

การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
โดยสภาท้องถิ่น

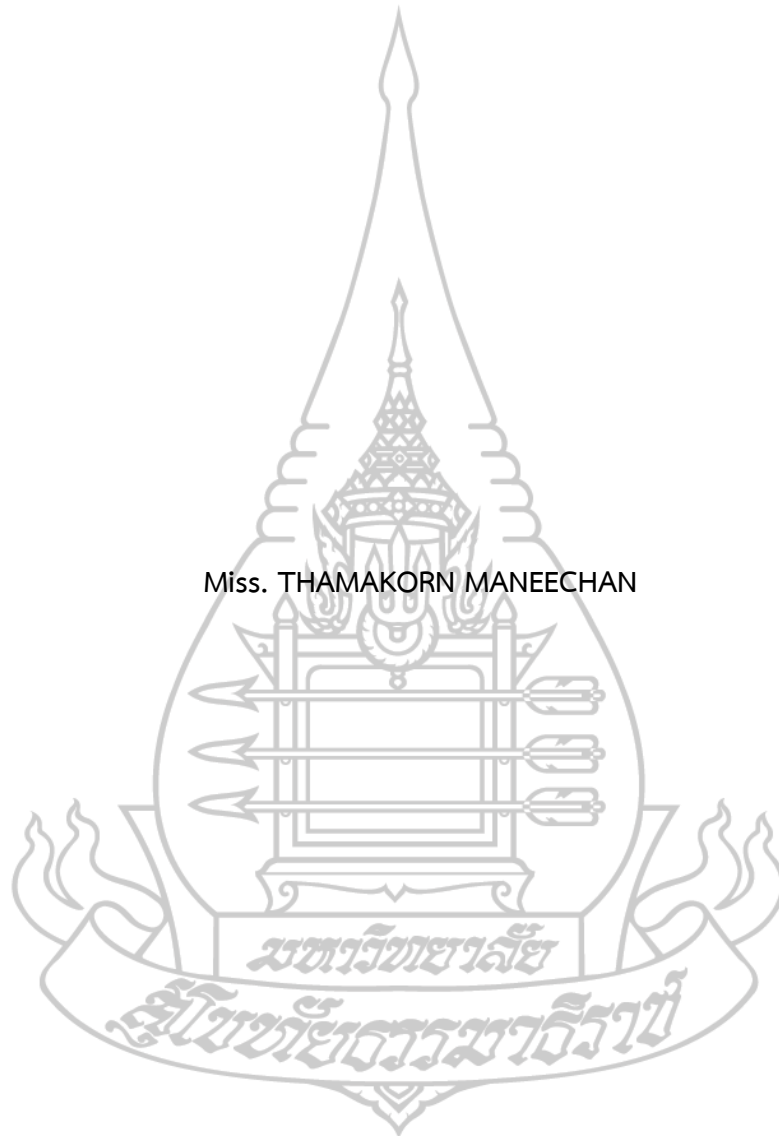


นางสาวธมกร มณีจันทร์

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายมหาชน  
สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2566

Check and Balance of the Local Executive by Local Council



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Laws in Public Law  
School of Law Sukhothai Thammathirat Open University

2023

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสภาท้องถิ่น
ชื่อและนามสกุล	นางสาวธมกร มณีจันทร์
แขนงวิชา / วิชาเอก	กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร.สราวุธ ปิตียาศักดิ์

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2567

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

..... ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.สราวุธ ปิตียาศักดิ์)

..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.วราภรณ์ วนาพิทักษ์)



.....  
(รองศาสตราจารย์ ดร.กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย)

รักษาการแทนรองอธิการบดีฝ่ายการเงินและทรัพย์สิน  
รักษาการแทนประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น  
โดยสภาท้องถิ่น

ผู้ศึกษา นางสาวอมร มณีจันทร์ รหัสนักศึกษา 2654000443

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร.สราวุธ ปิตียาศักดิ์ ปีการศึกษา 2566

### บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสภาท้องถิ่น ปัญหาการทุจริตและระบบคณะกรรมการในสภาท้องถิ่น (2) ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสภาท้องถิ่น ปัญหาการทุจริตและระบบคณะกรรมการในสภาท้องถิ่น ทั้งในประเทศไทย สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐฝรั่งเศส (3) เปรียบเทียบและวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสภาท้องถิ่น ปัญหาการทุจริตและระบบคณะกรรมการในสภาท้องถิ่น (4) นำเสนอแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสภาท้องถิ่น ปัญหาการทุจริตและระบบคณะกรรมการในสภาท้องถิ่น

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสารจากตำรา บทความวิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ รวมทั้งเอกสารทางกฎหมายและบทบัญญัติกฎหมายต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่ง องค์ความรู้ที่เป็นระบบและเหมาะสม อันจะสามารถนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมายในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจโดยสภาท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

ผลการศึกษาพบว่า (1) แนวคิดการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ รัฐบาลกลางให้อำนาจแก่ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง มีอำนาจอิสระในการบริหารจัดการ เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐ (2) การบริหารงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอิสระมากเกินไปขาดการถ่วงดุลจากสภาท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพย่อมนำมาซึ่งปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน (3) ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายใดที่ชัดเจนให้อำนาจแก่สภาท้องถิ่นเพื่อป้องกันหรือยับยั้งการทุจริตในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ (4) ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจแก่สภาท้องถิ่นสามารถจัดตั้งคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ หรือควบคุม การบริหารงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาการทุจริตได้

**คำสำคัญ** การทุจริต การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ คณะกรรมการในสภาท้องถิ่น

Independent Study title: “Check and Balance of the Local Executive by Local Council”

Author: “Miss. THAMAKORN MANEECHAN”; ID: “2654000443”;

Degree: Master of Laws

Independent Study Advisor: Dr. Saravuth Pitiyasak, Professor; Academic year: 2023

### Abstract

This independent study aims to (1) explore theoretical concepts related to the scrutiny and balance of power of local administrative organizations by local councils, the issues of corruption, and the committee system within local councils; (2) examine the laws related to the scrutiny and balance of power of local administrative organizations by local councils, the issues of corruption, and the committee system within local councils in Thailand, the United States of America, the United Kingdom, and the French Republic; (3) conduct a comparative study and analyze the laws related to the scrutiny and balance of power of local administrative organizations by local councils, the issues of corruption, and the committee system within local councils; and (4) propose recommendations for improving the laws governing the scrutiny and balance of power of local administrative organizations by local councils, the issues of corruption, and the committee system within local councils.

This independent study is a qualitative research study that involves reviewing literature, including textbooks, articles, theses, legal documents, and statutes, to acquire a systematic and appropriate body of knowledge. This knowledge will contribute to effectively improving the laws concerning the scrutiny and balance of power by local councils.

The findings are as follows: (1) The concept of local governance involves the central government granting authority to the people to participate in political activities and providing them with independent management powers to ease the state's responsibilities; (2) Excessive autonomy in local administrative organizations, without effective checks and balances from local councils, can lead to corruption; (3) Currently, there are no clear laws that empower local councils to prevent or address corruption in local administrative organizations; and (4) It is recommended that legal provisions be added to grant local councils the authority to establish committees for monitoring, scrutinizing, or controlling the administration of local government, to enhance the effectiveness of addressing corruption issues.

**Keywords :** Corruption, Checks and Balances, Committee in the Local Council

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจากศาสตราจารย์ สรวุฒ ปิตียาศักดิ์ อาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาค้นคว้าอิสระ และรองศาสตราจารย์ ดร.วราภรณ์ วนาพิทักษ์ กรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ ได้ให้ความกรุณาในการให้คำปรึกษา คำแนะนำ ในการแก้ไข ข้อบกพร่องต่างๆ และติดตามการทำรายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้อย่างใกล้ชิด จนกระทั่ง การศึกษาค้นคว้าอิสระเสร็จสมบูรณ์

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณผู้ให้ข้อมูลประกอบการทำการค้นคว้าอิสระฉบับนี้ทุกท่าน ทุกหน่วยงาน ที่ทำให้การศึกษาค้นคว้าฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์

นอกจากนี้ ขอขอบพระคุณ คุณอาจารย์ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เพื่อนักศึกษาสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เพื่อนและน้องๆ เทศบาลตำบลบางพระ อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี ครอบครัว และผู้ที่เกี่ยวข้อง ที่ได้ให้ความช่วยเหลือและให้กำลังใจในการทำรายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้จนเสร็จสิ้น



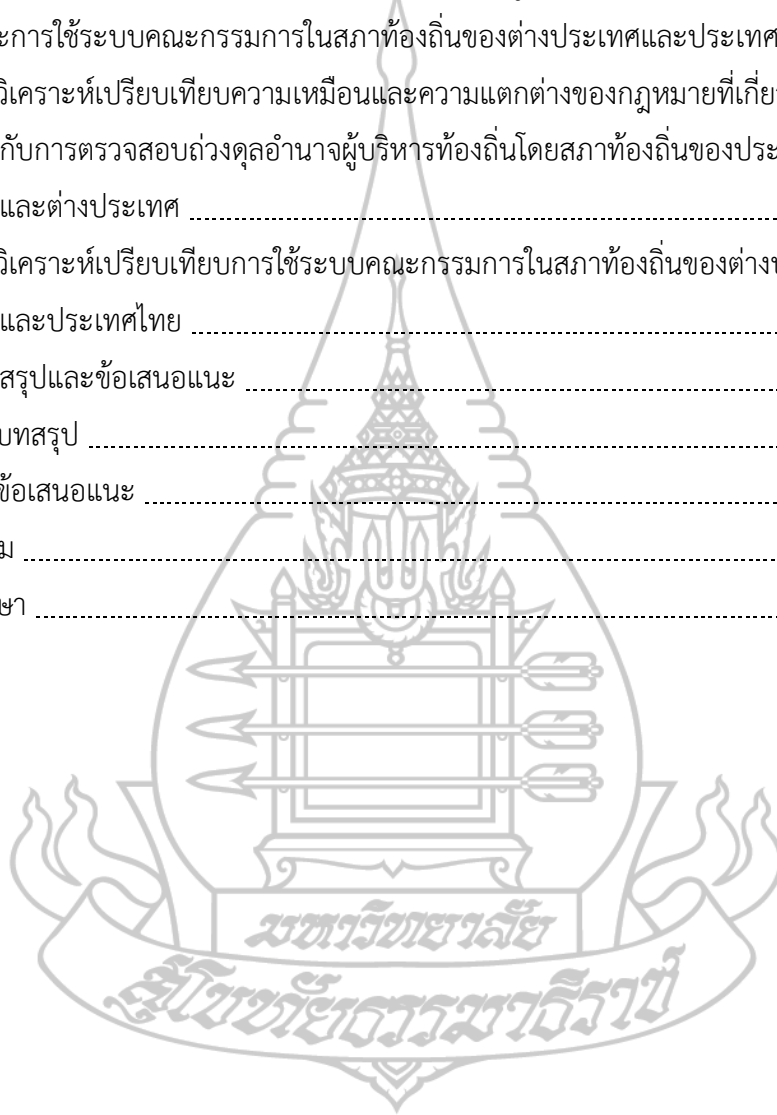
นางสาวธมกร มณีจันทร์

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
สารบัญตาราง .....	ณ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
2. วัตถุประสงค์การศึกษา .....	7
3. ขอบเขตการศึกษา .....	7
4. ระเบียบวิธีวิจัย .....	7
5. คำศัพท์หรือคำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย .....	8
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	8
บทที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ และทฤษฎีการป้องกันการทุจริต .....	9
1. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น .....	9
2. แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ .....	15
3. แนวคิดเกี่ยวกับการทุจริต .....	21
4. แนวคิดเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการ .....	24
บทที่ 3 การปกครองส่วนท้องถิ่น การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจการทุจริตในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และการใช้ระบบคณะกรรมการในต่างประเทศ และประเทศไทย .....	27
1. การปกครองส่วนท้องถิ่น .....	27
2. การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ .....	34
3. การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น .....	45
4. การใช้ระบบคณะกรรมการในสภาท้องถิ่น .....	50

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 วิเคราะห์เปรียบเทียบการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจผู้บริหารท้องถิ่นโดยสภาท้องถิ่น และการใช้ระบบคณะกรรมการในสภาท้องถิ่นของต่างประเทศและประเทศไทย .....	53
1. วิเคราะห์เปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจผู้บริหารท้องถิ่นโดยสภาท้องถิ่นของประเทศไทย และต่างประเทศ .....	53
2. วิเคราะห์เปรียบเทียบการใช้ระบบคณะกรรมการในสภาท้องถิ่นของต่างประเทศ และประเทศไทย .....	57
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	58
1. บทสรุป .....	58
2. ข้อเสนอแนะ .....	59
บรรณานุกรม .....	63
ประวัติผู้ศึกษา .....	69





สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 4.1	
เปรียบเทียบการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่างประเทศและประเทศไทย .....	55



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

#### 1.1 ความเป็นมา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญยิ่งในการปกครองของชุมชนต่างๆ ซึ่งรัฐบาลใช้เป็นกลไกในการบริหารการปกครองและเป็นภาระหน้าที่ในการบริหารประเทศให้ประชาชนได้รับความสุข ความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต อีกทั้งความมั่นคงของชาติในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แต่รัฐบาลเพียงฝ่ายเดียวไม่สามารถรับภาระดูแลและจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนได้ทั่วถึงทุกชุมชนของประเทศ เพราะอาจจะเกิดปัญหาหลายประการ เช่น ความล่าช้าในการดำเนินงาน ข้อจำกัดด้านงบประมาณ และตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ในการดูแลประชาชน ที่จะทำให้ประชาชนได้เข้าถึงรัฐสวัสดิการจากบริการสาธารณะของรัฐบาลได้ รัฐบาลจึงต้องการลดภาระโดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดให้มีบริการสาธารณะและการปกครองตนเอง เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนแต่ละแห่งให้มีความสะดวก รวดเร็ว และตรงกับความต้องการของชุมชนนั้นๆ จึงเป็นผลให้การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทและมีความสำคัญต่อประชาชน<sup>1</sup>

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งมี 2 รูปแบบ รูปแบบแรก คือ การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ประกอบด้วย 1. เทศบาล (เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร) 2. องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรูปแบบที่สอง คือ การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ประกอบด้วย 1. กรุงเทพมหานคร และ 2. เมืองพัทยา ซึ่งการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ให้การรองรับ โดยมาตรา 250 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ให้การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>1</sup> สถาบันพระปกเกล้า. *การปกครองส่วนท้องถิ่น*. 5 พฤษภาคม 2567.

เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย<sup>2</sup>

ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ได้ โดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม เน้นการป้องกันการทุจริตและการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ต้องมีการกำหนดคุณสมบัติหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้ง ผู้ที่จะมาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย<sup>3</sup> ดังนั้น ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้

อำนาจของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จึงให้ความสำคัญกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นอย่างมาก

ด้านการควบคุมการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นต้องเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ<sup>4</sup> ในขณะเดียวกันให้มีอิสระในการบริหารงาน โดยให้เอกชนสามารถเข้ามาร่วมงานได้ จึงถือว่าในทางกฎหมายนั้นไม่ได้ห้ามที่จะให้ประชาชนหรือภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนหลักกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542<sup>5</sup> แต่ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังไม่มีหมวดหมู่ใดที่ให้ความสำคัญกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

<sup>2</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250.

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 252.

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 253.

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

## 1.2 ความสำคัญของปัญหา

### 1.2.1 ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่เกิดจากการมีอำนาจและใช้อำนาจเป็นเครื่องมือ โดยเฉพาะนักการเมือง ข้าราชการ เมื่อมีอำนาจจากการได้รับตำแหน่งแล้วจึงใช้อำนาจนั้นเป็นหนทางนำไปสู่การแสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ ให้ตนเองและครอบครัวมีความร่ำรวยหรือได้ผลตอบแทนตามที่ตนต้องการ โดยไม่ได้คำนึงถึงว่าเป็นการได้มาโดยสุจริตหรือไม่ เพราะการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนในระดับพื้นฐานที่เป็นชาวบ้านธรรมดา มากกว่าเป็นการปกครองกับกลุ่มคนในระดับเดียวกัน ดังนั้น การรู้เท่าทันต่อพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการทุจริตจึงเป็นไปได้ยาก ทำให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกระทำทุจริตเป็นอันดับหนึ่งของประเทศมาเป็นเวลายาวนานกว่า 20 ปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

ปัญหาสำคัญที่ก่อให้เกิดการทุจริต คือ ปัญหาเกี่ยวกับบุคคล กล่าวคือ เมื่อบุคคลมีโอกาสทุจริตก็จะขาดความยับยั้งชั่งใจและทำการทุจริตทันที โดยมีสิ่งจูงใจที่อยู่ในลักษณะของเงิน หรือสิ่งตอบแทนอื่นๆ การขาดคุณธรรมความซื่อสัตย์ ซึ่งปัจจัยภายในที่เกิดจากตัวบุคคลนั้น เราสามารถรับรู้ได้ว่าการทุจริตนั้นจะมาในลักษณะของผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest)

ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ เกิดขึ้นเพราะค่าครองชีพที่สูงขึ้นตามสภาพเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้จำนวนเงินที่เป็นค่าตอบแทนในการทำงาน (เงินเดือน) มีไม่พอกับความต้องการใช้จ่ายในแต่ละเดือน รวมไปถึงความต้องการที่ไม่สิ้นสุด ปัญหาด้านการเมืองเกิดจากการใช้เงินในการหาเสียง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องถอนทุนคืนเมื่อได้รับตำแหน่ง ปัญหาด้านการบริหารของรัฐที่ขาดประสิทธิภาพ ขาดการควบคุมดูแลในการทำงาน หย่อนกฎระเบียบ จนเป็นช่องทางที่เปิดโอกาสให้มีการทุจริตเกิดขึ้น ตำแหน่งที่เอื้อต่อการทุจริต รวมไปถึงการอยู่ใต้อิทธิพลของบุคคลที่ทุจริต รวมทั้งปัญหาการขาดความรู้ ความเข้าใจและขาดคุณธรรม จริยธรรมในการปฏิบัติงาน ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีพนักงานท้องถิ่นที่มีความรู้ความสามารถที่ไม่ตรงกับงาน หรือไม่มีความรู้เฉพาะด้านดีพอ ก็จะทำให้การปฏิบัติงานแต่ละครั้งอาจนำไปสู่ความผิดพลาดได้ง่าย และยิ่งส่อไปในทางทุจริตอีกด้วย<sup>6</sup>

### 1.2.2 ปัญหาการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจโดยสภาท้องถิ่น

ตามโครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งรวม 5 ฉบับ ได้แก่ (1) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2562 (2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562

<sup>6</sup> สถาบันพระปกเกล้า. *อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. 5 พฤษภาคม 2567.

สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น>

(3) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562  
 (4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562  
 และ (5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 นั้น สภาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การรับฟังการแถลงนโยบาย การให้ฝ่ายบริหารรายงานการทำงานและการเงิน การขอเปิดอภิปราย การตั้งกระทู้ถามในประเด็นปัญหาเพื่อให้ฝ่ายบริหารชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแนวทางเพื่อดำเนินการแก้ไข รวมถึงอำนาจในการตั้งคณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญเพื่อทำกิจการใดๆ ตามที่สภาท้องถิ่นมอบหมาย เช่น การสืบสวน สอบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นเพียงการตรวจสอบการทำงานของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่สภาท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการลงมติความไว้วางใจหรือมีอำนาจอื่นใดที่จะตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลทางกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ซึ่งในการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ตามที่ได้มีการสำรวจและการศึกษาวิจัยของบุคลากรจากทั้งสายงานทางด้านกฎหมาย และสายงานทางด้านนักปกครองด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งปัญหาที่พบมากที่สุด คือ นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจมากเกินไป ทำให้เกิดการผูกขาดทางการบริหาร และฝ่ายสภาท้องถิ่นกับฝ่ายบริหารท้องถิ่นเป็นฝ่ายเดียวกันทั้งหมด ทำให้ฝ่ายบริหารท้องถิ่นมีเสียงข้างมากในสภาท้องถิ่น เสียงส่วนน้อยจึงไม่ค่อยมีผลกระทบต่อฝ่ายบริหารท้องถิ่นมากนัก และเนื่องจากเป็นเสียงส่วนน้อยจึงทำให้เกิดความเกรงใจในการปฏิบัติงานและต้องทำตามเสียงส่วนใหญ่ การแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างก็เป็นไปได้ยาก ถึงแม้จะมีสภาท้องถิ่นเป็นองค์ประกอบหลักในการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วสภาท้องถิ่นก็ไม่ได้ช่วยตรวจสอบหรือคานอำนาจของฝ่ายบริหารท้องถิ่น นอกจากนี้ สภาท้องถิ่นยังมีแนวโน้มไปในทางเอื้อผลประโยชน์ให้ฝ่ายบริหารท้องถิ่น จึงทำให้ประสบกับปัญหาในการตรวจสอบถ่วงดุลการบริหารงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่นตามมาด้วย ดังนั้น นอกจากแนวคิดในการจัดตั้งสภาท้องถิ่นที่มาจากประชาชนแล้ว ยังจะต้องเพิ่มความเข้มแข็งและลดความอ่อนแอของสภาท้องถิ่น โดยการทำให้ฝ่ายสภาท้องถิ่นสามารถมีอำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง และที่สำคัญฝ่ายสภาท้องถิ่นต้องไม่เป็นฝ่ายเดียวกับฝ่ายบริหารท้องถิ่น เพื่อให้กลไกการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่<sup>7</sup>

<sup>7</sup> พรางศรี ทิพย์รักษา. กลไกการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล 4 แห่ง ในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์.

สรุป ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมีอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยจัดเป็นอันดับหนึ่งของประเทศ ส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาเกี่ยวกับตัวบุคคล ปัญหาด้านเศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงการที่ไม่มีหน่วยงาน หรือสภาท้องถิ่นที่เข้มแข็งและสามารถตรวจสอบการบริหารงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงทำให้มีสถิติการทุจริตอยู่เป็นอันดับหนึ่ง ซึ่งสูงกว่าหน่วยงานอื่นๆ ของภาครัฐ ดังนี้

รายงานประจำปีงบประมาณ 2566 ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม -19 กรกฎาคม 2566 มีข้อกล่าวหาว่าบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการทุจริต ประมาณ 4,475 เรื่อง โดยเป็นเรื่องที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรับไว้พิจารณาเอง กว่า 2,748 เรื่อง และเรื่องที่มีมอบหมายให้หน่วยงานต้นสังกัดรับผิดชอบไปดำเนินการ 1,727 เรื่อง หน่วยงานที่ถูกร้องเรียนมากที่สุดเป็นอันดับหนึ่ง คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 1,548 เรื่อง คิดเป็น 34.59%

รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565-2566 ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2565 ถึงวันที่ 30 เมษายน 2566 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีข้อกล่าวหา จำนวน 1,517 เรื่อง (ร้อยละ 31.00) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคำกล่าวหาในประเภทปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต เช่น ละเลย เพิกเฉยต่อการปฏิบัติหน้าที่ กระทำการเกินอำนาจหน้าที่โดยทุจริต และอนุวัติ/ไม่อนุวัติ ใบนุญาตโดยมิชอบ เป็นต้น จำนวน 933 เรื่อง (ร้อยละ 61.50) รองลงมาประเภทจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 330 เรื่อง (ร้อยละ 21.75) และประเภทใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต จำนวน 148 เรื่อง (ร้อยละ 9.76) ตามลำดับ<sup>8</sup>

ในปี พ.ศ. 2562 เรื่องการทุจริตที่ถูกร้องเรียนมากที่สุด คือ การจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 743 ราย ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ จำนวน 681 ราย และยกยอก/เบียดบังเงิน, ทรัพย์สินของราชการ จำนวน 305 ราย

ในปี พ.ศ. 2563 เรื่องการทุจริตที่ถูกร้องเรียนมากที่สุด คือ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ จำนวน 720 ราย การจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 639 ราย ยกยอก/เบียดบังเงิน และ

ในปี พ.ศ. 2563 เรื่องการทุจริตที่ถูกร้องเรียนมากที่สุด คือ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ จำนวน 720 ราย การจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 639 ราย ยกยอก/เบียดบังเงิน และทรัพย์สินของราชการ จำนวน 301 ราย

<sup>8</sup> สำนักงานคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565-2566. 11 พฤษภาคม 2567. สืบค้นจาก <https://www.nacc.go.th>.

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 พบว่า หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ถูกกล่าวหามากที่สุด จำนวน 2,222 เรื่อง (ร้อยละ 37.53) เรื่องการทุจริตที่ถูกร้องเรียนมากที่สุด คือ การจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 675 ราย ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ จำนวน 644 ราย ยกยอก/เบียดบังเงิน, ทรัพย์สินของราชการ จำนวน 330 ราย<sup>9</sup>

จึงเห็นได้ว่าแม้ปัจจุบันจะมีกลไกการกำกับดูแลจากหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) รวมไปถึงการกำกับดูแลตรวจสอบจากภาคประชาสังคม<sup>10</sup> แต่กับพบว่าปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีอยู่ในอัตราที่สูง ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์ของประชาชนในชุมชนที่ควรจะได้รับ เพราะไม่สามารถนำงบประมาณที่ได้รับมาไปใช้เพื่อพัฒนาชุมชนได้ทั้งหมด นอกจากนี้ยังขาดกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจจากสภาท้องถิ่น ที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร จึงนำมาซึ่งปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน จากสภาปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันยังไม่มีมาตรการแก้ไขโดยมีกฎหมาย หรือกฎระเบียบฉบับใดมาควบคุมการใช้อำนาจ ซึ่งในสภาท้องถิ่นของสหราชอาณาจักรมีอำนาจในการจัดตั้งองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการติดตามและตรวจสอบ เพื่อทำหน้าที่ในการติดตามและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารให้เกิดประสิทธิภาพต่อการตัดสินใจ การใช้อำนาจ และการใช้งบประมาณให้เป็นไปโดยถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย เพื่อป้องกันมิให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง มีอำนาจมากเกินไป ซึ่งหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ หรือ Check and Balance เป็นอำนาจตามกฎหมายในการรักษาสมดุลอำนาจ เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจที่เกิดผลในทางลบ และเป็นการป้องกันการกระทำทุจริตคอร์รัปชันต่อหน้าที่

<sup>9</sup> สำนักงานคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. รายงานประจำปีงบประมาณ 2562-2564.

11 พฤษภาคม 2567. สืบค้นจาก <https://www.nacc.go.th>

<sup>10</sup> โกวิท พวงงาม. การจัดการปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า. 2559 หน้า 70-74.

## 2. วัตถุประสงค์การศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสภาท้องถิ่น ปัญหาการทุจริตและระบบคณะกรรมการในสภาท้องถิ่น

2.2 เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสภาท้องถิ่น ปัญหาการทุจริตและระบบคณะกรรมการในสภาท้องถิ่นทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ

2.3 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสภาท้องถิ่น ปัญหาการทุจริตและระบบคณะกรรมการในสภาท้องถิ่น

2.4 เพื่อนำเสนอแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสภาท้องถิ่น ปัญหาการทุจริตและระบบคณะกรรมการในสภาท้องถิ่น

## 3. ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสภาท้องถิ่น เพื่อเป็นการลดทอนการใช้อำนาจแต่เพียงฝ่ายเดียวของผู้บริหารท้องถิ่น การจัดตั้งคณะกรรมการโดยให้ภาคประชาชนผู้มีความรู้ความสามารถและมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบของคณะกรรมการ ตลอดจนศึกษาปัญหา รูปแบบและวิธีการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และประเทศฝรั่งเศส เพื่อนำมาวิเคราะห์ เปรียบเทียบ และนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

## 4. ระเบียบวิธีวิจัย

ในการจัดทำการศึกษาค้นคว้าอิสระ โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศ ซึ่งปรากฏในเอกสารจากแหล่งข้อมูลต่างๆ อันได้แก่ ตำรากฎหมาย บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย ทั่วบทความที่เกี่ยวข้อง และคำพิพากษา รวมทั้งข้อมูลที่ได้มาจากอินเทอร์เน็ตหรือเว็บไซต์ต่างๆ แล้วนำข้อมูลเหล่านั้นมาศึกษาวิเคราะห์เรียบเรียงอย่างเป็นระบบ สำหรับนำมาใช้ในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและสรุปเป็นข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสภาท้องถิ่นต่อไป



## 5. คำศัพท์หรือคำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

5.1 **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** หมายถึง องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร

5.2 **ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** หมายถึง นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกององค์การบริหารส่วนตำบล นายกเมืองพัทยา ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรวมถึงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น

5.3 **สภาท้องถิ่น** หมายถึง สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาเทศบาล สภาองค์การบริหารส่วนตำบลสภาเมืองพัทยา สภากรุงเทพมหานคร และให้หมายความรวมถึงสภาท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น

## 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทราบแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจผู้บริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสภาท้องถิ่น ปัญหาการทุจริตและระบบคณะกรรมการในสภาท้องถิ่น

6.2 ทราบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจผู้บริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสภาท้องถิ่น ปัญหาการทุจริตและระบบคณะกรรมการในสภาท้องถิ่น ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ

6.3 ทราบการเปรียบเทียบและวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสภาท้องถิ่น ปัญหาการทุจริตและระบบคณะกรรมการ ในสภาท้องถิ่น

6.4 ได้ข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสภาท้องถิ่น ปัญหาการทุจริตและระบบคณะกรรมการ ในสภาท้องถิ่น

## บทที่ 2

# แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ และทฤษฎีการป้องกันการทุจริต

### 1. แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 1.1 ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

นักวิชาการทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้  
เดเนียล วิท (Daniel Wit) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลาง ให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเป็นบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้วรัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน<sup>11</sup>

วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน<sup>12</sup>

โจน เจ. คลาร์ก (John J. Clarke) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะและหน่วยการปกครอง ดังกล่าวนี้อาจตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง<sup>13</sup>

ประทาน คงฤทธิศึกษากร นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่น องค์กรนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Daniel, Wit. *A Comparative Survey of Local Govt and Administration*. Bangkok: Kurusapha Press. 1967.

<sup>12</sup> Holloway V. William. *State and Local Government in the United States*. New York: McGraw-Hill. 1959. pp. 101-103.

<sup>13</sup> Clarke, John J. *Outline of Local Government of the United Kingdom*. London: Sir Issac Pitman and Son, Co., Ltd. 1957. pp. 87-89.

<sup>14</sup> ชูวงศ์ ฉายะบุตร. *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพมหานคร: พิษณุพงศ์ พรินท์ติ้ง เซ็นเตอร์. 2539. หน้า 25.

อุทัย หิรัญโต นิยามว่า การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐไม่ได้เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น<sup>15</sup>

จึงอาจสรุปได้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองของชุมชนซึ่งอาจมีความแตกต่างกันในหลายด้าน เช่น สภาพแวดล้อม พื้นที่ หรือจำนวนประชากร แต่มีลักษณะสำคัญ 2 ประการ ดังนี้

#### 1) มีอำนาจอิสระ (Autonomy)

ต้องมีขอบเขตเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงหากมีอำนาจมากเกินไป ก็จะกลายสภาพเป็นรัฐอธิปไตยส่งผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นมีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญ รวมถึงการกำหนดนโยบายของรัฐบาลตามความเหมาะสม

#### 2) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights)

ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการบริหารท้องถิ่นตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ สุขาภิบาล เป็นต้น

(2) สิทธิในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยมีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง จัดแบ่งเป็นสองฝ่ายคือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>16</sup>

### 1.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีฐานะการเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย จัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐบาลมอบอำนาจหรือกระจายอำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นให้มีอิสระในการบริหารจัดการและดำเนินกิจการต่างๆ ได้เอง เพื่อผลประโยชน์แห่งท้องถิ่น

<sup>15</sup> “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 25-26.

<sup>16</sup> Around The World. แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น. 28 พฤศจิกายน 2565.

ซึ่งเป็นกลไกสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย<sup>17</sup> เป็นหน่วยการปกครองที่เกิดตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) มีความเป็นอิสระ (Autonomy) มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยบริการสาธารณะระดับชาติ (National Affairs) หมายถึง กิจกรรมที่จัดทำขึ้นโดยรัฐที่มุ่งเน้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมภายในรัฐ มีลักษณะกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมและการเป็นตัวแทนของรัฐโดยรวม ส่วนการบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นนั้น เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับท้องถิ่นโดยเฉพาะ เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยสอดคล้องกับชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่น ทั้งเรื่องเกี่ยวกับสภาพแวดล้อม การอำนวยความสะดวก รวมไปถึงการจัดสวัสดิการให้คนในท้องถิ่น<sup>18</sup> มีบทบาทสำคัญในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างพลเมืองกับรัฐ การปฏิสัมพันธ์ดังกล่าว เช่น การขออนุญาตใบอนุญาตก่อสร้าง ใบอนุญาตประกอบธุรกิจ การพัฒนาเมือง ส่วนปฏิสัมพันธ์ด้านบริการสาธารณะ เช่น การเก็บและจัดการขยะมูลฝอย ไฟฟ้าสาธารณะ น้ำประปา การจัดการสิ่งปฏิกูลในโรงเรียน โรงพยาบาล การบริการด้านสุขภาพ และการขนส่งมวลชน ทั้งการจัดหาเองโดยตรงและทำสัญญากับเอกชนให้เข้ามาบริหารจัดการทั้งหมด<sup>19</sup> ซึ่งทุกประเทศในโลกมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้รัฐบาลในการกำหนดมาตรการในการบริหารท้องถิ่น ได้มีรูปแบบการปกครองตนเองโดยให้ความสำคัญกับการมีเสรีภาพในการตัดสินใจในการบริหารงานในองค์กร<sup>20</sup>

### 1.2.1 ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแนวความคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชนโดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครอง และหลักการประชาธิปไตย เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยสามารถสรุปได้ดังนี้

<sup>17</sup> ยุทธพร อิศรชัย. รายงานการวิจัยบทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ของสภาท้องถิ่นในการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า. 2549. หน้า 2.

<sup>18</sup> ณัฐพล ใจจริงและกฤษณ์ วงศ์วิเศษธร. อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สถาบันพระปกเกล้า. 5 พฤษภาคม 2567. สืบค้นจาก <https://www.kpi.ac.th>.

<sup>19</sup> Oliver Meza. *Corruption consolidation in local governments: A grounded analytical framework*, *Wiley Review*, May 15, 2024. Retrieved from [https://www.researchgate.net/publication/344035833Corruption\\_Consolidation\\_in\\_Local\\_Governments\\_A\\_Grounded\\_Analytical\\_Framework](https://www.researchgate.net/publication/344035833Corruption_Consolidation_in_Local_Governments_A_Grounded_Analytical_Framework).

<sup>20</sup> Encyclopaedia Britannica. *local government*. June 10, 2024 Retrieved from <https://www.britannica.com/topic/local-government>.

### 1) การปกครองท้องถิ่น

คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) การปกครองท้องถิ่นเปรียบเสมือนเครื่องมือสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชนเกิดความรับผิดชอบ และหวงแหนต่อถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันนำไปสู่ประชาธิปไตยในที่สุด<sup>21</sup> โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้ง ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เป็นการฝึกฝนให้ประชาชนเลือกผู้แทนที่เหมาะสม ผู้นำท้องถิ่น ซึ่งได้รับเลือกจะได้ใช้ความรู้ความสามารถในการบริหารงานท้องถิ่น เกิดความคุ้นเคย มีความชำนาญ ในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

### 2) การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government)

หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตยคือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วม ในการปกครอง โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชน และต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทาง ประชาธิปไตย เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจ ถอดถอน (Recall) ทำให้ประชาชนเห็นความสำคัญของตน มีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกัน แก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน<sup>22</sup> โดยประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 8 ประการ ดังนี้<sup>23</sup>

#### (1) สถานะตามกฎหมาย (Legal Status)

หากกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่น ไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจ อย่างแท้จริง

#### (2) พื้นที่และระดับ (Area and Level)

ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วย การปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึก ในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วย การปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การ สหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตร แห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่น

<sup>21</sup> ชูศักดิ์ เทียงตรง. การบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2518. หน้า 6-7.

<sup>22</sup> อนันต์ อนันตกุล. การปกครองท้องถิ่นไทย. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: พิษณุเวชพริ้นติ้งเซ็นเตอร์. 2521. หน้า 6-7.

<sup>23</sup> อุทัย หิรัญโต. การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์. 2523. หน้า 22.

ที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็มีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้และบุคลากร เป็นต้น

(3) การกระจายอำนาจและหน้าที่

การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

(4) องค์การนิติบุคคล

จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย

(5) การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหาร

จะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

(6) อิสระในการปกครองตนเอง

สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

(7) งบประมาณของตนเอง

มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

(8) การควบคุมดูแลของรัฐ

เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยรวม โดยไม่ได้หมายความว่ามิอิสระเต็มที่ แต่อิสระเฉพาะในการดำเนินการเท่านั้น มิฉะนั้นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตย<sup>24</sup>

อาจสรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจแก่ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองและการปกครองตนเอง โดยมีอำนาจอิสระในการบริหารจัดการ เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างทั่วถึง และสร้างความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตยให้กับประชาชนในท้องถิ่นซึ่งถือว่าเป็นรากฐานที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ

<sup>24</sup> อนันต์ อนันตกุล. การปกครองท้องถิ่นไทย. หน้า 6-7.

### 1.2.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ซูวงค์ ฉายะบุตร ได้จำแนกวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้<sup>25</sup>

1) *ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล* ในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้นหากหน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเอง ในการดำเนินการสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่น เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ เพื่อแก้ไขปัญหากรณีเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่างๆ อาจไม่เพียงพอ

2) *ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง* เนื่องจากขนาดพื้นที่ที่มีความกว้างใหญ่ ประกอบกับความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นที่แตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาล เดี่ยวอาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่น และทำให้เกิดความล่าช้า ผู้บริหารซึ่งเป็นคนในท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการแก่ประชาชน ได้มากกว่าคนนอกพื้นที่

3) *เพื่อความประหยัด* ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน มีความแตกต่างกัน ดังนั้นการจัดตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงมีความจำเป็น โดยให้อำนาจในการจัดเก็บ ภาษีอากร อันเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในกิจการของท้องถิ่น ส่งผลให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศ และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐไปให้ แต่ก็มีหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้อย่างรัดกุม

4) *เป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบอบประชาชน* โดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

<sup>25</sup> ซูวงค์ ฉายะบุตร. *การปกครองท้องถิ่นไทย*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2539. หน้า 26.

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ

### 2.1 ความหมายของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ

“การตรวจสอบ (Check) หมายถึง การตรวจเพื่อค้นหาข้อเท็จจริง<sup>26</sup> หรือความสามารถขององค์กรที่จะตรวจสอบ (Monitor) การกระทำหรือการดำเนินการขององค์กรอื่น”

ส่วน “การถ่วงดุล (Balance) หมายถึง การทำให้น้ำหนักเท่ากัน<sup>27</sup> หรือความสามารถขององค์กรที่จะใช้อำนาจตามกฎหมายในการยับยั้ง (Limit) การใช้อำนาจขององค์กรอื่น”

ดังนั้น การตรวจสอบถ่วงดุล จึงหมายถึง การที่องค์กรหนึ่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบการใช้อำนาจของอีกองค์กรหนึ่ง รวมไปถึงการมีอำนาจในการยับยั้งหรือจำกัดการใช้อำนาจ การตรวจสอบถ่วงดุลจึงเป็นหลักประกันการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามภาวะวิสัย (Objective) คือ ให้มีความเป็นกลาง เป็นไปตามเหตุและผลในแต่ละกรณี<sup>28</sup>

### 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการถ่วงดุลอำนาจ

มองเตสกีเออ (Montesquieu) เป็นผู้นำแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจและถ่วงดุลอำนาจของจอห์น ล็อก (John Locke) มาใช้ในการบริหารการเมืองการปกครองในประเทศที่เป็นประชาธิปไตย เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐฝรั่งเศส รวมถึงประเทศไทยก็ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจของมองเตสกีเออ นักปรัชญาเมธีทางการเมืองและนักกฎหมายชาวฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 1748 เช่นเดียวกัน<sup>29</sup> โดยการ แบ่งแยกอำนาจอริปไตยออกเป็น 3 ส่วน คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ซึ่งมีเจตนาเพื่อป้องกันมิให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งรวมอยู่ที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลเดียวอันอาจจะนำมาสู่การใช้อำนาจเกินขอบเขตได้ โดยอำนาจนั้นหยุดยั้งหรือคานอีกอำนาจหนึ่ง<sup>30</sup>

<sup>26</sup> ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. กรุงเทพมหานคร: นามมีบุ๊คส์พับลิเคชันส์. 2546.

<sup>27</sup> “เรื่องเดียวกัน”.

<sup>28</sup> ธีรวัฒน์ เอื้อพอล. มาตรการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ ศึกษากรณีการชันสูตรพลิกศพตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 150 วรรคสาม. ม.ป.ท.: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2551. หน้า 8.

<sup>29</sup> ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. การปกครองท้องถิ่น มุมมองจากประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักรสหรัฐอเมริกา. 2563. หน้า 285.

<sup>30</sup> ถาวร เกียรติพิบพิท. หลักการแบ่งแยกอำนาจและความสัมพันธ์ขององค์กรที่ใช้อำนาจอริปไตยตามแนวคิดของมองเตสกีเออ. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 13 มิถุนายน 2567.

สืบค้นจาก [http://library1.nida.ac.th/nida\\_jour0/NJv43n3\\_05.pdf](http://library1.nida.ac.th/nida_jour0/NJv43n3_05.pdf)



จากแนวความคิดการแบ่งแยกอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจของมองเตสกีเออ ประเทศไทย ได้ถูกนำมาใช้เป็นกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติ หรือไม่ปฏิบัติภารกิจใดให้อยู่ในกรอบที่กฎหมายกำหนด โดยการตรวจสอบถ่วงดุลจะทำให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปด้วยความโปร่งใส หากไม่มีกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอาจเกิดการใช้อำนาจเกินขอบเขตของฝ่ายปกครอง หลักการตรวจสอบถ่วงดุลจึงเป็นหลักการสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐ ในการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบแต่ปัญหาสำคัญของประเทศไทยในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ กลับเกิดขึ้นจากการที่ฝ่ายการเมืองที่ได้เข้ามามีอิทธิพลแทรกแซงสังคมทุกภาคส่วน ทำให้กลไก การตรวจสอบถ่วงดุลไม่สามารถทำงานได้อย่างแท้จริง ดังนั้น จึงจะต้องเสริมสร้างความเข้มแข็ง ให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เพราะการมีส่วนร่วม ของประชาชนจะเป็นหลักการของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและยังเป็นการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐอย่างมีประสิทธิภาพด้วย<sup>31</sup>

### 2.3 หลักการตรวจสอบถ่วงดุล

การตรวจสอบถ่วงดุล (Checks and Balances) เป็นเรื่องของการคานอำนาจ เพื่อป้องกันและแก้ไขการใช้อำนาจของผู้ปกครองและได้มีการพัฒนามาจนถึงปัจจุบัน เพื่อมุ่งเน้น ในการแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจและหน้าที่ของฝ่ายปกครองเป็นสำคัญ หลักการตรวจสอบถ่วงดุล จึงเป็นหลักการสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐไปในทางที่มิชอบ ในทางวิชาการ โดยการตรวจสอบสามารถแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ<sup>32</sup>

#### 2.3.1 การตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรภายใน

คือ กระบวนการตรวจสอบที่ดำเนินการโดยองค์กรนั่นเอง และแบ่งออกตามโครงสร้าง การบริหารขององค์กรได้อีก เป็นการตรวจสอบตามสายบังคับบัญชา อันเป็นการกำหนดความสัมพันธ์ ระหว่างเจ้าหน้าที่ภายในตามลำดับชั้นบังคับบัญชา (Bureaucracy) ใช้อำนาจบังคับบัญชาในการตรวจสอบ การกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาตามหลักการรวมอำนาจ แต่หากเกิดกรณีที่มีการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชา ดำเนินการ รวมถึงการมีอำนาจเพิกถอน แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือใช้อำนาจแทนผู้บังคับบัญชาได้ และการตรวจสอบโดยการกำกับดูแล เป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายในด้วยกัน

<sup>31</sup> มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม. *กลไกการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล*. 5 พฤษภาคม 2567. สืบค้นจาก <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/rmuj/article/view/247804>.

<sup>32</sup> ธีรวัฒน์ เอื้อพอพล. *มาตรการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ ศักยภาพการชันสูตรพลิกศพ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 150 วรรคสาม*. หน้า 8.

ตามหลักการกระจายอำนาจ<sup>33</sup> โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมในเรื่องของความชอบด้วยกฎหมาย<sup>34</sup>

### 2.3.2 การตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอก

คือ กระบวนการตรวจสอบที่ดำเนินการโดยองค์กรหนึ่งเพื่อตรวจสอบการดำเนินการหรือการใช้อำนาจขององค์กรอื่นมีผลเป็นกลไกให้องค์กรผู้ใช้อำนาจระมัดระวังในการใช้อำนาจมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการยับยั้งการใช้อำนาจขององค์กรที่ถูกตรวจสอบ เพื่อให้เกิดความสมดุลในการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ และป้องกันมิให้อำนาจมากเกินไป ขั้นตอนการถ่วงดุลการใช้อำนาจนั้น ก่อนที่จะมีการยับยั้งการใช้อำนาจจำเป็นต้องมีการตรวจสอบว่าสมควรยับยั้งหรือไม่ หากขาดการตรวจสอบแล้วเป็นการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การตรวจสอบภายในระหว่างเจ้าหน้าที่ด้วยกันเองจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องปฏิบัติเป็นปกติธรรมดา ทั้งนี้ การจะทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพต้องคำนึงถึง<sup>35</sup>

- 1) ระบบตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ต้องครอบคลุมภารกิจทุกด้าน เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนเป็นไปอย่างทั่วถึงอย่างแท้จริง
- 2) ระบบการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจรัฐต้องคำนึงถึงดุลยภาพระหว่างการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 3) องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลต้องมีความเป็นอิสระแต่ก็ต้องถูกตรวจสอบได้เช่นกัน
- 4) ต้องมีความสะดวก กว้างขวางในการที่ประชาชนจะใช้สิทธินำเรื่องมาสู่องค์กรตรวจสอบถ่วงดุล

หลักการถ่วงดุลอำนาจหรือแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะหลักการนิติรัฐไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยอำนาจทั้งสามไม่สามารถแบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด ต้องสามารถควบคุมตรวจสอบยับยั้งซึ่งกันและกันได้ เรียกว่าการถ่วงดุลกัน (Check and Balance) เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อำนาจทั้งสามจึงต้องมีความเสมอภาคกัน หรือจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งเหนือกว่า

<sup>33</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. *หลักความได้สัดส่วน (principle of proportionality) ในการตรวจสอบขอบเขตอำนาจรัฐตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. 2558. หน้า 32.

<sup>34</sup> ไพรัช โดสวัสถ์. *การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของปฏิบัติการทางปกครอง*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2547. หน้า 15-18.

<sup>35</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. *การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2540. หน้า 14-16

หรือจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งที่รับภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหมด และดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว จึงกล่าวได้ว่าหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ<sup>36</sup> คำกล่าวที่ว่า “อำนาจมีแนวโน้มให้เกิดการใช้ที่ไม่ชอบและการมีอำนาจที่อิสระที่สุดนั้น ย่อมจะเกิดการกระทำที่ไม่ชอบอย่างแน่นอน” (Power Tends to Corrupt and Absolute Power Corrupts Absolutely) เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าอำนาจทำให้ผู้ถืออำนาจนั้นเลวลง อำนาจเด็ดขาดยิ่งทำให้ผู้ถืออำนาจนั้นเลวลงอย่างที่สุด (Power Corrupts, Absolute Power Corrupts Absolutely) เมื่อมีอำนาจมักจะมัวเมาในอำนาจและมักจะใช้อำนาจอย่างสุดโต่งเสมอ จึงเกรงว่าองค์กรต่างๆ ของรัฐหรือผู้ปกครองจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของราษฎรตามอำเภอใจ<sup>37</sup>

#### 2.4 หลักนิติรัฐ (Legal State)

หลักนิติรัฐ (Legal State) มีต้นกำเนิดมาจากประเทศเยอรมัน หมายถึงการปกครองโดยกฎหมาย มิใช่การปกครองโดยอำเภอใจของผู้ปกครอง ประเทศที่เป็นนิติรัฐจึงต้องมีกฎหมายเป็นหลักในการปกครองประเทศ ผู้ปกครองประเทศจะกระทำการใด หรือดำเนินการใดได้ต้องมีกฎหมายรองรับ จะกระทำอะไรตามอำเภอใจไม่ได้หรืออาจหมายถึง รัฐที่ปกครองด้วย “กฎหมาย” ไม่ใช่ปกครองด้วย “อำนาจบารมี” โดยถือกฎหมายเป็นใหญ่ คนบังคับใช้กฎหมายเป็นรอง การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เป็นหลักประกันพื้นฐานแก่ประชาชนเจ้าของสิทธิ์เพราะมีกลไกการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจ ทั้งจากภายในฝ่ายปกครองเอง หรือจากองค์กรภายนอก เช่น องค์กรอิสระหรือศาลที่อาจเพิกถอนกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองได้ หรือแม้กระทั่งการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองศาลย่อมตรวจสอบได้เสมอด้วยเหตุนี้หลักนิติรัฐ (Legal State) จึงมีลักษณะเป็น “หลักคิด” มากกว่าหลักปฏิบัติ ดังนั้นนิติรัฐ จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการบัญญัติหรือบังคับใช้กฎหมายควบคู่กับการจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น จัดให้มีองค์กรวินิจฉัย หรือพิพากษาคดีปกครอง อาทิ ศาลปกครอง หรือมีกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กฎหมายข้อมูลข่าวสาร หรือเป็นหลักคิดกำหนดให้รัฐใช้หลักนิติรัฐ (Legal State) เป็นกรอบในการดำเนินนโยบายของรัฐ เช่น มาตรา 67 วรรคสองของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างร้ายแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้เว้นแต่จะได้รับการศึกษาและประเมินผล

<sup>36</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. *หลักความได้สัดส่วน (principle of proportionality) ในการตรวจสอบเขตอำนาจรัฐตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550)*. หน้า 32.

<sup>37</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: จีระการพิมพ์. 2540. หน้า 30.

กระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน” เป็นต้น ผลของนิติรัฐ (Legal State) ทำให้บุคคล ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใด ก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอย่างเดียวกัน<sup>38</sup>

## 2.5 หลักนิติธรรม (The Rule of Law)

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) หมายถึง ความเป็นธรรมที่มีอยู่ในกฎหมาย หรือกฎหมายให้ความเป็นธรรมได้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ “คุณธรรมทางกฎหมาย” อันเป็นหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่ได้มีความเป็นธรรมที่ ย่อมนำมาซึ่งความสันติสุข เป็นหลักการพื้นฐาน ในระบบกฎหมายอังกฤษ โดยมีแนวความคิดว่ามนุษย์ไม่ควรจะถูกปกครองโดยมนุษย์ แต่ควรจะต้อง ถูกปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งปรากฏขึ้น ในหนังสือชื่อ The Common Wealth of Oceana ผลงาน ของเจมส์ แฮริงตัน (James Harrington) ต่อมานักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษ อัลเบิร์ต เวนน์ ไดซี (Albert Venn Dicey) ซึ่งมีบทบาทในการพัฒนาหลักนิติธรรม ตำราของเขาที่มีชื่อว่า Introduction to the Study of the Law of Constitution กลายเป็นตำรามาตรฐานและเป็นตำราที่นักกฎหมาย รัฐธรรมนูญอังกฤษอ้างอิง โดยมีหลักการสำคัญว่า หลักนิติธรรมจะต้องสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความมีอำนาจสูงสุด ของรัฐสภา และหลักนิติธรรมนั้นย่อมมีเนื้อหาสาระสำคัญ คือ

- 1) บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย
- 2) บุคคลไม่อาจจะในชั้นใดยอมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน
- 3) บรรดาศาลธรรมดาทั้งหลายจะเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งกฎหมายดังกล่าว<sup>39</sup>

## 2.6 การตรวจสอบโดยหลักธรรมาภิบาล

ประเทศไทยได้นำหลักการบริหารกิจการที่ดี (good governance) มาใช้ในการบริหาร ประเทศ ต่อมาหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนนำหลักการนี้มาประยุกต์ใช้ด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะ ในหน่วยงานราชการได้นำมาใช้ในการตรวจสอบการทำงานของบุคคลภาครัฐเพื่อปลูกจิตสำนึก ในตัวของบุคคลให้มีคุณธรรม จริยธรรม ความซื่อสัตย์ โปร่งใส ตรวจสอบได้ หรือที่เรียกกันว่า หลักธรรมาภิบาลนั่นเอง โดยที่ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ได้ให้ความสนใจหลักธรรมาภิบาลและได้นำมาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งหลักธรรมาภิบาลนั้น ประกอบด้วยหลักสำคัญ 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักสำนึกรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า หลักสำคัญทั้ง 6 ประการดังกล่าวมีความสอดคล้องกับ ความรู้สึกและความต้องการของสาธารณชน และสาธารณชนเองก็มีความคาดหวังให้ทุกภาคส่วน นำไปปฏิบัติอย่างแท้จริง มิใช่เห็นเพียงว่าเป็นแค่กระแสนิยมเท่านั้น

<sup>38</sup> PUBLIC LAW NET. นิติรัฐ VS นิติธรรม. 5 พฤษภาคม 2567.

สืบค้นจาก <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1442>

<sup>39</sup> ศาลรัฐธรรมนูญ. หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. 5 พฤษภาคม 2567.

สืบค้นจาก [https://occ.th.constitutionalcourt.or.th/article\\_detail/หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย](https://occ.th.constitutionalcourt.or.th/article_detail/หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย)

องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล มี 6 ประการ มีรายละเอียดดังนี้

**2.6.1 หลักนิติธรรม (Rule of Law)** หมายถึง การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และกติกาต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและสมาชิก โดยจะต้องมีการยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม กล่าวโดยสรุป คือ เป็นการสถาปนาการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่กระทำตามอำเภอใจหรืออำนาจของบุคคลนั่นเอง

**2.6.2 หลักคุณธรรม (Ethics)** หมายถึง การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการรณรงค์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ ได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละ ความอดทนขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย การประกอบอาชีพที่สุจริต จนกระทั่งได้กลายเป็นนิสัยบุคคลประจำชาติ

**2.6.3 หลักความโปร่งใส (Transparency)** หมายถึง การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมาและสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ โดยการปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก ตลอดจนมีระบบหรือกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และช่วยให้การทำงานของภาครัฐและภาคเอกชนปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน

**2.6.4 หลักการมีส่วนร่วม (Participation)** หมายถึง การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญๆ ของสังคม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม เช่น การให้ความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ และจัดการผูกขาดทั้งภาครัฐหรือภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งจะช่วยให้เกิดความสามัคคีและความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

**2.6.5 หลักความรับผิดชอบ (Accountability)** หมายถึง ผู้บริหาร ตลอดจน คณะข้าราชการ ทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ มีจิตสำนึกในหน้าที่ร่วมรับผิดชอบต่อสังคม และปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง โดยจะต้องเคารพความคิดเห็นที่แตกต่างตามหลักประชาธิปไตย

**2.6.6 หลักความคุ้มค่า (Value for Money)** หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ผลิตสินค้ำอย่างมีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในตลาดโลก พัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนและรักษาทรัพยากรธรรมชาติ โดยมีเป้าหมายในการรักษาผลประโยชน์เพื่อประชาชน<sup>40</sup>

<sup>40</sup> คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. การบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance).

### 3. แนวคิดเกี่ยวกับการทุจริต

#### 3.1 ความหมายของการทุจริต (คอร์รัปชัน)

การทุจริต หรือในภาษาอังกฤษคือคำว่าคอร์รัปชัน (Corruption) มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า Corruptio เป็นคำที่รู้จักกันดี หรือที่คนไทยชอบกล่าวร่วมกันว่า การทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption) มีการให้ความหมายไว้มากมายหลายความหมาย ดังนี้

3.1.1 พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 และพจนานุกรมฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ. 2530 ให้ความหมายเช่นเดียวกันว่า “ประพฤติชั่วคดโกงชื่อตรง”

3.1.2 ประมวลกฎหมายอาญาให้คำนิยามไว้ในมาตรา 1(1) “โดยทุจริต” หมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

3.1.3 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้คำนิยามไว้ในมาตรา 4 ดังนี้

“ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใด ในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหน้าที่ซึ่งตนมิได้มีตำแหน่งเหนือหน้าที่นั้นหรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับ ตนเองหรือผู้อื่น<sup>41</sup>

ส่วนคำในภาษาอังกฤษที่มีความหมายตรงกับคำว่า “ทุจริต” คือคำว่า “คอร์รัปชัน” ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายกว้างมาก หมายถึง “การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการกระทำที่ชั่วช้าและฉ้อโกงโดยเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่ และสิทธิของผู้อื่น นอกจากนี้ยังหมายถึงการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งประชาชน ไว้วางใจกระทำต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการโดยการรับหรือยอมรับประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น”

3.1.4 พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ให้คำนิยามไว้ในมาตรา 3 ว่า “ทุจริตในภาครัฐ” หมายความว่า ทุจริตต่อหน้าที่ หรือประพฤตินิชอบในภาครัฐ “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใด ในตำแหน่งหรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใด ในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่าตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่ง หรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา หรือตามกฎหมายอื่น “ประพฤตินิชอบ” หมายความว่า ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืน

<sup>41</sup> ป.ป.ท.ภาครัฐ. *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการทุจริต (Corruption)*. 15 สิงหาคม 2567. สืบค้นจาก

กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับการเก็บรักษา หรือการใช้เงินหรือ ทรัพย์สินของแผ่นดิน

องค์การระหว่างประเทศด้านความโปร่งใส (Transparency International (TI)) ได้ให้ความหมายของ “การทุจริต” ไว้ว่า เป็นการใช้อำนาจที่ได้รับการไว้วางใจในทางที่ผิด แทนที่จะใช้อำนาจ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม กลับเอามาใช้ในการแสวงหาประโยชน์ส่วนบุคคล อาจเกิดได้ ทั้งภาครัฐและเอกชน อาจสรุปสาเหตุของการทุจริตได้เป็นประเภทดังนี้

1) การทุจริตขนาดใหญ่ (Grand Corruption) เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ รัฐบาลระดับสูงในการบิดเบือนนโยบายหรือใช้อำนาจในทางที่ไม่ควร เพื่อแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากร ของชาติ

2) การทุจริตขนาดเล็ก (Petty Corruption) เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ ระดับกลางและล่างต่อประชาชนทั่วไปโดยเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว หรือพวกพ้อง

3) การติดสินบน (Bribery) เป็นการเสนอให้หรือสัญญาว่าจะให้ผลประโยชน์ รูปแบบของทรัพย์สิน สิ่งของ หรือสิ่งตอบแทน เพื่อเป็นแรงจูงใจให้เกิดการกระทำที่ผิดกฎหมาย หรือศีลธรรม

4) การยักยอก (Embezzlement) เป็นการนำเอาทรัพย์สินหรือสิ่งของที่เป็น ของทางราชการ หรือหน่วยงานมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวโดยไม่ได้เกี่ยวข้องกับงาน

5) การอุปถัมภ์ (Patronage) เป็นการใช้อำนาจสัมพันธ์ส่วนตัวหรือการเล่นพรรค เล่นพวก เพื่อเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้องได้เข้ามามีอำนาจหรือเข้ามาทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนตัว โดยไม่ได้คำนึงถึงความเหมาะสม

6) การเลือกที่รักมักที่ชัง (Nepotism) ที่เป็นการเอื้อประโยชน์หรืออำนาจหน้าที่ แก่พวกพ้องคนใกล้ชิด

7) ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) เป็นการขัดกันของผลประโยชน์ ส่วนตนกับส่วนรวม โดยตนเองหรือพวกพ้องก็ได้ประโยชน์ทั้งทางตรงหรือทางอ้อมต่อการกระทำนั้นด้วย

โดยภาพรวมของการทุจริต เป็นการใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายมากระทำการอย่างหนึ่ง อย่างใดที่เอื้อให้เกิดประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้องให้ได้รับการตอบแทน ทั้งที่เป็นทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด การกระทำดังกล่าวอาจขัดต่อกฎหมาย ระเบียบกฎเกณฑ์ หรือศีลธรรม เพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งแก่ตนเองหรือพวกพ้อง รวมทั้งการละเว้นไม่กระทำเพื่อเอื้อประโยชน์ ให้กับตนเองหรือบุคคลอื่น

นอกจากนี้ยังมีคำว่า “การทุจริตเชิงนโยบาย” ซึ่งหมายความว่า การแสวงหาประโยชน์ หรือการเอื้อประโยชน์ หรือการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม อันเกิดจากการใช้อำนาจทางบริหารของรัฐบาล หรือรัฐมนตรี ในการเสนอโครงการ หรือการดำเนินโครงการ หรือกิจการใดๆ อันเป็นผลประโยชน์ให้ตนเองหรือบุคคลอื่นได้ประโยชน์จากการดำเนินการตามโครงการหรือกิจการนั้นๆ หรือทำให้รัฐเสียหาย<sup>42</sup>

### 3.2 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต

การทุจริตเกิดขึ้นจากทฤษฎีหลัก 3 ทฤษฎี ได้แก่ ทฤษฎีอุปถัมภ์ ทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการ และทฤษฎีการทุจริต<sup>43</sup>

#### 3.2.1 ทฤษฎีอุปถัมภ์

โครงสร้างของสังคมมีความสัมพันธ์ในลักษณะการพึ่งพาอาศัยโดยที่ต่างฝ่ายต่างมีผลประโยชน์ต่างตอบแทนในลักษณะเท่าเทียมกัน มีองค์ประกอบของความเป็นมิตรภาพที่ขาดคุณภาพ คือ มีอำนาจเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่งมากเกินไป มีการพึ่งพาอาศัยและช่วยเหลือกัน เกิดระบบพวกพ้องในองค์กร เอื้อประโยชน์ให้ฝ่ายต่อการเกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบ และยากต่อการตรวจสอบ

#### 3.2.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการ

ทฤษฎีเกี่ยวกับลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์ เป็นการเน้นย้ำความต้องการของมนุษย์ซึ่งมีความต้องการไม่มีที่สิ้นสุด มีความต้องการที่จะประสบความสำเร็จสูงสุด หรือความต้องการประจักษ์ตน ความต้องการที่จะได้รับการยกย่องและเป็นที่ยอมรับ ความต้องการในสังคม ความรัก และความเป็นเจ้าของ ความต้องการในความปลอดภัยและความมั่นคง และความต้องการพื้นฐานทางกายภาพและชีวภาพ

#### 3.2.3 ทฤษฎีการทุจริต

ทฤษฎีนี้เกิดขึ้นเมื่อมีปัจจัย 3 ประการ คือ ความไม่ซื่อสัตย์ โอกาสที่เอื้ออำนวย และสิ่งที่เร้า หรือปัจจัยเร้า หากขาดสิ่งใดสิ่งหนึ่งไป ก็ไม่สามารถเกิดเป็นทฤษฎีนี้ได้

##### 1) ความไม่ซื่อสัตย์

ตราบโดมนุษย์มีความต้องการและความโลภ แม้จะมีจริยธรรม คุณธรรม และบทลงโทษทางกฎหมายเป็นเครื่องมือกำกับก็ตาม แต่เมื่อความจำเป็นทางเศรษฐกิจและความขาดแคลน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ผลักดันให้บุคคลตัดสินใจกระทำความผิดเพื่อความอยู่รอดแล้ว หากมีโอกาส

<sup>42</sup> สถาบันพระปกเกล้า. การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 15 สิงหาคม 2567 สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น>

<sup>43</sup> ฐานันท์ วรรณโกวิท. ประสบการณ์จากการฝึกอบรมเส้นทางคอร์รัปชัน ณ มหาวิทยาลัยตุลูล 1 คาปีโตล สาธารณรัฐฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลยุติธรรม. 2560.



ที่จะกระทำคามผิด การกระทำดังกล่าวก็จะถูกมองว่าเป็นสิ่งไม่ร้ายแรง ดังนั้น ความไม่ซื่อสัตย์ จึงเป็นส่วนที่มีความสำคัญในการก่อให้เกิดบุคคลทุจริต เพื่อต้องการสิ่งตอบแทนหรือผลประโยชน์ เช่น ทรัพย์สิน ชื่อเสียง เป็นต้น

### 2) โอกาส

โอกาสที่เอื้ออำนวยต่อการทุจริตย่อมกระตุ้นให้เกิดการทุจริตได้ง่ายขึ้นกว่า การไม่มีโอกาส ดังนั้น นโยบายของฝ่ายบริหารต้องมีการจัดการที่เป็นระบบ คัดกรองคนซื่อสัตย์ เข้ามาทำงาน มีการควบคุมด้วยกลไกภายในจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เป็นการลดโอกาสของบุคคล ในการกระทำคามผิด

### 3) การจูงใจ

การทำความเข้าใจในมูลเหตุจูงใจให้บุคคลตัดสินใจกระทำการทุจริต จะนำไปสู่การหามาตรการในการป้องกันการทุจริตด้วย ประเภทของการจูงใจให้บุคคลกระทำการทุจริต ได้แก่ การมีความทะเยอทะยานอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ความปรารถนาจะยกระดับตนเองให้ทัดเทียม กับบุคคลอื่นในสังคม ปัญหาทางการเงิน การกระทำเพื่ออยากเด่น ความต้องการที่จะแก้เผ็ดซึ่งอาจ มาจากผู้บังคับบัญชา ทำเพื่ออุดมคติของตนเอง

## 4. แนวคิดเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการ

คณะกรรมการนั้นเป็นกลุ่มบุคคลที่เกิดจากการแต่งตั้งเป็นทางการ หรือภาระหน้าที่ และอำนาจที่ได้รับมอบหมายอย่างชัดเจน ซึ่งเดิมการจัดองค์กรทางปกครองในอดีตเป็นกระทรวง ทบวง กรม หน้าที่และอำนาจอยู่ในความดูแลโดยตรงของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี โดยส่วนมากนั้น จะเป็นความรับผิดชอบของบุคคลเพียงคนเดียว (Individual responsibility) ไม่มีการคานอำนาจ ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีข้อดีที่ทำให้มีความสะดวก ทำงานได้อย่างรวดเร็ว ประหยัดค่าใช้จ่าย และเกิดผลสัมฤทธิ์ ก็ตาม แต่การที่ปล่อยให้บุคคลเพียงคนเดียวเป็นผู้รับผิดชอบย่อมมีความเสี่ยงต่อการปฏิบัติหน้าที่ และใช้อำนาจที่ตนมีเพื่อประโยชน์ส่วนตน อีกทั้งในบางกรณีอาจมีความจำเป็นต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญเฉพาะด้านเพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีความถูกต้อง ชัดเจน ต่อมาจึงได้มีการมอบความรับผิดชอบ ทั้งในเรื่องการกำหนดนโยบายหรือพิจารณาตัดสินใจในเรื่องที่มีความสำคัญให้แก่ “คณะกรรมการ” เพื่อเป็นการป้องกันการผูกขาดหน้าที่และอำนาจให้แก่บุคคลเพียงคนเดียว<sup>44</sup>

<sup>44</sup> คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย. ข้อมูลเบื้องต้นประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับการใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย. สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา. 15 สิงหาคม 2567. สืบค้นจาก <https://www.lawreform.go.th/uploads/files/1574739117-euohl-s63dn.pdf>

#### 4.1 ความหมายและวัตถุประสงค์ของคณะกรรมการ

##### 4.1.1 ความหมายของคณะกรรมการ

คณะกรรมการ หมายถึง กลุ่มบุคคลที่กำหนดขึ้นเพื่อดำเนินการหรือกระทำการ โดยมีเป้าหมาย ความสัมพันธ์ร่วมกัน และมีความเป็นอิสระแลกเปลี่ยนแนวความคิดระหว่างกรรมการด้วยกัน

##### 4.1.2 วัตถุประสงค์ของคณะกรรมการ

วัตถุประสงค์ของคณะกรรมการมีความมุ่งหมายแตกต่างกันหลายประการ เช่น การให้คณะกรรมการมีอำนาจในการบริหารจัดการ การตัดสินใจ การทำหน้าที่โดยเฉพาะ หรือการให้คำแนะนำแก่ผู้บังคับบัญชา รวมไปถึงการรับข้อมูลข่าวสารโดยไม่มีอำนาจที่จะให้คำแนะนำหรือตัดสินใจในการปฏิบัติราชการ

#### 4.2 ประเภทของระบบคณะกรรมการ อาจมี 2 ประเภท คือ

##### 4.2.1 หลักการจัดองค์กรและการบริหาร

หลักการจัดองค์กรและการบริหาร อาจแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท ดังนี้

1) *คณะกรรมการนโยบาย* เป็นผู้วางนโยบายหลัก มีความรู้ความสามารถหรือประสบการณ์พิเศษ และอยู่ในระดับสูงสุดขององค์กรนั้นๆ อาจแบ่งได้อีก 2 กลุ่ม คือ คณะกรรมการนโยบายระดับชาติ และระดับองค์กรฝ่ายปกครอง

2) *คณะกรรมการที่ปรึกษา* เป็นผู้ให้คำปรึกษา ให้ข้อเสนอแนะ รวมถึงความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจ

3) *คณะกรรมการบริหาร* เป็นผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้นๆ

4) *คณะกรรมการปฏิบัติ* เป็นผู้ดำเนินการอยู่ในระดับล่างขององค์กร

##### 4.2.2 หลักกฎหมายปกครอง

คณะกรรมการตามหลักกฎหมายปกครอง อาจแบ่งได้ 2 ประเภท คือ คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในทางปกครองโดยทั่วไป และคณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท

#### 4.3 องค์ประกอบของคณะกรรมการ อาจจะประกอบด้วย 4 ส่วน ดังนี้ต่อไปนี้หรือไม่ก็ได้

ประธานกรรมการ อาจจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการประจำ หรือผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์สูง

กรรมการโดยตำแหน่ง กฎหมายจะกำหนดตำแหน่งให้ข้าราชการในส่วนราชการเข้ามาเป็นกรรมการ เพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจของทางราชการ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ คือผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในด้านนั้นๆ และเลขานุการเป็นกรรมการและเป็นเลขานุการในคราวเดียวกันหรือไม่ก็ได้

#### 4.4 ข้อดีและข้อเสียของระบบคณะกรรมการ

##### 4.4.1 ข้อดีของระบบคณะกรรมการ

- 1) มีการคานอำนาจซึ่งกันและกัน
- 2) ได้ระดมความรู้ความสามารถของแต่ละบุคคล
- 3) มีการถ่ายทอดข่าวสาร
- 4) มีความเป็นเอกภาพ
- 5) มีตัวแทนจากผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง

##### 4.4.2 ข้อเสียของระบบคณะกรรมการ

- 1) เสียเวลาและค่าใช้จ่ายที่สูง
- 2) มีการส่งผู้แทนที่ตัดสินใจไม่ได้มาประชุม
- 3) มีการตัดสินใจที่อ่อนแอ
- 4) แบ่งเป็นกลุ่มย่อย แข่งขันกัน
- 5) อภิปรายนานและตกลงกันไม่ได้
- 6) ขาดความรับผิดชอบ
- 7) ไม่มีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ
- 8) มีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ไม่มีความสามารถ
- 9) มีข้อเสนอทางทฤษฎีที่มากเกินไป<sup>45</sup>



<sup>45</sup> “เรื่องเดียวกัน”.

### บทที่ 3

## การปกครองส่วนท้องถิ่น การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจการทุจริต ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการใช้ระบบคณะกรรมการ ในต่างประเทศ และประเทศไทย

### 1. การปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 1.1 การปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศสหรัฐอเมริกา

การปกครองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาเป็นองค์กรที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยมลรัฐ แต่การริเริ่มเพื่อให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นนั้นไม่ได้ถูกจำกัดเพียงมลรัฐเท่านั้น หากแต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจำนวนมากโดยเฉพาะซีตี เขตพิเศษ และเขตโรงเรียนถูกริเริ่มเพื่อให้มีการจัดตั้งโดยประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนต่างๆ กล่าวคือ เมื่อประชาชนในชุมชนหนึ่งต้องการให้หน่วยงานหรือองค์กรจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งองค์กรที่มีหน้าที่หลายอย่างหรือองค์กรที่มีหน้าที่อย่างเดียว ประชาชนในชุมชนนั้นก็ร้องขอให้มลรัฐจัดทำประชามติ (Referendum) เพื่อสอบถามเสียงส่วนใหญ่ในชุมชนว่าต้องการให้มีหน่วยงานหรือองค์กรขึ้นมารับผิดชอบบริการสาธารณะที่ยังไม่มีหรือไม่ หากเสียงส่วนใหญ่ลงมติว่าต้องการให้มีมลรัฐก็จะออกกฎหมายเพื่อบริการหรือประกาศจัดตั้ง ดังนั้นจำนวนประชากรพื้นที่และรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นใหม่จึงขึ้นอยู่กับจำนวนของประชาชนในชุมชนที่เรียกร้อง และเป็นพื้นที่ที่ชุมชนนั้นตั้งอยู่ ฉะนั้น จำนวนประชากรและพื้นที่ที่รับผิดชอบจึงมีความแตกต่างหลากหลายและไม่มีความแน่นอน ขึ้นอยู่กับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ<sup>46</sup>

<sup>46</sup> สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *บทที่ 9 สหรัฐอเมริกา*.

การจัดโครงสร้างในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกไว้ 5 รูปแบบ ได้แก่

- 1) เคาน์ตี (County) คือ หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่ตอบสนองงานที่มลรัฐอยากให้ทำ ไม่ได้เป็นหน่วยการปกครองสาธารณะที่เกิดการเรียกร้องให้มีโดยประชาชนมีอำนาจควบคุมงานด้านทะเบียนราษฎร การทะเบียนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ แต่โดยหลักแล้วหน้าที่ของเคาน์ตีได้แก่ งานด้านตุลาการ การรักษาความปลอดภัยแก่สาธารณชน การจัดการเลือกตั้ง โดยในระยะหลังเคาน์ตีได้รับภาระหน้าที่ใหม่เพิ่มขึ้น เช่น การกำจัดขยะ สาธารณสุข ห้องสมุด การจัดวิทยาลัยเทคนิคและวิทยาลัยชุมชน การคุ้มครองสภาวะแวดล้อม เป็นต้น
- 2) ทาวน์ชิพ (Township) มีอำนาจควบคุมงานการเลือกตั้ง การซ่อมบำรุงถนน การดับเพลิง และการรักษาความสงบเรียบร้อย
- 3) เทศบาลหรือเทศบาลนคร (Municipality or City) มีอำนาจเช่นเดียวกับเคาน์ตีและทาวน์ชิพ
- 4) เขตพิเศษ มีอำนาจและความรับผิดชอบเกี่ยวกับท่าเรือ ระบบขนส่งมวลชน ดับเพลิงและบรรเทาสาธารณภัย การอนุรักษ์ทรัพยากรดินและสิ่งแวดล้อม ห้องสมุดสำหรับประชาชน แหล่งน้ำและการชลประทาน และท่าอากาศยาน เป็นต้น
- 5) เขตโรงเรียน มีอำนาจและความรับผิดชอบในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตั้งแต่ระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอาจถึงระดับอุดมศึกษาได้เช่นกัน

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ของแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกันมาก แต่ส่วนมากจะครอบคลุมเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในชุมชน กิจการตำรวจ การรักษาความสะอาด สาธารณสุข เป็นต้น นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐยังบัญญัติถึงอำนาจในการจัดเก็บภาษีรายได้อื่นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีรายได้ในการจัดบริการสาธารณะที่เป็นอำนาจหน้าที่ด้วย อย่างไรก็ตาม หากในรัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐไม่ได้มีการบัญญัติถึงกฎหมายของมลรัฐนั้นก็จะต้องมีการตราขึ้นเพื่อกำหนดถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในรัฐนั้นๆ แต่ทั้งนี้บทบัญญัติของแต่ละรัฐย่อมมีความแตกต่างกันออกไป

การบริหารการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกามีลักษณะกระจายอำนาจเป็นอย่างมาก โดยในแต่ละมลรัฐมีระบบการปกครองท้องถิ่นของตนเองที่อาจมีความแตกต่างกันออกไปอย่างสิ้นเชิง เนื่องจากความมีอิสระในการบริหารงาน ในขณะเดียวกันคำนึงถึงเสรีภาพของประชาชนในท้องถิ่นนั้นด้วย เช่น เทศบาล หรือนครเทศบาล หรือนคร มีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจหน้าที่ที่หลากหลายเช่นเดียวกับกรณีของเคาน์ตี และทาวน์ชิพ โดยนครใหญ่ในสหรัฐอเมริกามักจะเป็นเทศบาล เช่น ลอสแอนเจลิส ชิคาโก นิวยอร์ก เป็นต้น การจัดตั้งเทศบาลหรือนครขึ้นมานั้นจะต้องมีการตรากฎหมายแห่งมลรัฐเพื่อเป็นการจัดตั้งเทศบาลหรือนครให้มีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงกำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ทั้งนี้โดยเงื่อนไขแล้วจะพิจารณาจำนวนและความหนาแน่น

ของประชากรในเขตเทศบาลประกอบการจัดตั้งเทศบาลแห่งนั้นด้วย ทำให้เทศบาลจึงมักเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ที่มีความเป็นเมืองมากกว่าในกรณีของ เคาน์ตี อย่างไรก็ตามเทศบาลยังคงถือเป็นกลไกทางการบริหารของมลรัฐเพียงแต่มลรัฐจะให้ความสำคัญกับหลักการปกครองของเทศบาลและอาจให้อำนาจแก่เทศบาลในการตราเทศบัญญัติเพื่อบังคับใช้ในเขตเทศบาลได้เองด้วยการขยายตัวของเมืองที่เกิดขึ้นในปัจจุบันยังผลให้ในหลายมลรัฐมีการจัดตั้งเทศบาลเพิ่มขึ้น รูปแบบการบริหารเทศบาลหรือนครเช่นเดียวกันกับกรณีของเคาน์ตี เนื่องจากการจัดตั้งเทศบาลหรือนครการจัดตั้งขึ้นโดยตรากฎหมายจัดตั้งของแต่ละมลรัฐ เพราะฉะนั้นรูปแบบการบริหารงานของเทศบาลหรือนครย่อมมีความแตกต่างกันออกไปโดยรูปแบบทางการบริหารที่พบเห็นได้ในปัจจุบันนั้นจะประกอบด้วยรูปแบบที่มีนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลเป็นรูปแบบที่มีการแบ่งแยกระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหารนั้นจะมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ เช่น อัยการที่ปรึกษากฎหมาย หัวหน้าฝ่ายการคลัง ส่วนฝ่ายนิติบัญญัตินั้นจะมีสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมีจำนวนมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับสัดส่วนของจำนวนประชากร ทั้งหมดนี้จะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนโดยโครงสร้างภายในรูปแบบนี้ยังสามารถแบ่งออกเป็นรูปแบบที่นายกเทศมนตรีมีอำนาจมากและนายกเทศมนตรีมีอำนาจน้อย แต่ขึ้นอยู่กับกฎหมายที่จะกำหนดให้หน้าที่ของแต่ละฝ่ายรวมถึงที่มาของตัวนายกเทศมนตรีเองด้วย กล่าวคือ หากนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนก็มีแนวโน้มที่จะมีอำนาจมากเพราะที่มาของนายกเทศมนตรีไม่ได้ขึ้นอยู่กับสภา ทั้งนี้ เทศบาลและนครใหญ่ในสหรัฐอเมริกาจะมีรูปแบบการบริหารงานในลักษณะดังกล่าว<sup>47</sup>

กล่าวโดยสรุป การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกามีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจ โดยภารกิจและหน้าที่ของแต่ละฝ่าย มีการแบ่งแยกลักษณะงานและความรับผิดชอบงานในแต่ละด้านอย่างชัดเจน ซึ่งแตกต่างกับของประเทศไทยที่จะรวมทั้งงานบริการสาธารณะ งานเลือกตั้ง งานทะเบียนราษฎรไว้ด้วยกัน

## 1.2 การปกครองส่วนท้องถิ่นสหราชอาณาจักร

ระบบการปกครองท้องถิ่นของสหราชอาณาจักรในปัจจุบันได้ผ่านการปรับโครงสร้างมาหลายรูปแบบและหลายครั้ง ทั้งในเขตมหานครเมืองใหญ่และในส่วนอื่นๆ ของประเทศโดยที่แต่ละส่วนก็มีการจัดโครงสร้างและรูปแบบที่แตกต่างกันออกไปจนราวกับว่าระบบการปกครองท้องถิ่นของสหราชอาณาจักรจะมีความสับสนวุ่นวายมากที่สุดประเทศหนึ่ง ก่อนการปฏิรูปใหญ่ในยุคทศวรรษที่ 1990 ระบบการปกครองท้องถิ่นในสหราชอาณาจักรจะใช้โครงสร้างแบบสองชั้นครอบคลุมพื้นที่

<sup>47</sup> ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. การปกครองท้องถิ่น มุมมองจากประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักรสหรัฐอเมริกา. หน้า 225-234.

ทั้งประเทศ โดยมีโครงสร้างชั้นบนคือสภาเขตเคาน์ตี (County Councils) และโครงสร้างชั้นล่างคือสภาแขวง (District Councils) ซึ่งมีการปรับใช้ทั้งในเขตเมืองในเขตชนบทยกเว้นแต่การปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองใหญ่และมหานครลอนดอนที่มีโครงสร้างแบบชั้นเดียวภายหลังการยุบส่วนที่เป็นโครงสร้างชั้นบนในปีค.ศ. 1986 ระบบชั้นเดียวทั่วประเทศ ซึ่งก็ประสบความสำเร็จแต่เพียงบางส่วนเนื่องจากมีการคัดค้านจากประชาชนและหน่วยการปกครองท้องถิ่นในหลายๆ แห่งโดยเฉพาะในเขตนอกเมืองใหญ่ สำหรับโครงสร้างที่เป็นอยู่ปัจจุบันนี้เกิดจากการศึกษาของคณะทำงานที่เรียกว่าคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น (Local Government Commission - LGC) ที่รัฐบาลได้ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 1992 (Local Government Act 1992) เพื่อทำการศึกษาทบทวนโครงสร้างและเขตพื้นที่หน่วยปกครองท้องถิ่นและสำรวจประชามติของประชาชนเพื่อหาข้อสรุปสุดท้ายเสนอต่อรัฐบาลเนื่องจากรัฐบาลในขณะนั้นเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นภายใต้โครงสร้างสองชั้นนั้นทำให้การให้บริการประชาชนภายในเขตพื้นที่ไม่มีประสิทธิภาพและสร้างความซ้ำซ้อนและสับสนโดยเฉพาะโครงสร้างส่วนบนนั้นไม่ได้อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนผู้รับบริการ ทำให้การตอบสนองต่อความต้องการและการตรวจรับและการรับการตรวจสอบจากประชาชนเป็นไปอย่างจำกัดต่างจากโครงสร้างส่วนกลางที่มีความใกล้ชิดและผูกพันกับประชาชนมากกว่า ดังนั้นการปรับโครงสร้างครั้งนี้จึงมุ่งที่จะยกเลิกหน่วยงานปกครองท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนบนถ่ายโอนอำนาจไปสู่การปกครองท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนล่างที่มีศักยภาพและมีความพร้อม ส่วนหน่วยการปกครองท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนล่างที่มีขนาดเล็กก็จะเน้นการยุบรวมเข้าด้วยกันเพื่อเพิ่มศักยภาพในการให้บริการ การจัดโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสหราชอาณาจักรถือได้ว่าเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่กำลังอยู่ในภาวะแห่งการเปลี่ยนแปลงเพราะแต่เดิมจะไม่มีมีการแยกกันทำงานระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาแต่จะยึดถือจารีตทางการปกครองที่ว่าสภานั้นมีความสำคัญสูงสุดและความสามารถในทุกทาง ดังนั้นสภาท้องถิ่นจึงต้องทำหน้าที่ทั้งสองไปพร้อมๆ กัน อย่างไรก็ตามก็เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไปเมื่อมีการผ่านกฎหมายพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 2000 เพื่อปรับโครงสร้างภายในของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไปสู่รูปแบบใหม่โดยเฉพาะอย่างยิ่งความพยายามที่จะสร้างความชัดเจนให้กับฝ่ายบริหารโดยนำเอาโครงสร้างการบริหารในรูปแบบนายกเทศมนตรีมาปรับใช้ขณะเดียวกันฝ่ายสภาเองได้มีการจัดตั้งองค์กรของสภาในรูปแบบใหม่เพื่อทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารตามโครงสร้างใหม่ด้วยทำให้ ปัจจุบันนี้เราจึงสามารถแยกพิจารณาโครงสร้างภายในตามลักษณะการทำหน้าที่ได้ออกเป็นสองส่วนคือฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา

โครงสร้างทางการบริหารในระบบการปกครองท้องถิ่นของสหราชอาณาจักรนั้นแต่เดิมจะมีเพียงรูปแบบเดียว ถือได้ว่าเป็นมรดกทางวัฒนธรรมและเป็นลักษณะเด่นในทางการบริหารปกครองของสหราชอาณาจักรมาช้านานนั่นก็คือรูปแบบการบริหารที่เรียกว่า คณะกรรมการ (committee form) โดยประชาชนจะเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตรงเมื่อสมาชิกสภาท้องถิ่นเหล่านี้ได้รับการเลือกตั้ง

เข้ามาแล้วก็จะมีการแบ่งเป็นคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ เช่น ฝ่ายการศึกษาฝ่ายสิ่งแวดล้อม ฝ่ายสวัสดิการสังคม ฝ่ายการคลัง เป็นต้น โครงสร้างการบริหารแบบนี้จะไม่มีการแยกเป็นฝ่ายสภา และฝ่ายบริหารคณะกรรมการจะทำหน้าที่ทั้งสองอย่างไปพร้อมๆ กัน การบริหารในรูปแบบนี้มีความคล้ายคลึงกับสภาภิบาลของไทยแตกต่างกันตรงที่ของสหราชอาณาจักรสมาชิกทั้งหมดมาจากการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามก็จารีตทางการบริหารแบบนี้ก็ได้เปลี่ยนแปลงไปเมื่อรัฐบาลต้องการปรับระบบการบริหารจัดการของท้องถิ่นเสียใหม่ภายใต้นโยบายการทำให้ทันสมัยโดยมีเป้าหมายให้การบริหารงานในระดับท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ก็คือ (Efficiency, Transparency and Accountability) ทั้งนี้ในปีค.ศ. 1998 รัฐบาลได้ออกสมุดปกขาวที่ชื่อว่า Modern Local Government: In Touch with the People เพื่อเสนอทางเลือกให้กับท้องถิ่นในการปรับโครงสร้างการบริหารภายใต้รูปแบบเดิมไปสู่รูปแบบใหม่ โดยเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถเลือกได้ว่าจะใช้รูปแบบใด ต่อมาได้มีมติเสนอโครงสร้างทางการบริหารแบบใหม่ให้ท้องถิ่นเลือกใช้ในรูปแบบ ได้แก่ รูปแบบนายกเทศมนตรีทางตรงบริหารร่วมกับคณะเทศมนตรี รูปแบบคณะเทศมนตรีบริหารร่วมกับนายกเทศมนตรีทางอ้อม และรูปแบบนายกเทศมนตรีทางตรงบริหารร่วมกับผู้จัดการสภา ด้วยเหตุผลที่ว่า เพื่อให้การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลุดพ้นจากจารีตประเพณีและทัศนคติแบบเดิม และต้องการให้มีความยืดหยุ่น สอดรับกับความเปลี่ยนแปลงใหม่ ภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป และประชาชนสามารถเข้าถึงได้ตลอดจนตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในชุมชนได้อย่างแท้จริง<sup>48</sup>

สรุป การจัดระบบบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสหราชอาณาจักรมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจแบบคานอำนาจซึ่งกันและกัน มีเป้าหมายสูงสุดคือ ต้องการใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น ต้องการตอบสนองความต้องการของประชาชน เน้นให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ และประการสำคัญประชาชนเป็นผู้ใช้สิทธิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น

### 1.3 การปกครองส่วนท้องถิ่นสาธารณรัฐฝรั่งเศส

การปกครองส่วนท้องถิ่นในสาธารณรัฐฝรั่งเศส เริ่มมาจากการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 (French Revolution 1789) ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นการพัฒนาระบบการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ โดยมีแนวคิดในการจัดการปกครองในยุคสมัยนี้ก็คือ การมุ่งจัดความแตกต่างของหน่วยงานหรือองค์กรทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ (Political Entities) ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท ให้อยู่ภายใต้ของกฎหมายอันเดียวกัน ดังนั้น สิทธิพิเศษและความได้เปรียบต่างๆ ที่เคยมีจะต้องขจัดให้หมดไป องค์กรทางการเมืองแบบเดิมในชุมชนต่างๆ จึงถูกแปรเปลี่ยนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบเดียวกันทั่วทั้งประเทศ ซึ่งได้แก่ “คอมมูน” หรือเทศบาล (“Commune”) กล่าวอีกนัยหนึ่ง

<sup>48</sup> สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. บทที่ 4 ประเทศสหราชอาณาจักร. 8 มิถุนายน 2567. สืบค้นจาก <http://www.local.moi.go.th>. หน้า 117-118.



ลักษณะเด่นของการจัดการปกครองในยุคสมัยนี้ก็คือ การมุ่งสร้างความเป็นแบบแผนอันเดียวกัน และความเสมอภาค (standardization and equalization) เพื่อเป็นการลดช่องว่างระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับพื้นฐานคือคอมมูนหรือเทศบาลกับรัฐบาลกลางจึงได้มีการสร้างหน่วยการบริหารปกครองในรูปแบบใหม่ขึ้นมาที่เรียกว่า “เดอปาร์ตมอง” หรือจังหวัด (Département) และ “แขวง” (District) ขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรเชื่อมโยง (intermediate) ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้วยกันเองและระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับรัฐ โดยเริ่มแรกนั้นมีความพยายามที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งเช่นเดียวกับกับคอมมูน<sup>49</sup>

ภายหลังจากการปฏิวัติสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีลักษณะเป็นรัฐเดี่ยว (unitary state) และมีการจัดระบบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ประกอบด้วย การบริหารราชการส่วนกลางการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งในสมัยนโปเลียนปกครองประเทศ มีแนวคิดทางการปกครองที่มุ่งสถาปนาระบบราชการระดับชาติให้มีความแข็งแกร่งเพื่อเป็นกลไกหลักทางการบริหารของประเทศ ส่งผลให้ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอยู่อย่างจำกัด ถูกแทนที่โดยระบบบริหารที่เข้มแข็งของส่วนกลางผ่านโครงสร้างการ

ปกครองส่วนภูมิภาคหรือการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ โครงสร้างการบริหารนอกศูนย์กลางเช่นนี้ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องยาวนานจนกระทั่งปี ค.ศ. 1982 ในสมัยรัฐบาลที่นำโดยพรรคสังคมนิยม (Socialist Party) กระบวนการกระจายอำนาจครั้งใหญ่ในฝรั่งเศสจึงได้เกิดขึ้น มีผลให้การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ใหม่ๆ ลงไปสู่ท้องถิ่น การถ่ายโอนอำนาจทางการบริหารในระดับจังหวัดที่เดิมอยู่ในมือของผู้ว่าราชการจังหวัดไปสู่สภาจังหวัด การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ในระดับภาคมีการยกเลิกอำนาจกำกับดูแลทางปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้เหลือเพียงอำนาจกำกับดูแลภายหลังการกระทำ (posteriori) ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น มีการจัดตั้งศาลปกครองและศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค จัดตั้งระบบข้าราชการส่วนท้องถิ่น<sup>50</sup>

รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่มีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงทำให้ส่วนท้องถิ่นสามารถพัฒนาตนเองได้อย่างยั่งยืนและเข้มแข็งโดยรูปแบบการปกครองแบบเทศบาล (Commune) คอมมูนหรือเทศบาลถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองระดับรากฐานที่มีความเก่าแก่และมีขนาดเล็กที่สุดเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้นถึง 36,580 แห่ง และอีก 183 แห่งในจังหวัดโพ้นทะเล มีจำนวนสมาชิกสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งถึงประมาณ 550,000 คน เทศบาลโดยส่วนใหญ่ถึงกว่าร้อยละ 90 จะมีลักษณะเป็นเมืองขนาดเล็กและอยู่ในพื้นที่ชนบท ซึ่งมีจำนวนประชากรต่ำกว่า 1,500 คน ส่วนการจัดโครงสร้างภายใน

<sup>49</sup> ภิรมย์พร ไชยยนต์. การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการปกครอง). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2557. หน้า 37-38.

<sup>50</sup> สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. บทที่ 4 ประเทศสหราชอาณาจักร. หน้า 117-118.

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 3 รูปแบบ จะมีการแยกชัดเจนระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งจะมีสภาท้องถิ่น โดยสมาชิกจะมาจากการเลือกตั้ง ฝ่ายบริหารจะมีนายกเทศมนตรีสำหรับการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล และส่วนจังหวัดและภาคจะมีประธานสภาทำหน้าที่เป็นผู้บริหาร การจัดโครงสร้าง

ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีแนวโน้มที่จะเน้นความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร เนื่องจากสภาท้องถิ่นไม่มีอำนาจถอดถอนผู้บริหารและการทำงานของฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารจะมีความใกล้ชิดกันเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้ว่า หัวหน้าฝ่ายบริหารจะมีตำแหน่งทั้งในฐานะผู้นำฝ่ายบริหารและประธานสภาท้องถิ่นไปพร้อมๆ กัน โดยถือว่าผู้นำทางการบริหารของท้องถิ่นเปรียบเสมือนกับผู้นำขององค์กรและชุมชนท้องถิ่น มีบทบาทในการระดมสรรพกำลังต่างๆ ให้การบริหารกิจการสาธารณะเป็นไปโดยเรียบร้อยและตอบสนองต่อความต้องการของชุมชน เทศบาลทุกแห่งจะมีการจัดโครงสร้าง ภายในแยกออกเป็นสองส่วน ประกอบด้วยสภาเทศบาล (Conseil municipal) ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติและนายกเทศมนตรี (Maire) ทำหน้าที่ด้านการบริหาร ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) สภาเทศบาล (Conseil municipal) ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี จำนวนสมาชิกสภาจะผันแปรไปตามจำนวนประชาชนภายในเทศบาลแต่ละแห่งสภาเทศบาลอาจมีการจัดตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ เช่น การวางแผนพัฒนาการพิจารณางบประมาณและการคลัง เป็นต้น

2) นายกเทศมนตรี (Maire) และเทศมนตรี (Les adjoints) มาจากการเลือกตั้งจากสภาเทศบาลระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลด้วยกัน โดยนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีมีวาระการดำรงตำแหน่งเท่ากับวาระการดำรงตำแหน่งของตนในฐานะสมาชิกสภาเทศบาล 6 ปี ซึ่งนายกเทศมนตรีมีฐานเป็นตัวแทนของส่วนกลาง (Agent de l'Etat) และเป็นฝ่ายบริหารของเทศบาล โดยนายกเทศมนตรีไม่สามารถถูกเพิกถอนโดยสภาเทศบาล การเพิกถอนกระทำได้โดยพระราชกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี

3) ภาค (Région) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960 เป็นต้นมา ฝ่ายบริหารมีความพยายามที่จะจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ (Département) เพื่อมาแบ่งเบาภาระของส่วนกลางจึงได้มีการแสดงประชามติเกี่ยวกับการจัดตั้ง “ภาค” ขึ้นมาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ยังคงมีประชาชนส่วนใหญ่ออกเสียงไม่เห็นด้วย แต่ต่อมาใน ปี ค.ศ. 1972 รัฐบัญญัติลงวันที่ 5 กรกฎาคม ให้มีการจัดตั้งภาคขึ้น โดยไม่ให้มีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีสถานะเป็นองค์การมหาชนอิสระ (Etablissement public) ทำหน้าที่พัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายในเขตภาค จึงทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>51</sup>

<sup>51</sup> สำนักงานสัญญาธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. *โครงการศึกษาวิจัยวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่....) พ.ศ. ....* สถาบันพระปกเกล้า. 18 พฤษภาคม 2567. สืบค้นจาก <https://www.kpi-lib.com/elib/cgi-bin/opacexe.exe?op=mmw&db=Main&sid=&skin=s&usid=&mmid=8439&bid=25336&lang=1>.

## 1.4 การปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศไทย

รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการปกครองตนเอง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มี 2 รูปแบบ คือ รูปแบบการปกครองท้องถิ่นทั่วไป ได้แก่ 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้นำกำกับดูแล 2) เทศบาล มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรีโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้นำกำกับดูแล 3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีนายอำเภอเป็นผู้นำกำกับดูแล และรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทยมีอยู่ 2 แห่งคือ 1) กรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างการบริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานคร และสภาเขต และ 2) เมืองพัทยา มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเมืองพัทยา นายกเมืองพัทยา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น มีที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในเขตพื้นที่ของตน ทั้งนี้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยท้องถิ่นจะต้องมีอิสระในการปกครองตนเอง มีเขตการปกครองที่ชัดเจน และเหมาะสม สามารถออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแม่บทได้ มีงบประมาณรายได้ที่เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ ตลอดจนมีหน้าที่และอำนาจในการให้บริการสาธารณะต่อประชาชนในเขตพื้นที่ของตนเองด้วย เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>52</sup>

## 2. การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ

### 2.1 การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจในประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้หลักการตรวจสอบถ่วงดุลในรูปแบบการกระจายอำนาจในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ การจำกัดไม่ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจมากเกินไป เช่น อำนาจในการบริหาร อำนาจในการตัดสินใจ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้น ในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกานั้นขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละมลรัฐอยู่ แต่อำนาจการควบคุมส่วนท้องถิ่นของมลรัฐมี ดังนี้

<sup>52</sup> สถาบันพระปกเกล้า. *การปกครองส่วนท้องถิ่น*. 17 สิงหาคม 2567.

**2.1.1 การควบคุมโดยสถานิติบัญญัติของมลรัฐ** สถานิติบัญญัติของมลรัฐมีส่วนเข้ามาควบคุมเกี่ยวกับการกำหนดอัตราภาษีของท้องถิ่น การออกกฎหมายของท้องถิ่นและเป็นที่ปรึกษาการทำงานต่างๆ ของท้องถิ่น

**2.1.2 การควบคุมโดยฝ่ายตุลาการของมลรัฐ** ฝ่ายตุลาการของมลรัฐเป็นผู้ตัดสินข้อขัดแย้งในปัญหาระหว่างท้องถิ่นกับมลรัฐ ท้องถิ่นกับเอกชนหรือท้องถิ่นด้วยตนเอง นอกจากนี้ตุลาการ ยังมีหน้าที่ตรวจสอบท้องถิ่นว่าใช้อำนาจหน้าที่เกินกว่าอำนาจที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

**2.1.3 การควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ของมลรัฐ** คือ หน่วยงานของมลรัฐแต่ละหน่วยงานจะเป็นผู้ดูแลเรื่องเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของตนเอง เช่น หน่วยการศึกษาของมลรัฐจะเป็นผู้ดูแลเกี่ยวกับการศึกษาของท้องถิ่น เช่นกำหนดมาตรฐานครู มาตรฐานหนังสือ หรือหลักสูตร เป็นต้น

**2.1.4 การควบคุมทางการเงิน** รัฐบาลมลรัฐจะเป็นผู้ให้การสนับสนุนหรือช่วยเหลือการเงินแก่ท้องถิ่นเป็นในลักษณะที่เรียกว่า State grant-in-aid ซึ่งจะนำไปใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษา สาธารณสุข การประชาสัมพันธ์ และการสร้างถนนหนทางต่างๆ นอกจากนี้เงินจากรัฐบาลกลางบางประเภทที่อุดหนุนท้องถิ่นจะต้องได้รับคำปรึกษาจากมลรัฐก่อน เช่น การสร้างสนามบิน และการสร้างที่อยู่อาศัย เป็นต้น

**2.1.5 การควบคุมโดยรัฐธรรมนูญของมลรัฐ** รัฐธรรมนูญของมลรัฐจะกำหนดโครงสร้างตลอดจนอำนาจหน้าที่ต่างๆ ของท้องถิ่น นอกจากนี้กฎหมายของท้องถิ่นจะต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของมลรัฐ<sup>53</sup>

อีกหน่วยงานหนึ่งของสหรัฐอเมริกาที่มีลักษณะพิเศษและอาจนำมาเป็นหน่วยตรวจสอบได้คือ หน่วยงานที่เรียกว่า The General Accounting Office (GAO) เป็นหน่วยงานในสังกัดของฝ่ายนิติบัญญัติ จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่เรียกว่า The Budget and Accounting Act of 1921 เพื่อให้มีหลักประกันว่าการรายงานด้านการคลังและการบริหารของรัฐบาลกลางมีความถูกต้องเชื่อถือได้ GAO เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ The Comptroller General of The United States กฎหมายว่าด้วยงบประมาณและการบัญชีดังกล่าว ให้อำนาจแก่ Comptroller General ในการทำหน้าที่ตรวจสอบกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับใบเสร็จรับเงิน การจ่ายเงิน การใช้จ่ายเงิน และเสนอผลการตรวจสอบต่อประธานาธิบดีหรือรัฐสภาเมื่อได้รับการร้องขอและข้อเสนอที่จะทำให้เศรษฐกิจเจริญเติบโตหรือเกิดประสิทธิผลในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยมีหน้าที่ตรวจสอบเอกสารเกี่ยวกับการคลังที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้อำนวยการสำนักบริหารและงบประมาณแผ่นดิน

<sup>53</sup> สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. บทที่ 9 สหรัฐอเมริกา.

เสนอต่อรัฐสภาและประธานาธิบดีในแต่ละปีงบประมาณ Comptroller General มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 15 ปี<sup>54</sup>

## 2.2 การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจในสหราชอาณาจักร

การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการกระจายอำนาจและลดผลกระทบจากการที่ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจมากเกินไป และผลที่ได้คือการทุจริตของผู้บริหารในองค์กรนั่นเอง โดยในสหราชอาณาจักรเน้นวิธีการปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม ความซื่อสัตย์ ให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่น และนำวิธีการต่อต้านการฉ้อโกง การทุจริตที่เกิดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาใช้ในทุกรูปแบบ โดยนำหลักการขององค์กรแห่งความโปร่งใสระหว่างประเทศ (Transparency International) ซึ่งเป็นองค์กรการเคลื่อนไหวระดับโลก เริ่มก่อตั้งที่กรุงเบอร์ลิน ประเทศเยอรมนี และปัจจุบันมีการศึกษาด้านความโปร่งใสในกว่า 100 ประเทศทั่วโลกได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต the United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) วิสัยทัศน์ขององค์กรคือ การทำให้โลกที่ปราศจากการทุจริต โดยผู้บริหารนำหลักการดังกล่าวมาเป็นตัวชี้วัด เพื่อตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของผู้บริหารและรวมถึงบุคลากรขององค์กรด้วย ทุกคนทุกฝ่ายจะต้องควบคุมการประพฤติปฏิบัติงานโดยใช้เกณฑ์มาตรฐานด้านศีลธรรม บรรทัดฐานด้านจริยธรรม และการเมืองเข้ามากำกับในการบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย หากเป็นเรื่องของการทุจริตทางการเมืองแล้ว จะดำเนินการตามกฎหมายโดยไม่ต้องพิจารณาถึงความชอบธรรมใดๆ และหากกระทำการทุจริตในระบบราชการ หน่วยงานปกครองก็สามารถดำเนินการตามกฎหมายได้ตามปกติ ทั้งการตรวจสอบ การออกกฎหมาย และการจัดการกับหน่วยงาน เพราะผลกระทบด้านลบของการทุจริตทางการเมืองไม่สามารถต่อต้านได้ด้วยวิธีการทางการบริหารเพียงอย่างเดียว<sup>55</sup>

การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสหราชอาณาจักร โดยพระราชบัญญัติรัฐบาลท้องถิ่น พ.ศ. 2543 (Local Government Act 2000) ซึ่งได้นำกรอบการทำงานเพื่อปรับปรุงความรับผิดชอบในรัฐบาลท้องถิ่นผ่านมาตรฐานและขั้นตอนสำหรับตรวจสอบพฤติกรรมของสมาชิกสภาท้องถิ่น พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดเกี่ยวกับจรรยาบรรณตามกฎหมายที่ครอบคลุมสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งและได้รับการเสนอชื่อซึ่งดำรงตำแหน่งในหน่วยงานต่างๆ คณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งตามมาตรฐานของกฎหมายซึ่งมีประธานอิสระสำหรับหน่วยงานท้องถิ่นหลักแต่ละแห่ง โดยมีอำนาจในการระงับสมาชิกได้นานถึงหกเดือน

<sup>54</sup> นิยม รัฐมฤต. *องค์กรอิสระกับการสร้างความสมดุลในระบบการเมือง*. 12 มิถุนายน 2567.

สืบค้นจาก <https://so06.tci-thaijo.org> > article > download.

<sup>55</sup> Transparency International. *Corruption-Risk Assessment in the Education and Health in Rwanda*.

May 30, 2024 Retrieved from <https://www.transparency.org/en>

คณะกรรมการมาตรฐานแห่งอังกฤษ (Standards Board for England) ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลมาตรฐานของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น มีหน้าที่ดูแลจรรยาบรรณในการประพฤติตน ดูแลภาพรวมระดับชาติ การสอบสวนในท้องถิ่นเกี่ยวกับข้อกล่าวหาต่อสมาชิก และสอบสวนข้อกล่าวหาบางกรณีด้วยตนเอง คณะกรรมการตัดสินคดีแห่งอังกฤษเป็นหน่วยงานอิสระแยกต่างหาก โดยสามารถส่งคดีที่ร้ายแรงที่สุดไปยังหน่วยงานดังกล่าวได้ หน่วยงานนี้สามารถตัดสินโทษสมาชิกได้นานถึงห้าปี

คณะกรรมการมาตรฐานสาธารณสุขมีความเห็นว่าการจัดการดังกล่าวช่วยปรับปรุงพฤติกรรมของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งได้มาก ระบบดังกล่าว แม้จะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ เพราะอาจถูกนำไปใช้ในการร้องเรียนเล็กน้อย หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเมือง ซึ่งอาจทำให้เงินของรัฐสูญเปล่าไปกับการสอบสวนที่ไม่จำเป็น การปฏิรูปในเวลาต่อมาจึงได้มอบหมายให้คณะกรรมการมาตรฐานท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ติดตามรับผิดชอบในการกรองข้อร้องเรียนเพื่อพยายามจัดสรรทรัพยากรของระบบอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และในที่สุดปัญหาทางจริยธรรมจึงได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังในหน่วยงานท้องถิ่นในช่วงหลายปีหลังจากนำการเปลี่ยนแปลงข้างต้นมาใช้<sup>56</sup>

### 2.3 การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศส ยินยอมให้หน่วยงานภายนอกเข้ามามีอำนาจในการตรวจสอบการบริหารงานสาธารณสุข เพื่อขจัดการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนให้หมดไป โดยจัดทำความร่วมมือในการต่อต้านการทุจริตกับหน่วยระดับชาติ อาทิ กระทรวงยุโรปและกิจการต่างประเทศ (MEAE) กระทรวงเศรษฐกิจ การเงิน และการฟื้นฟู (MEFR) กระทรวงยุติธรรม (MINJUST) กระทรวงมหาดไทย (MININT) หน่วยงานต่อต้านการทุจริตของฝรั่งเศส (AFA) และหน่วยงานระดับสูงเพื่อความโปร่งใส โดยใช้พระราชบัญญัติความโปร่งใสปราบปรามการทุจริต และการปฏิรูปเศรษฐกิจ ซึ่งรู้จักกันในชื่อพระราชบัญญัติ “ซาปิน 2” วันที่ 9 ธันวาคม 2559 (Act on transparency, anti-corruption and economic modernization, known as the “Sapin 2” Act of 9 December 2016) มีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับกฎหมายของฝรั่งเศสให้เทียบเท่ากับมาตรฐานต่อต้านการทุจริตในระดับสูงสุดของยุโรปและระดับสากล กฎหมายฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อปลูกฝังความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจของสาธารณสุขและส่งเสริมเศรษฐกิจเพื่อต่อสู้กับการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะในกระทรวงการต่างประเทศ ประกอบไปด้วยหน่วยงานด้านการป้องกันและการควบคุม นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังจัดตั้งหน่วยงานต่อต้านการทุจริตของฝรั่งเศส ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่และบุคคลที่เผชิญกับปัญหาการทุจริตเหล่านี้ เช่น การป้องกัน

<sup>56</sup> Robert Barrington. *Corruption in uk local government*. May 15, 2024. Retrieved from [https://www.transparency.org.uk/sites/default/files/pdf/publications/Corruption\\_in\\_UK\\_Local\\_Government\\_The\\_Mounting\\_Risks.pdf](https://www.transparency.org.uk/sites/default/files/pdf/publications/Corruption_in_UK_Local_Government_The_Mounting_Risks.pdf)

และตรวจจับกรณีการทุจริตผู้มีอิทธิพลทางการค้า การฉ้อโกง การรั่วไหลของเงินของรัฐ และการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม โดยความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมายนี้ เพื่อต้องการเสริมสร้างกระบวนการสืบสวนและกระบวนการยุติธรรมเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงิน (หน่วยตำรวจและอัยการพิเศษ) กิจกรรมเหล่านี้จะดึงงานจาก Expertise France และ Civipol ซึ่งเป็นหน่วยงานความร่วมมือระหว่างประเทศด้านเทคนิคของกระทรวงมหาดไทยของฝรั่งเศส มาโดยเฉพาะ นอกจากนี้ ฝรั่งเศสจะพัฒนาความร่วมมือที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในประเทศอื่นๆ และตัวแทนภาคประชาสังคม รวมถึงภาคเอกชน ซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้องค์กรภาคประชาสังคมที่มีส่วนในการพัฒนาที่หน่วยงานท้องถิ่นและภูมิภาค โดยในการมีส่วนร่วมของพลเมืองนั้นมีความจำเป็นสำหรับหน่วยงานเหล่านี้ เพราะมีอิทธิพลต่อการทำงานของหน่วยงานระดับชาติได้ ฝรั่งเศสพยายามรวมความร่วมมือของสถาบันเพื่อต่อต้านกับอำนาจที่แข็งแกร่งกว่า เช่น ร่วมกับภาคประชาสังคมและเยาวชนให้ได้มากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้านข้อมูล รวมถึงสื่อ นักข่าว บล็อกเกอร์ และผู้มีอิทธิพล สามารถมีส่วนร่วมสนับสนุน เสริมสร้างความรับผิดชอบและความโปร่งใสในหน่วยงานท้องถิ่นและนโยบายสาธารณะ กลุ่มคนเหล่านี้ยังเป็นผู้ที่เปิดโปงการทุจริตอีกด้วย ฝรั่งเศสยังเชิญให้สถาบันการตรวจสอบชั้นสูง (Supreme Audit Institutions) (SAIs) เข้าร่วมงานโดยหวังผลในการจัดการทุจริตออกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะสถาบันการตรวจสอบชั้นสูง (SAI) นั้นเป็นผู้มีส่วนสนับสนุนสำคัญในการต่อต้านการทุจริตและป้องกันการทุจริตจากการทำงาน การตรวจสอบการเงินของรัฐ องค์กรเหล่านี้ส่งเสริมความเป็นอิสระ มีมาตรการการสอบสวนที่เข้มงวด และถือว่า SAI มีอำนาจมากกว่าและมีความสามารถมากกว่าเป็นปัจจัยสำคัญในกระบวนการพัฒนาความเป็นอิสระและความชอบธรรมในการให้บริการประชาชน<sup>57</sup>

นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบการปฏิบัติราชการจากรัฐบาลกลางจึงมีลักษณะของการควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมายและปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนเป็นการทั่วไปมากกว่าที่จะเข้าไปแทรกแซงหรือชี้นำการทำงานของท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งโดยทั่วไปจะมีอยู่ด้วยกัน 3 ลักษณะ ดังนี้

#### 1) การควบคุมเหนือองค์กรและตัวบุคคล

(1) การควบคุมสภาท้องถิ่น การควบคุมสภาท้องถิ่นมีฐานแนวคิดจากหลักการว่าด้วยความต่อเนื่อง (principe de continuité) ในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งมีคุณค่าเป็นรัฐธรรมนูญ ทำให้รัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐสามารถเข้าไป “แทรกแซง” การดำเนินการของสภาท้องถิ่นได้

<sup>57</sup> Michel Miraillet. *France's Anti-Corruption Strategy in Its Cooperation Action 2021-2030*. Ministry for Europe and Foreign Affairs – DGM. May 20, 2024. Retrieved from <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/photos-publications-and-graphics/publications/article/france-s-anti-corruption-strategy-in-its-cooperation-action-2021-2030>.

หากมีการดำเนินการอย่างไม่เป็นปกติ การเข้าไปแทรกแซงดังกล่าวได้แก่ อำนาจในการ “ยุบสภาท้องถิ่น” (la dissolution) ซึ่งการจะใช้อำนาจดังกล่าวจะเป็นไปภายใต้เงื่อนไขเดียวเท่านั้น นั่นคือ สภาท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ตามปกติเพื่อบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรีซึ่งจะต้องประกอบไปด้วยคำอธิบายเหตุผลที่ต้องมีการยุบสภา และรัฐบาลต้องรับรายงานต่อรัฐสภาทันที

(2) การควบคุมสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยทั่วไปจะเป็นการควบคุม “คุณสมบัติ” ของสมาชิกสภาท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยภายหลังการเลือกตั้งหากพบว่าสมาชิกขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่ง การปลดสมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาภาคทำได้โดยการออกประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนการปลดสมาชิกสภาจังหวัดสามารถทำได้โดยสภาจังหวัด นอกจากนี้หาก สมาชิกสภาท้องถิ่นไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่มีเหตุอันควรก็สามารถถูกตัดสิทธิให้พ้นจากตำแหน่งได้โดยคำวินิจฉัยของศาลปกครอง (tribunal administratif)

(3) การควบคุมฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปฝ่ายบริหารจะถูกควบคุมโดยสภาท้องถิ่นอยู่แล้ว แต่เนื่องจากนายกเทศมนตรี ของเทศบาลมีสถานะเป็นตัวแทนของรัฐนอกเหนือจากการเป็นผู้บริหารของท้องถิ่น ดังนั้น กฎหมายจึงได้ให้อำนาจรัฐบาลในการพักงานและสั่งปลดออกจากตำแหน่งได้ กล่าวคือ นายกเทศมนตรีรวมถึงเทศมนตรีอาจถูกสั่งพักงานได้ในระยะเวลาไม่เกิน 1 เดือนโดยคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ต้องแสดงเหตุผลของการสั่งพักงานไว้ด้วย ส่วนการปลด ออกจากตำแหน่งสามารถกระทำได้โดยการตราพระราชกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรีซึ่งต้องแสดงเหตุในการปลดด้วยเช่นกัน

## 2) การควบคุมเหนือการตัดสินใจ

การควบคุมในที่นี้มิได้หมายถึงอำนาจในการพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาต การตัดสินใจก่อน การกระทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มีลักษณะเป็นการตรวจสอบ “ภายหลัง” จากที่ได้มีการตัดสินใจไปแล้วโดยภายหลังจากที่ท้องถิ่นมีมติการตัดสินใจ หรือคำสั่งใดๆ แล้วก็ต้องส่งให้ตัวแทนของรัฐที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณา แต่ทั้งนี้ตัวแทนของรัฐไม่มีอำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือ ระงับการตัดสินใจดังกล่าว โดยหากพิจารณาแล้วเห็นว่าการตัดสินใจของท้องถิ่นไม่อยู่ในอำนาจ หน้าที่ กระทำการโดยผิดวิธีหรือขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ ก็สามารถนำเรื่องส่งฟ้องต่อศาลปกครองต่อไป

## 3) การควบคุมทางการคลัง

ในอดีตรัฐบาลและตัวแทนของรัฐมีอำนาจโดยตรงในการควบคุมทางการคลังและการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในปัจจุบันได้มีการยกเลิกอำนาจดังกล่าวไปโดยโอนให้อยู่ในความรับผิดชอบของกลไกที่สร้างขึ้นมานั้นคือศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ซึ่งมีลักษณะเป็นการควบคุมให้ถูกต้องหรือชอบด้วยกฎหมายทั้งในด้านระบบบัญชีระบบงบประมาณ



และการบริหารงบประมาณ ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาทางการคลังให้กับท้องถิ่นเพื่อให้มีการปฏิบัติที่ถูกต้อง<sup>58</sup>

## 2.4 การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจในประเทศไทย

กฎหมายการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศไทย มีดังต่อไปนี้

### 2.4.1 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2562

มาตรา 31 ในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในเรื่องใดอันเกี่ยวกับหน้าที่ได้ แต่นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา 33 สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ อันอยู่ในวงงานของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วรายงานต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ทั้งนี้ กิจการหรือการสอบสวนดังกล่าวต้องมีใช่เป็นเรื่องที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนอข้อสอบถามต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา 32

ให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดชุดหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติชั่วคราวตามมาตรา 57

มาตรา 35/4 ก่อนนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้ารับหน้าที่ ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อให้นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดแถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยไม่มีการลงมติ ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด

วรรคสาม การประชุมเพื่อแถลงนโยบายของนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้กระทำโดยเปิดเผย โดยนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องจัดทำนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษร แจกให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกคนที่มาประชุมด้วย

วรรคห้า ให้นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นประจำทุกปี

<sup>58</sup> “เรื่องเดียวกัน”.

วรรคท้าย คำแถลงนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบาย ให้ประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา 44/2 วรรคแรก สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่มีอยู่ มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยไม่มีการลงมติ<sup>59</sup>

#### 2.4.2 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562

มาตรา 31 ในที่ประชุมสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรี ในข้อความใดๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่นายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้นๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของเทศบาล

มาตรา 32 สภาเทศบาลมีอำนาจเลือกสมาชิกสภาเทศบาลตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญของสภาเทศบาล และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นกรรมการวิสามัญของสภาเทศบาล เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล แล้วรายงานต่อสภาเทศบาล

ในการตั้งคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง นายกเทศมนตรีมีสิทธิเสนอชื่อบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิก เพื่อให้สภาเทศบาลแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญได้ไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด

คณะกรรมการที่สภาเทศบาลตั้งขึ้นตามวรรคหนึ่งจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่คณะกรรมการมอบหมายก็ได้

มาตรา 48 ทศ วรรคแรก ก่อนนายกเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่ ให้ประธานสภาเทศบาลเรียกประชุมสภาเทศบาลเพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาล โดยไม่มีการลงมติ ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี

วรรคสาม การประชุมเพื่อแถลงนโยบายของนายกเทศมนตรีให้กระทำโดยเปิดเผย โดยนายกเทศมนตรีต้องจัดทำนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษรแจกให้สมาชิกสภาเทศบาลทุกคนที่มาประชุมด้วย

วรรคห้า ให้นายกเทศมนตรีจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปี

<sup>59</sup> พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2562.

วรรคท้าย คำแถลงนโยบายของนายกเทศมนตรีและรายงานแสดงผลการปฏิบัติงาน ให้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลด้วย

มาตรา 48 ทวาทศ วรรคแรก สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม ของสมาชิกเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาเทศบาลโดยไม่มี การลงมติ<sup>60</sup>

#### 2.4.3 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม ถึง (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562

มาตรา 46 สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทาง ในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

3) ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

มาตรา 56 ในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรององค์การบริหารส่วนตำบล ในเรื่องใดอันเกี่ยวกับหน้าที่ได้

มาตรา 58/5 ก่อนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ารับหน้าที่ ให้ประธาน สภาองค์การบริหารส่วนตำบลเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้นายก องค์การบริหาร ส่วนตำบลแถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่มีการลงมติ ทั้งนี้ ภายในสามสิบวัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

วรรคสาม การประชุมเพื่อแถลงนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ให้กระทำโดยเปิดเผย โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องจัดทำนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษร แจกให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคนที่มาประชุมด้วย

วรรคห้า ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงาน ตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประจำทุกปี

วรรคท้าย คำแถลงนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและรายงาน ผลการปฏิบัติงานตามนโยบาย ให้ประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล

<sup>60</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562.

มาตรา 58/7 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเท่าที่มีอยู่ มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการองค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่มีการลงมติ<sup>61</sup>

#### **2.4.4 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562**

มาตรา 36 ในที่ประชุมสภาเมืองพัทยา สมาชิกที่มีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกเมืองพัทยาในเรื่องที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของนายกเมืองพัทยา

มาตรา 37 สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาเมืองพัทยา เพื่อให้นายกเมืองพัทยาแถลงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารงานราชการเมืองพัทยา โดยไม่มีการลงมติ

มาตรา 38 สภาเมืองพัทยามีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญของสภาเมืองพัทยา และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภาเมืองพัทยาเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเมืองพัทยาแล้วรายงานต่อสภาเมืองพัทยา

ในการตั้งคณะกรรมการวิสามัญตามวรรคหนึ่ง นายกเมืองพัทยามีสิทธิเสนอชื่อบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิก เพื่อให้สภาเมืองพัทยาแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญได้ไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด

คณะกรรมการที่สภาเมืองพัทยาตั้งขึ้นตามวรรคหนึ่งจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่คณะกรรมการมอบหมายก็ได้<sup>62</sup>

#### **2.4.5 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562**

มาตรา 36 ในที่ประชุมสภากรุงเทพมหานคร สมาชิกที่มีสิทธิตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในเรื่องใดๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร แต่ถ้าหากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าเรื่องนั้นๆ ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวข้องกับประโยชน์สำคัญของกรุงเทพมหานคร

<sup>61</sup> พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562.

<sup>62</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562.

มาตรา 37 วรรคหนึ่ง สมาชิกสภากรุงเทพมหานครจำนวนไม่น้อยกว่าสองในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแถลงข้อเท็จจริงและแสดงความเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร

วรรคสอง การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรานี้สภากรุงเทพมหานครจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายไม่ได้

มาตรา 38 สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจเลือกสมาชิกสภากรุงเทพมหานครตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญของสภากรุงเทพมหานคร และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือมิได้เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภากรุงเทพมหานคร เพื่อกระทำการกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร แล้วรายงานต่อสภากรุงเทพมหานคร

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือบุคคลผู้มิได้เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ให้สภากรุงเทพมหานครแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญได้ จำนวนกรรมการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิเสนอนั้นให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของสภากรุงเทพมหานคร<sup>63</sup>

ในส่วนกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย โดยอาจสรุปได้ว่า สภาท้องถิ่นมีอำนาจตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหาร ดังนี้

1) การรับทราบการแถลงนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น (ยกเว้นสภาเมืองพัทยา และสภากรุงเทพมหานคร)

ก่อนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้ารับตำแหน่งประธานสภาต้องเรียกประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นได้แถลงนโยบายต่อสภาท้องถิ่น โดยต้องจัดทำนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษรแจกให้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่น แต่ไม่มีการลงมติ และผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องจัดทำรายงานการแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาท้องถิ่นเป็นประจำทุกปี เพื่อให้สภาท้องถิ่นได้มีแนวทางในการติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร

2) การตั้งกระทู้ถาม

เป็นการถามคำถามที่สมาชิกสภาท้องถิ่นตั้งขึ้นเพื่อถามผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นเกี่ยวกับข้อเท็จจริง หรือนโยบายเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่น แต่ผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ กรณีที่เห็นว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>63</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562

### 3) การขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป

เป็นการดำเนินการปรึกษา พิจารณา แสดงและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของสมาชิกสภาท้องถิ่นเรื่องการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการบริหารงาน แต่ไม่มีการลงมติ

### 4) การตั้งคณะกรรมการสามัญ - คณะกรรมการวิสามัญ

การตั้งคณะกรรมการสามัญเป็นการแต่งตั้งกลุ่มสมาชิกสภาท้องถิ่นขึ้นเพื่อกระทำการกิจ หรือพิจารณาสอบสวน ซึ่งศึกษาเรื่องต่างๆ ในงานบริหารของฝ่ายบริหารหรืองานของสภาท้องถิ่น เพื่อวินิจฉัยปัญหาหรือกระทำการกิจต่างๆ และสามารถแต่งตั้งบุคคลอื่นๆ เป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการสามัญได้ และต้องรายงานให้สภาท้องถิ่นทราบ<sup>64</sup> ถือได้ว่ากฎหมายได้ให้อำนาจการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจการบริหารสั่งการของฝ่ายบริหารอีกชั้นตอนหนึ่ง ถือเป็นการลดข้อบกพร่องหรือลดข้อผิดพลาดในการบริหารงาน ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อระบบงบประมาณที่ประชาชนจะได้รับอย่างทั่วถึง

นอกจากนี้ ประเทศไทยมีมาตรการป้องกันการทุจริต ได้แก่ การให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วน การใช้การศึกษาในการปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรม และการจัดทำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้นแบบไม่ทุจริต<sup>65</sup> และมาตรการด้านอื่นๆ แต่ยังคงพบว่าไม่ได้ทำให้การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยลดน้อยลงแต่อย่างใด

## 3. การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การทุจริตเปรียบเสมือนโรคร้ายที่กัดกินโครงสร้างทางวัฒนธรรม การเมือง และเศรษฐกิจของสังคม และทำลายการทำงานของอวัยวะสำคัญต่างๆ องค์กรระหว่างประเทศด้านความโปร่งใส (Transparency International) กล่าวว่า “การทุจริตเป็นหนึ่งในความท้าทายที่ยิ่งใหญ่ที่สุดของโลกยุคปัจจุบัน การทุจริตทำลายการปกครองที่ดี บิดเบือนนโยบายสาธารณะในระดับพื้นฐาน นำไปสู่การจัดสรรทรัพยากรที่ผิดพลาด ทำร้ายภาคเอกชนและการพัฒนาภาคเอกชน และทำร้ายคนจนในระดับรากหญ้า”<sup>66</sup>

<sup>64</sup> อรทัย ก๊กผล และธนัชฐา สุขะวัฒนะ. *คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า*. 25 พฤศจิกายน 2565 สืบค้นจาก [https://kpi.ac.th/media\\_kpiacth/pdf/M10\\_192.pdf](https://kpi.ac.th/media_kpiacth/pdf/M10_192.pdf)

<sup>65</sup> โกวิทช์ พวงงาม. *การจัดการปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. หน้า 92-95.

<sup>66</sup> Inge Amundsen. *Political Corruption: An Introduction to the Issues*. June 19, 2024. Retrieved from <https://www.cmi.no/publications/file/1040-political-coiTuption.pdf>.

การทุจริตในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ทั่วโลก ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่รัฐบาลกับประชาชนมีปฏิสัมพันธ์ของกันหลายด้าน เช่น การขอใบอนุญาตก่อสร้าง ใบอนุญาตประกอบธุรกิจ การพัฒนาเมือง ด้านบริการสาธารณะ เช่น การเก็บและจัดการขยะ ไฟฟ้าสาธารณะ น้ำ สิ่งปฏิกูล โรงเรียน บริการด้านสุขภาพ และการขนส่งมวลชน ทั้งที่จัดหาโดยตรงหรือทำสัญญาจ้างเอกชน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ผลที่ตามมาคือ การทุจริตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในบางประเทศได้จัดทำสถิติไว้โดยเปรียบเทียบว่า กรณีที่มีการติดต่อปฏิสัมพันธ์ของประชาชนกับรัฐ ซึ่งหมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจำนวน 10 ครั้ง จะมีการคอร์รัปชัน 6 ครั้ง<sup>67</sup>

### 3.1 การทุจริตในประเทศสหรัฐอเมริกา

การทุจริตในรัฐบาลท้องถิ่นเป็นปัญหาใหญ่ในสหรัฐอเมริกา เพราะเมืองและเทศมณฑลต่างสะสมอำนาจกันมากเกินไปจนมีอำนาจเหนือกว่าภาคเอกชน โดยใช้ทางผ่านจากการขอรับใบอนุญาตในการประกอบกิจการต่างๆ เช่น การมาขอออกใบอนุญาตในธุรกิจกัญชา ใบอนุญาตเกี่ยวกับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ใบอนุญาตการพกปีน การเปลี่ยนแปลงเขต เครดิตภาษีที่อยู่อาศัย ใบอนุญาตการก่อสร้าง และการอนุมัติอื่นๆ ที่รัฐบาลค่อนข้างจำกัดใบอนุญาต การแบ่งเขตและกระบวนการอนุมัติอื่นๆ ของราชการ นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจ กระบวนการเหล่านี้มักจะทำอำนาจในการริตไถบุคคลและนักธุรกิจต่างๆ เพื่อเรียกสินบน ปัญหาต่างๆ นี้เกิดจากการควบคุมกิจกรรมของภาคเอกชนที่มากเกินไป ระบบราชการที่ล่าช้าและไม่โปร่งใส และการใช้ดุลพินิจตามอำนาจของตนเองในการอนุมัติ อนุญาตเรื่องต่างๆ ให้กับนักการเมืองและเจ้าหน้าที่แต่ละคน<sup>68</sup>

### 3.2 การทุจริตในองค์กรปกครองท้องถิ่นในสหราชอาณาจักร

ปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองท้องถิ่นในสหราชอาณาจักร อันเนื่องมาจากมีการรายงานข้อมูลในการดำเนินงานไม่ตรงกับความเป็นจริง เมื่อเกิดการทุจริตขึ้นมักจะไม่ได้รับการสอบสวน และมีกลไกการตรวจสอบที่ไม่ดี ทำให้ได้หลักฐานการทุจริตมีน้อย แต่ประชาชนในท้องถิ่นก็ให้ความร่วมมือในด้านการตรวจสอบและส่งหลักฐานการทุจริตอย่างไม่เป็นทางการให้กับหน่วยงานที่ได้รับทราบเบื้องต้น นอกจากนี้ ฝ่ายเจ้าหน้าที่ในการดำเนินคดีเกี่ยวกับความผิดในการทุจริตได้ให้ความเห็นว่า ถึงแม้ทางเจ้าหน้าที่จะไม่มีหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินคดีและตัดสินความผิดได้ก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ มุ่งเน้นการแก้ปัญหาโดยใช้หลักการ คือ คุณภาพของเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>67</sup> Oliver Meza. *Corruption consolidation in local governments: A grounded analytical framework*. May 20, 2024 Retrieved from <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/padm.12698>

<sup>68</sup> Chris Edwards. *Local Government Corruption*. May 20, 2024. Retrieved from <https://www.cato.org/blog/local-government-corruption>.

ต้องมีความพร้อมในการรักษาความซื่อสัตย์ มีความเข้มแข็งที่จะรักษาความมีคุณธรรมจริยธรรม จากการประเมินของรัฐบาลพบว่า มีการทุจริตด้านการจัดซื้อจัดจ้าง การวางแผนเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย ของสังคมชุมชน ซึ่งปัญหาเหล่านี้ เกิดจากการปกปิดข้อเท็จจริงของเจ้าหน้าที่ที่ประกอบกับไม่มีกลไก การตรวจสอบที่ดี<sup>69</sup>

### 3.2.1 การตรวจสอบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหราชอาณาจักร

ศูนย์ต่อต้านการฉ้อโกง (CIPFA COUNTER FRAUD CENTRE) ในสหราชอาณาจักร ต่อต้านการฉ้อโกงและการทุจริตในระดับท้องถิ่น เป็นกลยุทธ์สำหรับหน่วยงานท้องถิ่นของอังกฤษ ซึ่งเป็นผลมาจากความร่วมมือระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักจากเครือข่าย การต่อต้านการฉ้อโกง การดำเนินการอยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการอิสระ ซึ่งรวมถึงตัวแทน จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก โดยคณะกรรมการได้มอบหมายให้ศูนย์ต่อต้านการฉ้อโกงของ CIPFA จัดทำร่างและเผยแพร่กลยุทธ์ดังกล่าว

- 1) ตั้งคณะกรรมการจากหน่วยงานท้องถิ่นเพื่อตรวจสอบและกำหนดมาตรฐาน และวิธีการทั่วไปในการวัดการทุจริตภายในหน่วยงานท้องถิ่น หน่วยงานท้องถิ่นควรใช้มาตรฐานและ มาตรการทั่วไปในการวัดระดับการฉ้อโกงและการทุจริต
- 2) จัดตั้งคณะกรรมการจากหน่วยงานท้องถิ่นขึ้นเพื่อกำกับการใช้อำนาจ ลดอุปสรรค ในการเข้าถึงข้อมูล อุปสรรคในการรวบรวมหลักฐานโดยการวางแผนแนวทางปฏิบัติที่ดีของหน่วยงานท้องถิ่น
- 3) ควรจัดตั้งคณะกรรมการจากหน่วยงานท้องถิ่นขึ้นเพื่อดูแลด้านปัจจัย ที่จะก่อให้เกิดการฉ้อโกงและการทุจริต เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการฉ้อโกงและการทุจริตเพิ่มขึ้น
- 4) ควรมีรายงานประจำปีสำหรับการต่อต้านการฉ้อโกงและการทุจริตในระดับท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับความคืบหน้าและการพัฒนาในด้านต่างๆ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง
- 5) จัดตั้งศูนย์ต่อต้านการทุจริตให้ทำงานร่วมกับหน่วยงานท้องถิ่น เพื่อรับทราบ ถึงแนวทางปฏิบัติที่ดี และควรแบ่งปันกรณีศึกษาที่มีประโยชน์
- 6) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการฉ้อโกงในการจัดซื้อจัดจ้าง ควรจัดตั้งกลุ่มทำงาน ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้องและผู้สนใจที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเจ้าหน้าที่ต่อต้าน การฉ้อโกงของหน่วยงานท้องถิ่น เพื่อตรวจสอบและรวบรวมแนวทางปฏิบัติที่ดี ในการต่อต้านการฉ้อโกง และการทุจริตในระดับท้องถิ่นสร้างแผนป้องกันการฉ้อโกงในการจัดซื้อจัดจ้างและกำหนดขั้นตอนที่การฉ้อโกง ในการจัดซื้อจัดจ้างสามารถเกิดขึ้นได้ มีการประเมินความเสี่ยงในหน่วยงานท้องถิ่น โดยเน้นที่ความเสี่ยง

<sup>69</sup> Robert Barrington. *Corruption in UK local government*. Aug 15, 2024. Retrieved from [https://sussex.figshare.com/articles/report/Corruption\\_in\\_UK\\_local\\_government\\_the\\_mounting\\_risks/23412287?file=41133785](https://sussex.figshare.com/articles/report/Corruption_in_UK_local_government_the_mounting_risks/23412287?file=41133785)



ที่อาจเกิดขึ้นทั้งในระดับต่ำ ระดับปานกลาง และระดับสูง เพื่อแจ้งการฝึกอบรมและการตระหนักรู้ถึงความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต<sup>70</sup> กลยุทธ์นี้มุ่งเป้าหมายไปที่ผู้นำสภา ผู้บริหารสูงสุด ผู้อำนวยการฝ่ายการเงิน และทุกคนที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลหน่วยงานท้องถิ่น และเป็นส่วนหนึ่งของโครงการริเริ่มการต่อสู้กับการฉ้อโกงและการทุจริตในระดับท้องถิ่น

การฉ้อโกงทำให้หน่วยงานท้องถิ่นต้องสูญเสียเงินประมาณ 2.1 พันล้านปอนด์ต่อปีทุกๆ 1 ปอนด์ที่หน่วยงานท้องถิ่นสูญเสียไปจากการฉ้อโกงคือ 1 ปอนด์ที่หน่วยงานท้องถิ่นไม่สามารถนำไปใช้เพื่อช่วยเหลือชุมชนได้ การฉ้อโกงและการทุจริตเป็นภาระต่อทรัพยากรของหน่วยงานท้องถิ่นและอาจนำไปสู่ความเสียหายต่อชื่อเสียง ผู้ฉ้อโกงมักจะปรับปรุงและพัฒนาวิธีการของตนอยู่เสมอ และหน่วยงานท้องถิ่นก็ต้องทำเช่นเดียวกัน จำเป็นต้องมีจุดยืนที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งรวมถึงการจัดการกับการฉ้อโกงและการทุจริตที่ข้ามพรมแดนและแบบเป็นองค์กร ตลอดจนการจัดการกับความเสี่ยงใหม่ๆ นอกเหนือจากขนาดของการสูญเสียแล้ว ยังมีความท้าทายอื่นๆ ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงในภูมิทัศน์ของภาคส่วนสาธารณะที่กว้างขึ้น เช่น การลดงบประมาณ การปรับปรุงและบูรณาการบริการ และการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาล หน่วยงานท้องถิ่นจะต้องทำงานร่วมกับหน่วยงานใหม่ๆ ในภูมิทัศน์ระดับชาติใหม่ในการต่อต้านการฉ้อโกง การดำเนินการดังกล่าวจะเปิดโอกาสให้หน่วยงานปราบปรามอาชญากรรมแห่งชาติ (National Crime Agency) ช่วยเหลือในการปราบปรามกลุ่มอาชญากร และทำงานร่วมกับศูนย์ปราบปรามการฉ้อโกง (CIPFA Counter Fraud Centre) ซึ่งตกลงที่จะเป็นเจ้าภาพจัดงาน Fighting Fraud and Corruption Locally และผู้นำอื่นๆ ในสาขานี้ หน่วยงานท้องถิ่นรายงานว่า หน่วยงานท้องถิ่นยังคงประสบปัญหาในการแก้ไขปัญหาการฉ้อโกงอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงแรงจูงใจ การแบ่งปันข้อมูล และอำนาจ<sup>71</sup>

### 3.3 การทุจริตในองค์กรปกครองท้องถิ่นในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

กฎหมายสาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดให้การทุจริตคือการยื่นข้อเสนอในการให้ผลประโยชน์ การให้สัญญา การขอ หรือยอมรับผลประโยชน์เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าจะกระทำในที่สาธารณะหรือส่วนตัวก็ตาม อาจเป็นได้ทั้งเชิงรับและเชิงรุก ซึ่งการขอหรือยอมรับผลประโยชน์นั้นจะถูกลงโทษเท่ากัน ปัจจุบัน ได้มีการยอมรับแนวคิดเรื่องการทุจริตอย่างกว้างขวาง การทุจริตครอบคลุมถึงการละเมิดต่อความซื่อสัตย์ทุกรูปแบบด้วย ไม่มีคำจำกัดความของคำนี้ที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป แต่การทุจริตเป็นปรากฏการณ์ระดับโลกที่กระทบต่อดินแดนอุตสาหกรรมและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ธนาคารโลกและประมาณการเศรษฐกิจโลก ประมาณการว่าการให้สินบน

<sup>70</sup> CIPFA Counter Fraud Centre. *The local government counter fraud and corruption strategy*.

May 20, 2024 Retrieved from [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a80c20de5274a2e8ab51fda/Fighting\\_fraud\\_and\\_corruption\\_locally\\_strategy.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a80c20de5274a2e8ab51fda/Fighting_fraud_and_corruption_locally_strategy.pdf)

<sup>71</sup> “เรื่องเดียวกัน”

และเงินที่ยักยอก ซึ่งประเมินได้ยาก มีมูลค่าถึง 3.6 ล้านล้านดอลลาร์ทุกปี ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ของโลกและเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การพัฒนาชะงักงัน ส่งผลกระทบต่อประเทศที่พัฒนาแล้วด้วย กิจกรรมทางเศรษฐกิจและความชอบธรรมของรัฐได้รับผลกระทบจากการทุจริตหลายประการ เช่น การยักยอกเงิน ความเชื่อมั่นของนักลงทุนลดลง การยึดทรัพยากรธรรมชาติ และทรัพยากรของรัฐที่ลดลง การทุจริตทำให้การแข่งขันทางธุรกิจบิดเบือน ก่อให้เกิดผลเสียต่อการจัดสรรเงินทุนที่เหมาะสมและประสิทธิภาพของนโยบายสาธารณะ ส่งผลกระทบต่อความสามารถของรัฐในการให้บริการสาธารณะที่ขาดประสิทธิภาพ เป็นอุปสรรคต่อการกระจายสินค้าและบริการ นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันมากขึ้น และทำลายความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อสถาบันและตัวแทนของรัฐ<sup>72</sup>

### 3.4 การทุจริตในองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

การบริหารส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมีความเป็นอิสระให้อำนาจสูงสุดแก่ฝ่ายบริหาร แต่เพียงฝ่ายเดียว เช่น อำนาจการตัดสินใจในการใช้งบประมาณ อำนาจการสั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับงานราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอำนาจควบคุมและรับผิดชอบในบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาและสาเหตุการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นเกิดจากตัวบุคคล โดยผู้บริหารท้องถิ่นและพนักงานท้องถิ่นบางส่วนได้ใช้ตำแหน่งของตนแสวงหาประโยชน์ เช่น การเก็บรายได้แล้วไม่ส่งคลัง ทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง ทุจริตโดยใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ หรือมีการแก้ไขหลักฐานการเงิน การจ่ายเงินโดยไม่มีหลักฐานการเรียกเงินตอบแทนแลกกับตำแหน่งที่สอบบรรจุ การโยกย้าย การแต่งตั้งการเลื่อนตำแหน่ง นอกจากนี้บุคลากรในท้องถิ่นทั้งผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น มีญาติหรือพวกพ้องเป็นผู้รับเหมา เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับตนเองและกลุ่มเครือญาติ อีกปัจจัยที่ทำให้การทุจริตจากผู้มีอำนาจบารมี มีอิทธิพลท้องถิ่น โดยในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางแห่งยังมีอิทธิพลหรืออำนาจที่ส่งผลให้เกิดการทุจริตได้ โดยเฉพาะอิทธิพล และอำนาจของฝ่ายการเมืองที่ครอบงำ หรือสามารถให้คุณให้โทษต่อเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการท้องถิ่น ตลอดจนการใช้อิทธิพลข่มขู่ หรือกีดกันผู้เสนอราคารายอื่นๆ การบีบบังคับให้มีส่วนเกี่ยวข้องต่อตรวจรับงานโครงการต่างๆ ตลอดจนบางครั้งประชาชนในท้องถิ่นไม่กล้าที่จะให้การเป็นพยานเพื่อเอาผิดกับ ผู้ทุจริต และส่วนหนึ่งกับวัฒนธรรมที่ฝังรากลึกจิตใจคนในสังคมไทยมานาน เช่น ความเกรงกลัวอิทธิพล การนับถือผู้มีบารมี การสำนึกบุญคุณของผู้มีพระคุณ สิ่งเหล่านี้จึงทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นใช้อำนาจหน้าที่การทำงานในการแสวงหาผลประโยชน์<sup>73</sup>

<sup>72</sup> Michel Miraillet. *France's Anti-Corruption Strategy in Its Cooperation Action 2021-2030*.

Aug 15, 2024. Retrieved from [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/strategie\\_anticorruption\\_de\\_la\\_fce\\_ds\\_son\\_aciton\\_de\\_coop\\_en\\_cle81dc7d.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/strategie_anticorruption_de_la_fce_ds_son_aciton_de_coop_en_cle81dc7d.pdf)

<sup>73</sup> โกวริทย์ พวงงาม. *การจัดการปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. หน้า 12-13.

## 4. การใช้ระบบคณะกรรมการในสภาท้องถิ่น

### 4.1 การใช้ระบบคณะกรรมการในสภาท้องถิ่นประเทศสหรัฐอเมริกา

ในส่วนของระบบคณะกรรมการในสภาท้องถิ่นประเทศสหรัฐอเมริกาเนื่องจากโครงสร้างรูปแบบและรูปแบบการปกครองท้องถิ่น (Local Government) ของประเทศสหรัฐอเมริกาแยกเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจหลากหลาย ได้แก่ เคาน์ตี (County) ทาวน์และทาวน์ชิพ (Town & Township) เทศบาล (Municipal) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจเฉพาะด้าน ได้แก่ เขตพิเศษ (Special District) เขตโรงเรียน (School District)<sup>74</sup> ซึ่งมีความแตกต่างกันมาก จึงขอยกตัวอย่างระบบคณะกรรมการในสภาท้องถิ่นบางกรณี ดังนี้

**4.1.1 รูปแบบคณะกรรมการเคาน์ตีดั้งเดิม** ซึ่งเคาน์ตีเกินกว่าครึ่งหนึ่งของสหรัฐอเมริกาใช้โครงสร้างนี้ โดยจะมีคณะกรรมการ 3 ถึง 5 คน มาจากการเลือกตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี โดยที่คณะกรรมการเคาน์ตีจะร่วมดูแลภารกิจหน้าที่กับเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน ความรับผิดชอบต่อเคาน์ตีจึงแยกกระจายออกไป ทำให้ขาดประสิทธิภาพและความรับผิดชอบ

**4.1.2 รูปแบบคณะกรรมการซีดี** มีโครงสร้างหลากหลายรูปแบบ โดยในส่วนใหญ่โครงสร้างแบบคณะกรรมการ (Commission) เป็นรูปแบบรวมอำนาจนิติบัญญัติและบริหารไว้ด้วยกันให้แก่คนกลุ่มเล็กๆ ประมาณ 5 คน มีกรรมการหนึ่งคนทำหน้าที่เป็นประธาน แต่มีอำนาจเท่าเทียมกับกรรมการคนอื่นๆ ซึ่งทุกคนจะมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่องานของซีดี ถ้าทุกคนมีความเห็นตรงกันก็จะไม่เกิดปัญหา แต่ถ้าเห็นต่างกันการประสานงานก็จะมีปัญหาต่างๆ ตามมา<sup>75</sup>

### 4.2 การใช้ระบบคณะกรรมการในสภาท้องถิ่นสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรเห็นว่าเพื่อให้การทำงานของสภาท้องถิ่นสหราชอาณาจักรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สภาท้องถิ่นของสหราชอาณาจักรจึงมีอำนาจในการจัดตั้งองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการ (Committees) เพื่อสามารถทำหน้าที่เฉพาะต่างๆ แทนสภาใหญ่ โดยทั่วไปแล้วมี 3 รูปแบบ คือ

**4.2.1 คณะกรรมการของสภา (Regulatory Committees)** ภายหลังจากสหราชอาณาจักรได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารเป็นแบบใหม่ แต่คณะกรรมการของสภาซึ่งเป็นคณะกรรมการที่เคยทำงานในระบบเดิม อาจสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ในกรณีที่กิจการสภามีอำนาจตัดสินใจ

<sup>74</sup> ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. การปกครองท้องถิ่น มุมมองจากประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักรสหรัฐอเมริกา. หน้า 227.

<sup>75</sup> localmoi บทที่ 9 สหรัฐอเมริกา. 15 สิงหาคม 2567.

สืบค้นจาก <http://www.local.moi.go.th/document%209.pdf>

ในบางส่วน หรือเป็นกรณีที่ต้องร่วมกันตัดสินใจกับฝ่ายบริหาร (quasi – judicial decisions) เช่น การวางแผนออกใบอนุญาตต่างๆ แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการไม่อาจตัดสินใจใดๆ ได้ จะต้องนำเรื่องเข้าที่ประชุมเพื่อให้สภาใหญ่พิจารณาเท่านั้น

**4.2.2 คณะกรรมการติดตามและตรวจสอบ (Scrutiny Committees)** สมาชิกของคณะกรรมการติดตามและตรวจสอบมาจากการแต่งตั้งของสภาโดยการคัดเลือกจากสมาชิกสภาที่ไม่ได้อยู่ในคณะผู้บริหารท้องถิ่น ถือได้ว่าคณะกรรมการติดตามและตรวจสอบเป็นโครงสร้างใหม่ที่สภาท้องถิ่นจะต้องจัดตั้งขึ้นพร้อมๆ กับการปรับโครงสร้างการบริหารรูปแบบใหม่ของสภาท้องถิ่น ทั้งนี้ตามวัตถุประสงค์ในการสร้างความสมดุลทางการเมือง และการติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร และมีอำนาจหน้าที่กระทำการแทนสภาในกิจการต่างๆ อย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นพิจารณาและปรับปรุงนโยบายของสภา การจัดทำข้อเสนอด้านนโยบายและงบประมาณต่อสภา การควบคุมและตรวจสอบคุณภาพการให้บริการ การตัดสินใจต่างๆ ที่ฝ่ายบริหารมีการเสนอการพิจารณาตรวจสอบการทำงานและการให้บริการว่าเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดหรือไม่ และอื่นๆ โดยที่สภาท้องถิ่นอาจจัดให้มีคณะกรรมการหลายชุดก็ได้ แบ่งให้มีการติดตามตรวจสอบกิจการต่างๆ เฉพาะเช่น ด้านการศึกษา ด้านสิ่งแวดล้อม หรือด้านกิจการสาธารณะที่ไม่ได้จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ โดยจะต้องมีคณะกรรมการชุดใหญ่ติดตามดูแลกิจการของสภาทั้งหมดอยู่คณะหนึ่งเสมอ

**4.2.3 คณะกรรมการวินัยกลาง (Standards Committees)** สหราชอาณาจักรมีพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 2000 มีผลให้สภาท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องจัดตั้งคณะกรรมการวินัยกลางขึ้นเพื่อทำหน้าที่ควบคุมสมาชิกสภาท้องถิ่นปฏิบัติหรือแสดงพฤติกรรมที่ถูกต้องเหมาะสม โดยที่สมาชิกของคณะกรรมการอย่างน้อย 1 คน ต้องเป็นบุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้นๆ โดยมีหน้าที่ 3 ลักษณะ คือ 1) ให้แนวทาง แนะนำ และควบคุมดูแลสมาชิกสภาให้ปฏิบัติตามวินัยอย่างถูกต้อง 2) รับเรื่องราวร้องทุกข์การปฏิบัติไม่ชอบของสมาชิกสภา และ 3) เสนอกรอบทางวินัยเพิ่มเติมเพื่อนำมาบังคับใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นๆ<sup>76</sup>

#### 4.3 การใช้ระบบคณะกรรมการในสภาท้องถิ่นประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

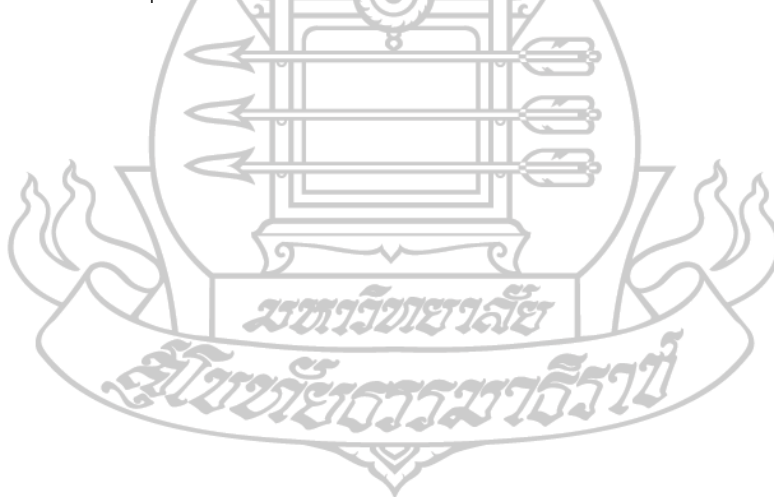
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสประกอบด้วยเทศบาลที่ตั้งอยู่บนภาคพื้นทวีปและตั้งอยู่จังหวัดโพ้นทะเล แยกเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปกับรูปแบบพิเศษ ในที่นี้จะยกตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปเพียงเทศบาล (Commune) เท่านั้น โดยในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเทศบาล (Conseil Municipal) อาจมีการจัดตั้งคณะกรรมการธิการ (Commission) จากผู้ที่มีความรู้ความสามารถในด้านต่างๆ และมีความเชี่ยวชาญ ทั้งจากผู้ที่เป็

<sup>76</sup> Localmoi. บทที่ 4 ประเทศสหราชอาณาจักร. 16 สิงหาคม 2567.

สมาชิกสภาหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาเป็นคณะกรรมการเฉพาะด้าน ตามวัตถุประสงค์ต่างๆ ขึ้น เพื่อช่วยให้สภาเทศบาลสามารถปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละด้านได้รอบรอบและรัดกุมมากยิ่งขึ้น เช่น คณะกรรมการการเงิน คณะกรรมการนโยบาย คณะกรรมการการศึกษา และเพื่อเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในเขตเทศบาลอาจมีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาของเทศบาลที่ประกอบด้วยตัวแทนจากประชาชนในเขตเทศบาล เพื่อให้คำแนะนำแก่สภาเทศบาลในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับการทำงานของเทศบาลด้วย<sup>77</sup>

#### 4.4 การใช้ระบบคณะกรรมการในสภาท้องถิ่นประเทศไทย

ตามกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ในส่วนระบบคณะกรรมการของสภาท้องถิ่นมีการกำหนดไว้เพียงว่า สภาท้องถิ่นมีอำนาจเลือกสมาชิกหรือเลือกบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญของสภาท้องถิ่น ตามความจำเป็นของกิจการในหน้าที่ของสภาท้องถิ่น เช่น กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่น แล้วรายงานต่อสภาท้องถิ่น อันมีลักษณะเป็นการตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่นได้ แต่ตามกฎหมายดังกล่าวไม่ได้มีสภาพบังคับว่าต้องตั้งคณะกรรมการเฉพาะด้านใดบ้าง เพื่อให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารได้อย่างแท้จริง



<sup>77</sup> ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. การปกครองท้องถิ่น มุมมองจากประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักรสหรัฐอเมริกา.

## บทที่ 4

# วิเคราะห์เปรียบเทียบการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจผู้บริหารท้องถิ่น โดยสภาท้องถิ่น และการใช้ระบบคณะกรรมการในสภาท้องถิ่น ของต่างประเทศและประเทศไทย

ปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย สาเหตุหนึ่งเกิดจากการขาดการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจให้มีความสมดุลกันระหว่างฝ่ายบริหารท้องถิ่นและฝ่ายสภาท้องถิ่น โดยที่ฝ่ายบริหารท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานมากเกินไป ในขณะที่ไม่มีกฎหมายใดที่ชัดเจนให้อำนาจแก่สภาท้องถิ่นในการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ติดตามหรือตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปโดยสุจริตและถูกต้อง ซึ่งผู้ศึกษาได้วิเคราะห์เปรียบเทียบการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจผู้บริหารท้องถิ่นโดยสภาท้องถิ่นและการใช้ระบบคณะกรรมการในสภาท้องถิ่น ดังนี้

### 1. วิเคราะห์เปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจผู้บริหารท้องถิ่นโดยสภาท้องถิ่นของประเทศไทยและต่างประเทศ

ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศสหรัฐอเมริกาต่างได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอิสระในการบริหารงานตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ โดยมีอำนาจออกกฎหมายเพื่อให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตน เช่นเดียวกับประเทศไทย ซึ่งสภาท้องถิ่นในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสอาจจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการ (Commission) ขึ้นเพื่อช่วยให้สภาเทศบาลสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การตรวจสอบ กำกับ ดูแล การบริหารงานด้านต่างๆ แบบเฉพาะเจาะจง เพราะคณะกรรมการล้วนถูกแต่งตั้งจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนั้นๆ การควบคุม ป้องกัน และตรวจสอบการทุจริตจึงทำได้ง่ายขึ้น ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกาแม้จะมีบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งคณะกรรมการในสภาท้องถิ่น แต่ก็มี ความแตกต่างกันมาก ในส่วนของมาตรการการป้องกันการทุจริตด้านประมวลจริยธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา มีความคล้ายคลึงกับประเทศไทย ส่วนสหราชอาณาจักรมีมาตรการทางกฎหมายกำหนดให้กระทรวงส่วนกลางสามารถออกกฎหมายในรูปของกฎระเบียบต่างๆ เพิ่มเติมจากกฎหมายแม่บทได้ ซึ่งเป็นเครื่องมือในการควบคุมท้องถิ่น โดยมักปรากฏในรูปของการกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ทางการบริหารและจัดทำบริการของท้องถิ่น การกำหนดมาตรฐาน

การบริการและการเพิ่มอำนาจให้ส่วนกลางสามารถเข้าไปแทรกแซงกิจการบางเรื่องได้ นอกจากนี้ยังมี “การตั้งอำนาจกลับคืน” (Default Powers) เครื่องมือการตรวจสอบ (Inspection) โดยเน้นการควบคุมและตรวจสอบการจัดทำภารกิจด้านที่สำคัญๆ ของท้องถิ่น โดยมีหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวโดยเฉพาะ และมาตรการทางการเงินคลัง (Finance) ถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐบาลกลางใช้ในการควบคุมท้องถิ่นซึ่งจะมีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะ ได้แก่ การกำหนดเพดานการใช้จ่ายของท้องถิ่น (Capping) หรือการคัดค้านโครงการลงทุนของท้องถิ่นได้ และการตรวจสอบการใช้จ่าย การตรวจสอบทางการเงินจะกระทำผ่านคณะกรรมการตรวจสอบบัญชีกลาง (Audit Commission) โดยแต่งตั้งบุคคลภายนอกเข้าไปตรวจสอบบัญชี รวมถึงการตรวจสอบโดยประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถร้องเรียนหน่วยการปกครองท้องถิ่น และการเข้าถึงข่าวสารแผนงานต่างๆ ที่จัดทำก็ต้องแสดงล่วงหน้าเป็นเวลาสี่เดือนขึ้นไป อีกทั้งสภาท้องถิ่นในสหราชอาณาจักรมีอำนาจในการจัดตั้งองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการ (Committees) ทำหน้าที่เฉพาะต่างๆ แทนสภาใหญ่ 3 รูปแบบ คือ 1) คณะกรรมการของสภา (Regulatory Committees) 2) คณะกรรมการติดตามและตรวจสอบ (Scrutiny Committees) และ 3) คณะกรรมการวินัยกลาง (Standards Committees) ส่วนสภาท้องถิ่นของประเทศไทยนั้นมีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ เช่น การรับทราบการแถลงนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น (ยกเว้นสภาเมืองพัทยา และสภากรุงเทพมหานคร) การตั้งกระทู้ถาม การขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป และการตั้งคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญ แต่มิได้ระบุชัดเจนว่า จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะในด้านใดบ้าง การใช้ระบบแต่งตั้งคณะกรรมการในสภาท้องถิ่นไทยจึงขาดความเป็นรูปธรรม โดยในทางปฏิบัติจึงไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อให้มีอำนาจในการควบคุมหรือตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ทำให้ไม่สามารถถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ตารางเปรียบเทียบการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเทศและประเทศไทย

ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเทศและประเทศไทย

ประเทศ	กฎหมาย	มาตรการ
<b>สหรัฐอเมริกา</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>กฎหมายเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่ขัดกันของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ</li> <li>รูปแบบคณะกรรมการต่างๆ เช่น คณะกรรมการเคาน์ตีดั้งเดิม คณะกรรมการซีดี</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>ระบบการประมวลจริยธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</li> <li>การกำหนดและบังคับใช้มาตรการจำกัดการใช้เงินในการเลือกตั้ง</li> <li>มาตรการด้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร</li> <li>การดำเนินมาตรการประกาศถึงผลประโยชน์และความเกี่ยวข้องทางนโยบายของบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการต่างๆ ของภาครัฐให้เปิดเผยข้อมูลการประชุมของทุกฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภาหรือคณะกรรมการต่างๆ ของท้องถิ่น</li> </ol>
<b>สหราชอาณาจักร</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>มาตรการทางกฎหมายกำหนดให้กระทรวงส่วนกลางสามารถออกกฎหมายในรูปแบบต่างๆ เพิ่มเติมจากกฎหมายแม่บทได้ เป็นเครื่องมือควบคุมท้องถิ่น โดยมีบทบาทในรูปของกำหนดเงื่อนไขต่างๆ ทางการบริหารและจัดทำบริการของท้องถิ่น การกำหนดมาตรฐานการบริการและกำหนดอำนาจให้ส่วนกลางสามารถเข้าไปแทรกแซงกิจการบางอย่างได้</li> <li>สภาท้องถิ่นของสหราชอาณาจักรมีการจัดตั้งองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการ (Committees) มี 3 รูปแบบ คือ 1) คณะกรรมการของสภา 2) คณะกรรมการติดตามและตรวจสอบ และ 3) คณะกรรมการวินัยกลาง</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>การตั้งอำนาจลับคิน (Default Powers)</li> <li>เครื่องมือการตรวจสอบ (Inspection) ขึ้น โดยเน้นการควบคุมและตรวจสอบการจัดทำภารกิจด้านที่สำคัญของท้องถิ่น โดยมีหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวโดยเฉพาะ</li> <li>มาตรการทางการเงิน (Finance) ถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐบาลกลางใช้ในการควบคุมท้องถิ่นซึ่งจะมีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะ ได้แก่ <ol style="list-style-type: none"> <li>3.1 การกำหนดเพดานการใช้จ่ายของท้องถิ่น (Capping) หรือการคัดค้านโครงการลงทุนของท้องถิ่นได้</li> <li>3.2 การตรวจสอบการใช้เงิน การตรวจสอบทางการเงินจะกระทำผ่านคณะกรรมการตรวจสอบบัญชีกลาง (Audit Commission) โดยแต่งตั้งบุคคลภายนอกเข้าไปตรวจสอบบัญชี</li> </ol> </li> <li>การตรวจสอบโดยประชาชนในท้องถิ่น <ol style="list-style-type: none"> <li>4.1 ประชาชนสามารถร้องเรียนหน่วยงานปกครองท้องถิ่นของตนได้</li> <li>4.2 การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการเข้าถึงข่าวสาร แผนงานต่างๆ ที่จัดจัดทำก็ต้องแสดงล่วงหน้าเป็นเวลาสี่เดือนขึ้นไป</li> </ol> </li> </ol>



ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ประเทศ	กฎหมาย	มาตรการ
<p><b>สาธารณรัฐ</b> <b>ฝรั่งเศส</b></p>	<p>รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 หมวด 12 มาตรา 72 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอิสระในการบริหารงานตนเอง โดยมีสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่และมีอำนาจออกกฎหมายเพื่อให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตนได้</p>	<p>1. สภาเทศบาล (Conseil Municipal) อาศัยการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิการ (Commission) ในด้านต่างๆ ขึ้นโดยเฉพาะ</p> <p>2. ตรวจสอบโดย</p> <p>(1) ผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <p>(2) ศาลปกครอง</p> <p>(3) ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค</p>
<p><b>ไทย</b></p>	<p>1. การรับทราบการแถลงนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น (ยกเว้นสภาเมืองพัทยา และสภากรุงเทพมหานคร)</p> <p>2. การตั้งกระทู้ถาม</p> <p>3. การขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป</p> <p>4. การตั้งคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญ</p>	<p>1. การให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p>2. การใช้การศึกษาในการปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรม</p> <p>3. การจัดทำองค์กรปกครองท้องถิ่นแบบไม่ทุจริต</p> <p>4. ประมวลจริยธรรม</p> <p>5. การกำกับดูแล และตรวจสอบโดย</p> <p>(1) ผู้ว่าราชการจังหวัด</p> <p>(2) นายอำเภอ</p> <p>(3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)</p> <p>(4) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)</p>

## 2. วิเคราะห์เปรียบเทียบการใช้ระบบคณะกรรมการในสภาท้องถิ่นของต่างประเทศ และประเทศไทย

การใช้ระบบคณะกรรมการในในสภาท้องถิ่นประเทศสหรัฐอเมริกามีความหลากหลาย และแตกต่างกันแล้วแต่ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น เคาน์ตี (County) ทาวน์และทาวน์ชิพ (Town & Township) เทศบาล (Municipal) เขตพิเศษ (Special District) เขตโรงเรียน (School District) คณะกรรมการต่างๆ มีหน้าที่และอำนาจที่ร่วมดูแลภารกิจหน้าที่กับเจ้าหน้าที่ที่มาจากกรเลือกตั้ง หรือรูปแบบคณะกรรมการ (Commission) แบบรวมอำนาจนิติบัญญัติ และบริหารไว้ด้วยกัน ในขณะที่ท้องถิ่นสหราชอาณาจักรและประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการในสภาท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจและหน้าที่ทั้งเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ที่ถูกต้องของสมาชิกสภาท้องถิ่นเอง และมีอำนาจในการติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารมิให้บริหารงานไปในทางทุจริต โดยสภาท้องถิ่นสหราชอาณาจักรมีอำนาจในการจัดตั้งคณะกรรมการติดตามและตรวจสอบ (Scrutiny Committees) เพื่อมีอำนาจหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร รวมไปถึงอำนาจหน้าที่ในการการควบคุม และตรวจสอบคุณภาพการให้บริการของฝ่ายบริหาร การตัดสินใจกระทำการต่างๆ ที่ฝ่ายบริหารมีการเสนอ และการพิจารณาตรวจสอบการทำงานและการให้บริการว่าเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดหรือไม่ โดยสภาท้องถิ่นสหราชอาณาจักรสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการได้หลายชุด และสามารถแบ่งงานการติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารเฉพาะด้านต่างๆ ได้ แต่จะมีคณะกรรมการชุดใหญ่ติดตามดูแลกิจการของสภาทั้งหมดอยู่คณะหนึ่งเสมอ ส่วนระบบคณะกรรมการในสภาท้องถิ่นของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ในส่วนสภาเทศบาล (Conseil Municipal) อาจมีการจัดตั้งคณะกรรมการ (Commission) ในด้านต่างๆ ขึ้นโดยเฉพาะ ทั้งนี้เพื่อสามารถช่วยให้สภาเทศบาลให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละด้านได้รอบรอบและรัดกุมมากยิ่งขึ้น เช่น คณะกรรมการการเงิน คณะกรรมการนโยบาย คณะกรรมการการศึกษา

ในส่วนประเทศไทยนั้น แม้ว่าจะมีบทบัญญัติของกฎหมายให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญก็ตาม แต่ปรากฏว่ามิได้มีบทบัญญัติของกฎหมายใดบัญญัติให้มีความชัดเจนว่า จะต้องดำเนินการแต่งตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นคณะกรรมการในด้านใดบ้าง มีกี่คณะ องค์กรประกอบของคณะกรรมการ และแต่ละคณะมีอำนาจหน้าที่อย่างไรบ้าง ทำให้ขาดความชัดเจนในการที่จะดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการต่างๆ อันนำมาซึ่งการขาดคณะกรรมการทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ควบคุม ดูแลการทำงานของฝ่ายบริหาร สภาท้องถิ่นของประเทศไทยจึงขาดประสิทธิภาพในการตรวจสอบ เพื่อป้องกันการทุจริตของฝ่ายบริหาร

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานในสังกัดของภาครัฐที่มีความสำคัญในระดับชาติ เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยเฉพาะในเขตปกครองขององค์กรที่รับผิดชอบ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และยังมีหน้าที่ในการพัฒนาชุมชนและประชาชนในชุมชนโดยสนองต่อนโยบายของรัฐบาลเป็นหลัก โดยได้รับงบประมาณที่มาจากภาครัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุนเป็นจำนวนมาก ดังนั้นการบริหารงบประมาณจึงเป็นเรื่องหลักที่สำคัญที่สุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะหากมีการใช้งบประมาณไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ หรือไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่รัฐบาลกำหนดให้ก็อาจจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่มีการดำเนินการเพื่อพัฒนาชุมชน ซึ่งผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงก็คือประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง แต่หากมีการตรวจสอบกำกับดูแล การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบก็จะนำไปสู่การพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนและการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า

ปัจจุบันในประเทศไทยแม้จะมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้สภาท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจการบริหารท้องถิ่นคล้ายคลึงกับประเทศฝรั่งเศสโดยมีบทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจแก่สภาท้องถิ่นในการทบทวนตรวจสอบนโยบายหรือโครงการ หรือการบริหารงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่น เช่น การรับทราบการแถลงนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น การตั้งกระทู้ถาม การขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป การตั้งคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญ รวมไปถึงการใช้มาตรการต่างๆ มากมายเพื่อป้องกันการทุจริต เช่น การให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรม หรือการมีประมวลจริยธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอื่นๆ แต่ก็ยังปรากฏว่าการดำเนินการดังกล่าวไม่สามารถป้องกันหรือยับยั้งการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ลดลงได้ ซึ่งสหราชอาณาจักรนั้นได้มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่สภาท้องถิ่นสามารถที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและตรวจสอบ ให้มีอำนาจหน้าที่ติดตามหรือตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่น อันเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่สภาท้องถิ่นสหราชอาณาจักรอาจดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการเพิ่มเติมอีกจำนวนหลายชุดก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อติดตามตรวจสอบกิจการของฝ่ายบริหารเฉพาะด้านต่างๆ อีกได้ด้วย

## 2. ข้อเสนอแนะ

ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่า ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายของประเทศไทย ให้มีความชัดเจน โดยการให้อำนาจแก่สภาท้องถิ่นสามารถจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ประกอบด้วย บุคคลไม่เกิน 5 คนต่อคณะกรรมการ 1 คณะ ทั้งจากผู้เป็นหรือไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ดังนี้ ประธานกรรมการ 1 คน กรรมการ 2 คน(เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น 1 คน) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 1 คน (เป็นบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถ และมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านนั้นๆ) และกรรมการ และเลขานุการ 1 คน โดยวิธีการการคัดเลือกจากสภาท้องถิ่น ทั้งนี้ให้มีการกำหนดคุณสมบัติ หรือลักษณะต้องห้ามของผู้จะรับการแต่งตั้งเป็นกรรมการเช่นเดียวกับการดำรงตำแหน่งของสมาชิก สภาท้องถิ่น และต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียทั้งทางตรงและทางอ้อมเกี่ยวกับกิจการขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจในการติดตามตรวจสอบการบริหารงาน ของฝ่ายบริหารท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพต่อการตัดสินใจ การใช้อำนาจ และการใช้งบประมาณ ให้เป็นไปโดยถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย เช่น คณะกรรมการวิสามัญป้องกันการทุจริต คณะกรรมการวิสามัญ การเงิน คณะกรรมการวิสามัญนโยบาย คณะกรรมการวิสามัญจัดซื้อจัดจ้าง และคณะกรรมการวิสามัญ ด้านอื่นๆ ที่มีความจำเป็น โดยให้อำนาจหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ ควบคุม รวมไปถึงการให้คำแนะนำ ฝ่ายบริหารท้องถิ่นให้ดำเนินงานในแต่ละด้านให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบ กรณีตรวจพบการทุจริตให้รายงานต่อประธานสภาท้องถิ่น ผู้กำกับดูแล และหน่วยงานตรวจสอบ การทุจริตทราบทันที เพื่อให้พิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป ดังนี้

### 2.1 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 15)

พ.ศ. 2562

**เดิม มาตรา 33** สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ อันอยู่ในวงงานของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วรายงานต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ทั้งนี้ กิจการหรือการสอบสวนดังกล่าวต้องมีไม่ใช่เป็นเรื่องที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เสนอข้อสอบถามต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา 32

ให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดชุดหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติชั่วคราวตามมาตรา 57

### แก้ไขเพิ่มเติมเป็น

**มาตรา 33** วรรคสี่ “ให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญป้องกันการทุจริต คณะกรรมการวิสามัญการเงิน คณะกรรมการวิสามัญนโยบาย คณะกรรมการวิสามัญจัดซื้อจัดจ้าง และคณะกรรมการวิสามัญด้านอื่นๆ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ ควบคุม รวมไปถึงการให้คำแนะนำฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ดำเนินงานในแต่ละด้านให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบ กรณีตรวจพบการทุจริตให้รายงานต่อประธานสภาท้องถิ่นผู้กำกับดูแล และหน่วยงานตรวจสอบการทุจริตทราบทันที เพื่อให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป”

### **2.2 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562**

**เดิม มาตรา 32** สภาเทศบาลมีอำนาจเลือกสมาชิกสภาเทศบาลตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญของสภาเทศบาล และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นกรรมการวิสามัญของสภาเทศบาล เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล แล้วรายงานต่อสภาเทศบาล

ในการตั้งคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง นายกเทศมนตรีมีสิทธิเสนอชื่อบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิก เพื่อให้สภาเทศบาลแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญได้ไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด

คณะกรรมการที่สภาเทศบาลตั้งขึ้นตามวรรคหนึ่งจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่คณะกรรมการมอบหมายก็ได้

### แก้ไขเพิ่มเติมเป็น

**มาตรา 32** วรรคสี่ “ให้สภาเทศบาลตั้งคณะกรรมการวิสามัญป้องกันการทุจริต คณะกรรมการวิสามัญการเงิน คณะกรรมการวิสามัญนโยบาย คณะกรรมการวิสามัญจัดซื้อจัดจ้าง และคณะกรรมการวิสามัญด้านอื่นๆ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ ควบคุม รวมไปถึงการให้คำแนะนำฝ่ายบริหารเทศบาลให้ดำเนินงานในแต่ละด้านให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบ กรณีตรวจพบการทุจริตให้รายงานต่อประธานสภาท้องถิ่นผู้กำกับดูแล และหน่วยงานตรวจสอบการทุจริตทราบ เพื่อให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป”

### **2.3 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562**

**เดิม มาตรา 46** สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

(2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(3) ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

#### **แก้ไขเพิ่มเติมเป็น**

**มาตรา 46 (4)** “ให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญป้องกันการทุจริต คณะกรรมการวิสามัญการเงิน คณะกรรมการวิสามัญนโยบาย คณะกรรมการวิสามัญจัดซื้อจัดจ้าง และคณะกรรมการวิสามัญด้านอื่นๆ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ ควบคุม รวมไปถึงการให้คำแนะนำฝ่ายบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลให้ดำเนินงานในแต่ละด้านให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบ กรณีตรวจพบการทุจริตให้รายงานต่อประธานสภาท้องถิ่น ผู้กำกับดูแล และหน่วยงานตรวจสอบการทุจริตทราบทันที เพื่อให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป”

**2.4 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม ถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562**

**เดิม มาตรา 38** สภาเมืองพัทยามีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญของสภาเมืองพัทยา และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภาเมืองพัทยาเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเมืองพัทยาแล้วรายงานต่อสภาเมืองพัทยา

ในการตั้งคณะกรรมการวิสามัญตามวรรคหนึ่ง นายกเมืองพัทยามีสิทธิเสนอชื่อบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิก เพื่อให้สภาเมืองพัทยาแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญได้ไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด

คณะกรรมการที่สภาเมืองพัทยาดังขึ้นตามวรรคหนึ่งจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่คณะกรรมการมอบหมายก็ได้

#### **แก้ไขเพิ่มเติมเป็น**

**มาตรา 38 วรรคสี่** “ให้สภาเมืองพัทยาคณะกรรมการวิสามัญป้องกันการทุจริต คณะกรรมการวิสามัญการเงิน คณะกรรมการวิสามัญนโยบาย คณะกรรมการวิสามัญจัดซื้อจัดจ้าง และคณะกรรมการวิสามัญด้านอื่นๆ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ ควบคุม รวมไปถึงการให้คำแนะนำฝ่ายบริหารเมืองพัทยาให้ดำเนินงานในแต่ละด้านให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบ กรณีตรวจพบการทุจริตให้รายงานต่อประธานสภาเมืองพัทยา ผู้กำกับดูแล และหน่วยงานตรวจสอบการทุจริตทราบทันที เพื่อให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป”

## 2.5 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562

**เดิม มาตรา 38** สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจเลือกสมาชิกสภากรุงเทพมหานครตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญของสภากรุงเทพมหานคร และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือมิได้เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภากรุงเทพมหานคร เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร แล้วรายงานต่อสภากรุงเทพมหานคร

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือบุคคลผู้มีได้เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ให้สภากรุงเทพมหานครแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญได้ จำนวนกรรมการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิเสนอนั้นให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของสภากรุงเทพมหานคร

### **แก้ไขเพิ่มเติมเป็น**

**มาตรา 38 วรรคสาม** “ให้สภากรุงเทพมหานครคณะกรรมการวิสามัญป้องกันการทุจริต คณะกรรมการวิสามัญการเงิน คณะกรรมการวิสามัญนโยบาย คณะกรรมการวิสามัญจัดซื้อจัดจ้าง และคณะกรรมการวิสามัญด้านอื่นๆ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ติดตาม ตรวจสอบ ควบคุม รวมไปถึงการให้คำแนะนำฝ่ายบริหารกรุงเทพมหานครให้ดำเนินงานในแต่ละด้านให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบ กรณีตรวจพบการทุจริตให้รายงานต่อประธานสภากรุงเทพมหานคร ผู้กำกับดูแล และหน่วยงานตรวจสอบการทุจริตทราบทันที เพื่อให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป”





บรรณานุกรม

มหาวิทยาลัยศรี

นครินทรวิโรฒราชภัฏ



## บรรณานุกรม

- โกวิทย์ พวงงาม. (2559). *การจัดการปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*.  
สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.
- คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2567, 15 สิงหาคม). *ข้อมูลเบื้องต้น  
ประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับการใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย*.  
<https://www.lawreform.go.th/uploads/files/1574739117-euohl-s63dn.pdf>
- คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. (2567, 15 สิงหาคม). *การบริหารจัดการตามหลัก  
ธรรมาภิบาล (Good Governance)*. <https://bus.ku.ac.th/qa/file/Justice.pdf>
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). *กฎหมายวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง*. จีระวิชาการพิมพ์.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2540). *การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร*. วิญญูชน.
- ชวงค์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 3. เซ็นเตอร์.  
\_\_\_\_\_. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 3). สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชูศักดิ์ เทียงตรง. (2518). *การบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ฐานันท์ วรรณโกวิท. (2560). *ประสบการณ์จากการฝึกอบรมเส้นทางคอร์รัปชัน ณ มหาวิทยาลัยตุลูล  
กาปิโตล สาธารณรัฐฝรั่งเศส*. สำนักงานศาลยุติธรรม.
- ณัฐพล ใจจริง และกฤษณ์ วงศ์วิเศษธร. (2567, 5 พฤษภาคม). *อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น*. <https://www.kpi.ac.th>.
- ถาวร เกียรติทับทิว. (2567, 13 มิถุนายน). *หลักการแบ่งแยกอำนาจและความสัมพันธ์ขององค์กร  
ที่ใช้อำนาจอธิปไตยตามแนวคิดของมองเตสกีเออ*.  
[http://library1.nida.ac.th/nida\\_jour0/NJv43n3\\_05.pdf](http://library1.nida.ac.th/nida_jour0/NJv43n3_05.pdf)
- ธีรวัฒน์ เอื้อพอล. (2551). *มาตรการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ ศึกษากรณี  
การขึ้นสูตรพลิกศพตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา  
มาตรา 150 วรรคสาม*. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นิยม รัฐอมฤต. (2567, 12 มิถุนายน). *องค์กรอิสระกับการสร้างความสมดุลในระบบการเมือง*.  
[https://so06.tci-thaijo.org > article > download](https://so06.tci-thaijo.org/article/download).

- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2558). รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง “หลักความได้สัดส่วน” (principle of proportionality) ในการตรวจสอบขอบเขตอำนาจรัฐ ตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- ป.ป.ท. ภาครัฐ. (2567, 15 สิงหาคม). ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการทุจริต (Corruption). [http://www.bangpakongcity.go.th/news/doc\\_download/ความรู้เกี่ยวกับการทุจริต--pdf\\_251019\\_160218.pdf](http://www.bangpakongcity.go.th/news/doc_download/ความรู้เกี่ยวกับการทุจริต--pdf_251019_160218.pdf)
- ปรางศรี ทิพย์รักษา. (2560). กลไกการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล 4 แห่งในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์. [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตร์. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562.
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2562.
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562.
- ไพรัช โตสวัสดิ์. (2547). การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของปฏิบัติการทางปกครอง [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ภิรมย์พร ไชยยนต์. (2557). การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด [วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตร์. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม. (2567, 5 พฤษภาคม). กลไกการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล. <https://so05.tci-thaijo.org/index.php/rmuj/article/view/247804>.
- ยุทธพร อิศรชัย. (2549). รายงานการวิจัยบทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ของสภาท้องถิ่น ในการปกครองท้องถิ่น. สถาบันพระปกเกล้า.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. นามมีบุคส์พับลิเคชั่นส์.



- Around The World. (2565, 28 พฤศจิกายน). *แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น*.  
<http://www.satit.up.ac.th/BBC07/AroundTheWorld/pol/98.htm>
- Chris Edwards. (May, 20 2024). *Local Government Corruption*.  
<https://www.cato.org/blog/local-government-corruption>.
- CIPFA Counter Fraud Centre. (2024, May 20). *The local government counter fraud and corruption strategy*. [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a80c20de5274a2e8ab51fda/Fighting\\_fraud\\_and\\_corruption\\_locally\\_strategy.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a80c20de5274a2e8ab51fda/Fighting_fraud_and_corruption_locally_strategy.pdf)
- Clarke, John J. (1957). *Outline of Local Government of the United Kingdom*.  
 Sir Issac Pitman and Son.
- Daniel, Wit. (1967). *A Comparative Survey of Local Govt and Administration*.  
 Kurusapha Press.
- Encyclopaedia Britannica. (2024, June 10). *local government*.  
<https://www.britannica.com/topic/local-government>.
- Holloway V. William, (1959). *State and Local Government in the United States*.  
 McGraw-Hill.
- Inge Amundsen. (2024, June 19). *Political Corruption: An Introduction to the Issues*.  
<https://www.cmi.no/publications/file/1040-political-coiTuption.pdf>.
- Localmoi. (2567, 15 สิงหาคม). *บทที่ 4 ประเทศสหราชอาณาจักร*.  
<http://www.local.moi.go.th/document%204.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2567, 15 สิงหาคม). *บทที่ 9 สหรัฐอเมริกา*.  
<http://www.local.moi.go.th/document%209.pdf>
- Michel Miraillet. (2024, Aug 15). *France's Anti-Corruption Strategy in Its Cooperation Action 2021-2030*. [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/strategie\\_antikorruption\\_de\\_la\\_fce\\_ds\\_son\\_aciton\\_de\\_coop\\_en\\_cle81dc7d.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/strategie_antikorruption_de_la_fce_ds_son_aciton_de_coop_en_cle81dc7d.pdf)
- Oliver Meza. (2024, May 20). *Corruption consolidation in local governments: A grounded analytical framework*. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/padm.12698>
- PUBLIC LAW NET. (2567, 5 พฤษภาคม). *นิติรัฐ VS นิติธรรม*.  
<http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1442>

Robert Barrington. (2024, May 15). *CORRUPTION IN UK LOCAL GOVERNMENT*.

[https://www.transparency.org.uk/sites/default/files/pdf/publications/Corruption\\_in\\_UK\\_Local\\_Government-\\_The\\_Mounting\\_Risks.pdf](https://www.transparency.org.uk/sites/default/files/pdf/publications/Corruption_in_UK_Local_Government-_The_Mounting_Risks.pdf)

Transparency International. (2024, May 30). *Corruption-Risk Assessment in the*

*Education and Health in Rwanda*. <https://www.transparency.org/en>



## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล	นางสาวธมกร มณีจันทร์
วัน เดือน ปี เกิด	20 กรกฎาคม 2530
สถานที่เกิด	อำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย
ที่อยู่ปัจจุบัน	เทศบาลตำบลบางพระ อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี
ประวัติการศึกษา	รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2566
ประวัติการทำงาน	นิติกรปฏิบัติการ

