

ปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่มีผลกระทบต่อเทศบาล

: กรณีศึกษาเทศบาลในจังหวัดชุมพร

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งเน้นวิจัยศึกษาเพื่อค้นพบว่าหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local government) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารการจัดการในท้องถิ่นของตนเองได้ ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูประบบราชการในการบริหารราชการแผ่นดินได้นำแนวคิดการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (แนวคิดผู้ว่าแบบ CEO) โดยที่เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่สำคัญในการปกครองตนเอง จากการที่มีแนวคิดการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ที่เน้นให้ความสำคัญกับราชการส่วนภูมิภาค (ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการหรือ"ผู้ว่าCEO)" ที่เน้นการควบคุมกำกับดูแลมากกว่าการกำกับดูแล ซึ่งปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติเทศบาลพ.ศ. 2496 (แก้ไขปรับปรุงถึงปัจจุบัน) คือ อำนาจที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคที่ปรากฏในมาตรา 19, 24, 25, 26, 48 ทศ, 48 ปีญจ ทศ, 48 โสฬส, 62, 63 จัตวา, 64, 67 ทวิ, 71, 72, 73, 74 เป็นต้น ส่วนอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นราชการส่วนกลาง ที่ปรากฏในมาตรา 9, 10, 11, 12, 13, 20 ทวิ, 23, 48 ปีญจ

Abstract

In this paper, the researcher attempts to find out whether the Main administration in democracy system is to decentralize the power to local government in order to give freedom to its policy making for their local government. When the revolution of the government sector has been made, its thinking of management through integrated provincial administration has also been made (CEO Form)

Municipality is one of the local administrations of the public sector that has been directly affected in the intention of provincial government importance. Integrated provincial administration is to strengthen on control more than foresee as specified in Municipality Act B.E.2496. The Act has stated power of governors and sheriff known as provincial officers as of clauses 19, 24, 25, 26, 48/9, 48/14, 48/15, 62, 63/3, 64, 67/1, 71, 72, 73, 74 etc. Power of a minister of interior as a central officer

ทศ, 48โสฬส, 48ทาวีสติ, 50, 57ทวิ, 58, 58ตรี, 62ตรี, 62จัตวา, 66, 68, 69, 70, 73, 74, 75 เป็นต้น

จากการศึกษาวิจัยผู้วิจัยพบว่าพบว่าการใช้อำนาจดุลพินิจและอำนาจผูกพันของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่มีต่อเทศบาล น่าจะมีใช้ทิศทางที่ถูกต้องและสวนทางกับแนวทางที่ต้องการให้ท้องถิ่นได้มีความเข้มแข็งและสามารถปกครองตนเองได้ แต่กลับเป็นการเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีอำนาจในเชิงรวมศูนย์อำนาจการสั่งการที่มากขึ้น แม้จะเป็นลักษณะเบ็ดเสร็จแต่ก็ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอันเป็นราชการส่วนกลาง ถือเป็นการดึงอำนาจไปจากราชการส่วนท้องถิ่น ที่มุ่งจะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสในการปกครองตนเอง อันเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ จึงต้องมีการกำหนดหลักการใหม่ในการกำกับดูแลเทศบาลว่าต้องกำหนดเป็นมาตรฐานกลางเพื่อให้เทศบาลนำไปปฏิบัติได้ด้วยตนเอง (เป็นการลดการใช้อำนาจดุลพินิจของราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคต่อราชการส่วนท้องถิ่น)

is stated in clauses 9, 10, 11, 12, 13, 20/1, 23, 48/14, 48/15, 48/21, 50, 57/1, 58, 58/2, 62/2, 62/3, 66, 68, 69, 70, 73, 74, 75 etc.

This study is found that, it found out that distraction power and mandatory power of central government and provincial government to manage the integrated provincial administration to a municipality is not in a right direction. It is either a back way to a direction for the need of strong local and administration themselves or increases power of governors as a center of power and order. It seems to be covered but directly under the minister of interior who is in the person of central power. Hence, it is pulled of power from local government where its intention to have their own administration by themselves where there are problems and interferes to decentralize power to local government. It shall issue new rules to care of municipalities by setting standard for their personal use (in connection with decrease of central power and provincial government to local government).

ปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่มีผลกระทบต่อเทศบาล : กรณีศึกษาเทศบาลในจังหวัดชุมพร

*สิทธิกร คัดดีแสง

1. ความสำคัญและที่มาของปัญหา

หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local government) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการในท้องถิ่นของตนเองได้ ทั้งการบริหารการเงินและการคลัง การบริหารงานบุคคล และอำนาจหน้าที่ของตนเองเฉพาะ อันจะนำมาซึ่งการบริหารที่ตรงและสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นองค์กรของรัฐส่วนกลาง จะใช้อำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาองค์กรของรัฐในระดับท้องถิ่น (องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น) มิได้ คงทำได้แต่เพียงการตรวจสอบความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจโดยทั่วไป เพื่อให้สอดคล้องกับความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น¹ ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในประเด็นที่สำคัญ อาทิเช่น การให้สิทธิส่วนท้องถิ่นฟ้ององค์กรของรัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่กระทำให้ท้องถิ่นเสียหาย² หน้าที่ของรัฐส่วนกลางต้องกระจายอำนาจให้ส่วนท้องถิ่นในการปกครองตนเอง³ ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูประบบราชการในการบริหารราชการแผ่นดินได้นำแนวคิดการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (แนวคิดผู้ว่าแบบ CEO⁴)

¹อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ วิทยาลัยตาปี จ.สุราษฎร์ธานี

²"พัฒนา เรือนใจดี " ปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนภูมิภาคใช้และส่งผลกระทบต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในภาคใต้ตอนล่าง" รายงานวิจัยเสนอต่อมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ,2546 หน้า 3

³มาตรา 62 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

⁴มาตรา 78 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

⁵CEO ย่อมาจาก Chief Executive Officer ซึ่งหมายถึง อำนาจที่ราชการส่วนกลางมอบให้ราชการส่วนภูมิภาค คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ในลักษณะที่เป็นสไลด์การบริหารงานทั้งหลายทั้งปวงในจังหวัดหรือการให้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามตัวบทกฎหมายตามนโยบายที่ชัดเจน ตามกฎ ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ ในการตัดสินใจการบริหารงานภายในจังหวัด

ซึ่งล้วนแต่ส่งผลในวงกว้างต่อสังคมไทย เพราะภารกิจต่างๆของราชการเดิมได้มีการโอนย้ายเปลี่ยนแปลงไปยังหน่วยงานใหม่ จนมีการตั้งข้อสงสัยว่า อาจกระทบกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้^๑

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งในการปกครองตนเอง เป็นส่วนราชการท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการที่มีแนวคิดการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ที่เน้นให้ความสำคัญกับราชการส่วนภูมิภาค (ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หรือ ผู้ว่า CEO) ซึ่งการใช้ อำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power) และ อำนาจผูกพัน (Mandatory Power) ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ส่วนกลาง) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีเทศบาลนั้นได้มีกฎหมายให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชน^๒ ก็ยิ่งทำให้เห็นว่าเป็นการส่งเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยประชาชนผู้เลือกตั้ง ทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติ (สมาชิกสภาเทศบาล) และผู้บริหารเทศบาล (นายกเทศมนตรี) โดยตรง ในกรณีนี้จึงเห็นว่าการที่เป็นการต้องการหรือการสนองตอบต่อประชาชนในการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี จึงมีความรับผิดชอบดังกล่าวมากขึ้น และขึ้นตรงต่อประชาชนไม่ใช่ต่อสภาเทศบาล เหตุดังกล่าวนี้จึงทำให้เห็นว่าหากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่ให้ความสำคัญกับผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ใช้ อำนาจดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ไม่

ชอบด้วยกฎหมายในการกำกับดูแลเทศบาล กรณีดังกล่าวก็จะกลายเป็นการควบคุมการบังคับบัญชาในลักษณะของการเข้ามาดูในเนื้อหาในความเหมาะสมของนิติกรรมทางปกครองที่เทศบาลมีอำนาจดำเนินการได้ตามกฎหมายนั้น ซึ่งจะทำให้เทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจถูกรวบงำจากการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการอันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้นจากปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นได้ว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาวิจัยถึงปัญหาการใช้ อำนาจดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่มีต่อเทศบาล ซึ่งงานวิจัยนี้เป็น การศึกษา 2 ลักษณะคือ การศึกษาวิจัยเอกสารกับการวิจัยกรณีศึกษาเทศบาลในจังหวัดชุมพร ว่าการใช้ อำนาจดุลพินิจและอำนาจผูกพันดังกล่าวตามกฎหมายนั้นมี อำนาจดุลพินิจและอำนาจผูกพันใดบ้างที่ก่อให้เกิดผลกระทบและความเสียหายแก่เทศบาล เพื่อที่จะเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาและอุดช่องว่างของกฎหมาย ลดการใช้ อำนาจตามอำเภอใจในการมีดุลพินิจและอำนาจผูกพัน อันถือได้ว่าเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเทศบาลได้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการใช้ อำนาจดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่มีผลกระทบต่อเทศบาล

^๑สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ "การปรับแผนการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักนายกรัฐมนตรี ,2548 หน้า 2

^๒มาตรา 48 ทวิ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

2. เพื่อศึกษาถึงข้อขัดข้องอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่มีผลกระทบต่อราชการส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะข้อขัดข้อง อุปสรรค ในเชิงออกกฎหมาย พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวงมหาดไทย ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

3. เพื่อศึกษากรณีศึกษาเทศบาลในจังหวัดชุมพรถึงทัศนคติของสมาชิกสภาเทศบาล ผู้บริหารเทศบาล ที่ได้รับกระทบจากการใช้อำนาจดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่มีอยู่ตามกฎหมาย ของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

4. เพื่อหาข้อสรุปแนวทางในการแก้ไขปัญหที่เกิดจากการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันดังกล่าว ทั้งในเชิงมิติของหลักทฤษฎีทางกฎหมาย และในทางรูปธรรมของการปฏิบัติงานในระหว่างราชการทั้งสามส่วนกับแนวคิดการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่อาจขัดต่อหลักการกระจายอำนาจ

สมมติฐานงานวิจัย

การใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีผลกระทบต่อเทศบาล

นิยามศัพท์เฉพาะ

รัฐ (State) หมายถึง ฝ่ายปกครอง (ส่วนราชการ) รัฐ ในความหมายนี้ได้แก่ บรรดาหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายที่อยู่ในบังคับบัญชาโดยตรงและโดยลำดับชั้นของนายกรัฐมนตรี โดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดนโยบายให้แก่ส่วนราชการต่างๆ คือราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในความหมายนี้ รัฐจึงเป็นสิ่งที่ตรงกันข้ามกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา และเป็นสิ่งตรงกันข้ามกับองค์การมหาชน รัฐวิสาหกิจ เพราะองค์กรเหล่านี้อยู่ในการกำกับดูแลของคำว่า รัฐดังกล่าวที่หมายถึงราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

การรวมอำนาจ (Concentration) หมายถึง การจัดการปกครองประเทศที่มีการรวมอำนาจในการปกครองประเทศทั้งหมดไว้ที่ส่วนกลาง คือ กระทรวง ทบวง กรมของรัฐและมีเจ้าหน้าที่ส่วนกลางซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดจนอาณาเขตของประเทศ การรวมอำนาจการปกครอง มีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ มีการรวมกำลังในการบังคับต่าง ๆ มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง และมีลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่⁷

⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์ "การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(พ.ศ.2540)" กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์วิญญูชน, 24548 หน้า 17

⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์ เรื่องเดียวกัน หน้า 19

⁹ พัฒนะ เรือนใจดี เรื่องเดียวกัน หน้า 25

การรวมอำนาจการปกครองจำแนกได้ 2 แบบ คือ การรวมศูนย์อำนาจการปกครองที่เรียกว่า ราชการส่วนกลาง (Central Government) และการกระจายรวมศูนย์อำนาจการปกครอง ที่เรียกว่า ราชการส่วนภูมิภาค (Regional Government)

การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง การจัดการปกครองประเทศที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นนอกจาก องค์กรส่วนกลาง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ บางอย่างโดยให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินการ และไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง⁹ หรือส่วนกลางมอบให้ส่วนภูมิภาคกำกับดูแล

ราชการส่วนกลาง (Central Government) หมายถึง การบริหารราชการที่มีอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรการบริหารในส่วนกลางอันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ และส่วนราชการอื่นของส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่ริเริ่มกำหนดนโยบาย วินิจฉัยสั่งการ จัดทำงบประมาณและควบคุมดูแลให้ ราชการบริหารส่วนอื่นปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน และโครงสร้างทั้งหลายเหล่านี้¹⁰ ตามที่ปรากฏอยู่ใน พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งแบ่งออกได้มี 2 ระดับ คือ¹¹

1. ส่วนราชการระดับกระทรวง ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือ ทบวง

2. ส่วนราชการระดับกรมซึ่งสังกัดหรือไม่ สังกัดส่วนราชการระดับกระทรวง

ราชการส่วนภูมิภาค (Regional Government) หมายถึง การบริหารราชการรูปแบบหนึ่งที่ราชการส่วนกลางไปจัดตั้งหน่วยงานของตนขึ้นในส่วนภูมิภาคต่างๆ และแบ่งงาน แบ่งอำนาจบางอย่างไปให้ปฏิบัติและรับผิดชอบแทน ส่วนกลาง โดยราชการส่วนกลางยังคงมีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาการปฏิบัติงานอยู่ ราชการส่วนภูมิภาค¹² ได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ราชการส่วนท้องถิ่น (Local Government) หมายถึง การบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยองค์กรดังกล่าวมีหน้าที่และรับผิดชอบในการดำเนินงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นหรือเฉพาะในเขตชุมชน โดยมีผู้บริหารหรือองค์กรบริหารที่เป็นบุคคลในท้องถิ่นนั้น¹² ซึ่งเรียกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1. ลักษณะทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล

2. ลักษณะพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

¹⁰ชาญชัย แสวงศักดิ์ "กฎหมายปกครอง" กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548 หน้า 39-48

¹¹พัฒนา เรือนใจดี เรื่องเดียวกัน หน้า 25

¹²พัฒนา เรือนใจดี เรื่องเดียวกัน หน้า 25

จังหวัด (Province) หมายถึง ท้องที่หลายอำเภอรวมกันตั้งเป็นจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลทำหน้าที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค ปัจจุบันมีอยู่ 75 จังหวัด¹³ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชนในการบริหารราชการของจังหวัด

เทศบาล (Municipality) หมายถึง ราชการส่วนท้องถิ่น (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีความอิสระในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ของตนเอง โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (Integrated provincial administration) หมายถึง การบริหารราชการจังหวัดสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่เขตจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด โดยมีบูรณาการยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ สรรพกำลังและทรัพยากรในจังหวัด และการทำงาน

ประสานความร่วมมือกับทุกส่วนในสังคมอย่างมีทิศทางและเป้าหมาย หลักร่วมกัน รวมทั้งมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานในการบริหารการพัฒนา การป้องกันและการแก้ไขปัญหาในเขตพื้นที่อย่างชัดเจน¹⁴

ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (Governors officer form integrated) หมายถึง ราชการส่วนกลางมอบอำนาจให้ราชการส่วนภูมิภาค คือ มอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในลักษณะที่เป็นแบบหรือเป็นสโตร์การบริหารงานทั้งหลายทั้งปวงภายในจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามตัวบทกฎหมายตามนโยบายที่ชัดเจน ตามกฎ ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ ในการตัดสินใจในการบริหารงานจังหวัด¹⁵

อำนาจผูกพัน (Mandatory Power) หมายถึง การที่กฎหมายกำหนดบังคับเจ้าหน้าที่ว่า หากเข้าเงื่อนไขต่างๆที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว เจ้าหน้าที่จะต้องสั่งการไปในทางหนึ่งเท่านั้น ในกรณีอำนาจของเจ้าหน้าที่ถูกผูกพัน คือ กฎหมายมิให้อำนาจในการตัดสินใจเลือก¹⁶ เช่น ในเรื่องการจัดทะเบียนสมรส กฎหมายกำหนดว่าเมื่อชายและหญิงมีอายุ 17 ปีบริบูรณ์ สมควรใจสมรสกัน

¹³ประเทศไทย มี 75 จังหวัดกับหนึ่งราชการส่วนท้องถิ่น คือ กรุงเทพมหานคร แต่อย่างไรก็ตามบางครั้งพูดถึงประเทศไทยมี 76 จังหวัดซึ่งรวมถึงกรุงเทพมหานครด้วย ทำให้ความสับสนในทางความคิดได้ จึงต้องมีการทำความเข้าใจเป็นอย่างมาก

¹⁴วัช สุทธิกุล "การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา : มุมมองของผู้ปฏิบัติ (ตอน 1)" นิตยสารกรมการปกครอง เทศาภิบาล ปีที่ 39 ฉบับที่ 10 ประจำเดือนตุลาคม 2547 หน้า 20

¹⁵สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย <http://www.mahadthai.com/ceo1/Link.htm>. หน้า 3

¹⁶สุรพล นิตติกรพจน์ และคณะ "หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส" รายงานวิจัยของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานศาลปกครอง, 2545 หน้า 79

นายทะเบียนต้องจดทะเบียนสมรสให้นายทะเบียนจะปฏิเสธโดยอ้างว่าหญิงเป็นคนต่างด้าวและไม่จดทะเบียนสมรสให้ไม่ได้

อำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power)

หมายถึง ในการกระทำทางปกครอง เช่น การออกคำสั่ง เมื่อผู้ออกคำสั่งได้ข้อเท็จจริงที่กฎหมายประสงค์แล้ว ผู้ออกคำสั่งมีอำนาจเลือกว่าจะตัดสินใจแบบที่ตนเห็นว่าเหมาะสม ซึ่งกฎหมายจะกำหนดทางเลือกไว้ 2 ลักษณะ ลักษณะแรก อาจกำหนดทางเลือกไว้ไม่มากนัก เช่น 3-4 ทางเลือก ลักษณะที่สอง อาจกำหนดเปิดกว้างให้ใช้ดุลพินิจตามความเหมาะสม แม้จะเป็นอำนาจดุลพินิจ แต่หากเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการอันสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นและเป็นไปโดยสุจริตทั้งต้องไม่เลือกปฏิบัติ¹⁷

การบังคับบัญชา (Control) หมายถึง เป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจทั่วไปอยู่เหนือผู้ใต้บังคับบัญชาของตน ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของการกระทำต่างๆ ของผู้ใต้บังคับบัญชา และหากเห็นว่าการกระทำใดของผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสมแล้วแต่กรณี ผู้บังคับบัญชามีอำนาจที่จะดำเนินการใดก็ได้ ตามความ

เหมาะสมภายในขอบเขตของกฎหมายที่ให้อำนาจของผู้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้ใต้บังคับบัญชา¹⁸ ประกอบด้วย¹⁹

- 1) อำนาจเหนือบุคคลผู้ใต้บังคับบัญชา
 - (1) อำนาจแต่งตั้งโยกย้าย กำหนดให้ดำรงตำแหน่ง
 - (2) อำนาจในการพิจารณาความดีความชอบ
 - (3) อำนาจในการลงโทษทางวินัย
 - 2) อำนาจเหนือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา
 - (1) อำนาจสั่งการให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย
 - (2) อำนาจสั่งการแก้ไขการกระทำที่ไม่ชอบ
 - (3) อำนาจกระทำการแทนในกรณีผู้ใต้บังคับบัญชาไม่อาจปฏิบัติหน้าที่
- การกำกับดูแล (Regulation) หมายถึง การใช้อำนาจในขอบเขตที่มีอยู่อย่างจำกัดของผู้มีอำนาจที่พึงกระทำต่อผู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลหรือต้องครั้นนั้นๆ ในลักษณะการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ความถูกต้องของการกระทำ หรือความถูกต้องของคุณสมบัติตามบทบัญญัติของ

¹⁷ โภคิน พลกุล "หลักกฎหมายปกครองไทย, 2546 หน้า 18-19 อ้างใน ชาญชัย แสงศักดิ์ "คำอธิบายกฎหมายปกครอง" กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 10, 2548 หน้า 292

¹⁸ เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง "แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น จัดโดยสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกระทรวงมหาดไทย ณ ห้อง LT.1 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันศุกร์ที่ 14 ตุลาคม 2537 หน้า 6

¹⁹ สุรพล นิติไกรพจน์ เอกสารประกอบการบรรยาย หลักสูตรความรู้ของพนักงานคดีปกครองสำหรับบุคคลทั่วไป "โครงสร้างฝ่ายปกครอง" วันที่ 30 พฤศจิกายน 2546 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 6 อ้างใน โกเมศ ขวัญเมืองและสิทธิกร ตักต์แสง "การศึกษาแนวใหม่ : ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป" กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549 หน้า 149

กฎหมายที่ให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน²⁰ ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบความเหมาะสมของการกระทำขององค์กรดังต่อไปนี้²¹

- 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร
- 2) บรรดารัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติหรือตามพระราชกฤษฎีกา เช่น การไฟฟ้านครหลวง องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย เป็นต้น
- 3) องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะหรือจัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย สวพกษาศาสตร์ เป็นต้น
- 4) หน่วยงานอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง เช่น สภานายความ เป็นต้น หรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการทางปกครอง เช่น มหาวิทยาลัยเอกชน เป็นต้น

ขอบเขตของการวิจัย

1. ศึกษาวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่มีต่อเทศบาล
2. กรณีศึกษาเทศบาลในเขตจังหวัดชุมพร และศึกษาราชการส่วนภูมิภาค ตามที่มีการคัดเลือกแบบเจาะจงแล้วเท่านั้น

3. ศึกษาบทบาททั้งของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ที่ส่งผลถึงปัญหาด้านการมีดุลพินิจและอำนาจผูกพันตามที่กฎหมายกำหนดไว้กระทบต่อเทศบาล เพื่อศึกษาเปรียบเทียบและหาแนวทางแก้ไขต่อไป

วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีการดำเนินการวิจัยผู้วิจัยศึกษาปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่มีผลกระทบต่อเทศบาล ดังนี้

1. ประเภทข้อมูล

ข้อมูลที่ทำการศึกษาวิจัยการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการต่อเทศบาลมี 2 ประเภท ดังนี้

1.1 การศึกษาวิจัยเอกสาร

ในการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ถึงการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการต่อเทศบาล (ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไป)

1.2 วิจัยภาคสนาม : กรณีศึกษาเทศบาลในจังหวัดชุมพร

²⁰เอกสารประกอบสัมนา เรื่องเดียวกัน หน้า 6

²¹โกเมศ ขวัญเมืองและสิทธิกร ศักดิ์แสง "การศึกษาแนวโน้ม : ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป" กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549 หน้า 149

การศึกษาวิจัยภาคสนาม (Field Research) : กรณีศึกษาเทศบาลในจังหวัดชุมพร จะมีการเก็บข้อมูลปฐมภูมิ คือ จัดทำแบบสอบถาม ซึ่งมี 2 กลุ่ม ดังนี้

1.2.1 แบบสอบถามกลุ่มที่เป็นข้าราชการ

ราชการ

แบบสอบถามกลุ่มที่เป็นข้าราชการ มีดังนี้

1. ราชการส่วนกลาง ได้แก่ รัฐมนตรี ผู้รับผิดชอบ, ปลัดกระทรวง,อธิบดี และหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานเทศบาลของกระทรวงมหาดไทย

2. ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด ท้องถิ่นจังหวัด นายอำเภอ ข้าราชการที่ทำงานรับผิดชอบในสำนักงานจังหวัดเกี่ยวข้องกับเทศบาลในจังหวัดชุมพร

3. ข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ปลัดเทศบาล ข้าราชการที่ทำงานอยู่ในเทศบาล เป็นต้น

1.2.2 แบบสอบถามกลุ่มที่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

แบบสอบถามสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น อันได้แก่ สมาชิกสภาเทศบาล และผู้บริหารเทศบาล นอกจากนั้นก็มีสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) บุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยท้ายที่สุดก็จะนำมาสรุปผลแบบสอบถามสัมภาษณ์ การทดสอบและการสังเกตการปฏิบัติงาน เพื่อที่จะได้นำผลของการสัมมนากลุ่มย่อยนี้ไปใช้เป็นข้อสรุปอีกชั้นหนึ่งเพื่อให้เกิดความแม่นยำ และเที่ยงตรง ในระเบียบวิธีวิจัย

2. วิธีการเก็บข้อมูล

การเก็บข้อมูลผู้วิจัยจะจัดเก็บข้อมูลในกรณีศึกษาเทศบาลในจังหวัดชุมพร มีวิธีการเก็บข้อมูล ดังต่อไปนี้

2.1 การเก็บข้อมูล

ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามและสัมภาษณ์เจาะลึกในสัดส่วนของความน่าเชื่อถือของข้อมูลดังนี้

1. ใช้แบบสอบถามเก็บข้อมูลจากส่วนราชการ ประกอบด้วย ราชการส่วนกลาง

ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น จำนวน 105 ชุด พร้อมทั้งสัมภาษณ์ในประเด็นในหัวข้อวิจัย ดังนี้

1) ราชการส่วนกลาง ใช้แบบสอบถามจำนวน 10 ชุด ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย รองปลัดกระทรวงผู้เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจในการกำกับดูแลเทศบาล อธิบดีกรมส่งเสริมปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้อำนวยการกองและข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเทศบาล

2) ราชการส่วนภูมิภาค ใช้แบบสอบถามจำนวน 20 ชุด ประกอบด้วย

ผู้ว่าราชการจังหวัดชุมพร รองผู้ว่าราชการจังหวัดชุมพรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเทศบาล ท้องถิ่นจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอและปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งอำเภอหรือปลัดอำเภอในแต่ละอำเภอ

3) ราชการส่วนท้องถิ่น โดยใช้เทศบาลในจังหวัดชุมพรเป็นกรณีศึกษา ซึ่งประกอบด้วย 15 เทศบาล ใช้แบบสอบถามเทศบาลละ 5 ชุด รวมจำนวน 75 ชุดประกอบด้วย ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล หัวหน้าส่วนกองคลัง หัวหน้ากองวิชาการ

หัวหน้าสำนักงานปลัดเทศบาล ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องกับงานวิจัยโดยตรง

2. ใช้แบบสอบถามเก็บข้อมูลจากผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยใช้เทศบาลในจังหวัดชุมพรเป็นกรณีศึกษา รวมจำนวน 143 ชุด พร้อมทั้งสัมภาษณ์เจาะลึก ดังนี้

1) ผู้บริหารท้องถิ่นประกอบด้วยนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี 15 เทศบาล แยกออกเป็น เทศบาลเมือง 2 เทศบาล เทศบาลตำบล 13 เทศบาล แบบสอบถามจำนวน 47 ชุด

2) สมาชิกสภาเทศบาล ประกอบด้วยประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 96 ชุด โดยใช้สัดส่วนครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลในจังหวัด 15 เทศบาลโดยการใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling)

3. วิธีวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลนั้นผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้ทำการวิจัยเอกสารและการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้ทำการวิจัยในการจัดทำแบบสอบถามในกรณีศึกษาเทศบาลในจังหวัดชุมพร ถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ดังนี้

3.1 การวิเคราะห์ข้อมูลที่มาจากการวิจัยเอกสาร

การวิเคราะห์ข้อมูลที่เป็นการศึกษาข้อมูลทุติยภูมิทั้งนี้มุ่งที่จะศึกษาวิจัยในเอกสาร (Documentary Research) ในประเด็นที่เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน ที่มีอยู่ในกฎหมายและพระราชบัญญัติระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล เป็นต้นว่า

(1) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (และที่แก้ไขปรับปรุงใหม่)

(2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

(3) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

(4) พระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

(5) พระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีการปฏิบัติราชการในการปกครอง พ.ศ. 2539

(6) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

(7) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

(8) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนา ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

(9) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

(10) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2536 และ พ.ศ. 2538

(11) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546

(12) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานงบประมาณ พ.ศ. 2546

(13) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546

(14) เปรียบสำนักงานรัฐมนตรีว่า
ด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ
พ.ศ. 2546

(15) เปรียบกระทรวงมหาดไทยว่า
ด้วยการกำกับยุทธศาสตร์และการบริหารจังหวัด
พ.ศ. 2547

3.2 การวิเคราะห์ข้อมูลที่เป็นแบบสอบถาม ถามในกรณีศึกษาเทศบาลในจังหวัดชุมพร

การวิเคราะห์ข้อมูลโดยมีการแบ่งแบบ
สอบถามออกเป็น 2 ชุด คือ

ชุดที่หนึ่ง ลักษณะนี้เป็นแบบสอบถามที่
จัดเก็บข้าราชการส่วนกลาง ข้าราชการส่วนภูมิภาค
และข้าราชการส่วนท้องถิ่น (พนักงานส่วนท้องถิ่น)
โดยจะได้กล่าวรายละเอียดต่อไปในเค้าโครงของ
แบบสอบถาม

ชุดที่สอง ลักษณะนี้ใช้เก็บเฉพาะผู้บริหาร
ท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาล
ในจังหวัดชุมพร

โดยการวิเคราะห์ข้อมูลใช้โปรแกรม
SPSS ทั่วไปเพื่อหาค่าเฉลี่ยร้อยละ ค่าความเบี่ยง
เบนมาตรฐาน (S.D) ค่า Mean และ Chi-
square วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร ใน
การทดสอบสมมติฐานของการวิจัย และดูความ
สัมพันธ์ด้านอื่น ๆ การ cross tab ข้อมูลดูความ
เชื่อมโยงกันในระหว่างภูมิหลังของผู้ตอบแบบสอบถาม
และปัญหาด้านการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน
ควบคุมไปกับการวิจัยเอกสาร กฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้อง
เพื่อเป็นข้อสรุปงานวิจัย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการ
ใช้อำนาจดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วน

กลางและส่วนภูมิภาคในการบริหารงานจังหวัดแบบ
บูรณาการที่ใช้และมีผลกระทบต่อเทศบาล

2. เพื่อทราบถึงข้อขัดข้องอันเกิดจากการใช้
ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนกลางและ
ส่วนภูมิภาคในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ
ที่ใช้และส่งผลกระทบต่อราชการส่วนท้องถิ่น โดย
เฉพาะข้อขัดข้อง อุปสรรค ในเชิงออกกฎหมาย
พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง
ประกาศกระทรวงมหาดไทย เปรียบสำนักงาน
รัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานจังหวัด
แบบบูรณาการ

3. เพื่อทราบถึงความคิดเห็นของสมาชิกสภา
เทศบาล ผู้บริหารเทศบาลในจังหวัดชุมพรที่ได้รับ
ผลกระทบจากการใช้อำนาจดุลพินิจและอำนาจ
ผูกพันที่มีอยู่ตามกฎหมาย ของราชการส่วนกลาง
และส่วนภูมิภาคในการบริหารงานจังหวัดแบบ
บูรณาการ

4. เพื่อทราบถึงข้อสรุปแนวทางในการ
แก้ไขปัญหที่เกิดจากการใช้ดุลพินิจและอำนาจ
ผูกพันดังกล่าว ทั้งในเชิงมิติของหลักทฤษฎีทาง
กฎหมาย และในทางรูปธรรมของการปฏิบัติงานใน
ระหว่างราชการทั้งสามส่วนในการบริหารงานจังหวัด
แบบบูรณาการ

สรุปผลดำเนินการวิจัยและการอภิปรายผล

ในการศึกษาปัญหาการใช้ดุลพินิจและ
อำนาจผูกพันที่ราชการส่วนกลางและราชการส่วน
ภูมิภาคในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่ส่ง
ผลกระทบต่อเทศบาล ผู้วิจัยได้ใช้วิธีศึกษาวิจัย 2
ลักษณะ คือ การศึกษาวิจัยเอกสารและกฎหมายที่
เกี่ยวข้องกับเทศบาล กับการศึกษาวิจัยโดยใช้แบบ

สอบถามและการสัมภาษณ์เจาะลึก : กรณีศึกษา เทศบาลในจังหวัดชุมพร ดังนี้

ส่วนที่ 1 การศึกษาวิจัยเอกสารถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่มีผลกระทบต่อเทศบาล

ปัญหาใช้อำนาจดุลพินิจผูกพันของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า ความสำคัญแห่งการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ของทั้งกระทรวงมหาดไทย (รัฐมนตรี) และจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) อำเภอ (นายอำเภอ) ที่มีอยู่เหนือเทศบาล จากมาตราต่างใน พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ที่ให้อำนาจราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคใช้อำนาจดุลพินิจ และอำนาจผูกพันใช้และส่งผลกระทบต่อเทศบาล ในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการสรุปได้ดังนี้ คือ

1. การยุบ ยกเลิก เปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลหรือการยกฐานะเทศบาล

มาตรา 13 การยุบ เลิกหรือการยกฐานะให้เป็นเทศบาลตำบลตามมาตรา 9 การยกฐานะให้เป็นเทศบาลเมือง ตามมาตรา 10 และการยกฐานะให้เป็นเทศบาลนคร ตามมาตรา 11 ล้วนต้องกระทำโดยการออกประกาศกระทรวงมหาดไทย จะเห็นได้ว่ากฎหมายเปิดโอกาสให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง

มหาดไทยโดยการเสนอของผู้ว่าราชการจังหวัด ใช้อำนาจได้อย่างกว้างขวาง ในการยกฐานะ ยุบ ยกเลิก เปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล หรือ ยกฐานะเทศบาล

ซึ่งมีประเด็นปัญหาที่สำคัญ คือ การยุบ ยกเลิกเทศบาล การที่กฎหมายเปิดโอกาสให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยการเสนอของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยไม่ผ่านการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรี²² เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจที่กว้างเกินไป สมควรที่จะให้มีการถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจ คือ คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในการยุบ ยกเลิกเทศบาลโดยกฎกระทรวง

2. การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด

ในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินการเกิดความขัดแย้งกับเทศบาลแล้วทำรายงานเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกประกาศกระทรวงมหาดไทยยุบเทศบาลนั้น โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี มาตรา 20 ทวิ ในเรื่องสมาชิกภาพของสภาเทศบาล จะเห็นได้ว่ากฎหมายเปิดโอกาสให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจได้อย่างกว้างขวาง ในการสอบสวน วินิจฉัยให้ออก โดยให้เหตุผลว่ามีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง หรือเสื่อมเสียแก่เทศบาล หรือ ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของ

²²ก่อนมีการแก้ไข พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขปรับปรุงล่าสุด) นั้นการยุบ เลิก เปลี่ยนแปลงเทศบาล ต้องกระทำโดยการออกพระราชกฤษฎีกาซึ่งต้องผ่านการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรี แต่เมื่อมีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 การยุบ เลิกเทศบาลกระทำโดยการออกประกาศกระทรวงมหาดไทย

ประชาชน กรณีดังกล่าวจะเห็นว่าเป็นการเปิดช่องให้ใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง อันเป็นการทำให้ดุลพินิจดังกล่าวนั้นใช้อย่างไม่มีการควบคุมอาจนำไปสู่ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3. การประชุมเทศบาล

ในมาตรา 24 การจัดประชุมของเทศบาล หากจะมีการขยายเวลาจากสมัยประชุมปกติไปก็จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้ในมาตรา 25 ผู้ว่าราชการจังหวัดยังเข้ามามีบทบาทได้ในกรณีไม่มีประธานสภาเทศบาลหรือประธานสภาเทศบาลไม่เรียกประชุม โดยมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจที่จะเป็นผู้เรียกประชุม เปิดปิดการประชุมได้

นอกจากนี้ก็ยังรวมถึงการขอเปิดประชุมวิสามัญในมาตรา 26 ด้วย ที่ต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด อันถือได้ว่าเป็นการขัดกับหลักการที่จะส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง และนอกเหนือพ้นจากอำนาจการกำกับดูแล

4. การห้ามเทศบาลกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่เทศบาล

มาตรา 29 เป็นกรอบที่เขียนกำหนดไว้กว้างมาก ซึ่งมีผลทำให้เป็นการเปิดช่องในการใช้ดุลพินิจของทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการเข้ามาควบคุมสภาเทศบาลมากกว่าที่จะกำกับ โดยอ้างว่ามีการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ฝ่าฝืนกฎหมายหรือเทศบาลดำเนินการในเรื่องที่เป็นการ

เมืองแห่งรัฐ จึงไม่อนุญาตให้ดำเนินการได้ อันเป็นการใช้ดุลพินิจที่แทรกแซงการดำเนินการในเรื่องที่เป็นการบริหารงานของเทศบาล

5. การสอบสวนเทศบาล

มาตรา 73 เป็นอำนาจของนายอำเภอในกรณีเทศบาลตำบลและผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ในการเข้ามาสอบสวน ตรวจสอบ นายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยใช้เหตุผลประกอบตามกฎหมายว่า ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติหรือกระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมาย²³ ซึ่งแม้จะเป็นการริเริ่มจากสมาชิกสภาเทศบาลก็ตาม ก็ยังเห็นได้ว่าในกรณีดังกล่าวถือเป็นการขัดกับหลักการที่ให้ผู้มาจากการแต่งตั้งทำการสอบสวนผู้มาจากการเลือกตั้ง (โดยตรง) จากประชาชน อำนาจดังกล่าวนี้นสมควรที่จะเป็นของศาลมากกว่าในการที่จะวินิจฉัย

นอกจากนั้นในมาตรา 48 ปัญจทศรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ส่วนกลาง) ยังมีอำนาจใช้ดุลพินิจเมื่อได้รับคำร้องตามมาตรา 73 สั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาลผู้ใดออกจากตำแหน่งได้ เพื่อประโยชน์ในการสอบสวน ซึ่งเป็นดุลพินิจที่กว้างเกินไป สมควรวางกรอบเพื่อเป็นหลักประกันให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

²³ในกรณีที่ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติ หรือกระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นในปัจจุบันอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ตาม มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

6. การมอบอำนาจทำการแทนนายกเทศมนตรี

มาตรา 48 วิสติ กฎหมายเปิดช่องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เข้ามามีบทบาทในเรื่องการมอบอำนาจทำการแทนนายกเทศมนตรี (ในกรณีจะมอบอำนาจให้พนักงานเทศบาลตั้งแต่ตำแหน่งหัวหน้าแผนกขึ้นไป)²⁴ ซึ่งเป็นเรื่องการบริหารงานภายในขอบเขตของเทศบาลทั้งสิ้น

7. การเปรียบเทียบปรับในคดีละเมิด

มาตรา 48 ทหาวิสติ เรื่องการมีเปรียบเทียบปรับในคดีละเมิดเทศบัญญัติ ก็เป็นกรณีที่เปิดช่องให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะใช้ดุลพินิจก้าวล่วงเข้ามาได้ และเช่นเดียวกับมาตรา 58 ที่ต้องมีการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวเป็นการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา (ถือว่าส่วนกลางเข้ามามีบทบาท)

8. การสิ้นสุดความเป็นนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล

มาตรา 48 ปัญญาทศและ 48 โสฬส ในเรื่องความเป็นนายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรีจะสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสอบสวนโดยใช้ดุลพินิจแล้วสั่งให้ออกโดยเห็นว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาฉบับเทศบาลหรือกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาล ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม กรณีดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจที่กว้างขวางและเป็นการแทรกแซงการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยิ่งและมีปรากฏอยู่ในหลายมาตรา ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

เช่นเดียวกับในประเด็นข้างต้น ก็มีปรากฏในมาตรา 73 ในกรณีให้นายกเทศมนตรี รอง

นายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล พ้นจากตำแหน่ง เพราะการปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย และสวัสดิภาพของประชาชน หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประพฤติตัวเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ศรีหรือตำแหน่งหน้าที่ราชการ ดังที่ได้กล่าวแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้วรับรายงานสอบไปยังรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการได้ตามที่เห็นควร แม้จะมีกรณีกฎหมายเปิดช่องให้อุทธรณ์ได้ ก็ยังอยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีอยู่ดี ในมาตรา 58 มาตรา 59 จะเห็นได้ว่า ในกิจการที่เทศบาลอาจจะทำหรือต้องทำในหลายกิจการก็ยังไม่เป็นอิสระแก่ท้องถิ่นในการจัดหารายได้มาบำรุงท้องถิ่นได้อย่างอิสระเต็มที่ อันจะเป็นการลดการพึ่งพาจากส่วนกลาง แต่ก็มีบทบัญญัติที่กำหนดให้เทศบาล ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่หลายกรณี รวมทั้งในเรื่องอุดหนุนและการกู้เงิน ส่วนการตราเทศบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญของเทศบาลก็ต้องมีการผ่านความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดในการให้ความเห็นชอบหรือมีดุลพินิจก่อนเสมอ แม้เทศบาลจะยืนยันมติได้ก็ตาม แต่ก็ยังต้องส่งไปยังรัฐมนตรีเพื่อหาข้อยุติ จึงทำให้เห็นว่าการทำงานในจุดดังกล่าวนี้จะขาดไปซึ่งความเป็นอิสระของท้องถิ่น กรณีดังกล่าวนี้รวมถึงเรื่องงบประมาณประจำปีของเทศบาลด้วย

9. การควบคุมกำกับเทศบาล

การควบคุมเทศบาลตั้งแต่มาตรา 71-75 จะเห็นว่ามียุทธศาสตร์เป็นการควบคุมบังคับบัญชาซึ่งไปกว่าการทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงคอยกำกับส่งเสริมดูแลเทศบาล ทั้งนี้เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจชี้แจง แนะนำ ตรวจสอบกิจการ เรียกรายงาน เอกสาร จากเทศบาลมาตรวจสอบได้ ตลอดจนเรียก

สมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาล (นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี) มาได้เช่นกัน ซึ่งนับว่าเป็นการขัดกับหลักการกระจายอำนาจอย่างยิ่ง และอาจนำไปสู่ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้กระทั่งอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ส่วนกลาง) ในการยุบสภาเทศบาลตามคำแนะนำของผู้นำของผู้นำว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 74 และที่สำคัญการให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาเทศบาลเมื่อพิจารณาแล้วคณะกรรมการโดยตำแหน่งล้วนมาจากส่วนกลาง ส่วนกรรมการที่เหลืออีก 5 คน ก็เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้ง ทั้งนี้รวมถึงปัญหาในการบริหารงานบุคคล การให้ได้รับเงินเดือน ยืมตัวข้าราชการ การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน วินัย การรักษาวินัย การออกจากราชการ การร้องทุกข์ การอุทธรณ์ นั้นยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลางอีก ซึ่งนับว่าเป็นปัญหาอันสำคัญยิ่งที่มีการใช้อำนาจดุลพินิจผูกพันของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่มีผลกระทบต่อเทศบาล

ส่วนที่ 2 กรณีศึกษาเทศบาลในจังหวัดชุมพร ถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่มีผลกระทบต่อเทศบาล

จากการศึกษาโดยใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์เจาะลึก เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาและความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่มีผลกระทบต่อเทศบาลในจังหวัดชุมพร ดังนี้

1. วิเคราะห์สภาพปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคในการบริหารงานจังหวัดงานแบบบูรณาการที่มีผลกระทบต่อเทศบาลในจังหวัดชุมพร

ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะศึกษาสภาพส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถามและศึกษาถึงสภาพปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคในการบริหารงานจังหวัดงานแบบบูรณาการที่มีผลกระทบต่อเทศบาลในจังหวัดชุมพร นั้นสามารถสรุปดังนี้

ตอนที่ 1 สถานภาพส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถาม

สถานภาพส่วนตัวของผู้ตอบแบบสอบถามปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการใช้ และมีผลกระทบต่อเทศบาลในจังหวัดชุมพร ดังนี้

1. อายุ

	1	2	3	4
ร้อยละ	9.1	27.3	27.3	36.3

อายุของผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นข้าราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น กับนักการเมืองท้องถิ่น ส่วนใหญ่ คือ อายุระหว่าง 51 – 60 ปี คิดเป็นร้อยละ 36.3 รองลงมาอายุระหว่าง 31 – 40 ปี และ 41 – 50 ปี เท่ากันคิดเป็นร้อยละ 27.3 ส่วนอายุตั้งแต่ 30 ปีลงมาคิดเป็นร้อยละ 9.1 แสดงให้เห็นว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง กับเทศบาลนั้นจะเป็นผู้มีอายุประสบการณ์ในการทำงาน และมีสัดส่วนใกล้เคียงกับอายุวัยทำงาน คือ 31-50

2. เพศ

	ชาย	หญิง
ร้อยละ	69.7	30.3

เพศของผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นข้าราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น กับนักการเมืองท้องถิ่น ส่วนใหญ่ คือ เพศชาย คิดเป็นร้อยละ 69.7 ส่วนเพศหญิง คิดเป็นร้อยละ 30.3 เพศแสดงให้เห็นว่าเพศชายยังมีบทบาทในเทศบาลอยู่มากพอสมควร

3. ระดับการศึกษา

	1	2	4	5	7
ร้อยละ	3.0	12.1	45.5	36.4	3.0

ระดับการศึกษาของผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นข้าราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น กับนักการเมืองท้องถิ่นส่วนใหญ่ คือ ปริญญาตรี คิดเป็นร้อยละ 45.5 รองลงมา คือ ระดับปริญญาโท คิดเป็นร้อยละ 36.4 ส่วนมากจะเป็น ข้าราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารเทศบาล ส่วนระดับมัธยมศึกษา/อาชีวศึกษา คิดเป็นร้อยละ 12.1 ประถมศึกษา คิดเป็นร้อยละ 3.0 จะเป็นสมาชิกสภาเทศบาล อื่นๆ คือมีการศึกษาระดับปริญญาเอก คิดเป็นร้อยละ 3.0 ส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการส่วนกลาง

ตอนที่ 2 เกี่ยวกับปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ในการบริหารงานจังหวัดงานแบบบูรณาการที่มีผลกระทบต่อเทศบาลในเขตจังหวัดชุมพร

1. หน้าที่ที่มีความสำคัญกับนายกเทศมนตรี

	1	3	2	4	7	9
ร้อยละ	97.0	6.1	3.0	3.0	3.0	3.0

สรุปได้ว่าการกำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมายตามระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติและนโยบาย เป็นหน้าที่สำคัญที่นายกเทศมนตรีต้องทำมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 97.0 รองลงมาคือการแต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขาธิการนายกเทศมนตรีเป็นหน้าที่สำคัญที่นายกเทศมนตรีต้องทำคิดเป็นร้อยละ 6.1

2. บทบาทของเทศบาลที่ควรทำมากที่สุด

	6	2	8	3	4	5	1	7	9
ร้อยละของปัญหา	33.3	27.3	15.2	12.1	9.1	9.1	6.1	6.1	3.0

สรุปได้ว่าบทบาทของเทศบาลในด้านการจัดทำกิจกรรมใดๆอันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตเทศบาลและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้เทศบาลจัดทำ เป็นบทบาทที่ควรต้องทำมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 33.3 รองลงมาเป็นบทบาทในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล และประสานการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดคิดเป็นร้อยละ 27.3

3. ความคิดเห็นเกี่ยวกับการคงอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล

	เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วย	อื่นๆ
ร้อยละของความคิดเห็น	63.6	30.3	6.1

สรุปได้ว่า ส่วนใหญ่เห็นด้วยที่จะให้คงอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลไว้ และให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจในเรื่องเกี่ยวกับเทศบาลคิดเป็นร้อยละ 63.6 ไม่เห็นด้วยคิดเป็นร้อยละ 30.3 และมีความคิดเห็นอื่นๆคิดเป็นร้อยละ 6.1

4. รายได้หลักของเทศบาล

	1	2	7	10	4	8	3	9
ร้อยละรายได้หลัก	66.7	18.2	12.1	9.1	6.1	6.1	3.0	3.0

สรุปได้ว่ารายได้ส่วนใหญ่ที่เทศบาลได้รับจากราชการส่วนกลางและคิดว่ายังไม่เหมาะสมเนื่องจากได้รับมาน้อยเกินไปคือรายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน คิดเป็นร้อยละ 21.2 รองลงมาเป็นรายได้จากภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต คิดเป็นร้อยละ 18.2

5. รายได้ที่ได้รับจากการจัดสรรของราชการ (ส่วนกลาง) ที่ยังไม่เหมาะสม

	9	10	2	8	11	1	12	13	3	4
ร้อยละ	21.2	18.2	15.2	12.1	12.1	6.1	6.1	6.1	3.0	3.0

สรุปได้ว่ารายได้ส่วนใหญ่ที่เทศบาลได้รับจากราชการส่วนกลางและคิดว่ายังไม่เหมาะสมเนื่องจากได้รับมาน้อยเกินไปคือรายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน คิดเป็นร้อยละ 21.2 รองลงมาเป็นรายได้จากภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต คิดเป็นร้อยละ 18.2

6. ความคิดเห็นทางด้านมาตรการสำคัญในการควบคุมการทำงานของเทศบาล

	1	3	4	6	5	7	2
ร้อยละ	27.3	21.2	21.2	15.2	9.1	9.1	6.1

สรุปได้ว่า การตั้งกระทู้ถามเป็นมาตรการอันดับแรกที่ดีที่สุดในการควบคุมการทำงานของเทศบาล คิดเป็นร้อยละ 27.3 รองลงมาคือการอภิปรายในสภาเทศบาลและการเข้าชื่อกันของประชาชน เพื่อถอดถอนสมาชิกสภาเทศบาลประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรีเท่ากัน คิดเป็นร้อยละ 21.2

7. บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตราต่างๆ ในการกำกับดูแลการทำงานของเทศบาลที่ไม่เหมาะสม

	2	11	12	7	9	13
ร้อยละ	15.2	12.1	9.1	3.0	3.0	3.0

สรุปได้ว่า บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตราต่างๆ ในการกำกับดูแลการทำงานของเทศบาลที่ไม่เหมาะสม คือ ในมาตรา 19 ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยการขาดประชุมของสมาชิกสภาเทศบาล คิดเป็นร้อยละ 15.2 ในมาตรา 71 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดและให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลตำบลนั้นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาล และตรวจสอบกิจการ ใ้ยกรายงานและเอกสารหรือสถิติใดๆจากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวน คิดเป็นร้อยละ 12.1 ในมาตรา 72 นายอำเภอในกรณีแห่งเทศบาลตำบล หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร เห็นว่านายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติภารกิจของเทศบาลไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาล หรือเสียหายแก่ราชการ และนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี ได้ชี้แจงตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำสั่งชี้แจงของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ย่อมเป็นผลให้อำนาจจะสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีนั้นไว้ก่อน แล้วรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบ เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการ คิดเป็นร้อยละ 9.1

8. ผู้ว่าราชการจังหวัดเคยใช้ดุลพินิจโดยไม่ผ่านเทศบัญญัติหรือมติของสภาเทศบาลหรือไม่

	ไม่มี	ไม่ระบุ	มี	อื่นๆ
ร้อยละ	54.5	33.3	9.1	3.0

สรุปได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เคยใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแลเทศบาลโดยไม่ผ่านเทศบัญญัติหรือมติของสภาเทศบาลที่เสนอมา คิดเป็นร้อยละ 54.5 ไม่ระบุ คิดเป็นร้อยละ 33.3 ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลพินิจดังกล่าว คิดเป็นร้อยละ 9.1 และอื่นๆ คิดเป็นร้อยละ 3.0

9. บทบาทด้านใดของกระทรวงมหาดไทย ที่เห็นว่าใช้ดุลพินิจกับเทศบาลในลักษณะควบคุมบังคับบัญชา มากกว่ากำกับดูแลส่งเสริม

	8	1	7	2	9	10
ร้อยละ	21.2	9.1	9.1	6.1	6.1	6.1

สรุปได้ว่า บทบาทส่วนใหญ่ที่เห็นว่ากระทรวงมหาดไทยใช้ดุลพินิจกับเทศบาลในลักษณะควบคุมบังคับบัญชามากกว่ากำกับดูแลส่งเสริมของกระทรวงมหาดไทยคือ การกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของเทศบาล คิดเป็นร้อยละ 21.2 รองลงมาคือการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและการเสนอเทศบัญญัติงบประมาณของเทศบาลเท่ากัน คิดเป็นร้อยละ 9.1

2. วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่มีผลกระทบต่อเทศบาลในจังหวัดชุมพร

สมมติฐานการวิจัย

H₀ : สภาพปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการไม่มีผลกระทบต่อเทศบาลในจังหวัดชุมพร

H₁ : สภาพปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีผลกระทบต่อเทศบาลในจังหวัดชุมพร

ตัวสถิติทดสอบคือ

$$X^2 = \sum \sum (O_{ij} - E_{ij})^2 / E_{ij}$$

เมื่อ

O_{ij} = จำนวนตัวอย่างข้อมูลที่มีตัวแปรที่หนึ่งในระดับที่ i และตัวแปรที่สอง ในระดับ j

E_{ij} = จำนวนตัวอย่างข้อมูลที่คาดว่าจะอยู่ในระดับที่ i ของตัวแปรที่หนึ่ง และอยู่ในระดับที่ j ของตัวแปรที่สอง

กำหนดให้ระดับนัยสำคัญเท่ากับ 0.05

1. บทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกับผลกระทบในการกำกับดูแลเทศบาล ที่ถือว่าการแทรกแซงการทำงานของเทศบาล

H₀₁ : บทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่มีผลกระทบในการกำกับดูแลเทศบาล ที่ถือว่าการแทรกแซงการทำงานของเทศบาล

H₁₁ : บทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีผลกระทบในการกำกับดูแลเทศบาล ที่ถือว่าการแทรกแซงการทำงานของเทศบาล

บทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	บทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกับผลกระทบในการกำกับดูแลเทศบาล ที่ถือว่าการแทรกแซงการทำงานของเทศบาล			
	ค่าสถิติ (X^2)	Df	Asymp.Sig (2-Sided)	ผลลัพธ์
มาตรา 77	3.482	2	0.175	ยอมรับ H ₀
มาตรา 24	1.806	2	0.405	ยอมรับ H ₀
มาตรา 73	1.096	2	0.578	ยอมรับ H ₀
มาตรา 74	0.472	2	0.790	ยอมรับ H ₀
มาตรา 66	2.055	2	0.358	ยอมรับ H ₀
มาตรา 62	0.970	2	0.616	ยอมรับ H ₀
มาตรา 57 ทวิ	2.648	2	0.266	ยอมรับ H ₀
มาตรา 57 ตี	1.772	2	0.412	ยอมรับ H ₀
มาตรา 62 ตี	2.014	2	0.365	ยอมรับ H ₀

จากการศึกษา กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่พบว่า
ของบทบาทของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
ไม่มีผลกระทบต่อการกำกับดูแลเทศบาลที่ถือว่าเป็น
การแทรกแซงการทำงานของเทศบาล ณ ระดับนัย
สำคัญที่ 0.05

**2. บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการ
กำกับดูแล(ดุลพินิจ) กับเทศบาลหากใช้มากเกินไป
ไปโดยเคร่งครัด จะเป็นการควบคุมบังคับบัญชา
ใช้กำกับดูแล**

H02 : บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มี
ผลกระทบผลกระทบในการกำกับดูแล (ดุลพินิจ)
กับเทศบาลหากใช้มากเกินไปโดยเคร่งครัด จะเป็น
การควบคุมบังคับบัญชาใช้กำกับดูแล

H12 : บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดมี
ผลกระทบในการกำกับดูแล (ดุลพินิจ) กับเทศบาล
หากใช้มากเกินไปโดยเคร่งครัด จะเป็นการควบคุม
บังคับบัญชาใช้กำกับดูแล

บทบาทของผู้ว่าราชการ การ	การกำกับดูแล(ดุลพินิจ)กับเทศบาลหากใช้มากเกินไปโดยเคร่ง ครัด จะเป็นการควบคุมบังคับบัญชาใช้กำกับดูแล			
	ค่าสถิติ (X^2)	Df	Asymp.Sig (2-Sided)	ผลลัพธ์
มาตรา 19 (4)	1.869	3	0.600	ยอมรับ H0
มาตรา 19 (5)	2.783	3	0.426	ยอมรับ H0
มาตรา 19 (6)	0.909	3	0.823	ยอมรับ H0
มาตรา 20 ทวิ (1)	1.382	3	0.710	ยอมรับ H0
มาตรา 24	2.484	3	0.478	ยอมรับ H0
มาตรา 25	2.802	3	0.423	ยอมรับ H0
มาตรา 62 วรรค 2	0.614	3	0.893	ยอมรับ H0
มาตรา 62 ตี	0.909	3	0.823	ยอมรับ H0
มาตรา 62 จัดวา	1.382	3	0.710	ยอมรับ H0
มาตรา 64	0.909	3	0.823	ยอมรับ H0
มาตรา 71	5.185	3	0.159	ยอมรับ H0
มาตรา 72	23.707	3	0.000	ปฏิเสธ H0
มาตรา 73	0.448	3	0.930	ยอมรับ H0
มาตรา 74	0.614	3	0.893	ยอมรับ H0

จากการศึกษา กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่พบว่า บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับ มาตรา 19 (4) มาตรา 19 (5) มาตรา 19 (6) มาตรา 20 ทวิ (1) มาตรา 24 มาตรา 25 มาตรา 62 วรรค 2 มาตรา 62 ตี มาตรา 62 จัตวา มาตรา 64 มาตรา 71 มาตรา 73 และมาตรา 74 ไม่มีผลกระทบในการกำกับดูแล (ดุลพินิจ) กับเทศบาลหากใช้มากเกินไปโดยเคร่งครัด จะเป็นการควบคุมบังคับบัญชามิใช่กำกับดูแล ส่วนมาตรา 72 คือ นายอำเภอในกรณีแห่งเทศบาลตำบล หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร เห็นว่านายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติภารกิจของเทศบาลไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาล หรือเสียหายแก่ราชการ และนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี ได้ชี้แจงตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตามนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี มีอำนาจจะสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีนั้นไว้ก่อน แล้วรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบ เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการ เป็นการให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งการและการตัดสินใจที่ชัดเจนเบ็ดเสร็จ ที่ต้องการลดขั้นตอน และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในจังหวัด และพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนว

นโยบายของรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ การทำงาน และการจัดองค์กร เช่น นี้ต้องอาศัยแนวคิดในการจัดองค์กรยุคใหม่ คือ จัดในรูปแบบองค์กรแนวราบ (เป็นแบบเมทริกซ์) การตั้งผู้ว่าราชการเป็นแกนประสานการพัฒนาระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เพื่อแปลงนโยบายของรัฐบาลสู่การปฏิบัติ กลายเป็นผลกระทบในการกำกับดูแล (ดุลพินิจ) กับเทศบาลหากใช้มากเกินไปโดยเคร่งครัด จะเป็นการควบคุมบังคับบัญชามิใช่กำกับดูแล ณ ระดับนัยสำคัญที่ 0.05

3. บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดกับอำนาจในการสอบสวน นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล เพื่อเสนอให้รัฐมนตรีสั่งให้ออกจากตำแหน่งหรือยุบสภาเทศบาล

H_{03} : บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีผลกระทบกับอำนาจในการสอบสวนสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อเสนอให้รัฐมนตรีสั่งให้ออกจากตำแหน่ง

H_{13} : บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดมีผลกระทบกับอำนาจในการสอบสวนสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อเสนอให้รัฐมนตรีสั่งให้ออกจากตำแหน่ง

บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด	อำนาจในการสอบสวนนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล เพื่อเสนอให้รัฐมนตรีสั่งให้ออกจากตำแหน่งหรือยุบสภาเทศบาล			
	ค่าสถิติ (X^2)	Df	Asymp.Sig (2-Sided)	ผลลัพธ์
มาตรา 19 (4)	0.886	2	0.642	ยอมรับ H0
มาตรา 19 (5)	1.399	2	0.497	ยอมรับ H0
มาตรา 19 (6)	0.431	2	0.806	ยอมรับ H0
มาตรา 20 ทวิ (1)	0.655	2	0.721	ยอมรับ H0
มาตรา 62 ตี	0.431	2	0.086	ยอมรับ H0
มาตรา 71	1.878	2	0.391	ยอมรับ H0
มาตรา 72	4.975	2	0.083	ยอมรับ H0
มาตรา 73	0.213	2	0.899	ยอมรับ H0
มาตรา 74	15.972	2	0.000	ปฏิเสธ H0

จากการศึกษากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่พบว่า บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับ มาตรา 19 (4) มาตรา 19 (5) มาตรา 19 (6) มาตรา 20 ทวิ (1) มาตรา 62 ตี มาตรา 71 มาตรา 72 และ มาตรา 73 ไม่มีผลกระทบกับอำนาจในการสอบสวน สมาชิกสภาเทศบาลเพื่อเสนอให้รัฐมนตรีสั่งให้ออกจากตำแหน่ง ส่วนมาตรา 74 มีผลกระทบต่อเทศบาล ในการใช้ดุลพินิจในเรื่องของการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลหรือประโยชน์ของประเทศส่วนร่วมของผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อ ทำรายงานเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยุบสภาเทศบาล ณ ระดับนัยสำคัญที่ 0.05

เมื่อพิจารณาจากการศึกษาถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนกลางและ ราชการส่วนภูมิภาคในการบริหารงานจังหวัดแบบ

บูรณาการที่มีผลกระทบต่อเทศบาลกรณีศึกษาเทศบาลในจังหวัดชุมพรพบว่า การใช้อำนาจดังกล่าวไม่ค่อยจะพบปัญหา มีบ้างบางประเด็นที่สอดคล้องกับการวิจัยเอกสาร แต่อย่างไรก็ตามผู้วิจัยเห็นว่าการใช้อำนาจดุลพินิจและอำนาจผูกพันของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคในการบริหารงาน จังหวัดแบบบูรณาการที่มีต่อเทศบาล น่าจะมีใช้ทิศทางที่ถูกต้องและสวนทางกับแนวทางที่ต้องการให้ท้องถิ่นได้มีความเข้มแข็งและสามารถปกครองตนเองได้ แต่กลับเป็นการเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดที่มีอำนาจในเชิงรวมศูนย์อำนาจการสั่งการที่มากขึ้น แม้จะเป็นลักษณะเบ็ดเสร็จแต่ก็ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอันเป็นราชการส่วนกลาง ถือเป็นการดึงอำนาจไปจากราชการส่วนท้องถิ่น ที่มุ่งจะให้ประชาชนได้มีโอกาสในการ

ปกครองตนเอง อันเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อ
กระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้
จึงต้องมีการกำหนดหลักการใหม่ในการกำกับดูแล
เทศบาลว่าต้องกำหนดเป็นมาตรฐานกลางเพื่อให้
เทศบาลนำไปปฏิบัติได้ด้วยตนเอง (เป็นการลดการ
ใช้อำนาจดุลพินิจของราชการส่วนกลาง และราชการ
ส่วนภูมิภาคต่อราชการส่วนท้องถิ่น) มิใช่การกำกับ
ในแต่ละกิจกรรมและให้ประชาชนเป็นผู้ตรวจสอบ
การดำเนินการของเทศบาล

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัยในเรื่องการใช้ดุลพินิจและ
อำนาจผูกพันที่ราชการส่วนกลาง ราชการส่วน
ภูมิภาคในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่มี
ผลกระทบต่อเทศบาล ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ควรยกเลิกการบริหารงานจังหวัดแบบ บูรณาการ

เพราะเป็นแนวคิดที่นำไปสู่การรวมศูนย์
อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง โดยผ่านกระบวนการทาง
ราชการส่วนภูมิภาค ทำให้เทศบาลและองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นขาดความเป็นอิสระ ซึ่ง
ขัดกับหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า "หลัก
การกระจายอำนาจ"

2. ควรจะส่งเสริมการปกครองเทศบาลใน การปกครองตนเอง

การกระจายอำนาจให้เทศบาลตัดสินใจด้วย
ตนเอง โดยให้ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกำกับดูแล
มิใช่การควบคุมการบังคับบัญชา โดยมีการสร้างหลัก
ประกันให้เทศบาลดังนี้

1. หลักประกันการใช้ดุลพินิจและอำนาจ
ผูกพันของราชการส่วนกลางและราชการส่วน
ภูมิภาคในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการต่อ
เทศบาลภายในส่วนราชการ ดังนี้

1) การตรวจสอบของฝ่ายปกครอง
และแก้ไขความผิดพลาดจากการใช้ดุลพินิจให้มี
ความถูกต้องก่อนการการกระทำทางปกครอง เพื่อ
ที่จะเป็นการตรวจสอบของฝ่ายปกครองและแก้ไข
ความผิดพลาดจากการใช้ดุลพินิจ ให้มีความถูกต้อง
ก่อนการกระทำในทางปกครอง ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่รูป
แบบการปกครองที่ดี (Good Governance)²⁵
และสร้างความเข้มแข็งให้กับเทศบาลภายใต้หลัก
ธรรมาภิบาล²⁶

2) การตรวจสอบของฝ่ายปกครองและ
แก้ไขความผิดพลาดจากการใช้ดุลพินิจ ให้มีความ
ถูกต้องในการการกระทำทางปกครอง คือ เป็นการ
ควบคุมการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันในการ

²⁵องค์ประกอบที่สำคัญของรูปแบบการปกครองที่ดี (Good Governance) หรือ ธรรมาภิบาลนี้ จะต้องประกอบด้วย

1. หลักความชอบธรรม (Legitimacy) 2. หลักนิติธรรม (Rule of law) 3. ความเป็นอิสระของกระบวนการยุติ
ธรรม (Independence of Judiciary) 4. การเมืองที่ชอบธรรม(Political Legitimacy) 5. ความโปร่งใส
(Transparency) 6. ความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ (Accountability) 7. ความมีประสิทธิภาพและ
ประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) 8. การมีส่วนร่วม (Participation) อ้างในพัฒนา เรือนใจดี เรื่อง
เดียวกัน หน้า 102

²⁶พัฒนา เรือนใจดี เรื่องเดียวกัน หน้า 102

บริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมิให้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของเทศบาล โดยลักษณะของการเข้ามากำกับดูแลที่เหมาะสม ดังนี้²⁷

(1) เพื่อป้องกันการผิดพลาดของการทำงานของราชการส่วนท้องถิ่น

(2) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้บริการที่จำเป็นแก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างไรบ้าง

(3) เพื่อดูว่าบริการที่จัดทำนั้นเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

(4) เพื่อส่งเสริมให้การบริการมีมาตรฐานสูงขึ้น

3) การตรวจสอบฝ่ายปกครองและแก้ไขความผิดพลาดจากการใช้ดุลพินิจให้มีความถูกต้องหลังการกระทำทางปกครอง คือ เป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมิให้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของเทศบาลและย่อมเป็นการสร้างหลักประกันในด้านสิทธิและเสรีภาพให้กับเทศบาลและประชาชนในอีกทางหนึ่งด้วย เป็นการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่ราชการส่วนภูมิภาค ใช้และส่งผลกระทบต่อเทศบาล เทศบาลก็มีสิทธิที่อุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองที่มีอำนาจเหนือกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทบทวนคำสั่งทางปกครองนั้น

2. หลักประกันการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการต่อ

เทศบาลภายนอกส่วนราชการ เป็นระบบควบคุมการใช้อำนาจที่ให้อำนาจในการนำปัญหาการใช้ดุลพินิจหากไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ฟ้องร้องได้ยังศาลปกครอง²⁸

ส่วนการดำเนินคดีอาญาแก่เจ้าหน้าที่ที่สั่งการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็เป็นสิทธิที่สามารถจะกระทำได้เช่นกันตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 โดยฟ้องร้องที่ศาลยุติธรรมไม่ใช่ศาลปกครอง นอกจากนี้ยังมีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการควบคู่ไปกับความเหมาะสมและเป็นธรรม เช่น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือการแยกตรวจสอบการทุจริตทางการเมืองออกจากการตรวจสอบของกฎหมายเป็นลักษณะของศาลอาญาในทางการเมือง คือ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อันเป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจได้ถึงในระดับของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง และยังมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดำเนินการควบคุมอีกทางหนึ่ง

3. ลดการใช้ดุลพินิจของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคที่มีต่อเทศบาล

การสร้างมาตรฐานกลางในการลดการใช้ดุลพินิจ ด้วยการนำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

²⁸ มาตรา 37 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

²⁷ วิญญู อังคณารักษ์ "แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น" ในเอกสารประกอบความรู้ การประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 13 ณ จังหวัดเชียงใหม่ กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น หน้า 84

มาบังคับใช้กับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น เพราะได้กำหนดวิธีปฏิบัติของส่วนราชการ รวมถึงข้าราชการให้ดำเนินการไปสู่เป้าหมายด้วยวิธีการเดียวกันทั้งนี้มาตรฐานกลางนั้นสามารถนำไปใช้ในแต่ละเทศบาลที่มีความแตกต่างกันได้และให้ประชาชนเป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินการภายใต้หลักธรรมาภิบาล

4. แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล เพื่อต้องการกำหนดแนวทางลดการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคที่มีผลต่อเทศบาลในลักษณะการกำกับดูแลให้ชัดเจน โดยเรียงลำดับความสำคัญของปัญหาที่ควรแก้ไข ดังนี้

4.1 แก้ไขมาตรา 72

ใน ประเด็น มาตรา นี้ ผู้วิจัยพบปัญหาทั้งจากการวิจัยเอกสารและการวิจัยภาคสนามจากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์เชิงเจาะลึก ผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีเทศบาลเมือง นายอำเภอในกรณีเทศบาลตำบล (ราชการส่วนภูมิภาค) เห็นว่านายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรี ผู้ใดปฏิบัติราชการของเทศบาลไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายต่อเทศบาลหรือเสียหายแก่ราชการและนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตามนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี มีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีนั้นไว้ก่อน แล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ราชการส่วนกลาง) วินิจฉัยสั่งการตามสมควร ควรแก้ไขเป็น ผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีเทศบาลเมือง นายอำเภอในกรณีเทศบาลตำบล

(ราชการส่วนภูมิภาค) เห็นว่านายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรี ผู้ใดปฏิบัติราชการของเทศบาลไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายต่อเทศบาลหรือเสียหายแก่ราชการและนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ได้ชี้แจง แนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตามนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี มีอำนาจร้องขอต่อศาลให้ศาลสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีนั้น เป็นการลดการใช้ดุลพินิจของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค

4.2 แก้ไขข้อความ

ใน "ส่วนที่ 6" "การควบคุมเทศบาล" ให้ใช้ความต่อไปนี้เป็น "ส่วนที่ 6" "การกำกับดูแลเทศบาล" ด้วยเหตุผลที่ว่า การควบคุมดูแลนั้นอาจมีความเข้าใจผิดกลายเป็นการบังคับบัญชา

4.3 แก้ไขมาตรา 71

ในประเด็นเรื่องการควบคุมกำกับดูแลเทศบาลจากหลักการดังกล่าวเป็นการล้อแหลมในการใช้อำนาจในลักษณะที่ควบคุมการบังคับบัญชามากกว่าการกำกับดูแลเทศบาล จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขเป็นการกำกับดูแลเทศบาล เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล ที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไป โดยกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับเขียนไว้ให้ส่วนราชการภูมิภาค กำกับดูแล มิใช่การควบคุมดูแลเหมือนเทศบาล

4.4 แก้ไขมาตรา 13

ในประเด็นของการยุบ เลิกเทศบาลนั้นควรทำเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวง เพื่อให้คณะรัฐมนตรีมีความเห็นชอบ

ไม่ใช่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกประกาศกระทรวง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจ กว้างและอิสระเกินไป จึงควรให้คณะรัฐมนตรีกลั่น กรองอีกชั้นหนึ่งในการยุบ เลิก เทศบาล

4.5 แก้ไขมาตรา 73

ในประเด็นที่รัฐมนตรีสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล ผู้ใดออกจากตำแหน่ง โดยความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เข้ามาสอบสวน ตรวจสอบ นั้นควรแก้ไข ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบ เมื่อมีมูลความผิดจริงก็ร้องขอต่อศาล ให้ศาลเป็นผู้ตรวจสอบว่าได้ทำความผิดหรือไม่ ถ้าศาลตรวจสอบว่าได้กระทำความผิด ก็ให้ผู้นั้นออกจากตำแหน่ง เป็นการลดอำนาจดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัด (ราชการส่วนภูมิภาค) และอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ราชการส่วนกลาง) อีกทางหนึ่งด้วย

4.6 แก้ไขมาตรา 48 ทวิวรรตี

ใน เรื่องการเปรียบเทียบปรับในคดีละเมิดเทศบัญญัติ ควรลดการใช้อำนาจดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เป็นอำนาจผูกพัน คือ รัฐมนตรีออกประกาศกระทรวงให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล หรือหัวหน้าส่วนราชการในเขตเทศบาลนั้นมีอำนาจเปรียบเทียบปรับคดีละเมิดเทศบัญญัติได้

4.7 แก้ไขมาตรา 48 ปัญจทศ และ 48 โสฬส

ในเรื่องความเป็นนายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลงในกรณีฝ่าฝืน มาตรา 48 จตุทศ เห็นว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญา กับเทศบาลหรือกิจการที่กระทำแก่เทศบาลไม่ว่าทาง

ตรงหรือทางอ้อม นั้นควรแก้ไขให้เป็นอำนาจของศาลเป็นผู้ตรวจสอบและวินิจฉัย ไม่ใช่เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้วินิจฉัย

5. การตราพระราชบัญญัติรายได้ของท้องถิ่น

เนื่องจากรายได้ของท้องถิ่นตามกฎหมายที่ให้ท้องถิ่นมีรายได้ เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ นอกจากนั้นก็จะเป็รายได้ที่รัฐอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นมีรายได้ไม่ชัดเจนและไม่เป็นธรรมแก่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้ที่ชัดเจนจึงต้องมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยรายได้ของท้องถิ่นขึ้น

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยต่อไป

ในการทำวิจัยในครั้งต่อไปในเรื่องปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันที่ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่มีต่อเทศบาล : กรณีศึกษาเทศบาลในจังหวัดชุมพรนั้นส่วนใหญ่ไม่มีผลกระทบต่อการใช้ อำนาจดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม ในอนาคตผู้วิจัยคิดว่าคงได้รับผลกระทบในวงกว้างต่อเทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ จึงมีการยกเลิกการใช้แนวคิดดังกล่าวไปแล้ว เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันขั้นพื้นฐานการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวความคิดการบริหารงานจังหวัดอยู่ดีมีสุข ในการดำเนินการเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริ เป็นแนวคิดที่นำมาแก้ไขปัญหาลงเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงต้องมีการศึกษาวิจัยว่าแนวคิดดังกล่าวนั้นสามารถนำมาใช้ได้กับการบริหารงานจังหวัดได้หรือไม่อย่างไร