

บทที่ 4

วิเคราะห์หลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล (ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค) กับองค์กรผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ซึ่งความสัมพันธ์ของการกำกับดูแลดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์ตามที่มีการกำหนดบัญญัติไว้ในกฎหมาย ซึ่งกฎหมายในที่มีบัญญัติไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศและกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรผู้กำกับดูแลและองค์กรผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล โดยกฎหมายเหล่านี้จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2 พบว่านับแต่ที่เมืององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบแรกของประเทศ คือ เทศบาลในปี พ.ศ. 2496 กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรผู้กำกับดูแลนอกจากจะมีอยู่เป็นจำนวนมากหลายฉบับแล้ว องค์กรผู้ใช้อำนาจหน้าที่ด้านการกำกับดูแลที่ส่วนใหญ่เป็นองค์กรผู้รับผิดชอบพระราชบัญญัติต่างก็มีอยู่เป็นจำนวนมากเช่นกัน แต่ที่ผ่านมามาประเทศไทยไม่เคยมีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักเกณฑ์พื้นฐานที่วางมาตรฐานด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแก่องค์กรผู้กำกับดูแลให้ยึดถือและใช้อย่างมีมาตรฐานเดียวกัน 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 พบว่า การดำเนินงานเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามที่มีกฎหมายกำหนด 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

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

ประเภทแรก ข้อบัญญัติท้องถิ่นอันเป็นอำนาจทั่วไป จากการศึกษาพบว่าเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะที่โอนภาระหน้าที่อันเกี่ยวกับท้องถิ่นนั้น ๆ โดยเฉพาะ โดยเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนภายในท้องถิ่นของตนเองได้ นอกจากนี้ข้อบัญญัติท้องถิ่นอันเป็นอำนาจทั่วไปจะต้องเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่กำหนดให้มีการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะกิจการที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งนี้พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกฉบับจะกำหนดอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นอำนาจทั่วไปได้โดยวิธีนี้เอง

ประเภทที่สอง ข้อบัญญัติท้องถิ่นชั่วคราวหรือฉุกเฉิน จากการศึกษาพบว่ามีเหตุฉุกเฉินในระหว่างที่ไม่มีสภาท้องถิ่นหรือมีแต่ไม่สามารถเรียกประชุมได้ทันทั่วทั้งที่ พระราชบัญญัติ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางรูปแบบให้สามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นชั่วคราวได้ ซึ่ง้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และกรุงเทพมหานคร เท่านั้น

ประเภทที่สาม ข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการเงิน การคลัง และการพาณิชย์ จากการศึกษาพบว่าเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวกับรายรับ รายจ่าย และวิธีการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ตลอดจนแหล่งรายได้ วิธีการหา หรือจัดเก็บรายได้ของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสาระสำคัญเกี่ยวกับการคลังของ้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายจัดตั้ง้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ 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 การใช้อำนาจหน้าที่กำกับดูแลจึงมิได้ถูกใช้ในเชิงของการป้องกันอย่างที่เราจะเห็น ฉะนั้น บทบาท การใช้อำนาจหน้าที่ในการกำกับด้านการบริหารที่ไม่ชัดเจนเช่นนี้ จึงมีความสัมพันธ์ต่อการทุจริต ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นมากขึ้นในช่วงเวลาที่ผ่านมา

นอกจากนั้น ความพยายามแก้ไขปัญหาค่าความไม่ชัดเจนในการกำกับดูแลการบริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมาดังเช่นในกรณีการพยายามแก้ไขปัญหาค่าความไม่ชัดเจน การสอบบรรจุเป็นข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อย 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 ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง 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 ซึ่งขัดกับหลักการกระจายอำนาจที่องค์กร 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 องค์การอิสระอยู่ 4 องค์กร คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผผ.) และ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ (กสม.) (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560) โดยมุ่งเน้นรูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการกำกับดูแลของรัฐ 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 กฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้เป็นกลุ่มกฎหมายอีกกลุ่มหนึ่งที่มีการบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางฉบับกำหนดเฉพาะอำนาจหรือหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกฎหมายบางฉบับมีการวางมาตรการในการกำกับดูแลที่มีมาตรฐานการกำกับดูแลที่แตกต่างกันในแต่ละฉบับเกิดจากการบัญญัติกฎหมายขึ้นใช้บังคับต่างยุคต่างสมัยกัน จึงมีการใช้ถ้อยคำและกำหนดมาตรการการกำกับดูแลหลายลักษณะ โดยบางฉบับมีมากบางฉบับมีน้อย หรือบางฉบับกำหนดไปในเชิงของการควบคุมมากกว่าการกำกับดูแลตามหลักการกระจายอำนาจการกำกับดูแล แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของรูปแบบการกำกับดูแลในกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

กฎหมาย	รูปแบบการกำกับดูแล																			
	กำกับดูแลข้อบัญญัติท้องถิ่นมิให้ขัดกับกบค	การให้คำแนะนำ	วินิจฉัยและสั่งการ	กำหนดมาตรฐาน	กำหนดแนวทางการปฏิบัติ	รายงานกำกับ/ปรึกษาการตามกฎหมาย	มอบอำนาจ	แต่งตั้ง	การพิจารณาขอโทษ	การสอบสวน	ตัดเงินเดือน	การอนุญาต	กำหนดมาตรการชั่วคราว	ให้สิทธิฟ้องศาลโดยตรง	ออกประกาศให้ดำเนินการ	เพิกถอนการกระทำ	ให้ชี้แจงให้ข้อเท็จจริง	ให้ความเห็นชอบ	แต่งตั้งองค์กรเข้าทำหน้าที่แทน	
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 นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 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 นอกจากนั้นองค์กร 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 นอกจากนี้ยังกลไกการกำกับดูแลควรมุ่งเน้นให้เป็นหน้าที่ของประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าจากราชการส่วนกลางหรือจากองค์กรอิสระ 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 อำนาจในการอนุมัติงบประมาณประจำปีที่เสนอเข้ามา โดยฝ่ายบริหาร 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 ไม่ได้ระบุว่าเป็นของรัฐบาลกลางให้เป็นอำนาจของท้องถิ่น (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 ในกรณีที่พบว่าผลการดำเนินการของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นผิดกฎหมาย ละเลยการเก็บรายได้อย่างมาก ใช้เงินรายได้ของท้องถิ่นอย่างไม่เหมาะสม บกพร่องในการ ให้บริการ นายกรัฐมนตรีอาจเรียกร้องให้แก้ไขความบกพร่องผิดพลาด และหากผู้บริหารของท้องถิ่นยังไม่สามารถที่จะแก้ไขการกระทำที่ถูกต้องเหมาะสมแล้ว นายกรัฐมนตรีโดยการรับรองของศาลสูงสามารถถอดถอนฝ่ายบริหารได้ ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีอาจจะมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

ดำเนินการแทนสำหรับในกรณีของเทศบาลก็ได้ (2) นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในอาจขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการสอบสวนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล เมื่อได้รับอำนาจดังกล่าว รัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดอาจให้ผู้สอบบัญชีท้องถิ่นตรวจสอบ ในกรณีนี้ ผู้สอบบัญชีทำหน้าที่ภายในกรอบคำสั่งและการบังคับบัญชาของรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี

สำหรับรูปแบบการกำกับดูแลและองค์กรกำกับดูแลของประเทศญี่ปุ่น โดยสรุปแสดงได้ดังตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4.8 รูปแบบการกำกับดูแลและองค์กรกำกับดูแลของประเทศญี่ปุ่น

รูปแบบการกำกับดูแล	องค์กรกำกับดูแล				หมายเหตุ
	ราชการ ส่วนกลาง	คณะกรรมการ ตรวจสอบ (ท้องถิ่นแต่งตั้ง)	ผู้ตรวจสอบ ภายนอก (สัญญาจ้าง)	ศาลสูง	
1. การตรวจสอบการบริหาร ด้านการเงิน		✓			
2. การตรวจสอบการบริหาร ด้านการปกครอง		✓			
3. การตรวจสอบเมื่อมีข้อ ร้องเรียน		✓			
4. การตรวจสอบโดย ผู้ทรงคุณวุฒิ			✓		
5. การให้คำปรึกษาแนะนำ	✓				
6. การเรียกให้ท้องถิ่นส่ง ข้อมูลให้	✓				
7. การเข้าตรวจสอบการ ดำเนินงาน	✓				
8. การให้รายงานกิจกรรม ของท้องถิ่น	✓				
9. การเรียกร้องให้แก้ไข ข้อบกพร่อง	✓				

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 นอกจากนี้ยังมีอำนาจเรียกประชุมสภาท้องถิ่น

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 หรือในภาวะที่ประเทศมีความเป็นประชาธิปไตยมากน้อยส่วนหนึ่งสะท้อนออกมาในรูปแบบการกำกับดูแลที่มีอยู่ในกฎหมายของไทย 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.การขู่มหา	✓		✓						✓		
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

นอกจากนั้นระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยยังกำหนดให้มียกข้อริสระตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ในเชิงกำกับดูแลเช่นเดียวกัน ส่วนใหญ่กำกับดูแลในลักษณะในเชิงตรวจสอบหลังการกระทำ เช่น การตรวจสอบว่าร่ำรวยผิดปกติหรือการกระทำทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ การควบคุมด้านการเงินการคลัง และการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนการกำกับดูแลก่อนการกระทำก็เป็นไปในลักษณะการแนะนำ การเสนอแนะแนวทาง ซึ่งมีในบางองค์กรเท่านั้น

จะเห็นได้ว่า รูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีทั้งการกำกับดูแลก่อนและหลังการกระทำ โดยองค์กรจากราชการส่วนกลางและองค์กรอิสระอยู่ภายใต้การตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยศาลปกครองและศาลยุติธรรมกรณีมีการกระทำผิดอาญาแผ่นดิน ส่วนสาธารณรัฐฝรั่งเศสการกำกับดูแลก่อนการกระทำไม่มีแล้ว โดยใช้รูปแบบการกำกับดูแลหลังการกระทำโดยให้อำนาจราชการส่วนกลางยื่นฟ้องต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจเพื่อยกเลิกเพิกถอนกรณีที่ราชการส่วนกลางเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะการทำนิติกรรมทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีฝรั่งเศสมีผลบังคับใช้โดยไม่จำเป็นต้องได้รับอนุมัติ อนุญาต หรือเห็นชอบจากราชการส่วนกลางซึ่งเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลแต่อย่างใด ส่วนประเทศญี่ปุ่นการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโค่นราชการส่วนกลางมีน้อยกว่าของไทยแต่จะอาศัยกลไกการกำกับดูแลก่อนผ่านคณะกรรมการตรวจสอบและศาลสูงซึ่งเป็นการกำกับดูแลหลังการกระทำด้วยเช่นกัน

ดังนั้นจะเห็นว่า การกำกับดูแลโดยราชการส่วนกลางและโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของไทยซึ่งมีทั้งการกำกับดูแลก่อนการกระทำและหลังการกระทำ นอกจากนั้นรูปแบบการกำกับดูแลยังขัดกับหลักความเป็นอิสระตามหลักการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่เป็นปัญหาต่อพัฒนาการกระจายอำนาจของไทย การจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องจัดวางอำนาจกำกับดูแลของราชการส่วนกลางและองค์กรอิสระให้มีความเหมาะสม โดยศึกษาจากพัฒนาการด้านการกระจายอำนาจของประเทศที่เป็นแม่แบบของการบริหารราชส่วนท้องถิ่น ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่น มาจัดทำเป็น “รูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น” ของไทยเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดความเป็นอิสระตามหลักการกระจายอำนาจ
ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น