

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

แนวคิดการกระจายอำนาจมีแนวโน้มพัฒนามากขึ้น โดยลำดับ แม้จะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วการกระจายอำนาจเป็นการแบ่งเบาภารกิจรัฐและสามารถแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้อย่างทันท่วงที อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจจะสัมฤทธิ์ผลจำเป็นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ การกำกับดูแลของรัฐต้องทำเท่าที่จำเป็นและควรเป็นไปในลักษณะที่ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพตลอดจนมีความคล่องตัวในการจัดบริการสาธารณะได้ดีมากยิ่งขึ้น ในประเทศไทยนั้นแนวโน้มการกระจายอำนาจเป็นไปในทิศทางที่ดีมากยิ่งขึ้น เห็นได้จากมีการพัฒนาไปสู่การจัดตั้งองค์กรปกครองรูปแบบพิเศษในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ และแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นได้เพิ่มมากขึ้น เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวสามารถแก้ไขปัญหาสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของแต่ละพื้นที่และมีประสิทธิภาพมากขึ้น¹

ในขณะเดียวกันสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พยายามเร่งรัดผลักดันให้มีการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระและเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ และให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาความสามารถในการบริหารจัดการและการจัดบริการสาธารณะ ตามอำนาจหน้าที่และความต้องการของประชาชน ตลอดจนการจัดบริการสาธารณะต่างๆ ตามภารกิจที่ได้รับ การถ่ายโอนให้มีประสิทธิภาพควบคู่ไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสนับสนุนการพัฒนาประเทศให้พร้อมรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต เช่น การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ การเตรียมรับภาวะโลกร้อน การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างสร้างสรรค์ และการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนต่อไป²

¹ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2555). “รอบรู้เรื่องแผนการกระจายอำนาจ”. วารสารจดหมายเหตุกระจายอำนาจ, 10 (10), หน้า 5.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

รัฐบาลกลางของประเทศที่มีความหลากหลายทางเศรษฐกิจสังคมและสภาพกายภาพทางภูมิศาสตร์ แต่มีการบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจมักจะประสบความล้มเหลวในการจัดบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและสอดคล้องกับเงื่อนไขของท้องถิ่น แต่ในทางตรงกันข้ามหากมีการกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปรับเปลี่ยนรายจ่ายทางด้านบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้โดยง่าย ในลักษณะที่ไม่สามารถกระทำมิได้ภายใต้การรวมศูนย์อำนาจ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงกลายเป็นองค์กรที่สามารถจัดบริการสาธารณะได้เหมาะสมกับผู้รับบริการแต่ละรายได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง³

ความสมดุลในการกำกับดูแลจึงเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐบาลทุกประเทศต้องให้ความสำคัญ เพื่อให้การบริการสาธารณะดำเนินไปได้ด้วยความคล่องตัว สามารถแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้อย่างทันท่วงที ในขณะที่เดียวกันรัฐก็มีภารกิจชัดเจนในการมุ่งมั่นพัฒนาเรื่องเศรษฐกิจความมั่นคงของประเทศ กระแสการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ที่ให้ความสำคัญกับหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การให้ความสำคัญกับประชาชน การมุ่งให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีตามแนวคิดของการบริหารแนวใหม่ การบริหารรัฐกิจแนวใหม่เป็นการรวมกลุ่มของแนวคิดและการปฏิบัติเป็นหลักการที่ใช้การดำเนินงานแบบเอกชนและธุรกิจในภาคราชการ หรือทำราชการให้เหมือนธุรกิจ แต่ไม่ใช่ให้เป็นองค์กรทางธุรกิจ ซึ่งอาจมีหลักการหลากหลายแตกต่างกัน การมุ่งให้บริการแก่ประชาชนไม่ใช่การกำกับ การบริการมากกว่ากำกับ มีการสร้างค่านิยมร่วม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบายถือเป็นการสร้างความสัมพันธ์และค่านิยมร่วมกันด้วย⁴

การกำกับดูแลเทศบาลโดยการถอดถอนนายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่ง สร้างปัญหาในทางปฏิบัติมากมายไม่ว่าจะเป็นปัญหาการเยียวยาผลกระทบของนายกเทศมนตรีที่เกิดจากคำสั่งทางปกครอง ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะเห็นได้ว่า นายกเทศมนตรีผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองจากการถูกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง แม้ว่า จะใช้สิทธิฟ้องศาลปกครองได้ แต่การพิจารณาของศาลที่ต้องใช้เวลานาน และการเลือกตั้งที่ต้องดำเนินการต่อไปไม่ให้ราชการของเทศบาลเสียหาย อีกทั้งแนวทางของศาลปกครองที่ไม่อนุญาตในการคุ้มครองชั่วคราว แม้ต่อมานายกเทศมนตรีจะชนะการเลือกตั้งก็ไม่สามารถเข้าสู่ตำแหน่งได้ การกำกับดูแลนายกเทศมนตรีโดยการถอดถอนออกจากตำแหน่งจึงสร้างปัญหาตามมามากมายและไม่สอดคล้องกับแนวคิดในการปกครองตนเอง

³ ดวงณี เลาวกุล. (2555). *การปฏิรูปการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น*. นนทบุรี: สำนักงานปฏิรูป. หน้า 15.

⁴ สถาบันพระปกเกล้า. (2546). "ธรรมาภิบาล: หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่". *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 1 (2), หน้า 2.

ความสัมพันธ์ของท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางนั้น ควรจะมีความสัมพันธ์กันตามภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่น ท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องกระทำตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น (Local Functions) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจหน้าที่ที่ส่วนกลางมอบหมายให้ท้องถิ่นทำการแทน (Delegated Functions) ซึ่งมีส่วนกำหนดลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นที่แตกต่างกัน กล่าวคือ หากหน้าที่ใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นจะเป็นไปตามกฎหมาย และกระบวนการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย รัฐบาลกลางจะเป็นผู้ตรวจสอบ ควบคุม กำกับดูแล และส่งเสริมรวมทั้งสนับสนุนการทำกิจกรรมของท้องถิ่นในด้านต่างๆ ทั้งที่ให้เป็นไปตามกฎหมายซึ่งรับรองความเป็นอิสระของท้องถิ่นไว้แล้วประการหนึ่ง และเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งมอบหมายให้ท้องถิ่นทำหน้าที่บางประการแทนรัฐบาลกลางอีกประการหนึ่ง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนทั้งประเทศ สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนควรมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นมากกว่านี้ แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การติดตามการทำงานของท้องถิ่น เรียกร้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลให้มากขึ้น การให้ความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนควรเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย ในรูปขององค์กรที่ไม่แสวงกำไร หรือชุมชน เข้ามาช่วยด้วย ไม่ปล่อยให้เป็นการกระทำของเทศบาลทั้งหมด⁵

การถอดถอนนายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่งนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 285 ได้ให้อำนาจประชาชนในการถอดถอนออกจากตำแหน่งไว้แล้ว และมีความเหมาะสมทุกประการ และที่แท้จริงนั้นนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน การพ้นจากตำแหน่งจึงน่าจะเป็นอำนาจของประชาชน ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้กำกับดูแลไม่น่าจะมีอำนาจถอดถอนได้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจถอดถอนของนายกเทศมนตรีมีผลทำให้นายกเทศมนตรีต้องถูกตัดสิทธิทางการเมืองเป็นการลงโทษที่ร้ายแรงและไม่มีหลักทฤษฎีใดๆ มารองรับการใช้อำนาจของผู้กำกับดูแลในส่วนนี้เลย

ปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 73 ก็เช่นเดียวกัน การให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดถอดถอนนายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่ง เพราะเหตุความประพฤติเสื่อมเสียตามพระราชบัญญัติเทศบาล มาตรา 73 เป็นการให้อำนาจในลักษณะการลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็นการให้อำนาจของผู้บังคับบัญชา แต่ความสัมพันธ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่มีต่อยกเทศมนตรีนั้น เป็นไปในลักษณะกำกับดูแลไม่ใช่บังคับบัญชา การลงโทษทางวินัยนายกเทศมนตรีมีประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น กำกับไว้แล้ว การกำกับดูแลในลักษณะดังกล่าว

⁵ สถาบันพระปกเกล้า. (2554). “การกระจายอำนาจ”. *จดหมายข่าวสถาบันพระปกเกล้า*, 12 (6), หน้า 7.

จึงเกินความจำเป็น ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้มีแนวทางการแก้ปัญหาการใช้อำนาจเกินขอบเขตของนายกเทศมนตรีไว้อย่างรัดกุมเพียงพอแล้ว การกำกับดูแลไม่ควรกระทบต่อการบริหารงานของเทศบาลอีกทั้งหากกำกับดูแลมากเกินไปย่อมไม่สอดคล้องกับแนวคิดในการปกครองตนเอง และหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 282

จากกรณีศึกษาจะเห็นได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถใช้อำนาจตามมาตรา 73 ทั้งหลังจากนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว และทั้งยังสามารถใช้ดุลพินิจสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้แม้ไม่มีความผิดอาญาก็ตาม ซึ่งการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นการใช้อำนาจในลักษณะอำนาจโดยลำพัง และเป็นการใช้ในทางการลงโทษทางศีลธรรม ซึ่งในเรื่องนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 279 วรรคสาม การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี

การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 73 ทำให้นายกเทศมนตรีที่ถูกให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 73 นี้ มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 เบื้องต้นส่งผลให้ที่มีผลทำให้ผู้ต้องถูกถอดถอนต้องห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองตลอดชีวิต ซึ่งเป็นโทษที่ร้ายแรง อนาคตทางการเมืองของนายกเทศมนตรี ขึ้นอยู่กับคนเพียงคนเดียวหรือสองคน แทนที่จะขึ้นอยู่กับประชาชน หรือขององค์กรอื่นที่สามารถเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้กับนายกเทศมนตรีได้มากกว่า โดยในเรื่องนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ตราบทบัญญัติไว้ชัดเจนที่จะให้มีการควบคุมมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้อย่างเป็นรูปธรรม โดยให้องค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะ กำกับ ดูแล ส่งเสริมและพัฒนาจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ รัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง พฤติกรรมที่เกี่ยวกับการกระทำผิดทางศีลธรรมจรรยา ถือว่าเป็นการละเมิดต่อจริยธรรมของบุคคลในวิชาชีพต่างๆ บุคคลใดไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง ครู อาจารย์ ข้าราชการ ทนายความ หรือแพทย์ เป็นต้น ย่อมมีจริยธรรมในวิชาชีพของตน ซึ่งสามารถกำหนดเป็นแนวประพฤติปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมและ

เป็นที่ยอมรับของคนในสังคมได้สำหรับจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถือว่าเป็นพื้นฐานสำคัญในการกำหนดแนวทางการประพฤติปฏิบัติของผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น จึงเปรียบเสมือนโครงสร้างพื้นฐานที่พึงยึดถือปฏิบัติและเป็นหลักสำคัญของการควบคุมพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังคมนั้นๆ คือ ส่วนล่างสุดของสามเหลี่ยม ซึ่งเปรียบเสมือนส่วนพื้นฐานของสังคม⁶

โดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาแม้มีระดับจริยธรรมที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อต้องโทษคำพิพากษาโทษจำคุกแม้ศาลจะมีการรอลงอาญา และที่แม้จะเป็นคำพิพากษาที่ยังไม่ถึงที่สุดก็ตาม ในขณะที่สมาชิกวุฒิสภา ต้องมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้ศาลจะรอลงอาญาก็ตาม และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่น นายกเทศมนตรีถูกศาลพิพากษาให้จำคุกแต่รอลงอาญาไม่ต้องพ้นจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติเทศบาล มาตรา 48 บัญญัติ (7) แต่การลงโทษที่มีผลให้การตัดสินใจทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาใช้หลักเกณฑ์เดียวกัน โดยใช้มติวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2550 มาตรา 274 แต่การถอดถอนนายกเทศมนตรีให้พ้นจากตำแหน่งที่ส่งผลให้นายกเทศมนตรีต้องถูกตัดสินทางการเมืองกลับใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาอยู่ที่บุคคล 2 คน คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงไม่เป็นธรรมกับนายกเทศมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 279 วรรคสาม ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินแนะนำ ส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม หากพบว่านายกเทศมนตรีประพฤติฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม โดยให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัย และให้รายงานต่อสภาท้องถิ่นในกรณีที่ร้ายแรงให้ส่งเรื่องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ และถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งตามมาตรา 270 ส่วนจะร้ายแรงเพียงใดและถ้าผิดแล้วจะดำเนินอย่างไรต่อไป มีหลายช่องทาง คือ จะไปช่องทางดำเนินการดำเนินวินัยตามประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของผู้บริหารท้องถิ่น หรือไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ อีกประการหนึ่งประชาชนยังสามารถเข้าชื่อยื่นถอดถอนได้ โดยไม่ต้องไป Impeachment แบบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติ ประเด็นนี้อาจเป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270 ไม่ได้กล่าวถึงการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่น ไว้ด้วย เหมือนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติ⁷ อย่างไรก็ตาม

⁶ ณรงค์ รัฐอมฤต. (2554). "การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต: ศึกษากรณีการพัฒนาจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ". *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน*, 4 (2). หน้า 41.

⁷ สถาบันพระปกเกล้า. (2550). *ประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่น* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 19.

การถอดถอนออกจากตำแหน่งสามารถดำเนินไปตามระบบได้อยู่แล้ว แม้ไม่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ถอดถอนออกจากตำแหน่งอีกก็ไม่ทำให้เกิดปัญหาแต่อย่างใด

การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังมีอำนาจในการถอดถอน นายกเทศมนตรีได้อยู่ อาจมีความเกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณของเทศบาล แม้ว่ารัฐธรรมนูญ จะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการเงินและการคลังก็ตาม แต่พระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 62 วรรคหนึ่ง ยังได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจการอนุมัติ เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ด้วยเหตุนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อ การการจัดสรรงบประมาณที่ปรากฏอยู่ในร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและ ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม โดยเฉพาะร่างเทศบัญญัติในหมวดเงินอุดหนุนที่ เทศบาลสามารถตั้งงบประมาณอุดหนุนให้ที่ทำการปกครองจังหวัด หรือที่ทำการปกครองอำเภอได้ การจัดสรรงบประมาณของนายกเทศมนตรีจึงต้องคำนึงถึงอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการ ถอดถอนออกจากตำแหน่งด้วย

ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 282 กำหนดไว้ว่า ให้มีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น แต่ปัญหาที่ประสบ คือ มีการใช้อำนาจ ในการกำกับดูแลทั้งแบบที่เคร่งครัดหรือหย่อนยานเกินไปจนกระทั่งนำไปสู่การใช้อำนาจที่ไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดปัญหาด้านความสัมพันธ์ระหว่างผู้กำกับดูแล ผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล และ ผู้ที่เกี่ยวข้องอาจสังเกตได้จากจำนวนของคดีความที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเกี่ยวกับการใช้อำนาจ กำกับดูแลในทางมิชอบเพิ่มมากขึ้น เพื่อค้นหาสาเหตุของปัญหาว่าอยู่ที่ตัวบทกฎหมาย วัฒนธรรม ขององค์กร หรือทัศนคติบุคคล และร่วมแบ่งปันประสบการณ์ เพื่อก่อให้เกิดการเสริมสร้างระบบ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชิงสร้างสรรค์ เนื่องด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอาจหลีกเลี่ยงการกำกับดูแลได้ หากแต่จะมีข้อเสนอแนะ รูปแบบ และวิธีการกำกับดูแลอย่างไร ให้เป็นการกำกับดูแลที่ดีต่อทุกฝ่าย ทั้งผู้ถูกกำกับดูแล ผู้กำกับดูแล และประชาชน⁸ ทั้งยังเป็นการ ส่งเสริมแนวทางกระจายอำนาจเพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นแนวทางที่จะทำให้ประชาชน ในท้องถิ่นได้คิด ริเริ่มและหาวิธีการในการแก้ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นโดยประชาชนที่ดำเนินชีวิต อยู่ภายในท้องถิ่น ดังนั้น จึงถือได้ว่าการปกครองท้องถิ่นมีส่วนอย่างยิ่งต่อการศึกษา เรียนรู้ การเมือง

⁸ สถาบันพระปกเกล้า. (2550). การเสริมสร้างระบบกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชิงสร้างสรรค์: กรณีศึกษา เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: ส. เจริญการพิมพ์. หน้า 41.

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย และทำให้การเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับวิถีชีวิตของประชาชนอย่างแท้จริง⁹

อย่างไรก็ตาม การบังคับตามประมวลจริยธรรมอาจจะยังไม่ส่งผลเป็นรูปธรรมมากนัก หากนายกเทศมนตรีมีความประพฤติเสื่อมเสียแล้วให้การถอดถอนกับประชาชนตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 285 แต่เพียงอย่างเดียว แล้วหากคะแนนเสียงของ ประชาชนที่มาลงคะแนนไม่ถึงเกณฑ์ที่จะถอดถอนออกจากตำแหน่ง แม้ว่านายกเทศมนตรีจะมีความประพฤติเสื่อมเสียจริง ย่อมไม่ส่งผลดีต่อเทศบาล การบริหารงานท้องถิ่น การปฏิบัติราชการ ประชาชน และผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นส่วนรวมจึงต้องมีกระบวนการถอดถอน นายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่ง เมื่อไม่ให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยแล้ว กรณีจึงมีปัญหาว่าควรจะเป็นหน้าที่ของศาลปกครองเข้ามาทำหน้าที่ ในการถอดถอนแทน

5.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ปัญหาการกำกับดูแลเทศบาลให้เกิดความ สมดุล การใช้อำนาจในการกำกับดูแลตามความเหมาะสม การบริหารงานเทศบาล เพื่อก่อให้เกิด ความคล่องตัว ประชาชนได้ประโยชน์มากยิ่งขึ้น เมื่อการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการถอดถอนนายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่งตาม พระราชบัญญัติเทศบาล มาตรา 73 เป็นไปในทางการกำกับดูแลทางด้านศีลธรรม และเป็นเรื่องทางวินัย ซึ่งในเรื่องการถอดถอนนายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อถอดถอนนายกเทศมนตรีไว้แล้ว อีกทั้ง นายกเทศมนตรีมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี หากนายกเทศมนตรีดำเนินนโยบายไม่ตอบสนอง ความต้องการของประชาชน ประชาชนก็มีสิทธิในการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารเทศบาลได้อยู่แล้ว การถอดถอนนายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่ง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย สร้างปัญหาในทางปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นปัญหาการเยียวยานายกเทศมนตรีผู้ได้รับ ผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง ปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งที่จริงแล้ว การลงโทษทางวินัยหรือการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของนายกเทศมนตรี มีแนวทางการตรวจสอบและการกำกับดูแลไว้แล้ว ปัญหาจึงน่าจะอยู่ที่องค์กรผู้ทำหน้าที่ในการ

⁹ บุญศรี ชีหะมะ. (2550). *การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 24.

กำกับดูแลทางด้านจริยธรรมนี้ รวมทั้งกลไกในการขับเคลื่อนในการกำกับดูแลจริยธรรมนี้มากกว่า อยู่แล้ว การไม่ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการ ถอดถอนนายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่งจึงไม่เกิดผลเสียใดๆ ในกระบวนการกำกับดูแล แต่ยังสามารถสร้างความคล่องตัวให้กับเทศบาล และเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของเทศบาล และสร้างหลักประกันความเป็นธรรมให้กับนายกเทศมนตรีได้มากกว่า

ข้อเสนอที่เห็นว่าเป็นประโยชน์กับการกระจายอำนาจ และความเป็นอิสระของเทศบาล จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 73 จากเดิมที่บัญญัติว่าในกรณีที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาลหรือ รองประธานสภาเทศบาล ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือมีความประพฤติในทางจะนำมา ซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ ให้เสนอความเห็นต่อ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจใช้ ดุลพินิจสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล พ้นจากตำแหน่งก็ได้ คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เป็นที่สุด

โดยมีบทบัญญัติใหม่ว่า กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วย อำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่ เทศบาลหรือแก่ราชการ ให้เสนอความเห็นต่อศาลปกครองพร้อมด้วยหลักฐาน หากศาลปกครอง เห็นว่ามีมูลตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอให้มีคำสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่ง ไม่เช่นนั้นก็ให้ความเห็นนั้น ตกไป กรณีเช่นนี้ให้เป็นที่สุด

ตารางที่ 5.1 เปรียบเทียบพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ระหว่างของเดิมและที่เสนอแก้ไขใหม่

พรบ. เทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 73	เดิม	ใหม่
1. อำนาจในการถอดถอน	เป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	เป็นของศาลปกครอง
2. อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด	ใช้ดุลยพินิจเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง	ทำได้แค่เสนอศาลปกครองพิจารณาสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง
3. การเยียวานายกเทศมนตรีผู้ถูกกระหนาบจากคำสั่งทางปกครอง	การเยียวานทำได้ยากแม้ นายกเทศมนตรีขณะคดีก็ไม่สามารถกลับสู่ตำแหน่งได้	นายกเทศมนตรีจะพ้นจากตำแหน่งต่อเมื่อศาลปกครองมีคำสั่งทำให้ไม่เกิดปัญหา
4. การสอดคล้องกับหลักการทฤษฎีต่างๆ	ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองเพราะนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน	เป็นการจำกัดผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลลงไปทำให้เทศบาลมีความเป็นอิสระมากขึ้น

การที่ไม่ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการถอดถอนนายกเทศมนตรี ก็เพราะว่านายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนไม่ได้มาจากการแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เมื่อเป็นเช่นนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงไม่สามารถถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ แต่ถ้าให้การถอดถอนเป็นเรื่องของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 285 เพียงอย่างเดียวหากนายกเทศมนตรีมีความประพฤติผิดจริยธรรมจริง แต่หากมีประชาชนที่ยังมีความเกรงใจหรือเป็นพวกพ้องของนายกเทศมนตรีลงคะแนนเสียงไว้วางใจนายกเทศมนตรีตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542¹⁰ นายกเทศมนตรีก็ยังปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ไม่ต้องพ้นจากตำแหน่ง ย่อมไม่เป็นผลดีต่อเทศบาล การบริหารราชการท้องถิ่น ประชาชน และประเทศชาติเป็นส่วนรวม

¹⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542. (2542, 15 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 104 ก, หน้า 12.

มาตรา 23 การลงคะแนนเสียงเพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง หากมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วน

แนวคิดที่จะให้มีการถอดถอนนายกเทศมนตรีโดยระบบ Impeachment แบบเดียวกับที่ใช้ถอดถอนนายกรัฐมนตรี และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติ เทศบาลก็ประกอบด้วยสภาเทศบาลเพียงสภาเดียว แม้ว่าจะมีการเลือกตั้งจากประชาชนมาเช่นเดียวกับนายกเทศมนตรี ซึ่งมีความแตกต่างจากนายกรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อมีการถอดถอนก็ให้วุฒิสภาซึ่งเป็นอีกองค์กรหนึ่งมีอำนาจถอดถอน หากมองว่าเป็นเรื่องที่เทียบเคียงกันได้ว่านายกเทศมนตรีไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของสภาเทศบาล โดยต่างฝ่ายต่างก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเหมือนกัน อย่างไรก็ตาม ความใกล้ชิดกันทางผลประโยชน์ทางการเมืองก็ดี ความไว้วางใจหรือความเกรงใจกัน อาจส่งผลการการลงมติถอดถอนไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

แนวทางในการจัดตั้งองค์กรอื่นขึ้นมามีอำนาจในการถอดถอนในรูปแบบคณะกรรมการ และมีหน้าที่พิจารณาในเรื่องความเหมาะสมในเรื่องความประพฤติของนายกเทศมนตรี หรือแม้กระทั่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่นด้วยก็ตาม อาจไม่เหมาะสมในเรื่องความคุ้มค่าของงบประมาณ เมื่อศาลปกครองที่ทำหน้าที่คอยตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารอยู่แล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรตุลาการได้เข้ามาควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรผู้มีอำนาจกำกับดูแลว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ในขณะที่เดียวกันศาลปกครองก็สามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งในการกำกับดูแล หากให้ศาลปกครองเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัด น่าจะมีความเหมาะสมมากกว่า โดยศาลปกครองไม่มีส่วนได้เสียกับงบประมาณของเทศบาล เพราะการถ่ายโอนภารกิจให้กับท้องถิ่นนั้นอำนาจหน้าที่กับงบประมาณนั้นแทบจะเป็นเรื่องเดียวกันจนไม่สามารถแยกออกจากกันได้ การตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล อีกทั้งมีความใกล้ชิดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเชี่ยวชาญในคดีปกครอง การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองอยู่แล้ว ทั้งยังเกิดความประหยัดค่าใช้จ่ายไม่ต้องตั้งหน่วยงานหรือองค์กรขึ้นมาทำหน้าที่ให้เกิดความซ้ำซ้อน และเป็นหลักสากลที่หลายๆ ประเทศมีการใช้รูปแบบการกำกับดูแลโดยจำกัดการใช้อำนาจของผู้กำกับดูแลไว้ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ผู้ว่าราชการจังหวัดทำได้แค่เสนอศาลปกครองให้ถอดถอนให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งหากเห็นว่ามีคุณสมบัติเสื่อมเสีย

ท้องถิ่นนั้น ให้การเข้าชื่อถอดถอนบุคคลนั้นเป็นอันตกไป และจะมีการร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้

ในกรณีมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลงคะแนนเสียง.

ประเทศญี่ปุ่นนั้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศญี่ปุ่นนั้น กำเนิดถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่น โดยถือว่าควรมีการควบคุมกำกับแต่พอสมควรและจำเป็น ดังนั้น บทบาทของรัฐบาลในความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเน้นไปในทางการช่วยเหลือ สนับสนุนและแนะนำในด้านต่างๆ มากกว่าการควบคุมอย่างเคร่งครัด การไม่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการถอดถอนนายกเทศมนตรี ออกจากตำแหน่ง โดยให้มาอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครองโดยตรง จึงเป็นการเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารงานให้กับนายกเทศมนตรี เป็นไปตามหลักการปกครองตนเองและหลักการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ แนวโน้มการกระจายอำนาจ ช่วยให้เทศบาลไม่ต้องอยู่ภายใต้การครอบงำของกระทรวงมหาดไทย การจัดทำงบประมาณเกิดประโยชน์กับประชาชนในท้องถิ่น ตามอุดมคติของการปกครองตนเองของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

พิเคราะห์แล้วจะเห็นว่า การคงให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอความเห็นต่อศาลปกครอง ได้กรณีที่นายกเทศมนตรีมีความประประพดติเสื่อมเสีย เท่ากับเป็นการคงไว้ซึ่งความมีศีลธรรมอันดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารองค์กร เป็นเครื่องจรรยาโลงค้ำจุนความมั่นคงมีเสถียรภาพของระบบที่ดี และเป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งพฤติกรรมของคนที่ดีดำรงอยู่ในกลไกสาธารณะอันเป็นตัวจักรของพื้นที่เพื่อขับเคลื่อนการกระทำสำคัญในการทุจริตรูปแบบต่างๆ ได้มีบรรทัดฐานอ้างอิงที่เหมาะสม ถูกต้องเป็นเครื่องนำทางในการกำกับควบคุมกรอบพฤติกรรมให้กลับเข้าสู่กรอบคุณธรรมที่พึงประสงค์ภายใต้กฎเกณฑ์ของความถูกต้องดีงาม (Virtue) ซึ่งครอบคลุมทั้งมาตรฐานคุณธรรมของคน (Morality Standard) และมาตรฐานทั่วไปของสังคม (Social Standard) อันจะนำมาซึ่งผลพวงจากการกลับคืนมาของระบบการป้องกันหรือการได้มาซึ่งป้อมปราการที่เข้มแข็งในการปกป้องไม่ให้มีการเกิดขึ้นทั้งความผิดต่อตนเองของคน (Self Guilty) ซึ่งเคยเป็นภัยคุกคามในการก่อผลกระทบต่อการเสียการควบคุมจิตสำนึกของตนเอง (Conscious Control) ไม่ให้สามารถดำรงอยู่ในกรอบคุณค่าของความชอบด้วยศักดิ์ศรีความเป็นพลเมือง (Civic Dignities) และกรอบคุณค่าของการเคารพในความน่าเชื่อถือของตนเอง (Trust Respect) ได้ และความผิดต่อสาธารณะ (Public Guilty) ซึ่งเคยเป็นภัยคุกคามในการก่อผลกระทบต่อการเสียการควบคุมระเบียบกฎเกณฑ์ของสังคม (Regularity Control) ไม่ให้สามารถดำรงอยู่ในกรอบคุณค่าของความยุติธรรมสาธารณะ (Public Justice) และกรอบคุณค่าของการเคารพในประโยชน์สาธารณะ (Public Interests) ได้¹¹

¹¹ ชาวนะ ไครมาศ. (2554). "ข้อเสนอแนวคิดการป้องกันและปราบปรามการทุจริต : เซึ่งบูรณาการเป็นองค์รวมทั้งปัจจัยด้านเครื่องมือ ปัจจัยด้านองคาพยพและปัจจัยด้านกระบวนการสร้างภูมิคุ้มกันคุณธรรม จริยธรรม". วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน, 4 (2), หน้า 35.

กระบวนการถอดถอนที่ไม่ให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ก็เพราะว่าการถอดถอนควรเป็นอำนาจของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 285 การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา 73 เป็นไปในลักษณะการลงโทษทางวินัย ซึ่งผู้กำกับดูแลไม่อาจใช้อำนาจในลักษณะนี้ได้ และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยการลดอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จากการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถใช้ดุลพินิจสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้ แต่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำได้แค่การให้ความเห็นเสนอต่อศาลปกครองเท่านั้น ถ้าศาลปกครองไม่เห็นด้วยกับผู้ว่าราชการจังหวัดความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัด ย่อมตกไปและเป็นที่สุด เป็นการแก้ปัญหาอันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาการเยียวยานายกเทศมนตรีผู้ได้รับผลกระทบคำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และการเข้าสู่ตำแหน่งของนายกเทศมนตรีหากขณะคดี

การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 73 ดังกล่าว ยังสามารถแก้ไขปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด และป้องกันการมีส่วนได้เสียในการจัดทำงบประมาณของเทศบาล ทำให้นายกเทศมนตรีไม่ต้องกังวลจากการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งของผู้มีอำนาจอนุมัติเทศบัญญัติงบประมาณ อีกทั้งไม่ต้องคำนึงถึงการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนที่ทำการปกครองอำเภอ หรือที่ทำการปกครองจังหวัดจนเกินไปนัก การถอดถอนออกจากตำแหน่งมีหลักประกันมากยิ่งขึ้น มีศาลปกครองเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจของคนแค่เพียงคนเดียวหรือแค่สองคนอีกต่อไป ช่วยให้กระบวนการถอดถอนมีความรวดเร็ว ไม่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ นายกเทศมนตรีผู้ต้องถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อคำพิพากษาของศาลปกครองถึงที่สุด ไม่มีปัญหาทำให้ต้องมีการเยียวยาประสิทธิภาพของการใช้ดุลพินิจของผู้บริหารรัศกุม เทศบาล การบริหารงานท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวมได้ประโยชน์

อีกทั้งยังสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 282 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น และจะกระทบต่อหลักการปกครองตนเอง และความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ได้ การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวยังช่วยสร้างมาตรฐานกลางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเทศบาลให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เกิดประโยชน์กับประชาชนโดยรวม สร้างความคล่องตัวให้กับเทศบาลในการบริหารงาน สามารถแก้ปัญหาให้กับประชาชนได้อย่างทันที่ และที่สำคัญเทศบาลพ้นจากการถูกรอบงำของกระทรวงมหาดไทย เป็นองค์กรของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

นอกจากนั้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความอิสระมากยิ่งขึ้นยังช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น สำหรับการเมืองระดับชาตินั้น การกระจายอำนาจจะมีส่วนช่วยสำคัญให้เกิดการเรียนรู้ทางการเมือง (Political Education) ที่กว้างขวางในหมู่ประชาชน การกระจายอำนาจจะมีส่วนช่วยสร้างบรรยากาศและระบบการเมืองแบบเปิด เกิดการพัฒนาระบบตัวแทนที่หลากหลายสำหรับบุคคลต่างๆ ในการปกครองหลายระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากสังคมการเมืองใดที่เต็มไปด้วยความแตกต่างหลากหลายแล้ว การปกครองที่ยึดหลักการกระจายอำนาจจะเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์รวมไปถึงชนกลุ่มน้อยมีโอกาสที่จะสอดแทรกเข้าไปมีบทบาทและมีส่วนร่วมในระบบการเมืองได้มากยิ่งขึ้น สำหรับในระดับท้องถิ่น การกระจายอำนาจย่อมส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งโดยหลักการแล้ว เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้ชิดกับประชาชน ประชาชนมีส่วนร่วมต่อการปกครองท้องถิ่นก็ย่อมมีความโปร่งใส และความสามารถในการตรวจสอบได้ตามมา และการกระจายอำนาจยังส่งผลดีต่อการบริหารจัดการภาครัฐในหลายประการ เช่น การบริหารสาธารณะที่รวดเร็วขึ้น ประชาชนได้รับความสะดวกสบายมากยิ่งขึ้น ช่วยให้เกิดความร่วมมือและลดความซ้ำซ้อนในการบริหารงานภาครัฐได้มากขึ้น และช่วยลดภาระทางงบประมาณของส่วนกลาง¹² การกำกับดูแลโดยประชาชนในท้องถิ่นเองจะสามารถช่วยให้การพัฒนาเทศบาลรวมทั้งท้องถิ่นพัฒนาและตอบสนองความต้องการให้กับประชาชนได้มากที่สุด

¹² สุกสวัสดิ์ ชัชวาล. (2555). *การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 15.