

ปัญหาการควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย



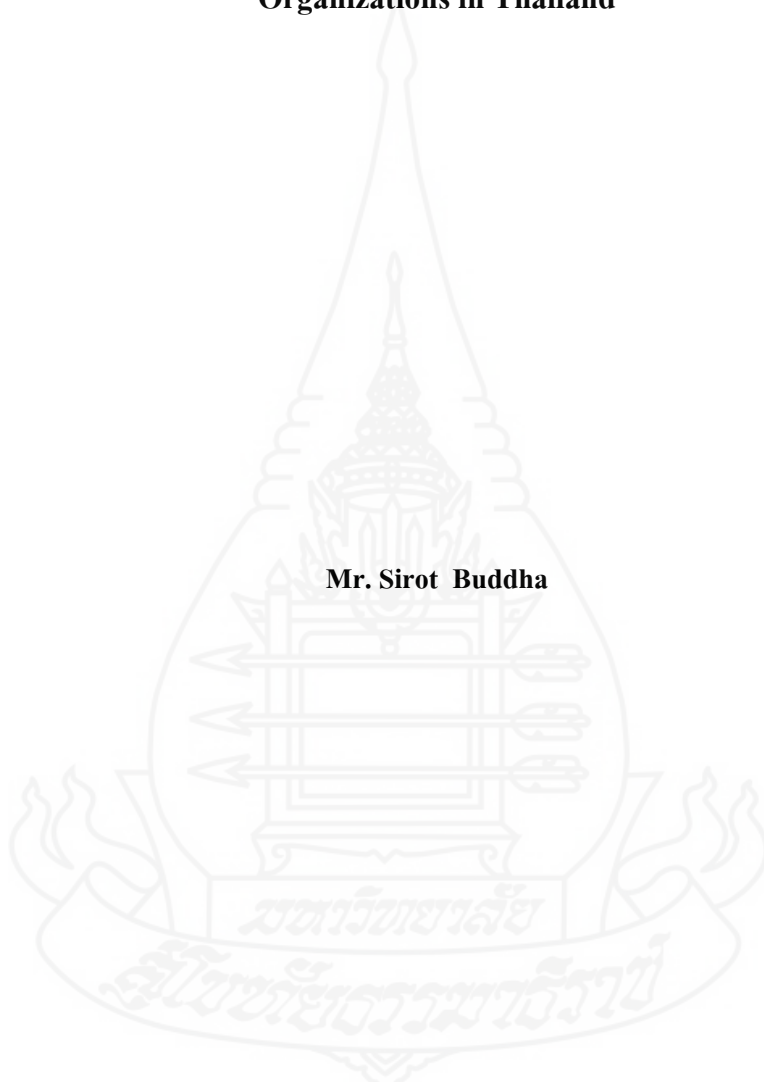
นายศิริโรตม์ พุทธา

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2558

**Problems on Supervising Local Administrative
Organizations in Thailand**

Mr. Sirot Buddha



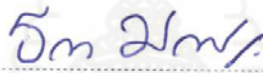
Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirement for
the Degree of Master of Laws in Public Law
School of Law
Sukhothai Thammathirat Open University

2015

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาการควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในประเทศไทย
ชื่อและนามสกุล นายศิริโรจน์ พุทธา
วิชาเอก กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์ ดร. ชีรเดช มโนลีหกุล

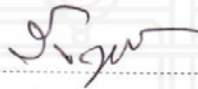
การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2558

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



ประธานกรรมการ

(อาจารย์ ดร. ชีรเดช มโนลีหกุล)



กรรมการ

(อาจารย์ ดร. รังสิกร อุปพงษ์)



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเจนงาม)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา **คั่นคว่ำอิสระ** ปัญหาการควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย
ผู้ศึกษา นายศิริโรตม์ พุทธา รหัสนักศึกษา 2554001145 ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์ ดร. ชีรเดช มโนลีหกุล ปีการศึกษา 2558

บทคัดย่อ

การศึกษาคั่นคว่ำอิสระเรื่อง ปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความหมาย ลักษณะและองค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์กรกระจายอำนาจพื้นที่ (2) ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและหลักการของการใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพัฒนาการของกฎหมายในประเทศไทย (3) ศึกษาและวิเคราะห์หลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการใช้อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง และ (4) เสนอแนะแนวทางในการใช้อำนาจกำกับดูแลทางปกครองที่เห็นว่าจะมีความเหมาะสม สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเอง

การศึกษาคั่นคว่ำอิสระนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิจัยจากเอกสารและศึกษาเปรียบเทียบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยที่มีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐเดี่ยวและประสบผลสำเร็จอย่างสูงในการจัดการปกครองท้องถิ่น การจัดความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐส่วนกลาง การใช้อำนาจกำกับดูแลที่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อหาแนวทางในการประยุกต์ใช้ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยให้เหมาะสมต่อไป

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาของการกำกับดูแลเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่มีสาเหตุจากการที่ไม่ได้มีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขบทกฎหมายที่มีมาแต่เดิมก่อนที่จะมีการบัญญัติหลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและหลักการกฎหมายปกครองหรือกฎหมายมหาชนที่ก้าวหน้ามากขึ้น ปัญหาดังกล่าวเป็นอุปสรรคขัดขวางความริเริ่มในการจัดทำบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก จึงเสนอแนะแนวทางแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหน้าที่ของรัฐส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดมาตรฐานการกำกับดูแลที่มีความชัดเจน ขจัดความซ้ำซ้อนและกำหนดให้ศาลปกครองเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณา วินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการกำกับดูแล

คำสำคัญ การกำกับดูแลทางปกครอง

Independent Study title: Problems on Supervising Local Administrative Organizations in Thailand

Author: Mr. Sirot Buddha; **ID:** 2554001145; **Degree:** Master of Law;

Independent Study advisor: Dr. Theradej Manoleehagul; **Academic year:** 2015

Abstract

The objectives of this independent study on problems on supervising local administrative organizations in Thailand are (1) to study the concepts of decentralization for local administrative organizations, and meaning and characteristics of local administrative organizations as local decentralized agencies (2) to study the concepts, theories and principles of the supervision of local administrative organizations and development of the Thai laws (3) to study and analyze the principles of legality and constitutionality used on local government supervision, and (4) to give appropriate suggestions for supervision consistent with self-governance.

This independent research is a qualitative study conducted based on documentary research and compare local administration of single countries with high success in local administration, relative management between local administration organizations and the central administration organization, use of legitimate supervising power to find proper ways to apply supervision of local administration organizations in Thailand.

It was found that problems of supervising local administrative organizations are due to a lack of improvement, changes or corrections existing laws before enacting principles of supervising local administrative organizations in the Constitution, so they are consistent with the principles of the Constitution, administrative laws or advanced public laws. These problems are obstacles to initiating public services of local administrative organizations. It is suggested that ways to correct laws on duties of the central government and local administrative organizations and governance standards are clear and not redundant. In addition, the administrative court should have jurisdictions to consider legality of the supervision.

Keyword: Administrative Supervision

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้นักศึกษาศึกษาค้นคว้าและทำวิจัยในหัวข้อที่สนใจ โดยนำเอาหลักการและระเบียบวิธีวิจัยทางนิติศาสตร์มาใช้ ตลอดจนเพื่อเพิ่มพูนความเข้าใจและพัฒนาทักษะการใช้กฎหมายปกครอง กระบวนการพิจารณา หรือวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถอำนวยความสะดวก ธรรมเนียมและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยได้ศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศที่มีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐเดี่ยวเช่นเดียวกับประเทศไทย เพื่อวิเคราะห์ข้อดี ข้อดีของการจัดการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจและการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละประเทศแล้วเสนอแนะเป็นแนวทางสำหรับการปกครองท้องถิ่นในระบบกฎหมายของประเทศไทย

รายงานนี้เกิดขึ้นและสำเร็จลงได้ด้วยการสนับสนุนและช่วยเหลือ ให้คำแนะนำ เป็นอย่างดีจาก อาจารย์ ดร.ธีรเดช มโนลีหกุล อาจารย์ที่ปรึกษา เป็นอย่างดียิ่ง นอกจากนี้ผู้ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้าจากวรรณกรรมทางกฎหมายจากหนังสือ บทความ รายงานการวิจัยและวิทยานิพนธ์ของนักวิชาการ นักนิติศาสตร์หลายๆ ท่าน ซึ่งได้อ้างอิงไว้แล้วในบรรณานุกรมของรายงานการศึกษานี้แล้ว ผู้ศึกษาใคร่ขอขอบพระคุณและขอบคุณทุกท่านทั้งที่ได้กล่าวนามและมีได้กล่าวนามเป็น อย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ศิริโรตม์ พุทธา

มิถุนายน 2558

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญภาพ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
3. สมมุติฐานการวิจัย	4
4. ขอบเขตการศึกษา	4
5. ระเบียบที่ศึกษาวิจัย	5
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น และการควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น	7
1. แนวความคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจ	7
1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ	8
1.2 แนวคิดและหลักการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	10
1.3 รูปแบบของการกระจายอำนาจ	12
2. แนวความคิดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	15
2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น	17
2.2 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น	20
2.3 วัตถุประสงค์ของการจัดการปกครองท้องถิ่น	21
2.4 คุณค่า ความสำคัญ และประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น	21
2.5 หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	25
2.6 หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	26

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการปกครองท้องถิ่น	27
3.1 ความสัมพันธ์แบบไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีการบริหารราชการ ส่วนภูมิภาค	29
3.2 ความสัมพันธ์แบบมีเครือข่ายการบริหารราชการที่ได้รับมอบ อำนาจจากส่วนกลาง	30
3.3 ความสัมพันธ์แบบมีระบบผู้แทนรัฐประจำพื้นที่	30
4. ข้อความคิดว่าด้วยการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	31
4.1 ความหมายของการกำกับดูแลทางปกครอง	31
4.2 ความสำคัญและความจำเป็นของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	32
4.3 ลักษณะของอำนาจกำกับดูแลทางปกครอง	34
4.4 องค์ประกอบของการกำกับดูแลทางปกครอง	35
4.5 รูปแบบและมาตรการการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	39
4.6 วิธีการใช้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	43
บทที่ 3 การศึกษาเปรียบเทียบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ และประเทศไทย	45
1. ประเทศไทย	46
1.1 โครงสร้างและรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น	46
1.2 โครงสร้างและการจัดชั้นในระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	48
1.3 ภารกิจและอำนาจหน้าที่	55
1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น	62
1.5 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	65
2. สาธารณรัฐฝรั่งเศส	80
2.1 การจัดรูปแบบการปกครองและระบบการบริหารราชการแผ่นดิน	81
2.2 โครงสร้างและการจัดชั้นในระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	86
2.3 ภารกิจและอำนาจหน้าที่	90
2.4 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น	95
2.5 การควบคุมกำกับดูแลและการตรวจสอบ	96

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3. ประเทศสหราชอาณาจักร	99
3.1 การจัดรูปแบบการปกครองและระบบบริหารราชการแผ่นดิน	99
3.2 โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	102
3.3 ภารกิจและอำนาจหน้าที่	105
3.4 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับส่วนท้องถิ่น	107
3.5 การควบคุมกำกับดูแลและการตรวจสอบ	108
4. ประเทศญี่ปุ่น	110
4.1 การจัดรูปแบบของการปกครองและระบบการบริหารราชการแผ่นดิน	111
4.2 โครงสร้างและการจัดชั้นในระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	113
4.3 ภารกิจและอำนาจหน้าที่	118
4.4 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและส่วนท้องถิ่น	124
4.5 การควบคุมกำกับดูแลและการตรวจสอบ	125
4.6 การควบคุมจากส่วนกลาง	127
5. การศึกษาเปรียบเทียบการควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	128
5.1 ที่มาของอำนาจการควบคุมกำกับดูแล	128
5.2 วัตถุประสงค์ของการควบคุมกำกับดูแล	129
5.3 องค์กรที่ใช้อำนาจควบคุมกำกับดูแล	130
5.4 มาตรการในการควบคุมกำกับดูแล	130
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	131
1. สภาพทั่วไปของปัญหา	131
2. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญว่าด้วยการกำกับดูแล	133
3. ประเด็นปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	134
3.1 ปัญหาการกำกับดูแลเหนือการกระทำ	135
3.2 ปัญหาการกำกับดูแลเหนือตัวบุคคล	136
3.3 ปัญหาการกำกับดูแลเหนือองค์กร	138
3.4 ปัญหาการกำกับดูแลโดยมาตรการทางอ้อมอื่นๆ	138

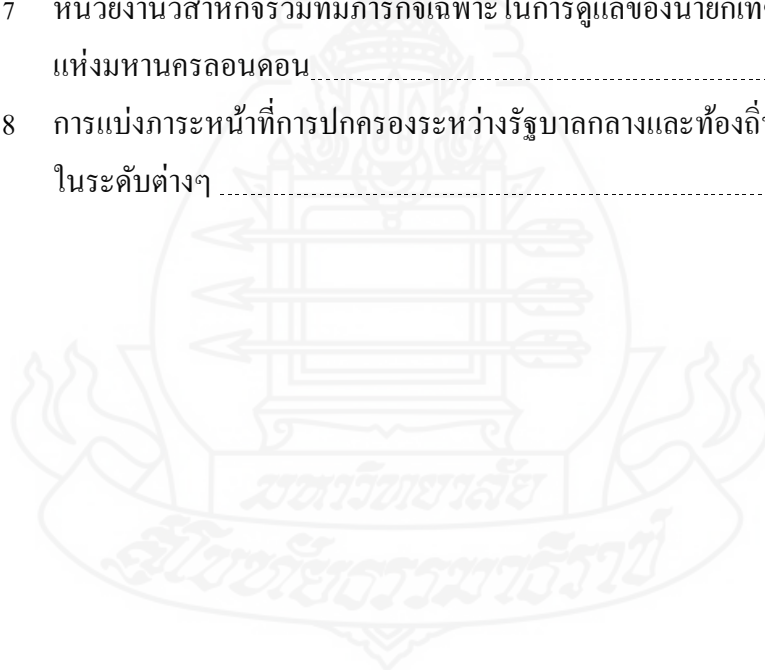
สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	140
1. บทสรุป.....	140
2. ข้อเสนอแนะ	141
บรรณานุกรม.....	146
ประวัติผู้ศึกษา.....	152



สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3.1	ภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ 57
ตารางที่ 3.2	ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542..... 60
ตารางที่ 3.3	ตารางแสดงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรกำกับดูแล 68
ตารางที่ 3.4	แสดงการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ตามกฎหมายแม่บทในปัจจุบัน..... 78
ตารางที่ 3.5	การจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นและรัฐ..... 91
ตารางที่ 3.6	องค์กรการบริหารที่ดูแลการปกครองท้องถิ่นในสหราชอาณาจักร..... 101
ตารางที่ 3.7	หน่วยงานวิสาหกิจรวมที่มีภารกิจเฉพาะในการดูแลของนายกเทศมนตรี แห่งมหานครลอนดอน..... 104
ตารางที่ 3.8	การแบ่งภาระหน้าที่การปกครองระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น ในระดับต่างๆ 122



สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 3.1 ความสัมพันธ์ของการบริหารระดับต่างๆ ของฝรั่งเศส.....	82
ภาพที่ 3.2 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นภายในประเทศฝรั่งเศส.....	86
ภาพที่ 3.3 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน.....	100
ภาพที่ 3.4 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษ.....	103
ภาพที่ 3.5 โครงสร้างการบริหารราชการของญี่ปุ่น.....	116
ภาพที่ 3.6 โครงสร้างการรูปแบบการปกครองของประเทศญี่ปุ่น	117
ภาพที่ 3.7 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น	117



บทที่ 1

บทนำ

1. ความสำคัญของปัญหาและที่มาของการศึกษา

การปรากฏตัวขึ้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พร้อมกับบทบัญญัติที่ว่าด้วย “การปกครองท้องถิ่น” นับเป็นเรื่องน่ายินดีและถือเป็นจุดเปลี่ยนอย่างสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยมีการพัฒนาทางด้านการเมืองการปกครอง การจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินในทิศทางที่สอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) เช่นเดียวกับประเทศที่เป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยโดยทั่วไปการปฏิรูปโครงสร้างและภารกิจ บทบาท หรืออำนาจหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ และองค์กรอื่นๆ ของรัฐให้มีความชัดเจน เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” อันเป็นผลผลิตที่รัฐสร้างขึ้นภายใต้หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง (administrative decentralization) และบทบัญญัติของกฎหมายดำเนินไปอย่างเป็นรูปธรรม เห็นได้จากการปรับตัวของกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เอง เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 เป็นต้น

ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ใช้บังคับก็ยังคงปรากฏบทบัญญัติว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น เป็นการแสดงถึงเจตนารมณ์อันแน่วแน่และแน่นแฟ้นในการกระจายอำนาจทางปกครอง โดยยกระดับให้เป็นหลักการในระดับรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด (supremacy of constitution) ซึ่งบรรดากฎหมายหรือกฎทั้งหลายไม่ว่าจะมีอยู่ก่อนหรือซึ่งจะได้อตราหรือกำหนดขึ้นใช้บังคับในภายหลังจะขัดหรือแย้งไม่ได้เสียทั้งสิ้นนั่นเอง

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 282 ที่ว่าด้วยการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งยังคงหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่เพิ่มหลักการในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดเป็นมาตรฐานกลางเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติได้ด้วยตนเอง มิใช่การกำกับในแต่ละกิจกรรม ทั้งนี้ มาตรฐานกลางนั้นสามารถนำไปใช้แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่มีความแตกต่างกันได้ และให้ประชาชนเป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินงานนั้น¹เป็นการยืนยันได้ว่ามีเจตนารมณ์เพื่อประกันความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้

(1) เพื่อป้องกันความซ้ำซ้อนในการกิจและความไม่ชัดเจนระหว่างอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกำหนดวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสมและไม่ขัดกับหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนแห่งท้องถิ่นนั้นๆ รัฐจะต้องตรากฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้มีความชัดเจน

(2) กฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่แก่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำเท่าที่จำเป็นและเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศ และจะกระทบสาระสำคัญแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นมิได้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกำกับดูแลควรสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันในหลายรูปแบบ ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเลือกไปปฏิบัติได้เองตามความเหมาะสม

(3) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต้องส่งเสริมให้ภาคประชาชนในท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง ในขณะเดียวกันก็ต้องเคารพบทบาทและการทำงานร่วมกันของภาคราชการท้องถิ่นของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อเป็นกลไกหลักในการตรวจสอบการบริหารการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สาระสำคัญของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวพิจารณาได้ว่าการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายเท่าที่มีกฎหมายกำหนดหรือให้อำนาจไว้ตามหลัก “ไม่มีการกำกับดูแลที่ไม่มีกฎหมาย” และ “ไม่มีการกำกับดูแลที่เกินเลยไปกว่ากฎหมาย” อันเป็นหลักการสำคัญของหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมที่ทุกฝ่ายต้องเร่งสถาปนาให้เกิดขึ้นในระบบกฎหมายไทย²

ผู้ศึกษาพบในเบื้องต้นว่า สภาพการณ์และสถานการณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ซึ่งมอบหมายให้ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลไม่ว่าจะกระทำโดยวิธีการใดๆ ก็ตามนั้น ทำให้เกิดปัญหาในหลายๆ ด้าน มีผลกระทบต่อการดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสาระสำคัญโดยเฉพาะการเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนใน

¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2552). *รวมบทสรุปผู้บริหารร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540* กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หน้า 402 – 403.

² สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2548). “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย” *วารสารวิชาการศาลปกครอง* 5, 3 (กันยายน – ธันวาคม) 1 – 13 หน้า 13.

ท้องถิ่น มีปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ บางกรณีมีการใช้อำนาจอย่าง บิดเบือนและหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ ทำให้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างผู้มี อำนาจกำกับดูแลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ดำเนินไปตามเจตนารมณ์ของหลักการ ปกครองตนเอง ตลอดจนยอมเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยและการปริวรรตไปสู่การเป็น “นิติรัฐ” อย่างแท้จริงของประเทศโดยรวม

นอกจากนี้ยังมีเหตุผลที่สนับสนุนและชี้ให้เห็นถึงความมีอยู่ (existence) ของปัญหาใน การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระยะเวลาเกือบสองทศวรรษที่ผ่านมาดังเช่น “กรอบ ความเห็นร่วมปฏิรูปประเทศไทยด้านการปกครองท้องถิ่น” ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูล สภาพปัญหาและกรอบความเห็นร่วมของประชาชน สำหรับนำเสนอเป็นทางเลือกให้สภาปฏิรูป แห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 นำไปใช้เป็นข้อมูลใน การศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปด้านการปกครองท้องถิ่นที่สอดคล้องกับ สภาพแวดล้อมของประเทศไทยในปัจจุบันและอนาคต ความว่า

“สภาพปัญหาสำคัญเกี่ยวกับ “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” ซึ่งหมายรวมถึงการ ปกครองของกรุงเทพมหานครและพื้นที่ซึ่งมีการบริหารรูปแบบพิเศษที่ทำให้ต้องมีการปฏิรูปใน ครั้งนี้ ประกอบด้วย ปัญหาการขาดความเป็นอิสระอย่างแท้จริงในการบริหารจัดการตนเอง เนื่องจากอำนาจรวมถึงทรัพยากรส่วนใหญ่ยังถูกคงไว้ที่ศูนย์กลาง ขณะที่การบริหารในระดับ ท้องถิ่นมักถูกควบคุม ตรวจสอบ อย่างเข้มงวดจากราชการส่วนกลางที่ไม่รับรู้ปัญหาอย่างแท้จริง นอกจากนี้ความไม่ชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่บางส่วนระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและส่วน ท้องถิ่นที่ยังคงทับซ้อนกันอยู่มากก็ทำให้ประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการบริหารลดน้อยไป อย่างยิ่ง...”³

สภาพปัญหาและข้อเท็จจริงดังกล่าวมาแล้วเป็นมูลเหตุและเป็นแรงจูงใจให้ ทำการศึกษาวิจัยโดยจะมุ่งศึกษาปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความชอบด้วยกฎหมายของ การใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย โดยอ้างอิง หลักการ แนวคิด ทฤษฎีของนักวิชาการกฎหมายและศึกษาจากหลักกฎหมายของต่างประเทศเปรียบเทียบกับระบบ กฎหมายของประเทศไทย ตลอดจนศึกษาถึงความเหมาะสมของการกำหนดความสัมพันธ์ของ อำนาจระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ชัดเจน เพื่อกำหนดขอบเขต เงื่อนไข หลักเกณฑ์ และวิธีการกำกับดูแลทางปกครองให้ชอบด้วย รัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

³ คณะทำงานเตรียมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขให้คนในชาติ. (2557). การปฏิรูป: ด้านการปกครอง ท้องถิ่น กรุงเทพฯ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม หน้า 16.

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความหมาย ลักษณะและองค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะขององค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่

2.2 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการของการใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพัฒนาการของกฎหมายในประเทศไทย

2.3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และหลักความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการใช้อำนาจกำกับดูแลทางปกครองที่เห็นว่าจะมีความเหมาะสม สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเอง (self – government) ทั้งในทางวิชาการและประเพณีการปกครองของการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย

3. สมมติฐานในการศึกษาวิจัย

การใช้อำนาจควบคุมกำกับดูแลทางปกครองต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ในปัจจุบัน ยังมีปัญหาในประเด็นของหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและหลักความชอบด้วยกฎหมายซึ่งปัญหาดังกล่าวไม่เอื้ออำนวยให้การปกครองตนเองและการมีอิสระในการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพัฒนาการก้าวหน้าไปแต่อย่างใด การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่อง การควบคุมกำกับดูแลและการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนเหมาะสม ตลอดจนการกำหนดให้ศาลปกครองเป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาด และมีอำนาจควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจควบคุมกำกับดูแลจะเป็นมาตรการที่จะทำให้ปัญหาในประเด็นของหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความชอบด้วยกฎหมายของการควบคุมกำกับดูแลดังกล่าวได้รับการแก้ไข รวมทั้งจะทำให้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลเป็นไปอย่างราบรื่น

4. ขอบเขตการศึกษา

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการศึกษาผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตของการดำเนินการศึกษา ดังนี้

4.1 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับหลักการปกครองตนเอง ทฤษฎีของการกระจายอำนาจ และหลักการใช้อำนาจทางปกครองในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งของต่างประเทศและในประเทศไทย

4.2 สืบหาปัญหาทางกฎหมายของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในประเทศไทย

4.3 ศึกษาวิเคราะห์แนวทางการกำกับดูแลจากประเทศที่เป็นตัวอย่างที่ดีในการจัดระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแง่ของพัฒนาการ การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงว่ามีกระบวนการอย่างไร โดยพิจารณาศึกษาจากประเทศที่มีรูปแบบรัฐเดี่ยวและมีระบบการปกครองและระบบกฎหมายใกล้เคียงกับประเทศไทย ได้แก่ ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร และญี่ปุ่น เป็นต้น

4.4 นำเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์ถึงแนวทางการใช้มาตรการกำกับดูแลซึ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่มีความชัดเจน สามารถกำหนดเป็นมาตรฐานกลางที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

5. ระเบียบวิธีศึกษาวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ในลักษณะของการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้า อ้างอิงจากวรรณกรรมต่างๆ เช่น ตำรา หนังสือ รายงานการศึกษาวิจัยทางวิชาการหรือวิทยานิพนธ์ของนักกฎหมาย นักนิติศาสตร์ของต่างประเทศและในประเทศไทย

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทราบถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางปกครอง ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความหมาย ลักษณะและองค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะขององค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่

6.2 ทราบถึงแนวความคิด ทฤษฎีและหลักการของการใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพัฒนาการของกฎหมายในประเทศไทย

6.3 ทราบถึงหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และหลักความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.4 สามารถเสนอแนะแนวทางในการใช้อำนาจกำกับดูแลทางปกครองที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเอง (self-government) ทั้งในทางวิชาการและประเพณีการปกครองของการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย



บทที่ 2

แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น และการควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น

การศึกษาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็น การศึกษาในมิติด้าน โครงสร้าง ด้านสถานภาพ ด้านอำนาจหน้าที่หรือความสัมพันธ์กับบริบททาง สังคมก็ตาม ย่อมไม่อาจละเลยที่จะต้องศึกษาถึงแนวคิดพื้นฐานของหลักการกระจายอำนาจ หลักอิสระของการปกครองตนเอง ตลอดจนหลักการควบคุมกำกับดูแลทางปกครองไปด้วย พร้อมๆ กัน ในฐานะที่ต่างก็เป็นเหตุปัจจัยซึ่งกันและกันและไม่อาจดำรงอยู่อย่างโดดเดี่ยวได้โดย สมบูรณ์นั่นเอง

1. แนวความคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจ

การกำเนิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) เมื่อราวสองศตวรรษที่ผ่านมา มีลักษณะเด่นๆ ที่เป็นองค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ 1. การมีโครงสร้างของอำนาจทางการเมือง 2. การมีข้อผูกพันทางกฎหมายหรือระบบกฎหมาย 3. กลุ่มคนทางสังคม และ 4. อาณาเขตที่แน่นอน หรืออาจอธิบายได้อีกประการหนึ่งว่า รัฐ หรือประเทศต้องมีรัฐบาล (Government) ที่มีศูนย์กลางอำนาจที่มีความแน่นอน เช่น มีเมืองหลวงที่แน่นอนและมีระบบราชการสมัยใหม่ที่มีความเป็นปึกแผ่น การมีแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยที่ชัดเจนปกครองทั่วดินแดนเป็นนิจนิรันดร์ และดำรงอยู่เหนืออำนาจอื่นใดในประเทศ การมีดินแดนจำนวนหนึ่งที่มีความชัดเจนแน่นอน และการมีประชากรของ รัฐจำนวนหนึ่งที่มีความเป็นหนึ่งเดียวและมีความผูกพันกับรัฐ⁴

ในที่นี้จะพิจารณาถึงโครงสร้างการใช้อำนาจของรัฐว่าเป็นไปในลักษณะอย่างไร ซึ่งหากปราศจากในรัฐนั้นๆ มีการใช้อำนาจอยู่ที่องค์กรเดียวในลักษณะเป็นศูนย์กลางอำนาจเดียว ในการตรากฎหมายและนโยบายการปกครองประเทศ (All legal powers and politics flow from one source) หรืออำนาจบริหารกระจุกตัวอยู่ที่รัฐบาลแห่งชาติ (Administrative powers concentrate in

⁴ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 2 เรื่อง รัฐกับการปกครองท้องถิ่น* นนทบุรี สถาบันพระปกเกล้า หน้า 13.

National Government) เราจะเรียกว่าเป็นการปกครองในรูปแบบ “รัฐเดี่ยว” (Unitary State) แต่หากมีศูนย์กลางอำนาจกระจายออกไปและแบ่งเป็นหลายชั้น (multiple layers of government) อย่างชัดเจนเป็นระบบก็เรียกว่าเป็นการจัดรูปแบบ “รัฐรวม” (Federal State)

1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ (Decentralization) รัฐบาลกลางได้สละอำนาจ หรือมอบอำนาจการตัดสินใจในทางการปกครองและการบริหารของส่วนกลางให้แก่องค์กรอื่นอย่างเป็นทางการ โดยการประกาศหลักการและแนวทางการมอบอำนาจนั้นไว้เป็นกฎหมายหรือนโยบายที่สำคัญของประเทศ⁵

เกรียงไกรเจริญธนาวัฒน์⁶ ได้ให้นิยามหลักการกระจายอำนาจ (la decentralisation) ว่าหมายถึงการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองจากองค์กรส่วนกลางไปยังองค์กรส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการจัดการปกครองท้องถิ่นของตนเอง การกระจายอำนาจดังกล่าวเป็นการกระจายอำนาจทางปกครองเท่านั้น ดังนั้นองค์กรส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจในการตัดสินใจทางปกครองของท้องถิ่นด้วยเหตุดังกล่าวจึงก่อให้เกิดผลตามมา 2 ประการ⁶ คือ

กรณีที่หนึ่ง เมื่อเป็นการกระจายอำนาจทางปกครองจากส่วนกลางให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่นๆ สามารถกระทำการตัดสินใจทางปกครองได้ด้วยตนเอง ดังนั้น องค์กรส่วนท้องถิ่นจึงมีฐานะเป็นนิติบุคคล

กรณีที่สอง การกระจายอำนาจดังกล่าวก็ยังมีข้อจำกัดอยู่บ้างในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ความเป็นอิสระขององค์กรส่วนท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ (la tutelle) ที่มีอยู่เหนือองค์กรส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การควบคุมกำกับจึงเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น ถ้าการควบคุมกำกับไม่เป็นจริงเป็นจัง การกระจายอำนาจก็จะไม่เกิดขึ้นอาจจะมีผลตามมว่าเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากขึ้นกว่าเดิมเสียอีกดังปรากฏตัวอย่างของไทยในอดีตนั้นหนักไปยังรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากกว่าการกระจายอำนาจไปให้ยังองค์กรส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการดำเนินงานต่างๆ ก็ยังคงไม่มีอิสระเท่าที่ควรจะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น ซึ่งควรอยู่ในรูปแบบกำกับดูแลก็ยังไม่เกิดขึ้นในการปกครองท้องถิ่นของไทย ความรู้สึกของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็มองเจ้าหน้าที่ของส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของตน ผลความสัมพันธ์ที่เป็นไปในลักษณะการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ได้สะท้อนออกมาในรูปแบบของการไม่อาจตัดสินใจใน

⁵ เรื่องเดียวกัน

⁶ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2555). *หลักการพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย* พิมพ์ครั้งที่ 6 กรุงเทพฯ: วิญญูชน หน้า 76.

ปัญหาต่างๆ ด้วยตนเองได้ การดำเนินการต่างๆ ขององค์กรส่วนท้องถิ่นจึงต้องพึ่งพาราชการบริหารส่วนกลางอยู่ตลอดเวลา

อย่างไรก็ดี การสำรวจถึงคำอธิบายและการให้ความหมายของคำว่า การกระจายอำนาจ (Decentralization) และการนำไปใช้ในบริบทต่างๆ โดยเฉพาะการปกครองท้องถิ่น มีข้อสังเกตว่าคำดังกล่าวถือเป็นหลักการและคำในภาษาฝรั่งเศสเป็นการเฉพาะ โดยมีความหมายตามหลักภาษา คือ “การเอาอำนาจออกไปจากศูนย์กลาง” ปัญหาที่ตามมาก็คือ “อำนาจ” ที่กล่าวถึงนี้หมายถึงอำนาจอะไร ในอดีตนั้นการกล่าวถึงอำนาจดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนำมาปรับใช้ในบริบททางการเมืองการปกครองยังคงมีความสับสน โดยที่คนส่วนใหญ่มักเข้าใจว่า หมายถึง อำนาจอธิปไตย ซึ่งไม่สามารถแบ่งแยกได้ ส่วนในทางสังคมวิทยาให้ความหมายว่า อำนาจคือสถานะที่บุคคลหรือองค์กรหนึ่งมีอิทธิพล (influence) เหนือความคิดหรือพฤติกรรมของบุคคลหรือองค์กรอื่นๆ ซึ่งจะแบ่งปันหรือกระจายอำนาจไปให้ใครก็มีได้เช่นเดียวกัน อันที่จริงความหมายดั้งเดิมมิได้เน้นในเรื่ององค์กรหนึ่งมีอิทธิพล (Influence) เหนือความคิดหรือพฤติกรรมของบุคคลหรือองค์กรอื่นๆ ซึ่งจะแบ่งปันหรือกระจายอำนาจไปให้ใครก็มีได้เช่นเดียวกัน อันที่จริงความหมายดั้งเดิมมิได้เน้นในเรื่องอำนาจ (Power) หากแต่เป็นเรื่องของสถานะศูนย์กลาง (Central) และสถานะกระจายอำนาจ (Decentral) เป็นสำคัญ หากมีเรื่องอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องก็หมายถึง “อำนาจการตัดสินใจ” ดังนั้นคำว่า “Decentralization” จึงควรหมายถึงการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ มิใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นมิใช่การสร้างอธิปไตย หากแต่เป็นการให้หรือยอมรับสิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาคภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่งๆ ร่วมกัน⁷

ดังนั้น ความหมายของคำว่า การกระจายอำนาจในบริบทของการปกครองท้องถิ่น จึงควรหมายความว่า วิธีการในการจัดการปกครองประเทศที่รับยอมรับหรือมอบอำนาจการปกครอง (Administrative power) บางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากองค์กรของส่วนกลาง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยให้มีความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการดำเนินการและไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง⁸

⁷ โกลิน พลกุล และจรัส สุวรรณมาลา อังโน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 1 เรื่อง การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น* นนทบุรี สถาบันพระปกเกล้า หน้า 8-9.

⁸ นันทวัฒน์บรรมานันท์. (2552). *การปกครองส่วนท้องถิ่น พิมพ์ครั้งที่ 5* กรุงเทพฯ วิทยุชน หน้า 23.

1.2 แนวคิดและหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความจำเป็นประการหนึ่งของประเทศหรือรัฐใดๆ ก็คือ ต้องมีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่สถาบันทางการเมืองการปกครองในศูนย์กลางเสมอ โดยมีเหตุผลรองรับและถูกใช้หรือสร้างความชอบธรรมในการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (Centralization) พอจำแนกได้ 4 ประการ ดังนี้⁹

1.2.1 เพื่อความเป็นเอกภาพของชาติ (National Unity) เนื่องจากรัฐบาลกลางย่อมกระทำการในนามของผลประโยชน์ส่วนรวมได้เพียงสถาบันเดียว หรือ เรียกว่าผลประโยชน์ของชาติทั้งหมด มิใช่เพื่อคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด หรือภาคส่วนใดเป็นการเฉพาะ ดังนั้น การรวมศูนย์อำนาจจะทำให้เกิดเอกภาพ เป็นปึกแผ่นเข้มแข็งปราศจากความขัดแย้งสามารถสร้างพลังต่อรอง ในด้านต่างๆ ในเวทีโลกหรือในสังคม ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้

1.2.2 เพื่อความเป็นแบบแผนอันเดียวกัน (Uniformity) เนื่องจากว่า มีเพียงรัฐบาลกลางที่สามารถวางหลักกฎหมายและระบบการบริการสาธารณะต่างๆ ที่เป็นแบบแผนและมาตรฐานอันเดียวกันได้ ย่อมทำให้เกิดการยึดโยงชุมชนที่อยู่ในส่วนต่างๆ ของประเทศเข้าไว้ด้วยกัน การเคลื่อนย้ายของเหล่าพลเมืองในภูมิภาคต่างๆ ย่อมเป็นไปได้ง่าย เพราะหากในประเทศหนึ่งๆ แต่ละภูมิภาคต่างก็มีระบบภาษี กฎหมายระบบการประกันสังคม หรือระบบการศึกษาที่แตกต่างกัน พลวัตต่างๆ ในทางสังคมก็ย่อมจะมีต่ำ

1.2.3 เพื่อความเสมอภาคในชาติ (Equality) เนื่องจากการกระจายอำนาจมีจุดอ่อนตรงที่รัฐบาลที่อยู่นอกศูนย์กลางออกไป ถูกแรงผลักดันให้ตนเองต้องพึ่งพาอาศัยทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่นหรือภูมิภาคของตนเองเป็นหลัก จึงมีแต่เพียงรัฐบาลกลางที่แก้ไขความไม่เท่าเทียมกันอันเกิดแต่ความแตกต่างในทรัพยากรระหว่างชุมชนต่างๆ ภายในรัฐได้ อย่างน้อยก็เพื่อประกันว่า ในชุมชนที่ยากจนที่สุด ก็ยังสามารถได้รับสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานต่างๆ ได้เช่นเดียวกับชุมชนอื่นๆ ในประเทศ

1.2.4 เพื่อความมั่งคั่งของชาติ (Prosperity) จากประสบการณ์ที่ผ่านมา การพัฒนาทางเศรษฐกิจและการรวมศูนย์อำนาจมักจะไปด้วยกันเสมอ เนื่องจากการมีรัฐบาลกลางที่เข้มแข็งย่อมทำให้สามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาหรือการวางแผนในทางเศรษฐกิจของชาติได้ อันจะนำไปสู่การระดมทรัพยากรจากส่วนต่างๆ ภายในสังคม นอกจากนั้นรัฐบาลกลางก็เป็นเพียงสถาบันเดียวที่สามารถกำหนดระบบอัตราแลกเปลี่ยนภายใน ควบคุมระบบภาษีและนโยบายการใช้จ่าย ตลอดจนการจัดให้มีระบบโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เช่น รถไฟ สนามบิน เครือข่ายโทรคมนาคม เป็นต้น ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจภายในชาติ

⁹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 1 เรื่องการกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น หน้า 5 – 6.

ต่อเมื่อ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ทั้งที่เกี่ยวข้องกับการเจริญเติบโตและการแข่งขันที่หลากหลายทางเศรษฐกิจ การเพิ่มขึ้นของประชากรและการขยายตัวของเมือง ความต้องการทรัพยากรที่มีมากขึ้นและแตกต่างกันออกไปตามลักษณะสภาพแวดล้อม รวมไปถึงความตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพและความต้องการมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชน ทำให้การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่รัฐบาลกลาง รวมถึงหน่วยราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีประสิทธิภาพในการดูแลทุกข์ สุข ของประชาชนน้อยลงทุกขณะจนไม่สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ได้อย่างสัมฤทธิ์ผลตามความคาดหวังของประชาชนและสังคมในปัจจุบัน ตามหลักสากลซึ่งเป็นที่ยอมรับและมักถูกนำมาประยุกต์ใช้เป็นกรอบในการดำเนินการ เพื่อแก้ไขปัญหาของระบบการรวมศูนย์อยู่ที่รัฐบาลกลาง รวมถึงหน่วยงานราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ได้แก่ แนวทางปฏิบัติที่เน้นโครงสร้างและการกระจายอำนาจ ซึ่งตั้งอยู่บนฐานคิดที่ว่าโครงสร้างระบบราชการที่มุ่งเน้นการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลางของภาครัฐเป็นสำคัญจะไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นที่แตกต่างกันได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องปรับขยายการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น

หลักการกระจายอำนาจ เป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่น นอกจากองค์กรราชการบริหารส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่ในการบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่ในความควบคุมเท่านั้น ลักษณะของหลักการกระจายอำนาจที่สำคัญได้แก่¹⁰

(1) มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคลอิสระจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลาง ยังมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็นับว่ามีการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง ด้มีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ต้องรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมกำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น

(2) มีการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นองค์กรของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วนโดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ ทั้งนี้ เพื่อให้ราษฎรท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่นับว่ามีกร

¹⁰ ประยูร กาญจนกุล. (2538). คำบรรยายกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 183 – 185.

กระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง การเลือกตั้งถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจทางปกครองในพื้นที่

(3) องค์การตามหลักการกระจายอำนาจมีความอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์กรใดไม่มีความอิสระเช่นว่านี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจเป็นเรื่อง “สภาวะ” บางอย่างเพื่อให้อธิบายลักษณะของการกระจายตัว การจัดสรรหรือการแบ่งปันอำนาจรัฐในทางที่หมายถึงอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะ

การกระจายอำนาจเป็นเรื่องของ “การจัดสรรแบ่งปันอำนาจ” (Distribution of power) กล่าวคือ เมื่อเราพูดถึงการกระจายอำนาจภายใต้บริบทของการบริหารการปกครองในพื้นที่ที่เรียกว่าท้องถิ่น (Local Governance) มันควรจะเป็นเรื่องของ “จัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจ” (Distribution) มิใช่การแบ่งแยกอำนาจ (division) กล่าวคือแม้คำว่า แบ่งแยกอำนาจจะมีการนำไปใช้อธิบายแนวคิดในเรื่องการกระจายตัวของอำนาจทางการบริหารการปกครองไปสู่ท้องถิ่นก็ตาม แต่โดยลักษณะทางประวัติศาสตร์แล้วคำดังกล่าวมักจะนำไปสู่ความสับสนหรือปะปนกับการใช้ในแนวคิดเรื่องรัฐธรรมนูญกับการแบ่งแยกอำนาจ (Constitution division of power between nation and state) ขณะที่คำว่า “จัดสรรแบ่งปันอำนาจ” จะมีความสอดคล้องและอยู่ในขอบวงของแนวคิดต่างๆ ในเรื่องการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นมากกว่า ดังเช่นแนวคิดในเรื่องการรวมอำนาจ (Centralization) การกระจายอำนาจ (Decentralization) การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) การมอบอำนาจ (Devolution) และการโอนอำนาจ (Delegation)¹¹

1.3 รูปแบบของการกระจายอำนาจ¹²

1.3.1 การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by default)

การกระจายอำนาจในลักษณะนี้ เกิดจากสภาวะที่สถาบันหรือองค์กรของรัฐบาลเกิดความล้มเหลวในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ไม่สามารถจะเข้าไปใช้อำนาจหรือมีอิทธิพล

¹¹ Samuel Humes IV. (1991). *Local Governance and National Power : A Worldwide Comparison of Tradition and Change in Local government* Hemel Hempstead Herfordshire : Harvester Wheatsheaf. p.3.

¹² James Manor. (1999). *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington D.C., The world Bank, pp. 4-12.

ในดินแดนที่ตนปกครองอยู่ได้ และนอกจากสถานะที่ประชาชนในระดับรากหญ้าเกิดความไม่เชื่อใจในรัฐบาล เป็นผลให้ประเทศที่มีภาคประชาสังคมมีความตื่นตัวและเข้มแข็ง ลุกขึ้นมาดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อชุมชนของตนด้วยตัวเอง โดยที่รัฐบาลเองก็มีได้ตั้งใจเกิดขึ้น เช่น การจัดให้มีโรงเรียน การจัดระบบสหกรณ์ หรือธนาคารชุมชนและการจัดทำโครงการพัฒนาในรูปแบบต่างๆ เป็นต้น

1.3.2 การแปรรูปกิจกรรมของภาครัฐ (Privatization)

การแปรรูปกิจกรรมของภาครัฐได้แก่ การโยกโอน (Hand Over) กิจกรรมบางอย่างที่เคยจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำแทน เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้า และการประปา เป็นต้น นั้นย่อมหมายความว่ากิจการสาธารณะที่เคยเป็นของรัฐได้ถูกทำให้กลายเป็นสินค้าหรือบริการที่ภาคเอกชนสามารถเข้ามาแข่งขันจัดทำสินค้าหรือบริการเหล่านี้ได้เอง การกระจายอำนาจในรูปแบบที่เกิดจากแรงผลักดันของความคิดที่ว่า กิจกรรมบางอย่างนั้นเอกชนสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถให้บริการต่อสังคมโดยรวมได้ดีกว่าการจัดทำโดยภาครัฐ โดยให้กลไกทางการตลาด (Market mechanism) เข้ามามีบทบาทมากกว่าที่จะมาผูกขาดโดยรัฐ ซึ่งมักจะก่อให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพและการบริการที่มีคุณภาพต่ำ

1.3.3 การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

การกระจายอำนาจในลักษณะนี้ หมายถึง การแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรองที่ออกไปทำงานในพื้นที่ นอกศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะมีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจต่างๆ ภายในพื้นที่ที่ตนเองดูแล แต่ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่างๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง เพราะตัวองค์กรและบุคลากรตามหลักการแบ่งอำนาจยังคงถือว่าเป็นของส่วนกลาง การกระจายอำนาจในลักษณะนี้ มักเกิดขึ้นในภายในระบบราชการ โดยเอาภารกิจและอำนาจหน้าที่ออกไปยังองค์กรที่ทำงานอยู่ในพื้นที่ท้องถิ่น เพื่อจัดทำบริการและปกครองพื้นที่นั้นๆ อย่างมีเอกภาพภายใต้องค์กรเดียว บางครั้งจึงเรียกว่าการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจทางการบริหาร” (Administrative Decentralization)

1.3.4 การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation)

การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจนี้จะมีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจอีกทั้งการกระจายอำนาจจะเน้นในเชิง “ภารกิจหน้าที่” มากกว่าการเน้นในเรื่องของ “พื้นที่” ดังเช่น การแบ่งอำนาจกล่าวคือ การมอบอำนาจเป็นการกระจายอำนาจที่รัฐส่วนกลางอาจมอบอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรกึ่งอิสระ

องค์กรมหาชน หรือองค์กรที่จัดทำโครงการเฉพาะกิจต่างๆ ที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้น โดยมีการกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจนให้องค์กรเหล่านั้นสามารถที่จะตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนเองได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้ โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทขององค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ

1.3.5 การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution)

การกระจายอำนาจภายใต้แนวคิดเรื่องโอนอำนาจ ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจที่จะสะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด ทั้งนี้ เพราะการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้จะถูกใช้อธิบายถึงสถานะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ชุมชนหรือท้องถิ่นต่างๆ อย่างกว้างขวาง และองค์กรที่รับโอนอำนาจนี้จะมีตัวแทนที่ประชาชนภายในพื้นที่นั้นๆ เลือกเข้ามาเพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่างๆ ได้ด้วยตนเอง รวมถึงอำนาจในการตรากฎหมายและออกระเบียบต่างๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่หรือชุมชนของตนได้โดยอิสระ โดยที่ส่วนกลางจะไม่เข้าไปมีบทบาทหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรภายใต้หลักการ โอนอำนาจหรือการแทรกแซงและเกิดขึ้นก็ต้องเป็นไปอย่างจำกัดมาก ซึ่งโดยมากมักจะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศเท่านั้น ดังนั้น จึงมีการเรียกการกระจายอำนาจไปลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจในทางการเมือง” หรือ “การกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย” (Political or Democratic Decentralization)

จากการศึกษาถึงรูปแบบการกระจายอำนาจดังกล่าวมาแล้วทั้ง 5 รูปแบบ พบว่าหากเราใช้อธิบายถึงขอบข่ายและความครอบคลุมมิติต่างๆ ในบริบทของการปกครองท้องถิ่น ก็จะมีเพียงรูปแบบที่ (1.1.3) ถึง รูปแบบที่ (1.1.5) เท่านั้นที่เป็นการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลาง¹³

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่และเป็นการ โอนอำนาจทางการเมือง (Administrative Devolution) ซึ่งจะสอดคล้องกับการจัดรูปแบบและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นตามหลัก “การปกครองตนเอง” (Local-self Government) กล่าวคือเป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นในชุมชนหรือท้องถิ่นและมีอิสระอย่างมากในการดูแลชีวิตความเป็นอยู่และสามารถทำกิจการต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการภายใน

¹³ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 1 เรื่อง การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น หน้า 14.

ท้องถิ่นได้ อีกทั้งยังมีความเป็นอิสระทั้งในทางการคลังและบุคลากรภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลส่วนกลางตามหลักการควบคุมกำกับดูแล (Supervision)¹⁴

2. แนวความคิดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การเกิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่ เมื่อราวสองศตวรรษที่ผ่านมาล้วนมีที่มาจากปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลง การปรับตัวของระบบการเมืองการปกครอง ด้านการบริหารราชการของ รัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local government) เหตุปัจจัยดังกล่าวได้แก่

(1) ประชาธิปไตย (Democracy)

เมื่อเริ่มแรกแนวความคิดทางด้านประชาธิปไตยจะเน้นหลักการประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) เป็นสำคัญ หลักการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นจากแนวคิดและการปฏิบัติเรื่องการเลือกตั้ง (Election) การขยายสิทธิการเลือกตั้ง ระบบพรรคการเมือง และการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นองค์กรหรือกลุ่มผลประโยชน์ (Interest group) ต่างๆ เป็นต้น แนวคิดดังกล่าวนี้เรียกว่า ประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy)¹⁵

แต่ในปัจจุบัน ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ได้รับความรู้ที่เพิ่มขึ้นมาพร้อมกับแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ซึ่งแพร่กระจายไปสู่การปกครองในหน่วยการปกครองระดับรองจากรัฐลงไป เช่น การปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีองค์กรกระจายอำนาจดำเนินงานอยู่ ดังจะเห็นได้จากการกำหนดนโยบายสาธารณะ การตรากฎหมาย เป็นต้น นั้น เน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในระดับท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการคิดตัดสินใจ และรับผิดชอบเกือบทุกขั้นตอน ตลอดจนการให้ประชาชนมีสิทธิในการเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมาย (initiative) มีสิทธิเข้าชื่อกันถอดถอนผู้แทนและผู้บริหารท้องถิ่น (Recall) หรือการมีสิทธิในการลงประชามติ (Referendum) ในเรื่องต่างๆ ที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน โดยส่วนรวม เช่น การแก้ไขรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

¹⁴ เรื่องเดียวกัน.

¹⁵ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 2 เรื่อง รัฐกับการปกครองท้องถิ่น หน้า 32.

(2) โลกาภิวัตน์ (Globalization)

หมายถึงกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกทุกๆ ด้าน เช่น เงินทุน เทคโนโลยี การสื่อสารและวัฒนธรรม ซึ่งเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทันสมัย และสามารถเคลื่อนย้ายหมุนเวียนไปมาได้ อย่างอิสระและรวดเร็ว ในด้านแนวความคิดในเรื่องของการปกครองท้องถิ่น หรือการปกครองตนเอง (Self-government) ก็เช่นกัน มีการสื่อสารแพร่กระจายไปอย่างกว้างขวาง ราวกับว่าโลกนี้เป็นโลกไร้พรมแดนนั่นเอง ดังนั้นรัฐบาลของประเทศจึงมีความจำเป็นต้องทบทวนระบบการกระจายอำนาจของตนเอง การพัฒนากลไกต่างๆ ในการดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่นภายในรัฐของตนให้มีความก้าวหน้า ทันสมัย เข้มแข็ง และมีศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะและสามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนในท้องถิ่นได้¹⁶

(3) นิติรัฐ (Legal State)

แนวคิดเรื่องนิติรัฐเป็นแนวคิดทางกฎหมาย ซึ่งมีความมุ่งหมายในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จากการที่รัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจปกครอง โดยต้องอยู่บนหลักการที่ว่า รัฐต้องปกครองโดยใช้กฎหมาย มิใช่ปกครองโดยคน การกระทำทางปกครองของรัฐจะต้องชอบด้วยกฎหมายและมุ่งคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณะเป็นหลักและขณะเดียวกันก็ต้องปกป้องความเสียหายที่อาจเกิดแก่เอกชนให้น้อยที่สุดเช่นเดียวกัน แนวคิดในเรื่องนิติรัฐจึงเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมายโดยเสมอภาค แนวความคิดนี้แทรกซึมอยู่ในเนื้อหาของการปกครองท้องถิ่นปัจจุบันอย่างมาก¹⁷

(4) การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่

การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ มีหลักการสำคัญๆ กล่าวคือ การยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People Oriented) การเน้นการบริหารงานที่คุ้มค่า (Value for money) และการบริหารงานที่มีลักษณะรวดเร็ว เบ็ดเสร็จในจุดเดียว (One-stop Service) ไม่เน้นการบริหารตามสายงานบังคับบัญชา (Hierarchy) ที่ซับซ้อน ยุ่งยากและล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงเรียกร้องการกระจายอำนาจ การมอบอำนาจ หรือการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจจากรัฐบาลส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือให้สามารถตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการตามอำนาจหน้าที่ให้รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ รวมทั้งการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการบริหารงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาล (Good governance) หรือการบริหารจัดการที่ค้ำประกันประกอบด้วย หลักของความรับผิดชอบ ตรวจสอบได้ (Accountability) หลักความซื่อสัตย์ โปร่งใส (Transparency) หลักคุณธรรม (Integrity) หลักนิติธรรม (Legitimacy) หลักความคุ้มค่า

¹⁶ เรื่องเดียวกัน หน้า 33.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน.

(Value for money) และหลักการมีส่วนร่วม (Participation) อีกด้วย ทั้งนี้โดยมีสมมติฐานว่า หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง มีภาพลักษณ์ทางการบริหารที่ดีและยอม ทำให้การบริหารการปกครองของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพด้วยเช่นเดียวกัน¹⁸

2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการและนักกฎหมายจำนวนหลายท่านได้อธิบายถึงความหมาย “การปกครองท้องถิ่น” ไว้ดังนี้

John J. Clarke การปกครองท้องถิ่นหมายถึงหน่วยการปกครองที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้จัดตั้งอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง¹⁹

William V. Holloway ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนแห่งหนึ่งแห่งใดที่มีองค์การเกิดขึ้น ทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารงานคลัง มีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจและมีสภาท้องถิ่น (Council) เป็นองค์การสำคัญ ขององค์กรนี้²⁰

Harris G. Montagu ว่าการปกครองท้องถิ่นหมายถึงการปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งสำหรับผู้มีหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจอิสระตลอดจนความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปลอดจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังอยู่ได้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศอยู่ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตย²¹

William A. Robson ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหรือรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้อำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Right) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ²²

¹⁸ เรื่องเดียวกัน.

¹⁹ John J. Clarke. (1957). *Outline of Government of the United Kingdom*, London : Six Lssac Pitman and Son Ltd., pp. 87-89.

²⁰ William V. Holloway. (1951). *State and Local Government in the United States.*, New York : McGraw Hill Book Company Inc., pp. 101-103.

²¹ Harris G. Montagu. (1953). *Comparative Local Government* , Great Britain : William Brendon and Son Co.Ltd., p. 574.

²² William A. Robson. *Local Government In Encyclopedia of Social science Vol. X* : New York. The Mcmillan Company. p. 574.

Daniel Wit อธิบายว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นผลจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐบาลไปให้กับองค์กรหนึ่งซึ่งองค์กรนั้นต้องไม่เป็นองค์กรในสายการบังคับบัญชาของส่วนกลางและองค์กรนั้นต้องมีอำนาจในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจและดำเนินการใดภายใต้ท้องถิ่นของตนเท่านั้น²³

อุทัย หิรัญโต นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองระดับรองจากรัฐหรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่างเพื่อผลประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ของท้องถิ่น หรือผลประโยชน์ของท้องถิ่นโดยตรง การบริหารงานของท้องถิ่นมีองค์การของท้องถิ่นประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสมจะปลอดจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไหม²⁴

ประทาน คงฤทธิศึกษากร ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า เป็นระบบการปกครองที่เป็นผลเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดมีองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้²⁵

จากคำอธิบายให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมาแล้วนั้น เราสามารถสรุปเป็นหลักการของการปกครองท้องถิ่นได้ ดังต่อไปนี้²⁶

(1) การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองของชุมชนหนึ่งซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่

(2) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอสมควรเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง ถ้าองค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจน้อยเกินไปก็ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน และท้องถิ่นได้สมเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น ในทางกลับกันให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมี

²³ Daniel Wit. (1967). *A Comparative Survey of Local Government and Administration*. Bangkok. Kurusapha Press, pp. 14-21.

²⁴ อุทัย หิรัญโต. (2523). *การปกครองท้องถิ่น* กรุงเทพฯ โอเดียนสโตร์ หน้า 4.

²⁵ ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2535). *การปกครองท้องถิ่น* กรุงเทพฯ โรงพิมพ์ครุสภา หน้า 11.

²⁶ ชวงส์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย* กรุงเทพฯ โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น หน้า 26 – 27.

อำนาจมากเกินไปจนไม่มีขอบเขตอะไรมาจำกัดได้ ก็จะกลายเป็นรัฐที่มีอำนาจธิปไตย อันมีผลทำให้ประเทศหรือรัฐจะมีสภาพแตกแยกเป็นรัฐเล็กรัฐน้อยดำเนินการปกครองและทำหน้าที่ทุกสิ่งทุกอย่างภายในชุมชน ซึ่งเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นขอบเขตความสามารถที่ท้องถิ่นจะทำได้เพราะข้อจำกัดของท้องถิ่นนั่นเอง เรื่องอำนาจอิสระของท้องถิ่นนี้ มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งความใจกว้างของรัฐบาลกลางในการที่จะพิจารณากระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหนถึงจะเหมาะสม²⁷

(3) หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องมีสถิตตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สถิตตามกฎหมายนี้แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

(3.1) สถิตที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด เป็นต้น

(3.2) สถิตที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คืออำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

(4) มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง ซึ่งองค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่น ประกอบด้วยองค์การฝ่ายบริหารและองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น เทศบาลจะมีผู้บริหารเทศบาล คือ นายกเทศมนตรีและมีสภาเทศบาล ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติตราเทศบัญญัติขึ้นใช้บังคับในเขตเทศบาลนั้นๆ²⁸

(5) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยมีที่มาจากแนวคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ใกล้ชิดปัญหา ย่อมรู้ดีกว่าคนนอกท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่นนั้นเองก็ต้องรับผิดชอบในการแสวงหาวิธีและลงมือแก้ไขปัญหานั้นเป็นเบื้องต้น ดังนั้นท้องถิ่นจึงต้องบริหารงานโดยคนของท้องถิ่นเอง ภายใต้วามเห็นชอบและควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้สมเจตนารมณ์และเป็นเวทีของการฝึกหัดและเรียนรู้ระบบกลไกและกระบวนการของระบอบประชาธิปไตย²⁹

²⁷ เรื่องเดียวกัน.

²⁸ เรื่องเดียวกัน.

²⁹ เรื่องเดียวกัน.

2.2 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

รูปแบบและโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นของประเทศต่างๆ ในโลกเป็นผลผลิตของประวัติศาสตร์ที่ยาวนานหลายร้อยปี รูปแบบและโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นจะสะท้อนเนื้อหาที่แท้จริง โดยเนื้อหาส่วนใหญ่จะมีลักษณะที่แอบแฝงมากับสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในวิถีชีวิตของสังคม รูปแบบและโครงสร้างของท้องถิ่นจะสะท้อนให้เห็นสิ่งที่เกิดขึ้นในอดีต หรือสิ่งที่ผู้คนคิดว่าควรจะเป็นอยู่ในปัจจุบันหรือสิ่งที่ควรเกิดขึ้นในอนาคต รูปแบบและโครงสร้างก่อให้เกิดแบบแผนของอำนาจต่างๆ และความสัมพันธ์ของอำนาจเหล่านั้น โดยแสดงให้เห็นถึงแนวทางของกิจกรรมของประชาชนและกลไกในการปฏิบัติงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีความเกี่ยวข้องทั้งประชาชน การดำเนินงานของนักการเมืองท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ต่างๆ ผู้มีสิทธิออกเสียงตลอดจนเจ้าหน้าที่ขององค์กรที่อยู่ในระดับที่สูงขึ้นไป³⁰

แต่ไม่ว่าการจัดรูปแบบและโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นประการใด เนื้อหาหรือองค์ประกอบที่สำคัญของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างน้อยต้องประกอบไปด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้³¹

- (1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องจัดตั้งขึ้นโดยผลของกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและมีสภาพเป็นนิติบุคคล
- (2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) จึงต้องปลอดจากการควบคุม บังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยงานราชการอื่นๆ
- (3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีองค์กรที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ อันแสดงถึงการมีส่วนร่วม โดยตรงของประชาชน (Political Participation)
- (4) รัฐจะต้องอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บรายได้ (Revenue) เพื่อนำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นได้บ้าง
- (5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นควรมีส่วนร่วมและมีอำนาจกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน ตลอดจนต้องรับผิดชอบในผลแห่งการดำเนินงานตามนโยบายนั้นด้วย
- (6) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจออกกฎเพื่อกำกับหรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎนั้น ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติตามนโยบายหรือการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริการ

³⁰ Harold F. Alderfer. (1964). *Local Government in Developing Countries*. United State of America McGraw-Hill, p.17.

³¹ อุทัย หิรัญโต *การปกครองท้องถิ่น* หน้า 22.

สาธารณะหรือการรักษาความสงบเรียบร้อยบรรลุลผล แต่ทั้งนี้ กฎหรือระเบียบข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายของรัฐ

(7) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยงานรอง (Subordinate Agency) ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐ โดยอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของรัฐ ทั้งนี้เพื่อธำรงไว้ซึ่งประโยชน์และหลักความมั่นคงและความเป็นเอกภาพของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม

2.3 วัตถุประสงค์ของการจัดการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่เป็นทางการซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายนั้นถือว่าเป็นผลผลิตของรัฐสมัยใหม่และมีพัฒนาการมาพร้อมๆ กับประเทศที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตย และรัฐให้การรับรองให้เป็นการปกครองท้องถิ่น (Local-self Government) โดยอาจบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ หรือตราไว้ในกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติก็ได้ การที่รัฐจัดตั้งให้มีการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้มีฐานะเป็นหน่วยงานลำดับรองจากรัฐก็โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญๆ พอสรุปได้ดังต่อไปนี้³²

(1) เพื่อให้เป็นองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ เน้นการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นสถาบันที่ให้การศึกษารูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

(2) เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐบาลกลาง ซึ่งจะทำให้การบริการสาธารณะตรงกับความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมากขึ้น ทันทต่อสถานการณ์ของปัญหาและประหยัคงบประมาณและทรัพยากรการบริหารอื่นๆ ได้เป็นอย่างดี สอดคล้องกับหลักการบริหารงานภาครัฐแบบใหม่ ซึ่งประกอบด้วย หนึ่ง การเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง (PeopleOrient) สอง เน้นการบริหารที่คุ้มค่าต่องบประมาณที่ใช้จ่ายไป (Value for Money) สาม เน้นการบริการที่รวดเร็วและเบ็ดเสร็จในที่เดียว (One-stop Service) มากกว่าจะเน้นสายงานการบังคับบัญชาและการควบคุมที่ซับซ้อน

2.4 คุณค่า ความสำคัญ และประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น

การที่รัฐสมัยใหม่จะบริหารการปกครองประเทศที่มีอาณาบริเวณกว้างใหญ่ มีประชากรจำนวนมาก โดยวิธีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐบาลกลางแต่เพียงสถาบันเดียวย่อมมีข้อจำกัดและจะนำไปสู่ผลเสียอย่างมากมาย เช่น การจัดทำบริการสาธารณะจะด้อยประสิทธิภาพ ล่าช้าไปตามลักษณะขององค์กรแบบระบบราชการที่มีความใหญ่โตเทอะทะ และซับซ้อนจะเกิด

³² จุฬาลักษณ์ พัฒนศักดิ์กัญญา. (2550). รายงานการวิจัย เรื่อง ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย ขั้นตอนการดำเนินงานและการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศูนย์พัฒนาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ หน้า 21.

สภาพไม่ประหยัดเชิงขนาด (Diseconomies of scale) จึงต้องมีการจัดสรร ถ่ายเทอำนาจในทาง การเมืองการปกครองให้แก่สถาบันภายในรัฐตามความจำเป็น เหมาะสม ความต้องการและสภาพ ปัญหา ทั้งนี้บนหลักการกระจายอำนาจเป็นสำคัญ

การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่มีความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจของการจัดสรร ทรัพยากรของรัฐให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นลักษณะของการจัดทำบริการสาธารณะใน ท้องถิ่น ภายใต้การถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่การตัดสินใจของประชาชน โดยมีเป้าหมายอัน แท้จริงก็คือ การส่งเสริมให้ประชาชนสามารถปกครองตนเอง³³ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการปกครอง ท้องถิ่นจะมุ่งเน้นและให้ความสำคัญอย่างมากกับหลักการกระจายอำนาจการปกครอง การกำหนด สัดส่วนอำนาจของการปกครองและความเป็นอิสระในการบริหารงานระหว่างรัฐบาลกลางกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่กำลังพัฒนาระบบ การเมืองการปกครองเข้าสู่ระบบประชาธิปไตยนั้น การปกครองท้องถิ่นนับเป็นพื้นฐาน (Training Ground) ที่สำคัญในการปลูกฝังความรู้ ความเข้าใจถึงสิทธิเสรีภาพและขอบเขตของการปกครอง ตนเอง³⁴ โดยเฉพาะการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ความเข้มแข็งของประชาชนและ ศักยภาพของการปกครองท้องถิ่นจะเป็นตัวชี้ให้เห็นว่าอำนาจธิปไตยย่อมเป็นของประชาชนและ โดยประชาชน

แนวคิดและความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวทำให้สามารถประเมิน คุณค่าและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นได้ดังนี้

2.4.1 การปกครองท้องถิ่นช่วยสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของชุมชน ภายในท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยทางการปกครองเล็กๆ ที่มีจำนวน มากมายกระจายอยู่ทั่วประเทศ พื้นที่เหล่านี้ย่อมมีความแตกต่างกัน ทั้งลักษณะทางด้านกายภาพ วัฒนธรรมและวิถีชีวิตของผู้คน ความแตกต่างหลากหลายดังกล่าว ทำให้การบริหารและการ ปกครองที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่รัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียว ไม่สามารถตอบสนองต่อความ ต้องการและปัญหาที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่น ได้อย่างทั่วถึงและทันเหตุการณ์อย่างมีประสิทธิภาพได้ จึงต้องกระจายระบบงานให้มีความคล่องตัวและยืดหยุ่น ได้ก็โดยการสร้างหน่วยการปกครองใน ระดับรองขึ้นมาเพื่อให้อำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะและแก้ไขปัญหาของประชาชนใน

³³ ไททัศน์ มาลา. (2554). “การปกครองท้องถิ่นไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน” วารสาร *ไผ่ดง* 1, 2 (กรกฎาคม – ธันวาคม), 29 – 49 หน้า 31.

³⁴ ชูศักดิ์ เทียงตรง. (2518). *การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย* มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ หน้า 6 – 7.

ท้องถิ่นเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความใกล้ชิดและสามารถสัมผัสรับรู้ถึงความต้องการภายในชุมชนท้องถิ่นของตนได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง นอกจากนี้ยังจะเป็นการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับหลักความรับผิดชอบตามระบบประชาธิปไตย (Democratic Accountability) และเป็นการสร้างหลักประกันว่า การทำงานของภาครัฐโดยรวมนั้นเป็นไปเพื่อตอบสนองผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม และผลประโยชน์ของชุมชนท้องถิ่นด้วย³⁵

2.4.2 การปกครองท้องถิ่นเป็นโรงเรียนประชาธิปไตยในระดับรากหญ้า (Grass root)

สำหรับประเทศที่ด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนาการปกครองท้องถิ่นจะเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาทางการเมือง คือ การทำให้เกิดการเรียนรู้และความเข้าใจในระบบการเมืองการมีบทบาทและมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนหรือพลเมืองของประเทศ เพราะในท้องถิ่นจะมีการเลือกตั้ง มีกลุ่มการเมืองมีการต่อสู้แข่งขันในทางการเมืองตามวิถีทาง และตามกติกาหรือกฎหมาย ซึ่งจะทำให้การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันฝึกสอนประชาธิปไตยให้กับประชาชนนั่นเอง³⁶

2.4.3 สร้างการมีส่วนร่วม (Participation)

การมีอยู่ของรัฐบาลท้องถิ่น ย่อมเอื้อต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนได้มากกว่าการมีส่วนร่วมเช่นนี้ ได้แก่ การเข้ามาบริหารกิจการสาธารณะต่างๆ ภายในชุมชนโดยตรงด้วยตนเองของพวกเขาเอง อันจะเป็นผลให้ประชาชนเหล่านั้นที่ได้เรียนรู้และมีประสบการณ์ในการปกครองตนเอง

2.4.4 สร้างความชอบธรรม (Legitimacy)

การตัดสินใจของรัฐบาลกลางและมีผลบังคับใช้หรือผลกระทบต่อประชาชนทั่วไป อาจไม่ได้รับการยอมรับบ้างจากชุมชนท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกันเป็นพื้นฐานอยู่แล้ว ดังนั้นหากการตัดสินใจกระทำบางอย่าง เช่นการกำหนดนโยบาย การออกกฎระเบียบต่างๆ หากผ่านกระบวนการการรับฟังและตัดสินใจหรือความยินยอมพร้อมใจในระดับท้องถิ่นแล้วอาจมีความสมเหตุสมผลและได้รับการยอมรับหรือปฏิบัติตามมากกว่า โดยจะทำให้การตัดสินใจทางการเมืองการปกครองในระดับรัฐบาลกลางมีความชอบธรรมไปด้วย

³⁵ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 1 เรื่อง การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น หน้า 28 – 29.

³⁶ เรื่องเดียวกัน.

2.4.5 ดำรงหลักเสรีภาพ (Liberty)

จากคำกล่าวที่ว่า “อำนาจทำให้คนเสียคน อำนาจที่เด็ดขาดที่ไม่มีเครื่องเหนี่ยวรั้ง ทำให้คนเสียคนไป โดยสิ้นเชิง” (Power trends to corrupt , absolute power corrupts absolutely)³⁷ ทำให้เห็นว่าอำนาจมีแนวโน้มจะถูกใช้ในทางที่ผิดเสมอ ดังนั้น หากอำนาจทางการเมืองการปกครองถูกรวมอยู่ที่ศูนย์กลางมากเกินไป ก็เป็นไปได้ที่จะเกิดการใช้อำนาจในทางลิดรอนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล และสร้างเสียหายให้กับสังคมโดยรวมได้ง่าย ในทางตรงข้าม การกระจายอำนาจจึงเป็นมรรควิธีหนึ่งในการปกป้องเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยการทำให้อำนาจมีการกระจายออกไปและนำไปสู่การสร้างโครงข่ายของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (Checks and balances) ระหว่างศูนย์กลางกับพื้นที่นอกศูนย์กลาง

คุณค่าของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวย่อมอำนวยให้การปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประโยชน์ต่อประเทศและต่อประชาชน ดังต่อไปนี้³⁸

(1) การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกอบรมทางการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชนให้ประชาชนรู้สึกได้ว่า คนมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครองบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบและห่วงใยต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตยในที่สุด ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นได้ใช้ความรู้ ความสามารถบริหารงานท้องถิ่น เกิดความคุ้นเคย มีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป³⁹

(2) การปกครองท้องถิ่นเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาทางการเมือง (Political Development) สำหรับประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย การปกครองท้องถิ่นจะเป็นเครื่องมือหรืออุปกรณ์อันสำคัญที่จะพัฒนาการเมืองได้ การพัฒนาการเมืองดังกล่าวนี้หมายถึง การที่ทำให้เกิดการเรียนรู้และมีความเข้าใจระบอบการเมือง รู้ถึงการเข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมทางการเมือง (Participation) ทั้งนี้ ก็โดยระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการเลือกตั้ง มีระบบพรรคการเมืองระดับท้องถิ่น มีการต่อสู้และการแข่งขันทางการเมืองตามวิถีทางและตาม

³⁷ ปรีดี เกษมทรัพย์. (2536). *ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง พิมพ์ครั้งที่ 2* กรุงเทพฯ: วิทยุชน หน้า 54.

³⁸ จุฬาลักษณ์ พัฒนศักดิ์กัญญา รายงานการวิจัย เรื่อง *ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายขั้นตอนการดำเนินงานและการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* หน้า 22 – 23.

³⁹ เรื่องเดียวกัน.

กติกา (Rule of the game) จะทำให้ประชาชนเข้าใจถึงระบบการปกครองตนเอง หน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ หน้าที่ของฝ่ายบริหารความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร และเข้าใจถึงคุณค่าของการควบคุมโดยประชาชน ในที่สุดก็จะทำให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองได้⁴⁰

(3) การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่ง คือ การปกครองตนเองมิใช่การปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบ่งบน การปกครองตนเอง คือการที่ประชาชนมีส่วนร่วม ผู้บริหารท้องถิ่นต้องฟังเสียงประชาชนด้วย วิธีการประชาธิปไตยต่างๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคและปัญหา และช่วยแก้ไขปัญหาลงท้องถิ่นของตน⁴¹

2.5 หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หากทบทวนลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นประการหนึ่ง คือ การมีอำนาจหน้าที่เฉพาะก็คือจะมีการดำเนินกิจกรรมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจเป็นการระบุหน้าที่ไว้โดยชัดเจน หรืออาจเป็นการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถริเริ่มทำการใดๆ ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ

John Warren เห็นว่าหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการ มีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้⁴²

2.5.1 เป็นงานเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน เช่น พิพิธภัณฑสถานท้องถิ่น โบราณสถานของท้องถิ่น ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรอื่นๆ การจัดถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

2.5.2 เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง งานบรรเทาสาธารณภัยต่างๆ

2.5.3 เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม งานด้านนี้มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นมาก จึงเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดให้มีขึ้น หรือต้องรับผิดชอบ

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁴¹ เรื่องเดียวกัน.

⁴² John Warren. (1952). *The local government service*, London, Allen & Urwin, pp. 184 – 187.

ร่วมมือกับรัฐบาลในการแก้ไขปัญหา เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการสาธารณสุขในท้องถิ่น สถานสงเคราะห์เด็ก คนชรา คนพิการ รวมทั้งงานที่ให้ความบันเทิงกับประชาชนในชุมชน เช่น การจัดห้องสมุดสำหรับประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น

2.5.4 เป็นงานที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ของท้องถิ่น เช่น การจัดตั้งสถานชานาบาล (โรงรับจำนำ) การจัดการตลาด การจัดบริการเดินรถ เป็นต้น งานประเภทนี้ถือเป็นกิจการที่ให้บริการแก่ประชาชน หากปล่อยให้เอกชนเข้าดำเนินการจะไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องรับมาดำเนินการ และยังเป็นการเพิ่มรายได้เข้าสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะสามารถเรียกเก็บค่าบริการเหล่านี้จากประชาชนผู้ใช้บริการได้

2.5.5 เป็นงานเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง ในฐานะที่การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันการเมืองสถาบันหนึ่งในระบอบประชาธิปไตย จึงมีหน้าที่ให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง การใช้อำนาจเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เช่น การจราจร การรักษาความสะอาด เป็นต้น

2.6 หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน อยู่ภายใต้อิทธิพลของแนวคิดในเรื่องอำนาจอธิปไตยสูงสุดในทางการเมืองการปกครองหรืออำนาจอธิปไตย (Sovereignty) เหนือดินแดนและผู้คนภายในอาณาเขตเป็นปรากฏการณ์ของการเกิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่ ทำให้ความหมายของความเป็นอิสระแปรเปลี่ยนไปสู่ความหมายและภายใต้เงื่อนไขใหม่ ที่เรียกว่า ความเป็นอิสระภายใต้กรอบอำนาจรัฐซึ่งถือเป็นแกนกลางของแนวคิดเรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่นในยุคสมัยใหม่ที่ยึดถือมาจนปัจจุบันและต้องลดสถานะลงมาเป็นหน่วยทางการบริหารการปกครองที่อยู่ภายใต้กรอบของอำนาจรัฐส่วนกลาง(Governmental sub-division)⁴³

ดังนั้น ความหมายของการปกครองท้องถิ่นในยุคสมัยปัจจุบันจึงอิงอยู่กับหลักการปกครองตนเอง (Local-government as local self-governing) เป็นด้านหลัก กล่าวคือ จะต้องยึดถือหลักการของความเป็นเอกภาพทางการเมือง การปกครองภายในรัฐ-ชาติเป็นสำคัญ แต่ต้องเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นซึ่งกระจัดกระจายอยู่ทั่วไปภายในอาณาบริเวณของรัฐสามารถเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองได้โดยผ่าน “การกระจายอำนาจ” (Decentralization) เพื่อใช้อำนาจทางการเมืองการบริหารชุมชนท้องถิ่นของตนให้เกิดประโยชน์สูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นจะต้องมีความเป็นอิสระใน 3 ประการ ได้แก่⁴⁴

⁴³ วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 5 เรื่อง ความเป็นอิสระ การกำกับดูแลและการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* นนทบุรี สถาบันพระปกเกล้า หน้า 3 – 4.

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน หน้า 7.

(1) *ความเป็นอิสระทางการบริหาร* หมายถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระจากการควบคุมอย่างเคร่งครัดจากรัฐบาลส่วนกลาง โดยมีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางเพียงพอในการริเริ่มและดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นของชุมชนท้องถิ่นได้ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากส่วนกลาง ขณะเดียวกันในการดำเนินภารกิจต่างๆ ไปตามอำนาจหน้าที่ของตนเองก็ต้องมีอิสระในการจัดการและในแนวปฏิบัติต่างๆ ที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางการบริหารภายในชุมชนของตนเอง

(2) *ความเป็นอิสระในการใช้ทรัพยากร* หมายถึงว่าในการดำเนินภารกิจต่างๆ ไปตามอำนาจหน้าที่ของตนนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระจากการควบคุมทางด้านทรัพยากร เช่น เงินงบประมาณ บุคลากร เป็นต้น เนื่องจากความเป็นอิสระและคล่องตัวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทรัพยากรทางการบริหารเป็นของตนเอง และเพียงพอต่อการดำเนินกิจกรรมต่างๆ

(3) *ความเป็นอิสระทางการเมือง* หมายถึงว่า การปกครองท้องถิ่นจะเป็นไปโดยประชาชนภายในท้องถิ่นเอง นั่นคือ จะต้องเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถสรรหาและคัดเลือกตัวแทนจากภายในชุมชนของตนเข้ามาทำหน้าที่บริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง มิใช่การแต่งตั้งบุคคลอื่นเข้ามาปกครองโดยที่ประชาชนในท้องถิ่นมิได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

อย่างไรก็ดี คงต้องย้ำในที่นี้อีกครั้งหนึ่งว่า ความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่กล่าวถึงนี้หมายถึงความเป็นอิสระที่มีเงื่อนไขกำกับอยู่ นั่นคือ จะต้องอยู่ภายใต้กรอบของอำนาจรัฐ ดังนั้น ความเป็นอิสระของท้องถิ่นจึงถือเป็นคุณค่าสำคัญต่อการส่งเสริมระบอบการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองซึ่งไม่เกี่ยวอะไรกับปัญหาในเรื่องความเป็นเอกภาพแห่งรัฐตามแนวความคิดอำนาจอธิปไตย เนื่องจากโดยธรรมชาติแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นสถาบันทางการเมืองการปกครองในระดับรอง (Subordinate institution) ที่เป็นผลผลิตที่ถูกสร้างขึ้นโดยรัฐ (Creature of the state) อยู่แล้ว

3. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการปกครองท้องถิ่น

การศึกษาถึงการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องศึกษาถึงรูปแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับการปกครองท้องถิ่น เพราะเหตุว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศต่างๆ มิได้เป็นองค์กรที่มีเอกราชอธิปไตยของตนเอง แม้ว่าจะมีความเป็นอิสระอย่างสูงในระดับใดก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังถือว่าเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้อำนาจของ

รัฐหนึ่งๆ ฉะนั้นจึงย่อมต้องมีความสัมพันธ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Intergovernmental relations) ซึ่งอยู่ในระดับต่างๆ ทั้งที่อยู่ส่วนกลางบ้าง ส่วนภูมิภาคบ้าง อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ประเด็นที่ควรศึกษาและพิจารณาต่อไปก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีฐานะทางกฎหมายอย่างไรประการหนึ่ง และมีฐานะในทางสังคม การเมือง และการบริหารเป็นอย่างไร อีกประการหนึ่ง

สถานะทางกฎหมายนับว่ามีความสำคัญเป็นประการเบื้องต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีฐานะที่กฎหมายรัฐธรรมนูญให้การรับรองและการที่มีกฎหมายที่เป็นระเบียบแบบแผนกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น “นิติบุคคล” รวมทั้งการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรให้การยอมรับและปฏิบัติตาม

ในส่วนของสถานะทางสังคม การเมือง และการบริหาร จะเกี่ยวข้องกับแนวคิดเรื่อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีสถานะต่ำกว่า คือ ขึ้นตรงกับรัฐบาลกลาง หรือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง หรือมีสถานะที่เสมอภาคและสามารถแข่งขันกับรัฐบาลกลางได้ในบางเรื่อง

สถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในทางกฎหมายและในทางการเมือง การบริหารจะมีผลกระทบต่อระบบการควบคุมตรวจสอบและกำกับดูแลทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งรัฐบาลกลางย่อมมีอำนาจหน้าที่ที่ชอบธรรมและพึงกระทำต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายในประเทศของตน ตัวอย่างเช่น หากสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความต่ำกว่าและขึ้นตรงกับรัฐบาลกลาง (Subordinate unit) ระบบการตรวจสอบและควบคุมก็เป็นที่น่าพอใจว่าพึงเป็นไปได้ในรูปแบบของผู้ที่มีอำนาจกระทำต่อผู้ที่มีอำนาจน้อยกว่าที่อยู่ในสังกัดตน เช่น มีการควบคุมอย่างใกล้ชิด มีการออกระเบียบ คำสั่งต่างๆ ทางการบริหารอย่างเข้มงวด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดเท่านั้น มีอำนาจกระทำใดๆ ที่ส่วนกลางไม่อนุญาตให้กระทำได้และควรที่จะขออนุญาตก่อนทำการใด เป็นต้น

ในทางตรงกันข้าม หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นส่วน (Partnership unit) กับรัฐบาลกลาง การควบคุมตรวจสอบและการกำกับดูแลจะมีลักษณะของการปรึกษาหารือกัน เป็นการกระทำก่อนและรายงานให้ตรวจสอบภายหลังมีการใช้กระบวนการทางศาลช่วยกำกับดูแล และเพิกถอนคำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าจะเป็นการใช้อำนาจของข้าราชการจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคโดยตรง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำภารกิจหน้าที่แข่งขันกับส่วนกลางได้ในบางเรื่อง เป็นต้น⁴⁵

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน หน้า 29

การศึกษานี้จะจำกัดกรอบการพิจารณาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น เฉพาะกรณีรัฐเดี่ยวเท่านั้น ซึ่งมีความจำเป็นต้องพิจารณาถึงองค์กรที่อยู่ระหว่างกลางรัฐและท้องถิ่น (Intermediate structure) เสียก่อน เพื่อให้เข้าใจว่ารัฐและท้องถิ่นติดต่อสัมพันธ์กันในทางตรงหรือทางอ้อมอย่างไรและเป็นไปในลักษณะเช่นใด

การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นในรัฐเดี่ยวดังกล่าว หากพิจารณาควบคู่ไปกับสภาพขององค์กรของรัฐซึ่งอยู่ตรงกลางระหว่างรัฐกับท้องถิ่น เราสามารถจัดรูปแบบความสัมพันธ์ได้เป็น 3 รูปแบบดังนี้

3.1 ความสัมพันธ์แบบไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (Sub-Nation Government in General)⁴⁶

ระบบความสัมพันธ์แบบนี้ รัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีปฏิสัมพันธ์กันโดยตรง ไม่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมาคั่นตรงกลาง แม้จะมีการจัดตั้งองค์กรของรัฐส่วนกลางลงในพื้นที่ต่างๆ ก็ตาม องค์กรเหล่านี้ก็เป็นผู้แทนของส่วนกลางโดยตรง และไม่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด

ความสัมพันธ์ในรูปแบบนี้ ส่วนใหญ่จะเป็นความสัมพันธ์กันตามภารกิจ หน้าที่ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง ท้องถิ่นมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น (Local functions) และประการที่สอง ท้องถิ่นมีภาระหน้าที่ที่ส่วนกลางมอบหมายให้ท้องถิ่นทำการแทน (Delegated functions) ซึ่งทั้งสองประการมีส่วนกำหนดลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นที่แตกต่างกัน กล่าวคือ หากหน้าที่ใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นจะเป็นไปตามกฎหมายและกระบวนการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย

หากหน้าที่ใดที่ท้องถิ่นต้องทำ เพราะว่าเป็นสิ่งที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้ทำ ความสัมพันธ์จะเป็นไปตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น เช่น เมื่อท้องถิ่นกระทำการแทนแล้ว ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบเรื่องค่าใช้จ่าย มาตรฐานของงานที่มอบหมายให้ทำแทนนั้นมีลักษณะเป็นอย่างไร รัฐบาลกลางผู้เป็นเจ้าของงานและอำนาจหน้าที่มีเป้าประสงค์อย่างไร จึงได้มอบหมายงานนั้นให้ท้องถิ่นทำการแทน

การกำหนดอำนาจหน้าที่ทั้งสองประการส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ โดยรัฐบาลกลางจะเป็นผู้ตรวจสอบควบคุม กำกับดูแล และส่งเสริม รวมทั้งสนับสนุนการทำการกิจกรรมของท้องถิ่นในด้านต่างๆ ทั้งที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งรับรองความเป็นอิสระของท้องถิ่นไว้แล้วประการหนึ่ง

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน หน้า 30

และเป็นไปตามนโยบายของรัฐ ซึ่งมอบหมายให้ท้องถิ่นทำหน้าที่บางประการแทนรัฐบาลกลาง อีกประการหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนทั้งประเทศ

3.2 ความสัมพันธ์แบบมีเครือข่ายการบริหารราชการที่ได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลาง (Network of Deconcentrated Administrations)⁴⁷

ลักษณะเด่นของการจัดระบบความสัมพันธ์และการบริหารราชการในรูปแบบนี้ก็คือ รัฐบาลกลางได้แต่งตั้งและมอบอำนาจผู้แทนของตน ออกไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่เป็นจำนวนมากและมีการออกกฎหมายรองรับการปฏิบัติหน้าที่นั้นๆ ของผู้แทนอย่างเป็นทางการ โดยเรียกว่าเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (Regional administrations)

หัวใจสำคัญของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ก็คือระบบการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หรือการมอบอำนาจ (Delegation) จากราชการส่วนกลางให้แก่ผู้แทนของตน

3.3 ความสัมพันธ์แบบมีระบบผู้แทนรัฐประจำพื้นที่ (Prefect System)⁴⁸

ระบบนี้รัฐเป็นผู้มอบอำนาจให้ตัวแทน ซึ่งอาจเรียกว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการภาค (Prefect) เป็นผู้แทนรัฐให้ทำหน้าที่บริหารสูงสุดในเขตพื้นที่ของรัฐโดยตรง จึงทำให้ระบบนี้มีเอกภาพอย่างสูง (Unified System) เป็นการมอบอำนาจทางเดียว ส่วนราชการอื่นๆ ภายในจังหวัดเป็นผู้รับมอบอำนาจต่อจากผู้ว่าราชการจังหวัดอีกทีหนึ่ง หากใช่เป็นการรับมอบอำนาจจากกรม ดังนั้น สายการบังคับบัญชาจึงขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น

ระบบที่จัดเป็น โครงสร้างส่วนตรงกลางดังกล่าว เป็นระบบของรัฐเดี่ยว และเป็นปัจจัยที่มีผลอย่างสำคัญต่อการจัดความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับรัฐโดยทั่วไป กล่าวคือ หากเป็นระบบที่หนึ่ง ท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับรัฐโดยตรง เพราะไม่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาคอยู่ตรงกลาง ในระบบแบบนี้ การแยกอำนาจว่าส่วนใดเป็นของท้องถิ่นอย่างแท้จริง และส่วนใดเป็นของรัฐบาลกลาง แต่รัฐบาลกลางมอบหมายให้ท้องถิ่นกระทำการแทน นับว่ามีความสำคัญเพราะรัฐบาลจะมีการกำกับดูแล และตรวจสอบตามลักษณะของงานที่มีการแบ่งแยกกันดังกล่าว⁴⁹

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน หน้า 27.

⁴⁸ บุนผา อัครพิมาน. (2548). “การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” วารสารวิชาการศาลปกครอง 5, 3 (กันยายน – ธันวาคม) 88 – 114 หน้า 89.

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า 29.

4. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยเหตุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ ดังนั้น แม้ว่าจะมีอิสระในการดำเนินงานกิจการต่างๆ มากน้อยเพียงใดก็ตาม แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้กรอบของอำนาจรัฐและถูกควบคุมโดยอำนาจรัฐส่วนกลาง ซึ่งลักษณะพื้นฐานดังกล่าวนี้เอง ที่เป็นสิ่งที่กำหนดระบบความสัมพันธ์ที่มีความชัดเจนและปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายและแนวคิดในเรื่องการกำกับดูแลทางปกครอง (La tutelle administrative)

แนวคิดในเรื่องการกำกับดูแลทางปกครองเป็นแนวคิดที่ปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส คำว่า “อำนาจกำกับดูแล” มาจากคำในภาษาฝรั่งเศสว่า “Pouvoir de Tutelle” มีที่ใช้ในกฎหมายแพ่งมาแต่เดิม ต่อมาได้มีการนำมาใช้ในกฎหมายมหาชน เช่น คำว่า “La tutelle administrative” ซึ่งนักวิชาการส่วนใหญ่ แปลว่า การควบคุมแบบกำกับดูแล หรือ การกำกับดูแลทางปกครอง ตามรากศัพท์ฝรั่งเศส หมายถึง การควบคุมที่รัฐมีเหนือองค์กรกระจายอำนาจ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาล (Commune) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (Departement)⁵⁰ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การคุ้มครองผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ แนวคิดในเรื่องอำนาจในการกำกับดูแลเป็นลักษณะเด่นของระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะเป็นกรอบความคิดหลักที่กำหนดแบบแผนความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองโดยรวม และครอบคลุมระบบการบริหารการปกครองในทุกมิติ โดยกรอบแนวความคิดดังกล่าวได้ปรากฏอย่างชัดเจนในกฎหมายแม่บทที่ใช้ในการจัดการระบบการปกครองของประเทศด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติทางกฎหมายต่างๆ ที่อยู่บนพื้นฐานของแนวคิดในเรื่องการกำกับดูแลทางปกครอง จึงถือได้ว่าเป็นหลักการสำคัญในการกำหนดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ (A formal framework of central and local government relationship)⁵¹

4.1 ความหมายของการควบคุมกำกับดูแลทางปกครอง

Roland MASPEITOL และ Pierre LAROQUE ได้ให้นิยามซึ่งได้รับการยอมรับและยึดถือกันทั่วไปว่า “การกำกับดูแล” ก็คืออำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติขององค์กรที่สูงกว่า เหนือองค์กรและเหนือการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายอยู่

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน หน้า 30.

⁵¹ วสันต์ เหลืองประภัสร์ สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 5 เรื่อง ความเป็นอิสระการกำกับดูแลและการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน้า 9.

ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไป (L'interet general)⁵² และการกำกับดูแลทางปกครองจะกระทำได้ที่ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้

การกำกับดูแล หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรสององค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล และต่างมีภารกิจของตนที่จะต้องจัดทำ โดยผู้มีอำนาจกำกับดูแลจะมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีอำนาจในการควบคุมความเหมาะสมของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁵³

นอกจากนี้ ในทางปกครองยังมีอำนาจอีกรูปแบบหนึ่งที่มีจะถูกนำมาเทียบเคียงกับอำนาจกำกับดูแล นั่นก็คืออำนาจควบคุมบังคับบัญชา (le pouvoir hiérarchique) หัวใจสำคัญที่ใช้เป็นสิ่งแบ่งแยกถึงความแตกต่างระหว่างอำนาจทั้งสองแบบนี้ขึ้นอยู่กับว่า อำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่บุคคลหรือองค์กรที่อยู่เหนือกว่า (ผู้บังคับบัญชา) ใช้ควบคุมการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการและการปฏิบัติของบุคคลหรือองค์กรที่อยู่ต่ำกว่า (ผู้ใต้บังคับบัญชา) อย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง รวมทั้งอำนาจให้ความชอบ กรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบถึงอำนาจทั้งสองแบบ เราจึงสามารถสรุปได้ว่า ในขณะที่อำนาจบังคับบัญชาเป็นองค์ประกอบสำคัญของการรวมอำนาจปกครอง แต่ในการกระจายอำนาจทางการปกครอง มีอำนาจกำกับดูแลเป็นองค์ประกอบสำคัญ⁵⁴

4.2 ความสำคัญและความจำเป็นของการควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความจำเป็นที่จะต้องมีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาคนั้นมีอยู่หลายประการ ได้แก่⁵⁵

4.2.1 ความจำเป็นด้านความมั่นคง เนื่องจากประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศอื่นๆ ย่อมต้องมีปัญหาในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือปัญหาในเรื่องเชื้อชาติ

⁵² Roland MASPEITOL et Pierre LAROQUE. *La Tutelle Administrative*. Paris, Recueil Sirey, 1930 p. 10 อ้างใน วสันต์ เหลืองประภัสร์สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 5 เรื่อง ความเป็นอิสระการกำกับดูแลและการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน้า 9.

⁵³ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2549). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น* พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หน้า 302.

⁵⁴ วิจารณ์ วังตาล. (2536). *วิเคราะห์กฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปแบบสุขภาพ* วิทยาลัยปริญาณัติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ หน้า 30.

⁵⁵ วิรัตน์ จันทพรกิจ. (2545). *อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล* วิทยาลัยปริญาณัติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ หน้า 44 – 45.

การให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไปอาจเกิดปัญหาในด้านความมั่นคงของประเทศหรือรัฐขึ้นได้

4.2.2 ความเป็นเอกภาพของรัฐ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปลอดจากการกำกับดูแลโดยรัฐบาลกลางแล้ว ก็เท่ากับว่าเกิดรัฐอธิปไตยซ้อนกัน ซึ่งจะไม่มีรัฐใดยอมให้เป็นเช่นนี้ได้ ดังนั้น รัฐบาลกลางจึงต้องสงวนอำนาจหน้าที่ที่จะเพิกถอนการเปลี่ยนแปลงอำนาจที่ให้แก่ท้องถิ่นโดยการเปลี่ยนแปลงอำนาจของท้องถิ่นนี้อาจทำได้โดยง่าย โดยการแก้กฎหมายธรรมดา หรืออาจแก้ไขยากโดยต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ

4.2.3 ความเสมอภาคในการบริการสาธารณะแก่ประชาชน ประชาชนในรัฐหนึ่งๆ จะต้องได้รับบริการสาธารณะพื้นฐานที่เหมือนกัน ภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน และการให้บริการสาธารณะนั้นต้องเป็นไปโดยปราศจากอคติ ไม่มีการเลือกเชื้อชาติ หรือประโยชน์ในทางคะแนนนิยมทางการเมือง ด้วยเหตุนี้รัฐบาลกลางจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เพื่อเป็นหลักประกันว่าท้องถิ่นจักให้บริการแก่ประชาชนภายใต้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับอย่างเสมอภาคกัน นอกจากนี้ความเสมอภาคในการรับบริการยังหมายความว่าประชาชนต้องจ่ายค่าบริการอย่างเดียวกันในอัตราที่เท่าเทียมกันด้วย ซึ่งในส่วนนี้รัฐบาลจำเป็นต้องควบคุมการจัดเก็บรายได้ ค่าธรรมเนียมต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

4.2.4 ความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร เนื่องจากพื้นที่แต่ละส่วนของรัฐบาลมีความเจริญแตกต่างกัน การให้อิสระแก่ท้องถิ่นมากเกินไป อาจทำให้ท้องถิ่นที่เจริญแล้วเร่งพัฒนาความเจริญของตนเอง จนเกิดข้อแตกต่างกับท้องถิ่นอื่น ขณะที่ท้องถิ่นที่มีสภาพทางเศรษฐกิจไม่ดีก็ไม่สามารถให้บริการประชาชนได้อย่างเพียงพอ รัฐบาลกลางจึงต้องคงอำนาจส่วนหนึ่งไว้ในการจัดสรรทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่นต่างๆ อย่างเหมาะสม ซึ่งอาจออกมาในรูปของการให้เงินอุดหนุน เงินกู้ และต้องมีการควบคุมการใช้เงินเหล่านี้ให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง

4.2.5 เพื่อป้องกันความผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น ในบางกรณีอาจไม่มีความรู้ในเรื่องกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ อย่างเพียงพอ และบางกรณีก็อาจใช้เหตุผลทางการเมืองตัดสินใจ ซึ่งทั้งสองกรณีอาจก่อให้เกิดความผิดพลาดเสียหายแก่ท้องถิ่นและแก่ส่วนรวม

4.2.6 ความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขข้อขัดแย้งของท้องถิ่นหรือประสานความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น เนื่องจากการดำเนินงานของท้องถิ่นอาจขัดแย้งกันได้ เพราะแต่ละท้องถิ่นมุ่งประโยชน์ของตนเป็นหลัก นอกจากนี้กิจการสาธารณะบางอย่างจำเป็นต้องมีการจัดทำร่วมกันระหว่างท้องถิ่น ดังนั้น รัฐบาลกลางจึงจำเป็นต้องสงวนอำนาจในการกำกับดูแลท้องถิ่นไว้ เพื่อให้สามารถทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการไกล่เกลี่ยหรือประสานประโยชน์ระหว่างท้องถิ่นได้

4.3 ลักษณะของอำนาจควบคุมกำกับดูแลทางปกครอง

การกำกับดูแลทางการปกครอง มีลักษณะ 4 ประการ ดังนี้⁵⁶

4.3.1 การกำกับดูแลทางปกครองต้องมาจากส่วนกลาง

องค์กรกระจายอำนาจดังเช่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ นั้น แม้จะมีความเป็นอิสระเพียงใดก็ตามจำเป็นต้องอยู่ภายใต้กรอบของอำนาจรัฐ และอำนาจที่ถือเป็นเครื่องมือจำกัดกรอบขององค์กรกระจายอำนาจต่างๆ ก็คือ อำนาจในการกำกับดูแลโดยองค์กร เจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง โดยนัยนี้ องค์กรผู้ใช้อำนาจดังกล่าวนี้มีใช้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการ ทั้งนี้ เพราะการกำกับดูแลเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง การกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครอง ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาขององค์กรฝ่ายบริหาร ซึ่งกรณีของไทยได้แก่ คณะรัฐมนตรี⁵⁷

4.3.2 อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจควบคุมในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย

อำนาจในการกำกับดูแลเป็น “อำนาจควบคุม” (Pouvoir de controle) ชนิดหนึ่ง ซึ่งรัฐใช้ในการควบคุมองค์กรการกระจายอำนาจ หากแต่มีเป้าหมายเพื่อมุ่งควบคุมเฉพาะในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ เป็นการกำกับดูแลมิให้องค์กรการกระจายอำนาจกระทำการที่ไม่ชอบหรือขัดต่อกฎหมาย แต่ทั้งนี้จะไม่ก้าวล่วงเข้าไปควบคุมในเรื่องการตัดสินใจ หรือการใช้ดุลพินิจขององค์กรกระจายอำนาจเลย หากการใช้ดุลพินิจนั้นไม่เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยนัยนี้ อำนาจกำกับดูแลจึงมีลักษณะคล้ายคลึงกับหลักการที่เรียกว่า “Ultra vires” ที่ใช้อยู่ในระบบกฎหมายปกครองของอังกฤษ อันเป็นหลักการที่ถือว่า อำนาจในการกระทำการใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่ออ้างอิงหรือได้รับการรับรองโดยกฎหมาย

4.3.3 อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

พิจารณาจากลักษณะของอำนาจกำกับดูแลทั้งสองประการข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่าอำนาจกำกับดูแลเป็นแบบแผนความคิดที่ใช้จัดระบบความสัมพันธ์ในรูปของการควบคุมที่อำนาจรัฐส่วนกลางมีต่อส่วนท้องถิ่น ดังนั้น หากไม่มีการกำหนดกรอบหรือขอบเขตของอำนาจดังกล่าว ส่วนกลางอาจใช้อำนาจที่เกินเลยจนกระทบกระทั่งต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ด้วยเหตุนี้ อำนาจกำกับดูแลทางปกครองจึงต้องมีอยู่อย่างจำกัด มีขอบเขตที่แน่ชัด และเป็นอำนาจที่ถูกรับรองหรือจัดตั้งโดยกฎหมาย

⁵⁶ วสันต์ เหลืองประภัสร์ สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 5 เรื่อง ความเป็นอิสระ การกำกับดูแล และการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน้า 11 – 13.

⁵⁷ วิจารณ์ วังตาล. (2536). วิชานิติพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ หน้า 3.1

ด้วยเหตุนี้ อำนาจกำกับดูแลจะมีขอบเขตที่กว้างขวางเพียงใด มีลักษณะเช่นไร ใครเป็นผู้มีสิทธิใช้อำนาจดังกล่าว และเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการด้านใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบ้างนั้นก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายที่ถูกระบุโดยสภานิติบัญญัติของรัฐหนึ่งๆ ที่จะจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นอย่างไรและกฎหมายที่จะกำหนดรูปแบบ ขอบเขตของอำนาจกำกับดูแลทางปกครองและตัวองค์กรผู้ใช้อำนาจดังกล่าว นั้น จะต้องเป็น “กฎหมายแม่บท” อันได้แก่กฎหมายในลำดับชั้น “พระราชบัญญัติ” หรือกฎหมายในลำดับที่สูงกว่านั้นคือ “รัฐธรรมนูญ”⁵⁸

4.3.4 การกำกับดูแลมีขึ้นเพื่อผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ

การมีอยู่ของอำนาจกำกับดูแลทางการปกครอง มีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่ปกป้องผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ โดยที่คำว่า ผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐนี้ หมายรวมถึงแต่ผลประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไป ผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผลประโยชน์แห่งรัฐ⁵⁹ ดังนั้น อำนาจในการกำกับดูแลนอกจากจะเป็นหลักประกันที่คอยคุ้มครองให้กับองค์กรกระจายอำนาจมิให้องค์กรทางปกครองอื่นๆ ใช้อำนาจที่อาจจะกระทบต่อผลประโยชน์ขององค์กรกระจายอำนาจแล้ว อำนาจดังกล่าวยังทำหน้าที่คอยควบคุมองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจมิให้กระทำการอันละเมิดต่อผลประโยชน์ของประชาชนและรัฐบาลเป็นการทั่วไปอีกด้วย

4.4 องค์ประกอบของการควบคุมกำกับดูแลทางปกครอง

การกำกับดูแลทางปกครอง มีองค์ประกอบที่สำคัญดังต่อไปนี้⁶⁰

4.4.1 องค์ประกอบส่วนแรกนี้ทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือองค์กรในฐานะผู้มีอำนาจกำกับดูแล หรือเป็นผู้ใช้อำนาจการกำกับดูแล จะต้องมิบบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจและกำหนดหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน หากพิจารณาในขอบเขตของกฎหมายการปกครองท้องถิ่นก็หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

สำหรับผู้ที่ตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแล อาจจำแนกเป็น 2 องค์กรตามลักษณะหน้าที่ คือ

⁵⁸ เพ็ญศรี เพ็ญสาตแสง. (2534). *อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง : ศึกษากรณีองค์การเทศบาล* วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ หน้า 34-36.

⁵⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์ *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น* พิมพ์ครั้งที่ 2 หน้า 191.

⁶⁰ พรชัย รัศมีแพทย์. (2537). *หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย* นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช หน้า 42 – 52.

(1) องค์กรผู้รับผิดชอบทั่วไป ในการกระทำตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ คณะผู้บริหาร หรือผู้บริหารท้องถิ่น และสภาท้องถิ่น

(2) องค์กรผู้รับผิดชอบเฉพาะเรื่อง หรือเฉพาะกรณี ตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือองค์กรผู้รับผิดชอบทั่วไปมอบหมาย หรือสั่งการให้กระทำในนามของท้องถิ่น ซึ่งตามกฎหมายกำหนดให้องค์กรเจ้าหน้าที่เหล่านั้นกระทำการภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บริหาร หรือบุคคลในคณะท้องถิ่นแล้วแต่กรณี ดังนั้น คณะผู้บริหารท้องถิ่นจึงต้องรับผิดชอบร่วมด้วย จะบิดความรับผิดชอบไม่ได้ ถือเป็นองค์กรของท้องถิ่นอีกลักษณะหนึ่ง

การกำกับดูแลทางปกครองในขอบเขตของกฎหมายการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นความสัมพันธ์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายระหว่างองค์กรผู้มีอำนาจกำกับดูแลและองค์กรผู้อยู่ใต้การกำกับดูแล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การกำกับดูแลจะเกิดขึ้นไม่ได้หากไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้โดยเฉพาะและโดยชัดแจ้ง ซึ่งเป็นไปตามหลักการ “ไม่มีการกำกับดูแลถ้าปราศจากกฎหมาย และไม่มีการกำกับดูแลเกินเลยไปจากกฎหมาย”⁶¹ (pas de tutellesanatexte)

4.4.2 เนื้อหาของการกำกับดูแล

หมายถึง ขอบเขตที่ผู้มีอำนาจกำกับดูแลจะพึงกระทำต่อผู้อยู่ใต้การกำกับดูแล ได้แก่ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย (legality) หรือความถูกต้องตามกฎหมายของการกระทำ หรือความถูกต้องของคุณสมบัติตามกฎหมายของผู้อยู่ใต้การกำกับดูแล ซึ่งในที่นี้หมายถึง ความถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ความมุ่งหมาย หรือวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติที่กำหนดให้ท้องถิ่นกระทำการหรือ กำหนดคุณสมบัติผู้กระทำในฐานะองค์กรของท้องถิ่น ความชอบด้วยกฎหมายหรือความถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คือการปฏิบัติตามลายลักษณ์อักษรของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมาย ส่วนความถูกต้องตามความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของบทบัญญัตินั้นมีขอบเขตกว้างขวางกว่าและให้อิสระแก่ท้องถิ่นมากในการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งหมายรวมถึงความถูกต้องตามหลักกฎหมายปกครองด้วย เช่นเรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชน การรักษาประโยชน์สาธารณะ หลักการกระจายอำนาจการบริหาร เป็นต้น

4.4.3 มาตรการการกำกับดูแล

หมายถึง วิธีการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลกระทำต่อกรกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือต่อผู้กระทำการ ซึ่งมีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด หรือมีความประพฤติต้องห้ามตามกฎหมาย

⁶¹ John RIVERO. (1985). *Droit administrative* 11 edition Paris, p. 312 อ้างใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น* พิมพ์ครั้งที่ 2 หน้า 47.

มาตรการการกำกับดูแลทางปกครองที่ใช้ในขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น มี 3 ลักษณะ ได้แก่ การกำกับดูแลการกระทำ การกำกับดูแลองค์กรและบุคคล และการกำกับดูแลโดยมาตรการทางอื่น ๆ ซึ่งจะได้ศึกษาในเรื่องรูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลำดับถัดไป

นอกจากการจำแนกองค์ประกอบของการกำกับดูแลทางปกครองดังกล่าวมาแล้ว เรายังอาจแยกองค์ประกอบทางกฎหมายของการกำกับดูแลได้เป็น 5 ประการ ดังต่อไปนี้⁶²

(1) การกำกับเป็นอำนาจควบคุมชนิดหนึ่ง

คำว่า “อำนาจควบคุม” (pouvoir de controle) หรือการควบคุม (controle) มีความหมายได้ 2 นัย นัยแรกคือความหมายอย่างแคบ การกำกับตามความหมายนี้ หมายถึงการตรวจสอบว่านิติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น ไม่รวมถึงการตรวจสอบในกรณีอื่นๆ ด้วยตัวอย่างเช่น อำนาจการบังคับบัญชา เป็นอำนาจที่ไม่สามารถสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการทุกอย่างตามที่ตนเองต้องการได้ แต่เป็นอำนาจที่จำกัดเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนิติกรรม (Actes juridiques) ของผู้ใต้บังคับบัญชาเท่านั้น การกระทำอื่นๆ ของผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น การเคลื่อนไหวต่างๆ ไม่ถือว่าอยู่ใต้อำนาจควบคุมของผู้บังคับบัญชา

ส่วนความหมายอย่างกว้างหมายถึง การควบคุมการกระทำทุกอย่าง (toutemanifestation de l'activite) ไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีผลในทางกฎหมายหรือไม่ หรือเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำใดๆ (action)⁶³ นอกเหนือจากนิติกรรม (acte juridique) ตามความหมายนี้ การควบคุมจึงมิได้จำกัดแต่เฉพาะการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย แต่ยังรวมถึง การควบคุมความเหมาะสมของการตัดสินใจ (controlled'opportunité) อีกด้วย

การควบคุมดูแลเป็นการควบคุมชนิดหนึ่งที่อยู่กึ่งกลางระหว่างการควบคุมในความหมายอย่างกว้างและความหมายอย่างแคบ ทั้งนี้ เพราะในรัฐใดรัฐหนึ่ง ฝ่ายนิติบัญญัติอาจระบุให้มีการกำกับดูแลทั้งหมด (ตามความหมายอย่างกว้าง) หรือกำกับดูแลบางส่วนตามความหมายอย่างแคบ การกำกับดูแลอาจจะเป็นการควบคุมเพียงบุคคล แต่ไม่ควบคุมองค์กร หรือกำกับดูแลแต่เพียงความชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่กำกับดูแลความเหมาะสมในการตัดสินใจ หรืออาจระบุให้มีการกำกับดูแลทั้งสองอย่างควบคู่กันไปด้วยก็ได้เช่นกัน กล่าวโดยสรุปแล้วการกำกับดูแลและการควบคุมถือว่ามีจุดร่วมกันทั้งในเนื้อหาและเป้าหมาย นั่นคือการตรวจสอบการกระทำของอีกองค์กร

⁶² สมคิด เลิศไพฑูรย์ *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น* พิมพ์ครั้งที่ 2 หน้า 48.

⁶³ Guy MELLERAY. (1981). *La Tutelle de l'Etat sur les Communes*, Paris, Sirey., pp. 61 – 62 อ้างใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น* พิมพ์ครั้งที่ 2 หน้า 48– 49.

หนึ่ง⁶⁴ ส่วนวิธีการกำกับดูแลนั้นย่อมผันแปรไปมากน้อยตามความเหมาะสม ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ซึ่งอาจจะสอดคล้องกับการควบคุมก็ได้

(2) เป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดตามกฎหมาย

ขอบเขตสำคัญของการกำกับดูแลก็จะต้องไม่แทรกแซงองค์กรการกระจายอำนาจจนองค์กรนั้นขาดอิสระ การมีขอบเขตจำกัดเช่นนี้เองที่ทำให้อำนาจกำกับดูแล (pouvoir de tutelle) ต่างกับอำนาจบังคับบัญชา (pouvoir hiérarchique) ทั้งนี้เนื่องจาก^{65,62}

(2.1) อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจภายในนิติบุคคลเดียว ในขณะที่อำนาจการกำกับดูแลเป็นอำนาจที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างนิติบุคคล 2 นิติบุคคล นิติบุคคลฝ่ายแรก คือ รัฐ ส่วนนิติบุคคลฝ่ายหลัง คือ องค์กรกระจายอำนาจ

(2.2) อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ไม่มีขอบเขตจำกัด แม้ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ อำนาจบังคับบัญชาก็สามารถมีได้ ในขณะที่อำนาจกำกับดูแลจะมีได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น

(2.3) อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ใช้ในระบบการรวมอำนาจ (Centralization) ในขณะที่อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจที่ใช้ในระบบการกระจายอำนาจ (Decentralization)

(2.4) อำนาจการบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ทำให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจกำหนดแนวทางปฏิบัติงาน (Directives) และเปลี่ยนแปลงแก้ไข (Reformation) การกระทำใดๆ ของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ ในทางตรงกันข้าม ผู้กำกับดูแลไม่มีอำนาจกำหนดแนวทางปฏิบัติงานให้องค์กรกระจายอำนาจปฏิบัติ ขณะเดียวกันก็ไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขการกระทำใดๆ ขององค์กรกระจายอำนาจได้ผู้กำกับดูแลมีอำนาจสูงสุดเพียงการออกคำสั่งแทน (Substitution) องค์กรกระจายอำนาจในกรณีที่องค์กรกระจายอำนาจไม่ทำคำสั่งเมื่อกฎหมายระบุให้ทำคำสั่งเช่นนั้น ในการทำคำสั่งแทน จะมีได้ก็แต่ภายใต้เงื่อนไขว่า

(2.4.1) องค์กรที่ถูกควบคุมมีเพียงแต่อำนาจผูกพัน (Compétence liee : mandatory power) นั่นก็คือ กฎหมายระบุให้สามารถออกคำสั่งได้อย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น ไม่มีดุลพินิจ (discretion) ที่จะออกคำสั่งเป็นอย่างอื่น

(2.4.2) องค์กรที่ถูกควบคุมปฏิเสธที่จะมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งที่กฎหมายกำหนดไว้หลังจากที่ได้รับคำสั่งเตือนให้ออกคำสั่งจากองค์กรผู้ที่มีอำนาจควบคุม⁶⁶

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน.

(3) เป็นการกำกับดูแลโดยฝ่ายปกครองที่มีฐานะสูงกว่า

การกำกับดูแลมิใช่การควบคุม โดยองค์กรนิติบัญญัติหรือองค์กรตุลาการ คำว่า “ฝ่ายปกครองที่มีฐานะสูงกว่า” จึงหมายถึงรัฐเท่านั้น ซึ่งการกระทำผ่านเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น

(4) การกำกับดูแลมีขึ้นเพื่อผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ

ผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ เป็นคำที่มีความหมายค่อนข้างกว้างขวาง ดังนั้นอาจจำกัดให้แคบลงไปได้ว่าการกำกับดูแลมีขึ้นเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน องค์กรกระจายอำนาจและรัฐจากการกระทำของผู้บริหารองค์กรกระจายอำนาจ⁶⁷ที่เป็นเช่นนี้ เพราะที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะกระทำการใดๆ ในลักษณะละเลยหรือละเมิด ต่อกฎหมาย ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น หรือเป็นผลเสียสำหรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) เป็นการกำกับดูแลเหนือองค์กรและการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ

การกำกับดูแลองค์กร ได้แก่ อำนาจของส่วนกลาง ในบางกรณีที่จะพัก ราชการ หรือถอดถอนนายกเทศมนตรี หรือยุบสภาท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนการกำกับดูแลเหนือการ กระทำที่สำคัญ คือ การสั่งยกเลิก หรือเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Annulation) การให้ความเห็นชอบ (Approbation) และการทำคำสั่งแทน (Substitution)

4.5 รูปแบบและมาตรการการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.5.1 การกำกับดูแลในทางตรง

เป็นการที่องค์กรส่วนกลางที่ได้รับมอบหมายอำนาจ ใช้อำนาจตามที่ กฎหมายบัญญัติไว้เข้าไปกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง การกำกับดูแลในลักษณะ รูปแบบนี้จะเข้าไปใน 2 กรณี ได้แก่⁶⁸

1) อำนาจกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลหรือองค์กร

การใช้อำนาจในกรณีนี้ โดยมากจะเกี่ยวกับการแต่งตั้งและถอดถอนตัว บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรกระจายอำนาจและการรับรอง การจัดตั้ง หรือยุบ เลิก องค์กร

⁶⁶ Georges VEDEL et Pierre DEVOLVE. *Droit Administratif*. Paris : PUF, 1980, p.858 อ้างใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น* พิมพ์ครั้งที่ 2 หน้า 50.

⁶⁷ Ernst FORSTHOFF. (1969). *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*. Bruxelles. Emile Bruyant, p. 704 อ้างใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น* พิมพ์ครั้งที่ 2 หน้า 51.

⁶⁸ วสันต์ เหลืองประภัสร์ *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 5 เรื่อง ความเป็นอิสระ การ กำกับดูแลและการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* หน้า 13 – 15.

กระจายอำนาจ อาทิเช่น การกำหนดตรวจสอบคุณสมบัติของผู้มาดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีความเหมาะสมถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ การยุบ เลิกสภา หรือคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเกิดจากปัญหาความแตกแยกภายใน หรืออาจจะเกิดจากการที่สภา หรือคณะผู้บริหาร หรือผู้บริหารกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย และละเมิดต่อความสงบสุขของประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น แต่ทั้งนี้ การใช้อำนาจตามความดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท

การกำกับดูแลบุคคลและองค์กร หมายถึงการกำกับดูแลความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งใช้กับตัวองค์กรหรือตัวบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขความขัดแย้งระหว่างสภาท้องถิ่นกับผู้บริหาร หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น และการกำกับดูแลความชอบด้วยกฎหมายของคุณสมบัติและความประพฤติของตัวบุคคล โดยกฎหมายมุ่งกำหนดมาตรการกำกับดูแลให้แตกต่างไปจากตัวพนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น เหตุเพราะความแตกต่างกันของการเข้าสู่ตำแหน่ง การออกจากตำแหน่ง ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง เงินเดือน ค่าตอบแทนต่างๆ ตลอดจนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในตำแหน่งหน้าที่ มาตรการกำกับดูแลบุคคลและองค์กร ได้แก่⁶⁹

(1) การยุบสภาท้องถิ่น กรณีนี้จะมีกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง บัญญัติเป็นหลักทั่วไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภาท้องถิ่น เพื่อให้มีการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกสภาขึ้นใหม่ แล้วแต่กรณี ซึ่งโดยทั่วไป รัฐมนตรีจะใช้อำนาจนี้เมื่อมีกรณีขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างสมาชิกสภาท้องถิ่นกับคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือระหว่างท้องถิ่นกับนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น ในเรื่องการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือเรื่องอื่นๆ ที่รัฐมนตรีเห็นว่าจะเกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่นเองและแก่ราชการทั่วไป

(2) การสั่งพักการปฏิบัติราชการ หากปรากฏว่าการให้อยู่ปฏิบัติหน้าที่ราชการต่อไป จะทำให้ไม่สะดวกในการสอบสวน หรือจะเสียหายแก่ท้องถิ่น กฎหมายการปกครองท้องถิ่นจะกำหนดให้องค์กรเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง หรือผู้ได้รับมอบอำนาจสั่งให้องค์กรหรือบุคคลหยุดปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น หรือของราชการอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งหมดไว้ก่อน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการสอบสวน

(3) การให้ออกหรือการให้พ้นจากตำแหน่ง หมายถึงการให้องค์กรหรือบุคคลออกจากตำแหน่ง กรณีตรวจสอบแล้วพบว่าขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่มิ

⁶⁹ จุฬาลักษณ์ พิศนาคีกริฎโย รายงานการวิจัย เรื่อง ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย ขั้นตอนการดำเนินงานและการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน้า 38 – 39.

กฎหมายกำหนด หรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือขาดการประชุมติดต่อกันหลายครั้งเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

(4) การให้เจ้าหน้าที่ส่วนกลางเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทน โดยทั่วไปจะใช้มาตรการนี้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนและต้องเป็นกรณีจำเป็นและชั่วคราวเท่านั้น เช่น กรณีที่ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นถูกสั่งพักงานชั่วคราว หรือต้องออกจากตำแหน่งไปด้วยเหตุต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติงานมีความต่อเนื่อง

2) อำนาจกำกับดูแลเหนือการกระทำ

เป็นอำนาจกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการต่างๆ โดยไม่ขัดแย้งต่อกฎหมาย⁷⁰ซึ่งอาจพิจารณาจากลักษณะการกระทำของท้องถิ่นที่ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของการกำกับดูแล ได้แก่

(1) อำนาจในการให้ความเห็นชอบ (Le pouvoir de approbation) หมายถึง การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของโครงการหรือเรื่องที่ต้อง้องการปกครองส่วนท้องถิ่นตัดสินใจจะกระทำการต่อไป เป็นการกำกับดูแลก่อนการกระทำการ ซึ่งเป็นวิธีการป้องกันมิให้มีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้น กฎหมายจึงกำหนดผู้มีอำนาจกำกับดูแลตรวจสอบความถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายของโครงการ หรือเรื่องที่ต้อง้องการตัดสินใจกระทำการกำกับดูแลด้วยวิธีนี้ ส่วนมากเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นหลัก

(2) อำนาจในสั่ง เพิกถอน หรือระงับยับยั้ง (Le pouvoir de autorisation) และการสั่งยกเลิก (Le pouvoir de abrogation) การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย

(3) อำนาจในการตรวจตรากิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงอำนาจในการชี้แจง แนะนำ และตักเตือนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) อำนาจในการดำเนินการแทน (Le pouvoir de substitution de l'action) ในกรณีที่ต้อง้องการปกครองส่วนท้องถิ่นไม่กระทำการใดๆ ที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องการกระทำนั้น

4.5.2 การกำกับดูแลโดยทางอ้อม

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทางอ้อมมีเป้าหมายในเชิงการบริหาร หรือเชิงนโยบายมากกว่าจะมุ่งผลในเชิงกฎหมาย อันมุ่งควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิให้กระทำการอันเป็นการละเมิด ขัดแย้ง หรือฝ่าฝืน บทบัญญัติแห่งกฎหมาย หากแต่เป็น

⁷⁰ เพ็ญศรี เพ็ญสาธิต. (2534). วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ หน้า 51 –60.

การกำกับดูแลโดยมุ่งพัฒนาความสามารถทางการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การมุ่งยกระดับคุณภาพการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดระบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีลักษณะสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล หรือการบริหารจัดการที่ดี (Good governance) ประกอบด้วย หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) หลักนิติธรรม (The Rule of Law) หลักความคุ้มค่า (Value for money) หลักคุณธรรม (Virtue) และหลักการมีส่วนร่วม (Participation) เป็นต้น

สำหรับเครื่องมือในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทางอ้อม มีได้หลายแนวทาง เช่น⁷¹

- 1) การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแล
- 2) การใช้สัญญามาตรฐาน (L'acte type) ซึ่งหมายถึงสัญญาที่บุคคล (หรือนิติบุคคล) ทางกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายแพ่งที่บุคคลหนึ่งกระทำขึ้น โดยระบบของสัญญานั้น ถูกกำหนดโดยบุคคลที่สาม ซึ่งการที่แบบของสัญญาถูกกำหนดโดยบุคคลที่สามนี้เท่ากับว่าบุคคลที่ทำสัญญานั้นๆ ถูกจำกัดอำนาจ และริเริ่มสร้างสรรค์ในการกำหนดรายละเอียดทางสัญญานั้นเอง เช่น การจัดทำสัญญาจัดหาพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบกฎหมายไทย จะต้องถูกกำหนดให้ต้องทำตามระบบในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น
- 3) การกำหนดมาตรฐานกลางในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรของรัฐ

4.5.3 มาตรฐานการกำกับดูแลด้วยการออกกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ

การกำกับดูแลด้วยวิธีนี้ กฎหมายการปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ให้มีการปฏิบัติให้มีความสอดคล้อง ประสานกันทุกท้องถิ่น เพื่อให้ราษฎรทั่วไปทราบ และเพื่อให้สอดคล้องกับการใช้อำนาจตามที่กฎหมายอื่นกำหนดไว้ด้วย วิธีนี้ถือว่าเป็นมาตรการกำกับดูแลที่เข้มงวด เพราะองค์กรของรัฐส่วนกลางเข้าไปตรวจสอบรายละเอียดค่อนข้างมาก

4.5.4 มาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สิน เนื่องจากการเงินและทรัพย์สิน เป็นเครื่องมืออันสำคัญในการบริหารกิจการท้องถิ่น การกำหนดให้ส่วนกลางเข้าไปตรวจสอบการคลัง

⁷¹ เรื่องเดียวกัน.

การเงินการบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง ย่อมทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระมัดระวังการใช้จ่ายเงินให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นและแก่ราชการ

4.6 วิธีการใช้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.6.1 กำกับดูแลโดยการออกคำสั่งทางปกครอง

เป็นวิธีการใช้อำนาจกำกับดูแลทางปกครองกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญและใช้อย่างกว้างขวางและการกำกับดูแลนั้นโดยสภาพแล้วย่อมเป็นคำสั่งทางปกครอง เพราะการกำกับดูแลก็คือการควบคุมเหนือการกระทำใดๆ ขององค์กรที่ถูกควบคุมเท่านั้น เป็นการตัดสินใจเป็นครั้งคราวไปไม่ว่าการกระทำที่ถูกควบคุมจะมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง หรือกฎการกำกับดูแลก็เป็นการกำกับเฉพาะเรื่องเฉพาะราว หรือเป็นคำสั่งในทางปกครองเสมอ เนื่องจากการกำกับดูแลก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างผู้มีอำนาจกำกับดูแลและผู้ถูกกำกับดูแลในเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะตัวอย่างเช่น การออกเทศบัญญัติของเทศบาลเมืองปารีส เพื่อวางระเบียบเกี่ยวกับการจราจร ถือเป็นการออกกฎ เพราะไม่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงกับบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใด แต่การให้ความเห็นชอบเทศบัญญัติฉบับนี้ของผู้ว่าราชการจังหวัดถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง เพราะเป็นนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลเมืองปารีสและเทศบัญญัติจราจรฉบับนี้เท่านั้น ไม่ใช่การวางกฎเกณฑ์โดยทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับทุกเทศบาล หรือเทศบัญญัติการจราจรทุกฉบับแต่อย่างใด⁷²

4.6.2 กำกับดูแลโดยการออกกฎ

เป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือหนังสือเวียนต่างๆ (Circulaire) มีลักษณะเป็น “กฎ” เนื่องจากมีผลบังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเป็นการเฉพาะ ซึ่งเป็นการจำกัดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามระเบียบอันเป็นการกำกับดูแลอีกวิธีหนึ่ง⁷³

4.6.3 กำกับดูแลโดยการกระทำอื่นใดอันเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง

เป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้อำนาจตามกฎหมายปกครองและมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคล แต่มิใช่เป็นการออกกฎหรือคำสั่ง

⁷² สมคิด เลิศไพฑูรย์ *กฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย* พิมพ์ครั้งที่ 2 หน้า 56-57.

⁷³ อนุชา สุนสวัสดิกุล. (2548). *บทสรุปสำหรับผู้บริหาร เรื่อง การศึกษาและวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* พิมพ์ครั้งที่ 2 นนทบุรี สถาบันพระปกเกล้า หน้า 38.

ทางปกครอง เช่น การสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำต่างๆ การเรียกให้ผู้บริหารท้องถิ่นชี้แจงข้อเท็จจริง เป็นต้น⁷⁴

การศึกษาในบทนี้จึงเป็นการเน้นย้ำให้เห็นลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเกิดขึ้นในรัฐสมัยใหม่ (Modernstate) ว่าเป็นผลผลิตของรัฐ มีฐานะเป็นองค์กรกระจายอำนาจที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐส่วนกลางบางส่วนให้มีอิสระในการจัดการปกครองท้องถิ่นของตนเอง (Local autonomy) และมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของรัฐ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว เป็นการกระจายอำนาจทางพื้นที่และเป็นการโอนอำนาจทางปกครอง (Administrative devolution) ทั้งนี้ก็เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐบาลกลางให้สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมากขึ้นและทันต่อสถานการณ์ นอกจากนี้ยังกำหนดโครงสร้างบทบาทอำนาจหน้าที่ซึ่งส่งเสริมหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ในนามของการปกครองตนเองโดยการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนในทุกๆ กระบวนการของระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง

⁷⁴ เรื่องเดียวกัน.

บทที่ 3

การศึกษาเปรียบเทียบการควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในต่างประเทศและประเทศไทย

การศึกษาในบทนี้มีความมุ่งหมายที่จะอธิบายให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นผลิตผลของรัฐบาลในรูปแบบขององค์กรกระจายอำนาจและเป็นหน่วยงานระดับรอง (Subordinate Unit) แม้จะมีอิสระ (Autonomy) อย่างสูงเพียงใดก็ตามก็ยังคงยังต้องอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐที่จำเป็นต้อง “ควบคุม” ในลักษณะของการกำกับดูแลโดยมีความสัมพันธ์กับรัฐองค์กรอื่นๆ ของรัฐทั้งทางตรงและทางอ้อม (Intergovernmental relations) อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในทางตรงกันข้าม หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นหุ้นส่วน (Partnership unit) กับรัฐบาลกลาง การควบคุมตรวจสอบและการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คงจะมีลักษณะและทิศทางที่เปลี่ยนไป ตัวอย่างเช่น การกำกับดูแลจะมีลักษณะของการปรึกษาหารือกันเป็นการกระทำก่อนแล้วรายงานให้ตรวจสอบภายหลัง มีการให้กระบวนการทางศาลช่วยกำกับดูแล และเพิกถอนคำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าจะเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายข้าราชการจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคโดยตรง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำภารกิจหน้าที่แข่งขันกับส่วนกลางได้ในบางเรื่อง⁷⁵

การศึกษาวิจัยนี้จะทำการศึกษาเปรียบเทียบประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว ประกอบด้วยประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศญี่ปุ่น

⁷⁵ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ
เปรียบเทียบ หน้า 7 – 8.

1. ประเทศไทย (Kingdom of Thailand)

1.1 โครงสร้างและรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น

1.1.1 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย โดยแบ่งเป็น 3 ส่วนคือการบริหารราชการส่วนกลางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น⁷⁶

1) การบริหารราชการส่วนกลาง

หมายถึงการบริหารราชการตามหลักการรวมอำนาจ (Centralization) คือรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางของอำนาจการปกครองประเทศ ซึ่งหมายถึงรัฐบาลกลางและส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่า โดยมีนายกรัฐมนตรี (Prime Minister) และรัฐมนตรี (Minister) ทั้งหลายเป็นผู้รับผิดชอบกำกับดูแลทางด้านนโยบาย มีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง และอธิบดีกรมต่างๆ ทำหน้าที่นำนโยบายของข้าราชการการเมืองดังกล่าวไปปฏิบัติ ส่วนราชการการระดับกระทรวงตามโครงสร้างใหม่ของการปฏิรูประบบราชการประกอบด้วย

(1.1) สำนักนายกรัฐมนตรี (Office of the Prime Minister)

(1.2) กระทรวงกลาโหม (Ministry of Defence)

(1.3) กระทรวงการคลัง (Ministry of Finance)

(1.4) กระทรวงการต่างประเทศ (Ministry of Foreign Affairs)

(1.5) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (Ministry of Social Development and Human Security)

(1.6) กระทรวงศึกษาธิการ (Ministry of Education)

(1.7) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (Ministry of Tourism and Sports)

(1.8) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (Ministry of Agriculture and Cooperatives)

(1.9) กระทรวงคมนาคม (Ministry of Transport)

(1.10) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Ministry of Natural Resources and Environment)

(1.11) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Ministry of Information and Communication Technology)

⁷⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 4.

- (1.12) กระทรวงพลังงาน (Ministry of Energy)
- (1.13) กระทรวงพาณิชย์ (Ministry of Commerce)
- (1.14) กระทรวงมหาดไทย (Ministry of Interior)
- (1.15) กระทรวงยุติธรรม (Ministry of Justice)
- (1.16) กระทรวงแรงงาน (Ministry of Labor)
- (1.17) กระทรวงวัฒนธรรม (Ministry of Culture)
- (1.18) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Ministry of Science and

Technology)

- (1.19) กระทรวงสาธารณสุข (Ministry of Public Health)
- (1.20) กระทรวงอุตสาหกรรม (Ministry of Industry)
- (1.21) ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีกระทรวงหรือทบวง

2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

หมายถึงการที่การบริหารราชการส่วนกลางโดยกระทรวงทบวงกรมต่างๆ แบ่งอำนาจในการบริหารบางส่วนให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ได้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจตัดสินใจแก้ไขปัญหาตลอดจนริเริ่มนโยบายต่างๆ ภายใต้กรอบและอำนาจที่ได้รับมอบไปจากส่วนกลางการบริหารงานราชการในส่วนภูมิภาคนี้เป็นไปตามหลักการแบ่งอำนาจหรือมอบอำนาจ (Deconcentration)

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้จัดแบ่งการบริหารออกเป็นจังหวัด (Provinces) และอำเภอ (Districts) โดยจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุดประกอบด้วยอำเภอหลายๆ อำเภอมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor) เป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงทบวงกรมต่างๆ มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชนส่วนอำเภอเป็นหน่วยราชการที่รองจากจังหวัดแต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกับจังหวัดมีนายอำเภอ (District Chief Officer) เป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอและรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ⁷⁷

นอกจากหน่วยการปกครองในระดับจังหวัดและอำเภอแล้วยังมีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดให้มีหน่วยการปกครองในระดับตำบล (Sub-district) และหมู่บ้าน (Villages) ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของนายอำเภอหน่วยการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้านนี้จะมี

⁷⁷ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 51 มาตรา 52 มาตรา 54 มาตรา 62.

กำนันและผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่เป็นหัวหน้าของประชาชนในท้องที่โดยกำนันและผู้ใหญ่บ้านไม่มีฐานะเป็นข้าราชการของรัฐแต่เป็นเจ้าพนักงานที่ได้รับเงินเดือนเป็นค่าตอบแทน⁷⁸

3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

หมายถึงการบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ โดยรัฐบาลในส่วนกลางจะกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่ประชาชนหรือหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการบริหารและตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการสาธารณะต่างๆ ได้ด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายมอบให้ซึ่งการบริหารราชการในส่วนท้องถิ่นนี้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

ในปัจจุบันกฎหมายได้กำหนดให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีอยู่ 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ

(1) *รูปแบบทั่วไป* ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (Provincial Administrative Organization) เทศบาล (Municipality) และองค์กรบริหารส่วนตำบล (Sub-district Administrative Organization)

(2) *รูปแบบพิเศษ* ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (Bangkok Metropolitan) และเมืองพัทยา (Pattaya City)

1.2 โครงสร้างและการจัดชั้นในระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยมีอยู่ด้วยกัน 2 ระบบ 5 รูปแบบ⁷⁹ กล่าวคือ

(1) *รูปแบบทั่วไป* ที่พบได้ในทุกพื้นที่ อันได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบล

(2) *รูปแบบพิเศษ* ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้เฉพาะบางพื้นที่อันได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปของไทยตามทฤษฎีด้านการปกครองท้องถิ่นแล้ว อาจสามารถกล่าวได้ว่าโครงสร้างภายนอก (external structure) ของการปกครองท้องถิ่นไทยมีแนวโน้มที่จะพัฒนาไปสู่ระบบการปกครองท้องถิ่นในแบบ 2 ชั้น (two-tier system) กล่าวคือ มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นโครงสร้างชั้น

⁷⁸ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 29 มาตรา 29 ทวิ.

⁷⁹ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 4 เรื่อง โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองท้องถิ่น* นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า หน้า 28 – 29.

บน ในขณะที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็น โครงสร้างชั้นล่าง ทั้งนี้จะเห็นว่าได้จาก กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปกครองท้องถิ่น ได้พยายามกำหนดให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่หลักในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ โดยตรง และในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีอำนาจหน้าที่ที่เน้นหนักไปในด้านการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมไปถึงการประสานการจัดทำแผนพัฒนาต่างๆ ของท้องถิ่น⁸⁰

เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างในการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในภาพรวมแล้ว พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีรูปแบบ โครงสร้างการบริหารงานในรูปแบบเดียวกัน ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 285⁸¹ที่กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีที่มาจากการเลือกตั้ง อีกทั้งในเวลาต่อมาก็ได้มีการแก้ไขกฎหมายจัดตั้งเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบเพื่อปรับเปลี่ยน โครงสร้างการบริหาร ไปสู่รูปแบบผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชน

1.2.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ถือเอาเขตพื้นที่จังหวัดเป็นเขต พื้นที่ความรับผิดชอบ ซึ่งแต่เดิมนั้นอยู่ภายใต้การครอบงำของข้าราชการประจำมาตลอด โดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดพ.ศ. 2498 ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและข้าราชการประจำอื่นๆ ในจังหวัด ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และมีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีโครงสร้างในการบริหารประกอบด้วย

1) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด⁸² ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนจำนวนของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะมีเท่าใด มีเกณฑ์ในการคำนวณดังนี้คือ ให้อำเภอแต่ละอำเภอมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำเภอละ 1 คน และถ้าหากจำนวนสมาชิกยังไม่ครบตามเกณฑ์ต้องดำเนินการต่อไปดังนี้

(1) เอาจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะพึงมีได้ไปหารจำนวนราษฎรทั้งหมดของจังหวัด

⁸⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁸¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 285.

⁸² พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 9.

(2) เมื่อได้ผลลัพธ์ตามข้อ (1) เท่าใดแล้วให้ถือเป็นเกณฑ์สำหรับคำนวณจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้น โดยอำเภอใดมีจำนวนราษฎรมากที่สุดก็ให้มีสมาชิกเพิ่มขึ้นอีก 1 คน แล้วให้เอาผลลัพธ์ดังกล่าวหักออกจากจำนวนราษฎรของอำเภอนั้น เหลือเท่าใดให้ถือเป็นราษฎรของอำเภอนั้นในการพิจารณาเพิ่มสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้กระทำดังต่อไปนี้จนได้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดครบจำนวน

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้แทนของปวงชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดและต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตน โดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ในความผูกมัดของอำนาจตีออบหมายใดๆ

อายุของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีกำหนดคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

2) นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด⁸³ เป็นผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการอันเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

1.2.2 เทศบาล

โดยหลักแล้วเทศบาลจะจัดตั้งขึ้นในท้องถิ่นที่มีความเจริญ ประเทศไทยมีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่อยมา เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

เทศบาลแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่เทศบาลนครเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล

โครงสร้างการบริหารภายในเทศบาลทุกประเภทประกอบด้วย

1) สภาเทศบาล⁸⁴ประกอบไปด้วย สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจแตกต่างกันตามประเภทของเทศบาลดังนี้

(1) สภาเทศบาลตำบลประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 12 คน

(2) สภาเทศบาลเมืองประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 18 คน

⁸³ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 35.

⁸⁴ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา มาตรา 15.

(3) สภาเทศบาลนครประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 24 คน

2) *นายกเทศมนตรี*⁸⁵ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเมื่อได้นายกเทศมนตรีแล้วนายกเทศมนตรีจะแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีไม่เกินจำนวนตามที่กฎหมายจัดตั้งเทศบาลกำหนดจากผู้ที่มีชื่อสมาชิกสภาเทศบาลให้เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย

1.2.3 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ด้วยเหตุผลเพราะสภาตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน จึงต้องปรับปรุง เพื่อให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้มากยิ่งขึ้น รวมทั้งเพื่อให้มีการยกฐานะสภาตำบล ซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นได้

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

1) *สภาองค์การบริหารส่วนตำบล*⁸⁶ ประกอบด้วยสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 2 คนซึ่งเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ยกเว้นกรณีดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีเพียงหนึ่งหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีสมาชิกได้ 6 คน

(2) ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลมี 2 หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหมู่บ้านละ 3 คน

อายุของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

(2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบลร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

⁸⁵ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 48 ทวิ และ มาตรา 48 อัญญ.

⁸⁶ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 45 และ มาตรา 46.

- 2) **นายกองค์การบริหารส่วนตำบล**⁸⁷ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น
- นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายได้ไม่เกิน 2 คน
- นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่⁸⁸ ดังต่อไปนี้
- (1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ
 - (2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - (3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
 - (4) วางระเบียบในสำนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
 - (5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - (6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล และกฎหมายอื่น

1.2.4 กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ เพราะเป็นเมืองหลวง โดยมีกฎหมายจัดตั้ง คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมล่าสุด พ.ศ. 2542

โครงสร้างการบริหารราชการของกรุงเทพมหานครแบ่งเป็นเขตและแขวงตามพื้นที่ โดยการตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลง เขตพื้นที่ที่ต้องกระทำโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทย และประกาศในราชกิจจานุเบกษา อนึ่ง ในเขตหนึ่งๆ ถ้าเห็นสมควรแบ่งพื้นที่การบริหารออกเป็นแขวงก็ได้ การตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลง เขตพื้นที่แขวงให้ทำเป็นประกาศของกรุงเทพมหานครและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

สถานะในทางกฎหมายไม่มีฐานะเป็น “จังหวัด” เพราะกรุงเทพมหานครเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นไม่ใช่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเหมือนจังหวัดทั่วไป

⁸⁷ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 58 และ มาตรา 58/3.

⁸⁸ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 59.

โครงสร้างการบริหารราชการภายในกรุงเทพมหานคร

1) สภากรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย

- (1) ประธานสภากรุงเทพมหานคร 1 คน
- (2) รองประธานสภากรุงเทพมหานคร ไม่เกิน 2 คน
- (3) สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.)⁸⁹ตามจำนวนเขต เขตละ 1 คน

โดยการคำนวณจำนวนเขตถือเกณฑ์ราษฎร 100,000 คน เป็นประมาณต่อสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร 1 คน สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีวาระ 4 ปี

สภากรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่หลายประการเช่นตราข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร ควบคุมการบริหารงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยสมาชิกสภา กรุงเทพมหานครมีสิทธิตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในเรื่องใดๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

2) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร⁹⁰

มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและลับโดยประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละ 4 ปี และอาจแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีจำนวนไม่เกิน 4 คนเป็นผู้ช่วยเหลือ ในการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้⁹¹

- (1) กำหนดนโยบายและบริหารราชการของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย
- (2) สั่งอนุญาตอนุมัติเกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร
- (3) แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและแต่งตั้งและถอดถอน ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษาที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใดๆ
- (4) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย

⁸⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 11 มาตรา 25 และ มาตรา 29.

⁹⁰ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 44 มาตรา 47 และ มาตรา 55.

⁹¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 49.

- (5) วางระเบียบเพื่อให้งานของกรุงเทพมหานครเป็นไปโดยเรียบร้อย
- (6) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
- (7) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติและกฎหมายอื่น

1.2.5 เมืองพัทยา

เมืองพัทยาจัดตั้งขึ้นด้วยเหตุผลที่ว่าตัวเมืองพัทยาเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ มีความเจริญก้าวหน้ารวดเร็วมาก จนทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา จำเป็นต้องจัดรูปแบบการปกครองพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหา โดยให้มีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 และในปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และมีฐานะเป็นนิติบุคคล

โครงสร้างเมืองพัทยาประกอบไปด้วย

(1) สภาเมืองพัทยา⁹² ประกอบด้วย สมาชิกสภาเมืองพัทยา จำนวน 24 คน ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยามีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้งสภาเมืองพัทยามีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณของสมาชิก ข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ประธานสภาเมืองพัทยา รองประธานสภาเมืองพัทยา คณะกรรมการและอนุกรรมการของสภาเมืองพัทยา วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อยและกิจการอื่นอันเป็นหน้าที่ของสภาเมืองพัทยา

1) นายกเมืองพัทยา⁹³ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา มีวาระคราวละ 4 ปี

นายกเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้⁹⁴

- (1) กำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมายข้อบัญญัติและนโยบาย
- (2) สั่งอนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเมืองพัทยา
- (3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเมืองพัทยา เลขานุการนายกเมืองพัทยา ผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษาที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษานายกเมืองพัทยา
- (4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเมืองพัทยาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

⁹² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 9 มาตรา 15 และ มาตรา 39.

⁹³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 41 และ มาตรา 45.

⁹⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 48.

(5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายหรือตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเมืองพัทยาหรือนายกเทศมนตรีหรือคณะเทศมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

1.3 ภารกิจและอำนาจหน้าที่

เนื่องจากในปัจจุบันถือได้ว่าเป็นระยะเวลาแห่งการเปลี่ยนผ่าน (transitional period) ของการปกครองท้องถิ่นของไทยและเป็นช่วงเวลาของการปฏิรูปการปกครองครั้งสำคัญ ประกอบกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายรูปแบบและมีกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายฉบับแตกต่างกันไป ดังนั้นในขณะนี้จึงได้ทำการแบ่งการศึกษาภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็น 2 ลักษณะ ด้วยกันคือ ภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ และภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

1.3.1 ภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ

กฎหมายเฉพาะที่ว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้ในปัจจุบัน ได้แก่

- (1) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
- (2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
- (3) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- (4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
- (5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

สำหรับลักษณะของกฎหมายเฉพาะที่กล่าวมาแล้ว โดยเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไปจะมีแนวคิดของการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 ลักษณะด้วยกันคือหน้าที่ที่ต้องกระทำประการหนึ่งและหน้าที่ที่อาจกระทำอีกประการหนึ่ง ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีสภาพแวดล้อมและความพร้อมแตกต่างกันจึงควรกำหนดหน้าที่ที่ต้องกระทำบางประการไว้เป็นการประกันมาตรฐานในการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่ประชาชนในท้องถิ่นควรจะได้รับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองก่อนส่วนหน้าที่ที่อาจกระทำก็เป็นการกำหนดกรอบของอำนาจหน้าที่ไว้อย่างกว้างๆ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีศักยภาพสามารถเลือกขอบข่ายของการดำเนินภารกิจหน้าที่ที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ก็ได้ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นแนวคิดที่ใช้ในการบริหาร

ราชการส่วนท้องถิ่นของไทยมาช้านานตั้งแต่เริ่มมีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัยแรก (พ.ศ. 2476)⁹⁵

ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบภารกิจหน้าที่จากเดิม ซึ่งเน้นการประสานงานและการพัฒนาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่ต่ำกว่าภายในจังหวัดเพื่อไม่ให้บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดเกิดความซ้ำซ้อนกัน

สำหรับเมืองพัทยาและกรุงเทพมหานครการกำหนดภารกิจหน้าที่ก็จะมีลักษณะเฉพาะตามขนาดและศักยภาพขององค์กรของตนเองอยู่แล้วจึงไม่จำเป็นต้องมีการแบ่งขอบเขตของภารกิจหน้าที่ออกเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำและหน้าที่ที่อาจกระทำแต่อย่างใด



⁹⁵ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ หน้า 33-34.

ตารางที่ 3.1 การกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ

ภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ	อบจ.	เทศบาล			อบต.	กทม.	พิทยา
		ตำบล	เมือง	นคร			
1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	/	/	/		/	/	
2. ให้มีและบำรุงทางน้ำและบก	/	/	/		/	/	
3. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ			/	/	//	/	
4. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่ สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและ สิ่งปฏิกูล	/	/	/	/	/	/	
5. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	/	/	/	/		/	
6. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย				/	/		
7. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	/	/	/		/	/	
8. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา		/	/		/	/	
9. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ		/	/		/	/	
10. ให้มีโรงฆ่าสัตว์	//	/	/		/	/	
11. ให้มีตลาดท่าเทียบเรือและท่าข้าม	//	//	/	//	/	/	
12. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน	//	//	//		/	/	
13. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคน เจ็บไข้	//	/	/		/	/	
14. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก		//	/	//	/	/	
15. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข		//	/		/	/	
16. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดย วิธีอื่น	//	/	/		/	/	
17. ให้มีการสาธารณสุข	/	//	//	/	/	/	
18. ส่งเสริมการพัฒนาสตรีเด็กเยาวชนและผู้พิการ	/	/	/		/	/	
19. บำรุงศิลปประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น		/	/	//	/	/	
20. คุ้มครองดูแลและบำรุงรักษา ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม						/	
21. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน	/		/		/	/	
22. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม		//	//		/	/	

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ	อบจ.	เทศบาล			อบต.	กทม.	พัทยา
		ตำบล	เมือง	นคร			
23. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา					//	/	/
24. การจัดการศึกษา							
25. ส่งเสริมการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม			//	//	//	/	/
26. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา			//	//		/	/
27. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะสวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ			//	/		/	/
28. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น							
29. การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงแรมสหและสถานบริการอื่น				/	//	/	/
30. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง				/	//	/	/
31. การส่งเสริมการท่องเที่ยว		//		/		/	/
32. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร							
33. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและการเกษตร					//		
34. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์					//		
35. ส่งเสริมอุตสาหกรรมในครอบครัว					//	/	
36. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร					//		/
37. การจัดการจราจร						/	
38. การวิศวกรรมจราจร						/	
39. การขนส่ง						/	
40. การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด			/	/		/	/
41. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น		//	//	//		/	
42. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์					//		
43. หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล					//		

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

ภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ	อบจ.	เทศบาล			อบต.	กทม.	พัทยา
		ตำบล	เมือง	นคร			
44. จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด	/						
45. สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น	/						
46. ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น							
47. แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น							
48. จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกิจการนั้นสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำทั้งนี้ตามที่กำหนดในกระทรวง							

ที่มา: นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศ
เปรียบเทียบ หน้า 34–36

หมายเหตุ : / หมายถึงหน้าที่ที่กฎหมายระบุว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำ
// หมายถึงหน้าที่ที่กฎหมายระบุว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจทำ

1.3.2 ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีความพยายามที่จะส่งเสริมสนับสนุนการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยให้เป็นระบบสองชั้น (two-tier system) โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และเมืองพัทยาทำหน้าที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (lower-tier) และ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (upper tier) ทั้งนี้ โดยใช้ “อำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ” ของแต่ละรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนและระดับล่าง⁹⁶

ตารางที่ 3.2 ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

กรุงเทพมหานคร (ตามมาตรา 16 และ 17)	
เทศบาลองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองพัทยา (ตามมาตรา 16)	องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ตามมาตรา 17)
มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก	มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่
1. การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็กสตรีคนชราและผู้ด้อยโอกาส	1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและ ประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบ ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกทางน้ำและทาง ระบายน้ำ	2. การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ใน การพัฒนาท้องถิ่น
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาดท่าเทียบเรือท่าข้าม และที่จอดรถ	3. การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติ หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
4. การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่นๆ	4. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
5. การสาธารณสุขการ	5. การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่าไม้ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
6. การส่งเสริมการฝึกและการประกอบอาชีพ	6. การจัดการศึกษา
7. การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน	7. การส่งเสริมประชาธิปไตยความเสมอภาคและ สิทธิเสรีภาพของประชาชน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว	8. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนา ท้องถิ่น
9. การจัดการศึกษา	9. การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
10. การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิต สตรีคนชราและผู้ด้อยโอกาส	
11. การบำรุงรักษาศิลปจารีตประเพณีภูมิปัญญา ท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการ	

⁹⁶ วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 2 เรื่อง ภารกิจ หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* นนทบุรี สถาบันพระปกเกล้า หน้า 46 – 48.

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

กรุงเทพมหานคร (ตามมาตรา 16 และ 17)	
เทศบาลองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองพัทยา (ตามมาตรา 16)	องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ตามมาตรา 17)
มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก	มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่
เกี่ยวกับที่อยู่อาศัย	10. การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
13. การจัดให้มีและบำรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ	11. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
14. การส่งเสริมกีฬา	12. การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ
15. การส่งเสริมประชาธิปไตยความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน	13. การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น	14. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง	15. การพาณิชย์การส่งเสริมการลงทุนและการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
18. การกำจัดมูลฝอยสิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย	16. การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
19. การสาธารณสุขการอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล	17. การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน	18. การส่งเสริมการกีฬาจารีตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์	19. การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัดการักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์	20. การจัดให้มีพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุ
23. การรักษาความปลอดภัยความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย โรงมหรสพและสาธารณสถานอื่นๆ	21. การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
24. การจัดการการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	22. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
25. การผังเมือง	23. การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร	24. จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตและกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำทั้งนี้ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ	25. สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการหรือองค์กร
28. การควบคุมอาคาร	
29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	
30. การรักษาความสงบเรียบร้อยการส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยใน	

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

กรุงเทพมหานคร (ตามมาตรา 16 และ 17)	
เทศบาลองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองพัทยา (ตามมาตรา 16)	องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ตามมาตรา 17)
มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก	มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่
ชีวิตและทรัพย์สิน	ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
31. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด	26. การให้บริการแก่เอกชนส่วนราชการหน่วยงานของรัฐรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
	27. การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็กสตรีคนชราและผู้ด้อยโอกาส
	28. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
	29. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ที่มา: นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศ
เปรียบเทียบ หน้า 38 – 39

1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น

การศึกษาถึงระบบและกระบวนการของการใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย สิ่งสำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่งก็คือการศึกษาถึงรูปแบบหรือลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งสืบเนื่องมาจากการปฏิรูประบบราชการตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ. 2435 และมีการพัฒนาการต่อมาจนถึงปัจจุบัน

การที่ประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐเดี่ยวและประกอบไปด้วยโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นผลมาจากอิทธิพลจากการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศส หลักการสำคัญในการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินตามรูปแบบนี้ ก็คือ การที่รัฐในส่วนกลางส่งตัวแทนของตนไปประจำในส่วนภูมิภาค เพื่อให้มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลราชการส่วนท้องถิ่นอีกทีหนึ่ง ทั้งนี้ความมุ่งหมายสำคัญก็เพื่อให้มีหลักประกันเรื่องความสงบเรียบร้อยภายในหน่วยงานท้องถิ่น เพื่อให้มีผู้แทนของรัฐบาลในการ

ควบคุมท้องถิ่น เพื่อให้มีความสุจริต ประหยัด และมีประสิทธิภาพ และเพื่อควบคุมประชาชนที่ถือเป็นฝ่ายข้างน้อยจากการกดขี่ของฝ่ายข้างมาก⁹⁷ ดังนั้นการรับเอาหลักการทางความคิดในการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินมาจากฝรั่งเศสอย่างค่อนข้างชัดเจนก็เป็นเจตนารมณ์ดั้งเดิมที่ผู้มีอำนาจในประเทศมุ่งหวังให้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ ภายในระบบราชการไทยนับตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2435 เป็นต้นมาจนกระทั่งถึงช่วงปี พ.ศ. 2540 นั้น มีลักษณะเด่นชัดประการหนึ่งก็คือมีการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ราชการบริหารส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ส่วนราชการระดับกรมอันเนื่องมาแต่ข้อกำหนด 2 ประการ ได้แก่

(1) การกำหนดให้มีกรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล ในขณะที่หน่วยราชการระดับกระทรวงหรือทบวงก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วย

(2) การกำหนดให้กรมเป็นหน่วยพื้นฐานในการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน มิใช่หน่วยงานเหนือกว่ากรมหรือต่ำกว่ากรม

สภาพการรวมศูนย์อำนาจภายในระบบการบริหารราชการของไทยมี 3 ลักษณะ

1.4.1 ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค

ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (Provincial Administration) เป็นไปภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration of power) ซึ่งหมายถึงการที่ราชการส่วนกลางโดยกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ได้แบ่งอำนาจบางส่วนให้ตัวแทนรัฐส่วนกลางที่ลงไปทำงานในพื้นที่ของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค แต่ส่วนกลางยังคงมีอำนาจและความเป็นอิสระอย่างสูงในการบริหารราชการ แม้ว่ากระทรวง ทบวง กรมต่างๆ เหล่านั้นจะได้มีการมอบอำนาจในการบริหารงานและการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ให้แก่ราชการส่วนภูมิภาคอยู่บ้างก็ตาม แต่กรมต่างๆ ก็ยังคงสงวนอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญเอาไว้ ทำให้หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถเป็นหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ที่มีความเป็นเอกภาพอย่างแท้จริง⁹⁸

สภาพข้อเท็จจริงบางประการแสดงให้เห็นว่าราชการส่วนกลางมีความเข้มแข็งอย่างมากในระบบราชการไทย ตัวอย่างเช่น การที่มีหน่วยราชการของกรมในส่วนกลางไปตั้ง

⁹⁷ ชำนาญ ชูบุรณ. (2497). การกระจายอำนาจในทางปกครองของประเทศไทย กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย พิมพ์เป็นที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ นายณรงค์ ชุมมิ่งมี หน้า 28-31.

⁹⁸ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 4 เรื่อง โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองท้องถิ่น หน้า 38-42.

สำนักงานและปฏิบัติงานในพื้นที่จังหวัดเป็นจำนวนมาก โดยมีกฎหมายกำหนดให้ทำหน้าที่ในเชิงวิชาการเท่านั้น แต่ความจริงกลับทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการซ้ำซ้อนกับหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค ยิ่งไปกว่านั้นก็คือ หน่วยงานระดับกรมบางหน่วยยังมีการมอบอำนาจให้หัวหน้าหน่วยงานส่วนกลางที่ไปตั้งในพื้นที่มีอำนาจในการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการในสังกัดที่ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนภูมิภาคอีกด้วย⁹⁹

ตัวอย่างอีกประการหนึ่งของความเข้มแข็งของราชการส่วนกลางก็คือ ระบบการจัดทำงบประมาณ ผลของการจัดระบบการจัดทำงบประมาณแผ่นดินเช่นนี้ก็คือ งบประมาณของแต่ละจังหวัดที่เสนอเข้ามายังกรมต่างๆ ในส่วนกลางมีโอกาสถูกเปลี่ยนแปลงโดยกรมเจ้าของงบประมาณ เพื่อให้งบประมาณเหล่านั้นสอดคล้องกับแผนงานและความต้องการของกรมเป็นหลัก

1.4.2 ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและหรือส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่น

ระบบราชการของไทยซึ่งมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจอย่างเข้มแข็ง ส่งผลสำคัญอย่างยิ่งต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกล่าวคือ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดทำและให้บริการสาธารณะที่สำคัญๆ ได้ถูกรวมศูนย์อยู่ที่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค โดยที่ภารกิจในการจัดทำและให้บริการสาธารณะที่อยู่ภายใต้การดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีลักษณะเป็นเพียงกิจกรรมขั้นพื้นฐานบางประเภทที่เป็นกิจกรรมง่ายๆ และไม่มีควมสลับซับซ้อนมากนัก เช่นในด้านสุขอนามัยขั้นมูลฐาน งานด้านการรักษาความสะอาด งานซ่อมและบำรุงทางบางประเภท เป็นต้น¹⁰⁰

หากพิจารณามิตติความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่นแล้ว พบว่าราชการส่วนภูมิภาคได้ครอบงำการบริหารงานของราชการส่วนท้องถิ่นอย่างมากด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เพราะว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาในอดีต โครงสร้างการบริหารงานของท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดนั้น เป็นการเปิดโอกาสให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคได้เข้ามามีบทบาทในการบริหารงานของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเช่น กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้นายอำเภอเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล เป็นต้น¹⁰¹

⁹⁹ เรื่องเดียวกัน.

¹⁰⁰ เรื่องเดียวกัน.

¹⁰¹ เรื่องเดียวกัน.

1.4.3 ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กับหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ผลของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นจุดเปลี่ยนของความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการบริหารราชการของไทยอย่างมาก โดยเฉพาะ มาตรา 285 ซึ่งกำหนดให้ต้องมีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทำให้เกิดการ ตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นใหม่ โดยจะต้องถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะต่างๆ ที่เคยอยู่ในอำนาจ หน้าที่ของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและยังให้มีการถ่าย โอนทรัพยากรอื่นๆ เช่น งบประมาณและบุคลากรด้วย ซึ่งหมายความว่าราชการส่วนกลางและ ส่วน ภูมิภาคจะต้องปรับขนาดให้เล็กลงในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีขนาดใหญ่ขึ้น

นอกจากนั้นบทบัญญัติในมาตรา 285 ยังบัญญัติให้ผู้บริหารของท้องถิ่น ทุกรูปแบบต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนซึ่งส่งผลให้บทบาทของข้าราชการส่วนภูมิภาคที่ เคยเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ดังกล่าวแล้วต้องเปลี่ยนแปลงไปโดยเน้นหนักไปที่การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น สำคัญ¹⁰²

1.5 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2535 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยถูกควบคุม ครอบงำ และกำกับโดยกลไกของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างเคร่งครัด เพราะข้าราชการจากส่วน ภูมิภาคจะเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ต่อมาภายหลัง เหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี พ.ศ. 2535 ระบบการบริหารปกครองของไทยซึ่งอยู่ในลักษณะรวม อำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางมาช้านาน ได้เกิดแรงเหวี่ยงครั้งสำคัญ อันเกิดแต่การเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ผลลัพธ์ของปรากฏการณ์ดังกล่าว พิจารณาได้จากบทบัญญัติใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ที่บัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้เป็นการ เฉพาะไว้ในหมวดที่ 9 ซึ่งนับว่าเป็นความพยายามจะวางรากฐานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี ลักษณะหรือรูปแบบอันเป็นไปตามหลักการที่เรียกว่า “การปกครองตนเอง” โดยถือว่ารัฐต้องให้ ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และได้วางหลักการอันเป็นพื้นฐานของการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น

¹⁰² เรื่องเดียวกัน.

เอาไว้ คือ ความสัมพันธ์ภายใต้หลักการ “การกำกับดูแล”¹⁰³ กล่าวคือในมาตรา 283–284 และยังสามารถบัญญัติรับรองและยืนยันหลักการเดียวกันนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อีกด้วย¹⁰⁴

อันที่จริงกรอบแนวคิดเรื่องการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีปรากฏในระบบกฎหมายของไทยมาก่อน แล้วในรูปของถ้อยคำที่แตกต่างกัน เช่น “การควบคุมดูแล” “การดูแลควบคุม” หรือ “ควบคุมกำกับ” เป็นต้น ดังที่ท่านรัฐบุรุษอาวุโส นายปรีดี พนมยงค์ ได้กล่าวไว้ว่า

.....แม้จะเป็นการปกครองท้องถิ่นซึ่งให้เสรีภาพแก่ท้องถิ่นนั้น โดยมากที่สุด แต่รัฐบาลก็ยังจำเป็นที่จะต้องควบคุมดูแลเทศบาลนั้นๆ แต่จะต้องอิสระภาพให้ไปอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลหรือของท้องถิ่น โดยที่ไม่มีการควบคุมดูแลก็เท่ากับว่าแยกประเทศสยามออกเป็นส่วนเล็กส่วนน้อย เหตุฉะนั้นไม่ว่าในประเทศใดที่ได้มีการปกครองแบบเทศบาลเจริญถึงขีดแล้วก็ตามความจำเป็นที่จะต้องควบคุมดูแลเทศบาลนั้นคงจะยังมีอยู่เสมอ¹⁰⁵

และท่านยังได้ให้คำอธิบายถึงลักษณะของอำนาจดังกล่าวเอาไว้ด้วยว่า

.....รัฐบาลกลางอาจดูแลควบคุม โดยบัญญัติให้การปกครองท้องถิ่นได้ปรึกษาหารือในกิจการบางชนิดและดูแลมิให้การปกครองท้องถิ่นทำนอกเหนือบทกฎหมาย และในบางประเทศรัฐบาลกลางมีอำนาจสั่งให้เพิกถอนกิจการ ซึ่งการปกครองท้องถิ่นได้กระทำไปอันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹⁰⁶

กรอบแนวคิดพื้นฐานดังกล่าว มีความสำคัญต่อการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นของไทยเป็นอย่างมาก และเป็นที่มาของบทบัญญัติแห่งกฎหมายของไทยหลายฉบับ โดยเฉพาะกฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลพุทธศักราช 2476 พระราชบัญญัติเทศบาลพ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 เป็นต้น แต่หาได้ปรากฏความหมายหรือขอบข่ายของอำนาจไว้เป็นการเฉพาะ และที่สำคัญกฎหมายรัฐธรรมนูญก็ไม่เคยบัญญัติเรื่องอำนาจดังกล่าวไว้เลย จนกระทั่งประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 จึงได้บัญญัติเรื่องอำนาจกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นไว้เป็นครั้งแรกในมาตรา 196 วรรคสอง ความว่า “การควบคุมหรือการกำกับดูแลปกครอง

¹⁰³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 283 และ มาตรา 284.

¹⁰⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 282 และ มาตรา 283.

¹⁰⁵ หลวงประดิษฐมนูธรรม. (2479). *ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง* พระนครบำรุงนุกุลกิจ หน้า 54–55.

¹⁰⁶ ปรีดี พนมยงค์. (2526). *ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์* กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 229–230.

ท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม” อันมีความหมายและเจตนารมณ์ หลักการ แนวคิดว่าด้วยการกำกับดูแลมิได้ ให้นำหนักกับการควบคุมโดยส่วนกลางแต่เพียงอย่างเดียวอีกต่อไป แต่ยังเป็นการให้ “หลักประกัน” ที่จะรองรับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองอีกด้วย¹⁰⁷

1.5.1 รูปแบบและองค์กรกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน

หลักการและแนวทางในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบันปรากฏชัดเจนในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ¹⁰⁸

- (1) ต้องกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ
- (2) ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม
- (3) จะกระทบถึงสาระสำคัญของหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นมิได้

(4) จะนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

1) องค์กรผู้ใช้อำนาจในการกำกับดูแล

หากพิจารณาตามบทบัญญัติในกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายแม่บทจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และรวมถึงฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วย แล้วจะพบว่า องค์กรผู้มีบทบาทหลักในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งถือเป็นกลไกหลักของรัฐบาลส่วนกลางในการทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ดังตารางต่อไปนี้

¹⁰⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 196 วรรคสอง.

¹⁰⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2548). *วารสารวิชาการปกครอง* 5, 3 (กันยายน-ธันวาคม) หน้า 11.

ตารางที่ 3.3 ตารางแสดงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรกำกับดูแล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	องค์กรผู้ใช้อำนาจในการกำกับดูแลโดยตรง
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	ผู้ว่าราชการจังหวัด
เทศบาล	นายอำเภอในกรณีของเทศบาลตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีของเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร
องค์การบริหารส่วนตำบล	นายอำเภอ
เมืองพัทยา	ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี
กรุงเทพมหานคร	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ที่มา: วสันต์ เหลืองประภัสร์ สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 5 เรื่อง ความเป็นอิสระการกำกับดูแล และการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน้า 20

จากตารางจะเห็นว่านอกจากกรุงเทพมหานครแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของข้าราชการส่วนภูมิภาคทั้งสิ้น ซึ่งได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยนั่นเอง และการใช้อำนาจกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมิได้แยกจากกันเป็นเอกเทศเด็ดขาด หากแต่เป็นลักษณะการใช้ อำนาจร่วมกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับมาตรการที่ใช้ในการกำกับดูแล

2) รูปแบบการใช้อำนาจกำกับดูแล

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นบทบาทหรืออำนาจของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ แล้วแต่กรณีนั้น อาจจำแนก ออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่

(1) การกำกับดูแลเหนือองค์กรและเหนือตัวบุคคล

เป็นการใช้อำนาจเกี่ยวกับองค์กรและตัวบุคคล ซึ่งได้แก่ สภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งเป้าหมายของการกำกับดูแล ในลักษณะนี้จะมุ่งเน้นการควบคุมคุณสมบัติและการประพฤติปฏิบัติให้ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีมาตรการในการกำกับดูแลดังนี้

(1.1) การยุบสภาท้องถิ่น

องค์กรผู้กำกับดูแลมีอำนาจสั่งยุบสภาท้องถิ่นได้ใน 3 กรณี กล่าวคือ

ก. ในกรณีที่ปรากฏว่า สภาท้องถิ่นกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของราษฎร หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศโดยรวม¹⁰⁹

ข. กรณีเกิดความขัดแย้งในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายระหว่างสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารท้องถิ่น โดยกฎหมายกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการร่วม เพื่อเป็นกลไกในการประนีประนอมระหว่างสองฝ่าย เพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย การยุบสภาท้องถิ่นจะมีขึ้นได้ต่อเมื่อร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่ผ่านการพิจารณาโดยคณะกรรมการร่วมได้สั่งให้ผู้บริหารซึ่งได้ให้การรับรองและนำเสนอต่อสภาท้องถิ่นพิจารณาอีกครั้ง ซึ่งสภาท้องถิ่นจะต้องพิจารณาและให้การรับรองภายใน 30 วัน หากสภาท้องถิ่นไม่อาจพิจารณาและให้การรับรองได้ตามกำหนดเวลาหรือพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบกับร่างดังกล่าว เช่นนี้กฎหมายให้อำนาจองค์กรผู้กำกับดูแลเสนอต่อรัฐมนตรีให้มีคำสั่งยุบสภาท้องถิ่น และให้นำเอาข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายปีที่ผ่านมาใช้ไปพลางก่อน¹¹⁰

ค. การยุบสภาท้องถิ่น เนื่องจากไม่อาจจัดประชุมสภาท้องถิ่นครั้งแรกได้หรือไม่อาจเลือกประธานสภาท้องถิ่นได้โดยองค์กรผู้กำกับดูแลกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นได้มาประชุมสภาท้องถิ่นครั้งแรกภายใน 15 วันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นครบจำนวน ในกรณีที่สภาท้องถิ่นไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ตามกำหนดเวลาหรือมีการประชุมแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาท้องถิ่นได้ องค์กรผู้กำกับดูแลอาจเสนอรัฐมนตรีว่าการ

¹⁰⁹ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 80

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 74.

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 91

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 18

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 21.

¹¹⁰ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45/1

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 62 จัตวา

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 87/2

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 105

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 76.

กระทรวงมหาดไทย (กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล) หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัด (กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล) ให้มีการยุบสภาท้องถิ่น¹¹¹

(1.2) การสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น หรือรองประธานสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง

ในกรณี ที่องค์การกำกับดูแลเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งข้างต้น ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย แก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแก่ราชการให้เสนอความเห็นต่อ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล หรือต่อผู้ว่า ราชการจังหวัด กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อใช้ดุลพินิจสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง คำสั่งของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีให้ถือเป็นที่สุด¹¹²

(1.3) การวินิจฉัยกรณีมีข้อสงสัยว่าความเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือรอง ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น สิ้นสุดลงหรือไม่

กรณีเมื่อมีข้อสงสัยว่าความเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือรองผู้บริหาร ท้องถิ่นสิ้นสุดลง เนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือกระทำการฝ่าฝืนฯ หรือมีข้อ สงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่น สิ้นสุดลงเนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะ ต้องห้ามขาดการประชุมสภาท้องถิ่นสามครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือกระทำการอัน ต้องห้าม หรือมิได้อยู่ประจำในหมู่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันเกิน 6 เดือน (กรณีองค์การ บริหารส่วนตำบล) หรือไม่ ให้องค์กรกำกับดูแลสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยขององค์กร กำกับดูแลให้เป็นที่สุด¹¹³

¹¹¹ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 22

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 24

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 53

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 105.

¹¹² พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 79

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 73

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 92.

¹¹³ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 36

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 48 บัญญัติ

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 64

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 50.

(1.4) การเสนอให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง (กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล)

กรณีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีไม่เสนอร่างข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่คณะกรรมการหาข้อยุติเกี่ยวกับการเสนอร่างข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือสภาเทศบาลภายใน 7 วันนับตั้งแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณีพ้นจากตำแหน่ง¹¹⁴

(2) การกำกับดูแลเหนือการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำกับดูแลในด้านนี้ นับได้ว่ามีความสำคัญมากที่สุด เนื่องจากจะเป็นการใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งต่างจากการกำกับดูแลหรือองค์กรหรือตัวบุคคล เนื่องจากมุ่งเน้นควบคุมด้านคุณสมบัติและการประพฤติปฏิบัติให้ “ชอบด้วยกฎหมาย” นั้นค่อนข้างจะชัดเจนในตัวเอง แต่ในการกำกับดูแลเหนือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น มีความสลับซับซ้อนอยู่มาก เนื่องจากหากองค์กรกำกับดูแลมีอำนาจในด้านนี้มาก ก็จะทำให้ผู้กำกับดูแลสามารถใช้ “ดุลพินิจ” (discretion) ในการควบคุมกำกับ การดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มากตามไปด้วย ด้วยเหตุนี้การจะพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกควบคุมจากส่วนกลางมากหรือน้อย (หรือมีความเป็นอิสระมากหรือน้อย) สามารถพิจารณาจากมาตรการด้านนี้

ควรกล่าวด้วยว่าภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือ 2550 ซึ่งได้วางหลักไว้ว่า การใช้มาตรการต่างๆ จากองค์กรผู้กำกับดูแลนั้น จะต้อง “กระทำเท่าที่จำเป็น” และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติมิได้ ด้วยเหตุนี้จึงเกิดมีข้อถกเถียงว่ามาตรการต่างๆ ที่องค์กรผู้กำกับดูแลมีอยู่เหนือการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นขัดกับหลักการในรัฐธรรมนูญหรือไม่¹¹⁵

¹¹⁴ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 55

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 62 ตี.

¹¹⁵ วสันต์ เหลืองประภัสร์สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 5 เรื่องความเป็นอิสระการกำกับดูแล และการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน้า 22 – 23.

สำหรับมาตรการการกำกับดูแลเหนือการกระทำที่สำคัญ มีดังนี้

(2.1) การอนุมัติ

การใช้อำนาจในด้านนี้จะมุ่งตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย เป็นสำคัญ ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดเป็นแนวปฏิบัติที่เป็นแบบแผนและมาตรฐานเดียวกัน อำนาจการอนุมัติจึงเปรียบเสมือนกับการช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสอบทานการปฏิบัติต่างๆ ก่อนที่จะเกิดผลบังคับใช้จริง¹¹⁶ซึ่งกรณีสำคัญที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- ก. การพิจารณาอนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
- ข. การพิจารณาอนุมัติร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น
- ค. การทำกิจการนอกเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ง. การทำกิจการร่วมกับองค์กรอื่น

(2.2) การอนุญาต

การใช้อำนาจในด้านนี้จะหมายถึงการที่องค์กรกำกับดูแลยินยอมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการบางอย่างให้ตามที่เสนอขอมา ซึ่งโดยหลักแล้วจะเกี่ยวกับการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ไม่อาจกระทำการได้ตาม “ปกติ” ดังที่ปรากฏในกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งได้ ได้แก่ การขออนุญาตขยายเวลาการประชุมสมัยสามัญออกไป และการขออนุญาตเปิดประชุมสมัยวิสามัญ (ในกรณีที่สมาชิกสภาไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งยื่นคำร้อง)¹¹⁷

(2.3) การให้ความเห็นชอบ

หากพิจารณาถึงระดับของความสามารถในการใช้อำนาจแล้วการให้ความเห็นชอบจะอยู่ในระดับที่สูงกว่าการอนุมัติ กล่าวคือ เมื่อเกิดกรณีใดก็ตามที่ให้อำนาจแก่องค์กรผู้กำกับดูแลพิจารณาให้ความเห็นชอบ องค์กรกำกับดูแลสามารถที่จะ “ไม่ให้ความเห็นชอบ” ได้ ย่อมหมายความว่าเรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอให้พิจารณาก็เป็นอันตกไป ทั้งนี้ กรณีที่เกี่ยวข้องจะมีอยู่ด้วยกัน 2 ประการ ได้แก่

- ก. กรณีที่กล่าวไว้ว่า ข้อเสนอเพื่อกระทำการใดๆ ต้องได้รับการอนุมัติจากองค์กรกำกับดูแลก่อน ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงยืนยันในแนวทางปฏิบัติเดิม ผู้กำกับดูแลที่มีอำนาจอนุมัติก็จะส่งเรื่องให้ผู้กำกับดูแลที่มีอำนาจเหนือขึ้นไปพิจารณา

¹¹⁶ เรื่องเดียวกัน.

¹¹⁷ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อ 36.

ให้ความเห็นชอบ เช่น นายอำเภอส่งเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัดส่งเรื่องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งหากพิจารณาแล้ว “ไม่เห็นชอบ” เรื่องที่ส่งมาก็ถือเป็นอันยุติ ซึ่งกรณีที่เกี่ยวข้องสำคัญๆ เช่น ร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น

ข. กรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่า ก่อนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกระทำการ ในเรื่องใดๆ นั้น จะต้องส่งเรื่องให้องค์กรกำกับดูแลพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน เช่น การมอบอำนาจให้บุคคลอื่นหรือร่วมกับบุคคลอื่นในการกระทำการที่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทน เป็นต้น หรือเป็นกรณีที่จะต้องมีการตรากฎหมาย ซึ่งอยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร เช่น การจัดตั้งสหการ ซึ่งจะต้องมีการตราขึ้นเป็นพระราชกฤษฎีกา เป็นต้น

(2.4) การยับยั้งการกระทำไว้ก่อนและการเพิกถอนการกระทำ

การใช้อำนาจในด้านนี้จะเกี่ยวกับการกระทำของผู้บริหาร หรือ คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือสภาท้องถิ่น กล่าวคือ หากการกระทำของผู้บริหารท้องถิ่น หรือการออกมติใดๆ ของสภาท้องถิ่นมีลักษณะอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ ก็จะสามารถสั่งให้ระงับ ยับยั้งการกระทำไว้ก่อนได้ เพื่อนำเรื่องส่งให้องค์กรกำกับดูแลที่อยู่เหนือขึ้นไปวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งหากพิจารณาแล้ว เห็นว่าเป็นการกระทำที่ก่อความเสียหายหรือละเมิดข้อกฎหมาย ก็สามารถสั่ง เพิกถอนการกระทำได้ ซึ่งคำวินิจฉัยนี้ถือเป็นอันยุติ¹¹⁸

(2.5) การสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในความควบคุมของส่วนกลาง

โดยตรง

มาตรการในด้านนี้ เป็นมาตรการในเชิงป้องกันปัญหารุนแรงที่อาจเกิดขึ้นจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้ความเป็นอิสระของตนปฏิบัติการอันก่อให้เกิดความเสียหาย เตือนครึ้นแก่ประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือต่อสังคมส่วนรวม ส่วนกลางก็สามารถสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นๆ กลับเข้ามาอยู่ในความควบคุมดูแลของส่วนกลางโดยตรง (Default Power) ได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง อย่างไรก็ดี มาตรการด้านนี้

¹¹⁸ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 77

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 72

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 90

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 123.

ปรากฏอยู่เฉพาะในกรณีของเทศบาลเท่านั้น ซึ่งมีบทบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล¹¹⁹ ทั้งนี้ มีเหตุผลสำคัญอันเนื่องมาจากความไม่มั่นใจในการทำงานอย่างมีอิสระของเทศบาล จึงต้องมีมาตรการป้องกันไว้¹²⁰

(3) การกำกับดูแลโดยมาตรการทางอ้อมอื่นๆ¹²¹

ภายใต้บริบททางการปกครองของไทย จารีกหนึ่งที่ปรากฏอย่างเด่นชัด ได้แก่ การสร้างความเป็นเอกภาพให้เกิดขึ้นในแบบแผน และแนวปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมือนกัน จึงปรากฏว่าในกฎหมายแม่บทที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ นั้น มาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำหรือระบบบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการระบุความลงท้ายเสมอว่า “ให้การดำเนินกิจการนั้นๆ เป็นไปตามกฎ หรือระเบียบของทางราชการ” ลักษณะเช่นนี้ หากพิจารณาในจารีตและหลักการทางการปกครองของไทยแล้วมาตรการเหล่านี้เกิดขึ้น โดยมีความมุ่งหมายสำคัญใน 3 ประการ ได้แก่

(1) เพื่อให้มีการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความสอดคล้องประสานกัน

(2) เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบถึงแนวปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) เพื่อให้การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับการใช้อำนาจตามที่กฎหมายอื่นกำหนดไว้

ด้วยเหตุนี้ แม้ว่ามาตรการดังกล่าว จะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการปฏิบัติภายใต้ระเบียบ กฎเกณฑ์ และกระทบต่อความเป็นอิสระ แต่ส่วนกลางก็ถือว่าเป็นความจำเป็นที่จะต้องทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแบบแผนและแนวปฏิบัติที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และอยู่ภายใต้มาตรฐานขั้นต่ำจะต้องมีร่วมกัน ทั้งนี้ก็เพื่อ “ความสะดวกเรียบร้อยและถูกต้อง” ความข้อนี้เป็นทัศนคติที่ปรากฏและยึดถือโดยทั่วไปในระบบการบริหารราชการแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการออกกฎ ข้อบังคับ และประกาศต่างๆ ดูเหมือนจะมีความจำเป็นต่อการจัดระบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

¹¹⁹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 75.

¹²⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2555). การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ วิทยุชน หน้า 194.

¹²¹ วสันต์ เหลืองประภัสร์สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 5 เรื่อง ความเป็นอิสระ การกำกับดูแลและการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน้า 26 – 27.

และมีแบบแผน แต่ผลกระทบที่เกิดจากการใช้มาตรการในด้านนี้ก็เป็นที่ละเอียดไม่ได้ โดยเฉพาะผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกลายเป็นสิ่งที่ขัดขวางต่อการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่ความเข้มแข็งและเป็นตัวของตัวเอง จึงอาจกล่าวได้ว่ามาตรการในความหมายนี้มีแนวโน้มที่จะกลายเป็นข้อจำกัดในการกำหนดแนวปฏิบัติต่างๆ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งกระทบต่อความเป็นอิสระและการริเริ่มรูปแบบการทำงานใหม่ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งมาตรการในด้านนี้มีรายละเอียดดังนี้¹²²

(3.1) มาตรการด้านระเบียบ

ได้แก่ เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) ออกระเบียบกำหนดขอบเขตในการปฏิบัติงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹²³ ตัวอย่างเช่น

- ก. การจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ข. การจัดทำงบประมาณ
- ค. การพัสดุ การซื้อ การจ้าง การควบคุมและจำหน่ายพัสดุ
- ง. ค่าตอบแทนผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น เลขานุการ
- จ. การรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจสอบเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ฉ. การกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่างๆ
- ช. การดำเนินงานอื่นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3.2) มาตรการด้านข้อบังคับ

ได้แก่ เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) ออกข้อบังคับกำหนดขอบเขตให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นวินิจฉัยสั่งการใดๆ ที่สำคัญ ได้แก่

¹²² อรรถชัย กัทผล ธนินฐา สุขะวัฒน์. (2550). การเสริมสร้างระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชิงสร้างสรรค์ : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล นนทบุรี สถาบันพระปกเกล้า หน้า 19 – 22.

¹²³ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 6

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 77

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 5

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 6.

ก. การประชุมสภาท้องถิ่น

ข. การประชุมคณะผู้บริหารท้องถิ่น

(3.3) มาตรการด้านประกาศ

ได้แก่ เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย)

ออกประกาศและประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่น

ก. การจัดตั้งและยกฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข. เกณฑ์การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกเหนือจากกฎหมายแม่บท ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ในทางปฏิบัติยังปรากฏมีกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการกระทำโดยสอดคล้องกับบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวนั้น อีกทั้งหากกฎหมายได้ให้อำนาจแก่ส่วนราชการใดในการกำกับดูแลให้เป็นไปตามความแห่งกฎหมายนั้น ก็ถือว่าส่วนราชการนั้นสามารถใช้อำนาจเข้ามากำกับดูแลการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวข้องได้

ในปัจจุบัน จะมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ (โดยไม่รวมกฎกระทรวงและระเบียบ ต่างๆ ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติ) อันเกี่ยวพันกับการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่มากมาย ที่สำคัญๆ ได้แก่

- (1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
- (2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
- (3) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- (4) พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
- (5) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542
- (6) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457
- (7) พระราชบัญญัติผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542
- (8) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

- (9) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540
- (10) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
- (11) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียง

ประชามติ พ.ศ. 2541

- (12) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
- (13) พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545
- (14) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ

เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

- (15) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

แห่งชาติ พ.ศ. 2535

- (16) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

- (17) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2538

- (18) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

ฯลฯ

นอกจากนี้ยังปรากฏว่ามีมาตรการทางอ้อมอื่นๆ อีกที่สำคัญ ได้แก่ บทบาทของหนังสือราชการต่างๆ ที่ออกโดยส่วนราชการต่างๆ ในราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค โดยถูกใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างระบบการติดต่อสื่อสารกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั่นคือ การออกหนังสือเวียน (Circulars) เพื่อชี้แจง ทำความเข้าใจ และการวางแนวปฏิบัติ (Guidance) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งนับเป็นเครื่องมือสำคัญอีกประการหนึ่งในการสร้างความเป็นเอกภาพให้เกิดขึ้นในแบบแผนและแนวปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 3.4 แสดงการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปตามกฎหมายแม่บท
ในปัจจุบัน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	อบจ.	เทศบาล	อบต.
อำนาจกำกับดูแล			
สั่งสอบสวนข้อเท็จจริง	ม.77 ว.1	ม.71 ว.1	ม.90 (อำนาจนายอำเภอ)
แนะนำตักเตือน	-	ม.71 ว.1	-
สั่งให้ชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ	ม.77 ว.1	ม.71 ว.1	ม.90 (อำนาจนายอำเภอ)
ตรวจสอบกิจการเรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใดๆ มาตรวจ	-	ม.71 ว.1	ม.90 (อำนาจนายอำเภอ)
ขยับยั้งการปฏิบัติการของผู้บริหารท้องถิ่น	ม.77 ว.2	ม.72	-
เพิกถอนมติสภาท้องถิ่นที่มีข้อขัดแย้ง	ม.78	-	-
สั่งพักผู้บริหารท้องถิ่นและให้พ้นจากตำแหน่ง	ม.79 (อำนาจรมต.)	ม.73 และ ม.34-35 (อำนาจรมต.)	ม.92
ยุบสภาท้องถิ่น	ม.80 (อำนาจรมต.)	ม.74 (อำนาจรมต.)	ม.91
ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งกรณีขาดคุณสมบัติ	ม.11 (4)	ม.19 (4) และ ม.19 ว.2	ม.47 ตี (อำนาจนายอำเภอ)
ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งกรณีขาดประชุมติดต่อกัน	-	ม.19 (5) และ ม.19 ว.2	ม.47 ตี (อำนาจนายอำเภอ)
ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งเพราะมีส่วนได้เสีย	ม.11 (5) (อำนาจรมต.)	ม.18 ทวิและ ม.19 ว.2	ม.47 ตี (อำนาจนายอำเภอ)
ให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งกรณีขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม	-	ม.48 ปัญจทศ.3	-
ให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งเพราะมีส่วนได้เสีย	-	ม.48 ปัญจทศ.3	-
อนุมัติข้อบัญญัติท้องถิ่น	ม.53	ม.62	ม.71
อนุมัติให้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นชั่วคราว	-	ม.64	-

ตารางที่ 3.4 (ต่อ)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	อบจ.	เทศบาล	อบต.
อำนาจกำกับดูแล			
อนุมัติสัมปทานท้องถิ่น	ม.49	-	-
ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในความควบคุมโดยตรง	-	ม.75	-
อนุมัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำกิจการนอกเขต	-	ม.75 ทวิ (อำนาจมต.)	-
อนุมัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัท	-	ม.75 ตริ (อำนาจมต.)	-
เรียกประชุมเปิดและปิดประชุมสภาท้องถิ่นกรณีไม่มีประธานสภาหรือประธานสภาไม่เรียกประชุม	ม.24	ม.25 ว.2 และ ม.48 ทศว.4	ม.54 ว.2
ข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย	ม.26	ม.23	ม.52
แต่งตั้งผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อดำเนินกิจการชั่วคราวกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น	ม.36	-	ม.64
การขอยืมตัวข้าราชการพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานอื่นให้เสนอเรื่องต่อผู้ว่าราชการจังหวัด	ม.43	-	ม.72
ราชการส่วนภูมิภาคเข้าทำแทน	ม.47(อำนาจมต. และกรม.)	-	-
การพาณิชย์เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย	ม.50	-	-
การคลังการงบประมาณการรักษาทรัพย์สิน	ม.76	ม.69	ม.88
การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินการจัดการพัสดุการจัดจ้างและการสวัสดิการเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย			
อนุมัติให้มีการขยายเวลาการประชุมสภาท้องถิ่น	-	ม.24 ว.3	ม.53 ว.3 (อำนาจนายอำเภอ)
อนุมัติให้เปิดประชุมสภาท้องถิ่นสมัยวิสามัญ	-	ม.26	ม.55 (อำนาจนายอำเภอ)
การมอบอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นให้แก่หัวหน้าแผนก	-	ม.34 ว.3 (อำนาจมต.)	-

ตารางที่ 3.4 (ต่อ)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	อบจ.	เทศบาล	อบต.
อำนาจกำกับดูแล			
อนุมัติให้ผู้บริหารท้องถิ่นข้าราชการพนักงานมีอำนาจเปรียบเทียบปรับ	-	ม.40 และม.48 ทาวีสถิติ (อำนาจมต.)	-
อนุมัติให้จ่ายเงินอุดหนุนหรือจ่ายเงินเพื่อการลงทุน	-	ม.67 ทวิ	-

หมายเหตุ: ช่องใดที่ไม่ได้วงเล็บว่าเป็นอำนาจของใครให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งหมด
ที่มา: นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ
หน้า 59–61

2. สาธารณรัฐฝรั่งเศส (French Republic)

ประเทศฝรั่งเศสมีการปกครองที่ถือเป็นแม่บทของระบบกึ่งประธานาธิบดี (Semi-Presidential System) กล่าวคือเป็นระบบที่ผสมผสานระหว่างระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ของอังกฤษและระบบประธานาธิบดี (Presidential System) ของสหรัฐอเมริกาเข้าด้วยกัน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติให้ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจมากขึ้น ขณะเดียวกันก็ยังคงรักษาระบบรัฐสภาไว้ ฝรั่งเศสเป็นต้นแบบการบริหารและกฎหมายแบบภาคพื้นยุโรป ซึ่งให้ความสำคัญกับระบบซีวิลลอว์ (Civil Law System) หรือระบบประมวลกฎหมาย (Code Law System) รวมทั้งระบบศาลคู่ (Dual System of Courts) ที่แบ่งศาลออกเป็นศาลยุติธรรมและศาลปกครอง¹²⁴

ฝรั่งเศสมีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศส (French Republic) เป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีการกระจายอำนาจมากประเทศหนึ่ง มีพื้นที่ทางการปกครองทั้งสาธารณรัฐครอบคลุม 2 อาณาบริเวณ ได้แก่

¹²⁴ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2545). *การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น : สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และ ไทย* กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์โพธิ์เพช หน้า 151.

หนึ่ง ฝรั่งเศสซึ่งเป็นดินแดนหลัก (Metropolitan French) ซึ่งประกอบด้วย

(1) แผ่นดินแม่บนภาคพื้นยุโรป (Mainland) และ (2) เกาะ Corsica

สอง ฝรั่งเศสซึ่งเป็นพื้นที่โพ้นทะเล (Overseas) แบ่งออกเป็น

(1) จังหวัดโพ้นทะเล (2) ดินแดนโพ้นทะเลอื่นๆ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เรียกว่า รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 เป็นรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐที่ 5 (The Constitution of the Fifth Republic) เป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนได้ออกเสียงประชามติ (Referendum) รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เมื่อวันที่ 28 กันยายน ค.ศ. 1958¹²⁵ และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในระยะต่อมาอีกหลายครั้ง

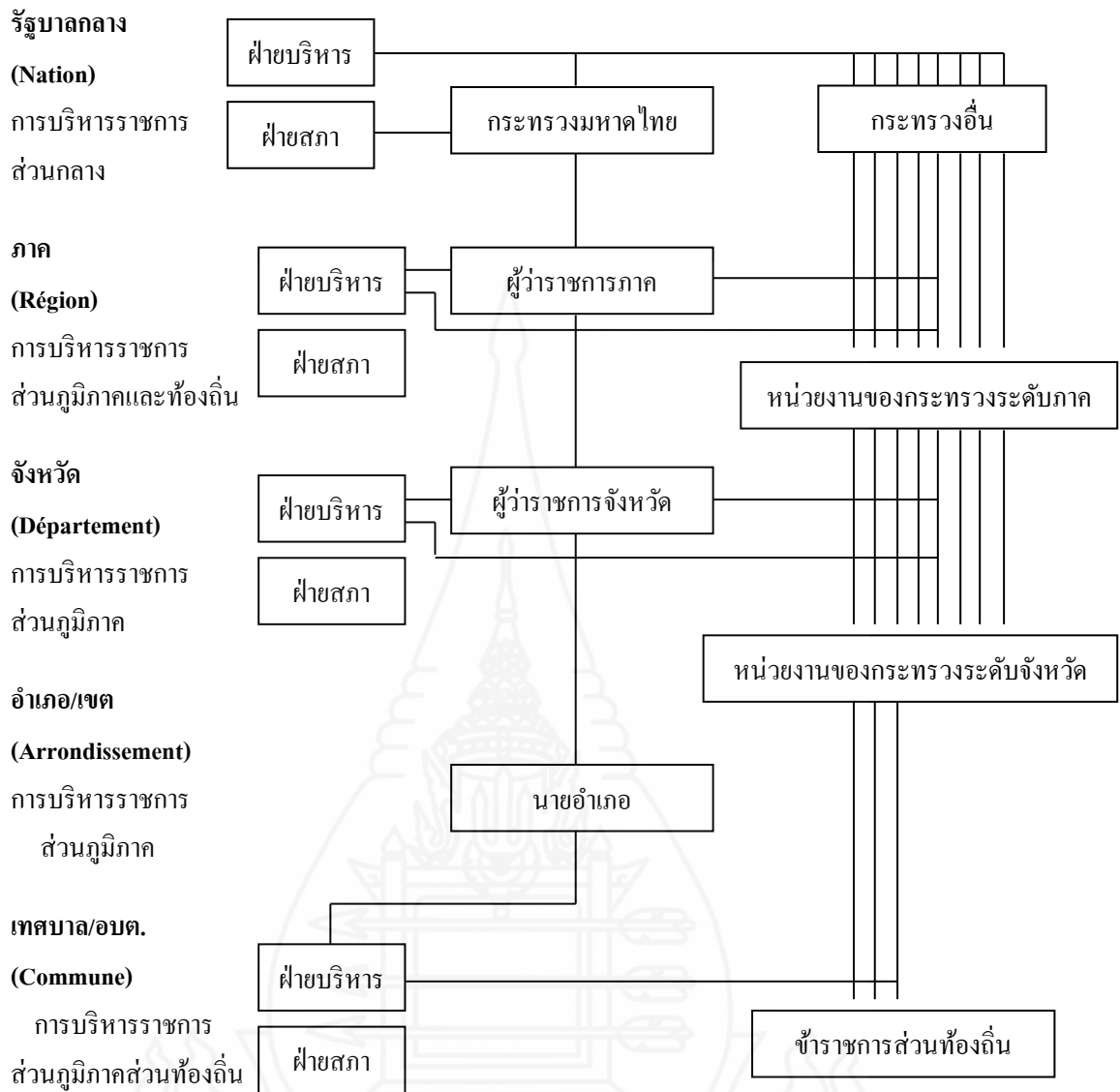
รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ฝรั่งเศสเป็นสาธารณรัฐ (The Republic) ที่แบ่งแยกมิได้เป็นของประชาชนเป็นประชาธิปไตยและเป็นของสังคม นอกจากนี้ยังกำหนดให้อำนาจฝ่ายบริหารและอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติแยกออกจากกัน เพื่อให้รัฐบาลและรัฐสภาทำหน้าที่และรับผิดชอบแบ่งแยกกันอย่างชัดเจน พร้อมกับห้ามบุคคลดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาในเวลาเดียวกัน รัฐธรรมนูญได้เพิ่มอำนาจให้กับฝ่ายบริหารพร้อมกับลดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติลงมาจากเดิม และยังคงมีหลักประกันสิทธิ เสรีภาพของประชาชน

2.1 การจัดรูปแบบการปกครองและระบบการบริหารราชการแผ่นดิน

ประเทศฝรั่งเศสมีการจัดรูปแบบทางการปกครองภายใต้ระบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) ซึ่งหมายถึงสิทธิในการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตย (sovereign power) จะวางอยู่ที่สถาบันทางการเมืองการปกครองในระดับชาติ ขณะที่องค์กรทางปกครองที่อยู่ภายนอกศูนย์กลาง เช่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีสถานะเป็นเพียงสถาบันทางการเมืองในระดับรอง (Subordinate institution)

สำหรับการจัดระบบการบริหารราชการแผ่นดินของฝรั่งเศสจะคล้ายกับกรณีของประเทศไทย กล่าวคือ ระบบการบริหารราชการแผ่นดินจะแบ่งออกเป็น 3 ระดับ (levels) ประกอบด้วยการบริหารราชการส่วนกลางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้โครงสร้างความสัมพันธ์ของการบริหารราชการทั้ง 3 ระดับ สามารถพิจารณาได้จากภาพที่ 3.1

¹²⁵ เรื่องเดียวกัน หน้า 153.



ภาพที่ 3.1 ความสัมพันธ์ของการบริหารระดับต่างๆ ของฝรั่งเศส

ที่มา: Samuel Humes, Local Governance and National Power (Hemel Hempstead: HarvesterWheatsheaf, 1991), p.19.

2.1.1 การบริหารราชการส่วนกลาง สามารถแบ่งออกเป็น 3 ส่วนสำคัญด้วยกัน คือ

1) *ประธานาธิบดี* ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (Direct popular election) อยู่ตำแหน่งวาระละ 4 ปี มีฐานะเป็นประมุขสูงสุดและเป็นผู้นำในฝ่ายบริหารของประเทศใช้อำนาจบริหารร่วมกับนายกรัฐมนตรี และเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี

(2) นายกรัฐมนตรี มาจากหัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรและมีฐานะเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีในการบริหารกิจการต่างๆ ของประเทศ ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั่วประเทศ มีอายุสมาชิกสภาวาระละ 5 ปี ส่วนสมาชิกวุฒิสภาได้รับการเลือกตั้งโดยทางอ้อม โดยผู้มีสิทธิออกเสียงโดยทั่วไป ทุกๆ 9 ปี และทุก 3 ปีจะมีการเลือกตั้งใหม่ 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภา

(3) รัฐมนตรี มีฐานะเป็นสมาชิกของคณะรัฐมนตรีเพื่อร่วมบริหารกิจการของประเทศกับนายกรัฐมนตรี

2.1.2 การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ถือได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ (Local state government) และเป็นวิธีการจัดระเบียบบริหารราชการที่ใช้นานในประเศฝรั่งเศส เป็นการบริหารราชการที่ส่วนกลางได้มีการแบ่งอำนาจออกไป (Deconcentration) เพื่อให้ตัวแทนของรัฐเข้าไปดูแลและบริหารกิจการต่างๆ ในพื้นที่นอกศูนย์กลาง

แต่เดิมนั้น การบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 2 ระดับคือจังหวัด (Département) และอำเภอ (Arrondissement) โดยมีข้าราชการที่แต่งตั้งจากส่วนกลางคือผู้ว่าราชการจังหวัด (Préfet) และนายอำเภอ (Sub-préfet) เป็นผู้มีอำนาจดูแลการปกครองในระดับนี้¹²⁶ แต่ต่อมาในยุคทศวรรษที่ 1960 ได้มีการจัดตั้งเขตพื้นที่ทางปกครองในระดับภาค (Région) ขึ้นมาและกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประจำจังหวัดที่เป็นเมืองหลวงของภาคทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการภาคประจำภาคนั้นๆ ไปพร้อมกันเพื่อทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคนี้มีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ส่วนกล่าวคือ¹²⁷

(1) ผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefet)

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการส่วนกลางในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ได้รับการแต่งตั้งเพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกของรัฐในการดูแลพื้นที่นอกศูนย์กลางผู้ว่าราชการจังหวัด ถือได้ว่าเป็นสถาบันทางการบริหารปกครองที่มีความสำคัญมาช้านานและมีความใกล้ชิดกับการบริหารราชการในระดับท้องถิ่นมากที่สุดเนื่องจากแต่เดิมนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ในการกำกับดูแลทางการปกครอง (La tutelle administrative) เหนือหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งในด้านการกระทำองค์กรและการคลังอย่างไรก็ดีภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจในปีค.ศ. 1982 อำนาจในส่วนนี้ได้ถูกตัดออกไป โดยถูกโอนให้ไปอยู่ในความรับผิดชอบของศาลปกครอง (Tribunaux administratifs) และศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค (les Chambres régionales des comptes) เหลือแต่เพียงอำนาจในการกำกับดูแล“ภายหลัง” (posteriori) การกระทำของหน่วยการปกครอง

¹²⁶ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ *ทิศทางกรปกครองท้องถิ่น ไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ* หน้า 71 – 72.

¹²⁷ เรื่องเดียวกัน.

ท้องถิ่นกล่าวคือหากเห็นว่าการกระทำใดๆ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่ชอบด้วยกฎหมายก็สามารถนำเรื่องฟ้องร้องศาลปกครองเพื่อเพิกถอนการกระทำดังกล่าวได้

ในปัจจุบันอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดแบ่งออกเป็น 2 ประการดังนี้
 ประการที่หนึ่งเป็นตัวแทนของรัฐในจังหวัด (representant de l' Etat): ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีตามมติของคณะรัฐมนตรีจึงมีหน้าที่ในฐานะตัวแทนของรัฐและคณะรัฐมนตรีในการดูแลผลประโยชน์ของชาติในพื้นที่นอกศูนย์กลางให้การปฏิบัติขององค์กรและบุคคลต่างๆ ชอบด้วยกฎหมายรวมถึงเป็นผู้แทนของรัฐในการทำนิติกรรมต่างๆ นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดที่เป็นเมืองหลวงของภาคก็จะทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการของภาคนั้นๆ อีกตำแหน่งหนึ่งด้วย

ประการที่สองเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัด (le chef des services de l' Etat dans le departement): แต่เดิมผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่เพียงการประสานงานและดูแลการปฏิบัติงาน โดยทั่วไปของข้าราชการภายในจังหวัดเท่านั้นแต่ภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจในปี ค.ศ.1982 ได้มีการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการของกระทรวงต่างๆ ที่มาประจำในจังหวัด (ยกเว้นข้าราชการทหารครูพนักงานการสื่อสารและข้าราชการตุลาการ)

(2) หน่วยงานของกระทรวงประจำส่วนภูมิภาค

จากกฎหมายเมื่อปี ค.ศ.1992 หน่วยงานของกระทรวงต่างๆ ในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางอาจจะเข้าไปจัดตั้งสำนักงานในท้องที่ต่างๆ เพื่อลงไปให้บริการหรือปฏิบัติหน้าที่นอกศูนย์กลางโดยต้องกำหนดเป็นเขตภาคเขตจังหวัดและเขตอำเภอ ทั้งนี้ไม่จำเป็นที่ทุกกระทรวงจะต้องออกไปจัดตั้งหน่วยงานของตนในแต่ละเขตหากแต่ขึ้นอยู่กับความจำเป็นของกระทรวงนั้นๆ

2.1.3 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 (French Revolution 1789) ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นการพัฒนาการของระบบการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ในประเทศฝรั่งเศสรากฐานความคิดในการจัดการปกครองในยุคสมัยนี้ก็คือการมุ่งจัดความแตกต่างในหมู่หน่วยหรือองค์กรทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ (Political Entities) ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบทให้อยู่ภายใต้รากฐานของกฎหมายอันเดียวกันดังนั้นสิทธิพิเศษและความได้เปรียบต่างๆ ที่เคยมีต้องขจัดให้หมดไปหน่วยหรือองค์กรทางการเมืองแบบเดิมในชุมชนต่างๆ จึงถูกแปรเปลี่ยนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบเดียวกันทั้งประเทศซึ่งได้แก่คอมมูนหรือเทศบาล (Commune) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการมุ่งสร้างความเป็นแบบแผนอันเดียวกันและความเสมอภาค (Standardization and Equalization)

เป็นลักษณะเด่นของการจัดการปกครองในยุคสมัยนี้ จวบจนกระทั่งปี ค.ศ. 1982 ในสมัยรัฐบาลนำโดยพรรคสังคมนิยม (Socialist Party) กระบวนการกระจายอำนาจครั้งใหญ่จึงได้เริ่มเกิดขึ้น¹²⁸

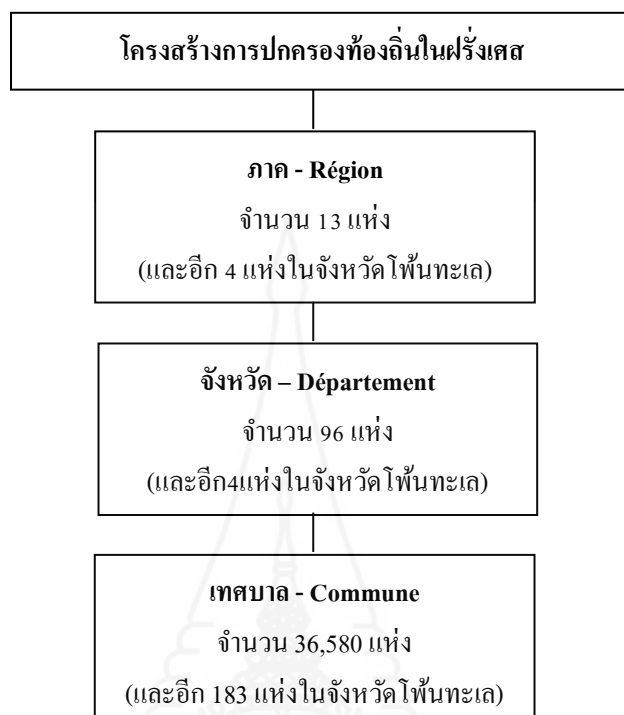
ผลจากกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ.1982 เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของเทศบาลจังหวัดและภาคกลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการผลักดันกระบวนการกระจายอำนาจซึ่งหลังจากนั้นก็ปรากฏกฎหมายฉบับอื่นๆ ออกตามมาอีกจำนวนหนึ่งเพื่อให้การปฏิรูปเป็นไปโดยสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ทำให้ระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส ในปัจจุบันมีการจัดโครงสร้างภายในแบบสามชั้น (three-tiers system) ประกอบไปด้วย ภาค (Région) จังหวัด (Département) และเทศบาล (Commune) ครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศนอกเหนือจากนั้น จะมีหน่วยการปกครองในรูปแบบพิเศษประกอบไปด้วย หนึ่ง การบริหารงานในเขตนครปารีสและเขตเมืองใหญ่ (เมือง Lyon และเมือง Marseille) และ สอง การปกครองนอกแผ่นดินใหญ่ (mainland) ประกอบด้วยเกาะ Corsica, จังหวัดโพ้นทะเลและดินแดนโพ้นทะเล¹²⁹



¹²⁸ Alan Norton. (1990). *International Handbook of Local and Regional Government : A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, Hants : Edward Elgar, 1994, pp. 121 – 128 และ Vivien A. Schmidt, *Democratizing France*, Cambridge University Press.

¹²⁹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ* หน้า 74.

โครงสร้างและการจัดชั้นในระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น



ภาพที่ 3.2 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นภายในประเทศฝรั่งเศส

ที่มา: นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ *ทิศทางกรปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศ* เปรียบเทียบ หน้า 74

2.2 โครงสร้างและการจัดชั้นในระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น¹³⁰

ในปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสได้มีการจัดชั้นภายในระบบการปกครองในระบบ 3 ชั้น (three-tiers system) ได้แก่ ภาค (Région) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Département) และเทศบาล (Commune) นอกเหนือจากนี้ ก็ได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.2.1 เทศบาล (Commune) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขั้นพื้นฐานและมีเขตพื้นที่ผสมกลมกลืนกับชุมชนน้อยใหญ่ ซึ่งกระจายตัวอยู่ทั่วประเทศปัจจุบันเทศบาลมีทั้งหมด 36,778 แห่ง (ในจำนวนนี้มี 162 แห่งอยู่ในจังหวัดและดินแดนโพ้นทะเล) ในจำนวนเทศบาลทั้งหมด 22,000 แห่งที่มีประชากร 500 คนและ 10,000 แห่งมีประชากรต่ำกว่า 2,000 คนแต่ก็มี

¹³⁰ ข้อมูลจำนวนหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีที่มาจาก Direction Générale de Collectivités Local (DGCL) สังกัดกระทรวงมหาดไทย โปรดดู www.dgcl.interieur.gouv.fr.

เทศบาลขนาดใหญ่ เช่น Paris , Lyon และ Marseille มีประชากรมากกว่า 1 ล้านคนดังนั้นบริการของเทศบาลจึงแตกต่างกันไปตามขนาดและจำนวนประชากร

การปกครองในรูปเทศบาลถือเป็นสถาบันทางการเมืองที่เก่าแก่และฝังรากลึกมาอย่างช้านานอีกทั้งยังสะท้อนถึงลักษณะทางประวัติศาสตร์สังคมของชุมชนอย่างแท้จริงคอมมูนหรือเทศบาลในสมัยปัจจุบันมีพื้นฐานทางพัฒนาการมาจากเขตทางศาสนา (Parishes) ตั้งแต่ศตวรรษที่ 10-12 และต่อมาในสมัยหลังการปฏิวัติฝรั่งเศสก็ได้มีการจัดเขตพื้นที่ใหม่แต่โดยรวมก็ยังคงอยู่บนฐานของเขตทางศาสนาเดิมสถานะของคอมมูนในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่เกิดขึ้นในปี ค.ศ.1884 อันเป็นผลจากการออกกฎหมายพระราชบัญญัติเทศบาล (Municipal Government Act 1884) ครอบคลุมชุมชนต่างๆ ทั่วประเทศตั้งแต่เมืองขนาดใหญ่ไปจนถึงหมู่บ้านเล็กๆ ในชนบท และการที่มีพัฒนาการมาจากเขตทางศาสนา ก็นับเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้กระบวนการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Amalgamation) ขนาดเล็กๆ ให้มีขนาดใหญ่ไม่ประสบความสำเร็จ และทำให้ฝรั่งเศสกลายเป็นหนึ่งในประเทศยุโรปที่มีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด และด้วยศักยภาพในการจัดทำบริการต่างๆ ที่มีอยู่จำกัด นับเป็นแรงผลักดันประการหนึ่งที่ทำให้เทศบาลในฝรั่งเศสได้สร้างระบบการทำงานร่วมกันที่มีความเข้มแข็งที่สุดแห่งหนึ่งในยุโรป

เราอาจจะจัดแบ่งคอมมูนหรือเทศบาล ออกเป็น 2 ลักษณะดังนี้

(1) *เทศบาลขนาดเล็กและขนาดกลาง* (ประชากรน้อยกว่า 20,000 คน)

มีลักษณะทางชุมชนเป็นเมืองขนาดเล็กหรือเป็นหมู่บ้านตามชนบทด้วยข้อจำกัดทางขนาดและทรัพยากรเทศบาลขนาดเล็กเหล่านี้ ยังต้องพึ่งพาและรับการปกป้องจากองค์กรทางปกครองในระดับที่สูงกว่าโดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดรวมทั้งการที่ต้องอาศัยความร่วมมือกันจัดทำบริการสาธารณะที่เทศบาลแห่งหนึ่งแห่งใดไม่สามารถจัดทำบริการเองได้

(2) *เทศบาลขนาดใหญ่*

ชุมชนเหล่านี้มีความเป็นชุมชนเมืองสูงมีศักยภาพและทรัพยากรทั้งในทางการเงินและบุคลากรเพียงพอไม่ต้องพึ่งพาองค์กรทางปกครองอื่นๆ จึงสามารถจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ได้อย่างมากมาย

2.2.2 จังหวัด (Département)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนี้เกิดขึ้นภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส โดยความมุ่งหมายให้เป็นองค์กรระหว่างกลาง (intermediate) เพื่อเชื่อมโยงการปกครองท้องถิ่นเข้ากับรัฐส่วนกลางอยู่ภายใต้การบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งแต่งตั้งจากส่วนกลางและกล่าวว่าการจังหวัดก็เปรียบเสมือนกับเป็นศูนย์รวมหรือจุดบรรจบของผลประโยชน์ในระดับท้องถิ่นที่

นักการเมืองท้องถิ่นชนชั้นนำท้องถิ่นและข้าราชการส่วนกลางจะเข้ามานั่งเจรจาต่อรองและทำความเข้าใจทั้งทางการเมืองและการบริหารในระดับท้องถิ่น

ต่อมาภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจในต้นปี 1980 พื้นที่จังหวัดก็ได้มีสถานะใหม่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ซ้อนทับอยู่กับการปกครองส่วนภูมิภาค โดยรัฐบาลได้มีการโอนอำนาจทางการบริหารกิจการสาธารณะต่างๆ ให้อยู่ในความรับผิดชอบของสภาจังหวัด ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและบทบาทในฐานะผู้บริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ถูกแทนที่ โดยประธานสภาจังหวัดโดยมีงบประมาณอำนาจหน้าที่บุคลากรและทรัพย์สินเป็นของตนเองแยกออกจากจังหวัดในฐานะการบริหารราชการส่วนภูมิภาค¹³¹

2.2.3 ภาค (Région)

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับภาคซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใหญ่ที่สุดในระดับโครงสร้างส่วนบน (upper tier) เป็นผลมาจากความพยายามของรัฐบาล ที่ต้องการจัดตั้งเขตบริการขนาดใหญ่เพื่อกระจายภารกิจและอำนาจหน้าที่ซึ่งรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางและขณะเดียวกันก็ต้องสามารถรองรับนโยบายด้านการพัฒนาขนาดใหญ่ที่ครอบคลุมพื้นที่เกินกว่าจังหวัดที่มีอยู่เดิม

เมื่อแรกตั้งในปี ค.ศ.1972 “ภาค” ยังมีฐานะเป็น “องค์กรมหาชนอิสระ”¹³² (établissement public) ทำหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตภาค แต่ได้ปรากฏความพยายามจัดตั้งให้ภาคมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรายงานของคณะกรรมการที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานในภาครัฐ (The Guichard Report) กล่าวว่า “รัฐบาลกลางได้ดูดซับเอากิจกรรมทางการบริหารเกือบทั้งหมดเข้ามาอยู่ในมือของตนและเป็นการเข้าไปควบคุมดูแลแม้แต่เรื่องที่เป็นรายละเอียดปลีกย่อย หน่วยงานราชการส่วนกลางก็เกิดการขยายตัวทั้งในแง่จำนวนองค์กรและขอบข่ายภารกิจของตนแต่ทั้งนี้ก็เป็นไปอย่างกระจัดกระจายไร้ทิศทางจึงนำไปสู่สภาพปัญหาของการรวมศูนย์อำนาจแต่ขาดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (centralization without the benefits of unity) การบริหารกิจการสาธารณะในระดับท้องถิ่นจึงมิได้เป็นเรื่องของชุมชนท้องถิ่นที่จะจัดการกันเองกลับถูกส่วนกลาง

¹³¹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ* หน้า 30.

¹³² นันทวัฒน์บรรณานันท์. (2544). *การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส* กรุงเทพฯ สถาบันนโยบายศึกษา หน้า 58.

เข้ามาแทรกแซงทั้งในด้านงบประมาณและการกำกับดูแลในรูปแบบต่างๆ”¹³³ ดังนั้นกระบวนการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในต้นทศวรรษที่ 1980 ภาคในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงได้เกิดขึ้นโดยมีสภาภาค (conseil régional) ที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่ฝ่ายสภามีประธานสภาภาค (président du conseil régional) เป็นผู้นำฝ่ายบริหารและมีคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษา

2.2.4 การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

นอกเหนือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามรูปแบบดังกล่าวแล้วในฝรั่งเศสยังได้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นอีก เพื่อทำหน้าที่ในเขตเมืองใหญ่ที่มีจำนวนประชากรหนาแน่นและมีสภาพความเป็นเมืองสูงซึ่งประกอบไปด้วยการปกครองท้องถิ่นในนครปารีส (Ville de Paris) และการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองใหญ่อีกสองแห่งคือ Lyon และ Marseille

(1) นครปารีส (Ville de Paris) เป็นหน่วยการบริหารเมืองหลวงของฝรั่งเศส มีสถานะเป็นเขตจังหวัดพิเศษมีโครงสร้างทางการบริหารก็เป็นเช่นเดียวกับเทศบาลโดยทั่วไป กล่าวคือประกอบไปด้วยสภานครปารีสที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกเทศมนตรีนครปารีส (le maire de Paris) และผลจากกระบวนการกระจายอำนาจในปี ค.ศ. 1982 ได้มีการยกฐานะสภาจังหวัดทั่วประเทศขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผลให้การบริหารการปกครองในเขตนครปารีสจะมีสองสถานะพร้อมๆ กันกล่าวคือเป็นทั้งเทศบาล (Commune) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (département) ดังนั้นนายกเทศมนตรีนครปารีสจะมีฐานะเป็นประธานสภาจังหวัดในเวลาเดียวกัน และสภานครปารีสก็ทำหน้าที่เป็นสภาจังหวัดในคราวเดียวกันด้วย¹³⁴

(2) เมืองใหญ่ (Lyon และ Marseille) แต่เดิมจะมีรูปแบบการบริหารในรูปแบบของเทศบาล (Commune) เช่นเดียวกับที่อื่นๆ แต่เมื่อเมืองมีการขยายตัว เติบโตทั้งในด้านประชากรและสภาพความเป็นเมืองทำให้การบริหารในแบบเดิมไม่สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมและปัญหาใหม่ๆ จึงได้มีการออกกฎหมายเพิ่มจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลของทั้งสองเมือง และแบ่งพื้นที่ออกเป็นเขตย่อยๆ (Arrondissements) โดยเมือง Lyon มี 9 เขตและเมือง Marseille มี 16 เขตและภายในเขตต่างๆ ก็จะมีสภาเขตและนายกเทศมนตรีเขตเช่นเดียวกันกับการบริหารของนครปารีส

¹³³ Alan Norton, *International Handbook of Local and Regional Government : A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, pp. 124.

¹³⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์ การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส หน้า 64.

2.3 การกิจและอำนาจหน้าที่

การกำหนดขอบข่ายภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส เป็นไปตามแนวคิดที่เรียกว่า “หลักความสามารถทั่วไป” (General competence) หรือ “การบริหารปกครองโดยอิสระ” (Free administration) ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดทางกฎหมายที่ให้อำนาจกับท้องถิ่นในการกระทำหรือจัดทำบริการสาธารณะใดๆ ก็ได้เพื่อตอบสนองของชุมชนท้องถิ่นของตนราบเท่าที่ไม่ไปก้าวล่วงหรือกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองอื่นๆ¹³⁵

โดยเหตุที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสจะถูกกำหนดให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนดังนั้นหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการบริหารปกครองตนเองโดยอิสระตามแนวคิดที่ว่าด้วยเสรีภาพสาธารณะ

การปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส มีลักษณะของการวางน้ำหนักไปที่ “ชุมชน” ที่จะต้องมีการบริหารจัดการมิใช่ “ภารกิจ” หรือบริการสาธารณะที่จะต้องจัดทำ หากแต่หมายถึงการจัดทำบริการสาธารณะที่อาจมีขึ้นในอนาคตตามความจำเป็นของชุมชนท้องถิ่นด้วย¹³⁶

อำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยปกติจะมีอยู่อย่างกว้างขวางและไม่ถูกจำกัดโดยบทบัญญัติทางกฎหมายแม้ภายหลังการปฏิรูปจะมีการออกกฎหมายมากำหนดขอบเขตภารกิจและอำนาจหน้าที่บ้าง ก็เป็นกฎหมายที่ช่วยเสริมสร้างความชัดเจนในอำนาจหน้าที่แต่ในปฏิบัติแล้วหน่วยการปกครองท้องถิ่นยังคงสามารถริเริ่มจัดทำบริการต่างๆ ได้โดยอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลและจังหวัดส่วนภาคนั้นจะไม่มีบทบาทในฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะแต่เป็นหน่วยงานวางแผนและสนับสนุนการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นๆ

ข้อจำกัดในอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสที่พบมักเกิดจากศักยภาพทางการบริหารและทรัพยากรค่อนข้างจำกัดของรูปแบบเทศบาลที่มีขนาดเล็กมากๆ ซึ่งทำให้รัฐส่วนกลางต้องเข้าไปช่วยเหลือแทรกแซงโดยการจัดตั้งศูนย์การบริหารในระดับท้องถิ่นเพื่อระดมทรัพยากรจากท้องถิ่นเล็กๆ เหล่านี้เข้าไว้ด้วยกันในการร่วมกันจัดทำบริการภายใต้กรอบที่กำหนดโดยรัฐ¹³⁷

¹³⁵ Alan Norton, *International Handbook of Local and Regional Government : A Comparative Analysis of Advanced Democracies*, pp. 177 – 178.

¹³⁶ Frederich F. Ridley and Jean Blondel. (1969). *Public Administration in France*, London : Routledge&Kegan Paul, p.130.

¹³⁷ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ* หน้า 87.

มีข้อสังเกตเพิ่มเติมในกรณีของเทศบาล เพราะเหตุว่ากฎหมายกำหนดให้นายกเทศมนตรีของเทศบาลจะเป็นฝ่ายผู้บริหารของเทศบาล และนอกจากนั้นยังมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐ (agent de l'Etat) อีกด้วยกล่าวคือมีหน้าที่ดูแลให้มีการเคารพต่อกฎหมายทั้งในด้านของกรกระทำและกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ออกโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการดูแลรักษาประโยชน์ของประเทศชาติและมีภารกิจหน้าที่ผูกพันที่ต้องจัดทำ (Compulsory functions) อยู่หลายประการด้วยกันเช่น หน้าที่ประกาศให้ประชาชนในท้องถิ่นตนทราบถึงกฎหมายและระเบียบต่างๆ จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นนายทะเบียนของเทศบาลมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและทำหน้าที่เป็น“ตำรวจยุติธรรม” (police judiciaire) ดังนั้นภารกิจดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นภารกิจของเทศบาลที่ถูกกำหนดให้จัดทำ¹³⁸

ตารางที่ 3.5 การจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นและรัฐ

เทศบาล	จังหวัด	ภาค	รัฐ
สวัสดิการสังคม			
-จัดทำแฟ้มประวัติด้านสวัสดิการสังคมภายในชุมชนเพื่อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐ	-เป็นหน่วยงานหลักด้านการส่งเสริมสวัสดิการสังคมเช่นให้ความช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาล, งานบริการสังคมแก่เยาวชน,ครอบครัว,คนพิการและผู้สูงอายุ	(ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในภารกิจด้านนี้)	-การประกันสังคม -การคุ้มครองคนกลุ่มน้อย , ผู้สูงอายุ,สตรี,คนพิการ, ผู้อพยพและเด็กกำพร้า
- ทำความตกลงกับหน่วยงานของรัฐเพื่อจัดทำภารกิจบางด้านแทน			
การสาธารณสุข			
-จัดตั้งและสนับสนุนทางการเงินแก่หน่วยงานด้านสุขอนามัยและป้องกันโรคติดต่อ	-ส่งเสริมสุขภาพของเยาวชนและครอบครัว-สนับสนุนงานป้องกันและรักษาโรคร้ายแรง	(ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในภารกิจด้านนี้)	-โรงพยาบาล,การสาธารณสุข,การเจ็บป่วยทางจิตประสาท,ผู้ติดยาและสุรา
การเคหะ			
-ปกป้องผู้ยากไร้ในด้านที่อยู่อาศัย	-ให้คำปรึกษาและสนับสนุนทางการเงิน	-วางแผนและจัดลำดับความสำคัญในการส่งเสริมงานด้านนี้ร่วมกับ	-ภารกิจที่เกี่ยวข้องอื่นๆ -ส่งเสริมและริเริ่มแนวคิดใหม่ๆ เพื่อการพัฒนา
-วางแผนและดำเนินการ	-จัดตั้งคณะกรรมการด้าน		

¹³⁸ เรื่องเดียวกัน หน้า 88

ตารางที่ 3.5 (ต่อ)

เทศบาล	จังหวัด	ภาค	รัฐ
ด้านการเคหะภายในชุมชน	การเคหะเพื่อดูแลงานด้านนี้โดยร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ	จังหวัด -ร่วมมือกับหน่วยงานส่วนกลางเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยและส่งเสริมคุณภาพชีวิต	คุณภาพชีวิตและที่อยู่อาศัยเช่นการประหยัดพลังงาน
การศึกษา			
-การศึกษาระดับอนุบาลและประถมศึกษา(สถานที่, สนับสนุนการเงิน, ก่อสร้างอาคาร, อุปกรณ์การเรียนและการบำรุงรักษา)	-การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น -เพิ่มเติมกิจกรรมพิเศษนอกหลักสูตร -จัดตั้งองค์กรเพื่อส่งเสริมการเรียนการสอนด้านศิลปะ, การเต้นรำ, ดนตรี, การละคร	-การศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย -จัดตั้งองค์กรเพื่อส่งเสริมการเรียนการสอนด้านศิลปะ, การเต้นรำ, ดนตรี, การละคร	-ภารกิจที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ได้แก่การกำหนดหลักสูตร, การฝึกหัดผู้สอน, วางแผนระบบการศึกษา, รับผิดชอบค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษา -การศึกษาขั้นสูง -การวิจัยและพัฒนา
-การปรับชั่วโมงเรียนและเพิ่มเติมกิจกรรมพิเศษนอกหลักสูตร -จัดตั้งองค์กรเพื่อส่งเสริมการเรียนการสอนด้านศิลปะ, การเต้นรำ, ดนตรี, การละคร	ศิลปะ, การเต้นรำ, ดนตรี, การละคร		
การศึกษาสายวิชาชีพ			
(ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในภารกิจด้านนี้)	-ให้คำปรึกษาผ่านคณะกรรมการการศึกษาวิชาชีพของจังหวัด	-เป็นองค์กรหลักในการจัดการศึกษาสายวิชาชีพพิเศษต่างๆ และการฝึกฝนอาชีพ	-ให้การสนับสนุนภาคในการจัดการศึกษาและภารกิจที่เกี่ยวข้องอื่นๆ
การวัฒนธรรม			
-จัดตั้งและสนับสนุนห้องสมุดและพิพิธภัณฑ์ชุมชน	-จัดตั้งและสนับสนุนพิพิธภัณฑ์ของจังหวัด -จัดเก็บและดูแลงานทะเบียนและหอจดหมายเหตุ	-จัดตั้งและสนับสนุนพิพิธภัณฑ์ของภาค -จัดเก็บและดูแลงานทะเบียนและหอจดหมายเหตุ	-ควบคุมดูแลห้องสมุด, หอจดหมายเหตุและพิพิธภัณฑ์ในด้านเทคนิคและวิธีการทางวิทยาศาสตร์ต่างๆ
-จัดเก็บและดูแลงานทะเบียนและหอจดหมายเหตุ	ทะเบียนและหอจดหมายเหตุ	ทะเบียนและหอจดหมายเหตุ	

ตารางที่ 3.5 (ต่อ)

เทศบาล	จังหวัด	ภาค	รัฐ
การวางแผน			
-ร่วมจัดทำและพิจารณา กฎบัตรขององค์กรความ	-ให้คำแนะนำแก่ภาคีด้าน การวางแผนระดับภาค	-มีส่วนร่วมในการกำหนด และนำเสนอนโยบาย	-วางแผนในระดับชาติ
ร่วมมือระหว่างเทศบาล (intercommunal charters)	-ช่วยเหลือและสนับสนุน การพัฒนาพื้นที่ชนบท	ระดับชาติไปปฏิบัติ -วางแผนในระดับภาค -รับผิดชอบด้านการ ท่องเที่ยว	
การพัฒนาและการวางผังในเขตชุมชน			
-มีอำนาจจัดทำแผนการ ถือครองที่ดิน (POS) -ควบคุมและออก ใบอนุญาตด้านการ ก่อสร้างอาคาร -จัดทำแผนพัฒนาของ องค์กรความร่วมมือ ระหว่างเทศบาล	-เข้าร่วมและให้คำปรึกษา ด้านการผังเมืองและ แผนการถือครองที่ดิน ของเทศบาล -เข้าร่วมและให้คำปรึกษา ในโครงการพัฒนาเมืองที่ จังหวัดเป็นผู้ลงทุน	-พิจารณาและให้ ความเห็น เกี่ยวกับแผนการถือครอง ที่ดิน,แผนแม่บทด้านการ ผังเมืองของเทศบาล,และ แผนพัฒนาขององค์กร ความร่วมมือระหว่าง เทศบาล	(ไม่มีอำนาจหน้าที่ โดยตรงในการกิจด้านนี้)
การขนส่ง			
-ให้คำปรึกษาการจัดทำ แผนพัฒนาด้านการขนส่ง ของภาคและของจังหวัด -จัดสร้างและบำรุงรักษา ถนนของเทศบาลและใน เขตชนบท -ดำเนินการด้านรถ โรงเรียน	-ให้คำปรึกษาการจัดทำ แผนพัฒนาด้านการขนส่ง ของภาค -จัดทำแผนการขนส่ง ระดับจังหวัด -รับผิดชอบการขนส่งทาง บกนอกเขตเมืองและ บำรุงรักษาถนนของ จังหวัด -จัดตั้งและสนับสนุน โครงข่ายระบบรถ โรงเรียน -กำหนดโครงข่ายร่วมกับ การรถไฟแห่งประเทศไทย	-จัดทำแผนพัฒนาด้านการ ขนส่งของภาค -จัดสร้างสนามบิน -กำหนดโครงสร้างและ เครือข่ายการขนส่งทาง รถไฟร่วมกับรถไฟแห่ง ประเทศ(SNCF)	-บำรุงรักษาถนนสายหลัก ของประเทศ

ตารางที่ 3.5 (ต่อ)

เทศบาล	จังหวัด	ภาค	รัฐ
การทำเรือและการขนส่งทางน้ำ			
-ดูแลทำเรือขนาดเล็กและ ตำรวจน้ำ	-ดูแลทำเรือขนส่งทาง ทะเล, ทำเรือเพื่อการ พาณิชย์และทำเรือเพื่อการ ประมง -ช่วยเหลือด้านการ อนุรักษ์วัฒนธรรมแถบ ชายฝั่งทะเล	-จัดให้มีคูคลองและทำ เทียบเรือในแม่น้ำ -ช่วยเหลืออุตสาหกรรม การประมงและ วัฒนธรรมชายฝั่ง	-ดูแลทำเทียบเรือขนาด ใหญ่บางแห่ง
สิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์			
-เสนอและร่วมทำ ข้อตกลงเพื่อกำหนดเขต (zones) อนุรักษ์ สถาปัตยกรรมและ โบราณสถาน -ให้คำปรึกษาด้าน แผนการท่องเที่ยวทางเท้า ของจังหวัด	-กำหนดแผนและเส้นทาง การท่องเที่ยวทางเท้า (walking tours)	-ร่วมสนับสนุนการดูแล และอนุรักษ์โบราณสถาน -กำหนดเขตเพื่อการ อนุรักษ์สภาวะทาง ทางนิเวศ (preservation sites)	-ภารกิจที่เกี่ยวข้องอื่นๆ
การพัฒนาเศรษฐกิจ			
-สนับสนุนงานของภาค ในการจัดสรรเงินอุดหนุน ทางตรงแก่วิสาหกิจ -จัดสรรเงินอุดหนุนและ ให้การช่วยเหลือทางอ้อม แก่วิสาหกิจต่างๆ -ให้ความช่วยเหลือธุรกิจ ภายในท้องถิ่นที่ประสบ ปัญหา	-สนับสนุนงานของภาค ในการจัดสรรเงินอุดหนุน ทางตรงแก่วิสาหกิจ -จัดสรรเงินอุดหนุนและ ให้การช่วยเหลือทางอ้อม แก่วิสาหกิจต่างๆ -ให้ความช่วยเหลือธุรกิจ ภายในท้องถิ่นที่ประสบ ปัญหา	-ส่งเสริมธุรกิจในระดับ ท้องถิ่นและการสร้างงาน -ช่วยเหลือและจัดสรรเงิน อุดหนุนทางตรงแก่ วิสาหกิจต่างๆ -จัดสรรเงินอุดหนุน ทางอ้อม	-กำหนดเขตเศรษฐกิจ -ออกมาตรการต่างๆ เพื่อ ส่งเสริมและพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศเช่น การลดภาวะเงินเฟ้อ, การลดอัตราว่างงาน เป็นต้น

ที่มา: นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศ*
เปรียบเทียบ หน้า 88 – 90.

2.4 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น

ในอดีตระบบการปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศสมีอิสระค่อนข้างน้อยเนื่องจากถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดจากส่วนกลางผ่านทางตัวแทนของรัฐในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีอำนาจในการกำกับดูแลอย่างกว้างขวางแต่อย่างไรก็ดีสภาพการณ์ดังกล่าวก็ได้รับการแก้ไข เปลี่ยนแปลงให้คลี่คลายไปเป็นอย่างมากภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจโดยได้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อการปฏิรูปการกระจายอำนาจให้กว้างขวางขึ้นมีวัตถุประสงค์ 4 ประการ¹³⁹

(1) เพื่อแบ่งอำนาจการปฏิบัติภารกิจหลักของรัฐบาลกลางไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นปฏิบัติมากขึ้น

(1) เพื่อแบ่งอำนาจการปฏิบัติภารกิจหลักของรัฐบาลกลางไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นปฏิบัติมากขึ้น

(2) เพื่อปรับปรุงอำนาจการปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

(3) เพื่อให้รัฐบาลกลางสามารถควบคุมการปฏิบัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้กระชับยิ่งขึ้น

(4) เพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกลางกับหน่วยปกครองท้องถิ่น

ประเด็นสำคัญของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นได้แก่ การยกเลิกอำนาจในการกำกับดูแลทางปกครอง (la tutelle administrative) ที่ส่วนกลางมีเหนือหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งถูกเลิกโดยรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ซึ่งมีหลักการที่เอื้อต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นและเพื่อยกเลิกเอกสิทธิ์ของรัฐ ซึ่งเดิมมีอำนาจในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เอง โดยเปลี่ยนมาให้ศาลปกครองเป็นผู้มีอำนาจเพิกถอนแทนและให้เป็นการควบคุมภายหลัง (contrôle de légalité a posteriori)¹⁴⁰ สาเหตุสำคัญของการยกเลิกอำนาจการกำกับดูแลทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมกำกับเหนือการกระทำ เหนือองค์กร หรือการควบคุมกำกับดูแลทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการกำกับดูแล “ก่อนการกระทำ” ซึ่งถูกยกเลิกให้เหลือแต่เพียงอำนาจกำกับดูแล “ภายหลังการกระทำ” (posteriori) เท่านั้น นอกจากนั้นยังได้ยกเลิกอำนาจในการ “ให้ความเห็นชอบ”

¹³⁹ ⁶⁵ สมาน รังสิโยกฤษณ์. (2543). (เรียบเรียง) *การปกครองท้องถิ่นไทยในประเทศต่างๆ : สหราชอาณาจักร สวีเดน ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และ ไทย* กรุงเทพฯ บรรณกิจ หน้า 26.

¹⁴⁰ ⁶⁶ R.A.W. Rhodes. (1981). *Control and Power in Central Local Government Relations*, Farnborough : Gower.

(approbation) โดยแต่เดิมหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำนิติกรรมทางการปกครองจะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐหรือตัวแทนของรัฐเสียก่อนเท่านั้น

สถานะทางกฎหมายของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศสได้รับรองโดยกฎหมายมหาชนในความเป็นอิสระแห่งการปกครองตนเองและอิสระในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น สภาพเช่นนี้ ทำให้การใช้อำนาจเข้ามาควบคุมจากส่วนกลางจะต้องเป็นไปอย่างระมัดระวังโดยไม่ให้กระทบต่อผลประโยชน์ของท้องถิ่น

แต่อย่างไรก็ตามในประเทศฝรั่งเศสยังมีระบบที่เรียกว่า “การควบคุมตำแหน่ง” โดยเปิดโอกาสให้นักการเมืองดำรงตำแหน่งทางการเมืองสองตำแหน่งได้ในเวลาเดียวกัน ดังนั้นนายกเทศมนตรีของเทศบาลหรือสมาชิกสภาจังหวัดจึงสามารถเข้าไปดำรงตำแหน่งในสภาระดับชาติได้ หรือแม้แต่การเข้าไปดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็เคยมีระบบนี้ได้สร้างช่องทางการติดต่อสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการที่เปิดโอกาสให้นักการเมืองท้องถิ่นสามารถเข้าไปปกป้องผลประโยชน์ของท้องถิ่นและเจรจาต่อรองกับหน่วยงานราชการส่วนกลางได้

นอกจากนั้น ระบบความสัมพันธ์ที่มีลักษณะที่เรียกว่า “การพึ่งพิงกันในเชิงอำนาจ” (power-dependence model) ซึ่งเป็นการใช้ทรัพยากรทางการเมืองทรัพยากรทางการเมืองคลังข้อมูลข่าวสารและอำนาจความสัมพันธ์ภายใต้การเจรจาต่อรองกับองค์กรหรือหน่วยงานอื่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ก็เป็นผลทำให้ผลประโยชน์และความต้องการของฝ่ายท้องถิ่นและฝ่ายรัฐส่วนกลางมาบรรจบกันได้ และถือว่าเป็นแผนความสัมพันธ์ดังกล่าวมานี้เป็นจุดเด่นของระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นในระดับภูมิภาคมาช้านาน

2.5 การควบคุมกำกับดูแลและการตรวจสอบ

การตรวจสอบการปฏิบัติราชการจากรัฐบาลกลางในการควบคุมให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่นั้น เป็นการควบคุมดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายและปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนเป็นการทั่วไปมากกว่าที่จะเข้าไปแทรกแซง หรือชี้นำการทำงานของท้องถิ่นโดยตรง เนื่องจากได้มีการยกเลิกอำนาจในการกำกับดูแลทางปกครองของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยรัฐบัญญัติ ค.ศ. 1982 ดังได้กล่าวมาแล้ว

การควบคุมกำกับดูแลหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปจะมีอยู่ด้วยกัน 3 ลักษณะดังนี้¹⁴¹

¹⁴¹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*

2.5.1 การควบคุมเหนือองค์กรและตัวบุคคล

1) การควบคุมสภาท้องถิ่น

การควบคุมสภาท้องถิ่นมีฐานแนวคิดจากหลักการว่าด้วยความต่อเนื่อง (principe de continuité) ในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งมีคุณค่าเป็นรัฐธรรมนูญทำให้รัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐสามารถเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการของสภาท้องถิ่นได้หากมีการดำเนินการอย่างไม่เป็นปกติการเข้าไปแทรกแซงดังกล่าวได้แก่อำนาจในการ“ยุบสภาท้องถิ่น” (la dissolution) ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวจะเป็นไปภายใต้เงื่อนไขเดียวเท่านั้นนั่นคือสภาท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ตามปกติเพื่อบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁴²ซึ่งสามารถทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรีทั้งนี้จะต้องประกอบไปด้วยคำอธิบายเหตุผลที่ต้องมีการยุบสภาและรัฐบาลต้องรับรายงานต่อรัฐสภาทันที

2) การควบคุมสมาชิกสภาท้องถิ่น

โดยทั่วไปจะเป็นการควบคุม“คุณสมบัติ” ของสมาชิกสภาท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายโดยภายหลังการเลือกตั้งหากพบว่าสมาชิกผู้ใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งการปลดสมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาภาคทำได้โดยการออกประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดส่วนการปลดสมาชิกสภาจังหวัดสามารถทำได้โดยสภาจังหวัด นอกจากนี้หากสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่มีเหตุอันควรก็สามารถถูกตัดสิทธิให้พ้นจากตำแหน่งได้โดยคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

3) การควบคุมฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยทั่วไปฝ่ายบริหารจะถูกควบคุมโดยสภาท้องถิ่นอยู่แล้วแต่เนื่องจากนายกเทศมนตรีของเทศบาลมีสถานะเป็นตัวแทนของรัฐนอกเหนือจากการเป็นผู้บริหารของท้องถิ่น ดังนั้นกฎหมายจึงได้ให้อำนาจรัฐบาลในการพักงานและสั่งปลดออกจากตำแหน่งได้กล่าวคือนายกเทศมนตรีรวมถึงเทศมนตรีอาจถูกสั่งพักงานได้ในระยะเวลาไม่เกิน 1 เดือนโดยคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทั้งนี้ต้องแสดงเหตุผลของการสั่งพักงานไว้ด้วยส่วนการปลดออกจากตำแหน่งสามารถกระทำได้โดยการตราพระราชกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรีซึ่งต้องแสดงเหตุในการปลดด้วยเช่นกัน

2.5.2 การควบคุมเหนือการตัดสินใจ

การควบคุมในที่นี้มิได้หมายถึงอำนาจในการพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาต การตัดสินใจก่อนการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่มีลักษณะเป็นการควบคุมกำกับดูแลหรือตรวจสอบ “ภายหลัง” จากที่ได้มีการตัดสินใจไปแล้วโดยภายหลังจากที่ท้องถิ่นมีมติ

¹⁴² นันทวัฒน์ บรมานันท์ การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส หน้า 112.

หรือคำสั่งใดๆ แล้วก็ต้องส่งให้ตัวแทนของรัฐที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณาแต่ทั้งนี้ตัวแทนไม่มีอำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือระงับการตัดสินใจดังกล่าวโดยหากพิจารณาแล้วเห็นว่าการตัดสินใจของท้องถิ่นไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่กระทำการโดยผิดวิธีหรือขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับก็ให้สามารถฟ้องร้องต่อศาลปกครองเพื่อวินิจฉัยและมีคำสั่งหรือคำพิพากษาต่อไป

2.5.3 การควบคุมทางการคลัง

ในอดีตรัฐบาลและตัวแทนของรัฐมีอำนาจโดยตรงในการควบคุมทางการคลังและการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ในปัจจุบันได้มีการยกเลิกอำนาจดังกล่าวไปแล้ว โดยโอนไปอยู่ในความรับผิดชอบของกลไกที่สร้างขึ้นใหม่เรียกว่า “ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค” (The Regional Courts of Accounts) มาทำหน้าที่ควบคุมบัญชีและการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะเป็นการควบคุมให้ถูกต้องหรือชอบด้วยกฎหมายทั้งในด้านระบบบัญชีระบบงบประมาณและการบริหารงบประมาณศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะทำหน้าที่เป็นที่ตรวจสอบใน 3 ลักษณะด้วยกัน ได้แก่¹⁴³

(1) การควบคุมบัญชีได้แก่หน้าที่ควบคุมและตรวจสอบบัญชีรายรับรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่โดยจะตรวจสอบเอกสารหลักฐานการใช้จ่ายทุกชนิดของหน่วยการปกครองท้องถิ่นบทบาทในด้านนี้จึงคล้ายกับเป็น “ผู้สอบบัญชี” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) การควบคุมงบประมาณได้แก่การควบคุมระเบียบวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีการดำเนินการโดยถูกต้องหรือไม่ซึ่งจะเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างตัวแทนของรัฐกับศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค

(3) การควบคุมการบริหารงบประมาณบทบาทในด้านนี้มีลักษณะคล้ายกับเป็น “ที่ปรึกษาทางการคลัง” ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้การบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างถูกต้อง

โดยสรุปแล้วการควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสกระทำโดยราชการส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัด ศาลปกครอง และศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค โดยบทบาทในการกำกับดูแลจะมีอยู่ด้วยกัน 3 ลักษณะคือ¹⁴⁴

¹⁴³ เรื่องเดียวกัน หน้า 121 – 124.

¹⁴⁴ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ หน้า 102.

ประการที่หนึ่งมีบทบาทในการควบคุมท้องถิ่นที่เป็นแต่เพียงการ “ควบคุมให้ชอบด้วยกฎหมาย” (legality control) มิใช่การเข้าไปแทรกแซงการทำงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น

ประการที่สองมีบทบาทในฐานะองค์กรกลางในการพิจารณาและตัดสินข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาททางปกครองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรทางปกครองอื่นๆ

ประการที่สามจะมีบทบาทในฐานะผู้ให้คำปรึกษาหารือ หรือแนะนำแนวทางการปฏิบัติให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้อง

3. ประเทศสหราชอาณาจักร (United Kingdom)

สหราชอาณาจักรมีพื้นที่ทางปกครองครอบคลุมเขตที่สำคัญอยู่ 4 เขตอันได้แก่อังกฤษ (England), เวลส์ (Wales), สกอตแลนด์ (Scotland) และไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland)

ในทางการปกครองสหราชอาณาจักรมีลักษณะเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) ที่มีประวัติศาสตร์และจารีตทางปกครองซึ่งเน้นการรวมศูนย์อำนาจที่ส่วนกลางมีการปกครองในแบบรัฐสภา (Parliamentary System) และมีรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรโดยภาพรวมแล้วระบบการบริหารราชการแผ่นดินในสหราชอาณาจักรจะมีอยู่ 2 ระดับ (two levels) ได้แก่การบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไม่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

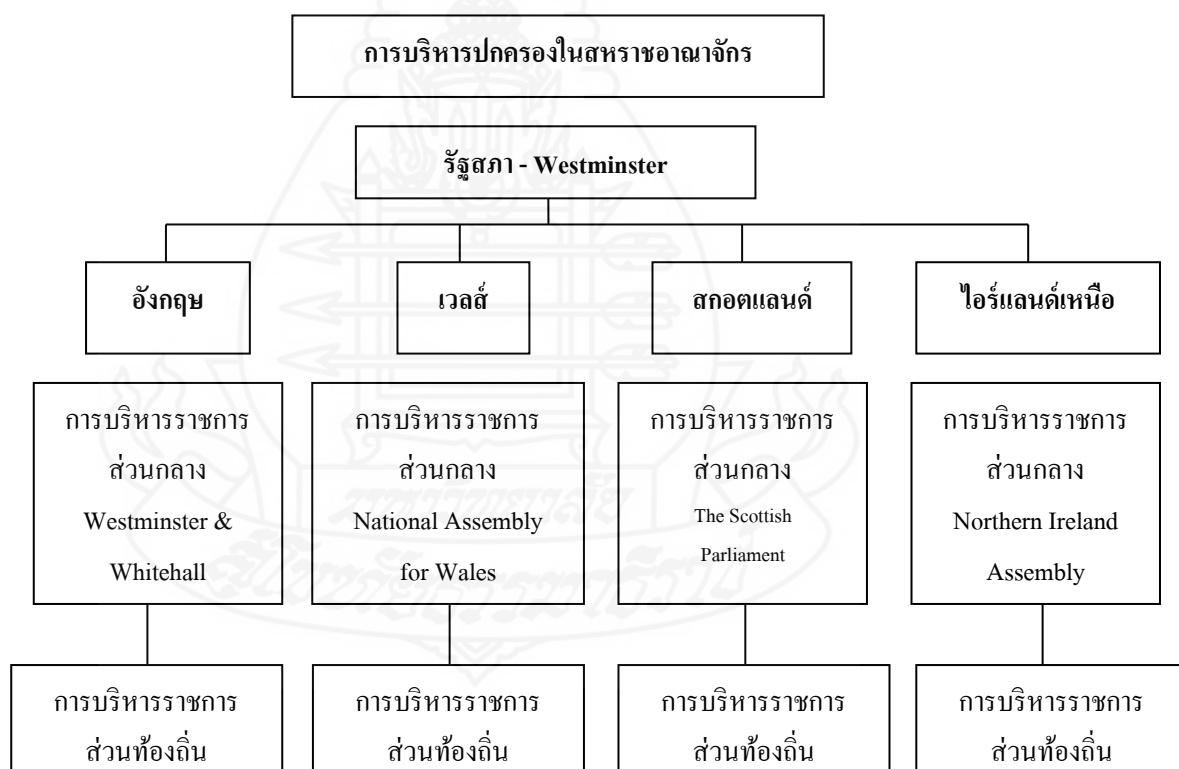
3.1 การจัดรูปแบบการปกครองและระบบบริหารราชการแผ่นดิน

ประเทศสหราชอาณาจักรมีการปฏิรูปครั้งใหญ่ในปีค.ศ. 1832 (The Great Reform Act of 1832) ที่ให้อำนาจการบริหารปกครองสูงสุด หรืออำนาจธิปไตยจะอยู่ที่รัฐสภา ซึ่งหมายความว่าอำนาจทางการเมืองการปกครองจะมีการรวมศูนย์อยู่ที่รัฐสภา (Westminster) ที่มีความสำคัญสูงสุดและทรงอำนาจในทุกทาง¹⁴⁵ โดยใช้อำนาจทางการเมืองการบริหารผ่านทางรัฐบาลและหน่วยงานราชการส่วนกลาง (The Cabinet and Whitehall)

ส่วนการบริหารปกครองในเวลส์ สกอตแลนด์และไอร์แลนด์เหนือจะมีสถานะเป็นภูมิภาคหนึ่งของอังกฤษและมีองค์กรการบริหารกิจการภายในภายใต้รูปแบบที่คล้ายกับเป็นกระทรวงหนึ่งของรัฐส่วนกลางโดยมีการแต่งตั้งรัฐมนตรี (Secretary of State) จากส่วนกลางเข้าไปดูแล

¹⁴⁵ Vernon Bogdanor. (1999). Devolution in the United Kingdom, Oxford University Press, p.1

อย่างไรก็ดีการเรียกร้องและรณรงค์ความเป็นอิสระในการบริหารปกครองตนเองของประชาชนในเวลส์ สกอตแลนด์และไอร์แลนด์เหนือประกอบกับการเข้ามาคุมอำนาจของพรรคแรงงาน (Labour Party) ซึ่งนำโดยนายกรัฐมนตรีนายโทนี่แบลร์ (Tony Blair) ที่เน้นนโยบายภูมิภาคนิยมและการกระจายอำนาจ (Regionalism and Decentralization) ในปลายทศวรรษที่ 1990 เป็นผลให้การปกครองในสหราชอาณาจักรมีการปรับโครงสร้างครั้งสำคัญและอยู่บนหลักการและแนวคิดที่เรียกว่า “การโอนอำนาจ” หรือ (Devolution) หรือการถ่ายโอนอำนาจทางการเมืองการบริหาร ซึ่งกระบวนการถ่ายโอนอำนาจครั้งนี้ได้ทำให้การบริหารปกครองในเวลส์, สกอตแลนด์และไอร์แลนด์เหนือมีความเป็นอิสระมากกว่าเดิมกระบวนการดังกล่าวกระทำโดยการโอนอำนาจทางการเมืองและการบริหารกิจการภายในของแต่ละประเทศให้อยู่ในความรับผิดชอบของสภาแห่งชาติที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งได้แก่สภาแห่งชาติเวลส์ (National Assembly for Wales) ในกรณีของเวลส์รัฐสภาแห่งสกอตแลนด์ (The Scottish Parliament) ในกรณีของสกอตแลนด์และสภาแห่งไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland Assembly) ในกรณีของไอร์แลนด์เหนือ



ภาพที่ 3.3 โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

ที่มา: นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศ
เปรียบเทียบ หน้า 109

อำนาจจากการโอนอำนาจที่แต่ละประเทศได้รับ มีรายละเอียดแตกต่างกัน กล่าวคือ ในกรณีของเวลส์เป็นการถ่ายโอนอำนาจทางการบริหารในกิจการต่างๆ ให้อยู่ในความรับผิดชอบของสภาแห่งชาติเวลส์ขณะที่ในสกอตแลนด์การโอนอำนาจจะมีความกว้างขวางกว่า กล่าวคือเป็นการโอนอำนาจด้านนิติบัญญัติไปอยู่ที่รัฐสภาแห่งสกอตแลนด์ซึ่งมีความเป็นอิสระในการออกกฎหมายต่างๆ トラบเท่าที่ไม่กระทบต่ออำนาจของรัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักร (Westminster) แต่สำหรับกรณีของไอร์แลนด์เหนือแม้สภาแห่งไอร์แลนด์เหนือจะได้รับการโอนอำนาจแต่อำนาจจากรัฐส่วนกลางยังคงดำรงอยู่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยดังเช่นรัฐมนตรีประจำกระทรวงกิจการภายในไอร์แลนด์เหนือได้ใช้อำนาจระงับการดำเนินกิจการของสภาแห่งไอร์แลนด์เหนือในหลายครั้งนอกจากนี้การใช้อำนาจของสภาและองค์กรทางการบริหารตลอดจนการสรรหาบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งจะมีความแตกต่างจากสองกรณีแรกเนื่องจากต้องขึ้นอยู่กับข้อตกลงทางการเมืองระหว่างกลุ่มชนภายในที่มีความขัดแย้งกัน¹⁴⁶

ภายใต้สภาพการณ์ที่เกิดจากกระบวนการถ่ายโอนอำนาจดังกล่าวเป็นผลให้การปกครองในระดับท้องถิ่นเป็นเรื่องกิจการภายในซึ่งแต่ละประเทศจะจัดการกันเองตามนโยบายขององค์กรทางการบริหารในแต่ละประเทศผ่านการรับรองทางกฎหมายในการจัดการท้องถิ่นจากสภาแห่งชาติที่เป็นของตนเองสำหรับองค์กรทางการบริหารของรัฐบาลที่ทำหน้าที่ในการดูแลและส่งเสริมกิจการการปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศมีดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3.6 องค์กรการบริหารที่ดูแลการปกครองท้องถิ่นในสหราชอาณาจักร

อังกฤษ	สำนักรองนายกรัฐมนตรี (Office of the Deputy Prime Minister - ODPM)
เวลส์	คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่นและการเคหะ (Local Government and Housing Committee)
สกอตแลนด์	กระทรวงการพัฒนา (The Scottish Executive Development Department)
ไอร์แลนด์เหนือ	กระทรวงสิ่งแวดล้อม (Department of the Environment)

ที่มา: นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศ*
เปรียบเทียบ หน้า 100

¹⁴⁶ สำหรับลำดับเหตุการณ์และความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองภายในไอร์แลนด์เหนือตามลำดับเวลา โปรดดูจาก Website ของสภาแห่งไอร์แลนด์เหนือ www.ni-assembly.gov.uk.

เมื่อพิจารณาในทางปฏิบัติแล้วจะเห็นว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นในสหราชอาณาจักรที่มีใช้อยู่ก็ยังมีแต่เพียงสกอตแลนด์แห่งเดียวที่ดูเหมือนจะมีความเป็นตัวของตัวเองมากที่สุดเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นในเวลส์ทั้งในแง่พื้นที่และรูปแบบการจัดการนั้นผูกติดอยู่กับระบบอังกฤษมานานการเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่เกิดขึ้นในอังกฤษก็มักจะพ่วงเอาเวลส์เข้าไปด้วยในขณะที่การปกครองท้องถิ่นในไอร์แลนด์เหนือยังถูกให้ความสำคัญน้อยเนื่องจากปัญหาความขัดแย้งภายใน

3.2 โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่นในสหราชอาณาจักรมีการปรับเปลี่ยน (Restructuring) มาหลายต่อหลายครั้ง และภายใต้นโยบายของรัฐบาลพรรคแรงงานซึ่งมีความชัดเจน โดยนโยบาย “การถ่ายโอนอำนาจ” (Devolution) และการมุ่งเน้นการปกครองในแบบภูมิภาคนิยมและการกระจายอำนาจ (Regionalism and decentralization)

เนื่องจากสหราชอาณาจักรมีพื้นที่ปกครอง ครอบคลุม 4 เขตสำคัญ คืออังกฤษ (England) เวลส์ (Wales) สกอตแลนด์ (Scotland) และไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland) ดังนั้นการกล่าวถึงระบบการปกครองท้องถิ่นจึงต้องแยกแยะแต่ละเขต เพราะแต่ละเขตหรือประเทศดังกล่าวมีโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแตกต่างกันอันเป็นผลจากการปรับโครงสร้างหน่วยการปกครองท้องถิ่นในกลางทศวรรษที่ 1980¹⁴⁷

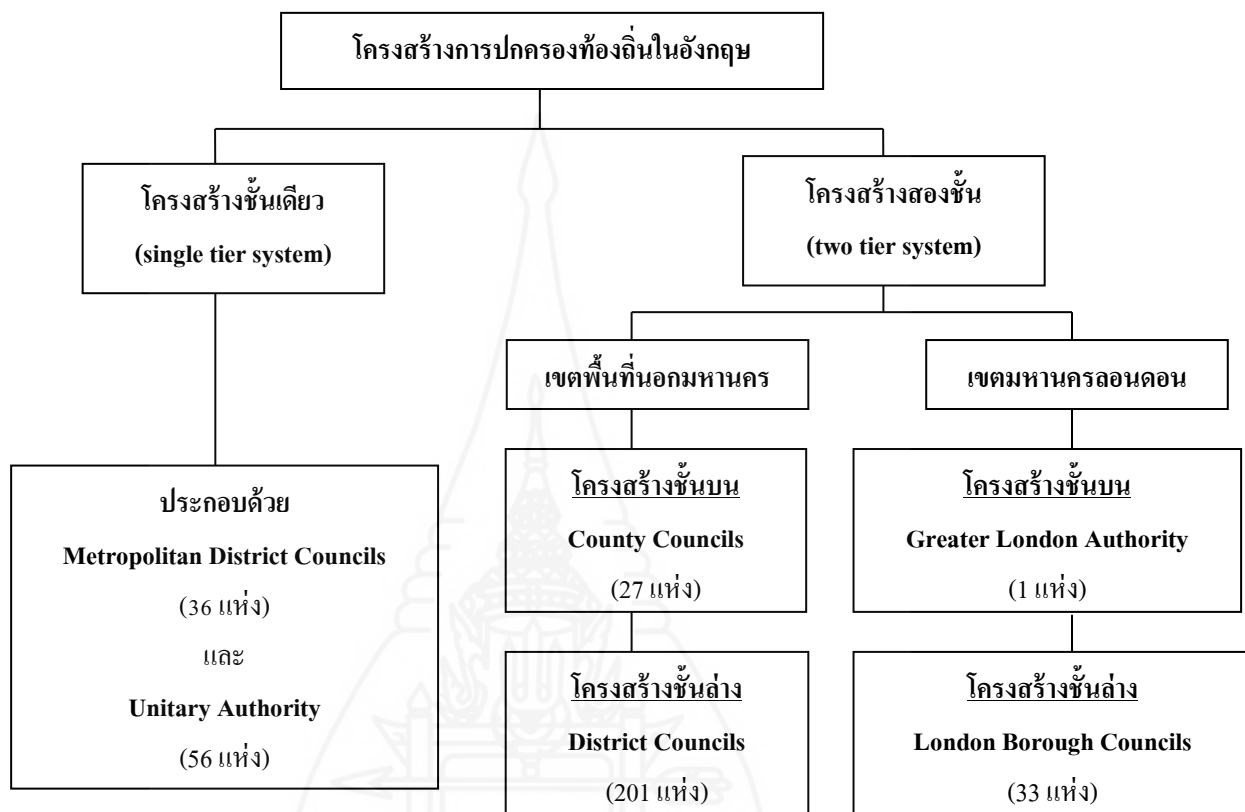
3.2.1 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษ(England)

ก่อนการปฏิรูปใหญ่ในยุคทศวรรษที่ 1990 การปกครองท้องถิ่นในอังกฤษเป็นระบบสองชั้น (two-tier) ครอบคลุมทั้งพื้นที่ กล่าวคือ โครงสร้างชั้นบน (upper tier) ประกอบด้วยสภาเขต (County Councils) และ โครงสร้างชั้นล่าง (lower tier) ได้แก่สภาแขวง (District Councils) เว้นแต่ในมหานครลอนดอนและเมืองใหญ่ที่เป็นระบบโครงสร้างชั้นเดียว (single tier)

ในปัจจุบัน “คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น” (Local Government Commission-LGC) ซึ่งรัฐบาลตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น 1992 ได้ตรากฎหมายเรียกว่า “คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น” ได้ศึกษาทบทวน จัดทำข้อเสนอและสำรวจประชามติของประชาชน (referendum) และได้ข้อสรุปว่า การปกครองท้องถิ่นภายใต้โครงสร้างสองชั้นก่อให้เกิดความสับสน มีความซ้ำซ้อนและไม่มีประสิทธิภาพ เพราะโครงสร้างส่วนบนไม่ได้อยู่ใกล้ชิดหรือยึดโยงกับประชาชนการสนองต่อความต้องการและการแก้ไขปัญหาของประชาชนตลอดจนการตรวจสอบโดยประชาชนเป็นไปได้น้อยมาก ดังนั้นจึงให้ยุบเลิกหน่วยการปกครอง

¹⁴⁷ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ* หน้า 111.

ท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนบน จึงต้องถ่ายโอนอำนาจไปสู่หน่วยการปกครองท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนล่างที่มีศักยภาพและมีความพร้อม ส่วนโครงสร้างส่วนล่างที่มีขนาดเล็กมากต้องยุบรวมกัน เพื่อเพิ่มศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ



ภาพที่ 3.4 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษ

ที่มา: วารสารสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีที่ 13 ฉบับที่ 9 เดือนกันยายน 2558 หน้า 6

ผลสรุปจากการศึกษาของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว ทำให้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษมีลักษณะผสมผสาน (hybridity) ประกอบด้วย

(1) เขตเมืองใหญ่ที่มีความเจริญและความหนาแน่นของประชากรสูง (Metropolitan Areas) จะมีโครงสร้างชั้นเดียวในรูปแบบสภามหานคร (Metropolitan District Councils)

(2) เขตพื้นที่ที่มีความเจริญน้อยกว่า (Shire Areas) จะมีลักษณะโครงสร้างผสมผสานขึ้นอยู่กับความเห็นพ้องและยอมรับของประชาชนและหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยหากประชาชนและหน่วยการปกครองท้องถิ่นยอมรับการก็จะปรับโครงสร้างชั้นเดียวโดยยุบรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่เดิมมารวมกันเป็นรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า สภาเอกรูป (Unitary

Authority) ส่วนพื้นที่นอกเหนือจากนี้พึงพอใจต่อระบบโครงสร้างสองชั้นก็ยังคงเป็นโครงสร้างเดิมอยู่ต่อไป

(3) เขตมหานครลอนดอน (London Area) มีการจัดโครงสร้างแบบสองชั้น โครงสร้างระบบการปกครองท้องถิ่นชั้นล่างจะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่าสภาเขตแห่งลอนดอน (London Borough Councils) ซึ่งขณะนี้มีการ 32 แห่งร่วมกับสหการนครลอนดอน (Corporation of the City of London) อีกหนึ่งแห่งรวมเป็น 33 แห่งและโครงสร้างชั้นบนจะมีสำนักบริหารมหานครลอนดอน (Greater London Authority - GLA) ซึ่งจะบริหารครอบคลุมมหานครลอนดอนทั้งหมด ซึ่งสำนักบริหารมหานครลอนดอนเกิดขึ้นจากนโยบายของพรรคแรงงาน ทำหน้าที่ในการวางแผนและกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม มีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติสำนักบริหารมหานครลอนดอน ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน ค.ศ. 1999 และได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา (Assembly) และนายกเทศมนตรี (Mayor) โดยตรงจากประชาชนครั้งแรกเมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2000¹⁴⁸

ในโครงสร้างชั้นบนยังมีหน่วยงานวิสาหกิจรวม (Joint Authorities) ที่มีภารกิจเฉพาะด้านอีก 4 หน่วยงานภายใต้การดูแลของนายกเทศมนตรีแห่งมหานครลอนดอน ประกอบด้วย

ตารางที่ 3.7 หน่วยงานวิสาหกิจรวมที่มีภารกิจเฉพาะในการดูแลของนายกเทศมนตรีแห่งมหานครลอนดอน

Metropolitan Police Authority (MPA)	เป็นหน่วยตำรวจที่ดูแลพื้นที่ภายในมหานครลอนดอนทั้งหมดยกเว้นเฉพาะในเขตนครลอนดอน (City of London)
London Fire and Emergency Planning Authority (LFEP)	เป็นหน่วยดับเพลิงและบรรเทาสาธารณภัย
Transport for London	ดูแลระบบการคมนาคมและการขนส่งมวลชนในลอนดอน
London Development Agency	ทำหน้าที่ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและส่งเสริมการลงทุน

ที่มา: นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ *ทิศทางกรปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศ*
เปรียบเทียบ หน้า 115

¹⁴⁸ John Stewart. (2000). *The Nature of British Local Government*, London : McMillan, pp. 65 – 66.

3.2.2 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในเวลส์ (Wales)

เป็นระบบโครงสร้างแบบชั้นเดียวทั่วประเทศ โดยมีรูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเรียกว่าสภาเอกกรุป (Unitary Authority) ซึ่งเป็นการกำหนดโดยกฎหมายปฏิรูปที่เรียกว่า “พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น (เวลส์) ค.ศ. 1994 หรือ Local Government Wales Act 1994”

3.2.3 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในสกอตแลนด์ (Scotland)

เป็นระบบโครงสร้างชั้นเดียว มีรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นเรียกว่าสภาเอกกรุป (Unitary Authority) กำหนดโดยพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น (สกอตแลนด์) ค.ศ. 1994 หรือ Local Government Scotland Act 1994

3.2.4 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland)

เป็นระบบโครงสร้างแบบชั้นเดียวและมีรูปแบบเดียว คือ สภาแขวง (District Councils)

3.3 ภารกิจและอำนาจหน้าที่

การจัดแบ่งภารกิจและอำนาจหน้าที่ในระบบการปกครองท้องถิ่นของสหราชอาณาจักรจะอยู่ภายใต้หลักการที่เรียกว่า "Ultravires" ซึ่งหมายความว่า การดำเนินกิจการต่างๆ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อได้รับรองโดยกฎหมายเพราะเป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปว่าอำนาจที่มีได้กำหนดโดยกฎหมายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยถือว่ารัฐสภาได้ให้อำนาจตามกฎหมายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็นทั้งนี้รัฐสภาสามารถปรับเปลี่ยนแก้ไขหรือยกเลิกอำนาจของท้องถิ่นได้ตามที่เห็นสมควร¹⁴⁹

จากที่กล่าวมาข้างต้นเมื่ออำนาจหน้าที่หรือการดำเนินภารกิจใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับการรับรองโดยกฎหมายย่อมทำให้เข้าใจได้ว่าภารกิจและอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นหน้าที่ที่ "ต้องทำ" โดยปริยายจะละเว้นไม่ดำเนินการไม่ได้และการจัดทำภารกิจก็จะต้องเป็นไปภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดหากท้องถิ่นละเลยภารกิจที่ได้รับมอบหมายกระทำการไม่ตรงตามข้อกำหนดหรือดำเนินการโดยขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลรัฐบาลมีอำนาจที่จะดึงเอาอำนาจหน้าที่ดังกล่าวกลับคืน (Default Powers) ได้โดยอาจจะเข้ามาจัดทำเองหรือมอบให้หน่วยการปกครองอื่นๆ ดำเนินการแทน¹⁵⁰

¹⁴⁹ ปรัชญา เวสารัชช์. (2543). *การปกครองท้องถิ่นประเทศไทย* กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ. หน้า 18.

¹⁵⁰ David Wilson and Chris Game. (1998). *Local Government in the United Kingdom 2 nd ed.* London : McMillan, p. 103.

อย่างไรก็ตาม สหราชอาณาจักรยังมีการกำหนดภารกิจหรืออำนาจหน้าที่บางอย่าง เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถใช้ดุลพินิจตัดสินใจและจัดทำเพิ่มเติมจากที่กฎหมายกำหนดได้ แต่จะต้องมีการกำหนดขอบเขตและวิธีการดำเนินการเอง เพราะภารกิจที่อาจจัดทำเพิ่มเติมนี้รัฐสภาไม่ได้จัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้แต่อย่างใด และภารกิจที่อาจจัดทำเพิ่มเติมจากที่กฎหมายกำหนดนี้ เป็นอำนาจดุลพินิจ (Discretionary power) ดังนั้นหากมีข้อจำกัดด้านงบประมาณหรือเกินศักยภาพของท้องถิ่นเอง ท้องถิ่นอาจลดทอนหรือยกเลิกได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย

ต่อมาในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2000 รัฐบาลกลางได้นำเอากลไกใหม่ ภายใต้กรอบนโยบาย “ข้อตกลงว่าด้วยการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่น : ความท้าทายครั้งใหม่” (Local Public Service Agreements : New Challenges)¹⁵¹ ซึ่งเสนอโดยสมาคมการปกครองท้องถิ่น (Local Government Association - LGA) เพื่อแก้ปัญหาความไม่พร้อมและยกระดับการให้บริการของหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะให้คำมั่นในการพัฒนาและยกระดับการให้บริการต่อรัฐบาล และรัฐบาลก็ต้องให้คำมั่นว่าจะให้การสนับสนุนและให้รางวัลตอบแทนต่อความสำเร็จของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นด้วยเช่นกัน อันมีลักษณะเป็นกลไกการเจรจาต่อรองระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับรัฐบาลในการสร้างข้อตกลงร่วมกัน นับเป็นช่องทางใหม่สำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นเฉพาะแห่งในการเข้ามาทำความตกลงกับรัฐบาลในการยกระดับการให้บริการ โดยมีหลักประกันว่าจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล

นอกจากนี้การออกกรอบหน้าที่ใหม่ให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความยืดหยุ่นและความเป็นอิสระในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยการระบุถึงอำนาจหน้าที่ใหม่ๆ และเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการใดๆ ที่เป็นการส่งเสริมและยกระดับคุณภาพชีวิตภายในชุมชนทั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อมก็ได้รับการบัญญัติในพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 2000 ประกอบกับรัฐบาลก็ได้ดำเนินการส่งเสริมแนวทางการใช้อำนาจใหม่ดังกล่าว โดยการออกเอกสารเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติในการให้บริการ (Guidance)¹⁵² ทั้งนี้ โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างความยืดหยุ่นและความเป็นอิสระในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น โดยการรวบรวมเอากิจการหลายๆ ด้านเข้ามาดำเนินการภายใต้แผนงานเดียวกันในลักษณะที่เป็น “แผนยุทธศาสตร์ชุมชน” (Community Strategy) และในการนี้ก็ได้มีการยกเลิกข้อจำกัดทางกฎหมายหลายๆ ด้านเพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระมากขึ้น โดยเฉพาะใน

¹⁵¹ กรอบข้อตกลงดังกล่าวสามารถดูได้ใน Website ของสำนักกรอนายกรัฐมนตรีที่ www.local-regions.odpm.gov.uk.

¹⁵² Department of the Environment Transport and Regions, *Power to promote or improve Economic, Social or Environment Well-being*.

ด้านของวิธีการในการดำเนินการตามเป้าหมายที่ได้วางเอาไว้เช่นมีอิสระในการใช้จ่ายเงินงบประมาณมากขึ้นการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นเลือกรูปแบบใหม่ๆ ในการส่งมอบบริการสาธารณะการเปิดช่องทางให้ท้องถิ่นทำงานร่วมกับองค์กรอื่นๆ ในการร่วมกันพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนเป็นต้น กล่าวโดยรวมแล้วกรอบอำนาจใหม่นี้มีจุดเด่นคือเป็นการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถใช้ทรัพยากรของตนได้อย่างเต็มที่ในการส่งเสริมและยกระดับคุณภาพชีวิตของชุมชนผ่านการทำงานร่วมกับองค์กรอื่นๆ ที่ทำงานอยู่ในท้องถิ่นทั้งหน่วยงานของรัฐบาลบริษัทเอกชนองค์กรอาสาสมัครหรือแม้แต่ตัวบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานภายใต้รูปแบบที่เรียกว่า “หุ้นส่วนหรือพันธมิตร” (Partnership model) ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะแสดงบทบาทเป็นผู้นำและผู้สนับสนุนแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าว

3.4 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับส่วนท้องถิ่น

หน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศอังกฤษถือว่าเป็น “ผลผลิตของรัฐสภา” (*creatures of parliament*) โดยแท้เพราะประเทศอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรที่จะปรากฏเป็นบทบัญญัติให้การรับรองสถานะไว้แต่อย่างใด ดังนั้นการจัดตั้งการยุบเลิกและการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใดๆ ในเชิงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะวางอยู่บนหลักการทางกฎหมายที่เรียกว่า “*ultra vires*” ซึ่งถือว่าอำนาจในการกระทำการใดๆ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่ออ้างอิงหรือได้รับการรับรองโดยกฎหมายบทบาทหน้าที่และวิธีประพฤติกฎปฏิบัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงถูกจำกัดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย¹⁵³

ลักษณะที่กล่าวมาจึงทำให้สถานภาพของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงขึ้นอยู่กับกฎหมายต่างๆ ที่ออกโดยรัฐสภาเป็นสำคัญซึ่งเป็นรากฐานในการกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นของอังกฤษ ในทางปฏิบัติรัฐบาลกลางจะใช้อำนาจผ่านทางรัฐสภาโดยเสียงข้างมาก ยึดกุมอยู่ ดังนั้นบรรดากฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่ผลักดันโดยรัฐบาลจึงกลายเป็นกรอบในเชิงสถาบัน (*institutional framework*) ที่ใช้กำหนดสถานภาพในเชิงโครงสร้างและแบบแผนการประพฤติกฎปฏิบัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ดังนั้นหน่วยการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษจึงมีความเป็นอิสระแต่เพียงบางส่วน (*partial autonomy*) เนื่องจากหลักประกันทางด้านสิทธิและเสรีภาพมิได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายแม่บทของประเทศ (รัฐธรรมนูญ) และอำนาจหน้าที่ที่กำหนดโดยกฎหมายก็มีข้อจำกัดมิได้มีอำนาจกระทำการโดยอิสระตามหลักความสามารถทั่วไป (*general competence*) อย่างประเทศอื่นๆ ในยุโรปที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะทำอะไรก็ได้ตราบท่างที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือล่วงละเมิดสิทธิของบุคคลหรือองค์กรอื่นๆ

¹⁵³ Peter G.Richards. (1980). *The Reformed Local Government system*. 4thed. London, George Allen & Urwin, p. 76.

ความสัมพันธ์ของรัฐกับท้องถิ่นในประเทศอังกฤษตามความเป็นจริงวางอยู่บนความสัมพันธ์ทางการบริหารเป็นส่วนใหญ่และเกิดขึ้นในระดับปฏิบัติงาน (working relationships day-to-day operations) ผ่านการแสดงบทบาทของรัฐบาลและหน่วยงานราชการส่วนกลางต่างๆ ที่เข้ามาปฏิบัติสัมพันธ์กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นในกิจการที่ตนเกี่ยวข้องดังนั้นจึงจะเห็นได้ว่า สถานภาพของความสัมพันธ์จะมีความสลับซับซ้อนไม่แน่นอนและมีพลวัต (dynamics) สูงการที่จะกล่าวถึงหรือประเมินถึงรูปแบบของความสัมพันธ์จึงเป็นสิ่งที่กระทำได้ยากเพราะเงื่อนไขต่างๆ ที่กำหนดลักษณะความสัมพันธ์ (conditions of central-local relations)¹⁵⁴ นั้นมีอยู่หลากหลายและผันแปรไปตามช่วงเวลาเช่นแนวนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาเป็นรัฐบาล ข้อกำหนดและกระบวนการทางการคลังความหลากหลายในจารีตปฏิบัติของหน่วยงานราชการส่วนกลาง เป็นต้น

3.5 การควบคุมกำกับดูแลและการตรวจสอบ

การควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติภารกิจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษ มีเป้าหมายหลักอยู่ 3 ประการได้แก่¹⁵⁵

(1) เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับบริการอย่างเหมาะสมและทั่วถึง

(2) เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจของท้องถิ่นเป็นไปอย่างถูกต้องและไม่ล่วงละเมิดกฎหมาย และ

(3) เพื่อเป็นการชี้แนะและปรับปรุงการทำงานของท้องถิ่นให้ดีขึ้น (best value) สำหรับการควบคุมกำกับดูแลตรวจสอบดำเนินการโดยใช้เครื่องมือที่สำคัญอยู่ 6 รูปแบบดังนี้¹⁵⁶

3.5.1 เครื่องมือทางกฎหมาย (Statutory Instruments)

ในกฎหมายพระราชบัญญัติซึ่งออกโดยรัฐสภาหลายๆ ฉบับได้ให้อำนาจแก่กระทรวงส่วนกลางสามารถออกกฎหมายในรูปของกฎระเบียบต่างๆ เพิ่มเติมจากกฎหมายแม่บทได้ ซึ่งก็นับว่าเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ส่วนกลางใช้ในการควบคุมท้องถิ่นซึ่งมักปรากฏในรูปของการกำหนดเงื่อนไขทางการบริหารและจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นการกำหนดมาตรฐานการบริการและการเพิ่มอำนาจให้ส่วนกลางสามารถเข้าไปแทรกแซงกิจการบางเรื่องได้และหรือระเบียบบางอย่างก็

¹⁵⁴ John Stewart, *The Nature of British Local Government*, pp. 90 – 101.

¹⁵⁵ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ *ทิศทางการปกครองท้องถิ่น ไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ* หน้า 138.

¹⁵⁶ เรื่องเดียวกันหน้า 138 – 140.

ออกมาเพื่อถอนอำนาจหน้าที่บางอย่างของท้องถิ่นเช่นอำนาจในการออกใบอนุญาตโรงฆ่าสัตว์ เป็นต้น

3.5.2 การแนะแนวและชี้้นำผ่านหนังสือเวียน (Circulars)

หนังสือเวียนเป็นเครื่องมือที่กระทรวงจากส่วนกลางใช้เพื่อผลในการแนะแนวและชี้นำ (Guidance) หน่วยการปกครองท้องถิ่นว่าควรจะทำอย่างไรในกิจการที่ตนรับผิดชอบซึ่งหนังสือเวียนดังกล่าวมิได้เกิดจากการริเริ่มโดยส่วนกลางแต่เพียงอย่างเดียวแต่ในบางกรณีก็เกิดจากผลการเจรจาต่อรองกับสมาคมการปกครองท้องถิ่น (Local Government Association) โดยมากหนังสือเวียนดังกล่าวมักจะเป็นการอธิบายถึงแนวปฏิบัติต่างๆ ตามกฎหมายหรือนโยบายที่รัฐบาลออกมาบังคับใช้กับท้องถิ่นซึ่งมักจะกระทำโดยกระทรวงที่มีหน้าที่ดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่น (ในปัจจุบันได้แก่สำนักงานนายกรัฐมนตรี)

3.5.3 การดึงอำนาจกลับคืน (Default Powers)

ในกฎหมายบางฉบับเปิดโอกาสให้กระทรวงส่วนกลางสามารถเข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานด้านของหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้โดยท้องถิ่นแห่งหนึ่งแห่งใดปฏิบัติภารกิจได้ไม่เป็นที่น่าพอใจหรือมีการประพฤติปฏิบัติอย่างไม่เหมาะสมในการจัดทำบริการส่วนกลางก็สามารถจะดึงเอาอำนาจหน้าที่ในภารกิจนั้นกลับคืนเพื่อไปจัดทำเองหรืออาจโอนไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นแห่งอื่นๆ จัดทำแทน

3.5.4 การตรวจสอบ (Inspection)

เครื่องมือดังกล่าวมีขึ้น โดยเน้นการควบคุมและตรวจสอบการจัดทำภารกิจด้านที่สำคัญๆ ของท้องถิ่นโดยจะมีหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวโดยเฉพาะเช่นด้านการศึกษาจะมีสำนักงานมาตรฐานการศึกษา (The Office for Standards in Education : OFSTED) และด้านการบริการสังคมก็จะมีสำนักตรวจสอบงานบริการสังคม (Social Services Inspectorate : SSD) เป็นต้น หน่วยงานเหล่านี้จะคอยทำหน้าที่ตรวจสอบมาตรฐานการบริการกำหนดมาตรฐานกลางรับเรื่องร้องเรียนตลอดจนให้คำแนะนำและฝึกอบรมพนักงานท้องถิ่นที่ทำงานในด้านเหล่านี้ โดยจะมีการทำงานร่วมกับคณะกรรมการตรวจสอบบัญชีกลาง (Audit Commission) อีกชั้นหนึ่ง

3.5.5 เครื่องมือทางการคลัง (Finance)

มาตรการทางการคลังถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐบาลกลางใช้ในการควบคุมท้องถิ่นซึ่งจะมีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะกล่าวคือ

1) การควบคุมปริมาณการใช้จ่าย: รัฐบาลสามารถกำหนดวงเงินการใช้จ่ายของท้องถิ่นได้โดยการกำหนดเพดานการใช้จ่ายของท้องถิ่น (Capping) หรือตัดค่านโครงการลงทุนของท้องถิ่นได้

2) การตรวจสอบการใช้เงิน: การตรวจสอบทางการเงินจะกระทำผ่านคณะกรรมการตรวจสอบบัญชีกลาง (Audit Commission) ซึ่งตั้งขึ้นในปีค.ศ. 1982 โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะแต่งตั้งบุคคลภายนอกเข้าไปตรวจสอบบัญชีหน่วยงานปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งซึ่งอาจจะมาจากบุคลากรของตนเองหรือจากบริษัทเอกชนก็ได้

3.5.6 การตรวจสอบโดยประชาชนในท้องถิ่น

โดยหลักการแล้วหน่วยงานปกครองท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องปฏิบัติงานอย่างโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้โดยประชาชนภายในชุมชน โดยนอกเหนือจากการควบคุมทางการเมืองผ่านระบบการเลือกตั้งแล้วประชาชนในท้องถิ่นก็ยังมีเครื่องมือสำหรับตรวจสอบหน่วยงานปกครองท้องถิ่นอีก 2 ลักษณะด้วยกันกล่าวคือ

1) การร้องเรียน ประชาชนในท้องถิ่นสามารถร้องเรียนหน่วยงานปกครองท้องถิ่นของตนได้ในหลายเรื่องเช่นมีการบริการที่ไม่น่าพอใจมีการตัดสินใจที่ไม่เหมาะสมมีการบริหารงานที่ผิดพลาดมีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายสมาชิกสภาท้องถิ่นมีการประพฤติที่ไม่เหมาะสมเหล่านี้สามารถทำเรื่องร้องเรียนผ่านองค์กรต่างๆ ได้เช่นสภาท้องถิ่นคณะกรรมการวินัยกลางผู้ตรวจการรัฐสภาคณะกรรมการตรวจสอบบัญชีหรือแม้แต่การส่งเรื่องฟ้องศาลด้วยตนเองก็ได้

2) การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการเข้าถึงข่าวสาร ตามพระราชบัญญัติกำหนดให้การประชุมของสภาท้องถิ่นคณะกรรมการท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นต้องจัดการประชุมในที่สาธารณะ (หมายถึงประชาชนสามารถเข้าถึงและร่วมรับฟังการประชุมได้) และจัดแสดงตารางการประชุมให้ประชาชนทราบล่วงหน้าดังนั้นประชาชนจึงมีสิทธิที่จะเข้าร่วมรับฟังการประชุมได้นอกจากนี้เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในกิจการต่างๆ ของสภาและผู้บริหารก็ต้องแสดงต่อสาธารณะล่วงหน้าสามวันส่วนแผนงานต่างๆ ที่จะจัดทำก็ต้องแสดงล่วงหน้าเป็นเวลาสี่เดือนขึ้นไป

4. ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่น มีการจัดรูปแบบการปกครองในรูปแบบรัฐเดี่ยว (Unitary state) ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์ (จักรพรรดิ) เป็นประมุขของประเทศเช่นเดียวกับประเทศไทยในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ญี่ปุ่นได้รับอิทธิพลทั้งทางด้านกฎหมาย การเมืองและการบริหารจากประเทศเยอรมนี แต่หลังจากพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่ 2 หรือตั้งแต่ปี ค.ศ. 1945 เป็นต้นมา ญี่ปุ่นถูกรอบครอบโดยประเทศสัมพันธมิตรที่ร่วมชนะสงคราม โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาได้แผ่อิทธิพลและเผยแพร่แนวความคิดทำการปฏิรูประบบเศรษฐกิจ การเมืองการ

บริหาร ตลอดจนเข้าไปมีส่วนสำคัญในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1947 ซึ่งประกาศใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1947 และถือได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นฉบับแรกที่ได้รับบทหลักการ “ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy)” ซึ่งปรากฏในหมวดที่ 8 จากมาตรา 92 – 95 และยังมีกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) กำหนดโครงสร้างใหม่ของการบริหารส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางไปให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยและสิทธิพื้นฐานของประชาชน (Principle of Democratic Government and Fundamental Rights) มีผลทำให้ประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบันเป็นประเทศประชาธิปไตยที่มีความมั่นคงมาก มีระบบการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมที่เข้มแข็งและเจริญก้าวหน้าในด้านเทคโนโลยีอย่างสูง มีรัฐบาลท้องถิ่นหรือการบริหารท้องถิ่นที่มีบทบาทสำคัญในการยกมาตรฐานความเป็นอยู่และสวัสดิการสังคมเป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างยิ่ง¹⁵⁷

4.1 การจัดรูปแบบของการปกครองและระบบการบริหารราชการแผ่นดิน

ประเทศญี่ปุ่น หรือ นิปปอน (Nippon) มีพื้นที่ 377,835 ตารางกิโลเมตร รวมทั้งผืนดินและผืนน้ำ ประกอบด้วยเกาะใหญ่ 4 เกาะเรียงตามขนาดใหญ่ไปหาเล็ก ได้แก่เกาะฮอกไกโด (Hokkaido) เกาะฮอนชู (Honshu) เกาะชิโกกุ (Shikoku) และเกาะคีวชู (Kyushu) และเกาะเล็กอีกประมาณ 3,900 เกาะ

การจัดรูปแบบการปกครองเป็นรัฐเดี่ยวมีการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินเป็น 2 ส่วนคือ การบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ไม่มีการบริหารส่วนภูมิภาค) มีรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1947 เป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศซึ่งบัญญัติให้พระจักรพรรดิทรงเป็นสัญลักษณ์แห่งประเทศและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาวญี่ปุ่นไว้ในมาตรา 1 และยังทรงเป็นประมุขของประเทศอีกด้วย แต่ไม่ทรงมีพระราชอำนาจในการบริหารประเทศ ทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจที่เกี่ยวกับกิจการของประเทศเฉพาะที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น ทรงมีพระราชอำนาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและประธานศาลสูงสุด (The Chief Justice of the Supreme Court) ตามที่รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีตามคืบ นำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นได้บัญญัติถึงสถาบันการเมืองที่สำคัญ 4 สถาบัน ได้แก่

- (1) พระจักรพรรดิ (The Emperor)
- (2) รัฐสภา (The Diet) หรือ ฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Branch)
- (3) คณะรัฐมนตรี (The Cabinet) หรือ ฝ่ายบริหาร (Executive Branch)

¹⁵⁷ เรื่องเดียวกัน หน้า 149.

(4) ฝ่ายตุลาการ (The Judiciary Branch)

4.1.1 การบริหารราชการส่วนกลาง

การบริหารราชการส่วนกลาง หมายถึง การบริหารงานของรัฐบาลในส่วนกลาง ผ่านกระทรวง (Ministries) และหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวงรวมกันไม่ต่ำกว่า 10 กระทรวง หน่วยงานในสังกัดกระทรวง (Ministrial Agencies) และองค์กรบริหารทั้งหลาย (Administrative Bodies) ของทางราชการที่กฎหมายกำหนดคือไม่น้อยกว่า 30 หน่วยงาน ตัวอย่างเช่น Agency for Cultural Affairs of National Resources and Energy สำหรับองค์กรบริหารที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เช่น Environmental Disputes Coordination Commission Natural Public Safety Commission นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการตรวจสอบบัญชี (Board of Audit) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในระดับกระทรวงอีกด้วย

การบริหารราชการส่วนกลางญี่ปุ่นได้ใช้รูปแบบรัฐสภาที่มีนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบในการบริหารสูงสุด มาจากเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ของสภา

ในปัจจุบันญี่ปุ่นมีกระทรวงและหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง จำนวน 11 กระทรวงและหน่วยงานได้แก่¹⁵⁸

- (1) สำนักนายกรัฐมนตรี (Prime Minister's Office)
- (2) กระทรวงยุติธรรม (Ministry of Justice)
- (3) กระทรวงการต่างประเทศ (Ministry of Foreign Affairs)
- (4) กระทรวงการคลัง (Ministry of Finance)
- (5) กระทรวงศึกษาธิการวัฒนธรรมการกีฬาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology)
- (6) กระทรวงสาธารณสุขแรงงานและสวัสดิการ (Ministry of Health, Labour and Welfare)
- (7) กระทรวงเกษตรป่าไม้และประมง (Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries)
- (8) กระทรวงเศรษฐกิจการค้าและการอุตสาหกรรม (Ministry of Economy, Trade and Industry)
- (9) กระทรวงที่ดินโครงสร้างพื้นฐานและการคมนาคม (Ministry of Land, Infrastructure and Transport)

¹⁵⁸ ข้อมูลจำนวนหน่วยการปกครองของประเทศญี่ปุ่นให้ไว้ ณ เดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2004 ใน Number of Local Employees. <<http://web-japan.org/factsheet/local/relation.html>>.

(10) กระทรวงการสิ่งแวดล้อม (Ministry of the Environment)

(11) กระทรวงบริหารงานสาธารณะกิจการภายในบริการไปรษณีย์และโทรคมนาคม (Ministry of Public Management, Home Affairs, Postal Service and Telecommunications)

4.1.2 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นผลโดยตรงจากกรอบความคิดที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ได้วางรากฐานและให้น้ำหนักแก่กระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ก็เพื่อการป้องกันมิให้อำนาจทางการบริหารมีการกระจุกตัวอยู่ที่สถาบันทางการเมืองในศูนย์กลาง¹⁵⁹

4.2 โครงสร้างและการจัดชั้นในระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

รูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นแยกออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือรูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษ

4.2.1 รูปแบบทั่วไป (Ordinary Local Government)

โครงสร้างของรูปแบบทั่วไปสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระดับคือระดับบน (Uppertier) ได้แก่ จังหวัด (Prefectures) และระดับล่าง (Lower tier) ได้แก่ เทศบาล (Municipal) ซึ่งเป็นการจัดรูปแบบในระบบการปกครองเป็นระบบ 2 ชั้น (Two – tierSystem) หรือ (Two – tier Government) ที่มีความสัมพันธ์กัน

1) ระดับบนหรือจังหวัด จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางที่เชื่อมการติดต่อระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาลและเป็นหน่วยงานที่ดำเนินกิจการครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางดำเนินกิจการที่ต้องการมาตรฐานเดียวกันและดำเนินกิจการที่ใหญ่เกินกว่าศักยภาพของเทศบาลจะกระทำได้รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางครอบคลุมหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาลทั้งหมดที่ขึ้นตรงกับจังหวัด แต่มิได้หมายความว่าเทศบาลจะเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดของจังหวัด ดังนั้นจังหวัดจึงไม่สามารถใช้อำนาจสั่งการเทศบาลได้ จะมีก็เฉพาะอำนาจในการให้คำแนะนำและแนวทางแก่เทศบาลเท่านั้น กล่าวโดยสรุปคือทั้งจังหวัดและเทศบาลต่างก็เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเท่าเทียมกันจะแตกต่างกันเฉพาะในด้านขนาดของพื้นที่รับผิดชอบและศักยภาพในการให้บริการประชาชน

2) ระดับล่างหรือเทศบาล เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดที่ให้บริการขั้นพื้นฐานทั่วไปแก่ประชาชนและเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับพื้นฐานที่มีความสัมพันธ์กับประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

¹⁵⁹ วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2549). รายงานการวิจัย เรื่อง การศึกษาแนวทางการดำเนินงานร่วมกันเพื่อการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ นนทบุรี สถาบันพระปกเกล้า หน้า 35.

เทศบาลเป็น 3 ระดับ ได้แก่ เทศบาลนคร (Cities-Shi) เทศบาลเมือง (Towns-Cho or Machi) และเทศบาลตำบล (Villages-Son or Mura) นอกจากนี้ยังมีเทศบาลมหานคร ซึ่งเป็นเทศบาลนครที่มีขนาดใหญ่ คือมีประชากรเกิน 500,000 คนขึ้นไปและมีมติของคณะรัฐมนตรี จัดเป็นเทศบาลมหานครปัจจุบันมีอยู่ 12 แห่ง ได้แก่ Osaka, Kyoto, Nagoya , Yokohama , Kobe , Kitakyusyu , Sapporo ,Kawasaki , Fukuoka,Hiroshima , Sendai และ Chiba ¹⁶⁰ โดยเทศบาลมหานครเหล่านี้จะมีสถานะพิเศษกว่าเทศบาลนครทั่วไปก็คือจะได้รับอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการต่างๆ อย่างกว้างขวางเท่าเทียมกับในระดับจังหวัดและในปี ค.ศ. 1994 รัฐบาลได้ริเริ่มจัดตั้งเทศบาลนครขนาดพื้นที่มากกว่า 100 ตารางกิโลเมตรและมีประชากรเกิน 300,000 คนขึ้นไปเป็นเทศบาลนครศูนย์กลาง (Core Cities) มีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางเช่นเดียวกับเทศบาลนครพิเศษหรือเทศบาลมหานครชั้นอีกด้วย

4.2.2 รูปแบบพิเศษ(Special Local Government)

นอกจากการบริหารงานท้องถิ่นในรูปแบบของจังหวัดและเทศบาลซึ่งถือเป็นการบริหารงานท้องถิ่นในรูปแบบปกติแล้วประเทศไทยยังมีการบริหารงานท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษอีกด้วย รูปแบบพิเศษนี้จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ กล่าวคือเพื่อช่วยให้การบริหารงานท้องถิ่นมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นที่มีความแตกต่าง โดยมีข้อยกเว้นที่แตกต่างไปจากหน่วยการบริหารท้องถิ่นรูปแบบปกติในเรื่องขนาดของพื้นที่ การจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ อาทิ สหภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Cooperatives of Local Authorities/Jimu-Kumiai) เขตทรัพย์สิน (Properties Wards) เป็นต้น หน่วยการบริหารงานรูปแบบพิเศษเหล่านี้จัดได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษประกอบด้วย¹⁶¹

1) เขตพิเศษ (Special Wards/Ku)

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้มีเฉพาะในโตเกียวเท่านั้นโดยแต่เดิมเรียกว่า“เขตปกครอง” มีขึ้นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ต่อมาในสมัยหลังสงครามโลกดังกล่าวได้เปลี่ยนเป็น “เขตพิเศษ” และได้เพิ่มความสำคัญโดยให้มีฐานะเป็นหน่วยย่อยของการสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นการปกครองในเขตพิเศษจะมีนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งร่วมกันเป็นผู้ดูแลส่วนอำนาจหน้าที่ของเขตพิเศษก็มีเพิ่มขึ้นจนมีลักษณะใกล้เคียงกับ

¹⁶⁰ โกวิทช์ พวงงาม. (2544). *การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต* กรุงเทพฯ วิทยุชน หน้า 43.

¹⁶¹ ปรัชญา เวสารัชช. (2543). *การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย* กรุงเทพฯ สำนักงาน ก.พ. หน้า 73 – 74.

เทศบาลนครแต่ก็มีข้อยกเว้นบางด้านเช่น ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดับเพลิงการประปาการระบาย และการวางแผนงานในบางเรื่องเหมือนอย่างเทศบาลเป็นต้น¹⁶²

2) สหภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (*Cooperatives of Local Authorities/ Jimu-kumiai*)

จัดตั้งขึ้น โดยการตกลงกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ความเห็นชอบของรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีมีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมกันดำเนินกิจการที่ท้องถิ่นขนาดเล็กไม่มีศักยภาพจะทำได้¹⁶³

3) เขตทรัพย์สิน (*Property Wards*)

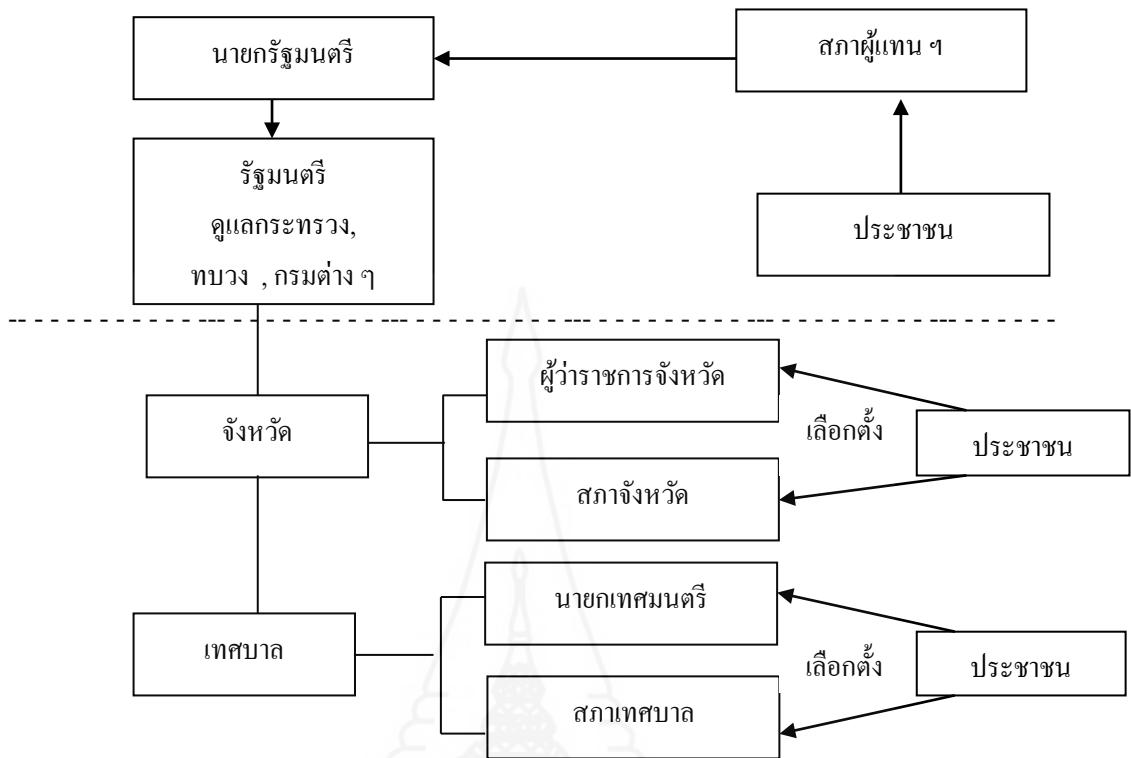
เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่บริหารและจัดการกับทรัพย์สินของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นบางประการเช่น คลองชลประทานหนองบึงสุสานพื้นที่ทำการเกษตรฯ หรือ อาจจัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลทรัพย์สินที่เกิดจากการรวมตัวกันของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

4) บริษัทพัฒนาท้องถิ่น (*Local Development Corporations*)

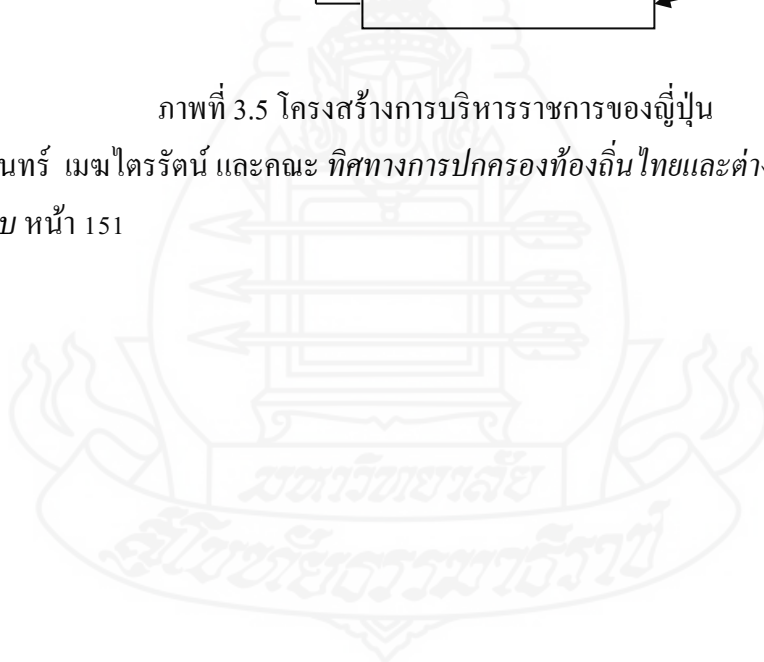
เกิดจากการร่วมกันดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองแห่งขึ้นไปเพื่อร่วมกันดำเนินการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดหาและเตรียมสถานที่สำหรับการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาภูมิภาคได้แก่การสร้างสนามบินและการพัฒนาเมือง เป็นต้น

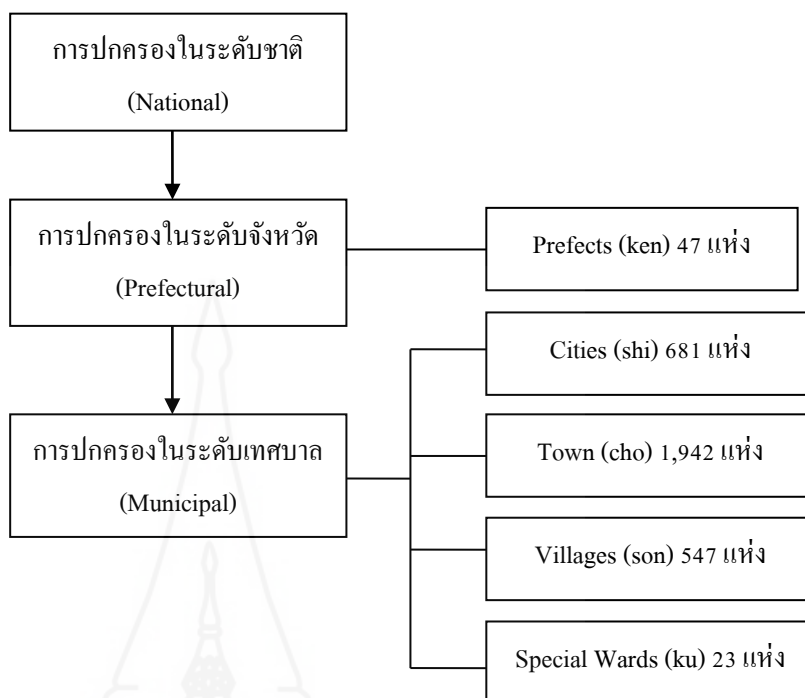
^{162 88} Alan Norton. (1994). *Internation Handbook of Local and Regional Government*, Vermont : Edward Elgar pp. 462 – 464.

^{163 89} Nabuki Mochida “Reclassification of Local Authorities in Japan” in *the Reclassification of Local Authorities*. pp. 57 – 58.



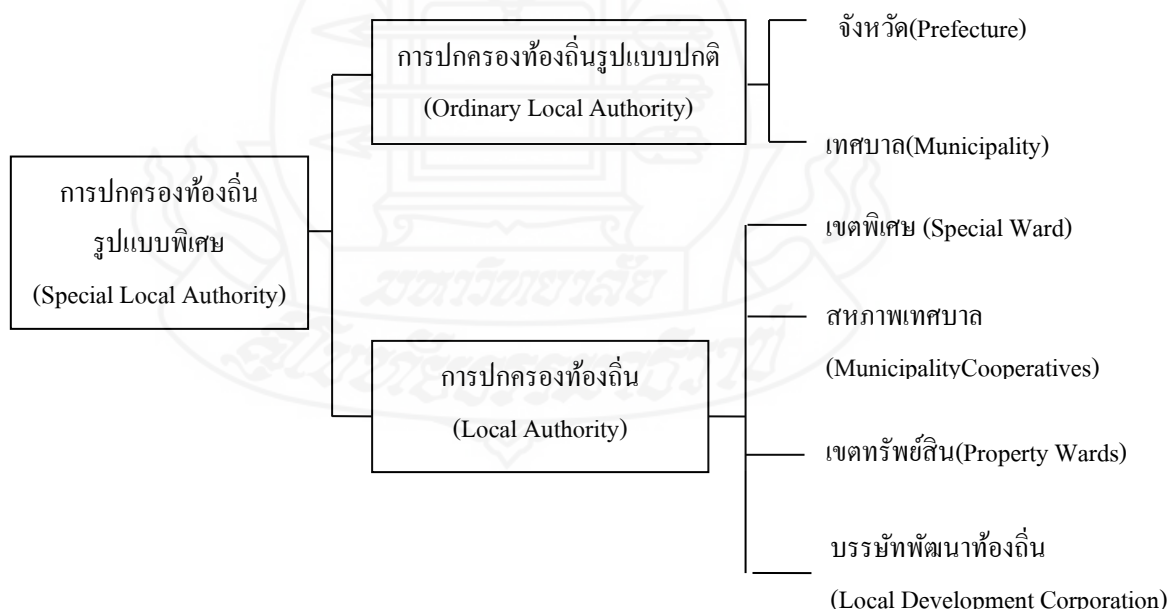
ภาพที่ 3.5 โครงสร้างการบริหารราชการของญี่ปุ่น
 ที่มา: นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศ
 เปรียบเทียบ หน้า 151





ภาพที่ 3.6 โครงสร้างการรูปแบบการปกครองของประเทศญี่ปุ่น

ที่มา: Council of Local Authorities for international Relation (CLAIR), Local Government in Japan, Tokyo : Research Division. 2002, p.44



ภาพที่ 3.7 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น

ที่มา: Council of Local Authorities for international Relations (CLAIR), Local Government in Japan, Tokyo : Research Division. 2002, p.44

4.3 การกิจและอำนาจหน้าที่

กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน โดยท้องถิ่นจะต้องไม่แทรกแซงกิจกรรมที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการต่อไป¹⁶⁴

- (1) กิจการเกี่ยวกับตุลาการ
- (2) กิจการเกี่ยวกับการลงโทษทางอาญา
- (3) กิจการเกี่ยวกับการขนส่งและโทรคมนาคมระดับชาติ
- (4) กิจการเกี่ยวกับการไปรษณีย์
- (5) กิจการเกี่ยวกับสถาบันการศึกษาและการวิจัยระดับชาติ
- (6) กิจการเกี่ยวกับโรงพยาบาลและสถานอนามัยระดับชาติ
- (7) กิจการเกี่ยวกับการเดินเรืออู่ศูนย์มวิทยาและอุทกศาสตร์
- (8) กิจการเกี่ยวกับพิพิธภัณฑ์และห้องสมุดระดับชาติ

ส่วนอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจกระทำได้สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่¹⁶⁵

4.3.1 หน้าที่โดยตรงของท้องถิ่น

เป็นหน้าที่ที่ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่กระทำได้ตามหลักการการปกครองตนเองซึ่งครอบคลุมกิจการต่างๆ อย่างกว้างขวางเช่น

1) สาธารณสุขและอนามัย (Health)

ได้แก่บริการที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการดูแลและปรับปรุงสุขภาพของผู้อยู่อาศัยโดยครอบคลุมด้านสาธารณสุขการรักษาพยาบาลและเภสัชกรรมซึ่งท้องถิ่นในระดับจังหวัดจะรับผิดชอบในการจัดบริการด้านการอนามัยและสาธารณสุขในพื้นที่ใหญ่ๆ ในขณะที่เทศบาลจะดูแลและให้บริการเฉพาะผู้อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ของตนเองเช่นการฉีดวัคซีนการออกใบอนุญาตฉีดยาฉีดวัคซีนการจัดการศูนย์อนามัยแม่และเด็กและการให้บริการพยาบาล เป็นต้น

2) สวัสดิการสังคม (Social Welfare)

การให้บริการที่สำคัญในด้านนี้ได้แก่สวัสดิการเด็กซึ่งจัดในรูปแบบศูนย์ฟื้นฟูสำหรับเด็กพิการ หรือเด็กที่มีปัญหาการพึ่งพิงการดูแลช่วงกลางวันบ้านเด็กและสวัสดิการผู้สูงอายุซึ่งจัดในรูปแบบการให้ประโยชน์ต่อผู้สูงอายุที่อยู่บ้านตนเองการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการสำหรับผู้สูงอายุและการให้คำแนะนำปรึกษา เป็นต้น

¹⁶⁴ ปรัชญา เวสารัชช์ การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย ปทุมธานี กรุงเทพฯ หน้า 61 – 62.

¹⁶⁵ เรื่องเดียวกัน หน้า 26 – 27.

3) โครงสร้างพื้นฐาน (Public Work/Infrastructures)

เป็นกิจการที่เกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่นและการส่งเสริมการปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ดังเช่นการวางผังเมืองการดูแลถนนหนทางลำน้ำที่ระบายน้ำและที่พักอาศัย เป็นต้น

4) ด้านการพาณิชย์และอุตสาหกรรม (Commerce and Industry)

เป็นกิจการที่เกี่ยวกับการพัฒนาธุรกิจของท้องถิ่น โดยท้องถิ่นมีบทบาทในการปรับปรุงวิธีการจัดการด้านพาณิชย์และอุตสาหกรรมสร้างศูนย์อุตสาหกรรมเพื่อดึงดูดการลงทุนทำวิจัยด้านการพาณิชย์และอุตสาหกรรมและกำหนดนโยบายปรับปรุงการบริโภคและการแจกจ่ายผลผลิตซึ่งในการนี้เทศบาลอาจจะมีหอการค้าและอุตสาหกรรมท้องถิ่นสมาคมการพาณิชย์และอุตสาหกรรมเพื่อส่งเสริมความช่วยเหลือและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างสมาชิก

5) การศึกษา (Education)

เป็นกิจการที่เกี่ยวกับการสนับสนุนการศึกษาในโรงเรียนและในสังคมสำหรับการศึกษาในระบบโรงเรียนของญี่ปุ่นตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการปฏิรูปขยายการศึกษาภาคบังคับออกเป็น 9 ปีอันประกอบด้วยระดับประถมระดับมัธยมต้นและระดับมัธยมปลายซึ่งในส่วนของการศึกษาภาคบังคับนี้เทศบาลจะเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบในการจัดการโรงเรียนในระดับประถมศึกษาและระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้นส่วนจังหวัดจะดูแลรับผิดชอบในการจัดการโรงเรียนในระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและโรงเรียนพิเศษเช่น โรงเรียนสำหรับเด็กพิการนอกจากนี้จังหวัดยังรับผิดชอบในเรื่องเงินเดือนของครูด้วย

6) ด้านเกษตรกรรมป่าไม้และประมง (Agriculture , Forestry and Fisheries)

เป็นกิจการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการเกษตรป่าไม้และประมงเพื่อให้มีการผลิตอาหารได้เพียงพอ โดยท้องถิ่นจะเน้นผลักดันให้มีการปลูกพืชในพื้นที่ที่เหมาะสม

7) สิ่งแวดล้อม (Environment Protection)

เป็นกิจกรรมที่รัฐบาลกลางและท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการส่งเสริมมาตรฐานการควบคุมมลภาวะ โดยท้องถิ่นมีหน้าที่สอดส่องควบคุมมลภาวะและกำจัดมลภาวะซึ่งมลภาวะดังกล่าวจะครอบคลุมทั้งในด้านอากาศน้ำดินเสียงการสั่นสะเทือนและกากของเสีย

8) ตำรวจ (Police)

ในปัจจุบันกิจการด้านตำรวจทั้งหมดได้ถูกยกให้จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ โดยในแต่ละจังหวัดจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ (Public Safety Committee) ขึ้นมาดูแลและจัดการเกี่ยวกับกิจการตำรวจ

9) การป้องกันอัคคีภัย (Fire Fighting)

ก่อนสงคราม โลกครั้งที่ 2 กิจการด้านนี้อยู่กับตำรวจแต่ภายหลังให้เทศบาลเข้ามารับผิดชอบดูแลแทนเป็นกิจการเกี่ยวกับการป้องกันและต่อสู้อัคคีภัยควบคุมน้ำท่วมให้บริการช่วยเหลือประชาชนระหว่างเกิดพายุและให้บริการกู้ภัยในกรณีอุบัติเหตุและเหตุฉุกเฉิน การดำเนินการเหล่านี้เทศบาลดำเนินการเองโดยลำพังหรือร่วมมือกับเทศบาลอื่น

10) วิสาหกิจและบริษัทท้องถิ่น (Local Public Enterprises and Corporations)

เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการพาณิชย์ของท้องถิ่นและเป็นกิจการที่มีการจัดการที่พิเศษแตกต่างจากกิจการทั่วไปโดยท้องถิ่นสามารถเกี่ยวข้องกับกิจการประเภทนี้ได้ 2 ทาง ได้แก่

(1) ทางตรงผ่านวิสาหกิจท้องถิ่น (Local Public Enterprises) ที่มีการจัดการคล้ายกับบริษัทเอกชนโดยท้องถิ่นจะดำเนินการเองหรือร่วมกับท้องถิ่นอื่นในการดำเนินการก็ได้สำหรับระบบการเงินของวิสาหกิจท้องถิ่นนี้จะมีระบบการเงินของตนเองที่แยกออกจากระบบการเงินทั่วไปและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการมักมาจากการเก็บค่าบริการจากผู้ใช้กิจการประเภทนี้ได้แก่ระบบน้ำประปาการขนส่งการกำจัดของเสียและการไฟฟ้าและก๊าซ เป็นต้น

(2) ทางอ้อมผ่านบริษัทท้องถิ่น (Local Public Corporations) เป็นลักษณะของการเข้าร่วมลงทุนกับเอกชนหรือหน่วยงานอื่นเพื่อมาดำเนินการบางอย่างโดยบริษัทท้องถิ่นสามารถที่จะกู้ยืมเงินจากภาคเอกชนและมีการจัดการจากผู้ชำนาญการนอกจากนี้บริษัทท้องถิ่นยังเป็นอิสระจากกฎเกณฑ์ของท้องถิ่นซึ่งส่งผลให้กิจการที่ดำเนินการ โดยบริษัทท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดังจะเห็นได้จากจำนวนของบริษัทที่เกิดขึ้นทั่วประเทศเป็นจำนวนมาก บริษัทท้องถิ่นจะมีนายกเทศมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานและมีกรรมการและคณะทำงานมาจากภาคเอกชนในสัดส่วนที่มากที่สุดเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่เกษียณแล้ว

ประเภทของกิจการหรือโครงการที่บริษัทท้องถิ่นสามารถเข้าไปเกี่ยวข้องได้ดังนี้

(1) โครงการพัฒนาภูมิภาคและเมืองเช่นการปลูกบ้านพักอาศัยการอุตสาหกรรมและการก่อสร้าง

(2) โครงการเกษตรป่าไม้และประมง

(3) โครงการท่องเที่ยวและความบันเทิงต่างๆ

(4) โครงการที่เกี่ยวกับการศึกษาและวัฒนธรรมโดยอาจจะดำเนินการผ่านวิทยาลัยชุมชนห้องแสดงภาพห้องสมุดและการป้องกันและอนุรักษ์มรดกทางประวัติศาสตร์

11) ด้านวิเทศสัมพันธ์

เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความสัมพันธ์กับเมืองอื่นๆ ในต่างประเทศโดยหลักการอิสระของท้องถิ่นที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนนั้นเปิดทางให้แก่ท้องถิ่นต่างๆ ที่จะดำเนินกิจกรรมด้านต่างประเทศได้โดยไม่ต้องผ่านรัฐบาลกลางลักษณะของกิจกรรมประเภทนี้มีตัวอย่างเช่นจังหวัดไอชิซึ่งมีเทศบาล Nagoya เป็นนครใหญ่ได้สถาปนาความสัมพันธ์เมืองพี่เมืองน้องกับมลรัฐ Victoria ซึ่งมีนครใหญ่คือเมือง Melbourne ประเทศออสเตรเลียและมณฑลเจียงซูซึ่งมีนครใหญ่คือเมือง Nanking ประเทศจีนเป็นต้น¹⁶⁶

4.3.2 หน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย (Delegated function)

เป็นหน้าที่ที่รัฐบาลกลางหรือองค์กรอื่นๆ มอบหมายให้กับท้องถิ่นเป็นผู้กระทำซึ่งสามารถแบ่งย่อยไปอีก 2 ประเภทคือ

1) เป็นการมอบหน้าที่ที่ท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการต่างๆ ได้ด้วยตนเอง (mandate function)

โดยการมอบหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่นนี้รัฐบาลจะกระทำโดยการประกาศออกเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาดังเช่นการก่อสร้างโรงพยาบาลสำหรับผู้ป่วยที่เป็นโรคติดต่อและการก่อสร้างโรงเรียนในระดับประถมและมัธยม

2) เป็นการมอบอำนาจหน้าที่ให้กับท้องถิ่นในฐานะตัวแทนของรัฐบาลกลาง (agency delegated function)

หน้าที่นี้มีลักษณะแตกต่างจากประเภทแรกคือรัฐบาลกลางไม่ได้มอบหมายหน้าที่ให้กับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะองค์กรร่วมแต่มอบหมายให้กับหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานบริหารอื่นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางซึ่งจะต้องดำเนินการไปตามทิศทางและคำสั่งที่รับจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในหลักการนี้ท้องถิ่นไม่มีสิทธิที่จะโต้เถียงและตัดสินใจในประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับหน้าที่โดยตรงที่ท้องถิ่นมีตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น ลักษณะเช่นนี้ส่งผลให้ท้องถิ่นถูกควบคุมจากรัฐบาลกลางมากขึ้นและในทางตรงกันข้ามก็จะมีอิสระในการปกครองตนเองน้อยลง¹⁶⁷

¹⁶⁶ ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์. (2542). “การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการเลือกตั้งท้องถิ่นในญี่ปุ่น” ใน ศิริพร รัชชวัลคุ์ บรรณาธิการ, 50 ปี การสถาปนาคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 136 – 173 กรุงเทพฯ.

¹⁶⁷ Japanese Decentralization Reform in the 1990s : Great Reform or status Quo in Comparative Study of Public Administration Reforming Government : New Concept and Practices in Local Public Administration. Japan : EROPA Local Government Center, 1998, p.52.

ถึงแม้กฎหมายจะมีการแบ่งแยกหน้าที่ในการบริหารจัดการของการปกครองในแต่ละระดับไปอย่างชัดเจนคือรัฐบาลกลางมีหน้าที่ดูแลกิจการในระดับชาติจังหวัดมีหน้าที่ดูแลกิจการในพื้นที่ที่ครอบคลุมกว้างขวางกว่าเทศบาลจะดำเนินการได้และดูแลกิจการที่ต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในระดับภูมิภาคและเทศบาลมีหน้าที่ดูแลกิจการในพื้นที่รับผิดชอบของตนเองอย่างไรก็ดีการปกครองทั้งสามระดับก็ยังมีอำนาจหน้าที่กระทำการในเรื่องเดียวกันซึ่งจำเป็นต้องมีการแบ่งแยกความรับผิดชอบไปตามระดับต่างๆ ดังตัวอย่างจากตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3.8 การแบ่งภาระหน้าที่การปกครองระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นในระดับต่างๆ

ผู้รับผิดชอบ	รัฐบาลกลาง	จังหวัด	เทศบาล
ลักษณะงาน			
ความมั่นคง	ความสัมพันธ์กับต่างประเทศ (การทูต) การป้องกันประเทศ นิติบัญญัติ บทลงโทษ	ตำรวจ	การป้องกันอัคคีภัย
โครงสร้างพื้นฐาน	ทางด่วน ทางหลวง (บางส่วนที่กำหนด) แม่น้ำชั้นหนึ่ง	ทางหลวง (บางส่วนที่กำหนด) แม่น้ำชั้นหนึ่ง (ในเขตที่กำหนด) , แม่น้ำชั้นสอง ท่าเรือ , อ่าว เคหะชุมชน กำหนดผังเมือง	งานผังเมือง ถนนในเขต แม่น้ำชั้นรอง ท่าเรือ , อ่าว เคหะชุมชน การระบายน้ำ

ตารางที่ 3.8 (ต่อ)

ผู้รับผิดชอบ ลักษณะงาน	รัฐบาลกลาง	จังหวัด	เทศบาล
การศึกษา	มหาวิทยาลัย เงินอุดหนุน (ในมหาวิทยาลัย)	โรงเรียนมัธยมและ โรงเรียนการศึกษาพิเศษ การจัดสรรเงินเดือน บุคลากร และสวัสดิการ ของครู	โรงเรียนประถม โรงเรียนระดับมัธยมต้น
สวัสดิภาพการ อนามัยและการ ประกันสังคม	ประกันสังคม ใบอนุญาตวิชาชีพแพทย์ และอื่นๆ ใบอนุญาตเวชภัณฑ์	คุ้มครองความเป็นอยู่ (เมืองและหมู่บ้าน) สวัสดิการเด็ก สวัสดิการผู้ชรา สถานีนอนามัย	คุ้มครองความเป็นอยู่ (เมืองและหมู่บ้าน) สวัสดิการผู้ชรา การพยาบาลผู้ชรา สวัสดิการเด็ก ประกันสุขภาพ น้ำประปา การกำจัดขยะ สิ่งปฏิกูล สถานีนอนามัย
อุตสาหกรรม และเศรษฐกิจ	เงินตรา สกุลเงิน การค้า โทรคมนาคม ไปรษณีย์ นโยบายเศรษฐกิจ ป่า สงวน	ส่งเสริมการพัฒนา เศรษฐกิจ ท้องถิ่น ฝึกออาชีพ ตรวจสอบสภาพธุรกิจ ของอุตสาหกรรมขนาด กลางและเล็ก	ส่งเสริมการพัฒนา เศรษฐกิจท้องถิ่น การปรับการใช้พื้นที่ เกษตร

ที่มา: เอกสารประกอบการสัมมนา “Japan – Thailand Regional Administration Seminar” ระหว่าง
วันที่ 17 – 18 กรกฎาคม 2545

4.4 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและส่วนท้องถิ่น

ตามปรัชญาพื้นฐานของกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่นและหลักการทั่วไป รัฐบาลกลางกับส่วนท้องถิ่นต่างต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน โดยรัฐบาลกลางต้องเข้าแทรกแซงท้องถิ่นให้น้อยที่สุดและควรเป็นในเรื่องของการให้คำแนะนำสนับสนุนและการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการหรือทางเทคนิคเท่านั้นแต่ปรากฏว่ารัฐบาลกลางของญี่ปุ่นได้เข้าไปมีบทบาทในกิจการส่วนท้องถิ่นอย่างกว้างขวางไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการกำหนดกฎหมายที่วางมาตรฐานในการบริหาร การกำหนดให้ท้องถิ่นต้องขออนุมัติในบางเรื่องการมอบหมายหน้าที่ของส่วนกลางไปให้ท้องถิ่น ดำเนินการการให้เงินสนับสนุนหรือการให้ความเห็นชอบในการกู้ยืมเงินของท้องถิ่นและการ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ไปประจำในท้องถิ่นเป็นต้นลักษณะเหล่านี้เป็นการเข้าแทรกแซงท้องถิ่น โดยของ รัฐบาลกลาง ซึ่งพอจะประมวลได้ 3 วิธีทางใหญ่ๆ คือ¹⁶⁸

4.4.1 การแทรกแซงโดยกฎหมาย

หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่นถูกกฎหมายห้ามไม่ให้ออกกฎหมาย และหรือกฎระเบียบใดๆ ที่ขัดแย้งกับกฎหมายแห่งชาติ

4.4.2 การแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร

หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่นถูกกำหนดให้ต้องดำเนินการต่างๆ ตาม “การชี้แนะเชิงบริหาร” ที่กฎหมายเขียนไว้อย่างกว้างขวางซึ่งในบางลักษณะบางเรื่องเข้าข่าย เป็นการก้าวล่วงไปในแดนความเป็นอิสระของท้องถิ่น

นอกจากนี้แล้ว หน่วยงานในระดับชาติบางหน่วยงานมักไปจัดตั้งสำนักงาน ของตนในพื้นที่ระดับภาคหรือเขต (Region) หน่วยงานเหล่านี้ได้แก่ กระทรวงยุติธรรมกระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรป่าไม้และประมงกระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการเป็นต้นซึ่งสำนักงาน ภาคหรือเขตเหล่านี้จะมีอำนาจในการบริหารจัดการที่ขึ้นตรงต่อเจ้าสังกัดที่ส่วนกลางเท่านั้นและอีก บางส่วนก็จะเข้าไปมีบทบาทโดยการมอบหมายหน้าที่ให้แก่ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นในฐานะที่เป็น ตัวแทนของหน่วยงานระดับชาติ ทำให้ท้องถิ่นต้องรอรับคำสั่งจากส่วนกลาง

4.4.3 การแทรกแซงทางการคลัง

หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในท้องถิ่นที่มีรายได้เพียงพอรต่อ รายจ่ายยิ่งถูกควบคุมจากส่วนกลางมากในด้านการคลัง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องพึ่งพาการเงินจากรัฐบาล กลางในรูปของเงินอุดหนุนและการกู้ยืมเงินต่างๆ โดยรัฐบาลจะเป็นผู้ตัดสินใจในการจัดสรรหรือ

¹⁶⁸ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ* หน้า 175.

แบ่งส่วนเงินอุดหนุนและอนุมัติการกู้ยืมต่างๆ ของท้องถิ่นเหล่านี้ย่อมเห็นได้ชัดเจนว่าท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการดูแลการใช้จ่ายของตนได้อย่างเต็มที่

สมควรตั้งเป็นข้อสังเกตไว้ ณ ที่นี้ว่า กระบวนการแทรกแซงของรัฐบาลกลาง มิได้เกิดจากความต้องการของรัฐบาลกลางแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ยังเกิดความต้องการของท้องถิ่นเองด้วยที่ต้องการขอความช่วยเหลือทางการเงินขอ โครงการพัฒนาต่างๆ และขอคำชี้แนะเชิงบริหารจากกระทรวงและหน่วยงานระดับชาติต่างๆ เพื่อมาแก้ไขข้อจำกัดทางการคลังที่เป็นอยู่ของท้องถิ่นเมื่อเป็นเช่นนี้ก็เกิดปรากฏการณ์ความพยายามเข้าไปโน้มน้าวและกดดันให้เสนอนโยบายและ โครงการที่เป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นตนวิธีกดดันทางการเมืองที่นิยมปฏิบัติคือการเรียกร้องผ่านพรรคการเมืองในเวทีระดับชาติซึ่งระยะหลังที่อิทธิพลและความรอบรู้ด้านนโยบายของฝ่ายนักการเมืองมีสูงขึ้นทัดเทียมหรือในบางด้านมากกว่าฝ่ายข้าราชการเสียงเรียกร้องของนักการเมืองและท้องถิ่นจึงเป็นเสียงที่ข้าราชการต้องรับฟัง

ดังนั้นท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการเมืองมากพอก็สามารถเป็นผู้สร้างและผู้เรียกร้องโครงการสวัสดิการสังคมต่างๆ ในฐานะที่เป็น “หุ้นส่วน” (Partnership) มากกว่าที่จะเป็น “ตัวแทน” ของรัฐบาลกลางและความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นและรัฐบาลกลางในเงื่อนไขเช่นนี้ก็มีลักษณะเป็นการร่วมมือและตอบสนองซึ่งกันและกันเป็นอย่างมาก ¹⁶⁹

4.5 การควบคุมกำกับดูแลและการตรวจสอบ

การตรวจสอบการปฏิบัติราชการของท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นนั้นมืองค์กรที่ใช้ในการตรวจสอบระบบใหญ่ๆ คือระบบคณะกรรมการตรวจสอบและระบบผู้ตรวจสอบภายนอก

4.5.1 ระบบคณะกรรมการตรวจสอบ

เป็นระบบที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการที่เป็นอิสระและจัดตั้งขึ้นโดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นและมีหน้าที่ในการตรวจสอบดังนี้¹⁷⁰

1) การตรวจสอบทั่วไป เป็นการตรวจสอบตามความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจสอบเอง ได้แก่

(1) ตรวจสอบการเงินเป็นการตรวจสอบการบริหารและการปฏิบัติงานธุรการที่เกี่ยวกับการเงิน

¹⁶⁹ ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์“ญี่ปุ่น : การเมืองและนโยบายต่างประเทศ” รวมบทความทางวิชาการของ รศ.ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์ หน้า 136

¹⁷⁰ เอกสารประกอบการสัมมนา. (2545). “Japan – Thailand Regional Administration Seminar” ระหว่างวันที่ 17 – 18 กรกฎาคม 2545.

(2) ตรวจสอบการปกครองเป็นการตรวจสอบการจัดการด้านธุรการใน
หน่วยการปกครองท้องถิ่น

2) การตรวจสอบพิเศษ เป็นการตรวจสอบเมื่อมีการร้องขอ

(1) การตรวจสอบเมื่อหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการปกครองส่วน
ท้องถิ่นร้องขอ

(2) การตรวจสอบเมื่อประชาชนร้องขอโดยตรง

(3) การตรวจสอบเมื่อสมาชิกสภาท้องถิ่นร้องขอ

(4) การตรวจสอบตามคำร้องขอการตรวจสอบจากประชาชน

(5) การตรวจสอบเมื่อมีการร้องขอจากหัวหน้าหน่วยการปกครองส่วน
ท้องถิ่นในกรณีพัวพันกับการชดเชยความเสียหาย

3) อื่นๆ

(1) การตรวจสอบรายรับรายจ่ายประจำเดือนของหน่วยการปกครอง
ท้องถิ่น

สำหรับการรายงานผลการตรวจสอบหรือการกำหนดมาตรการที่ใช้
ปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบต้องผ่านความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นถึงแม้ว่า
คณะกรรมการตรวจสอบจะเป็นอิสระสามารถดำเนินการตรวจสอบได้โดยลำพังได้ก็ตาม

4.5.2 ระบบผู้ตรวจสอบภายนอก

เป็นระบบที่จะเพิ่มความมีอิสระในการบริหารงานและเพิ่มศักยภาพให้กับ
องค์กรตรวจสอบในท้องถิ่นสาระสำคัญของระบบนี้คือ

(1) เป็นระบบที่ทำสัญญาจ้างกับผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มีความสามารถ
เฉพาะด้าน

(2) ผู้ตรวจสอบภายนอกจะทำการตรวจสอบและส่งรายงานเสนอใน
ประเด็นหรือหัวข้อตามที่ระบุในสัญญาเท่านั้นซึ่งจะต่างกับกรรมการตรวจสอบ

(3) รูปแบบของการตรวจสอบมี 2 ประเภทคือการตรวจสอบโดยรวมกับแยก
ตรวจสอบเป็นรายหัวข้อ

ในที่นี้คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจที่จะทำการตรวจสอบผู้ตรวจสอบ
ภายนอกได้ทั้งในส่วนของการจัดทำสัญญาจ้างโดยคณะกรรมการตรวจสอบจะทำการตรวจสอบร่าง
สัญญาและเสนอความเห็นไปยังหัวหน้าฝ่ายบริหารและในส่วนของการดำเนินงานเมื่อได้รับการ
ร้องขอจากผู้มีอำนาจเช่นหัวหน้าฝ่ายบริหารฯ ประธานสภาท้องถิ่นหรือประชาชนให้ทำการ
ตรวจสอบว่าผู้ตรวจสอบภายนอกทำตามขั้นตอนในสัญญาจ้างหรือไม่

4.6 การควบคุมจากส่วนกลาง

การบริหารการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นเป็นไปเพื่อให้เกิดความมั่นคงและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในชาติเป็นสำคัญดังนั้น รัฐบาลกลางย่อมมีความจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทในการควบคุมการปกครองในระดับท้องถิ่น

การควบคุมหน่วยการปกครองของญี่ปุ่นเป็นความรับผิดชอบของกระทรวงบริหารงานสาธารณะกิจการภายในบริการไปรษณีย์และโทรคมนาคม (Ministry of Public Management, Home Affairs, Postal Service and Telecommunication) ซึ่งมีรัฐมนตรีรับผิดชอบดูแลและควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ ในการบริหารการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปและมีหน้าที่สำคัญในการประสานงานกับกระทรวงและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการของท้องถิ่น เช่นกระทรวงการคลังกระทรวงก่อสร้างสุขภาพและสวัสดิการเป็นต้นนอกจากนี้ยังต้องรายงานผลการดำเนินงานเกี่ยวกับท้องถิ่นต่อนายกรัฐมนตรี

บทบาทการควบคุมจากส่วนกลางที่สำคัญพอสรุปได้ดังนี้¹⁷¹

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในมีอำนาจให้คำปรึกษาหารือหรือเรียกข้อมูลตรวจสอบการดำเนินการหรือขอให้ส่งรายงานในกิจการต่างๆ ของท้องถิ่น

(2) ในกรณีที่พบว่าการดำเนินการของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นผิดกฎหมาย ละเลยการเก็บรายได้อย่างมากใช้เงินรายได้ของท้องถิ่นอย่างไม่เหมาะสมบกพร่องในการให้บริการ นายกรัฐมนตรีอาจเรียกร้องให้แก้ไขความบกพร่องผิดพลาดและหากผู้บริหารท้องถิ่นยังไม่สามารถที่จะแก้ไขกระทำการให้ถูกต้องเหมาะสมแล้วนายกรัฐมนตรีโดยการรับรองของศาลสูงสามารถถอดถอนฝ่ายบริหารได้ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการแทนในกรณีของเทศบาลก็ได้

(3) นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในอาจขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการสอบสวนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลเมื่อได้รับอำนาจดังกล่าวรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดอาจให้ผู้สอบบัญชีท้องถิ่นตรวจสอบในกรณีนี้ผู้สอบบัญชีทำหน้าที่ภายในกรอบคำสั่งและการบังคับบัญชาของรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี

¹⁷¹ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ

5. การศึกษาเปรียบเทียบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการที่ได้ศึกษาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศญี่ปุ่น และรวมถึงประเทศไทย ซึ่งมีการจัดรูปแบบการปกครองของรัฐคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ มีรูปแบบรัฐเดี่ยว (Unitary state) แล้วพบว่า ในแต่ละประเทศดังกล่าวมาซึ่งได้มีการจัดการปกครองท้องถิ่นขึ้นในระบบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ ต่างมีพัฒนาการจากประวัติศาสตร์และประเพณีการปกครองที่มีมาช้านานในอดีตเป็นพื้นฐาน มีการก่อตัวขยายวงของกระแสแนวคิด อุดมการณ์ประชาธิปไตยอย่างกว้างขวางในยุคต่อๆ มา เป็นปัจจัยอันสำคัญและทรงพลังที่ผลักดันให้ประเทศในสังคมโลกก้าวเข้าสู่การปกครองในระบบประชาธิปไตยหรือเสรีนิยมประชาธิปไตยที่ถือเอา “ประชาชน” เป็นศูนย์กลางและเป็นผู้ทรงสิทธิในอำนาจการปกครองประเทศหรือที่เรียกว่า “อำนาจธิปไตย” และกระแสความคิดเช่นนี้ได้แทรกซึมอยู่ในระดับท้องถิ่นอันเป็นหน่วยย่อยที่สุดของรัฐ มีความเข้มแข็งมากขึ้น โดยลำดับ จนนำไปสู่การจัดรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นในที่สุด โดยให้มีฐานะเป็นหน่วยงานลำดับรองและเป็นองค์กรกระจายอำนาจที่มีอิสระในการปกครองตนเอง (local-self autonomy) ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของรัฐบาลกลางที่มีขอบเขตและสาระสำคัญที่ชัดเจน อันถือได้ว่าเป็นลักษณะพื้นฐานอันสำคัญร่วมกันประการหนึ่ง

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปในลักษณะของ “การควบคุมกำกับดูแล” ซึ่งในแต่ละประเทศอาจมีกลไกของรัฐ เครื่องมือทางกฎหมายและสาระสำคัญของอำนาจหน้าที่อันมีระหว่างกันแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเหตุผลความจำเป็นในการรักษาเอกภาพของรัฐ การคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณะและประสิทธิภาพของการจัดทำบริการสาธารณะในอำนาจหน้าที่ของรัฐเป็นประการสำคัญ

ดังนั้น ผู้ศึกษาวิจัยจึงสรุปเปรียบเทียบเป็นข้อดี ข้อเสีย หรือจุดแข็งและจุดอ่อนของการใช้อำนาจควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละประเทศ ดังต่อไปนี้

5.1 ที่มาของอำนาจการควบคุมกำกับดูแล

ในกรณีของประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักการ “ไม่มีกฎหมายก็ไม่มีกำกับการ” ซึ่งการใช้อำนาจกำกับดูแลต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง เช่นรัฐธรรมนูญกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น และไม่สามารถใช้อำนาจกำกับดูแลได้ทุกเรื่องทุกกิจกรรม โดยเฉพาะการกระทำตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยแท้เป็น “แดนอิสระ” ของหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และที่สำคัญต้องเป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น¹⁷²

ส่วนประเทศสหราชอาณาจักร ไม่มีกฎหมายแม่บทกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด หากแต่ต้องอยู่บนหลักการที่เรียกว่า “Ultra vires” ซึ่งหมายความว่า การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับรองจากกฎหมายของรัฐสภาเท่านั้น¹⁷³

ในประเทศญี่ปุ่นการบริหารการปกครองท้องถิ่นเป็นไปเพื่อให้เกิดความมั่นคงและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชาติ จึงต้องมีการควบคุมโดยรัฐบาลกลางผ่านกฎหมายที่วางมาตรฐานในการบริหารให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการตามการชี้แนะเชิงบริหารที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างขวาง แต่กระนั้นก็ตามก็ไม่ปรากฏข้อเรียกร้อง “ความเป็นอิสระ” จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด นับเป็นข้อดีและจุดแข็งที่นำไปสู่ความก้าวหน้าของการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นเป็นอย่างมาก¹⁷⁴

5.2 วัตถุประสงค์ของการควบคุมกำกับดูแล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสถือเป็นหน่วยงานระดับรองและเป็นผลผลิตของรัฐส่วนกลาง การควบคุมกำกับดูแลมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามกฎหมายและปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนเป็นการทั่วไปและไม่มีการแทรกแซงหรือชี้นำการทำงานของท้องถิ่นได้โดยตรง ซึ่งเห็นได้ชัดจากรัฐบัญญัติ ค.ศ. 1982

วัตถุประสงค์ของการควบคุมกำกับดูแลในประเทศสหราชอาณาจักรเป็นไปเพื่อเป็นหลักประกันให้ประชาชนได้รับบริการอย่างเหมาะสม ประการหนึ่ง เพื่อให้การปฏิบัติการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างถูกต้องและไม่ล่วงละเมิดกฎหมายอีกประการหนึ่ง และประการสุดท้ายก็เพื่อเป็นการชี้นำและปรับปรุงการทำงานของท้องถิ่นให้ดีขึ้น (best value)

กรณีของประเทศญี่ปุ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความมั่นคงและความเป็นเอกภาพของชาติเป็นสำคัญดังกล่าวแล้ว

¹⁷² นุบผา อัครพิมาน. (2548). “การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” วารสารวิชาการศาลปกครอง 5,3 (กันยายน – ธันวาคม) หน้า 88 – 114.

¹⁷³ Peter G. Richards, *The Reformed Local Government System*, 4th ed, p. 76

¹⁷⁴ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ* หน้า 179.

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย ซึ่งการกำกับดูแลปรากฏในมาตรา 282 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งกล่าวไว้ว่าต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนร่วม จะเห็นได้ว่าในทุกประเทศที่กล่าวมาก็มีวัตถุประสงค์เหมือนกันในหลักการและเป้าหมายคือประโยชน์ของประชาชนและประโยชน์โดยรวมของประเทศเป็นหลัก

5.3 องค์กรที่ใช้อำนาจควบคุมกำกับดูแล

ในประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทยมีความคล้ายคลึงกันก็คือ รัฐบาลส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นองค์กรกำกับดูแลในประเทศสหราชอาณาจักร นั้นได้แก่องค์กรกระทรวงส่วนกลางที่มีกฎหมายซึ่งออกโดยรัฐสภาให้อำนาจไว้ และรัฐสภาก็ยังให้อำนาจกระทรวงส่วนกลางออกกฎหมายในรูปของกฎระเบียบต่างๆ เพิ่มเติมจากกฎหมายแม่บท เพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมท้องถิ่นได้อีกทางหนึ่งด้วย ส่วนในประเทศญี่ปุ่น องค์กรของรัฐบาลส่วนกลาง เช่น กระทรวงกิจการภายในเป็นองค์กรกำกับดูแลและอาจมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจแทนในกรณีของเทศบาล

5.4 มาตรการในการควบคุมกำกับดูแล

การกำกับดูแลของประเทศฝรั่งเศสมีมาตรการสำคัญได้แก่ การยุบสภาท้องถิ่น การปลดออกจากตำแหน่ง การสั่งให้พนักงาน การสั่งเพิกถอนหรือระงับการกระทำ และการควบคุมทางการเงินโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค

ในประเทศสหราชอาณาจักรมีมาตรการ โดยการกำหนดเงื่อนไขทางการบริหาร และจัดทำบริการสาธารณะ การกำหนดมาตรฐานการบริหารและการเพิ่มอำนาจให้ส่วนกลางเข้าแทรกแซงกิจการบางเรื่องได้ การดึงอำนาจกลับคืน (Default Power) การตรวจสอบมาตรฐานบริการ การควบคุมปริมาณการใช้จ่ายและการตรวจสอบการเงิน เป็นต้น

กรณีของประเทศญี่ปุ่นมีมาตรการในการกำกับดูแลที่สำคัญ ได้แก่ การให้ท้องถิ่นรายงานกิจการต่างๆ การถอดถอนฝ่ายบริหาร โดยคำรับรองของศาลสูง

ส่วนประเทศไทย ก็มีมาตรการการกำกับดูแลเหมือนในประเทศฝรั่งเศส ยกเว้นการควบคุมทางการเงินที่กระทำโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) และการตรวจสอบโดยศาลปกครอง

อาจกล่าวได้โดยสรุปได้ว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละประเทศต่างก็เป็นไปตามระบบของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และจะมีพัฒนาการหรือความเคลื่อนไหวไปตามระบอบการปกครองประเทศ บริบททางการเมืองและอิทธิพลของรัฐบาลประกอบด้วย

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาของการควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศไทย

1. สภาพทั่วไปของปัญหา

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลใช้บังคับเรื่อยมา จวบกระทั่งวันสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รวมระยะเวลาเกือบสองทศวรรษนั้น การปกครองท้องถิ่นไทยตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นมีพัฒนาการความก้าวหน้ามากที่สุดกว่ายุคสมัยใดในอดีต เพราะเหตุว่าการปกครองท้องถิ่นได้รับการกำหนดเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ถือเป็นกฎหมายสูงสุด โดยให้การรับรองสถานะทางกฎหมายทางการบริหารราชการแผ่นดินและทางการเมือง และยังมีหลักประกันในความเป็นอิสระ (autonomy) ในการกระทำการตามอำนาจหน้าที่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐบาลส่วนกลางที่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดขอบเขตไว้เช่นเดียวกัน

ระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้คลายสภาวะและรูปแบบจากที่เคยเข้าไป “ควบคุมและแทรกแซง” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเคร่งครัด เข้มงวด ไปสู่ระบบความสัมพันธ์ที่คำนึงถึงความเป็นอิสระ ตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น (local autonomy) มากขึ้น โดยลำดับ

แต่อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้พบว่า ยังปรากฏว่ามีความพยายามของรัฐส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาคในการรวบอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางให้มากที่สุดกล่าวคือพยายามทำให้การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองท้องถิ่น โดยรัฐ (Local state government) แทนที่จะเป็นการปกครองท้องถิ่น โดยประชาชน (Local self government) อย่างแท้จริง โดยยังคงแบบแผนหรือจารีตทางการบริหารการปกครองที่รัฐต้องดำรงสถานะอยู่เหนือท้องถิ่นด้วยการเข้าไปควบคุมและแทรกแซงการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแทบทุกมิติโดยใช้มาตรการและเครื่องมือทางกฎหมายที่มีเนื้อหาคะทบต่อความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญการกำกับดูแลเป็นการใช้อำนาจในลักษณะใกล้เคียงกับการใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชา (hierarchical power) เป็นอย่างมาก มิได้มอบหมายให้เป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลในลักษณะที่ให้ความเป็นอิสระอย่างจำกัด (limited autonomy) หรือมีลักษณะกึ่งบังคับบัญชา (quasi-hierarchy)

อันเป็นหลักการอย่างประเทศที่เป็นต้นกำเนิดแนวคิดของการกำกับดูแล (la tutelle) ซึ่งประเทศไทยได้นำมาเป็นแบบอย่างและบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นประเทศฝรั่งเศสแต่ประการใด

สภาพดังที่กล่าวมาแล้วนี้ ยังคงดำรงอยู่จริงในระบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท่ามกลางข้อเรียกร้องทางวิชาการกฎหมายมิได้เป็นไปเพื่อปลดพันธนาการให้พ้นจากการควบคุมกำกับดูแลจากรัฐบาลส่วนกลางแต่อย่างใด หากแต่เป็นการเรียกร้องให้มีการกำหนดกระบวนการควบคุมกำกับดูแลทางปกครองเฉพาะแต่ประเด็นความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) ของการกระทำทางปกครองและการใช้ดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้นในขณะเดียวกัน การใช้อำนาจกำกับดูแลทางปกครองที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็น การกระทำทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครอง (Administrative act) ด้วยเช่นเดียวกัน จึงต้องตกอยู่ในบังคับและผูกพันต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายดุจเดียวกันโดยไม่มีข้อยกเว้น

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยราชการบริหารส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคในประเทศไทยในปัจจุบันยังมีรูปแบบและเนื้อหาห่างไกลจากปรัชญาและทฤษฎีที่เป็นที่ยอมรับกัน โดยทั่วไปในประเทศที่ประกาศตัวเองว่าเป็น “นิติรัฐ” อยู่มาก กล่าวคือแม้จะได้มีการตรากฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญและมีความชัดเจนมากขึ้นเป็นลำดับนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2534 พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 และจะยังคงหลักการอันสำคัญนี้ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่กำลังดำเนินการร่างอยู่ในขณะที่ทำการศึกษาอยู่นี้ด้วยก็ตามแต่ก็ยังมีได้ปรากฏความเคลื่อนไหวในการปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติม บรรดาตัวบทกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติทั้งที่ยังมีผลและใช้บังคับอยู่ก่อนจนถึงปัจจุบันที่จะเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง ยิ่งไปกว่านั้นกลับพบว่าขอบเขตของความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับวันจะหดตัวลงเรื่อยๆ จากข้อกำหนดพิเศษต่างๆ ที่กำหนดขึ้นโดยฝ่ายราชการบริหารส่วนกลาง ตัวอย่างเช่น การกำหนดบังคับให้จัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบใดได้บ้าง มีขอบเขตหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างไรควบคุมไปกับการออกกฎหมายลำดับรองกำหนดหรือจำกัดขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบวิธีปฏิบัติต่างๆ เป็นบรรทัดฐานให้ถือปฏิบัติร่วมกันยิ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะใกล้เคียงกับลักษณะการบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคมากขึ้น เป็นประการแรกและในประการต่อมาคือการกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลและองค์กรมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจกว้างขวางและโน้มเอียงไปในทางที่จะเป็นการใช้ดุลพินิจรุกเข้าไปในแดนอิสระของการปกครองท้องถิ่นจนกลายเป็นการควบคุมดุลพินิจขององค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างถาวรไปในที่สุด

2. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญว่าด้วยการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รับรองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงาน การกำหนดนโยบายและการเงินการคลัง ฉะนั้นหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่เอื้อและสนับสนุนให้จัดองค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถดำเนินงานเพื่อตอบสนองความต้องการและปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น แต่ความมีอิสระดังกล่าวจำเป็นต้องวางกรอบไว้เพื่อป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจเพื่อป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจ หรือความเป็นอิสระในทางที่ผิด ไม่ถูกต้องหรือเป็นการใช้ความอิสระอย่างไร้ขอบเขต จึงต้องมี “การกำกับดูแล” ควบคู่กับ “ความมีอิสระ” ซึ่งการกำกับดังกล่าวเป็นการกำกับดูแลโดยรัฐผ่านราชการบริหารส่วนกลาง

อย่างไรก็ตาม เพื่อมิให้หลักการว่าด้วยการกำกับดูแลกลายเป็นอุปสรรคต่อความริเริ่มและการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดไว้ในมาตรา 283 ว่าในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐจะต้องดำเนินการเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะต้องมีวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลหรือการกำกับดูแลเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม แต่ในความเป็นจริงก็พบว่า ความไม่พอดีหรือขาดความสมดุลระหว่าง “ความมีอิสระ” และ “การกำกับดูแล” ซึ่งเกิดจากการกำกับดูแลที่ไม่มีเส้นแบ่งที่ชัดเจน เป็นเหตุให้องค์กรเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจกำกับดูแลต้องใช้ “ดุลพินิจ” และมักจะทำให้เกิดการเสื่อมทับกัน ในเชิงอำนาจในการตัดสินใจและดำเนินการกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนกลายเป็นระบบการกำกับดูแลที่รัดตัว ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่กล้าตัดสินใจดำเนินการบางเรื่องหรือไม่กล้าริเริ่มกิจกรรมและโครงการใหม่ๆ อันเป็นเรื่องของประโยชน์สุขของประชาชนในพื้นที่

การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหอันเกิดจากการขาดความสมดุลกันระหว่างความเป็นอิสระของท้องถิ่นกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งโดยพื้นฐานควรจะต้องกำหนดไว้ให้ชัดเจนว่า รัฐหรือราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคควรมีอำนาจในการกำกับดูแลมากน้อยเพียงใดและในส่วนของรูปแบบวิธีการ ความเข้มข้นในการกำกับดูแลจะต้องผันแปรตามขนาดและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการสร้างมาตรฐานที่ชัดเจนหรือป้องกันและลดปัญหาเรื่องการกำกับดูแลที่อิงอยู่กับดุลพินิจส่วนบุคคล

เจตนารมณ์มาตรา 282 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อประกันความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคงหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 แต่ได้เพิ่มหลักการในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดเป็นมาตรฐานกลางเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติได้ด้วยตนเอง มิใช่การกำกับในแต่ละกิจกรรม ทั้งนี้มาตรฐานกลางนั้นสามารถนำไปใช้ในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกันได้ และให้ประชาชนเป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินงาน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

(1) เพื่อป้องกันความซ้ำซ้อนในการกิจและความไม่ชัดเจนระหว่างอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกำหนดวิธีการกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสมและไม่ขัดกับหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนแห่งท้องถิ่นนั้นๆ รัฐจะต้องตรากฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน

(2) กฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่แก่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำเท่าที่จำเป็นและเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศ และจะกระทบสาระสำคัญแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นมิได้ หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการกำกับดูแลควรสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันในหลายรูปแบบ ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเลือกไปปฏิบัติได้เองตามความเหมาะสม

(3) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ต้องส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความเข้มแข็งในขณะเดียวกันก็ต้องเคารพบทบาทและการทำงานร่วมกันของภาคราชการท้องถิ่นของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อเป็นกลไกหลักในการตรวจสอบการบริหารการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ประเด็นปัญหาการควบคุมการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากผลการศึกษาในตอนต้น พอสรุปได้ว่า การควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Supervision) มีหลักสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) ต้องเป็นการใช้อำนาจจากรัฐบาลส่วนกลาง
- (2) เป็นอำนาจควบคุมในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย
- (3) เป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้
- (4) มีขึ้นเพื่อผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ ซึ่งหมายถึงผลประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไป ผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผลประโยชน์แห่งรัฐ

(5) การกำกับดูแลเป็นการใช้อำนาจทางปกครองโดยต้องมั่นคงอยู่บนหลักการพื้นฐานของกฎหมายมนุษยชน

หลักสำคัญของการใช้อำนาจควบคุมกำกับดูแลดังกล่าวมานี้ ผู้ศึกษาวิจัยจะใช้เป็น “มาตร” (measurement) ในการวิเคราะห์ปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ในช่วงระยะเวลาของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา จนถึงเวลาดสิ้นสุดบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

3.1 ปัญหาการกำกับดูแลเหนือการกระทำ

การกำกับดูแลในด้านนี้ นับได้ว่ามีความสำคัญที่สุด เนื่องจากจะเป็นการใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งได้แก่การอนุมัติ อนุญาตการให้ความเห็นชอบ การยับยั้งการกระทำและเพิกถอนการกระทำหรือการสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในความควบคุมของส่วนกลาง เป็นต้น

บทกฎหมายซึ่งให้อำนาจในการควบคุมกำกับดูแลเหนือการกระทำได้แก่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11(1) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552 มาตรา 77 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 มาตรา 71 และมาตรา 72 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 มาตรา 90 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2538 มาตรา 123 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 มาตรา 94 มาตรา 96 และมาตรา 97

จากบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมา เห็นได้ว่าการกำกับดูแลเหนือการกระทำเป็น “การควบคุมกำกับหลัง” (post audit) ซึ่งมุ่งหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระทำตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการและหลีกเลี่ยงการปฏิบัติการณ์ทางอำนาจนำความเสียหายมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือที่อาจกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยของประชาชนเป็นสำคัญ

ปัญหาข้อกฎหมายซึ่งอาจมีได้ก็คือ คำสั่งระงับยับยั้งหรือเพิกถอนการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ที่เกิดจากการพิจารณาทางปกครองและการใช้ดุลพินิจของผู้ออกคำสั่งเป็นหลักและยังต้องอยู่บนหลักความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอีกด้วย ดังนั้น การดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองเพื่อนำไปสู่การออกคำสั่งระงับยับยั้งหรือเพิกถอนเช่นนั้นจึงต้องเคารพต่อหลักกฎหมายที่เป็นหลักสำคัญของกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เช่น หลักกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของ

เจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ หลักการพิจารณาอย่างมีประสิทธิภาพ หลักการพิจารณาโดยเปิดเผย เป็นต้น เหตุนี้เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมาย อาจทำให้มีอำนาจกำกับดูแลเข้าใจว่าตนมีอำนาจอย่างกว้างขวางและจะใช้ได้เท่าที่ตนเห็นว่าเหมาะสม โดยมีพักต้องคำนึงถึงหลักการอื่นใดในระบบกฎหมายปกครองประกอบกับผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลต่างคนต่างพื้นที่ ย่อมมีมาตรฐานการใช้ดุลพินิจแตกต่างกันได้ ทำให้หลักกฎหมายปกครองที่ว่าด้วยหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจต่อความศักดิ์สิทธิ์ลงไปได้

อย่างไรก็ตามเมื่อได้ศึกษาและสำรวจตรวจสอบจากกรณีการมีคำสั่งระงับยับยั้งและพิจารณาการกระทำของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้วแต่กรณีปรากฏว่าการใช้อำนาจควบคุมกำกับดูแลกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีปัญหามากนัก

3.2 ปัญหาการกำกับดูแลเหนือตัวบุคคล

การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลมุ่งหมายเพื่อควบคุมในส่วนของคุณสมบัติและในด้านความประพฤติของบุคคลที่เป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานและรองประธานสภาท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นด้านหลัก โดยมีตัวบทกฎหมายที่ให้อำนาจได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552 มาตรา 79 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 มาตรา 73 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 มาตรา 92 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 53 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 มาตรา 50 (7)

มาตรการที่ใช้ในการกำกับดูแลได้แก่การออกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่ผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญดังกล่าวมานั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือแก่ราชการ

วิเคราะห์แล้วเห็นว่า การใช้อำนาจกำกับดูแลออกคำสั่งทางปกครองให้ออกจากตำแหน่งมีปัญหาในทางกฎหมายดังต่อไปนี้

3.2.1 คำสั่งให้พ้นหรือออกจากตำแหน่งมีลักษณะเป็นการลงโทษ (impeachment) ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในทางกระบวนวิธีอันเป็นการควบคุมบังคับบัญชาไม่ใช่การควบคุมกำกับ

ดูแลที่จะกระทำเช่นนั้นได้ การออกกฎหมายให้อำนาจดังกล่าวย่อมขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่าด้วยการควบคุมกำกับดูแลอย่างเห็นได้ชัด

3.2.2 การให้อำนาจกำกับดูแลให้อำนาจสั่งให้พ้นจากตำแหน่งย่อมขัดต่อหลักการของรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญแก่หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นกล่าวคือตำแหน่งผู้บริหารและประธานสภาท้องถิ่นต้องมีที่มาจากการเลือกตั้งที่ประชาชนได้แสดงเจตนารมณ์เลือกโดยชอบแล้ว หากภายหลังมีความประพฤติหรือปฏิบัติการในอำนาจหน้าที่ไปในทางที่จะเสียหายแก่ผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐหรือของประชาชนแล้ว จึงควรเป็นสิทธิเด็ดขาดของประชาชนในการแสดงเจตนารมณ์ถอดถอนออกจากตำแหน่ง (recall) ซึ่งก็มีกฎหมายรับรองไว้อย่างชัดเจน คือ พระราชบัญญัติดลึงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

3.2.3 การให้พ้นจากตำแหน่งมุ่งหมายเพียงลงโทษตัวบุคคลเฉพาะราย มิได้กระทำเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของทางราชการอย่างแท้จริง เพราะเหตุดังกล่าวต้องทำให้ตำแหน่งนั้นว่างลงและจำเป็นต้องเลือกตั้งขึ้นแทน สิ้นเปลืองงบประมาณและต้องเป็นภาระเกินสมควรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2.4 มาตรการการให้ออกหรือให้พ้นจากตำแหน่งแต่เพียงมาตรการเดียวนี้เป็นอำนาจผูกพันองค์กรกำกับดูแล ไม่อาจใช้ดุลพินิจเป็นประการอื่น ไม่ว่าพฤติการณ์ของการกระทำของผู้บริหารหรือประธานสภาท้องถิ่นจะร้ายแรงมากน้อยเพียงใด เช่นนี้ย่อมขัดแย้งไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและกฎหมายมหาชนที่ว่าด้วย “หลักความพอสมควรแก่เหตุ” ซึ่งประกอบด้วยหลักการย่อย 3 ประการ ได้แก่

(1) หลักความสัมฤทธิ์ผล เรียกร้องให้มาตรการที่ฝ่ายปกครองใช้นั้นต้องบรรลุวัตถุประสงค์

(2) หลักความจำเป็น เรียกร้องให้มาตรการที่บรรลุวัตถุประสงค์ที่ฝ่ายปกครองเลือกใช้นั้นต้องเป็นมาตรการที่รุนแรงน้อยที่สุด

(3) หลักความพอสมควรแก่เหตุ ใช้ความหมายอย่างแคบเรียกร้องให้มาตรการที่บรรลุวัตถุประสงค์และจำเป็นนั้นต้องเป็นมาตรการที่ได้ประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่าประโยชน์ของปัจเจกชนที่ต้องเสียไป

ปัญหาประการต่อมาคือ การบัญญัติกฎหมายให้คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้วแต่กรณี “เป็นที่สุด” นั้น เป็นการไม่เคารพต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ (The separation of power) ที่ต้องมีการถ่วงดุลตรวจสอบซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจอย่างใดๆ ของฝ่ายปกครองต้องถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรตุลาการการบัญชี

ให้การใช้อำนาจทางปกครองเหนือองค์กรกระจายอำนาจและถือเป็นที่สุดนี้ เป็นเทคนิคทางกฎหมายและตัดความรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำของตนอย่างไม่เป็นธรรมเนียมต่อ “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม” เป็นอย่างมาก ถ้อยคำที่กล่าวถึงนี้ไม่มีผลเป็นการตัดอำนาจของศาลแต่ประการใด

3.3 ปัญหาการกำกับดูแลเหนือองค์กร

การกำกับดูแลการกระทำเหนือองค์กรหรือคณะบุคคลที่กฎหมายมอบหมายให้ใช้อำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะสภาท้องถิ่น (local assembly) มีตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552 มาตรา 80 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 มาตรา 74 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 มาตรา 91 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 มาตรา 98

ผู้ศึกษาวิจัยวิเคราะห์แล้วพบว่ามาตรการที่ใช้ในการควบคุมกำกับดูแลเหนือองค์กรได้แก่ การออกคำสั่งยุบสภาท้องถิ่นโดยเหตุผลเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนและของประเทศเป็นส่วนรวม เป็นมาตรการที่ส่งเสริมให้สภาท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ด้วยความชัดเจน โปร่งใส ตรวจสอบได้ ดังนั้น การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งยุบสภาท้องถิ่นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีอาจมีปัญหาความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับหลักกฎหมายที่ว่าด้วย “กระบวนการพิจารณาทางปกครอง” ที่บัญญัติไว้เป็นสาระหลักและเนื้อหาส่วนใหญ่ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

3.4 ปัญหาการกำกับดูแลโดยมาตรการทางอ้อมอื่นๆ

กล่าวโดยเฉพาะการกำกับดูแลโดยการออกระเบียบ (Regulation) และหนังสือเวียน (Circular) ได้แก่

(1) การมีระเบียบปฏิบัติมากจนเกินไปจนกลายเป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจอย่างถาวร ไม่เป็นการส่งเสริมความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเอง (Local autonomy) ปิดกั้นการริเริ่มสร้างสรรค์ในการพัฒนาท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นเพียงกลไกของรัฐส่วนกลางที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติราชการภายใต้การบังคับบัญชาเท่านั้น

(2) ระเบียบปฏิบัติหลายเรื่องที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีเนื้อหาไม่ทันสมัยเพราะออกใช้มาเป็นเวลานานและไม่ได้รับการแก้ไขปรับปรุงหรือสังคายนาปฏิรูปให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ยากแก่การปฏิบัติรวมถึงไม่อาจยอมรับได้ในหลักการบางเรื่องที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือขัดต่อกฎหมาย

(3) การมีระเบียบปฏิบัติใช้บังคับเป็นการทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกันในด้านรูปแบบขนาดพื้นที่ จำนวนประชากร ศักยภาพด้านงบประมาณและรายได้ ทรัพยากรทางการบริหารและภูมิสังคม ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร (Resource allocation) มีความเหลื่อมล้ำขาดความเสมอภาคและ โอกาสในการจัดทำและการได้รับบริหารสาธารณะ

(4) การมีหนังสือเวียนที่มีลักษณะเป็นการใช้ดุลพินิจสั่งการหรือวินิจฉัยตีความ และมีเนื้อหาเป็นการควบคุมบังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด เข้มงวดและที่มีปัญหามากที่สุด ได้แก่ การขยายขอบเขตอำนาจ “ล้นกรอบ” ที่กฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน

ปัญหาในด้านต่างๆ ของการใช้อำนาจกำกับดูแลเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวมาแล้ว สาเหตุประการหนึ่งน่าจะมาจากการที่องค์กรกำกับดูแลไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคต่างเคยชินอยู่กับระบบการควบคุมบังคับบัญชาและแบบธรรมเนียมที่ “ผู้บังคับบัญชา” ปฏิบัติต่อ “ผู้ใต้บังคับบัญชา” มาอย่างต่อเนื่องยาวนาน จึงทำให้การใช้อำนาจกำกับดูแลคลาดเคลื่อนไปจากหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง อันได้แก่หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและหลักความพอสมควรแก่เหตุ (หลักความได้สัดส่วน) นอกจากนี้การกำกับดูแลที่ไม่เคารพและยึดมั่นในหลักอิสระของการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนยังจะเป็นตัวการสำคัญที่จะทำให้พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นซึ่งถือว่าเป็นคุณูปการอย่างสูงต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยดำเนินไปอย่างล่าช้า ล้มลุกคลุกคลาน ล้มเหลวและถูกทำลายคุณค่าไปในที่สุด

กล่าวได้ว่า ประเด็นปัญหาของการใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยคงได้วิเคราะห์มาแล้วข้างต้นเป็นเพียงการศึกษาวิเคราะห์ถึงต้นเหตุของปัญหาเฉพาะแต่ปัญหาในทางกฎหมายอันเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของการศึกษาวิจัยทางนิติศาสตร์ของผู้ทำการศึกษาและเพื่อจะได้เสนอแนะกรอบแนวคิดและแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายอันจะส่งผลให้รายงานการค้นคว้าอิสระฉบับนี้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้นในบทต่อไป

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

การศึกษานี้เป็นการศึกษาถึงปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ซึ่งได้ทำการศึกษาไปถึงแนวความคิดการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการปกครองท้องถิ่นการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเทียบกับต่างประเทศในภาคพื้นยุโรป เช่น ฝรั่งเศส และสหราชอาณาจักร และประเทศในทวีปเอเชียอย่างญี่ปุ่น ซึ่งมีรูปแบบการปกครองเป็นแบบรัฐเดี่ยวเช่นเดียวกับประเทศไทย โดยอาศัยเทคนิคและวิธีการวิจัยเอกสารมาประยุกต์ใช้เป็นเครื่องมือในการศึกษา

ผลของการศึกษา พบว่า

1.1 การปกครองท้องถิ่นไทยมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยราชการที่ 5 โดยเป็นไปเพื่อริเริ่มให้ประชาชนมีการปกครองตนเองจนในที่สุดจึงได้มีการตรากฎหมายจัดตั้งหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และรูปแบบพิเศษคือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

1.2 การปกครองท้องถิ่นได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นฉบับแรก ซึ่งมีเนื้อหาสาระก้าวหน้าและเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญที่สุดของการปกครองท้องถิ่นที่มีหักประกันความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน ผลของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ทำให้มีการปรับตัวคลี่คลายหลักการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง (centralization) ไปสู่การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการช่วยเหลือแบ่งเบาการจัดทำภารกิจของรัฐให้เป็นไปด้วยความรวดเร็วตรงต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ

1.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์กรกระจายอำนาจเป็นองค์กรหรือหน่วยงานระดับรอง (Subordinate Unit) เป็นผลผลิตของรัฐ จึงจำเป็นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐมีอิสระในการดำเนินกิจกรรมตามอำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตที่มีกฎหมายกำหนดเป็นการทั่วไปหรือเป็นกฎหมายเฉพาะ

1.4 การใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง โดยอาศัยเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญเรียกว่า “คำสั่งทางปกครอง” ซึ่งเรียกร้องให้องค์กรกำกับดูแล (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแล้วแต่กรณี)

จำต้องเคารพความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและควบคุมดูแลได้แต่ประเด็นความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปกำกับดูแลในเรื่องของความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจและที่สำคัญอย่างยิ่ง การใช้อำนาจกำกับดูแลดังกล่าวต้องถูกต้อง ตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการเช่นเดียวกันภายใต้หลักการของนิติรัฐและหลักนิติธรรม

1.5 รูปแบบของการกำกับดูแลอาจเป็นการกำกับดูแลเหนือการกระทำ การกำกับดูแลเหนือองค์กร การกำกับดูแลเหนือบุคคลและการกำกับดูแลโดยมาตรการทางอื่น ๆ ตามบทกฎหมายกำหนดทั้งยังสามารถกระทำได้ทั้งการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ การบริหารงานบุคคล การบริหารการคลัง การบริหารการพัสดุ การเงินการบัญชี และการงบประมาณ

1.6 สภาพการใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่ปรากฏมาโดยตลอดมีภาพลักษณ์ของการควบคุมบังคับบัญชาเกือบสิ้นเชิง แม้ภายหลังจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงฉบับพุทธศักราช 2550 จะคลายความเข้มงวดลงอย่างมีนัยสำคัญก็ตาม แต่ก็ยังมีความพยายามในการกระทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นหน่วยปฏิบัติในสังกัดหน่วยงานของรัฐส่วนกลางมากกว่าจะส่งเสริมให้มีความเป็น “ท้องถิ่น” (localization) เช่น ประเทศต้นแบบที่มีความก้าวหน้าและประสบผลสำเร็จในการจัดการปกครองตนเอง เช่น ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักรและญี่ปุ่น

2. ข้อเสนอแนะ

โดยที่การใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจกระทำโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้แทนที่มีอำนาจหรือในฐานะของ “เจ้าหน้าที่” โดยตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมาย

ดังนั้น “กฎหมาย” จึงเป็นที่มาของอำนาจโดยชอบธรรมในการควบคุมตรวจสอบกำกับดูแลและสั่งการประการหนึ่งประการใดหรือหลายประการเพื่อยังให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นผลและบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั่นเอง และกฎหมายก็ยังคงเป็นข้อจำกัดมิให้มีการใช้อำนาจจนเกินขอบเขตหรือโดยอำเภอใจของผู้ใช้อำนาจนั้นด้วยในขณะเดียวกัน

การศึกษาในบทที่แล้วมาเป็นการวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมาและถือว่าเป็นแม่บทสำคัญที่กล่าวถึงอำนาจการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรวมทั้งระบบของประเทศและยังได้บัญญัติยืนยันหลักการเดิมไว้อีกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงเท่ากับว่าระบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยได้ยอมรับเอาหลักการของการกำกับดูแลอันเป็นรูปแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างระเบียบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในฐานะเป็นหลักการในระดับรัฐธรรมนูญซึ่งยังผลให้บรรดาบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือการกระทำใดๆ ที่มุ่งผลทางกฎหมายจะมีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมิได้ แต่ผลของการศึกษาวิเคราะห์ดังกล่าวกลับพบว่าบรรดาบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจการบริหารส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีมาแต่เดิมก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญเฉพาะแต่ด้านโครงสร้างและองค์ประกอบขององค์กร ด้วยเหตุนี้ ย่อมหมายความว่าบรรดากฎ ระเบียบซึ่งอาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวก็มิได้มีการยกเลิก เพิกถอนหรือปรับปรุงแก้ไข ให้สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญไปด้วย ทำให้เกิดปัญหาอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจกำกับดูแลตลอดมา เช่นปัญหาด้านมาตรฐานของการกำกับดูแล การใช้อำนาจเกินขอบเขตของความจำเป็นจนกลายเป็นสร้างภาระจนเกินสมควรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

จึงอาจกล่าวได้ว่าปัญหาทางกฎหมายของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับการแก้ไขในลำดับแรกๆ มิฉะนั้นแล้ว การปกครองท้องถิ่นไทยในบริบทและบรรยากาศของ “นิติรัฐ” และ “นิติธรรม” ก็ไม่อาจเกิดขึ้นและเป็นจริงได้เลย

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายดังต่อไปนี้

2.1 ควรจัดทำกฎหมายในรูปของประมวลกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (Code Law) เรียกว่า ประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Administrative Organization code law) อย่างน้อยต้องประกอบไปด้วยเนื้อหาสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

2.1.1 รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามขนาดของพื้นที่ จำนวนประชากร และรายได้ โครงสร้างหรือองค์ประกอบภายในองค์กร

2.1.2 กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอำนาจหน้าที่โดยแท้หรืออำนาจหน้าที่หลัก เช่น การจัดทำบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่เหมาะสมกับความสามารถและอำนาจหน้าที่โดยแท้จะตัดอำนาจของราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือการปกครองท้องถิ่นอย่าง

เด็ดขาด นอกจากนี้ยังต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ทั่วไปไว้ด้วย เช่นการรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมการสาธารณสุขมูลฐาน เป็นต้น

2.1.3 กำหนดให้การมอบหมายภารกิจของรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทำแทนตามหลักการ โอนอำนาจ (Delegated power) หรือร่วมกันทำให้อำนาจ “หุ้นส่วน” ต้องเป็นไปตามความสมัครใจหรือความยินยอม

2.1.4 การควบคุมกำกับดูแลและการตรวจสอบการดำเนินงานควรให้มืองค์กร กำกับดูแลที่เป็นกลาง มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีหน้าที่กำกับดูแลความชอบด้วยกฎหมายของการ กระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นองค์กรให้คำปรึกษาหารือทั้งนี้ ควรกำหนดมาตรฐานการกำกับดูแลให้ชัดเจน

2.2 ข้อเสนอแนะในการแก้ไขประเด็นข้อกฎหมาย

2.2.1 การกำกับดูแลเหนือการกระทำ ซึ่งมีบทกฎหมายที่ควรแก้ไขดังนี้

1) พระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552 มาตรา 77

2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 มาตรา 71 มาตรา 72

3) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 มาตรา 90

4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 123

5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 มาตรา 95 มาตรา 96 และมาตรา 97

บรรดาบทกฎหมายที่ให้อำนาจกำกับดูแลเหนือการกระทำเหล่านี้มีหลักการ ใกล้เคียงกัน กล่าวคือ องค์กรกำกับดูแลมีอำนาจดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการวินิจฉัยมีความเห็นว่าการกระทำทางปกครองใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือการปฏิบัติของผู้บริหารท้องถิ่นรองผู้บริหาร อาจเป็นการเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นเองหรือแก่ราชการ โดยไม่มีหลักประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐาน โดยผ่านกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงที่เปิดเผยโปร่งใสและตรวจสอบได้ จึงควรแก้ไขบทกฎหมายดังนี้

“เมื่อสอบสวนแล้วปรากฏว่าการกระทำใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือปฏิบัติการของผู้บริหารรองผู้บริหารท้องถิ่นเป็น ไปโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรืออาจเป็นการเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือแก่ราชการให้องค์กรกำกับดูแลมีอำนาจระงับการ

กระทำหรือปฏิบัติการนั้นไว้ก่อนได้แล้วให้องค์กรกำกับดูแลมีคำขอต่อศาลเพื่อสั่งเพิกถอนการกระทำหรือยับยั้งการปฏิบัติการเช่นนั้น”

2.2.2 การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคล มีตัวบทกฎหมายที่ควรแก้ไข ดังนี้

- 1) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552 มาตรา 79
- 2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 มาตรา 73
- 3) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 มาตรา 92
- 4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 53
- 5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 มาตรา 50 (7)

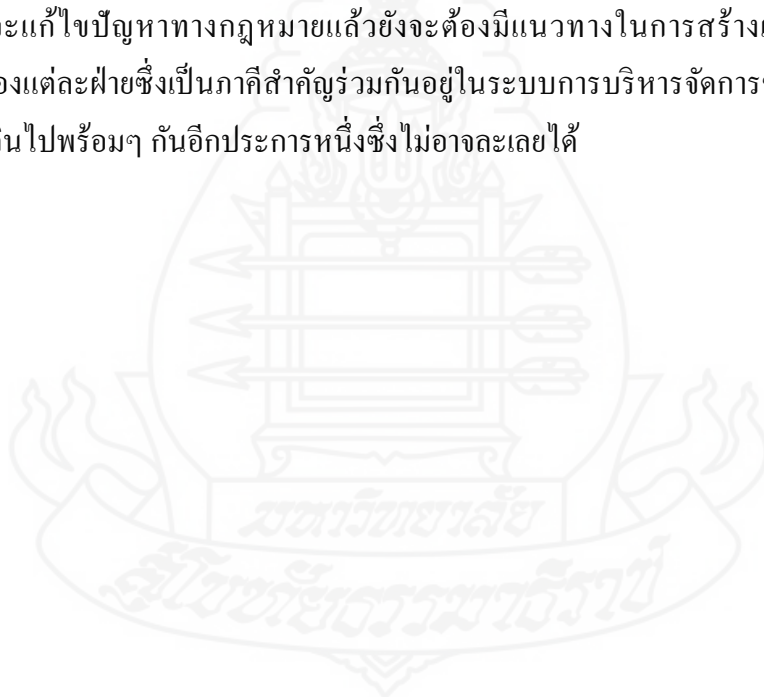
บรรดาบทกฎหมายที่ให้อำนาจกำกับดูแลเหนือบุคคลเหล่านี้เป็นการให้อำนาจเบ็ดเสร็จในการวินิจฉัยว่า ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาหรือรองประธานสภาท้องถิ่น ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือแก่ราชการซึ่งกล่าวโดยรวมก็ถือเป็นกฎหมายซึ่งมีความมุ่งหมายในการควบคุมความประพฤติและควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมิได้กำหนดให้ มีหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการที่เป็นหลักประกันความเป็นธรรมที่เป็นมาตรฐานเดียวกันอย่างใด ๆ และให้มีอำนาจสั่งให้พ้นจากตำแหน่งถือเป็นคำสั่งเชิงการลงโทษ (Impeachment) ที่ใช้ในการควบคุมบังคับบัญชา ซึ่งอาจเป็นกรณีเกินกว่าความจำเป็นและกระทบถึงสาระสำคัญของหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงหรือถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อันเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนโดยตรง เพราะประชาชนเป็นผู้ทรงสิทธิในการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น องค์กรกำกับดูแลไม่อาจแต่งตั้งบุคคลเข้าไปดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้และไม่มีความหมายใดให้อำนาจกระทำเช่นนั้นได้อีกด้วย

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้แก้ไขบทกฎหมายดังกล่าวให้มีหลักการเดียวกัน

ดังนี้

เมื่อสอบสวนแล้วปรากฏว่าผู้บริหาร รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาหรือรองประธานสภาท้องถิ่นปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือแก่ราชการ ให้องค์กรกำกับดูแลมีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติหน้าที่หรือสั่งห้ามกระทำการใดๆ ไว้ก่อนได้ตามสมควร แล้วให้ฟ้องต่อศาลเพื่อพิพากษาให้พ้นจากตำแหน่งต่อไป

สมควรกล่าวไว้ด้วยว่า ปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย มิได้มีที่มาจากองค์กรกำกับดูแลแต่เพียงฝ่ายเดียวยังมีปัญหาจากฝ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองอีกด้วยเช่นความไม่เข้าใจถ่องแท้ถึงความมุ่งหมายของการจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองจึงทำให้การกระทำทั้งหลายตกอยู่ในสภาพ “ลองผิด ลองถูก” ซึ่งเป็นตัวการเหนี่ยวรั้งการเติบโตและการพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยดังนั้น นอกจากจะแก้ไขปัญหาทางกฎหมายแล้วยังจะต้องมีแนวทางในการส่งเสริมองค์ความรู้ในบทบาทของแต่ละฝ่ายซึ่งเป็นภาคีสำคัญร่วมกันอยู่ในระบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพร้อมๆ กันอีกประการหนึ่งซึ่งไม่อาจละเลยได้



บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2555). *หลักการพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย พิมพ์ครั้งที่ 6* กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- โกวิท พวงงาม. (2543). *การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต* กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- จุฬาลักษณ์ พัฒนศักดิ์ภิญโญ. (2550). *รายงานการวิจัย เรื่อง ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย ขั้นตอนการดำเนินงานและการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- ชุมพล สังข์ทอง. (2555). *รายงานการวิจัยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ปัญหาและข้อเสนอแนะ* สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.
- ชำนาญ ยูวบูรณ์. (2597). *การกระจายอำนาจในทางปกครองของประเทศไทย พิมพ์เป็นที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพของนายณรงค์ ยศมั่งมี*.
- ชวงศ์ ฉายะบุตร. (2529). *การปกครองท้องถิ่นไทย* กรุงเทพฯ: พิมพ์ครั้งที่ ๑๑ เซ็นเตอร์
- ชูศักดิ์ เทียงตรง. (2518). *การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย* กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- ไพทัศน์ มาลา. (2554). “การปกครองท้องถิ่นไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน” *วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์* 1, 2 (กรกฎาคม – ธันวาคม): 29 – 49.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 1 เรื่อง การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า*.
- _____. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 2 เรื่อง รัฐกับการปกครองท้องถิ่น นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า*.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ* กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2555). *การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พิมพ์ครั้งที่ 2* กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2552). *การปกครองส่วนท้องถิ่น พิมพ์ครั้งที่ 5* กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2544). *การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส* กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- บุบผา อัครพิมาน. (2548). “การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” *วารสารวิชาการศาลปกครอง* 5, 3 (กันยายน – ธันวาคม): 88 – 114.

- ปธาน สุวรรณมงคล. (2547). *การปกครองท้องถิ่นไทยในการบริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540* นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2535). *การปกครองท้องถิ่น* กรุงเทพฯ โรงพิมพ์คุรุสภา
- ประยูร กาญจนกุล. (2538). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 4* กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์. (2542). *รวมบทความทางวิชาการของ ร.ศ.ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์* กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2542). “การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการเลือกตั้งท้องถิ่นในญี่ปุ่น” ใน ศิริพร วัชชวัลคุ บรรณาธิการ 50 ปี การสถาปนาคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ.
- ปลัดกระทรวงกลาโหม. (2557). *สำนักงานการปฏิรูป : ด้านการปกครองท้องถิ่น* กรุงเทพฯ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม.
- ปรัชญา เวสารัชช์. (2543). *การปกครองท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น* กรุงเทพฯสำนักงาน ก.พ.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2536). *ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง* กรุงเทพฯ วิญญูชน.
- ปรีดี พนมยงค์. (2526). *ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์* กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พรชัย รัชมิแพทย์. (2537). *หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย* นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- เพ็ญศรี เพ็ญสาตแสง. (2534). *อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต* มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ.
- เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2552). *สำนักงานรวมบทสรุปผู้บริหารการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550* กรุงเทพฯ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2549). *รายงานการวิจัย เรื่อง การศึกษาแนวทางการดำเนินงานร่วมกัน เพื่อการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ* สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทยลำดับที่ 5* เรื่อง ความเป็นอิสระ การกำกับดูแล และการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2545). *การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น : สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย* กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร.

- วิรัตน์ จันทพรพกิจ. (2545). *อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.*
- วิรัตน์ จันทพรพกิจ. (2545). *อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง กรุงเทพฯ.*
- วิจนาถ วัลลภ. (2536). *วิเคราะห์กฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปแบบสหภาพบาล วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ.*
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2555). *การปฏิรูปการกระจายอำนาจและการจัดการปกครองท้องถิ่นไทย นนทบุรี สำนักปฏิรูป.*
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 4 เรื่อง โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองท้องถิ่น นนทบุรี สถาบันพระปกเกล้า.*
- สภาแห่งไอร์แลนด์เหนือ, “สหราชอาณาจักร” <<http://www.ni-assembly.gov.uk>>.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2549). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.*
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2556). *ท้องถิ่นโปร่งใส กรุงเทพฯ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.*
- _____. (2548). “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย” *วารสารวิชาการศาลปกครอง 5, 3 (กันยายน – ธันวาคม): 1 – 13.*
- _____. (2539). *รวมบทความกฎหมาย กฎหมายการปกครอง กรุงเทพฯ นิติธรรม.*
- สมาน รังสีโยกฤษณ์. (2543). *การปกครองท้องถิ่นไทยในประเทศต่างๆ :สหราชอาณาจักร สวีเดน ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และไทย กรุงเทพฯ บรรณกิจ.*
- สุขสมาน วงศ์สุวรรณ. (2527). *ประวัติศาสตร์การปกครองของไทย กรุงเทพฯ บำรุงสาสน์.*
- สำนักรองนายกรัฐมนตรี, “สหราชอาณาจักร” <<http://www.local-regions.odpm.gov.uk>>.
- หลวงประดิษฐมนูธรรม. (2479). *ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายปกครอง พระนคร บำรุงนุกุลกิจ.*
- อนุชา สุนสวัสดิ์กุล. (2548). *บทสรุปสำหรับผู้บริหาร เรื่องรูปแบบและวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิมพ์ครั้งที่ 2 นนทบุรี สถาบันพระปกเกล้า.*
- อรรถัย ก๊กผล และธนัชฐา สุขะวิฒนะ. (2550). *การเสริมสร้างระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชิงสร้างสรรค์ กรณีศึกษาเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล นนทบุรีสถาบันพระปกเกล้า.*

อลงกรณ์ อรรคแสง. (2547). *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 1* เรื่อง การจัดรูปแบบ และโครงสร้างภายในนนทบุรี สถาบันพระปกเกล้า.

อุทัย หิรัญโต. (2523). *การปกครองท้องถิ่น* กรุงเทพฯ โอเดียนสโตร์.

เอกสารประกอบการสัมมนา “Japan – Thailand Regional Administration Seminar” (2545) ระหว่างวันที่ 17 – 18 กรกฎาคม 2545.

Alderfer, Harold F. (1964). *Local Government in Developing Countries.*, United States of America, McGraw-Hill.

Bogdanor, Vernon. (1999). *Devolution in the United Kingdom.*, Oxford University Press.

Clarke, John J. (1957). *Outline of Government of the United Kingdom.*, London, Six Lssac Pitman and Son Ltd.

Council of Local Authorities for international Relation (CLAIR)(2002)., *Local Government in Japan.*, Tokyo, Research Division.

Department of the Environment Transport and Regions, *Power to Promote or Improve Economic, Social or Environment Well-being.*

Direction Générale de Collectivités Local (DGCL) สังกัดกระทรวงมหาดไทย
<www.dgcl.interieur.gouv.fr>.

Ernst FORSTHOFF. (1969). *Lehrbuch des Verwaltungsrechts.*, Bruxelles, Emile Bruyant

Georges VEDEL et Pierre Delvolve. (1980). *Droit Administratif.*, Paris, PUF

Guy MELLERAY(1981), *La Tutelle de l’Etat sur les Communes.*, Paris, Sirey.

Holloway, William V. (1951). *State and Local Government in the United States.*, New York : McGraw Hill Book Company Inc.

Humes IV, Samuel. (1991). *Local Governance and National Power.*, Herfordshire, Harvester – Wheatsheaf.

Japanese Decentralization Reform in the. (1990). *Great Reform or status Quo in Comparative Study of Public Administration Reforming Government.*, New Concept and Practices in Local Public Administration., Japan, EROPA Local Government Center (1998)

Jean RIVERO. (1985). *Droit administrative* 11 edition, Paris.

ManorJames. (1999). *The Political Economy of Democratic Decentralization.*, Washington D.C., The world Bank.

- Mochida, Nabuki "Reclassification of Local Authorities in Japan" in the Reclassification of Local Authorities.
- Montagu, Harris G. (1953). *Comparative Local Government.*, Great Britain, William Brendon and Son Co.Ltd.
- Norton, Alan. (1994). *International Handbook of Local and Regional Government : A Comparative Analysis of Advanced Democracies.*
- Rhodes,R.A.W. (1981). *Control and Power in Central Local Government Relations.*, Farnborough Gower.
- Richaeds,Peter G. (1980). *The Reformed Local Government system.* 4th ed. London, George Allen &Urwin.
- Ridley, FrederichF. and Blondel, Jean(1969), *Public Administration in France.*,RoutledgeKegan Paul.
- Robson,William A., *Local Government In Encyclopedia of Social science Vol. X .*, New York, The Mcmillan Company.
- Roland MASPEITOL et Pierre LAROQUE. (1930). *LA TutelleAdministrative.*, Paris, RecueilSircy.
- Schmidt,Vivien A. (1990). *Democratizing France*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Stewart,John. (2000). *The Nature of British Local Government.*, London, McMillan.
- Warren,John,*TheLocal government service.*
- Wilson,David and GameChris. (1998). *Local Government in the United Kingdom* 2 nd ed. London, McMillan.
- Wit, Daniel. (1967). *A Comparative Survey of Local Government and Administration.*, Bangkok,Kurusapha Press.

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ นามสกุล	นายศิริโรตม์ พุทธธา
วัน เดือน ปี เกิด	12 มิถุนายน 2502
สถานที่เกิด	อำเภอพิชัย จังหวัดอุตรดิตถ์
ประวัติการศึกษา	- นิติศาสตรบัณฑิต (น.บ.) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ. 2540 - รัฐศาสตรบัณฑิต (ร.บ.) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2525
สถานที่ทำงาน	สำนักงานเทศบาลตำบลทุ่งไผ่ อำเภอเมืองแพร่ จังหวัดแพร่
ตำแหน่ง	ปลัดเทศบาล (นักบริหารงานท้องถิ่น) ระดับกลาง

