ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496[1]

วิรุฬห์ บุณยเกียรติ[2]

เทศบาล เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ใช้ในประเทศไทยปัจจุบัน ซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประวัติความเป็นมายาวนานมากที่สุดในปัจจุบัน (ไม่นับรวมสุขาภิบาลซึ่งได้ปัจจุบันได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลไปหมดแล้ว) เทศบาลในประเทศไทย ถือกำเนิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2476 ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 1 ปี ซึ่งเทศบาล โดยใช้รูปแบบการปกครองแบบการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นดำเนินการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีแนวความคิดพื้นฐานในการพัฒนาการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองถือได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยในการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และเป็นกลไกการปกครองที่จะบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนได้อย่างแท้จริงและทั่วถึง เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นมีที่มาจากประชาชนการดำเนินกิจการจึงเป็นไปเพื่อประชาชน โดยการกำกับดูแลของประชาชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลมีสถานะเป็นนิติบุคคล โครงสร้างการบริหารงานราชการตามกฎหมายของเทศบาลนั้น แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วยฝ่ายผู้บริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอยู่ในรูปแบบเทศบัญญัติซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 ซึ่งได้กำหนดให้เทศบาลทุกประเภทต้องมีนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล โดยต้องมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงและบริหารงานราชการอยู่ดำรงตำแหน่งได้สมัยละ 4 ปี ซึ่งเป็นไปตามนโยบายการกระจายอำนาจและเทศบาลทุกแห่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด นายกเทศมนตรีทำหน้าที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจกำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาล ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติและนโยบาย สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล ส่วนสมาชิกสภาเทศบาลมีหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ตามรูปแบบของระบบรัฐสภา และมีหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติอันเกี่ยวข้องกับ

---

[1]บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์สุขสมัย สุทธิบดี และคณะกรรมการสอบ คือ ศาสตราจารย์พิเศษปัญญา สุทธิบดี และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล

[2]นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

การร่างและพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อกฎหมาย ข้อบังคับต่างๆของเทศบาล ประเทศไทยได้แบ่งเทศบาลออกเป็นสามระดับ คือเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล โดยเทศบาลนคร ประกอบ ด้วยสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 24 คน เทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 18 คนและเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 12 คน ในการปฏิบัติงานหรือการบริหารงานนั้น นายกเทศมนตรีเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปทำหน้าที่บริหารราชการ โดยกฎหมายให้อำนาจนายกเทศมนตรีในการแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี และที่ปรึกษานายกเทศมนตรีขึ้นเพื่อช่วยนายกเทศมนตรีในการบริหารราชการให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ในกฎหมายจัดตั้งเทศบาล

ดังนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นและมีความสำคัญในทางการเมืองท้องถิ่น โดยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทความสำคัญทั้งในด้านการเมืองการปกครอง และด้านการบริหารจัดการ ซึ่งเป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่นได้หาทางแก้ปัญหาด้วยตนเองทั่วถึงและเท่าเทียม ด้วยกลไกการบริหารทั้งในแง่ของการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ จัดซื้อจัดจ้างเกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์ และการบริหารจัดการเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวมและเพื่อบริการสาธารณะที่จำเป็น เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แต่จากการศึกษากลับพบว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 จะได้มีการแก้ไขมาแล้วหลายฉบับ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับยุคสมัยมากขึ้นแล้วก็ตาม แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวก็ยังคงมีช่องโหว่ของกฎหมายบางประการที่จำเป็นต้องมีการศึกษา และแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันให้มากขึ้น โดยผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาจากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และทำการวิเคราะห์ปัญหาเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขให้มีประสิทธิภาพให้ ความสอดคล้องกับสังคมปัจจุบันมากขึ้น โดยประเด็นปัญหาที่ผู้ศึกษาทำการวิเคราะห์มีดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่งปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาลเรื่องการทำสัญญา ตามมาตรา 18 ทวิ และมาตรา 48 จตุทศ

โครงสร้างของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาลและคณะผู้บริหาร โดยสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มีหน้าที่พิจารณาร่างข้อบัญญัติเทศบาล และการตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่คณะเทศมนตรีจะมีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบการบริหารกิจการของเทศบาลตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อพิจารณาตามมาตรา 18 ทวิ และมาตรา 48 จตุทศ วรรคหนึ่ง (3) ทั้งสองมาตรากำหนดห้ามสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาลเข้าไปเกี่ยวข้องกับการกิจการโดยสิ้นเชิง อีกทั้งห้ามมีส่วนได้เสียในคู่สัญญาหรือกิจการของเทศบาลทั้งทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ ซึ่งตามมาตราทั้ง 2 นี้จัดได้ว่าเป็นสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมีลักษณะเป็นสัญญาสมัปทาน อันหมายความถึง

สัญญาทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ซึ่งเจตนารมณ์มาตรา 18 ทวิ ประกอบกับมาตรา 48 จตุทศ วรรคหนึ่ง (3) เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาเทศบาล และผู้บริหารเทศบาลซึ่งเป็นบุคคลวงในอาศัยโอกาสและตำแหน่งของตนเข้ามาผูกขาดตัดตอนเป็นคู่สัญญาในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นได้รับความเสียหายได้ เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลได้ทำหน้าที่โดยเที่ยงธรรม จึงได้บัญญัติห้ามไม่ให้สมาชิกเข้ามามีส่วนได้เสียกับเทศบาลไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม

แต่ในปัจจุบันกลับพบว่าปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของตนยังคงมีให้เห็นอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยการใช้อำนาจหน้าที่และตำแหน่งของตนเป็นหลักในการเข้าทำสัญญา โดยไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม ดังคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดหลาย ๆ คดีที่ได้ตัดสินไว้ จึงเป็นประเด็นปัญหาว่าการกระทำนั้นอาจก่อให้เกิดการทุจริตขึ้นได้ภายในองค์กร จำต้องมีมาตรการในการใช้บังคับกฎหมายให้เคร่งครัดเพื่ออุดช่องโหว่ของกฎหมายไม่ให้มีการฝ่าฝืนและเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐพ.ศ. 2560

ประเด็นที่สองปัญหาการใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีเกี่ยวกับการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้าง ตามมาตรา 61 ตรี

นายกเทศมนตรี มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล ดังที่ระบุไว้ตามมาตรา 48 เตรส อีกทั้งยังมีอำนาจให้ความเห็นชอบและลงนามในประกาศของกระทรวงมหาดไทยเพื่อทำแผนจัดซื้อจัดจ้าง โดยร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงินสมาชิกสภาเทศบาลจะเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกเทศมนตรี ตามมาตรา 61 ทวิ วรรคสาม อันเป็นไปตามอำนาจที่บัญญัติไว้ในมาตรา 61 ตรี วรรคหนึ่ง (4) ว่าด้วย “การคลัง การงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินการจ้าง และการพัสดุ” ทั้งนี้ในลำดับขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้างนั้นเป็นไปตามระเบียบกระทรวง การคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 11 จะเห็นว่ากฎหมายได้ให้อำนาจแก่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ (นายยกเทศมนตรี) ในการให้ความเห็นชอบ มีอำนาจหน้าที่สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล ในการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างและมีอำนาจลงนามแต่เพียงผู้เดียว ทำให้เกิดประเด็นข้อกังขาว่า เมื่อกำหมายกำหนดให้มีผู้ให้ความเห็นชอบเพียงคนเดียว แม้ว่าจะมีข้อดีในเรื่องความสะดวกในการเร่งรัด ติดตาม และช่วยให้การทำงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่การให้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดอยู่ที่บุคคลคน ๆ เดียวในการกระทำ จึงเป็นการเสี่ยงต่อการใช้ดุลพินิจในการตัดสินใจในกรณีการจัดซื้อจัดจ้าง กับทั้งการที่กฎหมายให้อำนาจในการรับรองก่อนที่จะกระทำการขั้นตอนต่อไปจะเป็นการเปิดช่องหรือชี้ช่องทาง เพื่อให้เกิดการทุจริต ความไม่โปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ได้ง่ายไม่ว่าเพื่อตนเองหรือเพื่อพวกพ้องของตน เนื่องจากไม่มีการถ่วงดุลอำนาจในการ

ใช้ดุลพินิจ ที่สำคัญอย่างยิ่งสำหรับงานบางอย่างจำเป็นต้องได้รับข้อมูลหรือความรู้หลายด้านหรือต้องการให้เกิดการประสานงาน หรือความเป็นเอกภาพของหน่วยงานหลาย ๆ หน่วยงาน

ดังนั้นการมีคณะกรรมการ จึงถือเป็นเรื่องที่สำคัญในการบริหารการจัดการราชการ เพื่อกลั่นกรองให้เกิดประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ที่ควรจะเป็นไปเพื่อนั้น ๆ และลดระดับความรับผิดชอบของบุคคลผู้ได้รับมอบหมายเหลือเพียงการดำเนินการตามมติของคณะกรรมการเท่านั้น เพื่อป้องปรามไม่ให้เกิดปัญหาในอนาคตได้ และเพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจไว้ในมือของคนคนเดียว

ประเด็นที่สามปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้าง ตามมาตรา 50 วรรคสอง

การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ นับเป็นกระบวนการสำคัญในการขับเคลื่อนงบ ประมาณรายจ่ายเพื่อพัฒนาประเทศ แม้ว่าการจัดซื้อจัดจ้างจะมีขั้นตอนและกลไกควบคุมตรวจสอบที่รัดกุมอยู่ในระดับหนึ่ง แต่ปัญหาการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และการประพฤติมิชอบโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย มีการจัดซื้อจัดจ้างที่ราคาสูงกว่าความเป็นจริงและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของประชาชนยังคงปรากฏให้เห็นอยู่เสมอ รัฐบาลจึงพยายามปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้ทันสมัย โปร่งใสและใช้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งในราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น โดยในส่วนของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนด ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบการประเมินผล และการปฏิบัติงานของเทศบาล ตามมาตา 50 วรรคสอง กฎหมายกำหนดให้การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล ตลอดไปจนถึงการจัดซื้อจัดจ้างในงบประมาณ ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐพ.ศ. 2560

แต่แม้ว่ารัฐจะกำหนดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ แต่ที่ผ่านมากลับพบว่าประชาชนไม่มีอำนาจในการคิดและตัดสินใจในทุกเรื่อง เนื่องจากในกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ไม่ได้มีความชัดเจนในการบังคับให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งในส่วนของเทศบาลเองนั้นได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าร่วมในฐานะผู้สังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และสามารถร้องขอข้อมูลและตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างได้ แต่ประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยตรงเพื่อป้องกัน หรือ ต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารงานพัสดุภาครัฐได้ ซึ่งสิ่งที่กล่าวมาเหล่านี้ขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ และการกระจายโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิต ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ

ประเด็นที่สี่ปัญหาการตรวจสอบในการปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ตามมาตรา 71

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เป็นไปตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยมีหน้าที่บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย ตลอดจนกำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ในขณะที่มาตรา 71 และมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งกำหนดให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย และให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน ในกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่

ดังนั้นเมื่อพิจารณาตามมาตรา 71 และมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ประกอบกับมาตรา 57(7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาราชการแผ่นดิน 2534 แล้วนั้น กลับพบว่ากฎหมายทั้ง 2 ฉบับไม่สอดคล้องกัน โดยให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลให้เทศบาล แต่ไม่ได้มีการบัญญัติให้อำนาจและหน้าที่แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรี เนื่องจากในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารเทศบาลหรือสมาชิกเทศบาล เป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตามความผิดที่ได้กระทำเป็นรายกรณีไปตามที่มีอำนาจตามกฎหมาย อย่างเช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้เป็นผู้ดำเนินการตามกฎหมาย หรือองค์กรอื่น ๆ ที่มีอำนาจ

ดังนั้นตามมาตรา 71 และมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้อำนาจแก่ผู้ว่าชการจังหวัดเข้ามาเกี่ยวข้องในการควบคุมดูแลและตรวจสอบกิจการของเทศบาล เพราะจะทำให้เกิดการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนเกินความจำเป็น อีกทั้งทำให้การจัดการบริหารเทศบาลไม่มีความเป็นเอกภาพในการบริหารงาน และอาจทำให้เทศบาลไม่กล้าที่จะตัดสินใจในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนจนส่งผลให้การบริการสาธารณะไม่มีประสิทธิภาพ ตามวัตถุประสงค์ที่ควรจะเป็นเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเทศบาลเรื่องการทำสัญญา ตามมาตรา 18 ทวิ และมาตรา 48 จตุทศ

เพิ่มเติมมาตรา 18 ทวิ วรรคสอง เป็น

“ในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาในเรื่องนั้น ๆ ประกอบด้วย

1. นายกเทศมนตรีหรือรองนายกที่นายกเทศบาลมอบหมาย เป็นประธาน
2. ปลัดเทศบาล เป็นรองประธาน
3. สมาชิกเทศบาลไม่น้อยกว่า 3 คน เป็นกรรมการ
4. บุคคลผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะที่เกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ ไม่เกิน 2 คน เป็นกรรมการ
5. ประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ ไม่น้อยกว่า 3 คน เป็นกรรมการ”

เพิ่มเติม มาตรา 48 จตุทศ วรรคสาม เป็น

“ในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำตามวรรคหนึ่ง (3) ให้นำบทบัญญัติ แห่งมาตรา 18 ทวิ วรรคสอง มาบังคับโดยอนุโลม”

2. ปัญหาการใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีเกี่ยวกับการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้าง ตามมาตรา 61 ตรี

แก้ไขข้อ 11 แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เป็น

เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับความเห็นชอบวงเงินงบประมาณที่จะใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีอำนาจในการพิจารณางบประมาณแล้ว ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายในการปฏิบัติงานนั้นจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีเสนอหัวหน้าหน่วยงานของรัฐหรือนายกเทศบาลและปลัดเทศบาลในความหมายนี้เพื่อขอความเห็นชอบแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีให้ประกอบด้วยรายการอย่างน้อย ดังต่อไปนี้

(1) ชื่อโครงการที่จะจัดซื้อจัดจ้าง

(2) วงเงินที่จะจัดซื้อจัดจ้างโดยประมาณ

(3) ระยะเวลาที่คาดว่าจะจัดซื้อจัดจ้าง

(4) รายการอื่นตามที่กรมบัญชีกลางกำหนด

3. ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้าง ตามมาตรา 50 วรรคสอง

แก้ไข มาตรา 50 วรรคสอง เป็น

“การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา

เทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยให้มีการทำประชาวิจารณ์และการลงประชามติทุกครั้ง ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวง มหาดไทยกำหนด”

4 ปัญหาการตรวจสอบในการปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ตามมาตรา 71

แก้ไขมาตรา 71 เป็น

“ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนก็ได้

ให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลตำบลในอำเภอนั้นให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้ มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาลตำบลก็ได้”

เอกสารอ้างอิง

กรมการปกครอง สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น. **คู่มือการฝึกอบรมด้านการคลังท้องถิ่นตามโครงการพัฒนาการเงินการคลังท้องถิ่นภายใต้มาตรการเพื่อการใช้จ่ายภาครัฐเพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจปี 2542**. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงมหาดไทย. 2543.

ตรีเพชร์ จิตรมหึมา. “การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตตามกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ.” **วารสารวิชาการ สถาบันวิทยาการจัดการแห่งแปซิฟิค**. 2019-11-23.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. **การปกครองส่วนท้องถิ่น**. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: วิญญชน, 2552.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บรีกุล. **ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์. 2548.

พิชัย ขุมเงิน. “คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลนาดูน ตามความคิดเห็นของประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งในเขตเทศบาลตำบลนาดูน อำเภอนาดูนจังหวัดมหาสารคาม.” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต. สาขารัฐศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย. มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม (2553).

พงษ์ศักดิ์ มิ่งขวัญ. “ปัญหาข้อห้ามการมีส่วนได้เสียตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496.” **วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์มหาวิทยาลัยพะเยา**. ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 พ.ค. -ส.ค. 2557.

วัชรพงษ์ วชิรปญฺโญ. “ประชาธิปไตยกับกระบวน การมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาสังคม.” **วารสาร มจร นครน่านปริทรรศน์**. ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2561).

สันติชัย เอื้อจงประสิทธิ์. **สาระสำคัญของการมีส่วนร่วมของบุคลากร**. กรุงเทพฯ: สามเจริญพาณิชย์. 2551.