

รูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**MODEL OF SUPERVISION CRITERIA FOR
LOCAL ADMINISTRATIONS**

วิรัช เรียมแสน

WIRAYOT REAMSAN

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชานิติรัฐกิจและการบริหาร

คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยศรีปทุม

พ.ศ. 2565

ลิขสิทธิ์ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

**MODEL OF SUPERVISION CRITERIA FOR
LOCAL ADMINISTRATIONS**

WIRAYOT REAMSAN

**A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT
OF THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF DOCTOR
OF PHILOSOPHY PROGRAM IN PUBLIC AND BUSINESS
ADMINISTRATION JURISPRUDENCE**

SCHOOL OF LAW

SRIPATUM UNIVERSITY

2022

COPYRIGHT OF SCHOOL OF LAW SRIPATUM UNIVERSITY

วิทยานิพนธ์เรื่อง	รูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
คำสำคัญ	รูปแบบ/หลักเกณฑ์/การกำกับดูแล/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
นักศึกษา	วิรัช เรียมแสน
อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก	ดร. มนตรี นุ่มนาม
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ (พิเศษ) พ.ต.ต.ดร.ชูชีพวรรณ ตมิศานนท์
หลักสูตร	ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชานิติรัฐกิจและการบริหาร
คณะ	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม
พ.ศ.	2565

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้ศึกษาและวิจัยเรื่องรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาหลักการและแนวคิด เกี่ยวกับการกำกับดูแลและการกระจายอำนาจ (2) ศึกษาวิเคราะห์รูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ใช้ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ (3) ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย (4) จัดทำรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายรองรับ โดยใช้วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึก

ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีผลกระทบต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเกิดจากการใช้อำนาจกำกับดูแล ทั้งจากองค์กรกำกับดูแลที่อยู่ในระบบการบริหารราชการแผ่นดิน (ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค) และจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติในกฎหมาย รวมถึงจากองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจากตัวผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบด้วย ส่งผลให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการและไม่เกื้อหนุนระบบการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นข้อค้นพบสำคัญของการศึกษาวิจัยนี้

การวิจัยครั้งนี้ได้เสนอรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนและหลังการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีผู้กำกับดูแลจากราชการส่วนกลาง คณะกรรมการตรวจสอบ และองค์กรตุลาการ ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 5 รูปแบบ คือ องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยรูปแบบการกำกับดูแล

ก่อนการกระทำประกอบด้วย (1) การกำกับดูแลในเชิงการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพ และ (2) การกำกับดูแลในเชิงป้องกันการกระทำทางปกครอง ส่วนการกำกับดูแลหลังการกระทำมาจาก 3 องค์การ ประกอบด้วย (1) องค์การตรวจสอบการปฏิบัติราชการ แบ่งองค์การในการตรวจสอบ ออกเป็น 2 ระบบ คือ (1.1) ระบบคณะกรรมการตรวจสอบ ทำหน้าที่ตรวจสอบทั่วไป ได้แก่ การตรวจสอบด้านการเงินและด้านการปกครอง และระบบการตรวจสอบพิเศษ เป็นการตรวจสอบ เมื่อมีการร้องขอจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนและสมาชิกสภาท้องถิ่น นอกจากนี้้องค์การตรวจสอบการปฏิบัติราชการยังมีอำนาจอื่น ๆ ด้วย เช่น การตรวจสอบรายรับ รายจ่าย ประจำเดือน (1.2) ระบบผู้ตรวจสอบภายนอก เป็นระบบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำสัญญาจ้างกับผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มีความสามารถเฉพาะด้าน รูปแบบของการตรวจสอบ มี 2 ประเภท คือ การตรวจสอบโดยรวมและการตรวจสอบเป็นรายหัวข้อ (2) การกำกับดูแล โดยราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค แบ่งรูปแบบการกำกับดูแลเป็น 2 รูปแบบ คือ (1) การตรวจสอบการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 3 ลักษณะ คือ (1.1) ตรวจสอบผลการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของคณะกรรมการตรวจสอบและผู้ตรวจสอบภายนอก (1.2) ตรวจสอบการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อมีการร้องเรียน และ (1.3) การเสนอคดีขึ้นสู่ศาลปกครองหรือศาลตรวจเงินแผ่นดิน (2) เป็นองค์กรบังคับตาม คำพิพากษาศาลปกครองหรือศาลตรวจเงินแผ่นดิน (3) การกำกับดูแลโดยองค์กรตุลาการ คือ ศาลปกครอง ศาลตรวจเงินแผ่นดินและศาลยุติธรรม

THESIS TITLE	MODEL OF SUPERVISION CRITERIA FOR LOCAL ADMINISTRATIONS
KEYWORD	MODEL/CRITERIA/SUPERVISION/LOCAL ADMINISTRATIONS
STUDENT	WIRAYOT REAMSAN
ADVISOR	DR. MONTREE NUMNAM
CO-ADVISOR	ADJUNCT ASST. PROF. POL.MAJ. DR. CHOOCHEEWAN TAMISANONT
LEVEL OF STUDY	DOCTOR OF PHILOSOPHY PROGRAM IN PUBLIC AND BUSINESS ADMINISTRATION JURISPRUDENCE
FACULTY	SCHOOL OF LAW SRIPATUM UNIVERSITY
YEAR	2022

ABSTRACT

This research on the model of supervision criteria for local administrations aims to (1) investigate principles and concepts related to supervision and decentralization, (2) analyze forms, criteria, and methods of supervision for local administrations of Thailand and foreign countries, (3) analyze problems and obstacles of supervision for Thailand's local administrations, and (4) prepare the model of law-based supervision criteria for local administrations. This research is conducted through the qualitative methodology including documentary research and in-depth interview.

The findings revealed that the problems of supervision for local administrations which having impacts on performing duties of local administrations due to the exercise of supervisory power both from supervisory organizations under the (central and provincial) administration system and autonomous organizations according to constitution, as well as the problems of the legal provisions including the organizations acting to investigate the power exercise of local administrative organizations and people exercising each of supervisory power for local administrations cause the performance of local administrative organizations to lack autonomy in management nor support decentralization to local administrative organizations, which is the key findings of this research.

Therefore, this research would like to propose the model of supervision criteria for local administrations as follows: the supervision for local administrations before and after the administrative

act of local administrative organizations with supervisors from the central administration, audit committees, and judicial organizations acting to supervise 5 forms of local administrations, that is, subdistrict administrative organizations, municipality, provincial administrative organizations, Bangkok Metropolitan Administration, and City of Pattaya. The models of supervision before administrative act consist of (1) supervision for supporting and developing potential and (2) supervision for protecting the administrative act. The supervision after administrative act come form 3 organizations including (1) the organizations investigating the performance of official duties dividing the organizations for investigation into 2 systems, that is, (1.1) the audit committee system acting to do general investigation, such as, financial and administrative investigation and the special audit system acting to do investigation as requested by the administrators of local administrative organizations, people, and members of local council. Moreover, the organizations investigating the performance of official duties have other authorities, such as, investigating monthly income and expenditure, and (1.2) the external auditor system referring to the system that local administrative organizations making an employment contract with external specialized experts. There are 2 types of investigation: overall investigation and investigation by items. (2) The supervision by central and provincial administration divides the supervision into 2 types, that is, (1) investigating 3 types of the administrative act of local administrative organizations: (1.1) investigating the examination results of local administrative organizations by audit committees and external auditors, (1.2) investigating the act of local administrative organizations as requested, and (1.3) filing a case in administrative court or court of the Auditor General of Thailand, (2) acting as the compulsory organizations according to the judgement of administrative court or court of the Auditor General of Thailand, and (3) the supervision by judicial organizations, that is, administrative court, court of the Auditor General of Thailand, and court of justice.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งจากท่านอาจารย์ ดร.มนตรี นุ่มนาม และท่านอาจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ (พิเศษ) พ.ต.ต. ดร.ชูวิวัฒน์ ตมิสานนท์ เป็นอย่างสูงที่ได้สละเวลาอันมีค่าของ ท่านรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม อาจารย์ทั้งสองท่าน ได้ให้ความช่วยเหลืออนุเคราะห์แก่ผู้วิจัย ในด้านการศึกษาค้นคว้า ตลอดจน ให้คำแนะนำปรึกษาและติดตามความคืบหน้าในการเขียนวิทยานิพนธ์ตลอดมา นอกจากนี้ ท่านยังได้ให้ความกรุณาตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ตั้งแต่แรกเริ่ม จนสมบูรณ์และสำเร็จด้วยดี ซึ่งถ้าหากไม่มีอาจารย์ทั้ง 2 ท่าน ก็คงไม่มีวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งและสำนึกในความมีเมตตาของท่าน จึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.กรกฎ ทองชะ โชค ประธานกรรมการ และคณะกรรมการทั้งสองท่าน ได้แก่ รองศาสตราจารย์ ดร.ทวีฤทธิ์ ศิริศักดิ์บรรจง และ ดร.ปรานทิพย์ ยวนานนท์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าเป็นประธานกรรมการและกรรมการสอบ วิทยานิพนธ์เล่มนี้ หากปราศจากท่านทั้งสามแล้ว วิทยานิพนธ์เล่มนี้ก็คงจะไม่สมบูรณ์

ผู้วิจัยขอน้อมกราบขอบพระคุณ นายสนาม เรียมแสน และนางสมบัติ เรียมแสน ที่เป็นผู้ให้กำเนิดผู้วิจัย และให้การศึกษาแก่ผู้วิจัยมาแต่เยาว์วัยจนทำให้ผู้วิจัยมีกำลังใจกำลังกาย ศึกษาเล่าเรียนจนมีภูมิจุและสติปัญญา นอกจากนี้ยังขอขอบคุณบรรดาพี่น้องและกัลยาณมิตร ที่ส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาของผู้วิจัย จนวิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จบริบูรณ์

ประโยชน์และคุณค่าทางวิชาการที่เกิดจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หากเกิดประโยชน์ แก่สังคมอยู่บ้าง ผู้วิจัยขอน้อมกราบกตเวทิตา แต่บิดามารดาผู้ให้กำเนิด ครูอาจารย์ และผู้มีพระคุณ ของผู้วิจัย และหากวิทยานิพนธ์นี้มีความบกพร่องประการใด ผู้วิจัยต้องกราบขออภัยพร้อมน้อมรับ ไว้แต่เพียงผู้เดียว

วิรัช เรียมแสน
มหาวิทยาลัยศรีปทุม

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	I
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	III
กิตติกรรมประกาศ	V
สารบัญ	VI
สารบัญตาราง	X
สารบัญรูปภาพ	XI
บทที่	
1 บทนำ	1
1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.1 ความเป็นมาของปัญหา.....	1
1.2 ความสำคัญของปัญหา.....	6
2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	13
3 ขอบเขตของการวิจัย	13
3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา	13
3.2 ขอบเขตด้านประชากร	14
4 กรอบแนวคิดและสมมติฐานของการวิจัย	14
4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย	14
4.2 สมมติฐานการวิจัย.....	17
5 คำถามการวิจัย.....	17
6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	18
7 นิยามศัพท์เฉพาะ.....	18
2 ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	21
1 หลักการบริหารราชการแผ่นดินของไทย	22
1.1 หลักนิติธรรม.....	24

บทที่

หน้า

1.2	หลักการมาภิบาล	27
1.3	หลักการรวมศูนย์อำนาจ	38
1.4	หลักการกระจายอำนาจ	41
2	หลักการประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น	57
2.1	ความหมายของประชาธิปไตยท้องถิ่น	57
2.2	หลักการสำคัญของประชาธิปไตยท้องถิ่น	58
2.3	ความเป็นมาประชาธิปไตยท้องถิ่นในต่างประเทศ	59
2.4	พัฒนาการด้านประชาธิปไตยท้องถิ่นของไทย	61
3	กฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของไทย	63
3.1	รูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม กฎหมายจัดตั้ง	63
3.2	รูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการกำกับดูแลในกฎหมายที่กำหนดให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย	87
3.3	รูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการกำกับดูแลการจัดทำภารกิจภายใต้แผนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	109
3.4	รูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการกำกับดูแลโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ	116
4	การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ	119
4.1	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	119
4.2	ประเทศญี่ปุ่น	140
5	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	152
3	วิธีวิทยาการวิจัย (Research Methodology)	156
1	การวิจัยเอกสาร (Documentary research)	156
1.1	แนวคิดและหลักการ	156
1.2	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	157
2	การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview)	159
3	การวิเคราะห์ข้อมูล	160
4	การจัดทำรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	161

บทที่

หน้า

4	วิเคราะห์หลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	162
1	ปัญหาและอุปสรรคด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไทย	163
1.1	ปัญหาความไม่ชัดเจนของกรอบอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลทั่วไป ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 5 รูปแบบ	163
1.2	ปัญหาการกำกับดูแลที่เป็นผลจากการถ่ายโอนภารกิจภายใต้แผนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	170
1.3	ปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านกลไกการตรวจสอบ การปฏิบัติงานตามกฎหมายโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ	174
1.4	ปัญหาการกำกับดูแลในกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย	177
2	หลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ	186
2.1	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	186
2.2	ประเทศญี่ปุ่น	191
3	รูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	198
3.1	การกำกับดูแลทั่วไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านนิติบัญญัติและด้านบริหาร	198
3.2	การกำกับดูแลการจัดทำภารกิจภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	199
3.3	การกำกับดูแลในกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น ผู้บังคับใช้กฎหมาย	199
3.4	การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรอิสระตาม รัฐธรรมนูญ	200
5	รูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	207
6	สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	213
1	สรุป อภิปรายผล	214
2	ข้อเสนอแนะประเด็นวิจัยต่อไป	221

บทที่	หน้า
บรรณานุกรม.....	223
ภาคผนวก	231
ภาคผนวก ก. รายชื่อการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview)	232
ประวัติผู้เขียน	243

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
2.1	ตารางแสดงองค์กรกำกับดูแลที่มีอำนาจให้ความเห็นชอบตามกฎหมายจัดตั้ง	66
4.1	รูปแบบการกำกับดูแลทางนิติบัญญัติ	165
4.2	การใช้อำนาจกำกับดูแลด้านการบริหาร	167
4.3	รูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามภารกิจถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	171
4.4	กลไกการตรวจสอบการปฏิบัติงานตามกฎหมายโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ	175
4.5	รูปแบบการกำกับดูแลในกฎหมายที่กำหนดให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย	178
4.6	สรุปข้อเสนอรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการสัมภาษณ์เชิงลึก	185
4.7	รูปแบบการกำกับดูแลและองค์กรกำกับดูแลของสาธารณรัฐฝรั่งเศส	191
4.8	รูปแบบการกำกับดูแลและองค์กรกำกับดูแลของประเทศญี่ปุ่น	197
4.9	เปรียบเทียบรูปแบบการกำกับดูแลของไทยและของต่างประเทศ (สาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่น)	201

สารบัญรูปร่างภาพ

ภาพประกอบที่		หน้า
1.1	กรอบแนวคิดการวิจัย.....	16
2.1	แผนภาพแสดงหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework).....	35
2.2	โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นภายในสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	124

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1 ความเป็นมาของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดบัญญัติให้ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขผู้ใช้อำนาจผ่านรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) คณะรัฐมนตรี (ฝ่ายบริหาร) และศาล (ฝ่ายตุลาการ) ในการบริหารประเทศนั้นเป็นหน้าที่และอำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งมีคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรหลักในการขับเคลื่อน ผ่านกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินซึ่งกำหนดให้มีส่วนราชการสำคัญแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ราชการส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง และกรม) ราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัดและอำเภอ) และราชการส่วนท้องถิ่น (ปัจจุบันมี 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร) บทบาทขององค์การบริหารราชการแผ่นดิน ทั้ง 3 ส่วน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรไว้ โดยตั้งอยู่บนหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ

1) หลักการรวมอำนาจ (Centralization) เป็นหลักกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ด้านการบังคับบัญชาและสั่งการตามสายการบังคับบัญชาภายในองค์กรและระหว่างราชการส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค ทั้งด้านความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจ

2) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ในลักษณะของการควบคุมแบบกำกับดูแลระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (ผู้กำกับดูแล) กับราชการส่วนท้องถิ่น (ผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล) ในลักษณะของคำสั่งทางปกครองที่จำกัดเฉพาะการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย และการกำกับดูแลจะมีได้ กฎหมายต้องให้อำนาจไว้เท่านั้น

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจเพื่อแก้ไขปัญหาสายการบังคับบัญชาหลายระดับที่ไม่มีความคล่องตัวทั้งในด้านการตัดสินใจ การดำเนินการและแก้ไขปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ฉะนั้นราชการส่วนท้องถิ่นจึงเป็นองค์กรในฝ่ายบริหารที่รัฐจัดตั้งขึ้น

เพื่อกระจายอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะในระดับพื้นที่ การดำเนินงานของราชการส่วนท้องถิ่น จึงมีขอบเขตอำนาจหน้าที่จำกัดอยู่แต่เฉพาะในพื้นที่ตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละรูปแบบกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากราชการส่วนกลางที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ ดำเนินการที่กว้างขวางและเป็นการทั่วไปแต่ถึงอย่างไรก็ตามราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังมีจุดเด่นที่เป็นองค์กรบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจ จึงมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะและสามารถสนองตอบความต้องการและ แก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ความเป็นอิสระที่ว่านี้ก็ไม่ใช่ไร้ขอบเขตหรือ ตัดขาดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นองค์กรในระบบบริหาร ราชการแผ่นดินอย่างสิ้นเชิง ราชการส่วนท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากองค์กรใน ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็นองค์กรที่ ทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาก่อนกฎหมายจัดตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจึงกำหนดให้ผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลมาจาก กระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก กล่าวคือ กรุงเทพมหานครจะอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย ส่วนเทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเมืองพัทยาขึ้นอยู่กับดูแลของผู้ว่า ราชการจังหวัด และมีนายอำเภอทำหน้าที่กำกับดูแลเทศบาลตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบล

นอกจากนั้นหลังการประกาศใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีการบัญญัติให้มืองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้น ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังเป็นอีกหนึ่งกลไกในการ กำกับดูแลการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรอิสระแต่ละรูปแบบด้วย

กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังมีผลต่อพัฒนาการของ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะที่เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง คือมี การตรากฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีการจัดทำและประกาศใช้บังคับในปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา ส่งผลให้ ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง เช่น ภารกิจพิจารณาและอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือ ในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ที่มอบอำนาจ “เจ้าท่า” ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น อันเป็นภารกิจที่เพิ่มขึ้นจากเดิมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย จัดตั้งและกฎหมายที่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นผู้รับผิดชอบมีบทบัญญัติให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินั้น เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติที่ดินและถมดิน พ.ศ. 2543 เป็นต้น

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่าภาพรวมของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์กรที่เข้ามาเกี่ยวข้องที่สำคัญ 2 องค์กร กล่าวคือ

1) องค์กรในราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ รวมถึงกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย กฎหมายที่กำหนดรูปแบบการกำกับดูแลภายใต้ภารกิจที่ถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ

การกำกับดูแลตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบจะมีเนื้อหาครอบคลุมการบริหารงานที่สำคัญอยู่ 2 ด้าน คือ ด้านการนิติบัญญัติเป็นการกำกับดูแลการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นไม่ให้ขัดต่อกฎหมาย เช่น การเพิกถอนมติสภา การยุบสภา การอนุมัติการให้ความเห็นชอบ การให้สมาชิกสภาพื้นสภาพ เป็นต้น และด้านการบริหาร เป็นการกำกับดูแลการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและเรื่องอื่นตามที่กฎหมายจัดตั้งบัญญัติไว้ เช่น การสอบสวนข้อเท็จจริง การแนะนำตักเตือน การให้ชี้แจง เป็นต้น

การกำกับดูแลทั้ง 2 ด้านข้างต้น เป็นการกำกับดูแลก่อนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นกรอบในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นส่วนหนึ่งจะถูกกำหนดโดยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เช่น แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด นโยบายรัฐบาล หรือหนังสือสั่งการจากราชการส่วนกลาง เป็นต้น ซึ่งเป็นการกำกับดูแลในระดับแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงไม่ได้เกิดมาจากแผนพัฒนาท้องถิ่นที่มาจากการจัดทำภายใต้ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแท้ นอกจากนั้นทุกขั้นตอนทั้งก่อนและหลังข้อบัญญัติท้องถิ่นประกาศใช้ ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังมีบทบาทในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสมอ เช่น การเพิกถอนมติสภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัดในกรณีที่ปรากฏว่ามตินั้นฝ่าฝืนกฎหมาย ตามมาตรา 78 ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ส่วนการกำกับดูแลด้านการบริหารเรื่องอื่นตามที่กฎหมายจัดตั้งบัญญัติไว้ เป็นการกำกับดูแลการกระทำเชิงป้องกัน กฎหมายบัญญัติให้ผู้กำกับดูแลใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางไม่มีการวางกลไกการกำกับดูแลให้ชัดเจนทำให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจที่ไม่มีหลักเกณฑ์ เช่น กรณีการสั่งให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งเพราะปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย

ที่ทำให้เป็นอำนาจของผู้กำกับดูแลเป็นผู้วินิจฉัยในลักษณะอำนาจกึ่งตุลาการดังปรากฏตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

การกำกับดูแลตามกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย มีการกำหนดรูปแบบการกำกับดูแลในหลายลักษณะ บางฉบับไม่มีการบัญญัติกลไกการกำกับดูแลไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งลักษณะนี้จะใช้การกำกับดูแลทั่วไปที่อยู่ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบส่วนกฎหมายที่มีการบัญญัติกลไกการกำกับดูแลไว้กลับมีการกำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์วิธีการไว้แตกต่างกัน เช่น การสั่งการ การกำหนดให้มีเฉพาะหน้าที่ หรือมีทั้งอำนาจหน้าที่ การกำหนดมาตรฐานหรือแนวทางให้ปฏิบัติ การดักเตือน เป็นต้น เช่น การอุทธรณ์การประเมินภาษีป้ายตามมาตรา 30 ให้อุทธรณ์ต่อผู้บริหารท้องถิ่น ในขณะที่ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามมาตรา 25 กำหนดให้อุทธรณ์ต่ออธิบดีกรมสรรพากร ทั้ง ๆ ที่ผู้ประเมินคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองกรณี เป็นต้น

การกำกับดูแลภายใต้ภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่า มีการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบภารกิจที่ถ่ายโอนในลักษณะการมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่หรือการแต่งตั้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย การกำหนดคู่มือหรือมาตรฐานการปฏิบัติรวมถึงการจัดฝึกอบรมแนวทางปฏิบัติให้ เป็นต้น ไม่ว่าจะเป็นการมอบหมายหรือการแต่งตั้งก็ตามเป็นลักษณะของคำสั่งภายในของฝ่ายบริหารที่สามารถควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของการตัดสินใจด้วย จึงเป็นอำนาจบังคับบัญชาไม่ใช่การกำกับดูแล เพราะการกระทำที่จะมีลักษณะเป็นการกำกับดูแลจะต้องมีขอบเขตของอำนาจอย่างจำกัดเฉพาะการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น และการกระทำขององค์กรกำกับดูแลต้องอยู่ในรูปของคำสั่งทางปกครอง รูปแบบการกำกับดูแลโดยการมอบหมายหรือแต่งตั้งจึงไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ เช่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบอำนาจ “เจ้าท่า” จากกรมเจ้าท่าจะต้องรายงานการอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำให้กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีทราบทุกครั้งก่อนอนุญาต และต้องให้เป็นไปตามคู่มือที่กรมเจ้าท่ากำหนดเท่านั้น (คำสั่งกรมเจ้าท่า ที่ 442/2547 และ ที่ 185/2548)

นอกจากนั้น ยังปรากฏการกำกับดูแลในรูปแบบของการออกกฎหมายลำดับรองที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ได้ก็ต่อเมื่อองค์กรผู้กำกับดูแลออกกฎที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานในเรื่องนั้น ๆ แล้วเท่านั้น เช่น พระราชบัญญัติสภาพาบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 88 กำหนดว่า ระเบียบว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การโอนการจัดการทรัพย์สิน การซื้อ การจ้าง ค่าตอบแทน และค่าจ้าง ให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงมหาดไทยจะออกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานอื่น ๆ ของ

องค์การบริหารส่วนตำบลให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องปฏิบัติด้วยก็ได้ แต่ภายหลังจากที่กฎหมายมีผลบังคับใช้แล้วองค์กรผู้กำกับดูแลกลับไม่มีการดำเนินการให้มีกฎอันเป็นฐานอำนาจสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งขัดต่อหลักการกระจายอำนาจ การที่องค์กรกำกับดูแลไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดจึงย่อมเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยเช่นกัน เช่น กรณีการไม่ดำเนินการจัดให้มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามบทบัญญัติในมาตรา 83 ของพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นต้น

2) องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรทางการเมืองและไม่ใช่องค์กรตุลาการ แต่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในระบบควบคุมและตรวจสอบคือ ระบบการควบคุมตรวจสอบทั่วไป ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีหน้าที่ เสนอแนะเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง รวมถึงการแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทำหน้าที่ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ยังมีระบบการควบคุมตรวจสอบการเงินและการคลัง ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีบทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณและการควบคุมตรวจสอบการทุจริต คอร์รัปชัน มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำหน้าที่ตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

การใช้อำนาจหน้าที่ในเชิงการตรวจสอบอย่างอิสระนี้ในหลาย ๆ กรณีที่ผ่านมายังมีลักษณะคลุมเครือและกระทบต่อหลักความมีอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยิ่ง เช่น กรณีตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณในการควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 442/2559) หรือกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิดวินัยฐานอื่นที่มีฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ 1037/2558, คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3130/2556) เป็นต้น

เมื่อพิจารณาในภาพรวมของระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจะมีกลุ่มขององค์กรกำกับดูแล 2 ส่วน คือ (1) องค์กรในระบบบริหารราชการแผ่นดิน (ราชการส่วนกลางและภูมิภาค) ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรผู้รับผิดชอบพระราชบัญญัติต่าง ๆ และ (2) องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งการกำกับดูแลทั้ง 2 ทางไม่มีการกำหนดกรอบขอบเขตของการใช้อำนาจหน้าที่ที่เป็นมาตรฐานขั้นต่ำ ทำให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจขององค์กรกำกับดูแลหลายประการ มีทั้งที่ใช้ไปในทางที่ไม่

สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจทั้งโดยกฎหมายและพฤตินัย การกระทำที่ดูแลอำนาจโดยขาดความรู้และความเข้าใจในหลักการกระจายอำนาจที่ถูกต้องส่วนหนึ่งก็เป็นผลสืบเนื่องจากการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่เพิ่งจะมีพัฒนาการเกิดขึ้นไม่นาน ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองประเทศจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 ส่วนหนึ่งเกิดจากการบัญญัติกฎหมายหรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่างวาระหลายโอกาสหลายยุคหลายสมัย มีทั้งในช่วงที่ประเทศปกครองแบบประชาธิปไตยเต็มที่และช่วงการปฏิวัติรัฐประหารส่งผลให้เนื้อหาของกฎหมายที่กำหนดกลไกในการกำกับดูแลมีความลักลั่นแตกต่างกัน อันนำมาสู่การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เพื่อกำหนด “รูปแบบ หลักเกณฑ์ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เพื่อเป็นกรอบขอบเขตของการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลที่เป็นมาตรฐานขั้นต่ำต่อไป

1.2 ความสำคัญของปัญหา

จากที่มาของปัญหาดังกล่าวข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายลักษณะซึ่งมีผลกระทบต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเกิดจากการใช้อำนาจกำกับดูแล ทั้งจากองค์กรกำกับดูแลที่อยู่ในระบบการบริหารราชการแผ่นดิน (ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค) และจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีทั้งปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติในกฎหมายรวมถึงจากองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจากตัวผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบด้วย ส่งผลให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการและไม่เกื้อหนุนระบบการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปัญหาของระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ ประกอบด้วย

1) ปัญหาความไม่ชัดเจนของกรอบอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลทั่วไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ

จากกลไกในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกฎหมายจัดตั้งนั้น มีการกำหนดเนื้อหาการกำกับดูแลที่สำคัญออกเป็น 2 ด้าน คือ

(1) ด้านนิติบัญญัติ เป็นปัญหาการกำกับดูแลจากหลักการใช้อำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์และวิธีการกำกับดูแลทั่วไปที่ประกอบด้วย หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่อนุญาตให้ท้องถิ่นจัดทำข้อบัญญัติผู้มีอำนาจในการกำกับดูแล และวิธีการที่ใช้ในการกำกับดูแลการนิติบัญญัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าในกรณีเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลใช้คำว่า “ควบคุม” มิใช่การกำกับดูแล ส่วนกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ แม้ว่าจะใช้คำว่ากำกับดูแลก็ตาม แต่กลไก

การกำกับที่กำหนดไว้ในกฎหมายกลับบัญชีให้อำนาจแก่องค์กรบังคับใช้กฎหมาย ที่เป็นองค์กรในราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้มีและใช้ดุลพินิจตัดสินในเชิงของการบังคับบัญชาถึงตุลาการ เช่น อำนาจเรียกสมาชิกสภาท้องถิ่นมาสอบสวนไปจนถึงการออกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งหรือยุบสภาท้องถิ่นได้ เป็นต้น ซึ่งการใช้อำนาจในลักษณะนี้ไม่มีหลักเกณฑ์การใช้ที่เป็นมาตรฐานส่งผลกระทบต่อหลักการกระจายอำนาจและพัฒนาการนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงสิทธิผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนด้วย

การไม่มีมาตรฐานกำกับการใช้อำนาจด้านนิติบัญญัติยังนำไปสู่ความมีอิทธิพลที่เหนือกว่าที่สภาท้องถิ่นต้องให้ความเคารพยำเกรงต่อองค์กรผู้กำกับดูแล เห็นได้จากกรณีการยื่นขึ้นการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นที่องค์กรกำกับดูแลไม่เห็นชอบด้วย ถึงแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะประกาศใช้เป็นกฎหมายของท้องถิ่นแต่ผู้กำกับดูแลก็ยังมีอำนาจสั่งยุบสภาท้องถิ่นได้หากเห็นว่าการกระทำดังกล่าวของสภาท้องถิ่นจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อท้องถิ่นหรือประเทศโดยรวมทำให้ที่ผ่านมาสภาท้องถิ่นเกือบทั้งหมดจึงไม่กล้าเสี่ยงที่จะกระทำการในสิ่งที่องค์กรกำกับดูแลไม่ปรารถนา นอกจากนั้นกลไกการกำกับดูแลในส่วนนี้ก็ได้มีการกำหนดมาตรการเยียวยาในกรณีที่ต้องมาหาองค์กรตุลาการพิจารณาวินิจฉัยกลับแก้คำสั่งทางปกครองขององค์กรผู้กำกับดูแลหรือคืนตำแหน่งให้แก่ผู้พ้นตำแหน่ง ดังกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นที่เทศบาลเมืองระนอง ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดง ที่ 1117/2558

(2) ด้านการบริหาร เป็นปัญหาการกำกับดูแลจากหลักการใช้อำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์และวิธีการกำกับดูแลทั่วไปให้องค์กรกำกับดูแลมีและใช้อำนาจคัดเตือน หรือสั่งระงับหรือเพิกถอนการกระทำทางการบริหารที่มีชอบ ตลอดจนมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งบริหารได้นั้น อันเป็นการบัญญัติอำนาจหน้าที่ในเชิงของการป้องกันความเสียหายจากการใช้อำนาจบริหารของผู้บริหารท้องถิ่น แต่กฎหมายมิได้วางหลักเกณฑ์และวิธีการใช้ดุลพินิจที่แจ้งชัดในลักษณะมาตรฐานวิธีปฏิบัติไว้ จึงส่งผลให้การใช้อำนาจขององค์กรกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนดมักจะใช้เมื่อความเสียหายได้รับการพิสูจน์จนเป็นที่ประจักษ์แล้วเท่านั้น โดยเฉพาะกรณีความเสียหายส่วนใหญ่ที่มาจากการทุจริตประพฤติมิชอบต่อตำแหน่งหน้าที่องค์กรกำกับดูแลจะรอผลการวินิจฉัยความผิดจากองค์กรอิสระที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตก่อนเสมอ ไม่ว่าจะเป็นจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ตาม การใช้อำนาจหน้าที่กำกับดูแลจึงมิได้ถูกใช้ในเชิงของการป้องกันอย่างที่ควรจะเป็น ฉะนั้น บทบาทการใช้อำนาจหน้าที่ในการกำกับด้านการบริหารที่ไม่ชัดเจนเช่นนี้ จึงมีความสัมพันธ์ต่อการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นในช่วงเวลาที่ผ่านมา

นอกจากนั้น ความพยายามแก้ไขปัญหาค่าความไม่ชัดเจนในการกำกับดูแลการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมา เช่น กรณีการพยายามแก้ไขปัญหาค่าการทุจริตสอบบรรจุเป็นข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ที่ 8/2560 ที่กำหนดให้ “คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น” ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เข้ามาทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เช่น การสอบแข่งขัน แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นการแก้ไขปัญหาค่าที่ไม่ตรงจุดและมีผลกระทบต่อหลักการกระจายอำนาจอย่างยิ่งและปัญหาค่าการทุจริตที่นำมาซึ่งความเสียหายแก่ราชการส่วนท้องถิ่นตามกรณีดังกล่าวหรือในเรื่องใด ๆ ก็ตามจะไม่รุนแรง หากองค์กรกำกับดูแลมีรูปแบบ หลักเกณฑ์การกำกับดูแล ที่เป็นมาตรฐานขั้นต่ำเดียวกัน

2) ปัญหาค่าการกำกับดูแลที่เป็นผลจากการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาถ่ายโอนภารกิจผ่านกลไกแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งในทางปฏิบัติการที่ถ่ายโอนมีทั้งกรณีที่ต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และกรณีไม่มีการแก้ไขกฎหมายแต่อาศัยกลไกการออกกฎเพื่อมอบอำนาจดำเนินการตามกฎหมายต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั้งสองกรณีควรที่จะมีการกำหนดกลไกในการกำกับดูแลเพื่อเชื่อมโยงการใช้อำนาจที่มีการถ่ายโอนระหว่างส่วนราชการผู้รับผิดชอบกฎหมายนั้น ๆ ในฐานะผู้กำกับดูแล กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับการถ่ายโอนภารกิจตามกฎหมายในฐานะผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล

กลไกที่ขาดหายไปหรือมีการกำหนดอย่างไม่ชัดเจนนี้ นำไปสู่ปัญหาในการดำเนินงานตามภารกิจที่มีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากภารกิจที่มีการถ่ายโอนตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ เป็นภารกิจเฉพาะที่ต้องอาศัยบุคลากรผู้ปฏิบัติที่มีองค์ความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ในการดำเนินงานที่ไม่มีอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขณะที่มีการถ่ายโอน ต่อกรณีปัญหานี้แม้ว่าในขณะที่มีการถ่ายโอนส่วนราชการผู้ถ่ายโอนจะมีการทำคู่มือการปฏิบัติและจัดอบรมถ่ายทอดความรู้ก็ตาม แต่ผู้ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งข้าราชการการเมืองที่มาโดยการเลือกตั้งและข้าราชการประจำที่จะมีการโยกย้ายหมุนเวียนอยู่เสมอ ทำให้ผู้ปฏิบัติขาดความรู้และประสบการณ์ที่ต่อเนื่อง ในขณะที่ภารกิจที่มีการถ่ายโอนเป็นเหมือนกฎหมายปิดปากที่ไม่เปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิเสธการปฏิบัติหน้าที่หรือขอเวลาไปศึกษาหาความรู้ หรือขอปรึกษาหารือหน่วยงานผู้รับผิดชอบกฎหมายนั้น ๆ ก่อนได้ เพราะกฎหมายไม่บัญญัติให้ทำได้

นอกจากนั้น การกระจายอำนาจด้วยการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านกลไกการมอบอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินก็ไม่ใช่รูปแบบความสัมพันธ์ตามหลักการกระจายอำนาจ แต่เป็นความสัมพันธ์ในระบบการควบคุมระหว่างส่วนราชการผู้มอบอำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับมอบอำนาจ ฉะนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงปฏิบัติภารกิจเหมือนผู้ใต้บังคับบัญชาของส่วนราชการที่เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงตามกฎหมายนั้น ๆ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการมอบอำนาจในลักษณะนี้จะกำหนดหน้าที่ให้ต้องรายงานกลับไปให้ส่วนราชการผู้มอบทุกครั้งที่มีการดำเนินงาน และส่วนราชการผู้มอบก็ยังคงมีอำนาจที่ได้มอบอำนาจอยู่ เช่นเดิม เช่น กรณี การมอบอำนาจ“เจ้าท่า”ของกรมเจ้าท่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามคำสั่งกรมเจ้าท่า ที่ 442/2547 กับ ที่ 185/48 และคำสั่งมอบหมายข้าราชการในสังกัดเป็น “เจ้าท่า” ที่ 430/2554 เป็นต้น

3) ปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านกลไกการตรวจสอบการปฏิบัติงานตามกฎหมายโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินและกรมการสิทธิมนุษยชน ซึ่งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีรูปแบบ หลักเกณฑ์ การกำกับดูแล ที่เป็นมาตรฐานการดำเนินงานตรวจสอบขององค์กรดังกล่าวส่งผลให้ในหลายกรณีที่ผ่านมาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีการใช้อำนาจที่กระทบต่อหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งที่ถูกต้องแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจจัดทำบริการสาธารณะตามที่มีกฎหมายบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ทั้งสิ้น โดยปราศจากการแทรกแซงหรือก้าวล่วง แต่จากการตรวจสอบที่ผ่านมาโดยเฉพาะในส่วนของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีการใช้อำนาจตรวจสอบก้าวล่วงและชี้้นำ การใช้อำนาจตัดสินใจหรือใช้อำนาจเกินขอบเขต ส่งผลต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะดังเช่น กรณีข้อทักท้วงของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในเรื่องการคิดวัคซีนป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 442/2559 และกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติใช้อำนาจชี้มูลความผิดเกินอำนาจหน้าที่ ดังเช่นในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1037/2558 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3130/2556

4) ปัญหาการกำกับดูแลในรูปของการออกกฎหมายลำดับรอง ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ได้ก็ต่อเมื่อองค์กรผู้กำกับดูแลออกกฎที่กำหนดหลักเกณฑ์

และวิธีการดำเนินงานในเรื่องนั้น ๆ แล้วเท่านั้น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจจัดทำบริการสาธารณะตามที่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่ไว้ทั้งหมดได้

ต่อกรณีปัญหาที่กล่าวมา ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยหรือผู้รักษาการตามกฎหมาย ในฐานะผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรที่จะออกกฎกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำบริการสาธารณะให้ครอบคลุมทุกเรื่องตามที่มีกฎหมายบัญญัติเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็มีได้เป็นเช่นนั้น และเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่าฝืนดำเนินงานไปก่อนที่จะมีการวางกฎ ผู้กำกับดูแลก็จะถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่ผู้ตัดสินใจ ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติหรือบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความผิดและต้องรับผิดชอบในบรรดาความเสียหายที่เกิดจากการกระทำเช่นนั้น โดยมีได้มีการพิจารณาในทางกลับกันว่าการที่ผู้กำกับดูแลเพิกเฉยต่อการออกกฎก็เป็นกรณีขอด้วยกฎหมายเช่นกัน เนื่องจากเป็นเหตุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจปฏิบัติภารกิจจัดทำบริการสาธารณะตามที่มีกฎหมายบัญญัติอำนาจหน้าที่ให้ไว้ได้ ดังเช่น กรณีขององค์กรบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องกู้เงินธนาคาร เพื่อนำมาจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 บัญญัติให้สามารถกู้เงินได้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยแต่กระทรวงมหาดไทยเพิกเฉยไม่จัดให้มีระเบียบจนทำให้สับสนในการดำเนินการจนเกิดความเสียหาย เช่น กรณีเทศบาลตำบลน้ำคำ จังหวัดนครพนม ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 1/2555 เป็นต้น

ฉะนั้น การที่องค์กรผู้กำกับดูแลเพิกเฉยต่อการทำหน้าที่ในส่วนนี้ได้ก็เพราะเหตุที่ไม่มีกฎหมายกำหนดมาตรฐานทางกฎหมายทางด้านการกำกับดูแลที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติอันเป็นบทบังคับให้องค์กรผู้กำกับดูแลต้องปฏิบัติ หรือกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์และมีเหตุจำเป็นต้องจัดทำบริการสาธารณะที่องค์กรผู้กำกับดูแลยังมีได้วางกฎในเรื่องนั้น ๆ ออกมาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทางเลือกหรือดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ อย่างไร เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องนั้นให้เป็นผลในทางปฏิบัติได้

5) ปัญหาการกำกับดูแลในกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย เป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะและบังคับใช้กฎหมายไม่ได้มีบัญญัติไว้แต่เฉพาะในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบหรือกฎหมายที่กำหนดรูปแบบการกำกับดูแลการจัดทำภารกิจภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านทางพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และ

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เป็นต้น โดยปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายกลุ่มนี้ จำแนกได้ 2 ประเภท

(1) การกำหนดแต่เฉพาะอำนาจหรือหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีการวางกลไกในการกำกับดูแล เช่น การให้คำปรึกษา การแนะนำ หรือตอบข้อหารือทางวิชาการที่เป็นเทคนิคเฉพาะเรื่อง เช่น พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 เป็นต้น

(2) การวางมาตรการในการกำกับดูแลที่มีมาตรฐานการกำกับดูแลที่แตกต่างหรือไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งปัญหานี้เกิดการจากบัญญัติกฎหมายขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมายต่างยุคต่างสมัยกัน จึงมีการใช้ถ้อยคำและกำหนดมาตรการการกำกับดูแลหลายลักษณะ โดยบางฉบับมีมาก บางฉบับมีน้อย หรือบางฉบับกำหนดไปในเชิงของการควบคุมมากกว่าการกำกับดูแลตามหลักการกระจายอำนาจ เช่น กลไกการกำกับดูแลการประเมินและการเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 ที่ให้อำนาจอธิบดีกรมสรรพากรชี้ขาดโดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจยื่นยันความถูกต้อง ซึ่งแตกต่างจากการอุทธรณ์การประเมินภาษีป้าย ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ที่ให้สิทธิการอุทธรณ์การประเมินต่อผู้บริหารท้องถิ่นได้โดยตรง เป็นต้น

จากประเด็นปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่าสภาพการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีกฎหมายและมีองค์กรทั้งในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับดูแลเป็นจำนวนมาก โดยมีเนื้อหาตามที่กฎหมายบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลแตกต่างกัน อันมีผลกระทบต่อการทำงานตามอำนาจหน้าที่ที่ได้มีการกระจายอำนาจมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทั้งหมดเป็นผลมาจากระบบการกำกับดูแลไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ หรือมาตรฐานขั้นต่ำในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ อันนำมาสู่การศึกษาวิจัยหัวข้อ “รูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” โดยมีประเด็นการศึกษาวิจัยดังนี้

(1) หลักการและแนวคิด เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการกำกับดูแล

ศึกษาถึงที่มา ความหมาย และเนื้อหาของ หลักการและแนวคิด เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการกำกับดูแลที่นำมาใช้ในระบบกฎหมายของไทย ซึ่งการทบทวนวรรณกรรมในส่วนนี้จะนำไปสู่การวิเคราะห์เพื่อจัดทำเนื้อหาอันเป็นรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องและเป็นไปตาม หลักการ และแนวคิดด้านการกระจายอำนาจและการกำกับดูแลที่ถูกต้อง เหมาะสมต่อไป

(2) รูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ใช้ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ

การศึกษาทบทวนวรรณกรรมในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาถึงรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ใช้ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายของไทย และรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ใช้ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศประกอบด้วย ประเทศญี่ปุ่น และ ฝรั่งเศส เพื่อนำไปใช้วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ใช้ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยกับต่างประเทศว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างกันในเรื่องใด อันจะเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขและกำหนดเนื้อหาของรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดทำตามการศึกษาครั้งนี้

(3) ปัญหาและอุปสรรคด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

การศึกษาในประเด็นนี้เป็นการศึกษาทบทวนวรรณกรรมและเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ทั้งในส่วนผู้มีอำนาจหน้าที่ด้านการกำกับดูแลและผู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลและนักวิชาการในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จากเอกสารและประชากรศึกษาตามประเด็นที่กำหนดในวิธีวิทยาการวิจัย เพื่อกำหนดประเด็นปัญหาและอุปสรรคของระบบการกำกับดูแลที่ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน และนำไปใช้วิเคราะห์แนวทางการปรับปรุงแก้ไขและกำหนดเนื้อหาของรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมต่อไป

(4) วิเคราะห์และจัดทำรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาในประเด็นนี้เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลตามประเด็นที่ 1 ถึง 3 เพื่อกำหนดเป็นประเด็นที่จะจัดทำเป็นเนื้อหาในรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับการจัดทำบริการสาธารณะและการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้จัดทำเป็นร่างรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) เพื่อให้มาซึ่งรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นคำตอบจากการศึกษานี้จะก่อให้เกิดมาตรฐานที่ส่งเสริมและมีส่วนช่วยให้การจัดทำบริการสาธารณะและการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เพื่อศึกษารูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ใช้ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย
5. เพื่อศึกษาจัดทำรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาและวิจัยนี้ได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยแยกเป็น

3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

- 1) หลักการและแนวคิด
 - (1) หลักนิติธรรม
 - (2) หลักธรรมมาภิบาล
 - (3) หลักการรวมศูนย์อำนาจ - หลักการควบคุมแบบสายบังคับบัญชา
 - (4) หลักการกระจายอำนาจ – หลักการควบคุมแบบกำกับดูแล
 - (4.1) หลักการควบคุมแบบกำกับดูแล
 - (4.2) แนวคิดการควบคุมแบบกำกับดูแล
 - (4.3) รูปแบบการกำกับดูแล
 - (5) หลักการประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น
 - (5.1) ความหมายของประชาธิปไตยท้องถิ่น
 - (5.2) หลักการสำคัญของประชาธิปไตยท้องถิ่น
 - (5.3) พัฒนาการประชาธิปไตยท้องถิ่นในต่างประเทศ
 - (5.4) พัฒนาการด้านประชาธิปไตยท้องถิ่นของไทย
- 2) รูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย
 - (1) ต่างประเทศ

- (1.1) สาธารณรัฐฝรั่งเศส
- (1.2) ประเทศญี่ปุ่น
- (2) ประเทศไทย
 - (2.1) กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบจำนวน 5 ฉบับ
 - (2.2) กฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายจำนวน 24 ฉบับ
 - (2.3) กฎหมายที่กำหนดรูปแบบการกำกับดูแลการจัดทำภารกิจภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 12 ฉบับ
 - (2.4) กฎหมายองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จำนวน 4 ฉบับ

3.2 ขอบเขตด้านประชากร

ในการรวบรวมข้อมูลภาคสนามตามระเบียบวิธีวิทยาการวิจัยคือ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ที่ครอบคลุมประชากรที่เกี่ยวข้องการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

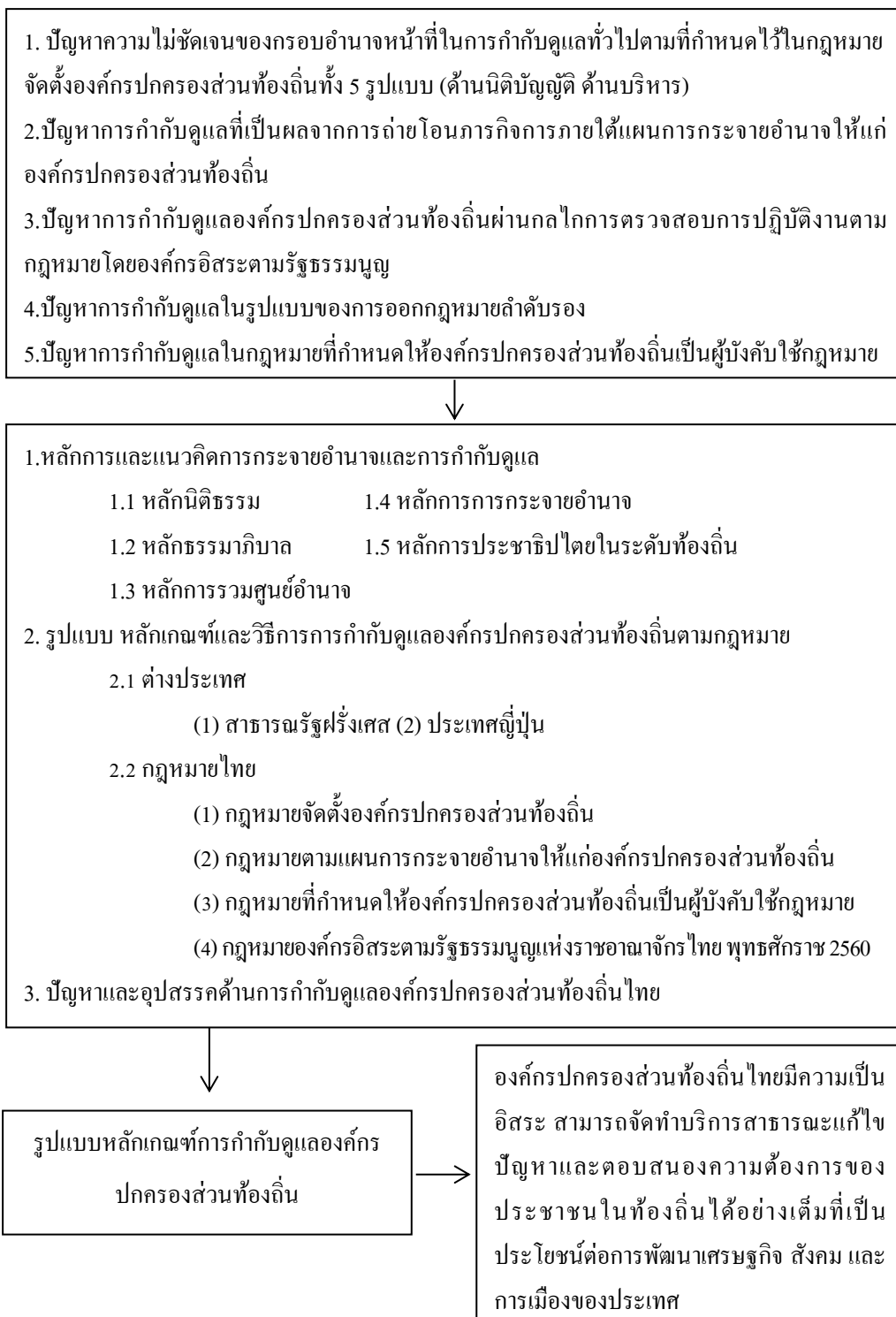
- กลุ่มที่ 1 คือ ตัวแทนองค์กรกำกับดูแลตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
- กลุ่มที่ 2 คือ ตัวแทนองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
- กลุ่มที่ 3 คือ ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล)
- กลุ่มที่ 4 คือ กลุ่มนักวิชาการ

4. กรอบแนวคิดและสมมติฐานของการวิจัย

4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายที่ดำเนินการโดยองค์กรในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาที่กระทบต่อการดำเนินงานตามหลักการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 เรื่อง ประกอบด้วย ปัญหาความไม่ชัดเจนของกรอบอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ ปัญหาการกำกับดูแลที่เป็นผลจากการถ่ายโอนภารกิจภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านกลไกการตรวจสอบการปฏิบัติงานตามกฎหมายโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ปัญหาการกำกับดูแลในรูปแบบของการออกกฎหมายลำดับรองที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ได้ก็ต่อเมื่อองค์กรผู้กำกับดูแลออกกฎที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ

ดำเนินงานและปัญหาการกำกับดูแลในกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายซึ่งการศึกษาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาทบทวนวรรณกรรมด้านหลักการและแนวความคิดการกระจายอำนาจและการกำกับดูแลได้แก่ หลักนิติธรรม (Rule of Law) และหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หลักการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หลักการประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นและกฎหมายที่กำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในส่วนกฎหมายต่างประเทศ (ประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐฝรั่งเศส) และกฎหมายไทย (กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 5 รูปแบบ กฎหมายตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายและกฎหมายองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ) เพื่อวิเคราะห์แก้ไขปัญหาด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการกำหนดเป็นเนื้อหาที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ ด้วยการจัดทำเป็นรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีสภาพบังคับและมีผลผูกพันการดำเนินงานตามขององค์กรในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันจะนำมาซึ่งการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีระเบียบแบบแผน และมีความสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจทางด้านวิชาการที่เป็นสากลตามที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ดูภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวความคิดวิจัย)



ภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Theoretical framework)

4.2 สมมติฐานการวิจัย

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตามกฎหมายในปัจจุบันมีที่มาของปัญหาด้านการกำกับดูแล 5 เรื่อง ประกอบด้วยปัญหาความไม่ชัดเจนของกรอบอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ ปัญหาการกำกับดูแลที่เป็นผลจากการถ่ายโอนภารกิจการภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านกลไกการตรวจสอบการปฏิบัติงานตามกฎหมายโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ปัญหาการกำกับดูแลในรูปแบบของการออกกฎหมายลำดับรองที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ได้ก็ต่อเมื่อองค์กรผู้กำกับดูแลออกกฎที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานและปัญหาการกำกับดูแลในกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายโดยปัญหาทั้งหมดยังเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉะนั้น เพื่อให้มีระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีระเบียบแบบแผน สอดรับกับหลักการกระจายอำนาจ และมีความถูกต้องชอบธรรมตามกฎหมาย จึงจำเป็นที่จะต้องมีการจัดรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายรองรับมีผลผูกพันการปฏิบัติราชการขององค์กรภาครัฐที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ถือปฏิบัติตามมาตรฐานอันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาและส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

5. คำถามการวิจัย

1. หลักการและแนวคิด เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการกำกับดูแลมีที่มา ความหมาย และเนื้อหา อย่างไร
2. รูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ใช้ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจที่กำหนดในกฎหมายของไทยกับต่างประเทศมีความแตกต่างกันอย่างไร
3. ปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานตามภารกิจที่มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีที่มาและลักษณะเป็นอย่างไร
4. เนื้อหาด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะนำมากำหนดเป็นรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแล สำหรับองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการกำหนดในกี่รูปแบบ และแต่ละรูปแบบควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกำกับดูแลอย่างไร

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ให้ทราบถึงรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ใช้ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยและต่างประเทศ
4. ให้ทราบถึงผลการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย
5. ให้ทราบถึงรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7. นิยามศัพท์เฉพาะ

การกำกับดูแลการจัดทำภารกิจภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ ที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่มีในพระราชบัญญัติ จำนวน 12 ฉบับได้แก่

- 1) พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535
- 2) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456
- 3) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485
- 4) พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520
- 5) พระราชบัญญัติการฉาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. 2545
- 6) พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558
- 7) พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499
- 8) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
- 9) พระราชบัญญัติมาตราชั่งตวงวัด พ.ศ. 2542
- 10) พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542
- 11) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522
- 12) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

กฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย หมายถึงพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบเป็นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย จำนวน 24 ฉบับ ได้แก่

- 1) พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543
- 2) พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557
- 3) พระราชบัญญัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น พ.ศ. 2559
- 4) พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535
- 5) พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545
- 6) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- 7) พระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551
- 8) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
- 9) พระราชบัญญัติการควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2559
- 10) พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493
- 11) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- 12) พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551
- 13) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550
- 14) พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
- 15) พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510
- 16) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475
- 17) พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558
- 18) พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535
- 19) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457
- 20) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550
- 21) พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550
- 22) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- 23) พระราชบัญญัติอาคารร้างนกอึ้น พ.ศ. 2540
- 24) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

องค์กรอิสระ หมายถึง องค์กรอิสระตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มีอำนาจหน้าที่ในเชิงตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

การกำกับดูแล หมายถึง รูปแบบ วิธีการและหลักเกณฑ์ที่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมถึงองค์กรอิสระเข้ามามีความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะของการตรวจสอบการใช้อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ

บทที่ 2

บททวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การทบทวนวรรณกรรมมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาทฤษฎี หลักการและแนวคิด เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการกำกับดูแล รวมถึงรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ใช้ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งของไทยและของต่างประเทศ โดยการนำเสนอปัญหาและอุปสรรคของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่ยังคงมีอยู่ในปัจจุบันซึ่งกระทบต่อพัฒนาการการกระจายอำนาจของไทยทั้งนี้การศึกษาจะชี้ให้เห็นรูปแบบของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นปัญหาที่ชัดเจน แล้วนำมาเรียบเรียง จำแนกข้อมูล ใช้ประกอบการวิเคราะห์เพื่อจัดทำมาตรฐานขั้นต่ำของรูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทบทวนวรรณกรรมนั้นจะไม่มีวิเคราะห์แต่เป็นการนำเสนอถึงวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเท่านั้น โดยการทบทวนวรรณกรรมจะดำเนินการรวม 5 ส่วน คือ

- 1) หลักการบริหารราชการแผ่นดินของไทย
 - (1) หลักนิติธรรม
 - (2) หลักธรรมาภิบาล
 - (3) หลักการรวมศูนย์อำนาจ
 - (4) หลักการการกระจายอำนาจ
 - (4.1) หลักการควบคุมแบบกำกับดูแล
 - (4.2) แนวคิดการควบคุมแบบกำกับดูแล
 - (4.3) รูปแบบการกำกับดูแล
- 2) หลักการประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น
 - (1) ความหมายของประชาธิปไตยท้องถิ่น
 - (2) หลักการสำคัญของประชาธิปไตยท้องถิ่น
 - (3) พัฒนาการประชาธิปไตยท้องถิ่นในต่างประเทศ
 - (4) พัฒนาการด้านประชาธิปไตยท้องถิ่นของไทย
- 3) กฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

(1) รูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้ง

(2) รูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการกำกับดูแลในกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย

(3) รูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการกำกับดูแลการจัดทำภารกิจภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) รูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการกำกับดูแลโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

4) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ

(1) สาธารณรัฐฝรั่งเศส

(2) ประเทศญี่ปุ่น

5) งานวิจัยเกี่ยวข้อง

1. หลักการบริหารราชการแผ่นดินของไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการปกครองในรูปแบบรัฐเดี่ยว ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขผู้ใช้อำนาจธิปไตยซึ่งเป็นของปวงชนชาวไทยผ่านรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศที่องค์กรภายใต้รัฐธรรมนูญต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและความผาสุกของประชาชน

หากจะกล่าวถึงการใช้อำนาจในการบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรีนั้น กฎหมายคือเครื่องมือสำคัญของฝ่ายบริหารที่มีองค์กรของรัฐเรียกว่าส่วนราชการเป็นองค์กรดำเนินงานตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ไว้สำหรับองค์กรของฝ่ายบริหารที่เป็นส่วนราชการในการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบัน แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วย ราชการส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง และกรม) ราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัดและอำเภอ) และราชการส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบันมี 5 รูปแบบ คือ องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา องค์กรบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร

1) การบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งแบ่งเป็นหน่วยงานที่สำคัญ เช่น กระทรวง ทบวง และกรมต่าง ๆ เป็นไปตามหลักการรวมอำนาจ (Centralization) (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2545, หน้า 242) มีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทั้งหลายเป็นผู้รับผิดชอบกำกับดูแลนโยบายโดยมีปลัดสำนัก

นายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ปลัดทบวงและอธิบดีกรมต่าง ๆ ทำหน้าที่นำนโยบายของข้าราชการการเมืองดังกล่าวไปปฏิบัติ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546, หน้า 39)

2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งแบ่งเป็นจังหวัดและอำเภอ (รวมทั้งกิ่งอำเภอที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457) เป็นไปตามหลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หรืออาจเรียกได้ว่าหลักการมอบอำนาจ (Delegation) (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2545, หน้า 243) โดยกระทรวงทบวง กรมต่างๆ จะแบ่งอำนาจในการบริหารบางส่วนให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ที่ได้มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจ แก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มนโยบายต่าง ๆ ภายใต้กรอบและอำนาจที่ได้รับมอบอำนาจไปจากส่วนกลาง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546, หน้า 40) วิธีการแบ่งอำนาจทางการปกครองดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นลักษณะการปกครองของไทย คือระบบการบริหารราชการส่วนภูมิกษณัฒนัอง ที่เป็นเช่นนี้เพราะว่าลักษณะของการแบ่งอำนาจทางการปกครองดังกล่าวนี้จะมีลักษณะสำคัญๆ คือ (การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2549, ออนไลน์)

(1) เป็นการบริหาร โดยใช้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลาง ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด คลังจังหวัด สาธารณะสุขจังหวัด เป็นต้น และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็อยู่ในระบบของการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลางอันเดียว

(2) เป็นการบริหารโดยใช้งบประมาณ ซึ่งส่วนกลางเป็นผู้อนุมัติและควบคุมให้ เป็นไปตามวิธีการงบประมาณแผ่นดิน การตั้งงบประมาณ การริเริ่มการวางโครงการต่าง ๆ อาจทำได้ โดยเจ้าหน้าที่ประจำในส่วนภูมิกษณัฒนัองนั้น ๆ

(3) เป็นการบริหารภายใต้ันนโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ หมายความว่าเป็นการบริหารตามนโยบายหรือคำสั่งของรัฐบาลกลาง โดยกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ และการริเริ่มในนโยบายที่ไม่ขัดแย้งกับนโยบายหลักอาจจะนับเป็นการได้รับอำนาจในการใช้ดุลยพินิจ (Discretionary power) จากรัฐบาลกลางเท่านั้น

(4) เป็นการบริหารงานโดยเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลางเหล่านี้ได้รับมอบหมายอำนาจจากส่วนกลางที่จะทำการวินิจฉัยสั่งการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีอยู่ เพื่อให้การปกครองดำเนินไปได้โดยสะดวก และมีการต่อเนื่องในนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาล

3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งแบ่งเป็น 5 รูปแบบ ได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2545, หน้า 243) เป็นการบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ โดยรัฐบาลในส่วนกลางจะ

กระจายอำนาจบางส่วนให้แก่ประชาชนหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการบริหารและตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการสาธารณะต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายมอบให้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546, หน้า 40) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการจัดการบริหารราชการที่ได้รับอิทธิพลจากหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) โดยทั่วไปหลักการปกครองประเทศนิยมแบ่งเป็น 3 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) สามารถอธิบายได้ดังนี้ (สนิท จรอนันต์, 2543, หน้า 1-7)

1.1 หลักนิติธรรม

นักคิด นักปรัชญาทั้งหลายในโลกนี้ อาทิเช่น Plato และ Aristotle ได้คิดค้นรูปแบบการปกครองที่ดีเพื่อนำไปสู่สังคมที่เพื่อนมนุษย์สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุข ได้อย่างสงบสุข ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้อย่างมีศักดิ์ศรี ได้อย่างเป็นธรรม มานับเป็นพัน ๆ ปี จากประวัติศาสตร์อันยาวนานที่มนุษย์ได้ลองผิดลองถูก ลองทฤษฎี แนวคิดต่าง ๆ มากมาย ในที่สุดข้อสรุปอันเป็นที่ยอมรับกัน โดยทั่วไป ก็คือสังคมอันชอบธรรมที่ว่าจะเกิดขึ้นได้ต้องเป็นสังคมที่ใช้กฎหมายเป็นหลักในการปกครอง (Rule by law) ใช้กฎหมายเป็นหลักในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม ไม่ใช่สังคมที่มีบุคคลคนเดียวหรือคณะบุคคลเป็นใหญ่ (Rule by men) เป็นผู้ใช้อำนาจโดยอำเภอใจโดยปราศจากการควบคุม”

เหตุที่ปฏิเสธการปกครองโดยบุคคลหรือคณะบุคคล (Rule by men) เพราะสังขธรรมข้อหนึ่งที่กล่าวโดย Lord Acton นักประวัติศาสตร์ชาวอังกฤษที่ว่า “Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely.” อำนาจมีแนวโน้มนำไปสู่การฉ้อฉลทุจริต อำนาจที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดนำไปสู่การฉ้อฉลทุจริตอย่างเด็ดขาดแน่นอน

อย่างไรก็ตาม ลำพังแต่มีกฎหมายเป็นหลักในสังคมหรือในประเทศนั้นยังไม่เพียงพอ เพราะมนุษย์เป็นผู้สร้างกฎหมายขึ้น และผู้สร้างกฎหมายซึ่งเป็นมนุษย์ปุถุชน ย่อมมีทั้งดีและไม่ดี มีอคติ มีฉ้อฉล มนุษย์อาจใช้กฎหมายสร้างความไม่เป็นธรรม ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือทำลายล้างฝ่ายตรงข้าม ใช้กฎหมายสร้างความถูกต้องให้กับตนเอง หรืออื่น ๆ ที่ไม่ถูกต้องชอบธรรม ดังนั้นกฎหมายจึงต้องอยู่ภายใต้หลักพื้นฐานบางประการ ซึ่งก็คือหลักนิติธรรม (The Rule of Law)

คำว่า “หลักนิติธรรม” มาจากคำในภาษาอังกฤษว่า Rule of Law ซึ่งมีผู้ให้คำแปลไว้หลากหลาย อาทิ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานแปลว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” บ้างก็แปลว่า “หลักการปกครองด้วยกฎหมาย” หรือ “หลักแห่งกฎหมาย” หรือ “หลักกฎหมาย” “กฎของกฎหมาย” “หลักความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย” “หลักความยุติธรรมตามกฎหมาย” “หลักธรรม”

“หลักกรรมแห่งกฎหมายหรือนิติปรัชญา” “นิติธรรมวินัย” “ธรรมะแห่งกฎหมาย” หรือ “นิติศตมภ์” ฯลฯ แต่คำแปลที่ได้รับความนิยมและใช้กันแพร่หลายโดยทั่วไปคือคำว่า “หลักนิติธรรม”

อันที่จริงคำว่า “หลักนิติธรรม” ที่มาจากคำว่า Rule of Law ไม่ใช่คำใหม่ในวงการกฎหมายของประเทศไทย นักวิชาการและนักกฎหมายไทยได้ยืมและรู้จักกับคำว่าหลักนิติธรรมกันมานานพอสมควร แต่เนื่องจากหลักนิติธรรมเป็นแนวคิดที่กำเนิดและพัฒนาขึ้นก่อนในประเทศอังกฤษ อันมีระบบกฎหมาย แนวคิดและสภาพแวดล้อมที่ต่างจากกฎหมายไทย ประกอบกับหลักนิติธรรมเป็นหลักคิดที่เป็นนามธรรม เป็นเรื่องที่ยากเข้าใจและมีพลวัตรตลอดเวลา นักคิดนักกฎหมาย นักวิชาการได้อธิบาย ให้ความหมาย องค์กรประกอบ สาระสำคัญ ฯลฯ ของคำว่าหลักนิติธรรมไว้ไม่ตรงกันเสียทีเดียว เหตุต่าง ๆ เหล่านี้จึงอาจทำให้นักกฎหมายและบุคคลต่าง ๆ มีความเข้าใจความหมาย องค์กรประกอบ สาระสำคัญ และความสำคัญของหลักนิติธรรมแตกต่างกันไป

อย่างไรก็ตาม แม้ในสภาวะการณ์ที่นักคิด นักกฎหมายอาจอธิบายและเข้าใจความหมาย องค์กรประกอบ สาระสำคัญ และความสำคัญของหลักนิติธรรมแตกต่างกันไป แต่ในช่วงหลายปีที่ประเทศไทยประสบวิกฤตความแตกต่างทางความคิดเห็น นักกฎหมาย นักวิชาการ องค์กรต่าง ๆ ตลอดจนประชาชนทั่วไปกลับพูดถึงและกล่าวอ้างให้ทุก ๆ ฝ่ายเคารพและยึดหลักนิติธรรมมากเป็นพิเศษจนทำให้สรุปได้ว่า ไม่ว่าแต่ละบุคคลจะเข้าใจความหมาย สาระสำคัญหรือองค์กรประกอบของหลักนิติธรรมตรงกันหรือไม่ อย่างไร แต่ทุกคนเคารพและยึดหลักนิติธรรม (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, 2556, ออนไลน์)

สำหรับประเทศไทยกฎหมายรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้องค์กรรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายและหลักนิติธรรม โดยมีเป้าหมายที่สำคัญคือเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศและความผาสุกของประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้นจะเห็นว่าการบริหารประเทศนอกจากจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายแล้วจะต้องถือปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมด้วย (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560)

หลักนิติธรรมมีบุคคลหลายวงการได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้อย่างกว้างขวางจนยากที่จะสรุปได้ว่าหลักนิติธรรมในสังคมไทยนั้นคืออะไร แต่สำหรับต่างประเทศมีนักวิชาการที่มีชื่อเสียงได้ศึกษาค้นคว้าและให้ความหมายหลักนิติธรรมไว้จนเป็นที่ยอมรับกันไปทั่วโลกนั้นคือศาสตราจารย์ A.V. Dicey แห่งมหาวิทยาลัย อ็อกซ์ฟอร์ด (Oxford University) ประเทศอังกฤษ ซึ่งท่านได้อธิบายหลักนิติธรรม หมายถึง การที่บุคคลทุกคนมีสิทธิเสมอภาคกันตามกฎหมาย ทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันของประเทศโดยมีศาลเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีและออกคำบังคับ

ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่ากับศาลเป็นผู้พิทักษ์รักษากฎหมายของบ้านเมืองให้มีความศักดิ์สิทธิ์ และเป็นที่ยึดถือของประชาชนในประเทศ (วิกิพีเดีย, 2555, ออนไลน์)

จากความหมายหลักนิติธรรมดังกล่าวมีผู้นำไปขยายความถึงสาระสำคัญควรเป็นเช่นใด แต่ส่วนใหญ่ล้วนมีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ทางการเมืองของฝ่ายตน มีอาจนำมาเป็นหลักเกณฑ์ได้ ในภาวะดังกล่าว มีผู้อธิบายสาระสำคัญของหลักนิติธรรมที่น่าจะนำไปใช้ได้ โดยทั่วไป (กำชัย จงจักรพันธ์, 2556, หน้า 8-14) ดังนี้

1) กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป หมายความว่ากฎหมายมุ่งใช้บังคับกับบุคคลทุกคนอย่างเสมอภาคกันซึ่งอาจใช้บังคับกับบุคคลทั้งประเทศ หรือใช้บังคับเฉพาะกับกลุ่มคนบางกลุ่มก็ได้ เช่น ประมวลกฎหมายอาญาใช้บังคับกับบุคคลทั่วไป ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวกับตุลาการก็ใช้บังคับแก่ตุลาการทุกคนเท่านั้นและกฎหมายต้องมีข้อความชัดเจนไม่ขัดแย้งกันเอง ทั้งนี้เพื่อมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือคณะปฏิวัติออกกฎหมายกลั่นแกล้งใช้บังคับแก่บุคคลใด หรือกลุ่มคนใดเป็นการเฉพาะ

2) กฎหมายไม่มีผลย้อนหลังในทางเป็นโทษแก่บุคคล กล่าวคือ กรณีในขณะที่บุคคลกระทำการ ไม่ถือเป็นความผิด เพราะไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ แม้ต่อมามีการบัญญัติกฎหมายในภายหลังให้การกระทำนั้นเป็นความผิดและมีโทษอาญาก็มีอาจย้อนหลังนำไปบังคับใช้กับบุคคลนั้น และกรณีจะออกกฎหมายในภายหลังบัญญัติให้มีโทษย้อนหลังหนักขึ้นกว่าโทษที่กฎหมายบัญญัติไว้ในขณะกระทำความผิดนั้นมิได้ ดังสุภาษิตกฎหมายโรมันที่ว่า Nullum Crimen Nulla Poena Sine Lege แปลว่า ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย ด้วยเหตุนี้การบัญญัติกฎหมายย้อนหลังให้เป็นคุณจากเดิมย่อมทำได้เสมอ

3) เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา โดยมีข้อสันนิษฐานว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาว่ามีความผิด ทั้งจะต้องให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิสืบพยานต่อสู้แสดงความบริสุทธิ์ของตนได้เสมอ

4) หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษา กล่าวคือ คำตัดสินของศาลเป็นผลของคดีที่จะให้ความยุติธรรมแก่คู่ความ การพิจารณาพิพากษาของผู้พิพากษาจึงต้องมีความอิสระตามกฎหมายที่บัญญัติมิใช่ตามอำเภอใจ และมีความเป็นกลางไม่ถูกแทรกแซงทั้งทางตรงและทางอ้อมจากอำนาจฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการด้วยกัน

5) การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการทั้งในระดับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติต้องเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจอย่างเหมาะสม การปฏิบัติหน้าที่ต้องกระทำตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เท่านั้น หากกระทำการเกินอำนาจที่กฎหมายบัญญัติก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน รัฐจะต้องแก้ไข

ชดใช้ค่าเสียหาย หากฝ่าฝืนประชาชนมีสิทธิฟ้องเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐต่อศาลขอบังคับให้รับผิดชอบได้ กรณีหลักการแบ่งแยกอำนาจ ผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะเป็นหลักการพื้นฐานของหลักนิติรัฐ (Rechtsstaat) ที่แบ่งแยกการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2556, หน้า 11) ซึ่งมีความใกล้เคียงกับหลักนิติธรรม

6) การออกกฎหมายเว้นความผิดในอนาคตให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลจะกระทำมิได้

จากสาระสำคัญหรือองค์ประกอบของหลักนิติธรรมตามที่ได้กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมนับเป็นหลักการสำคัญที่สุดที่ค้ำยันให้การออกกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายรวมตลอดถึงกระบวนการยุติธรรมมิให้เป็นการกดขี่ข่มเหงสิทธิของประชาชน แต่ให้ไปในแนวทางปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชน ทั้งควบคุมกำกับการใช้อำนาจของรัฐทั้งฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการให้เป็นไปตามกรอบของกฎหมายอันจะทำให้ประชาชนมีความสุข ประเทศชาติมีการพัฒนาอย่างยั่งยืนและตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยเพื่อศึกษาปัญหากระบวนการยุติธรรมในการเลือกตั้งท้องถิ่นส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชน คณะกรรมการการเลือกตั้งและศาลและเพื่อจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งท้องถิ่นที่มีความครบถ้วนสมบูรณ์เหมาะสมและชัดเจนสำหรับการเลือกตั้งและการพิจารณาพิพากษาคดีเลือกตั้งท้องถิ่นต้องนำความหมายและสาระสำคัญของหลักนิติธรรม โดยเฉพาะในเรื่องประชาชนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน กฎหมายมุ่งใช้บังคับแก่บุคคลทุกคนอย่างเสมอภาคกัน กฎหมายต้องมีข้อความชัดเจนไม่ขัดแย้งกันเองและต้องมีสภาพบังคับให้สอดคล้องตามเนื้อหาของกฎหมาย รัฐและเจ้าหน้าที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจเพื่อให้มีการถ่วงดุลอย่างเหมาะสม ซึ่งหลักการแบ่งแยกอำนาจผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะเป็นหลักการพื้นฐานของหลักนิติรัฐ และความเป็นอิสระเป็นกลางในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลมาใช้ในการวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาเพื่อมิให้การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งท้องถิ่นของไทยและร่างกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งท้องถิ่นดังกล่าวไม่ถูกต้อง ไม่คุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของประชาชน และทำให้การพัฒนาประเทศล่าช้าเพราะขัดหลักนิติธรรม (The Rule of Law)

1.2 หลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง การกระทำ กระบวนการ หรืออำนาจในการบริหารการปกครอง ซึ่งเมื่อใช้กับรัฐจะมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า ภาครัฐ (State) ทั้งนี้อาจจะหมายถึงทั้งรัฐบาล (Government) และระบบราชการ (Civil Service) นอกจากนี้ คำว่า Governance ยังอาจจะใช้ได้สำหรับองค์กรของภาคเอกชนในความหมายที่เฉพาะเจาะจงสำหรับการบริหาร

การปกครองหน่วยงาน เช่นการใช้ร่วมกับคำว่า Corporate Governance จะหมายถึงกลไกขอบเขต การดำเนินงาน กติกา กฎระเบียบ และวิถีทางที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งจะใช้ ในการบริหารจัดการ ภายในของหน่วยงาน สรุปคำว่า Governance คือกระบวนการโดยการตัดสินใจ ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่า Governance จะให้ความสำคัญกับองค์กรที่มีรูปแบบ (Formal) และไม่มีรูปแบบ (Informal) คนที่อยู่ใน องค์กรเป็นผู้ตัดสินใจกระทำตามโครงสร้างและแนวทางที่ได้กำหนดไว้ ส่วน คำว่า “ธรรมรัฐ” “ธรรมาภิบาล” หรือ “การบริหารจัดการที่ดี” มีความหมายที่เป็นภาษาอังกฤษ เดียวกันคือ Good Governance (เสนีย์ คำสุข, 2544, หน้า 54-66) มีนักวิชาการและองค์กรทั้งในและ ต่างประเทศ กล่าวถึงความหมายและคำนิยามของ Good Governance หรือธรรมาภิบาลไว้หลาย ๆ แห่ง ตัวอย่าง ดังต่อไปนี้

นักวิชาการไทยได้ให้ความหมายของ Good Governance หรือธรรมาภิบาล ไว้หลายท่าน เช่น ลิขิต ชีรเวคิน กล่าวว่า Good Governance น่าจะเป็นการปรับศัพท์ทางเศรษฐกิจ คือ Economic Governance มาเป็นศัพท์ทางรัฐศาสตร์ จึงถือได้ว่าเป็นศัพท์ใหม่และมีความหมายหลายประการ แต่ ถ้ามองอย่างลึกๆ แล้วก็น่าจะหมายถึงกระบวนการปกครองบริหารที่อาศัยปรัชญา หลักการที่ถูกต้อง เอื้ออำนวย ประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาของสังคมและ นำมาซึ่ง ความเจริญในด้านต่าง ๆ ตัวอย่างของหลักการของธรรมรัฐในสมัยโบราณ เช่น หลักทศพิธราชธรรม (ลิขิต ชีรเวคิน, 2541, หน้า 6) ในขณะที่อานันท์ ปันยารชุน มีความเห็นว่า Good Governance เป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและ เอกชนมีผลประ โยชน์ร่วมกันได้กระทำลงไปหลายทาง มีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้ (อานันท์ ปันยารชุน, 2542, หน้า 26) ธรรมาภิบาล (Good Governance) ในทัศนะของ โกวิทช์ พวงงาม อธิบายว่า ธรรมาภิบาล เป็นการบริหารงานของภาครัฐในทุก ๆ ด้านโดย ชอบธรรมและมีประสิทธิภาพ โดยเน้นการใช้ กระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกส่วนของสังคม ไม่ว่าจะเป็ภาครัฐ ภาคเอกชนและภาค ประชาชนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศมีพื้นฐาน ประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบ ธรรมด้านกฎหมาย มีเสถียรภาพ มีโครงสร้างการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสและ สามารถตรวจสอบได้ (โกวิทช์ พวงงาม, 2553, หน้า 39) ส่วนพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดขอบเขตความหมายของคำว่า “การ บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” โดยพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้บัญญัติให้การบริหารราชการและ แนวทางปฏิบัติราชการจะต้องมีเป้าหมายดังนี้ 1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อ ภารกิจของรัฐ 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ 4) ไม่มีขั้นตอนการ ปฏิบัติงานเกินความจำเป็น 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ 6) ประชาชน

ได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความ 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546) ในส่วนของเอกชนก็มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ด้วยเช่นกัน เรียกว่า Corporate Governance หรือบรรษัทภิบาล ซึ่งเป็นการดำเนินการไปด้วยหลักธรรมที่ถูกต้อง เพื่อเสริมศักยภาพในการแข่งขันและเพิ่มประสิทธิภาพ มีการจัดการที่ดีช่วยให้ระบบถ่วงดุลและระบบตรวจสอบดีขึ้น เป็นการใช้หลักการอยู่ร่วมกันอย่างสมดุลให้สิ่งที่ไม่ดีถูกขจัด คงไว้แต่สิ่งที่ดีตามหลักธรรมะของพระพุทธเจ้าคือ “มัชฌิมาปฏิปทา” (ทักษิณ ชินวัตร, 2545)

นอกจากนี้ยังองค์ระหว่างประเทศยังได้ให้ความหมายของ Good Governance หรือธรรมาภิบาล ไว้หลายองค์กร เช่น ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ADB (Governance: Sound Development Management, 1995) กล่าวว่า Good Governance คือ การมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้ (อมรา พงศาพิชญ์ และนิตยา ภทธีระระพันธ์, 2541, หน้า 75-95)

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme – UNDP) เป็นเครือข่ายของสหประชาชาติที่มีบทบาทส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงและการเชื่อมโยงประเทศต่าง ๆ ด้วยความรู้ ประสบการณ์ และทรัพยากร เพื่อช่วยให้ประชาชนมีชีวิตที่ดีกว่า UNDP ได้ให้นิยาม Good Governance หมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของประเทศในทุกระดับ ประกอบด้วยกลไก กระบวนการ และ สถาบันต่างๆ ที่ประชาชนและกลุ่มสามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ ปกป้องสิทธิของตนเองตาม กฎหมาย และแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกันบนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรม เพื่อให้มั่นใจว่าการจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ยืนอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม และเสียงของคนยากจนและ ผู้ด้อยโอกาส ได้รับการพิจารณาในการตัดสินใจจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา (สุจิต นิมิตกุล, 2543, หน้า 13-22) ส่วน JICA ซึ่งเป็นองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Participatory Development and Good Governance Report of the Aid Study Committee, 1995) กล่าวว่า Good Governance คือรากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมและ สร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน พึ่งตนเองได้และมี ความยุติธรรมทางสังคม (อมรา พงศาพิชญ์, 2543, หน้า 68-81) และ นาย Kofi Annan อดีตเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ กล่าวว่า ธรรมาภิบาลเป็นแนวทาง การบริหารงานของรัฐที่เป็นการก่อให้เกิดการเคารพสิทธิมนุษยชน หลักนิติธรรม สร้างเสริม ประชาธิปไตยมีความโปร่งใส และเพิ่มประสิทธิภาพ (Weiss, 2000)

หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักบริหารงานองค์กรภาครัฐที่มีผลผูกพันทางกฎหมายที่มีความเชื่อมโยงต่อการแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบหรือการคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นปัญหาร้ายแรงที่เกิดขึ้นได้ในงานการบริหารทั้งภาครัฐและเอกชน ส่งผลเสียหายได้ทั้งในระดับองค์กรและประเทศ ดังเช่นวิกฤตการณ์ทางการเงินและเศรษฐกิจของเอเชียประเทศในปี พ.ศ. 2540 หรือที่เรียกกันว่า “วิกฤตต้มยำกุ้ง” ที่ก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศไทยอย่างมาก ซึ่งสาเหตุที่ทำให้ประเทศไทยต้องเผชิญกับวิกฤตในครั้งนี้ก็เกิดจากระบบการบริหารงานทั้งในส่วนภาครัฐและภาคเอกชนที่ผิดพลาด การดำเนินงานไม่มีความโปร่งใส และขาดระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ

ภายหลังวิกฤตการณ์ดังกล่าวในส่วนของประเทศไทยได้มีความตื่นตัวและเรียกร้องให้มีการนำหลักการการบริหารกิจการที่ดีหรือที่เรียกว่า “Governance” เข้ามาใช้ทั้งในส่วนภาครัฐและภาคเอกชน การบริหารกิจการที่ดีภายใต้หลักธรรมาภิบาลก็คือ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นหลักการในการจัดระเบียบเพื่อการอยู่ร่วมกันในภาครัฐและภาคเอกชน ในบ้านเมืองและสังคมอย่างมีความสุข ทั้งประสานประโยชน์และแก้ไขข้อขัดแย้งโดยสันติวิธี ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยธรรมาภิบาลภาครัฐเรียกว่า “ธรรมรัฐ” หรือ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ระดับเอกชนเรียกว่า บรรษัทภิบาล (Agere, Sam, 2000, Online และ เอเจอร์ แซม แพลและเรียบเรียงโดย ไชยวัฒน์ คำชู และคณะ, 2545, หน้า 28, 42-43)

ในระยะเริ่มแรกธรรมาภิบาลภาครัฐที่มีผลผูกพันในเชิงกฎหมายถูกกำหนดขึ้นโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าการด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งระเบียบสำนักนายกฉบับนี้ได้กำหนดหลักการที่เป็นหลักการสำคัญของธรรมาภิบาลไว้ 5 หลักการ ประกอบด้วย หลักนิติธรรม (The rule of law) หลักคุณธรรม (Morality) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) และหลักความคุ้มค่า (Cost-Effectiveness or Economy)

ต่อมามีการพัฒนาเพื่อให้การพัฒนาราชการอยู่ในแนวทางธรรมาภิบาลให้ได้โดยมีการวางกรอบแนวทางการบริหารราชการให้บรรลุเป้าหมายอย่างแน่ชัด ในมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กำหนดว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน

การวางกรอบแนวทางการบริหารราชการที่ดีดังกล่าวเท่ากับแสดงเจตนารมณ์ของการบริหารราชการและเพื่อให้เจตนารมณ์มีผลเป็นรูปธรรมประกอบกับเป็นที่ยอมรับในวงราชการว่า

การจะทำงานราชการให้เกิดผลจริงจังนั้นต้องมีกฎเกณฑ์วิธีปฏิบัติที่ชัดเจน มิฉะนั้นจะเกิดการเลือกปฏิบัติของแต่ละส่วนราชการไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันและการปฏิบัติราชการไม่ประสบผลสำเร็จในที่สุด จึงต้องมีการวางกฎเกณฑ์ที่มีใช้เพียงข้อควรปฏิบัติ แต่ต้องเป็นบทบังคับให้ทุกภาคส่วนราชการต้องปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน จึงมีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยใช้บังคับแก่ส่วนราชการที่เป็นราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค โดยไม่รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเห็นว่า มีหลายเรื่องเป็นเรื่องใหม่ที่ต้องใช้เวลาในการเตรียมความพร้อมกับการปฏิบัติราชการตามกฎหมายดังกล่าว แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่งจะเริ่มให้มีการจัดตั้งและปฏิบัติงานอย่างจริงจังตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 แต่นับจากปี 2546 จนถึงปัจจุบันเป็นเวลากว่า 13 ปีแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเจริญเข้มแข็งขึ้นสมควรที่จะนำบทบังคับในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมาปรับใช้กับการปฏิบัติงานอันจะสอดคล้องกับมาตรา 52 แห่งพระราชกฤษฎีกานั้นที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกานี้ โดยอย่างน้อยต้องมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน

เมื่อศึกษาพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มีสาระสำคัญรวม 9 หมวด (สำนักบริหารการเปลี่ยนแปลงและนวัตกรรม, 2555, หน้า 3-12 และสถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.), 2546, หน้า 1-10, 1-91) ซึ่งแต่ละหมวดสรุปได้ดังนี้

หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมีขอบเขตความหมายว่า การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

หมวด 2 การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนต้องมีการกำหนดวิธีดำเนินการเริ่มจากกำหนดภารกิจแต่ละเรื่องมีการจัดวางระบบให้มีการปฏิบัติอย่างซื่อสัตย์สามารถตรวจสอบได้ โดยมีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีผลเสียก่อนลงมือปฏิบัติ ระหว่างดำเนินงานต้องมีการรับฟังความเห็นของประชาชน เมื่อพบปัญหาอุปสรรคต้องรีบแก้ไขโดยเร็ว

หมวด 3 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐเป็นการบริการที่มีผลการปฏิบัติงานไปในแนวทางเดียวกับภารกิจและวัตถุประสงค์ และมีความคุ้มค่ากับงบประมาณ โดย

มีผู้รับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน มีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานเพื่อติดตามการปฏิบัติงานและเปรียบเทียบกับผลการปฏิบัติงานขององค์กรอื่นที่ใกล้เคียงได้ทำให้สามารถปรับปรุงผลงานให้ดีขึ้นได้

หมวด 4 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ กำหนดหลักปฏิบัติที่ทุกส่วนราชการต้องดำเนินการคือ หลักความโปร่งใส โดยส่วนราชการต้องเปิดเผยแนวทางการปฏิบัติราชการในหน่วยงานของตนทุกเรื่องให้ประชาชนทราบและตรวจสอบได้ เว้นแต่เรื่องกระทบความมั่นคง

นอกจากหลักความโปร่งใสแล้วยังต้องมีหลักความคุ้มค่าโดยต้องมีการจัดทำบัญชีต้นทุนในการทำงาน หากส่วนราชการใดมีรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะสูงกว่ารายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะประเภทเดียวกันของส่วนราชการอื่น ส่วนราชการนั้นต้องรีบจัดทำแผนลดค่าใช้จ่ายทันทีพร้อมปรับปรุงการดำเนินงาน ทั้งการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการต้องทำโดยสุจริตเปิดเผยเที่ยงธรรม คำนึงถึงการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าในระยะยาว มิใช่ถือราคาต่ำสุดเป็นเกณฑ์ตัดสินอย่างเดียว ทั้งต้องมีหลักความชัดเจนในการปฏิบัติราชการหรือหลักความรับผิดชอบต่อผู้รับผิดชอบ เพื่อแก้ไขการปฏิบัติงานที่ล่าช้าหรือไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่ จึงต้องมีการกำหนดผู้รับผิดชอบในผลของการปฏิบัติงาน โดยถ้าการปฏิบัติงานของส่วนราชการหนึ่งจะดำเนินการได้ ต้องอยู่ในความเห็นชอบจากส่วนราชการอื่น ส่วนราชการอื่นนี้ต้องให้ความเห็นชอบภายใน 15 วัน เว้นแต่มีประกาศกำหนดล่วงหน้าไว้แล้วว่าเกิน 15 วัน การให้ความเห็นชอบก็ต้องกำหนดการโดยเร็วและต้องสั่งการด้วยลายลักษณ์อักษร ถ้าสั่งด้วยวาจาก็ต้องมีการบันทึกคำสั่งนั้นไว้เสมอ

หมวด 5 การลดขั้นตอนปฏิบัติงาน โดยลดขั้นตอนและระยะเวลาปฏิบัติราชการลงอันจะมีผลให้ประชาชนผู้รับบริการได้รับความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้นไป โดยวิธีการกระจายอำนาจตัดสินใจ ซึ่งต้องมีกฎเกณฑ์กำหนดให้ผู้บริการระดับต้นหรือระดับกลาง ซึ่งเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นเพราะตนเป็นผู้รับเรื่อง ติดตามตรวจสอบให้มีอำนาจตัดสินใจแก้ปัญหานั้นโดยตรง ทั้งส่วนราชการแต่ละแห่งต้องจัดทำแผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินงานเพื่อให้ประชาชนทราบและตรวจสอบได้ซึ่งเป็นการลดขั้นตอนการติดต่อสอบถามหรือขอทำความเข้าใจจากประชาชน และจัดตั้งศูนย์บริการร่วมเพื่อประชาชนไม่ต้องเดินทางไปติดต่อราชการหลายแห่งให้ดำเนินการในเรื่องเดียวกัน โดยให้ติดต่อสอบถามได้จากเจ้าหน้าที่ของกระทรวง ณ สถานที่ราชการแห่งเดียวได้ทุกกรณี

หมวด 6 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการทันต่อเหตุการณ์ จึงต้องมีการทบทวนภารกิจทุกเรื่องในความรับผิดชอบว่ายังมีความจำเป็นต้องปฏิบัติอยู่หรือไม่ และต้องปรับปรุงภารกิจนั้นให้เหมาะสมกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอันจะเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้รวดเร็วยิ่งขึ้น โดยการปรับปรุงกฎหมาย กฎหรือระเบียบที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่ส่วนราชการนั้นให้เหมาะสมทันยุคทันสมัยอยู่เสมอ ซึ่งต้องมีการรับฟัง

ความคิดเห็นของประชาชนเพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎและระเบียบดังกล่าวให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ส่วนราชการต้องจัดลำดับความสำคัญและความจำเป็นของงานให้สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินและงบประมาณที่ได้รับเพื่อให้การดำเนินงานสำเร็จลุล่วงอย่างมีประสิทธิภาพ

หมวด 7 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนอง จุดสำคัญหรือผลของการปฏิบัติราชการก็คือความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของส่วนราชการนั้น ส่วนราชการจึงต้องมีการสำรวจความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนผู้มารับบริการอยู่เสมอ เช่น จัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศกลางเชื่อมโยงระหว่างส่วนราชการโดยกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารไว้ให้บริการข้อมูลที่สำคัญแก่ประชาชนผ่านเครื่องคอมพิวเตอร์ และประกาศกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงานทุกเรื่องที่ประชาชนมาติดต่อ โดยผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ตรวจสอบให้มีการปฏิบัติงานอยู่ในกรอบระยะเวลานั้น

หมวด 8 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ ส่วนราชการต้องมีระบบตรวจสอบการปฏิบัติงานภายในหน่วยงาน และวัดผลการปฏิบัติงานอยู่เสมอ โดยในส่วนคุณภาพความพึงพอใจที่ประชาชนมีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องมีการประเมินผลโดยคณะผู้ประเมินอิสระ ส่วนการประเมินผู้ปฏิบัติงานก็ต้องมีการประเมินทั้งผู้บังคับบัญชา และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทุกคนตามหลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนด ผลการประเมินนอกจากจะช่วยผลักดันการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการให้ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์แล้วยังใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้บำเหน็จหรือรางวัลความชอบแก่ข้าราชการในส่วนราชการนั้น

ตามที่กล่าวมาหลักธรรมาภิบาลจะมีส่วนสาระสำคัญและรายละเอียดที่ส่วนราชการแต่ละหน่วยงานอาจนำไปใช้ต่างกัน โดยมุ่งเน้นให้เหมาะสมต่อการปฏิบัติตามภาระหน้าที่ เพราะส่วนราชการแต่ละหน่วยงานอาจมีจุดเด่นจุดด้อยในการปฏิบัติงานแตกต่างกันไป สำหรับกระบวนการยุติธรรมในการเลือกตั้งท้องถิ่นนั้น หลักธรรมาภิบาลที่สำคัญ โดยเฉพาะหลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม และหลักความรับผิดชอบจะส่งเสริมการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรภาครัฐและประชาชน เช่น ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถลงคะแนนเลือกตั้งได้อย่างอิสระ และมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยมีสิทธิร้องคัดค้านการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดการเลือกตั้งอย่างมีประสิทธิภาพไม่เห็นแก่พรรคพวก ไม่แบ่งฝักแบ่งฝ่าย ดำเนินการสืบสวนสอบสวนอย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง ส่วนศาลก็ทำหน้าที่เป็นคนกลางพิจารณาและวินิจฉัยคดีเลือกตั้งอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม โปร่งใสและรวดเร็ว

หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ภารกิจหลักประการหนึ่งของสำนักงาน ก.พ.ร. คือการส่งเสริมให้ระบบราชการไทยนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้

ในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อประโยชน์สุขของประเทศชาติและประชาชน ตามเจตนารมณ์ของมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.), 2555, ออนไลน์)

หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีประกอบด้วย 10 หลัก ได้แก่ หลักการตอบสนอง (Responsiveness) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลักประสิทธิภาพ/คุ้มค่า (Efficiency/Value for money) หลักความเสมอภาค (Equity) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) หลักการตรวจสอบได้/มีภาระรับผิดชอบ (Accountability) หลักเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) และหลักนิติธรรม (Rule of Law)

จากผลการศึกษาหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) ซึ่งประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อย ดังนี้

1) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ประกอบด้วย หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักประสิทธิผล (Effective) และหลักการตอบสนอง (Responsive)

2) ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วยหลักภาระรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หลักความเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หลักนิติธรรม (Rule of Law) และหลัก ความเสมอภาค (Equity)

3) ประชาธิปไตย (Participatory State) ประกอบด้วยหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) และ หลักการมีส่วนร่วม/การมุ่งเน้นฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented)

4) ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ประกอบด้วย หลักคุณธรรม/ จริยธรรม (Morality/Ethics)

ต่อมา อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในการประชุมครั้งที่ 4/2554 เมื่อ วันที่ 17 พฤศจิกายน 2554 ได้พิจารณาเห็นชอบกับข้อเสนอแผนการส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลในภาค ราชการเพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างยั่งยืน และเห็นชอบหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) ซึ่งประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อยดังกล่าวข้างต้นและ โดยที่ในบริบทของประเทศไทยอาจไม่สามารถใช้แนวทางฉันทามติกับทุกเรื่องได้ จึงเห็นควรรวมหลักนี้ไว้กับ หลักการมีส่วนร่วม และปรับถ้อยคำเป็นหลักการมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ (Participation/ Consensus Oriented) แสดงหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) ดังภาพ ต่อไปนี้



ภาพประกอบที่ 2.1 แผนภาพแสดงหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework)

สำหรับความหมายของหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) ทั้ง 4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อย มีดังนี้

1) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ประกอบด้วย

ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวมทั้งนี้ ต้องมีการลดขั้นตอน และ ระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวก และลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ซ้ำซ้อนและไม่มีความจำเป็น

ประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจ ให้บรรลุ วัตถุประสงค์ขององค์กร มีการวางแผนการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและอยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน สร้างกระบวนการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน มีการจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

การตอบสนอง (Responsiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ รวมถึง ตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลาย และมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

2) ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วย

ภาระรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย รวมทั้งต้องมีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ และการให้คุณให้โทษ ตลอดจนมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

เปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเชื่อถือได้ให้ประชาชนได้ รับทราบ อย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นไปโดยง่าย

หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ (ดังที่กล่าวไว้แล้วในข้อ 1.1)

ความเสมอภาค (Equity) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกด้านชายหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม และอื่น ๆ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงโอกาสความ เท่าเทียมกันของการเข้าถึงบริการสาธารณะของ กลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

3) ประชาธิปไตย (Participatory State) ประกอบด้วย

การมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงานและร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ต้องมีความพยายามในการ แสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบ โดยตรงจะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ

ในการดำเนินงานของภาครัฐหรือเอกชน มุ่งหวังความสำเร็จให้เป็นที่พอใจของประชาชนหรือผู้รับบริการ ซึ่งผลความพอใจนี้เป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือผู้รับบริการนั่นเอง เกิดปัญหาว่าจะทำอย่างไรที่ตรงกับความต้องการนั้น จึงจำเป็นต้องมีการซักชวน รับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะนำมาปรับปรุงการปฏิบัติวางแผนการดำเนินงาน ซึ่งมีนักวิชาการคิดค้นหาแนวทางดังกล่าว นั่นคือหลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลหรือคณะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นตัดสินใจหรือร่วมวางแผนในการดำเนินการนั้น เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นหรือหาทางออกที่ดีอันจะเป็นประโยชน์แก่กลุ่มคนนั้น หากหลักการนี้นำไปใช้กับประชาชนก็เป็นการเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนเช่นเดียวกัน ซึ่งจะประสบผลสำเร็จก็ต่อเมื่อผู้ที่เข้ามาแสดงความคิดเห็น มีความสมัครใจเข้าร่วมมิได้ถูกบังคับ ได้รับความเสมอภาคมีสิทธิเท่าเทียมกันทุกคน และมีความสามารถเหมาะสมกับกิจกรรมการเข้าร่วมนั้น (ศิลปะพร ศรีจันทพร, 2553, หน้า 1-3 และ Participation, 2018, Online)

การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการควรมีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและ การดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม (ดังที่กล่าวไว้แล้วในข้อ 1.4)

4) ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ประกอบด้วย

คุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อปฏิบัติหน้าที่ให้ไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคมรวมทั้ง ยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประมวล จริยธรรมข้าราชการพลเรือน และจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจนคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบราชการไทย 8 ประการ (I AM READY) ได้แก่

I - Integrity ซื่อสัตย์และกล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง

A - Activeness ทำงานเชิงรุก คิดเชิงบวกและมีจิตบริการ

M - Morality มีศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม

R - Responsiveness คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง

E - Efficiency มุ่งเน้นประสิทธิภาพ

A - Accountability ตรวจสอบได้

D - Democracy ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย

Y - Yield มุ่งผลสัมฤทธิ์

1.3 หลักการรวมศูนย์อำนาจ

หลักการควบคุมแบบสายบังคับบัญชา

หลักการรวมศูนย์อำนาจนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้หลายท่าน ดังเช่น ประยูร กาญจนกุล กล่าวว่า เป็นหลักที่วางระเบียบบริหารราชการโดยอำนาจในการปกครองอยู่ที่ราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินการปกครอง ตลอดทั้งอาณาเขตของประเทศ กล่าวโดยสรุปก็คือ มีการรวมอำนาจปกครองทั้งหมดไว้ที่ส่วนกลาง และการใช้อำนาจปกครองกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้น (ประยูร กาญจนกุล, 2549, หน้า 174) ในขณะที่ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ กล่าวว่า หลักการรวมศูนย์อำนาจปกครอง (Centralization) หมายถึง หลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมอำนาจการปกครองไว้ให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือ ทบวงการเมืองต่างๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง โดยขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546, หน้า 40) ในขณะที่ สนิท จรอนันต์ ได้สรุปลักษณะของการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ ไว้ 6 ข้อ ได้แก่

1) การรวมศูนย์อำนาจ การวินิจฉัยสั่งการในด้านการควบคุมการบริหารงานการบุคคล และการคลังไว้ที่กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งอยู่ในส่วนกลาง ทำให้มีเอกภาพในการปกครอง

2) การรวมอำนาจการบังคับบัญชาไว้ที่ส่วนกลาง โดยมีการจัดการระเบียบวินัย เป็นเครื่องบังคับให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามคำสั่งโดยชอบธรรมตามกฎหมาย และแผนงานของผู้บังคับบัญชา

3) ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ทุกหน่วยงานได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลาง ทำให้เกิดความมั่นคงต่อการปกครอง และบริหารประเทศ ถึงแม้ว่าจะมีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก็ตาม ซึ่งเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจ (Decentralization) แต่ในทางปฏิบัติแล้วอำนาจทุกอย่างยังอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากส่วนกลางอยู่นั่นเองนอกจากลักษณะทั้ง 3 ประการแล้ว การปกครองแบบรวมอำนาจยังมีลักษณะอีกหลายประการ คือ

4) บุคคลสำคัญกว่าหลักการ ในเมืองไทยข้าราชการมีอำนาจกว้างขวาง คนสำคัญกว่าหลักการ สังคมไทยจึงยึดถือโดยเฉพาะเจาะจง กล่าวคือ ยังให้ความสำคัญสัมพันธ์ระหว่างบุคคลมาก หรือพูดได้ว่าเป็นความสำคัญทางระบบอุปถัมภ์ ในการจะให้ความดี ความชอบ การยกย่องแต่งตั้งอนุโลมตามผลประโยชน์ของวงศ์ญาติเป็นหลัก

5) การอาศัยอำนาจบารมีของบุคคล เนื่องมาจากหลักการที่ว่าบุคคลสำคัญกว่าหลักการ เพราะฉะนั้นในการปฏิบัติหน้าที่ราชการสำคัญ ๆ ต้องอาศัยบารมีของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ

เป็นสำคัญ มิฉะนั้นจะไม่ได้ได้รับความร่วมมือ จึงทำให้ผู้ปกครองที่มีอำนาจจำเป็นต้องดำรงตำแหน่งหน้าที่สำคัญพร้อม ๆ กันหลายตำแหน่ง

6) ข้าราชการเป็นผู้ทรงมีอำนาจราชศักดิ์ เนื่องจากการปกครองระบบเจ้าขุนมูลนายในอดีตทำให้เป็น การปลูกฝังค่านิยมที่ยังรากฝังลึก ให้เชื่อว่า ข้าราชการเป็นผู้มีอำนาจราชศักดิ์หรือเป็นนายของประชาชนในขณะเดียวกันประชาชนก็ยอมรับสภาพนั้น จนเกิดเป็นการยกย่องข้าราชการ เช่น ลิปพ้อคำไม่เท่าหนึ่งพระยาเลี้ยง เป็นต้น (สนิท จรอนันต์, 2543, หน้า 1-7)

นอกจากนั้น ประยูร กาญจนกุล ยังได้บรรยายลักษณะสำคัญของการรวมอำนาจปกครองว่าประกอบด้วยลักษณะสำคัญ ดังต่อไปนี้ (ประยูร กาญจนกุล, 2549, หน้า 174-175)

1) การรวมกำลังในการบังคับต่าง ๆ คือ กำลังทหารและกำลังตำรวจให้ชนต่อส่วนกลางทั้งสิ้น ประเทศที่จัดระเบียบราชการบริหารโดยถือหลักการรวมอำนาจปกครองย่อมไม่ปล่อยให้กำลังทหารส่วนหนึ่งส่วนใดเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อส่วนกลางแม้แต่กำลังตำรวจซึ่งเป็นกำลังฝ่ายพลเรือนก็ขึ้นกับอำนาจของราชการบริหารส่วนกลางเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อจะใช้กำลังเหล่านี้บังคับได้อย่างเด็ดขาดและทันที่ในกรณีที่ต้องใช้กำลังบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและความมั่นคงของประเทศ

2) มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครองก็คือการมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นที่สุดให้แก่ราชการบริหารส่วนกลาง กล่าวคือ ให้องค์การของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มีอำนาจสั่งการได้ทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการนี้ย่อมมีอยู่ทั้งในส่วนกลางและในพื้นที่อื่น เจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ทั้งที่ประจำอยู่ในส่วนกลางและที่ส่งไปประจำในพื้นที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของราชการบริหารส่วนกลาง

3) มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ (Hierarchy) ลักษณะที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครองก็คือ การติดต่อสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการปกครองต่าง ๆ ตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ลำดับชั้นการบังคับบัญชาหมายความว่าขีดชั้นแห่งอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งสูงมีอำนาจสั่งการเจ้าหน้าที่ซึ่งมีตำแหน่งต่ำกว่าในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาและต้องรับผิดชอบในกิจการที่ได้บังคับบัญชาได้กระทำไปในหน้าที่หรือตามคำสั่งของตน ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยมีวินัยเป็นเครื่องบังคับการปกครองแบบรวมอำนาจทำให้อำนาจของรัฐส่วนกลางมีความมั่นคงมีเอกภาพเพราะมีการรวมอำนาจในการบังคับบัญชาไว้ที่ส่วนกลางและเป็นวิธีการปกครองที่ทำให้ผู้อยู่ใต้การปกครองได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาพไม่มีการเลือกปฏิบัติเป็นพิเศษในท้องที่ใด นอกจากนี้ยังเป็นหลักการปกครองที่ประหยัดกว่า

หลักการปกครองอื่นเพราะทรัพย์สินที่ใช้ในการดำเนินการสามารถหมุนเวียนไปได้ทุกพื้นที่ของรัฐ ไม่ต้องมีการซื้อทรัพย์สินใหม่แยกเป็นแต่ละส่วนเหมือนกับหลักการกระจายอำนาจปกครอง อย่างไรก็ตาม หลักการปกครองแบบรวมอำนาจนี้ก็ทำให้ไม่อาจดำเนินการให้มีประสิทธิภาพได้ในทุกพื้นที่เพราะการจัดการเป็นการรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลางและยังอาจจะไม่สามารถสนองความต้องการที่มีอยู่อย่างหลากหลายในแต่ละพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ การจัดการยังมีความล่าช้า เพราะต้องรอการวินิจฉัยสั่งการจากส่วนกลาง (มานิตย์ จุมปา, 2548, หน้า 3)

นอกจากจากนั้นจากการศึกษายังพบว่าการรวมอำนาจปกครอง มีจุดเด่นในหลายด้าน ได้แก่ (โกวิทย์ พวงงาม, 2553, หน้า 26)

- 1) การที่รัฐบาลมีอำนาจแผ่ขยายไปทั่วอาณาเขต ทำให้นโยบาย แผน คำสั่ง เกิดผลได้ทั่วประเทศอย่างทันที
- 2) บริการและประโยชน์แก่ประชาชนเสมอหน้าทั่วประเทศ มิได้ทำเพื่อท้องถิ่นใดโดยเฉพาะ
- 3) ทำให้เกิดการประหยัด เพราะสามารถหมุนเวียนเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ไปยังจุดต่าง ๆ ของประเทศได้โดยไม่ต้องจัดหาประจำทุกจุด
- 4) มีความเป็นเอกภาพในการปกครองและบริหารงาน การปกครองในท้องที่เป็นไปในแนวเดียวกัน
- 5) มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถมากกว่าเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นทำให้บริการสาธารณะดำเนินไปโดยสม่ำเสมอและเป็นไปตามระเบียบแบบแผนอันเดียวกัน

แต่ถึงอย่างไรก็ตามการรวมอำนาจปกครองก็ยังมีจุดบกพร่อง หลายประการเช่นเดียวกัน ได้แก่ (การรวมอำนาจ การกระจายอำนาจ, 2549, ออนไลน์)

- 1) ไม่สามารถดำเนินกิจการทุกอย่างให้ดีได้ทั่วถึงทุกท้องที่ในเวลาเดียวกัน เพราะมีพื้นที่กว้างใหญ่
- 2) ไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง
- 3) การปฏิบัติงานมีความล่าช้า เพราะมีแบบแผนและขั้นตอนมากมาย ตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา
- 4) ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
- 5) ไม่อาจตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง เพราะความหลากหลายของความแตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่น

การแบ่งอำนาจปกครอง

หลักการแบ่งอำนาจปกครองมีลักษณะสำคัญ ดังนี้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547, หน้า 15)

1) ราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ใช้อำนาจการปกครองทั่วประเทศโดยเป็นผู้จัดแบ่งอำนาจของตนไปให้แก่ส่วนภูมิภาค ถ้าไม่มีราชการบริหารส่วนกลางที่เป็นเสมือนหนึ่งเจ้าของอำนาจการแบ่งอำนาจก็จะมี

2) ต้องมีเจ้าหน้าที่เป็นตัวแทนของส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางจะจัดส่งเจ้าหน้าที่ของตนไปประจำอยู่ตามเขตการปกครองท้องถิ่นในส่วนต่าง ๆ ของประเทศ เช่น จังหวัด อำเภอ เจ้าหน้าที่เหล่านี้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลาง ส่วนกลางจึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนและบังคับบัญชา

3) ส่วนกลางซึ่งเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการบริหารราชการแผ่นดินจะแบ่งอำนาจของตนให้ภูมิภาคไปดำเนินการเฉพาะบางเรื่องหรือบางขั้นตอนโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ อำนาจที่แบ่งให้นี้จะมากน้อยและกว้างขวางเพียงใดสุดแท้แต่ส่วนกลางจะเห็นสมควรและอำนาจที่แบ่งให้ในส่วนกลางจะเรียกคืนเมื่อใดก็ได้

1.4 หลักการกระจายอำนาจ

1) หลักการควบคุมแบบกำกับดูแล

หลักการกระจายอำนาจปกครองเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นนอกจากราชการบริหารส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควรไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมดูแลเท่านั้น (ประยูร กาญจนกุล, 2549, หน้า 183)

2) การกำกับดูแลทางปกครอง

เพื่อทำความเข้าใจข้อความคิดของ “การกำกับดูแลทางปกครอง” ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของการศึกษาเรื่อง การกระจายอำนาจ (Decentralization) (Jean Louis, 1983, pp. 26-29 อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547, หน้า 46) จึงขอแยกการพิจารณาออกเป็น 4 ส่วนด้วยกัน ส่วนแรกจะได้กล่าวถึงความหมายของการกำกับดูแล ส่วนที่ 2 สถานะของการกำกับดูแลส่วนที่ 3 การแบ่งแยกระหว่างอำนาจกำกับดูแลกับอำนาจบังคับบัญชา และส่วนที่ 4 วิธีการในการกำกับดูแล

(1) แนวคิดและความหมายของการกำกับดูแล

สำหรับความหมายของการกำกับดูแลมีผู้ให้ความหมายของการกำกับดูแลไว้หลายประการ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาเพื่อหาคำนิยามที่ดีในการอธิบายเรื่องการกำกับดูแล

Ernst FORSTHOFF ศาสตราจารย์ กฎหมายแห่งมหาวิทยาลัยไฮเดนเบอร์ก สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กล่าวว่า การกำกับดูแลก็คือ อำนาจของรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติ

ที่จะตรวจสอบดูแลอย่างเป็นพิเศษ (unesurveillance particulie re) มากกว่าการตรวจสอบองค์กรเอกชน
ธรรมดาเหนือองค์กรกระจายอำนาจ (Mittebare staatsvetwattung)

Jean RIVERO ศาสตราจารย์กฎหมายแห่งมหาวิทยาลัยปารีส II สาธารณรัฐฝรั่งเศส
กล่าวว่า การกำกับดูแล (Le Controle de tutelle) คือ การควบคุมของรัฐเหนือองค์กรกระจายอำนาจ
ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติ

Francis-Paul BENOIT ผู้เชี่ยวชาญกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ประจำมหาวิทยาลัย ปารีส II ให้นิยามว่า ตัวบทกฎหมายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมที่รัดกุม
(Constant) และสำคัญ (important) ของอำนาจส่วนกลางเหนือการดำเนินงานขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นนั้น เรียกว่า การกำกับดูแลทางปกครอง (Tutelle Administrative) (สมคิด เลิศไพฑูรย์,
2548, หน้า 47)

Marcel WALINE อดีตศาสตราจารย์ที่มีชื่อเสียงมากในทางกฎหมายมหาชนประจำ
มหาวิทยาลัยปารีส ซึ่งเป็นอดีตกรรมการตุลาการและอดีตตุลาการรัฐธรรมนูญ ให้นิยามว่า
การกำกับดูแล คือการควบคุมทั้งหมดที่มีต่อองค์กรกระจายอำนาจและในกรณียกเว้นยังรวมถึง
การกำกับเหนือตัวบุคคลตามกฎหมายแพ่งด้วย (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2548, หน้า 47)

Roland MASPEITOL et Pierre LAROQUE อดีตผู้พิพากษาศาลปกครองประจำ
สภาแห่งรัฐ (Conseil d' Etat) ให้นิยามว่า “การกำกับดูแล” ก็คือ อำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัด
ตามพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองที่สูงกว่าเหนือบุคคลและเหนือการกระทำขององค์กร
กระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไป (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2548, หน้า 47)

นอกจากนิยามโดยนักวิชาการในต่างประเทศดังกล่าวแล้วยังมีนักวิชาการ
ของไทยได้ให้ความหมายของการกำกับดูแลไว้ ดังนี้

ทวี ตะเวทิกุล ให้ความหมายว่า “การควบคุมดูแลทางปกครอง” (La Tutelle
administrative) เป็นวิธีการที่รัฐใช้ควบคุมองค์กรท้องถิ่นโดยควบคุมการกระทำอย่างหนึ่งและ
โดยควบคุมบุคคลผู้ดำเนินงานหรือองค์กรอีกอย่างหนึ่ง การควบคุมการกระทำแสดงออกโดยการ
ยับยั้งหรือการทำให้การกระทำนั้น ๆ ไม่มีผลในทางกฎหมาย เช่น การบอกล้าง หรือการอนุมัติสิ่งที่
องค์กรท้องถิ่นกระทำไป เป็นต้น ส่วนการควบคุมบุคคลผู้ดำเนินงานหรือองค์กรนั้นแสดงออก
โดยการแต่งตั้งโยกย้าย ถอดถอนตัวบุคคลผู้ดำเนินงานหรือยุบองค์กรหรือถอนสภาพองค์กร
 เป็นต้น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2548, หน้า 47)

โกคิน พลกุล อธิบายว่า การควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมิใช่เป็นการ
ควบคุมตามสายการบังคับบัญชา หากเป็นการควบคุมการกระทำขององค์กรหนึ่งโดยอีกองค์กรหนึ่ง
อันเป็นการควบคุมตัวบทกฎหมายที่ให้อำนาจและฝ่ายควบคุมไม่มีอำนาจจะเพิกถอนคำสั่งหรือ

การกระทำขององค์กรและอำนาจเหล่านี้เมื่อเห็นสมควรเอง เช่น การควบคุมตามสายการบังคับบัญชาทั่ว ๆ ไป (โกลิน พลกุล, 2524, หน้า 51-52)

สมคิด เลิศไพฑูรย์ อธิบายว่า (Tutelle) ตามกฎหมายมหาชนฝรั่งเศสเป็นคำเดียวกับ “การควบคุมกำกับ” (Tutelle) ที่กล่าวถึงโดยทั่วไปในทางกฎหมายแพ่งซึ่งอธิบายถึงการที่ผู้อนุบาลจัดการทรัพย์สินของผู้ไร้ความสามารถ (ผู้เยาว์ เป็นต้น) คำคำนี้ปรากฏในกฎหมายมหาชนมาเป็นเวลานานจนไม่สามารถชี้ชัดได้ว่ากฎหมายมหาชนได้นำคำของกฎหมายแพ่งคำนี้มาใช้ตั้งแต่เมื่อใด (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2531, หน้า 10) แต่กระนั้นก็ตามในปัจจุบันก็ยังมีการใช้คำว่า “Tutelle” ในทางปกครองกันอย่างแพร่หลายดังนั้น ถ้าจะแปลคำนี้ตามความหมายของถ้อยคำต้องแปลว่า “การใช้อำนาจปกครอง” ซึ่งไม่ตรงตามความหมายในทางปกครองเมื่อเป็นเช่นนี้จึงแปลคำว่า “Tutelle” ว่า ควบคุมดูแลซึ่งเป็นการแปลเอาความ (อิสระ นิติทัศน์ประกาศ, 2533)

สุรพล นิติไกรพจน์ อธิบายว่า “tutelle” มีทั้งการกำกับดูแลทางปกครอง (tutelle Administrative) และการกำกับดูแลเหนือรัฐวิสาหกิจ (tutelle economique) การกำกับดูแลทางปกครองเป็นกระบวนการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อแลกเปลี่ยนกับการให้ความเป็นอิสระในเชิงการเมืองแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งมีความต้องการพิเศษของตนแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่และแลกเปลี่ยนกับการยอมให้มีความเป็นอิสระในการจัดองค์การแยกไปจากฝ่ายปกครองส่วนกลางแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นเหล่านี้ (สุรพล นิติไกรพจน์, 2532, หน้า 82)

จากนิยามของผู้ที่ได้ให้ไว้ดังกล่าวข้างต้น คำว่า “การกำกับดูแล” ในความหมายที่ชัดเจนมากที่สุดคงเป็นความหมายที่ท่าน Roland MASPEITOL และท่าน Pierre LAROQUE ที่นิยามไว้ว่า “การกำกับดูแล” คือ อำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองที่สูงกว่าเหนือบุคคลและเหนือการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจโดยมีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไป

(2) องค์ประกอบของการกำกับดูแล

ในทางกฎหมายเราสามารถแยกองค์ประกอบของการกำกับดูแลได้เป็น 5 ประการ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2548, หน้า 48) ดังต่อไปนี้

(2.1) การกำกับดูแลเป็นอำนาจควบคุมชนิดหนึ่งคำว่า “อำนาจควบคุม” (Pouvoir de Controle) หรือ “การควบคุม” (Controle) มีความหมายได้ 2 นัย คือ นัยแรก ความหมายอย่างแคบ การกำกับตามความหมายนี้หมายถึงการตรวจสอบว่านิติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้นไม่รวมถึงการตรวจสอบในกรณีอื่น ๆ ด้วย ตัวอย่างเช่น อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ไม่สามารถสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการทุกอย่างตามที่ตนต้องการได้ แต่เป็นอำนาจที่จำกัดเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับนิติกรรม (Actes juridiques) (ซึ่งหมายถึงสัญญาด้วย) ของ

ผู้ได้บังคับบัญชาเท่านั้น การกระทำอื่น ๆ ของผู้ได้บังคับบัญชา เช่น การเคลื่อนไหวต่าง ๆ ไม่ถือว่าเป็นอยู่ใต้อำนาจควบคุมของผู้บังคับบัญชาส่วนความหมายอย่างกว้าง หมายถึง การควบคุมการกระทำทุกอย่าง (Toute Manifestation de l'activite)ไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีผลในทางกฎหมายหรือไม่หรือเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำใด ๆ (Action) นอกเหนือจากนิติกรรม (Acte Juridiqued) ตามความหมายนี้ การควบคุมจึงมิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย (Controle delegatite) ซึ่งหมายถึงการตรวจสอบว่าการกระทำใด ๆ ของฝ่ายปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่ยังรวมถึงการควบคุมความเหมาะสมในการตัดสินใจ (Controlled' opportunitite) ด้วย

การกำกับดูแลเป็นการควบคุมชนิดหนึ่งที่อยู่ตรงกลางระหว่างการควบคุมในความหมายอย่างกว้างและการควบคุมในความหมายอย่างแคบ การกำกับดูแลอาจจะเป็นการควบคุมเพียงตัวบุคคล แต่ไม่ควบคุมองค์กรหรือกำกับดูแลแต่เพียงความชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่กำกับดูแลความเหมาะสมในการตัดสินใจหรืออาจจะทำให้มีการกำกับดูแลทั้ง 2 อย่างควบคู่กันไปด้วยก็ได้เช่นกัน

กล่าวโดยสรุป การกำกับดูแลและการควบคุมถือว่ามีจุดร่วมกันทั้งในเนื้อหาและเป้าหมายนั้น คือเป็นการกระทำขององค์กรองค์กรหนึ่งที่มีตรวจสอบการกระทำของอีกองค์กรหนึ่งส่วนวิธีการกำกับดูแลนั้นย่อมผันแปรไปมากน้อยตามความเหมาะสมภายใต้เงื่อนไขที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ซึ่งอาจจะสอดคล้องกับการควบคุมก็ได้

(2.2) เป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติขอบเขตสำคัญของการกำกับดูแล ก็คือ จะต้องไม่แทรกแซงองค์กรกระจายอำนาจจนทำให้องค์กรนั้นขาดอิสระไป การมีขอบเขตจำกัดเช่นนี้ทำให้อำนาจกำกับดูแล (Pouvoir de Tutelle) ต่างจากอำนาจบังคับบัญชา (Pouvoir Hierarchique)

(2.3) เป็นการกำกับดูแลโดยฝ่ายปกครองที่มีฐานะสูงกว่าการกำกับดูแลมิใช่การควบคุมโดยองค์กรนิติบัญญัติหรือองค์กรตุลาการดังนั้น “ฝ่ายปกครองที่มีอำนาจสูงกว่า” จึงหมายถึงรัฐเท่านั้น ซึ่งกระทำการผ่านเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ เป็นต้น

(2.4) เป็นการกำกับดูแลเหนือองค์กรและการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ การกำกับดูแลองค์กรที่สำคัญ ได้แก่ อำนาจของส่วนกลางในบางกรณีที่จะสั่งพักราชการหรือถอดถอนนายกเทศมนตรีหรือยุบสภาท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนการกำกับดูแลเหนือการกระทำที่สำคัญก็คือ การสั่งยกเลิกการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Annulations) การให้ความเห็นชอบ (Approbation) และการทำคำสั่งแทน (Substitution)

(2.5) การกำกับดูแลมีขึ้นเพื่อผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐเป็นคำที่ค่อนข้างกว้าง ดังนั้นอาจจะจำกัดลงไปได้ว่า การกำกับดูแลมีขึ้นเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนจากองค์กรกระจายอำนาจและรัฐ

จากการกระทำของผู้บริหารองค์กรกระจายอำนาจที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจกระทำการใด ๆ ก็ตามในลักษณะที่ละเลยหรือละเมิดกฎหมายซึ่งอาจมีผลกระทบต่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นหรือเป็นผลเสียสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับรัฐนั้น ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากเกินไปก็จะมีผลกระทบต่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายก็ต้องนับว่าเป็นอันตรายต่อรัฐมากขึ้น รัฐจึงจำเป็นต้องทำการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในทางการเมืองการปกครอง ทางเศรษฐกิจ ทางกฎหมายและทางการคลัง

(3) สถานะของการกำกับดูแล

(3.1) การกำกับดูแลเป็นคำสั่งทางปกครองฝ่ายเดียว(Act Administratif Unilateral หรือ Verwaltungakte)

ศาสตราจารย์ Francis – Paul BENOIT ได้ให้คำนิยามคำสั่งทางปกครองฝ่ายเดียวไว้ว่า “คำสั่งทางปกครองฝ่ายเดียว ก็คือ นิติกรรมที่เกิดจากเจตนาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองและถูกควบคุมโดยศาลปกครอง” (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2548, หน้า 52) ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

ก. เป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวที่เรียกว่าคำสั่งการเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวของการกำกับดูแลทำให้เราสามารถแยกแยะลักษณะของการกำกับดูแลได้ดังต่อไปนี้

1) การกำกับดูแลเป็นนิติกรรมอย่างหนึ่ง (acte juridique หรือ Rechtsgeschäft) การใช้คำว่า “นิติกรรม” นี้ทำให้เราเข้าใจว่า การกำกับดูแลเป็นการกระทำด้วยใจสมัครมุ่งโดยตรงต่อการผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลซึ่งสอดคล้องกับความคิดที่ว่า คำสั่งทางปกครองคือการกระทำอย่างหนึ่งของฝ่ายปกครองที่สมัครใจก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายปกครองขึ้นอย่างใดอย่างหนึ่ง การกระทำที่ขาดเจตนา (Fait materiel involontaire) เช่น ขับรถชนผู้อื่น โดยประมาทจึงไม่อาจเป็นนิติกรรมได้ (Georges vedel et Pierre Delvolve, 1984, p. 238 อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2548, หน้า 53) ในขณะที่ขบวนการกระทำที่ไม่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายของฝ่ายปกครอง (acte material) ก็ไม่นับว่าเป็นนิติกรรมเช่นกัน

2) การกำกับดูแลเป็นนิติกรรมทางปกครองที่เป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวและเป็นนิติกรรมทางปกครองเฉพาะเรื่องเฉพาะราว นิติกรรมทางปกครองตรงกับศัพท์ภาษาอังกฤษว่า Administrative act หรือในภาษาฝรั่งเศสว่า acte administrative และภาษาเยอรมัน

คือ Verwaltungsakt หมายถึง การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองในลักษณะที่เป็นนิติกรรม (Juristic Act) ซึ่งต่างจากการกระทำทางปกครองที่เป็นปฏิบัติการหรือการกระทำทางปกครองอย่างธรรมดา (Real Act) โดยการกระทำทางปกครองที่เป็นนิติกรรมหรือนิติกรรมทางปกครองนี้เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มุ่งจะผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลหรือเป็นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมุ่งที่จะก่อตั้งความสัมพันธ์ทางสิทธิและหน้าที่ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนขณะที่การกระทำทางปกครองที่เป็นปฏิบัติการนั้นเป็นการกระทำที่ใช้กำลังทางกายภาพเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิและหน้าที่

3) การกำกับดูแลมิใช่สัญญา (Contrat หรือ vertrag) ทั้งนี้เพราะนิติกรรมฝ่ายเดี่ยวนั้นเป็นการตัดสินใจฝ่ายเดียวที่ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ขึ้นโดยไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้รับนิติกรรม (Georges DUPUIS, n.d., p. 8bI อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2548, หน้า 53) (Destinataire) ยิ่งกว่านั้นนิติกรรมทางปกครองบางกรณีไม่จำเป็นต้องมีผู้รับนิติกรรม อย่างไรก็ตามถ้าผู้ใดได้รับความเสียหายโดยตรงจากนิติกรรมทางปกครองผู้นั้นก็มีสิทธิฟ้องเพิกถอนนิติกรรมนี้ได้ นอกจากนี้นิติกรรมทางปกครองยังเป็นเรื่องของอำนาจฝ่ายเดียวด้วย ทั้งนี้เพราะสัญญาทางแพ่งหรือแม้แต่สัญญาทางปกครอง (Offentlich – rechtlicher Vertrag) ต่างก็เป็นเรื่องการแสดงเจตนาของคู่สัญญาโดยไม่มีเรื่องอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้อง (Ems FORSTHOFF, n.d., p.315 อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2548, หน้า 53)

กล่าวโดยสรุป การกำกับดูแลที่เกิดจากการตกลงกันระหว่างรัฐกับองค์กรกระจายอำนาจ (Tutelle Constructuelle) จึงไม่อาจมีได้ (Serge REGOURD, n.d., p.SKI อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2548, หน้า 54)

4) การกำกับดูแลมิใช่นิติกรรมฝ่ายเดียวที่จะกำหนดให้องค์กรกระจายอำนาจกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่รัฐต้องการได้ (acte de commandement หรือ befehlenden Verwaltungsakte) ทั้งนี้เพราะการกระทำหรือไม่กระทำนั้นเป็นอำนาจโดยตรงขององค์กรกระจายอำนาจ องค์กรกำกับดูแลมีอำนาจแต่เพียงกำกับดูแลโดยการให้ความเห็นชอบ (Approbation) หรือสั่งยกเลิก (Annulations) การกระทำใด ๆ ซึ่งอาจส่งผลทางอ้อมให้องค์กรกระจายอำนาจกระทำการหรือไม่กระทำการได้

5) การกำกับดูแลเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวที่ก่อให้เกิด “สิทธิ” (acte deateur dedroit หรือ gestaltende Verwaltungsakte) ด้วยการก่อ เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกสภาพทางกฎหมายที่ดำรงอยู่ด้วยการให้ความเห็นชอบหรือด้วยวิธีอื่นก็ตาม อย่างไรก็ตาม มีนักกฎหมายบางท่าน (Serge REGOURD, n.d., p. 415 อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2548, หน้า 54) เห็นว่าการกำกับดูแลมิใช่นิติกรรมฝ่ายเดียวที่ก่อให้เกิดสิทธิเท่านั้นเพราะการกำกับดูแลอาจเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน

ขององค์กรกระจายอำนาจก็ได้ แต่การกำกับดูแลอาจจะเป็นนิติกรรมที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (Actes Positives) หรือไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (Actes Negatives) สภาพทางกฎหมายก็ได้ เช่น การให้ความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อการกระทำของเทศบาลเป็นการกำกับดูแลที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพทางกฎหมาย ส่วนการไม่อนุมัติถือเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวที่ไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพทางกฎหมาย เป็นต้น

ข. การกำกับดูแลเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งหลักเกณฑ์ในข้อนี้ ทำให้การกำกับดูแลต่างจากนิติกรรมทางแพ่ง ดังนี้

1) ข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างคำสั่งทางปกครองกับนิติกรรมทางแพ่งก็คือคำสั่งทางปกครองเป็นนิติกรรมของ “ฝ่ายปกครอง” การกำกับดูแลจึงเป็นการควบคุมของฝ่ายปกครองมิใช่การควบคุมของเอกชน

2) ในกรณีทั่วไปแล้วคำสั่งทางปกครองเป็นนิติกรรมที่ไม่สามารถสั่งให้ผลของการกระทำไว้ก่อนได้ (Decision exécutoire) เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ซึ่งต่างจากนิติกรรมทางแพ่งที่ศาลมีอำนาจสั่งให้ผลของการกระทำไว้ก่อนได้ (G. Vedel Et P. Delvolve, n.d., p. 283 อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2548, หน้า 55) นอกจากนี้นิติกรรมทางปกครองยังเป็นนิติกรรมที่สามารถบังคับใช้ได้ทันทีโดยไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งศาลก่อน ซึ่งแตกต่างจากนิติกรรมทางแพ่งที่จะต้องมีการฟ้องคดีก่อนเสมอ

(3.2) การกำกับดูแลเป็นคำสั่งทางปกครองไม่ใช่กฎ (Acte individuel หรือ Acte nonreglementaire)

กฎนั้นเป็นนิติกรรมสร้างกฎหมาย (Rechtssctzungakte) ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายที่ถาวร เช่น การออกเทศบัญญัติเกี่ยวกับการจราจรในเขตเทศบาลเป็นกฎเพราะเป็นนิติกรรมที่วางกฎหมายทั่วไปขึ้นเกี่ยวกับการจราจร เทศบัญญัตินี้จะใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีกฎหมายฉบับอื่นมายกเลิกแก้ไขส่วนคำสั่งทางปกครองซึ่งมีผลเฉพาะเรื่องเฉพาะราวนั้นเป็นนิติกรรมที่มีได้วางกฎหมายขึ้นและจะหมดไปภายหลังจากที่มีนิติกรรมแล้ว (Charies EISENMANN, n.d., : KaL-Ka อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2548, หน้า 55) เช่น ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้าทำคำสั่งแทนนายกเทศมนตรีที่ไม่ยอมมีคำสั่งปฏิเสธคำขอของเอกชนที่จะเข้ามาครอบครองทางสาธารณะ การทำคำสั่งแทนนั้นมิใช่การวางกฎหมายทั่วไปและเมื่อมีคำสั่งปฏิเสธแทนไปแล้วคำสั่งนี้ก็หมดไปเมื่อมีกรณีที่เอกชนอื่นจะเข้ามาครอบครองทางสาธารณะอีกและนายกเทศมนตรีไม่ปฏิเสธคำขอเข้าครอบครองนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ต้องทำคำสั่งใหม่อีกครั้งหนึ่ง

กฎจึงมีลักษณะทั่วไป (General) ไม่เฉพาะเจาะจงกับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง (Impersonnelle) ส่วนคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นนิติกรรมที่เฉพาะเจาะจงกับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

หรือหลายคน (decision individuelle) หรือเฉพาะเจาะจงกับบุคคลหลายคนเป็นราย ๆ ไป ในเรื่องเดียวกัน (decision Collective Allgemeinverfügung) หรือเฉพาะเจาะจงในเรื่องใดเรื่องหนึ่งของกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง (decision particuliere)

การแบ่งแยกระหว่างกฎกับคำสั่งทางปกครองจึงไม่ใช่การแบ่งแยกด้วย “ปริมาณคน” แต่เป็นปัญหาในทาง “คุณภาพ” เช่น การกระทำทางปกครองที่ระบุค่าตอบแทนของตำแหน่งนายกเทศมนตรีเมืองปารีสถือเป็นกฎเพราะมีลักษณะไม่เฉพาะเจาะจงหรือเกี่ยวข้องกับบุคคลที่จะมาเป็นนายกเทศมนตรีเมืองปารีสทุกคนไม่เฉพาะแต่คนปัจจุบันเท่านั้น แต่การกระทำทางปกครองที่ประกาศเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งแม้จะเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายคนในบัญชีรายชื่อการเลื่อนขั้นก็ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองเพราะเราสามารถแยกพิจารณาบุคคลเหล่านั้นเป็นราย ๆ ได้

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี คำสั่งทางปกครอง (Verwaltungsakte) เป็นนิติกรรมเฉพาะเรื่องเฉพาะราวเสมอ (E. FORSTHOFF, n.d., pp. SKI-SK อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2548, หน้า 56) ส่วนการออกกฎหมายของฝ่ายปกครอง (Verordnungen) มีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากการมีคำสั่งทางปกครองแม้จะมีการยอมรับการออกกฎหมายของฝ่ายปกครองเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองอย่างหนึ่งแต่ก็ได้เป็นคำสั่งทางปกครองเพราะ “งานออกกฎหมาย” ของฝ่ายปกครองเป็นงานที่ต่างจาก “งานปกครอง” ของฝ่ายปกครองมาก

ศาลปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จะควบคุมการออกกฎหมายของฝ่ายปกครองในบางกรณีเท่านั้นส่วนคำสั่งทางปกครองนั้นศาลปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีถือว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้องได้แย้งได้เสมอ (Amfichtungsklage) (Michel FROMONT, n.d., pp. 247-248 อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2548, หน้า 56) นอกจากนั้นกฎหมายของฝ่ายปกครองยังเป็นนิติกรรมที่ไม่มีผลบังคับทันที (executoire) ทั้งนี้เพราะจำเป็นต้องมีมาตรการต่าง ๆ เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ

เหตุผลที่การกำกับดูแลเป็นคำสั่งทางปกครอง

การกำกับดูแลก็คือการควบคุมเหนือการกระทำใดการกระทำหนึ่งขององค์กรที่ถูกควบคุมเท่านั้น เป็นการตัดสินใจเป็นครั้งเป็นคราวไปไม่ว่าการกระทำที่ถูกควบคุมจะมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือกฎ การกำกับดูแลก็เป็นการกำกับเฉพาะเรื่องเฉพาะราว คือ เป็นคำสั่งทางปกครองเสมอเนื่องจากการกำกับดูแลและผู้ถูกกำกับดูแลในเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะ เช่น การออกเทศบัญญัติของเทศบาลเมืองปารีสเพื่อวางระเบียบเกี่ยวกับการจราจรถือเป็นกฎเพราะไม่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงกับบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใด แต่การให้ความเห็นชอบเทศบัญญัติฉบับนี้ของผู้ว่าราชการจังหวัดถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองเพราะเป็นนิติกรรมที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลเมืองปารีสและเทศบัญญัติจราจรฉบับนี้เท่านั้นไม่ใช่การวางกฎเกณฑ์โดยทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับ

เทศบาลทุกเทศบาล เทศบัญญัติจรรยาบรรณเทศบัญญัติถ้าการกำกับดูแลเป็นกฎ การเคารพความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะหมดไป (Serge Regourd, n.d., p. 420 อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2548, หน้า 57) ทั้งนี้เพราะการกำกับดูแลจะเท่ากับเป็นการวางกฎเกณฑ์ในอนาคตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามนั่นเองและการกำกับดูแลประเภทนี้จะไม่สูญไปหลังจากทำนิติกรรมแล้ว

สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ให้การยอมรับมาเป็นเวลานานว่า การกำกับดูแลนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองเฉพาะเรื่องเฉพาะราวดังจะเห็นได้จากคดีสมาพันธ์แห่งชาติของสหพันธ์นักวิศวกร (Federation nationale des syndicats d'ingenieurs) ขององค์กรกำกับดูแลเพื่อจำกัดค่าตอบแทนของพนักงานกองทุนเพื่อการเกษตรจะกระทำมิได้ ทั้งนี้เพราะการกระทำเช่นนี้เป็นกฎ (C. E. ASS, 1971, p.11, อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2548, หน้า 58)

(3.3) การแบ่งแยกระหว่างอำนาจในการควบคุมหรืออำนาจกำกับดูแล (Pouvoir du controle ou de tutelle) กับอำนาจบังคับบัญชา (pouvoir hierarchique) (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2548, หน้า 588)

อำนาจบังคับบัญชา (pouvoir hierarchique) คือ อำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้กับผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น รัฐมนตรีใช้อำนาจบังคับบัญชาเหนือข้าราชการทั้งหมดในกระทรวงของตน อำนาจบังคับบัญชาจึงเป็นอำนาจที่ไม่มีเงื่อนไข (un pouvoir inconditionne) อย่างไรก็ตาม อำนาจนี้ต้องไม่บังคับหรือก่อให้เกิดความไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้นผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่ามีสิทธิที่จะสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการในสิ่งที่เขาเห็นควรและมีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือยกเลิกคำวินิจฉัยของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอเว้นแต่จะมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ (texte) บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น อำนาจกำกับดูแล (Pouvoir du controle ou de tutelle) ต่างจากอำนาจบังคับบัญชาเป็นอย่างมาก อำนาจนี้ไม่ได้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะผู้ใต้บังคับบัญชากับผู้บังคับบัญชาแต่ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นเป็นไปในลักษณะผู้ควบคุม (controleur) และผู้ถูกควบคุม ดังนั้นอำนาจกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข (un pouvoir conditionne) อำนาจนี้มีได้ก็แต่ในกรณีและในรูปแบบที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้เท่านั้น

นอกจากนี้แล้วการควบคุมบังคับบัญชายังมีความแตกต่างกับการควบคุม กำกับดูแล กล่าวคือ การควบคุมบังคับบัญชา (controle hierarchique) และการกำกับดูแลทางปกครอง (tutelle administrative) นั้นต่างก็มิได้มีความเป็นมาในลักษณะเดียวกันกับการกำกับดูแลในด้านอื่น อำนาจควบคุมบังคับบัญชาประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 3 ประการคือ เป็นอำนาจที่จะสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม (pouvoir d'instruction) เป็นอำนาจที่จะสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา (pouvoir de reformation) และผู้บังคับบัญชาสามารถใช้อำนาจนี้

กระทำการแทนผู้ได้บังคับบัญชา (pouvoir de substitution) ซึ่งจะเห็นได้ว่า ลักษณะอำนาจดังนี้ไม่มีความสอดคล้องกับหลักแห่งการเป็นอิสระซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองท้องถิ่น แม้ว่า ในบางครั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตามนโยบายในเชิงบริหารซึ่งกำหนดโดยองค์กรควบคุมซึ่งก็มีได้แตกต่างไปจากคำสั่งของผู้บังคับบัญชา (l'instruction) อยู่เป็นอย่างมาก

อำนาจควบคุมบังคับบัญชานั้นเกิดขึ้นจากความจำเป็นในการบังคับให้เป็นไปตามกฎระเบียบสำหรับการปกครองภายในขององค์กรจัดทำบริการสาธารณะหรือฝ่ายปกครอง โดยอำนาจนี้จะมุ่งไปที่การที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการได้ทุกประเภทให้ผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติ ทั้งยังรวมไปถึงการจะเพิกถอนเปลี่ยนแปลงหรือกระทำการแทนในเรื่องที่ผู้ได้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องปฏิบัติหรือได้ปฏิบัติไปแล้วด้วย ด้วยลักษณะเหล่านี้ของอำนาจควบคุมบังคับบัญชา แสดงให้เห็นชัดเจนว่าอำนาจเช่นนี้ย่อมไม่สอดคล้องกับการนำไปใช้กับองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยให้มีความเป็นอิสระ (Autonomie) แยกออกไปจากฝ่ายปกครอง

สำหรับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีความเป็นอิสระในเชิงการเมืองจะเป็นไปในลักษณะที่ให้ความเป็นอิสระอย่างจำกัด (Autonomie Unitee) และมีลักษณะของกึ่งบังคับบัญชา (quasi-hierarchique) ค่อนข้างชัดเจน ยิ่งไปกว่านั้นในปัจจุบันแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านการบริหารของส่วนกลางต่อปัญหาที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลาย ๆ แห่ง ได้ทำให้ลักษณะของการกำกับดูแลทางปกครองมีลักษณะใกล้เคียงกับการบังคับบัญชามากขึ้นเรื่อย ๆ

(4) วิธีการในการกำกับดูแล

สามารถแยกพิจารณาได้ 2 กรณี (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2548, หน้า 59) ได้แก่ การกำกับดูแลโดยตรง เช่น การกำกับดูแลตัวบุคคลหรือองค์กร และ การกำกับดูแลโดยอ้อม

(4.1) การกำกับดูแลโดยตรง ได้แก่ การกำกับดูแลตัวบุคคลหรือองค์กรได้แก่

ก. การกำกับดูแลตัวบุคคล

วิธีการสำคัญก็คือ การที่ส่วนกลางมีอำนาจแต่งตั้งตัวบุคคลหรือองค์กรหรือถอดถอนบุคคลขององค์กรที่ถูกควบคุมได้ เป็นต้น โดยที่องค์กรหรือบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไปจะเป็นผู้ซึ่งมาจากการเลือกตั้งตามหลักการกระจายอำนาจ ตัวบุคคลในที่นี้จึงได้แก่ บุคคลธรรมดาแต่ละคนที่เป็นองค์ประกอบขององค์กร เช่น นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล แต่ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ส่วนองค์กรจะเป็นรูปของคณะบุคคลหรือเป็นตัวบุคคลคนเดียวก็ได้ เช่น สภาเทศบาลเป็นคณะบุคคล นายกเทศมนตรีเป็นบุคคล กรณีนี้ตัวบุคคลกับองค์กรจึงเป็นกรณีเดียวกัน

ข. การกำกับดูแลองค์กร (วัลย์กร รัตนกุล, 2543, หน้า 28-46)

1) การยุบสภาท้องถิ่น

วิธีการกำกับดูแลที่สำคัญ คือ การที่ส่วนกลางมีอำนาจในการยุบสภาท้องถิ่นเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นใหม่ได้ ในบางกรณีกฎหมายไม่ได้กำหนดเงื่อนไขในการยุบสภาท้องถิ่นไว้เลย เช่น กรณีการยุบสภาเทศบาล พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แต่บางกรณีกฎหมายกำหนดเงื่อนไขไว้อย่างชัดเจน เช่น กรณีการยุบสภากรุงเทพมหานครตาม มาตรา 18 และมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

2) การถอดถอนออกจากตำแหน่ง

ผู้ใดมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งย่อมมีอำนาจถอดถอนบุคคลนั้น ออกจากตำแหน่ง แต่สำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่น จากหลักการกระจายอำนาจบุคคลหรือองค์กรบริหารมาจากการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม การถอดถอนจากตำแหน่งนั้นองค์กรกำกับดูแลเข้ามาควบคุมด้วย แต่การจะสั่งให้ออกจากตำแหน่งได้จะต้องเป็นไปตามเหตุผลที่กฎหมายกำหนด จะอาศัยเหตุอื่นเพื่อปลดออกตามอำเภอใจของผู้กำกับดูแลไม่ได้

3) การส่งเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนกลางเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทน (พรชัย รัศมีแพทย์, 2531, หน้า 58-59)

วิธีนี้ทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจองค์กรกำกับดูแลโดยทั่วไป อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการเข้าไปทำหน้าที่แทนท้องถิ่นถ้าปรากฏว่าองค์กรปกครองท้องถิ่น ประสบความล้มเหลวในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่

4) การสั่งพักราชการ

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส อำนาจสั่งพักราชการเป็นทั้งของส่วนกลางและ ตัวแทนของส่วนกลาง เพียงแต่มีระยะเวลาที่ต่างกัน เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งพักราชการ นายกเทศมนตรีได้ไม่เกินหนึ่งเดือน รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งพักราชการนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน สามเดือน ซึ่งการสั่งพักราชการดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายด้วย หากการ สั่งพักราชการไม่ชอบด้วยกฎหมายผู้ถูกสั่งพักราชการอาจร้องขอต่อศาลให้ยกเลิกคำสั่งดังกล่าวเสีย และเมื่อมีการสั่งพักราชการจะส่งผลให้มีการแต่งตั้งบุคคลเข้าไปดำเนินการแทนในกรณีที่ผู้ถูก คำสั่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น

ค. การกำกับดูแลการกระทำ

การกำกับดูแลขององค์กรกำกับดูแลจะไม่เข้าไปแทรกแซงการใช้ดุลพินิจ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหลักสำคัญที่สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระสามารถใช้ดุลพินิจตัดสินใจเพื่อกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งภายในขอบเขตที่กฎหมาย

กำหนดไว้ องค์กรกำกับดูแลมีเพียงอำนาจสอดส่องดูแลให้กระทำการตามชอบอำนาจของตน เท่านั้นการกำกับดูแลเหนือการกระทำจึงจำแนกออกได้ดังนี้

1) การให้ความเห็นชอบ (Le pouvoir d'approbation) และการอนุญาต หรืออนุมัติ (Le pouvoir d'autorisation)

หลักการให้ความเห็นชอบและการอนุมัติหรืออนุญาตเป็นมาตรการกำกับดูแลที่มีลักษณะทางกฎหมายเหมือนกัน คือ มีลักษณะที่เรียกว่า “เงื่อนไขที่ทำให้นิติกรรมของท้องถิ่นมีผลหรือไม่มีผลใช้บังคับ” คือ นิติกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับอนุมัติหรืออนุญาตหรือจะต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรกำกับดูแลเสียก่อนแล้วแต่กรณี นิติกรรมจึงจะมีผลใช้บังคับได้ อย่างไรก็ตาม มาตรการกำกับดูแลดังกล่าวแม้จะมีลักษณะเหมือนกันบางประการแต่ก็ยังมีความแตกต่างกันด้วย คือ หากเป็นกรณีที่ต้องกำกับดูแลไม่อนุญาตหรืออนุมัติ สภาแห่งรัฐของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเคยตัดสินว่าคำสั่งหรือนิติกรรมที่ไม่ได้รับอนุญาตหรืออนุมัตินั้นถือว่าไม่มีอยู่หรือไม่เกิดขึ้นเลย (D'inexistence) แต่ถ้าเป็นกรณีที่ต้องกำกับดูแลไม่ให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้การรับรองแล้วนิติกรรมดังกล่าวถือว่าเกิดขึ้นแล้วแต่ไม่มีผลใช้บังคับ (N'est pas devenu definitive) ซึ่งจะต้องมีการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อให้ยกเลิกนิติกรรมดังกล่าวต่อไป (เพ็ญศรี เพ็ญสาตแสง, 2540, หน้า 53-54)

ส่วนอำนาจในการอนุญาตหรืออนุมัติ (Le pouvoir d'autorisation) มีหลักการคล้ายกันคือองค์การกระจายอำนาจจะต้องได้รับอนุญาตหรืออนุมัติเสียก่อนจึงจะดำเนินการได้ การอนุญาตหรืออนุมัติต้องกระทำโดยชัดแจ้งไม่สามารถถือว่าการนิ่งเป็นการให้ความเห็นชอบโดยปริยายได้ เพราะฉะนั้นถ้าไม่มีการอนุญาตหรืออนุมัติแล้วนิติกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่มีอยู่หรือไม่เกิดขึ้นเลย

2) การสั่งเพิกถอนหรือสั่งระงับยับยั้ง (Le pouvoir l'annulation) และการสั่งยกเลิก (Le pouvoir d'abrogation)

การสั่งเพิกถอนหรือการสั่งระงับยับยั้งเป็นนิติกรรมที่ต้องการปกครองส่วนท้องถิ่นทำไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายและองค์กรกำกับดูแลสามารถเพิกถอนนิติกรรมดังกล่าวได้ นอกจากนี้ยังมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ทำนิติกรรมนั้นด้วย ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ผู้กำกับดูแลจะใช้อำนาจยับยั้งคำสั่งหรือคำวินิจฉัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ก่อนได้หากกฎหมายไม่กำหนดให้มีอำนาจเพิกถอนหรือยับยั้ง เช่น ผู้ที่ควบคุมกำกับดูแลเห็นว่าคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นทำการไปโดยอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการและผู้มีอำนาจกำกับดูแลได้ตกเดือนแล้ว แต่คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารไม่ปฏิบัติตามกรณีเช่นนี้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลมีคำสั่งเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติการดังกล่าวได้

3) การดำเนินการแทน (Le pouvoir de substitution de l'action)

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และผู้ที่กำกับดูแลได้เตือนแล้วแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตาม องค์กรผู้มีอำนาจกำกับดูแลสามารถดำเนินการในเรื่องดังกล่าวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

(4.2) การกำกับดูแลโดยอ้อม แยกพิจารณาได้ดังนี้

ก. การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแลเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจากราชการบริหารราชการส่วนกลางแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ (โกกิน พลกุล และคณะ, 2538, หน้า 134)

1) เงินอุดหนุนทั่วไป (General grant) หมายถึง เงินอุดหนุนที่ส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการนำเงินไปใช้จ่ายในกิจการของท้องถิ่นตามที่ท้องถิ่นเห็นว่าเหมาะสม และตามที่กฎหมายกำหนดโดยส่วนกลางไม่ได้กำหนดว่าจะต้องนำเงินดังกล่าวไปใช้จ่ายในโครงการใดบ้าง

2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Selective grant) หมายถึง เงินอุดหนุนที่ส่วนกลางกำหนดเงื่อนไขว่า ท้องถิ่นจะต้องนำไปใช้จ่ายในโครงการใดโดยเฉพาะซึ่งท้องถิ่นจะนำเงินอุดหนุนจำนวนนี้ไปใช้ในรูปแบบอื่นไม่ได้เงินอุดหนุนรูปแบบนี้จะถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดทุกขั้นตอนตามระเบียบที่รัฐบาลกำหนดแม้ในทางทฤษฎีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระที่จะขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือไม่ก็ได้ซึ่งก็หมายความว่า ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมจากส่วนกลาง แต่ถ้าขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้ ก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมในทางปฏิบัติ เราพบว่าไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ไม่ขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้ เงินอุดหนุนจึงเป็นมาตรการในการกำกับดูแลทางอ้อมประเภทหนึ่งซึ่งจำกัดเสรีภาพในด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2548, หน้า 57)

ข. การใช้สัญญามาตรฐาน (l'acte type) เป็นมาตรการในการกำกับดูแลสัญญามาตรฐาน คือ สัญญาที่บุคคล (หรือนิติบุคคล) ทางกฎหมายมหาชนหรือทางกฎหมายแพ่งบุคคลหนึ่งกระทำขึ้นโดยแบบของสัญญานั้นถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่สาม (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2534, หน้า 46) การที่แบบของสัญญานี้ถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่สามจึงเท่ากับว่าบุคคลที่ทำสัญญานั้น ๆ ถูกจำกัดอำนาจและการริเริ่มสร้างสรรค์ในการกำหนดรายละเอียดทางสัญญานั้นเอง (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2534, หน้า 63)

3) แนวคิดเกี่ยวกับความมีอิสระของการปกครองท้องถิ่น

(1) ที่มาของความมีอิสระ

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) เป็นวิธีการกระจายอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะหลาย ๆ อย่าง ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเองเพื่อสนองความต้องการของประชาชนภายในท้องถิ่นนั้น ๆ การปกครองท้องถิ่นเป็นลักษณะหนึ่งของการกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากองค์กรของราชการส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยอิสระตามสมควรไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางเพียงแต่อยู่ภายในการควบคุมเท่านั้น (ประยูร กาญจนกุล, 2549, หน้า 171) หลวงประดิษฐมนูธรรม (ทิวี ตะเวทิกุล, 2483, หน้า 126-127) ได้อธิบายความหมายของการปกครองท้องถิ่นซึ่งเรียกว่าเป็นการปกครองแบบ “มัธยมวิภาค” ไว้ว่า “เป็นการแยกอำนาจบริหารหรือธุรการในท้องถิ่นบางอย่างให้แก่คณะซึ่งราษฎรในท้องถิ่นนั้นได้เลือกตั้งขึ้นเป็นผู้ใช้อำนาจเอง ท้องถิ่นนี้มีสภาพเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐบาลกลางเฉพาะอำนาจบางอย่างซึ่งคนมีอิสระที่จะทำได้”

จากความหมายของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการจัดการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองนั้น เป็นวิธีการหรือเป็นเทคนิคในการจัดการปกครองของรัฐที่ต้องการมอบอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างซึ่งแต่เดิมเป็นอำนาจของรัฐในส่วนกลางให้องค์กรของประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการแทน วิธีการหรือเทคนิคในการจัดการปกครองในลักษณะนี้เกิดจากการความจำเป็นของรัฐที่ต้องการหาวิธีการจัดการปกครองที่เหมาะสมเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ภายหลังจากที่รัฐต่าง ๆ ได้พัฒนาเข้าสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่และได้เพิ่มบทบาทในฐานะรัฐสวัสดิการขึ้นเรื่อย ๆ การที่รัฐจะดำเนินกิจการของรัฐด้วยตนเองในทุกเรื่องย่อมเป็นไปได้วิธีจัดการปกครองประเทศแบบรวมอำนาจ (Centralization) ที่เคยมีมาตั้งแต่เดิมเพียงอย่างเดียวไม่อาจดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว การจัดให้มีการปกครองในรูปแบบของการกระจายอำนาจการปกครองควบคู่ไปกับการรวมอำนาจการปกครองจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ การกระจายอำนาจการปกครองนี้มีการกระจายออกไปใน 2 ลักษณะ คือ การกระจายอำนาจการปกครองทางพื้นที่หรือเขตแดน (Decentralization Territorial) และการกระจายอำนาจทางบริการหรือกิจการ (Decentralization Par Services) การกระจายอำนาจทางพื้นที่เป็นการกระจายอำนาจการปกครองให้ประชาชนภายในท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นเองที่เรียกว่าการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Self – Government) ส่วนการกระจายอำนาจทางบริการเป็นวิธีการกระจายอำนาจโดยมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์กรซึ่งมิได้อยู่ในสังกัด

ของรัฐในส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั่นเอง (ประยูร กาญจนกุล, 2549, หน้า 173) ซึ่งได้แก่ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ จากจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจ ดังกล่าวนี้จึงเป็นเหตุผลอยู่ในตัวว่าองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐส่วนกลางให้จัดทำบริการ สาธารณะย่อมมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการดำเนินกิจการนั้นได้ด้วยตนเอง ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ความอิสระเป็นลักษณะหรือหลักการที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น

(2) ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความอิสระ

แม้ว่าองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นจะได้รับมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ บางอย่างมาดำเนินการด้วยตนเองก็ตาม องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นอาจไม่มีอิสระเพียงพอที่จะ จัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพได้ องค์กรประกอบอันเป็นปัจจัยสำคัญของการ สร้างความมีอิสระให้แก่องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่

(2.1) องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

ความเป็นนิติบุคคลจะทำให้องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นมีตัวตนที่แยกต่างหาก จากรัฐสามารถมีความต้องการและดำเนินการเปรียบประดุจเช่นบุคคลคนหนึ่งที่อาจเป็นผู้ทรงสิทธิ ต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายสามารถทำนิติกรรม เป็น โจทก์ จำเลย ต่อศาลได้ การเป็นนิติบุคคล ขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นนี้เกิดจากการกระทำของรัฐเพราะว่าในกฎหมายมหาชนสมัยใหม่ รัฐแต่ผู้เดียวเท่านั้นเป็นผู้สร้างกฎหมาย (Vedel G., p. 614 อ้างถึงใน โภคิน พลกุล, 2528, หน้า 10) และมีได้หมายความแต่เพียงว่าองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นมีสิทธิด้านทรัพย์สินหรือมีความสามารถ เปรียบประดุจบุคคลธรรมดาเท่านั้นหากแต่องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นมีอำนาจมหาชน (Puisseance Publique) ที่มีเหนือกว่าบุคคลธรรมดาทั่วไปด้วยอำนาจของกฎหมายที่ได้รับมอบจากรัฐ ได้แก่ ความสามารถที่จะกระทำการทางปกครองและมีอำนาจจัดทำบริการสาธารณะได้อันแสดงถึง ความเป็นนิติบุคคลมหาชนขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น (โภคิน พลกุล, 2528, หน้า 10) ความเป็น นิติบุคคลจึงเป็นเงื่อนไขจำเป็นอันจะขาดเสียมิได้ของการประกันความมีอิสระขององค์กรบริหาร ส่วนท้องถิ่น

(2.2) องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นต้องมีการคลังของตนเอง

บริการสาธารณะที่องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นได้รับจากรัฐส่วนกลางมา ดำเนินการนั้นย่อมต้องอาศัยงบประมาณไปดำเนินการทั้งสิ้น องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นจึง จำเป็นต้องมีการคลังเป็นของตนเอง กล่าวคือ ต้องมีงบประมาณหรือมีรายได้เป็นของตนเอง และ ต้องมีอำนาจในการใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างอิสระพอสมควร โดยมีต้องอยู่ภายใต้การควบคุม ของรัฐส่วนกลางจนขาดความคล่องตัว ในการใช้จ่ายงบประมาณอันเป็นอุปสรรคต่อการจัดทำ บริการสาธารณะได้ การที่องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นจะมีงบประมาณหรือรายได้เป็นของตนเอง

ได้นั้นจำเป็นที่รัฐต้องมอบอำนาจในการจัดเก็บภาษีให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเพราะองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจด้วยตนเองที่จะเก็บภาษีจากรายบุคคลเนื่องจากอำนาจจัดเก็บภาษีจากรายบุคคลเป็นอำนาจของรัฐที่เกิดจากความยินยอมของบรรดาผู้แทนราษฎร หรือรัฐสภา รัฐจึงจำเป็นต้องกำหนดประเภทของภาษีที่พึงจัดเก็บและมอบอำนาจในการจัดเก็บในแต่ละท้องถิ่นให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างเพียงพอ เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ และหารายได้จากภาษียังไม่เพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว รัฐจะต้องให้เงินอุดหนุนแก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นการเพิ่มเติมและการให้เงินอุดหนุนนี้รัฐจะต้องไม่กำหนดเงื่อนไขในการใช้จ่ายจนทำให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นขาดความมีอิสระที่จะใช้จ่ายเงินอุดหนุนนั้นเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

(2.3) องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต้องมีผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนภายในท้องถิ่น

การเลือกตั้งผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นวิถีทางทางการเมือง เพื่อแสดงว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองของประชาชน ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีอำนาจได้ก็เพราะถือว่ามีมาจากการเลือกตั้งของประชาชน (โกคิน พลกุล, 2528, หน้า 7) ตามหลักการปกครองท้องถิ่นนั้น รัฐบาลท้องถิ่นต้องมีผู้ที่มีที่รัฐบาลแต่งตั้งแต่ต้องเป็นผู้ที่มีราษฎรในท้องถิ่นเลือกตั้งขึ้นมาเองมิฉะนั้นแล้วก็จะทำให้รัฐบาลท้องถิ่นตกอยู่ในอำนาจของรัฐบาลกลาง การให้ราษฎรเป็นผู้เลือกตั้งผู้ดำเนินการปกครองท้องถิ่นได้เองนั้นก็เพื่อให้รัฐบาลท้องถิ่นปฏิบัติกิจการได้โดยอิสระพ้นจากการแทรกแซงของรัฐบาลกลาง (ทวี ตะเวทกุล, 2483, หน้า 13) ศาสตราจารย์ HAURIOU ได้กล่าว “โดยสรุปการกระจายอำนาจก็คือการใช้อำนาจโดยตรงของประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยการปกครอง” และยังคงกล่าวต่อไปอีกว่า “หากเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นยังคงได้รับการแต่งตั้งจากอำนาจส่วนกลางนั้นก็ถือการรวมอำนาจ” (โกคิน พลกุล, 2528, หน้า 7) ศาสตราจารย์ (Carre de MALBERG) นักกฎหมายมหาชนผู้มีชื่อเสียงชาวฝรั่งเศสเห็นว่า ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งเสมอไป เช่น ศาสตราจารย์ RIVERO เห็นว่าการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้งจากอำนาจส่วนกลางเป็นวิธีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเหมือนกัน และจะไม่มี ความแตกต่างกันมากมายหากองค์กรนั้นเป็นองค์กรของท้องถิ่น แสดงออกถึงแต่เรื่องท้องถิ่นแต่อย่างเดียว (โกคิน พลกุล, 2528, หน้า 11) อย่างไรก็ตาม ในความเห็นของผู้วิจัยแล้วมีความเห็นว่าสำหรับประเทศไทยคงไม่อาจคาดหวังได้ว่าผู้บริหารที่มาจาก การแต่งตั้งของส่วนกลางจะแสดงออกถึงแต่เรื่องท้องถิ่นแต่เพียงอย่างเดียว ขณะเดียวกันผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางน่าจะรักษาผลประโยชน์ของส่วนกลางมากกว่าประโยชน์ของท้องถิ่นเอง

อันเนื่องมาจากสภาพสังคมวิทยาของไทยที่ยังคงยึดโยงกับระบบอุปถัมภ์อยู่ ดังนั้นผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งจึงยังคงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับความเป็นอิสระขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

(2.4) องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต้องมีพนักงานของตนเอง

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินกิจการของตนได้อย่างแท้จริงนอกจากจะต้องประกอบไปด้วยปัจจัย 3 ประการดังกล่าวแล้ว เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของท้องถิ่นก็เป็นปัจจัยสำคัญที่จะขาดเสียมิได้เพราะเป็นผู้นำคำสั่งหรือนโยบายของผู้บริหารไปปฏิบัติ หากขาดเสียซึ่งพนักงานของท้องถิ่นแล้ว การจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นที่มีแต่เพียงผู้บริหารก็จะเป็นไปโดยไม่มีจุดหมายใด ๆ เลยเพราะกิจการของท้องถิ่นมีอาจดำเนินการไปได้และแม้ว่าองค์การปกครองท้องถิ่นจะมีพนักงานคอยปฏิบัติตามคำสั่งหรือ นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น แต่ถ้าหากเป็นพนักงานของรัฐในส่วนกลางที่มาช่วยปฏิบัติงานให้กับองค์การปกครองท้องถิ่น ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีอำนาจปกครองบังคับบัญชาให้คุณให้โทษได้แล้ว องค์การปกครองท้องถิ่นก็จะขาดอิสระไม่อาจดำเนินการให้บรรลุตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. หลักการประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น

2.1 ความหมายของประชาธิปไตยท้องถิ่น

ประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy) คือ ประชาธิปไตยในระดับรากฐานของสังคม เพราะประชาชนในท้องถิ่น สามารถเรียนรู้และทำความเข้าใจวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตย ได้จากการเข้ามีส่วนร่วมในการจัดทำกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันได้โดยตรง ดังเช่น การรวมกลุ่มชาวบ้านในท้องถิ่น เพื่อตัดสินใจทำโครงการพัฒนาท้องถิ่นของตน ไม่ว่าจะเป็นการทำถนนเข้าหมู่บ้าน การสร้างบ่อกำจัดขยะ ฯลฯ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่มีโอกาสกระทบต่อการดำรงชีวิต หรือมีความใกล้ชิดตัวชาวบ้านในท้องถิ่นได้มาก ประชาธิปไตยท้องถิ่นจึงมีความแตกต่างไปจากประชาธิปไตยระดับชาติในปัจจุบัน อันเป็นประชาธิปไตยสมัยใหม่ (Modern Democracy) ที่ประชาชนใช้การเลือกตั้งตัวแทน ไปใช้อำนาจปกครองแทนตนเอง (Representative Government) ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างประชาธิปไตยทั้งสองระดับดังกล่าว อยู่ที่เรื่องการให้ความสำคัญกับหลักการที่ว่าด้วย “การปกครองตนเอง” (Self-Government Democracy) (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2550, หน้า 8-9) ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของประชาธิปไตยที่แท้จริง อันสะท้อนให้เห็นผ่านประชาธิปไตยท้องถิ่น ในเชิงแนวความคิด นักปรัชญาชาวอังกฤษที่ชื่อว่า จอห์น สจิวต์ มิลล์ (John Stuart Mill) ได้ให้มุมมองที่สำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่าง ประชาธิปไตยท้องถิ่นกับการปกครองส่วนท้องถิ่น เอาไว้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นนั้น จะต้องให้ความสำคัญต่อการเชื่อมโยงความคิดเรื่องความเป็นอิสระในท้องถิ่น (Local Autonomy) เข้ากับ

เป้าหมายในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน (Popular Responsiveness) เพื่อให้การปกครองท้องถิ่น เป็นวิถีทางในการรับประกันเสรีภาพของประชาชน ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลส่วนกลาง และเป็นกลไกหนึ่งที่จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งท้ายที่สุดจะทำให้เกิดการศึกษาดูงานของประชาชนอย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น (Andrew Heywood, 2000, p. 250) ซึ่งเรื่องดังกล่าวเป็นสิ่งที่ทำให้ประชาชนมีความคุ้นเคยกับประชาธิปไตย และเรียนรู้วิถีทางในการประพฤติปฏิบัติตามแบบประชาธิปไตยไปโดยปริยาย ในลำดับต่อไป ผู้วิจัยจะกล่าวถึงรายละเอียดของหลักการสำคัญของประชาธิปไตยท้องถิ่น และยกตัวอย่างรูปธรรมของประสบการณ์เกี่ยวกับประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เกิดขึ้นทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทย

2.2 หลักการสำคัญของประชาธิปไตยท้องถิ่น

หลักการสำคัญของประชาธิปไตยท้องถิ่น อยู่ที่เรื่อง “การปกครองตนเอง” ซึ่งเป็นเรื่องของกรรมสิทธิ์และเสรีภาพในการกำหนดชีวิตของตนเองอย่างมากที่สุด ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายของรัฐนั้น ๆ ได้ให้ไว้กับประชาชนในท้องถิ่น แต่สิ่งที่ต้องพึงระวังไว้เกี่ยวกับหลักการปกครองตนเองดังกล่าว ก็คือ การมีสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว มิได้หมายความว่า ประชาชนในท้องถิ่นจะเป็นอิสระจากอำนาจรัฐ จนกระทั่งสามารถกระทำการต่าง ๆ ได้ตามอำเภอใจ เพราะในความเป็นจริงแล้ว การกระทำของพวกเขาจะต้องมาพร้อมกับความรับผิดชอบต่อน้ำที่ความเป็นพลเมืองที่ดีของตนเองด้วย ดังเช่น การมีความกระตือรือร้นในการปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ ทั้งของตนเองและส่วนรวมในชุมชนท้องถิ่น ฯลฯ หลักการสำคัญดังกล่าว ทำให้ประชาธิปไตยท้องถิ่นถูกมองว่ามีลักษณะใกล้เคียงกับการใช้ประชาธิปไตยทางตรงในสมัยกรีกโบราณ ที่ในอดีตจะเกิดขึ้นได้ในเมืองที่มีขนาดเล็ก ๆ และประชากรจำนวนน้อย ๆ ด้วยลักษณะทางกายภาพดังกล่าว ได้เอื้ออำนวยให้เกิดการตัดสินใจทางการเมือง และการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชีวิตสาธารณะของตนเองโดยประชาชนได้โดยง่าย กล่าวคือ พลเมืองภายในนครรัฐ (Polis) ของกรีกโบราณ สามารถใช้อำนาจทางด้านนิติบัญญัติ ด้านการบริหาร และด้านตุลาการ โดยใช้วิธีจับฉลากเข้าไปทำหน้าที่ โดยไม่ต้องใช้การเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่แทนที่ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งถือเป็นสิ่งที่เพิ่งเกิดขึ้นในประชาธิปไตยสมัยใหม่ (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2550, หน้า 10-11 และ Anthony Birch, 2007, pp. 109-110) ภายใต้บริบททางกายภาพที่เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากรัฐสมัยใหม่ (modern state) ที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้น มีอาณาเขตที่กว้างขวางและมีประชากรจำนวนมาก ยากที่จะบริหารจัดการให้เกิดประชาธิปไตยทางตรงในระดับชาติได้ ประชาธิปไตยท้องถิ่นมีข้อดีที่สำคัญที่สุด อยู่ที่เรื่องของการทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่น มากกว่าจะเป็นเพียงแค่ ผู้รับผลประโยชน์ทางนโยบายสาธารณะ หรือผู้ปฏิบัติตามนโยบายที่ผู้ปกครองได้ให้เอาไว้ ดังนั้น ด้วยลักษณะสำคัญของประชาธิปไตยท้องถิ่นดังกล่าว เราจึงสามารถกล่าวได้ว่าโดยหลักการแล้ว ประชาธิปไตย

ท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการ “เป็นของประชาชน” และ “ทำโดยประชาชน” มากกว่าการเป็นประชาธิปไตย “เพื่อประชาชน” ซึ่งลักษณะสำคัญดังกล่าวของประชาธิปไตยท้องถิ่น จะช่วยแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นในประชาธิปไตยสมัยใหม่ ซึ่งเป็นประชาธิปไตยระดับชาติได้ ดังเช่น ปัญหาทรราช จากเสียงข้างมาก (Tyranny Of The Majority) การมีรัฐบาลที่ไม่มีประสิทธิภาพ (Ineffective Government) การเกิดความขัดแย้งระหว่างตัวแทนจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ของฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล เป็นต้น (Frank Cunningham, 2002, pp. 15-18)

2.3 ความเป็นมาประชาธิปไตยท้องถิ่นในต่างประเทศ

ความเป็นมาของประชาธิปไตยท้องถิ่นในต่างประเทศนั้น มีตัวอย่างให้เห็นได้มากมาย แต่ในที่นี้ ผู้เขียนจะกล่าวถึงพัฒนาการทั้งที่เป็นไปในทางบวกและทางลบ โดยเริ่มจากกรณีของ สหรัฐอเมริกา ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่เป็นรากฐานของประชาธิปไตยสมัยใหม่ที่สำคัญแห่งหนึ่งของโลก การทำความเข้าใจประชาธิปไตยท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกานั้น สามารถทำได้ผ่านการศึกษางานเขียนทางวิชาการที่ชื่อว่า ประชาธิปไตยในสหรัฐอเมริกา (Democracy in America) ของนักคิดชาวฝรั่งเศสที่ชื่อว่า อเล็กซิส เดอ ท็อกเกอร์วิลล์ (Alexis de Tocqueville) งานเขียนชิ้นนี้เป็นตัวอย่างการศึกษาประชาธิปไตยท้องถิ่นชิ้นสำคัญเล่มแรกใน โลกวิชาการ ซึ่งเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1835 ท็อกเกอร์วิลล์ได้นำเสนอแนวคิดประชาธิปไตยท้องถิ่น ผ่านการอธิบายการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา เพราะมองว่าเรื่องดังกล่าว ถือเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจ ก่อนจะกล่าวถึงประชาธิปไตยของสหรัฐอเมริกานในระดับสหพันธรัฐ ท็อกเกอร์วิลล์ ได้ยกตัวอย่างระบบชุมชนในนิวอิงแลนด์ (New England) ที่ให้เสรีภาพแก่ประชาชนในชุมชนอย่างเต็มที่ เพราะประชาชนในชุมชนของนิวอิงแลนด์ เป็นที่มาของอำนาจในสังคม สามารถใช้อำนาจของตนได้ โดยตรงอย่างยิ่ง แม้ว่าในระดับของมลรัฐนิวอิงแลนด์จะมีระบบผู้แทนดำรงอยู่ แต่ในระดับของชุมชน ซึ่งถือได้ว่ามีการใช้อำนาจนิติบัญญัติและการปกครอง ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนอย่างมาก ระบบผู้แทนในลักษณะดังกล่าวจะไม่เป็นที่ยอมรับของชุมชน ดังนั้น ในระดับของชุมชน ภายในมลรัฐนิวอิงแลนด์ จึงไม่มีสภาเทศบาลทำหน้าที่เป็นตัวแทนของพลเมืองที่อาศัยอยู่ในชุมชน เพื่อขึ้นำการทำกิจการสาธารณะต่างๆ แต่พลเมืองในชุมชนซึ่งมีสิทธิเลือกตั้งจะเป็นผู้นำนักบริหาร ชุมชนที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา โดยเฉพาะในกรณีที่มีได้มีข้อบัญญัติในรัฐธรรมนูญของรัฐเอาไว้ โดยตรง (Alexis de Tocqueville, n.d.,)

นอกจากประสบการณ์ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นตัวอย่างสำคัญของประชาธิปไตยท้องถิ่น สมัยใหม่ ที่มีความเก่าแก่แล้ว ยังมีตัวอย่างกรณีศึกษาประสบการณ์ในประเทศอื่น ๆ ที่ได้ชื่อว่าเป็นแม่แบบของประชาธิปไตยสมัยใหม่ ดังเช่น กรณีประชาธิปไตยท้องถิ่นของประเทศอังกฤษ การศึกษาบทบาทของประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นของอังกฤษจะให้ความสำคัญกับเรื่อง

หลักความรับผิดชอบ (Accountability) ซึ่งในกรณีนี้จะเป็นการยกตัวอย่างการศึกษาการทำงานของตำรวจอังกฤษในระดับท้องถิ่น ที่แต่เดิมอาศัยมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดไว้ผ่านพระราชบัญญัติตำรวจและหลักฐานอาญาฉบับใหม่ในปี ค.ศ. 1984 (The New Police and Criminal Evidence Act (1984)) ซึ่งเป็นกรบัญญัติหน้าที่ความรับผิดชอบของตำรวจ ที่ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบได้โดยรัฐบาลระดับชาติ อย่างไรก็ตาม จากความเป็นจริงที่เจ้าหน้าที่ตำรวจ จะต้องทำงานใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ระดับท้องถิ่นต่าง ๆ ก็ทำให้เกิดกระแสการเรียกร้องให้การทำงานของตำรวจ จำเป็นจะต้องให้ความสำคัญกับเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และการได้รับความยินยอมให้ปฏิบัติหน้าที่ (Consent) จากประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น จึงนำมาสู่การเพิ่มบทบาทของประชาชน ให้เข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของตำรวจในท้องถิ่นระดับภาคและระดับแผนก (Division And Subdivision) โดยอยู่ในรูปของการใช้บทบัญญัติทางกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาชุมชนท้องถิ่น (Local Community Councils) เพื่อบังคับใช้อำนาจการตรวจสอบการทำงานของตำรวจ (Susan J. Smith, 1986, pp. 99-107)

อย่างไรก็ตาม ความเป็นมาด้านประชาธิปไตยท้องถิ่นจากต่างประเทศ ก็ไม่ได้มีเพียงแต่กระแสการเพิ่มอำนาจของประชาชนในท้องถิ่น ให้เข้ามามีบทบาทในการปกครองส่วนท้องถิ่นและการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ดังที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษเท่านั้น แต่ยังมีตัวอย่างกรณีศึกษาบางกรณีในต่างประเทศ ที่แสดงให้เห็นได้ว่า ประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นก็สามารถถูกขัดขวางได้ เมื่อมีการปฏิรูปเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจตามการพัฒนาแบบเสรีนิยมใหม่ และมีการจัดระเบียบหน่วยงานด้านการปกครองท้องถิ่นใหม่ ดังเช่นที่เกิดขึ้นกับกรณีการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศชิลี แต่เดิมประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นของชิลี ให้ความสำคัญกับแนวคิดประชานิยม ซึ่งทำให้รัฐบาลชิลีจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในท้องถิ่น และต้องทุ่มเททรัพยากรจำนวนมากให้กับท้องถิ่น เพราะพรรคการเมืองของชิลีมีการยึดโยงมวลชนในระดับท้องถิ่น เพื่อเป็นฐานคะแนนเสียงในการสนับสนุนพรรคการเมืองสำหรับการเลือกตั้ง ซึ่งทำให้ขบวนการมวลชนระดับรากหญ้าและภาคประชาสังคม มีบทบาททางการเมืองที่เข้มแข็ง ในการสร้างข้อเรียกร้องจากพรรคการเมืองที่มีอำนาจในรัฐบาล

ระบอบประชาธิปไตยในชิลี ได้ถึงกาลล่มสลายลงไป ในปี ค.ศ. 1973 เมื่อรัฐบาลของประธานาธิบดีซัลวาดอร์ อาเอนเต้ (Salvador Allende) ต้องประสบกับปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองและการเมือง จากการใช้จ่ายงบประมาณจำนวนมากไปกับการทำนโยบายประชานิยม และเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองประเทศ โดยนายพลออกุสโต ปิโนเชต์ (Augusto Pinochet) ซึ่งนำพาประเทศชิลีไปสู่การปกครองแบบเผด็จการอย่างยาวนาน การทำรัฐประหาร

ดังกล่าวของนายพลปิโนเชต์ ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการปกครองท้องถิ่นของชิลีเป็นอย่างมาก เนื่องจากรัฐบาลของปิโนเชต์ได้ทำการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

การกระทำดังกล่าวข้างต้นของรัฐบาลนั้นไม่ได้ทำเพื่อเพิ่มความเข้มแข็งของประชาธิปไตยท้องถิ่น แต่กลับเป็นไปเพื่อลดรายจ่ายจากกิจการต่างๆของรัฐที่เคยใช้แนวทางการพัฒนาแบบประชานิยมในอดีต มาเป็นการผลักภาระความรับผิดชอบ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะเรื่องการจัดการศึกษาและสาธารณสุข แต่ภายใต้การมอบหมายภารกิจดังกล่าวให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลระดับชาติกลับไม่ได้ส่งงบประมาณในการจัดการภารกิจดังกล่าว มาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ รัฐบาลปิโนเชต์ยังทำการสลายการเชื่อมโยงระหว่าง พรรคการเมืองในชิลีกับฐานมวลชนในท้องถิ่น และทำการปราบปรามการเคลื่อนไหวของกลุ่มขบวนการมวลชนระดับรากหญ้า (grassroot movement) เพื่อไม่ให้มีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งทำให้เกิดความอ่อนแอของพรรคการเมืองและภาคประชาสังคมของชิลี แม้ว่าในเวลาต่อมาประเทศชิลีจะมีการหวนกลับมาเป็นประชาธิปไตยอีกครั้ง ภายหลังจากที่นายพลปิโนเชต์พ่ายแพ้ในการลงประชามติ ปี ค.ศ. 1988 และทำให้ชิลีมีรัฐบาลพลเรือนที่มาจาก การเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1990 ภายใต้งานนำของประธานาธิบดีพาทริซิโอ อยิลวิน (Patricio Aylwin) แต่การปกครองท้องถิ่นของชิลีก็ยังคงไม่ได้ส่งเสริมให้เกิดประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น ถึงแม้ว่าภายใต้การเปลี่ยนแปลงเป็นประชาธิปไตยระดับชาติ จะทำให้เกิดการยินยอมให้มีการเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่นในระดับเทศบาลได้ แต่การเลือกตั้งดังกล่าว ก็กลายเป็นช่องทางให้ชนชั้นนำเข้ามาปกครองเทศบาล และไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานและการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น (Paul W. Posner, 2004, pp. 55-81)

2.4 พัฒนาการด้านประชาธิปไตยท้องถิ่นของไทย

ภายหลังจากกล่าวถึงประสบการณ์ด้านประชาธิปไตยท้องถิ่นในต่างประเทศ ในลำดับสุดท้าย ผู้เขียนจะกล่าวถึงพัฒนาการด้านประชาธิปไตยท้องถิ่นของไทย กรณีประชาธิปไตยในท้องถิ่นของสังคมไทยมีพัฒนาการที่เป็นรูปธรรมชัดเจน เกิดขึ้นในช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 อันเนื่องมาจากรัชกาลที่ 7 ทรงให้ความสำคัญกับการสร้างพลเมืองเพื่อเป็นพื้นฐานของระบอบรัฐธรรมนูญ และการกระจายอำนาจในระดับท้องถิ่น การสร้างความเป็นประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อนประชาธิปไตยในระดับประเทศ สามารถสังเกตเห็นได้จากในสมัยรัชกาลที่ 7 ซึ่งเกิดขึ้นก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้เริ่มมีการทำสุขาภิบาลและเขตปกครองชายทะเลทิศตะวันตก นอกจากนั้น รัชกาลที่ 7 ยังทรงเขียนและร่างกฎหมายเกี่ยวกับ

เทศบาล โดยพระองค์ไม่ได้แปลคำว่า “Municipal” ว่า “เทศบาล” แต่แปลว่า “ประชาธิปไตย” เพื่อสื่อถึงการปกครองโดยตนเองของประชาชน (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2550, หน้า 14-15)

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 คณะราษฎรได้เริ่มทำเรื่องเทศบาล โดยมีการก่อตั้งขึ้นมากกว่า 100 แห่งภายในปีเดียวหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง แต่การสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่นที่เกิดขึ้น ยังไม่ได้มีลักษณะของการฝึกให้ประชาชนมีความรักต่อท้องถิ่น หรือมีความเป็นพลเมืองมากนัก เพราะคณะราษฎรให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยระดับชาติ มากกว่า ดังนั้น หลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญของประชาธิปไตยท้องถิ่น เริ่มเป็นสิ่งที่ถูกละเลย และถูกลดความสำคัญลงไปมากขึ้นเรื่อย ๆ ดังเห็นได้จาก หน่วยการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ที่ได้ทำงานต่าง ๆ แทนหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ในช่วงก่อนหน้าที่จะมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตาม การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นภายหลังการกระจายอำนาจ กลับไม่ได้ทำให้ประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เกิดขึ้น เป็นไปตามหลักการปกครองตนเองอย่างแท้จริง เพราะให้ความสำคัญกับการใช้ประชาธิปไตยผ่านตัวแทน เช่นเดียวกับประชาธิปไตยระดับชาติ โดยมีการเลือกผู้แทนสำหรับการบริหาร และหน้าที่นิติบัญญัติ ในสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับ ทำให้ประชาธิปไตยท้องถิ่นที่เกิดขึ้นมีปัญหาไม่ต่างจากประชาธิปไตยระดับชาติ

ด้วยข้อจำกัดของการเมืองเชิงสถาบันที่เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะดังกล่าว จึงทำให้บทบาทของการเมืองภาคพลเมืองในระดับท้องถิ่น กลายเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประชาชนในท้องถิ่น ที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการบริหารปกครองท้องถิ่นโดยตรง โดยประชาชนในท้องถิ่นอาจจะอาศัยช่องทางการมีส่วนร่วมอย่างเป็นทางการ ดังเช่น การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การเข้าชื่อเสนอลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ฯลฯ หรือประชาชนในท้องถิ่นอาจจะอาศัยช่องทางการมีส่วนร่วมที่ไม่เป็นทางการ ในรูปของการรวมกลุ่มประท้วงเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (social movement) เพื่อรักษาสิทธิและผลประโยชน์ของตนเอง ที่อาจจะได้รับผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงในมิติต่าง ๆ ของท้องถิ่น ดังเช่น การเกิดปัญหามลภาวะจากนิคมอุตสาหกรรมในท้องถิ่นที่ต้นอยู่อาศัย การก่อสร้างโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ การแย่งชิงทรัพยากรในท้องถิ่นระหว่างชาวบ้านกับนายทุน ฯลฯ ซึ่งสิ่งเหล่านี้กระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง ดังที่เห็นได้จากกรณีที่เกิดขึ้นกับกลุ่มคนจนคนด้อยอำนาจในสังคม อย่างเช่น สมัชชาคนจน เครือข่ายสลัมสี่ภาค เครือข่ายกลุ่มเกษตรกรภาคเหนือ เป็นต้น (เอกพลณัฐ ฌฐพัทพันธ์, 2552, หน้า 220-272)

การเคลื่อนไหวต่อต้าน โครงการพัฒนาของรัฐและเอกชน โดยกลุ่มประชาชนตามท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศไทย จึงกลายเป็นภาพตัวอย่างหนึ่ง ของการเมืองภาคพลเมืองในระดับท้องถิ่นที่เกิดขึ้นเพิ่มขึ้นอย่างมาก ภายหลังจากการขยายสิทธิของประชาชนในการจัดการชุมชนท้องถิ่นของตน ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ นับตั้งแต่ฉบับปี 2540 เป็นต้นมา

3. กฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

3.1 รูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้ง

จากการศึกษาองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้งานดำเนินงานเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามที่มีกฎหมายกำหนดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดก็ยังคงอยู่ภายใต้กลไกในการกำกับดูแลจากทั้งราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบกำหนดให้เป็นองค์กรหลักในการกำกับดูแลการปฏิบัติตามกฎหมาย กล่าวคือ กรมการปกครองส่วนท้องถิ่นจะอยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย ส่วนเทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเมืองพัทยาจะอยู่ในการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด และกรมเทศบาลตำบล กับ องค์การบริหารส่วนตำบลจะอยู่ในการกำกับดูแลของนายอำเภอ โดยภาพรวมแล้วการกำกับดูแลตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป และรูปแบบพิเศษ จะมีเนื้อหาครอบคลุมการบริหารงานที่สำคัญ 2 ด้าน ประกอบด้วย ด้านการนิติบัญญัติ (การกำกับดูแลการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นมิให้ขัดต่อกฎหมาย) และด้านการบริหาร (การกำกับดูแลการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและเรื่องอื่นตามที่กฎหมายจัดตั้งบัญญัติไว้ เช่น การจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการ หรือภาคเอกชน) ดังนั้นการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 ด้าน มีรายละเอียด ดังนี้

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

1) ด้านนิติบัญญัติ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่เกิดจาก “การกระจายอำนาจในเชิงพื้นที่” (Décentralisation territoriale) เพื่อให้มีความคล่องตัวการบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้มากที่สุดและตัดสินใจแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างทันท่วงที อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการอย่างใด ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจมหาชนไม่ว่าจะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ การดำเนินการเกี่ยวกับงบประมาณ หรือการกระทำอื่นใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะฝ่ายปกครองย่อมต้องอยู่ภายใต้หลัก “การกระทำทางปกครอง

ต้องชอบด้วยกฎหมาย” ที่เรียกร้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกระทำการอย่างใด ๆ มิได้ หากไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ และจะกระทำการขัดต่อกฎหมายไม่ได้เช่นกัน ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมไม่อาจที่จะดำเนินการใช้อำนาจได้เลยหากปราศจากกฎหมาย อันเป็นแหล่งที่มาของการใช้อำนาจนั้น ดังนั้น นอกจาก รัฐธรรมนูญ และกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติแล้ว ข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจประการหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นเครื่องมืออันสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่น การทำความเข้าใจเรื่องข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงมีความสำคัญเป็นอันมาก เพราะข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น มิใช่ว่าจะตราออกใช้บังคับอย่างไรก็ได้ หากทว่าว่ามีหลักเกณฑ์หลักการในการพิจารณาอยู่ ซึ่งมีรายละเอียดตามที่กล่าวต่อไปนี้

ในระบบกฎหมายไทยนั้น “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” จัดอยู่ในลำดับศักดิ์หรือลำดับชั้นกฎหมายลำดับรอง ที่ค่าต่ำกว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ (ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ) ดังนั้น ตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายซึ่งเรียกร้องให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจได้เฉพาะที่มีกฎหมายให้อำนาจนั้นไว้และต้องไม่ใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงจะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งก็คือกฎหมายระดับพระราชบัญญัตินั่นเอง ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 นอกจากนี้จะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้ว ยังได้กำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่หรือเรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นมาใช้บังคับไว้อีกด้วย ซึ่งท้องถิ่นจะออกข้อบัญญัติท้องถิ่น นอกเหนือไปจากเรื่องที่ถูกกฎหมายให้อำนาจไว้ไม่ได้ ข้อบัญญัติท้องถิ่นอาจแบ่งประเภทข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยพิจารณาในทางเนื้อหาได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

(1) ข้อบัญญัติท้องถิ่นอันเป็นอำนาจทั่วไป

ข้อบัญญัติท้องถิ่นอันเป็นอำนาจทั่วไปจะเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะที่โอนภาระหน้าที่อันเกี่ยวกับท้องถิ่นนั้น ๆ โดยเฉพาะ โดยเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนภายในท้องถิ่นของตนเองได้ นอกจากนี้ข้อบัญญัติท้องถิ่นอันเป็นอำนาจทั่วไปจะต้องเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่กำหนดให้มีการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะกิจการที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น ตลาด การกำจัดขยะ การจัดหา น้ำสะอาด เป็นต้น ทั้งนี้พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกฉบับ

จะกำหนดอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นอำนาจทั่วไปได้โดยวิธีนี้เอง (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550, หน้า 424)

(2) ข้อบัญญัติท้องถิ่นชั่วคราวหรือฉุกเฉิน

ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินในระหว่างที่ไม่มีสภาท้องถิ่นหรือมีแต่ไม่สามารถเรียกประชุมได้ทันทั่วทั้งที่ พระราชบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางรูปแบบให้สามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นชั่วคราวได้ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และกรุงเทพมหานคร เท่านั้น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550, หน้า 425)

(3) ข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการเงิน การคลัง และการพาณิชย์

ข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับงบประมาณ การคลัง และการพาณิชย์จะเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวกับรายรับ รายจ่าย และวิธีการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ตลอดจนแหล่งรายได้ วิธีการหาหรือจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550, หน้า 426) โดยสาระสำคัญเกี่ยวกับการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เรื่องเสร็จที่ 433/2523, อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552, หน้า 180)

เงื่อนไขในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นสามารถแบ่งได้เป็น 2 แบบ คือ เงื่อนไขในทางรูปแบบ และเงื่อนไขในทางเนื้อหา

(3.1) เงื่อนไขในทางรูปแบบ

เงื่อนไขในทางรูปแบบในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจะต้องกระทำโดยครบถ้วนตามแบบพิธีนับตั้งแต่ผู้มีสิทธิเสนอ ผู้มีอำนาจพิจารณา และผู้มีอำนาจให้ความเห็นชอบก่อนประกาศใช้โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ก. ผู้มีสิทธิเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นได้แก่บุคคล 3 ประเภท คือ สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น และราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ทั้งหมดมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552, หน้า 168)

ข. ผู้มีอำนาจในการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยทั่วไปแล้วนั้นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่นแต่ละแห่ง เว้นแต่ในกรณีการออกข้อบัญญัติ

ท้องถิ่นชั่วคราวที่กฎหมายให้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่การออกได้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วการตราหรือออกข้อบัญญัติท้องถิ่นของสภาท้องถิ่นมักทำตามข้อเสนอของผู้บริหารท้องถิ่น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2531, หน้า 81) ทั้งนี้อาจเป็นเพราะผู้บริหารท้องถิ่นเป็นฝ่ายบริหารที่ทราบความต้องการ หรือกำหนดวางนโยบายเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะจึงทราบว่ามีความจำเป็นต้องออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใดบ้างเพื่อมาสนับสนุนหรือเป็นเครื่องมือในทางกฎหมายที่สำคัญในการบริหารท้องถิ่นนั้น ๆ

ค. การพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ต้องเป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ กล่าวคือ ภายหลังจากที่มีการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเข้าสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่นแล้ว สภาท้องถิ่นแต่ละประเภทจะต้องดำเนินการพิจารณาร่างข้อบัญญัตินั้น โดยวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้น ๆ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552, หน้า 168)

ง. ภายหลังจากที่สภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบครบถ้วนและถูกต้องตามขั้นตอนวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถที่จะประกาศใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นได้จนกว่าจะได้รับความเห็นชอบจากผู้กำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนดเสียก่อน โดยมีรายละเอียดตามตารางดังนี้

ตารางที่ 2.1 ตารางแสดงองค์กรกำกับดูแลที่มีอำนาจให้ความเห็นชอบตามกฎหมายจัดตั้ง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ข้อบัญญัติท้องถิ่น	ผู้มีอำนาจกำกับดูแล
องค์กรบริหารส่วนจังหวัด	ข้อบัญญัติจังหวัด	ผู้ว่าราชการจังหวัด
เทศบาล	เทศบัญญัติ	ผู้ว่าราชการจังหวัด
องค์กรบริหารส่วนตำบล	ข้อบัญญัติองค์กรบริหารส่วนตำบล	นายอำเภอ
เมืองพัทยา	ข้อบัญญัติเมืองพัทยา	ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี
กรุงเทพมหานคร	ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร	ไม่มี

จากตารางมีข้อสังเกตว่ากรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นองค์กรเดียวที่ไม่มีผู้ให้ความเห็นชอบในการประกาศใช้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้เนื่องจากด้วยกรุงเทพมหานครแม้จะมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษ แต่กรุงเทพมหานครก็มีฐานะเป็น “เมืองหลวง” และเป็น “มหานคร” ที่มีจำนวนประชากรหนาแน่น เป็นที่ตั้งของศูนย์กลางราชการส่วนกลางที่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการงานบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารจัดการความซับซ้อนดังกล่าวนี้ประกอบกับการจัดรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ผู้ว่ากรุงเทพมหานคร

เป็นองค์กรบริหารกรุงเทพมหานครสูงสุด ทำให้ในหลายกรณีกฎหมายออกแบบอำนาจหน้าที่และขั้นตอนแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบอื่น ๆ เพื่อความสะดวกและคล่องตัวในการบริหารจัดการนั่นเอง

(3.2) เงื่อนไขในทางเนื้อหา

ก. การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นเรื่องที่กฎหมายได้มอบอำนาจให้ออกได้ เช่น บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และรวมถึงกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมาย ข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวย่อมมิชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกยกเลิกเพิกถอน

ข. ข้อบัญญัติท้องถิ่นมีลักษณะเป็น “กฎในทางปกครอง” อันมีลักษณะ “นามธรรม-ทั่วไป” กล่าวคือ ใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่เจาะจงตัวบุคคล และไม่เจาะจงกรณีใดเป็นการเฉพาะ ดังนั้นสภาท้องถิ่นไม่อาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นให้มีผลใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะได้

อนึ่ง สมควรกล่าวด้วยว่า การที่ข้อบัญญัติท้องถิ่นมีสถานะเป็น “กฎ” ในระบบกฎหมายซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายลำดับรอง ด้วยเหตุดังกล่าวนี้สภาท้องถิ่นไม่อาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นการ “กำหนดความผิด” ขึ้นใหม่ได้ จะกระทำได้ก็แต่เพียงการกำหนดรายละเอียดหรือระวางโทษเท่านั้น เนื่องจากโดยหลักทั่วไปการกำหนดความผิดนั้น จะกระทำได้ก็แต่โดยกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์เทียบเท่าหรือสูงกว่าพระราชบัญญัติเท่านั้น

ค. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นจาก “หลักการกระจายอำนาจในเชิงพื้นที่ (Décentralisation territoriale) เป็นการกระจายอำนาจปกครองโดยมีพื้นที่เป็นวัตถุในการรองรับอำนาจ ดังนั้น ในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมที่จะมีอำนาจบริหารจัดการเฉพาะแต่ในพื้นที่ที่ตนได้รับการกระจายอำนาจมาเท่านั้น ถึงแม้ว่าข้อบัญญัติท้องถิ่นจะมีลักษณะเป็นกฎที่ใช้บังคับได้โดยทั่วไป แต่ทว่ายังคงมีข้อจำกัดในทางพื้นที่ โดยข้อบัญญัติท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งไม่อาจใช้บังคับขยายไปยังเขตพื้นที่ของอีกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งได้ เว้นแต่เป็นความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นซึ่งมีขั้นตอนและวิธีการต่างหากตามที่กฎหมายกำหนด

การกำกับดูแลทางนิติบัญญัติเป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติท้องถิ่น อาจจำแนกการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ดังนี้

การกำกับดูแลโดยองค์กรกำกับดูแลตามกฎหมายจัดตั้ง เป็นการควบคุมก่อน
 ขอบัญญัติท้องถิ่นใช้บังคับเป็นอำนาจหน้าที่ของกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนด (ตาราง ที่ 1.1)
 โดยมีรูปแบบการกำกับดูแลด้านนิติบัญญัติ ดังนี้

(1) การเพิกถอนมติสภา มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 78 ให้ผู้ว่าราชการ
 จังหวัดอาจสั่งเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งมีใช้ข้อบัญญัติได้ในกรณี
 ที่ปรากฏว่ามตินั้นฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ หรือเป็นมติที่นอกเหนือ
 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังยืนยัน
 มติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
 เท่าที่มีอยู่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานการยืนยันมติดังกล่าวและเหตุผลของการเพิกถอนมติ
 ของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อรัฐมนตรีให้วินิจฉัยสั่งการ

(2) ยุบสภา มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 80 เพื่อคุ้มครอง
 ประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม
 ผู้ว่าราชการจังหวัดจะรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
 ก็ได้

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 74 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของ
 ประชาชนในเขตเทศบาลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมผู้ว่าราชการจังหวัดจะรายงาน
 เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยุบสภาเทศบาลก็ได้

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 91
 เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศ
 เป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาองค์การบริหาร
 ส่วนตำบลก็ได้

(3) การให้ความเห็นชอบ มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 53 บัญญัติให้
 ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติใด
 ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา
 ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพิจารณาร่างข้อบัญญัติตามวรรคหนึ่งให้เสร็จและส่งคืนประธานสภา
 องค์การบริหารส่วนจังหวัดภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัตินั้น ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัด

ไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 62 ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาเทศบาลได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติใดในกรณีเทศบาลตำบลให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัติไปยังนายอำเภอเพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ในกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลนครให้ประธานสภาเทศบาลส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 71 ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

(4) อนุมติ มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

(4.1) ให้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นชั่วคราว

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 64 ในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาเทศบาลให้ทันท่วงทีมิได้ คณะเทศมนตรีอาจออกเทศบัญญัติชั่วคราวได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด และเมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลแล้วก็ให้ใช้บังคับได้

(4.2) ขยายเวลาการประชุมสภาท้องถิ่น

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 24 วรรคสาม สมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่ง ๆ ให้มีกำหนดไม่เกินสามสิบวัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 53 วรรคสาม

สมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่ง ๆ ให้มีกำหนดไม่เกินสิบห้าวัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับอนุญาตจากนายอำเภอ

(4.3) เปิดประชุมสภาสามัญวิสามัญ

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 26 ประธานสภาเทศบาลหรือนายกเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาลมีจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่อยู่ใน

ตำแหน่ง อาจทำคำร้องยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอให้เปิดประชุมวิสามัญให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ถ้าเห็นสมควรก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมวิสามัญได้

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 55 ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ อาจทำคำร้องยื่นต่อนายอำเภอขอเปิดประชุมวิสามัญ ถ้าเห็นสมควรให้นายอำเภอเรียกประชุมวิสามัญได้

(5) เรียกประชุม มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 24 กรณีที่ไม่มีประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เรียกประชุมตามกฎหมาย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมและเป็นผู้เปิดและปิดการประชุม

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 25 วรรคสอง ในกรณีที่ยังไม่มีประธานสภาเทศบาล หรือประธานสภาเทศบาลไม่เรียกประชุมตามกฎหมาย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมและเป็นผู้เปิดหรือปิดประชุม

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 54 วรรคสอง ในกรณีที่ยังไม่มีประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เรียกประชุมตามกฎหมาย ให้นายอำเภอเป็นผู้เรียกประชุม และเป็นผู้เปิดหรือปิดประชุม

(6) ให้สมาชิกสภาพ้นจากตำแหน่ง มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

(6.1) ขาดคุณสมบัติ

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 11 (4) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลงขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 19 (4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 15 วรรคสอง คือ ต้องไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่นหรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของ ผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาตรา 19 วรรคสอง เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดสิ้นสุดลงตาม 19 (4) (5) หรือ (6) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 47 ตรี เป็นกรณีที่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง ใน (1)-(9) ในมาตรานี้

(1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และเมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดสิ้นสุดลงตาม ให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่สุด

(6.2) ขาดประชุม

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 11 (5) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลงเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นหรือที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นจะกระทำ

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 19 (5) ขาดประชุมสภาเทศบาลสามครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันสมควรเมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดสิ้นสุดลงตามให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด ตาม มาตรา 19 วรรคสอง (4) (5) หรือ (6)

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 47 ตรี สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสามครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร

(6.3) มีส่วนได้เสีย

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 11 (5) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น หรือที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นจะกระทำ

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 18 ทวิ สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้น หรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 47 ตรี สมาชิกภาพของสมาชิกสภาสิ้นสุดเมื่อเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

ในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นหรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะกระทำ

2) ด้านบริหาร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่เกิดตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งมีความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการปกครองตนเอง โดยสิ่งที่สามารถสะท้อนระดับของการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีอยู่มากน้อยเพียงใด สามารถพิจารณาได้จากการให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการแทรกแซงหรือกำกับดูแลของส่วนกลาง กล่าวคือ หากอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่กว้างขวาง ขอบสะท้อนถึงระดับการกระจายอำนาจที่มีอยู่สูง และหากส่วนกลางเข้ามาแทรกแซงหรือกำกับดูแลอยู่น้อย ก็สามารถสะท้อนถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่สูง เป็นต้น (สถาบันพระปกเกล้า, 2547)

จากการศึกษารูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริหาร จะเห็นว่า การกำกับดูแลในด้านนี้ จะมีตั้งแต่การกำกับดูแลกระบวนการจัดทำแผนงาน โครงการ รวมถึงการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบกำหนดไว้ ซึ่งสามารถแยกรูปแบบการกำกับดูแลได้ดังต่อไปนี้ (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2559)

(1) การกำกับดูแลด้านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ข้อ 10 กำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น โดยให้พิจารณาจาก อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อประโยชน์สุขของประชาชน เช่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การผังเมือง รวมถึง ภารกิจถ่ายโอนตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ กลุ่มจังหวัด และจังหวัด โดยให้นั้นดำเนินการในยุทธศาสตร์ที่สำคัญและมีผลต่อประชาชน โดยตรง เช่น การแก้ไขปัญหาความยากจน การป้องกันและแก้ไขปัญหาสุขภาพจิต กรอบนโยบายทิศทางแนวทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นที่แถลงต่อสภาท้องถิ่นและแผนพัฒนาหมู่บ้านหรือแผนชุมชน ในการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีการกำกับดูแลจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในรูปหนังสือกระทรวงมหาดไทย ชักซ้อมแนวทางการจัดทำและประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0810.3/ว5797 เรื่อง ชักซ้อมแนวทางการจัดทำและประสาน

แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561-2564) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ได้กำหนดการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้ (หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0810.3/ว5797 เรื่อง ชักซ้อมแนวทางการจัดทำและประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561-2564))

(1.1) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี และการนำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม งบประมาณจากเงินสะสม การใช้จ่ายงบประมาณตามแผนความต้องการของงบลงทุนเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ การตั้งงบประมาณอุดหนุนแก่หน่วยงานอื่น โดยถือเป็นสาระสำคัญที่ต้องพิจารณาโดยรายละเอียดของโครงการพัฒนาในข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ และงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวต้องสอดคล้องกับโครงการพัฒนาในแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีก่อน ให้ความเห็นชอบ

(1.2) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ประกอบด้วย ปัตตานี ยะลา นราธิวาส และ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา (อำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอนาทวีและอำเภอสะบ้าย้อย) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณากำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนพัฒนาให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่ แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2559 แนวทางการจัดทำและประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดเป็นหลัก

(1.3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่ปฏิบัติตามระเบียบและหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ในฐานะผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย พิจารณาดำเนินการแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องตามควรแก่กรณี

(1.4) การจัดทำแก้ไข เพิ่มเติม หรือเปลี่ยนแปลง แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนพัฒนาสามปีที่อยู่ระหว่างดำเนินการหรือยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จให้ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 สำหรับแผนการดำเนินงาน การติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา ให้ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ด้วย

จะเห็นว่าการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นถูกควบคุมและกำกับดูแลโดยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในรูปแบบของหนังสือสั่งการหรือหนังสือชักจูงแนวทางปฏิบัติมาโดยตลอด

(2) การกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะ ตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งซึ่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกจากการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วยังมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ใน กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ได้แก่

- (2.1) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
- (2.2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
- (2.3) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- (2.4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
- (2.5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

หากพิจารณาจากขอบข่ายและอำนาจหน้าที่ตามข้อบัญญัติในกฎหมายแล้วก็จะพบว่า กฎหมายได้ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมหรือให้บริการสาธารณะได้ แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547, หน้า 41) ได้แก่

ก. อำนาจหน้าที่ที่ต้องจัดทำ เป็นกิจกรรมที่กฎหมายบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำให้ครบถ้วน หากไม่จัดทำเท่ากับเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

ข. อำนาจหน้าที่ที่อาจจัดทำ เป็นกิจกรรมที่กฎหมายให้ดุลพินิจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะจัดทำบริการสาธารณะนั้น ๆ หรือไม่ก็ได้ ขึ้นอยู่กับความพร้อมและการพิจารณาเห็นสมควรว่าเหมาะสมและจำเป็นกับคนในท้องถิ่นนั้น ๆ

ถึงแม้ว่าในกฎหมายจัดตั้งจะบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะไว้อย่างกว้างขวางแต่การดำเนินการดังกล่าวจะทำได้จะต้องบรรจุเป็นแผนงานไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งจะต้องถูกกำกับดูแลจากองค์กรกำกับดูแลตามกฎหมายดังที่ได้อธิบายไว้แล้วข้างต้น จึงชัดเจนว่าข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีข้อจำกัดจากการถูกกำกับดูแลตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนา การพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างงบประมาณรายจ่าย (นิติบัญญัติ) นอกจากนั้นหลังจากข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่ผู้กำกับดูแลให้ความเห็นชอบแล้ว เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะตามข้อบัญญัติงบประมาณ ยังคงถูกกำกับดูแลจากองค์กรอื่นอีก เช่น องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (ซึ่งผู้วิจัยได้อธิบายไว้ในอีกหัวข้อหนึ่ง) ภาคประชาชน การตรวจสอบจากฝ่ายสภาท้องถิ่น ในที่นี้จะขออธิบายถึงการเข้ามาใช้อำนาจกำกับ

ดูแลภายหลังเทศบัญญัติงบประมาณได้ประกาศบังคับใช้แล้ว ซึ่งแยกได้ดังนี้ (อนุชา สุนสวัสดิ์ และคณะ, 2548)

ด้านการบริหาร มีรูปแบบการกำกับดูแล ดังนี้

(1) สอบสวนข้อเท็จจริง มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 77 วรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ เพื่อการนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 71 วรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาล และตรวจสอบกิจการเรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 90 ให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการให้นายอำเภอมีอำนาจเรียกมาชี้แจงหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบก็ได้

(2) แนะนำตักเตือน มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 71 วรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาล และตรวจสอบกิจการเรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้

(3) ให้ชี้แจง มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 77 วรรคหนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ เพื่อการนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 71 วรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและ เอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมา ชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 90 ให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับของทางราชการให้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม

(4) ยับยั้งการปฏิบัติ มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 77 วรรคสอง ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองนายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดปฏิบัติการในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจ ยับยั้งการปฏิบัติการดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวได้ แล้วให้รายงานรัฐมนตรีภายในสิบห้าวันนับแต่ วันที่ออกคำสั่ง

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 72 เมื่อนายอำเภอ หรือผู้ว่า ราชการจังหวัด เทศบาลจะปฏิบัติการของเทศบาลไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาล ได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม มีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติไว้ ก่อนได้ แล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรับรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายในกำหนด สิบห้าวันนับแต่วันที่มิคำสั่ง เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามสมควร

(5) ให้ผู้บริหารพ้นจากตำแหน่ง มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

(5.1) สั่งพักและให้พ้นจากตำแหน่ง

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 79 ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ละเลยไม่ปฏิบัติตาม อำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือประพฤติดนฝ่าฝืนต่อความสงบ เรียบร้อยของประชาชน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะดำเนินการสอบสวนก็ได้และเสนอให้รัฐมนตรีใช้ดุลพินิจ สั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การ บริหารส่วนจังหวัด หรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่งคำสั่งของ รัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 73 ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พร้อมด้วยหลักฐาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจใช้ดุลพินิจสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งก็ได้ คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เป็นที่สุด

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 92 หากปรากฏ การกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวน โดยเร็วในกรณีที่ มีพฤติการณ์จริง ให้นายอำเภอเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าว พ้นจาก

(5.2) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 บัญญัติ วรรคสาม เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลงตาม (4) หรือ (5) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด สอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

(5.3) มีส่วนได้เสีย

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 บัญญัติ วรรคสาม เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลงตาม (4) หรือ (5) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด สอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

(6) อนุมัติ มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

(6.1) การสัมปทาน

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 49 องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบให้เอกชนกระทำการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการหรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน

(6.2) การทำกิจการนอกเขต

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 57 ทวิ เทศบาลอาจทำกิจการนอกเขต เมื่อการนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(6.3) ตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัท

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 57 ตริ เทศบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(6.4) อำนาจเปรียบเทียบปรับ

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 ทวาวิสติ ถ้าในเขตเทศบาลใด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นเป็นการสมควรให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล หรือหัวหน้าส่วนราชการในเขตเทศบาลนั้นมีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติได้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(6.5) การจ่ายเงินอุดหนุนหรือจ่ายเพื่อการลงทุน

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 67 ทวิ การจ่ายเงินตาม มาตรา 67 (8) และการจ่ายเงินเพื่อการลงทุน เทศบาลจะกระทำได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลและผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติแล้ว

(7) แต่งตั้งให้ดำเนินการชั่วคราว มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 36 นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุดในระหว่างที่ไม่มีนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติหน้าที่ของนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราว จนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้งนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 64 เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นนายกองค้การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง ให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่สุด ในระหว่างที่ไม่มีนายกองค้การบริหารส่วนตำบล ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่ของนายกองค้การบริหารส่วนตำบลเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราวจนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้งนายกองค้การบริหารส่วนตำบล

(8) เข้ามาควบคุมโดยตรง มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 75 ในเมื่อเห็นว่าจำเป็นที่จะให้เทศบาลใดอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง ก็ให้ทำได้โดยตรงเป็นพระราชกฤษฎีกา

(9) เข้าดำเนินการแทน มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 47 กิจการใดเป็นกิจการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดพึงจัดทำตามอำนาจหน้าที่ ถ้าองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่จัดทำ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจมีคำสั่งให้ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคจัดทำกิจการนั้นได้

(10) ขอยืมตัวบุคลากร มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 43 เพื่อประโยชน์แก่กิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจขอยืมตัวข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่น มาช่วยปฏิบัติราชการชั่วคราวโดยมีกำหนดเวลาได้ โดยเสนอเรื่องต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดของผู้นั้นก่อน และเมื่อหมดความจำเป็นแล้วให้รับส่งตัวผู้นั้นคืนต้นสังกัด

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 72 เพื่อประโยชน์แก่กิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลอาจขอให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราวได้ โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม ทั้งนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็น และในกรณีที่เป็นข้าราชการซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง

กำกับดูแลโดยกฎหมายลำดับรอง มีรูปแบบการกำกับดูแล ดังนี้

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 50 การดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีลักษณะเป็นการพาณิชย์อาจทำได้โดยการตราเป็นข้อบัญญัติ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด มาตรา 76 การคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การดำเนินกิจการการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและการจัดหาพัสดุและการจัดจ้าง และการให้ได้รับสวัสดิการของข้าราชการองค์การ

บริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดในการออกระเบียบตามวรรคหนึ่งให้คำนึงถึงความเป็นอิสระ ความคล่องตัวและควมมีประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย

(2) เทศบาล มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 69 ให้กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลังรวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมาขึ้นไว้

(3) องค์การบริหารส่วนตำบล มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 88 ระเบียบว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การโอนการจัดการทรัพย์สิน การซื้อ การจ้าง ค่าตอบแทนและค่าจ้าง ให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงมหาดไทยจะออกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานอื่น ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องปฏิบัติด้วยก็ได้ ในการออกระเบียบให้คำนึงถึงความเป็นอิสระความคล่องตัวและควมมีประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วย และมาตรา 84 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลการกู้เงินให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

รูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีความเป็นอิสระเหมือนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น การกำหนดความสัมพันธ์ของการกำกับดูแลกรุงเทพมหานครนั้น จากการศึกษาพบว่าอยู่ 2 รูปแบบ คือ การกำกับดูแลระหว่างองค์กรภายในกรุงเทพมหานครเอง และการกำกับดูแลระหว่างราชการส่วนกลางกับกรุงเทพมหานครไม่มีราชการส่วนภูมิภาคเหมือนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น และมีรูปแบบการกำกับดูแลที่แตกต่างซึ่งอธิบายได้ดังนี้

(1) การกำกับดูแลระหว่างองค์กรภายในกรุงเทพมหานคร ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ ไว้ ซึ่งเป็นการกำกับดูแลผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยสภากรุงเทพมหานคร (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528)

(1.1) การตั้งกระทู้ถาม เพื่อกำกับดูแลให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกระทำการใด ๆ ด้วยเหตุผล และอยู่ในกรอบของกฎหมาย กฎ หรือ ระเบียบข้อบังคับซึ่งออกภายใต้บังคับ

ของกฎหมาย โดยให้สิทธิสมาชิกสภากรุงเทพมหานครตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในเรื่องที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร แต่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าเรื่องนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับประโยชน์สำคัญของกรุงเทพมหานคร

(1.2) การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อกำกับดูแลให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร การเปิดอภิปรายทั่วไปกระทำได้โดยสมาชิกสภากรุงเทพมหานครจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งเป็นการเปิดอภิปรายโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ

(1.3) การให้ความเห็นชอบ เป็นกรณีกฎหมายกำหนดให้สภากรุงเทพมหานครให้ความเห็นชอบในการตราข้อบัญญัติ เพื่อกำกับดูแลการดำเนินการพาณิชย์ การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้าง และการพัสดุ โดยไม่ต้องใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังเช่นท้องถิ่นรูปแบบอื่น

(2) การกำกับดูแลโดยราชการส่วนกลาง การกำกับดูแล เป็นการกำกับดูแลกรุงเทพมหานคร โดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย คณะรัฐมนตรี และองค์กรส่วนกลางอื่น ๆ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดรูปแบบการกำกับดูแลกรุงเทพมหานครโดยราชการส่วนกลางไว้ ดังนี้

(2.1) ด้านนิติบัญญัติ

ก. การอนุมัติ ในการตราข้อกำหนดกรุงเทพมหานครให้มีผลบังคับเช่นเดียวกับข้อบัญญัติ การออกข้อกำหนดของกรุงเทพมหานครในกรณีนี้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ให้เป็นอำนาจ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่จะออกข้อกำหนดกรุงเทพมหานครแต่ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน

ข. ให้ความเห็นชอบ ในการออกข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานครเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้หรือผู้ได้ประโยชน์ จากบริการสาธารณะที่กรุงเทพมหานครจัดให้มีขึ้น จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ค. การยุบสภา เป็นกรณีที่การดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานครขัดแย้งกันจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรุงเทพมหานครหรือแก่ราชการโดยรวม ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอาจยื่นข้อเสนอพร้อมด้วยเหตุผลต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ยุบสภา กรุงเทพมหานครได้ หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่ประกาศยุบสภากรุงเทพมหานครภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับข้อเสนอ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอาจยื่นข้อเสนอให้ทบทวนใหม่อีกครั้งภายใน 30 วัน นับแต่วันที่

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้รับข้อเสนอแรก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะเห็นสมควรให้ยุบสภากรุงเทพมหานครตามที่เสนอให้ทบทวนหรือไม่ก็ได้ แต่ต้องพิจารณาให้เสร็จใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับข้อเสนอทบทวนดังกล่าว กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่สั่งให้ยุบสภา ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะยื่นข้อเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณายุบสภากรุงเทพมหานครในเหตุการณ์เดียวกันอีกได้เมื่อพ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด 30 วันที่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยได้รับข้อเสนอทบทวน

นอกจากนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีอาจสั่งยุบสภากรุงเทพมหานครได้ เมื่อปรากฏว่าการดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานครขัดแย้งกัน หรือเป็นไปในทางที่ไม่ถูกต้องจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรุงเทพมหานครหรือแก่ราชการโดยส่วนรวมและการแก้ไขปัญหานั้นไม่อาจทำได้ด้วยวิธีการที่เหมาะสมวิธีอื่น นอกจากการยุบสภา กรุงเทพมหานคร การยุบสภากรุงเทพมหานครตามมาตรา 18 หรือ มาตรา 19

(2.2) ด้านบริหาร

ก. ให้พ้นจากตำแหน่ง กรณีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยมติคณะรัฐมนตรีแสดงให้เห็นว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกระทำการอันเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง หรือปฏิบัติการหรือละเลยไม่ปฏิบัติการอันควรปฏิบัติในลักษณะที่เห็นได้ว่าจะเป็นเหตุให้ เสียหายอย่างร้ายแรงแก่กรุงเทพมหานครหรือราชการ โดยส่วนรวม หรือแก่การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง

ข. สอบสวนข้อเท็จจริง ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เห็นว่าการปฏิบัติการใด ๆ ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขัดต่อ กฎหมาย มติของคณะรัฐมนตรี หรือเป็นไปในทางที่จะทำให้เสียประโยชน์ของกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงได้

ค. ให้ชี้แจงแสดงความคิดเห็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร ในกรณีที่รัฐมนตรีเห็นว่าการปฏิบัติการใด ๆ ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขัดต่อ กฎหมาย มติของคณะรัฐมนตรี หรือเป็นไปในทางที่จะทำให้เสียประโยชน์ของกรุงเทพมหานคร จะสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติ ราชการของ กรุงเทพมหานครก็ได้

ง. การยับยั้งหรือสั่งการตามเห็นสมควร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร ซึ่งในการนี้รัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือ สั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครชี้แจง แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติ ราชการของ กรุงเทพมหานคร ในกรณีที่รัฐมนตรีเห็นว่าการ ปฏิบัติการใด ๆ ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขัดต่อกฎหมาย มติของคณะรัฐมนตรี หรือเป็นไป ในทางที่จะทำให้เสียประโยชน์ของกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะยับยั้ง หรือสั่งการตามที่เห็นสมควรก็ได้

จ. การอนุมัติ กรุงเทพมหานครจะจัดหารายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

ฉ. การให้ความเห็นชอบ กรุงเทพมหานครจะทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัท หรือถือหุ้นในบริษัทได้นั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย นอกจากนั้น การมอบให้เอกชนกระทำการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ กรุงเทพมหานครและเรียกเก็บ ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทน กรุงเทพมหานคร จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งการออกระเบียบกรุงเทพมหานคร กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขให้เอกชนทำ กิจการดังกล่าวด้วย

(2.3) การกำกับดูแลโดยการออกกฎ

การออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 122 กำหนดการตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุน ในกรุงเทพมหานครนั้น ให้รัฐบาลตั้งให้กรุงเทพมหานครโดยตรง เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดให้แก่ กรุงเทพมหานครนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะออกระเบียบกำหนดการใช้จ่ายเงิน ดังกล่าวก็ได้

เมืองพัทยา

การบริหารและการปกครองของเมืองพัทยาเป็นรูปแบบพิเศษซึ่งมีความคล้ายคลึง การปกครองของกรุงเทพมหานครที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ส่วนเมืองพัทยานั้นนอกจากจะขึ้นต่อกระทรวงมหาดไทยแล้วยังจะต้องถูกกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดจากผู้ว่าราชการ จังหวัดชลบุรี ซึ่งจะมีความเหมือนกับการปกครองในรูปของเทศบาลทั่วไป ซึ่งการยกฐานะทางการ บริหารจากสุขาภิบาลนาเกลือ มาจัดตั้งเป็นเมืองพัทยา เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2521 กลายเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เมืองพัทยาในปัจจุบันจะเป็นที่รู้จักของชาวไทย และเป็นที่ยู่อักของชาวต่างชาติที่หลั่งไหลมาสู่เมืองพัทยาเพราะความสวยงามทางธรรมชาติและ เป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงระดับโลกของโลกในส่วนของการบริหารจะไม่มีแตกต่าง จากรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ กล่าว คือ ผู้บริหารและคณะมาจากการเลือกตั้ง

ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ส่วนสภาเมืองพัทยาทำหน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร จะเห็นได้ว่าเมืองพัทยากับกรุงเทพมหานครจะมีคล้ายอยู่มาก

เมืองพัทยาเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ต่อมาได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 และให้เหมาะสมกับสภาวการณ์ โดยมีลักษณะการปกครองเช่นเดียวกับการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาล ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 โดยสาระสำคัญในระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ซึ่งแม้ว่าเมืองพัทยามีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง แต่รัฐบาลยังคงต้องกำกับดูแลเมืองพัทยาโดยอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับเมืองพัทยา ดังนี้ (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542)

(1) ด้านนิติบัญญัติ

(1.1) การยุบสภา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจยุบสภาเมืองพัทยาในกรณีตำแหน่งสมาชิกว่างลงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก หรือเพิ่มคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเมืองพัทยาหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นอกจากนั้น มาตรา 76 ในการพิจารณาของสภาเมืองพัทยาที่ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้สภาเมืองพัทยาดำเนินการคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วยกรรมการจำนวนสิบห้าคน เพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งในสาระสำคัญที่บัญญัติไว้ในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้น ถ้าสภาเมืองพัทยายังไม่เห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการ หรือผลการวินิจฉัยของประธานคณะกรรมการ แล้วแต่กรณี ให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นเป็นอันตกไปและให้รัฐมนตรีสั่งยุบสภาเมืองพัทยา และการยุบสภากรณีมาตรา 98 หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเมืองพัทยาหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งยุบสภาเมืองพัทยาก็ได้

(1.2) การให้ความเห็นชอบ เป็นการใช้ของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามมาตรา 77 ที่บัญญัติให้ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาเมืองพัทยามีมติเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติให้ประธานสภาเมืองพัทยาส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาและให้ความเห็นชอบและส่งให้นายกเมืองพัทยาลงนามใช้บังคับ แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลที่ไม่เห็นชอบด้วยคืนไปยังสภาเมืองพัทยาเพื่อพิจารณาใหม่ ถ้าสภาเมืองพัทยามีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า

สองในสามของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานสภาเมืองพัทยาแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบและ
ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้นายกเมืองพัทยาลงนามใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติต่อไป

(2) ด้านบริหาร

(2.1) สั่งให้พ้น เป็นกรณีที่รัฐมนตรีพิจารณาสอบสวนและสั่งให้นายกหรือ
รองนายกออกจากตำแหน่ง เพราะมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือ
ก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่เมืองพัทยา หรือปฏิบัติการหรือละเลยไม่ปฏิบัติการอันควรปฏิบัติ
ในลักษณะที่จะเป็นเหตุให้เสียหายอย่างร้ายแรงแก่เมืองพัทยา หรือแก่ราชการ โดยส่วนรวมหรือ
แก่ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ตามมาตรา 59 (7) หรือเมื่อมีกรณีสงสัยว่า
ความเป็นนายกเมืองพัทยาลิ้นสุดลงเพราะขาดคุณสมบัติตามมาตรา 43 หรือมีลักษณะต้องห้าม
ตามมาตรา 44

(2.2) สอบสวนและวินิจฉัย มาตรา 50 (8) กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจ
สอบสวนและวินิจฉัยกรณีที่สงสัยว่านายกหรือรองนายกขาดคุณสมบัติตามมาตรา 43 หรือมีลักษณะ
ต้องห้ามตามมาตรา 44 หรือไม่และ มาตรา 94 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำกับ
ดูแลการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยาโดยมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้นายกเมืองพัทยา
ชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยาได้

(2.3) ข้อยุติร่วมกัน เป็นกรณีที่เมืองพัทยาดำเนินกิจการนอกเขตเมืองพัทยา
ตามมาตรา 65 ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยา และได้รับความยินยอมจากองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเข้าไปดำเนินการกรณีที่ท้องถิ่นนั้นไม่ยินยอมและการดำเนินการดังกล่าว
จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน โดยส่วนรวมกฎหมายให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการให้
นายกเมืองพัทยาและผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมาประชุม เพื่อหาข้อยุติร่วมกัน
นอกจากนั้น มาตรา 66 และ 67 เป็นกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือหน่วยราชการ
รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ ดำเนินกิจการที่อยู่นอกเขตเมืองพัทยาอันมีลักษณะที่จะมี
ผลกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อย หรือความปลอดภัยของประชาชนในเขตเมืองพัทยา
ให้นายกเมืองพัทยาเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว
ร่วมกัน เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับข้อเสนอของนายกเมืองพัทยาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการ
จังหวัดดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งภายในสิบห้าวันนับแต่ได้รับข้อเสนอและ
ถ้าคณะกรรมการได้พิจารณาและมีมติอย่างใดแล้ว ให้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อแจ้งให้เมืองพัทยา
และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามมติของคณะกรรมการต่อไปในกรณีที่
หาข้อยุติไม่ได้ ให้รัฐมนตรีเป็นผู้ชี้ขาด

(2.4) การให้ความเห็นชอบ เป็นลักษณะการกำกับดูแลที่ปรากฏใน มาตรา 68 ในกรณี เมืองพัทยาอาจมอบให้บุคคลอื่นหรือเข้าร่วมกับบุคคลอื่นกระทำกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทน ที่เกี่ยวข้องกั้กิจการนั้น แทนเมืองพัทยาตามอัตราที่ได้ทำความตกลงกับเมืองพัทยาต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยา และรัฐมนตรีก่อน รวมถึงกรณีสั่งยึดและสั่งขายทอดตลาดทรัพย์สิน ในการบังคับเรียกภาษีค้าง เมื่อได้รับความเห็นชอบจากนายกเมืองพัทยา ให้ปลัดเมืองพัทยามีอำนาจยึดและสั่งขายทอดตลาดทรัพย์สิน ของผู้ต้องรับผิดชอบภาษีอากร โดยมีต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่ง แต่ถ้ำจะขายทอดตลาดต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย นอกจากนั้นในการหารายได้ของเมืองพัทยา มาตรา 89 ยังกำหนดให้ราชการส่วนกลางให้ความเห็นชอบในการหารายได้ของเมืองพัทยา ได้แก่ รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร การเงินกู้ จากต่างประเทศ จะกระทำได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจาก กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลังร่วมกัน และตราเป็นข้อบัญญัติแล้ว และการได้รับเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ ถ้ำเป็นกรณีการเงินช่วยเหลือดังกล่าวมีเงื่อนไขหรือข้อผูกพันใด ๆ ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลังร่วมกันก่อน ถ้ำกรณีไม่มีเงื่อนไขหรือข้อผูกพันใด ๆ ให้รายงานให้ กระทรวงมหาดไทยทราบ

(2.5) การให้ความเห็น กรณีที่ก่อนที่เมืองพัทยาจะเสนอไปยังรัฐมนตรีหรือ กระทรวง ทบวง กรม ในเรื่องที่เป็นอำนาจหน้าที่ให้นายกเมืองพัทยารายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบและผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำความเห็นเสนอรัฐมนตรี หรือกระทรวง ทบวง กรม เพื่อประกอบการพิจารณาตามมาตรา 95 ด้วยก็ได้

(2.6) สั่งระงับการปฏิบัติ เป็นกรณีที่หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่านายกเมืองพัทยาปฏิบัติการณ์ทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่เมืองพัทยา หรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติ และผู้ว่าราชการจังหวัดได้ชี้แจง แนะนำ หรือ ตักเตือนแล้ว แต่นายกเมืองพัทยาไม่ปฏิบัติตาม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานให้รัฐมนตรีทราบ เพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นรีบด่วนที่จะรอช้ามิได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของนายกเมืองพัทยา ตามมาตรา 96 และกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดจะออกคำสั่งระงับการดำเนินกิจการที่มีลักษณะที่อาจนำมาซึ่งความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนในเขตเมืองพัทยา หรืออาจกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อย หรือ ความปลอดภัยของประชาชนในเขตเมืองพัทยาหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแนะนำให้ปรับปรุงแก้ไขหรือกระทำการใด ๆ ได้ตามสมควร ในกรณีที่เมืองพัทยา

ไม่ปฏิบัติและผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้ว่าราชการจังหวัดจะออกคำสั่ง ระเบียบการดำเนินกิจการดังกล่าวก็ได้

(3) การกำกับดูแลโดยการออกกฎ

(3.1) การกำกับดูแลเมืองพัทยาของราชการส่วนกลาง มาตรา 6 ให้อำนาจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ เพื่อ ปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่เมืองพัทยา เช่น มาตรา 90 กำหนดการตั้งงบประมาณเป็น เงินอุดหนุนเมืองพัทยา ให้รัฐบาลตั้งให้เมืองพัทยาโดยตรง รัฐมนตรีจะออกระเบียบเพื่อกำหนดการ ใช้จ่ายเงินดังกล่าวก็ได้ อีกกรณีหนึ่งคือการการจ่ายเงินสะสม ตามมาตรา 92 กรณีการจ่ายเงิน ของเมืองพัทยา ที่มีได้อนุญาตไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะทำได้เฉพาะเมื่อเป็น กรณีฉุกเฉินและจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาประโยชน์ของเมืองพัทยา หรือการป้องกัน ภัยพิบัติสาธารณะ หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย ในกรณีเช่นนั้น นายกเมืองพัทยาจะสั่งจ่ายเงิน จากเงินสะสมไปก่อนก็ได้ แต่ต้องรายงานให้สภาเมืองพัทยาทราบในการประชุมครั้งแรกหลังจาก การสั่งจ่ายเงินและให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้เงินสะสมต่อไป ทั้งนี้ การจ่ายเงินสะสมและ การตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้เงินสะสมให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

3.2 รูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการกำกับดูแลในกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย

กฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้ เป็นกลุ่มกฎหมาย อีกกลุ่มหนึ่งที่มีการบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกำหนดแต่เฉพาะอำนาจหรือหน้าที่ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกฎหมายบางฉบับมีการวางมาตรการในการกำกับดูแล ที่มีมาตรฐานการกำกับดูแลที่แตกต่างกันในแต่ละฉบับเกิดจากการบัญญัติกฎหมายขึ้นใช้บังคับ ต่างยุคต่างสมัยกัน จึงมีการใช้ถ้อยคำและกำหนดมาตรการการกำกับดูแลหลายลักษณะ โดยบางฉบับ มีมากบางฉบับมีน้อย หรือบางฉบับกำหนดไปในเชิงของการควบคุมมากกว่าการกำกับดูแล ตามหลักการกระจายอำนาจ จากการศึกษาพบว่ารูปแบบการกำกับดูแลของกฎหมายที่กำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย จำนวน 24 ฉบับ มีรายละเอียดดังนี้

1) พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 ปรากฏรูปแบบการกำกับดูแล ดังนี้

(1) กำกับดูแลข้อบัญญัติท้องถิ่นมิให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหลักเกณฑ์ วิธีการคือ

พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการขุดดินและ ถมดินมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดบริเวณห้ามขุดดินหรือถมดินความสัมพันธ์ของความ ลาดเอียงของบ่อดินหรือเนินดินตามชนิดของดิน ความลึกและขนาดของบ่อดินที่จะขุดดิน ความสูง และพื้นที่ของเนินดินที่จะถมดิน และระยะห่างจากขอบบ่อดินหรือเนินดินถึงเขตที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง

ของบุคคลอื่น วิธีการป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้างวิธีการให้ความคุ้มครองและความปลอดภัยแก่คนงานและบุคคลภายนอกรวมถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขุดดินหรือถมดิน (มาตรา 6) และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎกระทรวงนั้น หากยังไม่ได้มีการออกกฎดังกล่าวให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องนั้นได้ แต่เมื่อใดก็ตามหากมีการออกกฎกระทรวงเรื่องนั้นออกมาให้ข้อกำหนดของข้อบัญญัติท้องถิ่นในส่วนที่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงเป็นอันยกเลิก และให้ข้อกำหนดของข้อบัญญัติท้องถิ่นในส่วนที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงยังคงใช้บังคับต่อไป (มาตรา 7) นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดรายละเอียดในเรื่องนั้นเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวง แต่หากจะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องนั้นขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว เนื่องจากมีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่นต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการขุดดินและถมดินและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีเสียก่อนซึ่งกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการขุดดินและถมดินต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ถ้าไม่ให้ความเห็นชอบให้แจ้งเหตุผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทราบด้วย หากพ้นกำหนดเวลาถือว่าให้ความเห็นชอบ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยอนุมัติถ้ารัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยไม่สั่งการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ให้ถือว่ารัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยได้อนุมัติแล้ว (มาตรา 8)

(2) การให้คำแนะนำ มีหลักเกณฑ์ วิธีการคือ

พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 บัญญัติให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการการขุดดินและถมดิน” ซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้ง (มาตรา 11) คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติการเพื่อให้เป็นตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 12)

(3) วินิจฉัยและสั่งการ มีหลักเกณฑ์ วิธีการคือ

ผู้ที่ได้รับความเสียหายหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจได้รับความเสียหายจากการขุดดินหรือถมดินมีสิทธิร้องขอให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้หยุดการขุดดินหรือถมดินนั้นได้ ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่าความเสียหายได้เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นจากการขุดดินหรือถมดินนั้น ให้มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือสั่งให้ผู้ขุดดิน ผู้ถมดิน หรือเจ้าของที่ดินหยุดการขุดดินหรือถมดิน หรือจัดการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นหรือจัดการแก้ไขการขุดดินหรือถมดินนั้นได้ตามที่เห็นสมควร (มาตรา 29) ส่วนอีกกรณีหนึ่งคือกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าการขุดดินหรือการถมดินได้ก่อหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของบุคคลอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่รายงานต่อ

เจ้าพนักงานท้องถิ่นให้มีคำสั่งให้ผู้ขุดดิน ผู้ถมดิน หรือเจ้าของที่ดินหยุดการขุดดินหรือการถมดิน หรือจัดการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น หรือจัดการแก้ไขการขุดดินหรือการถมดินนั้น แล้วแต่กรณี และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือตามที่เห็นว่าจำเป็น เพื่อป้องกันหรือระงับความเสียหายนั้น เว้นเห็นว่ากรณีมีเหตุฉุกเฉินให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่ง แล้วรายงานให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบทันทีหากเห็นชอบกับคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหนังสือภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้มีคำสั่งสั่งให้บุคคล ดังกล่าวปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ และให้ถือว่าคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นคำสั่ง ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นมาตั้งแต่ต้น (มาตรา 31) และให้ผู้ขุดดิน ผู้ถมดิน หรือเจ้าของที่ดินมีสิทธิ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือต่อคณะกรรมการขุดดินและถมดินกรณีและผู้ว่า ราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้ออกคำสั่ง รวมถึงการมีอำนาจทุเลาการบังคับตามคำสั่งของ เจ้าพนักงานท้องถิ่นภายใต้เงื่อนไข คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือคณะกรรมการขุดดิน และถมดินให้เป็นที่สุด (มาตรา 34)

2) พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 ปรากฏรูปแบบการกำกับดูแล ดังนี้

(1) กำหนดมาตรฐาน มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 กำหนดให้มีคณะกรรมการ คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง (มาตรา 5) มีอำนาจหน้าที่ประกาศกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานของ สถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่พระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์สนับสนุนให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจัดให้มีการดำเนินการในลักษณะเดียวกับสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือมีส่วนร่วม ในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง (มาตรา 15) การปฏิบัติงานของสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งให้เป็นไปตาม มาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ให้คำนึงถึงการส่งเสริมให้คนไร้ที่พึ่งสามารถดำรงชีวิตอิสระ ในชุมชนและการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของคนไร้ที่พึ่งด้วย (มาตรา 14)

(2) วินิจฉัยสั่งการมีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

สถานสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง หลายประการ เช่น สืบรวจและติดตามสภาพและปัญหา แสวงหาข้อมูล เกี่ยวกับคนไร้ที่พึ่งในเขต พื้นที่ที่รับผิดชอบจัดให้มีที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่มที่เหมาะสมและถูกสุขลักษณะ การตรวจสุขภาพกายและสุขภาพจิต ฝึกอบรมและฝึกอาชีพ รวมทั้งหาอาชีพให้แก่คนไร้ที่พึ่ง ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลในการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง เป็นต้น (มาตรา 14) ในกรณีที่คนไร้ที่พึ่ง ไม่ได้รับการคุ้มครองหรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมจากสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือ

ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง อาจารย์เรียนต่อคณะกรรมการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งกำหนด (มาตรา 27) กล่าวคือ หลักเกณฑ์และวิธีการร้องเรียนกรณีคนไร้ที่พึ่งไม่ได้รับการคุ้มครองหรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมจากสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหรือศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งผู้มีสิทธิร้องเรียนสามารถร้องเรียนเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาหรือด้วยวิธีการอื่นใดเพื่อให้คณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งดำเนินการวินิจฉัยและหรือมีคำสั่ง (ประกาศคณะกรรมการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง วันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2559)

3) พระราชบัญญัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น พ.ศ. 2559 ปรากฏรูปแบบการกำกับดูแล ดังนี้

(1) กำหนดแนวทางปฏิบัติ มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

พระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 10) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ให้วัยรุ่นในเขตราชการส่วนท้องถิ่นได้รับสิทธิ ตามมาตรา 5 กล่าวคือ วัยรุ่นมีสิทธิตัดสินใจด้วยตนเอง และมีสิทธิได้รับข้อมูลข่าวสารและความรู้ ได้รับการบริการอนามัยการเจริญพันธุ์ ได้รับการรักษาความลับและความเป็นส่วนตัว ได้รับการจัดสวัสดิการสังคมอย่างเสมอภาคและไม่ถูกเลือกปฏิบัติ และได้รับสิทธิอื่นใดที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้อย่างถูกต้องครบถ้วน และเพียงพอ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้มีคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นมีอำนาจหน้าที่กำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อป้องกันช่วยเหลือ แก้ไข และเยียวยาปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น ปัญหาอนามัยการเจริญพันธุ์ของวัยรุ่น การใช้ความรุนแรงทางเพศและการกระทำความผิดเกี่ยวกับเพศ (มาตรา 17 (4))

(2) ให้คำปรึกษาแนะนำ แก้ไขปัญหา มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

พระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 11) กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำ และแก้ไขปัญหาคัดข้องในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 17 (5))

(3) แจ้งต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายมีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

ในกรณีที่ปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นแจ้งต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น เพื่อให้มีการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 21)

4) พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดรูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ แต่กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน จึงเป็นรูปแบบกฎหมายที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเพียงหน้าที่เท่านั้น

กำหนดให้มีหน้าที่ พระราชบัญญัตินี้ มาตรา 8 บัญญัติให้กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานอาจมอบให้ราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติการเฉพาะอย่างแทนกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานได้ ซึ่งมาตรา 9 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ และมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

การกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายและผู้กำกับดูแลตามกฎหมายจัดตั้งอีกชั้นหนึ่ง

5) พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดรูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะ แต่กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาภาคบังคับ กล่าวคือ

(1) กำหนดให้มีหน้าที่ พระราชบัญญัตินี้ มาตรา 5 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศรายละเอียดเกี่ยวกับการส่งเด็กเข้าเรียนในสถานศึกษา และการจัดสรรโอกาสเข้าศึกษาต่อระหว่างสถานศึกษาที่อยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับโดยให้ปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ปกครองของเด็กทราบก่อนเด็กเข้าเรียนในสถานศึกษาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

(2) แต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ การแต่งตั้งดังกล่าวนี้เป็นไปตามประกาศที่กระทรวงศึกษาธิการได้แต่งตั้งให้ปลัดเทศบาล ปลัดเมืองพัทยา หรือปลัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่มีสถานศึกษาในสังกัด ผู้อำนวยการเขตในกรุงเทพมหานครเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และให้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา (ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ วันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546)

จะสังเกตว่าการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เกิดจากประกาศซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองที่ต่างจากพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ส่วนรูปแบบการกำกับดูแลเป็นอำนาจของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายและผู้กำกับดูแลตามกฎหมายจัดตั้งเหมือนกัน

6) พระราชบัญญัติการสาธารณสุขพ.ศ. 2535 ปราบกฏรูปแบบการกำกับดูแล ดังนี้

(1) กำกับดูแลข้อบัญญัติท้องถิ่นมิให้ขัดหรือแย้งกับกฏมีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

พระราชบัญญัตินี้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการการกำกับดูแลไว้ กล่าวคือ รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสาธารณสุขมีอำนาจออกกฏกระทรวง (มาตรา 6) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรการในการควบคุมหรือกำกับดูแลสำหรับกิจการหรือการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติหรือกำหนดมาตรฐานสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน ซึ่งตามกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดในกฏกระทรวง โดยออกข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือแก้ไขปรับปรุงข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ใช้บังคับอยู่ก่อนมีกฏกระทรวงที่ออกตามมาตรา 6 ให้เป็นไปตามกฏกระทรวงดังกล่าว ข้อบัญญัติท้องถิ่นใดขัดหรือแย้งกับกฏกระทรวงก็ให้บังคับตามกฏกระทรวงนั้น เว้นกรณีจำเป็นหรือมีเหตุผลเป็นพิเศษเฉพาะท้องถิ่น ราชการส่วนท้องถิ่นอาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใดขัดหรือแย้งกับที่กำหนดในกฏกระทรวง ได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสาธารณสุขและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี (มาตรา 7)

(2) การให้คำแนะนำ ปรัชญามีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มาตรา 9 กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการสาธารณสุข” อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในการให้คำแนะนำและให้คำปรึกษาได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 10 (3) (4) กล่าวคือมีหน้าที่ให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีในการออกกฏกระทรวง และต่อราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นและให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

(3) แจ้งผู้กำกับดูแลตามกฎหมายจัดตั้งดำเนินการตามอำนาจหน้าที่มีหลักเกณฑ์วิธีการ คือ

ในกรณีที่ปรากฏแก่คณะกรรมการสาธารณสุข คณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัดหรือคณะกรรมการสาธารณสุขกรุงเทพมหานคร ว่าราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งมีเขตอำนาจในท้องถิ่นใดไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้คณะกรรมการสาธารณสุข คณะกรรมการสาธารณสุขจังหวัด หรือคณะกรรมการสาธารณสุขกรุงเทพมหานคร แจ้งต่อผู้มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น เพื่อสั่งให้ราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือแก้ไขการดำเนินการให้เป็นไปโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่เห็นสมควร (มาตรา 11)

(4) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

ตามบทบัญญัติ (มาตรา 66) กรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งตามมาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 27 วรรคหนึ่ง มาตรา 28 วรรคหนึ่งหรือวรรคสาม มาตรา 45 มาตรา 48 วรรคห้า มาตรา 52 หรือมาตรา 65 วรรคสอง หรือมีคำสั่งในเรื่องการไม่ออกใบอนุญาต หรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาตตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือในกรณีที่เจ้าพนักงานสาธารณสุขมีคำสั่งตามมาตรา 46 วรรคสอง ถ้าผู้รับคำสั่งไม่พอใจคำสั่งดังกล่าว ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เพื่อวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่งและถือเป็นที่สุด (มาตรา 66/2 และมาตรา 67)

7) พระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551 ปรากฏรูปแบบการกำกับดูแล ดังนี้

(1) การสอบสวน มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

พระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน เป็นกฎหมายที่ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการและดำเนินงานระบบการแพทย์ฉุกเฉินในระดับท้องถิ่น (มาตรา 33) คณะกรรมการการแพทย์ฉุกเฉิน (กพฉ.) จึงได้มีประกาศ เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2560 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นดำเนินงานและบริหารจัดการและดำเนินงานระบบการแพทย์ฉุกเฉินในระดับท้องถิ่น ซึ่งหลักเกณฑ์ วิธีการ ในการกำกับดูแล (มาตรา 31) กำหนดกรณีที่ทำกฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และมาตรฐานการปฏิบัติการฉุกเฉิน ให้ กพฉ. ดำเนินการสอบสวนเพื่อพิจารณากำหนดมาตรการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 32 หากปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และมาตรฐานที่กำหนดและการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดตามกฎหมาย กฏ ข้อบังคับ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง ให้ กพฉ. ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(2) ตักเตือนเป็นหนังสือมีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

เป็นกรณีสืบเนื่องจากดำเนินการสอบสวนตามประกาศ วันที่ 16 ตุลาคม 2560 หากปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และมาตรฐานที่กำหนด และการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดตามกฎหมาย กฏ ข้อบังคับ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง ให้ กพฉ. ดำเนินการตักเตือนเป็นหนังสือเพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติให้ถูกต้อง (มาตรา 32 (1)) หรือ

(3) แจ้งผู้มีอำนาจกำกับดูแลดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้แก่ แจ้งเรื่องไปยังผู้กำกับดูแลตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ (มาตรา 32 (2)) หรือผู้มีอำนาจตามกฎหมายเพื่อพิจารณาดำเนินการทางวินัยหรือจริยธรรมกับผู้ปฏิบัติการซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพด้านการแพทย์และการสาธารณสุข (มาตรา 32 (3) (4))

8) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น (มาตรา 41) โดยให้กระทรวงศึกษาธิการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษา สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 42) จากการศึกษา ปรากฏรูปแบบการกำกับดูแล ดังนี้

(1) การประเมินมาตรฐาน มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้การบริหารและการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีมาตรฐานและการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาทุกระดับ คือ ระบบการประกันคุณภาพภายนอก (มาตรา 47) โดยให้มีสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษาทำการประเมินผลการจัดการศึกษา เพื่อให้มีการตรวจสอบคุณภาพของสถานศึกษา ทุกแห่งอย่างน้อยหนึ่งครั้งในทุกห้าปีนับตั้งแต่การประเมินครั้งสุดท้าย และเสนอผลการประเมินต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสาธารณชน (มาตรา 49)

(2) จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไข มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

กรณีที่ผลการประเมินภายนอกของสถานศึกษาใดไม่ได้ตามมาตรฐานที่กำหนดให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา จัดทำข้อเสนอแนะ การปรับปรุงแก้ไขต่อหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อให้สถานศึกษาปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด (มาตรา 51)

(3) ให้ปรับปรุงแก้ไข มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

เป็นกรณีที่สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา จัดทำข้อเสนอแนะ การปรับปรุงแก้ไขต่อหน่วยงานต้นสังกัด เพื่อให้สถานศึกษาปรับปรุงแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนดหากมิได้ดำเนินการดังกล่าว ให้สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษารายงานต่อคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอาชีวศึกษา หรือคณะกรรมการการอุดมศึกษา เพื่อดำเนินการให้มีการปรับปรุงแก้ไข (มาตรา 51)

9) พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2559

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดให้มีและ

ควบคุมการฆ่าสัตว์ เช่น ในมาตรา 89 (19) ของ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และ มาตรา 51 (2) ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นต้น ดังนั้นเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดทำบริการสาธารณะ จึงต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2559 ซึ่งปรากฏรูปแบบการกำกับดูแล ดังนี้

(1) การพิจารณาอนุญาต มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

การประกอบกิจการการฆ่าสัตว์ต้องได้รับอนุญาตจากผู้อนุญาต คือ อธิบดีกรมปศุสัตว์หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเสียก่อน (มาตรา 4 และมาตรา 15) ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเกี่ยวกับการประกอบกิจการการฆ่าสัตว์ก็ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขนี้ด้วย

(2) กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขและวิธีการ มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

พระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้มี “คณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบกิจการฆ่าสัตว์” (มาตรา 6) มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการอนุญาตและการประกอบกิจการฆ่าสัตว์ (มาตรา 9 (4)) ด้วยการออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 14) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำเนินกิจการการฆ่าสัตว์จึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขและวิธีการในฐานะผู้ขอรับใบอนุญาต

(3) การวินิจฉัยอุทธรณ์ มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

ดังได้กล่าวมาแล้วผู้อนุญาตคืออธิบดีกรมปศุสัตว์หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย นอกจากจะมีอำนาจอนุญาต ตามมาตรา 20 แล้วยังมีอำนาจต่อใบอนุญาต ตามมาตรา 23 และการโอนใบอนุญาต ตามมาตรา 24 หากผู้ขอรับใบอนุญาตหรือผู้รับใบอนุญาตไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของผู้อนุญาตตามมาตรา 20 มาตรา 23 หรือมาตรา 24 ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบกิจการฆ่าสัตว์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งให้คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด (มาตรา 27) อีกกรณีหนึ่งคือการวินิจฉัยอุทธรณ์การสั่งพักใบอนุญาต (มาตรา 45) การเพิกถอนใบอนุญาต (มาตรา 46) ของผู้ขออนุญาตด้วย

(4) กำกับดูแลระดับขั้นตอนการปฏิบัติ มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

เป็นการที่ราชการส่วนกลางคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนดหลักเกณฑ์การขออนุญาตการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ (มาตรา 31) ที่ต้องยื่นคำขอหลักฐานการออกหลักฐานการรับแจ้งการฆ่าสัตว์จากผู้ออกหนังสือรับรอง ได้แก่ ปศุสัตว์จังหวัดหรือปศุสัตว์อำเภอโดยต้องแจ้งล่วงหน้าก่อนทำการฆ่าสัตว์เจ็ดวันหลังจากนั้นจึงนำหลักฐานการรับแจ้งมาแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อออกแบบตอรับการรับแจ้งการฆ่าซึ่งมีเวลาสามวัน

ตามประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องการฆ่าสัตว์และการออกหลักฐานการรับแจ้งการฆ่าสัตว์ พ.ศ. 2560 ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2560

(5) การดักเตือน มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

เป็นกรณีที่เมื่อปรากฏว่าผู้รับใบอนุญาตผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาอันสมควร (มาตรา 44) การสั่งพักใบอนุญาต (มาตรา 45) การเพิกถอนใบอนุญาต (มาตรา 46) แต่ก่อนที่จะดำเนินการตามมาตรา 45 หรือ มาตรา 46 ผู้อนุญาตอาจมีหนังสือเตือนให้ผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนดก่อนก็ได้ (มาตรา 47)

10) พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้กำหนดรูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ แต่กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังนี้

(1) ให้มีอำนาจหน้าที่ มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

ผู้ที่จะทำการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียงด้วยกำลังไฟฟ้า จะต้องขอรับอนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงทำการโฆษณาได้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอรับอนุญาต และให้มีอำนาจกำหนดเงื่อนไขลงในใบอนุญาตว่าด้วยเวลา สถานที่ และเครื่องอุปกรณ์ขยายเสียงและผู้รับอนุญาตต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดนั้น (มาตรา 4) และมีอำนาจสั่งผู้ใช้เสียงหรือผู้ควบคุมเครื่องขยายเสียงให้ลดเสียงลงได้ เมื่อปรากฏว่าเสียงที่โฆษณานั้นก่อความรำคาญแก่ประชาชน หรือให้หยุดใช้เสียงถ้าการโฆษณากระทำผิดเงื่อนไขในใบอนุญาต หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน (มาตรา 6) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 26 ตุลาคม 2499

การกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายและผู้กำกับดูแลตามกฎหมายจัดตั้งอีกชั้นหนึ่ง

11) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ปรากฏรูปแบบการกำกับดูแล ดังนี้

(1) กำกับดูแลข้อบัญญัติท้องถิ่นมิให้ขัดหรือแย้งกับกฎ มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้รัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคาร มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ เช่น ประเภท ลักษณะ แบบ รูปทรง วัสดุ ส่วน ขนาด เนื้อที่ และที่ตั้งของอาคารแบบและจำนวนของ

ห้องน้ำและห้องส้วม เป็นต้น (มาตรา 8) และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตาม กฎกระทรวงนั้น หากยังไม่ได้มีการออกกฎดังกล่าวให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออก ข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องนั้นได้ แต่เมื่อใดก็ตามหากมีการออกกฎกระทรวงเรื่องนั้นออกมาให้ ข้อกำหนดของข้อบัญญัติท้องถิ่นในส่วนที่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงเป็นอันยกเลิก และให้ ข้อกำหนดของข้อบัญญัติท้องถิ่นในส่วนที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงยังคงใช้บังคับต่อไป (มาตรา 9) นอกจากนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนด รายละเอียดในเรื่องนั้นเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวง แต่หากจะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดเรื่องนั้นขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงดังกล่าว เนื่องจาก มีความจำเป็นหรือมีเหตุผลพิเศษเฉพาะท้องถิ่นต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการควบคุม อาคารและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีเสียก่อนซึ่งกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการควบคุมอาคาร ต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ถ้าไม่ให้ความ เห็นชอบให้แจ้งเหตุผลให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทราบด้วย หากพ้นกำหนดเวลาถือว่าให้ความเห็นชอบ และให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยอนุมัติ ถ้ารัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยไม่สั่งการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ให้ถือว่ารัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยได้อนุมัติแล้ว (มาตรา 10)

(2) สั่งให้ยกเลิกหรือแก้ไขข้อบัญญัติท้องถิ่น มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

กรณีที่รัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมอาคารเห็นว่าข้อบัญญัติ ท้องถิ่นใดที่ออกตามมาตรา 10 (1) ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 8 หรือข้อบัญญัติ ท้องถิ่นที่ออกตามมาตรา 10 (2) มีข้อกำหนดที่ก่อภาระหรือความยุ่งยากให้แก่ประชาชนเกินความจำเป็น หรือก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของประชาชน ให้รัฐมนตรีมีอำนาจ แจ้งให้ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นดำเนินการยกเลิกหรือแก้ไขข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวเสียใหม่ได้ และให้ราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันรับแจ้งจาก รัฐมนตรี (มาตรา 10 ทวิ)

(3) กำหนดมาตรการชั่วคราว มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

ในกรณีที่สมควรห้ามการก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยน การใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใด ในบริเวณหนึ่งบริเวณใด แต่ยังไม่มีกฎกระทรวงหรือ ข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดการตามมาตรา 8 (10) ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของอธิบดีกรมโยธาธิการ และผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ห้ามการ ก่อสร้าง คัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารในบริเวณนั้นเป็นการชั่วคราวได้ และให้ดำเนินการออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศนั้น

มีผลใช้บังคับถ้าไม่มีการออกกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศดังกล่าวเป็นอันยกเลิก (มาตรา 13)

(4) ให้มีการอำนวยความสะดวก มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

เพื่อการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนซึ่งจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นแจ้งข้อห้าม ข้อจำกัด หรือข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร หรือการดำเนินการอย่างอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องทราบให้ราชการส่วนท้องถิ่นจัดให้มีเอกสารเผยแพร่หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตและการอนุญาตดำเนินการตามพระราชบัญญัติไว้จำหน่ายหรือให้แก่ประชาชนรวมถึงคำเตือนหรือจัดให้มีแบบแปลนอาคารต่าง ๆ ที่ได้มาตรฐานและถูกต้องไว้จำหน่ายหรือให้แก่ประชาชนได้ (มาตรา 13 ทวิ)

(5) ให้คำปรึกษา มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

ถ้าผู้ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้มีข้อสงสัยเกี่ยวกับผู้นั้นมีสิทธิหรือไปยังเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้โดยทำเป็นหนังสือต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นเห็นว่ามีความจำเป็นต้องขอคำปรึกษาจากคณะกรรมการควบคุมอาคารเสียก่อนกรณีและผู้หรือได้ดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารโดยถือปฏิบัติตามคำตอบข้อหารือของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ถ้าต่อมาปรากฏว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้ตอบข้อหารือไปโดยผิดพลาดเป็นเหตุให้ผู้หรือได้ดำเนินการดังกล่าวไปโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ (มาตรา 13 ตริ)

(6) พิจารณาอุทธรณ์ มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

ผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ได้รับใบอนุญาต ผู้แจ้งตามมาตรา 39 ทวิ และผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเป็นหนังสือยื่นต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ออกคำสั่งดังกล่าว และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดส่งอุทธรณ์และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดไปยังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (มาตรา 52) พระราชบัญญัติควบคุมอาคารบัญญัติให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ (มาตรา 50) มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยมีหนังสือเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ สอบถามข้อเท็จจริงหรือสั่งให้บุคคลดังกล่าวส่งเอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ (มาตรา 51) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยเป็นประการใด ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นปฏิบัติตามนั้น (มาตรา 52)

12) พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดัดมัลเลอร์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดรูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้โดยให้ราชการส่วนท้องถิ่น เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง (มาตรา 4) ดังนี้

(1) กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่เข้าไปใน สถานที่ทำการของผู้ผลิต นำเข้า หรือขายเครื่องดัดมัลเลอร์ สถานที่ผลิต นำเข้า หรือขาย เครื่องดัดมัลเลอร์ สถานที่เก็บเครื่องดัดมัลเลอร์ ในเวลาทำการของสถานที่นั้น รวมถึง เข้าตรวจสอบยานพาหนะเพื่อตรวจสอบ ยึดหรืออายัดเครื่องดัดมัลเลอร์ของผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือ ผู้ขาย มีหนังสือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งเอกสารหรือวัตถุใดมาเพื่อประกอบการพิจารณา (มาตรา 34) ในส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายกรัฐมนตรีได้ประกาศแต่งตั้ง เจ้าหน้าที่ เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นพนักงาน เจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ในเขตท้องถิ่นที่รับผิดชอบ ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้ง พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดัดมัลเลอร์ พ.ศ. 2551 ประกาศวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2558

(2) การให้คำปรึกษาและแนะนำ มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

เมื่อประกาศกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในฐานะ พนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการควบคุมเครื่องดัด มัลเลอร์กรุงเทพมหานครและคณะกรรมการการควบคุมเครื่องดัดมัลเลอร์จังหวัดมีหน้าที่ ให้คำปรึกษาแนะนำ และประสานงานแก่หน่วยงานของรัฐและเอกชนเกี่ยวกับการควบคุมเครื่องดัด มัลเลอร์ รวมทั้งการเสนอมาตรการในการป้องกันผลกระทบจากการบริโภคเครื่องดัดมัลเลอร์ ตลอดจนการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสภาพผู้ติดเครื่องดัดมัลเลอร์ (มาตรา 16 (6))

(3) เสนอมาตรการ มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

เมื่อประกาศกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในฐานะ พนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการควบคุมเครื่องดัด มัลเลอร์กรุงเทพมหานครและคณะกรรมการการควบคุมเครื่องดัดมัลเลอร์จังหวัดมีหน้าที่ ให้คำปรึกษาแนะนำ และประสานงานแก่หน่วยงานของรัฐและเอกชนเกี่ยวกับการควบคุมเครื่องดัด มัลเลอร์ รวมทั้งการเสนอมาตรการในการป้องกันผลกระทบจากการบริโภคเครื่องดัดมัลเลอร์ ตลอดจนการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสภาพผู้ติดเครื่องดัดมัลเลอร์ (มาตรา 16 (6))

13) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยพ.ศ. 2550 ปรากฏรูปแบบ การกำกับดูแล ดังนี้

(1) แนะนำให้คำปรึกษา มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

พระราชบัญญัติกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “กปภ.ช.” (มาตรา 6) มีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำ ปรีกษาและสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (มาตรา 7 (4))

(2) ประสานการจัดทำแผน มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

ให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลางของรัฐ ในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเสนอ กปภ.ช. เพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี (มาตรา 11 (1)) ในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท มาปรึกษาหารือและจัดทำ ทั้งนี้ จะจัดให้หน่วยงานภาคเอกชนเสนอข้อมูลหรือความเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาในการจัดทำแผนด้วยก็ได้

(3) สั่งการ มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการจังหวัด ตามมาตรา 15 และให้นายอำเภอ เป็นผู้อำนวยการอำเภอ ตามมาตรา 19 รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขต จังหวัดหรืออำเภอแล้วแต่กรณี โดยมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้จัดให้มี วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ยานพาหนะ และสิ่งอื่น เพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตามที่กำหนดในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด รวมถึงดำเนินการให้หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสงเคราะห์เบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัย หรือผู้ได้รับ ภัยอันตรายหรือเสียหายจากสาธารณภัยรวมตลอดทั้งการรักษาความสงบเรียบร้อยและการปฏิบัติการ ใด ๆ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือแก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (มาตรา 15 (3) (4) (5)) ผู้อำนวยการ จังหวัดหรืออำเภอมีอำนาจสั่งการหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ในจังหวัด หรืออำเภอ ให้ดำเนินการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามแผนการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยจังหวัด และมีอำนาจสั่งการ ควบคุม และกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน และอาสาสมัครให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ (14 วรรคท้าย และมาตรา 19 วรรคสอง)

(4) กำกับดูแลการดำเนินการ มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อำนวยการจังหวัด รับผิดชอบในการป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยในเขตจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการฝึกอบรมอาสาสมัครขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 14 (1))

14) พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ปรากฏรูปแบบการกำกับดูแล ดังนี้

(1) การพิจารณาอุทธรณ์ มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

เจ้าของที่ดินผู้ใดได้รับแจ้งการประเมินภาษีบำรุงท้องที่แล้วเห็นว่าการประเมินนั้นไม่ถูกต้อง มีสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ โดยยื่นอุทธรณ์แก่เจ้าพนักงานประเมินเมื่อเจ้าพนักงานประเมินได้รับอุทธรณ์แล้ว ให้เสนออุทธรณ์นั้นตามลำดับจนถึงผู้ว่าราชการจังหวัด (มาตรา 49) เพื่อการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมีหนังสือเรียกผู้อุทธรณ์หรือบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งเอกสารอันควรแก่เรื่องมาแสดง

ผู้อุทธรณ์คนใดไม่ปฏิบัติตามหนังสือเรียกที่ออกตามมาตรา นี้ หรือไม่ยอมให้ถ้อยคำโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยกอุทธรณ์นั้นเสีย (มาตรา 50) เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นประการใดแล้ว ให้แจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นหนังสือไปยังผู้อุทธรณ์และเจ้าพนักงานประเมิน (มาตรา 51)

15) พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 จากการศึกษาพระราชบัญญัติฉบับนี้ นอกจากการกำกับดูแลโดยผู้รักษาการตามกฎหมายนี้และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ไม่ปรากฏรูปแบบการกำกับดูแลจากราชการส่วนกลางภายในกฎหมายแต่พบว่ามี การให้อำนาจผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลได้เลยซึ่งเป็นการกำกับดูแลอีกรูปแบบหนึ่งเช่นกัน ดังนี้

(1) การฟ้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง หลักเกณฑ์วิธีการคือผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายที่ได้รับแจ้งการประเมินภาษีป้ายแล้วเห็นว่าการประเมินนั้นไม่ถูกต้อง มีสิทธิอุทธรณ์การประเมินต่อผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมายได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งการประเมิน (มาตรา 30) ให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมายวินิจฉัยอุทธรณ์และแจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยเหตุผลเป็นหนังสือไปยังผู้อุทธรณ์และพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้ทำการประเมินโดยเร็ว (มาตรา 32) ผู้อุทธรณ์มีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมายโดยฟ้องเป็นคดีต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ (มาตรา 33)

16) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 ปรากฏรูปแบบการกำกับดูแล ดังนี้

(1) ให้แก้ไขตามคำชี้ขาดผู้รับประเมินผู้ใดไม่พอใจในการประเมินอาจยื่นคำร้องต่ออธิบดีกรมสรรพากร หรือสมุหเทศาภิบาลตามแต่จะได้อำนาจไว้ เพื่อขอให้พิจารณาการประเมินนั้นใหม่ (มาตรา 25) คำชี้ขาดของอธิบดีกรมสรรพากร หรือสมุหเทศาภิบาลนั้น ให้แจ้งไปยังผู้ร้องเป็นลายลักษณ์อักษร ถ้ามีการลดจำนวนเงินที่ประเมินไว้เป็นจำนวนเท่าใดก็ให้แจ้งไปยัง

พนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อจะได้แก้ไขบัญชีการประเมินตามคำชี้ขาดนั้น (มาตรา 30) ผู้รับประเมินผู้ใดไม่พอใจในคำชี้ขาดของอธิบดีกรมสรรพากร หรือสมุหเทศาภิบาล จะนำคดีไปสู่ศาลเพื่อแสดงให้ศาลเห็นว่า การประเมินนั้นไม่ถูกต้อง (มาตรา 31) เมื่อคำพิพากษาที่สุดของศาลซึ่งแก้คำชี้ขาดของอธิบดีกรมสรรพากร หรือสมุหเทศาภิบาลนั้น ได้ส่งไปให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แก้ไขบัญชีการประเมินให้ถูกต้องโดยเร็ว (มาตรา 32)

(2) พิจารณาและตัดสิน กรณีผู้รับประเมิน ได้เสียหายเพราะทรัพย์สินว่างลงหรือทรัพย์สินชำรุดถึงจำเป็นต้องซ่อมแซมในส่วนสำคัญพนักงานเจ้าหน้าที่จะลดค่าภาษีลงตามส่วนที่เสียหาย หรือปลดค่าภาษีทั้งหมดก็ได้ แต่ถ้าผู้ร้องไม่พอใจผู้รับประเมินจะร้องขอให้อธิบดีกรมสรรพากร หรือสมุหเทศาภิบาลพิจารณาอีกชั้นหนึ่งก็ได้ คำตัดสินของอธิบดีกรมสรรพากรหรือสมุหเทศาภิบาลนั้น ท่านว่าเป็นคำตัดสินเด็ดขาด (มาตรา 41)

17) พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากการกำกับดูแล โดยรัฐมนตรีผู้รักษาการและผู้กำกับดูแลตามกฎหมายจัดตั้งแล้ว ในบทบัญญัติของกฎหมายยังกำหนดรูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีคณะกรรมการระดับชาติคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการโรคติดต่อแห่งชาติ” (มาตรา 11) คณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัด (มาตรา 22) และคณะกรรมการโรคติดต่อกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีรูปแบบการกำกับดูแล คือ

(1) สนับสนุน ส่งเสริม ติดตาม และประเมินผลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการในการเฝ้าระวัง ป้องกัน และควบคุมโรคติดต่อ (มาตรา 22 (4) และมาตรา 28 (4))

18) พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของพนักงานท้องถิ่น (มาตรา 4) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้งก็มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและควบคุมโรคระบาด (โรคพิษสุนัขบ้า) ซึ่งในบทบัญญัติของกฎหมายยังกำหนดรูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

(1) ออกประกาศให้ดำเนินการ มีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

เพื่อป้องกันการเกิดและการแพร่โรคพิษสุนัขบ้า ให้อธิบดีมีอำนาจประกาศกำหนดเขตท้องที่ให้เจ้าของสัตว์ควบคุมนำสัตว์ควบคุมไปรับการฉีดวัคซีนจากสัตวแพทย์หรือผู้ได้รับมอบหมายในการฉีดวัคซีนให้แก่สัตว์ควบคุม เจ้าของสัตว์ควบคุมไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมประกาศของอธิบดีให้แจ้งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อแจ้งให้ราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องดำเนินการ (มาตรา 17)

19) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดรูปแบบการกำกับดูแลไว้ นอกจากการกำกับดูแลโดยรัฐมนตรีผู้รักษาการและผู้กำกับดูแลตามกฎหมายจัดตั้งแล้ว ในบทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเฉพาะหน้าที่ ดังนี้

(1) ให้มีหน้าที่ โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

ให้นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อันอยู่ในเขตอำเภอนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินตาม เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมกันดำเนินการหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้ดำเนินการก็ให้มีอำนาจกระทำได้ ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยจะวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เป็นแนวปฏิบัติด้วยก็ได้

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการให้จ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (มาตรา 122)

20) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดให้มีสถานเด็กและเยาวชน โดยมีรูปแบบการกำกับดูแล ดังนี้

(1) ให้คำแนะนำ โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

ให้องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล โดยคำแนะนำของหัวหน้าบ้านพักเด็กและครอบครัวในแต่ละจังหวัด จัดให้มีสถานเด็กและเยาวชนตำบล สถานเด็กและเยาวชนเทศบาลแล้วแต่กรณี ซึ่งสมาชิกประกอบด้วยเด็กและเยาวชนที่อยู่ในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลนั้น (มาตรา 22)

21) พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ปรากฏรูปแบบการกำกับดูแล ดังนี้

(1) เสนอความเห็นและให้คำปรึกษา โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

ให้คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ (มาตรา 5) มีอำนาจหน้าที่ เสนอความเห็นและให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบายหรือกฎหมายอื่นใดของรัฐที่อาจมีผลกระทบต่อคนพิการ (มาตรา 6 (3))

(2) กำหนดระเบียบและวิธีปฏิบัติ โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

ให้คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ (มาตรา 5) มีอำนาจหน้าที่กำหนดระเบียบและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการช่วยเหลือ ส่งเสริม สนับสนุนและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ เงินอุดหนุน สิ่งอำนวยความสะดวก หรือบริการต่าง ๆ อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม (มาตรา 6 (4))

(3) วินิจฉัยและมีคำสั่ง โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

ให้คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ (มาตรา 5) วินิจฉัยและมีคำสั่งเพิกถอนการกระทำหรือห้ามมิให้กระทำการที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ (มาตรา 6 (5)) โดยเมื่อสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พบว่า หน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน หรือบุคคลใด ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด ให้สำนักงานแจ้งหน่วยงานของรัฐ องค์กรเอกชน หรือบุคคลดังกล่าวให้ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดในกรณีไม่ปฏิบัติตามให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ ในกรณีที่ เป็นหน่วยงานของรัฐให้สำนักงานรายงานต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาดำเนินการ ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการต่อไป (มาตรา 13/1 (1))

(4) เพิกถอนการกระทำ โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

การกำหนดนโยบาย กฎ ระเบียบ มาตรการ โครงการ หรือวิธีปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ (มาตรา 15) คนพิการที่ได้รับ หรือจะได้รับความเสียหายจากการกระทำในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการตามมาตรา 15 มีสิทธิร้องขอต่อคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติให้มีคำสั่งเพิกถอนการกระทำหรือห้ามมิให้กระทำการนั้นได้ คำสั่งของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด (มาตรา 16)

(5) การประกาศโฆษณาข้อมูล โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

ให้สำนักงานมีอำนาจประกาศโฆษณาข้อมูลการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 33 มาตรา 34 และมาตรา 35 ต่อสาธารณะอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง (มาตรา 39) กล่าวคือ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะรับคนพิการเข้าทำงานตามมาตรา 33 หรือนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการไม่รับคนพิการเข้าทำงานตามมาตรา 33 และไม่ประสงค์จะส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา 34 หน่วยงานของรัฐ นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการนั้นอาจให้สัมปทานจัดสถานที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการ จัดจ้างเหมาช่วงงานหรือจ้างเหมาบริการโดยวิธีกรณีพิเศษ ฝึกงาน หรือจัดให้มีอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวก ล่ามภาษามือ หรือให้ความ

ช่วยเหลืออื่นใดแก่คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ (มาตรา 35)

22) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัตินี้ปรากฏรูปแบบการกำกับดูแล ดังนี้

(1) สั่งการ โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

เมื่อมีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุอันตรายต่อสาธารณชนอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติ หรือภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลใด รวมทั้งบุคคลซึ่งได้รับหรืออาจได้รับอันตรายหรือความเสียหายดังกล่าว กระทำหรือร่วมกันกระทำการใด ๆ อันจะมีผลเป็นการควบคุม ระวัง หรือบรรเทาผลร้ายจากอันตราย และความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นได้อย่าง

อำนาจในการสั่งตามวรรคหนึ่ง นายกรัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการภายในเขตจังหวัดแทนนายกรัฐมนตรี (มาตรา 9)

(2) กำหนดมาตรการ โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

เพื่อเป็นการป้องกันแก้ไข ระวังหรือบรรเทาเหตุฉุกเฉิน หรือเหตุอันตราย จากภาวะมลพิษตามมาตรา 9 ให้นายกรัฐมนตรีกำหนดมาตรการป้องกัน และจัดทำแผนฉุกเฉินเพื่อแก้ไข สถานการณ์ที่เกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า (มาตรา 10) รวมถึงมาตรา 13 ยังกำหนดให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม แห่งชาติกำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 13 และ มาตรา 14 (11))

(3) ให้ชี้แจงให้ข้อเท็จจริง โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

อำนาจเรียกให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และบุคคลอื่นส่งเอกสารเรียกบุคคลที่ เกี่ยวข้องมาชี้แจงหากเห็นว่าโครงการและแผนงานใดอาจจะทำให้เกิดผลเสียหายร้ายแรงต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อมให้เสนอมาตรการแก้ไขต่อคณะรัฐมนตรี (มาตรา 19) หรือเชิญบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย ความเห็น หรือคำแนะนำทางวิชาการได้เมื่อเห็นสมควร และอาจขอความร่วมมือ จากบุคคลใดเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง หรือเพื่อสำรวจกิจกรรมใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพ สิ่งแวดล้อม

(4) ให้รายงาน โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นรวบรวมรายงานสถิติและข้อมูลซึ่งแสดงผลการทำงาน ของระบบ หรืออุปกรณ์และเครื่องมือซึ่งมีระบบบำบัดอากาศเสีย อุปกรณ์ หรือเครื่องมือสำหรับ

ควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสีย หรือมลพิษอื่น ส่งไปให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเขตท้องถิ่นนั้นเป็นประจำอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง และจะทำความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของเจ้าพนักงานควบคุมมลพิษเสนอไปพร้อมกับรายงานที่รวบรวมส่งไปนั้นด้วยก็ได้ (มาตรา 80 และมาตรา 81)

23) พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 เป็นพระราชบัญญัติที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ตามที่คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่น ดังนี้

(1) ให้มีหน้าที่ โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบในการจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นและมีหน้าที่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรังนกอีแอ่นรวมทั้งมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ (มาตรา 7)

24) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ปราบกฎรูปแบบการกำกับดูแล ดังนี้

(1) ให้คำแนะนำ โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการผังเมือง” (มาตรา 6) มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการผังเมืองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และให้มีหน้าที่แนะนำเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการผังเมืองแก่หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง (มาตรา 7) รวมถึงการให้คำแนะนำในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นขอคำแนะนำจากกรมโยธาธิการและผังเมืองในการวางและจัดทำผังเมืองรวม ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองให้ความร่วมมือแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามที่ได้ขอมานั้น (มาตรา 18)

(2) วินิจฉัยชี้ขาด โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

ให้คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะ เพื่อกระทำการหรือวินิจฉัยเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือให้ช่วยเหลือในการดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้รับมอบหมาย แล้วรายงานคณะกรรมการผังเมือง (มาตรา 8) รวมถึงกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะเอง หรือกรมโยธาธิการและผังเมืองวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะตามคำสั่งของรัฐมนตรีหรือตามคำขอของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ถ้าเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมืองไม่เห็นด้วยกับเจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือกรมโยธาธิการและผังเมืองแล้วแต่กรณี ให้เสนอคณะกรรมการผังเมืองเพื่อพิจารณาชี้ขาด (มาตรา 38 และมาตรา 39) และกรณีการวินิจฉัยปัญหาโต้แย้งระหว่างส่วนราชการกับคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นว่าทรัพย์สินของแผ่นดินที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลรักษาของส่วนราชการใด (มาตรา 56)

(3) การอนุมัติ โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

เมื่อเห็นสมควรวางและจัดทำผังเมืองรวม ณ ท้องที่ใด กรมโยธาธิการและผังเมือง จะวางและจัดทำผังเมืองรวมของท้องที่นั้นขึ้น หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นจะวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ของตนขึ้นก็ได้ ในกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะวางและจัดทำเองต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการผังเมืองก่อน (มาตรา 18)

(4) ให้แสดงความเห็น โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

เมื่อกรมโยธาธิการและผังเมืองจะวางหรือจัดทำผังเมืองรวมของท้องที่ใด ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองแจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นของท้องที่นั้นทราบ และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นนั้นมาแสดงความคิดเห็นต่อกรมโยธาธิการและผังเมือง (มาตรา 19)

(5) ให้แก้ไข โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้วางและจัดทำผังเมืองรวมแล้ว ให้ส่งผังเมืองรวมมาให้กรมโยธาธิการและผังเมืองพิจารณา ถ้ากรมโยธาธิการและผังเมืองเห็นว่าควรมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงผังเมืองรวม ให้แจ้งให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นทราบพร้อมด้วยเหตุผล (มาตรา 20)

(6) การให้ความเห็นชอบ โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

ผังเมืองรวมที่กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำเสร็จแล้ว ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองเสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณา ในกรณีผังเมืองรวมที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำซึ่งกรมโยธาธิการและผังเมืองมีความเห็นควรแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่เห็นพ้องด้วย ให้เสนอความเห็นของกรมโยธาธิการและผังเมืองและเหตุผลของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ไม่เห็นพ้องไปพร้อมกันด้วย (มาตรา 20) เมื่อคณะกรรมการผังเมืองให้ความเห็นชอบแล้ว ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้น จัดให้มีการปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวมไว้ในที่เปิดเผย (มาตรา 23) รวมถึงกรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเสนอหลักการที่จะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะให้คณะกรรมการผังเมืองพิจารณาเห็นชอบก่อน ในการนี้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมาแสดงความคิดเห็นหรือขอคำแนะนำเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะต่อกรมโยธาธิการและผังเมืองก็ได้ (มาตรา 29)

(7) สั่งการ โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

ผู้มีส่วนได้เสียผู้ใดมีหนังสือถึงกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้วางและจัดทำผังเมืองรวมนั้นร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวม และไม่ว่ากรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะเห็นพ้องด้วยกับคำร้องขอนั้นหรือไม่ก็ตาม ให้กรมโยธาธิการและผังเมือง

หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณีเสนอคำร้องขอนั้นต่อคณะกรรมการผังเมืองพร้อมด้วย
 ในกรณีที่คณะกรรมการผังเมืองเห็นชอบด้วยกับคำร้องขอ ให้คณะกรรมการผังเมืองสั่งให้
 กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือ
 ยกเลิกข้อกำหนดดังกล่าวในผังเมืองรวมนั้น (มาตรา 24) และการสั่งการให้กรมโยธาธิการและ
 ผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะกรณีท้องที่ใดซึ่งไม่มีกฎกระทรวง
 ให้ใช้บังคับผังเมืองรวม (มาตรา 29)

(8) ให้รายงาน โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น แล้วแต่กรณี จัดทำรายงาน
 การประเมินผลการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมการใช้บังคับผังเมืองรวมตามระยะเวลา
 ที่คณะกรรมการผังเมืองกำหนดแล้วเสนอคณะกรรมการผังเมืองพิจารณา (มาตรา 26)

(9) ให้ปรับปรุง โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

ในการจัดทำรายงานการประเมินผลการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อม
 การใช้บังคับผังเมืองหากคณะกรรมการผังเมืองเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมมีการ
 เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญทำให้ผังเมืองรวมนั้น ไม่เหมาะสมที่จะรองรับการพัฒนาหรือ
 ดำรงรักษาเมืองต่อไปหรือจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเมืองทั้งในด้าน
 เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการ
 ปรับปรุงโดยการวางและจัดทำผังเมืองรวมขึ้นใหม่ให้เหมาะสมได้ (มาตรา 26)

(10) กำกับดูแลไม่ให้ข้อบัญญัติท้องถิ่นขัดกับกฎ โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

บรรดาข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการ
 ควบคุมการก่อสร้างอาคาร กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข กฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาด
 และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
 หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือสิ่งห้ามทรัพย์อื่นที่ใช้บังคับอยู่ในเขตท้องที่
 ที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในกฎกระทรวง
 ที่ออกตามมาตรา 45 หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 45 ให้ใช้กฎกระทรวงที่
 ออกตามมาตรา 45 แทน (มาตรา 46)

(11) ให้มีอำนาจหน้าที่ โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

ในกรณีที่เขตผังเมืองเฉพาะรวมเขตขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหลายเขต
 รัฐมนตรีจะออกกฎกระทรวงให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง
 เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่อนุญาตการก่อสร้าง ดัดแปลง ต่อเติมหรือซ่อมแซมอาคารแต่เพียงผู้เดียวก็ได้
 ในกรณีเช่นนี้ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่อนุญาตการก่อสร้าง ดัดแปลง ต่อเติม

หรือซ่อมแซมอาคารตลอดเขตแห่งผังเมืองเฉพาะนั้นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคาร (มาตรา 49)

(12) แต่งตั้งองค์กรอื่นทำหน้าที่แทน โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

การรื้อ ย้าย หรือตัดแปลงอาคารโดยปกติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นแห่งท้องที่ที่ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการ แต่รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการผังเมืองอาจแต่งตั้งให้องค์กรหรือบริษัทของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ หรือซึ่งได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการในท้องที่นั้นได้ (มาตรา 69)

(13) การพิจารณาอุทธรณ์ โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ คือ

การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ที่ดินการปฏิเสชหรือสั่งการเกี่ยวกับโครงการที่จะจัดสรรที่ดิน หรือที่จะก่อสร้างอาคาร การสั่งให้รื้อ ย้าย หรือตัดแปลงอาคาร การคิดค่าใช้จ่ายในการรื้อหรือย้ายอาคาร การกำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทนการกันเงินค่าตอบแทนไว้ การกำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทน การจัดให้ทำหรือวางท่อน้ำทางระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายคลึงกัน และการกำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทนในการใช้ที่ดินผู้มีสิทธิอุทธรณ์อาจอุทธรณ์ได้ (มาตรา 70) คณะกรรมการอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ที่ยื่นต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ (มาตรา 72)

จากรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการกำกับดูแลในกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นทั้ง 24 ฉบับ จะเห็นว่ามีความแตกต่างกันในกฎหมายแต่ละฉบับ แต่ไม่ว่ารูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการในกฎหมายจะต่างกันอย่างไร แต่สิ่งที่เหมือนกันคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรกำกับดูแลที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ และองค์กรกำกับดูแลที่เป็นผู้กำกับดูแลตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบเสมอ

3.3 รูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการกำกับดูแลการจัดทำภารกิจภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายหลังการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐที่มุ่งส่งเสริมการกระจายอำนาจหรือภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของราชการส่วนกลางและภูมิภาคให้กับราชการส่วนท้องถิ่นในลักษณะที่เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้มีการจัดทำและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายในปี พ.ศ. 2542 (พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542) ผลจากการถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542

ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาถ่ายโอนภารกิจผ่านทางกลไกแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 30 และแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม มาตรา 32 (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ, 2560) ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของราชการส่วนกลางและภูมิภาคได้ถูกถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนแล้วบางส่วน พร้อมกับกลไกในการกำกับดูแลจากทั้งราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่เป็นผู้รับผิดชอบภารกิจตามกฎหมาย ซึ่งจากการศึกษารูปแบบการกำกับดูแลการจัดทำภารกิจภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรากฏรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการ การกำกับการดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแยกตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ปรากฏรูปแบบการกำกับดูแล ดังนี้

(1) การมอบหมาย มีหลักเกณฑ์และวิธีการ คือ

ให้ผู้อำนวยการทางหลวงใช้อำนาจตามมาตรา 22 มอบหมายให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจยานพาหนะบนทางหลวงที่ถ่ายโอนไป

(2) การแต่งตั้ง มีหลักเกณฑ์และวิธีการ คือ

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมผู้รับผิดชอบใช้อำนาจตามมาตรา 5 แต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานทางหลวงมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 23 ตรวจตราดูแลมิให้มีการฝ่าฝืนเรียกยานพาหนะให้หยุดเพื่อทำการตรวจสอบ และจับกุมผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ในเขตทางหลวงชนบทที่ถ่ายโอน ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 500/2560 ลงวันที่ 31 มีนาคม 2560 แต่งตั้ง “เจ้าพนักงานทางหลวงสำหรับทางหลวงท้องถิ่น” โดยคำสั่งดังกล่าวกำหนดให้อำนาจฝ่ายอำนวยการในเขตขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทั้ง 4 ประเภท องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเมืองพัทยา มีเจ้าพนักงานทางหลวงฯ ประกอบด้วย ปลัด อบจ. ปลัดเทศบาล ปลัด อบต. และปลัดเมืองพัทยา มีกรรมการ ประกอบด้วย รองปลัด อปท. ทั้ง 4 ประเภท ผอ. สำนักการช่าง ผอ. กองช่าง วิศวกรโยธา นายช่างโยธา และนิติกรประจำ อปท.

2) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ปรากฏรูปแบบการกำกับดูแล ดังนี้

(1) การมอบหมาย มีหลักเกณฑ์และวิธีการ คือ

ให้อธิบดีกรมเจ้าท่ามอบหมายให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของท่า มีอำนาจในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเฉพาะกรณีตามการถ่ายโอนภารกิจ ดังนี้ (มาตรา 3) การอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล้ำเข้าไปเหนือน้ำฯ (มาตรา 117) และมีอำนาจแจ้งให้เจ้าของเรือถอนอาคาร หรือสิ่งใดที่ไม่เป็นไปตามใบอนุญาต (มาตรา 118 ทวิ) หน้าที่ดูแลรักษาและขุดร่องน้ำเฉพาะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีเป็นทางผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับผิดชอบ (มาตรา 120) อำนาจสั่งห้ามใช้และให้แก้ไขท่ารับส่งคนโดยสาร ท่าเทียบเรือและแพ (มาตรา 36 ทวิ) กรมเจ้าท่าได้มอบอำนาจ ดังนี้

(ก) คำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีที่ 320/2547 เรื่อง มอบอำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(ข) คำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีที่ 442/2547 เรื่อง มอบอำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(ค) คำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีที่ 185/2548 เรื่อง มอบอำนาจ “เจ้าท่า” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(ง) คำสั่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีที่ 186/2548 เรื่อง แนวทางการพิจารณาสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ

3) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พระพุทธศักราช 2485 ปรากฏรูปแบบการกำกับดูแล ดังนี้

(1) การแต่งตั้ง มีหลักเกณฑ์และวิธีการ คือ

ให้อธิบดีกรมชลประทานใช้อำนาจตามมาตรา 4 ตั้งผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายซึ่งอธิบดีกรมชลประทานได้มีคำสั่งกรมชลประทานที่ ข.1056/2546 ลงวันที่ 5 กันยายน 2546 แต่งตั้งให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองัดการบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาเทศบาล นายกเทศมนตรี เทศมนตรี ปลัดเทศบาลเป็นเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พระพุทธศักราช 2485 มีเจ้าหน้าที่ดูแลรักษาทางน้ำชลประทานประเภท 2 และพิจารณาทางลำเลียงย่อยบนคันคลองชลประทาน กรณีตามการถ่ายโอนภารกิจภายในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลและเขตเทศบาลที่รับผิดชอบ และได้ออกคำสั่งกรมชลประทานที่ ข. 1531/2546 เรื่องแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของ อบจ. ลงวันที่ 3 ธันวาคม 2546

4) พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 ปราบกฏรูปแบบการกำกับดูแล ดังนี้

(1) การมอบอำนาจหน้าที่ มีหลักเกณฑ์และวิธีการ คือ

ให้อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี ใช้อำนาจตามมาตรา 3 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ได้แก่ คำสั่งที่ 103/2554 ลงวันที่ 20 เมษายน 2554 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานน้ำบาดาลประจำท้องถิ่น (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) โดยแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งในเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นพนักงานน้ำบาดาลประจำท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะในเขตเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ คำสั่ง ที่ 104/2554 ลงวันที่ 20 เมษายน 2554 เรื่องมอบหมายให้ออกใบอนุญาตแทนอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และคำสั่ง 104/2554 ลงวันที่ 20 เมษายน 2554 เรื่อง มอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีกรมทรัพยากรน้ำ

5) พระราชบัญญัติการฉาบงคองเคราะห้ พ.ศ. 2545 ปราบกฏรูปแบบการกำกับดูแล ดังนี้

(1) การแต่งตั้ง มีหลักเกณฑ์และวิธีการ คือ

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมใช้อำนาจตามมาตรา 6 แต่งตั้งผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนายทะเบียน สวมคณาปนกิจสงเคราะห้ ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้กำหนดรูปแบบคำสั่งสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว เรื่อง แต่งตั้งนายทะเบียน สวมคณาปนกิจสงเคราะห้ประจำท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการฉาบงคองเคราะห้ พ.ศ. 2545 ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว จึงมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้เป็นนายทะเบียน สวมคณาปนกิจสงเคราะห้ประจำท้องถิ่นที่ตามพระราชบัญญัติการฉาบงคองเคราะห้ พ.ศ. 2545 ในเขตท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในเขตจังหวัดที่ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนายกเทศมนตรี ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2547 เป็นต้นไป และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมใช้อำนาจตามมาตรา 5 แต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่

(2) การจัดทำคู่มือ มีหลักเกณฑ์และวิธีการ คือ

สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้จัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน สวมคณาปนกิจสงเคราะห้ตามพระราชบัญญัติการฉาบงคองเคราะห้ พ.ศ. 2545 สำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีปฏิบัติตามภารกิจถ่ายโอนที่กำหนดไว้ เช่น การจดทะเบียน

การจัดทำทะเบียนสมาชิก เป็นต้น (คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการฉาบฉวย พ.ศ. 2545)

6) พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 ปรากฏรูปแบบการกำกับดูแล ดังนี้

(1) การแต่งตั้ง มีหลักเกณฑ์และวิธีการ คือ

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมใช้อำนาจตามมาตรา 5 แต่งตั้งให้พนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งกระทรวงมหาดไทย ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558 วันที่ 23 สิงหาคม 2560 ให้ปลัด รองปลัด และหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558

7) พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 ปรากฏรูปแบบการกำกับดูแล ดังนี้

(1) การแต่งตั้ง มีหลักเกณฑ์และวิธีการ คือ

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ใช้อำนาจตามมาตรา 4 และมาตรา 5 แต่งตั้งผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และนายทะเบียนพาณิชย์ปฏิบัติงานในการพิจารณาจดทะเบียนพาณิชย์และทะเบียนธุรกิจการเปลี่ยนแปลงรายการ การจดทะเบียนเลิก ประกอบกิจการพาณิชย์ การออกใบแทน การรับรองสำเนาเอกสาร การจดทะเบียนพาณิชย์ และ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานรับเรื่องการขอจดทะเบียนพาณิชย์ โดยปรับปรุงประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การตั้งสำนักงานทะเบียนพาณิชย์ แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และนายทะเบียนพาณิชย์ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2552 แต่งตั้งให้ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไปเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และนายทะเบียนพาณิชย์และประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การตั้งสำนักงานทะเบียนพาณิชย์ แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และนายทะเบียนพาณิชย์ (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2553 แต่งตั้งให้พนักงานเทศบาล และพนักงานส่วนตำบลตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และนายทะเบียนพาณิชย์

8) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ปรากฏรูปแบบการกำกับดูแล ดังนี้

(1) การแต่งตั้ง มีหลักเกณฑ์และวิธีการ คือ

กระทรวงอุตสาหกรรม มีคำสั่งแต่งตั้งให้ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการเมืองพัทยา ข้าราชการเทศบาลเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และมีคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรมมอบหมายให้ข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการแต่งตั้งมีอำนาจหน้าที่ตาม มาตรา 37 วรรคสอง และมาตรา 39 เฉพาะ โรงงานจำพวกที่ 1 และ โรงงานจำพวกที่ 2 ตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2552 ตาม

(ก) ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติ
โรงงาน พ.ศ. 2535 ให้แก่เทศบาล พ.ศ. 2552

(ข) คำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 253/2552 เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการเทศบาล
เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

(2) การจัดฝึกอบรม มีหลักเกณฑ์และวิธีการ คือ

กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีการถ่ายโอนภารกิจ ให้แก่กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา
และเทศบาลทั่วประเทศ จำนวน 1,631 แห่ง เทศบาลได้รับการฝึกอบรมแล้วตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2552
โดยในเบื้องต้นได้ถ่ายโอน 3 ภารกิจ ได้แก่ การกำกับดูแลโรงงานจำพวกที่ 1 การรับแจ้งการ
ประกอบกิจการ โรงงานจำพวกที่ 2 และการตรวจสอบกรณี โรงงานก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ

(3) การมอบหมาย มีหลักเกณฑ์และวิธีการ คือ

รายละเอียดตามคำสั่งกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ 254/2552 เรื่อง มอบหมายให้
ข้าราชการเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

9) พระราชบัญญัติมาตราซึ่งตวงวัด พ.ศ. 2542 ปรากฏรูปแบบการกำกับดูแล ดังนี้

(1) การแต่งตั้ง มีหลักเกณฑ์และวิธีการ คือ

มีการแก้ไข มาตรา 3 “นายตรวจซึ่งตวงวัด” หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนหรือ
พนักงานส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง
ให้ปฏิบัติกรตามพระราชบัญญัตินี้และกระทรวงพาณิชย์ได้ออกประกาศเรื่อง แต่งตั้งพนักงาน
ส่วนท้องถิ่นเป็นนายตรวจซึ่งตวงวัด พ.ศ. 2552 ได้แก่ ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา
พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล โดยมีคุณสมบัติคือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป
เป็นนายตรวจซึ่งตวงวัด และจะต้องเป็นผู้ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรนายตรวจซึ่งตวงวัดจาก
กรมการค้าภายในกระทรวงพาณิชย์

10) พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 ปรากฏรูปแบบการกำกับดูแล
ดังนี้

(1) การแต่งตั้ง มีหลักเกณฑ์และวิธีการ คือ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่งตั้งผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามคำสั่งกระทรวงพลังงาน ที่ 9/2552
เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 ให้พนักงาน
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่
เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2552

(2) การมอบหมาย มีหลักเกณฑ์และวิธีการ คือ

ให้อธิบดีกรมโยธาธิการใช้อำนาจใช้อำนาจตามมาตรา 4 มีหลักเกณฑ์และวิธีการ คือ มอบหมายให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอนุญาตให้เก็บและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงและให้มีหน้าที่ การทดสอบและตรวจสอบถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิง ระบบจ่ายน้ำมันเชื้อเพลิง ระบบท่อและอุปกรณ์ตามวาระเมื่อใบอนุญาตประกอบกิจการครบ 10 ปีให้แจ้งต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอให้ทดสอบและตรวจสอบถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิง ระบบจ่ายน้ำมันเชื้อเพลิง ระบบท่อและอุปกรณ์และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งต่อไปยังกรมธุรกิจพลังงาน หรือสำนักงานพลังงานจังหวัด แล้วแต่กรณี ตามประกาศกรมธุรกิจพลังงาน เรื่องการถ่ายโอนภารกิจการควบคุม น้ำมันเชื้อเพลิง ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 ประกาศเมื่อ วันที่ 22 พฤษภาคม 2552

11) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ปราบกฏรูปแบบการกำกับดูแล ดังนี้

(1) ให้มีหน้าที่ มีหลักเกณฑ์และวิธีการ คือ

(ก) ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

(ข) ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เพิ่มเติม

(ค) ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 เพิ่มเติม

และมอบภารกิจคุ้มครองผู้บริโภคให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล ให้มีอำนาจหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนผู้บริโภคที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการซื้อสินค้าและบริการและดำเนินการใกล้เคียงตามหน้าที่ที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย โดยมีคำสั่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ 3/2552 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำเทศบาล และคำสั่ง คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ที่ 4/2552 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคประจำองค์การบริหารส่วนตำบล

12) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ปราบกฏรูปแบบการกำกับดูแล ดังนี้

(1) การแต่งตั้ง มีหลักเกณฑ์และวิธีการ คือ

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่งตั้งให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ปฏิบัติงานตามภารกิจที่ได้รับถ่ายโอน โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ

ป่าไม้ พ.ศ. 2484 ให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี นายกองจัดการบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 มีหน้าที่ป้องกัน จับกุม ปราบปราม ยึดของกลาง ตามประกาศลงวันที่ 16 ธันวาคม 2547

3.4 รูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการกำกับดูแลโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเริ่มเข้ามามีบทบาทสำคัญในช่วง พ.ศ. 2540 หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับความมุ่งหมายของการปฏิรูปทางการเมือง ที่ต้องการให้เป็นการเมืองใหม่ ให้สิทธิและเสรีภาพกับประชาชน โดยมุ่งหวังให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ส่งผลให้ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีองค์ตามรัฐธรรมนูญ ตามหมวด 11 และหมวด 12 รวมไปถึงหมวด 13 ประกอบด้วย ประเทศไทยประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผผ.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) และอัยการสูงสุด (อส.) การศึกษาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรอิสระในงานวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษา องค์กรอิสระอยู่ 4 องค์กร คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผผ.) และ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560) โดยมุ่งเน้นรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการในการกำกับดูแลองค์กรของรัฐ สามารถสรุปรูปแบบการกำกับดูแลได้ ดังนี้

1) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) เป็นการใช้อำนาจตรวจสอบภายหลังการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานของรัฐรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกระบวนการตรวจสอบที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้ข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำบริการสาธารณะแล้ว เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการตรวจสอบการรับจ่ายเงิน การบันทึกบัญชี การจัดทำงบการเงินของหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐที่ใช้เงินที่ใช้ งบประมาณแผ่นดิน ตรวจสอบเงินอุดหนุนที่ให้แก่ภาคเอกชน การตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง การรับรองงบของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องมีการรับรองทุกปี นอกจากนั้นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินยังต้องตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ที่ดิน ภาษีรถยนต์ ภาษีโรงเรือน ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ซึ่งเป็นรายได้ที่หน่วยงานราชการต่าง ๆ จัดเก็บ

ตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้มีความครบถ้วนและเกิดความเป็นธรรมต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องนอกจากนี้ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินยังทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานตาม โครงการซึ่งเป็นการตรวจสอบ ในเชิงแนะนำว่าการดำเนินงานของส่วนราชการหรือโครงการว่า มีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล ประหยัดหรือบรรลุตามวัตถุประสงค์ของโครงการที่ตั้งไว้หรือไม่ ในการตรวจสอบของสำนักงาน ตรวจเงินแผ่นดิน มีวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน แผ่นดิน พ.ศ. 2561 หลายวิธี เช่น การแจ้งข้อบกพร่องพร้อมทั้งข้อเสนอแนะให้ผู้รับตรวจทราบ เพื่อดำเนินการแก้ไข การลงโทษทางปกครอง การแจ้งให้องค์กรอิสระอื่นดำเนินการตามอำนาจ หน้าที่ เป็นต้น (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2561, ออนไลน์)

2) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นการกำกับดูแล การใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ผู้บริหาร ท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ย่อ: คณะกรรมการ ป.ป.ช.) (อังกฤษ: National Anti-Corruption Commission) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งข้างต้น โดยตรวจสอบ ก่อนการเข้ารับตำแหน่ง ระหว่างปฏิบัติหน้าที่และภายหลังจากพ้นจากหน้าที่ไปแล้ว กล่าวคือ ก่อนและหลังการปฏิบัติหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ ผู้บริหารท้องถิ่นและ สมาชิกสภาท้องถิ่น ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือไม่ และในระหว่าง การปฏิบัติหน้าที่เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ว่าทุจริตหรือไม่ การใช้อำนาจกำกับดูแล ทั้งในเชิงการป้องกันและปราบปรามควบคู่กันไป ในการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อกำกับดูแลการใช้อำนาจในทางมิชอบนั้น พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดวิธีการ ในการใช้อำนาจไว้หลายรูปแบบ ได้แก่ การไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งนำความเห็น เสนอต่อวุฒิสภากรณีมีการร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญบัญญัติ การไต่สวนและวินิจฉัย เพื่อพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวผิดปกติหรือ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม การไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งนำความเห็น ส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีมีผู้กล่าวหาหรือเรียนให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นร้ายวผิดปกติ กระทำความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา ฯ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2561, ออนไลน์) นอกจากนั้นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการกระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ที่ตามกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีที่คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดระยะเวลา รวมถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 กรณีที่มีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือมีการกล่าวหาหรือเรียนว่า การดำเนินการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับสัมปทานหรือการได้รับสิทธิใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐครั้งใด มีการกระทำอันเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐและตามพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจดำเนินการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้การจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2561, ออนไลน์) เป็นต้น

3) ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์เป็นการทั่วไปและการออกข้อกำหนดทางจริยธรรมสำหรับพนักงานและลูกจ้างสำนักงานโดยผู้ตรวจการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือเป็นภาระแก่ประชาชน โดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ รวมถึงการแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามิได้รับความสะดวกหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นเครื่องมือกำกับความประพฤติของข้าราชการการเมืองท้องถิ่นฝ่ายบริหารฝ่ายสภา และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีสำนึกด้านจริยธรรม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 กำหนดวิธีการในการใช้อำนาจไว้หลายรูปแบบ เช่น การเสนอเรื่องต่อศาล เป็นรูปแบบการกำกับ

ดูแลที่บัญญัติในมาตรา 22 กำหนดไว้ว่าหากผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอแนะให้หน่วยงานดำเนินการใด ให้เป็นไปตามระเบียบ หรือให้ขจัดหรือระงับ ความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมที่ประชาชน ได้รับความเดือดร้อนรวมถึงเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติ ให้ถูกต้อง มาตรา 23 กำหนดว่าผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง ได้เมื่อเห็นกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกรณีเห็นว่า กฎ คำสั่ง หรือ การกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหา เกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง เพื่อวินิจฉัย เป็นต้น

4) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เป็นการกำกับดูแลโดยการตรวจสอบการใช้อำนาจ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนอันเป็นหลักประกันประกันความมั่นคง และความสงบสุขของสังคมที่สอดคล้องกับกลไกสิทธิมนุษยชนในระบบสหประชาชาติในการ ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศซึ่งประเทศไทยอยู่ภายใต้ปฏิญญาสากลว่าด้วย สิทธิมนุษยชน โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 กำหนดให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงการละเมิดสิทธิมนุษยชน จัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ ด้านสิทธิมนุษยชนเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน สร้างเสริมความสำคัญของสิทธิมนุษยชน (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2561, ออนไลน์) ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สามารถใช้ หลักเกณฑ์และวิธีการได้หลายวิธี เช่น ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิด สิทธิมนุษยชนทุกกรณีโดยไม่ล่าช้า และเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกัน หรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิด สิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

4. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ

4.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

1) โครงสร้างและรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการปกครองทั้งสาธารณรัฐครอบคลุมพื้นที่ 4 เขต คือ ฝรั่งเศส, เกาะ Corsica, จังหวัดโพ้นทะเล (les départements d' outre-mer - DOM) และดินแดนโพ้นทะเล (les territoires d' outre-mer - TOM) เฉพาะภายในฝรั่งเศส (Metropolitan France) มีพื้นที่ทั้งหมด 549,000 ตารางกิโลเมตร และในปี ค.ศ.2000 มีจำนวนประชากรทั้งหมด 58,892 คน เฉลี่ยจำนวน

ประชากร 108 คนต่อตารางกิโลเมตร (OECD, OECD in Figures: Statistics on the Member Countries (OECE Observer2002/Supplement 1) สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยว (unitary state) และมีการจัดระบบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ระดับ (levels) ประกอบด้วย การบริหารราชการส่วนกลาง, การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

(1) โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

การบริหารราชการส่วนกลาง

โครงสร้างการจัดระเบียบการบริหารราชการ “ส่วนกลาง” ประกอบไปด้วย องค์ประกอบที่สำคัญ 3 ส่วน ดังต่อไปนี้

(1.1) ประธานาธิบดี มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีฐานะเป็นประมุขสูงสุดและเป็นผู้นำในฝ่ายบริหารของประเทศ จะใช้อำนาจทางการบริหารร่วมกับนายกรัฐมนตรี

(1.2) นายกรัฐมนตรี มาจากหัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร มีฐานะเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีในการบริหารกิจการต่าง ๆ ของประเทศ

(1.3) รัฐมนตรี มีฐานะเป็นสมาชิกของคณะรัฐมนตรีเพื่อร่วมบริหารกิจการของประเทศกับนายกรัฐมนตรี ขณะเดียวกันก็เป็นรัฐมนตรีประจำกระทรวงและกรมต่าง ๆ เพื่อดูแลงานเฉพาะด้านตามที่ได้รับมอบหมาย

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคถือได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ (Local Stategovernment) และเป็นวิธีการจัดระเบียบบริหารราชการที่ใช้มานานในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ส่วนภูมิภาคนี้ เป็นการบริหารราชการที่ส่วนกลางได้มีการแบ่งอำนาจออกไป (Deconcentration) เพื่อให้ตัวแทนของรัฐเข้าไปดูแลและบริหารกิจการต่าง ๆ ในพื้นที่นอกศูนย์กลาง

แต่เดิมการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะแบ่งเขตการปกครองออกเป็นสองระดับ คือ จังหวัด (Département) และอำเภอ (Arrondissement) โดยมีข้าราชการที่แต่งตั้งจากส่วนกลางคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด (Préfet) และนายอำเภอ (Sub-préfet) เป็นผู้มีอำนาจดูแลการปกครองในระดับนี้ ต่อมาในยุคทศวรรษที่ 1960 ได้มีการจัดตั้งเขตพื้นที่ทางปกครองในระดับภาค (Région) ขึ้น จึงได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประจำจังหวัดที่เป็นเมืองหลวงของภาคทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการภาคประจำภาคนั้น ๆ ไปพร้อมกัน เพื่อทำหน้าที่ประสานงานหน่วยงานต่าง ๆ ของราชการส่วนกลางในระดับภาค รวมถึงเป็นหัวหน้าผู้บริหารหน่วยงานพิเศษอื่น ๆ ที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ด้านการพัฒนา การบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงมีเขตการปกครองเพิ่มขึ้นเป็นสามระดับ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคนี้ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ส่วน กล่าวคือ

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefet)

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการส่วนกลางในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้รับการแต่งตั้งเพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกของรัฐในการดูแลพื้นที่นอกศูนย์กลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดถือได้ว่าเป็นสถาบันทางการบริหารปกครองที่มีความสำคัญมาช้านานและมีความใกล้ชิดกับการบริหารราชการในระดับท้องถิ่นมากที่สุด เนื่องจากแต่เดิมนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ในการกำกับดูแลทางการปกครอง (la tutelle administrative) เหนือหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งในด้านการกระทำ องค์กรและการคลัง อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากกระบวนการกระจายอำนาจในปี ค.ศ. 1982 อำนาจในส่วนนี้ได้ถูกตัดออกไปโดยถูกโอนให้ไปอยู่ในความรับผิดชอบของศาลปกครอง (tribunaux administratifs) และศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค (les Chambres régionales des comptes) เหลือแต่เพียงอำนาจในการกำกับดูแล “ภายหลัง” (posteriori) การกระทำของหน่วยการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ หากเห็นว่าการกระทำใดๆ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่ชอบด้วยกฎหมายก็สามารถนำเรื่องฟ้องร้องศาลปกครองเพื่อเพิกถอนการกระทำดังกล่าว

ในปัจจุบัน อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดแบ่งออกเป็น 2 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง เป็นตัวแทนของรัฐในจังหวัด (representant de l'Etat): ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี ตามมติของคณะรัฐมนตรี จึงมีหน้าที่ในฐานะ ตัวแทนของรัฐและคณะรัฐมนตรี ในการดูแลผลประโยชน์ของชาติในพื้นที่นอกศูนย์กลาง ให้การปฏิบัติขององค์กรและบุคคลต่าง ๆ ขอบด้วยกฎหมายรวมถึงเป็นผู้แทนของรัฐในการทำนิติกรรมต่าง ๆ นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดที่เป็นเมืองหลวงของภาค (Région) ก็จะทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการของภาคนั้น ๆ อีกตำแหน่งหนึ่งด้วย

ประการที่สอง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัด (le chef des services de l'Etat dans le departement): แต่เดิมผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่เพียงการประสานงานและดูแลการปฏิบัติงาน โดยทั่วไปของข้าราชการภายในจังหวัดเท่านั้น แต่ภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจในปี ค.ศ. 1982 ได้มีการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการของกระทรวงต่าง ๆ ที่มาประจำในจังหวัด (ยกเว้นข้าราชการทหาร, ครู, พนักงานการสื่อสาร และ ข้าราชการตุลาการ)

(2) หน่วยงานของกระทรวงประจำส่วนภูมิภาค

จากกฎหมายเมื่อปี ค.ศ. 1992 หน่วยงานของกระทรวงต่าง ๆ ในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางอาจจะเข้าไปจัดตั้งสำนักงานในท้องที่ต่าง ๆ เพื่อลงไปให้บริการหรือปฏิบัติหน้าที่นอกศูนย์กลาง โดยต้องกำหนดเป็นเขตภาค (circonscriptions régionales) เขตจังหวัด (circonscriptions départementales) และเขตอำเภอ (circonscriptions d'arrondissements) ทั้งนี้

ไม่จำเป็นที่ทุกกระทรวงจะต้องออกไปจัดตั้งหน่วยงานของตนในแต่ละเขต หากแต่ขึ้นอยู่กับความจำเป็นของกระทรวงนั้น ๆ

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 (French Revolution 1789) ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาการของระบบการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส รากฐานความคิดในการจัดการปกครองในยุคสมัยนี้ก็คือ การมุ่งขจัดความแตกต่างในหมู่หน่วยหรือองค์กรทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ (Political Entities) ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท ให้อยู่ภายใต้รากฐานของกฎหมายอันเดียวกัน ดังนั้น สิทธิพิเศษและความได้เปรียบต่าง ๆ ที่เคยมีจะต้องขจัดให้หมดไป หน่วยหรือองค์กรทางการเมืองแบบเดิมในชุมชนต่าง ๆ จึงถูกแปรเปลี่ยนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบเดียวกันทั่วทั้งประเทศ ซึ่งได้แก่ “คอมมูน” หรือเทศบาล (“Commune”) กล่าวอีกนัยหนึ่งลักษณะเด่นของการจัดการปกครองในยุคสมัยนี้ก็คือ การมุ่งสร้างความเป็นแบบแผนอันเดียวกัน และความเสมอภาค (standardization and equalization) (Alan Norton, 1994, pp. 121-128)

เพื่อเป็นการลดช่องว่างระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับพื้นฐานคือคอมมูนหรือเทศบาลกับรัฐบาลกลาง จึงได้มีการสร้างหน่วยการบริหารปกครองในรูปแบบใหม่ขึ้นมา ที่เรียกว่า “เดอปาร์ตมอง” หรือจังหวัด (Département) และ “แขวง” (District) ขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรเชื่อมโยง (intermediate) ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นด้วยกันเองและระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับรัฐ โดยเริ่มแรกนั้น มีความพยายามที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งเช่นเดียวกันกับคอมมูน แต่เมื่อรัฐบาลของพวกจาโคเบ็ง (Jacobin) ในขณะนั้น พบว่า ฝ่ายต่อต้านซึ่งยังคงมีอยู่ทั่วไปในเขตชุมชนต่าง ๆ ทั่วประเทศอาจจะชนะการเลือกตั้ง จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงไปสู่รูปแบบ “ผู้ตรวจการ” (Commissioners) ซึ่งเป็นข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง โดยให้/อ้างเหตุผลว่า “สาธารณรัฐนั้นเป็นหนึ่งเดียวและแบ่งแยกไม่ได้” (‘the one and indivisible Republic’)

ในสมัยการปกครองของนโปเลียน (Napoleon) ได้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมากในระบบการบริหารปกครองของประเทศ แต่ทั้งนี้ในส่วนของการปกครองในระดับท้องถิ่นนั้น เป็นความเปลี่ยนแปลงภายใต้โครงสร้างเดิม (New System, Old Structure) โดยที่ในปี ค.ศ. 1800 การบริหาร ในระดับจังหวัดได้ยกเลิกระบบคณะผู้ตรวจการ (Commissioners) ไปสู่ระบบการบริหารปกครองแบบภูมิภาคภายใต้การดูแลของ “ผู้ว่าราชการจังหวัด” (Préfet) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง (ลงนามแต่งตั้งโดยตัวนโปเลียนเอง) โดยที่มีลักษณะของ “ชนชั้นนำท้องถิ่น” (Notables) ประมาณ 16-24 คนคอยช่วยเหลือการบริหารในลักษณะที่คล้ายกับสภา (General Councils) ส่วนเขตการปกครองในรูปของ “แขวง” (District) ก็ได้ถูกเปลี่ยนเป็น “อารีองคิสเซอม็อง” หรืออำเภอ

(Arrondissement) โดยมีสภาที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นองค์กรบริหารภายใต้การควบคุมของ “นายอำเภอ” (Sub-préfet)

จากแนวคิดทางการปกครองในสมัยนโปเลียนที่มุ่งสถาปนาระบบราชการระดับชาติ ให้มีความแข็งแกร่งเพื่อเป็นกลไกหลักทางการบริหารของประเทศ ส่งผลให้ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอยู่อย่างจำกัด ถูกแทนที่โดยระบบการบริหารที่เข้มแข็งของส่วนกลางผ่าน

โครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคหรือการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ โครงสร้างการบริหารนอกศูนย์กลางเช่นนี้ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่องยาวนานจนกระทั่งปี ค.ศ. 1982 ในสมัยรัฐบาลนำโดยพรรคสังคมนิยม (Socialist Party) กระบวนการกระจายอำนาจครั้งใหญ่ในฝรั่งเศสจึงได้เกิดขึ้น (Vivien A. Schmidt, 1990)

ในเบื้องต้นของการเข้าสู่ตำแหน่งประธานาธิบดีของนายฟรังซัวส์ มิตเตอ็อง (Francois Mitterrand) ได้ริเริ่มการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นโดยกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของเทศบาล จังหวัด และภาค กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการผลักดันกระบวนการกระจายอำนาจ ซึ่งหลังกฎหมายฉบับนี้ก็ได้มีกฎหมายอื่น ๆ ออกตามมาอีกจำนวนหนึ่งเพื่อให้การปฏิรูปเป็นไปโดยสมบูรณ์ยิ่งขึ้นความเปลี่ยนแปลงสำคัญ ๆ จากการปฏิรูปข้างต้น ได้แก่

- การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ใหม่ๆ ลงไปสู่ท้องถิ่น
- การถ่ายโอนอำนาจทางการบริหารในระดับจังหวัดที่เดิมอยู่ในมือของผู้ว่าราชการจังหวัดไปสู่สภาจังหวัด
- การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ในระดับภาค
- ยกเลิกอำนาจกำกับดูแลทางปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้เหลือเพียงอำนาจกำกับดูแลภายหลังการกระทำ (Posteriori) ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น
- จัดตั้งศาลปกครองและศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค
- จัดตั้งระบบข้าราชการส่วนท้องถิ่น

จากที่กล่าวมา (โปรดดูแผนภาพที่ 3.2 ประกอบ) ทำให้ระบบการบริหารราชการส่วน ท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศสในสมัยปัจจุบัน มีการจัดโครงสร้างในแบบสามชั้น (Three – tiers system) ซึ่งประกอบไปด้วย ภาค (Région), จังหวัด (Département), และเทศบาล (Commune) ครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ นอกเหนือจากนี้จะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษซึ่งประกอบไปด้วย

(1) การบริหารงานในเขตนครปารีสและเขตเมืองใหญ่ (เมือง Lyon และเมือง Marseille)

(2) การปกครองนอกแผ่นดินใหญ่ (mainland) ประกอบด้วย เกาะ Cosica, จังหวัดโพ้นทะเล (DOM), และดินแดนโพ้นทะเล (TOM)



ภาพประกอบที่ 2.2 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นภายในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ข้อมูลจำนวนหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีที่มาจาก Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) ซึ่งสามารถตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวได้ใน (Dotations Direction Generale des Collectivites Locales, 2560, ออนไลน์)

2) รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เทศบาล (Commune)

คอมมูนหรือเทศบาล ถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับรากฐานที่มีความเก่าแก่และมีขนาดเล็กที่สุดเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้นถึง 36,580 แห่ง (และอีก 183 แห่งในจังหวัดโพ้นทะเล) มีจำนวนสมาชิกสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งถึงประมาณ 550,000 คน เทศบาลโดยส่วนใหญ่ถึงกว่าร้อยละ 90 จะมีลักษณะเป็นเมืองขนาดเล็กและอยู่

ในพื้นที่ชนบท ซึ่งมีจำนวนประชากรต่ำกว่า 1,500 คน จากจำนวนที่มากมายของคอมมูนหรือเทศบาลนี้เอง จึงทำให้ฝรั่งเศสเป็นประเทศหนึ่งที่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นมากที่สุด

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบนี้ถือเป็นสถาบันทางการเมืองที่เก่าแก่และฝังรากลึกมาอย่างช้านาน อีกทั้งยังสะท้อนถึงลักษณะทางประวัติศาสตร์สังคมของชุมชนอย่างแท้จริง คอมมูนหรือเทศบาลในสมัยปัจจุบันมีพื้นฐานทางพัฒนาการมาจากเขตทางศาสนา (Parishes) ตั้งแต่ศตวรรษที่ 10-12 และต่อมาในสมัยหลังการปฏิวัติฝรั่งเศสก็ได้มีการจัดเขตพื้นที่ใหม่ แต่โดยรวมก็ยังคงอยู่บนฐานของเขตทางศาสนาเดิม สถานะของคอมมูนในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1884 อันเป็นผลจากการออกกฎหมายพระราชบัญญัติเทศบาล (Municipal Government Act 1884) ครอบคลุมชุมชนต่าง ๆ ทั่วประเทศตั้งแต่เมืองขนาดใหญ่ไปจนถึงหมู่บ้านเล็ก ๆ ในชนบท

โดยทั่วไป แม้เทศบาลหรือคอมมูนจะถูกมองว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและขาดศักยภาพทางการบริหาร แต่ในอีกด้านหนึ่งประชาชนชาวฝรั่งเศสกลับมีความผูกพันและระบุตนเอง (Identify) เข้ากับคอมมูนที่ตนอยู่อาศัยอย่างแนบแน่น เนื่องจากคอมมูนนั้นเปรียบเสมือนกับสัญลักษณ์ของการแสดงตนเองในฐานะพลเมือง (symbol of civic identification)

ด้วยจำนวนที่มากและความหลากหลายที่มีอยู่ ทำให้เป็นการยากที่จะอธิบายถึงลักษณะร่วมของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับนี้ อย่างไรก็ตาม เราอาจจัดแบ่งคอมมูนหรือเทศบาลได้ในสองลักษณะ ดังต่อไปนี้

(1) เทศบาลขนาดเล็กและขนาดกลาง (ประชากรน้อยกว่า 20,000 คน)

เทศบาลขนาดเล็กและกลางเหล่านี้จะมีลักษณะทางชุมชนเป็นเมืองขนาดเล็กหรือเป็นหมู่บ้านตามชนบท ด้วยข้อจำกัดทางขนาดและทรัพยากร เทศบาลเล็ก ๆ เหล่านี้จึงต้องพึ่งพาและรับการปกป้องจากองค์กรทางปกครองในระดับที่สูงกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัด นอกจากนี้ยังต้องอาศัยความร่วมมือกันระหว่างเทศบาลผ่านองค์กรความร่วมมือหรือวิสาหกิจรวมเพื่อจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่เทศบาลแห่งหนึ่งแห่งใดจัดทำด้วยตนเองไม่ได้

(2) เทศบาลขนาดใหญ่

เทศบาลเหล่านี้จะอยู่ในชุมชนที่มีสภาพของความเป็นเมืองสูง มีศักยภาพและทรัพยากรทั้งในทางการเงินและบุคลากร ไม่ต้องพึ่งพาองค์กรทางปกครองอื่น ๆ ดังเช่นเทศบาลขนาดเล็ก จึงสามารถจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ได้อย่างหลากหลาย

จังหวัด (Département)

จังหวัดมิใช่เขตการปกครองตามธรรมชาติดังเช่นกรณีของเทศบาล หากแต่เป็นเขตการปกครองที่ถูกกำหนดขึ้นภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส โดยความมุ่งหวังให้เป็นองค์กรระหว่างกลาง

(Intermediate) ที่เชื่อมโยงการปกครองในระดับท้องถิ่นเข้ากับรัฐส่วนกลาง กลายเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคที่ดำรงอยู่คู่กับระบบการเมืองการปกครองของฝรั่งเศสมาช้านาน โดยอยู่ภายใต้การบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งแต่งตั้งจากส่วนกลาง และศาลว่าการจังหวัดก็เปรียบเสมือนกับเป็นศูนย์รวมหรือจุดบรรจบของผลประโยชน์ในระดับท้องถิ่นที่นักการเมืองท้องถิ่น ชนชั้นนำท้องถิ่น และข้าราชการส่วนกลางจะเข้ามานั่งเจรจาต่อรองและทำความเข้าใจทั้งทางการเมืองและการบริหารในระดับท้องถิ่น

ต่อมาภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจในต้นทศวรรษที่ 1980 พื้นที่จังหวัดก็ได้มีสถานะใหม่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ซ้อนทับอยู่กับการปกครองส่วนภูมิภาค เมื่อรัฐบาลได้มีการโอนอำนาจทางการบริหารกิจการสาธารณะต่าง ๆ ให้อยู่ในความรับผิดชอบของสภาจังหวัด (conseil général) ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และบทบาทในฐานะผู้บริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ถูกแทนที่โดยประธานสภาจังหวัด (président du conseil général) โดยมีงบประมาณอำนาจหน้าที่ บุคลากร และทรัพย์สินเป็นของตนเองแยกออกจากจังหวัดในฐานะการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ปัจจุบัน การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบจังหวัดมีจำนวนทั้งสิ้น 96 แห่ง (และอีก 4 แห่งในจังหวัดโพ้นทะเล) มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความสนับสนุนการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล จัดทำบริการสาธารณะที่เกินขีดความสามารถของเทศบาลหรือกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ รวมถึงบทบาทในฐานะผู้ประสานงานระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรความร่วมมือเพื่อจัดทำบริการต่าง ๆ

ภาค (Région)

การจัดตั้งเขตการปกครองในรูปแบบของภาคเป็นผลมาจากความพยายามของรัฐบาลกลางนับแต่ปลายยุคทศวรรษที่ 1950 ซึ่งต้องการจัดตั้งเขตการบริหารขนาดใหญ่เพื่อกระจายภารกิจและอำนาจหน้าที่ ซึ่งรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ขณะเดียวกันก็ต้องสามารถรองรับนโยบายด้านการพัฒนาขนาดใหญ่ที่ครอบคลุมพื้นที่เกินกว่าจังหวัดที่มีอยู่เดิม ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1956 รัฐบาลจึงได้ริเริ่มโดยการจัดให้มี “เขตจัดตั้งในระดับภาค” (programme régions) จำนวน 22 แห่งขึ้น และเริ่มมีความชัดเจนในยุคทศวรรษที่ 1960 เมื่อรัฐบาลต้องการเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับ ภูมิภาค จึงได้มีการรวบเอาจังหวัดต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกัน โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตจังหวัดศูนย์กลางทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการภาคเพื่อคอยประสานงานหน่วยราชการต่าง ๆ ในระดับภาค รวมถึงเป็นผู้ดูแลคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภาค (CODERS) ชุดต่าง ๆ ซึ่งเป็นกลไกพิเศษที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อผลด้านการพัฒนา

ความพยายามจัดตั้งภาคให้เป็นเขตการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1969 เมื่อนายพลเดอ โกลล์ (le général Charles de Gaulle) ได้ขอให้มีการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ในระดับภาคแต่กลับไม่ประสบความสำเร็จ ต่อมาในปี ค.ศ. 1972 จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติลงวันที่ 5 กรกฎาคม จัดตั้งภาคขึ้นมาโดยไม่ได้มีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ให้มีสถานะเป็น “องค์กรมหาชนอิสระ” (établissement public)

ทำหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตภาค (นั่นตัวมัน บรมานันท์, 2544, หน้า 58) อย่างไรก็ตาม ความพยายามจัดตั้งภาคให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีอยู่ต่อ โดยเหตุผลของความจำเป็นปรากฏอยู่ในรายงานที่มีความสำคัญยิ่งของคณะกรรมการที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานในภาครัฐ (The “Guichard Report”) ซึ่งได้กล่าวว่า “รัฐบาลกลางได้ดูดซับเอากิจกรรมทางการบริหารเกือบทั้งหมดเข้ามาอยู่ในมือของตนและเป็นการเข้าไปควบคุมดูแล แม้แต่เรื่องที่เป็นรายละเอียดปลีกย่อย หน่วยงานราชการส่วนกลางก็เกิดการขยายตัวทั้งในแง่จำนวนองค์กรและขอบข่ายภารกิจของตน แต่ทั้งนี้ก็เป็นไปอย่างกระจัดกระจายไร้ทิศทาง จึงนำไปสู่สภาพปัญหาของการรวมศูนย์อำนาจ แต่ขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Centralisation without the benefits of unity) การบริหารกิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่นจึงมิได้เป็นเรื่องของชุมชนท้องถิ่นที่จะจัดการกันเอง กลับถูกส่วนกลางเข้ามาแทรกแซงทั้งในด้านงบประมาณและการกำกับดูแลในรูปแบบต่าง ๆ” (Alan Norton, 1994, p. 124) ดังนั้น กระบวนการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในต้นทศวรรษที่ 1980 ภาคในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงได้เกิดขึ้น โดยมีสภาภาค (conseil régional) ที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่ฝ่ายสภา มีประธานสภาภาค (président du conseil régional) เป็นผู้นำฝ่ายบริหารและมีคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม (comité économique et social) ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษา

ปัจจุบันภาคมีจำนวนทั้งสิ้น 22 แห่ง (และอีก 4 แห่งในจังหวัดโพ้นทะเล) มีลักษณะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนบน (upper tier) เพื่อทำหน้าที่ด้านยุทธศาสตร์และการวางแผนในระดับท้องถิ่น และถูกจัดวางบทบาทในฐานะองค์กรพี่เลี้ยงเพื่อทำหน้าที่วางกรอบสนับสนุน และจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นต่าง ๆ ให้กับจังหวัดและเทศบาลซึ่งถูกจัดวางให้เป็นองค์กรในระดับปฏิบัติการ

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

นอกเหนือจากองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งสามรูปแบบข้างต้นแล้ว ในฝรั่งเศสยังได้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพื่อทำหน้าที่ในเขตเมืองใหญ่ (les grandes villes)

ที่มีจำนวนประชากรหนาแน่นและมีสภาพความเป็นเมืองสูง ซึ่งประกอบไปด้วย การปกครองท้องถิ่นในนครปารีส (Ville-de-Paris) และการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองใหญ่อีกสองแห่งคือ Lyon และ Marseille

(1) นครปารีส

นครปารีสหรือ Ville-de-Paris นี้เป็นเมืองหลวงของประเทศและมีสถานะเป็นเขตจังหวัดพิเศษ โดยตั้งอยู่ในภาค (région) ที่ชื่อว่า “Ile-de-France” แต่เดิมนครปารีสก็มีสถานะเป็นเขตพิเศษอยู่แล้วตั้งแต่การออกกฎหมายในปี ค.ศ. 1884 ในปัจจุบัน การบริหารปกครองในเขตนครปารีสจะมีสองสถานะพร้อม ๆ กันกล่าวคือเป็นทั้งเทศบาล (commune) และจังหวัด (département) นอกจากนี้

ผลจากกฎหมายสองฉบับที่ออกในปี ค.ศ. 1982 ก็ได้มีการกระจายอำนาจไปยังเขตหรืออำเภอ (Arrondissement) ทำให้นครปารีสมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งหมด 3 รูปแบบซ้อนทับกันอยู่ภายใน (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2544, หน้า 64)

(1.1) เทศบาลนครปารีส

นับแต่กฎหมายที่ออกในปี ค.ศ. 1975 กำหนดให้นครปารีสมีเทศบาลเมืองปารีส โดยโครงสร้างทางการบริหารก็เป็นเช่นเดียวกันกับเทศบาลโดยทั่วไป กล่าวคือประกอบไปด้วยสภานครปารีส (le conseil de Paris) มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและมีจำนวนทั้งสิ้น 163 คน และฝ่ายบริหารได้แก่ นายกเทศมนตรีนครปารีส (le maire de Paris) มีที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยเลือกจากบรรดาสมาชิกสภาด้วยตนเอง

โดยทั่วไปแล้วอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีนครปารีสก็มีลักษณะเช่นเดียวกับนายกมนตรีของเทศบาลอื่น ๆ เว้นแต่ได้มีการกำหนดภารกิจที่เกี่ยวกับกิจการตำรวจท้องถิ่น (Municipal police) เพิ่มเติมเข้ามาให้นายกเทศมนตรีนครปารีสต้องรับผิดชอบ เช่น การรักษาความสะอาดของถนน รักษาความเป็นระเบียบของตลาด ดูแลการจราจร เป็นต้น

(1.2) จังหวัดปารีส

พื้นที่ทางการบริหารในนครปารีสนอกจากจะเป็นเทศบาลแล้ว ยังมีสถานะเป็นจังหวัดมาตั้งแต่ครั้งที่ได้ออกกฎหมายกลางเกี่ยวกับจังหวัด ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1871 ดังนั้น พื้นที่ของนครปารีสจึงเป็นทั้งเทศบาลและจังหวัดไปพร้อม ๆ กัน ด้วยเหตุนี้ หลังจากกระบวนการกระจายอำนาจในปี ค.ศ. 1982 ที่ได้มีการถ่ายโอนอำนาจเขตการบริหารในระดับจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงทำให้สภานครปารีสและนายกเทศมนตรีนครปารีส ทำหน้าที่เป็นสภาจังหวัด (conseil général) และประธานสภาจังหวัด (président du conseil général) ในเวลาเดียวกัน

นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่เดิมซึ่งเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้ถ่ายโอนลงมาถึงกลายเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีนครปารีส (ที่ดำรงตำแหน่งในฐานะประธานสภาจังหวัด อีกตำแหน่งหนึ่ง) ที่ต้องรับผิดชอบภารกิจดังกล่าวเพิ่มเติมจากนายกเทศมนตรีโดยทั่วไป แต่ในแง่ของการบริหารงบประมาณแล้ว จะมีระบบงบประมาณที่แยกขาดออกจากกันกล่าวคือ สภาานครปารีสจะมีหน้าที่พิจารณางบประมาณรายจ่าย 3 ประเภท คือ งบประมาณของเทศบาลนครปารีส งบประมาณของจังหวัดปารีส และงบประมาณสำหรับกิจการด้านตำรวจ (ซึ่งจัดเตรียมและบริหารงานโดยหน่วยงานพิเศษที่ตั้งขึ้นมาดูแลกิจการด้านตำรวจโดยเฉพาะ เรียกว่า “Prefect of Police”)

(1.3) เขต Arrondissements

พื้นที่ของนครปารีสได้มีการจัดแบ่งออกเป็นเขตหรืออำเภอ (arrondissements) จำนวน 20 เขต ซึ่งจากกฎหมายลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1982 ได้มีการกระจายอำนาจลงไปยังพื้นที่เหล่านี้กล่าวคือแต่ละเขตจะมีสภาเขต (conseil d'arrondissement) และนายกเทศมนตรีเขต (le maire d'arrondissement) เป็นของตนเอง สภาเขตจะประกอบไปด้วยสมาชิกสองประเภท ประเภทแรก ได้แก่ สมาชิกสภานครปารีสซึ่งได้รับเลือกตั้งในเขตนั้น และประเภทที่สอง ได้แก่ สมาชิกสภาเขต (conseillers d'arrondissement) มาจากการเลือกตั้งภายในเขตนั้น ๆ โดยจำนวนสมาชิกประเภทนี้จะมีจำนวนเท่ากับสองเท่าของจำนวนสมาชิกสภานครปารีสที่ได้รับเลือกในเขตนั้น (แต่ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 10 คนและไม่เกิน 40 คน) ส่วนนายกเทศมนตรีเขต จะเลือกจากสมาชิกสภาเขตที่เป็นสมาชิกสภานครปารีสประจำเขตนั้น

สภาเขตมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการกิจการต่างๆ ตามมติของสภานครปารีส รวมถึงกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเขต มีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของเขตต่อ นายกเทศมนตรีนครปารีสหรือสภานครปารีส ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาต่อสภานครปารีสในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเขต เช่น การผังเมือง การวางแผนการใช้ที่ดิน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการวางกฎเกณฑ์การใช้จ่ายเงินงบประมาณที่สภานครปารีสเป็นผู้จัดทำในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการด้านสถานดูแลเด็กก่อนวัยเรียน สวนสาธารณะ สนามกีฬา เป็นต้น ส่วนนายกเทศมนตรีเขต มีหน้าที่เกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร การเกณฑ์ทหาร การจัดทำบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นประธานกองทุนโรงเรียน อำนาจในการอนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นต้น ทั้งนี้ เขตจะมีงบประมาณเพื่อใช้ในการบริหารที่เป็นของตนเอง โดยจะเป็นหมวดหนึ่งซึ่งแนบอยู่ในงบประมาณของเทศบาลนครปารีส ส่วนในด้านบุคลากรของเขตจะถือว่าเป็นบุคลากรของเทศบาลนครปารีส

(2) เมืองใหญ่ (Lyon และ Marseille)

การบริหารงานในเขตเมือง Lyon และเมือง Marseille แต่เดิมจะมีรูปแบบการบริหารในรูปของเทศบาล (commune) เช่นเดียวกับที่อื่น ๆ แต่ผลจากการเติบโตของเมืองทั้งในด้านประชากรและสภาพความเป็นเมือง ทำให้การบริหารงานในแบบเดิมไม่สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมและปัญหาใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติของเมืองใหญ่ ดังนั้น กฎหมายที่ออกในปี ค.ศ. 1982 ฉบับเดียวกันกับที่ใช้แก้ไขระบบการบริหารในเขตนครปารีส ก็ไม่มีการปรับปรุงระบบการบริหารในเขตเมืองทั้งสองด้วย กล่าวคือ กฎหมายดังกล่าวได้เพิ่มจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลของทั้งสองเมืองโดยเมือง Lyon เพิ่มเป็น 73 คน และเมือง Marseille เพิ่มเป็น 101 คน (ปกติเทศบาลจะมีจำนวนสมาชิกสภาได้ไม่เกิน 69 คน) และภายในพื้นที่เทศบาลยังได้มีการซอยแบ่งพื้นที่ออกเป็นเขตย่อย ๆ (arrondissements) โดยเมือง Lyon มี 9 เขตและเมือง Marseille มี 16 เขต และภายในเขตต่าง ๆ ก็จะมีรูปแบบการบริหารงานโดยมีสภาเขตและนายกเทศมนตรีเขตเช่นเดียวกันกับการบริหารของนครปารีส

3) โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เทศบาล

เทศบาลทุกแห่งจะมีการจัดโครงสร้างภายในแยกออกเป็นสองส่วน ประกอบด้วย สภาเทศบาล (Conseil municipal) ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และนายกเทศมนตรี (maire) ทำหน้าที่ด้านการบริหาร ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) สภาเทศบาล

สภาเทศบาลประกอบไปด้วยสมาชิกสภาเทศบาล มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี สำหรับจำนวนสมาชิกสภาจะแปรผันไปตามจำนวนประชาชนภายในเทศบาลแต่ละแห่งซึ่งกำหนดไว้ตายตัวเป็นลำดับขั้น เช่น จำนวนประชากรต่ำกว่า 100 คน จะมีสมาชิกสภาได้ 9 คน จำนวนประชากร 100 - 499 คน จะมีสมาชิกสภาได้ 11 คน จำนวนประชากร 500 - 1,499 คน จะมีสมาชิกสภาได้ 15 คน และจะเรียงเป็นลำดับขั้นเช่นนี้ไปเรื่อย ๆ โดยจำนวนสมาชิกสภาสูงสุดที่มีได้คือ 69 คนในเทศบาลที่มีประชากรมากกว่า 300,00 คน

(2) นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรี (Maire) มีฐานะเป็นผู้นำฝ่ายบริหารของเทศบาล มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม กล่าวคือ มาจากการเลือกตั้งในหมู่สมาชิกสภาเทศบาล นายกเทศมนตรีจะมีบทบาทหน้าที่ 2 ด้านด้วยกัน กล่าวคือ ในด้านหนึ่งจะมีสถานะเป็นผู้บริหารของเทศบาล และในอีกด้านหนึ่งกฎหมายก็ได้กำหนดให้นายกเทศมนตรีเป็นตัวแทนของรัฐในเวลาเดียวกันด้วย

ที่น่าสนใจก็คือนายกเทศมนตรีไม่สามารถถูกเพิกถอนโดยสภาเทศบาลได้ การเพิกถอนจะทำได้โดยพระราชกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี (décret en Conseil des ministres)

(2.1) นายกเทศมนตรีในฐานะตัวแทนของรัฐในฐานะตัวแทนของรัฐนายกเทศมนตรีมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในงานด้านดูแลการเลือกตั้งและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การเกณฑ์ทหาร การออกใบอนุญาตล่าสัตว์ เป็นต้นซึ่งโดยทั่วไป หน้าที่ในฐานะตัวแทนของรัฐเหล่านี้จะถูกถ่ายโอนลงไปให้เจ้าหน้าที่ของเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ

(2.2) นายกเทศมนตรีในฐานะผู้บริหารของเทศบาลโดยทั่วไปบทบาทหน้าที่ของนายกเทศมนตรีจะมีอยู่ด้วยกัน 3 ประการ กล่าวคือ

ก. นายกเทศมนตรีจะทำหน้าที่เรียกประชุมสภา กำหนดวาระการประชุม จัดเตรียมมติเพื่อเสนอให้สภาลงมติ และยังทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุมสภาเทศบาลด้วย

ข. อำนาจในการตัดสินใจของสภาเทศบาล ในทางปฏิบัติแล้วจะกระทำผ่านนายกเทศมนตรี ดังนั้น อำนาจหน้าที่ในด้านการเงินการคลัง การดูแลและใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของเทศบาล การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง เหล่านี้ผู้ที่ดำเนินการบริหารได้แก่นายกเทศมนตรี

ค. นายกเทศมนตรีมีฐานะเป็นหัวหน้าสำนักงานเทศบาล ถือเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำสำนักงานเทศบาล จึงมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไป เช่น การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การพิจารณาลงโทษ เป็นต้น

จังหวัด

การจัดโครงสร้างองค์กรภายในจังหวัดก็มีลักษณะเช่นเดียวกับเทศบาล กล่าวคือแยกออกเป็น 2 ฝ่ายระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติคือ สภาจังหวัด (conseil général) และฝ่ายบริหารคือประธานสภาจังหวัด (président du conseil général) และนอกจากนี้ยังมี “คณะกรรมการจังหวัด” (departmental bureau) ทำหน้าที่เป็นองค์กรระหว่างกลางเพื่อคอยเชื่อมโยงการทำงานของฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร

(1) สภาจังหวัด

สภาจังหวัดประกอบไปด้วยสมาชิกสภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งภายในเขตจังหวัดนั้น ส่วนการเลือกตั้งจะแบ่งไปตามเขตที่เรียกว่า “กังต็อง” (canton) แต่ละกังต็องมีสิทธิเลือกสมาชิกสภาจังหวัดจำนวน 1 คน ส่วนจำนวนกังต็องในเขตจังหวัดจะขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรของจังหวัดนั้น ๆ สมาชิกสภาจังหวัดมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี แต่ทุก ๆ 3 ปีสมาชิกสภาจังหวัดจำนวนกึ่งหนึ่งจะต้องมีการเลือกตั้งใหม่ (Alan Norton, n.d., pp. 177-178)

(2) ประธานสภาจังหวัด

ประธานสภาจังหวัดมีที่มาจาก การเลือกตั้งของสมาชิกสภาจังหวัด และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี ซึ่งภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจในปี ค.ศ. 1982 ได้มีการถ่ายโอนอำนาจทางการบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดไปให้กับประธานสภาจังหวัด ทำให้ประธานสภาจังหวัดดำรงตำแหน่งผู้นำทางการบริหารควบคู่ไปกับตำแหน่งประธานสภา สำหรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้นำทางการบริหารก็มีลักษณะเช่นเดียวกันกับนายกเทศมนตรี

(3) คณะกรรมการจังหวัด

คณะกรรมการจังหวัดมีสมาชิกอยู่ระหว่าง 10-15 คน โดยประกอบด้วยประธานสภาจังหวัด รองประธานสภาจังหวัด 4 - 10 คน และสมาชิกสภาจังหวัดอีกจำนวนหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากสภาจังหวัดในลักษณะที่เป็นส่วนขยายจากฝ่ายบริหาร และเชื่อมโยงการทำงานของฝ่ายบริหารเข้ากับฝ่ายสภา คณะกรรมการจังหวัดไม่ถือว่าเป็นคณะผู้บริหารของประธานสภาจังหวัดและไม่ได้ร่วมใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร มีบทบาทในการทำการต่าง ๆ แทนสภาตามที่ได้รับมอบหมาย ยกเว้นแต่ในเรื่องการงบประมาณ

ภาค

โครงสร้างองค์กรของภาคจะประกอบไปด้วย 3 ส่วน คือ สภาภาค (conseil régional) ทำหน้าที่ฝ่ายสภา ประธานสภาภาค (président du conseil régional) ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม (comité économique et social - ECOSOCs) ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษา ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) สภาภาค

สมาชิกสภาภาคมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยใช้เขตจังหวัดที่อยู่ในภาคนั้น ๆ เป็นเขตเลือกตั้ง ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ สมาชิกสภาภาคมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี มีบทบาทคล้ายกับเป็นองค์กรด้านยุทธศาสตร์และการวางแผน กล่าวคือ จะทำหน้าที่ในการร่วมพิจารณาและดำเนินการตามแผนพัฒนาระดับชาติ (National Plan) และกำหนดแผนพัฒนาภาคเพื่อพัฒนาและปรับปรุงพื้นที่ในระดับภาค โดยอยู่ภายใต้กรอบของแผนระดับชาติ และต้องผ่านกระบวนการปรึกษาหารือกับหน่วยงานปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ที่อยู่ภายในภาค นอกจากนี้ ยังมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม การสาธารณสุข วัฒนธรรมและวิทยาศาสตร์ แต่ทั้งนี้การใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวต้องไม่กระทบต่อบทบาทของจังหวัดและเทศบาล สมาชิกสภาภาคยังมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมซึ่งไม่มีในสภาเทศบาลและสภาจังหวัด นั่นคือ การทำหน้าที่เลือกสมาชิกวุฒิสภา (sénateur) สภาภาคยังอาจมอบหมายอำนาจบางอย่างไปยัง

“คณะกรรมการภูมิภาค” (regional bureau) เพื่อทำหน้าที่บางอย่างแทนสภาได้เช่นเดียวกันกับกรณีของคณะกรรมการจังหวัด

(2) คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม

คณะกรรมการนี้จะมีสมาชิกอยู่ระหว่าง 40 ถึง 110 คน มีองค์ประกอบของสมาชิกตามที่มาอยู่ด้วยกัน 4 ประเภท คือ ตัวแทนของวิสาหกิจและผู้ประกอบอาชีพอิสระ ตัวแทนของสหภาพแรงงาน ตัวแทนขององค์กรที่มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของภาค และผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมมีบทบาทหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษาของสภาภาคและประธานสภาภาคในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแผนพัฒนาระดับชาติ การจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายของภาค และจัดทำรายงานแสดงความเห็นไปยังรัฐบาล นอกจากนี้ยังถูกกำหนดให้มีบทบาทในฐานะองค์กรที่ปรึกษาในโครงการพัฒนาต่าง ๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

(3) องค์กรฝ่ายบริหาร

ประธานสภาภาคมีสถานะเป็นฝ่ายบริหารของภาค มีที่มาโดยการเลือกตั้งจากสมาชิกสภาภาคและมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี มีขอบข่ายอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับประธานสภาจังหวัด (เว้นแต่ในบางเรื่องที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของประธานสภาจังหวัดโดยเฉพาะ เช่น ดำรวจจราจร) แต่จะเน้นหนักในเรื่องที่เกี่ยวกับการวางแผนและการวิจัย และจะทำหน้าที่ในฐานะผู้บริหารจัดการกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม ประธานสภาภาคอาจแบ่งเบาระยะโดยมอบหมายภารกิจหน้าที่และอำนาจในการลงนามให้กับรองประธานสภาภาค หรือมอบหมายเฉพาะอำนาจในการลงนามให้กับข้าราชการดำเนินการแทนได้

4) ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขอบข่ายภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝรั่งเศสในการดำเนินกิจการต่าง ๆ นั้น มีลักษณะเป็นไปตามแนวคิดที่เรียกว่า "หลักความสามารถทั่วไป" (General competence) หรือ “การบริหารปกครองโดยอิสระ” (Free Administration) ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดทางกฎหมายที่ให้อำนาจกับท้องถิ่นในการกระทำหรือจัดทำ/จัดหาบริการสาธารณะใด ๆ ก็ได้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนท้องถิ่นของตนราบเท่าที่ไม่ไปก้าวล่วงหรือกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองอื่น ๆ นอกจากนี้โดยเหตุที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศสได้ถูกกำหนดให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ดังนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการบริหารปกครองตนเองโดยอิสระตามแนวคิดเรื่องเสรีภาพสาธารณะ ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศสจึงวางน้ำหนักไปที่ “ชุมชน” ที่จะต้องมีการบริหารจัดการ มิใช่ “ภารกิจ” หรือบริการสาธารณะที่จะต้องจัดทำ ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงมิใช่

การจัดทำภารกิจที่มีอยู่หากแต่หมายถึงการจัดทำบริการสาธารณะที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตตามความจำเป็นของ ชุมชนท้องถิ่นด้วย (F. F. Ridley and J. Blondel, 1969 quoted in Alan Norton, 1994, p. 130) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลและจังหวัด ส่วนภาคนั้นจะไม่มีบทบาทในฐานะผู้จัดทำบริการ หากแต่จะเป็นหน่วยงานวางแผนและสนับสนุนการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรอื่น ๆ

5) การบริหารกิจการสาธารณะในท้องถิ่น

ในการปฏิบัติภารกิจเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการเลือกวิธีการจัดทำบริการได้หลากหลายวิธี ซึ่งโดยทั่วไปสามารถจัดแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

(1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำเอง เป็นการดำเนินการโดยอาศัยทรัพยากรทั้งทางการเงินและบุคลากรของท้องถิ่นเอง โดยอาจจัดตั้งเป็นแผนกต่าง ๆ ภายในสำนักงานท้องถิ่นเพื่อรับผิดชอบกิจการหนึ่ง

(2) มอบองค์กรอื่นจัดทำแทนเป็นการมอบกิจการบางอย่างให้กับองค์กรอื่นเป็นผู้จัดทำแทนหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยองค์กรดังกล่าวอาจจะเป็นองค์กรภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ได้ซึ่งก็มีอยู่หลากหลายรูปแบบ แต่โดยมากมักจะอยู่ในรูปขององค์กรความร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่น หรือไม่ก็เป็นบริษัทจำกัดที่ท้องถิ่นเข้าไปถือหุ้นเพื่อดำเนินกิจการสาธารณะบางด้าน

(3) การมอบภารกิจโดยใช้สัญญา เป็นการมอบภารกิจให้องค์กรอื่น ๆ ทำการแทนโดยอาศัยการทำข้อตกลงในรูปของสัญญา ซึ่งจะต่างจากประเภทที่สองตรงที่ท้องถิ่นมิได้เข้าไปเกี่ยวข้องใด ๆ ภายในองค์กรผู้รับมอบหากแต่อาศัยสัญญาเป็นข้อผูกมัดในการจัดทำกิจการ เช่น การให้สัมปทาน การใช้สัญญาว่าจ้างบริษัทเอกชนจัดทำบริการสาธารณะ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การบริหารกิจการในระดับท้องถิ่นของฝรั่งเศสส่วนใหญ่จะกระทำโดยอาศัยองค์กรความร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ จัดทำแทนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลเนื่องจากมีเทศบาลน้อยแห่งที่มีศักยภาพและความพร้อมในการจัดทำภารกิจโดยส่วนใหญ่ได้ด้วยตนเอง ขณะที่ความพยายามในการยุบรวม (Amalgamation) เทศบาลขนาดเล็ก ๆ เข้าไว้ด้วยกันเป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหวทางการเมืองและประสพกับความล้มเหลวมาโดยตลอด รัฐบาลกลางจึงส่งเสริมกลไกความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ทำให้องค์กรความร่วมมือรูปแบบต่าง ๆ เพื่อร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะเกิดขึ้นมาเป็นจำนวนมากทั้งในด้านจำนวนและประเภทของ องค์กรตัวอย่างเช่น องค์กรประเภทวิสาหกิจรวมเทศบาล (Syndicats Intercommunaux) ในปี ค.ศ. 1992 มีจำนวนถึงประมาณ 17,000 แห่ง แขวงพิเศษ (District) จำนวน 214 แห่ง ประชาคมนคร (Communauté Urbaine)

จำนวน 9 แห่ง องค์การกลุ่มวิสาหกิจรวม (Syndicat d'agglomération nouvelle) จำนวน 9 แห่ง ซึ่งจากจำนวนที่มากมายและความหลากหลายในโครงสร้างขององค์กร ทำให้ในปี ค.ศ. 1992 รัฐบาลจึงได้พยายามปฏิรูประบบขององค์กรความร่วมมือใหม่เพื่อสร้างมาตรฐานและลดความสับสนขององค์กรเหล่านี้ โดยผลักดันให้ท้องถิ่นยอมรับรูปแบบขององค์กรใหม่ที่รัฐบาลได้ทำเป็นข้อเสนอใน 3 รูปแบบ ซึ่งใช้เครื่องมือทางการคลังเป็นแรงจูงใจ แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จนัก ต่อมาในปี ค.ศ. 1999 ได้มีการผ่านกฎหมายเพื่อเร่งรัดกระบวนการดังกล่าวโดยเพิ่มแรงจูงใจและใช้มาตรการอื่น ๆ เพิ่มขึ้นทำให้ภายในปี ค.ศ. 2002 องค์การความร่วมมือของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะอยู่ใน 3 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

(1) ประชาคมนคร (Communautés urbaines): เป็นการรวมกลุ่มของเทศบาลนครขนาดใหญ่กับเทศบาลข้างเคียง โดยมีประชากรรวมกัน 500,000 คนขึ้นไป

(2) ประชาคมเมือง (Communautés d'agglomération): เป็นการรวมกลุ่มของเทศบาลเมืองขนาดกลางกับเทศบาลเล็ก ๆ ข้างเคียง โดยมีประชากรรวมกัน 50,000 คนขึ้นไป

(3) ประชาคมเทศบาล (Communautés de communes): เป็นการรวมกลุ่มของเทศบาลขนาดเล็กในเขตชนบทหรือกึ่งชนบทขององค์กรทั้งสามรูปแบบนี้จะมีการจัดโครงสร้างการบริหารเช่นเดียวกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นกล่าวคือมีสภาและผู้บริหาร โดยสมาชิกจะมาจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในประชามนั้น นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ งบประมาณ และอำนาจในการจัดเก็บภาษีเป็นของตนเอง ความแตกต่างขององค์กรทั้งสามรูปแบบอยู่ที่ขอบข่ายอำนาจหน้าที่และอำนาจในการจัดเก็บภาษี พิจารณาในแง่นี้ องค์กรทั้งสามรูปแบบจึงมีสถานะคล้ายกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่ยุบรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าไว้ด้วยกัน โดยในเดือนมกราคม ค.ศ. 2002 ผลจากนโยบายข้างต้นของรัฐบาลทำให้องค์กรความร่วมมือทั้งหมดลดจำนวนลงเหลือ 2,175 แห่ง โดยแบ่งเป็นประชาคมนครจำนวน 14 แห่ง ประชาคมเมืองจำนวน 120 แห่ง ประชาคมเทศบาลจำนวน 2,033 แห่ง โดยยังคงเหลือองค์กรในรูปแบบเก่าคือ องค์การกลุ่มวิสาหกิจรวม (syndicat d'agglomération nouvelle) จำนวน 8 แห่ง ครอบคลุมพื้นที่เมืองขนาดต่าง ๆ จำนวน 26,748 แห่งและให้บริการประชาชนมากกว่า 45 ล้านคน (คิดเป็นร้อยละ 75 ของประชากรทั้งประเทศ) (Patrick Le Galès, 2002, pp. 27-28 (Draft))

6) ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ในอดีตมักจะมีการกล่าวกันว่าระบบการปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศสนั้นมีอิสระค่อนข้างน้อย เนื่องจากถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดจากส่วนกลางผ่านทางตัวแทนของรัฐในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค อย่างไรก็ตาม ปรากฏการณ์ดังกล่าวก็ได้เปลี่ยนแปลงไปมากภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจในปี ค.ศ. 1982 โดยเรื่องหนึ่งที่เป็นประเด็นสำคัญในการกระจายอำนาจ

ไปสู่ท้องถิ่นก็คือ การยกเลิกอำนาจในการกำกับดูแลทางปกครอง (la tutelle administrative) ที่ส่วนกลางมีเหนือหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยตัวแทนของรัฐผู้ใช้อำนาจดังกล่าว ซึ่งได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถควบคุมการตัดสินใจ “ก่อน” การกระทำของหน่วยการปกครองท้องถิ่น รวมถึงยังได้ยกเลิกอำนาจในการ “ให้ความเห็นชอบ” (approbation) โดยแต่เดิมหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำนิติกรรมทางการปกครองจะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐหรือตัวแทนของรัฐ นอกจากนี้อำนาจในการควบคุมทางการคลังที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเคยมีก็ถูกถอดออกไป โดยในปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถดูแลท้องถิ่นได้เฉพาะ “ภายหลัง” การกระทำ โดยอำนาจในการกำกับดูแลดังกล่าวจะถูกถ่ายโอนไปอยู่ในอำนาจของศาลปกครองและศาลตรวจเงินแผ่นดิน นอกจากนี้ โดยสถานะทางกฎหมายแล้วหน่วยการปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศสถือได้ว่ามีสถานะตามหลักกฎหมายมหาชนที่ก้าวหน้ามากที่สุดประเทศหนึ่ง ดังนั้น ท้องถิ่นจึงค่อนข้างมีอิสระในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ผลจากการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจ ก็ทำให้ท้องถิ่นจำต้องพึ่งพิงส่วนกลางมากขึ้น โดยเฉพาะในด้านบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่จะมีขนาดเล็กและขาดความพร้อมในหลาย ๆ ด้าน กระนั้นก็ดี การใช้อำนาจในการเข้ามาควบคุมจากส่วนกลางมักจะเป็นไปอย่างระมัดระวัง โดยไม่ให้กระทบต่อผลประโยชน์ของท้องถิ่น เนื่องจากระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในฝรั่งเศสมิได้มีแต่เพียงความสัมพันธ์ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หากแต่ยังมีระบบความสัมพันธ์ในอีกด้านหนึ่งซึ่งมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน ได้แก่ ความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการในรูปของการใช้อิทธิพลเนื่องจากในฝรั่งเศสจะมีระบบที่เรียกว่า “การควบตำแหน่ง” (cumul des mandats) โดยเปิดโอกาสให้นักการเมืองสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมือง 2 ตำแหน่งได้ในเวลาเดียวกัน ดังนั้นนายกเทศมนตรีของเทศบาล หรือสมาชิกสภาจังหวัด จึงสามารถเข้าไปนั่งในสภาระดับชาติในเวลาเดียวกันได้ หรือแม้แต่การเข้าไปนั่งในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็เคยปรากฏอยู่ระบบดังกล่าวจึงสร้างช่องทางการติดต่อสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการที่เปิดโอกาสให้นักการเมืองท้องถิ่นสามารถเข้าไปปกป้องผลประโยชน์ของท้องถิ่นและเจรจาต่อรองกับหน่วยงานราชการส่วนกลางได้นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นในระดับภูมิภาคก็มีลักษณะของระบบความสัมพันธ์ที่โดดเด่นมาช้านาน นั่นคือความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นภายในศาลากลางจังหวัดซึ่งมักจะมีการกล่าวว่ จังหวัดนั้นเปรียบเสมือนกับเป็นจุดบรรจบของผลประโยชน์ในระดับท้องถิ่น เนื่องจากในทางปฏิบัติแล้ว การบริหารปกครองภายในพื้นที่ท้องถิ่นของฝรั่งเศสล้วนเป็นผลมาจากการเจรจาต่อรองอย่างไม่เป็นทางการ โดยกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญได้แก่กลุ่ม “ชนชั้นนำท้องถิ่น” (notables) ที่มีอิทธิพลทางการเมือง

ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ซึ่งจะเข้ามามีปฏิสัมพันธ์ร่วมกับกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ทั้งตัวแทนของรัฐส่วนกลาง ข้าราชการส่วนภูมิภาค และนักการเมืองในระดับต่าง ๆ ซึ่งระบบเช่นนี้ทำให้ผลประโยชน์และความต้องการของทั้งฝ่ายท้องถิ่นและฝ่ายส่วนกลางสามารถมาบรรจบกันได้ ดังนั้น เราจึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในฝรั่งเศส เป็นระบบความสัมพันธ์ที่มีลักษณะที่เรียกว่า “การพึ่งพิงกันในเชิงอำนาจ” (power-dependence model) ที่แต่ละฝ่ายต่างก็มี “ทรัพยากร” ที่เป็นฐานอำนาจของตนเองไม่ว่าจะเป็นในแง่ของกฎหมาย ทรัพยากรทางการคลัง อำนาจทางการเมือง ข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น และก็ใช้ทรัพยากรดังกล่าวให้เป็นประโยชน์ในระบบ ความสัมพันธ์ภายใต้ การเจรจาต่อรองกับองค์กรหรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และโดยเหตุที่ต่างฝ่ายต่างก็มีทรัพยากรบางอย่างที่อีกฝ่ายไม่มี ดังนั้นการพึ่งพาซึ่งกันและกันภายใต้กระบวนการของการเจรจาต่อรองและการแลกเปลี่ยนจึงเกิดขึ้น (R. A. W. Rhodes, 1981)

7) การตรวจสอบการปฏิบัติราชการ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจได้มีการยกเลิกอำนาจในการกำกับดูแลทางปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้อำนาจในการเข้าไปควบคุมทำงานของท้องถิ่นโดยตรงจึงไม่มี ดังนั้น การตรวจสอบการปฏิบัติราชการจากรัฐบาลกลางจึงมีลักษณะของการควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมายและปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนเป็นการทั่วไปมากกว่าที่จะเข้าไปแทรกแซงหรือชี้นำการทำงานของท้องถิ่น โดยตรง ซึ่งโดยทั่วไปจะมีอยู่ด้วยกัน 3 ลักษณะ ดังนี้

(1) การควบคุมเหนือองค์กรและตัวบุคคล

(1.1) การควบคุมสภาท้องถิ่นการควบคุมสภาท้องถิ่นมีฐานแนวคิดจากหลักการว่าด้วยความต่อเนื่อง (Principe de continuité) ในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งมีคุณค่าเป็นรัฐธรรมนูญ ทำให้รัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐสามารถเข้าไป “แทรกแซง” การดำเนินการของสภาท้องถิ่นได้หากมีการดำเนินการอย่างไม่เป็นปกติ การเข้าไปแทรกแซงดังกล่าวได้แก่อำนาจในการ “ยุบสภาท้องถิ่น” (la dissolution) ซึ่งการจะใช้อำนาจอ้างกล่าวจะเป็นไปภายใต้เงื่อนไขเดียวเท่านั้น นั่นคือ สภาท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ตามปกติเพื่อบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2544, หน้า 112) ซึ่งสามารถทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ จะต้องประกอบไปด้วยคำอธิบายเหตุผลที่ต้องมีการยุบสภาและรัฐบาลต้องรีบรายงานต่อรัฐสภาทันที

(1.2) การควบคุมสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยทั่วไปจะเป็นการควบคุม “คุณสมบัติ” ของสมาชิกสภาท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายโดยภายหลังการเลือกตั้งหากพบว่าสมาชิกขาดคุณสมบัติ

หรือมีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่ง การปลดสมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาภาคทำได้ โดยการออกประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนการปลดสมาชิกสภาจังหวัดสามารถทำได้ โดยสภาจังหวัด นอกจากนี้หากสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่มีเหตุอันควร ก็สามารถถูกตัดสินให้พ้นจากตำแหน่งได้โดยคำวินิจฉัยของศาลปกครอง (Tribunal Administratif)

(1.3) การควบคุมฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไป ฝ่ายบริหารจะถูกควบคุมโดยสภาท้องถิ่นอยู่แล้ว แต่เนื่องจากนายกเทศมนตรีของเทศบาลมีสถานะเป็นตัวแทนของรัฐนอกเหนือจากการเป็นผู้บริหารของท้องถิ่น ดังนั้นกฎหมายจึงได้ให้อำนาจรัฐบาลในการพักงานและสั่งปลดออกจากตำแหน่งได้ กล่าวคือนายกเทศมนตรีรวมถึงเทศมนตรี อาจถูกสั่งพักงานได้ในระยะเวลาไม่เกิน 1 เดือนโดยคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ ต้องแสดงเหตุผลของการสั่งพักงานไว้ด้วย ส่วนการปลดออกจากตำแหน่งสามารถกระทำได้ โดยการตราพระราชกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี ซึ่งต้องแสดงเหตุในการปลดด้วยเช่นกัน

(2) การควบคุมเหนือการตัดสินใจ

การควบคุมในที่นี้มีได้หมายถึงอำนาจในการพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตการตัดสินใจก่อนการกระทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มีลักษณะเป็นการตรวจสอบ “ภายหลัง” จากที่ได้มีการตัดสินใจไปแล้ว โดยภายหลังจากที่ท้องถิ่นมีมติ การตัดสินใจ หรือคำสั่งใด ๆ แล้วก็ต้องส่งให้ตัวแทนของรัฐที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณา แต่ทั้งนี้ตัวแทนของรัฐไม่มีอำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือระงับการตัดสินใจดังกล่าว โดยหากพิจารณาแล้วเห็นว่าการตัดสินใจของท้องถิ่นไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ กระทำการโดยผิดวิธี หรือขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ ก็สามารถนำเรื่องส่งฟ้องร้องศาลปกครองต่อไป

(3) การควบคุมทางการคลัง

ในอดีตรัฐบาลและตัวแทนของรัฐมีอำนาจโดยตรงในการควบคุมทางการคลังและการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในปัจจุบันได้มีการยกเลิกอำนาจดังกล่าวไป โดยโอนให้อยู่ในความรับผิดชอบของกลไกที่สร้างขึ้นใหม่ นั่นคือ ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ซึ่งมีลักษณะเป็นการควบคุมให้ถูกต้องหรือชอบด้วยกฎหมายทั้งในด้านระบบบัญชี ระบบงบประมาณและการบริหารงบประมาณ ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาทางการคลังให้กับท้องถิ่นเพื่อให้มีการปฏิบัติที่ถูกต้อง

8) การควบคุมโดยราชการส่วนกลาง

โดยเหตุที่อำนาจในการควบคุมของส่วนกลางต่อท้องถิ่นโดยตรงได้ถูกยกเลิกไป ดังนั้นองค์กรผู้ใช้อำนาจในการควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน จึงมีบทบาทหน้าที่ใน 3 ลักษณะ กล่าวคือ

(1) บทบาทในการควบคุมท้องถิ่นที่เป็นแต่เพียงการ “ควบคุมให้ชอบด้วยกฎหมาย” มิใช่การเข้าไปแทรกแซงการทำงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น

(2) บทบาทในฐานะองค์กรกลางในการพิจารณาและตัดสินข้อขัดแย้งทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง หรือระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับองค์กรทางปกครองอื่น ๆ

(3) บทบาทในฐานะผู้ให้คำปรึกษาหรือแนะแนวการปฏิบัติให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้อง ในปัจจุบันองค์กรที่มีบทบาทดังกล่าวมีอยู่ด้วยกัน 3 องค์กร ดังต่อไปนี้

(3.1) ผู้ว่าราชการจังหวัด

แม้อำนาจในการกำกับดูแลทางปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัดจะถูกยกเลิกไป แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังคงมีบทบาทสำคัญในการดูแลการปฏิบัติงานของท้องถิ่นให้เป็นไปโดยเรียบร้อยและถูกต้องตามกฎหมาย โดยเฉพาะการใช้อำนาจในการส่งเรื่องฟ้องร้องต่อศาลปกครองหากเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง รวมถึงการจูงใจในรูปแบบต่าง ๆ ให้ท้องถิ่นมีการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีบทบาทในฐานะ “กรรมการ” ในการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งต่าง ๆ ที่อาจมีขึ้น โดยเฉพาะข้อขัดแย้งด้านการบริหารงานบุคคลในเรื่องค่าจ้างค่าตอบแทน หรือสัญญาการจ้างงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสหภาพแรงงาน

(3.2) ศาลปกครอง

การจัดตั้งศาลปกครองเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรตุลาการกลางในการพิจารณาและวินิจฉัยข้อขัดแย้งทางปกครอง ถือเป็นความก้าวหน้าครั้งสำคัญในกระบวนการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นของฝรั่งเศส เนื่องจากว่ารัฐส่วนกลางไม่สามารถที่จะใช้อำนาจเข้าไปควบคุมหรือแทรกแซงกิจการของท้องถิ่นได้โดยอิสระ แต่ประเด็นความขัดแย้งต่าง ๆ จะถูกส่งให้ศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัยตีความ และตัดสิน ดังนั้น ศาลปกครองนอกจากจะเป็นองค์กรในการควบคุมการประพฤติปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่และตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ศาลปกครองก็ยังมีฐานะเป็นหลักประกันว่า ความเป็นอิสระขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ในการกระทำการเพื่อประโยชน์ของชุมชนจะไม่ถูกบั่นทอนโดยอำนาจรัฐส่วนกลาง

(3.3) ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค

ภายหลังกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจได้ออกบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1982 ได้มีการสร้างกลไกควบคุมทางการคลังขึ้นมาใหม่ โดยใช้ระบบการควบคุม “ความชอบด้วยกฎหมาย” เช่นเดียวกันกับประเด็นทางปกครองที่มีศาลปกครอง นั่นคือ ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค (Lachambres régionales des comptes) เพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทดแทนอำนาจในการควบคุมโดยตรงของรัฐบาลที่ถูกยกเลิกไป ปัจจุบันมีอยู่ทั้งหมด 26 แห่ง กระจายอยู่ในทุกภาคของฝรั่งเศส มีอำนาจหน้าที่ใน 3 ประการ ดังต่อไปนี้ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2544, หน้า 121-124)

ก. การควบคุมบัญชี (le contrôle comptable) ศาลตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบบัญชีรายรับ-รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ โดยจะตรวจสอบเอกสารหลักฐานการใช้จ่ายทุกชนิดของหน่วยการปกครองท้องถิ่น บทบาทในด้านนี้จึงคล้ายกับเป็น “ผู้สอบบัญชี” ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข. การควบคุมงบประมาณ (le contrôle budgétaire) การควบคุมด้านนี้มีลักษณะเป็นการควบคุมระเบียบวิธีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีการดำเนิน การโดยถูกต้องหรือไม่ ซึ่งการควบคุมจำเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างตัวแทนของรัฐกับศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค

ค. การควบคุมการบริหารงบประมาณ (le contrôle de gestion) บทบาทในด้านนี้มีลักษณะคล้ายกับเป็น “ที่ปรึกษาทางการคลัง” ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างถูกต้อง

4.2 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นถือได้ว่าเป็นประเทศหนึ่งในเอเชียที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเช่นเดียวกับประเทศไทย สำหรับการปกครองประเทศของญี่ปุ่นในปัจจุบันนี้เป็นผลมาจากการปฏิรูปของคณะยึดครองสหรัฐอเมริกา ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งญี่ปุ่นพ่ายแพ้สงครามให้กับประเทศสัมพันธมิตรทั้งหลาย และสหรัฐอเมริกาได้เข้าครอบครองพร้อมกับปฏิรูประบบเศรษฐกิจ ระบบการเมือง และการบริหารของญี่ปุ่น โดยให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีอิสระที่จะปกครองตนเองตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็งแต่สมัยเมจิ จึงถูกยกเลิกและแทนที่ด้วยระบบใหม่ ที่ประกันสิทธิและเสรีภาพในการปกครองตนเองของประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1947

ที่ร่างโดยคณะยึดครองสหรัฐ ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้ระบุหลักการ “ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy)” ไว้ในหมวด 8 จากมาตรา 92-95 นอกจากรัฐธรรมนูญแล้วยังมีการออกกฎหมายสำคัญในการปกครองท้องถิ่น คือ กฎหมาย ปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดโครงสร้างใหม่ของการบริหารส่วนท้องถิ่น และได้กระจายอำนาจของรัฐบาลกลางไปให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างมาก พร้อมกันนั้นได้ยกเลิกกระทรวงมหาดไทย (ซึ่งเคยเป็นกระทรวงที่ดูแลกิจการเกี่ยวกับ ท้องถิ่น และเปลี่ยนไปเป็นกระทรวงกิจการภายในแทน) กระจายกิจการต่าง ๆ ให้แก่ท้องถิ่น จัดตั้งเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น และปฏิรูประบบการคลังของท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐบาลกลางและท้องถิ่นตามหลักการว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยรายละเอียดต่าง ๆ จะกล่าวถึงต่อไป

1) โครงสร้างและรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีสถานะเป็นรัฐเดี่ยวมีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ญี่ปุ่นไม่มีส่วนภูมิภาคเหมือนดังประเทศไทย) การบริหารราชการในส่วนกลางนั้นญี่ปุ่นได้ใช้รูปแบบรัฐสภาที่มีนายกรัฐมนตรี รับผิดชอบในการบริหารสูงสุด มาจากเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ในสภา โดยนายกรัฐมนตรีจะบริหารงานของ รัฐบาลผ่านกระทรวง (Ministries) หน่วยงาน (Agencies) และองค์กรบริหารงานต่าง ๆ (Administrative Bodies) (สถาบันพระปกเกล้า, 2554, หน้า 7-15)

(1) รูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่น

รูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นแยกออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ รูปแบบทั่วไป และ รูปแบบพิเศษ ดังนี้

(1.1) รูปแบบทั่วไป โครงสร้างของรูปแบบทั่วไปสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับบน ได้แก่ จังหวัด (Prefectures) และระดับล่าง ได้แก่ เทศบาล (Municipal)

ก. ระดับบนหรือจังหวัด จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางที่เชื่อมการติดต่อระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาล และเป็น หน่วยงานที่ดำเนินกิจการครอบคลุมพื้นที่กว้างขวาง ดำเนินกิจการที่ต้องการมาตรฐานเดียวกัน และ ดำเนินกิจการที่ใหญ่เกินกว่าศักยภาพของเทศบาล จะกระทำได้ รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนของ รัฐบาลกลาง ในปัจจุบันมีจังหวัดทั้งสิ้น 47 แห่ง ซึ่งมีชื่อเรียกในภาษาญี่ปุ่นแตกต่างกันไป คือ

(1) โทะ (To) มี 1 จังหวัด คือ กรุงโตเกียว และด้วยความที่มีสถานะเป็นเมืองหลวงของประเทศ ก็ทำให้โตเกียวมีลักษณะโครงสร้างที่แตกต่างจากจังหวัดอื่น ๆ คือ มีการจัดตั้ง หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า เขตพิเศษ (Special Ward/Ku) จำนวน 23 แห่ง

(2) โด (Do) มี 1 จังหวัด คือ ฮอกไกโด

(3) ฟุ (Fu) มี 2 จังหวัด คือ โอซาก้า และเกียวโต

(4) เคน (Ken) มี 43 จังหวัด

สำหรับการเรียกชื่อที่แตกต่างกันนี้เป็นเพียงเหตุผลทางประวัติศาสตร์ ไม่ได้ส่งผลต่อความแตกต่างในด้านโครงสร้างและการบริหารงานแต่อย่างใด ยกเว้นแต่จังหวัดโตเกียวเท่านั้นที่มี ลักษณะที่แตกต่างจากจังหวัดอื่นอย่างเด่นชัด

ข. ระดับล่างหรือเทศบาล เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดที่ให้บริการขั้นพื้นฐานทั่วไปแก่ประชาชน ในปัจจุบันมีเทศบาลทั้งสิ้นจำนวน 3,218 แห่ง แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร (Cities/Shi) เทศบาลเมือง (Towns/Cho or Machi) และเทศบาลหมู่บ้าน (Villages/Son or Mura) ซึ่งในส่วนของ เทศบาลนครก็ยังมี เทศบาลมหานคร (Designate Cities) ซึ่งเป็นเทศบาลนครที่มีขนาดใหญ่ คือ มีประชากรเกิน 500,000 คน ขึ้นไป ตามมติของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเทศบาลนครพิเศษนี้มีอยู่ด้วย 12 แห่ง ได้แก่ Osaka, Kyoto, Nagoya, Yokohama, Kobe, Kitakyusyu, Sapporo, Kawasaki, Fukuoka, Hiroshima, Sendai และ Chiba (โกวิทย์ พวงงาม, 2544, หน้า 43) โดยเทศบาลนครพิเศษเหล่านี้จะมีสถานะที่พิเศษกว่าเทศบาลนคร ทั่วไปคือ จะได้รับอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ อย่างกว้างขวางเท่าเทียมกับในระดับ จังหวัด และ ในปี ค.ศ. 1994 รัฐบาลได้ริเริ่มจัดตั้งเทศบาลนครขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่เกินกว่า 100 ตารางกิโลเมตร และมีประชากรเกิน 300,000 คนขึ้นไป ขึ้นเป็นเทศบาลนครศูนย์กลาง (Core Cities) มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางเช่นเดียวกับเทศบาลนครพิเศษขึ้นอีกด้วย

(1.2) รูปแบบพิเศษ นอกจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั่วไปที่กล่าวไปข้างต้นแล้ว กฎหมายก็ยังกำหนดให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้น เพื่อช่วยให้การดำเนินงานสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม กับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนี้ประกอบด้วย (ปรัชญา เวสารัชช, 2542, หน้า 73-74)

ก. เขตพิเศษ (Special Wards/Ku) การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้มีเฉพาะในโตเกียวเท่านั้น โดยเขตพิเศษนี้แต่เดิมเรียกว่า “เขตปกครอง” มีขึ้นในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ต่อมาในสมัยหลังสงครามได้กลายมาเป็น “เขต พิเศษ” และในระยะหลังได้มีการเพิ่มความสำคัญให้แก่หน่วยการปกครองนี้ในฐานะเป็นหน่วยย่อย ที่จะสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น โดยเขตพิเศษแต่ละแห่งจะมีนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาที่มา จากการเลือกตั้งร่วมกันเป็นผู้ดูแล ส่วนอำนาจหน้าที่ของเขตพิเศษก็จะเพิ่มขึ้นจนมีลักษณะใกล้เคียง กับเทศบาลนคร โดยมีข้อยกเว้นบางประการ เช่น ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดับเพลิง การประปา การระบาย และการวางแผนงานในบางเรื่อง เหมือนอย่างเทศบาล เป็นต้น (Alan Norton, 1994, pp.462-464)

ข. สหภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Cooperatives of Local Authorities/ Jimu – kumiai) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจตกลงกันก่อตั้งสหภาพท้องถิ่น โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี เพื่อร่วมกันดำเนินกิจการที่ศักยภาพของท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถจัดทำได้ โดยรูปแบบสหภาพท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนดให้มีอยู่ด้วยกัน 4 ประเภท คือ (Nabuki Mochida, n.d., pp. 57-58)

(1) สหภาพธุรการทั่วไป (Partial Cooperative/Ichibu – jimukumiai) เป็นสหภาพที่ท้องถิ่น มอบหมายการจัดกิจการสาธารณะในพื้นที่พิเศษบางพื้นที่ให้สหภาพดำเนินการแทน ดังเช่น กิจการเกี่ยวกับการกำจัดขยะ กิจการเกี่ยวกับการอศลิภัย และกิจการเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งสหภาพประเภทนี้เป็นที่นิยมจัดตั้งกันมากในท้องถิ่น

(2) สหภาพเขตกว้าง (Wide Area Union/Koiki – rengo) เป็นสหภาพรูปแบบใหม่ที่จัดตั้ง ขึ้นในปี ค.ศ. 1994 โดยสหภาพนี้ไม่ได้รับผิดชอบเฉพาะการดำเนินการในพื้นที่กว้าง เท่านั้น แต่ยังดำเนินการในกิจการบางอย่างที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้ด้วย - สหภาพธุรการรวม (Full Cooperative) เป็นสหภาพที่ท้องถิ่นมอบหมายหน้าที่ทั้งหมด ของตนให้กับหน่วยงานของสหภาพ ซึ่งสหภาพประเภทนี้ยังไม่มีการจัดตั้งขึ้น

(3) สหภาพธุรการราชการ (Join – Office Cooperative) เป็นสหภาพที่ท้องถิ่นที่รวมสำนักงานบริหารไว้ด้วยกัน สหภาพประเภทนี้ก็ยังไม่มีปรากฏ

ค. เขตทรัพย์สิน (Property Wards) เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่บริหารและจัดการกับทรัพย์สินของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นบางประการ เช่น คลองชลประทาน หนอง บึง สุสาน พื้นที่ทำการเกษตร ฯลฯ บางครั้งการยังเป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลทรัพย์สินที่เกิดจากการรวมตัวกันของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย (Alan Norton, 1994, p.462)

ง. บริษัทพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Corporations) เกิดจากการร่วมกันดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองแห่งขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดหาและเตรียมสถานที่สำหรับการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่ได้ กำหนดไว้ในแผนพัฒนาภูมิภาค (โกวิท พวงงาม, 2553, หน้า 44) โครงการดังกล่าวได้แก่การสร้างสนามบิน และการพัฒนาเมือง เป็นต้น

2) โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในที่นี้หมายถึง รูปแบบของการจัดองค์กรภายในหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยการจัดองค์กรของจังหวัดและเทศบาลในญี่ปุ่นนั้น ประกอบด้วยสภาท้องถิ่นเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารการบริหารงานภายในและอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายมีลักษณะดังนี้ คือ

(1) สภาท้องถิ่น ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในพื้นที่ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สำหรับจำนวนสมาชิกท้องถิ่นจะแตกต่างกันไปตามขนาดของประชากร โดยสภาจังหวัดจะมีจำนวนสมาชิกอยู่ระหว่าง 40-120 คน สภาเทศบาลนครจะมีจำนวนสมาชิกอยู่ระหว่าง 30-100 คน และสภาเทศบาลเมืองและหมู่บ้านจะมีจำนวนสมาชิกอยู่ระหว่าง 12-30 คน (Japan Local Government Centre, 2018, Online) กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่น กฎหมายกำหนดไว้ดังนี้

- อำนาจในการออกกฎหมาย เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎหมายและข้อบัญญัติต่าง ๆ

- อำนาจในการอนุมัติงบประมาณประจำปีที่เสนอเข้ามาโดยฝ่ายบริหาร

- อำนาจในการกำหนดหลักการเกี่ยวกับการสร้างอัตรากำไรของท้องถิ่น ค่าธรรมเนียม และขอย้ายการกระทำสัญญาต่าง ๆ

- อำนาจในการอนุมัติจัดซื้อหรือยกเลิกทรัพย์สินสาธารณะ

- อำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อตรวจสอบบัญชีของเทศบาล

- อำนาจในการตั้งกระทู้ถามขอข้อใจเกี่ยวกับการใช้อำนาจต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร ซึ่งรวมทั้งการลงมติไม่ไว้วางใจ อันเป็นผลให้ฝ่ายบริหารต้องลาออก หรืออาจยุบสภาได้ ภายในสิบวันนับจากวันที่ลงมติ หากไม่ยุบสภาหลังจากสิบวันก็ให้ถือว่าพ้นตำแหน่ง เป็นต้น

(2) ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ หัวหน้าฝ่ายบริหาร (ผู้ว่าราชการจังหวัด และ นายกเทศมนตรี) และคณะกรรมการบริหารด้านต่าง ๆ ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการอิสระรับผิดชอบบริหารงานเฉพาะด้าน เช่น ในด้านการศึกษา และด้านความปลอดภัย เป็นต้น ซึ่งในแต่ละส่วนมีรายละเอียด ดังนี้

(2.1) หัวหน้าฝ่ายบริหาร เป็นบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ นายกเทศมนตรี โดยมีระยะเวลาในการอยู่ในตำแหน่ง 4 ปี การปฏิบัติงาน หัวหน้าฝ่ายบริหารสามารถแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองนายกเทศมนตรี และหัวหน้าฝ่ายบัญชี (Chief accountant) และสมุคบัญชี (Treasurer) มาช่วยในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่รับผิดชอบได้ โดยการแต่งตั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น ก่อน และจะอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี อำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหาร ตามที่กฎหมายกำหนดมีดังนี้

- อำนาจในการบริหารงานตามที่บัญญัติว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของจังหวัด

- อำนาจในการเสนอร่างกฎหมายให้สภาท้องถิ่นพิจารณา

- อำนาจในการจัดเตรียมและบริหารงบประมาณรวมทั้งควบคุมดูแลบัญชีการเงิน

- อำนาจในการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ
 - อำนาจในการแต่งตั้งและควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น
 - อำนาจในการอนุมัติสัญญา จัดตั้ง บริหารกิจการสาธารณะ และธุรกิจสาธารณะ
- ตลอดจนการเข้าถือสิทธิ์ จัดการ ย้าย โอนทรัพย์สิน และการเก็บรักษาเอกสารสาธารณะ
- อำนาจในการเรียกประชุมสภา
 - อำนาจที่จะเสนอเรื่องหรือปัญหาต่าง ๆ ที่เห็นสมควรให้สภาเทศบาล
- ประชุมพิจารณา
- อำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย
 - อำนาจในการยุบสภาท้องถิ่น เป็นต้น

นอกจากอำนาจต่าง ๆ เหล่านี้แล้ว ฝ่ายบริหารยังมีอำนาจดำเนินการบางอย่างแทน รัฐบาลกลาง ดังนั้นหัวหน้าฝ่ายบริหารจึงมีพันธะตามกฎหมายที่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของ รัฐบาลกลางในการดูแลให้กิจการนั้น ๆ สำเร็จลุล่วงไปตามกฎระเบียบและแนวทางที่รัฐบาลกลางวางไว้

(2.2) คณะกรรมการบริหารด้านต่าง ๆ เป็นหน่วยงานที่กฎหมายกำหนดขึ้นมา เพื่อถ่วงดุลไม่ให้อำนาจบริหารอยู่ในมือของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีมากเกินไป โดยคณะกรรมการนี้จะเข้ามาช่วยในการบริหารงาน และดำเนินการพิเศษที่ต้องการความเป็นกลางทางการเมืองและไม่มีอคติในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการนี้จึงทำงานเป็นอิสระจากหัวหน้าฝ่ายบริหารพอสมควร คณะกรรมการบริหารชุดสำคัญ ๆ มีดังนี้ (OECD, 1997, p. 294)

ก. คณะกรรมการบริหารที่มีในระดับจังหวัดและเทศบาล ประกอบด้วย

- คณะกรรมการการศึกษา (Education Committee)
- คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง (Election Administration Committee)
- คณะกรรมการบุคคล (Personal (or Equity) Committee)
- สำนักงานผู้สอบบัญชี (Inspection Committee)

ข. คณะกรรมการบริหารที่มีเฉพาะในระดับจังหวัด

- คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ (Public Safety Committee)
- คณะกรรมการแรงงานท้องถิ่น (Local Labour Relations Committee)
- คณะกรรมการพิทักษ์ทรัพย์สิน (Expropriation Committee)
- คณะกรรมการประสานการประมง (Maritime District Fishery Adjustment

Committee)

- คณะกรรมการบริหารพื้นที่ตกปลา (Internal Fishing Grounds Administration Committee)

ค. คณะกรรมการบริหารที่มีเฉพาะในระดับเทศบาล

- คณะกรรมการการเกษตรกรรม (Agricultural Committee)

- คณะกรรมการกำหนดราคาที่ดิน (Realty Valuation Re – examination Committee)

3) การกิจและอำนาจหน้าที่

ตามที่กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน โดยท้องถิ่นจะต้องไม่แทรกแซงกิจกรรมที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการต่อไปนี้ (ปรัชญา เวสารัชช์, 2542, หน้า 61-62)

- กิจการเกี่ยวกับตุลาการ
- กิจการเกี่ยวกับการลงโทษทางอาญา
- กิจการเกี่ยวกับการขนส่งและโทรคมนาคมระดับชาติ
- กิจการเกี่ยวกับการไปรษณีย์
- กิจการเกี่ยวกับสถาบันการศึกษาและการวิจัยระดับชาติ
- กิจการเกี่ยวกับโรงพยาบาลและสถานอนามัยระดับชาติ
- กิจการเกี่ยวกับการเดินเรือ, อุตุนิยมวิทยา และอุทกศาสตร์
- กิจการเกี่ยวกับพิพธิภัณฑ์และห้องสมุดระดับชาติ

ในส่วนภาระหน้าที่ที่ท้องถิ่นมีอำนาจกระทำได้นั้น สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

(1) หน้าที่โดยตรงของท้องถิ่นเป็นหน้าที่ที่ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่กระทำได้ตามหลักการการปกครองตนเอง ซึ่ง ครอบคลุมกิจการต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง เช่น (ปรัชญา เวสารัชช์, 2542, หน้า 26-32) 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) เป็นหน้าที่ที่รัฐบาลกลางหรือองค์กรอื่น ๆ มอบหมายให้กับท้องถิ่นเป็นผู้กระทำ ซึ่งสามารถ แบ่งย่อยไปได้อีก 2 ประเภท คือ

(2.1) เป็นการมอบหน้าที่ที่ท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง (Mandate function) โดยการมอบหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่นนี้รัฐบาลจะกระทำโดยการประกาศออกเป็น พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ดังเช่น การก่อสร้างโรงพยาบาลสำหรับผู้ป่วยที่เป็น โรคติดต่อและการก่อสร้างโรงเรียนในระดับประถมและมัธยม

(2.2) เป็นการมอบอำนาจหน้าที่ให้กับท้องถิ่นในฐานะตัวแทนของรัฐบาลกลาง (agency delegate function) หน้าที่นี้มีลักษณะแตกต่างจากประเภทแรก คือรัฐบาลกลางไม่ได้มอบหมายหน้าที่ให้กับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์กรรวม แต่มอบหมายให้กับหัวหน้าฝ่าย บริหาร หรือหน่วยงานบริหารอื่น ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ซึ่งจะต้องดำเนินการ ไปตามทิศทางและคำสั่งที่รับจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ในหลักการนี้ท้องถิ่น ไม่มีสิทธิที่จะโต้เถียงและตัดสินใจในประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับหน้าที่นี้ สำหรับจำนวน ของหน้าที่ ประเภทนี้ที่มอบให้แก่ท้องถิ่นมีประมาณ 561 เรื่อง ซึ่งคิดเป็น ร้อยละ 70-80 ของกิจกรรมทั้งหมดของ จังหวัด (Japanese Decentralization Reform in the 1990s, 1998, p. 52) ซึ่งถือได้ว่าเป็นสัดส่วนที่สูงมากเมื่อเทียบกับหน้าที่โดยตรงที่ท้องถิ่นมีตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น ลักษณะเช่นนี้ส่งผลให้ท้องถิ่นถูกควบคุมจากรัฐบาลกลางมาก ขึ้นและในทางตรงกันข้ามก็จะมีอิสระในการปกครองตนเองน้อยลง ถึงแม้กฎหมายจะมีการแบ่งแยกหน้าที่ในการบริหารจัดการของการปกครองในแต่ละระดับ ivo อย่างชัดเจน คือ รัฐบาลกลางมีหน้าที่ดูแลกิจการในระดับชาติ จังหวัดมีหน้าที่ดูแลกิจการในพื้นที่ ที่ครอบคลุมกว้างขวางกว่าเทศบาลจะดำเนินการได้ และดูแลกิจการที่ต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในระดับภูมิภาค และเทศบาลมีหน้าที่ดูแลกิจการในพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง อย่างไรก็ตาม การปกครองทั้งสามระดับก็ยังมีอำนาจหน้าที่กระทำกิจการในเรื่องเดียวกัน ซึ่งจำเป็นต้องมีการ แบ่งแยกความรับผิดชอบไปตามระดับต่าง ๆ

4) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและส่วนท้องถิ่น

ตามหลักการทั่วไปแล้ว รัฐบาลกลางกับส่วนท้องถิ่นต่างต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน รัฐบาลกลางต้องเคารพความเป็นอิสระของท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางต้องเข้าแทรกแซงท้องถิ่นให้น้อยที่สุด และควรเป็นในเรื่องของการให้คำแนะนำ สนับสนุน และการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการหรือทางเทคนิคเท่านั้น ตามปรัชญาพื้นฐานของกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น แต่ในความเป็นจริงรัฐบาลกลางกลับเข้ามามีบทบาทในกิจการส่วนท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการกำหนดกฎหมายที่วางมาตรฐานในการบริหาร การกำหนดให้ท้องถิ่นต้องขออนุมัติในบางเรื่อง การมอบหมายหน้าที่ของส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ การให้เงินสนับสนุน หรือการให้ความเห็นชอบในการกู้ยืมเงินของท้องถิ่น และการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ไปประจำในท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งลักษณะต่าง ๆ เหล่านี้สามารถประมวลการเข้าแทรกแซงของรัฐบาลกลางได้ 3 วิธีทางใหญ่ ๆ คือ

(1) การแทรกแซงโดยกฎหมาย โดยหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกฎหมายห้ามไม่ให้ออกกฎหมายและกฎระเบียบใด ๆ ที่ขัดแย้งกับกฎหมายแห่งชาติ ซึ่งลักษณะเช่นนี้แตกต่างจากของสหรัฐอเมริกาที่ระบุว่าอำนาจที่ไม่ได้ระบุว่าเป็นของรัฐบาลกลางให้เป็นอำนาจของท้องถิ่น

(2) การแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร โดยท้องถิ่นจะถูกกำหนดให้ดำเนินการต่าง ๆ ตาม “การชี้แนะเชิงบริหาร” ที่กฎหมายเขียนไว้อย่างกว้างขวาง ซึ่งในบางครั้งมีลักษณะเป็นการก้าวล่วงเข้าสู่ความเป็นอิสระของท้องถิ่น นอกจากนี้ในเรื่องของการชี้แนะเชิงบริหารแล้ว หน่วยงานในระดับชาติบางหน่วยงานก็พยายามเข้าไปมีบทบาทในท้องถิ่น โดยส่วนหนึ่งมักจะลงไปจัดตั้งสำนักงานสาขาของตนในพื้นที่ ระดับภาคหรือเขต (Region) ซึ่งในปัจจุบันนี้ญี่ปุ่นมีพื้นที่ระดับภาครวมทั้งสิ้นประมาณ 10 เขต ดังนี้

- (2.1) ภาคชูบุ (Chubu region)
- (2.2) ภาคชูโกกุ (Chugoku region)
- (2.3) ภาคโทฮุกุ (Tohoku region)
- (2.4) ภาคชิโกกุ (Shikoku region)
- (2.5) ภาคคันโต (Kanto region)
- (2.6) ภาคคินกิน (Kinki region)
- (2.7) ภาคคิวชู (Kyushu region)
- (2.8) ภาคฮอนชูริกุ (Hokuriku region)
- (2.9) เขตโอกินาวา (Okinawa isles)
- (2.10) เขตทบวงซอกไกโด (Hokkaido region)

โดยหน่วยงานเหล่านี้ ได้แก่ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และประมง กระทรวงการก่อสร้าง สุขภาพ และสวัสดิการ และกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม เป็นต้น ซึ่งสำนักงานย่อยของกระทรวงต่าง ๆ เหล่านี้ก็จะมียุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการที่ขึ้นตรงต่อเจ้าสังกัดที่ส่วนกลางเท่านั้น และอีกบางส่วนก็จะเข้าไปมีบทบาทโดยการมอบหมายหน้าที่ให้แก่ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นในฐานะที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานระดับชาติเหล่านั้น ซึ่งฐานะการเป็นตัวแทนนี้ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นจะผูกพันกับหน่วยงานระดับชาติในลักษณะที่เป็นแขนขาหรือเครื่องมือในการบริหารที่ต้องฟังคำสั่งจากหน่วยงานที่สังกัดเท่านั้น

(3) การแทรกแซงทางการคลัง ท้องถิ่นจะถูกควบคุมจากส่วนกลางอย่างมากในด้านการคลัง โดยเฉพาะในท้องถิ่นที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย ซึ่งจำเป็นต้องพึ่งพาการเงินจากรัฐบาลกลางในรูปของเงินอุดหนุนและการกู้ยืมเงินต่าง ๆ โดยรัฐบาลกลางจะเป็นผู้ตัดสินใจ

ในการแบ่งสรรเงินอุดหนุน และอนุมัติการกู้ยืมต่าง ๆ ของท้องถิ่น ซึ่งทำให้ท้องถิ่นไม่เป็นอิสระในการดูแลการใช้จ่ายของตนได้อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม งบประมาณการแทรกแซงต่าง ๆ เหล่านี้ก็ไม่ได้เกิดขึ้นจากความต้องการของรัฐบาลกลางเพียงอย่างเดียว แต่ยังเกิดขึ้นจากความต้องการของท้องถิ่นเองด้วย ที่ต้องการขอความช่วยเหลือทางการเงิน ขอ โครงการพัฒนาต่าง ๆ และขอคำชี้แนะเชิงบริหาร จากกระทรวงและ หน่วยงานระดับชาติต่าง ๆ เพื่อมาแก้ไขข้อจำกัดทางการคลังที่เป็นอยู่ของท้องถิ่น ในลักษณะเช่นนี้ ท้องถิ่นบางแห่งก็พยายามเข้าไปโน้มน้าวและกดดันให้ข้าราชการหรือหน่วยงานต่าง ๆ เสนอ นโยบายและโครงการที่เป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตน วิธีการกดดันทางการเมืองที่ท้องถิ่นนิยม ปฏิบัติคือ การเรียกร้องผ่านพรรคการเมืองในเวทีระดับชาติ ซึ่งในระยะหลังที่อิทธิพลและความรอบรู้ด้านนโยบายของฝ่ายนักการเมืองมีสูงขึ้นทัดเทียมหรือในบางด้านมากกว่าฝ่ายข้าราชการ เสียงเรียกร้องจากนักการเมืองและท้องถิ่นจึงเป็นเสียงที่ข้าราชการส่วนกลางจะต้องรับฟัง ดังนั้นท้องถิ่น ที่มีศักยภาพทางการเมืองมากพอก็สามารถเป็นผู้สร้างและผู้เรียกร้องโครงการสวัสดิการสังคมต่าง ๆ ในฐานะที่เป็น “หุ้นส่วน” มากกว่าที่จะเป็น “ตัวแทน” ของรัฐบาลกลาง และความสัมพันธ์ระหว่าง ท้องถิ่นและรัฐบาลกลางในเงื่อนไขเช่นนี้ ก็มีลักษณะเป็นการร่วมมือและตอบสนองซึ่งกันและกัน อย่างมาก (ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์, 2546, หน้า 136-173)

5) การตรวจสอบการปฏิบัติราชการ

การตรวจสอบการปฏิบัติราชการของท้องถิ่นญี่ปุ่นนั้น ได้จัดแบ่งองค์กรในการตรวจสอบออกได้เป็น 2 ระบบใหญ่ ๆ คือ ระบบคณะกรรมการตรวจสอบ และระบบผู้ตรวจสอบภายนอก

(1) ระบบคณะกรรมการตรวจสอบ เป็นระบบดำเนินการ โดยคณะกรรมการอิสระที่หน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้น ประเภทของการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบมีดังนี้ (เอกสารประกอบการสัมมนา “Japan – Thailand Regional Administration Seminar” ระหว่างวันที่ 17-18 กรกฎาคม 2545)

(1.1) การตรวจสอบทั่วไป เป็นการตรวจสอบที่คณะกรรมการตรวจสอบมีอิสระในการดำเนินการตรวจสอบตาม ความเห็นของตนเอง โดยประเภทของการตรวจสอบคือ

ก. ตรวจสอบการเงิน เป็นการตรวจสอบการบริหารและการปฏิบัติงานธุรการที่เกี่ยวกับ การเงินของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะดำเนินการตรวจสอบเป็นประจำอย่างน้อย 1 ครั้งในงวดปีบัญชี และตรวจสอบเป็นครั้งคราว เมื่อพิจารณาเห็นสมควร

ข. ตรวจสอบการปกครอง เป็นการตรวจสอบการจัดการด้านธุรการในหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

(1.2) การตรวจสอบพิเศษ เป็นการตรวจสอบเมื่อมีการร้องขอ ดังนี้

ก. การตรวจสอบเมื่อหัวหน้าหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นร้องขอ

- ข. การตรวจสอบเมื่อประชาชนร้องขอโดยตรง
- ค. การตรวจสอบเมื่อสมาชิกสภาท้องถิ่นร้องขอ
- ง. การตรวจสอบตามคำร้องขอการตรวจสอบจากประชาชน
- จ. การตรวจสอบเมื่อมีการร้องขอจากหัวหน้าหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

ในกรณี พัวพันกับการชดเชยความเสียหาย

(1.3) อำนาจอื่น ๆ กล่าวคือการตรวจสอบรายรับ รายจ่าย ประจำเดือน โดยจะตรวจสอบรายรับรายจ่ายที่เป็นเงินสด ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นทุกเดือน สำหรับการรายงานผลการตรวจสอบ หรือการกำหนดมาตรการที่ใช้ปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น ถึงแม้ว่าคณะกรรมการ ตรวจสอบจะเป็นหน่วยงานอิสระที่สามารถดำเนินการตรวจสอบตามลำพังได้ โดยไม่ต้องรอรับมติ การลงคะแนนก็ตาม

(2) ระบบผู้ตรวจสอบภายนอก เป็นระบบที่จะเพิ่มควมมีอิสระในการบริหารงาน และเพิ่มศักยภาพให้กับองค์กร ตรวจสอบในท้องถิ่น ซึ่งระบบนี้เป็นระบบใหม่เพิ่งเริ่มใช้เมื่อปี ค.ศ. 1999 โดยสาระสำคัญของ ระบบนี้ คือเป็นระบบที่ทำให้สัญญาจ้างกับผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มีความสามารถเฉพาะด้าน ผู้ตรวจสอบภายนอกจะทำการตรวจสอบและส่งรายงานเสนอในประเด็น หรือหัวข้อ ตามที่ระบุในสัญญาเท่านั้น ซึ่งจะต่างกับกรรมการตรวจสอบรูปแบบของการตรวจสอบ มี 2 ประเภทคือ การตรวจสอบโดยรวม กับ แยกตรวจสอบ เป็นรายหัวข้อซึ่งในที่นี้คณะกรรมการ ตรวจสอบมีอำนาจที่จะทำการตรวจสอบผู้ตรวจสอบภายนอกได้ ทั้งในส่วนของกรจัดทำสัญญาจ้าง โดยคณะกรรมการตรวจสอบจะทำการตรวจสอบร่างสัญญา และเสนอความเห็นไปยังหัวหน้าฝ่าย บริหาร และในส่วนของกรดำเนินงาน เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้มีอำนาจ ดังเช่น หัวหน้าฝ่าย บริหาร ประธานสภาท้องถิ่น หรือประชาชน ให้ทำการตรวจสอบ ว่าผู้ตรวจสอบภายนอกทำตาม ขั้นตอนในสัญญาหรือไม่

ผู้ตรวจสอบภายนอกนั้นหากพิจารณาตามจำนวนองค์กรที่เข้ามาตรวจสอบเป็นไป ตามลำดับ ดังต่อไปนี้ ผู้ตรวจสอบบัญชีรับอนุญาตทนายความนักภาษี ผู้เชี่ยวชาญ ตามลำดับในส่วน ประเภทของหัวข้อในการตรวจสอบประกอบไปด้วย

- การใช้งบประมาณ เช่น การบริหารงานของฝ่ายธุรการ งบประมาณของฝ่ายเกษตร และโยธา
- ทรัพย์สินส่วนรวม เช่น การดูแลบริหารพื้นที่สาธารณะ โดยเฉพาะอสังหาริมทรัพย์ ที่ไม่ได้ใช้
- สิ่งของ เช่น สภาพการใช้งานในสิ่งของในสิ่งปลูกสร้างสาธารณะและในแผนก ต่าง ๆ ของสาขาเกษตรป่าไม้ ประมง

- ภาระหนี้สิน เช่น การบริหารจัดการเงินกู้ยืม รายรับค้างรับนอกเหนือจากภาษี
- เงินทุน เช่น การบริหารกองทุนพัฒนาที่ดิน
- กิจกรรมสาธารณูปโภค เช่น การบริหารโรงพยาบาล
- องค์กรช่วยเหลือด้านการเงิน เช่น สภาพการเงินในรัฐวิสาหกิจที่ดูแลเกี่ยวกับการพัฒนาที่ดิน เป็นต้น

6) การควบคุมจากส่วนกลาง

การบริหารการปกครองท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นก็เหมือนกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศอื่น ๆ ในแง่ที่ว่ารัฐบาลกลางจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในการควบคุมการปกครองในระดับท้องถิ่น เพราะอย่างน้อยที่สุดก็เพื่อจะให้เกิดความมั่นคงและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในชาติเป็นสำคัญและในเรื่องของการควบคุมหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นความรับผิดชอบของกระทรวงบริหารงานสาธารณะ กิจกรรมภายใน บริการไปรษณีย์ และ โทรคมนาคม (Ministry of Public Management, Home Affairs, Postal Service and Telecommunication) ซึ่งมีรัฐมนตรีรับผิดชอบดูแลและควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ในการบริหารการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป และมีหน้าที่สำคัญในการประสานงานกับกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการของท้องถิ่น ดังเช่น กระทรวงการคลัง (Ministry of Finance) และกระทรวงก่อสร้าง สุขภาพ และสวัสดิการ (Ministry of Construction, Health and Welfare) เป็นต้น นอกจากนี้ ยังต้องรายงานผลการดำเนินงานเกี่ยวกับท้องถิ่นต่อนายกรัฐมนตรีอีกด้วย อย่างไรก็ตาม อาจสรุป บทบาทการควบคุมจากส่วนกลางที่สำคัญ ๆ ดังนี้

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในมีอำนาจให้คำปรึกษาหารือ เรียกข้อมูล ตรวจสอบการดำเนินการ หรือขอให้ส่งรายงานในกิจการต่าง ๆ ของท้องถิ่น

- ในกรณีที่พบว่าการดำเนินการของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นผิดกฎหมาย ละเลย การเก็บรายได้อย่างมาก ใช้เงินรายได้ของท้องถิ่นอย่างไม่เหมาะสม บกพร่องในการให้บริการ นายกรัฐมนตรีอาจเรียกร้องให้แก้ไขความบกพร่องผิดพลาด และหากผู้บริหารของท้องถิ่นยังไม่สามารถที่จะแก้ไขการทำงานให้ถูกต้องเหมาะสมแล้ว นายกรัฐมนตรีโดยการรับรองของศาลสูงสามารถถอดถอนฝ่ายบริหารได้ ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีอาจจะมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการแทนสำหรับในกรณีของเทศบาลก็ได้

(2) นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในอาจขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการสอบสวนเรื่องเกี่ยวกับเทศบาล เมื่อได้รับอำนาจดังกล่าว รัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดอาจให้ผู้สอบบัญชีท้องถิ่นตรวจสอบ ในกรณีนี้ผู้สอบบัญชีทำหน้าที่ภายในกรอบคำสั่งและการบังคับบัญชาของรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี

5. งานวิจัยเกี่ยวข้อง

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2552, หน้า 127-129) ได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย

เกี่ยวกับกระบวนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบปัญหาในการกำกับดูแลหลายประการ ได้แก่ ปัญหาที่สืบเนื่องมาจากกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องซึ่งแม้ว่าจะเป็นกระบวนการที่กระทำโดยมีการบัญญัติเอาไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ก็ตาม แต่ทว่าโดยสภาพข้อเท็จจริงแล้ว การกำกับดูแลยังเป็นการกำกับดูแลที่ออกตามความในพระราชบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งปริมาณของระเบียบที่ตราขึ้นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติมีเป็นจำนวนมาก บางเรื่องเป็นเรื่องเล็กน้อย ล้าสมัย และก่อให้เกิดความยุ่งยากซับซ้อนในการปฏิบัติงาน ซึ่งโดยสภาพความเป็นจริงแล้วระเบียบเหล่านั้นจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิก ตามความเหมาะสม ด้วยเหตุนี้การกำกับดูแลจึงมีลักษณะที่มีความเป็นราชการอยู่มากเกินไปทำให้ทำงานได้ล่าช้าไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและไม่สอดคล้องต่อหลักการกระจายอำนาจ อาทิ ระเบียบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง ระเบียบพัสดุ ฯลฯ และนอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการในการตรากฎหมายและระเบียบเหล่านั้นจะเห็นได้ว่ากระบวนการที่เกิดขึ้นมักมีลักษณะเป็นกระบวนการการบัญญัติที่ราชการส่วนกลางมีบทบาทนำโดยแทบมิได้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติมีส่วนร่วม (top-down approach) ทำให้ในท้ายที่สุดเมื่อระเบียบเหล่านั้นต้องนำไปปฏิบัติอาจไม่สอดคล้องกับบริบทต่าง ๆ ภายในท้องถิ่น

นอกจากนี้ ยังพบปัญหาด้านบุคลากรในกระบวนการกำกับดูแล ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนและวัฒนธรรมทางการเมือง การบริหาร ปัญหาการแทรกแซงกระบวนการกำกับดูแลจากฝ่ายการเมือง ปัญหาความอ่อนแอของสภาท้องถิ่น และสุดท้ายปัญหาเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

วุฒิสถา ตันไชย และธีรพรรณ ใจมัน (2546, หน้า 10-11) ได้ร่วมกันวิจัยศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบและวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสรุปประเด็นปัญหาได้ดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมักถูกควบคุมหรือจำกัด “ดุลพินิจ” ในการดำเนินกิจการจากราชการส่วนกลางในรูปแบบของการวางระเบียบข้อบังคับ หรือหนังสือเวียนให้ปฏิบัติตาม อีกทั้งยังมีการสงวนอำนาจในการพิจารณาอนุมัติในเรื่องต่าง ๆ ไว้ให้อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้งการกำหนดรูปแบบของการทำสัญญามาตรฐานต่าง ๆ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างหรือ

ลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งทำให้การดำเนินกิจการส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความอิสระและความคล่องตัว เป็นการเข้าไปจำกัดอำนาจการตัดสินใจของท้องถิ่นโดยเป็นรูปแบบของ “การสั่งการ” ให้ปฏิบัติตามสิ่งที่กำหนดไว้ อันเป็นลักษณะของการ “ควบคุมบังคับบัญชา” มากกว่าที่จะเป็นเพียงการกำหนดแนวทางหรือแบบอย่างให้ปฏิบัติซึ่งอาจปรับเปลี่ยนให้แตกต่างออกไปได้ในลักษณะของ “การกำกับดูแล” เท่านั้น

2) ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลซึ่งมักถูกแทรกแซงการบริหารจัดการจากราชการส่วนกลางทำให้ขาดความเป็นอิสระในการตัดสินใจ ปรับเปลี่ยนโยกย้ายบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตามความเหมาะสมอย่างแท้จริง รวมทั้งทำให้ขาดความคล่องตัวเกิดความล่าช้าและความต่อเนื่องในการบริหารงานบุคคลนั้น

3) ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการงบประมาณ

รัฐจะเป็นผู้กำหนดทั้งอัตราภาษี อำนาจในการจัดเก็บภาษี รวมทั้งการเข้าไปมีบทบาทในการให้ความเห็นชอบในการจัดงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในส่วนของ “นายอำเภอ” และผู้ว่าราชการจังหวัด” ซึ่งย่อมแสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกควบคุมอย่างเข้มงวดในการใช้จ่ายงบประมาณทั้งในส่วนของ “รายได้” และ “รายจ่าย”

4) ปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลตามบทบัญญัติกฎหมาย

กฎหมายให้อำนาจแก่ราชการส่วนกลางทั้งในส่วนของการกำกับในแง่ของตัวบุคคล ผู้เป็นคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือ การกำกับในแง่ของการกระทำเกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบในการออกข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยที่การควบคุมคณะผู้บริหารท้องถิ่นนั้นไม่ว่าจะเป็นการสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง การถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือการสั่งยุบสภาท้องถิ่นก็ตามขั้นตอนและวิธีการเอาไว้ค่อนข้างกว้างทั้งในเหตุแห่งการถูกตรวจสอบวิธีการตรวจสอบการรวบรวมพยานหลักฐาน หรือแม้แต่การพิจารณาทำคำสั่ง มักจะเป็นถ้อยคำที่ต้องอาศัยการตีความและเป็นการให้ดุลพินิจในการพิจารณาวินิจฉัยที่ค่อนข้างกว้างซึ่งอาจนำไปสู่การใช้ดุลพินิจที่ไร้ขอบเขตและไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันขึ้นได้

จุมพล หนีมพานิช และคณะ (2547, หน้า 204-222) ได้ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแนวทางกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540

ผู้วิจัยได้หยิบยกเฉพาะประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผลการวิจัยสรุปได้ว่า แนวทางในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้รัฐกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจได้เอง พัฒนาทางเศรษฐกิจและระบบสาธารณูปโภค ตลอดจนทั้งโครงสร้างสารสนเทศให้ทั่วถึงเท่าเทียมกัน สำหรับในด้านความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นควรมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่ราชการ

ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ช่วยสนับสนุนการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของการให้คำปรึกษาหารือ นอกจากนี้แล้ว ในเรื่องของการกำกับดูแลต้องให้การดำเนินการของราชการท้องถิ่นเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย รวมไปถึงเรื่องของการส่งเสริมให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเข้ามามีบทบาทในการกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่โปร่งใสตรวจสอบได้ รวมทั้งเรื่องที่เราเห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นต้องมีในลักษณะที่ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ช่วยสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของการให้คำปรึกษาทางวิชาการและควรเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของ “การกำกับดูแล” บริหารงานมากกว่า “การควบคุม” โดยผ่อนคลายนโยบายระเบียบต่าง ๆ เป็นต้น การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติและต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นจะกระทบหลักการปกครองตนเองไม่ได้

ในส่วนของการปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับรูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐ มีประเด็นน่าสนใจได้แก่ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่เห็นด้วยกับการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในการควบคุมของส่วนกลางโดยตรง

เพ็ญศรี เพ็ญสาตแสง (2534, หน้า 125-147) ได้ทำการศึกษาอำนาจกำกับดูแลทางปกครอง: ศึกษากรณีองค์การเทศบาล มีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้

1) ปัญหาการใช้อำนาจกำกับดูแลเกินขอบเขตของกฎหมายเทศบาล แบ่งเป็น

(1) การวางระเบียบต่าง ๆ เกินขอบเขตที่กฎหมายเทศบาลกำหนดโดยส่วนกลางได้เข้ามาแทรกแซงการตัดสินใจของเทศบาลในการกระทำต่าง ๆ โดยกำหนดอำนาจกำกับดูแลรูปแบบการอนุมัติเพิ่มเติมเข้าไปอีกหลายกรณีและเป็นส่วนใหญ่ซึ่งนอกเหนือไปจากกรณีที่กฎหมายเทศบาลบัญญัติไว้

(2) ปัญหาการใช้หนังสือเวียนหรือหนังสือสั่งการในการออกคำสั่งให้เทศบาลปฏิบัติซึ่งในบางเรื่องเป็นการควบคุมดุลพินิจขององค์การเทศบาล และบางเรื่องก็เป็นการกำหนดให้กระทำการอื่นของรัฐซึ่งไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามกฎหมายเทศบาล

2) ปัญหาว่าด้วยรูปแบบของอำนาจกำกับดูแล

กฎหมายเทศบาลได้นำรูปแบบ “การวางระเบียบให้ปฏิบัติ” ซึ่งโดยหลักการแล้วถือว่าเป็นเรื่องของการใช้อำนาจบังคับบัญชาเนื่องจากการกำหนดขึ้นเพื่อความสะดวกต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และเป็นการจำกัดอำนาจตัดสินใจโดยอิสระ นอกจากนี้ยังมีระเบียบที่ส่วนกลางกำหนดขึ้น โดยส่วนใหญ่เป็นการกำหนดอำนาจกำกับดูแลรูปแบบอนุมัติและการขอความเห็นชอบเพิ่มเติมซึ่งถือเป็นการจำกัดอิสระของท้องถิ่นที่เกินขอบเขตของกฎหมายเทศบาล

วลัยกร รัตนกุล (2554) ได้ศึกษาและสรุปปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลเหนือการกระทำของกรุงเทพมหานครโดยรัฐ มีประเด็นสรุปได้ดังนี้

1) การออกคำสั่งทางปกครองเพื่อกำกับดูแลการกระทำของกรุงเทพมหานครเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดลักษณะสำคัญของอำนาจกำกับดูแล คือการใช้อำนาจกำกับดูแลของส่วนกลางที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ซึ่งในปัจจุบันหลักดังกล่าวยังไม่ได้รับการถือปฏิบัติอย่างจริงจังดังจะเห็นได้จากการตีความหมายของคำว่า “การกำกับดูแล” โดยไม่ถูกต้อง กล่าวคือ แม้อำนาจจะบัญญัติในเรื่องการกำกับดูแลไว้ว่าส่วนกลางสามารถใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในขอบเขตเพียงใด แต่ในการใช้กฎหมายขององค์กรผู้มีอำนาจกำกับดูแลมักจะเป็นไปในทางก้าวล่วงดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนเกินขอบเขตของการกำกับดูแลตามกฎหมาย โดยปัญหาดังกล่าวอาจเกิดจากการตีความหมายของคำว่า “การกำกับดูแล” ในทางที่ไม่ถูกต้องจนกลายเป็น “อำนาจบังคับบัญชา”

2) การออกคำสั่งทางปกครองเพื่อกำกับดูแลข้อบัญญัติท้องถิ่นก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีเพียงอำนาจกำกับดูแลที่จะควบคุมได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมายของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าได้ตราขึ้นเกินขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ไว้หรือมีเนื้อความขัดต่อพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดหรือกฎกระทรวงหรือกฎหมายอื่นที่มีลำดับชั้นสูงกว่าหรือไม่อย่างไร เท่านั้น

บทที่ 3

วิธีวิทยาการวิจัย (Research Methodology)

การศึกษาวิจัยเรื่องรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดวิธีวิทยาการวิจัย เป็นการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเป็น ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) นำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายละเอียดดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary research)

การวิจัยเอกสารเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นเอกสาร ซึ่งการวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดประเภทเอกสารและประเด็นที่ต้องการใช้วิเคราะห์ คือ เอกสารที่เกี่ยวกับหลักการและแนวคิดการปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย เฉพาะที่ปรากฏรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้ง กฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย ภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการกำกับดูแลโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศซึ่งข้อมูลเอกสารที่ได้มานั้นจะนำไปใช้ในการวิเคราะห์เพื่อการจัดทำรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยจึงกำหนดหัวข้อของการวิจัยเอกสารไว้ ดังนี้

1.1 แนวคิดและหลักการ

เป็นการวิจัยที่นำเอาข้อมูลเอกสารคือ แนวคิด หลักการการกระจายอำนาจและการกำกับดูแล รวมทั้งกฎหมายกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยและต่างประเทศ (ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส) เฉพาะที่ปรากฏรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและข้อมูลจากรายงานวิจัย ตำรา เอกสารรายงานการประชุมสัมมนา วิทยานิพนธ์ และบทความ โดยมีแนวคิดและหลักการ ดังนี้

- 1) หลักนิติธรรม
- 2) หลักธรรมาภิบาล
- 3) หลักการรวมศูนย์อำนาจ – หลักการควบคุมแบบสายบังคับบัญชา
- 4) หลักการกระจายอำนาจ – หลักการควบคุมแบบกำกับดูแล
 - (1) หลักการควบคุมแบบกำกับดูแล
 - (2) แนวคิดการควบคุมแบบกำกับดูแล
 - (3) รูปแบบการกำกับดูแล
- 5) หลักการประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น

1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง แยกเป็น

1) กฎหมายไทย

(1) กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ คือ

- (1.1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
- (1.2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542
- (1.3) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
- (1.4) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- (1.5) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

(2) กฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย

จำนวน 24 ฉบับ คือ

- (2.1) พระราชบัญญัติการชุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543
- (2.2) พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557
- (2.3) พระราชบัญญัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาคาการตั้งครุภักในวัยรุน พ.ศ. 2559
- (2.4) พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535
- (2.5) พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545
- (2.6) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- (2.7) พระราชบัญญัติการแพทยุคเงิน พ.ศ. 2551
- (2.8) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
- (2.9) พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2559
- (2.10) พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493
- (2.11) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- (2.12) พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551

- (2.13) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550
- (2.14) พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
- (2.15) พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510
- (2.16) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475
- (2.17) พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558
- (2.18) พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535
- (2.19) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457
- (2.20) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาศูนย์เด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550
- (2.21) พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550
- (2.22) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- (2.23) พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540
- (2.24) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

(3) กฎหมายที่กำหนดรูปแบบการกำกับดูแลการจัดทำภารกิจภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 12 ฉบับ

- (3.1) พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535
- (3.2) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456
- (3.3) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485
- (3.4) พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520
- (3.5) พระราชบัญญัติการฉาบปาดถนน พ.ศ. 2545
- (3.6) พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558
- (3.7) พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499
- (3.8) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
- (3.9) พระราชบัญญัติมาตราชั่งตวงวัด พ.ศ. 2542
- (3.10) พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542
- (3.11) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522
- (3.12) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

(4) กฎหมายองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จำนวน 4 ฉบับ

- (4.1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

(4.2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

(4.3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

(4.4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

2) กฎหมายต่างประเทศ

(1) ประเทศญี่ปุ่น

(2) สาธารณรัฐฝรั่งเศส

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview)

การสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงลึกด้วยการสัมภาษณ์โดยตรงระหว่างผู้วิจัยกับประชากรสัมภาษณ์ ตามประเด็นสัมภาษณ์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า

ประชากรสัมภาษณ์ เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในสถานะของการเป็นองค์กรกำกับดูแลและองค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลที่เป็นเจ้าหน้าที่ภาครัฐและนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง รวมประชากรสัมภาษณ์เชิงลึก 16 คน ดังนี้

1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จำนวน 1 คน

2) ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ที่รับผิดชอบกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา เทศบาลนครหรือเทศบาลเมือง) จำนวน 1 คน

3) นายอำเภอหรือผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล) จำนวน 1 คน

4) ผู้แทนองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จำนวน 4 คน

5) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย จำนวน 5 คน

6) ผู้กำกับดูแลตามกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย จำนวน 2 คน

7) นักวิชาการด้านนิติศาสตร์ จำนวน 1 คน

8) นักวิชาการด้านการบริหารรัฐกิจ จำนวน 1 คน

ประเด็นสัมภาษณ์เชิงลึก

ประเด็นสัมภาษณ์เชิงลึก เป็นประเด็นการสัมภาษณ์เชิงสนทนาระหว่างประชากรสัมภาษณ์กับผู้วิจัยตามที่กำหนดไว้ ซึ่งเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย จำนวน 5 ประเด็น รวมถึงประเด็นที่อาจมีเพิ่มขึ้นในระหว่างการสัมภาษณ์ที่ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นประเด็นที่มีประโยชน์ต่อการวิเคราะห์หาคำตอบ ดังนี้

ประเด็นที่ 1 ภาพรวมของปัญหาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยปัจจุบัน

ประเด็นที่ 2 ปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายของไทย

ประเด็นที่ 3 รูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการ ด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันที่มีความครบถ้วน เหมาะสม มีประโยชน์หรือมีประสิทธิภาพสำหรับใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นที่ 4 รูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการ ด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีปัญหาอุปสรรคที่ควรยกเลิก ปรับปรุงแก้ไขหรือเพิ่มเติม

ประเด็นที่ 5 รูปแบบหลักเกณฑ์ด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการ ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร

3. การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่ได้มาจากการเก็บรวบรวมโดยวิธีวิทยาการวิจัยดังที่ได้กล่าวไว้แล้วนั้นมาทำการวิเคราะห์โดย แยกการวิเคราะห์ออกเป็นขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ข้อมูลที่เป็นเอกสาร ได้จากการนำข้อมูลการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2 ที่เป็นหลักการและแนวคิดการปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยเฉพาะที่ปรากฏรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้ง กฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย กฎหมายภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการกำกับดูแลโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ มาวิเคราะห์เพื่อให้ได้คำตอบที่เป็นประเด็นปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัดของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันและเพื่อให้ได้ รูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่เหมาะสมกับขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลเพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับการจัดทำรูปแบบหลักเกณฑ์ด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

ขั้นตอนที่ 2 เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก มาวิเคราะห์ร่วมกับผลการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารจนทำให้ได้ “ร่างรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

ขั้นตอนที่ 3 เป็นการนำเอาคำตอบที่ได้จากการการสัมภาษณ์เชิงลึก มาวิเคราะห์ร่วมกับร่างรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้ได้คำตอบของรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. การจัดทำรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวิจัยได้กำหนดเป้าหมายไว้ คือ การสร้างรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยครอบคลุม ในประเด็น รูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ การนำเอาผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบ มาวิเคราะห์เป็นองค์รวมร่วมกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อสร้างรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย กล่าวโดยสรุปได้ว่า ข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมตามวิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ ทั้งการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์ร่วมกัน เพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้

บทที่ 4

วิเคราะห์หลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล (ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค) กับองค์กรผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ซึ่งความสัมพันธ์ของการกำกับดูแลดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์ตามที่มีการกำหนดบัญญัติไว้ในกฎหมาย ซึ่งกฎหมายในที่มีบัญญัติไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศและกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรผู้กำกับดูแลและองค์กรผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล โดยกฎหมายเหล่านี้จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2 พบว่านับแต่ที่เมืององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบแรกของประเทศ คือ เทศบาลในปี พ.ศ. 2496 กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรผู้กำกับดูแลนอกจากจะมีอยู่เป็นจำนวนมากหลายฉบับแล้ว องค์กรผู้ใช้อำนาจหน้าที่ด้านการกำกับดูแลที่ส่วนใหญ่เป็นองค์กรผู้รับผิดชอบพระราชบัญญัติต่างก็มีอยู่เป็นจำนวนมากเช่นกัน แต่ที่ผ่านมามีประเทศไทยไม่เคยมีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักเกณฑ์พื้นฐานที่วางมาตรฐานด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแก่องค์กรผู้กำกับดูแลให้ยึดถือและใช้อย่างมีมาตรฐานเดียวกัน จึงส่งผลให้เกิดปัญหาด้านการกำกับดูแลที่ไม่เหมาะสมและเพียงพอ อันเป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งต่อพัฒนาการด้านการกระจายอำนาจที่ผ่านมา

ดังนั้น เพื่อทราบถึงหลักเกณฑ์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันและที่มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย การศึกษาในบทนี้จะเป็นการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล โดยแบ่งเนื้อหาของการวิเคราะห์ออกเป็น 3 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 ปัญหาและอุปสรรคด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

ส่วนที่ 2 หลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ

ส่วนที่ 3 รูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยแต่ละส่วนมีรายละเอียดของการศึกษาวิเคราะห์ดังนี้

1. ปัญหาและอุปสรรคด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

จากการศึกษา การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายลักษณะ ซึ่งมีผลกระทบต่อ การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเกิดจากการใช้อำนาจกำกับดูแล ทั้งจากองค์กรกำกับดูแลที่อยู่ในระบบการบริหารราชการแผ่นดิน (ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค) และจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีทั้งปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติในกฎหมาย รวมถึงจากองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจากตัวผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบด้วย ส่งผลให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการและไม่เกื้อหนุนระบบการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากสภาพปัญหาของระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมาข้างต้นนี้ สามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

1.1 ปัญหาความไม่ชัดเจนของกรอบอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ

จากการศึกษาองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าการดำเนินงานเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามที่มีกฎหมายกำหนด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้ศอกเงาในการกำกับดูแลจากทั้งราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบกำหนดให้เป็นองค์กรหลักในการกำกับดูแลการปฏิบัติ ตามกฎหมาย โดยกรณีของกรุงเทพมหานครจะอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย ส่วนเทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเมืองพัทยาจะอยู่ในการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด และกรณีเทศบาลตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบลจะอยู่ในการกำกับดูแลของนายอำเภอ การกำกับดูแลมีเนื้อหาครอบคลุมการบริหารงานที่สำคัญ 2 ด้าน ประกอบด้วย ด้านการนิติบัญญัติ (การกำกับดูแลการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นมิให้ขัดต่อกฎหมาย) และด้านการบริหาร (การกำกับดูแลการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและเรื่องอื่นตามที่กฎหมายจัดตั้งบัญญัติไว้ เช่น การจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการ หรือภาคเอกชน)

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 ด้าน วิเคราะห์ได้ดังนี้

1) ด้านนิติบัญญัติ

จากการศึกษา ข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกฎหมายไทย พบว่าจัดอยู่ในลำดับศักดิ์หรือลำดับชั้นกฎหมายลำดับรอง ที่ค่าต่ำกว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติพระราชกำหนด และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามหลักการกระทำทางปกครอง

ต้องขอด้วยกฎหมายซึ่งเรียกรื่องให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจได้เฉพาะที่มีกฎหมายให้อำนาจนั้นไว้และต้องไม่ใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงจะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งได้แก่กฎหมายระดับพระราชบัญญัตินั่นเอง ประกอบด้วยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ยังได้กำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่หรือเรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นมาใช้บังคับไว้อีกด้วย ซึ่งท้องถิ่นจะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนอกเหนือไปจากเรื่องที่ถูกกฎหมายให้อำนาจไว้ไม่ได้ ทั้งนี้ ข้อบัญญัติท้องถิ่นสามารถแบ่งประเภทโดยพิจารณาได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้

ประเภทแรก ข้อบัญญัติท้องถิ่นอันเป็นอำนาจทั่วไป จากการศึกษาพบว่าเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะที่โอนภาระหน้าที่อันเกี่ยวกับท้องถิ่นนั้น ๆ โดยเฉพาะ โดยเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนภายในท้องถิ่นของตนเองได้ นอกจากนี้ข้อบัญญัติท้องถิ่นอันเป็นอำนาจทั่วไปจะต้องเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่กำหนดให้มีการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะกิจการที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งนี้พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกฉบับจะกำหนดอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นอำนาจทั่วไปได้โดยวิธีนี้เอง

ประเภทที่สอง ข้อบัญญัติท้องถิ่นชั่วคราวหรือฉุกเฉิน จากการศึกษาพบว่ามีเหตุฉุกเฉินในระหว่างที่ไม่มีสภาท้องถิ่นหรือมีแต่ไม่สามารถเรียกประชุมได้ทันทั่วทั้งที่พระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางรูปแบบให้สามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นชั่วคราวได้ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และกรุงเทพมหานคร เท่านั้น

ประเภทที่สาม ข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการเงิน การคลัง และการพาณิชย์ จากการศึกษาพบว่าเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวกับรายรับ รายจ่าย และวิธีการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ตลอดจนแหล่งรายได้ วิธีการหา หรือจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสาระสำคัญเกี่ยวกับการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ แสดงได้ตามตารางดังนี้

ตารางที่ 4.1 รูปแบบการกำกับดูแลทางนิติบัญญัติ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ผู้กำกับดูแล	รูปแบบการกำกับดูแล					
		เพิกถอนมติ	ยุบสภา	ให้ความเห็นชอบ	อนุมัติ	เรียกประชุม	การให้พ้นจากตำแหน่ง
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	ผู้ว่าราชการจังหวัด	✓	✓	✓		✓	✓
กรุงเทพมหานคร	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย		✓	✓	✓		
เมืองพัทยา	ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี		✓	✓			
เทศบาล	ผู้ว่าราชการจังหวัด		✓	✓		✓	✓
องค์การบริหารส่วนตำบล	นายอำเภอ		✓	✓		✓	✓

ดังนั้น จากที่กล่าวมาข้างต้นเกี่ยวกับการกำกับดูแลด้านนิติบัญญัติ วิเคราะห์ได้ว่าการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งได้แก่ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่หรือเรื่องที่ต้องกรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นมาใช้บังคับ ซึ่งท้องถิ่นจะออกข้อบัญญัติท้องถิ่นนอกเหนือไปจากเรื่องที่กฎหมายให้อำนาจไว้ไม่ได้ และกฎหมายจัดตั้งยังวางกลไกการกำกับดูแลไว้ค่อนข้างชัดเจน ได้แก่กลไกการกำกับดูแลโดยสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้ความเห็นชอบ และการอนุมัติโดยราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคในฐานะผู้กำกับดูแลก่อนประกาศบังคับใช้

2) ด้านบริหาร

จากการศึกษาด้านบริหาร พบว่าตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 5 รูปแบบ องค์กรผู้ทำหน้าที่กำกับดูแล ประกอบด้วย ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ดังนี้

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 77 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดชี้แจงแสดงความคิดเห็น เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้

ส่วนพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 71 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้อง ตามกฎหมาย โดยให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาล และตรวจสอบกิจการ ปรึกษารายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือ พนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 90 กำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการให้นายอำเภอมีอำนาจเรียกมาชี้แจงหรือ สอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบก็ได้

กรุงเทพมหานครเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีความเป็นอิสระ เหมือนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น การกำหนดความสัมพันธ์ของการกำกับดูแล กรุงเทพมหานครนั้น จากการศึกษาพบว่าอยู่ 2 รูปแบบ คือ การกำกับดูแลระหว่างองค์กรภายใน กรุงเทพมหานครเอง และการกำกับดูแลระหว่างราชการส่วนกลางกับกรุงเทพมหานครไม่มีราชการ ส่วนภูมิภาคเหมือนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น และมีรูปแบบการกำกับดูแลที่แตกต่าง คือ การกำกับดูแลระหว่างองค์กรภายในกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การให้ความเห็นชอบ และการกำกับดูแลโดยราชการส่วนกลาง ประกอบด้วย การอนุมัติ ให้ความเห็นชอบ การยุบสภา ให้พ้นจากตำแหน่ง สอบสวนข้อเท็จจริง ให้ชี้แจงแสดงความคิดเห็น การยับยั้งหรือสั่งการตามเห็นสมควร การอนุมัติ การให้ความเห็นชอบ

พทยาเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับเมืองพทยา ประกอบด้วย การยุบสภา การให้ความเห็นชอบ สั่งให้พ้น สอบสวนและวินิจฉัย ข้อยุติร่วมกัน การให้ความเห็นชอบ การให้ความเห็น สั่งระงับการปฏิบัติ

ผู้วิจัยจึงขอสรุปการใช้อำนาจกำกับดูแลด้านการบริหาร ดังนี้

ตารางที่ 4.2 การใช้อำนาจกำกับดูแลด้านการบริหาร

รูปแบบ การกำกับดูแล	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น				
	องค์กร บริหารส่วน จังหวัด	เทศบาล	องค์กร บริหารส่วน ตำบล	กรุงเทพ มหานคร	เมืองพัทยา
1.การสอบสวน ข้อเท็จจริง	✓	✓	✓	✓	✓
2.การแนะนำตักเตือน		✓			
3. การให้ชี้แจง	✓	✓	✓	✓	
4.การยับยั้งการ ปฏิบัติ	✓	✓		✓	✓
5.ให้ผู้บริหารพ้นจาก ตำแหน่ง	✓	✓	✓	✓	✓
6. การอนุมัติ	✓	✓		✓	
7. การแต่งตั้งให้ ดำเนินการชั่วคราว	✓	✓			
8.เข้ามาควบคุม โดยตรง		✓			
9.เข้าดำเนินการแทน	✓				
10.กำกับดูแลโดย การออกกฎหมาย ลำดับรอง	✓	✓	✓	✓	
11.การตั้งกระทู้ถาม	✓	✓	✓	✓	
12.การเปิดอภิปราย ทั่วไป				✓	
13.การให้ความ เห็นชอบ	✓	✓	✓	✓	✓
14. การหาข้อยุติ ร่วมกัน					✓

จากการวิเคราะห์รูปแบบการกำกับดูแลทางด้านการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 5 รูปแบบ พบว่าการกำกับดูแลการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ได้วางหลักเกณฑ์และวิธีการกำกับดูแลทั่วไปให้องค์กรกำกับดูแลมิและใช้อำนาจตัดเดือน หรือ สั่งระงับหรือเพิกถอนการกระทำทางการบริหารที่มีชอบ ตลอดจนมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง บริหารได้นั้น อันเป็นการบัญญัติอำนาจหน้าที่ในเชิงของการป้องกันความเสียหายจากการใช้อำนาจ บริหารของผู้บริหารท้องถิ่น แต่กฎหมายมิได้วางหลักเกณฑ์และวิธีการใช้ดุลพินิจที่แจ้งชัดลักษณะ มาตรฐานวิธีปฏิบัติไว้ จึงส่งผลให้การใช้อำนาจขององค์กรกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนดมักจะ ใช้เมื่อความเสียหายได้รับการพิสูจน์จนเป็นที่ประจักษ์แล้วเท่านั้น โดยเฉพาะกรณีความเสียหาย ส่วนใหญ่ที่มากจากการทุจริตประพฤติมิชอบต่อตำแหน่งหน้าที่องค์กรกำกับดูแลจะรอผลการวินิจฉัย ความผิดจากองค์กรอิสระที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตก่อนเสมอไม่ว่าจะเป็นจากสำนักงาน ตรวจเงินแผ่นดินหรือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ตาม การใช้อำนาจหน้าที่กำกับดูแลจึงมิได้ถูกใช้ในเชิงของการป้องกันอย่างที่เราควรจะเป็น ฉะนั้น บทบาท การใช้อำนาจหน้าที่ในการกำกับด้านการบริหารที่ไม่ชัดเจนเช่นนี้ จึงมีความสัมพันธ์ต่อการทุจริต ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นมากขึ้นในช่วงเวลาที่ผ่านมา

นอกจากนั้น ความพยายามแก้ไขปัญหาค่าความไม่ชัดเจนในการกำกับดูแลการบริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมาดังเช่นในกรณีการพยายามแก้ไขปัญหาค่าความไม่ชัดเจนในการ บริหารราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อย แห่งชาติ ที่ 8/2560 ที่กำหนดให้ “คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น” ตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เข้ามาทำหน้าที่เกี่ยวกับการ บริหารงานบุคคล เช่น การสอบแข่งขัน แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นการแก้ไขปัญหาค่า ความไม่ตรงจุดและมีผลกระทบต่อหลักการกระจายอำนาจอย่างยิ่งและปัญหาการทุจริตที่นำมาซึ่งความเสียหายแก่ราชการส่วนท้องถิ่นตามกรณีดังกล่าวมาหรือในเรื่องใด ๆ ก็ตามจะไม่รุนแรง หากองค์กร กำกับดูแลมีรูปแบบการกำกับดูแลที่ชัดเจน

จากสภาพปัญหาที่วิเคราะห์ข้างต้นนั้น สอดคล้องกับข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกจาก ประชากรสัมภาษณ์ เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้ที่ ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการ จังหวัดที่รับผิดชอบกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายอำเภอ นักวิชาการด้านนิติศาสตร์ นักวิชาการด้านการบริหารรัฐกิจ ได้ให้ข้อมูลว่า การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นการกระจาย อำนาจหน้าที่ให้ท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการเอง กระจายอำนาจการตัดสินใจ เป็นการกระจาย อำนาจการตัดสินใจดำเนินการ ตามหน้าที่จากส่วนกลางกระจายให้ท้องถิ่นดำเนินการ กระจาย

ทรัพยากรการบริหาร เป็นการกระจายบุคลากร งบประมาณ เทคโนโลยี ที่เหมาะสม ให้กับท้องถิ่น กระจายความรับผิดชอบต่อน้ำที่ เป็นการกระจายความรับผิดชอบต่องาน น้ำที่ ที่รัฐกับ ผู้บริหารท้องถิ่น และประชาชน ร่วมกันรับผิดชอบ กระจายความพร้อม เป็นการกระจายความพร้อม ที่มีอยู่ในส่วนกลางให้กับท้องถิ่น เพื่อสร้างขีดความสามารถให้แก่ท้องถิ่น เป็นการทำให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง สามารถบริหารจัดการท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐ ในระบบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐส่วนกลางลง เหลือภารกิจหลักเท่าที่ต้องทำเท่าที่จำเป็น และให้ประชาชนได้มีส่วนในการบริหารงานชุมชนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจ น้ำที่ใหม่ ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์บ้านเมือง ที่เปลี่ยนแปลงไป อย่างไม่รู้จบ หากกล่าวถึงปัญหาการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นนั้น พบว่า การกระจายอำนาจยังไม่ใช่การกระจายอำนาจอย่างแท้จริง กล่าวคือ ยังถูกควบคุมและแทรกแซงด้วยองค์กรทางการเมือง ดังจะเห็นได้จากกลไกการกำกับที่กำหนดไว้ในกฎหมายก็ได้บัญญัติให้อำนาจแก่องค์กรบังคับใช้กฎหมาย ที่เป็นองค์กรในราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้มีและใช้ดุลพินิจตัดสินในเชิงของการบังคับบัญชาถึงตุลาการ เช่นนี้จึงทำให้การไม่มีมาตรฐานกำกับการใช้อำนาจกำกับดูแลนำไปสู่ความมีอิทธิพลที่เหนือกว่าที่ท้องถิ่นต้องให้ความเคารพยำเกรงต่อองค์กรผู้กำกับดูแล

นอกจากผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ความเห็นไปในทิศทางที่กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น ยังได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการที่มีประชาชนร่วมด้วย เนื่องจากประชาชนถือเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้ชุมชนมีการพัฒนาและสอดคล้องกับความต้องการของแต่ละชุมชน โดยคณะกรรมการดังกล่าวให้มีหน้าที่ตรวจสอบ ควบคุม และอื่น ๆ เกี่ยวกับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดการถูกแทรกแซงจากทางราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและองค์กรอิสระ

ส่วนผู้แทนองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้ให้ความเห็นไปในทิศทางที่กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น ยังได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า กฎหมายในปัจจุบันเจตนารมณ์คือ ต้องการให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐส่วนกลางลง เหลือภารกิจหลักเท่าที่ต้องทำเท่าที่จำเป็น และให้ประชาชนได้มีส่วนในการบริหารงานชุมชนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้น อย่างไม่รู้จบ หากกล่าวถึงกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบันนั้น มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับท้องถิ่นหรือไม่ ในประเด็นนี้เห็นว่าสอดคล้อง แต่ปัญหาคือการที่กฎหมายจะมีประสิทธิภาพและใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องเข้าใจเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง และนำกฎหมายไปใช้อย่างถูกต้องและก่อให้เกิดประสิทธิภาพ

สูงสุด อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ เนื่องด้วยผู้บังคับใช้กฎหมายยังถูกควบคุมโดยผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่า ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นที่ไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง จึงส่งผลให้ผลประโยชน์ตกอยู่แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์โดยภาพรวม โดยเฉพาะประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ดังนั้น ในประเด็นนี้การที่ผู้บังคับใช้กฎหมายมีอิสระปราศจากการควบคุมโดยผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่า ย่อมทำให้การบังคับใช้กฎหมายก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในท้องถิ่น

จากการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกสรุปได้ว่าการที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการกำกับดูแลที่มีความหลากหลายและแตกต่างกัน ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเหมือนกัน จะแตกต่างกันเฉพาะขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยตามที่กฎหมายกำหนดให้เท่านั้น ความแตกต่างของรูปแบบการกำกับดูแลจึงน่าจะมีผลต่อการบริหารงานโดยรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบซึ่งมีผลต่อบริการสาธารณะที่ประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับไม่เท่าเทียมกันด้วย เนื่องจากการกำกับดูแลในกฎหมายจัดตั้งเป็นการกำกับดูแลทั่วไปที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยิ่ง

1.2 ปัญหาการกำกับดูแลที่เป็นผลจากการถ่ายโอนภารกิจภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษา ภายหลังการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐที่มุ่งส่งเสริมการกระจายอำนาจหรือภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของราชการส่วนกลางและภูมิภาคให้กับราชการส่วนท้องถิ่นในลักษณะที่เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้มีการจัดทำและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายในปี พ.ศ. 2542 (พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542) กำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาถ่ายโอนภารกิจผ่านทางกลไกแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 30 และแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม มาตรา 32 (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ) ซึ่งจากการศึกษาพบว่าภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของราชการส่วนกลางและภูมิภาคได้ถูกถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนแล้วบางส่วน พร้อมกับกลไกในการกำกับดูแลจากทั้งราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่เป็นผู้รับผิดชอบภารกิจตามกฎหมาย ซึ่งจากการศึกษารูปแบบการ

กำกับดูแลการจัดทำภารกิจภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรากฏรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการ การกำกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีอยู่ในกฎหมายที่ได้กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ได้วิเคราะห์รูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามภารกิจถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

ตารางที่ 4.3 รูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามภารกิจถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบการกำกับดูแล	กฎหมายกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น											
	ตามแผนการกระจายอำนาจ											
	1. พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535	2. พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456	3. พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485	4. พระราชบัญญัตินำบาดาล พ.ศ. 2520	5. พระราชบัญญัติการพาณิชย์ พ.ศ. 2545	6. พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558	7. พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499	8. พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535	9. พระราชบัญญัติมาตราช่างวัด พ.ศ. 2542	10. พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542	11. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522	12. พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484
1. การมอบอำนาจ	✓	✓		✓								
2. การแต่งตั้ง	✓		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. การมอบหมาย								✓		✓		
4. การจัดทำคู่มือปฏิบัติ					✓							
5. การจัดฝึกอบรม								✓				

จากการกำกับดูแลที่เป็นผลจากการถ่ายโอนภารกิจภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เมื่อวิเคราะห์เนื้อหาพบว่าได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาถ่ายโอนภารกิจผ่านทางกลไกแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในทางปฏิบัติการที่มีการถ่ายโอนตามแผนดังกล่าวจะมีทั้งกรณีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และกรณี

ไม่มีการแก้ไขกฎหมายแต่อาศัยกลไกการออกกฎเพื่อมอบอำนาจดำเนินการตามกฎหมายต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั้งสองกรณีควรที่จะมีการกำหนดกลไกในการกำกับดูแล เพื่อเชื่อมโยงการใช้อำนาจที่มีการถ่ายโอนระหว่างส่วนราชการผู้รับผิดชอบกฎหมายนั้น ๆ ในฐานะผู้กำกับดูแล กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับการถ่ายโอนภารกิจตามกฎหมายในฐานะผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล

กลไกที่ขาดหายไปหรือมีการกำหนดอย่างไม่ชัดเจนนี้ นำไปสู่ปัญหาในการดำเนินงานตามภารกิจที่มีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยิ่ง เนื่องจากภารกิจที่มีการถ่ายโอนตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ เป็นภารกิจเฉพาะที่ต้องอาศัยบุคลากรผู้ปฏิบัติที่มีองค์ความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ในการดำเนินงานที่ไม่มีอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขณะที่มีการถ่ายโอนต่อกรณีปัญหานี้แม้ว่าในขณะที่มีการถ่ายโอนส่วนราชการผู้ถ่ายโอนจะมีการทำคู่มือการปฏิบัติและจัดอบรมถ่ายทอดความรู้ก็ตาม แต่ผู้ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้ารับการถ่ายโอนมีทั้งข้าราชการการเมืองที่มาโดยการคัดเลือกตั้งและข้าราชการประจำที่จะมีการโยกย้ายหมุนเวียนอยู่เสมอ ทำให้ผู้ปฏิบัติขาดความรู้และประสบการณ์ที่ต่อเนื่อง ในขณะที่ภารกิจที่มีการถ่ายโอนเป็นเหมือนกฎหมายปิดปากที่ไม่เปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิเสธการปฏิบัติหน้าที่หรือขอเวลาไปศึกษาหาความรู้ หรือขอปรึกษาหารือหน่วยงานผู้รับผิดชอบกฎหมายนั้น ๆ ก่อนได้ เพราะกฎหมายไม่เปิดช่องให้ทำเช่นนั้น

นอกจากนั้น การกระจายอำนาจด้วยการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านทางกลไกการมอบอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินก็ไม่ใช่รูปแบบความสัมพันธ์ตามหลักการกระจายอำนาจ แต่เป็นความสัมพันธ์ในระบบการควบคุมระหว่างส่วนราชการผู้มอบอำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับมอบอำนาจ ฉะนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงปฏิบัติภารกิจเหมือนผู้ใต้บังคับบัญชาของส่วนราชการที่เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงตามกฎหมายนั้น ๆ ซึ่งจะเห็นได้ว่า การมอบอำนาจในลักษณะนี้ จะมีการกำหนดหน้าที่ในการรายงานกลับไปส่วนราชการผู้มอบทุกครั้งที่มีการดำเนินงาน และส่วนราชการผู้มอบก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่ที่ได้มอบอำนาจอยู่เช่นเดิม

จากสภาพปัญหาที่วิเคราะห์ข้างต้นนั้น สอดคล้องกับข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกจากประชากรสัมภาษณ์ เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่รับผิดชอบกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายอำเภอ นักวิชาการด้านนิติศาสตร์ นักวิชาการด้านการบริหารรัฐกิจ ได้ให้ข้อมูลว่า ด้านนโยบายการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจ ซึ่งนโยบายการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจที่ผ่านมายังทำได้ล่าช้าและไม่สามารถขับเคลื่อน

ได้มากนัก เนื่องจากรัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจมากเท่าที่ควร บางภารกิจการถ่ายโอนไม่ก้าวหน้า เนื่องจากใช้หลักอาสาสมัครตามความพร้อมและความสมัครใจ นอกจากนี้ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบก็มีจำนวนมาก ส่วนราชการที่มีภารกิจถ่ายโอนเองก็ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจ ส่วนราชการยังมีการปรับภารกิจ บทบาท และเพิ่มเติมกฎเกณฑ์การประเมินความพร้อม การถ่ายโอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์รับการถ่ายโอนไม่ผ่านเงื่อนไขการประเมิน ภารกิจที่ถ่ายโอนก็โอนให้เป็นเพียงภารกิจที่ไม่อยากทำ ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคที่ไม่สามารถขับเคลื่อนการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนด้านบุคลากร ยังพบปัญหาว่าบุคลากรไม่ไปตามภารกิจ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เฉพาะทางที่จะรองรับภารกิจที่ถ่ายโอนมาจากส่วนราชการ โดยปัญหาส่วนหนึ่งอาจมาจากทัศนคติของข้าราชการที่มองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานขนาดเล็ก งบประมาณน้อย รวมถึงมีความกังวลต่อการทำงานความก้าวหน้าในสายอาชีพ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ยังขาดการจำแนกบทบาท อำนาจหน้าที่ในภารกิจ ที่ถ่ายโอนเพื่อใช้ในการวางแผนอัตรากำลัง งบประมาณ และการพัฒนาบุคลากรให้สอดคล้องกับภารกิจใหม่ ๆ ที่รับโอน

นอกจากผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ความเห็นไปในทิศทางที่กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น ยังได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า ในด้านงบประมาณนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีปัญหาด้านงบประมาณ เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณไม่สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจแล้ว งบประมาณของส่วนราชการควรจะต้องลดลงและไปเพิ่มให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ข้อเท็จจริงพบว่างบประมาณของส่วนราชการก็ยังเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ก็ยังคุ้นเคยกับการรับโอนภารกิจที่มาพร้อมกับงบประมาณ

ส่วนผู้แทนองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้ให้ความเห็นไปในทิศทางที่กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น ยังได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า ในด้านกฎหมาย เนื่องจากพบว่ายังมีปัญหาเรื่องการศึกษาภารกิจถ่ายโอนที่ไม่เกื้อหนุนต่อการกระจายอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการศึกษาภารกิจที่จะถ่ายโอนว่าเป็นภารกิจด้านความมั่นคง เพื่อจะได้ไม่ต้องถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการแก้ไขกฎหมายทั้งหมดจะต้องดำเนินการ โดยส่วนกลางที่ยังคงรักษาอำนาจไว้ จึงไม่สามารถขับเคลื่อนการกระจายอำนาจเพื่อเอื้อต่อการถ่ายโอนภารกิจและการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดังนั้น เพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจ ควรออกกฎหมายให้เอื้อการทำงานใหม่ ๆ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำงานร่วมกันได้

จากการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกสรุปได้ว่าเมื่อกฎหมายกำหนดให้ราชการ ส่วนกลางถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานผู้ถ่ายโอนควรจะถ่ายโอน ทั้งบุคลากร งบประมาณ รวมถึงเครื่องมือ วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็น รวมถึงต้องถ่ายทอดเทคนิค วิธีการ ในการดำเนินงานตามภารกิจที่รับการถ่ายโอน แต่จากข้อเท็จจริงเป็นการถ่ายโอนภารกิจ ด้วยการแต่งตั้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย หรือมอบอำนาจ มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ ซึ่งขัดกับหลักการกระจายอำนาจให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานภายใต้ภารกิจของตนเอง แต่รูปแบบ การแต่งตั้งหรือการมอบอำนาจไม่ใช่หลักการกำกับดูแลแต่เป็นหลักการควบคุมบังคับบัญชา

1.3 ปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านกลไกการตรวจสอบการ ปฏิบัติงานตามกฎหมายโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาพบว่า องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเริ่มเข้ามามี บทบาทสำคัญในช่วง พ.ศ. 2540 หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้ สอดคล้องกับความมุ่งหมายของการปฏิรูปทางการเมือง ที่ต้องการให้เป็นการเมืองใหม่ ให้สิทธิและ เสรีภาพกับประชาชน โดยมุ่งหวังให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ต่อมาได้มีการ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ส่งผลให้ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีองค์ตามรัฐธรรมนูญ ตามหมวด 11 และหมวด 12 รวมไปถึง หมวด 13 ประกอบด้วย ประเทศไทยประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ผู้ตรวจการ แผ่นดิน (ผผ.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) คณะกรรมการตรวจ เงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) และอัยการสูงสุด (อส.) การศึกษาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรอิสระในงานวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษา องค์กรอิสระอยู่ 4 องค์กร คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผผ.) และ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ (กสม.) (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560) โดยมุ่งเน้นรูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการกำกับดูแลองค์กรของรัฐ ซึ่งสามารถวิเคราะห์รูปแบบการกำกับดูแลได้ตามตาราง ดังนี้

ตารางที่ 4.4 กลไกการตรวจสอบการปฏิบัติงานตามกฎหมายโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรอิสระ	รูปแบบการกำกับดูแล
1. คณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.)	<p>การแจ้งข้อบกพร่องพร้อมทั้งข้อเสนอแนะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบเพื่อดำเนินการแก้ไขและควบคุมหรือกำกับหรือให้มีการชดใช้ค่าเสียหายกรณีมีความเสียหายจากการปฏิบัติงาน หรือให้ดำเนินการทางวินัยกรณีมีการกระทำผิดวินัย</p> <p>เสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีหรือแบบแผนการปฏิบัติราชการ ให้เหมาะสมต่อการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p> <p>แจ้งข้อบกพร่องพร้อมทั้งข้อเสนอแนะไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือสัญญากรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บรายได้หรือผลตอบแทนไม่เป็นไปตามกฎหมาย</p>
2. คณะกรรมการ ป้องกันและ ปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)	<p>2.1 ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม โดยตรวจสอบก่อนการเข้ารับตำแหน่ง</p>
3. ผู้ตรวจการ แผ่นดิน	<p>3.1 เสนอแนะให้ปรับปรุงกฎระเบียบ คำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงาน ที่ก่อความเดือดร้อน ไม่เป็นธรรม หรือเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร</p> <p>3.2 เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม</p> <p>3.3 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นเครื่องมือกำกับความประพฤติของข้าราชการการเมืองท้องถิ่นฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภา และเจ้าหน้าที่ของรัฐ</p> <p>3.4 เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองกรณีกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกรณีเห็นว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับความชอบด้วย</p>

องค์กรอิสระ	รูปแบบการกำกับดูแล
	รัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองเพื่อวินิจฉัย
4. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน	4.1 ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงการละเมิดสิทธิมนุษยชน 4.2 เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน

จากการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านกลไกการตรวจสอบการปฏิบัติงานตามกฎหมายโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น เมื่อวิเคราะห์เนื้อหาพบว่าประกอบด้วย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ตรวจการแผ่นดินและกรรมการสิทธิมนุษยชน ซึ่งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีมาตรฐานทางกฎหมายด้านการกำกับดูแลเพื่อกำกับการดำเนินงานตรวจสอบขององค์กรดังกล่าว ส่งผลให้ในหลายกรณีที่ผ่านมาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีการใช้อำนาจหน้าที่ที่กระทบต่อหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งโดยหลักการที่ถูกต้องแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจจัดทำบริการสาธารณะตามที่มีกฎหมายบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ทั้งสิ้น โดยปราศจากการแทรกแซงหรือก้าวก้าว แต่จากการตรวจสอบที่ผ่านมาโดยเฉพาะในส่วนของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (สดง.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีการใช้อำนาจหน้าที่ตรวจสอบก้าวก้าวและชี้้นำการใช้อำนาจตัดสินใจหรือใช้อำนาจเกินขอบเขตส่งผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากสภาพปัญหาที่วิเคราะห์ข้างต้นนั้น สอดคล้องกับข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกจากประชากรสัมภาษณ์ เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่รับผิดชอบกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายอำเภอ นักวิชาการด้านนิติศาสตร์ นักวิชาการด้านการบริหารรัฐกิจ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่าปัญหาการกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านกลไกการตรวจสอบโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น พบปัญหาที่สำคัญประกอบด้วย การที่องค์กรอิสระตีความกฎหมายโดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันตามความเข้าใจส่งผลให้การกำกับดูแลโดยองค์กรอิสระ

ไม่มีมาตรฐานเดียวกัน โดยเฉพาะคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง มีหลายกรณีที่ต้องมีการกลับแก้ความเห็นของหน่วยงานดังกล่าวโดยศาลปกครองหรือคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่ผลของการใช้อำนาจมักจะก่อให้เกิดความเสียหายถึงแม้จะมีมาตรการเยียวยาแต่ผลเสียก็ยังคงอยู่

ส่วนผู้แทนองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้ให้ข้อมูลว่า การทำหน้าที่ขององค์กรอิสระเป็นไปตามโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ สถานะ และจำนวนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยใช้อำนาจหน้าที่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้

จากการศึกษาเอกสารและข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า การใช้อำนาจกำกับดูแลขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในบางกรณีขัดกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรณีสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ไม่เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้ที่อยู่ภายใต้สำนวนสอบสวนมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อหักล้างข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เสนอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องยึดสำนวนการสอบสวนนั้น ดำเนินการตามกฎหมาย

1.4 ปัญหาการกำกับดูแลในกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้ เป็นกลุ่มกฎหมายอีกกลุ่มหนึ่งที่มีการบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางฉบับกำหนด แต่เฉพาะอำนาจหรือหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกฎหมายบางฉบับมีการวาง มาตรการในการกำกับดูแลที่มีมาตรฐานการกำกับดูแลที่แตกต่างกันในแต่ละฉบับเกิดจากการ บัญญัติกฎหมายขึ้นใช้บังคับต่างยุคต่างสมัยกัน จึงมีการใช้ถ้อยคำและกำหนดมาตรการการกำกับดูแลหลายลักษณะ โดยบางฉบับมีมากบางฉบับมีน้อย หรือบางฉบับกำหนดไปในเชิงของการ ควบคุมมากกว่าการกำกับดูแลตามหลักการกระจายอำนาจการกำกับดูแล แสดงให้เห็นถึง ความแตกต่างของรูปแบบการกำกับดูแลในกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

กฎหมาย	รูปแบบการกำกับดูแล																		
	กำกับดูแลข้อบัญญัติท้องถิ่นมิให้ขัดกับกบค	การให้คำแนะนำ	วินิจฉัยและสั่งการ	กำหนดมาตรฐาน	กำหนดแนวทางการปฏิบัติ	รายงานกำกับ/ปรึกษาการตามกฎหมาย	มอบอำนาจ	แต่งตั้ง	การพิจารณาขอโทษรัฐมนตรี	การสอบสวน	ตัดเงินเดือน	การอนุญาต	กำหนดมาตรการชั่วคราว	ให้สิทธิฟ้องศาลโดยตรง	ออกประกาศให้ดำเนินการ	เพิกถอนการกระทำ	ให้ชี้แจงให้ข้อเท็จจริง	ให้ความเห็นชอบ	แต่งตั้งองค์กรอื่นเข้าทำหน้าที่แทน
21. พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550		✓	✓		✓											✓			
22. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535			✓		✓												✓		
23. พระราชบัญญัติอาคารรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540			✓																
24. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518	✓	✓	✓					✓	✓			✓					✓	✓	✓

จากรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการกำกับดูแลในกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นทั้ง 24 ฉบับ จะเห็นว่ามีความแตกต่างกันในกฎหมายแต่ละฉบับ แต่ไม่ว่ารูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการในกฎหมายจะต่างกันอย่างไร แต่สิ่งที่เหมือนกันคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรกำกับ

ดูแลที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ และองค์กรกำกับดูแลที่ผู้กำกับดูแลตามกฎหมาย จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบเสมอ

จากสภาพปัญหาที่วิเคราะห์ข้างต้นนั้น สอดคล้องกับข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกจาก ประชากรสัมภาษณ์ เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้ที่ ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการ จังหวัดที่รับผิดชอบกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายอำเภอ นักวิชาการด้านนิติศาสตร์ นักวิชาการด้านการบริหารรัฐกิจ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้แทนองค์กรอิสระตาม รัฐธรรมนูญ ได้ให้ข้อมูลว่า การดำเนินการอย่างใด ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะ เป็นการใช้อำนาจมหาชน ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ การดำเนินการเกี่ยวกับ งบประมาณ หรือการกระทำอื่นใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะฝ่ายปกครองย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ที่ เรียกร้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกระทำการอย่างใด ๆ มิได้ หากไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ อำนาจไว้ และจะกระทำการขัดต่อกฎหมายไม่ได้เช่นกัน ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อม ไม่อาจที่จะดำเนินการใช้อำนาจได้เลยหากปราศจากกฎหมายอันเป็นแหล่งที่มาของใช้อำนาจ นั้น นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายในระดับ พระราชบัญญัติแล้ว ข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงมีความสำคัญในฐานะที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจประการ หนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นเครื่องมืออันสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะใน ท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ทางกลุ่มผู้ให้ข้อมูลเห็นด้วยในประเด็นที่ว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นยังขาดประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดแต่เฉพาะอำนาจหรือหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีกรวางกลไกในการกำกับดูแล และการวางมาตรการในการกำกับดูแลที่มี มาตรฐานการกำกับดูแลที่แตกต่างหรือไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

จากการศึกษาเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่ารูปแบบการกำกับดูแลในกฎหมายที่ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายมีรูปแบบที่หลากหลาย และในบาง รูปแบบการกำกับดูแลเป็นลักษณะของการบังคับบัญชา เช่นการแต่งตั้ง การมอบอำนาจ การอนุญาต ซึ่งมีความเข้มงวดมากน้อยแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับยุคสมัยที่มีการตรากฎหมายออกมาบังคับใช้ ในยุคที่มีการรัฐประหารกฎหมายก็จะมีความเข้มงวดมากกว่าในภาวะปกติ นอกจากนี้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากองค์กรผู้กำกับดูแลตามกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งเป็นการกำกับดูแลอีกชั้นหนึ่ง การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีการตรวจสอบ ถึงสองชั้นนอกจากการตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก รวมถึงจากประชาชนและองค์กรอิสระ ตามกฎหมายด้วย

นอกจากนี้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกระหว่างผู้วิจัยกับประชากรกลุ่มเป้าหมาย เกี่ยวกับรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย นอกจากภาพรวมของปัญหาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายไทยแล้ว ประชากรสัมภาษณ์เชิงลึกยังเสนอรูปแบบหลักเกณฑ์ด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าควรกำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้โดยผู้วิจัยสรุปแยกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มองค์กรผู้กำกับดูแล กลุ่มองค์กรผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล และกลุ่มนักวิชาการ ได้แก่

องค์กรผู้กำกับดูแล ประกอบด้วย องค์กรผู้กำกับดูแลจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ได้แก่ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้แทนนายอำเภอ และองค์กรผู้กำกับดูแลที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ผู้แทนจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ในส่วนขององค์กรผู้กำกับดูแลจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีความเห็นว่าปัจจุบันบทบาทของราชการส่วนกลางมีสองลักษณะกล่าวคือหน้าที่ในการกำกับดูแลตามกฎหมายจัดตั้งและหน้าที่ในลักษณะการสนับสนุนและส่งเสริมการปฏิบัติงานของท้องถิ่นทั้งสองอย่างควรแยกออกจากกันให้ชัดเจนเพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในการทำหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแล บทบาทของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคควรเป็นการกำกับดูแลภายหลังการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นการใช้อำนาจเฉพาะที่เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมายมีหน้าที่นำเสนอคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลเท่านั้นและเป็นองค์กรบังคับตามคำพิพากษาของศาล ส่วนก่อนการกระทำควรเป็นการส่งเสริมและการตักเตือน แนะนำ ไม่อาจก้าวล่วงการตัดสินใจของท้องถิ่นได้ ในส่วนขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญให้ความเห็นว่าท้องถิ่นควรมีระบบพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้โดยเฉพาะด้านกฎหมาย เพื่อลดปัญหาการกระทำผิดกฎหมายและควรมีระบบส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีระบบป้องกันการทุจริตที่มีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่รวมถึงการปรับปรุงกฎหมายให้เอื้อต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญควรเป็นองค์กรสนับสนุนการปฏิบัติงานมากกว่าตรวจสอบการกระทำผิดในลักษณะองค์กรกึ่งตุลาการ

องค์กรผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ประกอบด้วยผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้แทนจากเทศบาล ผู้แทนจากองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้แทนจากกรุงเทพมหานครและผู้แทนจากเมืองพัทยา มีความเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจภายใต้กรอบขอบเขตของกฎหมายอย่างแท้จริงโดยปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรกำกับดูแล และท้องถิ่นควรเป็นผู้กำหนดรูปแบบการตรวจสอบการปฏิบัติงานเองเพราะแต่ละท้องถิ่นอาจจะมี

เป้าหมาย ภารกิจที่แตกต่างกัน รูปแบบการตรวจสอบจึงควรปรับตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น ภายใต้กรอบกฎหมายที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น นอกจากนี้กลไกการกำกับดูแลควรมุ่งเน้นให้เป็นหน้าที่ของประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าจากราชการส่วนกลางหรือจากองค์กรอิสระ และควรมีระบบการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่หรือการตัดสินใจที่รวดเร็ว

กลุ่มนักวิชาการ ได้แก่ผู้เชี่ยวชาญด้านนิติศาสตร์ ด้านบริหารรัฐกิจ ให้ความเห็นว่า ปัจจุบันการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงเป็นปัญหาต่อการกระจายอำนาจซึ่งความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น ท้องถิ่นควรจัดทำบริการสาธารณะได้ตามที่ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจเป็นผู้กำหนด การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ปัจจุบันยังพบว่า องค์กรผู้กำกับดูแลยังคงเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับการกำกับดูแลกับการควบคุมบังคับบัญชา ทำให้บางครั้งเกิดการใช้อำนาจในลักษณะการควบคุมบังคับบัญชาต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระบบภายในองค์กรยังคงเป็นการบังคับบัญชาจึงทำให้ท้องถิ่นเกิดความสับสนต่อการปฏิบัติในฐานะองค์กรภายใต้การกำกับดูแลเช่นเดียวกัน

ผู้วิจัยจึงขอสรุปข้อเสนอรูปแบบ หลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4.6 สรุปข้อเสนอรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการสัมภาษณ์เชิงลึก

รูปแบบ หลักเกณฑ์การกำกับดูแล	องค์กรผู้กำกับดูแล		องค์กรผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล	กลุ่มนักวิชาการ
	ส่วนกลาง/ ภูมิภาค	องค์กรอิสระ	อบจ./เทศบาล/ อบต./กทม./พทยา	
1.ระบบการตรวจสอบการกระทำที่รวดเร็ว	✓	✓	✓	
2. มีการตรวจสอบการปฏิบัติงาน โดยองค์กรภายนอก	✓		✓	✓
3. การเสนอคดีขึ้นสู่ศาลหรืออนุญาโตตุลาการ	✓		✓	✓

รูปแบบ หลักเกณฑ์การ กำกับดูแล	องค์กรผู้กำกับดูแล		องค์กรผู้อยู่ภายใต้ การกำกับดูแล	กลุ่มนักวิชาการ
	ส่วนกลาง/ ภูมิภาค	องค์กร อิสระ	อบจ./เทศบาล/ อบต./กทม./พัทยา	
4. อำนาจลักษณะการ ส่งเสริมและพัฒนา มากกว่าตั้งการก้าวล่วง ความเป็นอิสระ		✓	✓	
5.ระบบการตรวจสอบโดย ภาคประชาชน	✓			✓
6.เน้นหลังการตรวจสอบ หลังการกระทำโดยศาล	✓		✓	
7.ท้องถิ่นมีอิสระในการตั้ง องค์กรตรวจสอบตนเอง			✓	✓
8.มีองค์กรที่ปรึกษาการ ปฏิบัติงาน		✓	✓	
9.องค์กรผู้บังคับตามคำ พิพากษา	✓			✓

2. หลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ

2.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

จากการศึกษาโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิเคราะห์ได้ว่ามีแบ่งโครงสร้างดังนี้ เทศบาล พบว่าเทศบาลทุกแห่งจะมีการจัดโครงสร้างภายในแยกออกเป็นสองส่วน ประกอบด้วย สภาเทศบาล (Conseil municipal) ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และนายกเทศมนตรี (Maire) ทำหน้าที่ด้านการบริหาร

จังหวัด พบว่าการจัดโครงสร้างองค์กรภายในจังหวัดก็มีลักษณะเช่นเดียวกับเทศบาล แยกออกเป็น 2 ฝ่ายระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติคือ สภาจังหวัด (conseil général) และฝ่ายบริหาร คือ ประธานสภาจังหวัด (président du conseil général) และนอกจากนี้ยังมี “คณะกรรมการจังหวัด”

(departmental bureau) ทำหน้าที่เป็นองค์กรระหว่างกลางเพื่อคอยเชื่อมโยงการทำงานของฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร

ภาค พบว่าโครงสร้างองค์กรของภาคจะประกอบไปด้วย 3 ส่วน คือ สภาภาค (conseil régional) ทำหน้าที่ฝ่ายสภา ประธานสภาภาค (président du conseil régional) ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม (comité économique et social - ECOSOCs) ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษา

จากการศึกษาภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิเคราะห์ได้ว่า ขอบข่ายภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝรั่งเศสในการดำเนินกิจการนั้นมีลักษณะเป็นไปตามแนวคิดที่เรียกว่า หลักความสามารถทั่วไป (General Competence) หรือการบริหารปกครองโดยอิสระ (Free Administration) ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดทางกฎหมายที่ให้อำนาจกับท้องถิ่นในการกระทำหรือจัดทำ/จัดหาบริการสาธารณะใด ๆ ก็ได้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนท้องถิ่นของตนตราบเท่าที่ไม่ไปก้าวล่วงหรือกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองอื่น ๆ นอกจากนั้นโดยเหตุที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศสได้ถูกกำหนดให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ดังนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการบริหารปกครองตนเองโดยอิสระตามแนวคิดเรื่องเสรีภาพสาธารณะ ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศสจึงวางน้ำหนักไปที่ชุมชนที่จะต้องมีการบริหารจัดการ มิใช่ภารกิจหรือบริการสาธารณะที่จะต้องจัดทำ ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงมิใช่การจัดทำภารกิจที่มีอยู่ หากแต่หมายถึงการจัดทำบริการสาธารณะที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตตามความจำเป็นของ ชุมชนท้องถิ่นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลและจังหวัด ส่วนภาคนั้นจะไม่มีบทบาทในฐานะผู้จัดทำบริการ หากแต่จะเป็นหน่วยงานวางแผนและสนับสนุนการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรอื่น ๆ

จากการศึกษาการบริหารกิจการสาธารณะในท้องถิ่น วิเคราะห์ได้ว่าการปฏิบัติภารกิจเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการเลือกวิธีการจัดทำบริการได้หลากหลายวิธี ซึ่งโดยทั่วไปสามารถจัดแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้ (1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำเอง เป็นการดำเนินการโดยอาศัยทรัพยากรทั้งทางด้านการเงินและบุคลากรของท้องถิ่นเอง โดยอาจจัดตั้งเป็นแผนกต่าง ๆ ภายในสำนักงานท้องถิ่นเพื่อรับผิดชอบกิจการหนึ่ง (2) มอบองค์กรอื่นจัดทำแทนเป็นการมอบกิจการบางอย่างให้กับองค์กรอื่นเป็นผู้จัดทำแทนหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยองค์กรดังกล่าวอาจจะเป็นองค์กรภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ได้ซึ่งก็มีอยู่หลากหลายรูปแบบ แต่โดยมากมักจะอยู่ในรูปขององค์กรความร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่น หรือไม่ก็เป็นบริษัทจำกัดที่ท้องถิ่นเข้าไปถือหุ้นเพื่อดำเนินกิจการสาธารณะบางด้าน (3) การมอบภารกิจโดยใช้

สัญญา เป็นการมอบภารกิจให้องค์กรอื่น ๆ ทำการแทนโดยอาศัยการทำข้อตกลงในรูปของสัญญา ซึ่งจะต่างจากประเภทที่สองตรงที่ท้องถิ่นมิได้เข้าไปเกี่ยวข้องใด ๆ ภายในองค์กรผู้รับมอบหากแต่อาศัยสัญญาเป็นข้อผูกมัดในการจัดทำกิจการ เช่น การให้สัมปทาน การใช้สัญญาว่าจ้างบริษัทเอกชนจัดทำบริการสาธารณะ เป็นต้นอย่างไรก็ดี การบริหารกิจการในระดับท้องถิ่นของฝรั่งเศสส่วนใหญ่จะกระทำโดยอาศัยองค์กรความร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ จัดทำแทนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลเนื่องจากมีเทศบาลน้อยแห่งที่มีศักยภาพและความพร้อมในการจัดทำภารกิจโดยส่วนใหญ่ได้ด้วยตนเอง ขณะที่ความพยายามในการบูรรวม (Amalgamation) เทศบาลขนาดเล็ก ๆ เข้าไว้ด้วยกันเป็นประเด็นที่มีความอ่อนไหวทางการเมืองและประสบกับความล้มเหลวมาโดยตลอด รัฐบาลกลางจึงส่งเสริมกลไกความร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ทำให้องค์กรความร่วมมือรูปแบบต่าง ๆ เพื่อร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะเกิดขึ้นมาเป็นจำนวนมาก ทั้งในด้านจำนวนและประเภทของ

จากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น วิเคราะห์ได้การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นคือ การยกเลิกอำนาจในการกำกับดูแลทางปกครอง (la tutelle administrative) ที่ส่วนกลางมีเหนือหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยตัวแทนของรัฐผู้ใช้อำนาจดังกล่าว ซึ่งได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถควบคุมการตัดสินใจก่อนการกระทำของหน่วยการปกครองท้องถิ่น รวมถึงยังได้ยกเลิกอำนาจในการให้ความเห็นชอบ (Approbation) โดยแต่เดิมหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำนิติกรรมทางการปกครองจะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐหรือตัวแทนของรัฐ นอกจากนี้อำนาจในการควบคุมทางการคลังที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเคยมีก็ถูกถอดออกไป โดยในปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถดูแลท้องถิ่นได้เฉพาะภายหลังการกระทำโดยอำนาจในการกำกับดูแลดังกล่าวจะถูกถ่ายโอนไปอยู่ในอำนาจของศาลปกครองและศาลตรวจเงินแผ่นดินนอกจากนี้ โดยสถานะทางกฎหมายแล้วหน่วยการปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศสถือได้ว่ามีสถานะตามหลักกฎหมายมหาชนที่ก้าวหน้ามากที่สุดประเทศหนึ่ง ดังนั้น ท้องถิ่นจึงค่อนข้างมีอิสระในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ผลจากการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจก็ทำให้ท้องถิ่นจำต้องพึ่งพิงส่วนกลางมากขึ้น โดยเฉพาะในด้านบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่จะมีขนาดเล็กและขาดความพร้อมในหลาย ๆ ด้าน กระนั้นก็ดี การใช้อำนาจในการเข้ามาควบคุมจากส่วนกลางมักจะเป็นไปอย่างระมัดระวังโดยไม่ให้กระทบต่อผลประโยชน์ของท้องถิ่น เนื่องจากระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในฝรั่งเศสมิได้มีแต่เพียงความสัมพันธ์ตามกรอบที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หากแต่ยังมีระบบความสัมพันธ์ในอีกด้านหนึ่งซึ่งมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน ได้แก่ ความสัมพันธ์

อย่างไม่เป็นทางการในรูปของการใช้อิทธิพลเนื่องจากในสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมีระบบที่เรียกว่า การควบตำแหน่ง (cumul des mandats) โดยเปิดโอกาสให้นักการเมืองสามารถดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง 2 ตำแหน่งได้ในเวลาเดียวกัน ดังนั้นนายกเทศมนตรีของเทศบาล หรือสมาชิกสภาจังหวัด จึงสามารถเข้าไปนั่งในสภาในระดับชาติในเวลาเดียวกันได้

จากการศึกษาการตรวจสอบการปฏิบัติราชการ วิเคราะห์ได้ว่าการตรวจสอบการปฏิบัติ ราชการจากรัฐบาลกลางจึงมีลักษณะของการควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมายและปกป้อง ผลประโยชน์ของประชาชนเป็นการทั่วไปมากกว่าที่จะเข้าไปแทรกแซงหรือชี้นำการทำงานของ ท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 3 ลักษณะ ดังนี้ (1) การควบคุมเหนือองค์กรและตัวบุคคล ได้แก่ ก. การควบคุมสภาท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งมีคุณค่าเป็นรัฐธรรมนูญ ทำให้รัฐบาล หรือ ตัวแทนของรัฐสามารถเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการของสภาท้องถิ่นได้หากมีการดำเนินการ อย่างไม่เป็นปกติ การเข้าไปแทรกแซงดังกล่าว ได้แก่ อำนาจในการยุบสภาท้องถิ่น (la dissolution) ซึ่งการจะใช้อำนาจดังกล่าวจะเป็นไปภายใต้เงื่อนไขเดียวเท่านั้น นั่นคือ สภาท้องถิ่นไม่สามารถ ดำเนินการได้ตามปกติเพื่อบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข. การควบคุมสมาชิก สภาท้องถิ่นโดยทั่วไปจะเป็นการควบคุมคุณสมบัติของสมาชิกสภาท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยภายหลังการเลือกตั้ง หากพบว่าสมาชิกขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่ง การปลดสมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาภาคทำได้โดยการออกประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนการปลดสมาชิกสภาจังหวัดสามารถทำได้โดยสภาจังหวัด นอกจากนี้หากสมาชิกสภาท้องถิ่น ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่มีเหตุอันควร ก็สามารถถูกตัดสิทธิให้พ้นจากตำแหน่งได้ โดยคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ค. การควบคุมฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปฝ่ายบริหารจะถูกควบคุมโดยสภาท้องถิ่นอยู่แล้ว แต่เนื่องจากนายกเทศมนตรีของเทศบาล มีสถานะเป็นตัวแทนของรัฐนอกเหนือจากการเป็นผู้บริหารของท้องถิ่น ดังนั้นกฎหมายจึงได้ให้ อำนาจรัฐบาลในการพักงานและสั่งปลดออกจากตำแหน่งได้ (2) การควบคุมเหนือการตัดสินใจ พบว่ามีได้หมายถึงอำนาจในการพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตการตัดสินใจก่อนการกระทำของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มีลักษณะเป็นการตรวจสอบภายหลังจากที่ได้มีการตัดสินใจไปแล้ว โดยภายหลังจากที่ท้องถิ่นมีมติ การตัดสินใจ หรือคำสั่งใด ๆ แล้วก็ต้องส่งให้ตัวแทนของรัฐที่เกี่ยวข้อง นำไปพิจารณา แต่ทั้งนี้ตัวแทนของรัฐไม่มีอำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือระงับการตัดสินใจดังกล่าว (3) การควบคุมทางการคลัง พบว่าศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ซึ่งมีลักษณะเป็นการควบคุมให้ถูกต้อง หรือชอบด้วยกฎหมายทั้งในด้านระบบบัญชี ระบบงบประมาณและการบริหารงบประมาณ ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาทางการคลังให้กับท้องถิ่นเพื่อให้มีการปฏิบัติที่ถูกต้อง

จากการศึกษาการควบคุมโดยราชการส่วนกลาง วิเคราะห์ได้ว่าองค์กรผู้ใช้อำนาจในการควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน จึงมีบทบาทหน้าที่ใน 3 ลักษณะ ได้แก่ (1) บทบาทในการควบคุมท้องถิ่นที่เป็นแต่เพียงการควบคุมให้สอดคล้องกฎหมาย มิใช่การเข้าไปแทรกแซงการทำงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น (2) บทบาทในฐานะองค์กรกลางในการพิจารณาและตัดสินใจขัดแย้งทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง หรือระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับองค์กรทางปกครองอื่น ๆ (3) บทบาทในฐานะผู้ให้คำปรึกษาหรือแนะนำการปฏิบัติให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้อง ในปัจจุบันองค์กรที่มีบทบาทดังกล่าว มีอยู่ด้วยกัน 3 องค์กร ดังนี้ (3.1) ผู้ว่าราชการจังหวัด พบว่ามีบทบาทสำคัญในการดูแลการปฏิบัติงานของท้องถิ่นให้เป็นไปโดยเรียบร้อยและถูกต้องตามกฎหมาย โดยเฉพาะการใช้อำนาจในการส่งเรื่องฟ้องร้องต่อศาลปกครอง หากเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง รวมถึงการจงใจในรูปแบบต่าง ๆ ให้ท้องถิ่นมีการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมาย (3.2) ศาลปกครอง พบว่าการจัดตั้งศาลปกครองเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรตุลาการกลางในการพิจารณาและวินิจฉัยข้อขัดแย้งทางปกครอง ถือเป็นความก้าวหน้าครั้งสำคัญในกระบวนการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นของฝรั่งเศส เนื่องจากว่ารัฐส่วนกลางไม่สามารถที่จะใช้อำนาจเข้าไปควบคุมหรือแทรกแซงกิจการของท้องถิ่นได้โดยอิสระ แต่ประเด็นความขัดแย้งต่าง ๆ จะถูกส่งให้ศาลปกครองเป็นผู้วินิจฉัยตีความ และตัดสิน ดังนั้น ศาลปกครองนอกจากจะเป็นองค์กรในการควบคุมการประพฤติปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่และตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว (3.3) ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค พบว่ามีหน้าที่ควบคุมดูแลด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทดแทนอำนาจในการควบคุมโดยตรงของรัฐบาลที่ถูกยกเลิกไป ปัจจุบันมีอยู่ทั้งหมด 26 แห่ง กระจายอยู่ในทุกภาคของฝรั่งเศส และมีอำนาจหน้าที่ใน 3 ประการดังต่อไปนี้ ก. การควบคุมบัญชี (le contrôle comptable) มีหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบบัญชีรายรับ-รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ข. การควบคุมงบประมาณ (le contrôle budgétaire) การควบคุมด้านนี้มีลักษณะเป็นการควบคุมระเบียบวิธีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีการดำเนินการ โดยถูกต้องหรือไม่ ค. การควบคุมการบริหารงบประมาณ (le contrôle de gestion) บทบาทในด้านนี้มีลักษณะคล้ายกับเป็นที่ปรึกษาทางการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างถูกต้อง

สำหรับรูปแบบการกำกับดูแลและองค์กรกำกับดูแลของประเทศฝรั่งเศส โดยสรุปแสดงได้ดังตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4.7 รูปแบบการกำกับดูแลและองค์กรกำกับดูแลของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

รูปแบบการกำกับดูแล	องค์กรกำกับดูแล			หมายเหตุ
	ราชการ ส่วนกลาง	ศาล ปกครอง	ศาลตรวจเงิน แผ่นดิน	
1. การยุบสภาท้องถิ่น	✓			
2. การสั่งปลดสมาชิก	✓			
3. การสั่งพักงานฝ่ายบริหาร	✓			
4. การสั่งปลดผู้บริหาร	✓			
5. การส่งฟ้องต่อศาลปกครอง	✓	✓		
6. การควบคุมการคลังของท้องถิ่น			✓	
7. การให้คำปรึกษา แนะนำแก่ ท้องถิ่น	✓	✓	✓	
8. การเป็นองค์กรตัดสินข้อขัดแย้ง ระหว่าง อปท.-อปท.หรือ อปท.- หน่วยงานอื่น	✓			
9. การควบคุมให้ท้องถิ่นปฏิบัติตาม กฎหมาย			✓	

2.2 ประเทศญี่ปุ่น

จากการศึกษา โครงสร้างและรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น วิเคราะห์ได้ว่ารูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นแยกออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือรูปแบบทั่วไป และ รูปแบบพิเศษดังนี้

1) รูปแบบทั่วไป โครงสร้างของรูปแบบทั่วไปสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือระดับบน ได้แก่ จังหวัด (Prefectures) และระดับล่าง ได้แก่ เทศบาล (Municipal) ก. ระดับบนหรือจังหวัด จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางที่เชื่อมการติดต่อระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาล และเป็นหน่วยงานที่ดำเนินกิจการครอบคลุมพื้นที่กว้างขวาง ดำเนินกิจการที่ต้องการมาตรฐานเดียวกัน และดำเนินกิจการที่ใหญ่เกินกว่าศักยภาพของเทศบาลจะกระทำได้ รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนของ รัฐบาลกลาง ข. ระดับล่างหรือเทศบาล เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดที่ให้บริการขั้นพื้นฐานทั่วไปแก่ประชาชน ใน ปัจจุบันมีเทศบาลทั้งสิ้นจำนวน 3,218 แห่ง แบ่งออกเป็น 3 ประเภท

คือ เทศบาลนคร (Cities/Shi) เทศบาลเมือง (Towns/Cho or Machi) และเทศบาลหมู่บ้าน (Villages/Son or Mura)

2) รูปแบบพิเศษ พบว่ากฎหมายกำหนดให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้น เพื่อช่วยให้การดำเนินงานสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม กับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนี้ประกอบด้วย ก. เขตพิเศษ (Special Wards/Ku) การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้มีเฉพาะในโตเกียวเท่านั้น โดยเขตพิเศษแต่ละแห่งจะมีนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งร่วมกันเป็นผู้ดูแล ส่วนอำนาจหน้าที่ของเขตพิเศษก็จะเพิ่มขึ้นจนมีลักษณะใกล้เคียง กับเทศบาลนคร โดยมีข้อยกเว้นบางประการ เช่น ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดับเพลิง การประปา การระบาย และการวางแผนงานในบางเรื่องเหมือนอย่างเทศบาล เป็นต้น ข. สหภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Cooperatives of Local Authorities/ Jimu – kumiai) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจตกลงกันก่อตั้งสหภาพท้องถิ่น โดยได้รับความเห็นชอบ จากรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี เพื่อร่วมกันดำเนินกิจการที่ศักยภาพของท้องถิ่น ขนาดเล็กไม่สามารถจัดทำได้

จากการศึกษาโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิเคราะห์ได้ว่ารูปแบบของการจัด องค์กรภายในหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยการจัดองค์กรของจังหวัดและเทศบาล ในญี่ปุ่นนั้น ประกอบด้วยสภาท้องถิ่นเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารการดำเนินงานภายในและอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายมีลักษณะดังนี้

(1) สภาท้องถิ่น ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในพื้นที่ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่น กฎหมายกำหนดไว้ดังนี้ อำนาจในการออกกฎหมาย เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกกฎหมายและข้อบัญญัติต่าง ๆ อำนาจในการอนุมัติงบประมาณประจำปีที่เสนอเข้ามาโดยฝ่ายบริหาร อำนาจในการกำหนดหลักการเกี่ยวกับการสร้างอัตรากาภาษีอากรของท้องถิ่น ค่าธรรมเนียม และขอย้ายการกระทำสัญญาต่าง ๆ อำนาจในการอนุมัติจัดซื้อหรือยกเลิกทรัพย์สินสาธารณะ อำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อตรวจสอบบัญชีของเทศบาล อำนาจในการตั้งกระทู้ถามข้อข้องใจเกี่ยวกับการใช้อำนาจต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร ซึ่ง รวมทั้งการลงมติไม่ไว้วางใจ อันเป็นผลให้ฝ่ายบริหารต้องลาออก หรืออาจยุบสภาได้ ภายในสิบวันนับจากวันที่ลงมติ หากไม่ยุบสภาหลังจากสิบวันก็ให้ถือว่าพ้นตำแหน่ง เป็นต้น

(2) ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย หัวหน้าฝ่ายบริหาร (ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายกเทศมนตรี) และคณะกรรมการบริหารด้านต่าง ๆ ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการอิสระ รับผิดชอบบริหารงานเฉพาะด้าน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ (2.1) หัวหน้าฝ่ายบริหาร เป็นบุคคลที่มาจากการ

เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ นายกเทศมนตรี โดยมีระยะเวลาในการอยู่ในตำแหน่ง 4 ปี การปฏิบัติงาน หัวหน้าฝ่ายบริหารสามารถแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองนายกเทศมนตรีและหัวหน้าฝ่ายบัญชี (Chief accountant) และสมุคบัญชี (treasurer) มาช่วยในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่รับผิดชอบได้ โดยการแต่งตั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นก่อน และจะอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี ซึ่งอำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหารตามที่กฎหมายกำหนดมีดังนี้ อำนาจในการบริหารงานตามที่บัญญัติว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของจังหวัด อำนาจในการเสนอร่างกฎหมายให้สภาท้องถิ่นพิจารณา อำนาจในการจัดเตรียมและบริหารงบประมาณรวมทั้งควบคุมดูแลบัญชีการเงิน อำนาจในการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ อำนาจในการแต่งตั้งและควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น อำนาจในการอนุมัติสัญญา จัดตั้งบริหารกิจการสาธารณะ และธุรกิจสาธารณะ ตลอดจนการเข้าถือสิทธิ์ จัดการ ย้าย โอนทรัพย์สิน และการเก็บรักษาเอกสาร สาธารณะ อำนาจในการเรียกประชุมสภา อำนาจที่จะเสนอเรื่องหรือปัญหาต่าง ๆ ที่เห็นสมควรให้สภาเทศบาลประชุมพิจารณา อำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย อำนาจในการยุบสภาท้องถิ่น เป็นต้น (2.2) คณะกรรมการบริหารด้านต่าง ๆ เป็นหน่วยงานที่กฎหมายกำหนดขึ้นมาเพื่อถ่วงดุลไม่ให้อำนาจบริหารอยู่ในมือของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีมากเกินไป โดยคณะกรรมการนี้จะเข้ามาช่วยในการบริหารงาน และดำเนินกิจการพิเศษที่ต้องการความเป็นกลางทางการเมืองและไม่ถือคติในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการนี้จึงทำงานเป็นอิสระจากหัวหน้าฝ่ายบริหารพอสมควร

จากการศึกษาภารกิจและอำนาจหน้าที่ วิเคราะห์ได้ว่ากฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งในส่วนภาระหน้าที่ที่ท้องถิ่นมีอำนาจกระทำได้นั้น แบ่งออกเป็น 2 ประเภท (1) หน้าที่โดยตรงของท้องถิ่นเป็นหน้าที่ที่ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่กระทำได้ตามหลักการการปกครองตนเอง ซึ่งครอบคลุมกิจการต่าง 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 ซึ่งสามารถแบ่งย่อยไปอีก 2 ประเภท ได้แก่ (2.1) เป็นการมอบหน้าที่ที่ท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง (Mandate function) โดยการมอบหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่นนี้รัฐบาลจะกระทำโดยการประกาศออกเป็น

พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ดังเช่น การก่อสร้างโรงพยาบาลสำหรับผู้ป่วยที่เป็นโรคติดต่อและการก่อสร้างโรงเรียนในระดับประถมและมัธยม (2.2) เป็นการมอบอำนาจหน้าที่ให้กับท้องถิ่นในฐานะตัวแทนของรัฐบาลกลาง (Agency Delegate Function) หน้าที่นี้มีลักษณะแตกต่างจากประเภทแรก คือรัฐบาลกลางไม่ได้มอบหมาย หน้าที่ให้กับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์กรร่วม แต่มอบหมายให้กับหัวหน้าฝ่าย บริหาร หรือหน่วยงานบริหารอื่น ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางซึ่งจะต้องดำเนินการ ไปตามทิศทางและคำสั่งที่รับจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ในหลักการนี้ท้องถิ่นไม่มีสิทธิที่จะโต้เถียงและคัดค้านในประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับหน้าที่นี้

จากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและส่วนท้องถิ่น วิเคราะห์ได้ว่า รัฐบาลกลางกับส่วนท้องถิ่นต่างต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน รัฐบาลกลางต้องการความเป็นอิสระของท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางต้องเข้าแทรกแซงท้องถิ่นให้น้อยที่สุด และควรเป็นในเรื่องของการให้คำแนะนำ สนับสนุน และการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการหรือทางเทคนิคเท่านั้น ตามปรัชญาพื้นฐานของกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น แต่ในความเป็นจริงรัฐบาลกลางกลับเข้ามามีบทบาทในกิจการส่วนท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการกำหนดกฎหมายที่วางมาตรฐานในการบริหาร การกำหนดให้ท้องถิ่นต้องขออนุมัติในบางเรื่อง การมอบหมายหน้าที่ของส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ การให้เงินสนับสนุน หรือ การให้ความเห็นชอบในการกู้ยืมเงินของท้องถิ่น และการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ไปประจำในท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งลักษณะต่าง ๆ เหล่านี้สามารถประมวลการเข้าแทรกแซงของรัฐบาลกลางได้ 3 วิธี ได้แก่ (1) การแทรกแซงโดยกฎหมาย โดยหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกฎหมายห้ามไม่ให้ออกกฎหมายและกฎระเบียบใด ๆ ที่ขัดแย้งกับกฎหมายแห่งชาติ ซึ่งลักษณะเช่นนี้แตกต่างจากของสหรัฐอเมริกาที่ระบุว่าอำนาจที่ ไม่ได้ระบุว่าอำนาจของรัฐบาลกลางให้เป็นอำนาจของท้องถิ่น (2) การแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร โดยท้องถิ่นจะถูกกำหนดให้ดำเนินการต่าง ๆ ตามการชี้แนะเชิงบริหารที่กฎหมายเขียนไว้อย่างกว้างขวาง ซึ่งในบางครั้งมีลักษณะเป็นการก้าวล่วงเข้าสู่ความเป็นอิสระของท้องถิ่น นอกจากนี้ในเรื่องของการชี้แนะเชิงบริหารแล้ว หน่วยงานในระดับชาติบางหน่วยงานก็ พยายามเข้าไปมีบทบาทในท้องถิ่น โดยส่วนหนึ่งมักจะลงไปจัดตั้งสำนักงานสาขาของตนในพื้นที่ ระดับภาคหรือเขต (Region) (3) การแทรกแซงทางการคลัง ท้องถิ่นจะถูกควบคุมจากส่วนกลางอย่างมากในด้านการคลัง โดยเฉพาะในท้องถิ่นที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย ซึ่งจำเป็นต้องพึ่งพาการเงินจากรัฐบาลกลาง ในรูปของเงินอุดหนุนและการกู้ยืมเงินต่าง ๆ โดยรัฐบาลกลางจะเป็นผู้ตัดสินใจในการแบ่งสรรเงินอุดหนุน และอนุมัติการกู้ยืมต่าง ๆ ของท้องถิ่น ซึ่งทำให้ท้องถิ่นไม่เป็นอิสระในการดูแลการใช้จ่ายของตนได้อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม ภาระบวการแทรกแซงต่าง ๆ เหล่านี้ ก็ไม่ได้เกิดขึ้นจากความ

ต้องการของรัฐบาลกลางเพียงอย่างเดียว แต่ยังคงขึ้นจากความต้องการของท้องถิ่นเองด้วย ที่ต้องการขอความช่วยเหลือทางการเงิน ขอโครงการพัฒนาต่าง ๆ และขอคำชี้แนะเชิงบริหาร จากกระทรวงและหน่วยงานระดับชาติต่าง ๆ เพื่อมาแก้ไขข้อจำกัดทางการคลังที่เป็นอยู่ของท้องถิ่น ในลักษณะเช่นนี้ ท้องถิ่นบางแห่งก็พยายามเข้าไปโน้มน้าวและกดดันให้ข้าราชการหรือหน่วยงานต่าง ๆ เสนอนโยบายและโครงการที่เป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตน วิธีการกดดันทางการเมืองที่ท้องถิ่นนิยม ปฏิบัติคือ การเรียกร้องผ่านพรรคการเมืองในเวทีระดับชาติ ซึ่งในระยะหลังที่อิทธิพลและความรอบรู้ด้านนโยบายของฝ่ายนักการเมืองมีสูงขึ้นทัดเทียมหรือในบางด้านมากกว่าฝ่ายข้าราชการ เสียงเรียกร้องจากนักการเมืองและท้องถิ่นจึงเป็นเสียงที่ข้าราชการส่วนกลางจะต้องรับฟัง ดังนั้น ท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการเมืองมากพอก็สามารถเป็นผู้สร้างและผู้เรียกร้องโครงการสวัสดิการสังคมต่าง ๆ ในฐานะที่เป็นหุ้นส่วนมากกว่าที่จะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง และความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นและรัฐบาลกลางในเงื่อนไขเช่นนี้ ก็มีลักษณะเป็นการร่วมมือและตอบสนองซึ่งกันและกันอย่างมา

จากการศึกษาการตรวจสอบการปฏิบัติราชการ วิเคราะห์ได้ว่าการจัดแบ่งองค์กรในการตรวจสอบ แบ่งเป็น 2 ระบบ ได้แก่

1) ระบบคณะกรรมการตรวจสอบ เป็นระบบดำเนินการโดยคณะกรรมการอิสระที่หน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้น ประเภทของการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบมีดังนี้

(1) การตรวจสอบทั่วไป เป็นการตรวจสอบที่คณะกรรมการตรวจสอบมีอิสระในการดำเนินการตรวจสอบตาม ความเห็นของตนเอง โดยประเภทของการตรวจสอบคือ ก. ตรวจสอบการเงิน เป็นการตรวจสอบการบริหารและการปฏิบัติงานธุรการที่เกี่ยวกับ การเงินของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะดำเนินการตรวจสอบเป็นประจำอย่างน้อย 1 ครั้งในงวดปีบัญชี และตรวจสอบเป็นครั้งคราว เมื่อพิจารณาเห็นสมควร ข. ตรวจสอบการปกครอง เป็นการตรวจสอบการจัดการด้านธุรการในหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) การตรวจสอบพิเศษ เป็นการตรวจสอบเมื่อมีการร้องขอ ดังนี้ ก. การตรวจสอบเมื่อหัวหน้าหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นร้องขอ ข. การตรวจสอบเมื่อประชาชนร้องขอโดยตรง ค. การตรวจสอบเมื่อสมาชิกสภาท้องถิ่นร้องขอ. การตรวจสอบตามคำร้องขอการตรวจสอบจากประชาชน จ. การตรวจสอบเมื่อมีการร้องขอจากหัวหน้าหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีพัวพันกับการชดเชยความเสียหาย

(3) อำนาจอื่น ๆ กล่าวคือการตรวจสอบรายรับ รายจ่าย ประจำเดือน โดยจะตรวจสอบรายรับรายจ่ายที่เป็นเงินสด ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นทุกเดือน สำหรับการรายงานผลการ

ตรวจสอบ หรือการกำหนดมาตรการที่ใช้ปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น ถึงแม้ว่าคณะกรรมการ ตรวจสอบจะเป็นหน่วยงานอิสระที่สามารถดำเนินการตรวจสอบตามลำพังได้ โดยไม่ต้องรอรับมติการลงคะแนนก็ตาม

2) ระบบผู้ตรวจสอบภายนอก เป็นระบบที่จะเพิ่มควมมีอิสระในการบริหารงาน และเพิ่มศักยภาพให้กับองค์กรตรวจสอบภายใน โดยสาระสำคัญของระบบนี้ คือเป็นระบบที่ทำสัญญาจ้างกับผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มีความสามารถเฉพาะด้าน ผู้ตรวจสอบภายนอกจะทำการตรวจสอบและส่งรายงานเสนอในประเด็นหรือหัวข้อ ตามที่ระบุในสัญญาเท่านั้น ซึ่งจะต่างกับกรรมการตรวจสอบรูปแบบของการตรวจสอบมี 2 ประเภทคือ การตรวจสอบโดยรวม กับ แยกตรวจสอบ เป็นรายหัวข้อ ซึ่งในที่นี้คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจที่จะทำการตรวจสอบผู้ตรวจสอบภายนอกได้ ทั้งในส่วนของการจัดทำสัญญาจ้าง โดยคณะกรรมการตรวจสอบจะทำการตรวจสอบร่างสัญญา และเสนอความเห็นไปยังหัวหน้าฝ่ายบริหาร และในส่วนของงานดำเนินงาน เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้มีอำนาจ ดังเช่น หัวหน้าฝ่ายบริหาร ประธานสภาท้องถิ่น หรือประชาชน ให้ทำการตรวจสอบ ว่าผู้ตรวจสอบภายนอกทำตามขั้นตอนในสัญญาหรือไม่

จากการศึกษาการควบคุมจากส่วนกลาง วิเคราะห์ได้ว่าในประเทศญี่ปุ่นก็เหมือนกับการปกครองท้องถิ่นใน ประเทศอื่น ๆ ในแง่ที่ว่ารัฐบาลกลางจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในการควบคุมการปกครองใน ระดับท้องถิ่น เพราะอย่างน้อยที่สุดก็เพื่อจะได้เกิดความมั่นคงและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ภายในชาติเป็นสำคัญและในเรื่องของการควบคุมหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นความ รับผิดชอบของกระทรวงบริหารงานสาธารณะ กิจการภายใน บริการไปรษณีย์ และโทรคมนาคม ซึ่งมีรัฐมนตรีรับผิดชอบดูแลและควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ในการบริหารการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป และมีหน้าที่สำคัญในการประสานงานกับกระทรวงและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการของท้องถิ่น ดังเช่น กระทรวงการคลัง (Ministry of Finance) และกระทรวง ก่อสร้าง สุขภาพ และสวัสดิการ (Ministry of Construction, Health and Welfare) เป็นต้น นอกจากนี้ ยังต้องรายงานผลการดำเนินงานเกี่ยวกับท้องถิ่นต่อนายกรัฐมนตรีอีกด้วย ซึ่งบทบาทการควบคุมจากส่วนกลางที่สำคัญ ๆ ดังนี้ (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในมีอำนาจให้คำปรึกษาหารือ เรียกข้อมูล ตรวจสอบการดำเนินการ หรือขอให้ส่งรายงานในกิจการต่าง ๆ ของท้องถิ่น ในกรณีที่พบว่าการดำเนินการของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นผิดกฎหมาย ละเลยการเก็บรายได้อย่างมาก ใช้เงินรายได้ของท้องถิ่นอย่างไม่เหมาะสม บกพร่องในการ ให้บริการ นายกรัฐมนตรีอาจเรียกร้องให้แก้ไขความบกพร่องผิดพลาด และหากผู้บริหารของท้องถิ่นยังไม่สามารถที่จะแก้ไขกระทําการให้ถูกต้องเหมาะสมแล้ว นายกรัฐมนตรีโดยการรับรองของศาลสูงสามารถถอดถอนฝ่ายบริหารได้ ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีอาจจะมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

ดำเนินการแทนสำหรับในกรณีของเทศบาลก็ได้ (2) นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในอาจขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการสอบสวนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล เมื่อได้รับอำนาจดังกล่าว รัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดอาจให้ผู้สอบบัญชีท้องถิ่นตรวจสอบ ในกรณีนี้ ผู้สอบบัญชีทำหน้าที่ภายในกรอบคำสั่งและการบังคับบัญชาของรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี

สำหรับรูปแบบการกำกับดูแลและองค์กรกำกับดูแลของประเทศญี่ปุ่น โดยสรุปแสดงได้ดังตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4.8 รูปแบบการกำกับดูแลและองค์กรกำกับดูแลของประเทศญี่ปุ่น

รูปแบบการกำกับดูแล	องค์กรกำกับดูแล				หมายเหตุ
	ราชการส่วนกลาง	คณะกรรมการตรวจสอบ (ท้องถิ่นแต่งตั้ง)	ผู้ตรวจสอบภายนอก (สัญญาจ้าง)	ศาลสูง	
1. การตรวจสอบการบริหารด้านการเงิน		✓			
2. การตรวจสอบการบริหารด้านการปกครอง		✓			
3. การตรวจสอบเมื่อมีข้อร้องเรียน		✓			
4. การตรวจสอบโดยผู้ทรงคุณวุฒิ			✓		
5. การให้คำปรึกษาแนะนำ	✓				
6. การเรียกให้ท้องถิ่นส่งข้อมูลให้	✓				
7. การเข้าตรวจสอบการดำเนินงาน	✓				
8. การให้รายงานกิจกรรมของท้องถิ่น	✓				
9. การเรียกร้องไห้แก้ไขข้อบกพร่อง	✓				

รูปแบบการกำกับดูแล	องค์กรกำกับดูแล				หมายเหตุ
	ราชการ ส่วนกลาง	คณะกรรมการ ตรวจสอบ (ท้องถิ่นแต่งตั้ง)	ผู้ตรวจสอบ ภายนอก (สัญญาจ้าง)	ศาลสูง	
10. การเข้าดำเนินการแทน	✓				
11. การสอบสวน	✓				
12. การถอดถอนฝ่ายบริหาร	✓			✓	

3. รูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากผลการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมาใน ส่วนที่ 1 ปัญหาและอุปสรรคด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย และส่วนที่ 2 หลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ นั้น เห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรผู้กำกับดูแลนอกจากจะมีกฎหมายอยู่เป็นจำนวนมากหลายฉบับแล้ว องค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ด้านการกำกับดูแลที่ใหญ่เป็นองค์กรผู้รับผิดชอบพระราชบัญญัติต่างก็มีอยู่เป็นจำนวนมากเช่นกัน แต่ที่ประเทศไทยไม่เคยมีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักเกณฑ์พื้นฐานที่วางมาตรฐานด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแก่องค์กรผู้กำกับดูแลให้ชัดเจนและใช้อย่างมีมาตรฐานเดียวกัน จึงส่งผลให้เกิดปัญหาด้านการกำกับดูแลที่ไม่เหมาะสมและเพียงพอ อันเป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งต่อพัฒนาการด้านการกระจายอำนาจ ดังนั้น เพื่อให้ได้มาซึ่งการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

3.1 การกำกับดูแลทั่วไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านนิติบัญญัติและด้านบริหาร

การกำกับดูแลทางนิติบัญญัติที่ปรากฏในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 5 รูปแบบ องค์กรจากราชการส่วนกลาง คือ กระทรวงมหาดไทย กำหนดให้ผู้ใช้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ซึ่งอำนาจกำกับดูแลที่สำคัญมาก คืออำนาจในการให้ความเห็นชอบและอำนาจในการยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนั้นยังมีอำนาจเรียกประชุมสภาท้องถิ่น

รวมถึงการให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพิกถอนมติสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ส่วนการกำกับดูแลด้านบริหารนั้นองค์กรผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลมาจากราชการส่วนกลาง เช่นเดียวกับการกำกับดูแลด้านนิติบัญญัติ เป็นที่น่าสังเกตว่ามีรูปแบบการกำกับดูแลด้านบริหารและด้านนิติบัญญัติที่เป็นรูปแบบเดียวกันและมีความเด่นเป็นพิเศษ คือ อำนาจในการให้ผู้บริหารพ้นจากตำแหน่ง อำนาจในการให้ความเห็นชอบ อำนาจการอนุมัติ ส่วนการกำกับดูแลที่เป็นลักษณะเด่นเฉพาะของด้านการบริหารที่สำคัญคือ อำนาจในการสอบสวนข้อเท็จจริง อำนาจในการยับยั้งการปฏิบัติ อำนาจสั่งให้ชี้แจงข้อเท็จจริง นอกจากนี้ยังสามารถเข้าควบคุมหรือเข้าดำเนินกิจการหรือแต่งตั้งผู้แทนราชการส่วนกลางเข้าดำเนินการแทนท้องถิ่น เป็นต้น

3.2 การกำกับดูแลการจัดทำภารกิจภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 จากกรณีวิเคราะห์พบว่า องค์กรผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลมาจากราชการส่วนกลาง โดยเมื่อคณะกรรมการกระจายอำนาจเห็นชอบภารกิจที่จะถ่ายโอนและประกาศใช้แผนการกระจายอำนาจแล้ว ราชการส่วนกลางผู้รักษาการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ส่วนใหญ่จะดำเนินกระบวนการถ่ายโอนภารกิจด้วยการจัดการฝึกอบรมพร้อมคู่มือปฏิบัติให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และใช้รูปแบบการมอบอำนาจ การแต่งตั้งหรือการมอบหมาย ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนั้น ๆ เช่น เป็นเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นต้น แต่เมื่อพิจารณาแล้วรูปแบบการกระจายอำนาจดังกล่าวไม่ใช่หลักการกระจายอำนาจที่ราชการส่วนกลางเข้ามาควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบการกำกับดูแลแต่เป็นการควบคุมในลักษณะการบังคับบัญชา

3.3 การกำกับดูแลในกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย

องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลคือผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติซึ่งมาจากราชการส่วนกลาง เมื่อพิจารณารูปแบบการกำกับดูแลแล้ว มีกฎหมายบางฉบับที่ยังคงมีรูปแบบการกำกับดูแลที่ไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ กล่าวคือ ยังคงใช้วิธีการแต่งตั้ง หรือการมอบอำนาจ แต่จุดเด่นของรูปแบบการกำกับดูแลในกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย คือ การกำหนดรูปแบบให้องค์กรกำกับดูแลมีการให้คำแนะนำและกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน หรือกำหนดมาตรฐาน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติภารกิจตามกฎหมาย

3.4 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีบทบาทสำคัญต่อการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีบทบาทสำคัญคือการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารงบประมาณ โดยข้อบกพร่องพร้อมทั้งข้อเสนอแนะให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบเพื่อดำเนินการแก้ไขและควบคุมหรือกำกับไม่ให้เกิดข้อบกพร่อง ดำเนินการให้มีการชดเชยค่าเสียหาย และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ใช้รูปแบบการกำกับดูแลโดยการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้ายวผิดผิดกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมโดยตรวจสอบก่อนและหลังการเข้ารับตำแหน่ง ส่วนผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่เสนอแนะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปรับปรุงกฎระเบียบ คำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงาน เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นเครื่องมือกำกับความประพฤติของข้าราชการการเมืองท้องถิ่นฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภา และเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองกรณีกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกรณีเห็นว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองเพื่อวินิจฉัย ส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีบทบาทตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดถึงเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่า รูปแบบการกำกับดูแล ในกลุ่มกฎหมายต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น รวมถึงรูปแบบการกำกับดูแลขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีจุดเด่นและจุดด้อยที่แตกต่างกัน ซึ่งเกิดจากการตรากฎหมายในช่วงที่ต่างยุคต่างสมัยกัน หรือในภาวะที่ประเทศมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นส่วนหนึ่งสะท้อนออกมาในรูปแบบการกำกับดูแลที่มีอยู่ในกฎหมายของไทย แต่เพื่อให้เห็นถึงพัฒนาการและความแตกต่างของการกระจายอำนาจระหว่างประเทศไทยและต่างประเทศคือ สาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่น ผู้วิจัยจึงได้สรุปและเปรียบเทียบให้เห็นความเหมือนและความแตกต่างเพื่อนำมาวิเคราะห์จัดทำรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

ตารางที่ 4.9 เปรียบเทียบรูปแบบการกำกับดูแลของไทยและของต่างประเทศ (สาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่น)

รูปแบบการกำกับดูแล	องค์กรกำกับดูแล										หมายเหตุ
	ไทย		ฝรั่งเศส			ญี่ปุ่น			ลักษณะการควบคุม		
	ราชการ ส่วนกลาง	องค์กร อิสระ	ราชการ ส่วนกลาง	ศาล ปกครอง	ศาลตรวจ เงินแผ่นดิน	ราชการ ส่วนกลาง	คณะกรรมการ ตรวจสอบ	ศาล สูง	กำกับ ดูแล	บังคับ บัญชา	
1.การมอบอำนาจ	✓									✓	
2.การแต่งตั้ง	✓									✓	
3.การมอบหมาย	✓									✓	
4.การจัดทำคู่มือปฏิบัติ	✓								✓		
5.การจัดฝึกอบรม	✓								✓		
6.การเพิกถอนมติ	✓								✓		
7.การขูขสภ	✓		✓						✓		
8.การให้ความเห็นชอบ	✓									✓	
9.การอนุมัติ/อนุญาต	✓									✓	
10.การเรียกประชุม	✓								✓		
11.การให้พ้นจากตำแหน่ง	✓		✓	✓				✓	✓		
12.การสอบสวน	✓					✓			✓		
13.การแนะนำ การเสนอแนะแนวทาง	✓	✓	✓		✓	✓			✓		
14.การตักเตือน	✓								✓		
15.การให้ชี้แจง	✓								✓		

รูปแบบการกำกับดูแล	องค์กรกำกับดูแล										หมายเหตุ
	ไทย		ฝรั่งเศส			ญี่ปุ่น			ลักษณะการควบคุม		
	ราชการ ส่วนกลาง	องค์กร อิสระ	ราชการ ส่วนกลาง	ศาล ปกครอง	ศาล ตรวจ เงินแผ่นดิน	ราชการ ส่วนกลาง	คณะกรรมการ ตรวจสอบ	ศาล สูง	กำกับ ดูแล	บังคับ บัญชา	
16.การขยับยั้งการปฏิบัติ	✓								✓		
17.การเข้ามาควบคุม	✓								✓		
18.การเข้าดำเนินการแทน	✓					✓			✓		
19.การออกกฎหมายลำดับรอง	✓								✓		
20.การหาข้อยุติร่วมกัน	✓								✓		
21.การให้ดำเนินการแก้ไข		✓				✓			✓		
22.การให้ชดใช้ค่าเสียหาย		✓							✓		
23.การไต่สวนว่าร่ำรวยผิดปกติ/ทุจริต		✓							✓		
24.การเสนอเรื่องให้ศาลโดยตรง		✓	✓						✓		
25.การวินิจฉัยและสั่งให้ดำเนินการ	✓									✓	
26.การกำหนดมาตรการชั่วคราว	✓								✓		
27.การสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่	✓		✓						✓		
28.การควบคุมด้านการเงินการคลัง	✓	✓			✓		✓		✓		
29.การตัดสินใจขัดแย้ง อปท.-อปท. และ อปท.-หน่วยงานอื่น			✓						✓		
30.การควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย				✓					✓		
31.การตรวจสอบเมื่อมีการร้องเรียน	✓	✓	✓				✓		✓		

รูปแบบการกำกับดูแล	องค์กรกำกับดูแล										หมายเหตุ
	ไทย		ฝรั่งเศส			ญี่ปุ่น			ลักษณะการควบคุม		
	ราชการ ส่วนกลาง	องค์กร อิสระ	ราชการ ส่วนกลาง	ศาล ปกครอง	ศาลตรวจ เงินแผ่นดิน	ราชการ ส่วนกลาง	คณะกรรมการ ตรวจสอบ	ศาล สูง	กำกับ ดูแล	บังคับ บัญชา	
32.การให้ส่งข้อมูลในความครอบครอง	✓					✓			✓		
33.การให้รายงานการดำเนินการ	✓	✓				✓			✓		

นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา จนถึงฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติให้ราชการส่วนกลางกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำได้ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น แต่จากการเปรียบเทียบรูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและของต่างประเทศ (สาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่น) ตามตารางข้างต้น ทำให้ทราบว่า การกระจายอำนาจของไทยยังไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ ด้วยมีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ การมอบอำนาจ การแต่งตั้ง หรือการมอบหมาย ในขณะที่ไม่ปรากฏรูปแบบนี้ในกลไกการกำกับดูแลของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่นเลย ซึ่งรูปแบบดังกล่าวเป็นกลไกที่องค์กรผู้บังคับบัญชาใช้กับองค์กรผู้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา อันเป็นลักษณะการควบคุมแบบบังคับบัญชา ที่ผู้มอบอำนาจ ผู้แต่งตั้ง หรือผู้มอบหมาย จะเรียกคืนอำนาจเมื่อไหร่ก็ได้ รูปแบบดังกล่าวจึงขัดกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทำลายหลักการกระจายอำนาจอย่างสิ้นเชิง

ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบการกำกับดูแลและองค์กรผู้ทำหน้าที่กำกับดูแล ทั้งของไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่น หากพิจารณาจากช่วงเวลาในการใช้อำนาจกำกับดูแลอาจแยกพิจารณาได้ 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก เป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลก่อนการกระทำ การกำกับดูแลลักษณะนี้มีทั้งการกำกับดูแลในเชิงส่งเสริม พัฒนาและป้องกันไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำผิดได้แก่ การที่องค์กรกำกับดูแล จัดให้มีการประชุม ฝึกอบรม เพื่อให้คำแนะนำการปฏิบัติงานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการเสนอแนะแนวทางและการคัดเตือนการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ องค์กรกำกับดูแลยังมีบทบาทเป็นองค์กรกลางในการตัดสินใจชี้ชัดแย้ง หรือหาข้อยุติปัญหา ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกับหน่วยงานอื่น แต่ยังไม่ปรากฏรูปแบบการกำกับดูแลที่มีลักษณะของการบังคับบัญชาที่มีลักษณะลดหรือขัดแย้งกับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับอนุมัติ อนุญาต หรือต้องได้รับความเห็นชอบก่อน ที่การกระทำหรือนิติกรรมต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลบังคับตามกฎหมาย จึงเปิดโอกาสให้องค์กรกำกับดูแลใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง จนอาจก้าวล่วงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งในปัจจุบันในสาธารณรัฐฝรั่งเศส การกำกับดูแลก่อนการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกยกเลิกไปแล้ว

ประการที่สอง การกำกับดูแลหลังการกระทำ เป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลหลังจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ดำเนินการหรือกระทำการนิติกรรมต่าง ๆ ไปแล้ว จากการศึกษาพบว่าการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังการกระทำนี้เป็นรูปแบบที่มีความสอดคล้อง

และเคารพต่อหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนี้ส่วนใหญ่ได้แก่อำนาจการยกเลิกเพิกถอนและอำนาจในการยับยั้งการกระทำหรือยับยั้ง เพิกถอนนิติกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การเพิกถอนมติ การยุบสภา การให้พ้นจากตำแหน่ง การสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งอำนาจในการเข้ามาควบคุมหรือดำเนินการหรือกำหนดมาตรการชั่วคราว ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

นอกจากนั้นระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยยังกำหนดให้มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ในเชิงกำกับดูแลเช่นเดียวกัน ส่วนใหญ่กำกับดูแลในลักษณะในเชิงตรวจสอบหลังการกระทำ เช่น การตรวจสอบว่าร่ำรวยผิดปกติหรือการกระทำทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ การควบคุมด้านการเงินการคลัง และการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนการกำกับดูแลก่อนการกระทำก็เป็นไปในลักษณะการแนะนำ การเสนอแนะแนวทาง ซึ่งมีในบางองค์กรเท่านั้น

จะเห็นได้ว่า รูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีทั้งการกำกับดูแลก่อนและหลังการกระทำ โดยองค์กรจากราชการส่วนกลางและองค์กรอิสระอยู่ภายใต้การตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยศาลปกครองและศาลยุติธรรมกรณีมีการกระทำผิดอาญาแผ่นดิน ส่วนสาธารณรัฐฝรั่งเศสการกำกับดูแลก่อนการกระทำไม่มีแล้ว โดยใช้รูปแบบการกำกับดูแลหลังการกระทำโดยให้อำนาจราชการส่วนกลางยื่นฟ้องต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจเพื่อยกเลิกเพิกถอนกรณีที่ราชการส่วนกลางเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะการทำนิติกรรมทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีฝรั่งเศสมีผลบังคับใช้โดยไม่จำเป็นต้องได้รับอนุมัติ อนุญาต หรือเห็นชอบจากราชการส่วนกลางซึ่งเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลแต่อย่างใด ส่วนประเทศญี่ปุ่นการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโคเนราชการส่วนกลางมีน้อยกว่าของไทยแต่จะอาศัยกลไกการกำกับดูแลก่อนผ่านคณะกรรมการตรวจสอบและศาลสูงซึ่งเป็นการกำกับดูแลหลังการกระทำด้วยเช่นกัน

ดังนั้นจะเห็นว่า การกำกับดูแลโดยราชการส่วนกลางและโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของไทยซึ่งมีทั้งการกำกับดูแลก่อนการกระทำและหลังการกระทำ นอกจากนั้นรูปแบบการกำกับดูแลยังขัดกับหลักความเป็นอิสระตามหลักการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่เป็นปัญหาต่อพัฒนาการกระจายอำนาจของไทย การจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องจัดวางอำนาจกำกับดูแลของราชการส่วนกลางและองค์กรอิสระให้มีความเหมาะสม โดยศึกษาจากพัฒนาการด้านการกระจายอำนาจของประเทศที่เป็นแม่แบบของการบริหารราชส่วนท้องถิ่น ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่น มาจัดทำเป็น “รูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น” ของไทยเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดความเป็นอิสระตามหลักการกระจายอำนาจ
ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 5

รูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาวิจัยและผลของการวิเคราะห์ในบทที่ 4 ในเรื่องรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นได้ว่าปัญหาของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายลักษณะดังผลการวิเคราะห์ที่กล่าวมาในบทที่ 4 ซึ่งมีผลกระทบต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเกิดจากการใช้อำนาจกำกับดูแล ทั้งจากองค์กรกำกับดูแลที่อยู่ในระบบการบริหารราชการแผ่นดิน (ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค) และจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติในกฎหมายรวมถึงจากองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจากผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบด้วย ส่งผลให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการและไม่เกื้อหนุนระบบการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จากผลการวิเคราะห์ในบทที่ 4 ทำให้ได้มาซึ่งรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในบทนี้จึงกำหนดรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) รูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนการกระทำทางปกครอง มีหลักเกณฑ์ วิธีการ ดังนี้

(1) ผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

(2) ผู้กำกับดูแล ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ใน ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค กล่าวคือ กรุงเทพมหานครจะอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเมืองพัทยานั้นอยู่ในการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด และมีนายอำเภอทำหน้าที่กำกับดูแลเทศบาลตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบล

(3) รูปแบบการกำกับดูแลก่อนการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

(3.1) การกำกับดูแลในเชิงการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความพร้อมในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ จัดให้มีการประชุมฝักอบรมให้ความรู้ และคำแนะนำในการปฏิบัติงานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย

(3.2) การกำกับดูแลในเชิงป้องกันการกระทำทางปกครอง เป็นการกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทบทวนการกระทำทางปกครองที่อาจจะขัดต่อกฎหมาย ได้แก่ การเสนอแนะแนวทางปฏิบัติ การทักท้วงการปฏิบัติงาน การตัดสินใจขัดแย้ง หรือหาข้อยุติปัญหา ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกับหน่วยงานอื่น

2) รูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังการกระทำทางปกครอง มีหลักเกณฑ์ วิธีการ ดังนี้

(1) ผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

(2) ผู้กำกับดูแล ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ใน ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค กล่าวคือ กรุงเทพมหานครจะอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเมืองพัทยานั้นอยู่ในการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด และมีนายอำเภอทำหน้าที่กำกับดูแลเทศบาลตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบล

(3) รูปแบบการกำกับดูแลหลังการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

(3.1) การกำกับดูแลโดยการตรวจสอบการปฏิบัติราชการ แบ่งองค์กรในการตรวจสอบ ออกได้เป็น 2 ระบบ คือ ระบบคณะกรรมการตรวจสอบ และระบบผู้ตรวจสอบภายนอก

1. ระบบคณะกรรมการตรวจสอบ เป็นระบบที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการอิสระที่หน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้น ประเภทของการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบมีดังนี้

1.1 การตรวจสอบทั่วไป เป็นการตรวจสอบที่คณะกรรมการตรวจสอบมีอิสระตรวจสอบตามความเห็นของตนเอง โดยประเภทของการตรวจสอบคือ

ก. ตรวจสอบการเงิน เป็นการตรวจสอบการบริหารและการปฏิบัติงานธุรการที่เกี่ยวกับ การเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะดำเนินการตรวจสอบเป็นประจำอย่างน้อย 1 ครั้งในงวดปีบัญชี และตรวจสอบเป็นครั้งคราว เมื่อพิจารณาเห็นสมควร

ข. ตรวจสอบการปกครอง เป็นการตรวจสอบการจัดการด้านธุรการ
ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2 การตรวจสอบพิเศษ เป็นการตรวจสอบเมื่อมีการร้องขอ ดังนี้

- ก. การตรวจสอบเมื่อผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้องขอ
- ข. การตรวจสอบเมื่อประชาชนร้องขอโดยตรง
- ค. การตรวจสอบเมื่อสมาชิกสภาท้องถิ่นร้องขอ

1.3 อื่น ๆ กล่าวคือการตรวจสอบรายรับ รายจ่าย ประจำเดือน
โดยจะตรวจสอบรายรับรายจ่ายที่เป็นเงินสด ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกเดือน

2. ระบบผู้ตรวจสอบภายนอก เป็นระบบที่จะเพิ่มความมีอิสระในการ
บริหารงาน และเพิ่มศักยภาพให้กับองค์กรตรวจสอบในท้องถิ่นเป็นระบบที่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นทำสัญญาจ้างกับผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มีความสามารถเฉพาะด้าน ผู้ตรวจสอบ
ภายนอกจะทำการตรวจสอบและส่งรายงานเสนอในประเด็นหรือหัวข้อตามที่ระบุในสัญญาเท่านั้น
ซึ่งจะต่างกับกรมการตรวจสอบ รูปแบบของการตรวจสอบมี 2 ประเภท คือ การตรวจสอบโดยรวม
กับแยกตรวจสอบเป็นรายหัวข้อ ซึ่งในที่นี่คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจที่จะทำการตรวจสอบ
ผู้ตรวจสอบภายนอกได้ ทั้งในส่วนของการจัดทำสัญญาจ้าง โดยคณะกรรมการตรวจสอบจะทำการ
ตรวจสอบร่างสัญญา และเสนอความเห็นไปยังหัวหน้าฝ่ายบริหาร และในส่วนของการดำเนินงาน
เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้มีอำนาจ ดังเช่น ผู้บริหารบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ประธานสภาท้องถิ่น หรือประชาชน ให้ทำการตรวจสอบ ว่าผู้ตรวจสอบภายนอกทำตามขั้นตอน
ในสัญญาหรือไม่ ในส่วนประเภทของหัวข้อในการตรวจสอบประกอบไปด้วย การใช้งบประมาณ
ทรัพย์สินส่วนรวม เงินทุน กิจการสาธารณูปโภค เป็นต้น

(3.2) การกำกับดูแลโดย ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค กล่าวคือ
กรุงเทพมหานครจะอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ส่วนองค์กร
บริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเมืองพัทยาขึ้นอยู่กับผู้ว่า
ราชการจังหวัด และมีนายอำเภอทำหน้าที่กำกับดูแลเทศบาลตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบล
โดยแบ่งรูปแบบการกำกับดูแลออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

1. การตรวจสอบการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ดังนี้

1.1 ตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่คณะกรรมการตรวจสอบและ
ผู้ตรวจสอบภายนอก รายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ
แล้วแต่กรณีทราบว่าเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ โดยมีอำนาจให้ส่งข้อมูลในความครอบครอง

การให้รายงานการดำเนินการ ที่เกี่ยวข้องหากเห็นว่าการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจะไม่เป็นไปตามกฎหมาย

1.2 ตรวจสอบการ สอบสวน การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อมีการร้องเรียน

1.3 การเสนอคดีขึ้นสู่ศาลปกครองหรือศาลตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ใน ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ที่เป็นผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตรวจสอบเห็นว่า การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการไป โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2. องค์กรบังคับตามคำพิพากษาศาลปกครองหรือศาลตรวจเงินแผ่นดิน

(3.3) การกำกับดูแลโดยองค์กรตุลาการ ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรตุลาการนั้น แบ่งการกำกับดูแลเป็น 3 องค์กร ตามเขตอำนาจศาล ดังนี้

1. ศาลยุติธรรม เป็นการกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีกระทำความผิดอาญา โดยอาศัยการเสนอคดีขึ้นสู่ศาลจากองค์กร อีสรระตามรัฐธรรมนูญ (คณะกรรมการป้องกันและปราบการการทุจริตแห่งชาติ) ซึ่งปัจจุบัน ในประเทศไทยมีศาลยุติธรรมทำหน้าที่พิพากษาคดีอยู่แล้ว

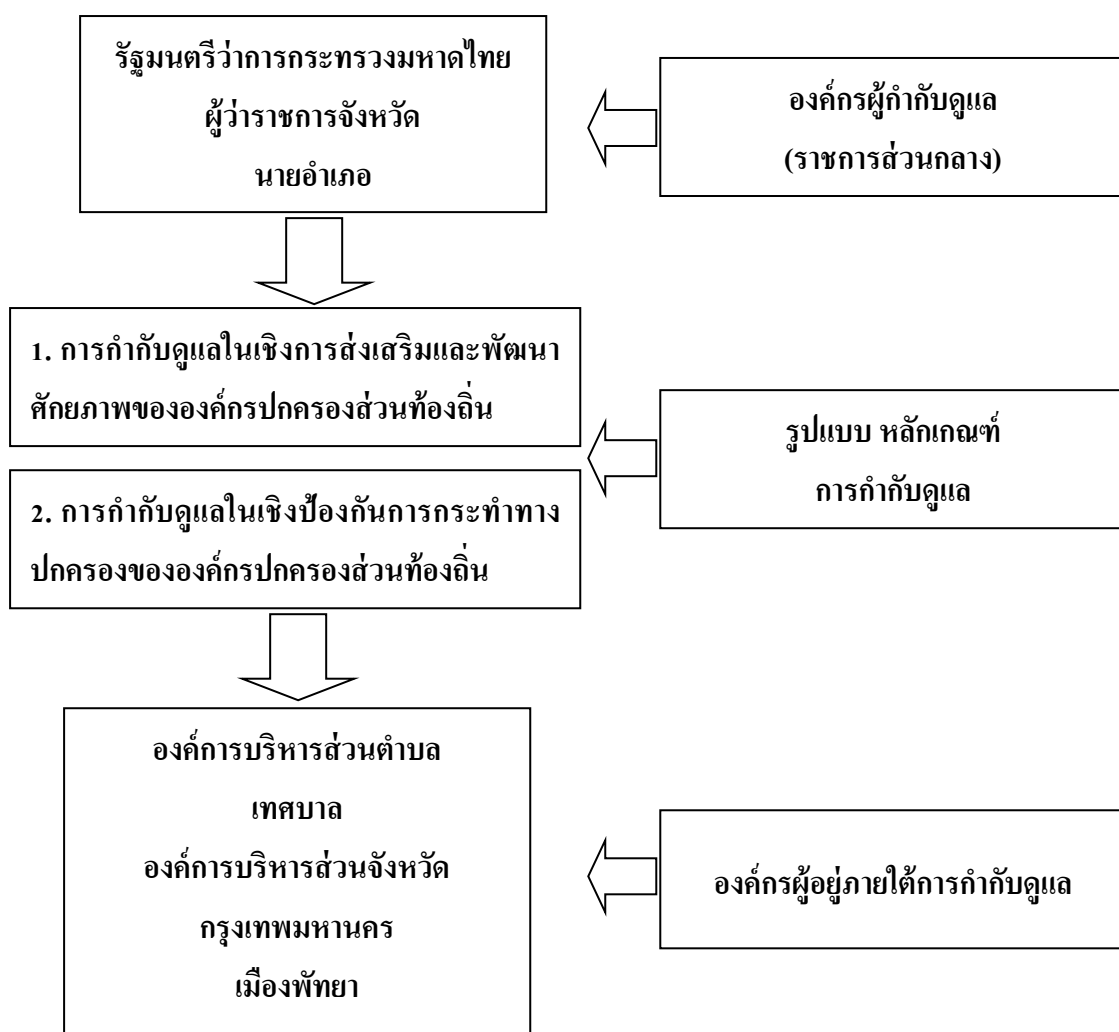
2. ศาลปกครอง เป็นการกำกับดูแลตรวจสอบการกระทำขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินตามกฎหมายหรือกฎเกณฑ์และ ก่อให้เกิดความเสียหายหรือเดือดร้อนแก่ประชาชน เป็นการควบคุม “ความชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งในปัจจุบันกระบวนการยุติธรรมของไทยใช้ระบบศาลคู่จึงมีศาลปกครองทำหน้าที่พิพากษาคดี อยู่แล้ว

3. ศาลตรวจเงินแผ่นดิน เป็นกลไกควบคุมการคลังขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เป็นการใช้ระบบการควบคุม “ความชอบด้วยกฎหมาย” เช่นเดียวกับศาลปกครอง โดยจะเข้ามาทำหน้าที่ทดแทนอำนาจการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรอีสรระ ตามรัฐธรรมนูญ (คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน)

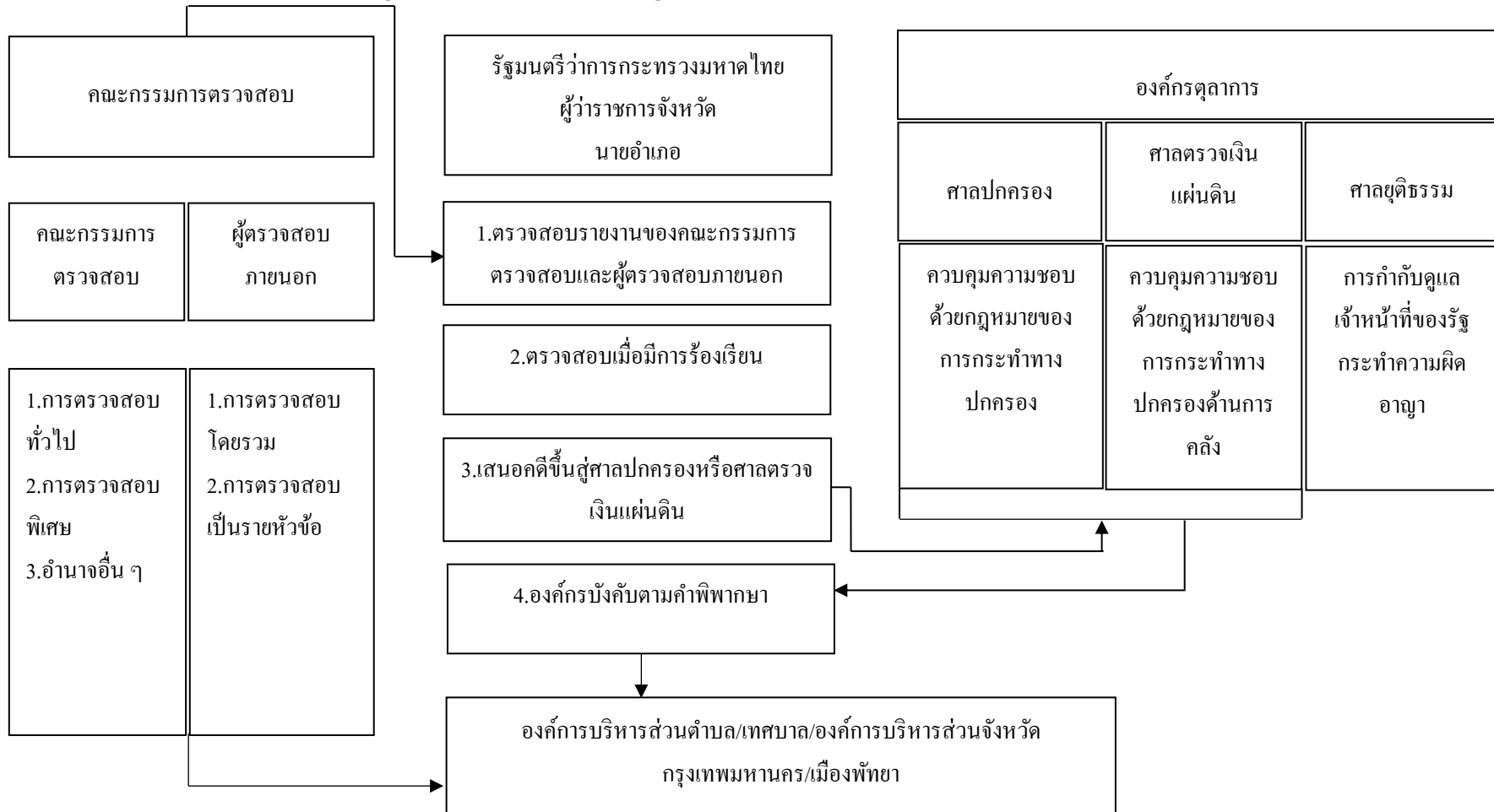
รูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นจาก ผลการวิจัยจะเห็นว่า ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในการกำกับดูแลโดยลดบทบาท ของราชการส่วนกลางในการกำกับดูแลก่อนการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คงเหลือเพียงบทบาทในเชิงส่งเสริมและพัฒนาและในเชิงป้องกันเท่านั้น ส่วนการกำกับดูแล หลังการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงให้อำนาจราชการส่วนกลาง ในการตรวจสอบผลหลังการกระทำทางปกครอง โดยมีอำนาจนำเสนอคดีขึ้นสู่ศาลปกครองหรือ

ศาลตรวจเงินแผ่นดิน กรณีเห็นว่าการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นไปตามกฎหมายและทำหน้าที่เป็นองค์กรบังคับตามคำพิพากษาศาลปกครองหรือศาลตรวจเงินแผ่นดินด้วย ส่วนการกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะเห็นว่าในโครงสร้างการกำกับดูแลจากผลการวิจัยมีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญคือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ไปเป็นองค์กรตุลาการเพิ่มขึ้นจากศาลยุติธรรมและศาลปกครอง และมีคณะกรรมการตรวจสอบ และผู้ตรวจสอบภายนอก ซึ่งมีหน้าที่ส่วนหนึ่งใกล้เคียงกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้เห็นภาพชัดเจนมากยิ่งขึ้นผู้วิจัยจึงได้จัดทำผังโครงสร้างรูปแบบการหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

โครงสร้างรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อนการกระทำทางปกครอง



โครงสร้างรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังการกระทำทางปกครอง



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 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ได้ก็ต่อเมื่อองค์กรผู้กำกับดูแลออกกฎที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานในเรื่องนั้น ๆ แล้วเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาเรื่องการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องหรือไม่อาจปฏิบัติภารกิจจัดทำบริการสาธารณะตามที่มีกฎหมายบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ได้หรือในเรื่องนั้น ๆ ซึ่งประเด็นสำคัญนั้นเป็นผลมาจากองค์กรผู้กำกับดูแลเพิกเฉยต่อการทำหน้าที่ เพราะเหตุที่ไม่มีกฎหมายกำหนดมาตรฐานทางกฎหมายทางด้านการกำกับดูแลที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติอันเป็นบทบังคับให้องค์กรผู้กำกับดูแลต้องปฏิบัติ หรือกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์และมีเหตุจำเป็นต้องจัดทำบริการสาธารณะที่องค์กรผู้กำกับดูแลยังมีได้วางกฎในเรื่องนั้น ๆ ออกมาว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีทางเลือกหรือดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ อย่างไร เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องนั้นให้เป็นผลในทางปฏิบัติได้

5) ปัญหาการกำกับดูแลในกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย

ในประเด็นนี้ จากผลการศึกษาและวิเคราะห์สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะและบังคับใช้กฎหมายไม่ได้มีบัญญัติไว้แต่เฉพาะในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบหรือกฎหมายที่กำหนดรูปแบบการกำกับดูแลการจัดทำภารกิจภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมี การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านทางพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย จึงส่งผลให้เกิดปัญหาหลายประการ ได้แก่ กฎหมายบางฉบับกำหนดแต่เฉพาะอำนาจหรือหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีการวางกลไกในการกำกับดูแล รวมถึงการวางมาตรการในการกำกับดูแลที่มีมาตรฐาน การกำกับดูแลที่แตกต่างหรือไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน 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 มีใช้ภารกิจหรือบริการสาธารณะที่จะต้องจัดทำ ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงมิใช่การจัดทำภารกิจที่มีอยู่หากแต่หมายถึง การจัดทำบริการสาธารณะที่อาจจะเพิ่มขึ้นในอนาคตตามความจำเป็นของชุมชนท้องถิ่นด้วย 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 องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด 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 องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด 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 อำนาจอื่น 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 เนื่องจากในรูปแบบการกำกับดูแลที่ผู้วิจัยเสนอได้นำเอารูปแบบศาลตรวจเงินแผ่นดินมาจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสซึ่งเป็นเรื่องใหม่ที่สมควรที่จะนำไปเป็นประเด็นหัวข้อการวิจัยที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบการกระทำทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

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

บรรณานุกรม

กฎหมาย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543
พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557
พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485
พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456
พระราชบัญญัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาคาการตั้งครุภักในวัยรุน พ.ศ. 2559
พระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. 2545
พระราชบัญญัติการแพทยฉุกเฉินพ.ศ. 2551
พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518
พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545
พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535
พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2559
พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493
พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดืมแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551
พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542
พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522
พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535
พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499
พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520
พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484
พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัก พ.ศ. 2550

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ พ.ศ. 2560
- พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
- พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510
- พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475
- พระราชบัญญัติมาตราขังตวงวัด พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545
- พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558
- พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558
- พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2559
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

หนังสือ

- เกรียง ไกรฤกษ์นาวัฒน์. (2556). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- โกวิท พวงงาม. (2544). *การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ทักษิณ ชินวัตร. (2545). *คำประกาศนโยบายและเป้าหมายการณรงค์ “ปีแห่งการสร้างสุขภาพทั่วไทย”*. กรุงเทพฯ: องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก.

- ทวี ตะเวทิกุล. (2483). *กฎหมายปกครอง*. คำสอนชั้นปริญญาตรี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____ (2552). *การปกครองส่วนท้องถิ่น* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ปรัชญา เวสารัชช์. (2542). *การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ.
- ประยูร กาญจนกุล. (2549). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์. (2546). *การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการเลือกตั้งท้องถิ่นในญี่ปุ่น*. ใน ญี่ปุ่น: การเมืองและนโยบายต่างประเทศ รวมบทความทางวิชาการของ รศ.ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์. ม.ป.ป.
- มานิตย์ จุมปา. (2548). *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร*. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ลิขิต ชีรเวคิน. (2541). *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2545). *การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น: สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่นและไทย*. กรุงเทพฯ: โฟร์เพช.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 4 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ลำดับที่ 2 เรื่องภารกิจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพรส.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2531). *ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง*. หนังสือรวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เภยมทรัพย์. กรุงเทพฯ: พี เค พรินต์ติ้งเฮาส์.
- _____ (2548). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____ (2547). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- _____ (2550). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- สนิท จรอนันต์. (2543). *ความเข้าใจการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สุขุมและบุตร.

สุดจิต นิमितกุล. (2543). *กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดีในการปกครองที่ดี (Good Governance)*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.

สำนักบริหารการเปลี่ยนแปลงและวัฒนธรรม. (2555). *หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.).

อมรา พงศาพิชญ์ และนิศยา ภัทร์ลือระพันธ์. (2541). กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

_____. (2543). *องค์กรให้ทุนเพื่อประชาสังคมในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2550). *ประชาธิปไตยท้องถิ่น: แง่คิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ.

วารสาร

โกคิน พลกุล. (2524). รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง. *วารสารนิติศาสตร์*, 12.

_____. (2528). หลักการจัดระเบียบบริหารราชการ. *รัฐสภาสาร*, 8.

ศิลปพร ศรีจันทเพชร. (2553). หลักการพื้นฐานของธรรมาภิบาล. *วารสารบริหารธุรกิจ*, 33 (125).

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2534). การควบคุมกำกับเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. *วารสารกฎหมายปกครอง*, 10 (1).

สุรพล ลีนิติไกรพจน์. (2532). ข้อความคิดบางประการเกี่ยวกับการกำกับดูแล (Tutelle). *วารสารนิติศาสตร์*, 19.

เสนีย์ คำสุข. (2544). ข้อมูลพื้นฐานพรรคการเมืองไทยตั้งแต่ปี 2475-2544. *รัฐสภาสาร*, 49 (11).

เอกพลณัฐ ฌรัฐพัทธนันท์. (2552). ผลสะท้อนจากการต่อสู้ของขบวนการคนจนและคนด้อยอำนาจในสังคมไทย ตั้งแต่ปี 2531-2549. *วารสารสังคมศาสตร์*, 40 (2).

วิทยานิพนธ์

พรชัย รัศมีแพทยย์. (2531). *การปกครองตนเองของนครหลวง: ศึกษากรณีนิติสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพมหานครกับองค์การปกครองส่วนกลาง*. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- เพ็ญศรี เพ็ญสาตแสง. (2534). *อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง: ศึกษากรณีองค์การเทศบาล*.
 วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วัลย์กร รัตนกุล. (2543). *การกำกับดูแลเหนือการกระทำของกรุงเทพมหานครโดยรัฐ*. วิทยานิพนธ์
 ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เอกสารอื่นๆ

- จุมพล หนีมพานิช และคณะ. (2547). *แนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม
 เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์
 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- นกรินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). *ความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย
 สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*. รายงานผลการศึกษาระดับ
 สมบูรณ์
- โกคิน พลกุล และคณะ. (2538). *แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่
 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์.
- วุฒิสาร ตันไชย และธีรพรรณ ใจมั่น. (2546). *การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น: คดีทางปกครอง*.
 รายงานผลการวิจัย รูปแบบและวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบัน
 พระปกเกล้า.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2523). *ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามบันทึก เรื่อง
 ทวีการออกเทศบัญญัติชั่วคราวและการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราว*. เรื่องเสร็จที่
 433/2523.
- หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0810.3/ว5797 เรื่อง *ซักซ้อมแนวทางการจัดทำและ
 ประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561-2564*.
- อนุชา สุนสวัสดิ์ และคณะ. (2548). *การศึกษารูปแบบและวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วน
 รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์*
- อิสระ นิตินันท์ประภาส. (2533). *ระบบการกระจายอำนาจของฝรั่งเศส*. เอกสารประกอบการ
 สัมมนาสมาคมกฎหมายมหาชน เรื่อง ความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างราชการ
 บริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น 16 พฤศจิกายน 2533.

เอกสารภาษาต่างประเทศ

- Alexis de Tocqueville. (n.d.). *Democracy in America: Historical-Critical Edition of De la démocratie an Amérique*. Volume I. Edited by Eduardo.
- Alan Norton. (1994). *International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies*. Hants: Edward Elgar.
- Andrew Heywood. (2000). *Key Concepts in Politics*. New York: Palgrave Macmillan.
- Anthony Birch. (2007). *The Concepts & Theories of Modern Democracy* (3rd ed). London: Routledge.
- C. E. ASS. (1971). *Urssat des Alpes Maritimes*. concl Vught, Rec.
- Charles EISENMANN. (n.d.). *Les actes administratifs dans la pensée de Charles EISENMANN*. n.p..
- Ems FORSTHOFF. (n.d.). *Lehrbuch des Verwaltungsrechts, (Traite de Droit Administratif Allemand) Traduit de l'Allemand par Miché FROMONT*. Bruxelles: Emile Bruyant, Kua.
- Frank Cunningham. (2002). *Theories of Democracy: A Critical Introduction*. London: Routledge.
- F. F. Ridley and J. Blondel. (1969). *Public Administration in France*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Georges vedel et Pierre Delvolle. (1984). *Droit Administratif*. Paris: PUF.
- Georges DUPUIS. (n.d.). *Definition de l'acte unilateral. in Recueil d'études en hommage a Charles EISENMANN Cujas*. n.p.
- Governance: Sound Development Management. (1995).
- Japanese Decentralization Reform in the 1990s. (1998). *Great Reform or Status Quo. in Comparative Studies of Public Administration Reforming Government: New Concept and Practices in Local Public Administration*. Japan: EROPA Local Government Center.
- Jean Louis. (1983). *CORAIL Documents d'études n 202, Droit Administratif: L'administration Territoriale*. Juin: La Documentation Française.
- Nabuki Mochida. (n.d.). *Reclassification of Local Authorities in Japan*. in The Reclassification of Local Authorities.
- OECD. (1997). *Managing across Levels of Government*. Japan.

- Patrick Le Galès. (2002). *Searching for a Post Jacobin State: European Restructuring and Pressures From Below*. Paper presented at The Council of European Studies: 2002 Conference of Europeanists, Chicago.
- Paul W. Posner. (2004). Local Democracy and the Transformation of Popular Participation in Chile. *Latin America Politics and Society*, 46, (3).
- R. A. W. Rhodes. (1981). *Control and Power in Central-Local Government Relations*. Farnborough: Gower.
- Serge REGOURD. (n.d.). *L'acte de Tutelle en Administrati Francais*. Paris: LG.D.j., Ka^8.
- Susan J. Smith. (1986). Police Accountability and Local Democracy. *Area*, 18, (2).
- Vivien A. Schmidt. (1990). *Democratizing France*. Cambridge: Cambridge University Press.

ฐานข้อมูลออนไลน์

- กำชัย จงจักรพันธ์. (2556). *หลักนิติธรรม ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.lrct.go.th/th/?p=5716>
- คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. (2561). *เกี่ยวกับเรา*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.nhrc.or.th/AboutUs/The-Commission/Mandates.aspx/>.
- วิกิพีเดีย. (2555). *คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.wikipedia.com>.
- _____. (2555). *Rule of law*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.wikipedia.com>.
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (2561). *คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.oag.go.th/th>.
- สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. (2556). *หลักนิติธรรม ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.lrct.go.th/th/?p=5716>.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.). (2555). *หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.opdc.go.th/content.php?menu_id=5&content_id=2442.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2561). *อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: https://www.nacc.go.th/ewt_news.php?nid=1235.
- Agere, Sam. (2000). *Promoting good governance*. (Online). Available: <http://www.wikipedia.com>.

cdswtu. (2549). *การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก:
<http://www.cdswtu.com/index.php?option=content&task=view&id=113&Itemid=34>.

_____. (2549). *การรวมอำนาจ การกระจายอำนาจ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.cdswtu.com/index.php?option=content&task=view&id=114&Itemid=34>.

Dotations Direction Generale des Collectivites Locales. (2560). *Dotations en ligne*. (Online).
Available: www.dgcl.interieur.gouv.fr/index.html.

Japan Local Government Centre. (2018). *About JLGC*. (Online). Available: www.jlgc.org.au/LGJapanToday1&2.htm.

Participation. (2018). *decision making*. (Online). Available: <http://www.wikipedia.com>.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก.

รายชื่อการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview)

รายชื่อประชากรสัมภาษณ์เชิงลึก

1. รองผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี
2. นายอำเภอเมืองสกลนคร
3. ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น)
4. เลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ผู้แทน)
5. ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้แทน)
6. ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (ผู้แทน)
7. กรรมการสิทธิมนุษยชน (ผู้แทน)
8. อธิบดีกรมเจ้าท่า (ผู้แทน)
9. อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง (ผู้แทน)
10. ผู้ว่ากรุงเทพมหานคร (ผู้แทน)
11. นายกเมืองพัทยา (ผู้แทน)
12. นายกสทค.มองค้การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย (ผู้แทน)
13. นายกสทค.สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ผู้แทน)
14. นายกสทค.มองค้การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย
15. นักวิชาการด้านการบริหารรัฐกิจ (ศาสตราจารย์ ดร. โกวิทช์ พวงงาม)
16. นักวิชาการการปกครองท้องถิ่น (ดร. ภิญญ โณ นิลจันทร์)



แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

เรื่อง รูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

ประเด็นที่ 1 ภาพรวมของปัญหาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยปัจจุบัน

ประเด็นที่ 2 รูปแบบ หลักเกณฑ์วิธีการและแนวปฏิบัติที่ใช้ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

ประเด็นที่ 3 ปัญหาที่เกิดขึ้นในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นที่ 4 ระบบการกำกับดูแลที่ใช้ในปัจจุบันมีความเหมาะสมที่จะใช้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่อย่างไร

ประเด็นที่ 5 แนวทางที่เห็นว่าควรปรับปรุง พัฒนาหรือแก้ไข รูปแบบ หลักเกณฑ์วิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์สูงสุดมีเรื่องอะไรบ้าง

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญทุกท่าน ข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์เชิงลึกในครั้งนี้ผู้วิจัยจะนำไปใช้เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยเท่านั้น ผู้วิจัยกราบขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

(นายวิรัช เรียมแสน)

นักศึกษาลัทธิศาสตรบัณฑิต สาขานิติรัฐกิจและการบริหาร
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

ภาพถ่ายประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึก



ภาพประกอบที่ 1 สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) รองผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี



ภาพประกอบที่ 2 สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) นายอำเภอเมืองสกลนคร



ภาพประกอบที่ 3 สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น)



ภาพประกอบที่ 4 สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ผู้แทน)



ภาพประกอบที่ 5 สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผู้แทน)



ภาพประกอบที่ 6 สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (ผู้แทน)



ภาพประกอบที่ 7 สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) กรรมการสิทธิมนุษยชน (ผู้แทน)



ภาพประกอบที่ 8 สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) อธิบดีกรมเจ้าท่า (ผู้แทน)



ภาพประกอบที่ 9 สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง (ผู้แทน)



ภาพประกอบที่ 10 สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ว่ากรุงเทพมหานคร (ผู้แทน)



ภาพประกอบที่ 11 สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) นายกเมืองพัทยา (ผู้แทน)



ภาพประกอบที่ 12 สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) นายกสามคมองค์การบริหารส่วนจังหวัด
แห่งประเทศไทย (ผู้แทน)



ภาพประกอบที่ 13 สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) นายกสามคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ผู้แทน)



ภาพประกอบที่ 14 สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) นายกสามคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย



ภาพประกอบที่ 15 สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) นักวิชาการด้านการบริหารรัฐกิจ
(ศาสตราจารย์ ดร. โกวิท พวงงาม)



ภาพประกอบที่ 16 สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) นักวิชาการการปกครองท้องถิ่น
(ดร. ฤๅญ โฉนจันทร์)

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - สกุล	วิรัช เรียมแสน
วันเดือนปีเกิด	12 เมษายน 2516
สถานที่เกิด	อำเภอสว่างแดนดิน จังหวัดสกลนคร
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	510 หมู่ 14 ตำบลเชียงเครือ อำเภอเมือง จังหวัดสกลนคร
ประวัติการศึกษา	
พ.ศ. 2525	ประถมศึกษาตอนต้น โรงเรียนชุมชนเชียงเครือ ราษฎร์รังสรรค์
พ.ศ. 2528	ประถมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนชุมชนเชียงเครือ ราษฎร์รังสรรค์
พ.ศ. 2534	มัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนสกลราชวิทยานุกูล
พ.ศ. 2537	วิทยาลัยการสาธารณสุข สิรินครจังหวัดขอนแก่น
พ.ศ. 2541	ศิลปศาสตรบัณฑิต สถาบันราชภัฏสกลนคร
พ.ศ. 2551	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
พ.ศ. 2556	นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2537	เจ้าพนักงานสาธารณสุขชุมชน
พ.ศ. 2548	เจ้าหน้าที่บริหารงานสาธารณสุข (หัวหน้าสถานีอนามัย)
พ.ศ. 2555	นักบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล (ระดับต้น)
พ.ศ. 2565- ปัจจุบัน	นักบริหารงานเทศบาล (ระดับกลาง) เทศบาลเมืองมุกดาหาร