื่อมีการกระจายอำนาจปกครองให้ราษฎรมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองในท้องถิ่นต่างๆ

แนวคิดของ ดร.ชเนศวร เจริญเมือง การกระจายอำนาจ หมายถึง การโอนอำนาจด้านนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการ จากหน่วยงานระดับสูงไปยังหน่วยงานระดับล่าง ในกรณีนี้หน่วยงานระดับสูงจะมีหน้าที่เพียงกำกับดูแลให้เป็นที่ไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่านั้นซึ่งกรณีการกระจายอำนาจจะมีความแตกต่างกับการแบ่งอำนาจ ที่หมายถึงการแบ่งอำนาจจากหน่วยงานระดับสูงไปยังเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานระดับล่างซึ่งเป็นตัวแทนของระดับสูงได้รับแต่งตั้งจากระดับสูงไปปฏิบัติงานแทนและหน่วยงานระดับสูงยังคงมีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาอยู่การกระจายอำนาจ สามารถกระทำได้ทั้งการกระจายอำนาจทางบริการ (ทางเศรษฐกิจ) และการกระจายอำนาจทางการปกครองซึ่งในกรณีนี้หน่วยงานที่ได้รับการกระจายอำนาจ (ท้องถิ่น) จะมีความเป็นอิสระในทางการเมืองกล่าวคือผู้บริหารท้องถิ่นได้มาจากการเลือกตั้งและการกำกับดูแลของรัฐบาล ในกรณีนี้มักจะไปในลักษณะที่ให้ความเป็นอิสระอย่างจำกัดและมีลักษณะกึ่งบังคับบัญชา ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจดำเนินกิจการไปตามแนวทางที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างเคร่งครัด (ชเนศวร เจริญเมือง, 2540, หน้า66)

แนวคิดของ สุรพล ลีนิติไกรพจน์ ลักษณะที่สำคัญของการกระจายอำนาจการกระจายอำนาจทางการปกครอง ได้แก่ (สุรพล ลีนิติไกรพจน์, 2532, หน้า 82)

องค์กรปกครองที่ได้รับการกระจายอำนาจจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลงบประมาณของตัวเองมีทรัพย์สินของตัวเองมีอำนาจอิสระในการบริหารงานสามารถกำหนดนโยบาย และดำเนินกิจการบริการสาธารณะตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ตลอดจนการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในท้องถิ่นของตนเองได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจ มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

ดร.ชวงส์ ฉายะบุตร อธิบดีอธิบดีกรมการปกครองให้ความหมายไว้ว่าหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นเป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร (ชวงส์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 9)

การกระจายอำนาจทางอาณาเขต (Decentralization by Territory) หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตแต่ละท้องถิ่นและท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเองการกระจายอำนาจตามกิจการ (Decentralization by Function) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์กรสาธารณะจัดทำกิจการบางประเภทเพื่อให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินการให้สมแก่เทคนิคของงานนั้น

ท่านอาจารย์ ปรีดี พนมยงค์ ได้กล่าวถึงสาระสำคัญของแนวทางการกระจายอำนาจไว้ว่า “แม้จะเป็นการปกครองท้องถิ่นซึ่งให้เสรีภาพแก่ท้องถิ่นนั้นโดยมากที่สุดก็ดี แต่รัฐบาลก็ยังคง

จำเป็นต้องควบคุมดูแลเทศบาลนั้นๆแต่ว่าจะตัดอิสรภาพให้ไปอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของเทศบาล หรือของท้องถิ่น โดยไม่มีการควบคุมดูแลที่เท่ากับแยกประเทศสยามออกเป็นส่วนเล็กส่วนน้อย” (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2539, หน้า 41)

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ได้บรรยายไว้ในคำบรรยายกฎหมาย ปกครอง (ประยูร กาญจนกุล, 2523, หน้า 130) เกี่ยวกับความเป็นอิสระของท้องถิ่นไว้ว่า คือการที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการที่ได้รับมอบหมายได้เองโดยไม่ต้องรับคำสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเองถ้าองค์กรใดไม่เป็นอิสระเช่นนี้หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอข้อเสนอนะหรือให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2.2 แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการกำกับดูแล

คำว่า “การกำกับดูแล” เป็นคำที่มีความหมายเฉพาะ โดยเริ่มใช้ในประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็น คำคำเดียวกับ “การกำกับดูแล” ที่กล่าวถึงโดยทั่วไปในกฎหมายแพ่ง ซึ่งอธิบายถึงการที่ผู้อนุบาล จัดการทรัพย์สินของผู้ไร้ความสามารถ ผู้เยาว์ เป็นต้น คำคำนี้ปรากฏในกฎหมายมหาชนเป็น เวลานานจนไม่สามารถชี้ชัดได้ว่ากฎหมายมหาชนฝรั่งเศสได้นำคำของกฎหมายแพ่งคำนี้มาใช้ ตั้งแต่เมื่อใด

อย่างไรก็ตาม เมื่อกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่นในแง่ที่รัฐ มีอำนาจควบคุมท้องถิ่นแล้วเราอาจสรุปได้ว่ามีระบบการควบคุมท้องถิ่นอยู่ 3 ระบบด้วยกัน มิใช่มี เพียงระบบกำกับดูแลเท่านั้นระบบที่รัฐออกกฎหมายและกฎเกณฑ์ให้ท้องถิ่นปฏิบัติ โดยไม่มี เจ้าหน้าที่ของรัฐควบคุมท้องถิ่นโดยตรง

ระบบนี้เป็นระบบที่ใช้มากในประเทศรัฐเดี่ยวที่ไม่มีราชการส่วนภูมิภาคหรือประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ เช่น ประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา โดยรัฐจะตรากฎหมายหรือออกกฎเกณฑ์ให้ ท้องถิ่นปฏิบัติในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นแล้วมี ผลกระทบต่อประชาชน ประชาชนก็จะเป็นผู้ดำเนินการฟ้องร้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อ ศาลยุติธรรม ระบบการควบคุมแบบนี้จึงวางน้ำหนักอยู่ที่ประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งจะประสบความสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อประชาชนมีความตื่นตัวในทางการเมืองและการปกครอง

ระบบที่รัฐออกกฎหมายและกฎเกณฑ์ให้ท้องถิ่นปฏิบัติ โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่ ควบคุมท้องถิ่นร่วมกับศาลปกครองระบบนี้เป็นระบบที่ประเทศฝรั่งเศสใช้เมื่อหลังปี ค.ศ.1982 โดย เป็นระบบที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะในระบบราชการส่วนภูมิภาค (ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ นายอำเภอ) จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่ตรวจพบความไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอไม่มีอำนาจในการยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำทางปกครองดังกล่าวด้วยตัวเอง แต่จะต้องส่งเรื่องไปยังศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองมีคำพิพากษา

ระบบที่รัฐออกกฎหมายและกฎเกณฑ์ให้ท้องถิ่นปฏิบัติ โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่ควบคุมท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด

ระบบนี้เป็นระบบที่เราเรียกว่า “การกำกับดูแล” นั่นเอง โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจจะเป็นรัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอจะมีอำนาจอนุมัติหรืออนุญาตให้ท้องถิ่นกระทำการหรือไม่กระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง รวมถึงตลอดถึงการยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ระบบการกำกับดูแลนี้จึงวางน้ำหนักการควบคุมอยู่ที่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้ควบคุมท้องถิ่นโดยตรง ไม่ใช่ประชาชนเหมือนอย่างระบบแรกแต่ประการใด

เพื่อทำความเข้าใจข้อความคิดของ “การกำกับดูแลทางปกครอง” ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการศึกษาเรื่อง การกระจายอำนาจ จึงขอแยกการพิจารณาออกเป็น 4 ส่วนด้วยกันส่วนแรกจะได้กล่าวถึงความหมายของการกำกับดูแล ส่วนที่ 2 สถานะของการกำกับดูแล ส่วนที่ 3 การแบ่งแยกระบบว่าอำนาจกำกับดูแลกับอำนาจบังคับบัญชา และส่วนที่ 4 วิธีการในการกำกับดูแล

2.2.1 ความหมายของการกำกับดูแล

การศึกษาความหมายของการกำกับดูแลจะเน้นนักการศึกษาที่นิยามและองค์ประกอบของคำนี้เนื่องจากมีผู้ให้นิยามคำว่า “การกำกับดูแล” อยู่มากมาย เราจึงจำเป็นต้องศึกษาคำนิยามเหล่านี้เพื่อที่จะหาคำนิยามที่ดีที่สุดในการนำมาอธิบายเรื่องการกำกับดูแล

เินสต์ ฟอรัส โทर्फ (Emst Forsthoff) กล่าวว่า การกำกับดูแล คือ อำนาจของรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติที่จะตรวจสอบดูแลอย่างเป็นพิเศษ (Une Surveillance Particuliere) มากกว่าการตรวจสอบองค์กรเอกชนธรรมดาเหนือองค์กรกระจายอำนาจ (Mittebare Staatsverwaltung)

จินท์ ริเวโร (Jean Rivero) กล่าวว่า “การกำกับดูแล” (Le Controle de Tutelle) คือการควบคุมของรัฐเหนือองค์กรกระจายอำนาจภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติ

ส่วนศาสตราจารย์ ฟรานซิส พอล บีนอยท์ (Francis-Paul Benoit) ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำมหาวิทยาลัยปารีส II ให้นิยามที่คล้ายคลึงว่าตัวบทกฎหมายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมที่รัดกุม (Constant) และสำคัญ (Important) ของอำนาจส่วนกลางเหนือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเรียกว่า การกำกับดูแลทางปกครอง (Tutelle Administrative)

นักกฎหมายที่สำคัญอีกท่านหนึ่งคือ มาร์เซล วาลีน (Mareel Waline) ให้คำนิยามค่อนข้างกว้างว่าการกำกับดูแลคือ “การควบคุมทั้งหมดที่มีต่อองค์กรกระจายอำนาจและในกรณียกเว้นยังรวมถึงการกำกับเหนือบุคคลตามกฎหมายแพ่งด้วย”

จากนิยามดังกล่าวข้างต้นทั้งหมด เราจะเห็นได้ว่าบางนิยามค่อนข้างจำกัดแคบ เช่น นิยามของศาสตราจารย์ ฟรานซิส พอล บีนอยท์ ที่จำกัดเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Les Collectivites locales) เท่านั้นโดยไม่รวมองค์กรมหาชน (Les etablissements publics/Offentliche Anstalt) เท่านั้นโดยไม่รวมองค์กรมหาชน (Les etablissements publics/Offentliche Anstalt) นิยามบางนิยามก็กว้างเกินไป เช่น นิยามของศาสตราจารย์ มาร์เซล วาลีน ที่มีได้กล่าวว่า เป็นการควบคุมขององค์กรชนิดใดและในขณะเดียวกันก็ครอบคลุมไปถึงการกำกับเหนือบุคคลตามกฎหมายแพ่งด้วยส่วนคำว่า “การตรวจสอบดูแลอย่างเป็นพิเศษ” ของศาสตราจารย์ เอ็นส์ท์ ฟอรัส-โทรฟ ก็ดูเหมือนว่าจะเป็นคำที่ความหมายไม่ชัดเจนนัก

สำหรับผู้เขียนแล้ว นิยามที่น่าจะอธิบายการกำกับดูแลได้ดีที่สุดน่าจะเป็นนิยามของท่าน โรแลนด์ มาสปีทอล (Roland Maspéitot) และท่าน เพียร์ ลาโรช (Pierre Laroque) ที่ให้คำนิยามไว้ว่า “การกำกับดูแลก็คืออำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองที่สูงกว่าเหนือบุคคลและเหนือการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไป

2.2.2 องค์ประกอบของการกำกับดูแล

เราสามารถแยกองค์ประกอบทางกฎหมายของการกำกับดูแลได้เป็น 5 ประการดังต่อไปนี้

1. การกำกับเป็นอำนาจควบคุมชนิดหนึ่ง

คำว่า “อำนาจควบคุม” (Pouvoir de Controle) หรือ “การควบคุม” (Controle) มีความหมายได้ 2 นัย นัยแรกคือ ความหมายอย่างแคบ การกำกับตามความหมายนี้หมายถึงการตรวจสอบว่านิติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น ไม่รวมถึงการตรวจสอบในกรณีอื่นๆ ด้วยตัวอย่างเช่น อำนาจบังคับบัญชาเท่านั้น การกระทำอื่นๆ ของผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น การเคลื่อนไหวต่างๆ ไม่ถือว่าอยู่ใต้อำนาจควบคุมของผู้บังคับบัญชา

ส่วนความหมายอย่างกว้าง หมายถึง การควบคุมการกระทำทุกอย่าง (Toute Manifestation de Pactivite) ไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีผลในทางกฎหมายหรือไม่ หรือเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของภาระกระทำใดๆ นอกเหนือจากนิติกรรม (Acte Juridique) ตามความหมายนี้การควบคุมจึงมิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย แต่ยังรวมถึง การควบคุมความเหมาะสมในการตัดสินใจ (Controle d' Opportunite) ด้วยการกำกับดูแลเป็นการควบคุมชนิดหนึ่งที่อยู่ที่กลางระหว่างการควบคุมในความหมายอย่างกว้างและอย่างแคบ

ทั้งนี้เพราะในรัฐใดรัฐหนึ่ง ผ่านนิติบัญญัติอาจระบุให้มีการกำกับดูแลทั้งหมด (ตามความหมายอย่างกว้าง) หรือกำกับดูแลบางส่วนตามความหมายอย่างแคบ การกำกับดูแลอาจจะเป็นการควบคุมเพียงตัวบุคคล แต่ไม่ควบคุมองค์กรหรือกำกับดูแลทั้ง 2 อย่างควบคู่กันไปด้วยก็ได้เช่นกัน กล่าวโดยสรุปแล้วการกำกับดูแลและการควบคุมถือว่ามีจุดร่วมกันทั้งในทางเนื้อหาและเป้าหมาย นั่นคือการตรวจสอบการกระทำของอีกองค์กรหนึ่ง ส่วนวิธีการกำกับดูแลนั้นย่อมผันแปรไปมากน้อยตามความเหมาะสมภายใต้เงื่อนไขที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ ซึ่งอาจจะสอดคล้องกับการควบคุมก็ได้

ในแง่ของคำที่ใช้ เราก็มักจะใช้คำว่า “ควบคุม” คู่กับคำว่า “กำกับ” เสมอ เพื่ออธิบายให้เห็นว่าการกำกับดูแลเป็นการควบคุมประเภทหนึ่ง

2. อำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติ

ขอบเขตสำคัญของการกำกับดูแลก็คือจะต้องไม่แทรกแซงองค์การกระจายอำนาจขององค์กรนั้นขาดอิสระไป การมีขอบเขตจำกัดเช่นว่านี้เองทำให้อำนาจกำกับดูแล (Pouvoir de Tutelle) ต่างกับอำนาจบังคับบัญชา (Pouvoir Hierarchique) ทั้งนี้เนื่องจากการแบ่งแยกระหว่างอำนาจในการควบคุมหรืออำนาจกำกับดูแลกับอำนาจบังคับบัญชา (Pouvoir Hierarchique) แม้ว่าการแบ่งแยกระหว่างอำนาจกำกับดูแลกับอำนาจบังคับบัญชาจะเป็นสิ่งที่ลำบากแต่ก็เป็นสิ่งสำคัญเพราะทำให้เราเข้าใจระบบการกระจายอำนาจ เมื่อเปรียบเทียบกับระบบการแบ่งอำนาจให้กับส่วนภูมิภาค

อำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้กับผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น รัฐมนตรี อำนาจบังคับบัญชาเหนือข้าราชการทั้งหมดในกระทรวงของตน อำนาจบังคับบัญชาจึงเป็นอำนาจที่ไม่มีเงื่อนไข ใดๆก็ตาม อำนาจนี้จะต้องไม่บังคับหรือก่อให้เกิดความไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้น ผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่ามีสิทธิที่จะสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการในสิ่งที่เขาเห็นควรและมีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือยกเลิกคำวินิจฉัยของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่จะมีกฎหมายระเบียบข้อบังคับ (Texte) บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

อำนาจกำกับดูแล นั้นต่างกับอำนาจบังคับบัญชาเป็นอย่างมาก อำนาจนี้ไม่ได้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา แต่ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นเป็นไปในลักษณะผู้ควบคุม (Controleur) และผู้ถูกควบคุม

ดังนั้นอำนาจกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข (Un Potivoir Conditionne’) อำนาจนี้จะมีได้ก็แต่ในกรณีและในรูปแบบที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้เท่านั้น

อำนาจกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจที่ไม่สามารถออกคำสั่งได้ กล่าวโดยสรุปบุคคลในทางกฎหมายมหาชนที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลนั้นจะต้องรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของตนเอง ซึ่งผลประโยชน์เหล่านี้มีขึ้นได้ก็เพราะมีพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองระบุไว้ เจ้าหน้าที่ผู้มี

อำนาจกำกับดูแลเพียงแต่ควบคุมว่ามี การปฏิบัติตามกฎหมายเหล่านี้หรือไม่เท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจออกคำสั่งเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด

เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติมีอำนาจที่จะยกเลิกหรือสั่งให้ยกเลิกการกระทำขององค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลและแม้แต่จะมีคำสั่งแทน (Substiuer) องค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลก็ตามอย่างไรก็ตาม อำนาจเหล่านี้จะมีได้ก็แต่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดขึ้นโดยพระราชบัญญัติ อำนาจกำกับดูแลจึงมิใช่ อำนาจทั่วไปอย่างที่ปรากฏในอำนาจบังคับบัญชา

กล่าวโดยสรุป อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจของนิติบุคคลเพียงนิติบุคคลเดียว ซึ่งก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคลในทางกฎหมายมหาชนอื่น รัฐอยู่ในฐานะของผู้รักษาประโยชน์มหาชน (I'interet General) ในความหมายอย่างกว้างขวางที่สุดซึ่งก็คือผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลนั่นเอง ส่วนบุคคลในทางกฎหมายมหาชนอื่นนั้นมีผลประโยชน์โดยแท้ของตน (I'interets Propres) และอยู่ในฐานะของผู้ถูกกำกับดูแล

ตารางที่ 1 ความแตกต่างระหว่างอำนาจบังคับบัญชา กับอำนาจกำกับดูแล

ข้อพิจารณา	อำนาจบังคับบัญชา	อำนาจกำกับดูแล
1. พิจารณาจำนวนองค์กร	เป็นนิติสัมพันธ์ภายในองค์กรเดียวหรือนิติบุคคลเดียว	เป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรหรือระหว่างนิติบุคคลสองนิติบุคคล
2. พิจารณาจากลักษณะของการกระทำ	โดยทั่วไปเป็นคำสั่งภายในของฝ่ายบริหารไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง	เป็นคำสั่งทางปกครอง
3. พิจารณาจากขอบเขตของอำนาจ	อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจกว้างขวาง ผู้บังคับบัญชาสามารถควบคุมได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของการตัดสินใจของผู้ใต้บังคับบัญชา	อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจที่มีอย่างจำกัดเฉพาะการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น
4. พิจารณาจากการก่อตั้งของอำนาจ	ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติโดยชัดแจ้ง	การกำกับดูแลจะมีได้ก็แต่โดยกฎหมายและเท่าที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

2.2.3 วิธีการในการกำกับดูแล

เราสามารถแยกพิจารณาได้ 2 กรณีด้วยกัน

1. การกำหนดดูแลโดยตรง

การกำกับดูแลตัวบุคคลหรือองค์กร ได้แก่

1) การกำกับดูแลตัวบุคคล

วิธีการกำกับดูแลที่สำคัญก็คือ การที่ส่วนกลางมีอำนาจแต่งตั้งตัวบุคคลหรือองค์กร หรือถอดถอนบุคคลขององค์กรที่ถูกควบคุมได้ เป็นต้น

การใช้อำนาจลงโทษทางวินัย (Un Pouvoir Disciplinaire) เหนือบุคคลของผู้มีอำนาจกำกับดูแลถือว่าเป็นวิธีการกำกับดูแลอีกชนิดหนึ่ง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งพักราชการ (Suspendu) นายกเทศมนตรีได้อย่างไรก็ตามอำนาจลงโทษทางวินัยในกรณีของการกำกับดูแลเป็นเรื่องที่แตกต่างจากอำนาจลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาระดับสูงกว่าเหนือผู้บังคับบัญชานั้น ทั้งนี้ก็เพราะว่าในสายงานของการบังคับบัญชานั้นการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชานั้น โดยหลักแล้วถือว่ามีความผิดจะต้องได้รับโทษทางวินัยในทางตรงกันข้ามองค์การที่ถูกกำกับดูแลนั้นไม่จำเป็นต้องเชื่อฟังคำสั่งของใครอำนาจลงโทษทางวินัยในกรณีนี้ไม่สามารถลงโทษใครได้อย่างไม่มีขอบเขตนายกเทศมนตรีคนหนึ่งอาจถูกสั่งพักราชการหรือให้ออกได้ก็เพราะเขากระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือละเลยไม่ปฏิบัติงานของเทศบาลแต่เขาจะไม่ถูกสั่งพักหรือให้ออกเพราะปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรี

2) การกำกับดูแลองค์กร

วิธีการกำกับดูแลที่สำคัญคือการที่ส่วนกลางมีอำนาจในการยุบสภาท้องถิ่นเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นใหม่ได้ในบางกรณีกฎหมายอาจไม่กำหนดเงื่อนไขในการยุบสภาท้องถิ่นไว้เลยแต่บางกรณีกฎหมายก็กำหนดเงื่อนไขไว้อย่างชัดเจน ปัญหาที่น่าพิจารณาสำหรับนักกฎหมายคงมีอยู่ว่า กรณีที่กฎหมายไม่กำหนดเงื่อนไขการยุบสภาไว้เลย องค์การที่มีอำนาจกำกับดูแลสามารถยุบสภาได้ทุกกรณีหรือไม่เช่นกรณีที่สภาท้องถิ่นไม่เห็นด้วยกับผู้ว่าราชการจังหวัดในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดจะยุบสภาท้องถิ่นเลยได้หรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อพิจารณาว่าการกำกับดูแลเป็นข้อยกเว้นของหลักการกระจายอำนาจ การตีความในลักษณะของการขยายอำนาจกำกับดูแลจึงไม่ควรกระทำ แต่การยุบสภาท้องถิ่นจะกระทำได้ใน 2 กรณีเท่านั้น คือกรณีที่เกิดความขัดแย้งระหว่างสภากับผู้บริหารท้องถิ่นและกรณีที่การดำเนินงานของท้องถิ่นเป็นไปในทางที่ไม่ถูกต้องนั่นเอง

นอกจาก 2 กรณีข้างต้น ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการให้ความเห็นชอบงบประมาณท้องถิ่นนั้นจะมีลักษณะเป็นการผสมผสานระหว่างการกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลและการกำกับเหนือการ

กระทำความจริงแล้วการให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบงบประมาณของท้องถิ่นนั้นก็คือการกำกับการกระทำอย่างหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง แต่เมื่อกฎหมายนำเรื่องนี้มาสัมพันธ์กับการออกจากตำแหน่งของฝ่ายบริหารหรือสภาท้องถิ่นแล้วการให้ความเห็นชอบ (หรือไม่ให้ความเห็นชอบ) งบประมาณท้องถิ่นจึงกลายมาเป็น “การกำกับดูแลกึ่งตัวบุคคลกึ่งการกระทำ”

3) การกำกับดูแลเหนือการกระทำ

เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำกับดูแลจะควบคุมการกระทำ ขององค์กรกระจายอำนาจ เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้นและในขณะเดียวกันก็ตรวจสอบถึงดุลพินิจด้วยซึ่งในกรณีหลังนั้นจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขบางประการวิธีการก็คือผู้กำกับดูแลมีอำนาจสั่งยกเลิก (Pannulation) นิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ด้วยตนเองเลยที่เดียว นอกจากนั้น ถ้าเราพิจารณาจากการให้ความเห็นชอบ (Approbation) เราจะพบว่าเป็นการกำกับดูแลมากยิ่งขึ้น เช่น การกระทำขององค์กรกระจายอำนาจที่สำคัญบางอย่างก่อนที่จะประกาศใช้ได้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้กำกับดูแลเสียก่อน

การกำกับดูแลในรูปแบบ “การให้ความเห็นชอบ” จึงมีความสำคัญมาก ในบางกรณีกฎหมายอาจจะเพียงกำหนดว่าการเจียบถือว่าเป็นการให้ความเห็นชอบ เพียงแต่ระยะเวลาที่ระบุไว้ นับตั้งแต่องค์กรกระจายอำนาจส่งเรื่องมาให้องค์การกำกับดูแลผ่านไป โดยไม่มีการแสดงความเห็นชอบก็ถือว่ามีการให้ความเห็นชอบแล้ว อำนาจนี้จึงเทียบได้กับการใช้สิทธิคัดค้าน (Droit de Veto) ในทางตรงกันข้ามพระราชบัญญัติอาจจะบัญญัติให้มีการให้ความเห็นชอบอย่างแจ้งชัด การกระทำขององค์กรที่ถูกกำกับดูแล

แต่ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้การกระทำใดๆ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีจำนวนหลายคนการปฏิเสธของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งถือว่าเป็นการปฏิเสธการให้ความเห็นชอบแล้วการกำกับดูแลมากที่สุดก็คือการที่ผู้มีอำนาจกำกับดูแลทำคำสั่งแทน (Substitution d'Office) องค์กรที่ถูกควบคุม แต่การควบคุมชนิดนี้ควรมีขอบเขตจำกัดอย่างมาก มิฉะนั้นแล้วการกระจายอำนาจก็จะไม่สามารถเป็นไปได้

2. การกำกับดูแลโดยอ้อม

การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแลทุกปีส่วนกลางจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถแยกได้เป็น 2 กรณีด้วยกัน คือ เงินอุดหนุนทั่วไปกับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนทั่วไปนั้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับแล้วจะนำไปใช้ในด้านใดๆ ก็ได้ โดยไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลาง ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นจะเป็นเงินอุดหนุนที่ระบุกิจการ โดยตรงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำไปใช้ได้เงินอุดหนุนส่วนนี้จะถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดทุกชั้นตอนจากส่วนกลางตามระเบียบที่รัฐบาลกำหนดแม้ในทาง

ทฤษฎีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระที่จะขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือไม่ก็ได้ซึ่งก็หมายความว่าถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมจากส่วนกลาง แต่ถ้าขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมในทางปฏิบัติ เราพบว่าไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ไม่ขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้เงินอุดหนุนจึงเป็นมาตรการในการกำกับดูแลทางอ้อมประเภทหนึ่ง ซึ่งจำกัดเสรีภาพในทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

การใช้สัญญามาตรฐาน (Faete Type) เป็นมาตรการในการกำกับดูแลสัญญามาตรฐานก็คือ “สัญญาที่บุคคล (หรือนิติบุคคล) ทางกฎหมายมหาชน หรือทางกฎหมายแพ่งบุคคลหนึ่งกระทำขึ้น โดยแบบของสัญญานั้นถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่สาม” การที่แบบของสัญญานี้ถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่สามแล้วจึงเท่ากับว่าบุคคลที่ทำสัญญานั้นๆ ถูกจำกัดอำนาจและการริเริ่มสร้างสรรค์ในการกำหนดรายละเอียดทางสัญญานั้นเอง

การใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการในการกำกับดูแลทางอ้อมนั้นมีการใช้อย่างแพร่หลายในระบบกฎหมายของเราในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจนั้นเราก็พบตัวอย่างนี้มากมาย เช่น การจัดทำสัญญาต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกำหนดว่าจะต้องทำตามแบบที่อยู่ในส่วนที่แนบท้ายระเบียบนี้การเปลี่ยนแปลงแบบของสัญญานั้นจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากอัยการจังหวัดหรือสำนักงานอัยการสูงสุดเท่านั้น

2.1) การตรากฎหมายลำดับรองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองเป็นอำนาจที่องค์กรฝ่ายปกครองได้รับมาจากองค์กรนิติบัญญัติด้วยประสงค์ให้องค์กรฝ่ายปกครองอำนาจออกกฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่างๆ เพื่อกำหนดขั้นตอน วิธีการปฏิบัติในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง ภายในกรอบของกฎหมายที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นซึ่งนอกจากจะเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ในการตรากฎหมายขององค์กรนิติบัญญัติแล้วการมอบอำนาจนี้ให้องค์กรฝ่ายปกครองจะทำให้กฎหมายที่ตราขึ้นสอดคล้องกับสถานการณ์และข้อเท็จจริงเนื่องจากองค์กรฝ่ายปกครองเป็นองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่โดยตรงย่อมทราบปัญหาที่เกิดจากวิธีการในการดำเนินงานเป็นอย่างดี การตรากฎหมายลำดับรองขององค์กรฝ่ายปกครองจะทำให้กฎหมายมีความยืดหยุ่นและเหมาะสมกับการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น

2.2) ความหมายของกฎหมายลำดับรอง

อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดฉบับใดฉบับหนึ่งเพื่อกำหนดรายละเอียดในการบังคับการให้เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดฉบับที่เป็นแม่บทและมีค่าบังคับต่ำกว่าพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดการตรา-

กฎหมายลำดับรองจะต้องอยู่ภายใต้กรอบของพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่เป็นกฎหมายแม่บท

กฎหมายลำดับรองเป็นกฎเกณฑ์ที่องค์กรฝ่ายปกครองตราขึ้นเพื่อใช้บังคับ โดยได้รับการมอบอำนาจจากพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดฉบับใดฉบับหนึ่งในการตรากฎหมายลำดับรองจึงต้องอ้างอิงบทมาตราของกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจไว้ด้วยซึ่งมีนัยว่าแหล่งที่มาของกฎหมายลำดับรองคือ กฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น

(1) กฎหมายลำดับรองเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดรายละเอียดในการบังคับการให้ เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บทโดยกฎหมายแม่บทจะวางหลักการกว้างๆ แล้วมอบอำนาจให้องค์กรฝ่ายปกครองซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการให้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติออก กฎเกณฑ์ข้อบังคับที่เป็นรายละเอียดที่จำเป็นต่อการปฏิบัติการ เพื่อให้กฎหมายสอดคล้องกับ สถานการณ์และข้อเท็จจริงในสังคม

(2) กฎหมายลำดับรองมีค่าบังคับต่ำกว่าพระราชบัญญัติจึงขัดกับพระราชบัญญัติ ไม่ได้การตราต้องกระทำตามกระบวนการที่กฎหมายแม่บทได้กำหนดไว้ซึ่งจะมีกระบวนการที่ แตกต่างไปจากกระบวนการทางนิติบัญญัติโดยทั่วไปกฎหมายแม่บทที่มอบอำนาจให้องค์กรฝ่าย ปกครองตรากฎหมายลำดับรองจะกำหนดองค์กรผู้ที่มีอำนาจในการตราและกำหนดรูปแบบของ กฎหมายลำดับรองควบคู่กันไป

(3) เนื่องจากกฎหมายลำดับรองเป็นกฎเกณฑ์ที่มีค่าบังคับต่ำกว่าพระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรองจึงไม่อาจมีบทบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เช่น บทบัญญัติที่กำหนดโทษทางอาญา เป็นต้น

2.3) กฎหมายลำดับรองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายปกครองนั้น มีชื่อเรียกและกระบวนการ ตราที่แตกต่างกันตามองค์กรที่ตราขึ้นในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อได้รับมอบ อำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองเช่นกันการมีอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมหมายความว่าท้องถิ่นมีอิสระในการปกครอง หรือดำเนินกิจการต่างๆ ด้วยตนเอง ซึ่งกฎหมายลำดับรองที่ตราโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีสถานะเป็นกฎ

2.4) อำนาจในการออกกฎขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การออกกฎขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการจัดทำกิจกรรม บริการสาธารณะโดยเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปเช่น การกำหนดอัตราภาษี ซึ่งโดยหลักอำนาจในการออกกฎจะมาจากกฎหมายที่จัดตั้งท้องถิ่นนั้นๆ ขึ้นมาซึ่งมักเป็นการออก กฎเพื่อใช้ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่างๆ ไปของท้องถิ่น บางกรณีอำนาจในการออกกฎ

อาจมาจากกฎหมายเฉพาะก็ได้ซึ่งจะเป็นการออกกฎเพื่อใช้ในการดำเนินการในกรณีเฉพาะเรื่อง กฎหมายเฉพาะนั้นได้ให้อำนาจกับท้องถิ่นและเนื่องจากกฎเป็นกฎหมายลำดับรองรูปแบบหนึ่ง การออกกฎจึงต้องเป็นไปตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท ซึ่งก็ได้แก่ กฎหมายจัดตั้งท้องถิ่น นั้นๆ หรือกฎหมายเฉพาะที่จะกำหนดผู้มีอำนาจในการออกและกระบวนการในการออกเอาไว้

2.5) เงื่อนไขในการออกกฎ

องค์กรที่มีอำนาจในการออกกฎ คือ สภาท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติแล้วกฎหมาย หรือกฎที่ตราขึ้นจะตราขึ้นโดยข้อเสนอของผู้บริหารท้องถิ่น คือ แม้กฎหมายจะอนุญาตให้สมาชิก สภาท้องถิ่นสามารถเสนอร่างของกฎได้แต่ทางปฏิบัติพบว่าส่วนใหญ่การเสนอร่างมักกระทำโดย ฝ่ายบริหารท้องถิ่นมากกว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น

การออกกฎของท้องถิ่นจะต่างกับการตราพระราชบัญญัติขององค์กรนิติบัญญัติ กล่าวคือการตราพระราชบัญญัติขององค์กรนิติบัญญัตินั้นเมื่อรัฐสภาเห็นชอบจะต้องมีการทูลเกล้า เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแต่กฎของท้องถิ่นนั้นเมื่อผ่านความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นแล้ว จะต้อง ได้รับความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจกำกับดูแลท้องถิ่นก่อน ซึ่งองค์กรที่กำกับดูแลจะแตกต่างกันไป ตามประเภทของท้องถิ่นจึงจะประกาศใช้ได้

กฎที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีผลบังคับเมื่อได้มีการประกาศให้ ประชาชนทราบส่วนกำลังผลของกฎจะมีลักษณะคล้ายกับการสิ้นผลของกฎหมาย ซึ่งมีหลายกรณี กล่าวคือ ในกฎนั้นเองอาจกำหนดวันยกเลิกเอาไว้ หรือมีการออกกฎใหม่โดยระบุให้ยกเลิกข้อความ ในกฎเดิม หรือข้อความในกฎเดิมขัดกับกฎที่มีการออกมาใช้บังคับในภายหลัง หรือมีการเพิกถอน กฎ เป็นต้น นอกจากนี้ กฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายใด กฎย่อมสิ้นผลเมื่อมีการยกเลิก กฎหมายนั้น

2.6) ความชอบด้วยกฎหมายของกฎ

เนื่องจากกฎมีสถานะเป็นกฎหมายลำดับรอง และเป็นการกระทำทางปกครอง รูปแบบหนึ่งการออกกฎจึงต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เช่นเดียวกับการออกคำสั่งทางปกครองกฎย่อมชอบด้วยกฎหมายหากได้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขทั้ง ในทางรูปแบบและในทางเนื้อหาซึ่งอาจถูกตรวจสอบได้ โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบ ด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเช่น ศาลปกครอง เป็นต้น

2.7) เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เครื่องมือสำคัญอีกอย่างหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นซึ่งจะขาดเสียไม่ได้ก็คือเจ้าหน้าที่เนื่องจากเจ้าหน้าที่คือผู้ลงมือปฏิบัติงานในการจัดทำ บริการสาธารณะต่างๆเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของท้องถิ่นจึงอาจกล่าวได้ว่าเจ้าหน้าที่ถือ

เป็นกลไกสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นสามารถเกิดขึ้นและดำเนินต่อไปได้

การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคงไม่เกิดขึ้นได้เลยหากไม่มีเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการ แต่หากท้องถิ่นต้องการได้ผลงานที่มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด และตรงตามเป้าหมายที่ต้องการ ก็ย่อมต้องมีระบบการบริหารจัดการที่ดีเพียงพอ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่น เป็นเรื่องที่มีลักษณะเฉพาะ และส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่น ดังนั้นการให้คนในท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดแนวทางในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ รวมทั้งการบริหารจัดการกิจการนั้นๆ ด้วย จึงเป็นสิ่งที่จะต้อง และตรงตามหลักการกระจายอำนาจซึ่งการจะให้กิจการต่างๆ ของท้องถิ่นบรรลุผลสำเร็จได้นั้น ผู้บริหารของท้องถิ่นจำเป็นต้องมีอำนาจในการปกครองและบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของตน ทั้งนี้ก็เพื่อให้การปฏิบัติงานต่างๆ เป็นไปตามแนวทางเดียวกันตามนโยบายของผู้บริหาร ซึ่งตรงกับงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นที่มีบทบาทสำคัญต่อการจัดทำกิจการต่างๆ ของท้องถิ่น ระบบการบริหาร

2.8) ความเป็นมาและรูปแบบของเทศบาล

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้มีกรมุ่งเน้นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเทศบาลก็เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ได้รับการกระจายอำนาจในการบริหารกิจการของตนเอง ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจขั้นต้น จึงจำต้องศึกษารูปแบบความเป็นมาของเทศบาล

2.8.1) ความเป็นมาของเทศบาล

การแบ่งส่วนการบริหารกิจการของรัฐ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 4 กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย โดยแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลางระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยปรากฏรายละเอียดดังต่อไปนี้

ราชการส่วนกลาง แบ่งส่วนราชการออกเป็น สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีหน้าที่กำหนดนโยบาย ในการบริหารกิจการของรัฐโดยรวมให้ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นรับไปปฏิบัติ มีหน้าที่มีการติดต่อกับต่างประเทศ วางแผนการป้องกันประเทศ

ส่วนภูมิภาคแบ่งส่วนราชการออกเป็น จังหวัด อำเภอ ซึ่งแต่ละอำเภอจะประกอบด้วยตำบลและหมู่บ้านเป็นองค์กรย่อย ตามลำดับ ซึ่งจะรับนโยบายของรัฐบาลกลางมาดำเนินการส่วนท้องถิ่น แบ่งส่วนราชการออกเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัดเทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด (ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และ

องค์การบริหารส่วนตำบล) ในปัจจุบันท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลได้เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาล ตำบลทั้งหมดตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542 ซึ่งจะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายของแต่ละรูปแบบกำหนดไว้

เมื่อพิจารณาจากการแบ่งส่วนราชการของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าประเทศไทยปกครองโดยใช้หลักการปกครองแบบการรวมอำนาจไว้ที่การบริหารราชการส่วนกลาง การปกครองแบบการแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศผ่านการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเทศบาลเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง

การปกครองรูปแบบสุขาภิบาลเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ดังกล่าวข้างต้นแต่เทศบาลไม่ใช่การปกครองท้องถิ่นรูปแบบแรกของประเทศไทยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบแรกซึ่งถือกำเนิดขึ้นในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สุขาภิบาลแห่งแรกกำเนิดขึ้นในสมัยรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว สุขาภิบาลท่าฉลอมตั้งขึ้นเพื่อดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตสุขาภิบาลหลังจากนั้นต่อมาแนวคิดในการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล จึงได้เกิดขึ้นในสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยครั้งนั้นได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการจัดการประชาภิบาล (Municipality) ตั้งเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2470 โดยมี นาย อาร์ ดี. เครก (R.D.Craig) ที่ปรึกษากระทรวงเกษตรธิการเป็นประธาน (กรมการปกครอง, 2539 หน้า 104) มีหน้าที่ศึกษาและทำงาน เพื่อประกอบการพิจารณาจัดตั้งเทศบาล และปรากฏในหนังสือพิมพ์นิวยอร์กไทม์ (The New York Times) ฉบับวันที่ 28 เมษายน ค.ศ.1931 (พ.ศ.2474) ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานสัมภาษณ์มีข้อความตอนหนึ่ง ดังนี้

เรากำลังเตรียมการออกพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นใหม่เพื่อทดลองเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้ง ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ประชาชนจะมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลข้าพเจ้าเห็นว่าสิทธิเลือกตั้งของประชาชนควรจะเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่า ประชาชนควรมีสิทธิมีเสียงในกิจการท้องถิ่นเรากำลังพยายามให้การศึกษารื่องเหล่านี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นการผิดพลาดถ้าเราจะมี การปกครองระบอบรัฐสภาก่อนที่ประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น

(กรมการปกครอง, 2539, หน้า 106)

ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ.2475 เทศบาลก่อตั้งเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.2478 ตั้งขึ้นโดยยกฐานะขึ้นจากท้องถิ่นรูปแบบ สุขาภิบาลจำนวน 35 แห่ง (กรมการปกครอง, 2539, หน้า 113) เปลี่ยนแปลงเป็นเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2476 ต่อมาในสมัยจอมพล ป.พิบูลย์สงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2476 ขึ้นใช้แทนกฎหมายเก่าทั้งหมด ปัจจุบัน พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รับการแก้ไขมาจนถึงฉบับที่ 11 ในปี พ.ศ.2543

องค์การเทศบาล ประกอบไปด้วย สภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี (หรือนายกเทศมนตรี) การจะเป็นแบบนี้ได้นั้นขึ้นอยู่กับเจตนาของประชาชนในเขตเทศบาลนั้นเลือกรูปแบบการทำงานของเทศบาล ซึ่งสามารถเลือกรูปแบบได้โดยการร้องขอต่อคณะกรรมการเลือกตั้ง (กกต.) เพื่อให้จัดทำประชามติผลการจัดประชามตินั้นให้นำมาใช้เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นการทั่วไปในคราวถัดไป

สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาลจำนวน 12 คน (กรณีเป็นเทศบาลตำบล) 18 คน (กรณีเป็นเทศบาลเมือง) หรือ 24 คน (กรณีเป็นเทศบาลนคร) ถือเป็นตัวแทนของปวงชนในเขตเทศบาลสมาชิกสภาเทศบาลจะต้องไม่มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมกับเทศบาล

- (1) วาระในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลคราวละ 4 ปี
- (2) ก่อนที่สมาชิกสภาเทศบาลจะปฏิบัติหน้าที่ในสภาเทศบาลได้จะต้องกล่าวปฏิญาณในที่ประชุมสภาเทศบาลก่อน
- (3) มีประธานสภาเทศบาล 1 คน ทำหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้ เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล (กฎหมายได้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้วางระเบียบการประชุมสภา) ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล
- (4) รองประธานสภา 1 คน ทำหน้าที่ทำกิจการแทนประธานสภา กรณีที่ประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมติของสภาเทศบาล
- (5) สมัยประชุมสภา ในปีหนึ่งๆ กฎหมายกำหนดว่าให้มีสมัยประชุมสภาเทศบาลได้ 2 สมัยหรือหลายสมัย (แต่ต้องไม่เกิน 4 สมัย) โดยวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปี ให้สภาเทศบาลกำหนด สมัยหนึ่งๆ กำหนดให้ไม่เกิน 15 วัน (หากเกินจะต้องขออนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด) โดยให้ประธานเทศบาล

การประชุมสภาครั้งแรกจะต้องดำเนินการภายใน 90 วัน นับตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลแล้วเสร็จสมัยประชุมวิสามัญ สมัยหนึ่งๆ กำหนดให้มีได้ไม่เกิน 15 วัน เช่นเดียวกับสมัยประชุมสามัญประจำปี (หากเกินจะต้องขออนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด) การประชุมวิสามัญเกิดขึ้นโดยประธานสภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศบาลที่มีไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาเทศบาลที่อยู่ในตำแหน่งทำคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อขอเปิดประชุมสภาเทศบาลจะต้องดำเนินการภายใต้เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ เรื่องนี้ไม่ฝ่าฝืนกฎหมาย และเรื่องที่มีใช้การเมืองแห่งรัฐ

2.8.2) อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล

1) อำนาจในการตราสภามติเทศบาล สภาเทศบาลสามารถตราสภามติได้ โดยจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายและมีเงื่อนไขว่าจะต้องเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาล หรือมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจเทศบาลตราสภามติในกระบวนการตราสภามตินั้นเริ่มผู้เสนอร่างสภามติจะเป็น คณะเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศบาลก็ได้ (เว้นแต่เป็นร่างสภามติที่เกี่ยวกับการเงินจะต้องให้นายกเทศมนตรีรับรองเสียก่อนจึงจะเสนอได้) เสนอต่อสภาเทศบาล สภาเทศบาลจะดำเนินการพิจารณาร่างสภามติในการพิจารณาจะดำเนินการเป็น 3 วาระในวาระแรกเป็นขั้นรับหลักการแห่งร่างสภามติวาระสองเป็นขั้นการพิจารณาแก้ไขรายละเอียด หรือวาระแปรญัตติ วาระสาม เป็นขั้นการลงมติว่าจะใช้เป็น สภามติหรือไม่

2) อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร เพื่อให้ฝ่ายบริหารได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามระเบียบแบบแผน และนโยบายที่กำหนดไว้ โดยการใช้มาตรการใช้มาตรการ 3 อย่างได้แก่

(1) การตั้งกระทู้ถาม สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิตั้งกระทู้ถามคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีในข้อความใดๆ ที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ (แต่ฝ่ายบริหารก็มีสิทธิจะตอบคำถามหรือไม่ก็ได้)

(2) การขับฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่ง สมาชิกสภาเทศบาล จำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่งสามารถทำคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด (นายอำเภอกรณีเทศบาล) ว่าคณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรี ผู้ใดปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติอันจะนำซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการนายอำเภอผู้ว่าราชการจังหวัด จะพิจารณาว่าจะเรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาลหรือไม่ โดยผู้ว่าราชการเป็นประธานประชุมเอง ในการประชุมสมาชิกสภาเทศบาลนี้จะต้องมีสมาชิกสภาเทศบาลมาประชุม ไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่งจึงจะเป็นประธานประชุมได้และต้องประชุมลับลงคะแนนเสียงลับ

(3) การอนุมัติงบประมาณประจำปี (หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม) สภาเทศบาลจะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี ที่คณะเทศมนตรี เสนอมาให้พิจารณา หากสภาเทศบาลมีมติไม่รับหลักการแล้ว จะมีผลทำให้คณะเทศมนตรีชุดนั้นพ้นจากตำแหน่งไป

3) อำนาจในการให้ความเห็นชอบแต่งตั้งคณะเทศมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด จะทำหน้าที่เรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาลว่าจะให้การสนับสนุนใครเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี เมื่อสภาเทศบาลเห็นชอบแล้วจะเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ประกาศแต่งตั้งต่อไป

4) อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการของสภาเทศบาลในสภาเทศบาลจะมีการเสนอแต่งตั้ง คณะกรรมการสามัญประจำสภา (ไม่เกิน 2 คณะ) และคณะกรรมการวิสามัญ

2.9) การบริหารงานบุคคลของเทศบาล

บุคคลที่ปฏิบัติงานต่างๆ อยู่ในเขตเทศบาลแห่งหนึ่งๆ นั้นประกอบด้วยบุคคล 2 ฝ่ายด้วยกัน คือ

(1) ฝ่ายการเมือง ได้แก่ ผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งตามวิถีทางการเมือง ได้แก่ สมาชิกสภา เทศบาล และคณะเทศมนตรี

(2) ฝ่ายประจำ ได้แก่ ผู้ที่เข้ามาปฏิบัติงานประจำของเทศบาล ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เรียกว่า “พนักงานงานเทศบาล” หรือ “ลูกจ้างเทศบาล”

หลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ประกาศใช้ได้ บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น พ.ศ.2542 บัญญัติให้เทศบาลบริหารงานบุคคลให้เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาล

2.9.1) รูปแบบของเทศบาล

ในปัจจุบันเทศบาลมีจำนวนทั้งสิ้น 1,134 แห่ง ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันใน มาตรา 7 มาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 11 กำหนดให้เทศบาลแบ่งออกเป็นสามรูปแบบ ได้แก่

เทศบาลตำบล ในปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 1,009 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2547, หน้า 1-3) เทศบาลที่เป็นชุมชนที่มีประชากรในเขตเทศบาลเจ็ดพันคนขึ้นไป ความหนาแน่นของประชากร 1,500 คน ต่อตารางกิโลเมตร มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนไม่ต่ำกว่า 12 ล้านบาท และมีพระราชกฤษฎีกา ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลตำบลบางส่วน (จำนวน 980 แห่ง) เกิดขึ้นในปี พ.ศ.2542 โดยเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการสุขาภิบาลสุขาภิบาลส่วน

ใหญ่จะมีนายอำเภอซึ่งเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคเป็นประธานกรรมการบริหารสุขาภิบาลโดยตำแหน่งมีปลัดอำเภอเป็นปลัดสุขาภิบาลควบคุมดูแลพนักงานสุขาภิบาลในลักษณะของข้าราชการประจำของสุขาภิบาล และได้เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลมีนายกเทศมนตรีเป็นผู้บริหารเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาลทางอ้อมตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542

เทศบาลเมือง ในปัจจุบันมีจำนวน ทั้งสิ้น 103 แห่งได้แก่ท้องถื่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถื่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเมือง

เทศบาลนคร ในปัจจุบันมีจำนวน ทั้งสิ้น 22 แห่ง ได้แก่ท้องถื่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นพระราชกฤษฎีกาที่ยกฐานะท้องถื่นขึ้นเป็นเทศบาลดังกล่าวข้างต้นพระราชบัญญัติเทศบาลได้กำหนดให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย และหากจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล เปลี่ยนแปลงฐานะหรือยุบเลิกเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 12 และมาตรา 13 ก็จะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเช่นกันจะเห็นได้ว่า เทศบาลทั้งหมดในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท เทศบาลแต่ละประเภทที่กระจายอยู่ในทุกภาคทั่วประเทศ แต่ละแห่งจะมีลักษณะพื้นที่ภูมิประเทศไม่เหมือนกัน จำนวนประชากร ความหนาแน่นของประชากรไม่เท่ากัน ขนบธรรมเนียมประเพณีแตกต่างกัน ความแตกต่างกันนี้เองอาจทำให้ลักษณะของปัญหาในการบริหารการปกครองเทศบาลแต่ละแห่งไม่เหมือนกัน แตกต่างกันไปทั่วประเทศ

2.9.2) การบริหารกิจการเทศบาล

ในการบริหารกิจการเทศบาล เทศบาลแต่ละรูปแบบ องค์ประกอบของหน่วยการบริหารกิจการเทศบาลแบ่งเป็นสองส่วน ได้แก่ สภาเทศบาล และผู้บริหารกิจการเทศบาลคือนายกเทศมนตรี ซึ่งต่างก็มาจากประชาชนเลือกตั้งโดยตรงได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

สมาชิกสภาเทศบาล มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี ทำหน้าที่เปรียบเสมือนฝ่ายนิติบัญญัติของเทศบาลมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

ตรวจสอบและกำกับควบคุมการทำงานของคณะผู้บริหารเทศบาล เช่นในที่ประชุมสภาเทศบาลสมาชิกย่อมมีสิทธิตั้งกระทู้ถามคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีในข้อความใดๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา31) และทำหน้าที่ในการ

กำกับดูแล โดยทำหน้าที่ในการพิจารณาเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล หรือเทศบัญญัติอื่นๆ ที่คณะเทศมนตรีเสนอต่อสภา เพื่อใช้ในการบริหารกิจการเทศบาล เป็นต้น เสนอร่างเทศบัญญัติ (ยกเว้นเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะต้องได้รับคำรับรองของนายกเทศมนตรี (พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่11) พ.ศ.2543 มาตรา 16) และพิจารณาร่างเทศบัญญัติต่างๆ ซึ่งถือเป็นกฎหมายของเทศบาล ที่เทศบาลสามารถตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของเทศบาลได้ตามหน้าที่ที่พระราชบัญญัติเทศบาลฯ ได้ให้อำนาจไว้ เช่น การตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา62) เทศบัญญัติเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดในเขตเทศบาล เป็นต้น

นายกเทศมนตรี ผู้บริหารกิจการเทศบาล มีวาระในการดำรง ตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยมีพนักงานเทศบาลเป็นข้าราชการประจำช่วยในการบริหารกิจการเทศบาล ผู้บริหารกิจการเทศบาลมีหน้าควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการเทศบาลตามกฎหมาย โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า(พระราชบัญญัติเทศบาล มาตรา39)มีหน้าที่ดังต่อไปนี้ กำหนดนโยบาย โดยไม่ขัด ต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมายเทศบัญญัติและนโยบาย สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล ตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรีที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีวางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อยรักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ ซึ่งในกรณีนี้ นายกเทศมนตรี จะทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานมีอำนาจหน้าที่ในการเปรียบเทียบปรับในคดีที่มีการละเมิดต่อเทศบัญญัติได้ด้วย ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

2.9.3) จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลและคณะผู้บริหารเทศบาล

จากหน้าที่ของสภาเทศบาลและคณะผู้บริหารเทศบาลดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าสมาชิกสภาจะทำหน้าที่คล้ายฝ่ายนิติบัญญัติเปรียบเหมือนรัฐสภาที่คอยตรวจสอบ กำกับดูแลฝ่ายบริหารในการปกครองประเทศ และคณะเทศบาลมนตรีจะทำหน้าที่ในการบริหารกิจการของเทศบาลเหมือนเป็นคณะรัฐบาล ในเทศบาลแต่ละรูปแบบจำนวนสมาชิกสภาและผู้บริหารเทศบาลจะมีจำนวนไม่เท่ากัน แตกต่างกันตามประเภทของเทศบาลได้แก่

(1) เทศบาลตำบล มีสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 12 คน มีนายกเทศมนตรี และเทศมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 2 คน (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา49)

(2) เทศบาลเมือง มีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 18 คน มีนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 3 คน (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา52)

(3) เทศบาลนคร มีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 24 คน มีนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 4 คน (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา55)

2.9.4) หน่วยงานของเทศบาลและข้าราชการประจำ

นอกจากสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีซึ่งทำหน้าที่ดูแลบริหารกิจการในฐานะข้าราชการการเมืองแล้วเทศบาลยังมีพนักงานเทศบาลที่เปรียบเสมือนข้าราชการประจำของเทศบาลทำหน้าที่ในการช่วยเหลือนายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีในการดำเนินกิจการต่างๆ ของเทศบาลหน่วยงานของเทศบาล ประกอบด้วยส่วนราชการสองส่วนคือ สำนักปลัดเทศบาลซึ่งมีปลัดเทศบาลเป็นหัวหน้าและส่วนราชการอื่นตามที่นายกเทศมนตรีประกาศโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย (พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่11) พ.ศ.2543 มาตรา12) หน่วยงานต่างๆ ที่ทำหน้าที่ดำเนินกิจการของเทศบาลประกอบด้วย (กรมการปกครอง, 2539, หน้า39) หน่วยงานต่างๆ ดังต่อไปนี้

(1) สำนักปลัดสุขาภิบาล มีหน่วยงาน ประกอบด้วย 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารทั่วไปและฝ่ายปกครอง และงานในสังกัด 6 งาน ทำหน้าที่บริหารกิจการโดยทั่วไปของเทศบาล เช่น งานบุคคล งานสวัสดิการ งานธุรการ งานรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ฯลฯ

(2) กองการประปา ประกอบด้วยฝ่ายการเงินและบัญชี ฝ่ายผลิตและบริการ และงานในสังกัด 6 งาน ทำหน้าที่ดูแลจัดหาน้ำประปาเพื่อให้บริการแก่ประชาชนในเขตเทศบาลทั้งระบบ

(3) กองการแพทย์ ประกอบด้วย ฝ่ายบริการการแพทย์ ฝ่ายการพยาบาลฝ่ายศูนย์บริการสาธารณสุข และงานในสังกัด 12 งาน มีหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านการแพทย์ การสาธารณสุข การรักษาพยาบาล การอนามัย ในเขตเทศบาล

(4) กองการศึกษา ประกอบด้วยฝ่ายบริหารการศึกษา ฝ่ายพัฒนาการศึกษา และงานในสังกัด 8 งาน มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบด้านการศึกษา การจัดการศึกษางานกิจกรรมเด็กและเยาวชน เผยแพร่แนะแนวเกี่ยวกับการศึกษา และอาชีพ

(5) กองการศึกษา ประกอบด้วยฝ่ายบริหารการศึกษา ฝ่ายพัฒนาการศึกษา และงาน ในสังกัด 8 งาน มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบด้านการศึกษา การจัดการศึกษา งานกิจกรรมเด็กและเยาวชน เผยแพร่แนะแนวเกี่ยวกับการศึกษาและอาชีพ

(6) กองคลัง ประกอบด้วยฝ่ายพัฒนารายได้ ฝ่ายบริหารงานคลัง ฝ่ายแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน และงานในสังกัด 10 งาน มีหน้าที่ดูแลการเงินการคลังของเทศบาล และงานผลประโยชน์ การจัดซื้อจัดจ้าง

(7) กองช่าง ประกอบด้วยฝ่ายแบบแผนและก่อสร้าง ฝ่ายการโยธา และงานในสังกัด 8 งาน ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่เกี่ยวกับการวิศวกรรม การออกแบบ การผังเมือง การไฟฟ้าสาธารณะ สวนสาธารณะ ถนนหนทาง สิ่งแวดล้อมในเขตเทศบาล

(8) กองช่างสุขาภิบาล ประกอบด้วยฝ่ายกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ฝ่ายบำบัดน้ำเสีย และงานในสังกัด 9 งาน ควบคุมดูแลเกี่ยวกับระบบการจัดเก็บขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล งานท่อระบายน้ำและระบบบำบัดน้ำเสีย การควบคุมโรงงานห้องทดลองที่อาจ ปล่อยของเสีย หรือปล่อยระบายน้ำเสีย

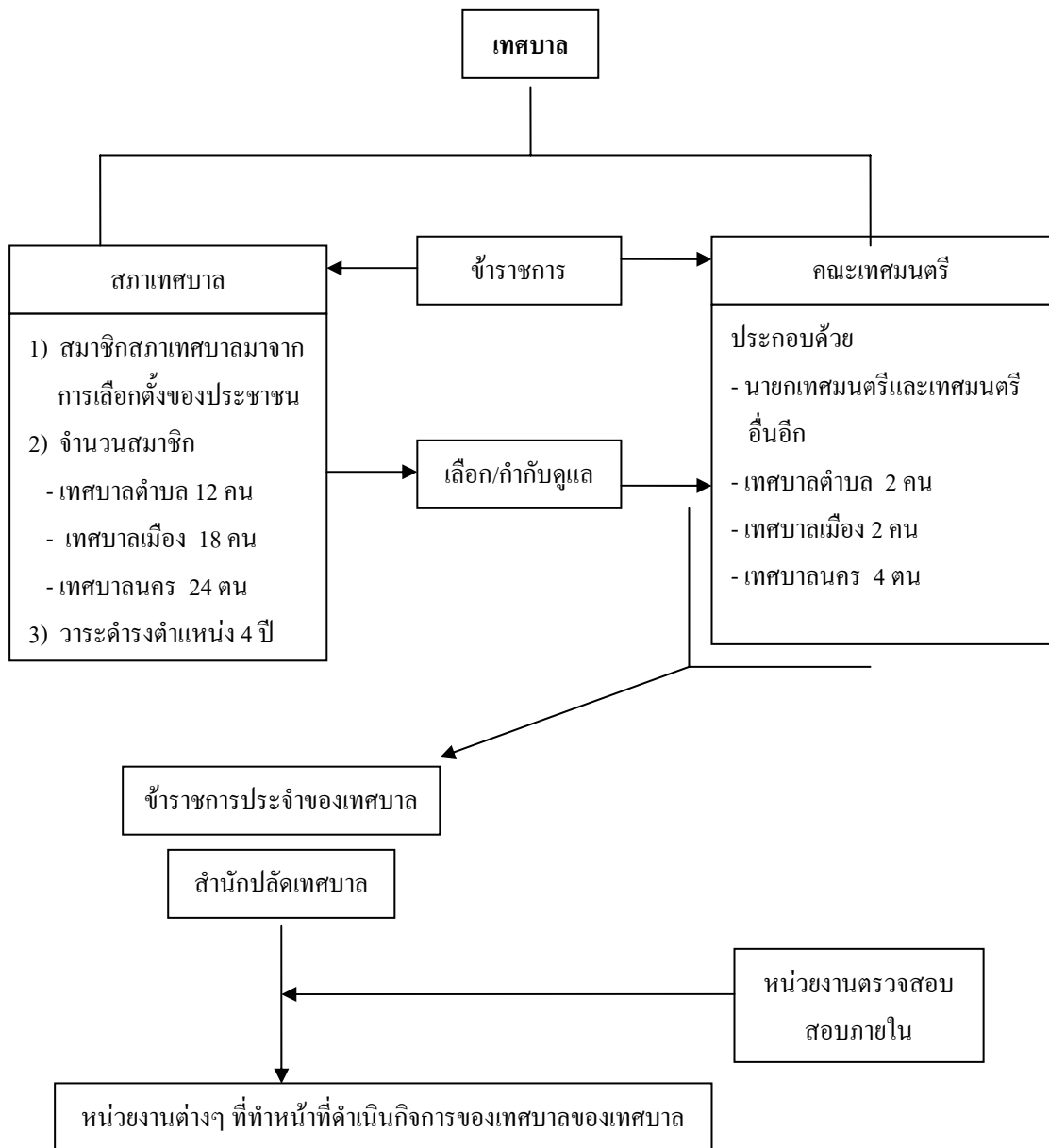
(9) กองหรือฝ่ายวิชาการและแผนงาน มีงานในสังกัด 6 งาน ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบาย วางแผน วิจัยประเมินผล ด้านนิติการ ประชาสัมพันธ์และการจัดทำงบประมาณ

(10) กองหรือฝ่ายสวัสดิการสังคม มีงานในสังกัด 4 งาน ทำหน้าที่ด้านสังคม สงเคราะห์สวัสดิภาพเด็กและเยาวชน การพัฒนาชุมชน

(11) กองอนามัยและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยฝ่ายบริหารสาธารณสุขฝ่ายบริการและส่งเสริมการอนามัย และงานในสังกัด 9 งาน ควบคุมดูแลเกี่ยวกับการป้องกันและระงับโรคติดต่อ เผยแพร่กิจกรรมทางสาธารณสุข การสุขภาพจิต งานป้องกันมลภาวะ งานป้องกันและระงับเกี่ยวกับยาเสพติด งานสัตว์แพทย์

(12) หน่วยงานตรวจสอบภายใน มีหน้าที่ตรวจสอบหลักฐาน การทำบัญชี การพัสดุ ตลอดจนทรัพย์สินการหาผลประโยชน์ของเทศบาล

(13) แขวงเป็นหน่วยงานย่อยของเทศบาล ที่ประกอบด้วยหน่วยงานต่างๆ ของเทศบาลที่ตั้งขึ้นภายในเทศบาลเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เพื่อแบ่งเบาภาระของเทศบาล โครงสร้างและการบริหารงานของเทศบาลอาจแสดงในรูปแผนผังได้ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 6 โครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารเทศบาล

จากโครงสร้างของเทศบาลดังกล่าวข้างต้น ในกรณีที่เป็นเทศบาลขนาดใหญ่ กองช่างและกองช่างสุขาภิบาลอาจรวมตั้งขึ้นเป็นสำนักการช่าง และเมื่อพิจารณาจากโครงสร้างของการบริหารกิจการเทศบาลนี้ แม้กรอบของเทศบาลตามโครงสร้าง จะมีหน่วยงานที่บริหารกิจการเทศบาลถึง 12 หน่วยงานก็จริง แต่ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันแล้ว เทศบาลแต่ละแห่งอาจ

มีหน่วยงานและจำนวนบุคลากรไม่เต็มตามกรอบโครงสร้างดังกล่าว ยกเว้นเพียงในเทศบาลนครเท่านั้น ที่รูปแบบโครงสร้างของหน่วยงานอาจมีครบทุกหน่วย ในขณะที่เทศบาลเมือง หรือเทศบาลตำบลอีกเป็นจำนวนมากที่มีหน่วยงานไม่ครบตามกรอบที่วางไว้ ทั้งนี้เนื่องมาจากเทศบาลทั่วทั้งประเทศ มีขนาด พื้นที่ที่แตกต่างกันไป เทศบาลเมืองบางเทศบาล หรือเทศบาลตำบลจำนวนมาก อาจมีเพียงหน่วยงานสำนักปลัดเทศบาล กองคลัง กองอนามัยและสิ่งแวดล้อม และกองช่างหรือหน่วยงานและบุคลากรที่จำเป็นเท่านั้น

2.10) หน้าที่ของเทศบาล

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าเทศบาล เป็นหน่วยการปกครองที่ได้รับการกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลาง ให้มีภารกิจของตนตามกฎหมายกำหนด ได้แก่การจัดให้บริการสาธารณะในเขตเทศบาล หน้าที่ของเทศบาลประเภทต่างๆ จึงมีมากน้อยแตกต่างกันตามขนาดของเทศบาล หน้าที่ของเทศบาลถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ.2496 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน 11 ครั้ง จนถึงปัจจุบันมีการแก้ไขเป็นครั้งที่ 11 เมื่อ พ.ศ.2542 ซึ่งเมื่อพิจารณาภาระหน้าที่ที่เทศบาลจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเทศบาลดังกล่าวแล้วหน้าที่ของเทศบาลสามารถจำแนกได้ 2 ลักษณะ ได้แก่

- 1) หน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาลที่เทศบาลจะต้องดำเนินการตามกฎหมายกำหนด
- 2) หน้าที่ที่เทศบาลจะสามารถใช้ดุลยพินิจที่จะดำเนินการตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ดังปรากฏตามรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2 หน้าที่ที่เทศบาลต้องดำเนินการ

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
<ol style="list-style-type: none"> 1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน 2. ให้มีและบำรุงทางบกทางน้ำ 3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล 4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ 5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง 6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม 7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ 8. บำรุงศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น 9. หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล 	<p>มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล ตามข้อ 1-7 และมีหน้าที่ที่เพิ่มอีก ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา 2. ให้มีโรงพยาบาล 3. ให้มีและบำรุงสถานที่พิทักษ์และรักษาคนไข้ 4. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ 5. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ 6. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 7. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น 	<p>มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล ตามข้อ 1-7 และมีหน้าที่เพิ่มอีกดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก 2. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข 3. การควบคุมสุลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร 4. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม 5. จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือท่าข้ามและที่จอดรถ 6. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง 7. การส่งเสริมการท่องเที่ยว

ตารางที่ 3 หน้าที่ที่เทศบาลสามารถใช้ดุลยพินิจเลือกปฏิบัติ

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
<ol style="list-style-type: none"> 1. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา 2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์ 3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม 4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ 7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น 8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ 9. เทศพาณิชย์ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม 2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน 3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร 4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก 5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล 6. ให้มีการสาธารณสุขการ 7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข 8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา 9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการ กีฬาและพลศึกษา 10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ 11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น 12. เทศพาณิชย์ 	<p>มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมืองตามข้อ 1-12</p>

3) หน้าที่ตามพระราชบัญญัติอื่น จากหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล ฯ ที่ยกมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า เทศบาลมีหน้าที่สำคัญในการจัดบริการสาธารณะที่จำเป็นขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนในเขตเทศบาล และในการปฏิบัติเพื่อดำเนินการตามหน้าที่ดังกล่าวนี้ นอกจากจะปรากฏแนวทางปฏิบัติของรายละเอียดในพระราชบัญญัติต่างๆ หลายฉบับ ซึ่งมีศักดิ์ทางกฎหมายเท่าเทียมพระราชบัญญัติเทศบาลซึ่งเป็นกฎหมายหลักของเทศบาล เช่น

หน้าที่ที่เกี่ยวกับการรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลถูกกำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติความสะอาดและความ เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2503 หน้าที่ป้องกันระงับโรคติดต่อ ถูกกำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ.2533 หน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและระงับอัคคีภัย และ หน้าที่ในการกำจัดสุนัขจรจัด ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หน้าที่บางอย่างของเทศบาลดังกล่าวข้างต้นอาจมีหน่วยงานของรัฐบาลหน่วยดำเนินการนั้นๆ ในเขตเทศบาลด้วย เช่น ถนนบางสายในเขตเทศบาลอาจอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม ระบบการจัดหาน้ำสะอาดอยู่ในความรับผิดชอบของการประปาส่วนภูมิภาคจัด ที่ให้มีน้ำประปาบริการในเขตเทศบาลหรืองานด้านศิลปวัฒนธรรม อยู่ในความรับผิดชอบของ หน่วยงานกระทรวงวัฒนธรรมฯ ในแต่ละจังหวัด จะทำหน้าที่บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี และ โบราณสถาน เป็นต้น ดังนั้น หน้าที่ของเทศบาลที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายบางอย่างจึงมีความ ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานของรัฐบาลบางหน่วย และในการพัฒนางานด้านที่มีหน่วยงานซ้ำซ้อนกันนั้น บางครั้งแม้เทศบาลมีงบประมาณที่จะเข้าไปจัดการก็จะต้องขออนุญาตหน่วยงานดังกล่าวมาแล้ว ก่อน และบางกรณีกว่าจะได้รับอนุมัติเข้าไปดำเนินการต้องใช้เวลาานอีกด้วย

2.11) การกำกับดูแลเทศบาล

แม้เทศบาลจะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจเป็นของตนเอง แต่เนื่องจากประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้ (รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ.2540 มาตรา1) จึงจำเป็นที่รัฐบาลกลางจะต้องมีหน้าที่ในการกำกับดูแล เทศบาลต่างๆ ที่อยู่ในประเทศให้อยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน ทั้งนี้หากไม่มีการกำกับดูแลที่เท่ากันกับรัฐ หรือประเทศ ถูกแยกออกเป็นส่วนตัวเล็กน้อย การกำกับดูแลของรัฐบาลควรมีน้อย หรือกำกับ ดูแลอย่างไรจึงจะเหมาะสม ไม่ทำให้การบริหารงานตามกิจและภาระหน้าที่ของเทศบาลต่างๆ เหล่านั้นขัดข้องไม่คล่องตัวเป็นเรื่องที่จะต้องนำมาพิจารณาอีกต่อไป

จากเหตุผลข้างต้น การกำกับดูแลเทศบาลจึงเป็นมาตรการที่รัฐบาลกลางใช้กำกับ ให้เทศบาลยังคงเป็นส่วนหนึ่งของประเทศ แต่ในการกำกับดูแลของรัฐบาลกลางที่มีต่อเทศบาล ควรดำเนินการภายใต้อำนาจที่มีกฎหมายรองรับอำนาจการกำกับดูแลไว้และไม่เป็นไปในลักษณะที่

เทศบาลอยู่ได้บังคับบัญชาของส่วนกลาง ทั้งนี้เพื่อเป็นการไม่ให้เกิดการก้าวร้าวเข้าไปมีส่วนในการบริหารงานของเทศบาลมากเกินไปจนเกินขอบที่จะทำให้ขาดอิสระในการดำเนินกิจการของตนเององค์ประกอบ หลักเกณฑ์และแนวคิดเรื่องการกำกับดูแลดังกล่าวข้างต้น ควรจะได้มีการศึกษาแนวคิดของ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้แยกออกเป็น 5 ประการ ได้แก่ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2539, หน้า 186-191)

- (1) การกำกับดูแลเป็นอำนาจควบคุมชนิดหนึ่ง
- (2) เป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติ ซึ่งขอบเขตสำคัญของการกำกับก็คือจะต้องไม่แทรกแซงองค์การกระจายอำนาจขององค์กรนั้น ขาดอิสระไป
- (3) เป็นการกำกับดูแลโดยฝ่ายปกครองที่มีฐานะสูงกว่า
- (4) เป็นการกำกับดูแลเหนือองค์กรและการกระทำขององค์การกระจายอำนาจ
- (5) การกำกับดูแลมีขึ้นเพื่อผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ

2.12) การกำกับดูแลเทศบาลในประเทศ

จากแนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่างๆ ที่ยกมาในข้างต้น การกำกับดูแลท้องถิ่นในประเทศไทยแนวทางการกำกับดูแลหลายรูปแบบ ทั้งการกำกับดูแลโดยองค์กรต่างๆ การกำกับดูแลโดยระเบียบกฎหมาย และการกำกับดูแลจากราชการส่วนกลาง โดยกระทรวงมหาดไทย ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยด้านการเงิน การคลังสามฉบับที่ท้องถิ่นใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่ยกมาทำวิจัยในครั้งนี้

1) การกำกับดูแลเทศบาลในประเทศตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

นอกจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะกำหนดแนวทางการให้ราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีอิสระในด้านต่างๆตามที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 เช่น ในมาตรา 283 กำหนดชัดเจนให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติต้องเป็นไปเพื่อความคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม โดยไม่กระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือจะกระทำนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ ในมาตรา 284 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย อิสระในการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการโดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญเป็นต้น รัฐธรรมนูญยังกำหนดแนวทางในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการกำกับดูแลและตรวจสอบซึ่งกันและกัน องค์กรต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ กำกับดูแล ได้แก่

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญมาตรา 196 ถึง มาตรา 198 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตาม คำแนะนำของวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีดำรงตำแหน่งไว้วาระเดียว มีหน้าที่ในส่วนที่ เกี่ยวข้องกับเทศบาล ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ซึ่งแบ่งเป็นกรณีการ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของราชการส่วนท้องถิ่น กรณีปฏิบัติหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(2) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะกรณีดังกล่าว ข้างต้นต่อรัฐสภาศาลปกครองเป็นองค์กรทางศาลที่เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทยตาม รัฐธรรมนูญมาตรา 276 และ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วย ราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นฝ่ายหนึ่งกับเอกชนหรือคดีที่เป็นข้อพิพาท ระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ซึ่งเป็นข้อพิพาทอัน เนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่นที่ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ประกอบกับวิธีการนำคดีขึ้นสู่ศาล ปกครอง เป็นวิธีการที่ง่าย ไม่สลับซับซ้อนหากคำสั่งของเทศบาลเรื่องใด กระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชนในเขตเทศบาล จะทำให้ประชาชนมีโอกาสที่จะได้แย้งคำสั่งของเทศบาล ผ่านศาลปกครองได้สะดวกรวดเร็ว

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 297 คณะกรรมการชุดนี้ มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล ได้แก่ การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและ หนี้สินของผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น การกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ หรือความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ราชการ การร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งในรัฐธรรมนูญมาตรา 291 กำหนดให้ ผู้บริหาร เทศบาลและสมาชิกสภาเทศบาลมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทุกครั้ง ที่ เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งในกรณีนี้เป็นการกำกับดูแลทางอ้อมในอันที่จะให้ผู้บริหาร เทศบาลและสมาชิกสภาเทศบาลบริหารงานด้วยความสุจริต มีความโปร่งใส

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญมาตรา 312 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มีหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล ได้แก่ การตรวจสอบการรับจ่ายเงินการเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของเทศบาล หรืออยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นๆ ของเทศบาล ในกรณีนี้ ให้มีอำนาจตรวจสอบการประเมิน ภาษี การจัดเก็บค่าธรรมเนียม และรายได้ อื่นที่เทศบาลจัดเก็บด้วย (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มาตรา 39)

เทศบาลเป็นหน่วยรับการตรวจหน่วยหนึ่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หากพบว่ามีข้อบกพร่องเนื่องจากไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรี กรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะมีหนังสือแจ้งให้ดำเนินให้ถูกต้องแล้วให้รายงานให้กรรมการฯ ทราบ หรือหากผลการตรวจพบว่ามีพฤติกรรมน่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตหรือมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของราชการกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งต่อ พนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดี

นอกจากนี้ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการกำหนด มาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ.2544 กำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งเทศบาลจัดวางมาตรการ ควบคุมภายในองค์กรของตนเองเพื่อ ควบคุมด้านประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการดำเนินงาน ซึ่งรวมถึงการดูแลทรัพย์สิน การป้องกันหรือลดความผิดพลาดความเสียหาย การรั่วไหล การ สิ้นเปลือง หรือการทุจริตในเทศบาลเอง จากระเบียบนี้เองอาจพิจารณาได้ว่า ในการกำกับดูแลการ บริหารงานของเทศบาลในขั้นต้น เทศบาลจะต้องกำหนดแนวทางการบริหารงาน แนวทางการ กำกับดูแลการทำงานของพนักงานเทศบาลตลอดจนการตรวจสอบการทำงาน of หน่วยงานต่างๆ แต่ละหน่วยงาน ภายในองค์กรของเทศบาลเองก่อน (ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วย การกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ.2544

2.13) การกำกับดูแล โดย กฎหมายหรือองค์กรอื่นตามกฎหมาย

ในการกำกับดูแลเทศบาลซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่งนอกจากจะมี กำหนดไว้โดยองค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีถูกกำกับดูแลโดยหน่วยงานหรือองค์กรอื่น หลายองค์กรหรือกฎหมายอีกหลายฉบับ ได้แก่

1) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 กำหนดให้กระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการ จังหวัด นายอำเภอ กำกับดูแลเทศบาล โดยกำหนดไว้ในหลายมาตราได้แก่

(1) มาตรา 26 นอกสมัยประชุมสภาเทศบาลสมัยสามัญประธานสภานายกเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกที่มีอยู่ในตำแหน่ง อาจทำคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอให้เปิดประชุมวิสามัญได้

(2) มาตรา 34 และ มาตรา 35 ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอโดยเฉพาะกรณีเทศบาลตำบล สามารถใช้ดุลยพินิจเรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี เพื่อพิจารณาคำร้องในกรณีคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใด ปฏิบัติการฝ่าฝืน ต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาล ให้มีการอภิปรายเกี่ยวกับคำร้องนั้น แล้วพิจารณาว่าสมควรจะส่งไปยังกระทรวงมหาดไทยหรือไม่ ทั้งนี้เมื่อคำร้องนั้นได้รับการลงมติให้ส่งไปยังกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งยกคำร้องหรือสั่งให้คณะเทศมนตรีทั้งคณะหรือเทศมนตรีผู้ใดออกจากตำแหน่งได้

(3) มาตรา 69 กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลังรวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมาขึ้นไว้

(4) มาตรา 70 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การบัญชี หรือการเงินอื่นๆ ของเทศบาลปีละครั้ง

(5) มาตรา 71 และ มาตรา 72 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัด โดยมีนายอำเภอคอยช่วยเหลือดูแลเทศบาลตำบล ให้เทศบาลปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายโดยให้นายอำเภอมีอำนาจเรียกเอกสารเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานมาชี้แจงหรือสอบสวนได้ หากเห็นว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใด ปฏิบัติการของเทศบาลไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาลหรือเสียหายแก่ราชการและได้แนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม มีอำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัตินั้นไว้ก่อน แล้วรีบรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควร

(6) มาตรา 74 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมผู้ว่าราชการจังหวัดจะรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยุบสภาเทศบาลก็ได้

2) ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 151 ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่ ชื่อ ทำจัดการหรือรักษาทรัพย์สินใดๆ ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริตอันเป็นการเสียหายแก่รัฐ เทศบาล สุขาภิบาล

หรือเจ้าหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใดเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นเนื่องด้วยกิจการนั้น มีความผิด

3) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินกิจการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการที่จะจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นคำสั่งที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวังหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว และวางแนวทางการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งนั้นของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 5)

จากผลของพระราชบัญญัตินี้ทำให้เป็นการทำให้เทศบาลต้องปฏิบัติอย่างรอบคอบในการปฏิบัติงาน และเป็นการคุ้มครองประชาชนหากมีผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหน้าที่ของเทศบาลสามารถที่จะโต้แย้งการปฏิบัตินั้นๆ ได้เป็นการให้ประชาชนควบคุม และกำกับดูแลเทศบาลเพื่อไม่ให้มีการปฏิบัติหน้าที่ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้

4) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 เป็นพระราชบัญญัติที่กำหนดแนวทางการป้องกันการหลีกเลี่ยงการแข่งขันอย่างยุติธรรม ในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อเข้ามาเป็นคู่สัญญากับรัฐหรือหน่วยงานของรัฐในการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งทำให้รัฐสูญเสียประโยชน์ ก่อให้เกิดการผูกขาด หรือสร้างอิทธิพลในการก่อสร้างรวมถึงการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ บังคับใช้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง บังคับใช้กับภาคธุรกิจที่เป็นคู่สัญญากับรัฐ และบังคับใช้กับผู้ที่มีส่วนร่วมในการกระทำผิดโดยทั่วไป และจากผลของพระราชบัญญัตินี้ จะทำให้การดำเนินการจัดหาพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาลมีความโปร่งใส

5) การกำกับดูแลโดยประชาชนในเขตเทศบาล ประชาชนในเขตเทศบาลสามารถมีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาล โดยสามารถกำกับดูแลการบริหารงานของเทศบาลได้ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ในด้านต่างๆ ได้แก่

(1) การติดตามการตราเทศบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาลกำหนดให้ต้องมีการประกาศโดยเปิดเผยให้ประชาชนทราบก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับ (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 63)

(2) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิขอทราบข้อมูลในการบริหารกิจการเทศบาล ข่าวดสารการดำเนินการการจัดซื้อจัดจ้าง ขอทราบผลการดำเนินการตามเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540

(3) การให้ประชาชนในเขตเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง สามารถเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาเทศบาล หรือผู้บริหารเทศบาลพ้นจากตำแหน่งได้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ.2540 มาตรา 286)

(4) การที่ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งเป็นการกำกับให้คณะผู้บริหารเทศบาลต้องทำสิ่งที่ถูกต้องและทำตามนโยบายที่ได้ให้ไว้แก่ประชาชน เพื่อที่จะได้รับความไว้วางใจจากประชาชน และจะได้รับการเลือกจากประชาชนเข้ามาเป็นสมาชิกสภาเทศบาล หรือผู้บริหารเทศบาลทุกสมัยที่มีการเลือกตั้ง

จะเห็นได้ว่าเทศบาลได้ถูกกำกับดูแลโดยประชาชน หน่วยงานภาคเอกชนและหน่วยงานของรัฐ ทั้งทางตรงและทางอ้อม จึงแทบจะเรียกได้ว่า การปฏิบัติงานทุกอย่างของเทศบาลอยู่ในสายตาของผู้ตรวจสอบมากมาย จนอาจไม่ต้องคำนึงถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ที่สุจริตของผู้บริหารเทศบาล หรือพนักงานเทศบาล ก็ว่าได้