

ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

Autonomy of the Local Authorities in Thailand

ณัฐวุฒิ คล้ายขำ

Nuttawut Klaikham

อาจารย์ประจำ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ถนนสถลมารค อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี 34190

Full-time Lecturer

Faculty of Law, Ubon Ratchathani University, Sathonlamark Road, Warin Chamrap,

Ubon Ratchathani, 34190

Corresponding author E-mail: nuttawut.k@ubu.ac.th

(Received: May 18, 2022; Revised: July 12, 2022; Accepted: October 21, 2022)

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระบบกฎหมายไทยที่มีความสำคัญต่อการกระจายอำนาจ ด้วยหลักการดังกล่าวจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารองค์กร บริหารงานบุคคล รวมถึงการบริหารทางการเงิน อันจะส่งผลให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการหรือจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น

บทความนี้กระทำโดยวิธีการศึกษาเอกสารปฐมภูมิทางกฎหมาย ได้แก่ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกฎหมายของต่างประเทศ และเอกสารทุติยภูมิทางกฎหมาย ได้แก่ หนังสือและตำราทางนิติศาสตร์ และรายงานของหน่วยงานราชการ เพื่อวิเคราะห์และให้ข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผลการศึกษาพบว่า แม้หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการรับรองไว้ในระบบกฎหมายไทย อย่างไรก็ตามยังปรากฏความไม่ชัดเจนของหลักการดังกล่าว รวมถึงมาตรการทางกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อ

หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การกำกับดูแลโดยผู้ว่าราชการจังหวัด การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก และความไม่ชัดเจนด้านภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำสำคัญ : การกระจายอำนาจ, ความเป็นอิสระ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

This academic article has the objective to study the principle of local autonomy of the local administrative organisations in the Thai legal system. The principle of local autonomy is important to the decentralisation movement because the local administrative organisations shall have the autonomy to manage their organisation, human resources, and budgets. In consequence, this can provide the expedition for organizing and managing public services to the local population.

This article was committed by using the literature review method from both primary legal documents such as the Constitution, legal legislations, relative regulations, and laws in other countries, and secondary legal documents such as legal textbooks and official reports provided by administrative authorities in order to analyze and offer suggestions for amending the laws concerning the local autonomy of the local administrative organisations. The results of the study found that the principle of local autonomy of the local administrative organisations has been stipulated in the Thai legal system. However, there are the ambiguity of the principle and legal measures impeding the mentioned principle such as the prefectural control, the control committed by another organisation, as well as the ambiguity of the local competencies.

Keywords: Decentralisation, Local Autonomy, Local Administrative Organisations

1. บทนำ

การกระจายอำนาจ (Décentralisation) คือ วิธีการหนึ่งที่รัฐมอบอำนาจการปกครอง และการจัดทำบริการสาธารณะบางประการให้องค์กรอื่นนอกจากองค์กรของรัฐส่วนกลาง¹ โดยมีการมอบความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ ทั้งในด้านการบริหารองค์กร การบริหารงานบุคคล การคลังขององค์กร รวมถึงการจัดทำบริการ สาธารณะที่อยู่ภายในขอบอำนาจของตน

การกระจายอำนาจทำให้การดำเนินการของฝ่ายปกครองและการจัดทำบริการสาธารณะ มีความคล่องตัวและเหมาะสมกับรัฐสมัยใหม่มากกว่าการรวมอำนาจไว้ที่ราชการส่วนกลาง (Centralisation) เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะบริหารและจัดทำบริการสาธารณะ ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นโดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการให้เหมือนกับราชการส่วนกลาง เช่น การจัดการขยะที่เทศบาลแต่ละแห่งสามารถปรับเวลาการเก็บขยะให้ เหมาะสมกับผังเมือง จำนวนประชากร และกิจกรรมทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น เป็นต้น

การกระจายอำนาจไม่แต่เพียงเป็นการกระจายอำนาจด้านภารกิจเท่านั้น หากแต่ยังต้องให้ ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Libre Administration des Collectivités Territoriales) ด้วย เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติภารกิจที่ได้รับ มาจากการกระจายอำนาจได้ ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ต่อไปในบทความนี้เรียกว่า “ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”) อาจจำแนก ออกได้เป็น ความเป็นอิสระในการบริหารงานภายใน การบริหารงานบุคคล และความเป็นอิสระ ทางการคลังและงบประมาณ

ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่ความอิสระที่ไร้ขอบเขต หากแต่ยังคงต้องอยู่ภายใต้การควบคุมโดยหน่วยงานราชการส่วนกลาง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการนิติรัฐ (État de Droit) และการเป็นรัฐเดี่ยว (État Unitaire) เพราะหากปล่อยให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีอิสระโดยปราศจากการตรวจสอบ อาจเกิดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของ ประชาชนและอาจส่งผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐได้ กล่าวคือ ในการกระจายอำนาจจากราชการ ส่วนกลางไปสู่ราชการส่วนท้องถิ่นจำต้องมีการรับรองความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างคล่องตัว และ ต้องมีการควบคุมการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพร้อมกันด้วย

¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547), หน้า 11.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กล่าวถึงหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นตามวิธีการและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ² และกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง³ และในขณะเดียวกันก็มีการกำหนดถึงการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้โดยมีชื่อเรียกว่า “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ⁴

ระบบกฎหมายไทยออกแบบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้ามามีบทบาทอย่างมากในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น มาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการชี้แจง แนะนำ ตักเตือน ตรวจสอบกิจการ เรียกรายงาน เรียกเอกสารหรือสถิติ รวมถึงเรียกสมาชิกสภาหรือพนักงานมาชี้แจงหรือสอบสวน⁵ นอกจากการกำกับดูแลโดยผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (ต่อไปในบทความนี้เรียกว่า “สตง.”) ถือเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางประเภทหนึ่งที่มีอำนาจในการเข้ามาควบคุมทางการเงิน (Contrôle Financier) ต่อบริษัทหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหนึ่งใน “หน่วยรับตรวจ”⁶ ที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของ สตง. โดยอาจจำแนกประเภทของการตรวจสอบได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่⁷ การตรวจสอบทางการเงิน (Financial Audit หรือ FA) การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย (Compliance Audit หรือ CA) และการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการดำเนินงาน (Performance Audit หรือ PA) ดังนั้น จะเห็นได้ว่าระบบกฎหมายไทยรับรองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่ใช่การรับรองโดยปราศจากขอบเขต หากแต่กำหนดให้มีองค์กรต่าง ๆ ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่กันไปด้วย อาจกล่าวได้ว่า ความ

² มาตรา 249 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

³ มาตรา 250 วรรคท้าย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

⁴ มาตรา 250 วรรคท้าย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

⁵ มาตรา 71 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

⁶ มาตรา 4 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

⁷ ประกาศคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เรื่อง หลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

เป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยเป็นความอิสระภายใต้การตรวจสอบของหน่วยงานราชการส่วนกลาง

อย่างไรก็ตาม แม้การที่ระบบกฎหมายออกแบบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระภายใต้การควบคุมโดยหน่วยงานราชการส่วนกลางจะเป็นเรื่องที่ถูกตั้งด้วยเหตุผลทางนิติศาสตร์ คือ หลักนิติรัฐ ที่ประสงค์ให้การกระทำต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐจำต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบเพื่อไม่ให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ⁸ อย่างไรก็ตาม หากระบบกฎหมายออกแบบให้มีการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไป ย่อมกระทบต่อหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน

ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกจำกัดโดยการควบคุมจากราชการส่วนกลางที่มากเกินไป อาจก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากมายในทางปฏิบัติ เช่น การไม่มีอำนาจตัดสินใจในการจัดทำบริการสาธารณะ การไม่มีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณ รวมถึงการไม่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น ดังนั้น ในบทความฉบับนี้ ผู้เขียนจึงได้นำเสนอแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และวิเคราะห์ปัญหาในทางกฎหมาย พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายไทยให้สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยิ่งขึ้น

2. หลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการและจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องอาศัยหลักการทางกฎหมาย 3 ประการ ได้แก่ หลักการกระจายอำนาจ หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลักการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจ คือ วิธีการหนึ่งที่ราชการส่วนกลางมอบอำนาจการปกครองและการจัดทำบริการสาธารณะบางประการให้นิติบุคคลอื่นนอกจากองค์กรของรัฐส่วนกลาง โดยให้ความเป็นอิสระบางประการในการดำเนินการนั้น⁹ มีลักษณะเด่น คือ ความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Personnalité Morale) เพื่อให้สามารถมีสิทธิ อำนาจ หน้าที่ ภารกิจ และ

⁸ Ferdinand Melin-Soucramanien and Pierre Pactet, *Droit constitutionnel*, 39^e édition (Paris: Dalloz, 2021), pp. 122-123.

⁹ Virginie Donier, *Droit des collectivités territoriales*, 2^e édition (Paris: Dalloz, 2017), p.1.

ความเป็นอิสระจากราชการส่วนกลาง เพื่อให้สามารถมีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องที่อยู่ภายใต้ขอบอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทรัพยากรต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ทั้งทรัพยากรบุคคล การคลัง และอำนาจตามกฎหมาย หลักการกระจายอำนาจเป็นหลักการสำคัญของฝรั่งเศสที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้¹⁰ และประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากหลักการดังกล่าวมาใช้เป็นแนวทางการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยแบ่งออกเป็น 3 ระดับ

ในประเทศฝรั่งเศส หลักการกระจายอำนาจได้ถูกรับรองไว้ใน มาตรา 1 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ความว่า “ฝรั่งเศสเป็นสาธารณรัฐที่มีอาจแบ่งแยกได้ ...โครงสร้างของสาธารณรัฐเป็นการกระจายอำนาจการปกครอง...”¹¹ โดยได้มีการจำแนกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่¹² ภาค (Région) จังหวัด (Département) และเทศบาล (Commune)

ในระบบกฎหมายไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้รับรองหลักการกระจายอำนาจไว้ใน มาตรา 250 ความว่า “การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น... และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ...”

ผู้เขียนมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการรับรองหลักการกระจายอำนาจในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 คือ การบัญญัติคำว่า “กระจายอำนาจ” ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีเพียงคำเดียว คือ มาตรา 250 วรรคสอง จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งหมด 279 มาตรา เท่านั้น ซึ่งลดลงจากอดีตอย่างมีนัยสำคัญ เมื่อเปรียบเทียบกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ที่ปรากฏคำว่า “กระจายอำนาจ” อยู่ 6 คำ และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ปรากฏคำว่า “กระจายอำนาจ” อยู่ 5 คำ ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงมีทัศนะว่าการลดการบัญญัติคำว่า “กระจายอำนาจ” ในรัฐธรรมนูญอาจสะท้อนการให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 อย่างไรก็ดี ตาม ต้องถือว่าหลักการกระจายอำนาจยังคงได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญแม้จะปรากฏข้อความยืนยันเพียงคำเดียวก็ตาม

¹⁰ มาตรา 1 และมาตรา 72 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

¹¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549), หน้า 20.

¹² Virginie Donier, *op. cit.*, pp. 76-79.

ปัจจุบัน การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย จำแนกออกเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ 1) การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป และ 2) การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ¹³ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปของประเทศไทยจำแนกออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่¹⁴ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยแต่ละรูปแบบจะมีเขตอำนาจครอบคลุมพื้นที่แคบ และมีย่านอำนาจหน้าที่เพียงใด ขึ้นอยู่กับกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

ทั้งนี้ หลักการกระจายอำนาจในรัฐเดี่ยว หมายถึง การกระจายอำนาจในทางปกครองเท่านั้น ไม่รวมถึงอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ และอำนาจบริหารที่สำคัญบางประการ กล่าวคือ การกระจายอำนาจจำต้องอยู่ภายใต้หลักความไม่อาจแบ่งแยกได้ของรัฐ (Principe d'Indivisibilité de l'État Unitaire) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐเดี่ยวไม่สามารถจัดตั้งองค์กรนิติบัญญัติเพื่อตรากฎหมายบังคับใช้เฉพาะท้องถิ่นได้¹⁵ อำนาจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นอำนาจทางปกครองซึ่งได้รับจากกฎหมายจัดตั้งซึ่งเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ เพราะอำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจของรัฐสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดตั้งองค์กรตุลาการเพื่อตัดสินอรรถคดีในท้องถิ่นของตนเองได้ รวมถึงไม่สามารถจัดตั้งองค์กรบริหารที่สำคัญในระดับชาติบางประการได้ เช่น กองกำลังติดอาวุธ หรือ การแต่งตั้งทูตเพื่อสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งแตกต่างจากการกระจายอำนาจในรัฐรวมที่อาจมีการกระจายอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ และอำนาจบริหารที่สำคัญบางประการได้

2.2 หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อมีการกระจายอำนาจการปกครองจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง จำต้องให้ความสำคัญอิสระในการดำเนินงานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพร้อมกันด้วย เพื่อให้องค์กรปกครองส่วน

¹³ อย่างไรก็ตาม บทความนี้ไม่ได้กล่าวถึง ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

¹⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *เรื่องเดิม*, หน้า 387.

¹⁵ การที่สภาท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ไม่ได้หมายความว่าสภาท้องถิ่นมีอำนาจนิติบัญญัติ เพราะข้อบัญญัติท้องถิ่นมีสถานะเป็นกฎหมายลำดับรอง (règlement) ไม่ใช่กฎหมาย (loi) และข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกโดยสภาท้องถิ่นนั้นก็ไม่สามารถมีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติได้

ท้องถิ่นสามารถตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ อันอยู่ภายใต้ขอบอำนาจของตน โดยหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ หลักการที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานได้อย่างอิสระ และมีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อดำเนินการภายใต้ขอบอำนาจของตน โดยปราศจากการครอบงำโดยหน่วยงานราชการส่วนกลาง แต่อาจต้องอยู่ภายใต้การควบคุมหรือตรวจสอบบางประการ

ปัจจุบัน หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเสรีภาพที่มีคุณค่าในระดับรัฐธรรมนูญ (Valeur Constitutionnelle) เนื่องด้วย มีการบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้โดยชัดเจนในมาตรา 72 วรรคสาม แห่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ความว่า “ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจบริหารงานของตนได้อย่างอิสระโดยสภาที่มาจากการเลือกตั้งและมีอำนาจออกกฎหมายเพื่อใช้อำนาจหน้าที่ของตนได้”¹⁶

ทั้งนี้ ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจำแนกออกได้เป็นหลายมิติ ขึ้นอยู่กับคำอธิบายและมุมมองของนักวิชาการแต่ละคน โดยศาสตราจารย์ ดร. ธเนศวร์ เจริญเมือง อธิบายว่า¹⁷ ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกได้ 6 มิติ ได้แก่ 1) ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง 2) ความเป็นอิสระในการวางแผนงานเพื่อกำหนดทิศทางและการบริหารท้องถิ่นของตนเอง 3) ความเป็นอิสระในการออกกฎข้อบังคับเพื่อใช้ในท้องถิ่นของตนเอง 4) ความเป็นอิสระในการกำหนดงบประมาณเพื่อใช้จ่ายในการบริหารท้องถิ่นของตนเองสำหรับแต่ละโครงการตลอดจนการหารายได้ 5) ความเป็นอิสระในการบริหารงานทุก ๆ ด้าน และ 6) ความเป็นอิสระในการบังคับบัญชาบุคลากร

ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ อธิบายว่า¹⁸ การมีอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่นต้องมีองค์ประกอบ ดังต่อไปนี้ 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคล 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์กรของตนเองซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยเสรี 4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองในกิจการท้องถิ่น และ 5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการคลังของตนเอง

¹⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *เรื่องเดิม*, หน้า 102.

¹⁷ ธเนศวร์ เจริญเมือง, *ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น (ภาคแรก)*, (กรุงเทพมหานคร: โครงการสำนักพิมพ์คบไฟ, 2551), หน้า 66-67, อ้างถึงใน อริย์ธัช บุญถึง, *ปัญหาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีการตรวจเงินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน*, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563.

¹⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *เรื่องเดิม*, หน้า 23-45.

ศาสตราจารย์เวอร์จิเนีย โดนิเยร์ (Virginie Donier) อธิบายว่า¹⁹ หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีสภาพที่มาจาก การเลือกตั้ง มีอำนาจในการจัดทำภารกิจ มีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ลำดับรอง และต้องไม่มีการกำกับดูแลระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

จะเห็นได้ว่า การให้รายละเอียดที่เป็นองค์ประกอบของหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความแตกต่างกัน แต่อาจสรุปความได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะถือว่ามีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองหรือไม่นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีอิสระในด้านภารกิจ การบริหารงานบุคคล และการคลังและการงบประมาณ

ความเป็นอิสระด้านภารกิจ คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการใช้ดุลพินิจในการดำเนินการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายกำหนด ภายในเขตความรับผิดชอบด้านพื้นที่ของตน หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่เป็นหลัก ส่วนข้อจำกัดหรือการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐถือเป็นข้อยกเว้น²⁰ และกฎหมายจะเป็นสิ่งที่กำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ทั้งนี้ อาจมีการทับซ้อนกันของภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบได้

ในประเทศฝรั่งเศส มีการจัดการกับปัญหาการทับซ้อนกันของภารกิจโดยใช้เทคนิคทางกฎหมาย 2 ประการ คือ 1) การจัดการแบ่งภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น²¹ (Répartition des Compétences entre Collectivités) โดยการตรากฎหมาย และกระทรวงมหาดไทยโดยกรมการปกครองส่วนท้องถิ่น (Direction Générale des Collectivités Locales หรือ DGCL) จะจัดทำตารางแสดงภารกิจอย่างละเอียด โดยแยกประเภทของภารกิจและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ และความสะดวกในทางปฏิบัติ และ 2) การสร้างหลักความสามารถทั่วไป²² (Clause Générale des Compétences) แก่องค์กร

¹⁹ Virginie Donier, *op. cit.*, pp. 21-22.

²⁰ อริยธัช บุญถึง, ปัญหาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563 ;

²¹ สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้ใน <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/tableau-de-repartition-des-competences>

²² ผู้เขียนใช้คำแปลตาม ศาตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์, โปรตดู สมคิด เลิศไพฑูรย์, การประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อระดมความคิดเห็นและรับฟังข้อเสนอแนะต่อรายงานผลการศึกษาเรื่อง หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระบบกฎหมายไทย, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 16 มิถุนายน พ.ศ. 2564, หน้า 38.

ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุด คือ เทศบาล กล่าวคือ เมื่อมีภารกิจที่ไม่ปรากฏในเอกสารทางกฎหมายว่าเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใด ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายกำหนดให้มี “ความสามารถทั่วไป” เป็นผู้มีอำนาจในการจัดทำภารกิจนั้น ทั้งนี้การจัดทำภารกิจนั้นต้องเป็นการตอบสนองต่อผลประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่น (Intérêt Public Local) ในปัจจุบันมีเพียงเทศบาลที่มี “ความสามารถทั่วไป” เนื่องด้วยเมื่อปี ค.ศ. 2015 ได้มีการออกรัฐบัญญัติลงวันที่ 7 สิงหาคม ค.ศ. 2015 ว่าด้วยการบริหารพื้นที่ของสาธารณรัฐใหม่ (la Loi du 7 Août 2015 Portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République หรือ la Loi NOTRe) โดยรัฐบัญญัติดังกล่าวได้มีการยกเลิก “ความสามารถทั่วไป” ของภาคและจังหวัด โดยให้เหลือเพียงเทศบาลที่มี “ความสามารถทั่วไป” เท่านั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย

การที่ประเทศฝรั่งเศสมีการจัดการแบ่งภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีหลักความสามารถทั่วไป ทำให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีความชัดเจน เช่น การจัดการน้ำและสุขาภิบาล²³ (Eau et Assainissement) ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส เทศบาลจะมีภารกิจในการเก็บขยะทางน้ำ จังหวัดจะมีภารกิจในการดูแลรักษาทางน้ำ ส่วนการขุดคลองหรือการสร้างประตูกั้นน้ำและระบายน้ำจะเป็นภารกิจของภาค เป็นต้น รวมถึงทำให้เกิดทางออกในกรณีที่ไม่มีความหมายเขียนระบุไว้อย่างชัดเจนว่าเป็นภารกิจขององค์กรใด เพราะระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสออกแบบให้เป็นภารกิจของเทศบาลนั่นเอง

ความเป็นอิสระด้านการบริหารบุคคล คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชา (Pouvoir Hiérarchique) และอำนาจในการลงโทษทางวินัย (Pouvoir Disciplinaire) โดยหน่วยงานรัฐการส่วนกลาง เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากกรเลือกตั้ง²⁴ นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการบริหารงานภายในและการบริหารงานบุคคลขององค์กรโดยผู้บริหารท้องถิ่นด้วย²⁵

ความเป็นอิสระด้านการคลังและการงบประมาณ คือ²⁶ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกแบบ จัดทำ และอนุมัติงบประมาณโดยสภาของท้องถิ่นเองอย่างอิสระโดย

²³ Collectivités locales, “Répartition des compétences (Tableau synthétique novembre 2019),” [online], p. 12. Available from: <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/tableau-de-repartition-des-competences>. [17 May 2022]

²⁴ Virginie Donier, *op. cit.*, p. 22.

²⁵ มาตรา L. 2122-18, L. 3221-3 และ L. 4231-3 ประมวลกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

²⁶ Loïc Philip, *Finances Publiques Dictionnaire encyclopédique*, 2^{ème} édition, (Paris : Economica, 2017), pp. 61-62

สภาท้องถิ่น อันได้แก่ สภาเทศบาล (Conseil Municipal) สภาจังหวัด (Conseil Départemental) และสภาภาค (Conseil Régional) กล่าวคือ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงมติอนุมัติงบประมาณประจำปี งบประมาณนั้นไม่ว่าจะมีความถูกต้องหรือไม่ถูกต้องตามหลักการทางงบประมาณท้องถิ่น งบประมาณดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับทันที (Rend Exécutoire) โดยไม่ต้องให้ผู้ว่าการยินยอมหรืออนุมัติ รวมถึงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะมีรายได้และสามารถที่จะผูกพันรายจ่ายตามกฎหมายได้อย่างอิสระ

ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นหลักการสำคัญต่อการกระจายอำนาจ โดยหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปราศจากความเป็นอิสระ ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจการปกครอง หากแต่เป็นการแบ่งอำนาจการปกครอง²⁷ (Déconcentration) ซึ่งสะท้อนผ่านการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในรูปแบบภูมิภาค ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักการที่ควบคู่กับหลักการกระจายอำนาจ

ในระบบกฎหมายไทย มีการรับรองหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจนใน มาตรา 282 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ความว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” และ มาตรา 281 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ความว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่...”

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กลับไม่มีการบัญญัติหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน²⁸ แต่พบการบัญญัติเกี่ยวกับความเป็นอิสระไว้ใน มาตรา 250 ความว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง²⁹ และกฎหมายที่

²⁷ European Commission, Tools and Methods Series Reference Document N° 23 Supporting decentralization, local governance and local development, (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016), p. 24.

²⁸ ชาญชัย แสงศักดิ์, ข้อควรรู้ทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2562), หน้า 39.

²⁹ กฎหมายตามวรรคหนึ่ง คือ กฎหมายที่ระบุเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง...” จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนของ คุณค่าของหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีคุณค่าในระดับรัฐธรรมนูญ ดังเช่น บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 หรือมีคุณค่า ในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น

2.3 หลักการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐ

เมื่อมีการกระจายอำนาจโดยการให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นความอิสระที่มีขอบเขต กล่าวคือ การกระทำ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะยังคงต้องถูกตรวจสอบได้โดยหน่วยงานราชการส่วนกลาง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะ เหตุที่ระบบกฎหมายยังคงต้องออกแบบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้การควบคุม ของหน่วยงานราชการส่วนกลาง อาจอธิบายได้โดยหลักการทางกฎหมาย 2 ประการ ได้แก่ 1) หลักความไม่อาจแบ่งแยกได้ของรัฐเดี่ยว และ 2) หลักนิติรัฐ

หลักความไม่อาจแบ่งแยกได้ของรัฐเดี่ยว คือ³⁰ การที่รัฐเดี่ยวจะไม่สามารถแบ่งแยกดินแดน ได้ โดยจะไม่มี การแบ่งอำนาจอธิปไตยกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในรัฐ เพื่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาชน (Unité du Peuple) กล่าวคือ ไม่มีอำนาจโดยเหนือกว่าอำนาจ อธิปไตยของรัฐ (Suprema Potestas) ประเทศไทยให้ความสำคัญกับหลักความไม่อาจแบ่งแยก ได้ของรัฐเป็นอย่างมาก ดังปรากฏในบทบัญญัติ มาตรา 1 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมีการยืนยันถึงหลักการดังกล่าวอีกครั้งว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยจะต้องอยู่ ภายใต้หลักความไม่อาจแบ่งแยกได้ของรัฐเดี่ยว ดังปรากฏในคำอธิบายประกอบบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 249 ความว่า “...การกำหนดหลักการเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ จะต้อง อยู่ภายใต้บังคับ มาตรา 1 ดังนั้นการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษในลักษณะ ที่เป็นอิสระอย่างเด็ดขาดจากรัฐ จึงกระทำมิได้”³¹

หลักนิติรัฐ (l'État de droit) มีหลักการย่อยว่าการกระทำของรัฐจะต้องชอบด้วยกฎหมาย

³⁰ Pierre-Yves Chicot, “Le principe d’indivisibilité de la République et la question des minorités en Guyane française, à la lumière du cas amérindien,” *Revue Pouvoirs dans la Caraïbe* 12, (2000), p.175

³¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, (กรุงเทพฯ: สำนักงานการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562), หน้า 445.

และอาจถูกตรวจสอบได้ กล่าวคือ การกระทำ และการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรตุลาการ และองค์กรบริหารจะต้องกระทำโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย³² และอาจถูกตรวจสอบได้ รวมถึงอาจถูกยกเลิกหรือเพิกถอนได้หากพบว่าการกระทำเหล่านั้นไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย เพื่อแสดงถึงความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดิน ประเทศไทยรับรองหลักการ ดังกล่าวไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 3 วรรคสอง ความว่า “รัฐสภา ... และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม...”

ด้วยเหตุนี้ แม้จะมีการกระจายอำนาจ และมีการให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น การใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงต้องอยู่ภายใต้การควบคุม เพราะ หลักการทั้งสามล้วนเป็นหลักการที่มีคุณค่าในระดับรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ไม่ว่าจะองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระมากสักเพียงใด ก็จำเป็นต้องมีการควบคุมการกระทำขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเสมอ

ในประเทศฝรั่งเศส ก่อนการแก้ไขกฎหมายโดยรัฐบัญญัติลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ล้วนอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยตัวแทนของรัฐประจำจังหวัด (Représentant de l'État) คือ ผู้ว่าการจังหวัด (Préfet) โดยผู้ว่าการมีอำนาจอย่างกว้างขวางใน การกำกับดูแลการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแลโดยผู้ว่าการทำให้เกิดความ ไม่คล่องตัวแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดกระแสที่ต้องการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในฤดูร้อนปี ค.ศ. 1977 ได้มีการจัดทำแบบสอบถามแก่นายกเทศมนตรีทั่วประเทศฝรั่งเศส พบว่ามีการตอบแบบสอบถามมากกว่า 16,000 คำตอบที่ไม่ต้องการการกำกับดูแลโดยส่วนกลาง และต้องการดำเนินภารกิจให้เหมาะสมกับชีวิตประจำวันของประชาชน ทรัพยากรบุคคลและ การคลังมากยิ่งขึ้น³³ นอกจากนี้ ในรายงาน “Vivre Ensemble” ของนายออลีวีเย กีชา (Olivier Guichard) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งลัวร์แอตลันติก (Loire-Atlantique) ที่ได้เสนอต่อการประชุม วุฒิสภาฝรั่งเศสเมื่อวันที่ 22 เมษายน ค.ศ. 1980 ยังปรากฏข้อความตอนหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึง ความต้องการความเป็นอิสระในการปกครองตนเองว่า “...ระบบนี้มีความประหลาดที่ให้ข้าราชการ ส่วนกลางเป็นผู้อนุมัติบัญชีการดำเนินงานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในขณะเดียวกันก็ให้ ข้าราชการส่วนกลางผู้นั้นเป็นผู้ตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น...”³⁴

³² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม”, วารสารจตุรนิติ ปีที่ 9, ฉบับที่ 1 (ม.ค. - ก.พ. 2555), หน้า 55.

³³ Collectivités locales, “Historique de la Décentralisation,”[online] Available from : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/historique-de-la-decentralisation>. [10 May 2022]

³⁴ Olivier Guichard, *Rapport de la commission de développement des responsabilités locales “vivre ensemble”*, (Paris: Presse de l'Union Parisienne d'Imprimerie, 1976), p. 27.

การเรียกร้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองเกิดเป็นผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมในปี ค.ศ. 1982 โดยนายกาสตง เดอแฟ (Gaston Deferre) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและการกระจายอำนาจในขณะนั้นได้เสนอร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของเทศบาล จังหวัด และภาค (Le Projet de Loi Relative aux Droits et Libertés des Communes, des Départements et des Régions) แก่รัฐสภาฝรั่งเศส และมีการประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 รัฐบัญญัติฉบับนี้ถือเป็นก้าวแรกของการกระจายอำนาจของประเทศฝรั่งเศสในยุคปัจจุบัน (l'Acte I de la Décentralisation) อีกด้วย

รัฐบัญญัติลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้มีการยกเลิก “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผู้ว่าการ” (Tutelle Préfectorale) ซึ่งเป็นการตรวจสอบก่อนการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลบังคับใช้ (Contrôle *a Priori*) และได้ออกแบบการตรวจสอบลักษณะใหม่ที่มีชื่อว่า “การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย” (Contrôle de Légalité) ซึ่งเป็นการตรวจสอบภายหลังการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีผลบังคับใช้แล้ว (Contrôle *a Posteriori*) แทน³⁵

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายที่แก้ไขใหม่ คือ การที่ผู้ว่าการมีอำนาจในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจ โดยทำเป็นคำฟ้องที่มีชื่อว่า “Déféré Préfectoral” เพื่อขอให้มีการยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำทางปกครองนั้นโดยตุลาการ ในกรณีที่ผู้ว่าการเห็นว่าการกระทำทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และสำหรับการกระทำทางปกครองบางกรณีที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเอกสารเหล่านั้นให้แก่ผู้ว่าการ³⁶ มิฉะนั้นการกระทำเหล่านั้นจะไม่สามารถมีผลบังคับใช้ได้ อย่างไรก็ตามเอกสารที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องส่งให้แก่ผู้ว่าการนั้นมีน้อยลงเรื่อย ๆ³⁷

การควบคุมการกระทำทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ³⁸ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดย ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค (les Chambres Régionales des Comptes) ทั้งนี้ การงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส อาจแบ่งได้เป็น 2 ช่วง ได้แก่ การจัดทำงบประมาณ

³⁵ Michel Bouvier, *Les finances locales*, 17e edition, (Issy-les-Moulineaux: LGDJ, 2018), p. 249.

³⁶ มาตรา L. 2131-2, L. 3131-2 และ L. 4141-2 ประมวลกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

³⁷ Virginie Donier, *op. cit.*, pp. 56.

³⁸ โปรดดู, ณีรัฐฉวี คล้ายขำ และนนทวัฒน์ สุวรรณ, “การควบคุมทางงบประมาณโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคฝรั่งเศส”, *วารสารสังคมวิจัยและพัฒนา* 4, ฉบับที่ 2 (เมษายน-มิถุนายน, 2565), หน้า 52-59

(Préparation Budgétaire) และการบริหารงบประมาณ (Exécution du Budget Local) โดยทั้งในส่วนของการจัดทำงบประมาณ และการบริหารงบประมาณจะต้องถูกตรวจสอบได้

การควบคุมในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณนั้นเรียกว่า “การควบคุมทางงบประมาณ” (le Contrôle Budgétaire) คือ การควบคุมการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักการทางงบประมาณท้องถิ่น ดังต่อไปนี้³⁹ หลักการงบประมาณรายปี (l’Annualité Budgétaire) หลักความเป็นหนึ่งเดียวของงบประมาณ (l’Unité Budgétaire) หลักความมีลักษณะทั่วไปของงบประมาณ (l’Universalité Budgétaire) หลักความมีลักษณะเจาะจงของงบประมาณรายจ่าย (la Spécialité Budgétaire) และหลักความสมดุลทางงบประมาณ (l’Équilibre Budgétaire) ในการควบคุมประเภทนี้ ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะทำหน้าที่เป็นผู้ให้คำปรึกษา (Conseiller) โดยมุ่งตรวจสอบเอกสารงบประมาณ และให้ความเห็น (Avis) แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปรับปรุงหรือแก้ไขงบประมาณต่อไป

การควบคุมการบริหารงบประมาณนั้น เป็นภารกิจที่ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะดำเนินการผ่านการตรวจสอบรูปแบบต่าง ๆ เช่น การตรวจสอบการดำเนินงาน (l’Examen de la Gestion) การตัดสินบัญชีของพนักงานบัญชีของรัฐ (le Jugement des Comptes des Comptables Publiques) ซึ่งศาลอาจลงโทษผู้กระทำผิดในขั้นตอนการบริหารงบประมาณได้หรืออาจส่งเรื่องแก่ศาลอาญาหรือศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังให้พิจารณาลงโทษผู้กระทำความผิดได้

ในระบบกฎหมายไทย การควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นแตกต่างจากประเทศฝรั่งเศส แม้จะมีความพยายามแก้ไขปัญหาการกำกับดูแลท้องถิ่นจากราชการส่วนกลางที่มีมากจนกลายเป็นการบังคับบัญชา⁴⁰ โดยกำหนดเงื่อนไขการกำกับดูแลไว้ใน มาตรา 250 วรรคท้าย แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ความว่า “...การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวร้าวการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย” แต่ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการกำกับดูแลโดยผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงมีอิทธิพลต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่มาก จนถึงขั้นทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

³⁹ Jacques Buisson, *Finances Publiques*, 16^e édition, (Paris: Dalloz, 2015), pp. 147-149.

⁴⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 292.

ขาดความเป็นอิสระ และถูกรวบงำโดยข้าราชการประจำจากกระทรวงมหาดไทยอย่างต่อเนื่อง⁴¹

นอกจากการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ระบบกฎหมายไทยยังออกแบบให้ สตง. มีอำนาจในการตรวจสอบทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะที่เป็นหน่วยรับตรวจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 โดยอาจจำแนกประเภทของการตรวจสอบได้เป็น 3 ประเภทการตรวจสอบ ได้แก่ การตรวจสอบทางการเงิน การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย การตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการดำเนินงาน จากรายงานผลการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ถูกตรวจสอบโดย สตง. อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ คือ สตง. มีการดำเนินการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พบข้อบกพร่องและข้อสังเกตทั้งหมด 7,916 หน่วยงาน จากการตรวจสอบทั้งหมด 9,463 หน่วยงาน พร้อมทั้งมีหมายเหตุระบุว่า “หนึ่งหน่วยงาน อาจมีการตรวจสอบได้มากกว่า 1 ลักษณะงาน”⁴² นั้นหมายความว่า หากคำนวณจากจำนวนหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบโดย สตง. การตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคิดเป็นจำนวนมากกว่าร้อยละ 80 ของการตรวจสอบทั้งหมดของ สตง.

3. บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ

หลักการกระจายอำนาจ หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลักการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ล้วนเป็นหลักการที่มีคุณค่าในระดับรัฐธรรมนูญ การที่จะทำให้ความสมดุลระหว่างหลักการดังกล่าวจึงไม่ใช่เรื่องง่าย ประเทศไทยแม้มีความพยายามให้การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจหลายครั้ง แต่ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงปรากฏอยู่ โดยอาจจำแนกสาเหตุของปัญหาออกได้เป็น 4 สาเหตุ ดังต่อไปนี้ 1) ความไม่ชัดเจนของสถานะทางกฎหมายของหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) การกำกับดูแลโดยผู้ว่าราชการจังหวัด 3) การตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และ 4) การทับซ้อนกันของภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใน ส่วนนี้ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์สาเหตุของปัญหาดังกล่าว พร้อมให้ข้อเสนอแนะที่อาจเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงกฎหมายในอนาคต

⁴¹ โปรตดู ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, การปกครองท้องถิ่น มุมมองจากประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักงานสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563), หน้า 307-308.

⁴² สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, รายงานผลการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563, หน้า 51, แหล่งที่มา: <https://www.audit.go.th/sites/default/files/files/reportaudit/ไฟล์รายงานประจำปี%20๖๓%20นำเสนอขึ้นเว็บไซต์.pdf> [12 พฤษภาคม พ.ศ. 2565]

3.1 ความไม่ชัดเจนของสถานะทางกฎหมายของหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกรับรองอย่างชัดเจนในบทบัญญัติ มาตรา 282 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ความว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” และ มาตรา 281 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ความว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่...”

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาบทบัญญัติ มาตรา 250 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่กำหนดว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง และกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง...” ผู้เขียนเห็นว่า บทบัญญัติ มาตรา 250 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการรับรองหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องด้วยรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติรับรองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง แต่กำหนดให้บทบัญญัติของกฎหมายที่จะออกตามมาตราดังกล่าวต้องมีเนื้อหาที่ระบุถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจทำให้หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีคุณค่าเพียงในระดับพระราชบัญญัติ (Valeur Législative) ไม่ได้มีคุณค่าในระดับรัฐธรรมนูญ ดังเช่นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 หรือไม่ และอาจส่งผลร้ายต่อการบริหารราชการแผ่นดินในระดับท้องถิ่นใน 2 ประการ

ประการแรก ในกรณีที่หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีคุณค่าในระดับรัฐธรรมนูญ อาจส่งผลให้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยหน่วยงานราชการส่วนกลางมีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น เพราะหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของหน่วยงานของรัฐมีคุณค่าในระดับรัฐธรรมนูญซึ่งมีคุณค่าในลำดับที่สูงกว่าหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ประการที่สอง อาจส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีความติดขัด เพราะความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการออกกฎหมายตาม มาตรา 250 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น อาจก่อให้เกิดคำถามที่ตามมา คือ ถ้าไม่มีการตรากฎหมายเช่นนั้น้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระใน

การปกครองตนเองหรือไม่ และสามารถดำเนินภารกิจได้หรือไม่

จากปัญหาตามที่ได้วิเคราะห์นี้ ผู้เขียนจึงขอเสนอทางออกของปัญหาความไม่ชัดเจนของหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ให้มีการรับรองหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน โดยการแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 โดยเทียบเคียงบทบัญญัติ มาตรา 282 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ มาตรา 281 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

3.2 การกำกับดูแลโดยผู้ว่าราชการจังหวัด

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นปัญหาหลักที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงาน เพราะมีการกำกับดูแลจากส่วนกลางที่มากเกินไปจนเกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนระหว่าง “การกำกับดูแล” กับ “การบังคับบัญชา” (pouvoir hiérarchique)

“การกำกับดูแล” ไม่ใช่ “การบังคับบัญชา” ข้าราชการเมือง และข้าราชการประจำของกระทรวงต่าง ๆ โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย ไม่มีอำนาจที่จะสั่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการต่าง ๆ ตามที่ตนเองต้องการได้⁴³ กล่าวคือ ผู้ที่มีอำนาจในการกำกับดูแลต้องปล่อยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผู้บริหารท้องถิ่นตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ตามกฎหมายด้วยตนเอง แม้การตัดสินใจนั้นจะไม่ตรงตามความต้องการของหน่วยงานราชการส่วนกลางก็ตาม

ผู้เขียนมีทัศนะว่า บริบทของสังคมไทยทำให้เกิดสภาพการณ์ที่ทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนระหว่าง “การกำกับดูแล” กับ “การบังคับบัญชา” แม้จะมีความพยายามในการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ในการกำกับดูแลไว้ในบทบัญญัติ มาตรา 250 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้แก่ 1) เงื่อนไขด้านความจำเป็น คือ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพื่อยุทธศาสตร์ที่จำเป็น 2) เงื่อนไขด้านวัตถุประสงค์ คือ การกำกับดูแลต้องทำไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ 3) เงื่อนไขด้านความเหมาะสม คือ การกำกับดูแลโดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และ 4) เงื่อนไขด้านการป้องกันผลประโยชน์ขัดกัน คือ การกำกับดูแลต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวร้าวการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

⁴³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *เรื่องเดิม*, หน้า 292-293.

แต่เมื่อพิจารณาเงื่อนไขต่าง ๆ ตามบทบัญญัติ มาตรา 250 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงมีอำนาจอย่างกว้างในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งความไม่ชัดเจนถึงขอบเขตของการกำกับดูแล กล่าวคือ แม้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขของการกำกับดูแลเอาไว้ แต่เงื่อนไขเหล่านั้นก็เป็นเงื่อนไขกว้าง ๆ ที่ไม่ได้ระบุให้ชัดเจนว่า เรื่องใดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถเข้าไปกำกับดูแลได้ และเรื่องใดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจเข้ามากำกับดูแล

ในปัจจุบัน ยังปรากฏบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอในการเข้าไปกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่เป็นจำนวนมาก⁴⁴ เช่น การยับยั้งการปฏิบัติการของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁴⁵ การให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁴⁶ การสอบสวนและการสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง⁴⁷ หรือการยุบสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁴⁸ เป็นต้น

จากปัญหาดังกล่าวที่ได้วิเคราะห์นี้ ผู้เขียนจึงขอเสนอทางออกของปัญหาอันเนื่องมาจากการกำกับดูแลโดยผู้ว่าราชการจังหวัด โดยจำแนกออกเป็น 2 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก การยกเลิกการกำกับดูแลโดยผู้ว่าราชการจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ควรมีอำนาจในลักษณะที่อยู่เหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลย และควรแก้ไขกฎหมายโดยปรับให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นผู้พ้องคดีต่อศาลปกครอง ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเห็นว่าการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายแทน โดยอาจนำแนวคิดการพ้องคดีปกครองรูปแบบ “Déféré Préfectoral” ของประเทศฝรั่งเศส มาศึกษาเปรียบเทียบเพื่อหาความเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยต่อไป

นอกจากนี้ ไม่เพียงแต่ยกเลิกการกำกับดูแลโดยผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ควรยกเลิกอำนาจบังคับบัญชาประการอื่น ๆ ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดมีอยู่

⁴⁴ โปรตดู กรมการปกครอง, *บทบาทฝ่ายปกครองกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อาสาสมัครศึกษาสันแดน), หน้า 14

⁴⁵ มาตรา 38 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537; มาตรา 72 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496; มาตรา 77 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

⁴⁶ มาตรา 71 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537; มาตรา 62 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496; มาตรา 54 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

⁴⁷ มาตรา 92 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537; มาตรา 73/1 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496; มาตรา 79 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

⁴⁸ มาตรา 39 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537; มาตรา 74 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496; มาตรา 80 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

เหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เนื่องด้วย เหล่าสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นตัวแทนของราชการส่วนกลางเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยสมาชิกภาพของผู้แทนประชาชน ย่อมขัดแย้งต่อแนวความคิดประชาธิปไตยและไม่เป็นการส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชน

ประการที่สอง ในกรณีที่การยกเลิกการกำกับดูแลโดยผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงเป็นไปไม่ได้ในระยะเวลาอันสั้น ผู้เขียนเสนอแนะให้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบในการกำกับดูแลโดยการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ว่าในกรณีใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยอาจใช้เทคนิคการบัญญัติกฎหมายรูปแบบแจกแจง (Énumération) คือ การบัญญัติเรื่องที่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยไล่ลำดับเป็นข้อ ๆ ทั้งนี้ต้องมีการบัญญัติให้ชัดเจนว่าความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก และการกำกับดูแลโดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้อยกเว้น

โดยผู้เขียนขอเสนอ ร่างบทบัญญัติเพื่อสร้างความชัดเจนของความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อเสนอข้างต้น ดังนี้

“มาตรา ... องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ... เว้นแต่กิจการดังต่อไปนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน มิฉะนั้นกิจการที่ได้กระทำไปนั้นจะไม่สามารถมีผลบังคับการได้

(1) ...

(2) ...

(3) ... ฯลฯ”

ส่วนกิจการใดที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น อาจต้องมีการศึกษาอย่างละเอียดโดยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศที่มีวัฒนธรรม รูปแบบการปกครอง และการกระจายอำนาจที่คล้ายคลึงกับประเทศไทยต่อไป ทั้งนี้ กิจการเหล่านั้นจะต้องเป็นกิจการสำคัญที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคง และผลประโยชน์โดยรวมของประเทศ

ในส่วนท้ายของข้อเสนอแนะในส่วนนี้ ผู้เขียนมีทัศนะว่าควรให้กระบวนการประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นเป็นวิธีการในการจัดการกับการทุจริต และการบริหารงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ หากผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้มีพฤติกรรมทุจริต หรือบริหารงานโดยไร้ประสิทธิภาพ ประชาชนในท้องถิ่นย่อมจะไม่เลือกบุคคลเหล่านั้นเข้ามาเป็นผู้บริหารหรือสมาชิกท้องถิ่นในการเลือกตั้งครั้งต่อไปอยู่แล้ว

3.3 การตรวจสอบทางการคลังโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

ระบบการตรวจเงินแผ่นดินในสากล หากใช้เกณฑ์องค์กรเป็นเกณฑ์ในการจำแนก อาจแบ่งองค์กรตรวจเงินแผ่นดินในสากล ออกได้เป็น 2 รูปแบบหลัก ได้แก่ 1) รูปแบบการตรวจเงินแผ่นดินที่ใช้ศาล (Court) เป็นหน่วยงานหลักในการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรในรูปแบบนี้มักจะสะท้อนออกมาโดยชื่อขององค์กรในภาษาอังกฤษ โดยจะมีคำว่า “Court” อยู่ในชื่อขององค์กร เช่น ศาลตรวจเงินแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศส ที่มีชื่อภาษาอังกฤษว่า the Court of Accounts หรือ la Cour des Comptes ในภาษาฝรั่งเศส และ 2) รูปแบบการตรวจเงินแผ่นดินที่ใช้สำนักงาน (Office) เป็นหน่วยงานหลักในการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรในรูปแบบนี้มักจะสะท้อนออกมาโดยชื่อขององค์กรในภาษาอังกฤษ โดยจะมีคำว่า “Office” อยู่ในชื่อขององค์กร เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย ที่มีชื่อภาษาอังกฤษว่า National Audit Office (NAO) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศอเมริกา ที่มีชื่อภาษาอังกฤษว่า Government Accountability Office (GAO) หรือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย ที่มีชื่อภาษาอังกฤษว่า State Audit Office (SAO)

เมื่อมีการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดองค์กรตรวจเงินแผ่นดินในระดับภูมิภาคขึ้น โดยแต่ละประเทศได้มีการออกแบบองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดินท้องถิ่นที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับรูปแบบของรัฐ และระบบกฎหมายภายใน

อริย์ธัช บุญถึง อธิบายว่า⁴⁹ การตรวจเงินแผ่นดินในระดับท้องถิ่นนั้น อาจจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) การตรวจเงินแผ่นดินระดับท้องถิ่นโดยองค์กรภายใต้การควบคุมของรัฐสภา คือ รัฐสภามีอำนาจมากในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และมีองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน โดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่มาจากคัดเลือกของรัฐสภาและรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ต่อรัฐสภา นอกจากนี้การตรวจเงินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกลุ่มประเทศ แองโกลแซกซอนก็นิยมใช้วิธีการจัดจ้างภาคเอกชน ผู้ตรวจเงินระดับท้องถิ่นจึงมีลักษณะการตรวจเงินและการทำงานเช่นเดียวกับภาคเอกชน 2) การตรวจเงินแผ่นดินระดับท้องถิ่นโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค คือ การตรวจเงินแผ่นดินระดับท้องถิ่นโดยองค์กรตุลาการที่มีชื่อว่า “ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค” โดยมีลักษณะเป็นการตรวจเงินแผ่นดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยบุคลากรของรัฐส่วนกลางในกรณีรัฐเดี่ยว หรือการตรวจเงินแผ่นดินโดยบุคลากรของมลรัฐในกรณีสหพันธรัฐ โดยผู้ตรวจเงินแผ่นดินมีสถานะเป็นข้าราชการและมีอำนาจตุลาการ กลุ่มประเทศที่องค์กรตรวจเงิน

⁴⁹ โปรดดู อริย์ธัช บุญถึง, *เรื่องเดิม*, หน้า 38-45.

แผ่นดินมีอำนาจตุลาการเรียกว่า “รูปแบบตุลาการ หรือรูปแบบนโปเลียน” (Judicial model or Napoleonic model) เช่น ฝรั่งเศส สเปน อิตาลี เบลเยียม โปรตุเกส เป็นต้น และ 3) การตรวจเงินแผ่นดินระดับท้องถิ่นโดยองค์กรอิสระ คือ การตรวจเงินแผ่นดินระดับท้องถิ่นโดยองค์กรอิสระ เป็นกรณีที่องค์กรตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภาโดยตรง และไม่ได้เป็นองค์กรศาล เนื่องจากไม่มีอำนาจทางตุลาการ โดยอาจเป็นกรณีรูปแบบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (Board or Collegiate model) เช่น เยอรมนี อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น เป็นต้น

ในระบบกฎหมายไทย การตรวจเงินแผ่นดินในระดับท้องถิ่นเป็นภารกิจของ สตง. เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหนึ่งใน “หน่วยรับตรวจ”⁵⁰ ที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของ สตง. โดยอาจจำแนกประเภทของการตรวจสอบได้เป็น 3 ประเภทการตรวจสอบ ได้แก่⁵¹ 1) การตรวจสอบทางการเงิน 2) การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย และ 3) การตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการดำเนินงาน ซึ่งเป็นไปตามหลักการสากลขององค์การสถาบันการตรวจสอบสูงสุดระหว่างประเทศ⁵² โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ไม่ได้มีบทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินในระดับท้องถิ่น ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ตามระบบกฎหมายไทย การตรวจเงินแผ่นดินในระดับชาติและในระดับท้องถิ่นนั้นมีกฎเกณฑ์ทางกฎหมายแบบเดียวกัน

ในต่างประเทศ เช่น การตรวจเงินแผ่นดินในระดับท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสจะมีบทบัญญัติเฉพาะ โดยแยกออกจากบทบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดินในระดับชาติ กล่าวคือ การตรวจเงินแผ่นดินในระดับชาตินั้นจะมีบทบัญญัติที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับ ภารกิจตรวจสอบ องค์กรตรวจสอบ และกระบวนการตรวจสอบ ไว้ในบรรพ 1 (Livre Premier) ของประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง (Code des Juridictions Financière หรือ CJF) ส่วนการตรวจเงินแผ่นดินในระดับท้องถิ่นจะมีบทบัญญัติที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับ ภารกิจตรวจสอบ องค์กรตรวจสอบ และกระบวนการตรวจสอบไว้ในบรรพ 2 (Livre Deuxième) ของประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง และบทบัญญัติบางส่วนของประมวลกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Code Général des Collectivités Territoriales หรือ CGCT) ทั้งนี้ เนื้อหาและกระบวนการตรวจสอบอาจเหมือนหรือแตกต่างกับการตรวจเงินแผ่นดินในระดับชาติ โดยมีศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคทำหน้าที่หลักในการตรวจสอบทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁵⁰ มาตรา 4 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

⁵¹ ประกาศคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เรื่อง หลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

⁵² INTOSAI, ISSAI 100 Fundamental Principles of Public-Sector Auditing, p. 15-16.

การตรวจเงินแผ่นดินในระดับท้องถิ่นของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค อาจจำแนกออกเป็น 3 ภารกิจหลัก ได้แก่ 1) การตรวจสอบการดำเนินงาน 2) การตัดสินบัญญัติของพนักงานบัญชีของรัฐ และ 3) การควบคุมทางงบประมาณ

ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคมีการแยกบทบาทการตรวจสอบที่ชัดเจน ทั้งในแง่ภารกิจ วัตถุประสงค์แห่งการตรวจสอบ และประเภทของคำตัดสิน กล่าวคือ ในกรณีที่เป็นการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตุลาการของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะทำหน้าที่เป็น “ผู้รายงาน” (Rapporteur) โดยมุ่งตรวจสอบการดำเนินงานของหัวหน้าองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผลิตรายงาน (Rapport) สู่สาธารณะ แต่หากเป็นการตัดสินคดีบัญชีของรัฐ ตุลาการจะทำหน้าที่เป็น “ผู้พิพากษา” (Juge) โดยมุ่งตรวจสอบบัญชีของพนักงานบัญชีของรัฐ และออกคำตัดสินในรูปแบบคำพิพากษา (Jugement) ในส่วนของการควบคุมทางงบประมาณศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคจะทำหน้าที่เป็นผู้ให้คำปรึกษา (Conseiller) โดยมุ่งตรวจสอบเอกสาร “งบประมาณ” และให้ความเห็น (Avis)

**ตารางที่ 1: ตารางเปรียบเทียบการตรวจสอบแต่ละประเภทของศาลตรวจเงินแผ่นดิน
ภาคฝรั่งเศส**

	การตรวจสอบการดำเนินงาน	การตัดสินบัญญัติของพนักงานบัญชีของรัฐ	การควบคุมทางงบประมาณ
ผู้ที่ถูกตรวจสอบ	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา L. 211-3 และ L. 211-4)	พนักงานบัญชีของรัฐ (มาตรา L. 211-1)	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา L. 211-11)
วัตถุประสงค์แห่งการตรวจสอบ	บัญชีและการกระทำด้านการดำเนินงาน (des Comptes et des Actes de Gestion) (มาตรา L. 211-3 และ L. 211-4)	บัญชีของพนักงานบัญชีของรัฐ (des Comptes des Comptables Publics) (มาตรา L. 211-1)	การกระทำทางงบประมาณ (des Actes Budgétaires) (มาตรา L. 211-11)

บทบาทของ ตุลาการ	ออกรายงาน (Arrêter un Rapport) (มาตรา R. 243-10)	ตัดสิน (Juger) (มาตรา L. 211-1)	ให้ข้อเสนอแนะ (Formuler des Propositions) (มาตรา R. 244-4)
รูปแบบการ รายงานผลการ ตรวจสอบ	รายงาน (Rapport) (มาตรา R. 243-10)	คำพิพากษา (Jugement) (มาตรา R. 242-13)	ความเห็น (Avis) (มาตรา R. 244-4)
ผลผูกพันต่อ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	รายงานการตรวจสอบ การดำเนินงานของศาล ตรวจเงินแผ่นดินภาค จะเป็นเอกสารในการ ประชุมของสภาท้องถิ่น (มาตรา R. 243-16)	พนักงานบัญชีของรัฐ ผูกพันตามคำพิพากษา ของศาล (มาตรา D. 242-41)	การปรับและแก้ไข งบประมาณเพื่อให้ สอดคล้องกับกฎหมาย ตามข้อเสนอแนะของศาล ตรวจเงินแผ่นดินภาค (บทบัญญัติในประมวล กฎหมายว่าด้วยองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น)

จะเห็นได้ว่า การตรวจเงินแผ่นดินในระดับท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส ยังคงยึดถือหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก กล่าวคือ มีการแยกประเภทการตรวจสอบออกจากกันอย่างชัดเจน ทั้งในด้านวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบ (พิจารณาจากชื่อของประเภทของการตรวจสอบ) วัตถุประสงค์การตรวจสอบ บทบาทของตุลาการ (ผู้ตรวจสอบ) ผู้ที่ถูกตรวจสอบ รูปแบบของรายงานการตรวจสอบ รวมถึงผลผูกพันจากการตรวจสอบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกัน

การแยกประเภทการตรวจเงินแผ่นดินในระดับท้องถิ่นอย่างชัดเจนของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค จะทำให้เกิดความเข้าใจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดเตรียมเอกสารเพื่ออำนวยความสะดวกแก่การตรวจสอบแต่ละประเภทที่มีวัตถุประสงค์การตรวจสอบที่ไม่เหมือนกัน และจะทำให้ความรู้สึกเป็นปรปักษ์กับการตรวจสอบจากส่วนกลางนั้นลดลง อีกทั้งจะให้ความร่วมมือกับตุลาการผู้ตรวจสอบอีกด้วย และที่สำคัญผู้ถูกตรวจสอบจะเข้าใจว่าการตรวจสอบในแต่ละประเภะนั้นจะมีผลบังคับการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนอย่างไร เช่น ความเห็นเกี่ยวกับงบประมาณที่ออกโดยศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคนั้น สภาท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคทั้งหมด สภาท้องถิ่นมีอิสระในการปรับแก้งบประมาณ

ตามที่สภาท้องถิ่นเห็นสมควร เพียงแต่เมื่อแก้ไขงบประมาณเสร็จจำเป็นต้องส่งงบประมาณที่แก้ไขใหม่ให้แก่ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคให้ความเห็นอีกครั้ง⁵³ หรือข้อเสนอแนะของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคสำหรับการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีสภาพบังคับ⁵⁴ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ต้องปฏิบัติตาม

นอกจากนี้ ในการตรวจสอบด้านการดำเนินงานของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคที่บุคคลผู้ที่ถูกตรวจสอบคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคมีอำนาจในการตรวจสอบความปกติ (Régularité) ของการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบถึงความเหมาะสม (Opportunité) ของการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้⁵⁵ กล่าวคือ ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคสามารถให้ข้อเสนอแนะได้ว่าโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ มีความปกติหรือผิดปกติ แต่ไม่มีอำนาจให้ข้อเสนอแนะว่าโครงการนั้น ๆ ควรทำหรือไม่ควรทำ หรือแม้แต่ห้ามดำเนินโครงการต่าง ๆ เพราะจะเป็นการก้าวล่วงอำนาจตัดสินใจ และขัดกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในกรณีของการตรวจเงินแผ่นดินในระดับท้องถิ่นของประเทศไทย ระบบกฎหมายไทยไม่ได้บัญญัติการตรวจเงินแผ่นดินในระดับท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น จำต้องพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และประกาศคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เรื่อง หลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

ตารางที่ 2: ประเภทของการตรวจเงินแผ่นดินในระดับท้องถิ่นของประเทศไทย

	การตรวจสอบทางการเงิน	การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย	การตรวจสอบการดำเนินงาน
ผู้ที่ถูกตรวจสอบ	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁵³ มาตรา L. 1612-5 ประมวลกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

⁵⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดี Commune de la Ciotat ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1999

⁵⁵ มาตรา L. 211-3 ประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง

<p>วัตถุประสงค์การตรวจสอบ</p>	<ul style="list-style-type: none"> - รายงานการเงิน - บัญชีของหน่วยรับตรวจ - การจัดทำ การอนุมัติ การบริหารงบประมาณ และการตัดสินใจอื่น ในการจัดสรรทรัพยากร - นโยบาย แผนงาน หรือกิจกรรม - การจัดเก็บรายได้ การรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจ - การตรวจสอบอื่นที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับรายงานการเงิน <p>(3.1 และ 3.2 ของมาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดินด้านการตรวจสอบการเงิน)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - การจัดเก็บรายได้ การรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความครอบครองหรืออำนาจใช้จ่ายของหน่วยรับตรวจ <p>(2.1 และ 3.1 ของมาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดินด้านการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย)</p> <ul style="list-style-type: none"> - โครงการ สัญญา และกิจกรรม <p>(4.1.2 ของมาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดินด้านการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - การจัดเก็บ รายได้ การรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความครอบครองหรืออำนาจใช้จ่ายของหน่วยรับตรวจ <p>(2.2 ของมาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดินด้านการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการดำเนินงาน)</p> <ul style="list-style-type: none"> - เรื่อง <p>(4.1 ของมาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดินด้านการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการดำเนินงาน)</p>
<p>บทบาทของ สดง.</p>	<p>ตรวจสอบ</p> <p>(4. ของมาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดินด้านการตรวจสอบการเงิน)</p>	<p>ตรวจสอบ</p> <p>(5. ของมาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดินด้านการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย)</p>	<p>ตรวจสอบ</p> <p>(5. ของมาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดินด้านการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการดำเนินงาน)</p>

รูปแบบการ รายงานผล การตรวจ สอบ	รายงาน (4.4 ของมาตรฐานการ ตรวจเงินแผ่นดินด้าน การตรวจสอบการเงิน)	รายงาน (6. ของมาตรฐานการ ตรวจเงินแผ่นดินด้านการ ตรวจสอบการปฏิบัติตาม กฎหมาย)	รายงาน (6. ของมาตรฐานการ ตรวจเงินแผ่นดินด้านการ ตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และ ประสิทธิภาพการดำเนินงาน)
ผลผูกพัน ต่อองค์กร ปกครองส่วน ท้องถิ่น	ดำเนินการตามข้อสังเกต หรือข้อเสนอแนะภายใน ระยะเวลาที่กำหนด (6. ของมาตรฐานการ ตรวจเงินแผ่นดินด้าน การตรวจสอบการเงิน)	ดำเนินการตามข้อตรวจพบ หรือข้อเสนอแนะภายใน ระยะเวลาที่กำหนด (8. ของมาตรฐานการ ตรวจเงินแผ่นดินด้านการ ตรวจสอบการปฏิบัติตาม กฎหมาย)	ดำเนินการตามข้อเสนอแนะ ภายในระยะเวลาที่กำหนด (10. ของมาตรฐานการ ตรวจเงินแผ่นดินด้านการ ตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และ ประสิทธิภาพการดำเนิน งาน)

การตรวจเงินแผ่นดินในระดับท้องถิ่นของไทยตามกฎหมายปัจจุบันนั้น สามารถจำแนกออกได้เป็น 3 กรณี ได้แก่ 1) การตรวจสอบทางการเงิน 2) การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย และ 3) การตรวจสอบการดำเนินงาน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากเอกสารหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน วัตถุประสงค์การตรวจสอบแต่ละประเภทนั้นมีความไม่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัตถุประสงค์การตรวจสอบที่ “การจัดเก็บรายได้ การรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความครอบครองหรืออำนาจใช้จ่ายของหน่วยรับตรวจ” ที่เป็นวัตถุประสงค์การตรวจสอบทุกประเภท เป็นต้น

อีกทั้ง ผลบังคับการของรายงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ยังมีคำถามในทางปฏิบัติว่ามีสภาพบังคับอย่างไรต่อหน่วยรับตรวจ เพราะข้อสังเกต (Observation) ข้อเสนอแนะ (Suggestion) ที่ออกเป็นรูปแบบรายงาน (Report) ไม่น่าจะมีสภาพบังคับใด ๆ ในทางกฎหมาย แตกต่างจากกรณีของคำวินิจฉัย (Decision) หรือคำพิพากษา (Judgement) และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยในประเด็นนี้ว่า⁵⁶ “อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542⁵⁷ ...เพียงแต่ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น แล้วแจ้งผลของการตรวจสอบให้หน่วยงานผู้รับการตรวจสอบทราบเพื่อดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน

⁵⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 111/2545

⁵⁷ กฎหมายเดิมว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

ต่อไปเท่านั้น มิได้มีผลบังคับเด็ดขาดให้ผู้รับการตรวจสอบต้องปฏิบัติตามผลของการตรวจสอบที่ได้รับแจ้ง...” อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้⁵⁸ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้ลงโทษแก่ผู้รับตรวจที่ไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของสตง. ภายในระยะเวลาอันสมควรได้

จะเห็นได้ว่า ในด้านหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามรายงานของสตง. เพราะเป็นเพียงข้อเสนอแนะ แต่ในทางตรงกันข้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามรายงานของสตง. มิฉะนั้นอาจถูกเสนอเรื่องแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและอาจถูกลงโทษทางปกครองได้ เพราะกฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้ สถานการณ์เช่นนี้ ย่อมจะก่อให้เกิดความสับสนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รวมถึงองค์กรของรัฐในรูปแบบอื่นที่เป็น “หน่วยรับตรวจ”) และจำเป็นต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของสตง. เพื่อเลี่ยงปัญหาทางกฎหมายที่อาจตามมาในอนาคต แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่เห็นด้วยก็ตาม

จากปัญหาตามที่ได้วิเคราะห์นี้ ผู้เขียนจึงขอเสนอทางออกของปัญหาอันเนื่องมาจากการตรวจเงินแผ่นดินในกรณีของการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจำแนกออกเป็น 2 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก ผู้เขียนเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่งที่ภายใต้ระบบกฎหมายปัจจุบันมีการแยกประเภทการตรวจเงินแผ่นดินออกเป็น 3 ประเภทอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่าควรมีการแก้ไขกฎหมายในอนาคตเพื่อให้การตรวจสอบแต่ละประเภทมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยการระบุเอกสารที่เป็นวัตถุแห่งการตรวจสอบ ผู้ที่อาจถูกตรวจสอบ วิธีการตรวจสอบ ผลลัพธ์ของการตรวจสอบ และผลบังคับของการตรวจสอบแต่ละประเภทให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

ประการที่สอง ควรมีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินในระดับท้องถิ่น โดยจำกัดอำนาจของสตง. ในการให้ข้อเสนอแนะบางประการที่อาจเป็นการก้าวล่วงอำนาจตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่เป็นการตัดสินใจในทางนโยบายโดยแท้ โดยอาจนำเอาแนวคิดของการตรวจเงินแผ่นดินในระดับท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส มาศึกษาเทียบเคียงให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย⁵⁹

⁵⁸ มาตรา 95 และ มาตรา 96 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

⁵⁹ ทั้งนี้ ในการแก้ไขกฎหมายในประเด็นนี้ ผู้ที่มีอำนาจในการเสนอแก้ไขกฎหมายจำต้องตระหนักด้วยว่า ระบบการใช้จ่ายเงินภาครัฐของประเทศฝรั่งเศสนั้นมีความแตกต่างจากประเทศไทยเป็นอย่างมาก เพราะระบบการใช้จ่ายเงินภาครัฐของประเทศฝรั่งเศสผู้สั่งจ่ายเงินภาครัฐ (Ordonnateur) จะแยกออกจากผู้มีหน้าที่จ่ายเงิน คือ พนักงานบัญชีของรัฐ (Comptable) แต่ระบบกฎหมายไทยนั้นโดยทั่วไปคือบุคคลเดียวกัน

การมีระบบการตรวจเงินในระดับท้องถิ่นที่ชัดเจน จะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ตรวจสอบและผู้ถูกตรวจสอบดีขึ้น และจะทำให้การตรวจเงินแผ่นดินมีความสะดวก โดยยังคงรักษาไว้ซึ่งหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถทราบได้ว่ากรณีใดบ้างที่ตนต้องปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจสอบ และกรณีใดที่ตนมีอิสระในการดำเนินการตามที่ตนเห็นสมควร

3.4 ความไม่ชัดเจนด้านภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบกฎหมายไทยออกแบบให้มืองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปทั้งหมด 3 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แต่เมื่อพิจารณาภารกิจขององค์กรทั้งสาม พบว่ามีภารกิจที่มีความทับซ้อนกัน โดยอาจเป็นการทับซ้อนกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเดียวกัน หรืออาจเป็นการทับซ้อนกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างระดับ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีภารกิจ ดังต่อไปนี้⁶⁰

- 1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- 2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด
- 3) สนับสนุนราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- 4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- 5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- 6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล
- 7) ให้ความช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนในการดูแลการจราจรและการรักษาความสงบเรียบร้อย
- 8) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 9) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 10) จัดการ ส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษา รวมทั้งการจัดการหรือสนับสนุนการดูแลและพัฒนาเด็กเล็ก

⁶⁰ มาตรา 45 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

11) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ

12) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

13) บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

เทศบาลมีภารกิจ ดังต่อไปนี้⁶¹

1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
 2) จัดให้มี และบำรุงทางบกและทางน้ำ
 3) รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย การดูแลการจราจร และส่งเสริมสนับสนุนหน่วยงานอื่นในการปฏิบัติหน้าที่

4) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

5) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

6) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

7) จัดการ ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา ศาสนา และการฝึกอบรมให้แก่ประชาชน รวมทั้งการจัดการหรือสนับสนุนการดูแลและพัฒนาเด็กเล็ก

8) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

9) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

10) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

องค์การบริหารส่วนตำบล มีภารกิจ ดังต่อไปนี้⁶²

1) พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

2) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

⁶¹ มาตรา 50 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

⁶² มาตรา 66 และ มาตรา 67 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

- 3) รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย การดูแลการจราจร และส่งเสริมสนับสนุนหน่วยงานอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว
- 4) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 5) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- 6) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 7) จัดการ ส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม และการฝึกอบรมให้แก่ประชาชน รวมทั้งการจัดการหรือสนับสนุนการดูแลและพัฒนาเด็กเล็กตามแนวทางที่เสนอแนะจากกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา
- 8) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 9) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 10) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 11) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

ตารางที่ 3: ตารางแสดงภารกิจที่ทับซ้อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภารกิจ	อบจ.	เทศบาล	อบต.
รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	✓	✓	✓
จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก		✓	✓
รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย การดูแลการจราจร	✓	✓	✓
รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล		✓	✓
ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ		✓	✓
ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย		✓	✓
		ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	

จัดการ ส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม		✓	✓
ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้ พิการ		✓	✓
คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	✓		✓
บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	✓	✓	✓

จากตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่าภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยนั้น มีความทับซ้อนกันไปหมด บางกรณีมีการทับซ้อนกัน 2 องค์กร บางกรณีมีการทับซ้อนกัน 3 องค์กร การทับซ้อนกันของอำนาจหน้าที่อาจก่อให้เกิดผลในทางข้อเท็จจริง 2 กรณี

- กรณีแรก : กรณีที่ไม่เกิดปัญหา คือ การจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่หนึ่งที่มีการทับซ้อนกันของภารกิจในการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกบางประเภท หรือการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งองค์กรขึ้นไป ที่ไม่ก่อให้เกิดปัญหากับประชาชน เพราะประชาชนทุกคนในพื้นที่ได้รับประโยชน์ เช่น การสร้างห้องสมุด การสร้างพิพิธภัณฑสถาน การสร้างจุดออกกำลังกาย ฯลฯ

- กรณีที่สอง : กรณีที่เกิดปัญหา คือ การจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่หนึ่งที่มีการทับซ้อนกันของภารกิจในการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกบางประเภท หรือการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งประเภทขึ้นไป ที่อาจก่อให้เกิดปัญหาระหว่างเหล่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ว่าองค์กรใดจะเป็นผู้รับผิดชอบ และย่อมจะส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ที่จะได้รับบริการสาธารณะที่ไม่มีประสิทธิภาพ เช่น การสร้างถนน การดูแลทางเท้า การดูแลทางน้ำ ฯลฯ

การทับซ้อนกันของภารกิจอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางความเป็นจริงที่ตามมา คือ “การปฏิบัติไม่ปฏิบัติหน้าที่” ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องด้วยกฎหมายระเบียบภารกิจและองค์กรผู้รับผิดชอบอย่างไม่ชัดเจน และอาจก่อให้เกิดผลเสียที่ตามมาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เช่น การตรวจสอบจากองค์กรตรวจสอบต่าง ๆ รวมถึงการได้รับผลร้ายจากการ “ข้ามหน้าข้ามตา” ตามบริบทของสังคมไทย แต่ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตามผู้ที่ได้รับผลร้ายที่สุดคือประชาชน

นเรศ จิตสุจริตวงศ์ และสมาน งามสนิท ได้อธิบายถึงสาเหตุของปัญหาดังกล่าวไว้ว่า⁶³ “สาเหตุของการทับซ้อนเป็นผลมาจาก 2 มิติ กล่าวคือ มิติแรก คือด้านกฎหมาย เนื่องจากทั้งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติเทศบาล และพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ต่างบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้อย่างกว้าง ผลก็คือ การแบ่งอำนาจหน้าที่ที่ไม่ชัดเจน ซึ่งทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจที่คล้ายคลึงกัน...เมื่อพิจารณาถึงการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทับซ้อนกันย่อมก่อให้เกิดผลกระทบที่มีต่อการจัดทำบริการสาธารณะอันเชื่อมโยงโดยตรงต่อผลประโยชน์ที่ภาคประชาชนได้รับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความทับซ้อนของภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ...” โดยผลการศึกษาของงานวิจัยดังกล่าวพบว่า⁶⁴ ประชากรกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 27.60 เห็นด้วยอย่างยิ่งถึงปัญหาการเกี่ยงงานกัน และการปิดความรับผิดชอบระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่

ผู้เขียนขอยกประสบการณ์ส่วนตัวมาเป็นตัวอย่างประกอบการอธิบายในส่วนนี้ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2565 มีเหตุไฟไหม้สายสื่อสารหน้ามหาวิทยาลัยชื่อดังแห่งหนึ่งในจังหวัดอุบลราชธานี มีหน่วยงานดับเพลิงมาควบคุมเพลิงไว้ แต่ก็ดับเพลิงอย่างเดียว ไม่ได้ดำเนินการจัดการเก็บซากของความเสียหายที่น่าจะเป็นอันตรายแก่ประชาชน หากแต่กลับทิ้งซากนั้นไว้บนทางเท้าเป็นระยะเวลากว่า 1 สัปดาห์ โดยสถานที่แห่งนั้นห่างจากสำนักงานเทศบาลเพียงไม่ถึง 500 เมตร แต่กลับไม่มีการจัดการใด ๆ ผู้เขียนเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีการเกี่ยงกันในการจัดทำบริการสาธารณะ เพราะทั้ง อบต. และ เทศบาล ก็เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการจัดการเรื่องการรักษาความสะอาดของทางเท้า⁶⁵ ด้วยเพราะกฎหมายระบุให้อำนาจแก่ทั้ง 2 องค์กร อาจทำให้เจ้าหน้าที่ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “ไม่กล้า” ที่จะลงมือปฏิบัติงานอาจเป็นเพราะกลัวเป็นการข้ามหน้าข้ามตาองค์กรอื่น แต่ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตามผู้ที่เดือดร้อนคือประชาชนในพื้นที่

⁶³ โปรดดู นเรศ จิตสุจริตวงศ์ และสมาน งามสนิท, “การบริหารพื้นที่ทับซ้อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง”, วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซียฉบับสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 6, 1 (มกราคม-เมษายน 2559), หน้า 217

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

⁶⁵ มาตรา 50 (3) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และ มาตรา 67 (2) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537



(ที่มา: ภาพถ่ายจากสถานที่จริงโดยผู้เขียน เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2565)

แม้ในทางนิติศาสตร์การทับซ้อนกันในทางพื้นที่อาจไม่ได้ส่งผลต่อหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง หากแต่เมื่อพิจารณาในทางข้อเท็จจริงจะพบเหตุการณ์ในลักษณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวข้องความรับผิดชอบกัน ทำให้เกิดปรากฏการณ์ในลักษณะที่ว่าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งจะดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ อาจเป็น “การข้ามหน้าข้ามตา” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในระดับเดียวกันหรือสูงกว่า เพราะทุกองค์กรล้วนมีภารกิจที่อาจกระทำได้เช่นกัน (โปรดดู ตารางที่ 3: ตารางแสดงภารกิจที่ทับซ้อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวข้องความรับผิดชอบในลักษณะนี้ แสดงให้เห็นถึงการขาดความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะในทางความเป็นจริง

จากปัญหาตามที่ได้วิเคราะห์นี้ ผู้เขียนจึงขอเสนอทางออกของปัญหาความทับซ้อนของภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยจำแนกออกเป็น 2 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก การจัดทำตารางการแบ่งแยกภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการแบ่งแยกให้ชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง มีภารกิจอะไรบ้าง โดยอาจกำหนดกรณีที่อาจมีอำนาจทับซ้อนกันได้ โดยนำแนวคิดของการจัดทำ “Répartition des Compétences” ของประเทศฝรั่งเศสมาเป็นต้นแบบในการศึกษา พร้อมทั้งบัญญัติวิธีการจัดการเมื่อมีการขัดกันของภารกิจโดยอาจนำหลัก “ความสามารถทั่วไป” ของประเทศฝรั่งเศสมาเป็นต้นแบบในการจัดการปัญหาความขัดกันของภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย การจัดทำตารางการแบ่งแยกภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงหากมีกรณีที่เกิดข้อสงสัย หลักความสามารถทั่วไปจะสามารถเข้ามาช่วยขจัดปัญหาทำให้การจัดทำบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นนั้นสามารถ

ดำเนินการต่อไปได้อย่างราบรื่น

การจัดทำตารางการแบ่งแยกภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจทำเป็นภาคผนวกท้ายบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้หากในระยะเวลาอันสั้น ข้อเสนอที่ยังไม่อาจจัดทำได้ ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการจัดทำตารางการแบ่งแยกภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจทำเป็นแนวปฏิบัติและเปิดเผยสู่สาธารณะเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยึดถือไปพลางก่อน

ประการที่สอง การสังคายนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด โดยการจัดทำประมวลกฎหมาย เพราะการจัดทำประมวลกฎหมายจะทำให้เกิดความชัดเจนทั้งในด้านองค์กรและภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. บทสรุป

การกระจายอำนาจทางปกครองจากราชการส่วนกลางสู่ราชการส่วนท้องถิ่น จำต้องรับรองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และต้องมีการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อตรวจสอบให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามกฎหมาย

การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยรับรองหลักการกระจายอำนาจ หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบันนั้นก่อให้เกิดปัญหาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ความไม่ชัดเจนของความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีคุณค่าในระดับรัฐธรรมนูญหรือไม่ การกำกับดูแลโดยผู้ว่าราชการจังหวัด การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก และความไม่ชัดเจนของภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยขาดความเป็นอิสระอย่างแท้จริง อันทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานและการจัดทำบริการสาธารณะ

จากสภาพปัญหาดังกล่าว บทความนี้จึงมุ่งที่จะเสนอแนวทางเพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย โดยบทความนี้มีข้อเสนอว่าควรมีการแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเพื่อรับรองหลักความเป็นอิสระในการปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เปลี่ยนแปลงรูปแบบการกำกับดูแลโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินในระดับท้องถิ่นให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น และแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบให้มีความชัดเจน