

## บทที่ 6

### สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกำกับดูแลการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและการกำกับดูแลการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นการกำกับดูแลก่อนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นกรอบในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นกิจกรรมหรือ โครงการส่วนหนึ่งจะถูกกำหนดโดยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค อันเป็นการกำกับดูแลในระดับแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงไม่ได้เกิดมาจากแผนพัฒนาท้องถิ่นที่มาจากการจัดทำภายใต้ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแท้ นอกจากนั้นทุกขั้นตอนทั้งก่อนและหลังข้อบัญญัติท้องถิ่นประกาศใช้ ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังมีบทบาทในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสมอ ส่วนการกำกับดูแลด้านการบริหารตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายจัดตั้งบัญญัติไว้เป็นการกำกับดูแลการกระทำซึ่งป้องกัน กฎหมายบัญญัติให้ผู้กำกับดูแลใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง ไม่มีการวางกลไกการกำกับดูแลให้ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจกำกับดูแลที่ไม่มีหลักเกณฑ์ รวมถึงการกำกับดูแลตามกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย มีการกำหนดรูปแบบการกำกับดูแลในหลายลักษณะ บางฉบับ ไม่มีการบัญญัติกลไกการกำกับดูแลไว้เป็นการเฉพาะซึ่งลักษณะนี้จะใช้การกำกับดูแลทั่วไปที่อยู่ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ส่วนกฎหมายที่มีการบัญญัติกลไกการกำกับดูแลไว้กลับมีการกำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์วิธีการไว้แตกต่างกัน

ในส่วนขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในระบบควบคุมและตรวจสอบคือ ระบบการควบคุมตรวจสอบทั่วไป แต่การใช้อำนาจหน้าที่ในเชิงการตรวจสอบอย่างอิสระนี้ในหลาย ๆ กรณีที่ผ่านมายังมีลักษณะคลุมเครือและกระทบต่อหลักความมีอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยิ่ง

จากรูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี แม้ว่าการกำกับดูแลจะเป็นไปตามกฎหมายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่จากผลการศึกษาวิเคราะห์ ทำให้เห็นถึงปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีผลกระทบต่อ การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเกิดจากการใช้อำนาจกำกับดูแล

ทั้งจากองค์กรกำกับดูแลที่อยู่ในระบบการบริหารราชการแผ่นดิน (ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค) และจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติในกฎหมาย รวมถึงจากองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจากตัวผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบด้วย ส่งผลให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการและไม่เกื้อหนุนระบบการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การวิจัยจึงได้นำเอาประเด็นที่เป็นปัญหามากำหนดเป็น “รูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งสามารถสรุปคำตอบจากการวิจัยได้ ดังนี้

## 1. สรุป อภิปรายผล

รูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบันราชการส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจเพื่อแก้ไขปัญหาสายการบังคับบัญชาหลายระดับที่ไม่มีความคล่องตัวทั้งในด้านการตัดสินใจ การดำเนินการและแก้ไขปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การดำเนินงานของราชการส่วนท้องถิ่นจึงมีขอบเขตอำนาจหน้าที่จำกัดอยู่แต่เฉพาะในพื้นที่ตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบกำหนดไว้เท่านั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจุดเด่นที่เป็นองค์กรบริหารราชการตามหลักกระจายอำนาจมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะจึงสามารถสนองตอบความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ความเป็นอิสระที่ว่านี้ก็ไม่ใช่ไร้ขอบเขตหรือตัดขาดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นองค์กรในระบบบริหารราชการแผ่นดินอย่างสิ้นเชิง ราชการส่วนท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากองค์กรในราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาก่อนกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจึงกำหนดให้ผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลมาจากกระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก ซึ่งกรุงเทพมหานครจะอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ส่วนองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเมืองพัฒนานั้นอยู่ในการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด และมีนายอำเภอทำหน้าที่กำกับดูแลเทศบาลตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นจากรูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นที่มาของการศึกษาและวิเคราะห์สภาพการณ์ของปัญหาและผลกระทบจากการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อชี้ให้เห็นถึงสภาพการณ์ของปัญหาที่มีจริงและส่งผลกระทบต่อเป็นสาเหตุของปัญหา จึงสามารถสรุปได้ดังนี้

### 1.1 ปัญหาและอุปสรรคด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

ในประเด็นนี้ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยนั้นเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการเป็นไปอย่างอิสระ อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายลักษณะ ซึ่งมีผลกระทบต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเกิดจากการใช้อำนาจกำกับดูแล ทั้งจากองค์กรกำกับดูแลที่อยู่ในระบบการบริหารราชการแผ่นดิน (ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค) และจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จึงส่งผลให้เกิดปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ซึ่งในวิจัยนี้แบ่งออกเป็น 5 ประการ โดยแต่ละประเด็นสรุปได้ดังนี้

1) ปัญหาความไม่ชัดเจนของกรอบอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ

ในประเด็นนี้ จากผลการศึกษาและวิเคราะห์สรุปได้ว่า แม้ว่ากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบกำหนดให้ราชการส่วนกลางเป็นองค์กรหลักในการกำกับดูแลการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยกรณีของกรุงเทพมหานครจะอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเมืองพัทยา จะอยู่ในการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด และเทศบาลตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบล จะอยู่ในการกำกับดูแลของนายอำเภอ อย่างไรก็ตาม ยังพบว่าปัญหาและอุปสรรคการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 ด้าน ซึ่งประกอบด้วย ด้านนิติบัญญัติและด้านการบริหารยังขาดประสิทธิภาพ กล่าวคือ ด้านนิติบัญญัติ พบว่ากลไกการกำกับดูแลที่กำหนดไว้ในกฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่องค์กรบังคับใช้กฎหมายที่เป็นองค์กรในราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้มีและใช้ดุลพินิจตัดสินในเชิงของการบังคับบัญชาถึงตุลาการ ไม่มีหลักเกณฑ์การใช้ที่เป็นมาตรฐาน จึงส่งผลให้การใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจรวมถึงการดำเนินการด้านการนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายส่วนด้านการบริหาร พบว่ากฎหมายการบัญญัติอำนาจหน้าที่ในเชิงของการป้องกันความเสียหายจากการใช้อำนาจบริหารของผู้บริหารท้องถิ่น แต่กฎหมายไม่ได้วางหลักเกณฑ์และวิธีการใช้ดุลพินิจที่ชัดเจนในลักษณะมาตรฐานวิธีปฏิบัติไว้ จึงส่งผลให้การใช้อำนาจขององค์กรกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนดมักจะใช้เมื่อความเสียหายได้รับการพิสูจน์จนเป็นที่ประจักษ์แล้วเท่านั้น การใช้อำนาจหน้าที่กำกับดูแลจึงไม่ได้ถูกกำหนดใช้ในเชิงของการป้องกันอย่างที่ดีควรจะเป็น ส่งผลให้บทบาทการใช้อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลด้านการบริหารที่ไม่ชัดเจนเช่นนี้ มีความสัมพันธ์ต่อการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นมากขึ้นในช่วงเวลาที่ผ่านมา

2) ปัญหาการกำกับดูแลที่เป็นผลจากการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในประเด็นนี้ จากผลการศึกษาและวิเคราะห์สรุปได้ว่า ปัญหาการกำกับดูแลที่เป็นผลจากการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาถ่ายโอนภารกิจผ่านกลไกแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในทางปฏิบัติการกิจที่ถ่ายโอนมีทั้งกรณีที่ต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และกรณีไม่มีการแก้ไขกฎหมายแต่อาศัยกลไกการออกกฎเพื่อมอบอำนาจดำเนินการตามกฎหมายต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั้งสองกรณีควรที่จะมีการกำหนดกลไกในการกำกับดูแลเพื่อเชื่อมโยงการใช้อำนาจที่มีการถ่ายโอนระหว่างส่วนราชการผู้รับผิดชอบกฎหมายนั้น ๆ ในฐานะผู้กำกับดูแล กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้รับการถ่ายโอนภารกิจตามกฎหมายในฐานะผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลปัญหาในการดำเนินงานตามภารกิจที่มีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากภารกิจที่มีการถ่ายโอนตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ เป็นภารกิจเฉพาะที่ต้องอาศัยบุคลากรผู้ปฏิบัติที่มีองค์ความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ในการดำเนินงานที่ไม่มีอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขณะที่มีการถ่ายโอน ต่อกรณีปัญหานี้แม้ว่าในขณะที่มีการถ่ายโอนส่วนราชการผู้ถ่ายโอนจะมีการทำคู่มือการปฏิบัติและจัดอบรมถ่ายทอดความรู้ก็ตาม แต่ผู้ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งข้าราชการการเมืองที่มาโดยการคัดเลือกตั้งและข้าราชการประจำที่จะมีการโยกย้ายหมุนเวียนอยู่เสมอ ทำให้ผู้ปฏิบัติขาดความรู้และประสบการณ์ที่ต่อเนื่อง ในขณะที่ภารกิจที่มีการถ่ายโอนเป็นเหมือนกฎหมายปิดปากที่ไม่เปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิเสธการปฏิบัติหน้าที่หรือขอเวลาไปศึกษาหาความรู้หรือขอปรึกษาหารือหน่วยงานผู้รับผิดชอบกฎหมายนั้น ๆ ก่อนได้ เพราะกฎหมายไม่บัญญัติให้ทำได้

3) ปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านกลไกการตรวจสอบการปฏิบัติงานตามกฎหมายโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ในประเด็นนี้ จากผลการศึกษาและวิเคราะห์สรุปได้ว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ตรวจการแผ่นดิน และกรรมการสิทธิมนุษยชน ซึ่งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยกฎหมายไม่มีมาตรฐานทางกฎหมายด้านการกำกับดูแลเพื่อกำกับกำกับการดำเนินงานตรวจสอบขององค์กรดังกล่าว

ส่งผลให้ในหลายกรณีที่ผ่านมาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีการใช้อำนาจหน้าที่ที่กระทบต่อหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 4) ปัญหาการกำกับดูแลในรูปแบบของการออกกฎหมายลำดับรอง

ในประเด็นนี้ จากผลการศึกษาและวิเคราะห์สรุปได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ได้ก็ต่อเมื่อองค์กรผู้กำกับดูแลออกกฎที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานในเรื่องนั้น ๆ แล้วเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาเรื่องการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องหรือไม่อาจปฏิบัติภารกิจจัดทำบริการสาธารณะตามที่มีกฎหมายบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ได้หรือในเรื่องนั้น ๆ ซึ่งประเด็นสำคัญนั้นเป็นผลมาจากองค์กรผู้กำกับดูแลเพิกเฉยต่อการทำหน้าที่ เพราะเหตุที่ไม่มีกฎหมายกำหนดมาตรฐานทางกฎหมายทางด้านการกำกับดูแลที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติอันเป็นบทบังคับให้องค์กรผู้กำกับดูแลต้องปฏิบัติ หรือกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์และมีเหตุจำเป็นต้องจัดทำบริการสาธารณะที่องค์กรผู้กำกับดูแลยังมีได้วางกฎในเรื่องนั้น ๆ ออกมาว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีทางเลือกหรือดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ อย่างไร เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องนั้นให้เป็นผลในทางปฏิบัติได้

#### 5) ปัญหาการกำกับดูแลในกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย

ในประเด็นนี้ จากผลการศึกษาและวิเคราะห์สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะและบังคับใช้กฎหมายไม่ได้มีบัญญัติไว้แต่เฉพาะในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบหรือกฎหมายที่กำหนดรูปแบบการกำกับดูแลการจัดทำภารกิจภายใต้แผนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านทางพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย จึงส่งผลให้เกิดปัญหาหลายประการ ได้แก่ กฎหมายบางฉบับกำหนดแต่เฉพาะอำนาจหรือหน้าที่ใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีการวางกลไกในการกำกับดูแล รวมถึงการวางมาตรการในการกำกับดูแลที่มีมาตรฐานการกำกับดูแลที่แตกต่างหรือไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งปัญหานี้เกิดจากการจากบัญญัติกฎหมายขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมายต่างยุคต่างสมัยกัน จึงมีการใช้ถ้อยคำและกำหนดมาตรการการกำกับดูแลหลายลักษณะ โดยบางฉบับมีมาก บางฉบับมีน้อย หรือบางฉบับกำหนดไปในเชิงของการควบคุมมากกว่าการกำกับดูแลตามหลักการกระจายอำนาจ

## 1.2 หลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ

ในประเด็นนี้ เนื่องด้วยการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วยสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่น เป็นกลุ่มประเทศที่มีการวางโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงกำหนดการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การดำเนินการและบริหารจัดการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ สูงสุดทั้งแก่ประเทศและประชาชนซึ่งถือว่าเป็นผู้มีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจากการศึกษาและวิเคราะห์จึงสรุปผลได้ดังนี้

### 1) สาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในประเด็นนี้ จากผลการศึกษาและวิเคราะห์สรุปได้ว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้กำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามแนวคิดที่เรียกว่า หลักความสามารถทั่วไป (General Competence) หรือ การบริหารปกครองโดยอิสระ (Free Administration) ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดทางกฎหมายที่ให้อำนาจกับท้องถิ่นในการกระทำการหรือจัดทำ/จัดหาบริการสาธารณะใด ๆ ก็ได้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนท้องถิ่นของตนครบเท่าที่ไม่ไปก้าวล่วงหรือกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองอื่น ๆ นอกจากนั้น โดยเหตุที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นในสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ถูกกำหนดให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการบริหารปกครองตนเองโดยอิสระตามแนวคิดเรื่องเสรีภาพสาธารณะ ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นในสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงวางน้ำหนักไปที่ชุมชนที่จะต้องมีการบริหารจัดการ มิใช่ภารกิจหรือบริการสาธารณะที่จะต้องจัดทำ ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงมิใช่การจัดทำภารกิจที่มีอยู่หากแต่หมายถึง การจัดทำบริการสาธารณะที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตตามความจำเป็นของชุมชนท้องถิ่นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลและจังหวัด ส่วนภาคนั้นจะไม่มีบทบาทในฐานะผู้จัดทำบริการ หากแต่จะเป็นหน่วยงานวางแผนและสนับสนุนการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรอื่น ๆ

ส่วนเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจนั้น ราชการจากรัฐบาลกลางมีลักษณะของการควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมายและปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนเป็นการทั่วไปมากกว่าที่จะเข้าไปแทรกแซงหรือชี้นำการทำงานของท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 3 ลักษณะดังนี้ (1) การควบคุมเหนือองค์กรและตัวบุคคล (2) การควบคุมเหนือการตัดสินใจ พบว่ามีได้หมายถึงอำนาจในการพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตการตัดสินใจก่อนการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มีลักษณะเป็นการตรวจสอบภายหลังจากที่ได้มีการตัดสินใจไปแล้ว (3) การควบคุมทางการคลัง พบว่า ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ซึ่งมีลักษณะเป็นการควบคุมให้ถูกต้องหรือชอบด้วยกฎหมาย

ทั้งในด้านระบบบัญชี ระบบงบประมาณและการบริหารงบประมาณ ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาทางการคลังให้กับท้องถิ่นเพื่อให้มีการปฏิบัติที่ถูกต้อง

## 2) ประเทศญี่ปุ่น

ในประเด็นนี้ จากผลการศึกษาและวิเคราะห์สรุปได้ว่า ประเทศญี่ปุ่น ได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน ซึ่งในส่วนภาระหน้าที่ที่ท้องถิ่นมีอำนาจกระทำได้นั้น แบ่งออกเป็น 2 ประเภท (1) หน้าที่โดยตรงของท้องถิ่นเป็นหน้าที่ที่ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่กระทำได้ตามหลักการการปกครองตนเอง ซึ่ง ครอบคลุมกิจการต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง เช่น สาธารณสุขและอนามัย (Health) ด้านสวัสดิการสังคม (Social Welfare) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Public Work) ด้านการพาณิชย์และอุตสาหกรรม (Commerce & Industry) ด้านเกษตรกรรม ป่าไม้ และประมง (Agriculture, Forestry & Fisheries) ด้านการศึกษา (Education) ด้านสิ่งแวดล้อม (Environment Protection) ด้านตำรวจ (Police) การป้องกันอัคคีภัย (Fire Fighting) วิสาหกิจและบริษัทท้องถิ่น (Local Public Enterprises and Corporations) และด้านวิเทศสัมพันธ์ (2) หน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย (Delegate function) เป็นหน้าที่รัฐบาลกลางหรือองค์กรอื่น ๆ มอบหมายให้กับท้องถิ่นเป็นผู้กระทำ

ในส่วนของการตรวจสอบการปฏิบัติราชการ มีการจัดแบ่งองค์กรในการตรวจสอบแบ่งเป็น 2 ระบบ ได้แก่ (1) ระบบคณะกรรมการตรวจสอบ เป็นระบบดำเนินการโดยคณะกรรมการอิสระที่หน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้น (2) ระบบผู้ตรวจสอบภายนอก เป็นระบบที่จะเพิ่มความมีอิสระในการบริหารงาน และเพิ่มศักยภาพให้กับองค์กรตรวจสอบภายใน โดยสาระสำคัญของระบบนี้ คือเป็นระบบที่ทำสัญญาจ้างกับผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มีความสามารถเฉพาะด้าน ผู้ตรวจสอบภายนอกจะทำการตรวจสอบและส่งรายงานเสนอในประเด็นหรือหัวข้อ ตามที่ระบุในสัญญาเท่านั้น ซึ่งจะต่างกับกรรมการตรวจสอบรูปแบบของการตรวจสอบมี 2 ประเภท คือ การตรวจสอบโดยรวม กับ แยกตรวจสอบ เป็นรายหัวข้อซึ่งในที่นี้คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจที่จะทำการตรวจสอบผู้ตรวจสอบภายนอกได้ ทั้งในส่วนของการจัดทำสัญญาจ้าง โดยคณะกรรมการตรวจสอบจะทำการตรวจสอบร่างสัญญา และเสนอความเห็นไปยังหัวหน้าฝ่ายบริหาร และในส่วนของการดำเนินงาน เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้มีอำนาจ ดังเช่น หัวหน้าฝ่ายบริหาร ประธานสภาท้องถิ่น หรือประชาชน ให้ทำการตรวจสอบ ว่าผู้ตรวจสอบภายนอกทำตามขั้นตอนในสัญญาหรือไม่

### 1.3 รูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในประเด็นนี้ เพื่อให้มีหลักเกณฑ์พื้นฐานที่วางมาตรฐานด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแก่องค์กรผู้กำกับดูแลให้ยึดถือและใช้อย่างมีมาตรฐานเดียวกัน อันเป็นการแก้ไขปัญหา

ด้านการกำกับดูแลที่ไม่เหมาะสมและเพียงพอ ซึ่งถือว่าเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนาการด้านการกระจายอำนาจ จึงได้กำหนดรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนการกระทำทางปกครอง มีหลักเกณฑ์วิธีการ ดังนี้

(1) ผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

(2) ผู้กำกับดูแล ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ใน ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ

(3) รูปแบบการกำกับดูแลก่อนการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

(3.1) การกำกับดูแลในเชิงการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพ

(3.2) การกำกับดูแลในเชิงป้องกันการกระทำทางปกครอง

2) รูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังการกระทำทางปกครอง มีหลักเกณฑ์ วิธีการ ดังนี้

(1) ผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

(2) ผู้กำกับดูแล ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ใน ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ

(3) รูปแบบการกำกับดูแลหลังการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

(3.1) การกำกับดูแลโดยการตรวจสอบการปฏิบัติราชการ แบ่งองค์กรในการตรวจสอบ ออกได้เป็น 2 ระบบ

1. ระบบคณะกรรมการตรวจสอบ มีดังนี้

1.1 การตรวจสอบทั่วไป โดยประเภทของการตรวจ คือ

ก. ตรวจสอบการเงิน

ข. ตรวจสอบการปกครอง

1.2 การตรวจสอบพิเศษ เป็นการตรวจสอบเมื่อมีการร้องขอ ดังนี้

ก. การตรวจสอบเมื่อผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้องขอ

ข. การตรวจสอบเมื่อประชาชนร้องขอโดยตรง

ค. การตรวจสอบเมื่อสมาชิกสภาท้องถิ่นร้องขอ

### 1.3 อื่น ๆ

2. ระบบผู้ตรวจสอบภายนอก เป็นระบบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำสัญญาจ้างกับ ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มีความสามารถเฉพาะด้าน รูปแบบของการตรวจสอบมี 2 ประเภท คือ

2.1 การตรวจสอบโดยรวม

2.2 การตรวจสอบเป็นรายหัวข้อ

(3.2) การกำกับดูแลโดยราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ มี 2 รูปแบบ คือ

1. การตรวจสอบการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ดังนี้

1.1 ตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่คณะกรรมการตรวจสอบและผู้ตรวจสอบภายนอกรายงาน

1.2 ตรวจสอบการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อมีการร้องเรียน

1.3 การเสนอคดีขึ้นสู่ศาลปกครองหรือศาลตรวจเงินแผ่นดิน

2. องค์กรบังคับตามคำพิพากษาศาลปกครองหรือศาลตรวจเงินแผ่นดิน

(3.3) การกำกับดูแลโดยองค์กรตุลาการ แบ่งการกำกับดูแลเป็น 3 องค์กรตามเขตอำนาจศาล ดังนี้

1. ศาลยุติธรรม

2. ศาลปกครอง

3. ศาลตรวจเงินแผ่นดิน

## 2. ข้อเสนอแนะประเด็นวิจัยต่อไป

เนื่องการวิจัยกำหนดขอบเขตการวิจัยเฉพาะรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผลจากการวิจัยพบว่ามีประเด็นสำคัญที่สมควรจะได้มีการทำวิจัยเพิ่มเติมต่อไปอีกเพื่อให้มีรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนั้น การวิจัยจึงเสนอแนะประเด็นที่จะเป็นหัวข้อการวิจัยต่อ ได้แก่

1) รูปแบบการจัดตั้งศาลตรวจเงินแผ่นดินและวิธีพิจารณาคดีการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากในรูปแบบการกำกับดูแลที่ผู้วิจัยเสนอได้นำเอารูปแบบศาลตรวจเงินแผ่นดินมาจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสซึ่งเป็นเรื่องใหม่ที่เหมาะสมที่จะนำไปเป็นประเด็นหัวข้อการวิจัยที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบการกระทำทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

2) รูปแบบองค์กรที่ปรึกษาการปฏิบัติราชการทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกำกับดูแลจากทั้งราชการส่วนกลาง องค์กรอิสระ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า องค์กรผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีบทบาทในการให้คำแนะนำหรือตอบข้อหารือก่อนการกระทำทางปกครอง เช่น กระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นการทำหน้าที่ก่อนการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันก็มีหน้าที่ในการกำกับดูแลหลังการกระทำด้วย ผู้วิจัยจึงเห็นว่าสมควรแยกบทบาทขององค์กรกำกับดูแลออกจากองค์กรที่ปรึกษาให้ชัดเจน