

# การบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ADMINISTRATION OF LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATIONS

โดย

ผศ.ดร.สุพิศ บุญลาภ  
รศ.ดร.พงษ์เสฐียร เหลืองอลงกต

2568

การบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น  
Administration of Local Government Organizations

ผศ.ดร.สุพิศ บุญลาภ  
รศ.ดร. พงษ์เสฐียร เหลืองอลงกต

## คำนำ

การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญฉบับ 2560 ในการปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ได้แสดงให้เห็นถึงการที่ประชาชนในท้องถิ่นต่างมีสิทธิ์มีเสียงในการปกครองท้องถิ่นของตน ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวความคิด 2 หลัก คือ หลักความเป็นเอกภาพของรัฐ และหลักการกระจายอำนาจ โดยการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน มี 2 รูปแบบ คือ 1) รูปแบบการปกครองท้องถิ่นทั่วไป ได้แก่ (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) (2) เทศบาล และ (3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 2) รูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยในประเทศไทยมีอยู่ 2 แห่ง ได้แก่ (1) กรุงเทพมหานคร และ (2) เมืองพัทยา

หนังสือเล่มนี้จัดทำขึ้นเพื่อนำเสนอแนวทางการบริหารจัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสม และความแตกต่างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวร้าวการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า หนังสือเล่มนี้คงเป็นประโยชน์สำหรับผู้สนใจศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจ สามารถนำไปประพุดติและปฏิบัติ อันจะนำไปสู่ความสงบสุขด้วยระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

ผศ.ดร.สุพิศ บุญลาภ

รศ.ดร. พงษ์เสฐียร เหลืองอลงกต

กุมภาพันธ์ 2568

# สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
สารบัญ	ข
สารบัญภาพ	จ
	หน้า
<b>บทที่ 1 การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น</b>	<b>1</b>
1. ความหมายของการกำกับดูแล	1
2. ประเภทของการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น	2
3. ลักษณะของอำนาจการกำกับดูแลทางการปกครอง	4
4. องค์ประกอบของอำนาจการกำกับดูแลทางการปกครอง	8
5. ความจำเป็นที่ต้องมีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	9
6. การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น	10
7. ประโยชน์และความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น	16
8. บทสรุปท้ายบท	17
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>18</b>
<b>บทที่ 2 ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่น</b>	<b>19</b>
1. ความเป็นเอกภาพของภาครัฐ	19
2. ความเป็นอิสระของท้องถิ่น	21
3. องค์กรประกอบภายในขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น	25
4. บทบาทและความสัมพันธ์ขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น	28
5. หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น	32
6. บทสรุปท้ายบท	33
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>3</b>

<b>บทที่ 3 การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแนวใหม่</b>	<b>35</b>
1. หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	35
2. ระบบสารสนเทศในการบริหารงานบุคคล	36
3. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของบุคลากรส่วนท้องถิ่น	37
4. ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยในอดีตและปัจจุบัน	38
5. กระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น	42
6. การประยุกต์ใช้แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เพื่อ การบริหารงานบุคคลที่ดี	44
7. บทสรุปท้ายบท	47
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>48</b>
<b>บทที่ 4 การบริหารการคลังและงบประมาณของท้องถิ่น</b>	<b>49</b>
1. ความหมายการบริหารการคลังท้องถิ่น	49
2. ความสำคัญของการคลังท้องถิ่น	50
3. รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของกฎหมาย	51
4. รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	53
5. การบริหารจัดการงบประมาณอย่างยั่งยืน	57
6. บทสรุปท้ายบท	60
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>61</b>
<b>บทที่ 5 ต้นแบบการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศ</b>	
1. การปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์เก่า	
2. การปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่	
3. ลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี	
4. ต้นแบบการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	
5. ต้นแบบการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ	
6. บทสรุปท้ายบท	
<b>บรรณานุกรม</b>	
<b>บรรณานุกรม</b>	
<b>ดัชนี</b>	
<b>ประวัติย่อ</b>	

# สารบัญญภาพ

ภาพที่

หน้า

1.1 ลักษณะของอำนาจการกำกับดูแลทางการปกครอง.....

## บทที่ 1

### การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจเป็นการปกครองที่กระทำโดยรัฐได้มีการมอบอำนาจมาให้ในแต่ละชุมชนปกครองตนเองด้วยความอิสระภายใต้กรอบของกฎหมายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการปกครองของแต่ละท้องถิ่น และทำให้แต่ละท้องถิ่นมีความอิสระสามารถปกครองตนเองได้อย่างเต็มที่ภายในกรอบของกฎหมาย ซึ่งการที่รัฐนำเอาหลักการปกครองในรูปแบบของการกระจายอำนาจมาปรับใช้นั้นไม่ได้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรที่มีอิสรภาพเด็ดขาด โดยไม่ขึ้นกับรัฐ หากแต่การปกครองในรูปแบบการกระจายอำนาจจะกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำรงอยู่ร่วมกันโดยให้รัฐสามารถตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวมได้ (Robson, 2022) ทั้งนี้การกระจายอำนาจนั้นเป็นการที่หน่วยงานส่วนกลางกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ผู้ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการใช้อำนาจที่ได้รับจากการกระจายอำนาจและนำอำนาจนั้นไปใช้ในการบริหารปกครองในแต่ละท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของแต่ละท้องถิ่นและเกิดประโยชน์กับประชาชนให้มากที่สุด ทั้งนี้เพราะการกระจายอำนาจนั้นเป็นกระบวนการที่มีการกระจายอำนาจไปยังหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเลือกตั้งตัวแทนของตนขึ้นมาใช้อำนาจนั้นในการบริหารจัดการท้องถิ่นในลักษณะที่คล้ายกับเป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่มาจากประชาชนโดยประชาชน เพื่อประชาชน และด้วยเหตุนี้จึงควรทำให้การใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจมาจากหน่วยงานส่วนกลางต้องมีความอิสระและไม่เป็นส่วนหนึ่งของส่วนกลาง นอกจากนี้หากพิจารณาในบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายอำนาจกับอำนาจแล้ว จะเห็นได้ว่าแนวคิดของ French and Raven ได้นำเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจซึ่งอาจแบ่งได้โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (French, Raven & Cartwright, 1959)

1. อำนาจหน้าที่ (Authority) หรืออำนาจโดยชอบธรรม (Legitimate Power) หรืออำนาจกฎหมาย และกฎระเบียบ (Legalistic Power) เป็นอำนาจที่ได้มาจากกฎหมาย ข้อบังคับ กฎหมายรวมถึงกฎระเบียบ สถาบัน ขนบธรรมเนียม ค่านิยม หรือวัฒนธรรม ซึ่งค่านิยมของบุคคลโดยส่วนใหญ่ยอมรับและเชื่อว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง

2. อำนาจบังคับ (Coercive Power) เป็นอำนาจที่ได้มาจากการใช้กำลังในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นการบีบบังคับให้ผู้ที่อยู่ภายใต้อำนาจจะต้องปฏิบัติตามหรือเกิดความหวาดกลัวจากอำนาจนั้น แม้จะยังไม่ได้ใช้กำลังอำนาจนั้นในความเป็นจริงก็ตาม

3. อำนาจในการให้รางวัล หรือลงโทษ (Reward or Punishment Power) เป็นอำนาจที่ได้มาจากการใช้ทรัพยากร สิทธิพิเศษ เงิน ความสะดวกสบาย ซึ่งเป็นสิ่งที่มีค่าในมุมมองของผู้ที่อยู่ภายใต้อำนาจ ซึ่งจะมีทั้งลักษณะของการให้ทรัพยากรเหล่านั้นเพื่อให้ความดีความชอบ หรือใช้ในเชิงลงโทษก็ได้หากมีการกระทำการฝ่าฝืนในทางที่ได้กำหนดไว้

4. อำนาจอ้างอิง (Referent Power) เป็นอำนาจที่เกิดจากการใช้บุคลิก และความใกล้ชิดความชื่นชม ศรัทธาที่เกี่ยวข้องไปถึงความเชื่อทางประเพณี ศาสนาหรือไสยศาสตร์ รวมถึงการอ้างอิงอำนาจจากบุคคลที่ได้รับการเคารพนับถือซึ่งเป็นการบริหารอำนาจจากการอ้างอิงถึงองค์ประกอบภายนอกต่าง ๆ ที่เป็นการดึงดูดใจบุคคลอื่นให้ปฏิบัติตาม

5. อำนาจในฐานะผู้เชี่ยวชาญ (Expert Power) เป็นอำนาจที่เกิดขึ้นจากความรู้ความสามารถของบุคคลนั้นที่สามารถไปต่อยอดในเชิงอำนาจโดยอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นกลไกที่สำคัญในการสร้างฐานอำนาจ สรุปรวมที่กล่าวมาจะเห็นว่าอำนาจมาได้จากหลายแนวทาง แต่อำนาจที่เกิดจากการกระจายอำนาจจะนำมาสู่อำนาจโดยชอบธรรม (Legitimate Power) จากการที่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเป็นผู้ใช้อำนาจที่ได้รับจากการกระจายอำนาจ จึงควรทำให้การใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจมาจากหน่วยงานส่วนกลางมีความอิสระจากการควบคุมเพื่อให้การใช้อำนาจนั้นได้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชน

## 2. ลักษณะของอำนาจการกำกับดูแลทางการปกครอง

แนวความคิดเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแนวความคิดที่มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบาย และสถานการณ์ในขณะนั้น การศึกษาแนวความคิดดังกล่าว สามารถแยกพิจารณาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ วัตถุประสงค์หลักของการกำกับดูแล หลักการปกครองในรูปแบบการกระจายอำนาจ และความแตกต่างระหว่างอำนาจในการกำกับดูแลกับอำนาจในการบังคับบัญชา

1. วัตถุประสงค์หลักของการกำกับดูแลหลักการปกครองในรูปแบบการกระจายอำนาจ เป็นหลักการที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยรัฐมอบอำนาจหน้าที่การจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวเป็นไปอย่างถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สามารถสรุปแยกย่อยได้อีก 3 ประการ ได้แก่ การกำกับดูแลเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม การกำกับดูแลเป็นไปเพื่อประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และการกำกับดูแลเป็นไปเพื่อประโยชน์ของเอกชน

1.1 การกำกับดูแลเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ประการสำคัญของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งแนวความคิดเรื่องประโยชน์ส่วนรวมนี้ เป็นแนวความคิดที่ค่อนข้างกว้าง หลากหลาย และยังไม่มีความชัดเจนแน่นอน โดยขึ้นอยู่กับสภาพสังคมและการเมืองภายในช่วงเวลานั้น ๆ อย่างไรก็ตามหากพิจารณาในรายละเอียดจะเห็นได้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมนี้เกี่ยวข้องกับหลักการพื้นฐานที่สำคัญ ซึ่งได้รับการยอมรับกันอย่างน้อย 2 ประการ คือ 1) หลักการเคารพความชอบด้วยกฎหมาย และ 2) หลักการรักษามลประโยชน์ของชาติ

ในส่วนของหลักการเคารพความชอบด้วยกฎหมายนั้น การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันการเคารพความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐจะต้องคอยตรวจสอบกำกับดูแลให้การกระทำตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน



ท้องถิ่นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง โดยรัฐ หรือตัวแทนรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ กำกับดูแลควรที่จะต้องสามารถยกเลิกเพิกถอน ระเบียบข้อบังคับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ กระทำไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในส่วนของหลักการรักษามลประโยชน์ของชาตินั้นสามารถแยกพิจารณาออกได้เป็น 2 หลักการ ย่อย คือ 1) หลักความเป็นหนึ่งเดียวของชาติ และ 2) หลักความเอื้ออาทรในชาติ ซึ่งในกรณีของหลักความเป็น หนึ่งเดียวของชาตินั้น ตามหลักการรักษามลประโยชน์ของชาติแล้ว แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความ เป็นอิสระในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ก็ตาม แต่ก็ต้องให้ความสำคัญ และคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม ของชาติก่อนเป็นอันดับแรก โดยรัฐ หรือตัวแทนรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลต้องสามารถระงับยับยั้งการ กระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย หรือขัดต่อนโยบายของรัฐได้ การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขัดแย้งไม่สอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมของชาติถือว่าเป็น การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในส่วนของหลักความเอื้ออาทรในชาตินั้น เมื่อพิจารณาตามหลักการรักษามลประโยชน์ของ ชาติแล้ว การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ที่มีความหลากหลาย แตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่นนั้น จะต้องประสาน สอดคล้อง และเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับกรอบนโยบาย ของรัฐ ซึ่งวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การแก้ไข หลีกเลี่ยง ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากความไม่เท่าเทียมกันอย่างมากขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ความเป็นอิสระ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจไม่ควรเป็นไปจนถึงอาจก่อให้เกิดปัญหาความ เหลื่อมล้ำ หรือความไม่เท่าเทียมกันจนเกินไป ดังนั้น การรักษามลประโยชน์ของชาติจึงเป็นวัตถุประสงค์หลัก สำคัญประการหนึ่งของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2 การกำกับดูแลเป็นไปเพื่อประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง นอกจากจะมีวัตถุประสงค์ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมแล้ว การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นไปเพื่อประโยชน์ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเองด้วย กล่าวคือ การกำกับดูแลจะเป็นการป้องกันการดำเนินการ หรือการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ไม่ ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่มีประสิทธิภาพที่เพียงพอขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะก่อให้เกิดความ รับผิดชอบหนี้สิน และภาระทางงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นอย่างมากในอนาคต ดังนั้น จึงควรได้รับการกำกับดูแลตรวจสอบอย่างใกล้ชิดจากรัฐ ทั้งนี้ ก็เพื่อประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นนั่นเอง (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2551)

1.3 การกำกับดูแลเป็นไปเพื่อประโยชน์ของเอกชน การคุ้มครองประโยชน์ของเอกชนรายใดรายหนึ่ง เป็นวัตถุประสงค์ประการสุดท้ายของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นกรณีที่เอกชนรายใด รายหนึ่ง ซึ่งได้รับความเดือดร้อนจากการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ อาจเป็นกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิเสธการชำระหนี้ที่จำเป็นต้องจ่ายให้แก่เอกชน หรือละเลยต่อ หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ บุคคลนั้นก็มิสิทธิ์ที่จะยื่นร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ในการ กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ใช้อำนาจกำกับดูแล ดำเนินการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหาย

ให้แก่ตนได้ และหากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่กำกับดูแลสามารถใช้อำนาจแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่บุคคลนั้นได้ ก็ไม่จำเป็นต้องนำข้อพิพาทมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลแต่อย่างใด

2. ความแตกต่างระหว่างอำนาจในการกำกับดูแลกับอำนาจในการบังคับบัญชา ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ จึงทำให้อำนาจในการกำกับดูแล ซึ่งแม้จะเป็นอำนาจในการควบคุมตรวจสอบประเภทหนึ่งของรัฐ แต่ก็จะมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากอำนาจการควบคุมตรวจสอบของรัฐประเภทอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของอำนาจในการบังคับบัญชา ซึ่งเป็นไปตามหลักการอื่นที่ไม่ใช่หลักการกระจายอำนาจ จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ความแตกต่างระหว่างอำนาจในการกำกับดูแลกับอำนาจในการบังคับบัญชานั้นแตกต่างกันอย่างไร กล่าวคือ ในขณะที่อำนาจในการกำกับดูแลเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่อยู่ภายใต้หลักการปกครองในรูปแบบการกระจายอำนาจ แต่อำนาจในการบังคับบัญชานั้นเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่อยู่ภายใต้หลักการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ การแบ่งแยกอำนาจในการกำกับดูแลกับอำนาจในการบังคับบัญชาเป็นเรื่องที่สำคัญมาก เนื่องจากว่าสามารถทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการปกครองในรูปแบบการกระจายอำนาจได้เป็นอย่างดี เมื่อเปรียบเทียบกับหลักการปกครองในรูปแบบการรวมศูนย์อำนาจ และการแบ่งอำนาจ

อย่างไรก็ดี การแบ่งแยกดังกล่าวเป็นเรื่องละเอียดอ่อน และซับซ้อน เนื่องจากอำนาจทั้งสองไม่สามารถแบ่งแยกกันได้โดยใช้เกณฑ์ความแตกต่างอย่างใด ๆ ที่ระบุชัด อำนาจในการบังคับบัญชาไม่ได้มีอยู่เฉพาะในความสัมพันธ์ในรูปแบบของการรวมศูนย์อำนาจ หรือการแบ่งอำนาจแต่เพียงอย่างเดียว ในขณะที่การกระจายอำนาจก็ไม่ได้ปฏิเสธการมีอยู่ของอำนาจในการบังคับบัญชาอย่างเด็ดขาดเสียทีเดียว ฉะนั้นในการศึกษาเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างอำนาจในการกำกับดูแล และอำนาจในการบังคับบัญชา สามารถพิจารณาได้จากความแตกต่าง 4 ส่วน ได้แก่ ความแตกต่างในเรื่องของโครงสร้างองค์กร ความแตกต่างในเรื่องขอบเขตของอำนาจ ความแตกต่างในเรื่องวิธีการในการใช้อำนาจ และการยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อโต้แย้งการใช้อำนาจ

2.1 ความแตกต่างในเรื่องของโครงสร้างองค์กร ในขณะที่ความสัมพันธ์ในรูปแบบของการบังคับบัญชานั้นจะอยู่ในรูปแบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ หรือการแบ่งอำนาจ แต่ความสัมพันธ์ในรูปแบบของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะอยู่ในรูปแบบการปกครองแบบการกระจายอำนาจ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระบางส่วนในการดำเนินงาน โดยความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวอาจพิจารณาเห็นได้จากที่มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมาจากการเลือกตั้ง แต่ในความสัมพันธ์แบบบังคับบัญชานั้นที่มาของการดำรงตำแหน่งของบุคคลในองค์กรจะไม่ได้มาจากการเลือกตั้งแต่จะมาจากการแต่งตั้งของอำนาจส่วนกลาง ในส่วนของโครงสร้างขององค์กร กรณีอำนาจการควบคุมตรวจสอบแบบบังคับบัญชานั้น เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นภายในองค์กรเดียวกัน โดยจะเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีศักดิ์ฐานะ และตำแหน่งหน้าที่ที่เหนือกว่าเจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้การบังคับบัญชาภายในกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น ๆ

2.2 ความแตกต่างในเรื่องขอบเขตของอำนาจ ในขณะที่อำนาจการบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่มีลักษณะค่อนข้างกว้างขวาง และสามารถบังคับใช้เป็นกรณีทั่วไป แต่อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นอำนาจที่มีลักษณะเป็นข้อยกเว้น และมีขอบเขตที่จำกัด ซึ่งจะมีได้เฉพาะในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นการยืนยันถึงแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระตามหลักการกระจายอำนาจ โดยสามารถสังเกตความแตกต่างดังกล่าวได้ กล่าวคือ กรณีของอำนาจบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ที่อยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาในลักษณะครอบคลุมทั้งหมดทุกกิจกรรมในอำนาจหน้าที่ แต่กรณีของการกำกับดูแลนั้น เจ้าหน้าที่จะมีความเป็นอิสระในบางกรณี โดยไม่อยู่ภายใต้อำนาจการกำกับดูแลของรัฐ อย่างไรก็ตาม จะมีเพียงบางกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ที่จะอยู่ภายใต้อำนาจในการกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาจะมีอำนาจเหนือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาตามกรอบอำนาจหน้าที่โดยไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งอำนาจการบังคับบัญชาจะผูกพันเกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของบุคคลผู้เป็นผู้บังคับบัญชา แต่อำนาจในการกำกับดูแลจะมีได้เฉพาะในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดแจ้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจเพียงเท่าที่กฎหมายกำหนดไว้ให้อย่างชัดแจ้ง การกำกับดูแลสามารถกระทำได้เฉพาะในเรื่องที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น ในกรณีของอำนาจในการบังคับบัญชานั้น หลักการสำคัญ ได้แก่ การเคารพเชื้อพียงแต่ในกรณีของอำนาจในการกำกับดูแลนั้น หลักการสำคัญ ได้แก่ ความเป็นอิสระขององค์กรกระจายอำนาจโดยอำนาจในการบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ไม่มีเงื่อนไข แต่อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข

2.3 ความแตกต่างในเรื่องวิธีการในการใช้อำนาจ แม้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัด แต่ก็ยังคงเป็นอำนาจที่ค่อนข้างกว้างขวาง และหลากหลาย โดยอาจจะเป็นอำนาจในการให้ความเห็นชอบ การอนุญาต การอนุมัติ หรืออำนาจในการยกเลิกเพิกถอนการกระทำหรืออำนาจในการเข้าแทนที่การกระทำในกรณีที่ต้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเลยไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ อย่างไรก็ตามในการกำกับดูแล ผู้มีอำนาจหน้าที่จะไม่มีอำนาจในการแก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงการกระทำหรือมีอำนาจในการสั่งให้ดำเนินการแต่อย่างใด ซึ่งอำนาจในการแก้ไข หรือเปลี่ยนแปลง และอำนาจในการสั่งให้ดำเนินการของผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลนั้นเป็นอำนาจที่มีลักษณะขัดแย้งต่อหลักการกระจายอำนาจในความสัมพันธ์ในรูปแบบการกำกับดูแลนั้น ผู้มีอำนาจกำกับดูแลไม่สามารถออกคำสั่งใด ๆ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามได้ แต่ผู้มีอำนาจกำกับดูแลจะมีอำนาจสั่งยกเลิกเพิกถอนการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไปดำเนินการใหม่ให้ถูกต้องเท่านั้น ผู้มีอำนาจกำกับดูแลจะไม่สามารถสั่งแก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เองแต่อย่างใด ซึ่งหากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบมีอำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ผู้ถูกตรวจสอบ ความสัมพันธ์กรณีดังกล่าวจะไม่ใช่ความสัมพันธ์ในลักษณะของการกำกับดูแล แต่จะเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของการบังคับบัญชา

2.4 การยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อโต้แย้งการใช้อำนาจ วิธีการที่ผู้อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมตรวจสอบจะสามารถใช้เพื่อโต้แย้งการใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบโดยมิชอบ เป็นความแตกต่างประการสุดท้ายระหว่างอำนาจในการบังคับบัญชากับอำนาจในการกำกับดูแล กล่าวคือ ในกรณีของการโต้แย้งการใช้อำนาจกำกับดูแลนั้น การใช้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจก่อให้เกิดความรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลได้ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

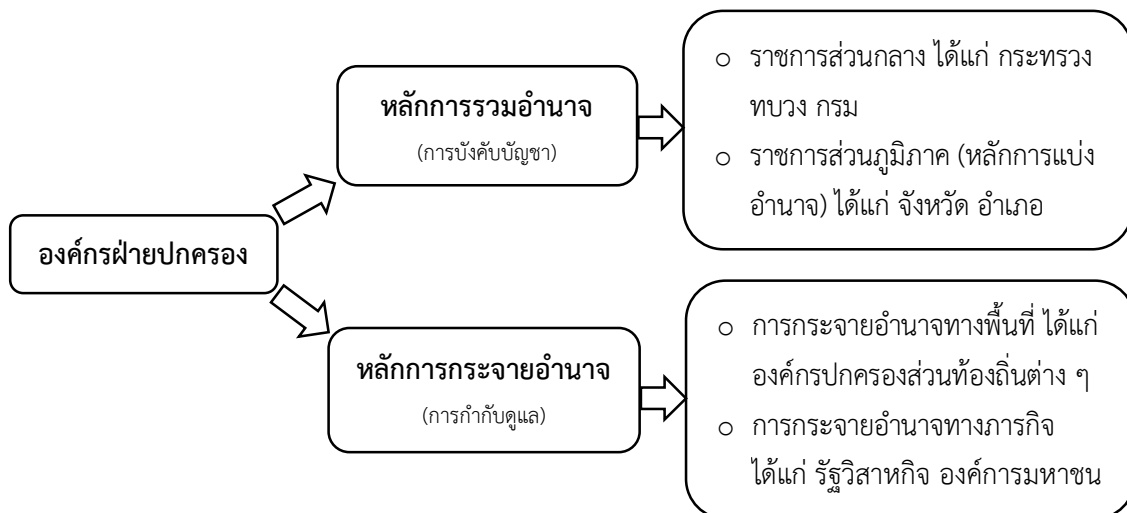
เพื่อขอให้ยกเลิกเพิกถอนการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจในการกำกับดูแลที่เห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ แต่ในกรณีของการใช้อำนาจบังคับบัญชา นั้น ผู้ใต้บังคับบัญชาจะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อโต้แย้งการใช้อำนาจเหนือของผู้บังคับบัญชาในการสั่งการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีที่การสั่งการของผู้บังคับบัญชาดังกล่าวก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่สิทธิของผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นการเฉพาะตัว

การกำกับดูแลนั้นมีที่มาจากลักษณะเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือว่าเป็นองค์กรกระจายอำนาจประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ นอกเหนือไปจากองค์กรกระจายอำนาจทางภารกิจ หรือทางเทคนิค ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน ทั้งนี้จากผลของการเป็นองค์กรกระจายอำนาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเฉพาะทางธรรมชาติขององค์กร ดังต่อไปนี้ (กรมการปกครอง, 2560)

1. มีพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน
2. มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน
3. มีองค์กรเป็นของตนเอง
4. มีภารกิจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของตนเอง
5. มีการกำกับดูแลจากรัฐ

จากที่กล่าวมาข้างต้นถึงลักษณะของอำนาจการกำกับดูแลทางการปกครอง สามารถสรุปได้

ดังภาพที่ 1



ภาพที่ 1 ลักษณะของอำนาจการกำกับดูแลทางการปกครอง

### 3. องค์ประกอบของอำนาจการกำกับดูแลทางการปกครอง

องค์กรกระจายอำนาจดังเช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแม้จะมีความเป็นอิสระเพียงใดก็ตามจำเป็นต้องอยู่ภายใต้กรอบของอำนาจรัฐ ซึ่งอำนาจรัฐถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการจำกัดกรอบขององค์กรกระจายอำนาจต่าง ๆ ก็คือ อำนาจในการกำกับดูแลโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง โดยองค์กรผู้ใช้อำนาจดังกล่าวไม่มีใช้

องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายตุลาการ ทั้งนี้ เพราะการกำกับดูแลเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง การกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครอง โดยอยู่ในการบังคับบัญชาขององค์กรฝ่ายบริหาร ซึ่งในกรณีของประเทศไทย ได้แก่ คณะรัฐมนตรี

อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจควบคุมในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย โดยอำนาจในการกำกับดูแลถือเป็นอำนาจควบคุมชนิดหนึ่ง ซึ่งรัฐใช้ในการควบคุมองค์กรกระจายอำนาจ หากแต่มีเป้าหมายเพื่อมุ่งควบคุมเฉพาะในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ เป็นการกำกับดูแลมิให้องค์กรกระจายอำนาจกระทำการที่ไม่ชอบหรือขัดต่อกฎหมาย ทั้งนี้ จะไม่ก้าวล่วงเข้าไปควบคุมในเรื่องการตัดสินใจ หรือการใช้ดุลพินิจขององค์กรกระจายอำนาจ หากการใช้ดุลพินิจนั้นไม่เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยนัยนี้อำนาจกำกับดูแลจึงมีลักษณะคล้ายคลึงกับหลักการที่เรียกว่า "Ultra Vires" ที่ใช้อยู่ในระบบการปกครองของอังกฤษ อันเป็นหลักการที่ถือว่า อำนาจในการกระทำการใด ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อ อ้างอิงหรือได้รับการรับรองโดยกฎหมาย

จากอำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้พิจารณาจากลักษณะของอำนาจกำกับดูแลทั้งสองประการข้างต้น จะเห็นได้ว่า อำนาจกำกับดูแลเป็นแบบแผนความคิดที่ใช้จัดระบบความสัมพันธ์ในรูปของการควบคุมที่อำนาจรัฐส่วนกลางมีต่อส่วนท้องถิ่น ดังนั้น หากไม่มีการกำหนดกรอบหรือขอบเขตของอำนาจดังกล่าว ส่วนกลางอาจจะใช้อำนาจที่เกินเลยจนกระทั่งกระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่นได้ ด้วยเหตุนี้ อำนาจกำกับดูแลทางปกครองจึงต้องมีอยู่อย่างจำกัด มีขอบเขตที่แน่ชัด และเป็นอำนาจที่ถูกรับรอง หรือจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ อำนาจกำกับดูแลจะมีขอบข่ายที่กว้างขวางเพียงใด มีลักษณะเช่นไร ใครเป็นผู้มีสิทธิ์ใช้อำนาจดังกล่าว และเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการด้านใดขององค์กรปกครองท้องถิ่นบ้างนั้น จึงขึ้นอยู่กับกฎหมายที่ถูกบัญญัติขึ้น โดยสภานิติบัญญัติว่า จะจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นอย่างไร และกฎหมายที่กำหนดรูปแบบ ขอบเขตของอำนาจกำกับดูแลทางปกครองและตัวองค์กรผู้ใช้อำนาจดังกล่าว นั้น จะต้องเป็นกฎหมายแม่บท อันได้แก่ กฎหมายในลำดับชั้นพระราชบัญญัติหรือกฎหมายในลำดับที่สูงกว่านั้นคือ รัฐธรรมนูญ

จะเห็นได้ว่า การกำกับดูแลมีขึ้นเพื่อผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ การมีอยู่ของอำนาจกำกับดูแลทางปกครองมีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ โดยที่คำว่า ผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐนี้หมายรวมถึงแต่ผลประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไป ผลประโยชน์ของประชาชนภายในท้องถิ่น ผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผลประโยชน์ของประเทศชาติ ดังนั้น อำนาจในการกำกับดูแลนอกจากจะเป็นหลักประกันที่คอยคุ้มครองให้กับองค์กรการกระจายอำนาจมิให้องค์กรทางปกครองอื่น ๆ ใช้อำนาจที่อาจจะกระทบต่อผลประโยชน์ขององค์กรกระจายอำนาจแล้ว อำนาจดังกล่าวยังทำหน้าที่คอยควบคุมองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจมิให้กระทำการอันละเมิดต่อผลประโยชน์ของประชาชน (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2539)

อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบของประสิทธิภาพการปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ 1) คุณภาพของงาน 2) ปริมาณของงาน 3) เวลาในการปฏิบัติงาน 4) กระบวนการปฏิบัติงาน และ 5) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ซึ่งในการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นบุคลากรทั่วไป บุคลากรจ้างตามภารกิจ จำเป็นอย่างยิ่งต้องมีแนวทางในการ

ปฏิบัติงานที่มุ่งมั่นต่อเป้าหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานนั้น ต้องเกิดจากประสิทธิภาพการปฏิบัติงานจาก 2 ส่วน ได้แก่ 1) ประสิทธิภาพของบุคคล และ 2) ประสิทธิภาพขององค์กร ดังนั้น องค์กรจำเป็นต้องมีแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพของบุคลากร และประสิทธิภาพขององค์กร เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล สามารถนำไปปรับใช้ในโครงสร้างการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถพัฒนาการทำงานของบุคลากรให้มีประสิทธิภาพ และมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น (ชัยวุฒิ เทโพธิ์ และพงษ์เสฐียร เหลืองอลงกต, 2563)

#### 4. ความจำเป็นที่ต้องมีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาถึงหลักความอิสระในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสจะเห็นว่าสาระสำคัญอยู่ที่ความมีอิสระในการปกครองตนเองจากการใช้อำนาจของรัฐบาลกลางในการใช้อำนาจที่ได้รับเพื่อการบริหารทรัพยากรในแต่ละท้องถิ่นและผนวกเข้ากับความร่วมมือของประชาชนด้วยความอิสระที่ไม่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของท้องถิ่นอื่น (Bourdon, Pontier & Ricci, 1998) ซึ่งการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแนวคิดที่อยู่ภายใต้หลักการว่าด้วยความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐ โดยจะเป็นสิ่งที่ประสานให้เกิดความสมดุลระหว่างความจำเป็นในการที่จะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ตามหลักการกระจายอำนาจกับความจำเป็นที่จะไม่ให้ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับกลายเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระภาพถึงขนาดที่ไม่ขึ้นอยู่กับอำนาจใด ๆ เลย ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นไปในลักษณะที่มีขอบเขตผลประโยชน์ของรัฐ และส่วนรวมควรจะได้รับปกป้องคุ้มครอง

อย่างไรก็ตาม ในกรณีไม่อาจจะเป็นไปได้ที่จะมีการกระจายอำนาจโดยปราศจากการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการปล่อยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความเป็นอิสระสามารถที่จะดำเนินการสิ่งใด ๆ ได้ทั้งหมดตามที่ต้องการโดยปราศจากข้อจำกัด และรัฐไม่สามารถที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องใด ๆ ในการดำเนินการได้เลย อาจนำมาซึ่งอันตรายบางอย่างแก่รัฐ และปัญหาบางประการแก่ประชาชนได้ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวก็สอดคล้องกับ ปรีดี พนมยงค์ ที่เคยกล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า “แม้การปกครองส่วนท้องถิ่นจะให้เสรีภาพแก่ท้องถิ่นนั้นโดยมากที่สุดก็ดี แต่รัฐบาลก็จำเป็นที่จะต้องควบคุมดูแลการจัดอิสระภาพให้ไปอยู่ในอำนาจ และหน้าที่ของเทศบาล หรือท้องถิ่น โดยที่ไม่มีการกำกับดูแล ก็เท่ากับแยกประเทศออกเป็นส่วนเล็กส่วนน้อย เหตุฉะนั้น ไม่ว่าประเทศใดที่มีการปกครองแบบเทศบาลเจริญถึงขีดสุดแล้วก็ตาม อำนาจของประเทศที่จะต้องควบคุมดูแลเทศบาล หรือท้องถิ่นนั้นยังคงมีอยู่เสมอ” โดยหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระที่จะดำเนินการสิ่งใด ๆ ได้โดยรัฐไม่สามารถตรวจสอบ หรือดำเนินการใด ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องได้เลย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็อาจเรียกร้องความเป็นอิสระเพิ่มมากขึ้นจนกระทั่งในที่สุดอาจจะเรียกร้องขอความเป็นอิสระภาพแยกจากรัฐ หรืออาจใช้อำนาจความเป็นอิสระนั้นในลักษณะที่ขัดแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวมของชาติได้ โดยอาจนำไปสู่ภาวะของความไร้เอกภาพ และเสถียรภาพในทางการเมืองได้ เช่น กรณีของรัฐเดี่ยว อาจเป็นแรงผลักดันไปสู่ความเป็นสหพันธรัฐ ส่วนประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ ความเป็นเอกภาพอาจจะน้อยลงไปอีก ในกลุ่มประเทศที่มีความเป็นเอกภาพที่ต่ำ โดยประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มทางศาสนา ที่มีความแตกต่างกัน และขัดแย้งกันอยู่แล้ว อาจทำให้เกิดความไร้เอกภาพในทางการเมืองได้

และจะนำไปสู่ความแตกต่าง และความไม่เท่าเทียมกันระหว่างพื้นที่ หรือท้องถิ่นต่าง ๆ ทั้งในทางเศรษฐกิจ การคลัง คุณภาพชีวิต และการบริการสาธารณะ เนื่องจากอำนาจในการเมือง และการจัดทำบริการ สาธารณะ ตลอดจนทรัพยากรทางการบริหาร ขึ้นอยู่กับศักยภาพของท้องถิ่นแต่ละแห่ง ความแตกต่าง และไม่เท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น รวมทั้งการใช้ทรัพยากรภายในประเทศอาจมีแนวโน้มที่จะเป็นไปอย่างไร้ เสถียรภาพ เพราะพื้นที่แต่ละแห่งต่างก็ใช้ทรัพยากรไปตามความต้องการ และความจำเป็นของตน ทรัพยากร จึงถูกนำไปใช้อย่างกระจาย และไร้ทิศทาง

ดังนั้น การกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งสำคัญ และจำเป็นสำหรับการ ปกป้องคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม และความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐ และจะเป็นเครื่องมือของรัฐในการ ดำเนินการให้เกิดความสมดุลภายในรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาความแตกต่าง และความไม่เท่าเทียมกันขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐจะต้องสามารถตรวจสอบการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ ดำเนินการไปตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐได้มอบหมายให้ และรัฐต้องดูแลให้การดำเนินงานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้ง รัฐต้องสามารถเข้าไปดำเนินการแทนองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ที่จำเป็นต้องปฏิบัติ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ สูงสุดต่อการบริหารจัดการในระดับท้องถิ่น

## 5. ประเภทของการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่เดิมนั้นประเทศไทยมักใช้คำว่า "ควบคุมดูแล" ส่วนคำว่า "กำกับดูแล" เพิ่งนำมาใช้เป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 ก็ได้ใช้ถ้อยคำนี้เช่นเดิมในมาตรา 250 วรรคสี่ คำว่า "การกำกับดูแล" เป็น กระบวนการในการควบคุมภายใต้ข้อจำกัดบางอย่างโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการ ควบคุมการใช้อำนาจให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชน หากพิจารณาในกรณีที่มีการกระจายอำนาจเป็นไปอย่าง กว้างขวาง การมอบอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ และความเป็นอิสระให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมี มากตามไปด้วย แต่ถ้าจากกรณีที่มีการกระจายอำนาจเป็นไปในลักษณะที่ค่อนข้างจำกัด การมอบอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และความเป็นอิสระให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีค่อนข้างน้อย ด้วยเหตุนี้การกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีลักษณะค่อนข้างเข้มงวด และเคร่งครัด นอกจากนี้ Dhaliwal (2004) ได้ อธิบายว่า ความสำเร็จขององค์กรปกครองท้องถิ่นต้องเกิดขึ้นจากความสมานฉันท์ของคนในชุมชนโดยอาศัย หลักการมีส่วนร่วมของคนในแต่ละท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีการปฏิบัติหน้าที่ของคน ในองค์กรที่มีความสร้างสรรค์และมีชีวิตชีวา การปฏิบัติงานอยู่ภายใต้การกำหนดแผนยุทธศาสตร์ที่มีความชัดเจน ในการดำเนินงาน ซึ่งจะสามารถผนวกควบคู่กับความตื่นตัว และการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นที่จะ ช่วยกันนำพาท้องถิ่นให้สามารถมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะนำมาซึ่งประโยชน์ของคนในแต่ละท้องถิ่น ทั้งนี้ สามารถแยกการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่กำกับดูแลโดยการ แบ่งแยกตามองค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล การกำกับดูแลโดยการแบ่งแยกตามลักษณะของการ กำกับดูแล และการกำกับดูแลโดยการแบ่งแยกตามช่วงระยะเวลาในการกำกับดูแล

**1. กำกับดูแลโดยการแบ่งแยกตามองค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล** สำหรับในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับประเภทของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งแยกตามองค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล สามารถแยกออกได้เป็น 2 ส่วน ได้แก่ แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กร และประเภทของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กร ซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับดูแลสำหรับกรณีเกี่ยวกับองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลนั้นเป็นที่ยอมรับกันว่า เฉพาะเพียงเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้นที่จะเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการกำกับดูแลเป็นการดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวมจากการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหาย อย่างไรก็ตาม แม้จะเป็นที่ยอมรับกันว่า อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นควรเป็นของรัฐแต่เมื่อศึกษา และพิจารณาในรายละเอียดแล้วจะพบว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดมอบอำนาจการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่บุคคล ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ค่อนข้างหลากหลาย กล่าวคือ การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนกลาง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนภูมิภาค รวมถึงเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นอีกด้วย

1.2 ประเภทของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งแยกตามองค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ สามารถแยกออกได้เป็น 5 ประเภท คือ (1) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง ซึ่งอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง (2) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองร่วมกับศาลปกครอง (3) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (4) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรพิเศษ และ (5) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยศาล (โกวิท พวงงาม, 2543)

**2. การกำกับดูแลโดยการแบ่งแยกตามลักษณะของการกำกับดูแล** หากพิจารณาลักษณะในการกำกับดูแลการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถแยกการกำกับดูแลออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ การกำกับดูแลในลักษณะการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย และการกำกับดูแลในลักษณะตรวจสอบความเหมาะสม

2.1 การกำกับดูแลในลักษณะการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย การกำกับดูแลประเภทนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญในการตรวจสอบการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า เป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายนี้มีความหมายที่กว้าง ซึ่งนอกจากจะหมายถึงกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติแล้ว ยังหมายรวมถึง ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่มีผลบังคับด้วย ซึ่งจะอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐว่าด้วยหลักการสำคัญพื้นฐานของการกำกับดูแลในลักษณะการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายนี้ โดยเป็นการปรับใช้หลักการเกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

2.2 การกำกับดูแลในลักษณะตรวจสอบความเหมาะสม การกำกับดูแลในลักษณะตรวจสอบความเหมาะสมของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ เป็นกรณีที่หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีอำนาจ



หน้าที่ในการกำกับดูแลจะนำข้อกฎหมาย และข้อเท็จจริงด้านต่าง ๆ เช่น ทางด้านการเมืองการปกครอง ทางด้านเศรษฐกิจ และสังคม มาพิจารณาว่าการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดำเนินการไป โดยถูกต้องเหมาะสมแล้วหรือไม่ ควรที่จะถูกยกเลิกเพิกถอน หรือปรับแก้ไขหรือไม่ อย่างไร โดยการกำกับดูแล ในลักษณะของการตรวจสอบความเหมาะสมของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบจะมีอำนาจดุลพินิจในลักษณะที่ค่อนข้างจะกว้างต่อการพิจารณาว่าการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการไปโดยเหมาะสมแล้วหรือไม่

**3. การกำกับดูแลโดยการแบ่งแยกตามช่วงระยะเวลาในการกำกับดูแล** เมื่อพิจารณาตามช่วงระยะเวลาของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว สามารถแยกการกำกับดูแลออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ การกำกับดูแลก่อน และการกำกับดูแลภายหลัง

3.1 การกำกับดูแลก่อน เป็นการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับอนุญาต หรือความเห็นชอบก่อนที่การกระทำ หรือนิติกรรมทางการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะมีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย ซึ่งการกำกับดูแลประเภทนี้ถูกมองว่ามีลักษณะที่ลดหรือขัดแย้งกับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ในการอนุญาต หรือการให้ความเห็นชอบการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลอาจพิจารณาได้ทั้งกรณีของความชอบด้วยกฎหมาย และความเหมาะสม อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลก่อนอาจได้รับการกำหนดให้ดำเนินการได้เฉพาะกรณีของการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้นก็ได้

3.2 การกำกับดูแลภายหลัง เป็นการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่ง ซึ่งผู้มีอำนาจกำกับดูแลได้ดำเนินการภายหลังจากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กระทำการ หรือได้ดำเนินการออกนิติกรรมทางปกครองนั้นไปแล้ว การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนี้ จึงได้รับการพิจารณาว่า มีลักษณะสอดคล้อง และเคารพต่อหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก โดยอำนาจในการกำกับดูแลภายหลังนี้ ได้แก่ อำนาจในการยกเลิกเพิกถอน และอำนาจในการระงับยับยั้งการกระทำ หรือนิติกรรมทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้ง อำนาจในการเข้าดำเนินการแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเลยไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยศาลถือว่าเป็นการกำกับดูแลภายหลัง แต่การกำกับดูแลโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็อาจเป็นการกำกับดูแลภายหลังได้เช่นกัน (โกวิท พวงงาม, 2562)

กล่าวโดยสรุปประเภทของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ 1) กำกับดูแลโดยการแบ่งแยกตามองค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล 2) การกำกับดูแลโดยการแบ่งแยกตามลักษณะของการกำกับดูแล และ 3) การกำกับดูแลโดยการแบ่งแยกตามช่วงระยะเวลาในการกำกับดูแล

## 6. การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแสดงให้เห็นถึงหลักการสองประการที่มีลักษณะขัดแย้งกัน กล่าวคือ หลักการเกี่ยวกับความจำเป็น และความต้องการของรัฐในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมกับหลักการเกี่ยวกับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนที่ได้รับมอบหมายจากรัฐตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งในส่วนนี้จากการทบทวนวรรณกรรมเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับความสำคัญของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ส่วน (Ting & Feng, 2019) ดังนี้

1. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจ โดยมีลักษณะเป็นข้อจำกัดซึ่งในบางครั้งอาจดูเหมือนว่าเป็นแนวคิดที่ขัดแย้งกับหลักการกระจายอำนาจ แต่อย่างไรก็ดีเมื่อได้พิจารณาโดยละเอียดแล้วก็จะพบว่า แนวความคิดเรื่องการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหลักการกระจายอำนาจต่างก็เป็นสิ่งที่จำเป็น และต้องอยู่คู่กันโดยไม่อาจแยกออกจากกันได้ กล่าวคือ ในระบบการเมืองการปกครองรูปแบบรัฐเดี่ยวนั้น การนำเอาหลักการกระจายอำนาจมาปรับใช้จะไม่อาจเป็นไปได้โดยไม่มีการกำกับดูแล และในขณะเดียวกันการกำกับดูแลก็ไม่อาจมีอยู่ได้โดยไม่มีการกระจายอำนาจเช่นกัน เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจ จึงสามารถแยกการพิจารณาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ (1) ความจำเป็นในการกระจายอำนาจ และ (2) ความจำเป็นในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1.1 ความจำเป็นในการกระจายอำนาจ การปกครองในรูปแบบการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นมีความสำคัญ และจำเป็นทั้งในด้านการเมืองการปกครอง และด้านการบริหาร กล่าวคือ ทางด้านการเมืองการปกครองนั้น การปกครองในรูปแบบการกระจายอำนาจเป็นรูปแบบที่มีลักษณะส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก ส่วนทางด้านการบริหารนั้น การปกครองในรูปแบบการกระจายอำนาจเป็นรูปแบบที่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะของรัฐให้มากยิ่งขึ้น

การปกครองในรูปแบบรวมศูนย์อำนาจเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง หากนำมาปรับใช้ด้วยความเด็ดขาดนั้น แต่เดิมมีลักษณะสำคัญเด่นชัดอยู่ตรงที่รัฐจะเป็นผู้เดียวที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะทั้งหมดให้สนองต่อความต้องการของประโยชน์ส่วนรวม โดยใช้ทั้งบุคลากร และเงินงบประมาณของรัฐเอง ในขณะที่สังคมภายในรัฐยังไม่ค่อยมีความซับซ้อน และจำนวนสมาชิกในสังคมยังมีไม่มากนัก บริการสาธารณะส่วนใหญ่รัฐจึงเป็นผู้มีหน้าที่ในการดำเนินการเอง โดยใช้องค์กรภายในฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการ โดยจะมีจำนวน และประเภทบริการสาธารณะที่รัฐต้องจัดทำไม่มากนัก เช่น กิจการเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และการคลัง เป็นต้น (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2554)

ในส่วนของการปกครองในรูปแบบการแบ่งอำนาจ ซึ่งได้แก่ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้น เป็นกรณีที่รัฐได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐออกไปประจำการในพื้นที่ต่าง ๆ พร้อมกับมอบอำนาจในการตัดสินใจบางส่วนในการจัดบริการสาธารณะบางอย่างในพื้นที่ แต่เดิมรัฐ หรือส่วนกลางจะเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งสามารถได้รับการพิจารณาตัดสินใจได้ในระดับพื้นที่ โดยตัวแทนของรัฐที่ได้รับการแต่งตั้งให้ไปประจำอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ อย่างไรก็ตามการปกครองในรูปแบบการแบ่งอำนาจอาจจะสามารถทำให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการพิจารณาตัดสินใจเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากยิ่งขึ้น แต่การปกครองในรูปแบบการแบ่งอำนาจก็ยังมีข้อด้อยสำคัญที่ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากผู้มีอำนาจพิจารณาตัดสินใจในการจัดบริการสาธารณะยังคงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ทางด้านกรปกครองในรูปแบบการกระจายอำนาจนั้น เป็นกรณีที่รัฐมอบอำนาจการจัดบริการ สาธารณะบางประการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จะเป็นผู้เลือกผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และจะคอยสอดส่องตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งทำให้การจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถดำเนินการไปได้อย่างรวดเร็ว สนองตอบต่อความจำเป็นของปัญหา และความต้องการของพื้นที่ได้เป็นอย่างดี จะเห็นได้ว่า การปกครองในรูปแบบการกระจายอำนาจจึงเป็นรูปแบบการปกครองที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก ทั้งยังมีส่วนสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการปกครองในระบบอบ ประชาธิปไตย อย่างไรก็ดี แม้การปกครองในรูปแบบการกระจายอำนาจจะเป็นรูปแบบการบริหารราชการที่มีความจำเป็น โดยมีจุดเด่นหลายประการหากเปรียบเทียบกับกรปกครองในรูปแบบอื่น ๆ แต่การปกครองในรูปแบบการกระจายอำนาจก็ต้องเป็นไปในลักษณะที่มีขอบเขตภายใต้หลักการว่าด้วยความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐ การกระจายอำนาจไม่อาจเป็นไปในลักษณะเด็ดขาดทั้งหมด หากแต่จะต้องเป็นไปในลักษณะที่ยังเชื่อมโยง และมีความสัมพันธ์กับราชการส่วนกลางอยู่

1.2 ความจำเป็นในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแนวความคิดที่อยู่ภายใต้หลักการว่าด้วยความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐ โดยเป็นสิ่งที่ประสานให้เกิดความสมดุลระหว่างความจำเป็นในการที่จะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ตามหลักการกระจายอำนาจกับความจำเป็นที่จะไม่ให้ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวกลับกลายเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระภาพถึงขนาดที่ไม่ขึ้นอยู่กัอำนาจใด ๆ มากำกับ ซึ่งความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นไปในลักษณะที่มีขอบเขต ผลประโยชน์ของรัฐ และส่วนรวมควร จะได้รับการปกป้องคุ้มครองให้การใช้งบประมาณแผ่นดินก่อเกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่าที่สุด

นอกจากนี้ Allen (1999) ได้ชี้ให้เห็นสาเหตุที่รัฐพยายามเข้าไปควบคุมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจแยกได้ดังต่อไปนี้

#### 1. เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับความมั่นคงทางการเมือง และเป็นการจัดระเบียบทางสังคม

เนื่องจากโดยสภาพของการแสดงอำนาจยอมให้อำนาจในแต่ละท้องถิ่นเป็นอิสระในการใช้อำนาจนั้น เพื่อบริหารจัดการภายในของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งหากไม่มีการให้อำนาจรัฐในการควบคุมการใช้อำนาจของแต่ละท้องถิ่นอาจกระทบถึงความมั่นคงของรัฐ จึงมีความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องเข้ามาใช้อำนาจในการกำกับดูแลไม่ให้การกระจายอำนาจนั้นนำมาซึ่งปัญหาความมั่นคงของรัฐบาลกลาง และนำมาซึ่งปัญหาความไม่เป็นระเบียบในสังคม

#### 2. เพื่อประโยชน์ในการสร้างความมั่นคงในทางด้านเศรษฐกิจ

เนื่องจากการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นหมายความว่าความรวมถึงการกระจายอำนาจในการเงินและการคลัง ไม่ว่าจะเป็นการจัดเก็บภาษี หรือการหารายได้และสามารถดำเนินการเกี่ยวกับงบประมาณได้อย่างมีอิสระ ดังนั้น หากปล่อยให้การใช้อำนาจดังกล่าวที่เกี่ยวข้องกับการเงินในแต่ละท้องถิ่นมากเกินไปจนเกินสมควร และไม่ได้มีการกำกับดูแลจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและความเป็นเอกภาพของประเทศได้ ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้ามามีบทบาท

ในการบริหารทางการเงินและการกำหนดนโยบายด้านการเงิน และการคลังรวมถึงการเก็บภาษีอากรของประเทศด้วยเพื่อให้เกิดความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจในภาพรวม

### 3. เพื่อให้เกิดการจัดทำบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ

การกระจายอำนาจหมายความรวมถึงการกำหนดหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นหนึ่งในภาระหน้าที่ของรัฐและในฐานะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการกระจายอำนาจดังกล่าวไปจึงหมายความว่าในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นด้วย ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวจะต้องมีการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพและมีความเท่าเทียมกันทั่วประเทศ ดังนั้น การเข้าไปกำกับดูแลของรัฐบาลกลางเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ จึงเป็นหนึ่งในวัตถุประสงค์หลักของการเข้ามาควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสามารถทำให้การบริหารงานเกิดความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ รัฐต้องการเห็นท้องถิ่นสามารถบริการต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึง การบริหารงานขององค์กรที่ปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน รัฐจึงต้องเข้าไปพิจารณาเรื่องสัญญาต่าง ๆ ที่ท้องถิ่นทำ การแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากรในท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้งบประมาณของท้องถิ่น

### 5. เพื่อประโยชน์ในการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานระดับชาติ

เนื่องจากในบางกรณีการดำเนินการต่าง ๆ ของประเทศอาจต้องมีการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานระดับชาติดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการเข้าควบคุมตรวจสอบเพื่อให้การประสานงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางเกิดประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชน

### 6. ความต้องการในเรื่องเอกภาพแห่งอุดมการณ์

เป็นการเข้าควบคุมเพื่อให้อุดมการณ์ในทางด้านการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางเป็นไปในทิศทางเดียวกันและทำให้เกิดความเป็นเอกภาพขึ้นในประเทศ และจะนำมาซึ่งประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลกลาง

ดังนั้น การกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นสิ่งสำคัญ และจำเป็นสำหรับการปกป้องคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม และความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐ ซึ่งเป็นเครื่องมือของรัฐในการดำเนินการให้เกิดความสมดุลภายในรัฐ สำหรับแก้ไขปัญหาคความแตกต่าง และความไม่เท่าเทียมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐควรจะต้องสามารถเข้าไปตรวจสอบการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ดำเนินการไปตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐได้มอบหมายให้ และรัฐควรจะต้องดูแลให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้ง รัฐยังต้องสามารถระงับยับยั้งการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งดำเนินการไปโดยอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวมของชาติได้ นอกเหนือไปจากนี้ รัฐยังต้องสามารถเข้าไปดำเนินการแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ที่จำเป็นต้องปฏิบัติ

จากที่กล่าวมาข้างต้นการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น มีองค์ประกอบในการกำกับดูแลที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้

1. การกำกับดูแลต้องกระทำโดยราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งการกำกับดูแลมิใช่การควบคุมโดยองค์กรนิติบัญญัติ หรือองค์กรตุลาการ หากแต่เป็นการกำกับดูแลโดยองค์กรฝ่ายปกครองที่ฐานะสูงกว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องกระทำโดยราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ซึ่งจะมีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า องค์กรใดจะทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลตามกฎหมาย

2. การกำกับดูแลเป็นการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย การควบคุมตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องไม่เข้มงวดจนทำลายความเป็นอิสระของท้องถิ่น การกำกับดูแลจึงมีหลักการที่สำคัญว่า จะมีการกำกับดูแลได้ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น กล่าวคือ การไม่มีการกำกับดูแลโดยปราศจากตัวบทกฎหมาย และไม่มีการกำกับดูแลที่เกินเลยไปจากตัวบทกฎหมาย และองค์กรผู้ใช้อำนาจกำกับดูแล จะต้องใช้อำนาจกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น โดยมีวัตถุประสงค์หลักอยู่ที่การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ไม่มีอำนาจควบคุมในส่วนที่เป็นการใช้ดุลพินิจในเรื่องความเหมาะสม หรือไม่เหมาะสม ซึ่งจะกลายเป็นอำนาจบังคับบัญชาจนเกินไป อย่างไรก็ตาม การควบคุมองค์กรฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจจะเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะให้อำนาจไว้เป็นพิเศษเท่านั้น ซึ่งกฎหมายในลักษณะดังกล่าวมีเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งเท่านั้น

3. สำหรับอำนาจการกำกับดูแลนั้น เป็นรูปแบบของการกำกับดูแลเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะเป็นการกำกับดูแลเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะอยู่ในรูปของสภาท้องถิ่น รวมไปถึงฝ่ายบริหารของท้องถิ่น ซึ่งรูปแบบในการตรวจสอบดังกล่าวสามารถทำได้หลากหลายรูปแบบ เช่น การยุบสภาท้องถิ่น หรือการยื่นเรื่องเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งการกำกับดูแลดังกล่าวจะทำให้มีการควบคุม และตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย และไม่ใช้อำนาจไปในทางที่เป็นการก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนด้วย ส่วนการกำกับดูแลการกระทำจะเป็นการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่หลายลักษณะด้วยกัน เช่น การออกคำสั่งทางปกครอง กฎ มติของสภาท้องถิ่นก็มีอยู่หลายลักษณะด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งทางปกครองรวมถึงมติของสภาท้องถิ่นที่มีผลต่อบุคคลภายนอก การกำกับดูแล และการกระทำอาจจะเป็นการกำกับดูแลก่อนการกระทำมีผล กล่าวคือ การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีผลจนกว่าผู้มีอำนาจกำกับดูแลจะให้ความเห็นชอบ หรืออาจเป็นการกำกับดูแลหลังการกระทำ ซึ่งเป็นกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลเกิดขึ้นแล้ว แต่ต่อมาผู้มีอำนาจกำกับดูแลพบความไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ใช้อำนาจเพิกถอนการกระทำดังกล่าวได้

เมื่อพิจารณาความหมายของการกำกับดูแลและลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วยสาระสำคัญ 2 ประการ คือ ความเป็นอิสระและการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลแล้ว จะเห็นได้ว่า การกำกับดูแลมีลักษณะสำคัญ 2 นัย คือ การกำกับดูแลในความหมายอย่างกว้าง เป็นการกระทำที่เป็นการควบคุมของรัฐเหนือองค์กรกระจายอำนาจซึ่งอาจรวมถึงการออกกฎหมายเพื่อให้องค์กรกระจายอำนาจ ถือปฏิบัติด้วย และการกำกับดูแลในความหมายอย่างแคบ เป็นการกระทำที่เป็นการควบคุมของรัฐเหนือองค์กรกระจายอำนาจอย่าง

เฉพาะเจาะจงเป็นการเฉพาะราย จึงไม่รวมถึงการออกกฎให้องค์กรกระจายอำนาจถือปฏิบัติ (วรพจน์ วิศรุต พิชญ์ (2535)

สำหรับรูปแบบในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถพิจารณาได้จาก 2 กรณี คือ การกำกับดูแลโดยตรง กับการกำกับดูแลโดยอ้อม ซึ่งการกำกับดูแลโดยตรงยังสามารถแยกพิจารณาเป็นการกำกับดูแลตัวบุคคล หรือองค์กร กับการกำกับดูแลเหนือการกระทำ ซึ่งประกอบด้วยรายละเอียดที่น่าสนใจ ดังนี้

#### 1. การกำกับดูแลโดยตรง สามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1.1 การกำกับดูแลตัวบุคคลหรือองค์กร ซึ่งองค์กร หรือบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปจะเป็นผู้ซึ่งมาจากการเลือกตั้งตามหลักการกระจายอำนาจ ตัวบุคคลนี้จึงได้แก่ บุคคลธรรมดาแต่ละคนเป็นส่วนประกอบทางการเมืองขององค์กร เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร แต่ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ส่วนองค์กรจะเป็นรูปของคณะบุคคล เช่น สภากรุงเทพมหานคร หรือเป็นบุคคลคนเดียว เช่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี ซึ่งการกำกับดูแลตัวบุคคล หรือองค์กร ประกอบด้วย

1.1.1 การยุบสภาท้องถิ่น ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะยุบสภาท้องถิ่น เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้ง หรือแต่งตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นใหม่ได้ กฎหมายอาจไม่กำหนดเงื่อนไขในการยุบสภาท้องถิ่นไว้ เช่น กรณีของเทศบาล แต่ในบางกรณีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจน เช่น การยุบสภากรุงเทพมหานคร ตามความในมาตรา 18 และมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งสามารถยุบสภาได้

1.1.2 การถอดถอนจากตำแหน่งผู้ใดมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งย่อมมีอำนาจถอดถอนบุคคลนั้นออกจากตำแหน่ง แต่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากหลักกระจายอำนาจ บุคคลหรือองค์กรบริหารมาจากการเลือกตั้ง แต่ถึงอย่างไรก็ตาม การถอดถอนจากตำแหน่งนั้นต้องมีองค์การกำกับดูแลเข้ามาควบคุมด้วย แต่การจะสั่งให้ออกจากตำแหน่งได้จะต้องเป็นไปตามเหตุผลที่กฎหมายกำหนดจะอาศัยเหตุผลอื่นปลดออกตามอำเภอใจของผู้กำกับดูแลไม่ได้

1.1.3 การส่งเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนกลางเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทน ซึ่งวิธีนี้จะสามารถทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจองค์กรกำกับดูแล โดยทั่วไปอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการเข้าไปทำหน้าที่แทนท้องถิ่น ถ้าปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความล้มเหลวในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่

1.1.4 การสั่งพักราชการ อำนาจการสั่งพักราชการทั้งของส่วนกลาง และตัวแทนของส่วนกลาง เพียงแต่มีระยะเวลาที่แตกต่างกัน เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งพักราชการนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินหนึ่งเดือน รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งพักราชการนายกเทศมนตรีได้ไม่เกินสามเดือน ซึ่งการสั่งพักราชการดังกล่าว ต้องอยู่ภายใต้หลักการขอบด้วยกฎหมายด้วย หากสั่งพักราชการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกสั่งพักราชการอาจร้องขอต่อศาลให้ยกเลิกคำสั่งดังกล่าวได้ และเมื่อมีการสั่งพักราชการจะส่งผลให้มีการแต่งตั้งบุคคลเข้าไปดำเนินการแทนในกรณีผู้ถูกคำสั่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น

1.2 การกำกับดูแลเหนือการกระทำ จะไม่เข้าไปแทรกแซงการใช้ดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหลักสำคัญที่สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระสามารถใช้อำนาจตัดสินใจ

เพื่อกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ องค์กรกำกับดูแลมีเพียงอำนาจสอดส่องดูแลให้กระทำตามขอบอำนาจของตนเท่านั้น ซึ่งการกำกับดูแลเหนือการกระทำสามารถจำแนกออกได้ ดังนี้

1.2.1 การให้ความเห็นชอบ และการอนุญาต หรืออนุมัติหลักการการให้ความเห็นชอบ และการอนุมัติ หรืออนุญาตเป็นมาตรการกำกับดูแลที่มีลักษณะทางกฎหมายเหมือนกัน กล่าวคือ มีลักษณะที่เรียกว่าเงื่อนไขที่ให้นิติกรรมของท้องถิ่นมีผล หรือไม่มีผลบังคับใช้ โดยนิติกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับอนุมัติ อนุญาต หรือจะต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรกำกับดูแลเสียก่อนแล้วแต่กรณี นิติกรรมจึงจะมีผลบังคับใช้ได้

1.2.2 การสั่งเพิกถอนหรือสั่งระงับยับยั้ง และการสั่งยกเลิกการสั่งเพิกถอน หรือระงับยับยั้งเป็นนิติกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำไปโดยมิเห็นชอบด้วยกฎหมาย และองค์กรกำกับดูแลสามารถเพิกถอนนิติกรรมดังกล่าวได้ นอกจากนี้ ยังมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ทำนิติกรรมนั้นด้วย ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ผู้กำกับดูแล และใช้อำนาจยับยั้งคำสั่ง หรือคำวินิจฉัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ก่อนได้ หากกฎหมายไม่กำหนดให้มีอำนาจเพิกถอน หรือยับยั้ง เช่น ผู้ควบคุมกำกับดูแลเห็นว่าคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นทำการไปโดยอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ และผู้มีอำนาจกำกับดูแลได้เดือดร้อนแล้วแต่คณะผู้บริหาร หรือผู้บริหารไม่ปฏิบัติตาม กรณีเช่นนี้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลมีคำสั่งเพิกถอน หรือระงับการปฏิบัติการดังกล่าวได้

1.2.3 การดำเนินการแทนการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และผู้กำกับดูแลได้เตือนแล้ว แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตาม องค์กรผู้มีอำนาจกำกับดูแลสามารถดำเนินการในเรื่องดังกล่าวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

2. การกำกับดูแลโดยอ้อม สามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

2.1 การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแลเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจากองค์กรบริหารราชการส่วนกลาง สามารถแยกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

2.1.1 เงินอุดหนุนทั่วไป (General Grant) เป็นเงินอุดหนุนที่ส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการนำเงินไปใช้จ่ายในกิจการของท้องถิ่นตามที่ท้องถิ่นเห็นว่าเหมาะสม และตามที่กฎหมายกำหนด โดยส่วนกลางไม่ได้กำหนดว่าจะต้องนำเงินดังกล่าวไปใช้จ่ายในโครงการใดบ้าง

2.1.2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Selective Grant) เป็นเงินอุดหนุนที่ส่วนกลางกำหนดเงื่อนไขว่าท้องถิ่นจะต้องนำไปใช้จ่ายในโครงการใดโดยเฉพาะ ซึ่งท้องถิ่นจะนำเงินอุดหนุนจำนวนนี้ไปใช้ในรูปแบบอื่นไม่ได้ เงินอุดหนุนรูปแบบนี้จะถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดทุกขั้นตอนตามระเบียบที่รัฐบาลกำหนด แม้ในทางทฤษฎีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระที่จะขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือไม่ก็ได้ ซึ่งหมายความว่า ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมในทางปฏิบัติ จะเห็นได้ว่า ไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ไม่ขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้ เงินอุดหนุนจึงเป็นมาตรการในการกำกับดูแลทางอ้อมประเภทหนึ่ง ซึ่งจำกัดเสรีภาพในทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก (Laroque, P., Evans, R., & Evans, P. G., 2021)

2.2 การใช้สัญญามาตรฐาน ถือเป็นมาตรฐานในการกำกับดูแลสัญญามาตรฐาน กล่าวคือ สัญญาที่บุคคล หรือนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน หรือทางกฎหมายแพ่งบุคคลหนึ่งกระทำขึ้น โดยแบบของสัญญานั้น ถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่สาม การที่แบบของสัญญานั้นถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่สามแล้ว จึงเท่ากับว่าบุคคลที่สำคัญนั้น ๆ ถูกจำกัดอำนาจ และการริเริ่มสร้างสรรค์ในการกำหนดรายละเอียดทางสัญญานั้นเอง (กรมการปกครอง, 2560)

## 7. ประโยชน์และความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) ที่เกิดจากการกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) และการกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization) ซึ่งประชาชนในท้องถิ่นได้เลือกตั้งตัวแทนของประชาชนเพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจมายังแต่ละท้องถิ่นเพื่อให้เกิดประโยชน์กับท้องถิ่น และประเทศชาติโดยรวม (Slavinskaite, Novotny & Gedvilaitė, 2020) ดังนี้

1. ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของนครปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนสำคัญเป็นอย่างมากในการทำให้การปกครองประเทศมีความมั่นคงเนื่องจากท้องถิ่น คือ หน่วยของสังคมที่มีความเกี่ยวพันโดยตรงกับประชาชน และสามารถเข้าถึงการมีส่วนร่วมในทางประชาธิปไตยของประชาชน และทำให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย และท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองในการเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหาร และเป็นการสร้างประสบการณ์ในการใช้ดุลพินิจของตนเองในการเลือกตั้งตัวแทนเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารงานท้องถิ่น และเกิดความคุ้นเคยในการใช้อำนาจอธิปไตยของตนเองและสามารถนำประสบการณ์ที่ได้จากการเลือกผู้บริหารท้องถิ่นมาใช้ในการตัดสินใจเลือกผู้แทนในเมืองระดับประเทศต่อไป

2. การปกครองท้องถิ่นเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาทางการเมือง (Political Development) ในบริบทของการเมืองในประเทศกำลังพัฒนา (Developing Countries) การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นถือเป็นกลไกที่สำคัญที่ทำให้ประชาชนเกิดความตระหนักรู้บทบาทหน้าที่ของตนเองในการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Participation) เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อมีการเลือกตั้งจะมีระบบพรรคการเมือง การหาเสียง รวมถึงการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ในการเลือกตั้งของท้องถิ่น (Rule of the Game) ซึ่งจะทำให้ประชาชนตระหนักรู้ถึงบทบาทหน้าที่ของตนเองในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งเป็นรูปแบบทางสังคมที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่มีความมั่นคงยั่งยืนต่อไป

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการส่งเสริมรูปแบบในการปกครองตนเองของประชาชน (Self-Government) เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจมายังท้องถิ่นทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองผ่านระบบการเลือกตั้ง ซึ่งทำให้ประชาชนเห็นความสำคัญของผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งในการปฏิบัติหน้าที่ในท้องถิ่น และประชาชนสามารถเข้ามามีบทบาทในการมีส่วนร่วมในทางการเมืองในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นที่กระทำความผิด รวมถึงกระบวนการในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอื่น ๆ ของประชาชนในท้องถิ่นส่งผลโดยตรงต่อการตระหนักรู้ถึงบทบาทของตนเอง และความสำคัญของการเมืองระบอบ



ประชาธิปไตยซึ่งเป็นโครงสร้างที่สำคัญที่ทำให้การเมืองทั้งในส่วนของการเมืองท้องถิ่น และการเมืองระดับประเทศมีความมั่นคงยั่งยืน (Robson, 2022)

## 8. บทสรุปท้ายบท

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจในการปกครอง ล้วนเป็นสิ่งที่จำเป็นซึ่งไม่อาจแยกออกจากกันได้ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแนวคิดที่อยู่ภายใต้หลักการที่ว่าด้วยความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐ โดยเป็นสิ่งที่ประสานให้เกิดความสมดุลระหว่างความจำเป็นที่จะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ตามหลักการกระจายอำนาจกับความจำเป็นที่จะไม่ให้ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับกลายเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระภาพถึงขั้นที่ไม่ต้องขึ้นอยู่กับอำนาจใด ๆ ทั้งนี้ ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นไปในลักษณะที่มีขอบเขตผลประโยชน์ของรัฐ และส่วนรวมควรจะได้รับ การปกป้องคุ้มครอง โดยรัฐต้องสามารถตรวจสอบการดำเนินงานในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งสามารถระงับยับยั้ง หรือมีอำนาจเพิกถอนการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวมของชาติได้ จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีหลากหลายรูปแบบ ซึ่งแต่ละรูปแบบจะได้รับการจัดตั้งขึ้นในช่วงระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่ง และรูปแบบของการปกครองมักมีพัฒนาการที่แตกต่างกัน โดยจะมีกฎหมายจัดตั้งกำหนดโครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ และลักษณะความสัมพันธ์กับรัฐเป็นการเฉพาะ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับได้รับการบัญญัติ หรือแก้ไขในช่วงระยะเวลาของบริบททางการเมือง การปกครอง และทางสังคมที่แตกต่างกันไป ดังนั้น บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าจะเป็นการปรับใช้หลักการ หรือแนวคิดทางกฎหมายเดียวกันก็ตาม แต่ยังคงปรากฏว่า ในบางกรณีจะมีการใช้ถ้อยคำ หรือบทบัญญัติที่มีความแตกต่างกัน

อย่างไรก็ตาม ลักษณะเฉพาะของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นแนวความคิดที่มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ซึ่งขึ้นอยู่กับนโยบาย และสถานการณ์ในขณะนั้น สำหรับประเทศไทย ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลง และพัฒนาการมาโดยตลอด ซึ่งจากเดิมในระยะเริ่มแรกที่ประเทศไทยได้นำเอาหลักการปกครองในรูปแบบการกระจายอำนาจมาปรับใช้ รัฐมีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างใกล้ชิด และเคร่งครัด แต่ในระยะต่อมาปรากฏว่า การควบคุมตรวจสอบของรัฐที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะที่ลดความเคร่งครัดลง หรือมีความอ่อนคลายหากเทียบกับเมื่อก่อน ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นการกำกับดูแลมากกว่าการบังคับบัญชา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้น

### บรรณานุกรม

- โกวิทย์ พวงงาม. (2543). *การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2562). *การจัดการตนเองของชุมชนและท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 2*. นนทบุรี: บริษัท ธรรมสาร จำกัด.
- กรมการปกครอง. (2560). *บทบาทฝ่ายปกครองกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. ปทุมธานี: โรงพิมพ์อาสาการศึกษาดินแดน กรมการปกครอง.
- ชัยวุฒิ เทโพธิ์ และพงษ์เสฐียร เหลืองอลงกต. (2563). ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงาน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา*, 14(1), 252-265.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2554). การบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพฯ, วิญญูชน.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2535). *การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์การตุลาการ*. กรุงเทพฯ: พี. เค.พรีนติ้งเฮ้าส์.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2539). *รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2551). *รายงานผลการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาวิจัยและแนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาเปรียบเทียบแนวทางของต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- Allen, H. J. (1999). Farmers' Weekly to Journal of Agronomic Sciences. Changing conceptions of local governance in Public Administration and Development and its predecessors. *Public Administration and Development*, 19(5), 439-452.
- Bourdon, J., Pontier, J. M., & Ricci, J. C. (1998). *Droit des collectivités territoriales*. Presses universitaires de France.
- Dhaliwal, S. S. (2004). *Urban infrastructure development in small and medium towns*. Deep and Deep Publications.
- French, J. R., Raven, B., & Cartwright, D. (1959). The bases of social power. *Classics of organization theory*, 7, 311-320.
- Laroque, P., Evans, R., & Evans, P. G. (2021). *The social institutions of France*. Routledge.
- Robson, W. A. (2022). *Local government in crisis*. Routledge.
- Slavinskaite, N., Novotny, M., & Gedvilaitė, D. (2020). Evaluation of the fiscal decentralization: Case studies of European Union. *Engineering Economics*, 31(1), 84-92.
- Ting, G., & Feng, C. (2019). Institutional reorganization and its impact on decentralization. In *Changing central-local relations in China* (pp. 67-88). Routledge.

## บทที่ 2

### ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 1. ความเป็นเอกภาพของภาครัฐ

การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีมานานตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 5 จนถึงปัจจุบันนับเป็นเวลาร้อยกว่าปี โดยเริ่มจากยุคทดลอง (พ.ศ.2440-2475) ในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้ยกเลิกระบบกินเมืองส่งผลให้มีการจ้างคนที่มีความรู้ความสามารถเข้ามารับราชการ ทำให้ข้าราชการมีเงินเดือน เจ้าพระยาอภัยราชา ได้กำหนดพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ.116 (ชุดแรก) ให้มีหน้าที่จัดขยะมูลฝอย จัดให้มีส้วมสำหรับมหาชนทั่วไปและทำหน้าที่ย้ายสิ่งโสโครก สิ่งก่อความรำคาญ เป็นต้น ทั้งนี้ในรัฐธรรมนูญฉบับ 2560 ได้บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด 14 มีบทบัญญัติไว้ 6 มาตราด้วยกัน คือ มาตรา 249 ถึงมาตรา 254 การที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นหมวดหมู่เช่นนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่เห็นถึงความสำคัญในการปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ได้แสดงให้เห็นถึงการที่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นต่างก็มีสิทธิมีเสียงในการปกครองท้องถิ่นของตนเองในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวความคิดอยู่ 2 หลัก คือ หลักความเป็นเอกภาพของรัฐ และหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งจะขอกกล่าวถึงหลักความเป็นเอกภาพของรัฐก่อนดังนี้

เมื่อพิจารณาถึงความเป็นเอกภาพของรัฐจะพบว่า รัฐเกิดจากการรวมตัวของบุคคลที่เป็นสมาชิกจำนวนมาก ซึ่งสมาชิกหรือบุคคลต่างมีประโยชน์ร่วมกัน จึงมีการจัดองค์กรเพื่อที่จะให้บรรลุประโยชน์ หรือบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน หากพิจารณาถึงลักษณะการรวมของบุคคลที่มีเอกภาพอาจมีลักษณะที่เป็นการรวมที่ไม่มีลักษณะเป็นบุคคลใหม่ก็ได้ เช่น เกี่ยวกับหุ้นส่วนหลาย ๆ คนมารวมกัน ก็ยังเป็นหุ้นส่วนแต่ละคน ซึ่งเป็นลักษณะของการตกลงทำสัญญากัน เจตนาของกลุ่มก็ขึ้นอยู่กับเจตนาของแต่ละคนที่เข้ามาาร่วมกัน ดังนั้น จึงต้องตัดสินใจด้วยเสียงข้างมาก แต่ลักษณะการรวมที่เป็นการจัดองค์กรเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง จะมีการตกลงร่วมกันเพื่อก่อตั้งกลุ่มขึ้นโดยมีกฎเกณฑ์ ซึ่งเรียกว่า ตราสารจัดตั้ง หรือรัฐธรรมนูญ โดยในตราสารจัดตั้งจะกำหนดว่าเจตนาร่วมของสมาชิกแต่ละคนสามารถแสดงออกโดยบุคคลคนหนึ่ง หรือหลายคน ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะมีสิทธิที่จะตัดสินใจ และแสดงเจตนาเพื่อประโยชน์ของกลุ่ม จะเห็นได้ว่ากลุ่มมีเจตนาของตนเอง และมีอำนาจของตนเอง อย่างไรก็ตามเจตนาของกลุ่มมิได้ถูกกำหนดขึ้นโดยเจตนาของสมาชิกทุกคน แต่เป็นเจตนาที่แสดงออกโดยบุคคลคนหนึ่ง หรือหลายคนที่ถือว่าเป็นผู้แทนของกลุ่ม ฉะนั้นเจตนาจึงเป็นอิสระจากเจตนาของสมาชิกแต่ละคน และในขณะเดียวกันก็อยู่เหนือสมาชิกแต่ละคนด้วย จะเห็นได้ว่าความเป็นเอกภาพของรัฐ คือความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีความสอดคล้องกลมกลืนกัน (ขวัญณา อุณหานต์, 2562)

จากความเป็นเอกภาพของรัฐดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า กรอบโครงสร้างในเชิงสถาบันที่วางหลักการแนวคิดและกระบวนการทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน สามารถพิจารณาตามลักษณะสำคัญ โดยแบ่งออกได้เป็น 3 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง สถานภาพของบุคลากรส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญได้วางหลักไว้ว่า กิจกรรมด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นที่จะบริหารจัดการไปตามความจำเป็นและความต้องการของตน ดังนั้น ระบบบริหารที่บูรณาการเข้ากับระบบกำลังพลของราชการส่วนกลางจึงต้องปรับเปลี่ยนไป เป็นผลให้สถานภาพของข้าราชการ หรือบุคลากรส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันนี้ จะถือว่าเป็นบุคลากรในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ดังนั้นความสัมพันธ์ด้านการจ้างงานจึงเกิดขึ้นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอยู่ในฐานะผู้ว่าจ้าง และบุคลากรส่วนท้องถิ่น ซึ่งอยู่ในฐานะผู้ถูกจ้าง

ประการที่สอง โครงสร้างการบริหารงานบุคคล ถึงแม้ว่าอำนาจในสถานะผู้ว่าจ้างจะอยู่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งแต่ในกฎหมายก็ได้กำหนดให้มีกลไกที่จะสร้างความเป็นแบบแผน และมาตรฐานทางการบริหารงานบุคคลขึ้น กลไกดังกล่าวจึงทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล ซึ่งปัจจุบันจะใช้รูปแบบ "คณะกรรมการกลาง" เช่นเดียวกันกับในอดีต แต่ความแตกต่างที่สำคัญ คือ คณะกรรมการกลางนี้มิใช่เป็นกลไกที่รัฐบาลส่วนกลางใช้ในการรวมศูนย์อำนาจทางการบริหารงานบุคคล และบูรณาการกำลังพลส่วนท้องถิ่นเข้ากับส่วนกลาง ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรในฝ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่วางมาตรฐานกลาง กำหนดแบบแผนร่วม การยกระดับ และพัฒนากำลังพลในภาคท้องถิ่นโดยรวม

ประการที่สาม กระบวนการบริหารงานบุคคล เป็นเหตุให้กระบวนการต่าง ๆ ทางการบริหารงานบุคคล ตั้งแต่การสรรหา และคัดเลือก การกำหนดตำแหน่ง การกำหนดเงินเดือนและค่าตอบแทน การวางแผนกำลังพล การเลื่อนตำแหน่งและเงินเดือน ระบบวินัย และการลงโทษ การพัฒนาบุคลากรเหล่านี้ จะเป็นการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการกลางในระดับต่าง ๆ

นอกจากนี้ ภายหลังอิทธิพลของแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ส่งผลให้ความหมายและรูปแบบของการกระจายอำนาจมีความแตกต่างหลากหลายออกไปดังที่ Rhodes (1997) ได้สรุปว่า การกระจายอำนาจ (Decentralization) มีความหมายที่ครอบคลุมไปในหลาย ๆ มิติ ทั้งยัง บ่งบอกถึงการตระหนักถึงรูปแบบของการกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตามหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ คือ กระบวนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีอำนาจในการบริหารจัดการมากยิ่งขึ้น รูปแบบของการกระจายอำนาจจึงมีอยู่ด้วยกันหลายรูปแบบสามารถแจกแจงขอบข่าย หรือรูปแบบของการกระจายอำนาจได้ 5 ลักษณะ (โกวิทย์ พวงงาม, 2543) ได้แก่

1. การกระจายอำนาจโดยจำเป็น (Decentralization by Default) การกระจายอำนาจในลักษณะนี้เป็นผลมาจากการบริหารงานที่ล้มเหลวของรัฐบาลกลาง ทำให้เกิดความจำเป็นในการต้องกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นเพื่อให้การบริหารจัดการในแต่ละท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ไม่ได้เป็นไปด้วยความต้องการโดยตรงจากรัฐบาลกลาง แต่เป็นการกระจายอำนาจจากปัญหาความล้มเหลวของรัฐบาลกลาง

2. การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization) การกระจายอำนาจลักษณะนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบในการจัดทำบริการสาธารณะจากเดิม ซึ่งเป็นการกระทำโดยหน่วยงานภาครัฐแต่เปลี่ยนผู้จัดทำบริการสาธารณะไปเป็นภาคเอกชนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้นในการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากในบางลักษณะการจัดทำบริการสาธารณะโดยเอกชนจะมีประสิทธิภาพในการดำเนินการมากกว่า ซึ่งส่วนใหญ่ใน

ลักษณะของกิจการที่จะมีการกระจายอำนาจไปยังภาคเอกชนนี้ส่วนใหญ่จะเป็นการกระจายอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นสิ่งสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเป็นส่วนใหญ่

3. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (De-concentration) การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้จะเป็นการที่รัฐบาลกลางแบ่งอำนาจบางส่วนไปยังองค์กรส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความอิสระในการบริหารจัดการในท้องถิ่นของตนเอง แต่ในส่วนของข้อกำหนดนโยบายต่าง ๆ ยังอยู่ที่รัฐบาลกลาง ซึ่งอาจเรียกรวมการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้ว่า การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administration Decentralization)

4. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation) การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่เป็นอิสระมากกว่าในส่วนของ การแบ่งอำนาจจากรัฐบาลกลางซึ่งการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้จะเน้นไปที่การกระจายอำนาจในเชิงภารกิจหน้าที่ซึ่งจะมีการระบุภารกิจในการกระจายอำนาจที่มีความชัดเจนเพื่อให้องค์กรที่ได้รับอำนาจมาสามารถมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการตัดสินใจภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

5. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้เป็น การกระทำหน้าที่ที่มีความกว้างขวางมากที่สุด ซึ่งเป็นรูปแบบที่รัฐบาลกลางมีการถ่ายโอนอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไปยังท้องถิ่น ซึ่งท้องถิ่นจะมีตัวแทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจเลือกตัวแทนของตนเอง และตัวแทนมีการหาเสียงและกำหนดแนวนโยบายต่าง ๆ เพื่อจูงใจประชาชนให้เลือกตนเองเข้าทำหน้าที่ในฐานะผู้บริหารท้องถิ่น รวมถึงมีอำนาจในการออกกฎหมายหรือกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ใช้บังคับในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการกระทำหน้าที่ให้ความสำคัญกับความ เป็นประชาธิปไตยค่อนข้างสูง (Political or Democratic Decentralization)

จากรูปแบบการกระจายอำนาจทั้ง 5 ลักษณะ เมื่อพิจารณาในประเด็นการศึกษาการปกครองท้องถิ่นของไทยจากความหมาย และขอบเขตโดยกว้างครอบคลุมรูปแบบการกระจายอำนาจแบบที่ 5 กล่าวคือ การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) เป็นสิ่งบ่งชี้ให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจทั้งในด้านภารกิจ และการปกครอง ให้องค์กรสามารถตัดสินใจ และกำหนดนโยบายต่าง ๆ รวมถึงมีอำนาจในการตรากฎหมาย หรือออกระเบียบต่าง ๆ เพื่อนำมาบังคับใช้ในท้องถิ่นของตนได้อย่างเป็นอิสระ นอกจากนี้ การกระจายอำนาจทางการปกครองนั้นอาจเป็นไปในลักษณะของการกระจายอำนาจไปให้หน่วย การปกครองตามเขตพื้นที่ (Territory) เช่น การกระจายอำนาจไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น หรือเป็นไปในลักษณะของการกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองทำตามเฉพาะกิจกรรมหรือหน้าที่ (Function) เช่น การกระจายอำนาจไปให้การประปา การไฟฟ้า การโทรศัพท์ และการเดินทาง เป็นต้น

นอกจากนี้ เป็นลักษณะของการกระจายอำนาจขั้นสูงสุดในรูปแบบการปกครองที่เป็นระบบรัฐเดี่ยว (Unitary System) จนทำให้การกระจายอำนาจดังกล่าวส่งผลให้ลักษณะของประเทศเข้าใกล้ลักษณะของระบบสหพันธรัฐตามแนวคิดของ Andrew Heywood (2014) เช่น ความสำคัญในด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองของท้องถิ่น หรือชุมชน การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการเฉพาะพื้นที่ และเข้าถึงประชาชนได้อย่างรวดเร็วขณะเดียวกันก็ส่งผลให้เกิดความเข้มแข็งในแง่ของการตรวจสอบจากภาคประชาชนด้วย

จากคุณลักษณะที่กล่าวมา ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทย จึงสะท้อนถึงการจัดโครงสร้าง และรูปแบบไปตามระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแบบเอกภาพ กล่าวคือในด้านหนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการด้านบุคลากรของตนเอง นั่นคือ อำนาจในฐานะผู้ว่าจ้าง จะต้องเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในอีกด้านหนึ่ง จะต้องมีการกลไกกลางในการสร้างเอกภาพให้เกิดขึ้นภายในระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เพื่อให้กระบวนการบริหารงานบุคคลเป็นไปอย่างมีแบบแผน และมาตรฐาน

## 2. ความเป็นอิสระของท้องถิ่น

ความเป็นอิสระของท้องถิ่นมีผลโดยตรงต่อการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้ความสำคัญกับประชาชน โดยความเป็นอิสระของท้องถิ่นถือเป็นเสรีภาพในการกระทำ ได้แก่ การมีอำนาจการตัดสินใจในการจัดการปกครองท้องถิ่น ทั้งอำนาจจัดหารายได้ และความสามารถในการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งตามปกติความเป็นอิสระของท้องถิ่นถูกจำกัดด้วยนโยบาย และการปฏิบัติของรัฐบาล รวมไปถึงแนวทางทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น และระดับชาติ รวมทั้งผลประโยชน์ทางการเมือง และสังคมในท้องถิ่น หากท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมาก นั้นแสดงให้เห็นว่า ผู้นำท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย ตลอดจนนำนโยบายไปปฏิบัติได้มาก ผู้นำท้องถิ่นจึงมีโอกาส และมีปัจจัยสนับสนุนให้สามารถจัดการปกครองที่เน้นประชาชนได้อย่างเต็มที่ แต่ในทางกลับกัน หากผู้นำท้องถิ่นไม่มีอิสระ หรือมีอิสระน้อย นั้นหมายความว่า ผู้นำท้องถิ่นมีอำนาจน้อยในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย และนำนโยบายไปปฏิบัติ การกำหนดนโยบาย หรือนำนโยบายการจัดการท้องถิ่นที่เน้นประชาชนไปปฏิบัติย่อมไม่ได้ผล นอกจากนี้ ความเป็นอิสระของท้องถิ่นยังมีผลต่อการจัดการปกครองท้องถิ่นที่เน้นประชาชนโดยตรง เนื่องจากการมีอิสระของท้องถิ่นเป็นเสรีภาพที่จะดำเนินการโครงการใหม่ ๆ ที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น รวมถึงรับผิดชอบ และพร้อมรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่น

จากรัฐธรรมนูญฉบับ 2560 ได้บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด 14 มีบทบัญญัติไว้ 6 มาตราด้วยกัน คือ มาตรา 249 ถึงมาตรา 254 นั้น แสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระของการปกครองส่วนท้องถิ่น (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

มาตรา 249 ภายใต้บังคับมาตรา 1 ให้สามารถจัดการปกครองตนเองตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการ และรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น พร้อมทั้งคำนึงถึงรายได้ หรือความสามารถในการปกครองตนเอง จำนวน หรือความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกัน

มาตรา 250 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนตามหลักการพัฒนาอย่างมั่นคง และยั่งยืน ตลอดจนส่งเสริม และสนับสนุนการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างทั่วถึง ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดให้มีการบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะด้านใดที่เห็นควรให้เป็นหน้าที่ และอำนาจ โดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือการมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการใดก็ตามให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามวรรคสี่ และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบัญญัติเกี่ยวกับกลไก และขั้นตอนในการกระจายหน้าที่ และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณ และบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ และอำนาจ ดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ในการจัดทำบริการสาธารณะ หรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่ และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐ หรือการมอบหมายให้เอกชน หรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วม หรือมอบหมายให้เอกชน หรือหน่วยงานของรัฐ ดำเนินการนั้นก็ได้

หน้าที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐ คือ การหาแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดหารายได้ของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นการจัดเก็บภาษี หรือได้รับการจัดสรรรายได้จากเงินงบประมาณจากส่วนกลางที่มีความเหมาะสมในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งไม่ว่าจะเป็นรายได้จากส่วนกลาง หรือรายได้จากการจัดหารายได้ของแต่ละท้องถิ่น จะต้องมียุทธศาสตร์เพียงพอในการนำมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพให้มากที่สุด และเพื่อเป็นการแก้ปัญหา ซึ่งอาจเกิดขึ้นในบางกรณีที่รัฐอาจจะยังไม่สามารถจัดสรรงบประมาณมาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทันเวลาเนื่องจากการติดปัญหาขาดสภาพคล่องของเงินงบประมาณแผ่นดิน

นอกจากนี้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมถึงมีอิสระในการจัดการทางด้านการศึกษา มีอำนาจพิจารณาในการบริหารเงินงบประมาณ และการกำกับดูแลต้องดำเนินการเท่าที่จำเป็น เพื่อให้การคุ้มครองประโยชน์ของท้องถิ่น รวมถึงการควบคุมการใช้งบประมาณให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้จะต้องตระหนักถึงความเหมาะสม และคำนึงถึงความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

มาตรา 251 การบริหารบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงความเหมาะสม และความจำเป็นของแต่ละพื้นที่ โดยการจัดให้มีมาตรฐานที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกัน หรือการสับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ระหว่างองค์กรได้

มาตรา 252 สภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น ส่วนผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือหากเป็นกรณีการปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้กฎหมายพิเศษก็ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายพิเศษเหล่านั้นถึงที่มาของผู้บริหารท้องถิ่น

สำหรับคุณสมบัติของบุคคลที่จะใช้สิทธิ์ในการเลือกตั้งและมีสิทธิ์ได้รับการเลือกตั้งรวมถึงหลักเกณฑ์ และวิธีการในการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายโดยต้องคำนึงถึงการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญด้วย

มาตรา 253 กระบวนการในการดำเนินงานและการใช้อำนาจของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่นจะต้องมีความโปร่งใสและมีความเปิดเผยทำให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบได้โดยง่าย และส่งเสริมกระบวนการในการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นด้วย

มาตรา 254 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกัน เพื่อเสนอข้อบัญญัติ หรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ

จากที่กล่าวมาข้างต้น กฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริม สนับสนุนการจัดการศึกษา การเงิน และการคลัง โดยการเข้าไปกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งควรทำเท่าที่จำเป็น เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของสมาชิกในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม อย่างไรก็ตาม ในการป้องกันเหตุอันไม่สมควรในการใช้จ่ายงบประมาณอย่างไร้ประสิทธิภาพ ยังต้องคำนึงถึงความพร้อม และลักษณะของรูปแบบในการปกครองในระดับท้องถิ่น และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดแย้งแห่งผลประโยชน์

นอกจากนี้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้นไม่จำเป็นจะต้องเป็นการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นทุกท้องถิ่นในลักษณะเดียวกัน แต่จะต้องพิจารณาถึงบริบท และความจำเป็นในการกระจายอำนาจรวมถึงทรัพยากรแต่ละท้องถิ่นเพื่อให้การบริหารจัดการท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ และประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองส่วนท้องถิ่นให้ตรงกับเป้าประสงค์ของการกระจายอำนาจให้มากที่สุด ทั้งนี้โดยคำนึงถึงอัตลักษณ์ของแต่ละท้องถิ่น (Identity) และความต้องการของแต่ละท้องถิ่นเป็นสำคัญ ซึ่งสอดคล้องกับหลัก Subsidiarity หรือ The Principle of Subsidiarity หลักการข้างต้นนี้เป็นหลักการสำคัญของระบบกฎหมายแห่งสหภาพยุโรป โดยในปี ค.ศ. 1985 ได้มีการจัดตั้งสภายุโรป (Council of Europe) สภานี้ได้จัดทำกฎบัตรยุโรปว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (European Charter of Local Self Government) เป็นหลักการที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างในเชิงองค์กร และในเชิงอำนาจการตัดสินใจ ซึ่งมีความพยายามที่จะกระจายอำนาจการตัดสินใจให้มีหลายระดับไม่กระจุกตัวอยู่ในระดับบนเป็นมาตรการต่อต้านการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางโดยหลักการนี้ถือว่าการตัดสินใจ และการกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะจะต้องเกิดขึ้นภายใต้กลไกที่อยู่ใกล้ชิดกับพลเมืองในชุมชนท้องถิ่นมากที่สุด เว้นเสียแต่ กิจการดังกล่าวเกินศักยภาพ และความสามารถของกลไกในระดับท้องถิ่นก็ให้กลุ่มองค์กรในระดับที่อยู่สูงกว่าดำเนินกิจการแทน หลักการดังกล่าวกำหนดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดมีอำนาจตัดสินใจดำเนินการกิจตอบสนองต่อปัญหา จัดบริหารกิจการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก นอกจากนี้ แต่ละท้องถิ่นต่างก็มีสภาพปัญหาและความต้องการในด้านต่าง ๆ มากน้อยแตกต่างกัน การจัดบริการสาธารณะแต่ละด้านในแต่ละท้องถิ่นก็จะต้องมีขอบเขต ปริมาณงาน ตลอดจนต้นทุนการจัดบริการด้านต่าง ๆ มากน้อยแตกต่างกันไปด้วย

นักวิชาการหลายท่านได้ให้คำนิยามของการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) อาท Arnstein (1969) ได้เสนอแนวคิดที่ว่า “การกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นจะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าใช้ประโยชน์ในทรัพยากรของท้องถิ่น และทำให้ประชาชนตระหนักรู้ถึงอำนาจในการ



ตัดสินใจเข้าใช้ประโยชน์ในทรัพยากรของรัฐ และมีส่วนในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายต่าง ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้ประชาชนตระหนักรู้บทบาทของตนเองในการเลือกผู้บริหารท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของท้องถิ่นในการจัดทำนโยบายสาธารณะต่าง ๆ และเข้ามามีส่วนในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้การเมืองท้องถิ่นมีความสร้างสรรค์ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแต่ละพื้นที่มีทรัพยากรที่แตกต่างกัน ดังนั้น การกระจายอำนาจที่จะทำให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด จะต้องคำนึงถึงบริบทในเชิงพื้นที่เพื่อให้การกระจายอำนาจมีประโยชน์กับแต่ละท้องถิ่นให้มากที่สุด

จากบทเรียนของความล้มเหลวในการพัฒนาชุมชนที่ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และการพัฒนาแบบยั่งยืน หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงกลายเป็นแนวคิดการขับเคลื่อนการพัฒนาในยุคหลัง ๆ ทั้งกระแสของนักวิชาการในประเทศ และในระดับสากลที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นเป้าหมายสำคัญในการพัฒนาชุมชน สำหรับประเทศไทยแนวคิดดังกล่าวได้ถูกกล่าวถึง และมีการกำหนดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 เป็นต้นมา ทั้งนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาถือเป็นกระบวนการที่เชื่อมโยงระหว่างภาครัฐ และภาคอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากภาครัฐ เช่น ภาคธุรกิจ เอกชน ประชาชน ชุมชน และองค์กรอื่น ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการคิด การตัดสินใจ ซึ่งสอดคล้องกับหลักของการพัฒนาที่ยั่งยืนในสังคมประชาธิปไตยที่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียได้ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมแรงร่วมใจในการดำเนินการ และร่วมรับประโยชน์จากการพัฒนา ต่อมาแนวคิดในการบริหารภาครัฐเปลี่ยนแปลงไปโดยเป็นการบริหารภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลที่ดี (Good Governance) ซึ่ง Rhodes (1997) เสนอว่า ธรรมาภิบาล (Governance) อาจแบ่งได้ใน 6 มิติ ได้แก่ (1) การลดบทบาทของรัฐ (Minimal State) (2) บริษัทภิบาล (Corporate Governance) (3) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) (4) ธรรมาภิบาล (Good Governance) (5) ระบบการจัดระเบียบการกับดูแลตนเองของสังคม (Socio Cybernetic System) และ (6) เครือข่ายที่มีการจัดระบบระเบียบในตัวเอง (Self-Organizing Networks) ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกับ Bowornwathana (2010) ที่เห็นว่า Governance ในสังคมไทยแบ่งออกเป็น 6 แนวทาง ได้แก่ (1) ประชาธิปไตยแนวใหม่หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบประชาธิปไตย (2) ธรรมาภิบาล (3) มุมมองเรื่องประสิทธิภาพ (4) หลักทศพิธราชธรรมของพระมหากษัตริย์ (5) ระบอบทักษิณ และ (6) ประเด็นทางจริยธรรม ซึ่งแต่ละแนวทางจะนำไปสู่การปฏิรูปที่มีหลายแง่มุมผ่านการแสดงความคิดเห็นที่หลากหลาย ซึ่งจะนำมาซึ่งรูปแบบการผสมผสานภายใต้ความหมายของแต่ละแนวทาง และนำไปสู่การบริหารภาครัฐแนวใหม่ที่มีความสอดคล้องกับบริบททางสังคม และการพัฒนาที่มีการปรับเปลี่ยนไปตามยุคสมัย และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการดูแลท้องถิ่นด้วยตนเอง และเป็นการลดบทบาทภาครัฐ รวมไปถึงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่นอย่างถูกต้อง และเหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นกระบวนการในการจัดสรรทรัพยากร และการบริหารอำนาจที่จะเกิดประโยชน์สูงสุด

การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) จึงเป็นการบริหารที่ให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการวางแผน การตัดสินใจ การดำเนินงาน และการประเมินผล โดยการกำหนดขั้นตอนการทำงาน หรือวิธีการทำงาน การจัดโครงสร้าง และการสร้างวัฒนธรรมการทำงาน

ของเจ้าหน้าที่ให้เอื้อต่อการเปิดโอกาสให้ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการ โดยมีโอกาสเข้าร่วมในกระบวนการ หรือขั้นตอนต่าง ๆ ของการบริหาร ตั้งแต่การรับรู้ข้อมูลการปฏิบัติงาน การร่วมแสดงความคิดเห็น การร่วมเสนอปัญหา และความต้องการของชุมชน และท้องถิ่น การร่วมคิดหาแนวทางการแก้ไขปัญหา การร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การร่วมในการดำเนินการ และการร่วมติดตามประเมินผล รวมทั้งการร่วมรับผลประโยชน์จากการพัฒนา

นอกจากนี้ ยังได้เสนอแนวคิดที่ว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นการลงทุนเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจจะบานปลายในอนาคต ซึ่งถือเป็นมิติใหม่ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยเน้นความมีประสิทธิภาพความคุ้มค่า การลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ เน้นประสิทธิผลของการทำงาน ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน เป็นองค์การที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ (Accessibility) ในหลายช่องทางการสื่อสาร เช่น ตู้ไปรษณีย์ เว็บไซต์ หรือฝ่ายประชาสัมพันธ์ เน้นการสื่อสารสองทางกับประชาชน (Two ways Communications) ทั้งที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการระหว่างองค์การกับผู้มีส่วนได้เสียในกิจการหรือโครงการต่าง ๆ มีการจัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนมีการให้ข้อมูล ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผนร่วมปฏิบัติ ตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน เพื่อสร้างความเชื่อถือ และไว้วางใจกับหน่วยงาน และนำข้อคิดเห็นจากประชาชนมาพิจารณาประกอบการตัดสินใจ พร้อมอธิบายเหตุผล หรือชี้แจงให้ประชาชนทราบหากไม่ปฏิบัติตามข้อคิดเห็น หรือคำแนะนำของประชาชน

### 3. ผลกระทบต่อความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น

Simeon (1976) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นการตัดสินใจขั้นต้นที่จะกำหนดแนวทางทั่วไป เพื่อนำไปเป็นแนวทางของการปฏิบัติงานให้เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องในรูปแบบเดียวกัน และบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ส่วน Eulau and Prewitt (1973) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ คือ การตัดสินใจที่แน่นอน การตัดสินใจนี้มีลักษณะของการกระทำที่ไม่เปลี่ยนแปลง และกระทำซ้ำ ๆ เป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการในระยะยาว แม้ว่าผู้ซึ่งกำหนดนโยบายจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งการตัดสินใจของบุคคลดังกล่าวเป็นผลมาจากปฏิกริยาของบุคคล และกลุ่มบุคคล การตัดสินใจเป็นผลผลิตของความเข้าใจ และความคิด การปฏิสัมพันธ์ และการผลักดันนโยบายสาธารณะที่สำคัญจึงประกอบด้วยผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก ส่วน Kaplan (1970) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง แผน หรือโครงการที่ได้กำหนดขึ้นอันประกอบด้วยเป้าหมายปลายทาง คุณค่าและการปฏิบัติต่าง ๆ ส่วน Anderson (1984) กล่าวว่า การกำหนดนโยบาย หมายถึง ขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการนโยบายที่เกี่ยวกับการพัฒนาวิธีการที่เกี่ยวข้อง ตรงประเด็น และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในการแก้ไขปัญหาเชิงนโยบายที่เกิดขึ้น ซึ่งผลผลิตของการกำหนดนโยบายจะไม่ใช้เฉพาะในรูปกฎหมายเท่านั้น แต่อาจเป็นนโยบาย คำสั่ง รวมทั้งระเบียบข้อบังคับทางการบริหารต่าง ๆ

หากพิจารณาจากภาพรวมที่ปรากฏในเรื่องของความเป็นอิสระ การกำกับดูแล และการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันพบว่า ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และการตรากฎหมายอื่น ๆ ในภายหลัง ก็เป็นผลให้ระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นไทย คลายสภาวะของรูปแบบความสัมพันธ์ที่ส่วนกลางเคยเข้าไปควบคุม และแทรกแซง องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นอย่างเคร่งครัด ไปสู่ระบบความสัมพันธ์ที่คำนึงถึงความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นมากขึ้น ขณะเดียวกันก็เกิดกลไกใหม่ ๆ ในการกำกับดูแล และตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกเหนือจากสวนราชการของฝ่ายบริหาร หรือกระทรวงมหาดไทย และกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทั้งในส่วนขององค์กรผู้ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ และประชาชนภายในท้องถิ่นเอง นับเป็นแนวทางใหม่ต่อการวางกรอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ความเป็นอิสระที่ตนเองมี ทำงานโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ทั่วไป และรับผิดชอบต่อประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม จากทิศทาง และแนวโน้มที่ปรากฏ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในสมัยปัจจุบันนั้น ได้รับการคุ้มครองความเป็นอิสระในการบริหารงานต่าง ๆ เป็นอย่างสูง เมื่อเปรียบเทียบกับในอดีต อีกทั้งกลไกการกำกับดูแล และตรวจสอบต่าง ๆ ก็มุ่งประโยชน์แก่ประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นเป็นสำคัญ กลไกเหล่านี้จึงเกิดขึ้นเพื่อวางกรอบสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการดำเนินงานไปในทิศทางที่ดี อันได้แก่

1. มีการดำเนินงานโดยชอบด้วยกฎหมาย
2. มีการดำเนินงานเพื่อมุ่งประโยชน์สุข และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน
3. มีการดำเนินงานตามหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน

ที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นการประเมินถึงระบบความสัมพันธ์ที่วางอยู่บนแบบแผนการกำกับดูแล และการใช้อำนาจตรวจสอบใน "ทางตรง" ซึ่งจะเห็นได้ว่า หลักการที่ปรากฏสะท้อนถึงการประสานกันที่ดีระหว่างความจำเป็นของรัฐในการควบคุมท้องถิ่น และความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ยังมีประเด็นปัญหาหนึ่งที่ควรจะหยิบยกมากล่าวถึง และเป็นประเด็นที่ยังถกเถียงถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาช้านาน อันได้แก่ ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับมาตรการการกำกับดูแล และตรวจสอบใน "ทางอ้อม" โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปแบบของการออกกฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ของส่วนกลางมาบังคับใช้ต่อท้องถิ่น ซึ่งมักจะถูกมองว่า มีผลกระทบต่อความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น และเป็นแบบแผนหนึ่งที่ทำให้ส่วนกลางยังคงมีสถานะที่อยู่เหนือท้องถิ่นในการเข้าไปควบคุม และแทรกแซงการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นได้ ผ่านทางเครื่องมือทางกฎหมายเหล่านี้ ซึ่งประเด็นปัญหาดังกล่าว มีที่มาจากเหตุผลบางประการ กล่าวคือ

ประการแรก ประเทศไทยมีลักษณะของการใช้บังคับ และตีความกฎหมายตามตัวหนังสือโดยเคร่งครัด โอกาสที่จะคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย และประเพณีการปกครองนั้น จึงมีความสำคัญน้อยลง

ประการที่สอง การบริหารงานราชการทางปกครองของไทยจะมีศูนย์บัญชางานที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งผู้ปฏิบัติงานจะเป็นข้าราชการที่เคยชินต่อระเบียบแบบแผนของทางราชการ จึงลอกระเบียบแบบแผนของทางราชการที่ตนเคยชินมาใช้เป็นกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น และระเบียบแบบแผนดังกล่าวก็เพิ่มปริมาณมากขึ้นเป็นลำดับ

ประการที่สาม ศูนย์บัญชางานเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น "ต้องการความสะดวก" ในการตรวจสอบควบคุมระเบียบแบบแผนต่าง ๆ จึงสร้างระเบียบแบบแผนเพียงแบบเดียว แต่บังคับใช้กับหน่วยปกครองท้องถิ่นทุกแห่งเหมือนกัน

จากที่กล่าวมา ส่งผลให้ในทางปฏิบัติแล้ว ส่วนกลางยังคงมีบทบาทในการวางแนวปฏิบัติต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งครอบคลุมแนวปฏิบัติในรายละเอียดต่าง ๆ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง การพัสดุ การจัดส่วน และโครงสร้างภายใน และการบริหารงานบุคคล แต่ในทางกลับกัน การใช้อำนาจของส่วนกลางในรูปของการกำกับดูแลทางตรงที่กฎหมายได้ให้อำนาจนั้นเกิดขึ้นน้อยมาก อีกทั้ง อำนาจที่ไว้ก็เป็นไปเพื่อให้การประพฤติปฏิบัติของท้องถิ่นนั้น "ชอบด้วยกฎหมาย" ซึ่งมิได้กระทบต่อหลักความเป็นอิสระแต่อย่างใด แต่เครื่องมือทางกฎหมายดังกล่าว นับเป็นมาตรการการกำกับดูแลในทางอ้อมนี้ ได้ส่งผลกระทบต่อระบบความสัมพันธ์ที่เป็นจริงในระดับปฏิบัติระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นใน 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ผลกระทบต่อความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น แม้ว่าในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จนถึงฉบับปัจจุบันจะมุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระตามหลักการปกครองตนเองก็ตาม แต่มาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ แม้จะไม่กระทบต่อความเป็นอิสระในเรื่องของ "การเลือก" หรือการกำหนด "ทางเลือก" ในการตัดสินใจ หรือการกระทำของท้องถิ่นก็ตาม ก็กลับมีผลในการจำกัดอิสระในด้านของ "วิธีการ" ในการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องเป็นไปตามกฎระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีปฏิบัติที่ส่วนกลางกำหนด เป็นผลให้มาตรการทางกฎหมายเหล่านี้กลายเป็น "เครื่องมือควบคุมในทางอ้อม" ที่ส่วนกลางยังคงมีอยู่เหนือท้องถิ่นอย่างเคร่งครัดต่อไป

ประการที่สอง ผลกระทบต่ออาการของการกลายเป็นระบบราชการของท้องถิ่น ซึ่งในอีกด้านหนึ่งแม้ว่ามาตรการทางกฎหมายเหล่านี้จะเป็นไปเพื่อทำให้แบบแผน และวิธีปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวมทั่วไปของประเทศมีมาตรฐานอันเดียวกัน แต่มาตรการเหล่านี้ก็มีผลกระทบในทางลบต่อกระบวนการบริหารจัดการของท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นข้อจำกัดมิให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการได้อย่างคล่องตัว และสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางการบริหารภายในท้องถิ่นของตน รวมถึงเป็นการจำกัดการใช้ความคิดสร้างสรรค์ของท้องถิ่นด้วย แต่ที่สำคัญไปกว่านี้ คือ กฎระเบียบเหล่านี้ ล้วนแล้วแต่มาจากส่วนกลางซึ่งย่อมเคยชินต่อวัฒนธรรม และวิธีปฏิบัติแบบราชการ มาตรการทางกฎหมายจึงมีผลอย่างสำคัญในการผลักดันให้ท้องถิ่นเกิดภาวะที่เรียกว่า "อาการของการกลายเป็นระบบราชการ" ทั้งที่โดยธรรมชาติแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะเป็นหน่วยงานระดับปฏิบัติการที่มุ่งจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ชุมชนท้องถิ่นได้อย่างคล่องตัว และปรับตัวตามสภาพแวดล้อมในแต่ละท้องถิ่น แต่มาตรการทางกฎหมายดังกล่าว เป็นระบบที่ถูกออกแบบมาสำหรับองค์กรขนาดใหญ่ที่มีสายการบังคับบัญชายาวไกล จึงต้องสร้างกลไกในการควบคุมและกำหนดแนวปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

จากที่กล่าวมา หากพิจารณาในเชิงหลักการ และกลไกที่ปรากฏอยู่ จะเห็นได้ว่า ผลกระทบต่อความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นนั้น จึงควรที่จะอยู่ในแนวทางที่สำคัญ 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก การควบคุมควรที่จะวางอยู่บนหลักที่มุ่งเน้นควบคุมให้เกิดความชอบธรรมด้วยกฎหมายซึ่งปรากฏอย่างชัดเจนอยู่แล้ว ในหลักการของการกำกับดูแลตามข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่การควบคุมในทางอ้อม โดยอาศัยมาตรการในเชิงกฎกระทรวง ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการต่าง ๆ ควรจะคำนึงถึงมาตรฐานทางการจัดการ และมาตรฐานของการบริการสาธารณะที่ประชาชนควรได้รับ โดยมุ่งเน้นการ

ยกระดับ สร้างมาตรฐานการบริการ และตอบสนองต่อประชาชนเป็นสำคัญ มากกว่าการมุ่งกำหนดแบบแผน และวิธีปฏิบัติ จะเป็นการเพิ่มขึ้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อนแก่ท้องถิ่น และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ ภายใน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะเป็นฝ่ายที่สามารถริเริ่ม และกำหนดได้เอง

ประการที่สอง กลไกในการกำกับดูแล และตรวจสอบท้องถิ่นที่ดีที่สุดคือประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นเอง ดังนั้น การสร้างทางเลือกใหม่ ๆ ที่สามารถปฏิบัติได้สำหรับประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วม และมีบทบาทควบคุมตรวจสอบท้องถิ่น รวมถึงการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบถึงช่องทาง และวิธีการต่าง ๆ จึงมีความสำคัญ เพราะนอกจากจะเป็นการสร้างควมรับผิดชอบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีต่อประชาชนของตนเองแล้ว การลดทอนบทบาทของส่วนกลาง แต่มุ่งเน้นให้ประชาชนดำเนินการกำกับดูแล และตรวจสอบด้วยตนเองยังเป็นการสร้างสำนึกความรับผิดชอบต่อที่ดีของประชาชนให้มีต่อชุมชนท้องถิ่นของตนอีกด้วย

#### 4. หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือหลักแห่งการปกครองตนเอง ส่วนท้องถิ่น โดยให้ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองบางประการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นใช้อำนาจกระทำได้ด้วยตนเอง ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นถึงหลักการในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ด้วยการให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีส่วนร่วมในการปกครองในท้องถิ่นของตน เป็นการแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ยอมรับสิทธิทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่น เช่น ในการเลือกตั้งผู้แทนของท้องถิ่น การเสนอกฎหมาย การถอดถอนผู้บริหาร และสภาท้องถิ่น

สำหรับประเทศไทยนั้น ได้มีการบัญญัติรับรอง “หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” เอาไว้ในรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 และพัฒนาสืบเนื่องกันมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และในฉบับปัจจุบันของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น ในมาตรา 249 ระบุว่า “การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการ และรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ” ทำให้สถานะของหลักการดังกล่าวนี้มีค่าบังคับระดับรัฐธรรมนูญซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติจะตรากฎหมายออกมาขัดหรือแย้งมิได้ อนึ่งสมควรกล่าวด้วยว่า ผลของการยอมรับหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสืบมานี้ อาจถือได้ว่า เป็นการยอมรับนับถือให้หลักการดังกล่าวเป็น “ประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ในฐานะหลักกฎหมายทั่วไปทางมหาชน ซึ่งมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอิสระในการปกครองตนเองจากรัฐ กล่าวคือ ท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งเป็นประโยชน์ร่วมกันของท้องถิ่นนั้น ๆ โดยมีบุคลากร เครื่องไม้เครื่องมือ และการคลังเป็นของตนเอง รวมทั้งท้องถิ่นสามารถออกคำสั่งทางปกครอง และทำสัญญาได้ด้วยตนเอง

ประการที่สอง ความมีอิสระเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือองค์กรมหาชนทั้งหลาย ซึ่งหมายถึงเมื่อกฎหมายได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือองค์การมหาชนอื่น จะเข้าไปจัดทำกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายนั้นบัญญัติไว้มิได้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การมหาชนร่วมกันจัดทำกิจการนั้น นอกจากนี้ ความเป็นอิสระยังหมายความว่า ห้ามมิให้มีการกำกับดูแลระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองด้วย

อย่างไรก็ตาม หากย้อนไปพิจารณาจากความเห็นของนักวิชาการ การตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกา และจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หมายถึง การที่ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ย่อมมีสิทธิ์ปกครองตนเอง มีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น มีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตนเอง ตลอดจนมีอิสระในการที่จะวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง รวมถึงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในทางการจัดเก็บรายได้ หรือภาษีอากร และการเงินแห่งท้องถิ่นของตน (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547) ซึ่งจะเห็นได้ว่า “เจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” นั้น สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1. เจตนารมณ์พื้นฐาน หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเจตนารมณ์ทั่วไป หมายถึง ความมุ่งหมายของประชาชนในท้องถิ่น ที่จะได้รับการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานจากการปกครองท้องถิ่น บริการสาธารณสุขนี้มีลักษณะที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน หรือไม่มีเทคนิควิธีการที่ซับซ้อนในการจัดทำ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่น

2. เจตนารมณ์พิเศษ หมายถึง ความมุ่งหมายที่จะได้รับการสาธารณสุขที่มีลักษณะพิเศษจากการปกครองท้องถิ่น นอกเหนือจากเจตนารมณ์พื้นฐาน บริการสาธารณสุขดังกล่าวนี้มักจะมี ความยุ่งยากซับซ้อน หรือต้องใช้วิธีการพิเศษในการจัดทำ และประชาชนในท้องถิ่นเห็นว่า ท้องถิ่นของตนจำเป็นต้องมี และการปกครองท้องถิ่นอำนวยความสะดวก ตัวอย่างเช่น การมีระบบบำบัดน้ำเสีย และการมีระบบขนส่งมวลชน (พรชัย รัศมีแพทย์, 2541)

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญได้เคยบัญญัติกำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจควบคุมกำกับดูแลของส่วนกลางที่มีต่อท้องถิ่นเอาไว้ โดยที่หัวใจสำคัญอยู่ที่การกำกับดูแลส่วนท้องถิ่นจะต้องกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น และเท่าที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ และสามารถปกครองตนเองได้อย่างแท้จริงโดยปราศจากการแทรกแซงจากส่วนกลาง เหล่านี้ย่อมแสดงให้เห็นถึงความสำคัญที่รัฐส่วนกลางเคารพต่อเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

## 5. หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งผ่านการลงประชามติ หมวดที่ 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มี 6 มาตรา คือ มาตรา 249 ถึง มาตรา 254 นั้น โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ ดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ และอำนาจในการดูแล และจัดทำบริการสาธารณสุข และกิจกรรมสาธารณสุขตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา
2. การจัดทำบริการสาธารณสุขใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ โดยเฉพาะให้กำหนดเป็นกฎหมาย
3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจร่วมกับ หรือมอบหมายให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณสุข

4. รัฐต้องทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเอง ให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะอย่างเพียงพอ

5. ในระหว่างที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถมีรายได้ของตนเอง รัฐต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามควรแก่กรณี

6. ต้องมีกฎหมายกำหนดกลไก และขั้นตอนในการกระจายอำนาจของส่วนราชการให้แก่ท้องถิ่น นอกจากนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีหน้าที่ในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระ ไม่ว่าจะเป็นอิสระในการบริหารงาน อิสระในการจัดบริการสาธารณะ อิสระในการส่งเสริม และสนับสนุนการศึกษา อิสระในการเงิน และอิสระในการคลัง เป็นต้น

2. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งการป้องกันการทุจริต และเพื่อให้การใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงความเหมาะสม และความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 251 ให้มีกฎหมายการบริหารงานบุคคลที่คำนึงถึงปัจจัยสำคัญ หรือความเหมาะสมดังต่อไปนี้

1. ความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น
2. การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน
3. สามารถพัฒนาร่วมกัน
4. สามารถสลับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้

เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ นำพาความยั่งยืนมาสู่ท้องถิ่น และเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังกล่าวนั้น ควรมีแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่เชิงนโยบาย ดังนี้

1. ด้านการวางแผนงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการควบคุม กำกับ ติดตาม ประเมินผลการพัฒนาตามวิสัยทัศน์ และยุทธศาสตร์ที่ได้วางไว้ เพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดแผนในการพัฒนาตามวิสัยทัศน์ ให้ได้มาซึ่งยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

2. ด้านการกำหนดผลผลิตและการคำนวณต้นทุน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำระบบฐานข้อมูลด้านงบประมาณ และสารสนเทศในการคำนวณต้นทุน และผลผลิตให้เป็นปัจจุบัน เพื่อสนับสนุนฐานข้อมูลในการใช้งบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสารสนเทศในการคำนวณต้นทุน และผลผลิตได้อย่างครบถ้วน เป็นระบบ และได้มาตรฐาน

3. ด้านการจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง โดยการร่างสัญญาในการจัดซื้อจัดจ้าง ในทุก ๆ ครั้งที่มีการนำงบประมาณไปใช้จ่าย เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นระบบ และมีระเบียบแบบแผนที่ชัดเจนน่าเชื่อถือ

4. ด้านการบริหารงบประมาณและการตรวจสอบการใช้งบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง เสนอร่างการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสภาท้องถิ่น เพื่อจัดให้มีบริการสาธารณะจากราชการส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาค จึงเป็นที่มาของการร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสภาท้องถิ่นได้ตามกำหนด

5. ด้านการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำรายงาน ต่าง ๆ เป็นประจำทุกเดือน และต้องจัดทำรายงานงบประมาณตามแผนงานโครงการ รวมทั้งกิจกรรมต่าง ๆ ตามนโยบายการพัฒนาของท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้การจัดทำรายงานทางการเงิน และผลการดำเนินการได้ อย่างมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

6. ด้านการบริหารสินทรัพย์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดทำเอกสาร เพื่อเสนอกระบวนการ ใช้จ่ายงบประมาณ และทรัพย์สินต่อสภา เพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงาน บริหารสินทรัพย์ และมีขั้นตอนการทำงานที่ถูกต้อง โปร่งใส

7. ด้านการตรวจสอบภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีการกำหนดเป้าหมาย และกลยุทธ์การ ปฏิบัติงาน โดยการตรวจสอบภายในที่ชัดเจน ครอบคลุมทุกภารกิจ และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนา ของท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้บรรลุตามเป้าหมาย (อัญญกฤตา หัตถ์รัตน์ และพงษ์เสฐียร เหลืองอลงกต, 2563)

## 5. บทสรุปท้ายบท

การกระจายอำนาจให้กับประชาชนโดยการเปิดโอกาสให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองใน แต่ละท้องถิ่นนั้น มีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวเนื่องกับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถึงแม้ว่า ทั้งสอง คำนี้มีความหมายแทบจะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หากแต่สถานะในทางกฎหมายนั้นแตกต่างกัน กล่าวคือ “ความ เป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็นหลักการทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็น องค์ประกอบที่สำคัญที่จะขาดมิได้ ซึ่งหากองค์กรของรัฐที่เกิดจากการกระจายอำนาจนั้นจะมีสถานะเป็นองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่ “หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” มีฐานะ เป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย กรณีที่ได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลักการนี้มีฐานะ หรือค่าบังคับ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ หรือแม้แต่ในกรณีที่มีบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ก็ยังต้องถือว่า มีฐานะเป็น “หลัก กฎหมายทั่วไป” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่า ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหลักการสำคัญของการจัดระบบการ ปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง ซึ่งถือว่า การบริหารปกครองกิจการต่าง ๆ ภายในท้องถิ่น ควรจะ เป็นของท้องถิ่น โดยสมาชิกในท้องถิ่นเอง และเป็นการดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่นอย่างแท้จริง ซึ่งแนวทางนี้จำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญ ทั้งในทางการเมือง และการบริหารแก่ท้องถิ่นในการที่จะดำเนิน กิจกรรมต่าง ๆ ไปตามเจตนารมณ์ และความต้องการของประชาชนภายในท้องถิ่นเอง ซึ่งนับเป็นคุณค่าสำคัญ ของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่



## บรรณานุกรม

- โกวิท พวงงาม. (2543). *การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ขวัญณา อุณหานต์. (2562). เอกภาพและความหลากหลายกับนโยบายเพื่อการพัฒนาการศึกษา. *วารสารการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยศิลปากร*, 10(1), 1047-1056.
- พรชัย รัศมีแพทย์. (2541) *หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 4. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560. (2560, 6 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก. หน้า 1-90.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย. (2547). *การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น*. พิมพ์ครั้งที่ 1. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- อัญญกฤตา หัตถิรัตน์ และพงษ์เสฐียร เหลืองอลงกต. (2563). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครสวรรค์. *วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์*. 9(2), 140-155.
- Anderson, J. E. (1984). *Public policy and politics in America*. California,; Harcourt Brace.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Bowornwathana, B. (2010). The Study of Comparative Public Administration: Future Trajectories and Prospects. In R. O'Leary, D. M. V. Slyke & S. Kim (Eds.), *The Future of Public Administration around the World: The Minnowbrook Perspective* (pp. 81-94). Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Eulau, H., & Prewitt, K. (1973). *Labyrinths of democracy: Adaptations, linkages, representation, and policies in urban politics*. Dallas: Ardent Media.
- Heywood, A. (2014). *Global politics*. England: Macmillan International Higher Education.
- Kaplan, A. (1970). *The crisis of authority*. *The Southern Journal of Philosophy*, 8(2-3), 107-115.
- Rhodes, R. A. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. United Kingdom: The Open University.
- Simeon, R. (1976). Studying public policy. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 9(4), 548-580.

### บทที่ 3

#### การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลังปี พ.ศ. 2540 กระแสการเรียกร้องธรรมาภิบาล (Good Governance) ได้รับความสนใจเป็นอย่างมากทั้งในฐานะที่เป็นข้อเสนอของธนาคารโลกที่ช่วยหาทางแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ และในฐานะเป็นแนวทางในการปฏิรูปทางการเมืองของประเทศไทยทั้งในระดับชาติ และระดับฐานรากของประเทศในระดับท้องถิ่น อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยในระยะของการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นยุคที่ประชาชนจำนวนมากตื่นตัวเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ข้อเสนอ ความคิด การวิพากษ์วิจารณ์ และการศึกษาด้านนี้เริ่มมีมากขึ้นแต่ผลงานทางวิชาการในการนำแนวทางการคิดของสังคมไปในทางที่คนส่วนใหญ่ยอมรับยังน้อยอยู่ ส่งผลสำคัญในการพัฒนาการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีขึ้นในประเทศไทย

#### 1. องค์กรประกอบภายในขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

สำหรับองค์ประกอบภายในขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบของคณะกรรมการ เป็นผลโดยตรงมาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ได้วางกรอบให้คณะกรรมการมีองค์ประกอบภายในแบบไตรภาคี ได้แก่

1. ตัวแทนจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องหรือคณะกรรมการโดยตำแหน่ง
2. ตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในส่วนของตัวเองฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่น และตัวแทนจากฝ่ายบุคลากรส่วนท้องถิ่น
3. ตัวแทนจากผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ ตัวแทนที่เป็นผู้มีความรู้ หรือประสบการณ์ด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หรืออื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบดังกล่าวมีความเปลี่ยนแปลงไปจากระบบที่เคยปรากฏในอดีต ซึ่งเมื่อก่อนคณะกรรมการด้านการบริหารงานบุคคลเกือบทั้งหมด ล้วนแล้วแต่มาจากตัวแทนของรัฐ กล่าวคือเป็นคณะกรรมการ "โดยตำแหน่ง" ซึ่งได้แก่ ข้าราชการพลเรือนในหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง แต่ในปัจจุบันจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นผลให้มีการตรากฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยกำหนดองค์ประกอบภายในของคณะกรรมการแต่ละระดับไว้ ดังนี้ (สารานุกรมการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย, 2547)

1. องค์ประกอบภายในของคณะกรรมการมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) จำนวน 16 คน ประกอบด้วย

- 1.1 คณะกรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 6 คน ได้แก่ (1) เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (3) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ (4) ปลัดกระทรวงการคลัง (5) ปลัดกระทรวงมหาดไทย และ (6) อธิบดีกรมการปกครอง ซึ่งเป็นตัวแทนจากส่วนราชการ

1.2 ผู้แทนจากคณะกรรมการกลางข้าราชการ หรือบุคลากรส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันมี 5 คน ได้แก่ ผู้แทนคณะกรรมการกลางข้าราชการ อบจ. จำนวน 1 คน ผู้แทนคณะกรรมการกลางบุคลากรเทศบาล จำนวน 1 คน ผู้แทนคณะกรรมการกลางบุคลากรส่วนตำบลจำนวน 1 คน ผู้แทนคณะกรรมการข้าราชการ กรุงเทพมหานคร จำนวน 1 คน ผู้แทนคณะกรรมการบุคลากรเมืองพัทยา จำนวน 1 คน อย่างไรก็ตามในกรณีที่มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ก็ให้มีผู้แทนคณะกรรมการบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นนั้นคัดเลือกกันเอง จำนวน 1 คน

1.3 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คน ซึ่งมาจากคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง ถือเป็นตัวแทนจากผู้ทรงคุณวุฒิ โดยผู้มีความสามารถทางด้านการบริหารท้องถิ่น รวมไปถึงความสามารถในการบริหารงานบุคคล และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งต้องเป็นผู้ที่มีผลงานทางวิชาการ และมีองค์ความรู้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป

2. โครงสร้างของคณะกรรมการกลางว่าด้วยข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นซึ่งมีคณะกรรมการกลางว่าด้วยการราชการหรือเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น (ก. กลาง) โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 18 คน ประกอบด้วย

2.1.1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน รวมถึงปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงาน กบป. อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมการปกครอง ซึ่งเป็นตัวแทนจากส่วนราชการ

2.1.2 ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 3 คน และปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 3 คน

2.1.3 ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 6 คน โดยคัดเลือกจากบุคคล ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ เกี่ยวกับการบริหารจัดการและด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.2 คณะกรรมการกลางบุคลากรเทศบาล จำนวน 18 คน

2.3 คณะกรรมการบุคลากรส่วนตำบล จำนวน 18 คน ประกอบด้วย

2.3.1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน

2.3.2 ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงาน กบป. อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมการปกครอง

2.3.3 ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 3 คน และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 3 คน

2.3.4 ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

3. องค์ประกอบภายในของคณะกรรมการข้าราชการ หรือบุคลากรส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ซึ่งมีคณะกรรมการข้าราชการ หรือบุคลากรส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.ระดับจังหวัด) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.1 คณะกรรมการข้าราชการบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 12 คน ประกอบด้วย

3.1.1 ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

3.1.2 หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด จำนวน 3 คน จากส่วนราชการในจังหวัดนั้น ๆ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่า เป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้

3.1.3 ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 4 คน ประกอบด้วย นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคัดเลือก จำนวน 1 คน ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้แทนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งคัดเลือกกันเอง จำนวน 1 คน

3.1.4 ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 4 คน คัดเลือกจากบุคคล ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.2 คณะกรรมการบุคลากรเทศบาล

3.2.1 ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

3.2.2 หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด จำนวน 5 คน จากส่วนราชการในจังหวัดนั้น ๆ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้

3.2.3 บุคคลซึ่งเป็นตัวแทนจากเทศบาลมีจำนวนทั้งสิ้น 6 คน ประกอบด้วยประธานสภาเทศบาล ซึ่งมาจากการคัดเลือกจากประธานสภาเทศบาลทั้งหมดในเขตจังหวัดนั้นจนเหลือตัวแทนจำนวน 2 คน นายกเทศมนตรีซึ่งได้รับคัดเลือกจากนายกเทศมนตรีในจังหวัดนั้นเลือกกันเองจนเหลือจำนวน 2 คน และตัวแทนจากบุคลากรของเทศบาลซึ่งปลัดเทศบาลในจังหวัดนั้นได้คัดเลือกกันเองจนเหลือจำนวนทั้งสิ้น 2 คน

3.2.4 ตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเกิดจากการคัดเลือกบุคคล ซึ่งมีความรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ จำนวน 6 คนไม่ว่าจะเป็น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหาร และการจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเทศบาล

3.3 คณะกรรมการบุคลากรส่วนตำบล

3.3.1 ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

3.3.2 หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด จำนวน 8 คน จากส่วนราชการในจังหวัดนั้น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่า เป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้

3.3.3 ผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 9 คน ดังนี้ (1) ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งประธานสภา อบต. ในเขตจังหวัดนั้น ๆ คัดเลือกกันเอง จำนวน 3 คน (2) นายก อบต.

ซึ่งนายก อบต. ในเขตจังหวัดนั้น ๆ คัดเลือกกันเอง จำนวน 3 คน และ (3) ผู้แทนบุคลากรส่วนตำบล ซึ่งปลัด อบต. ในจังหวัดนั้น ๆ คัดเลือกกันเอง จำนวน 3 คน

3.3.4 ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 9 คน คัดเลือกจากบุคคล ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของ อบต.

### 3.4 คณะกรรมการบุคลากรเมืองพัทยา

3.4.1 ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเป็นประธาน

3.4.2 นายอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดชลบุรี จำนวน 3 คน ซึ่งผู้ว่าฯ จังหวัดชลบุรี ประกาศกำหนดว่า เป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีสามารถประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วนราชการได้

3.4.3 ผู้แทนเมืองพัทยา จำนวน 4 คน ประกอบด้วย นายกเมืองพัทยา สมาชิกสภาเมืองพัทยา ซึ่งสภาเมืองพัทยาคัดเลือก จำนวน 1 คน ปลัดเมืองพัทยา และผู้แทนบุคลากรเมืองพัทยา ซึ่งคัดเลือกกันเอง จำนวน 1 คน

3.4.4 ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 4 คน คัดเลือกจากบุคคล ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยา

### 3.5 คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร

3.5.1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน

3.5.2 กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 4 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครู และอธิบดีกรมบัญชีกลาง

3.5.3 กรรมการผู้แทนกรุงเทพมหานคร จำนวน 5 คน ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้แทนข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ซึ่งคัดเลือกกันเอง จำนวน 2 คน และผู้แทนข้าราชการครูกรุงเทพมหานคร ซึ่งคัดเลือกกันเอง จำนวน 1 คน

3.5.4 ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คน คัดเลือกจากบุคคล ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร (สารานุกรมการครองส่วนท้องถิ่นไทย, 2547)

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบภายในขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นนั้น ล้วนเป็นตัวแทนจากส่วนราชการ ตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่นเข้ามาทำหน้าที่ในฐานะกลไก เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพให้เกิดขึ้น ในระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะขอกกล่าวถึงบทบาท และความสัมพันธ์ขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในลำดับถัดไป

## 2. บทบาทและความสัมพันธ์ขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

จากองค์ประกอบภายในขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นดังกล่าวไปแล้วนั้น คงจะพอมองเห็นได้ว่า มีองค์ประกอบภายในอย่างไร เพื่อความเข้าใจที่มากยิ่งขึ้น จึงจะนำเสนอใน 2 ประเด็นที่สำคัญ คือ บทบาทหน้าที่ขององค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกลาง ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

หน้าที่ขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หากพิจารณาจากแนวคิดทั่วไป และกรอบที่วางเอาไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องพบว่า บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการกลางด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นต่างก็มีลักษณะคล้ายคลึงกับองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไป ตัวอย่างเช่น กรณีของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) การทำหน้าที่ในฐานะกลไกเพื่อสร้างความเป็นเอกภาพให้เกิดขึ้นในระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อมุ่งหมายให้เกิดความเป็นแบบแผน และมาตรฐานให้เกิดขึ้นในกระบวนการต่าง ๆ ทางการบริหารงานบุคคล อันก่อให้เกิดคุณค่าสำคัญขององค์กร จึงอยู่ที่การสร้างควมมีประสิทธิภาพ การยกระดับสมรรถนะโดยรวม และการดำรงรักษาไว้ ซึ่งระบบคุณธรรมให้เกิดขึ้น และในขณะเดียวกัน ต้องสามารถตอบสนองคุณค่าในหลักการความเป็นอิสระทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ในปัจจุบันยังมีอาจให้คำตอบต่อคำถามดังกล่าวได้อย่างชัดเจนนัก เนื่องจากงานศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยตรงเกือบทั้งหมดเป็นการศึกษาในแนวกฎหมายสถาบันมีขอบข่ายการศึกษา และมีมติในการวิเคราะห์อย่างค่อนข้างจำกัด และมักเน้นการวิเคราะห์ไปที่ตัวบทกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น มติความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นจึงถูกลดทอนให้กลายเป็นแต่เพียงเรื่องของ “การกำกับดูแล” หรือที่ในภาษาของนักกฎหมายมหาชนเรียกว่า “การกำกับดูแลทางปกครอง การควบคุมดูแลทางปกครอง” ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว มติความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นมีขอบเขตที่กว้างไกล และสลับซับซ้อนเกินกว่ากรอบการวิเคราะห์ดังกล่าว หรือที่กำหนดไว้ในตัวบทกฎหมาย แนวการศึกษาเช่นนี้ทำให้เราเห็นได้แต่เพียง “ศักยภาพในการควบคุม (A Potential to Control) ที่ส่วนกลางมีต่อท้องถิ่นมิใช่มิติของความสัมพันธ์หรือการควบคุมที่เกิดขึ้นจริง ๆ ฉะนั้นแล้วจึงจำเป็นต้องไปไกลกว่าการวิเคราะห์ที่ยึดติด และยึดถือ ตามตัวบทกฎหมาย ไปสู่การเน้นการวิเคราะห์ที่ให้น้ำหนักกับความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจริง หรือมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น ทั้งนี้ William Robson (1933) ได้ตั้งข้อสังเกตว่าการขยายอำนาจของรัฐส่วนกลางเพื่อเข้าควบคุมการบริหารงานของท้องถิ่นในกรณีของประเทศอังกฤษตั้งแต่ปีคริสต์ศักราช 1932 มีรูปแบบการขยายตัวของขยายอำนาจของรัฐบาลดังกล่าวในประเทศอังกฤษในช่วงเวลาดังกล่าวอย่างรวดเร็วผ่านการออกกฎบัญญัติของกฎหมายและการเข้าควบคุมโดยการขยายอิทธิพลของรัฐบาลกลาง (Robson, 1933 cited in Jones, 1980, p. 1) ในทำนองเดียวกัน Alan Norton (1994) ได้แสดงความคิดเห็นในประเด็นนี้ว่า ความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นจะมีรูปแบบการใช้อำนาจใน 2 ลักษณะไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ในทางการบริหารการปกครองและความสัมพันธ์ในทางการคลัง และอีกรูปแบบหนึ่ง คือ ความสัมพันธ์ที่อยู่ในรูปของอิทธิพลที่ส่วนกลางมีต่อท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการใช้ระบบให้คำแนะนำ การจูงใจ หรือการโน้มน้าว หรือนโยบายที่ต้องการควบคุมผ่านข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ (Norton, 1994)

จากที่กล่าวมาทำให้เราจำเป็นต้องหันกลับมาพิจารณาถึงความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างส่วนกลาง (และส่วนภูมิภาค) กับส่วนท้องถิ่นของไทยอย่างรอบคอบยิ่งขึ้น กล่าวคือ ทัศนะข้างต้นชี้ชวนให้เราเห็นได้ว่า

ระบบความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการควบคุมที่ส่วนกลางมีต่อท้องถิ่นนั้น มิใช่มีแต่เพียงที่กำหนดไว้ตามนัยทางกฎหมาย หรือหลักการทางการบริหารปกครองที่มักจะมีการอ้างถึง เช่น การควบคุมผ่านเครื่องมือทางกฎหมายต่าง ๆ การควบคุมผ่านระบบการบริหารงานบุคคล ระบบการคลัง และงบประมาณการกำหนดมาตรฐานกลางในการให้บริการ เป็นต้น แต่ยังมี การควบคุมในลักษณะอื่น ซึ่งมีความสำคัญ และยังไม่มีการกล่าวถึงเท่าใดนัก นั่นคือ การควบคุมในลักษณะของการใช้ “อิทธิพล” ที่ส่วนกลางกระทำต่อท้องถิ่นซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็น “การควบคุมในทางอ้อม” หรือ “การควบคุมอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Control)” ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นนอกเหนือจากการควบคุมตามรูปแบบที่ได้กำหนดกรอบไว้อย่างเป็นทางการในกฎหมายแม่บทฉบับต่าง ๆ นอกจากนี้ Rhodes (1997) ได้พยายามที่จะให้ความหมาย และแยกแยะให้เห็นถึงความแตกต่างบางประการของแนวการศึกษาทั้งสอง กล่าวคือ ในกรณีของคำว่า Intergovernmental Relations หรือ IGR เป็นการอ้างถึงปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลทุกประเภท และทุกระดับขณะที่คำซึ่งใช้ในบริบทของการปกครองในสหราชอาณาจักรใช้ Central-Local Relations ซึ่งหมายถึงความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่ง Rhodes (1997) มองว่าคำหลังนี้มีความหมายที่มีลักษณะค่อนข้างแคบทั้งนี้เนื่องมาจากว่า เครือข่ายความสัมพันธ์ภายใต้แนวคิดเรื่อง “IGR” มีความกว้างขวางกว่า และกรอบในการศึกษาสามารถครอบคลุมถึงองค์กรในภาคสาธารณะ (Public Sector Organizations) ได้ในทุก ระดับ

ภายใต้กรอบแนวคิดดังกล่าวปัจจุบันการศึกษาด้านความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ทางปกครองมีการขยายตัวมากขึ้น และมีมิติของการศึกษาที่หลากหลาย กล่าวคือ ได้ปรากฏการศึกษาทั้งในเชิงของกระบวนการทางนโยบายซึ่งได้ขยายแนวมองไปสู่การศึกษาในเชิง “เครือข่าย” (Policy Networking) เพื่อพิจารณาถึงปฏิสัมพันธ์ และบทบาทขององค์กรต่าง ๆ ในนโยบายสาธารณะหนึ่ง ๆ ทั้งที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานราชการส่วนกลางองค์กรกึ่งอิสระของรัฐ องค์กรในภาคประชาสังคม และอื่น ๆ หรือการศึกษาเกี่ยวกับมิติความสัมพันธ์ในเชิงการคลังซึ่งมีการขยายขอบข่ายออกไปจากเดิมที่มองแต่เพียงการควบคุมจากส่วนกลางไปสู่การพิจารณาถึงความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจ และความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงในทางการคลังที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การต่อสู้แย่งชิงทรัพยากรทางด้านเงินงบประมาณสัดส่วนทางการคลัง โดยเปรียบเทียบระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น ขอบเขต และอำนาจในการจัดเก็บภาษี บทบาทของเงินอุดหนุนที่มีต่อท้องถิ่น เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า บทบาทหน้าที่ขององค์กรกลางทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นทั้งหมด จึงมิใช่กลไกที่เกิดขึ้นสำหรับการควบคุม แทรกแซง หรือสั่งการในกิจกรรมด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากแต่องค์กรเหล่านี้ เป็นองค์กรในฝ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการสร้างประโยชน์ให้เกิดขึ้นแก่ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นโดยรวม อย่างไรก็ตาม เนื่องจากองค์กรกลางดังกล่าวมีหลายระดับ และหลายคณะ จึงควรทำความเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของแต่ละองค์กรว่าเป็นเช่นไร ซึ่งองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยนั้น มี 3 องค์กรประกอบหลัก ซึ่งแต่ละองค์กรประกอบมีการแบ่งบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลแตกต่างกันออกไป ดังนี้

1. คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ถือเป็นองค์กรกลางที่เป็นหลักสำคัญในระดับชาติ มีบทบาทสำคัญใน 2 ด้าน กล่าวคือ

1.1 มีหน้าที่ในการการสร้างแบบแผน และมาตรฐาน "กลาง" สำหรับการบริหารงานบุคคล เพื่อเป็นกรอบ หรือแนวทางกว้าง ๆ สำหรับองค์กรกลางอื่น ๆ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปนำไปปรับใช้

1.2 มีบทบาทในเชิงนโยบาย เพื่อวางทิศทางสำหรับระบบกำลังพลในภาคท้องถิ่น รวมถึงการยกระดับ และพัฒนาสมรรถนะของระบบกำลังพล เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อภารกิจของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

2. คณะกรรมการกลางข้าราชการ หรือบุคลากรส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) มีอยู่ด้วยกัน 3 คณะ ได้แก่

2.1 คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.2 คณะกรรมการกลางบุคลากรเทศบาล

2.3 คณะกรรมการกลางบุคลากรส่วนตำบล

ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรกลางในระดับชาติเช่นเดียวกับ ก.ถ. โดยมีบทบาทในการปรับใช้หลักการแบบแผน และมาตรฐานกลางต่าง ๆ ของ ก.ถ. มาปรับใช้ให้สอดคล้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท เพื่อสร้างหลักเกณฑ์ และมาตรฐาน "ทั่วไป" สำหรับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเภทนั้น ๆ ให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

3. คณะกรรมการข้าราชการ หรือบุคลากรส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.ระดับจังหวัด) ซึ่งในทุก ๆ จังหวัดจะมีคณะกรรมการระดับอยู่นี้ 3 คณะ ได้แก่

3.1 คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.2 คณะกรรมการบุคลากรเทศบาล

3.3 คณะกรรมการบุคลากรส่วนตำบล

ซึ่งจะมีบทบาทในฐานะที่เป็นส่วนขยายของ ก.กลาง ในระดับชาติ กล่าวคือ จะมีหน้าที่ในการนำเอาหลักเกณฑ์ และมาตรฐานทั่วไป มาปรับให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางการบริหารภายในจังหวัดของตน รวมถึงการใช้อำนาจหน้าที่ทางการบริหารงานบุคคลบางด้านร่วมกับผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดนั้น ๆ

ทั้งนี้โครงสร้างความสัมพันธ์ขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หากพิจารณาจากบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการกลางต่าง ๆ จะเห็นถึงกรอบโครงสร้างความสัมพันธ์ขององค์กรเหล่านี้ กล่าวคือ องค์กรกลางในทุกระดับทั้งในส่วน ของ ก.ถ., ก.กลาง และ ก.ระดับจังหวัด มิได้มีโครงสร้างความสัมพันธ์ภายใต้หลักการลำดับชั้นการบังคับบัญชา หากแต่อยู่บนฐานของบทบาท และอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไปเท่านั้น กล่าวคือ ก.ถ.จะทำหน้าที่ในเชิงนโยบาย และกำหนดหลักการทางการบริหารงานบุคคลในรูปของการสร้างมาตรฐานกลาง ในขณะที่ ก.กลาง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ก็จะทำหน้าที่ในการสร้างหลักเกณฑ์ แนวปฏิบัติ และมาตรฐานทั่วไป สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเภทนั้น ๆ ส่วน ก.ระดับจังหวัด จะมีบทบาทที่ค่อนข้างสัมพันธ์ใกล้ชิดกับ ก.กลาง ในการนำเอาหลักเกณฑ์ และแนวปฏิบัติต่าง ๆ มาปรับใช้ และบริหารงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดของตนเอง (สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย, 2547)



จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น เป็นเพียงแบบแผนที่แสดงโครงสร้างความสัมพันธ์ โดยสังเขป แต่ความสัมพันธ์นี้จะปรากฏเด่นชัดขึ้น โดยการพิจารณาถึงบทบาท และอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวกับกระบวนการต่าง ๆ ทางการบริหารงานบุคคล ทั้งในด้านการกำหนดโครงสร้างส่วนราชการ การกำหนดตำแหน่ง และกรอบอัตรากำลัง การสรรหา และการคัดเลือก

### 3. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของบุคลากรส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) เป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองในระดับพื้นฐานของประเทศ การปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นมาเพื่อลดปัญหา และข้อจำกัดในการบริหารงานของรัฐบาลส่วนกลาง ที่ไม่สามารถดูแลประชาชนทั้งประเทศได้ทั่วถึง ทั้งนี้ การปกครองท้องถิ่นยังมีความสำคัญในฐานะเป็นกลไก ในการกระจายทรัพยากร การพัฒนาของรัฐไปสู่ชนบทได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการกระจายอยู่ทั่วทุกพื้นที่ และมีอำนาจในการบริหารจัดการตนเอง ซึ่งรูปแบบการปกครองท้องถิ่นเป็นลักษณะการกระจายอำนาจการปกครองจากส่วนกลางมาสู่ท้องถิ่น ถือเป็นโครงสร้าง หรือรูปแบบการปกครองที่มีความทันสมัยที่ประเทศพัฒนาแล้วใช้เป็นรูปแบบหลักในการบริหาร และการพัฒนาประเทศ

เมื่อได้พิจารณาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 252 จะเห็นถึงโครงสร้างที่สำคัญ ซึ่งเป็นที่มาของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ทางด้านผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอาจมาจากวิธีอื่นตามที่กฎหมายกำหนด หากแต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญด้วย ทางด้าน มาตรา 253 นั้น ในการดำเนินงานใด ๆ ก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือสภาท้องถิ่น รวมทั้งผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูล และดำเนินการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมด้วย และในมาตรา 254 ประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งมีสิทธิ์เข้าชื่อเพื่อเสนอ ข้อบัญญัติ หรือถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ ในกรณีที่ผู้บริหารปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

จากการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของบุคลากรส่วนท้องถิ่นพบว่า งบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงาน หรือพัฒนาท้องถิ่น ตลอดจนการพัฒนาประเทศชาติให้บรรลุเป้าหมาย ทั้งระยะสั้น และระยะยาว รวมทั้งสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง จะมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเอง ซึ่งแยกออกจากรัฐ โดยทั่วไปแล้วอำนาจหน้าที่ของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบเดียวกัน กล่าวคือ การจัดทำ “บริการสาธารณะ” สำหรับการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ถือเป็นอำนาจหน้าที่ระดับชาติ หรือภาครัฐ และระดับท้องถิ่น โดยอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ต่อหน้าที่ของบุคลากรส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการจัดทำภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการ และความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชนโดยทั่วไป สามารถแยกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. บริการสาธารณะระดับชาติ (National Affairs) หมายถึง กิจกรรมที่จัดทำขึ้นโดยรัฐ ที่มุ่งเน้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมภายในรัฐ มีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่ส่งเสริม หรือสนับสนุนความมั่นคงของรัฐ

เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน ด้วยกระบวนการยุติธรรม หรือแม้แต่การเป็นตัวแทนของรัฐ และรวมไปถึงกิจกรรมที่ต้องการให้เกิดมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ อาทิเช่น กองทัพ กิจการตำรวจ ศาลยุติธรรม กิจกรรมทางการทูต และระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา เป็นต้น

2. บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น (Local Affairs) เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวกับท้องถิ่นโดยเฉพาะ และเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยมีลักษณะเป็นกิจกรรมที่ตอบสนองคนในท้องถิ่น ซึ่งแต่ละท้องถิ่นอาจจะมี ความแตกต่างกันออกไป โดยส่วนใหญ่แล้วจะสอดคล้องกับชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นสภาพแวดล้อม การอำนวยความสะดวก รวมไปถึงการจัดสวัสดิการให้คนในท้องถิ่น ให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์โดยตรงอย่างทั่วถึง

#### 4. ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยในอดีตและปัจจุบัน

เมื่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับการปกครอง และการบริหารประเทศโดยเฉพาะในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ต้องเผชิญกับระบบอุปถัมภ์ซึ่งหยั่งรากลึกในสังคมอเมริกัน และก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันโดยเฉพาะในหน่วยงานภาครัฐ จึงทำให้เกิดกระแสการเคลื่อนไหวเพื่อปฏิรูประบบอุปถัมภ์ขึ้น ต่อมาในปี ค.ศ. 1887 แนวคิดในการแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกัน จึงถูกเสนอโดย Woodrow Wilson ซึ่งประเทศที่เจริญก้าวหน้าคือ ประเทศที่มีการปกครองที่ดีมีรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง และมีระบบราชการ ที่มีประสิทธิภาพ และมีเหตุผล (Rational) มีการนำเอากฎหมายมหาชนไปปฏิบัติในรายละเอียดอย่างเป็นระบบ รวมถึงการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์มีวัตถุประสงค์เพื่อผลิตเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความสามารถ และมีคุณภาพสูง ทำให้สามารถสร้างหลักการต่าง ๆ ทางการบริหารโดยเน้นหลักการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ขึ้นมาได้ หลักการบริหารจะช่วยให้การบริหารงานของรัฐมีคุณภาพสูงขึ้น และแนวคิดนี้ยังได้รับการสนับสนุนทางความคิดจากนักวิชาการร่วมสมัย เช่น Frank J. Goodnow, William F. Withoughby, Leonardo D. White เป็นต้น ประกอบกับยุโรปก็ได้มีการเสนอทฤษฎีระบบราชการโดย Max Weber ซึ่งได้รับการยอมรับอย่างมากในเวลาต่อมา (Shah, 2006)

แนวคิดระบบราชการได้มีอิทธิพลอย่างมากต่อระบบการปกครองหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่ใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่า การปกครองท้องถิ่นก็ย่อมได้รับอิทธิพลจากแนวคิดดังกล่าวด้วยเช่นกัน เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงไปของบริบทในทางสังคม ทำให้แนวทางในการบริหารจัดการท้องถิ่นในรูปแบบเดิมอาจไม่ตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนที่มีความซับซ้อน และมีรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงไปค่อนข้างมากจึงได้มีการนำเสนอแนวทางใหม่ที่มีความเหมาะสมเพื่อให้การจัดการบริหารงานของท้องถิ่นมีประสิทธิภาพหรืออาจเรียกว่า การจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management: NPM) และการจัดการปกครองที่ดี (Governance) (Proeller, 2006; Drucker, 2002; Haveri, 2006)

ตามทัศนคติของ Denhardt and Denhardt (2003) ได้แสดงความคิดเห็นว่าการบริการสาธารณะแนวใหม่เป็นรูปแบบทางความคิดที่อยู่บนหลักการคุณค่านิยมประชาธิปไตย (Value of Democracy) ความเป็นพลเมือง (Citizenship) และผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ซึ่งเป็นการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมผ่านการเปิดกว้างในการมีส่วนร่วมของ

ประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะของภาครัฐให้มากขึ้น ซึ่งแม้ว่าการบริการสาธารณะแนวใหม่จะไม่ใช่แนวทางที่อยู่บนพื้นฐานของการวัดผลได้ (Measurable) ก็สามารถทำให้เกิดการจัดทำบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับบริบททางสังคมมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา

เมื่อได้ศึกษา และทบทวนวรรณกรรมถึงความเป็นมาของระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยในอดีตพบว่า มีแนวคิด และคุณลักษณะบางประการของระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยในสมัยก่อนปี พ.ศ. 2540 ที่น่าสนใจ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### 1. คุณลักษณะทั่วไป

หากพิจารณาถึงระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยทั้งในเชิงโครงสร้าง และกระบวนการในระยะก่อนปี พ.ศ. 2540 พบว่า ลักษณะของระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแบบรวมศูนย์อำนาจ ทั้งนี้มีคุณลักษณะที่สำคัญ ๆ 3 ประการ ได้แก่ (1) อำนาจทางการบริหารงานบุคคลในฐานะผู้ว่าจ้างต่อบุคลากรส่วนท้องถิ่น ซึ่งอยู่ที่รัฐบาลส่วนกลาง (2) ระบบกำลังพลส่วนท้องถิ่นโดยรวมได้ถูกบูรณาการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบกำลังพลของรัฐบาลที่ส่วนกลาง และ (3) มีเอกภาพภายในระบบสูง ผ่านการสร้างมาตรฐานและแบบแผนทางการบริหารโดยรัฐบาลที่ส่วนกลาง และผ่านกลไกของตนเองในรูปขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคล

### 2. กลไกในการจัดระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

เมื่อได้พิจารณาถึงระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทยในอดีต หรือห้วงเวลาดังกล่าวนี้ซึ่งสะท้อนถึงระบบบริหารงานบุคคลแบบรวมศูนย์อำนาจ โดยรัฐบาลที่ศูนย์กลาง ผ่านกลไกสำคัญในการจัดระบบ 2 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง กลไกทางด้านกฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ กลไกด้านนี้ถือเป็นมาตรการหรือเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญในการจัดระบบ และแนวปฏิบัติภายในกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ ๆ ซึ่งประกอบด้วย 5 ฉบับ ดังนี้

ฉบับที่ 1 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ฉบับที่ 2 พระราชกฤษฎีการะเบียบบุคลากรเทศบาล พ.ศ. 2519 ซึ่งได้กำหนดรายละเอียด ในการบริหารงานบุคคลของเทศบาล

ฉบับที่ 3 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบบุคลากรสุขาภิบาล พ.ศ. 2523 ซึ่งได้กำหนดรายละเอียดในการบริหารงานบุคคลของสุขาภิบาล

ฉบับที่ 4 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งได้กำหนดรายละเอียดในการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร

ฉบับที่ 5 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบบุคลากรส่วนตำบล พ.ศ. 2539 ซึ่งได้กำหนดรายละเอียดในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

นอกเหนือจากกฎหมายดังกล่าวระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยในอดีต ยังมีมาตรการอื่น ๆ ที่กำหนดแนวปฏิบัติในรายละเอียด เช่น การจ้างลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการถ่ายโอน

ลูกจ้างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือส่วนราชการอื่น ๆ โดยถูกกำหนดด้วยระเบียบของ  
กระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้รัฐบาลที่ส่วนกลางโดยกระทรวงมหาดไทยก็อาจจะวางแนวปฏิบัติผ่านทาง  
หนังสือสั่งการ และหนังสือเวียนต่าง ๆ ได้อีกด้วย

เมื่อพิจารณาจากลักษณะข้างต้นย่อมหมายความว่า การบริหารงานบุคลากรส่วนท้องถิ่น และแนว  
ปฏิบัติภายในกระบวนการต่าง ๆ จึงถูกวางกรอบข้อกำหนด และแนวปฏิบัติอย่างละเอียด และรัดกุม  
โดยมาตรการทางกฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ จากส่วนกลางค่อนข้างเคร่งครัด อีกทั้ง กฎหมายเหล่านี้ยังเป็น  
ผลให้ส่วนราชการที่ศูนย์กลางอีกด้วย ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเข้ามามีบทบาทในการวางกรอบ  
และจัดการเกี่ยวกับบุคลากรในภาคท้องถิ่นค่อนข้างมาก ฉะนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจทางการ  
บริหารงานบุคคล และการใช้ดุลพินิจในการจัดการเกี่ยวกับบุคลากรของตนน้อยมาก ทั้งนี้ หากพิจารณาถึง  
บริบทการกระจายอำนาจที่จำกัดในระยะดังกล่าว ลักษณะเช่นนี้ถือเป็นเรื่องปกติ สำหรับองค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นในห้วงเวลานั้น ซึ่งมีมติอื่น ๆ เช่น การจัดทำภารกิจหน้าที่การคลัง และการงบประมาณ เหล่านี้ก็อยู่  
ภายใต้แบบแผนนี้เช่นเดียวกัน

ประการที่สอง กลไกด้านองค์กรกลางทางการบริหารงานบุคคลโดยรัฐ เพื่อให้เกิดผลบังคับใช้ใน  
มาตรการทางกฎหมาย รวมถึงการบริหารกิจการด้านบุคลากรท้องถิ่นให้มีเอกภาพ และเป็นไปตามนโยบาย  
ของรัฐบาลที่ส่วนกลาง จึงกระทำผ่านกลไกด้านองค์กรกลางทางการบริหารงานบุคคลในรูปของคณะกรรมการ  
บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นใน 3 ระดับ ประกอบด้วย

1. คณะกรรมการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นระดับชาติ ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด  
(ก.จ.) คณะกรรมการบุคลากรเทศบาล (ก.ท.) คณะกรรมการบุคลากรสุขาภิบาล (ก.สภ.) และคณะกรรมการ  
ข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.)

2. คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นระดับจังหวัด ได้แก่ คณะอนุกรรมการบุคลากร  
เทศบาลจังหวัด (อ.ก.ท. จังหวัด) และคณะอนุกรรมการบุคลากรสุขาภิบาลจังหวัด (อ.ก.สภ. จังหวัด)

3. คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่  
คณะอนุกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (อ.ก.จ.จังหวัด) คณะอนุกรรมการบุคลากรเทศบาลระดับเทศบาล  
(อ.ก.ท.เทศบาล) คณะอนุกรรมการบุคลากรสุขาภิบาลระดับสุขาภิบาล (อ.ก.สภ. สุขาภิบาล) คณะอนุกรรมการ  
สามัญประจำกรุงเทพมหานคร (อ.ก.ก.สามัญฯ) คณะอนุกรรมการสามัญประจำสำนัก (อ.ก.ก.สามัญฯ)  
และคณะอนุกรรมการข้าราชการครู (อ.ก.ก.ครู)

คณะกรรมการระดับต่าง ๆ เหล่านี้ แม้จะมีบทบาทสำคัญในฐานะองค์กรกลางทางการบริหารงานบุคคล  
ส่วนท้องถิ่น และยังเป็นองค์กรกลางทางการบริหารงานบุคคลโดยรัฐ เนื่องจากว่า องค์กรประกอบภายใน  
คณะกรรมการชุดต่าง ๆ เกือบทั้งหมดมาจากตัวแทน หรือที่แต่งตั้งโดยรัฐบาลที่ส่วนกลาง ขณะที่ตัวแทนของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือบุคลากรส่วนท้องถิ่น จะมีส่วนร่วมในคณะกรรมการกลางดังกล่าวนี้เพียงเล็กน้อย

จากลักษณะดังกล่าว การบริหารกิจการด้านบุคลากรส่วนท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะกระทำไป  
ตามกรอบที่กำหนดไว้แล้วในกฎหมาย หรือระเบียบต่าง ๆ ซึ่งในบางด้านที่ต้องอาศัยการวางนโยบาย  
และใช้ดุลพินิจ ก็จะกระทำผ่านคณะกรรมการกลางชุดต่าง ๆ ในข้างต้น

จะเห็นได้ว่า ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยในอดีต ภายใต้โครงสร้างดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยมีความเป็นเอกภาพค่อนข้างสูง ผ่านการใช้อำนาจโดยตัวแทนของรัฐ ภายใต้กรอบที่กำหนดโดยกฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ ซึ่งทำให้ออกจากจะก่อให้เกิดแบบแผนที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในระบบบริหารบุคลากรส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังเป็นผลให้เกิดการบูรณาการเข้ากับระบบบริหารงานบุคคลของการบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคอีกด้วย เนื่องจากแบบแผน มาตรฐาน และแนวปฏิบัติต่าง ๆ รวมถึงกลไกในรูปของคณะกรรมการกลางด้านการบริหารงานบุคคล ล้วนแล้วแต่ถอดแบบออกมาจากระบบบริหารงานบุคคลที่ปรากฏในระบบข้าราชการพลเรือนที่ส่วนกลาง อีกทั้ง ในทางปฏิบัติ สถานภาพของการใช้อำนาจในฐานะผู้ว่าจ้างนั้นก็ยังเป็นของรัฐ มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้บุคลากรส่วนท้องถิ่นมีสถานะของความเป็น "เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือข้าราชการแห่งรัฐ" เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนส่วนอื่น ๆ

จากที่ได้กล่าวถึงแนวคิด และคุณลักษณะบางประการของระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทย ในสมัยก่อนปี พ.ศ. 2540 ไปแล้วนั้น เมื่อได้พิจารณาถึงการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พบว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นไทยได้เกิดความเปลี่ยนแปลงสำคัญ ซึ่งระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก็เป็นอีกมิติหนึ่งที่อยู่ในการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ และกลายเป็นกรอบที่กำหนดทิศทางให้กับระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในยุคสมัยปัจจุบัน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สำหรับแนวคิดพื้นฐานในการจัดระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน เป็นไปตามหลักของการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นโดยรวมที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ในหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (มาตรา 78) และหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 282-290) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ซึ่งมีเจตนารมณ์มุ่งจัดระบบการปกครองท้องถิ่นไปตามหลักการที่เรียกว่า "การปกครองตนเอง" (Local Self-Government) หมายถึง การจัดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นของชุมชนท้องถิ่น เพื่อท้องถิ่น และโดยท้องถิ่นเอง ที่มีอิสระทางการบริหารจัดการ เพื่อสามารถให้บริการกิจการสาธารณะต่าง ๆ ในอันที่จะตอบสนองต่อความต้องการ และปัญหาของชุมชนภายใต้กรอบกฎหมายกำหนด เมื่อพิจารณาถึงมิติทางด้านบุคลากรส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นทรัพยากรสำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความพร้อม และมีอิสระทางการบริหารเพื่อสามารถตอบสนองภารกิจของตนได้

จากที่กล่าวถึงระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยในอดีต ตลอดจนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาสู่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560) ซึ่งระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยในอดีตล้วนมีส่วนสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นให้ทันสมัย มีความเหมาะสมไปตามช่วงเวลา และความพร้อมของแต่ละท้องถิ่น ดังเช่น มาตรา 250 บัญญัติไว้ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ และอำนาจดูแล และจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน” หากพิจารณากฎหมายตามวรรคหนึ่ง และกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริม และสนับสนุนการ

จัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม เพื่อการป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ นำไปสู่ความยั่งยืนของประเทศชาติ

## 5. การพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

กระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลส่วนท้องถิ่นให้ไปสู่เป้าหมายของการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลได้นั้น จำเป็นต้องมีความรู้ ความเข้าใจในกระบวนการ และกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ความรู้ ความเข้าใจในกฎหมาย ระเบียบ และวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ที่ควบคุม และกำกับการดำเนินการ เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถเหมาะสมเข้ามาสู่องค์กร โดยยึดหลักของคุณธรรมในการดำเนินการ ประกอบกับการผลักดันให้ผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงาน ต้องมองถึงบทบาทของตนเองให้ออกจากรอบความคิดเดิม ๆ ไปสู่บทบาท และกระบวนการทัศน์ใหม่ ๆ ที่จะต้องเสริมสร้างคุณค่าของขีดความสามารถ และความเจริญที่มั่นคง ยั่งยืนให้กับบุคลากร และองค์กร โดยเป้าหมายการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีแนวคิด และทิศทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า มีการกำหนดเป้าหมายของการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีระบบการบริหารงานบุคคลที่มีความเป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเป็นระบบที่ยึดหลักการการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีระบบการบริหารงานบุคคลที่มีความทันสมัย และมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการบริหารงาน สามารถใช้ทรัพยากรบุคคลในการบริหาร และจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยมีค่าใช้จ่ายด้านบุคคลไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีระบบการบริหารงานบุคคลที่ทำให้สามารถปฏิบัติหน้าที่รองรับภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามแผนการ โดยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

4. ส่งเสริมให้บุคลากรได้รับการฝึกอบรม เพื่อพัฒนาบุคลากร และระบบบริหารงานบุคคลเพื่อตอบสนองนโยบาย ในการบริหารทรัพยากรบุคคล จึงมุ่งเน้นที่กระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลในด้านต่าง ๆ ดังนี้

4.1 นโยบายวิเคราะห์อัตรากำลัง เพื่อสนับสนุนให้การปฏิบัติงานของบุคลากรเทศบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ โดยการใช้เครื่องมือทางสถิติ และตัวชี้วัดต่าง ๆ ในการวางแผนอัตรากำลัง โดยเปรียบเทียบภารกิจการปฏิบัติงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหาร และพัฒนาบุคลากร รวมทั้งกำหนดโครงสร้างองค์กร และตำแหน่งหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลให้เกิดประโยชน์สูงสุด

4.2 นโยบายการสรรหาและคัดเลือก การสรรหาบุคลากรเชิงรุกเป็นสิ่งที่องค์กรให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ได้บุคลากรที่มีคุณภาพ จึงมีประกาศรับสมัครบุคลากรจ้างในระบบเปิด และการรับโอนย้าย

บุคลากรส่วนท้องถิ่นตามประกาศคณะกรรมการกลาง ซึ่งให้ความสำคัญกับการคัดเลือกบุคลากร โดยยึดหลัก ความรู้ความสามารถ คุณลักษณะที่เหมาะสมกับงาน ควบคู่กับความเป็นคนดี มีคุณธรรม

4.3 นโยบายด้านบริหารผลการปฏิบัติงาน ด้วยการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรอย่างเป็นธรรม รวมทั้งควบคุม หรือกำกับให้เป็นไปตามนโยบาย และกลยุทธ์ของทุกสายงาน โดยการนำระบบ ตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน (Key Performance Indicator: KPI) จากเป้าหมายขององค์กรลงสู่ระดับหน่วยงาน และระดับบุคคลที่สอดคล้องกับแผนอัตรากำลัง ตลอดจนประเมินผลขีดความสามารถต่าง ๆ รวมทั้งระบบการบริหารผลการปฏิบัติของบุคลากร และผู้บริหาร เพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุด

4.4 นโยบายบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศ การนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ในการบริหาร และพัฒนาทรัพยากรบุคคล เพื่อสนับสนุนการบริหารทรัพยากรบุคคลให้เกิดความรวดเร็ว ถูกต้อง และเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ตัวอย่างเช่น การสรรหา และเลือกสรรทรัพยากรบุคคล ด้วย กระบวนการเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ ระบบการจัดการข้อมูลความรู้ และการประเมินขีดความสามารถ และการ จัดทำแผนพัฒนาบุคลากร ระบบการบริหารสวัสดิการสังคม ระบบประกาศการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ระบบบันทึกบัญชี ระบบศูนย์ข้อมูลบุคลากรท้องถิ่นแห่งชาติ ซึ่งข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้ ผู้บริหารสามารถนำไปใช้สนับสนุนการตัดสินใจ และการกำหนดนโยบายการบริหาร และพัฒนาทรัพยากรบุคคล ให้องค์กรประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืน

4.5 นโยบายสวัสดิการและผลตอบแทน การกำหนดผลตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการต่าง ๆ ตามความรับผิดชอบ ให้สอดคล้องกับความสามารถของบุคคลในทุกระดับภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการประเมิน และวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานตามมาตรฐาน โดยการกำหนดตำแหน่งให้มีความเป็นปัจจุบัน และเหมาะสมกับระดับ หน้าที่ ความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่ง และให้สอดคล้องกับการดำเนินงานขององค์กร เพื่อให้บุคลากรได้รับผลตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย อย่างเป็นธรรม

เพื่อให้กระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ คุ่มค่าต่อการใช้งบประมาณแผ่นดิน ซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า ผลการศึกษาของ อัญญกฤตา หัตถ์ธีรัตน์ และพงษ์เสฐียร เหลืองอลงกต (2563) ซึ่งศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครสวรรค์ โดยในที่นี้จะขอหยิบยกในส่วนของข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ ซึ่งมีรายละเอียดที่น่าสนใจ และคาดว่าจะประโยชน์ สามารถนำไปเป็นแนวทางที่ดีเพื่อประยุกต์ใช้ในการพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการพัฒนาบุคลากรให้เป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์ และจริยธรรมในการปฏิบัติงาน จัดระบบการตรวจสอบควบคุม กำกับ ดูแลการใช้จ่ายงบประมาณที่มีคุณภาพ เพื่อผลประโยชน์ขององค์กร หรือประชาชนอย่างแท้จริง

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดบทลงโทษตามกฎหมาย หากบุคลากรก่อการทุจริตในองค์กร เช่น การนำทรัพย์สินของหน่วยงานไปใช้ส่วนตัว การยกยอกทรัพย์สินขององค์กร และการใช้จ่ายเงินผิดไปจากที่ควรจะเป็น

3. ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี ทั้งในด้านคุณธรรม จริยธรรม และความซื่อสัตย์ เพื่อให้บุคลากรได้เห็นแนวทางในการปฏิบัติตนที่เหมาะสม และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรแต่งตั้งกรรมการกลางในการควบคุมตรวจสอบ การใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรอย่างถูกต้อง ชัดเจน และเป็นระบบ เพื่อควบคุม กำกับ ดูแลการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามแผนการดำเนินงาน โครงการ และกิจกรรม

จากกรอบแนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว และสอดคล้องกับปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งในด้านการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย

1. กรอบแนวคิด ประเด็น และเจตนารมณ์ในการปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นภายใต้ระบบปัจจุบันไปสู่การบริหารงานบุคคลที่พึงปรารถนา ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1.1 หลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่จะสามารถกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ หรือดำเนินการใด ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

1.2 หลักคุณธรรม ที่เน้นในเรื่องความรู้ ความสามารถ ความเสมอภาคในโอกาส ความมั่นคงในอาชีพ และความเป็นกลางทางการเมือง

1.3 หลักประสิทธิภาพหรือประสิทธิผล ซึ่งเน้นการใช้ทรัพยากรการบริหารให้เกิดประโยชน์สูงสุด และสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

1.4 หลักความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ในการบริหารงานต้องเป็นไปอย่างเปิดเผย สามารถให้ทุกฝ่ายตรวจสอบได้ทุกขั้นตอน

1.5 หลักการมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานบุคคล โดยเน้นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ได้เข้ามามีส่วนให้ความคิดเห็น และร่วมรับผิดชอบ

1.6 หลักการรับผิดชอบต่อส่วนรวม ซึ่งเป็นการมุ่งเน้นความรับผิดชอบต่อส่วนราชการกับสังคม

2. แนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

2.1 พัฒนาระบบและรูปแบบการบริหารงานบุคคล โดยให้อยู่ในกรอบวงเงินไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับ

2.2 พัฒนาบุคลากรโดยเน้นถึงการสร้างแรงจูงใจ การฝึกอบรม การสร้างกลไก การพัฒนาบุคลากรเพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นสามารถพัฒนาไปได้

2.3 พัฒนาระบบการติดตามประเมินผลบุคลากร โดยกำหนดตัวชี้วัด กลไกในการวัด พร้อมทั้งทดสอบสมรรถนะตัวบุคคล

2.4 พัฒนาระบบเทคโนโลยีและการเชื่อมโยงเครือข่าย โดยเน้นเฉพาะบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม และยินดีมาทำงานเพื่อท้องถิ่น



3. เป้าหมายการพัฒนาาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เพื่อให้แนวคิด และทิศทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีการกำหนดเป้าหมายของการพัฒนาาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ดังนี้

3.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีระบบการบริหารงานบุคคล ที่มีความเป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเป็นระบบที่ยึดถือหลักการการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี

3.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีระบบการบริหารงานบุคคลที่มีความทันสมัย และมีประสิทธิภาพในการบริหารงาน สามารถใช้ทรัพยากรบุคคลในการบริหาร และจัดการให้บังเกิดประโยชน์สูงสุด โดยมีค่าใช้จ่ายด้านบุคคลไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

3.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีระบบบริหารงานบุคคลที่ส่งเสริมให้สามารถปฏิบัติหน้าที่รองรับภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนจากราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลอย่างเป็นรูปธรรม

สำหรับทิศทาง และแนวทางการดำเนินงานเพื่อการบริหารงานบุคคลที่ดี โดยสามารถพิจารณาได้จากกรอบแนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีแนวทางดำเนินการสู่การปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

#### 1. การพัฒนาระบบและรูปแบบการบริหารงานบุคคล

1.1 ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการวางแผนยุทธศาสตร์การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเอง โดยมีเป้าหมายที่สอดคล้องกับแผนการกระจายอำนาจภายใต้กรอบมาตรฐานกลาง และมาตรฐานทั่วไป แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบวงเงิน ไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

1.2 ส่งเสริมและปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลให้เป็นระบบเปิดมากขึ้นสามารถที่จะดำเนินการให้มีการโอน ย้าย สับเปลี่ยนบุคลากรกันได้ ระหว่างข้าราชการ หรือบุคลากรส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกัน และประเภทอื่น ๆ ได้

1.3 ส่งเสริมการจัดรูปแบบองค์กรและระบบการบริหารจัดการที่เป็นอิสระจากราชการทั่วไป ทั้งนี้ ราชการบริหารส่วนกลางจะเป็นเพียงหน่วยงานกำกับดูแล และกำหนดกรอบแนวทางการบริหารงาน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ โดยการแบ่งบุคลากรออกเป็น 2 ประเภท คือ (1) ยังคงเป็นบุคลากรประจำอยู่ในระบบราชการและ (2) เป็นบุคลากรของท้องถิ่นตามระบบการจ้างโดยทำสัญญา ซึ่งอาจให้ทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ หรือที่เป็นหน่วยงานกำกับ ตรวจสอบองค์กร และระบบบริหารจัดการดังกล่าวข้างต้น

1.4 สนับสนุนกระบวนการเพิ่มบทบาทภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการสาธารณะ

#### 2. การพัฒนาบุคลากร

2.1 ส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการให้ความรู้ และทักษะการปฏิบัติงาน ตลอดจนการพัฒนาทัศนคติที่ดีต่อหน้าที่ความรับผิดชอบ เพื่อประโยชน์ในการทำงานที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล โดยการพัฒนาบุคลากรจะต้องดำเนินการทุกระยะ ตั้งแต่ก่อนการรับเข้าทำงาน และระหว่างการทำงาน

2.2 ดำเนินการจัดทำนโยบายการพัฒนาบุคลากรส่วนท้องถิ่น นำเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้ความเห็นชอบ เพื่อเป็นกรอบให้ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการส่งเสริมการฝึกอบรม และพัฒนาข้าราชการ บุคลากรส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง เป็นระบบ ทั่วถึง และต่อเนื่อง

2.3 ดำเนินการประสาน และสนับสนุนการจัดตั้งสถาบัน เพื่อการพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวทางของแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.4 ดำเนินการศึกษา กำหนด และพัฒนาหลักสูตรการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

2.5 การส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือ สนับสนุน และประสานกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ท้องถิ่น องค์กรระหว่างประเทศ ดำเนินการพัฒนาบุคลากรส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านทุนการศึกษา ทุนการฝึกอบรม เพื่อการพัฒนาบุคลากร และระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

2.6 พิจารณาศึกษา ด้านสิทธิประโยชน์ตอบแทนข้าราชการ บุคลากรส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักความรู้ ความสามารถ และประสิทธิภาพ ทั้งนี้ต้องไม่อิงกับระดับตำแหน่ง พร้อมสร้างแรงจูงใจให้บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถจากแหล่งต่าง ๆ เข้ามาปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการตามภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

### 3. การพัฒนาระบบการติดตามประเมินผล

3.1 พิจารณากำหนดประเด็นการติดตามประเมินผลกระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความต้องการ และการนำผลการประเมินไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุง และพัฒนาระบบงาน

3.2 ดำเนินการพัฒนาตัวชี้วัดและกำหนดเกณฑ์มาตรฐานการประเมิน โดยจำแนกเป็นเกณฑ์มาตรฐานด้านความสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติงานของบุคคล และเกณฑ์มาตรฐานด้านการบริหารจัดการขององค์กร

3.3 ดำเนินการพัฒนาออกแบบ และจัดทำคู่มือในการติดตามประเมินผล

3.4 พิจารณาจัดทำโครงการนำร่องการพัฒนาระบบติดตามประเมินผล เพื่อการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

### 4. การพัฒนาระบบเทคโนโลยีและการเชื่อมโยงเครือข่าย

4.1 ดำเนินการพัฒนาและวางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยออกแบบ และวางระบบฐานข้อมูล และนำระบบเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ และการสื่อสารมาใช้ในการบริหาร และจัดการระบบงานสารสนเทศ

4.2 ส่งเสริม สนับสนุน และประสานงาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ และวางแผนการพัฒนาระบบสารสนเทศ รวมทั้ง ได้เชื่อมโยงการใช้ระบบงานสารสนเทศร่วมกันเป็นระบบเครือข่าย โดยจัดทำระบบการเชื่อมโยงระหว่างสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้เครือข่ายสื่อสารของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

เป็นหลัก ทั้งนี้ เพื่อเป็นการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถประสานการใช้ข้อมูล เชื่อมโยง และแลกเปลี่ยนข้อมูลได้อย่างรวดเร็ว

4.3 ส่งเสริมและสนับสนุน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนา และนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงาน

4.4 ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความรู้ความสามารถ ในการพัฒนา การจัดการ และประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในองค์กร

4.5 ส่งเสริมให้มีการจัดทำโครงการนำร่องการพัฒนาระบบสารสนเทศ เพื่อการบริหารงานบุคคล ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการเชื่อมโยงการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างเป็นฐานข้อมูลบุคลากรส่วนท้องถิ่นของสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และขยายผลโครงการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมใช้ประโยชน์ในโอกาสต่อไปได้

## 6. บทสรุปท้ายบท

ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยในอดีตสะท้อนให้เห็นถึงระดับการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นไปอย่างจำกัด โดยรัฐบาลส่วนกลางเข้ามาแทรกแซง และควบคุมระบบบริหารงานบุคคลในภาคท้องถิ่น บุคลากรส่วนท้องถิ่นจึงถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบข้าราชการพลเรือนของรัฐบาลส่วนกลาง กล่าวคือ บุคลากรส่วนท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบจะอยู่ภายใต้การบริหารที่มีระเบียบแบบแผน และมาตรฐานอันเดียวกันกับระเบียบข้าราชการพลเรือน ทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค อย่างไรก็ตามถือว่า เป็นบุคลากรที่ทำงานภายใต้ระบบบริหารราชการแผ่นดินเช่นกัน หากแต่แยกออกเป็นกลุ่มกำลังพลตามโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่แยกออกเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งการแยกออกเป็นกลุ่มกำลังพลในลักษณะดังกล่าวนี้ จะดำเนินการผ่านการสร้างกลไกกลางทางการบริหารงานบุคคลที่แยกออกไปตามระบบกำลังพลในแต่ละกลุ่ม ได้แก่ องค์กรกลางการบริหารงานบุคคลในรูปของคณะกรรมการกลางทางการบริหารงานบุคคลชุดต่าง ๆ โดยรัฐบาลส่วนกลางเป็นผู้จัดตั้งขึ้น ขณะที่การจัดระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน มีลักษณะที่เป็นไปตามหลักของการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นโดยรวม ซึ่งมีเป้าหมายสำคัญที่จะมุ่งจัดระบบการปกครองท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักการที่เรียกว่า "การปกครองตนเอง" โดยการจัดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นของชุมชนในท้องถิ่น เพื่อดำเนินการใด ๆ อันจะนำมาซึ่งผลประโยชน์แก่ท้องถิ่น ที่มีอิสระทางการบริหารจัดการ ซึ่งสามารถจัดให้มีบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ท้องถิ่น ในอันที่จะตอบสนองต่อความต้องการ และการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นภายใต้กรอบของกฎหมายกำหนด

อย่างไรก็ตาม ควรนำระบบสารสนเทศมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์กับองค์กร และกับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากทรัพยากรบุคคลเป็นสิ่งที่มีความสำคัญที่จะนำพาองค์กรให้ก้าวหน้า เพราะถึงแม้องค์กรจะมีระบบที่ดีเพียงใดก็ตาม หากแต่บุคลากรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีคุณภาพ และขาดการสนับสนุนจากฝ่ายบริหารแล้ว ระบบที่ดีเพียงใดก็ไม่สามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้อย่างแท้จริง

## บรรณานุกรม

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก. หน้า 1-90.
- สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย. (2547). *การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น*. พิมพ์ครั้งที่ 1. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- อัญญาฤตา หัตถิรัตน์ และพงษ์เสฐียร เหลืองอลงกต. (2563). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครสวรรค์. *วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์*. 9(2), 140-155.
- Denhardt, J. B., & Denhardt, R. B. (2003). *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Drucker, P. F. (2002). *Managing in the Next Society*. Oxford: Butterworth Heinemann.
- Haveri, A. (2006). Complexity in local government change: Limits to rational reforming. *Public Management Review*, 8(1), 31-46.
- Norton, A. (1994). *International handbook of local and regional government: A comparative analysis of advanced democracies*. England: Edward Elgar Pub.
- Proeller, Isabella (2006): Strategic Management - international comparison of national governments. Switzerland Sino-Swiss Training Center. St. Gallen.
- Rhodes, R. A. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. United Kingdom: The Open University.
- Robson, W. A. (1932). THE REPORT OF THE COMMITTEE ON MINISTERS' POWERS. *The Political Quarterly*, 3(3), 346-364.
- Shah, A. (2006). The principle and the practice of intergovernmental transfers. In R. Boadway, & A. Shah, *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principle and Practice* (pp. 2-4). Washington D.C.: World Bank.

## บทที่ 4

### การบริหารการคลังและงบประมาณของท้องถิ่น

#### 1. ความหมายการบริหารการคลังท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นรัฐบาลระดับล่างสุด หรือระดับฐาน (Bottom Government) ของสถาบันการปกครอง ซึ่งเป็นรูปปิรามิด โดยมีรัฐบาลแห่งชาติ หรือรัฐบาลกลางเป็นรัฐบาลระดับสูงสุด (Top Government) และรัฐบาลมลรัฐ (States) ภูมิภาค (Regions) หรือจังหวัด (Provinces) เป็นรัฐบาลระดับกลาง (Intermediate Government) (Weicher, 1972) นอกจากนี้ William A. Robson (1954) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นว่าถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการจัดโครงสร้างทางปกครองของประเทศโดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระ (Autonomy) ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลางและมีอำนาจในการบริหารจัดการท้องถิ่นภายใต้หลักการกระจายอำนาจที่มีความอิสระพอสมควรและรับหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะโดยไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงหรืออำนาจอธิปไตยของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรของตนเองได้ตามความจำเป็นในการทำให้การจัดทำบริการสาธารณะภายใต้การกำกับดูแลของท้องถิ่นมีประสิทธิภาพให้มากที่สุด (Robson, 1954) นอกจากนี้ John J. Clark (1957) ได้ให้คำจำกัดความของการปกครองท้องถิ่นว่าหมายถึงการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นหรือในขอบเขตใดขอบเขตหนึ่งโดยเฉพาะโดยการมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปเป็นผู้ดำเนินการในการบริหารจัดการ ซึ่งจะมีสถานะรองลงมาจากการบริหาร โดยเฉพาะโดยการมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปเป็นผู้ดำเนินการในการบริหารจัดการ ซึ่งจะมีสถานะรองลงมาจากการบริหารรัฐบาลในส่วนกลาง (Clark, 1957) ส่วน William V. Holloway (1951) เห็นว่า "การปกครองตนเองของท้องถิ่น คือ กรณีที่องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอนมีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ได้รับอำนาจอปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และผู้บริหารท้องถิ่นได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน (Holloway, 1951)

ส่วนการบริหาร หมายถึงการดำเนินการเพื่อให้งานสำเร็จ หรือบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนด โดยมีปัจจัยทางการบริหารที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่ คน เงิน วัสดุ และเทคนิคต่าง ๆ ซึ่งการบริหารเป็นภาระหน้าที่ของนักบริหารที่จะต้องดำเนินการ แต่การที่นักบริหารจะดำเนินการให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีได้นั้นจะต้องอาศัยทั้งระเบียบและกฎหมายต่าง ๆ เป็นส่วนประกอบสำคัญ (นัยนา เกิดวิชัย, 2549) ดังนี้

1. การบริหารงานบุคคล เป็นการสรรหาบุคคลที่เหมาะสมกับงานเข้าทำงาน ฝึกอบรม หรือพัฒนาคนให้ เป็นคนที่มีความสามารถ ใช้คนให้เหมาะสมกับงาน ตลอดจนถึงการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อดำรงรักษาคนให้อยู่ ปฏิบัติงานให้นานที่สุด จะเห็นได้ว่าการบริหารงานบุคคลเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับบุคคลจำนวนมาก ซึ่งแต่ละคนย่อมจะมีความต้องการ และปัญหาแตกต่างกันไป

2. การบริหารการเงิน ซึ่งเงินเป็นปัจจัยสำคัญอีกอย่างหนึ่งในการบริหารงาน หากมองในภาพรวมงบประมาณที่ต้องใช้ในการบริหารงานของประเทศก็เป็นเงินจำนวนมาก เงินเหล่านี้จะต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ อย่างน้อย 3 ขั้นตอน คือ (1) การจัดหารายได้ (2) เก็บรักษา และ (3) การใช้จ่าย

3. การใช้วัสดุของทางราชการก็ต้องมีระเบียบ และกฎข้อบังคับว่าด้วยการจัดหา การเก็บรักษา การเบิกจ่าย การตรวจงาน และการบำรุงรักษา โดยกำหนดอย่างละเอียดทุกขั้นตอน ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นที่มาของอำนาจในการดำเนินการ หรือการบริหารเกี่ยวกับวัสดุ

4. การใช้เทคนิควิธีปฏิบัติงาน ซึ่งในการบริหารมีความจำเป็นต้องใช้เทคนิคในการปฏิบัติงานหลายประการ เช่น การบังคับบัญชา การมอบหมายงาน และการตรวจสอบผลงาน เป็นต้น

นอกจากนี้ทาง ไพรัช ตระการศิรินนท์ (2548) ได้ให้ความเห็นว่าการคลังท้องถิ่น หมายถึงการจัดการรายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อวัสดุ การว่าจ้าง การบัญชี และการตรวจบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากที่กล่าวมาข้างต้น การบริหารการคลังท้องถิ่นนั้นหมายถึงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้ ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียาได้เป็นของตนเอง การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดเก็บรายได้ และการใช้จ่ายจะถูกควบคุมกำหนดโดยตรงจากรัฐบาล โดยรัฐบาลจะกำหนดเป็นกฎหมายว่าจะมียาได้ที่ประเภท มีอะไรบ้าง และจะได้มาอย่างไรบ้าง อาทิ เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต เป็นต้น และอัตราในการจัดเก็บภาษี รวมทั้ง การแบ่งรายได้ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ประเภทภาษีที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนกลางเป็นผู้กำหนด

## 2. ความสำคัญของการคลังท้องถิ่น

ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มายังต้องพึ่งเงินอุดหนุน สำหรับการบริหารจัดการองค์กรจากรัฐบาลเป็นหลัก ทำให้รัฐบาลต้องมีมาตรการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อคอยตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารการคลังให้มีประสิทธิภาพ มีการจัดทำงบประมาณ การเงิน และบัญชี การพัสดุ และการจัดหารายได้ได้อย่างมีประสิทธิภาพจะช่วยลดภาระรัฐบาลลงในเรื่องการควบคุมตรวจสอบ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมีอิสระในการบริหารงานในองค์กรมากยิ่งขึ้น

จะเห็นได้ว่า การคลังท้องถิ่นเป็นเครื่องมือ หรือกระบวนการในการจัดการที่สำคัญ เป็นกลไกการบริหารงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งการบริหารการคลังประกอบด้วย

1. การจัดทำงบประมาณ เป็นแผนการใช้จ่ายเงิน หรือแผนปฏิบัติงานที่แสดงในรูปตัวเงิน ซึ่งแสดงออกมาเป็นค่าใช้จ่ายในกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่ได้กำหนดในแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยควบคุมให้มีการใช้จ่ายเงินน้อยที่สุด เกิดความคุ้มค่า และสามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

2. การเงินและบัญชี เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับเงิน ประกอบด้วย การเบิกเงิน การจ่ายเงิน การรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำส่งเงิน เป็นกิจกรรมประเภทหนึ่งของงานคลังที่ให้บริการ และสนับสนุนในการดำเนินงานด้านกิจกรรมต่าง ๆ ของส่วนราชการของผู้ใช้งบประมาณ โดยการประสานงานกับงานด้านงบประมาณ งานบัญชี งานพัสดุ ตลอดจนงานธุรการ เพื่อประโยชน์ของการบริหารงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประหยัดงบประมาณ

3. การพัสดุ เป็นการบริหารพัสดุ เป็นวงจรการบริหารที่มีการดำเนินการหลายขั้นตอน และต่อเนื่องกัน เป็นวงจร เริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การวางแผน การประมาณความต้องการ การจัดหา การแจกจ่าย การควบคุม การบำรุงรักษา และการจำหน่ายพัสดุ ซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้าย และสามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเพื่อเริ่มต้นวงจรใหม่ในการจัดหาพัสดุทดแทน

4. การจัดการรายได้ เป็นการบริหารจัดการเก็บภาษีรายได้โดยมีประสิทธิภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องวางระบบการจัดเก็บรายได้ที่มีมาตรฐานอย่างชัดเจน และเที่ยงตรง โดยคำนึงถึงกระบวนการจัดการ องค์กรที่ดี สร้างความน่าเชื่อถือ เป็นธรรม และโปร่งใส มีการประชาสัมพันธ์สร้างความรู้ความเข้าใจให้กับ ประชาชนผู้มีหน้าที่เสียภาษีให้มากที่สุด ด้วยการชี้แจง หรือประชุมให้ประชาชนทราบว่า ได้รับผลประโยชน์ จากการเสียภาษีอย่างไร และนำไปพัฒนาท้องถิ่นของตนในด้านใดบ้าง

5. การตรวจสอบ เป็นการตรวจสอบหลักฐานการดำเนินการ การก่อหนี้ผูกพัน การรับเงิน และเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดทำบัญชีว่า ได้ปฏิบัติตามถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คู่มือการบัญชี หนังสือสั่งการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือไม่ ไม่ว่าจะโดยทางตรง หรือทางอ้อม นอกจากนี้ ยังหมายถึงการตรวจสอบ แสดงผลการปฏิบัติงานจริง ๆ โดยการวัดผลงานที่ออกมาว่า ได้ผลคุ้มค่าหรือไม่

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ และความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น เป็นเหตุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจ่ายเงินเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ เพื่อตอบสนองความต้องการของ ประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น การคลังท้องถิ่นจึงมีความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถ บริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเจริญก้าวหน้า และมีความสามารถในการรับ ใช้ประชาชนในท้องถิ่นได้มากน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับการมีรายได้ของท้องถิ่นเป็นสำคัญ หากองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีรายได้น้อย มีฐานะการคลังไม่ดี และต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลตลอด ก็จะทำให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกควบคุมจากส่วนกลางมากขึ้น ทำให้อำนาจในการปกครองตนเองลดน้อยลง และขาดความคิดริเริ่มที่จะปรับปรุงให้ท้องถิ่นเจริญก้าวหน้าต่อไป และในขณะเดียวกันหากองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นใดมีรายได้มาก และมีฐานะทางการคลังที่ดี การพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมีน้อยจะทำให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นถูกควบคุมจากส่วนกลางน้อยลง (พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์, 2550)

### 3. รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ให้ความสำคัญกับการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อเนื่องจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 โดยได้กำหนดไว้ ในหมวดที่ 14 การปกครอง ส่วนท้องถิ่น ภายใต้มาตรา 250 ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น (อปท.) ให้มีการจัดทำบริการสาธารณะ และส่งเสริมการศึกษาแก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยการจัดทำ บริการสาธารณะนั้นสามารถดำเนินการร่วมกับเอกชนก็ได้ ถ้าสิ่งนั้นจะเป็นประโยชน์มากกว่าที่ท้องถิ่นเป็น ผู้ดำเนินการเอง สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่ง ที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็คือ รายได้ของ อปท. โดยรัฐ

ต้องดำเนินการให้ อปท. มีรายได้ของตนเอง โดยจัดระบบภาษี และการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริม และพัฒนาการหารายได้ของ อปท. เพื่อให้สามารถดูแล และจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาในท้องถิ่นอย่างพอเพียง ในขณะที่ยังไม่สามารถดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุน อปท. ไปก่อน ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ในหมวดที่ 14 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองของท้องถิ่นไว้หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 250 ที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชนในท้องถิ่น รวมถึงรายได้ของ อปท. ซึ่งกำหนดเอาไว้ว่า “รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเอง โดยจัดระบบภาษี หรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริม และพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน” ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว

2. หลักการจัดสรรรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แหล่งรายได้ และการคิดสัดส่วนรายได้ท้องถิ่น ต่อรายได้รัฐบาล มีรายละเอียดดังนี้

2.1 หลักการจัดสรรรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

2.1.1 การจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. ซึ่งพิจารณาจากภาพรวมของรายได้ทุกประเภท โดยพิจารณาจากภาษีที่ อปท. จัดเก็บเอง ภาษีที่รัฐจัดเก็บให้และแบ่งให้ และเงินอุดหนุน หากเงินที่ได้รับไม่เพียงพอต่อการบริหารงานก็จะใช้เงินภาษีที่รัฐแบ่งให้ และเงินอุดหนุนในการลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้

2.1.2 การจัดสรรภาษีให้แก่ อปท. โดยทั่วไปจะพิจารณาจากแหล่งกำเนิดภาษีเป็นหลัก ภาษีมีที่มาจากแหล่งใดก็จัดสรรคืนสู่แหล่งนั้น แต่ในทางปฏิบัติจริงภาษีหลายประเภทไม่สามารถระบุแหล่งที่มาของระดับ อปท. ได้ จึงจัดสรรตามแหล่งที่จัดเก็บในเขตจังหวัด แล้วจึงจัดสรรให้ อปท. แต่ละแห่งตามจำนวนประชากร

2.1.3 การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. ต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ดังนี้ (1) เพื่อให้ อปท. สามารถให้บริการสาธารณะได้ตามมาตรฐานตามที่รัฐกำหนด (2) เพื่อลดช่องว่างระหว่าง อปท. ที่มีฐานะทางการคลังที่แตกต่างกัน (3) เพื่อให้ อปท. บางแห่งดำเนินการตามนโยบายของรัฐ หรือแก้ไขปัญหาที่เกินขีดความสามารถด้านการคลังของ อปท. และ (4) เพื่อให้ อปท. เพิ่มขีดความสามารถในการพึ่งพาตนเองบนพื้นฐานรายได้ของตนเองในระยะยาว

2.1.4 หลักการจัดสรรเงินอุดหนุน ควรจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป เพื่อให้อิสระในการเลือกดำเนินการกิจกรรมการใช้จ่ายโอนตามความจำเป็น

2.2. แหล่งรายได้ของ อปท. มาจากแหล่งต่าง ๆ ดังนี้

2.2.1 รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ หรือภาษีรัฐจัดสรร อาทิเช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา และสรรพสามิต ภาษีค่าธรรมเนียมรถยนต์ ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิ



และนิติกรรม ค่าภาคหลวงแร่ และปิโตรเลียม เป็นต้น รวมทั้งภาษีที่รัฐแบ่งให้ กล่าวคือ ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐจัดสรรเพิ่มเติมให้แก่ อปท. ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ

2.2.2 เงินอุดหนุน แบ่งเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

2.2.3 รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งภายหลังเปลี่ยนเป็นภาษีที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ อากรรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ภาษีบำรุงท้องที่ที่จัดเก็บจากยาสูบ และน้ำมัน เป็นต้น

2.3 การคิดสัดส่วนรายได้ท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาล จากที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น เกี่ยวกับสัดส่วนรายได้ท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาลที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ ทั้งนี้ สัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้สุทธิ คำนวณจากประมาณการรายได้ของ อปท. ทุกประเภทเปรียบเทียบกับประมาณการรายได้ทุกประเภทของรัฐบาลภายหลังหักส่วนที่ต้องจ่ายคืน หรือรายได้สุทธิของรัฐบาลในปีนั้น ๆ ซึ่งเป้าหมายรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายละเอียด ดังนี้

2.3.1 รายได้รวมของ อปท. ประกอบด้วย รายได้ที่ อปท. จัดหาเอง รายได้ที่รัฐบาลเก็บให้ และแบ่งให้ รวมทั้งภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลแบ่งให้ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผน และเงินอุดหนุน

2.3.2 รายได้สุทธิของรัฐบาล ซึ่งเป็นการประมาณการรายได้รัฐบาลสุทธิที่ใช้ประกอบการจัดทำกรอบวงเงิน และงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2.3.3 สัดส่วนรายได้ อปท. ต่อรัฐบาลคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ สามารถคำนวณโดยนำรายได้รวมของ อปท.หารด้วยรายได้สุทธิของรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น ซึ่ง วีระศักดิ์ เครือเทพ (2556) ได้เสนอแนะเชิงนโยบายในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น ด้วยการเสริมสร้างภาวะผู้นำในเชิงนโยบายด้านภาษีอากร และพัฒนากลไกการสื่อสารทางการเมืองในท้องถิ่นให้เปิดกว้าง โดยพิจารณาข้อมูลอย่างสมดุล รวมถึงส่งเสริมทัศนคติการพึ่งพาตนเองทางการคลังในกลุ่มบุคลากรท้องถิ่น และภาคประชาชน นอกจากนี้จากผลการศึกษาของ อรพรรณ จำพูน (2564) พบว่า รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะพึ่งพารายได้จากรัฐบาลเป็นสัดส่วนที่สูงมาก และปัญหาการบริหารงานคลัง โดยเฉพาะการบริหารค่าใช้จ่ายต่าง ๆ กล่าวคือ การบริหารงบประมาณที่ขาดประสิทธิภาพ ปัญหาการบริหารบุคลากรทางการคลัง ปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการจัดทำข้อมูลทางการคลัง ปัญหาการตรวจสอบทางการคลัง รวมถึงปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมในการบริหารงานการคลังท้องถิ่น และการเสียภาษี เป็นต้น ถึงอย่างไรก็ตาม เมื่อย้อนไปดูการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปี พ.ศ. 2562 พบว่า การบริหารการเงิน และการคลังได้รับการประเมินอยู่ในระดับดี ดังนั้น เพื่อเป็นการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการดำเนินการที่มีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น จึงควรมีแนวทางการพัฒนาการบริหารจัดการคลังที่ดี และมีมาตรฐาน

#### 4. รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

งบประมาณรายจ่าย เป็นงบประมาณที่สภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบ และผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอให้ความเห็นชอบ หรืออนุมัติ แล้วแต่กรณีตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และการโอนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงค่าชี้แจงงบประมาณ ด้วย ซึ่งในกรณีที่งบประมาณรายจ่ายประจำปีออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อน ทั้งนี้ การเบิกจ่ายเงินโดยอาศัยงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ล่วงมาแล้วนั้น ให้นำเงินงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และที่ได้มีการโอนเพิ่ม หรือโอนลดรวมเข้าไปด้วย โดยให้ถือเป็นยอดเงิน สูงสุดจะพึงถือจ่ายได้ และให้กระทำได้เฉพาะรายจ่ายในงบกลาง งบบุคลากร งบดำเนินงาน และงบเงินอุดหนุนที่ จ่ายจากเงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาล เช่น ค่าอาหารกลางวัน

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2563 (ตอนพิเศษ) ในที่นี้จะแบ่งตามหมวดที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ดังรายละเอียดต่อไปนี้

หมวด 1 อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่งบประมาณ ซึ่งอยู่ในข้อ 8 เป็นต้นไป โดยให้เจ้าหน้าที่ งบประมาณมีอำนาจหน้าที่จัดทำงบประมาณกับปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ และให้มีอำนาจ หน้าที่เกี่ยวกับงานงบประมาณ ดังต่อไปนี้ด้วย

1. เรียกให้หน่วยงานต่าง ๆ เสนอประมาณการรายรับ และรายจ่ายตามแบบ และหลักเกณฑ์พร้อมด้วย รายละเอียดที่กำหนดตามระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย

2. วิเคราะห์งบประมาณ และการจ่ายเงินของหน่วยงานต่าง ๆ

3. สั่งการ ควบคุม กำกับ ดูแล เจ้าหน้าที่จัดทำเอกสารงบประมาณ และรวบรวมเป็นร่างงบประมาณ รายจ่ายประจำปี

หมวด 2 ลักษณะของงบประมาณ ซึ่งมีรายละเอียดต่อไปนี้

ข้อ 9 เงินรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้จัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี และให้มีประมาณการรายรับประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย

ข้อ 10 งบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจำแนกเป็นงบประมาณ รายจ่ายทั่วไป และงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ

ข้อ 11 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจัดทำงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการได้ ทั้งนี้ ต้องได้รับความ เห็นชอบจากสภาท้องถิ่น และผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบ หรือนายอำเภออนุมัติ แล้วแต่กรณีตามที่กำหนดไว้ ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

ข้อ 12 ในกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็น อาจสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายทั่วไปนำไปตั้งจ่ายใน งบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ หรือสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการไปตั้งจ่ายในงบประมาณรายจ่าย ทั่วไปได้

ข้อ 13 งบประมาณรายจ่ายทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย รายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายตามแผนงาน

ข้อ 14 รายจ่ายตามแผนงาน

ข้อ 15 งบประมาณรายจ่ายซึ่งตั้งจ่ายจากเงินอุดหนุนทั่วไป ตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเงินประเภทอื่นที่ต้องนำมาตั้ง งบประมาณรายจ่าย ให้จำแนกลักษณะรายจ่ายตามข้อ 14

ข้อ 16 การตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กระทำตามที่ มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยกำหนด

ข้อ 17 ประมาณการรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย หมวดรายได้ ซึ่งจำแนกเป็น (1) หมวดภาษีอากร (2) หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต (3) หมวดรายได้จากทรัพย์สิน (4) หมวด รายได้จากสาธารณูปโภคและกิจกรรมพาณิชย์ (5) หมวดเงินอุดหนุน และ (6) หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด

ข้อ 18 รายละเอียดของหมวดรายได้และงบรายจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด

ข้อ 19 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดให้เงินสำรองจ่ายในงบกลาง เพื่อกรณีฉุกเฉินที่มีเหตุสา ธารณภัยเกิดขึ้น หรือกรณีการป้องกัน และยับยั้งก่อนเกิดสาธารณภัย หรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัย หรือกรณี ฉุกเฉินเพื่อบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นส่วนรวมได้ การใช้เงินสำรองจ่ายตามวรรคหนึ่งเป็น อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น

ข้อ 20 งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมให้ตราเป็นงบประมาณรายจ่ายเช่นเดียวกับงบประมาณรายจ่าย ประจำปี

ข้อ 21 การตรารงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จะกระทำต่อเมื่องบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับความ เห็นชอบ หรือนุมัติแล้วไม่พอแก่การใช้จ่าย หรือมีความจำเป็นต้องตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ ทั้งนี้ ต้องแสดงให้ ปรากฏในงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวด้วยว่า จะจ่ายจากเงินรายได้ที่มีได้ตั้งรับไว้ในประมาณการรายรับ หรือจากเงินรายได้ที่เกินยอดรวมทั้งสิ้นของประมาณการรายรับประจำปี

หมวด 3 วิธีการจัดทำงบประมาณ ซึ่งมีรายละเอียดต่อไปนี้

ข้อ 22 ให้ใช้แผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณให้หัวหน้า หน่วยงานจัดทำประมาณการรายรับ และประมาณการรายจ่าย และให้หัวหน้าหน่วยงานคลังรวบรวมรายงาน การเงิน และสถิติต่าง ๆ ของทุกหน่วยงานเพื่อใช้ประกอบการคำนวณขอตั้งงบประมาณเสนอต่อเจ้าหน้าที่ งบประมาณ

ข้อ 23 ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณทำการพิจารณาตรวจสอบ วิเคราะห์ และแก้ไขงบประมาณในขั้นต้น แล้วเสนอต่อผู้บริหารท้องถิ่น เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นได้พิจารณาอนุมัติให้ตั้งเงินงบประมาณยอดใดเป็น งบประมาณประจำปีแล้วให้เจ้าหน้าที่งบประมาณรวบรวม และจัดทำเป็นร่างงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อ ผู้บริหารท้องถิ่นอีกครั้ง เพื่อผู้บริหารท้องถิ่นได้นำเสนอต่อสภาท้องถิ่นภายในวันที่ 15 สิงหาคม

ข้อ 24 ในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่สามารถนำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอต่อสภาท้องถิ่นได้ทันภายในวันที่ 15 สิงหาคม ให้ผู้บริหารท้องถิ่นรายงานให้สภาท้องถิ่นทราบ โดยการ กำหนดระยะเวลาที่คาดหมายว่า จะเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สภาท้องถิ่น เพื่อให้ความ

เห็นชอบด้วยก็ได้ แล้วให้ผู้บริหารท้องถิ่นรายงานให้ผู้กำกับดูแลทราบด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีสามารถใช้บังคับได้ทันในวันเริ่มต้นปีงบประมาณ

ข้อ 25 การพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างงบประมาณรายจ่ายของสภาท้องถิ่น และการพิจารณาให้ความเห็นชอบ หรืออนุมัติร่างงบประมาณรายจ่ายของผู้มีอำนาจให้ความเห็นชอบ หรืออนุมัติให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ระเบียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

หมวด 4 การโอนและการแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณ ซึ่งมีรายละเอียดต่อไปนี้

ข้อ 26 การโอนเงินงบประมาณรายจ่ายต่าง ๆ ให้เป็นอำนาจอนุมัติของผู้บริหารท้องถิ่น

ข้อ 27 การโอนเงินงบประมาณรายจ่ายในงบลงทุน โดยการโอนเพิ่ม โอนลด ที่ทำให้ลักษณะ ปริมาณ คุณภาพเปลี่ยน หรือโอนไปตั้งจ่ายเป็นรายการใหม่ ให้เป็นอำนาจอนุมัติของสภาท้องถิ่น

ข้อ 28 การแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงประมาณการรายรับ หรืองบประมาณรายจ่ายให้เป็นอำนาจอนุมัติของผู้บริหารท้องถิ่น

ข้อ 29 การแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงงบประมาณรายจ่ายในงบลงทุนที่ทำให้ลักษณะปริมาณ คุณภาพ เปลี่ยน หรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ก่อสร้างให้เป็นอำนาจอนุมัติของสภาท้องถิ่น

ข้อ 30 การแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงงบประมาณรายการที่ได้กัณเงิน หรือขยายเวลาการเบิกจ่ายเงินไว้แล้ว จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจให้กัณเงิน หรือขยายเวลาการเบิกจ่ายเงิน

ข้อ 31 การแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงงบประมาณรายการที่ได้กัณนี้ผูกพันไว้แล้ว หากมิได้เพิ่มวงเงิน ให้เป็นอำนาจอนุมัติของผู้บริหารท้องถิ่น

ข้อ 32 ภายใต้บังคับข้อ 8 การโอนเงินงบประมาณรายจ่าย หรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงประมาณการรายรับ และงบประมาณรายจ่าย เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจแล้วให้ประกาศโดยเปิดเผย เพื่อให้ประชาชนทราบ แล้วแจ้งการประกาศให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อทราบ ภายใน 15 วัน สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้แจ้งแก่นายอำเภอ

หมวด 5 การควบคุมงบประมาณ ซึ่งมีรายละเอียดต่อไปนี้

ข้อ 33 ให้ผู้บริหารท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่งบประมาณรับผิดชอบร่วมกันในการควบคุมงบประมาณรายจ่าย และเงินนอกงบประมาณ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับคำสั่ง หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย โดยมีหัวหน้าหน่วยงานคลังเป็นผู้ช่วยเหลือ และให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (1) ควบคุมการรับ และการเบิกจ่ายเงิน (2) ควบคุมบัญชี รายงาน และเอกสารอื่นเกี่ยวกับการรับจ่ายเงินและหนี้ และ (3) ตรวจสอบเอกสารการรับจ่ายเงิน การขอเบิกเงิน และการกัณนี้ผูกพัน

ข้อ 34 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจ่ายเงิน หรือกัณนี้ผูกพันได้ตามข้อความที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ทั้งนี้ ต้องมีกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้จ่าย และมีเงินรายได้เพียงพอที่จะเบิกจ่ายได้

ข้อ 35 การใช้จ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินกู้ เงินสะสม หรือเงินอุดหนุนจากกระทรวงทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นใดที่มีลักษณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามที่ระบุไว้เป็นการเฉพาะ โดยไม่มีเงื่อนไข ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาดำเนินการตามที่ระบุไว้ โดยไม่ต้องตราเป็นงบประมาณ

รายจ่ายตามระเบียบนี้เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดใช้ความเสียหาย หรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สิน และจำเป็นจะต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สิน หรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาดำเนินการตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยไม่ต้องตราเป็นงบประมาณรายจ่ายตามระเบียบนี้

ข้อ 36 เมื่อสิ้นปีงบประมาณ หากงบประมาณรายจ่ายมีเหลืออยู่ และได้มีการกันเงิน หรือขยายเวลาการเบิกจ่ายเงินไว้แล้วให้เบิกจ่ายได้ โดยอาศัยงบประมาณรายจ่ายฉบับเดิมต่อไปได้อีกภายในระยะเวลาที่ขอ หรือขยายเวลาการเบิกจ่ายเงินไว้

ข้อ 37 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจก่องหน้ผู้กัんばんประมาณรายจ่ายมากกว่าหนึ่งปีงบประมาณได้ โดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้ (1) เป็นโครงการที่ไม่อาจแยกงบประมาณตั้งจ่าย เพื่อดำเนินการในแต่ละปีงบประมาณได้ (2) มีรายได้ไม่เพียงพอที่จะดำเนินการในปีงบประมาณเดียว หรือมีความจำเป็นต้องก่องหน้ผู้กัんばんประมาณรายจ่ายมากกว่าหนึ่งปีงบประมาณ (3) จัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายตามขั้นตอนของกฎหมาย โดยจะต้องระบุในงบประมาณรายจ่ายปีปัจจุบัน และงบประมาณรายจ่ายปีถัดไปที่จะก่องหน้ผู้กัんばんให้ชัดเจน และ (4) ให้ก่องหน้ผู้กัんばんได้ไม่เกิน 3 ปี งบประมาณ เว้นแต่ กฎหมาย มติ คณะรัฐมนตรี ระเบียบประกาศของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

หมวด 6 การรายงาน ซึ่งมีรายละเอียดต่อไปนี้

ข้อ 38 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดส่งสำเนางบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ได้รับความเห็นชอบ หรืออนุมัติให้ประกาศใช้แล้วไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ส่งนายอำเภอ เพื่อทราบภายในระยะเวลาไม่เกิน 15 วัน นับแต่วันสิ้นสุดการประกาศ โดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนทราบ ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้เผยแพร่ทางเว็บไซต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ข้อ 39 เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศรายงานการรับ หรือการจ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุดนั้น ทั้งงบประมาณรายจ่าย และเงินนอกงบประมาณไว้โดยเปิดเผย ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนทราบภายในกำหนด 30 วัน ตามแบบที่อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด แล้วส่งสำเนารายงานการรับ หรือการจ่ายเงินดังกล่าวไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อทราบ และเก็บเป็นข้อมูลระดับจังหวัดภายในระยะเวลา 15 วัน หลังจากนั้นให้จังหวัดรายงานกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทราบ (ราชกิจจานุเบกษา, 2563)

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หากจะนำงบประมาณในแต่ละท้องถิ่นได้รับไปใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง ผู้นำท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ รวมทั้งผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด ต้องทำความเข้าใจในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2563 (ตอนพิเศษ) ที่ว่านี้ก่อนนำไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วย อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่งบประมาณ ลักษณะของงบประมาณ วิธีการจัดทำงบประมาณ การโอน และการแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณ การควบคุมงบประมาณ และการรายงาน นอกจากจะทำให้การใช้จ่ายมีประสิทธิภาพแล้ว ยังเป็นองค์ประกอบสำคัญในการจัดทำแผนงบประมาณประจำปีต่อไป ๆ ไปให้เกิดความคุ้มค่าสูงสุด นำพาความมั่นคง อย่างยั่งยืนมาสู่ประชาชนในท้องถิ่นของตน

## 5. การบริหารจัดการงบประมาณอย่างยั่งยืน

แนวทางการบริหารการคลังภายใต้การบริหารภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งแนวทางพื้นฐานของการบริหารการคลังที่มีประสิทธิภาพ และสร้างประสิทธิผลต่องานทางด้าน การคลัง หน่วยงานภาครัฐจะต้องกำหนดประเด็นสำคัญทางด้าน การคลัง โดยให้แยกออกเป็นข้อบ่งชี้ที่สำคัญ 4 ข้อบ่งชี้ (กฤษณ์ รักชาติเจริญ, 2557) กล่าวคือข้อบ่งชี้ การจัดการองค์กรและการคัดเลือกผู้นำเพื่อเป็นผู้กำหนดทิศทางการคลังในทุกภาคส่วน รวมถึงข้อบ่งชี้ในการ จัดการนโยบายและการวางแผนจะต้องใช้หลักการจัดการเชิงกลยุทธ์เข้ามาเป็นพื้นฐานในการขับเคลื่อน นอกจากนี้ข้อบ่งชี้ในการจัดการส่วนบุคคล การสร้างวัฒนธรรมในองค์กรให้บุคลากรมีความซื่อสัตย์ อีกทั้ง ข้อบ่งชี้ของข้อมูลข่าวสารด้วยการใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาจัดการข้อมูล

อย่างไรก็ตาม การบริหารการคลัง หรืองบประมาณอย่างยั่งยืนจะต้องมีการกำหนดมาตรการ การควบคุม และการดำเนินการให้ครอบคลุมในทุกมิติ การนำการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ เพื่อการกำหนด มาตรการ หรือแนวทางการกำหนดรูปแบบ ตั้งแต่การศึกษาสภาพแวดล้อม ศึกษาปัญหา ศึกษาเอกสาร และผลการดำเนินการที่ผ่านมา รวมไปถึงผลกระทบที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดการดำเนินการ เนื่องจากการดำเนินการภายใต้โครงการต่าง ๆ ควรมีเป้าหมายสำคัญ คือ เพื่อลดปัญหา ถึงแม้ว่าจะถูกจำกัด ด้วยสภาพแวดล้อม และทรัพยากรที่มีอยู่ก็ตาม

นอกจากนี้แล้วการที่จะทำให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนของการบริหารการ คลังสามารถบรรลุเป้าหมายขององค์กรได้ ยังต้องอาศัยองค์ประกอบที่เป็นปัจจัยในการบริหารอีก 4 ประการ ที่เรียกว่า "4M" ซึ่งประกอบด้วย (1) ทรัพยากรบุคคล (Man) (2) งบประมาณ (Money) (3) วัสดุและอุปกรณ์ ต่าง ๆ ที่ใช้ในการปฏิบัติงาน (Material And Machines) และ (4) การบริหารจัดการ (Management) ทั้งนี้ ในแต่ละองค์ กรจะมี ทรัพยากรเหล่านี้ 'อยู่' เพียงแต่ จะแตกต่างกัน ใน ส่วนของ ปริมาณ และคุณภาพ ซึ่งเป็นความท้าทายที่ผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดสรรทรัพยากรเหล่านี้ให้มี ความเหมาะสม และเกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทรัพยากรที่มีความสำคัญ และโดดเด่นที่สุดในจำนวนทั้ง 4 ประเภทนี้ คือ คนเพราะคนมีสติปัญญา มีความสามารถ และมีศักยภาพใน การใช้ปัจจัยอื่น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปลอดภัย และบรรลุผลได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ (ธงชัย สมบูรณ์, 2549)

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การบริหารจัดการงบประมาณเกิดความยั่งยืนได้นั้น ส่วนหนึ่งในการกำหนด แผนงานควรต้องศึกษาถึงปัญหา หรือผลกระทบ ดังเช่น Singkaneti and Pumkaew (2017) ได้กล่าวถึงการ จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีผลกระทบที่แตกต่างกัน ดังนี้

1. ความเป็นอิสระของท้องถิ่นพบว่า ระดับความเข้มข้นในการลดทอนความเป็นอิสระของท้องถิ่นขึ้นอยู่กับเงื่อนไขจำเพาะของเงินอุดหนุนนั้น ๆ เช่น เงินอุดหนุนทั่วไปมีผลกระทบต่อ การลดทอนอำนาจ หรือความ เป็นอิสระของท้องถิ่นน้อยกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยเฉพาะอำนาจทางการคลัง เนื่องจากเงินอุดหนุนทั่วไป มีความยืดหยุ่น และท้องถิ่นสามารถใช้ดุลพินิจในการใช้เงินได้ ในขณะที่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจมาพร้อมกับ เงื่อนไขในการใช้เงิน ทำให้ความเป็นอิสระของท้องถิ่นลดน้อยลง

2. การตอบสนองต่อความต้องการบริการสาธารณะของท้องถิ่น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะจำกัดความสามารถของท้องถิ่นในการตอบสนองต่อลำดับความสำคัญของความต้องการของประชาชน (Kitchen, 2007)

3. การเข้าถึงทรัพยากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าถึงเงินอุดหนุนทั่วไปได้ง่ายกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ กล่าวคือ เงินอุดหนุนทั่วไปมีความซับซ้อนน้อยกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจทำให้ท้องถิ่นสามารถเข้าสู่กระบวนการของเงินอุดหนุนทั่วไปได้

4. เงินอุดหนุนของไทยถูกจำกัดความเป็นอิสระ เนื่องจากเงินอุดหนุนส่วนใหญ่มาพร้อมกับเงื่อนไขในการใช้เงิน กล่าวคือ รัฐบาลจัดสรรเงินในรูปแบบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมากกว่าเงินอุดหนุนทั่วไป เพราะเป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปนั้นได้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

4.1 เงินอุดหนุนทั่วไปแบบตามภารกิจ หรือแบบกำหนดจุดประสงค์

4.2 เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่

ทั้งนี้เงินอุดหนุนทั่วไปแบบกำหนดวัตถุประสงค์นั้นรัฐได้กำหนดกิจกรรมในการใช้เงินให้แก่ท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว เพราะฉะนั้นท้องถิ่นจึงไม่มีอิสระในการใช้เงินประมาณ อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ต้องอาศัยงบประมาณจากรัฐบาลกลางในการอุดหนุนเพื่อดำเนินการในกิจการต่าง ๆ ของท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป หรือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจซึ่งในแต่ละปีเงินอุดหนุนดังกล่าวจะมีความแตกต่างกันทั้งในแง่ของโครงการที่ได้รับการสนับสนุน และจำนวนเงินงบประมาณที่ได้รับการสนับสนุน (Wongpredee, 2012; Wongpredee & Sudhipongpracha, 2014; Sudhipongpracha & Wongpredee, 2015) ซึ่งตามทฤษฎีการกระจายอำนาจด้านการคลัง การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นจะต้องพิจารณาถึงลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสามารถในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง และระดับความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดที่มีขนาดใหญ่ร่ำรวย หรือในจังหวัดที่มีความยากจน ต่างก็ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปต่อหัวประชากรเป็นจำนวนที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดที่ยากจน (อิชเชลิม สุทธิพงษ์ประชา, 2557) เนื่องจากเงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลถือเป็นเส้นเลือดใหญ่ที่หล่อเลี้ยงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนที่คงที่จะทำให้การให้บริการประชาชนตามพันธกิจหน้าที่ ตามกฎหมายมีคุณภาพ และปริมาณที่คงที่อีกด้วย

เพื่อให้เห็นภาพการบริหารจัดการงบประมาณอย่างยั่งยืนมากยิ่งขึ้น จึงได้สืบค้นข้อมูลเพื่อเป็นแนวทาง ดังเช่น อัญญกฤตา หัตถ์ธีรตัน และพงษ์เสฐียร เหลืองอลงกต (2563) ได้ศึกษาถึง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครสวรรค์ ผลการวิจัยพบว่า การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ มีปัญหาการทุจริตของบุคลากร ซึ่งขาดความซื่อสัตย์ และจริยธรรมในการปฏิบัติงาน ซึ่งมีวิธีการแก้ไขปัญหาการทุจริต คือ การกำหนดบทลงโทษตามกฎหมาย รวมถึงการปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม อีกทั้งการประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นแบบอย่างที่ดีของผู้บริหาร และการแต่งตั้งกรรมการกลางในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์กรอย่างเป็นทางการ นอกจากนี้ นพดล จันระวัง และวราภรณ์ เทพสัมฤทธิ์พร (2562) ได้ศึกษา การบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต ผลการวิจัยพบว่า สภาพการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นของจังหวัดภูเก็ตในปัจจุบันยังคงใช้การบริหารการคลังแบบสมดุลง หรือเกินดุล ซึ่งส่งผลต่อการดำเนินนโยบายที่อาจไม่เหมาะสม หรือไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ต่อการพัฒนาท้องถิ่น เนื่องจากไม่ได้มีการใช้ทรัพยากรด้านการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหา และอุปสรรคต่อการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดภูเก็ต ได้แก่ (1) ปัญหาเกี่ยวกับอัตราภาษีและฐานภาษี (2) การขาดฐานข้อมูลภาษีท้องถิ่น (3) ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (4) การจัดเก็บรายได้ไม่เต็มที่ (5) ปัญหาเกี่ยวกับการทำแผนงบประมาณรายจ่าย (6) ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารรายจ่าย (7) ปัญหาเกี่ยวกับทัศนคติและความเข้าใจในการเสียภาษีท้องถิ่น และ (8) ปัญหาเกี่ยวกับความคาดหวังต่อการตอบสนองการพัฒนาท้องถิ่น จากปัญหาดังกล่าวนำมาซึ่งแนวทางการบริหารการคลังที่เหมาะสมต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ต ใน 2 มิติ ได้แก่ (1) การเพิ่มสมรรถนะการบริหารจัดการการคลัง ประกอบด้วย การพัฒนาระบบฐานข้อมูล และกระบวนการจัดเก็บภาษีการพัฒนาด้านรายได้ของท้องถิ่น การปรับปรุงประสิทธิภาพด้านรายจ่าย และการเสริมสร้างขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะในระยะปานกลาง และระยะยาว และ (2) การปรับบทบาทเชิงสถาบันและนโยบาย ประกอบด้วย การสร้างมาตรการทางการคลังที่เหมาะสม และสอดคล้องกับบรรยากาศทางการเมือง เพื่อลดแรงต้านทางภาษี การสร้างเครือข่ายเพื่อการพัฒนาเมืองภูเก็ต การทบทวนเกณฑ์การจัดประเภทภาษีอากรต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงพื้นที่ และการปรับปรุงสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า รูปแบบการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ครอบคลุม และการศึกษาถึงปัญหาของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วนำมากำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติให้สนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเหมาะสม และคุ้มค่า ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการงบประมาณอย่างยั่งยืนได้นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งควรทำการสำรวจ หรือศึกษาถึงปัจจัยปัญหาเป็นระยะ ๆ เพื่อนำมาพัฒนา และปรับปรุงรูปแบบการบริหารการคลังของตนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## 6. ประเด็นปัญหาการคลังท้องถิ่น

การพิจารณาการจัดหารายได้ของท้องถิ่นเป็นเรื่องสำคัญที่จะส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่เทศบาล หากจะพิจารณาถึงหน้าที่ของเทศบาลแล้วจะเห็นได้ว่า เทศบาลมีหน้าที่บังคับให้กระทำ และเลือกกระทำจำนวนมากจึงจำเป็นต้องมีรายได้ให้เพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่หลักของเทศบาล (Maddox, 1962) นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ประเทศไทยก็ได้มีการกระจายอำนาจทางการคลังมาอย่างต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่ให้อำนาจในทางภาษีอากรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากแต่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นต่อการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลับมิได้เป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นเท่าที่ควร เนื่องจากท้องถิ่นไม่สามารถจัดหาแหล่งรายได้ของภาษีแต่ละประเภทได้ตามความต้องการของท้องถิ่น รวมถึงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในทางภาษียังไม่ครอบคลุมทั้งหมด จึงมีผลที่ตามมา



กล่าวคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอำนาจในการจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ ในพื้นที่รับผิดชอบ อีกทั้งบุคลากรยังขาดทักษะในการปฏิบัติงาน ขาดความกระตือรือร้นในการทำหน้าที่จัดเก็บรายได้ และเพิ่มขนาดรายได้ให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่า การจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นยังขาดประสิทธิภาพ และความไม่พร้อมของท้องถิ่นในการถ่ายโอนภารกิจ เนื่องจากยังมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่สามารถจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง (ราเชนทร์ นพณัฐวงศ์, ภูกิจ ยลชญาวงศ์, และรววิวงศ์ ศรีทองรุ่ง, 2560)

นอกจากนี้ ระบบการจัดสรรรายรับขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังไม่สอดคล้องกับเกณฑ์การจัดประเภทภาษีที่เหมาะสมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท เนื่องจากสภาพความเป็นเมืองของท้องถิ่นมีผลต่อขนาดการจัดเก็บภาษีที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เอง ฉะนั้น การให้สิทธิในการจัดเก็บภาษีประเภทหนึ่งอาจทำให้ท้องถิ่นบางแห่งมีรายได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างชัดเจน แต่ในขณะเดียวกันอาจไม่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นในพื้นที่อื่น ๆ และส่งผลต่อปัญหาด้านต้นทุนการบริหารจัดการอีกด้วย ทั้งนี้ เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณจึงไม่สะท้อนภารกิจหน้าที่ตามที่ได้รับการถ่ายโอน ดังนั้น ขนาดรายรับขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่มีความเหมาะสม อีกทั้ง มีความพยายามในการแทรกแซงจากข้าราชการฝ่ายการเมืองทำให้การตั้งหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งแต่เดิมปัญหาในเรื่องหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ ในทางปฏิบัติได้กลายเป็นเรื่องของการต่อรองทางการเมือง ในระดับรัฐบาลต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดอัตราภาษี และฐานภาษีที่ยังไม่ครอบคลุม เพราะยังไม่สะท้อนความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีอย่างแท้จริง จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 281 ที่กำหนดให้รัฐบาลกลางจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่เขตรับผิดชอบ

อย่างไรก็ตามข้อถกเถียงประการสำคัญที่สุดในการศึกษาการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นก็คือ เราควรจัดรูปแบบของการกระจายอำนาจอย่างไร ควรจะให้ท้องถิ่นในแต่ละระดับเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการบริหารงานสาธารณะมากน้อยเพียงใด และรัฐบาลจะยินยอมให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจทางการคลังมากน้อยเพียงใดซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

#### 1. หลักการกระจายความรับผิดชอบแก่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

กล่าวโดยทั่วไปแล้วหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นจากแนวคิดการปกครองตนเองโดยประชาชน (Local Self-Government) ตามหลักการกระจายอำนาจ (Devolution) ของระบบประชาธิปไตย ซึ่ง Wit (1961) ได้ตอบคำถามที่ว่า "มีการปกครองท้องถิ่นไปทำไม" โดยแสดงความคิดเห็นว่าทุกประเทศมีหน้าที่หลักในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ท้องถิ่นต่าง ๆ ให้ครอบคลุมทั่วประเทศ แต่การจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวอาจนำมา ซึ่งปัญหาต่าง ๆ ดังนั้นแนวทางที่เหมาะสมในการจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับแต่ละท้องถิ่น คือ รัฐบาลจะต้องมีการกระจายอำนาจทางการบริหารให้กับหน่วยงานบริหารในระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรงเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและสอดคล้อง

กับบริษัทแต่ละท้องถิ่น ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวจะประสบความสำเร็จได้จะต้องมีการกระจายอำนาจทางด้านการคลัง และด้านเงินงบประมาณไปยังท้องถิ่นด้วย จึงจะทำให้การจัดทำบริการสาธารณะในแต่ละท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากหากมีการกระจายอำนาจในด้านการจัดทำบริการสาธารณะ โดยไม่มีการกระจายอำนาจทางการคลังควบคู่ไปด้วยการจัดทำบริการสาธารณะย่อมไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในการที่จะพิจารณาว่า รัฐบาลกลางควรมอบให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับเข้ามามีส่วนรับผิดชอบการบริหารงานท้องถิ่นมากน้อยเพียงใดจำเป็นต้องพิจารณาถึงหลักการดังนี้

1. ระบบความสัมพันธ์ของรัฐบาลกลางกับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับรูปแบบ ความสัมพันธ์ของรัฐบาลกลางกับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ประเทศที่ปกครองในรูปของสหพันธรัฐ (Federalism or Unitary State) การกระจายอำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ จะมีมากส่วนประเทศที่ปกครองในรูปรัฐเดี่ยว (Unitary State) นั้น การกระจายอำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นก็มักจะน้อยกว่าประเทศในรูปสหพันธรัฐ แต่ในปัจจุบันแนวโน้มของการกระจายอำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นนั้น รูปแบบที่กล่าวมาจะมีลักษณะใกล้เคียงกันมากขึ้น โดยคำนึงถึงความสามารถเหมาะสมของรัฐบาลแต่ละท้องถิ่น อย่างไรก็ตามสำหรับความรับผิดชอบเกี่ยวกับการกระจายรายได้ และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจก็ยังคงเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของรัฐบาลกลาง (Stigler, 1966)

2. อาณาเขตของผลประโยชน์ (Benefit Area) การพิจารณาว่า ชุมชนแต่ละแห่ง หรือแต่ละขนาดควรจะมีหน้าที่ผลิตบริการสาธารณะใดบ้างนั้นอาจพิจารณาโดยถือหลักว่า ผลประโยชน์ที่เกิดจากบริการสาธารณะนั้นควรจำกัดอยู่ในอาณาเขตของชุมชนที่เป็นผู้ผลิตบริการสาธารณะนั้น อย่างไรก็ตามบริการสาธารณะแต่ละอย่างจะมีขอบเขตของการแผ่ขยายคุณประโยชน์ครอบคลุมพื้นที่ไม่เท่ากัน อาทิเช่น บริการบางอย่างจะครอบคลุมอยู่ในพื้นที่อันจำกัดแต่บริการบางอย่างอาจครอบคลุมอาณาเขตทั่วทั้งประเทศ ดังนั้นจึงต้องพิจารณาลักษณะการแผ่ขยายคุณประโยชน์ของบริการสาธารณะเป็นรายประเภท (Hirsch, 1964)

3. การประหยัดในทางเศรษฐกิจ (Economical of Scale) ในการพิจารณาว่า ท้องถิ่นใดควรจะเป็นผู้ผลิตบริการสาธารณะบ้างนั้นจะต้องคำนึงถึงการประหยัดในทางเศรษฐกิจที่จะเกิดจากขนาดของกำลังการผลิตด้วย ทั้งนี้เนื่องจากว่า ในการผลิตบริการสาธารณะบางอย่างนั้น ถ้ามีขนาดของกำลังการผลิตเล็กเกินไปจะต้องทำให้เสียต้นทุนหน่วยสูงแต่ขยายขนาดกำลังการผลิตใหญ่ขึ้น ต้นทุนการผลิตต่อหน่วยจะลดลง เช่น การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น (Hirsch, 1964)

4. ความใกล้ชิดของหน่วยการปกครองกับประชาชน (People Government Proximity) หากขนาดของเขตการปกครองมีขนาดที่เหมาะสมก็ทำให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนมีความใกล้ชิดกันมากขึ้นซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองนั้นด้วยในกรณีตรงกันข้ามถ้าหากขนาดของเขตการปกครองดังกล่าวที่ใหญ่เกินไปก็จะทำให้ความใกล้ชิดระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับประชาชนมีน้อยลง และประชาชนอาจจะไม่ค่อยมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นอันจะเป็นการขัดกับหลักการในการกระจายอำนาจทางการคลัง (Hongvivatana, 1972)

การพัฒนาความสามารถทางการคลังของท้องถิ่น ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ การพัฒนาศักยภาพในการจัดหารายได้ และการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เหมาะสม ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการจัดหารายได้นั้น หมายถึง การที่ท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นแต่ละประเภท โดยปัญหาที่เกิดขึ้นสามารถจำแนก และแสดงให้เห็นได้ ดังนี้

สภาพปัญหาทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่า เป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดสำหรับการปกครองท้องถิ่น (สุพัฒน์จิตร ลาตบัวขาว, 2563) ซึ่งประกอบไปด้วย

1. ปัญหาเชิงนโยบาย เกิดจากการที่รัฐบาลกำหนดนโยบายในการบริหารการพัฒนาประเทศ ที่ถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่น โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมที่ก็มีภารกิจในการพัฒนาท้องถิ่น และจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น เมื่อรัฐถ่ายโอนภารกิจลงสู่ท้องถิ่นทำให้ท้องถิ่นมีภารกิจเพิ่มมากขึ้น บุคลากร งบประมาณในการดำเนินงานตามภารกิจไม่เพียงพอ และไม่สามารถบริหาร และพัฒนาท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ เพราะว่างค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดบริการสาธารณะ และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง

2. ปัญหาด้านโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังคงมีการพึ่งพิงรายได้จากส่วนกลางเป็นสัดส่วนที่สูง ในขณะที่รายได้ที่จัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนที่ต่ำมาก เมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนรายได้ของรัฐบาล จากปัญหาดังกล่าวส่งผลให้ท้องถิ่นต้องพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ทั้งเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

3. ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการคลังของท้องถิ่น ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ คือ (1) ความไม่สมดุลทางการคลังด้านแนวตั้ง (2) ความไม่สมดุลทางการคลังด้านแนวนอน และ (3) สุขภาพทางการคลังท้องถิ่น

4. ปัญหาความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารการคลัง สามารถแบ่งปัญหาออกได้ 3 ด้าน ได้แก่ (1) ด้านการบริหารการคลัง ซึ่งให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังขาดความเป็นอิสระทางการคลัง (2) ด้านการกำหนดรายได้ของตนเอง ด้านบุคลากร เกิดจากการขาดแคลนบุคลากรเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานในการดำเนินการจัดเก็บภาษี และขาดความรู้ความเข้าใจข้อกฎหมาย และการตีความกฎหมายข้อปฏิบัติในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น และ (3) ด้านประชาชนผู้เสียภาษี ประชาชนผู้เสียภาษีพยายามเลี่ยงภาษีที่ประชาชนมีหน้าที่จ่ายภาษี เป็นต้น

5. ปัญหาเรื่องการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6. ปัญหาด้านกฎหมายเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น สามารถสรุปได้ 4 ประเด็น ได้แก่ (1) ยังขาดกฎหมายที่รองรับการกำหนดแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน (2) การขัดแย้งกันของกฎหมายที่กำหนดรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) การบังคับใช้กฎหมาย และ (4) แหล่งรายได้ที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองได้ ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นรายได้ที่มาจากภาษีฐานแคบ

กล่าวโดยสรุป สภาพปัญหาทางการคลังท้องถิ่นในปัจจุบัน สะท้อนให้เห็นถึงการควบคุมจากภาครัฐ โดยใช้งบประมาณเป็นเครื่องมืออันเป็นผลให้ท้องถิ่นไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยโครงสร้างรายได้ของท้องถิ่นในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับเป้าหมายในการทำให้เกิดความเป็นอิสระทางการคลัง และการลดการพึ่งพิง

งบประมาณจากรัฐบาล รวมถึงมาตรการทางการคลังที่ทำให้มีการแสวงหาผลประโยชน์จากท้องถิ่นดังที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน

## 7. ประเด็นปัญหาในระบบบริหารงบประมาณ

ในการวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในการบริหารงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นล้วนแล้วแต่มีปัญหาที่แตกต่างกันไป ซึ่งในที่นี้จะนำผลการศึกษาปัญหาอุปสรรค และแนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตในการบริหารงบประมาณ โดยมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครสวรรค์ มาเป็นตัวอย่างเพื่อให้ผู้ที่สนใจได้เห็นแนวทางในการแก้ไข (อัญญาฤตา หัตถ์ธีรัตน์ และพงษ์เสฐียร เหลืองอลงกต, 2563) ซึ่งสามารถสรุปได้ว่า ปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากการทุจริตในการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครสวรรค์มีด้วยกันหลายสาเหตุ ซึ่งสามารถสรุปได้ว่า การขาดความซื่อสัตย์ของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดจริยธรรมในการปฏิบัติงาน ขาดระบบการตรวจสอบควบคุม กำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ มีการนำทรัพย์สินไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตน ทั้งยังขาดความเสียหายในการปฏิบัติงาน เพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์ขององค์กร หรือเพื่อประชาชนอย่างจริงจัง จากผลการศึกษาดังกล่าว ได้แนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริต โดยการมุ่งเน้นผลลัพธ์ให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครสวรรค์ กล่าวคือ หน่วยงานต้นสังกัด และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องควรปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม เพื่อสร้างจิตสำนึกที่ดีให้กับบุคลากรให้เป็นผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ของตนด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีความเสียหาย มีความรับผิดชอบ เพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ประชาชนหรือท้องถิ่น กำหนดขั้นตอนในการตรวจสอบการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ นำเชื่อถือ ให้สามารถควบคุม กำกับดูแลการใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า โดยการนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาสนับสนุนในการตรวจสอบอย่างเป็นระบบให้ได้มาตรฐาน เป็นที่ยอมรับ และได้รับความไว้วางใจของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรประพฤติปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับบุคลากร ด้วยการปฏิบัติตนเป็นผู้ที่มีความเสียหายต่อประชาชน แต่งตั้งคณะกรรมการในการควบคุมกำกับดูแล ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามแผนการดำเนินงาน โครงการ และกิจกรรมอย่างชัดเจน ใช้กฎหมาย และบทลงโทษอย่างจริงจัง ในการควบคุมผู้ที่กระทำผิด ขาดความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติงานของบุคลากร ผู้ที่คดโกงองค์กร ผู้ที่นำทรัพยากรของทางหน่วยงานมาใช้เป็นของส่วนตัว ผู้ที่ขาดความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของประชาชน บุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกคน ควรมีความพร้อมในการแก้ไขปัญหา หรือปรับปรุงให้เกิดสิ่งที่ดีกว่าเดิมอย่างเต็มกำลังความสามารถ ทั้งนี้ การเบิกจ่ายงบประมาณในการนำไปดำเนินการต่าง ๆ ควรได้รับความเห็นชอบอย่างชัดเจนจากหน่วยงานต้นสังกัด และผ่านการลงมติในที่ประชุมทุกชั้นตอน

## 8. บทสรุปท้ายบท

การบริหารการคลังสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดขึ้นเมื่อมีการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจในการปกครอง และการบริหารของส่วนกลางให้อย่างเป็นทางการ โดยมีตัวบทกฎหมาย และแนวทางการมอบอำนาจไว้เป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน มอบความเป็นอิสระในการตัดสินใจ ให้มีความสามารถในการบริหารจัดการในระดับหนึ่ง มีความสามารถในการมีทรัพย์สิน งบประมาณ บุคลากร ทั้งทางด้านรายได้ และรายจ่าย โดยการกระจายอำนาจทางการคลังท้องถิ่นให้สามารถมีรายได้เป็นของตนเอง เพื่อเป็นสิ่งที่จะประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับอิทธิพลจากการปฏิรูปการปกครองตามแนวทางของกระแสการปฏิรูประบบราชการร่วมกับการปฏิรูประบบการบริหารจัดการภาครัฐ ตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และการบริการด้านสาธารณะแนวใหม่ โดยการผนวกแนวคิดด้าน เศรษฐศาสตร์ และแนวคิดการบริหารจัดการมาปรับใช้ในหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุก ๆ แห่ง จะเห็นได้ว่า หลักในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ มีการปรับเปลี่ยนลักษณะของการบริหารจัดการภาครัฐไปจากเดิม ที่ไม่ใช่การบริการสาธารณะ หรือการแสดงบัญชีงบประมาณของรัฐบาลเท่านั้น หากแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงในด้านโครงสร้าง ด้วยการนำเอารูปแบบ หรือวิธีการต่าง ๆ ของภาคธุรกิจเอกชน มาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการบริหารแบบมืออาชีพจะมี มาตรฐานในการประเมินผลงานอย่างชัดเจน มีการควบคุมผลงาน มีการกระจายส่วนราชการให้เป็นหน่วยงานย่อย เพื่อให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ และทั่วถึง รวมทั้งส่งเสริมให้มีการแข่งขันด้วยวิธีการจ้างเหมา การจัด ให้มีความยืดหยุ่นในการจ้างงาน และการให้ค่าตอบแทนที่เหมาะสม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควร ส่งเสริมให้มีวินัยในการใช้จ่ายมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้เมื่อพิจารณาสภาพปัญหาทางการปกครองระดับท้องถิ่นใน ปัจจุบันของไทย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการควบคุม กำกับดูแลจากภาครัฐ ที่เป็นผลมาจากโครงสร้างทางด้าน รายได้ของท้องถิ่นในปัจจุบันยังไม่สามารถสร้างความสอดคล้องกับเป้าหมายในการพัฒนา หรือแก้ไขปัญหาได้ จึง ยังไม่เกิดความเป็นอิสระทางการปกครอง เนื่องจากยังต้องพึ่งพิงงบประมาณจากรัฐบาล เพราะองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถสร้างรายได้ที่เพียงพอต่อการปกครองในท้องถิ่นของตนเองได้ จึงต้องรับบสนับสนุนจากรัฐบาลอยู่ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงต้องเข้ามาควบคุม กำกับดูแลการใช้งบประมาณต่าง ๆ ทำให้ยังขาดอิสระในการ บริหารจัดการในระดับท้องถิ่น

จากที่ได้กล่าวถึง ปัญหา อุปสรรค ผลกระทบ และแนวโน้มการปกครองท้องถิ่นของไทยในอนาคต ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงทิศทาง หรือรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตได้เป็นอย่างดี รัฐบาลควรกำหนดให้ เป็นหน่วยงานหลักในการดูแลประชาชน โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ จัดระบบ การศึกษา การรักษาความปลอดภัย และให้มีความเป็นอิสระ โดยภาครัฐจะต้องส่งเสริม และสนับสนุนให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเข้มแข็งในการบริหารจัดการ แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้โดยอิสระ สามารถ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ กำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น สามารถดำเนินการได้กระทำเท่าที่จำเป็น และไม่กระทบต่อความเป็นอิสระ โดยการแต่งตั้ง คณะกรรมการกลางให้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อทำหน้าที่วางกรอบ และกำหนดนโยบายในการจัดทำมาตรฐานการกำกับดูแลท้องถิ่นของหน่วยงานภาครัฐ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งตรวจสอบประเมินประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

และหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามมาตรฐานการกำกับดูแล พร้อมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ และสามารถตรวจสอบการบริหารงานในท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม

## บรรณานุกรม

- กฤษณ์ รักษาติเจริญ. (2557). การบริหารการคลังภายใต้แนวคิด การจัดการภาครัฐแนวใหม่. *วารสารนักบริหาร*, 34(1), 8-19.
- ธีชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา. (2557). *เอกสารประกอบการสอนรายวิชา 002227*. ขอนแก่น: วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ธงชัย สมบูรณ์. (2549). *การบริหารและการจัดการมนุษย์ในองค์กร*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ปราชญ์สยาม.
- นพดล จันระวัง และวราภรณ์ เทพสัมฤทธิ์พร. (2562). การบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดภูเก็ต. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต*, 15(1), 195-230.
- นัยนา เกิดวิชัย. (2549). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- ไพรัช ตระการศิริพันธ์. (2548). *การคลังภาครัฐ*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: เอ็น สแควร์ กราฟฟิค พรินท์.
- พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์. (2550). *การคลังรัฐบาลและการคลังท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โอ.เอส.พรีนติ้ง เฮ้าส์.
- ราเชนทร์ นพณัฐวงศ์, ภูกิจ ยลชญาวงศ์, และรวีวงศ์ ศรีทองรุ่ง. (2560). ปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ใน *การประชุมวิชาการและนำเสนอผลงานวิจัยระดับชาติราชธานีวิชาการ ครั้งที่ 2 "การวิจัย 4.0 เพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน"* อุบลราชธานี: มหาวิทยาลัยราชธานี, 511-521.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2563). *ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. เล่ม 137 ตอนพิเศษ 276 ง. หน้า 1-8.
- วิทยา จิตนุพงศ์. (2560). ปัญหาการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. *วารสารรัศมีภาคย์*, ฉบับพิเศษ ครบรอบ 23 ปี, 320-331.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2556). *ถอดรหัสการจัดเก็บภาษีอากรของท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุกัญญา แสงอนันต์. (2553). *การบริหารงานคลังท้องถิ่น: ศึกษากรณีการบริหารงบประมาณรายรับขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองนกกระทุง อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- สุพัฒน์จิตร ลาดบัวขาว. (2563). การคลังท้องถิ่น: สภาพปัญหา และแนวทางแก้ไข. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*. 11(1), 189-214.
- อัญญาฤตา หัตถิรัตน์ และพงษ์เสฐียร เหลืองอลงกต. (2563). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครสวรรค์. *วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์*, 9(2), 140-155.
- อรวรรณ จำพูน (2564) การบริหารความเสี่ยงทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. *วารสารวิชาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี*, 4(1), 120-131.

- Aiyar, S. P. "Maddick, Henry" Democracy, Decentralisation and Development"(Book Review). *Indian Journal of Agricultural Economics* 19.2 (1964): 76.
- Alm, J., Martinez-Vazquez, J., & Indrawati, S. M. (2004). Introduction. In J. Alm, J. Martinez-Vazquez & S. M. Indrawati (Eds.), *Reforming intergovernmental fiscal relations and the rebuilding of Indonesia: The "big bang" program and its economic consequences* (pp. 1-11). Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Anderson, J. E. (1984). *Public policy and politics in America*. Harcourt Brace.
- Clark, John J. (1957). *Outline of local government of the United Kingdom*. United Kingdom: Isaac Pitman and Sons.
- DeLeon, P., & Vogenbeck, D. M. (2007). The policy sciences at the crossroads. In F. Fischer & G. J. Miller (Eds.), *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods* (pp. 3-14). New York: Routledge.
- Eulau, H., & Prewitt, K. (1973). *Labyrinths of democracy: Adaptations, linkages, representation, and policies in urban politics*. United Kingdom: Ardent Media.
- Greenwood, W. T. (1974). Future management theory: A "comparative" evolution to a general theory. *Academy of Management Journal*, 17(3), 503-513.
- Hirsch, W. Z. (1964). Local versus areawide urban government services. *National Tax Journal*, 17(4), 331-339.
- Holloway, W. V. (1951). *State and local government in the United States*. McGraw-Hill.
- Hongvivatana, T. (1972). *Local Government Finance in Thailand*. Master Thesis in Economics: Faculty of Economics, Thammasat University.
- Kaplan, A. (1970). The crisis of authority. *The Southern Journal of Philosophy*, 8(2-3), 107-115.
- Kitchen, H. (2007). Grants to small urban governments. In R. Boadway & A. Shah (Eds.), *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice* (Vol. 2, pp. 483-510). Washington, D.C.: The World Bank.
- Maddox, J. G. (1962). Discussion: Lessons for Farm Economists from Recent Antitrust Decisions: Desirable Public Policy. *Journal of Farm Economics*, 44(5), 1623-1626.
- Robson, W. A. (1954). *The development of local government*. Routledge. England: Routledge.
- Singkaneti B., & Pumkaew, D. (2017). Problems of Local Public Finance in Thailand. *Thai Journal of Public Administration*, 15(2), 3-23.
- Simeon, R. (1976). Studying public policy. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 9(4), 548-580.



- Stigler, G. J. (1966). The economic effects of the antitrust laws. *The Journal of Law and Economics*, 9, 225-258.
- Sudhipongpracha, T., & Wongpredee, A. (2015). Desequalizing Equalization Transfer: Assessment of the Relationship between Equalization Grant and Local Fiscal in Northeast Thailand. *Asian Affairs: An American Review*, 42(1), 1-23.
- Wit, D. (1961). *A comparative survey of local government and administration*. Institute of Public Administration, Bangkok: Kurusapha Press.
- Wongpredee, A. (2012). Local Fiscal Problems in Thailand: The Perceptions of Municipal Mayors (in Thai). *Journal of Public and Private Management*, 19(1), 1-27.
- Wongpredee, A., & Sudhipongpracha, T. (2014). The political of Intergovernmental Transfers. *Journal of Developing Society*, 30(3), 343-363.
- Weicher, J. C. (1972). Aid, expenditures, and local government structure. *National Tax Journal*, 25(4), 573-583.

## บทที่ 5

### ต้นแบบการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศ

#### 1. การปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์เก่า

การปกครองท้องถิ่นตามกระบวนทัศน์ดั้งเดิมนั้น มีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

1. เป็นการจัดการปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นเลือกคณะบุคคลเข้ามาดำเนินการจัดการปกครองแทนตนเอง

2. เป็นหน่วยการปกครองที่มีลักษณะขั้นพื้นฐาน คือ มีอาณาเขต และประชากรของท้องถิ่นอย่างชัดเจน มีลักษณะจำเพาะของตัวเองในด้านต่าง ๆ เช่น เขตแดน ประชากร วัฒนธรรม ประเพณี และทรัพยากร

3. การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการปกครองท้องถิ่นไว้เป็นกรอบแนวทางการปฏิบัติงาน ซึ่งมีฐานะทางกฎหมาย และมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความเหมาะสม ดำเนินการตามอำนาจที่ได้รับสิทธิตามกฎหมาย เช่น สิทธิในการตรากฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ และสิทธิในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น

ด้วยลักษณะของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้การปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์เก่ามีความแข็งตัว ขาดความยืดหยุ่น ในการดำเนินงานของท้องถิ่น เนื่องจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจจะมีลักษณะเป็นแนวดิ่ง อำนาจในการปกครองจึงอยู่ที่คณะบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้ง หรือแต่งตั้งให้เป็นตัวแทนของประชาชน ในขณะที่ประชาชนจะเป็นเพียงผู้ถูกปกครอง หรือเป็นเพียงผู้ต้องรับผลของการจัดทำบริการ ไม่ได้มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจ ความคิดสร้างสรรค์ และร่วมดำเนินการอย่างแท้จริง การดำเนินกิจการโดยเฉพาะการจัดทำบริการสาธารณะจะทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้ เพราะมีข้อจำกัดในหลักการ และข้อกฎหมายที่มุ่งดำเนินงานให้ถูกต้องตามระเบียบ สอนองเป้าหมายของทางการมากกว่า สอนองความต้องการของประชาชน (อุดม ทุมโฆษิต, 2552)

อย่างไรก็ตาม รูปแบบการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้ ก็ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลาย เป็นเวลานาน แต่เมื่อสภาพแวดล้อมด้านต่าง ๆ เปลี่ยนไปจากปัจจัยหลายด้าน เช่น กระแสโลกาภิวัตน์ สภาพการแข่งขันระหว่างประเทศ วิกฤติทางเศรษฐกิจ กระแสความคิดในการลดบทบาท และขนาดของภาครัฐที่เกิดจากแนวคิดอนุรักษนิยม การเติบโต และการมีบทบาทมากขึ้นขององค์กร ประชาสังคม และที่สำคัญ คือ การเติบโต และความเข้มแข็งของภาคธุรกิจเอกชน รวมทั้งปัญหาของการทุจริตคอร์รัปชัน และความไม่มีประสิทธิภาพของรัฐบาล ตลอดจนระบบการทำงานของรัฐที่มีลักษณะแข็งตัว ไม่ยืดหยุ่น เหมาะกับงานประจำ และการควบคุม แต่ไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่มีมีลักษณะของปัญหาที่ซับซ้อนมากขึ้น แนวคิดในการมองท้องถิ่นแบบเดิมจึงถูกท้าทายโดยนักวิชาการรุ่นใหม่ มีแนวโน้มมองท้องถิ่นในกระแสการปฏิรูปมากขึ้น

การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีขึ้นได้ก็โดยที่รัฐยอมให้จัดตั้งขึ้นเมื่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นแล้ว หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะถูกควบคุมโดยรัฐด้วยวิธีการต่าง ๆ โดยที่รัฐจะต้องมีภาระรับผิดชอบต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่น และประชาชน แม้จะมีการมอบภาระหน้าที่ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้วในรูปของการกระจายอำนาจ แต่รัฐบาลก็ยังคงรับผิดชอบอยู่เสมอ (Leonard, 1961) ฉะนั้นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคเท่าที่ผ่านมามีอยู่ภายใต้กรอบกติกาที่กำหนดไว้เป็น

กฎหมายทั้งที่เป็นรัฐธรรมนูญ ระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายเฉพาะของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระเบียบ และคำสั่งต่าง ๆ ที่หน่วยราชการส่วนกลางออกมาใช้บังคับกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ได้ผลเกิดเป็นความเจริญแก่ท้องถิ่นก็ย่อมเป็นไปตามความประสงค์ของส่วนกลางเพราะส่วนกลางได้มอบหมายภาระมาให้แล้วตามหลักของการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of authority) แต่หากท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการ หรือสร้างความเจริญให้แก่ชุมชนได้ ส่วนกลาง หรือรัฐบาลก็จะต้องถือเป็นภาระหน้าที่ที่จะต้องเข้าไประดับประครองให้ความช่วยเหลือแก่ท้องถิ่น รวมความตั้งแต่การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาจนกระทั่งถึงการยุบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ตลอดเวลาซึ่งโดยนัยนี้จึงถือว่า ส่วนท้องถิ่นกับส่วนกลางยังคงมีความสัมพันธ์กัน อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นในรูปของการควบคุมก็ยังคงมีความจำเป็นหากแต่เป็นการควบคุมเพื่อประโยชน์ และประสิทธิภาพในการบริหารหาใช้การควบคุมในลักษณะที่เสมือนอยู่ในสายการบังคับบัญชา (Cebula, 1974) อย่างไรก็ตามความเกี่ยวโยงระหว่างรัฐบาลกลาง และส่วนท้องถิ่นในรูปของการกำกับดูแลยังมีความจำเป็น เพื่อควบคุมให้การจัดทำบริการสาธารณะของส่วนท้องถิ่นมีประโยชน์กับประชาชน และมีประสิทธิภาพมากที่สุด แต่เป็นลักษณะของการกำกับดูแลที่เป็นการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารจัดการดูแลไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจในการบังคับบัญชาตามสายบังคับบัญชาทั่วไป (Cebula, 1974)

## 2. การปกครองท้องถิ่นในระบอบทศนิยม

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ในการฝึกฝน ให้การศึกษาเกี่ยวกับการเมืองแก่ประชาชน ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เห็นถึงความสำคัญ และคุ้นเคยกับการใช้สิทธิทางการเมือง นำไปสู่ความศรัทธา และความเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย การเปลี่ยนแปลงที่ผ่านมามีวิกฤติทางการเมืองในระดับประเทศเกิดขึ้นหลายครั้ง และทำให้การทำงานของรัฐบาลส่วนกลางไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร หากแต่ในทางกลับกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลับกลายเป็นกลไกที่สำคัญในการพัฒนาในระดับท้องถิ่น รวมถึงสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้

ปัจจุบันประเทศไทยมีการบริหารราชการแผ่นดินโดยใช้หลักการรวมอำนาจ แบ่งอำนาจ และกระจายอำนาจ โดยเฉพาะหลักการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น ซึ่งก็คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจ หรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครอง และดำเนินกิจการบางอย่าง เพื่อผลประโยชน์ของรัฐ และผลประโยชน์ของท้องถิ่น โดยวัตถุประสงค์ในการกระจายอำนาจ คือ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยมีองค์กรผู้รับผิดชอบ มีอิสระในการใช้ดุลยพินิจ มีเจ้าหน้าที่ และงบประมาณในการดำเนินงานแยกออกจากราชการส่วนภูมิภาค ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ ตอบสนองความต้องการของประชาชน

ในการปกครองท้องถิ่นในระบอบทศใหม่นั้น เป็นการส่งเสริม และพัฒนาท้องถิ่นร่วมขับเคลื่อนพัฒนาประเทศไทย 4.0 ไปสู่ประเทศที่พัฒนาแล้วจากฐานของท้องถิ่น โดยเป้าหมายการพัฒนาประเทศไทย

20 ปี คือ เพื่อเผยแพร่องค์ความรู้ในการพัฒนาสู่การนำไปปฏิบัติในแต่ละช่วงเวลาอย่างต่อเนื่อง และเหมาะสม โดยการบูรณาการ และสร้างความเข้าใจถึงอนาคต หรือทิศทางในการพัฒนาประเทศไทยร่วมกันในทุกภาค ส่วนในสังคม ทั้งภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ในการพัฒนาประเทศเพื่อส่งเสริม ตลอดจน รักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของชาติ และเพื่อให้เป็นไปตามวิสัยทัศน์ "ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็น ประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง" หรือคติพจน์ประจำชาติ "มั่นคง มั่ง คั่ง ยั่งยืน" เพื่อให้ประเทศมีขีดความสามารถในการแข่งขัน มีรายได้สูงอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว คนไทยมี ความสุข อยู่ดี กินดี สังคมมีความมั่นคง เสมอภาค และเป็นธรรม

ทั้งนี้ เป้าหมายสำคัญ คือ การขับเคลื่อนประเทศเพื่อก้าวข้ามกับดักประเทศรายได้ปานกลางสู่ ประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงความจำเป็นดังกล่าวจากทั้ง 4 องค์ประกอบดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ ว่า ความเชื่อมโยงต่อภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการพัฒนาระบบการบริการขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เศรษฐกิจหลักให้สามารถรองรับการจัดบริการสาธารณะที่สามารถสนองต่อตอบ ความต้องการทางการพัฒนาเศรษฐกิจ และการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นกลไกเชิงพื้นที่ในการ ระดมพลังทุกภาคส่วน ร่วมลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ

นอกจากนั้น ยังมีความจำเป็นต้องพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทสำคัญ ในการร่วมกับ ภาคีทุกภาคส่วน เพื่อร่วมขับเคลื่อนการพัฒนาการขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจชุดใหม่ บนฐานความ หลากหลายทางชีวภาพ และความหลากหลายเชิงวัฒนธรรมในระดับท้องถิ่นตามภารกิจ ซึ่งส่วนหนึ่งจะมีผล โดยตรงต่อการเพิ่มขึ้นต่อรายได้ของท้องถิ่น และความท้าทายสำคัญสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็น การสร้างแนวร่วมที่สำคัญเชิงพื้นที่ในการหนุนเสริมการพัฒนาของเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในท้องถิ่นสู่การ เป็นประเทศที่พัฒนาแล้วด้วยการทำให้ท้องถิ่นเป็นท้องถิ่นที่พัฒนาแล้วนั่นเอง

การเสริมสร้างศักยภาพ และเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนา นวัตกรรมแล้วนำมาปรับใช้ในการกิจการบริการในระดับพื้นที่ เพื่อให้สามารถรองรับยุทธศาสตร์ในการพัฒนา ประเทศ และประเทศไทย 4.0 ประกอบด้วยแนวทางการพัฒนา (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2560) ดังต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบาย ทิศทาง และแนวทางในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนา นวัตกรรม เพื่อการส่งเสริมให้สามารถดำเนินภารกิจ การบริการในระดับพื้นที่ตามกรอบการพัฒนาของแผน ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศไทย 20 ปี ซึ่งมีแนวทาง ดังนี้

1.1 ปรับปรุงระเบียบ กฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานได้อย่างมี ประสิทธิภาพ โดยการศึกษา วิเคราะห์ความทันสมัยของกฎหมาย เปรียบเทียบกับความเปลี่ยนแปลงของ กฎหมายรัฐธรรมนูญ สภาพการณ์ในปัจจุบันของประเทศ และความจำเป็นในการพัฒนาประเทศไทยในอนาคต

1.2 กำหนดแนวทางในการประเมินผลการดำเนินการในการจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดทำระบบติดตามการวัดผลประเมินผลการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ โดยใช้เทคโนโลยี และสร้างเครื่องมือในการประเมิน และตรวจสอบความโปร่งใส โดยประชาชน เพื่อให้เกิด ความโปร่งใสในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 จัดทำมาตรฐานในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ครอบคลุมทุกด้าน และจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายในระดับกรม โดยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย และระเบียบท้องถิ่นร่วมเป็นกรรมการด้วย เพื่อหาข้อสรุปในเบื้องต้นประกอบการตัดสินใจของผู้บริหารกรม ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

1.4 นำกระบวนการประชารัฐมาเสริมในกระบวนการบริการ และขยายไปยังการบริการสาธารณะ ด้านอื่น ๆ ด้วย เพื่อเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น

1.5 ศึกษาความเหมาะสมในการเพิ่มอำนาจหน้าที่ และปรับปรุงกฎหมาย จัดตั้งองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น เพื่อรองรับการพัฒนาประเทศ และประเทศไทย 4.0 ในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ โดยตราเป็นกฎหมายที่ เกี่ยวข้องในด้านต่าง ๆ ทั้งนี้กฎหมายจะต้องสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละ พื้นที่

2. พัฒนาบุคลากรของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรองรับโมเดล พัฒนาเศรษฐกิจประเทศไทย 4.0 และกรอบการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งมีแนวทาง ดังนี้

2.1 สร้าง และพัฒนานวัตกรรมท้องถิ่น เพื่อการสร้างสรรคองค์ความรู้ และนวัตกรรมกรมการปกครอง ท้องถิ่นของประเทศไทย ทั้งที่เป็นบุคลากรของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น พร้อมทั้งสร้าง และพัฒนาบุคลากรในระดับท้องถิ่น

2.2 จัดทำมาตรฐานสมรรถนะบุคลากรของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาประเทศไทย 4.0 โดยเฉพาะหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริม การพัฒนาตามยุทธศาสตร์ประเทศ 20 ปี พร้อมจัดทำแผนการพัฒนาบุคลากร ให้บุคลากรได้รับการพัฒนา อย่างทั่วถึง

2.3 วางมาตรการแนวทางเพื่อการพัฒนานักเรียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ออาชีวะ โดยร่วมกับอาชีวศึกษาผ่านความร่วมมือในเชิงนโยบาย และการเห็นชอบโดยมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้จากการ การรองรับความจำเป็นในการพัฒนาประเทศ และความต้องการด้านอาชีพของท้องถิ่น ยังเน้นการเสริมสร้าง ทักษะอาชีพแก่เยาวชนในท้องถิ่น เพื่อการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจเชิงพื้นที่ของท้องถิ่น

2.4 กำหนดให้สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น ให้สามารถจัดฝึกอบรมให้กับบุคคลภายนอกที่มีความ สนใจในเรื่องการบริหารจัดการในรูปแบบการปกครองท้องถิ่น เพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่ระบบการปกครอง ท้องถิ่น เช่น ผู้มีความสนใจอยากเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยแก้ไขกฎกระทรวงแบ่งส่วน ราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้มีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น

3. พัฒนากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นร่วมเป็นกลไกสำคัญในการสื่อสารยุทธศาสตร์การพัฒนา ประเทศ 20 ปี สู่การดำเนินงานในระดับท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเข้าใจในแนวทางการ พัฒนาท้องถิ่นที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ ซึ่งมีแนวทาง ดังนี้

3.1 ส่งเสริมการเชื่อมโยงระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับเครือข่ายสถาบันการศึกษาที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในเรื่องของนวัตกรรมสมัยใหม่ เพื่อให้เกิดการ

สนับสนุนเรื่ององค์ความรู้ และร่วมพัฒนาศึกษา และวิจัยนวัตกรรมร่วมกัน เพื่อนำมาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ท้องถิ่น

3.2 ส่งเสริมการเชื่อมโยงการใช้นวัตกรรมที่เป็นภารกิจร่วมกันขององค์กรภาคีหน่วยงานต่าง ๆ

4. ส่งเสริม สนับสนุนให้หน่วยงานในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นร่วมผลิต คิดค้น และสร้างสรรค์ นวัตกรรม เพื่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของไทยให้เติบโตอย่างมั่นคง ตามแนวทางการพัฒนาประเทศ และโมเดลพัฒนาเศรษฐกิจประเทศไทย 4.0 ซึ่งมีแนวทาง ดังนี้

4.1 จัดตั้งกองทุนพัฒนานวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมสนับสนุน และเผยแพร่ นวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่สาธารณะ

4.2 จัดให้มีการมอบรางวัล เพื่อสร้างแรงจูงใจให้แก่ นวัตกรรมของท้องถิ่นที่สามารถคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ ขึ้นมาใช้ในท้องถิ่นของตน

4.3 จัดประกวดให้รางวัลการคิดสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ ๆ ที่นำไปปรับใช้ในการพัฒนาตามภารกิจ และการบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ พร้อมสนับสนุนทุนในการวิจัย และพัฒนา เพื่อต่อยอด นวัตกรรมที่ได้รางวัลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4.4 การจัดให้มีเวที หรือช่องทางในการสื่อสาร หรือถ่ายทอดความสำเร็จในการสร้างสรรค์นวัตกรรม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมการคัดเลือก นวัตกรรมที่มีคุณภาพ เพื่อการผลักดันเป็นแนวปฏิบัติ ในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือการพัฒนาการบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. แสวงหาความเป็นเลิศจากต่างประเทศที่มีแนวปฏิบัติที่ดีในการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อร่วมในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ เพื่อนำองค์ความรู้มาประยุกต์ใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น พร้อมทั้งศึกษา วิจัย เพื่อค้นหามาตรการในการเสริมสร้างประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามความจำเป็นในการร่วมขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะการพัฒนาท้องถิ่นในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ พื้นที่ท่องเที่ยวนานาชาติ พื้นที่ชายแดน หรือท้องถิ่นที่มีความพร้อมสูงในชุมชนเมือง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต ควรกำหนดให้เป็นหน่วยงานหลักในการดูแลประชาชน โดยให้มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะ จัดระบบการศึกษา การรักษาความปลอดภัย และให้มีความเป็นอิสระ โดยภาครัฐจะต้องส่งเสริม และสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ กำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทำเท่าที่จำเป็น และไม่กระทบต่อความเป็นอิสระ โดยให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้กำกับดูแล ในรูปคณะกรรมการกลาง เพื่อทำหน้าที่วางกรอบ และนโยบายในการจัดทำมาตรฐานการกำกับดูแลท้องถิ่นของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามมาตรฐานการกำกับดูแล พร้อมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ ให้ชัดเจน เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการ และได้มีส่วนร่วมสำคัญในการสร้างสรรค์นวัตกรรมใหม่ ๆ ที่สอดคล้องต่อบริบทของท้องถิ่น และสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ การบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น ได้อย่างเหมาะสม

### 3. ลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี

Samuel P. Huntington และ Joan M. Nelson ค.ศ. 1976 ได้เสนอแนวความคิดว่า หากประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองในกิจกรรมต่าง ๆ ของท้องถิ่นจะทำให้การมีส่วนร่วมดังกล่าวนำมา ซึ่งรูปแบบการปกครองท้องถิ่นและการจัดทำบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนโดยแท้จริงไม่ได้มาจากมุมมองในทางการเมืองของนักการเมืองแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งการแสดงออกทางการเมืองดังกล่าวของประชาชนจะนำมา ซึ่งการตัดสินใจของผู้ใช้อำนาจปกครองเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนต่อไป

ประเด็นสำคัญของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) คือ การเปิดเผยความไม่เท่าเทียมกันต่อคำวิพากษ์วิจารณ์สาธารณะ และสร้างเงื่อนไขที่เกิดความไม่เป็นที่ธรรมให้น้อยที่สุดในอนาคต และมีความเชื่อว่า การเมืองแบบปรึกษาหารือสามารถที่จะทำให้ผู้ที่ด้อยโอกาสมีบทบาทมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มที่แข่งขัน หรือการเมืองกลุ่มผลประโยชน์ในรูปแบบอื่น ๆ การเมืองแบบกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group Politics) ไม่ได้ทำให้เกิดการกระจายอำนาจในสังคม การใช้ทรัพยากรที่ไม่มีความเสมอภาคกันจะทำให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองไม่มีความเท่าเทียมเช่นเดียวกัน ซึ่งจะทำให้แนวทางในการผลักดันการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเกิดความไม่โปร่งใส และนำไปสู่การตัดสินใจในการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งจะนำมาซึ่งปัญหาของแต่ละท้องถิ่นต่อไปได้ ดังนั้น การใช้อำนาจในการตัดสินใจที่โปร่งใส และยุติธรรมผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แท้จริงมีส่วนสำคัญมากในการผลักดันภารกิจของท้องถิ่นให้สามารถประสบความสำเร็จได้ (Thompson, 2008) ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของความเท่าเทียมกัน (Equality) โปร่งใส และรอบด้าน (Inclusiveness) กระบวนการสื่อสารบนพื้นฐานของเหตุผลที่สามารถเกี่ยวข้องกับแต่ละบุคคล และนำไปสู่การตัดสินใจเพื่อสิ่งดี ๆ ต่อสาธารณะ (Communicative Process) (Thompson, 2008) องค์ประกอบสามอย่างในการวิเคราะห์การเมืองแบบปรึกษาหารือจำเป็นต้องชี้ให้เห็นอย่างชัดเจน หลักเกณฑ์เกี่ยวกับแนวคิด (Conceptual Criteria) มาตรฐานการประเมิน (Evaluative Standards) เงื่อนไขเชิงประจักษ์ (Empirical Conditions) ในแต่ละเรื่องที่กำลังกล่าวมานี้จะต้องทำความเข้าใจในฐานะที่เป็นความต้องการที่จำเป็นเกี่ยวกับการปรึกษาหารือ เช่น หลักเกณฑ์เกี่ยวกับแนวคิดจะต้องระบุเงื่อนไขว่า อะไรเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติที่นับได้ว่า เป็นการปรึกษาหารือ มาตรฐานการประเมินระบุว่า อะไรถือได้ว่า เป็นการปรึกษาหารือ หรือดีกว่า เงื่อนไขเชิงประจักษ์ชี้ว่า อะไรคือความจำเป็น การสร้างการปรึกษาหารือที่ดี หรือเข้มแข็งน้อย กว่า ซึ่ง อาจนำไปสู่การสร้างการปรึกษาหารือที่ดี แต่ละประเด็นที่กล่าวมาขึ้นอยู่กับกรอบการสอบถามเชิงประจักษ์แต่มีวิธีที่แตกต่างกัน (Thompson, 2008)

นอกจากนี้การจัดการปกครองที่ดี (Governance) ถือเป็นแนวคิดหนึ่งที่สำคัญต่อกระบวนการพัฒนาใหม่ของการปกครองท้องถิ่น ซึ่ง อาจมีความสับสนระหว่างการจัดการปกครอง (Government) กับการจัดการปกครองที่ดี ดังนั้น เพื่อให้มีความเข้าใจแนวคิดของการจัดการปกครองที่ดีที่ชัดเจน จึงควรทำความเข้าใจแนวคิดนี้ โดยการนำมาเปรียบเทียบกับแนวคิดเดิม คือ การปกครองก็จะทำให้เห็นถึงลักษณะที่มีความแตกต่าง และทำให้เข้าใจความหมาย หรือแนวคิดของการจัดการปกครองที่ดีที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น International Dictionary of Public

Management and Governance ได้ให้ความหมายของ “การปกครอง (Government)” ว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของรัฐทั้งหมด และยังเกี่ยวข้องกับเรื่องนิติบัญญัติ และตุลาการ อีกทั้งยังเกี่ยวข้องกับเรื่องของหน่วยงาน และกระบวนการที่ดำเนินการโดยบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และเข้ามากำหนดนโยบาย ส่วนความหมายของ “การจัดการปกครองที่ดี (Governance)” นั้นได้ให้ความหมายโดยทั่วไปไว้ว่า เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชนในเรื่องที่ช่วยส่งเสริม สนับสนุนให้สามารถกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย ซึ่งนัยที่สองเป็นการให้ความหมายอย่างกว้างว่า การจัดการปกครองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย หน่วยงาน และเครือข่ายที่จะเป็นตัวกำหนดให้ประเทศ หรือองค์กรสามารถปฏิบัติงานได้ลุล่วงตามวัตถุประสงค์

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความเข้าใจในความหมายของการจัดการปกครองที่ดี ซึ่งจะสื่อได้ถึงลักษณะที่สำคัญของการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ตื้นนั้น สามารถสรุปความหมายโดยแยกเป็น 2 นัยที่สำคัญ (อุดม ทุมโฆษิต, 2552) ดังนี้

1. การจัดการปกครองที่ดี เป็นการจักระบบการปกครองที่ดีของประเทศ เพื่อคุ้มครองดูแลให้คนในประเทศอยู่เย็นเป็นสุข ซึ่งครอบคลุมถึงการจักระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร และการพัฒนาประเทศ โดยผู้ที่เข้ามาจักระบบนี้จะประกอบด้วยกลไกของรัฐบาล และกลไกของประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาดำเนินการผ่านกลไกอำนาจทางการเมือง และกฎหมาย

2. การจัดการปกครองที่ดี เป็นแนวคิดใหม่ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่เน้นรูปแบบการบริหารประเทศแนวใหม่ ซึ่งให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน การให้ความสำคัญกับคุณภาพ และประสิทธิภาพของการปกครอง และการใช้อำนาจ เพื่อให้เกิดการจัการที่ดีทั้งในด้านการจัการทรัพยากร เศรษฐกิจ สังคม และการปกครองประเทศ

จะเห็นได้ว่า ความหมายทั้ง 2 นัยดังกล่าวข้างต้น การจัดการปกครองที่ดีนั้น มีความหมายที่กว้างขวางครอบคลุมไปถึงบทบาทของภาคประชาชนโดยไม่จำกัดเฉพาะบทบาทของรัฐบาลตามความหมายเดิม ทั้งยังครอบคลุมไปถึงการใช้หลักการจัการมากกว่า การใช้เพียงอำนาจ และกฎหมายตามแนวคิดการปกครองแบบเดิม

จากความหมายข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงจุดเน้นที่แตกต่างกัน กล่าวคือ “การปกครอง” จะเน้นถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน และกระบวนการบริหารงานของรัฐทั้ง 3 ฝ่าย ได้แก่

1. ฝ่ายบริหาร ที่เป็นฝ่ายการเมือง และข้าราชการประจำ
2. ฝ่ายนิติบัญญัติ
3. ฝ่ายตุลาการ

ทางด้าน “การจัดการปกครองที่ดี” จะมีจุดเน้นที่กว้างกว่า การปกครอง กล่าวคือ นอกจากจะเน้นถึงกลไกของรัฐแล้ว ยังเน้นถึงปัจจัย หรือสิ่งที่จะช่วยส่งเสริมให้รัฐบาลสามารถปฏิบัติงานได้ อันประกอบด้วยลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน กฎหมาย หน่วยงาน และเครือข่ายต่าง ๆ เป็นต้น

การจัดการปกครองที่ดีเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน และการจัลำดับความสำคัญของกิจกรรมร่วมกับสังคม (Articulating a Common set of Priorities for Society) การประสาน



เชื่อมโยง (Coherence) การกำกับดูแล (Steering) และความรับผิดชอบต่อการตรวจสอบ (Accountability) (Pierre & Peters, 2005) นั่นคือ การจัดการปกครองที่ดีจะเน้นถึงการใช้ศิลปะในการบริหารมากกว่า อำนาจ หรือกฎหมาย กล่าวคือ ในการดำเนินงานในการบริหารจัดการในขั้นต้นจะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของ สังคม หรือชุมชนที่มีส่วนได้เสียต่อกิจกรรม นโยบาย แผนงาน หรือโครงการให้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนด เป้าหมาย และการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลัง ถึงสิ่งที่จะดำเนินการให้แก่ชุมชน หรือสังคม ขึ้นตอนต่อมา คือ การประสานเชื่อมโยงสิ่งที่จะดำเนินการกับสังคม หรือชุมชน ด้วยการประสานงานทำความเข้าใจกับทุก ฝ่ายที่เกี่ยวข้องถึงเป้าหมาย พันธกิจ และกิจกรรมของหน่วยงานที่จะต้องทำให้เกิดความเข้าใจในทิศทาง เดียวกัน เพื่อให้เห็นถึงลักษณะของการจัดการปกครองที่ดี สามารถสรุปได้ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. มีการพึ่งพาซึ่งกัน และกัน (Interdependence) ในด้านการบริการสาธารณะ (Public Service) ซึ่งจะมีความหมายกว้างกว่า การให้บริการสาธารณะ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่แนวคิดการ กระจายอำนาจ หากแต่จะครอบคลุมถึงองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ (Non-state Actors) ที่มีส่วนร่วมในการ ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยการบริหารจัดการท้องถิ่นในแง่มุมนี้เป็นการเปลี่ยนแปลง ขอบเขตการให้บริการสาธารณะ (Boundary) ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคอาสาสมัคร ที่เคยแบ่ง หน้าที่อย่างชัดเจน ไปสู่การให้บริการสาธารณะที่ไม่มีการแบ่งขอบเขตกันชัดเจน โดยทุกภาคส่วนในสังคม สามารถให้บริการสาธารณะได้ตามขีดความสามารถ โดยไม่แบ่งแยกว่า เป็นงานของราชการ หรือของราษฎร

2. ภาคส่วนต่าง ๆ ในเครือข่ายท้องถิ่นมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) กันอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากในแต่ละ ท้องถิ่นมีความต้องการที่จะแลกเปลี่ยนทรัพยากร และเป้าหมายร่วมกันอยู่ตลอดเวลา

3. การปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นมีลักษณะคล้ายการแข่งขันเกมส์ โดยมีรากฐานจากความเชื่อใจกัน (Trust) และการใช้กฎเกณฑ์ของเกมส์ที่มีอยู่ร่วมกัน เพื่อการต่อรอง และตกลง โดยมีภาคส่วนต่าง ๆ มาร่วมใน เกมส์ที่เกิดขึ้นแต่ละครั้ง

4. มีความเป็นอิสระจากรัฐในระดับหนึ่ง รัฐไม่ได้สร้างเครือข่ายขึ้น แต่เครือข่ายต่าง ๆ ก่อตัวขึ้นมาเอง โดยอิสระ และสัมพันธ์กัน โดยรัฐไม่มีอำนาจเหนือเครือข่ายนี้ จึงทำให้รัฐไม่สามารถชี้ทิศทางของเครือข่ายได้ ทั้งหมด แต่จะใช้วิธีทางอ้อมในการกระตุ้น และส่งเสริมให้เครือข่ายนั้นสามารถขับเคลื่อนไปได้

จะเห็นได้ว่า การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีจึงไม่ใช่การบริหารจัดการท้องถิ่นอย่างที่เคยเป็นมาดั่งเช่น ในอดีตที่อยู่บนพื้นฐานการรวมศูนย์ หรือกระจายอำนาจ และมีลักษณะของการผูกขาดในการให้บริการ สาธารณะของท้องถิ่นที่มีรัฐบาลกำกับดูแล หากแต่เป็นการกระจายการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่นออกไป ให้กว้างมากขึ้น สู่ขอบเขตของสังคมส่วนรวมด้วยการให้ภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร จัดการท้องถิ่นในรูปของเครือข่าย (Network) เพื่อการร่วมมือกันอย่างต่อเนื่องในการจัดบริการสาธารณะ ให้กับประชาชน ซึ่งหากเปรียบเทียบระหว่างการบริหารจัดการท้องถิ่นแบบเดิม และแบบการบริหารจัดการ ท้องถิ่นที่ดีจะมีความแตกต่างที่สำคัญ การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีเป็นการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ประกอบกัน ขึ้นจากแนวคิดของการบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) และประชาสังคม (Civil Society) โดยการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีจะเป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพ การบริหาร

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีลักษณะของการบริหารงานแนวใหม่ และการส่งเสริมประชาสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น

โดยแนวคิดของการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ตื้นเขินเป็นแนวคิดที่ได้รับอิทธิพลมาจากแรงกดดันจากองค์กรระหว่างประเทศที่เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาประเทศที่กำลังพัฒนา โดยองค์กรเหล่านี้พบว่า ปัจจัยด้านการบริหารจะมีผลต่อการสร้างความโปร่งใส (Transparency) และความพร้อมรับผิด (Accountability) ของรัฐ นอกจากนี้ กระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (Social Movement) ที่ประชาชนรวมตัวกันเพื่อเรียกร้องสิ่งใดสิ่งหนึ่งจากภาครัฐ มีส่วนสำคัญในการผลักดันให้นโยบายของรัฐเกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในสังคมมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ แนวคิดการจัดการปกครองจะเน้นการกำกับดูแล (Steering) มากกว่า การควบคุม (Control) ซึ่งการกำกับดูแลดังกล่าว อาจอยู่ในรูปของกฎระเบียบ แนวทาง การชี้แนะ และการสนับสนุนให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ และดำเนินกิจการของรัฐให้บรรลุเป้าหมายตามที่ได้กำหนดไว้ จะเห็นได้ว่า หลักการอีกประการหนึ่งที่สำคัญของการจัดการปกครองที่ดี คือ ความรับผิดชอบต่อการตรวจสอบ เพราะเมื่อหน่วยงานภาครัฐทำความตกลงร่วมมือ หรือทำสัญญาจ้างเหมากับหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่หน่วยงานภาครัฐ เพื่อจัดการบริการให้แก่ประชาชน หน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่หน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะหน่วยงานภาคเอกชนจะดำเนินงานโดยมุ่งเน้นถึงผลลัพธ์เป็นหลัก แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการ หรือขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ดังนั้น กระบวนการจัดการปกครองดังกล่าวจึงต้องให้ความสำคัญกับความรับผิดชอบต่อการถูกตรวจสอบด้วย

จากความหมาย และแนวคิดดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ความหมายของ “การปกครอง” และ “การจัดการปกครองที่ดี” มีลักษณะทับซ้อนกันอยู่ จึงควรพิจารณาที่นัยซึ่งซ่อนอยู่ในความหมาย และแนวคิดจะทำให้เห็นถึงลักษณะที่มีความแตกต่างระหว่าง “การปกครอง” และ “การจัดการปกครองที่ดี” ชัดเจนขึ้น กล่าวคือ จากคำนิยามข้างต้น จะเห็นได้ว่า “การปกครอง” มีความหมายครอบคลุมทั้งในเรื่องหน่วยงาน และกระบวนการทำงานของทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ อีกทั้ง ยังเน้นหนักไปที่การใช้อำนาจ และกฎหมาย ในขณะที่การจัดการปกครองที่ดีจะมีความหมายที่ยืดหยุ่นกว่า กล่าวคือ การจัดการปกครองที่ดีจะเน้นถึงเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน (Government and People) โดยเน้นถึงศิลปะในการบริหารมากกว่า การใช้อำนาจ หรือกฎหมาย

เพื่อให้เห็นภาพของการบริหารจัดการท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ในที่นี้จึงจะนำผลการศึกษาของ รสริน วงศ์คำปัน และพงษ์เสฐียร เหลืองอลงกต (2561) ซึ่งได้ศึกษา ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อคุณภาพการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออก มาเป็นตัวอย่างที่จะสื่อได้ถึงแนวคิด อันจะเป็นปัจจัยสำคัญต่อคุณภาพของการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ แก่ประชาชน ซึ่งประกอบด้วย อิทธิพลทางตรง อิทธิพลทางอ้อม และอิทธิพลรวมของปัจจัยเชิงสาเหตุที่มีอิทธิพลต่อคุณภาพการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคตะวันออก พบว่า การให้บริการบ้านเมืองที่ดีมีอิทธิพลทางตรงต่อคุณภาพของการให้บริการ ซึ่งอิทธิพลทางอ้อม ได้แก่ แรงจูงใจ กระบวนการบริหาร วัฒนธรรมองค์กร ภาวะผู้นำ และค่านิยมสร้างสรรค์มีอิทธิพลทางอ้อมต่อคุณภาพการให้บริการ โดยส่งผ่านการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้งนี้อิทธิพลในภาพรวม ได้แก่ การบริหาร

กิจการบ้านเมืองที่ดีนั้น มาจากแรงจูงใจ กระบวนการบริหาร วัฒนธรรมองค์กร ภาวะผู้นำ และค่านิยม  
สร้างสรรค์ ล้วนมีอิทธิพลโดยรวมต่อคุณภาพการให้บริการทั้งสิ้น

ตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ปัญหาของความล้มเหลวของการบริหารงานภาครัฐอันเป็นผลมาจากการขาด  
ศักยภาพของภาครัฐในกระบวนการนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนา  
ซึ่งได้รับความสนใจเป็นอย่างยิ่งในวงการวิชาการ โดยกรอบที่นักวิชาการใช้ในการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวนี้จะ  
ประกอบไปด้วย 2 แนวทาง กล่าวคือ (1) การวิเคราะห์ปัญหาภายใต้กระบวนการที่ล้มเหลวของภาครัฐ  
(Government Failure Paradigm) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์แบบบนลงล่าง (Top-down) และ (2) การวิเคราะห์  
ภายใต้แนวคิดทุนทางสังคม (Social Capital) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์แบบล่างขึ้นบน (Bottom-up) สำหรับการ  
ผสมผสานแนวทางทั้ง 2 แนวทาง ได้แก่แนวทางพันธะสัญญาระหว่างหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นกับเครือข่าย  
ของคนในสังคม (Social Capital) จะเป็นหนทางที่จะแก้ปัญหาความล้มเหลวของการบริหารงานภาครัฐได้  
(Dollery & Wallis, 2001)

#### 4. แนวโน้มการปกครองท้องถิ่นไทยในอนาคต

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการปกครองประเทศ มาจากหลักการปกครองในระบอบ  
ประชาธิปไตยมีลักษณะพิเศษ เนื่องจากเป็นการปกครองระดับล่างที่ผู้บริหาร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของ  
ประชาชน มีความใกล้ชิดกับประชาชน ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนา  
ประเทศทุกด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม หากมีแนวทางที่ชัดเจนก็จะทำให้องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปกครองตนเอง มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ก็ย่อมทำให้ประเทศ  
เจริญก้าวหน้าได้อย่างรวดเร็ว ฉะนั้น ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต จึงควรกำหนดให้เป็น  
หน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะ มีความอิสระโดยการส่งเสริม และสนับสนุนจากภาครัฐ  
มีคณะกรรมการกลางกำกับตรวจสอบดูแล และประเมินผลการดำเนินงานของผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้ง  
โดยตรงจากประชาชน กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหาร  
และการตรวจสอบการบริหาร มีพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

อย่างไรก็ตาม เพื่อนำไปสู่การปกครองท้องถิ่นไทยในอนาคตที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สามารถ  
ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และสอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่น จึงมีความสำคัญ กล่าวคือ

##### 1. การปรับปรุงประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ได้แก่

1.1 รวบรวมบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ รายได้ การบริหารงาน และการ  
กำกับดูแลในกฎหมายไว้ในประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับเดียว

1.2 การสร้างแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ให้ได้รับการพัฒนาไปสู่องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลาง และขนาดใหญ่ได้โดยสะดวก และรวดเร็ว

1.3 ให้ผู้บริหารท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ได้ทันทีโดยไม่ต้องรอให้มีสมาชิกสภาท้องถิ่นครบตามจำนวนที่  
กฎหมายกำหนด

1.4 สร้างช่องทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันในการปฏิบัติงานในรูปของสหการ สหการเฉพาะ สหการผสม และจัดตั้งองค์การมหาชนท้องถิ่น หรือวิสาหกิจท้องถิ่นร่วมกัน

1.5 เพิ่มบทบาทยูติให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงาน หรือร่วมตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นมากขึ้น

2. ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาในการบังคับใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3. ร่างพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

3.1 ให้ส่วนราชการจัดทำแผนการถ่ายโอนภารกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำแผนรับโอนโดยต้องมีความสอดคล้องกัน

3.2 เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจ ให้อำนาจหน้าที่ของรัฐในภารกิจที่ถ่ายโอนเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่ต้องมีการแก้ไขกฎหมายในเรื่องนั้นอีก

3.3 เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจให้ค่าธรรมเนียม และรายได้จากภารกิจที่ถ่ายโอนตกเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยแยกออกได้เป็น 3 ประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

4.1 กำหนดให้มีองค์กรบริหารงานบุคคล 2 ระดับ ได้แก่ (1) ระดับนโยบายและกำหนดมาตรฐาน และ (2) ระดับจังหวัด กำหนดให้มีคณะกรรมการบุคลากรส่วนท้องถิ่นจังหวัด (อกถ. จังหวัด)

4.2 กำหนดให้คณะกรรมการบุคลากรส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการโอนย้ายบุคลากรส่วนท้องถิ่นได้ทั่วประเทศ รวมทั้งสอบแข่งขัน หรือสอบคัดเลือกบุคลากรส่วนท้องถิ่นในระดับผู้บริหาร และพิจารณาอุทธรณ์ทางวินัย

4.3 กำหนดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรเฉพาะเงินเดือนและค่าจ้าง ไม่รวมประโยชน์ตอบแทนอื่นไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่าย

จากข้อมูล และแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น สามารถสรุปเป็นทิศทาง แนวโน้ม หรือรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยในอนาคตได้ ดังนี้

1. กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยรัฐจะต้องส่งเสริม และสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. กำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และไม่กระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มือองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้กำกับดูแล ซึ่งในกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการกลางในการกำกับดูแล เพื่อทำหน้าที่วางกรอบและนโยบายในการจัดทำมาตรฐานการกำกับดูแลท้องถิ่นของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามมาตรฐานการกำกับดูแล

3. กำหนดให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่า ด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น และให้ดำรงตำแหน่งนับแต่เลือกตั้ง และมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยให้มีการกำหนดสมัยการดำรงตำแหน่งไว้ไม่เกิน 2 สมัย เพื่อป้องกันการผูกขาด

4. กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน ดังนี้

4.1 เป็นอำนาจหน้าที่ประเภทที่ต้องจัดทำด้วยตนเอง เช่น การบริการ สาธารณะการสาธารณสุข โภค และการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย

4.2 เป็นอำนาจหน้าที่ ต้องร่วมจัดทำกับหน่วยงานภาครัฐอื่น หรือองค์กรอื่น เช่น กิจกรรมจิตอาสา กิจกรรมบำเพ็ญประโยชน์สาธารณะ

4.3 เป็นอำนาจหน้าที่ ต้องให้การส่งเสริม และสนับสนุนภารกิจที่เกี่ยวข้อง เช่น สนับสนุนงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ และบุคลากรแก่หน่วยงานภาครัฐอื่น

5. กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการ และตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น โดยควรกำหนดรูปแบบ และวิธีการให้คล้ายคลึงกับการมีส่วนร่วม หรือการตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นกับการปกครองประเทศ

6. กำหนดให้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีพื้นที่ครอบคลุมทั้ง จังหวัด หรือที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะพื้นที่ก็ได้ในลักษณะเดียวกับกรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยาเพิ่มขึ้น เพื่อประโยชน์ของรัฐ

## 5. ต้นแบบการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

จากการศึกษาข้อมูลโดยรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา ในด้านลักษณะการบริหารจัดการ และแนวทางสู่การบรรลุผลสำเร็จในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี สามารถนำมาสรุปเป็นต้นแบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้ 9 ประการ ประกอบด้วย (1) มีผู้นำองค์กรดี (2) มีการมีส่วนร่วม (3) มีการบริหารจัดการครบถ้วนสมบูรณ์ (4) มีการพัฒนาท้องถิ่น แก้ปัญหา และพัฒนาคุณภาพชีวิต (5) มีจิตใจ “ธรรมภิบาล” (6) มีความสามัคคีปรองดอง (7) มีนวัตกรรม (8) มีมาตรฐาน และ (9) มีต้นทุนที่ดี ซึ่งทั้ง 9 ประการมีรายละเอียด ดังนี้

ประการที่ 1 มีผู้นำองค์กรดี คือ ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นผู้นำที่มีภาวะผู้นำสูงมาก สามารถจูงใจให้ผู้อื่นคล้อยตาม และปฏิบัติตามด้วยความเต็มใจ มีวิสัยทัศน์กว้างไกล สามารถสื่อสารวิสัยทัศน์ในการทำงาน ได้อย่างชัดเจน และมีเป้าหมายในการดำเนินงานที่มุ่งผลประโยชน์ต่อประชาชน

ประการที่ 2 มีการมีส่วนร่วม คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีจะมีการเปิดโอกาสให้ทุกส่วน ทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายนักการเมืองท้องถิ่น นักปกครองท้องถิ่น ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ และประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในทุกเรื่อง และทุกกระบวนการ ซึ่งการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในทุกขั้นตอนจะทำให้การดำเนินงานราบรื่นเรียบร้อย และประสบ ความสำเร็จ

ประการที่ 3 มีการบริหารจัดการครบถ้วนสมบูรณ์ คือ มีการบริหารงานครบถ้วน และมีประสิทธิภาพ ตามแนวคิด ทฤษฎีกระบวนการบริหาร อันประกอบด้วย ด้านนโยบาย ด้านอำนาจหน้าที่ ด้านการวางแผนงาน ด้านการจัดองค์การ ด้านการบุคลากร ด้านการอำนวยความสะดวก ด้านการประสานงาน ด้านการรายงานผลการปฏิบัติงาน และด้านการงบประมาณ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาทั้ง 5 แห่งได้ดำเนินการตามกระบวนการบริหารจัดการอย่างครบถ้วน และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลรวมทั้งมีคณะทำงานที่มีคุณภาพ และทำงานเป็นทีม ซึ่งส่งผลให้มีผลงานที่มีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล

ประการที่ 4 มีการพัฒนาท้องถิ่น แก้ปัญหา พัฒนาคุณภาพชีวิต คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีเป้าหมาย หลักในการบริหารงาน คือ การพัฒนาท้องถิ่น การแก้ปัญหา และการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นให้ดีขึ้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษาได้มีผลงานด้านการพัฒนาท้องถิ่นอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม และได้กำหนดไว้ในวิสัยทัศน์ นโยบาย แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และแผนโครงการต่าง ๆ

ประการที่ 5 มีจิตใจ “ธรรมาภิบาล”

ประการที่ 6 มีความสามัคคีปรองดอง

ประการที่ 7 มีนวัตกรรม คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการคิดริเริ่มโครงการใหม่ ๆ ที่เป็นประโยชน์ ทันยุค ทันสมัย และถูกใจประชาชน เพราะการสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ นอกจากจะช่วยแก้ไขปัญหาให้ชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยสร้างความแตกต่าง และความเหนือกว่า คู่แข่งขันให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

ประการที่ 8 มีมาตรฐาน คือ การบริหารจัดการ และการดำเนินงานอย่างเป็นระบบเป็นระเบียบ ประหยัด คุ่มค่า ยั่งยืน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดีจะมีการบริหารจัดการที่มีมาตรฐาน เช่น การบริการในสำนักงาน มีแผนผังขั้นตอน เห็นเด่นชัดเข้าใจง่าย สามารถดำเนินงานได้ตามขั้นตอนจริง และเหมาะสม มีการจัดระบบข้อมูลแยกแยะเป็นหมวดหมู่ เพื่อให้การบริการสะดวกรวดเร็วขึ้น เป็นระบบระเบียบ และช่วยลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน เป็นต้น

ประการที่ 9 มีต้นทุนที่ดี คือ การมีต้นทุนที่ดีถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้การบริหารงานประสบความสำเร็จ ซึ่งต้นทุนประกอบด้วยทุน 4 ประการ ได้แก่ (1) การมีบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ มีทัศนคติที่ดี มีความรัก ความสามัคคี มีคุณธรรม มีความมุ่งมั่นตั้งใจ ขยันขันแข็งในการทำงาน โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง และยังหมายรวมถึง ประชาชนที่มีความพร้อม และความรู้ในเรื่องการพัฒนาการมีส่วนร่วม และบทบาทหน้าที่กระบวนการสร้างความเข้มแข็ง และยั่งยืนของชุมชน (2) การมีเครื่องมือเครื่องใช้วัสดุอุปกรณ์ในการทำงาน ที่มีความครบถ้วน ทันสมัย เหมาะสมกับสถานการณ์ เหตุการณ์ในยุคของการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะช่วยอำนวยความสะดวกให้แก่บุคลากรในการปฏิบัติงาน ช่วยลดขั้นตอนในการทำงาน และช่วยเพิ่มมาตรฐานในการปฏิบัติในสำนักงาน (3) การมีงบประมาณอย่างเพียงพอ หรือการขอทุนสนับสนุนจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน จนเพียงพอแก่ขนาด และกิจกรรมขององค์กร และ (4) ผู้นำขององค์กรที่มีพลังอย่างน้อย 5 พลัง คือ (1) พลังความคิด (2) พลังการทำงาน (3) พลังบุคลิกภาพ (4) พลังแห่งมนุษยสัมพันธ์ และ (5) พลังแห่งการพูด และการสื่อสารที่ดี

จะเห็นได้ว่า ต้นแบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยทั้งหมด 9 ประการนี้ ถือเป็นต้นแบบของการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นำไปใช้จะสามารถประสบความสำเร็จ บริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล บรรลุเป้าหมายในการพัฒนาท้องถิ่น และส่งผลให้ได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี หรือรางวัลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานท้องถิ่น โดยต้นแบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยสามารถสรุปได้ ดังนี้

#### 1. ข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

1.1 ในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ใช่แค่การให้ความสำคัญกับหลักการบริหารจัดการทั่วไป ซึ่งประกอบด้วย (1) การวางแผน (Planning) (2) การจัดองค์การ (Organizing) (3) การนำ (Leading) และ (4) การควบคุม (Controlling) อันเป็นหลักการบริหารงานขั้นพื้นฐานที่ทุกองค์กรต้องปฏิบัติ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องมีการบริหารจัดการตามอำนาจหน้าที่ของตนเองให้เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน ด้วยการบริหารงานตามหลักคุณธรรม ยึดมั่นความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และความรับผิดชอบร่วมกัน และคำนึงถึงความคุ้มค่า ทั้งนี้ในเชิงภารกิจของรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ การอำนวยความสะดวก การตอบสนองความต้องการของประชาชน และการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถสร้างองค์กรของตนให้เป็นองค์กรธรรมาภิบาลได้นั้นย่อมเป็นที่ยอมรับของประชาชน และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และส่งผลให้การบริหารจัดการท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

1.2 การกำหนดวิสัยทัศน์นโยบายแผนพัฒนาท้องถิ่น และแผนโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดีต้องมุ่งเน้นที่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก เพราะประชาชน คือคนที่อยู่ในพื้นที่ ดังนั้น จึงต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนในทุกขั้นตอน โดยการทำประชาคม การลงพื้นที่เพื่อพบปะประชาชนทั้งเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ เพื่อให้ทราบถึงปัญหา และความต้องการที่แท้จริงของประชาชน โดยเป้าหมายหลัก ๆ คือ เพื่อพัฒนาท้องถิ่น แก้ปัญหาท้องถิ่น และพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง นอกจากนี้ต้องมีการรายงานผลการดำเนินงาน ผลสำเร็จของโครงการการใช้งบประมาณต่าง ๆ อย่างเปิดเผย เพื่อแสดงถึงความซื่อสัตย์ สุจริต และโปร่งใสในการดำเนินงาน อันจะนำมาสู่ความน่าเชื่อถือในการบริหารงานท้องถิ่น

1.3 การบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประสบความสำเร็จ ต้องคิดริเริ่มนวัตกรรมใหม่ ๆ อยู่เสมอ ให้ทันยุคทันสมัย และสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไป โดยนวัตกรรมที่คิดริเริ่มขึ้นมานั้นต้องตอบสนองความต้องการของประชาชน เป็นประโยชน์ต่อชุมชน และแก้ไขปัญหาให้แก่ชุมชนได้

1.4 การบริหารงานท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพต้องคำนึงถึงมาตรฐานในการดำเนินงาน เพื่อให้การทำงานสะดวก รวดเร็ว ประหยัด คุ้มค่า และลดขั้นตอนการทำงาน จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชน

1.5 ในการบริหารงานท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงต้นทุนเป็นสำคัญ โดยพิจารณาจากต้นทุน 4 ด้าน ได้แก่ (1) บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ (2) วัสดุอุปกรณ์ในการทำงานที่มีความครบถ้วน ทันสมัย (3) การมีงบประมาณอย่างเพียงพอ และ (4) ผู้นำขององค์กรที่มีศักยภาพ ซึ่งหากองค์กรใดมีต้นทุนที่ดีการบริหารงานย่อมเป็นไปด้วยความราบรื่น และมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้การทำงานต้องทำเป็นทีม ทุกฝ่ายต้องมีความสามัคคีปรองดอง เพื่อให้เกิดเอกภาพในการทำงาน จะทำให้ไม่เกิดความขัดแย้ง และอุปสรรคในการดำเนินงาน

1.6 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ สามารถนำแนวทางการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกรณีศึกษา และต้นแบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 9 ประการ ที่ได้จากการวิจัยในครั้งนี้ไปปรับใช้ในการบริหารงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และศักยภาพในการบริหารจัดการองค์กรให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี เป็นที่ยอมรับของประชาชนในชุมชน และสังคมทั่วไป โดยแต่ละพื้นที่ อาจมีองค์ประกอบเพิ่มเติมที่แตกต่างจาก 9 ประการนั้น เนื่องจากความแตกต่างของลักษณะภูมิประเทศ สภาพสังคม สภาพเศรษฐกิจ และคุณลักษณะของประชากร

1.7 กระทรวงมหาดไทย และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีการส่งเสริมต้นแบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่ได้จากการวิจัยในครั้งนี้ไปพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ และมีการนำเสนอองค์ความรู้ใหม่ในบริบทของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

## 6. ต้นแบบการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ

### 6.1 การปกครองท้องถิ่นในประเทศนิวซีแลนด์

ประเทศนิวซีแลนด์ได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยในพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2002 (Local Government Act 2002) ได้มีหลักการในการส่งเสริมให้ชุมชนมีอำนาจในการบริหารจัดการท้องถิ่น (Governance and Decision-Making) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงอำนาจในการตัดสินใจจากรัฐสู่ท้องถิ่นกลายเป็นให้ชุมชนในท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับท้องถิ่นของตนเอง โดยในมาตรา 10 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า (1) เพื่อให้การตัดสินใจ และการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย และเป็นไปในนามของชุมชน และ (2) เพื่อเป็นการส่งเสริมความเป็นอยู่ของชุมชนในด้านสังคม สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมทั้งในปัจจุบัน และในอนาคต ซึ่งในพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2002 ยังได้กำหนดถึงการวางแผนขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยเน้นถึงขั้นตอน และวิธีการในการวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และชุมชนในการวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนวิธีการตรวจสอบผลการดำเนินการตามแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสำเร็จของการเป็นชุมชนอยู่ดีกินดี (Well-being) ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพ และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในท้องถิ่น และตอบสนองต่อความต้องการของพวกเขาผ่านกระบวนการหาผลสรุปของชุมชน (Community Outcomes



Processes) และแผนสภาชุมชนระยะยาว (Long-Term Council Community Plan) กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2002 ได้กำหนดกรอบการวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้การวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย แผนสภาชุมชนระยะยาว (Long-Term Council Community) แผนประจำปี (The Annual Plan) รายงานประจำปี (The Annual Report) และกระบวนการหาผลสรุปของชุมชน (Community Outcomes Processes) (McKinlay, 2015)

นอกจากนี้ ประเทศนิวซีแลนด์ได้ให้ความสำคัญกับการวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการอย่างชัดเจนในขั้นตอนการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น วิธีการตรวจสอบการดำเนินการตามแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนวิธีการที่ส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย นอกจากนี้ประเทศนิวซีแลนด์จะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยกำหนดรายละเอียดในกฎหมายแล้วก็ยังให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับของการปฏิบัติอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่น่าสนใจนำมาปฏิบัติ เช่น เทศบาลเมืองโอ๊คแลนด์ (Auckland City) ซึ่งเป็นเมืองใหญ่อันดับหนึ่งของนิวซีแลนด์ได้เปิดโอกาสอย่างเต็มที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารเมือง โดยก่อนที่จะประกาศใช้แผนประจำปีในการบริหารเมืองแต่ละปี ผู้บริหารท้องถิ่นจะจัดทำเป็นร่างแผนประจำปี (Draft Annual Plan) ซึ่งมีรายละเอียดต่าง ๆ อย่างครบถ้วน เช่น จะดำเนินการในเรื่องอะไรบ้าง จะดำเนินการอย่างไร และจะใช้เงินในกิจการต่าง ๆ เป็นจำนวนเท่าไร เป็นต้น แล้วส่งร่างแผนนี้ให้ผู้อยู่อาศัยทุกครัวเรือน ถ้าไม่ได้รับก็มีวงไว้ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของเทศบาล และหน่วยย่อยตามชุมชนต่าง ๆ ที่ทุกคนสามารถนำไปพิจารณาได้ จากนั้นให้ผู้มีความคิดเห็นต่าง ๆ กรอกความเห็นลงในแบบที่แนบมา และส่งคืนทางไปรษณีย์โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ผู้เสนอความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรจะไปเสนอรายละเอียดเพิ่มเติมด้วยวาจาในการประชุมของชุมชนเทศบาลตามจุดต่าง ๆ ซึ่งมีการกำหนดวัน และเวลาไว้ให้ชัดเจนในเอกสารร่างแผนนี้ สำหรับผู้ที่มีข้อจำกัดในการเสนอความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งสามารถไปเสนอความเห็นด้วยวาจาในวันประชุมของชุมชนเทศบาลตนเองก็ได้ (Grima, 2018)

กระบวนการบริหารท้องถิ่นที่เปิดเผยข้อมูล และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการทำงานอย่างเต็มที่เช่นนี้เป็นสิ่งสำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะก่อให้เกิดกระบวนการตรวจสอบเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะถ้าประชาชนในท้องถิ่นมีข้อมูลพื้นฐานเบื้องต้นแล้วก็จะสามารถใช้ข้อมูลที่เปิดเผยนี้เป็นข้อผูกมัด หรือฐานในการตรวจสอบการบริหารงานที่เกิดขึ้นจริงได้ มองในแง่หนึ่งกระบวนการมีส่วนร่วมการบริหารงานของท้องถิ่นโดยประชาชนตั้งแต่เริ่มต้นจะเป็นการป้องกันการฉ้อฉล หรือแสวงผลประโยชน์ส่วนตนของผู้ที่เกี่ยวข้องได้ในระดับหนึ่ง และจะทำให้การบริหารงานมีความโปร่งใส (Transparency) และเป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น แบบแผนการปฏิบัติเช่นนี้จะนำมาเป็นกฎเกณฑ์ในกระบวนการบริหารงานของท้องถิ่นอย่างยิ่ง

## 6.2 การปกครองท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา

การปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นการปกครองแบบสหพันธรัฐ (Federal State) ซึ่งประกอบด้วยมลรัฐต่าง ๆ 50 รัฐ อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลสหรัฐ (Federal Government) และรัฐบาลมล

รัฐ (State Government) ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ รัฐบาลมลรัฐ และรัฐสภาของมลรัฐ ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนภายในมลรัฐนั้นโดยตรงเป็นผู้รับผิดชอบบริหารกิจการอันเป็นหน้าที่ของรัฐบาล มลรัฐ มลรัฐต่าง ๆ มีอำนาจออกกฎหมายขึ้นมาใช้บังคับภายในมลรัฐของตนเอง ยกเว้นแต่ในเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า เป็นอำนาจรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลสหรัฐ ดังนั้น แต่ละรัฐ และท้องถิ่นต่างมีอิสระที่จะออก Home Rules หรือ Charters (Bowman & Kearney, 2016 )

นอกจากนี้การจัดประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาสามารถจัดประเภทได้โดยใช้ลักษณะของจำนวนภารกิจหน้าที่เป็นตัวแบ่ง กล่าวคือ ในสหรัฐอเมริกาจะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่น 2 ประเภท ประเภทแรก เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีหน้าที่ทั่วไป หรือทำหน้าที่หลายอย่างในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ (General - Purpose) หน่วยการปกครองท้องถิ่น ประเภทนี้ได้แก่ เคาน์ตี นิวซีปอล ทาวน์ และทาวน์ชิพ อีกประเภทหนึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นมาให้มีหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่ง หรือสองสามหน้าที่โดยเฉพาะ (Special Purpose) ได้แก่ เขตโรงเรียน ซึ่งจะมีหน้าที่จัดการเรื่องโรงเรียนอย่างเดียว และเขตพิเศษต่าง ๆ และเมื่อพิจารณาถึงประเภท และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาแล้ว จะพบว่า รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความหลากหลาย และแนวทางในการบริหารจัดการท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน และในบางรูปแบบอาจมีการมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน (Porumbescu, 2015)

อย่างไรก็ตามเมื่อการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการดำเนินการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวด้วยเพราะแม้เป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของประชาธิปไตยแบบตัวแทนก็ตาม แต่ประชาธิปไตยแบบตัวแทนก็กล่าวอ้างถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านนโยบายด้วยการรวบรวมข้อเรียกร้องความต้องการของประชาชนก่อนนำมาตัดสินใจออกเป็นนโยบาย หรือกฎหมายเช่นเดียวกัน ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างของการนำหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมไปใช้ในสังคมสหรัฐอเมริกาจนประสบความสำเร็จ เช่น โครงการ Eugene Decision เป็นต้น ทั้งนี้ โครงการ Eugene Decision เริ่มต้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยวิธีการอย่างที่เคยเป็นมา คือ การสำรวจความคิดเห็นทางโทรศัพท์ การจัดประชุมพบปะกับผู้นำ การสำรวจความเห็นผ่านทางหนังสือพิมพ์ ผู้บริหารเทศบาลหวังเป็นอย่างยิ่งว่า จะได้รับทราบว่ประชาชนต้องการให้ลดการบริการด้านใดบ้าง แต่ข้อมูลที่ได้รับ คือ ประชาชนต้องการให้ใช้จ่ายงบประมาณอย่างสมดุลด้วยการทำให้งานต่าง ๆ มีประสิทธิภาพมากขึ้นนอกจากนั้นในภาวะที่งบประมาณขาดแคลนอย่างรุนแรง ประชาชนกลับเรียกร้องให้สร้างห้องสมุด บริการทางสังคม และความปลอดภัยทางสังคมเพิ่มมากขึ้นเมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้เทศบาลนำวิธีการ “การสนทนาของชุมชน (Community Dialogue)” ตามหลักของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมาใช้โดยเชื่อว่า น่าจะเป็นวิธีการที่เหมาะสมกว่า วิธีการมีส่วนร่วมอย่างที่เคยทำมาก่อนหน้านี้ (Brusca & Montesinos, 2016)

ความสำเร็จของเทศบาลในสหรัฐอเมริกา แม้ว่าจะจะเป็นประเทศที่มีพัฒนาการของการเมืองในระบบประชาธิปไตยที่ก้าวหน้า และยาวนานมากกว่า ไทย แต่ก็ก็เป็นแบบอย่างที่ดีของความพยายามในการคิดค้นรูปแบบเพื่อนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในโลก

ปัจจุบันที่ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองสูงต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นผู้เสียภาษี เป็นผู้มีส่วนได้เสียในการตัดสินใจในนโยบายขององค์กรที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของตน ดังนั้น ในสภาวะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในระดับต่าง ๆ กำลังอยู่ในช่วงของการเรียนรู้ ปรับปรุง และพัฒนาจึงน่าจะนำแนวคิด หลักการ และกระบวนการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมาใช้ในการดึงประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง เพื่อประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการบริหารจัดการ และเป็นองค์กรที่ให้บริการ และรับใช้เพื่อประโยชน์สุขของคนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง (Cherkasov, 2015)

## 7. บทสรุปท้ายบท

วิวัฒนาการ หรือการเปลี่ยนแปลงของการพัฒนาระบบการบริหารงานท้องถิ่นเริ่มต้นจากการวิเคราะห์ และการปฏิรูปโครงสร้างเป็นหลัก ในช่วงเวลาต่อมาได้เกิดแนวคิดของการจัดการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management) แนวคิดการจัดการปกครองที่ดี (Governance) และแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (Local Governance) ที่เน้นความสำคัญในการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์ของประชาชนในระดับท้องถิ่น ซึ่งกระบวนการที่ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวทางสังคมได้ถูกพัฒนาขึ้นอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

เมื่อพิจารณาปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นผ่านกระบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมในรูปแบบต่าง ๆ จะพบว่า มีรูปแบบใหม่ ๆ เกิดขึ้นเสมอ เช่น องค์กรภาคประชาชน องค์กรวิชาชีพ องค์กรพัฒนาเอกชน และขบวนการประชาสังคม ที่มีการเคลื่อนไหวของภาคประชาชน ผู้การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการบริหารการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีแนวโน้มที่จะได้รับความสนใจจากประชาชนเพิ่มมากขึ้น จะเห็นได้ว่า ในอดีตที่ผ่านมาแนวทางการพัฒนาประเทศของไทย ยึดอุดมการณ์ทุนนิยมเป็นหลัก และอุดมการณ์ของชาติ ซึ่งเป็นลักษณะที่ยึดติดกับรูปแบบทางวัฒนธรรม ส่งผลให้ทิศทางการพัฒนาประเทศมุ่งไปสู่ความทันสมัยเพียงด้านเดียว นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจในระบบทุนนิยม การส่งเสริมระบบกรรมสิทธิ์ภาคเอกชน การพัฒนาส่งเสริมอำนาจรัฐ และกฎหมายเป็นหลัก

จะเห็นได้ว่า ผลที่เกิดจากการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น ที่อยู่ภายใต้การปกครองในรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ ยังมีความเป็นอิสระ หรือมีอำนาจในการตัดสินใจสำหรับการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตน ซึ่งเป็นการเสริมสร้างการเรียนรู้ในหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้กับประชาชนในระดับท้องถิ่นได้อีกทางหนึ่งด้วย ฉะนั้น กระแสชุมชนท้องถิ่นนิยม จึงกลายเป็นอีกกระแสสำคัญที่ส่งผลต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองของไทย ไปสู่การเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้น ซึ่งแนวความคิดในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี จึงมีบทบาทสำคัญเพื่อสร้างความโปร่งใส (Transparency) ความพร้อมรับผิดชอบของท้องถิ่น (Accountability) และสามารถแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดของภาครัฐ ทั้งในด้านขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะ ปัญหางบประมาณที่มีอย่างจำกัด ปัญหาที่ภาครัฐยังขาดสำนึกรับผิดชอบในการให้บริการอย่างทั่วถึงในทุกระดับ ซึ่งการแก้ปัญหา

ที่มีประสิทธิภาพจะนำไปสู่ความมั่นคงอย่างยั่งยืนในการบริหารจัดการทั้งในระดับท้องถิ่น และในระดับประเทศได้

## บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2560). แผนยุทธศาสตร์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2560-2569. กลุ่มงานยุทธศาสตร์ และนโยบายกองยุทธศาสตร์ และแผนงาน. ออนไลน์ เข้าถึงเมื่อ 22 มกราคม 2565 จาก <http://www.dla.go.th/work/dlaPlan2560-2569.pdf>.
- รสริน วงศ์คำปิ่น และพงษ์เสฐียร เหลืองอลงกต (2561) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อคุณภาพการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคตะวันออก. *วารสารวิชาการ สถาบันเทคโนโลยีแห่งสุวรรณภูมิ*, 4, 219-235.
- อุดม ทุมโฆษิต. (2552). *การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- Bowman, A. O. M., & Kearney, R. C. (2016). *State and local government*. Massachusetts: Cengage Learning.
- Brusca, I., & Montesinos, V. (2016). Implementing performance reporting in local government: A cross-countries comparison. *Public Performance & Management Review*, 39(3), 506-534.
- Cherkasov, A. (2015). Local government in the United States: organization and modern tendencies of development. *Gosudarstvo i pravo*, 4, 64-73.
- Dollery, B., & Wallis, J. L. (2001). *The Political Economy of Local Government*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Grima, J. (2018). Local government and community events in New Zealand: a case study of two neighbouring cities. *Commonwealth Journal of Local Governance*, 21, 1-17.
- Huntington, S. P., & Nelson, J. (1976). No Easy Choice: Political Participation. *Developing Countries*. Massachusetts: Harvard University Press.
- McKinlay, P. (2015). Innovation in local government and governance: observations on emerging practice in New Zealand. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 37(2), 128-141.
- Cebula, R. J. (1974). Local government policies and migration. *Public Choice*, 19(1), 85-93.
- Pierre, J., & Peters, B. (2005). *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. New York: Palgrave Macmillan.
- Porumbescu, G. A. (2015). Using transparency to enhance responsiveness and trust in local government: can it work?. *State and Local Government Review*, 47(3), 205-213.
- Thompson, D. F. (2008). Deliberative democratic theory and empirical political science. *Annual Reviews. Polit. Sci.*, 11, 497-520.

## ดัชนี

### Index

#### ก

กฎเกณฑ์.....	1, 16, 19, 33, 82, 88
กฎหมาย..	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 25, 26, 28, 29, 32, 33, 34, 35, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 47, 49, 50, 51, 53, 54, 55, 56, 57, 59, 60, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 76, 78, 80, 81, 82, 83, 87, 88, 89, 92, 93, 94, 95, 96, 99, 100
กรรมการ.....	26, 28
กระบวนการ ..	1, 9, 16, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 29, 30, 32, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 50, 51, 57, 58, 60, 67, 69, 71, 78, 81, 82, 83, 84, 85, 87, 88, 89, 93, 98
การเมือง.....	32, 33, 93, 94
การศึกษา.....	35, 39, 42, 43, 46, 99, 100
กิจกรรม.....	19, 21, 22, 30, 32, 33, 35, 36, 38, 41, 42, 44, 82, 85, 100
เกษตรกรรม.....	100

#### ข

ข้อบังคับ.....	3, 4
ข้าราชการ.....	19, 25, 26, 27, 28, 29, 31

#### ค

ครอบครัว.....	21, 30
ควบคุม1, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 23, 25, 29, 30, 33, 36, 42, 43, 44, 47, 50, 51, 54, 56, 57, 58, 59, 60, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 76, 77, 83, 85, 94, 95, 96, 98, 100	
ควบคุมดูแล.....	1, 10
ความสัมพันธ์1, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 17, 19, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 38, 64, 69, 70, 76, 81, 82, 83, 89, 92, 95	
คอมพิวเตอร์.....	46
คุณธรรม.....	42, 43, 44, 99
คุณภาพ.....	36, 43, 44, 47, 94, 97, 98, 99, 100
คุณลักษณะ.....	21, 93
คุ้มครอง.....	23

เครื่องมือ.....	8, 10, 13, 38, 40, 43, 50, 53
โครงสร้าง.....	19, 21, 25, 30, 31, 32, 65, 66, 67, 70, 72, 73
<b>ง</b>	
งบประมาณ.....	22, 26, 29, 30, 36, 38, 42, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 65, 66, 67, 68, 73, 75, 77, 85, 86, 89, 90
<b>จ</b>	
จริยธรรม.....	66
จัดสรร.....	93
เจตนา.....	19
เจตนารมณ์.....	19, 22, 32, 33, 42, 44, 45, 47
<b>ช</b>	
ชุมชน.....	37, 42, 47
<b>ด</b>	
ดุลพินิจ.....	3, 13, 15, 18
<b>ต</b>	
ตรวจสอบ.....	49, 50, 51, 53, 55, 59, 93, 94, 95, 96
ตำแหน่ง.....	20, 25, 26, 28, 32
<b>ท</b>	
ทรัพย์สิน.....	36, 44, 54, 56, 60
ทรัพยากร 1, 9, 10, 23, 24, 25, 30, 37, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 53, 58, 59, 66, 67, 68, 76, 80, 81, 82, 93, 96, 97, 98, 99	
ทักษะ.....	63
ทัศนคติ.....	85
ทิศทาง.....	31
เทคโนโลยี.....	94, 98
เทศบาล.....	21, 26, 27, 31

## ธ

ธุรการ..... 98

## น

นโยบาย ..... 36, 37, 41, 43, 44, 46, 92, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100

นวัตกรรม..... 78, 79, 80, 84, 85, 86

## บ

บริการ ..... 4, 5, 10, 11, 17, 18, 35, 36, 38, 42, 76, 78, 79, 80, 82, 83, 85, 89, 92, 93, 98, 99

บริหาร 1, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 33, 34, 35,  
36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 64,  
65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 74, 75, 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 92,  
93, 94, 95, 96, 97, 100

บัญญัติ..... 3, 6, 8, 9, 13, 17, 19, 22, 23, 32, 33, 38, 42, 93

บุคคล..... 2, 5, 6, 7, 9, 14, 15, 16, 76, 81

บุคลากร..... 19, 20, 21, 22, 25, 32, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47

## ป

ปกครอง.... 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 28,  
29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53,  
54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 92, 93, 94, 95,  
96, 97, 99

ปฏิบัติ..... 5, 7, 10, 13, 14, 15, 16, 50, 51, 52, 57, 58, 59, 60, 63, 65, 66, 67, 68, 70, 71, 72, 76, 77,  
80, 81, 84, 85, 86, 87, 88, 95, 98, 100

ปฏิบัติงาน..... 36, 37, 43, 44, 45, 46, 47

ประชากร..... 76, 86

ประชาชน.... 1, 2, 5, 9, 11, 12, 13, 16, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 32, 33, 35, 37, 38, 39, 42, 44, 49, 51,  
53, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 80, 81, 82,  
83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100



ประชาธิปไตย... 11, 16, 17, 19, 21, 24, 32, 33, 37, 39, 57, 64, 66, 67, 71, 77, 80, 87, 88, 89, 92, 93, 94	
ประชาสัมพันธ .....	25, 51
ประเพณี.....	1, 32, 70, 76, 92
ประเภท .....	50, 52, 54, 59, 60
ประโยชน์ .. 2, 4, 5, 10, 11, 12, 13, 16, 17, 19, 22, 23, 24, 27, 28, 31, 32, 35, 37, 38, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 50, 51, 57, 59, 67, 69, 70, 73, 77, 79, 83, 85, 86, 89	
ประวัติศาสตร์ .....	92
ประสิทธิผล .....	96
ประสิทธิภาพ ... 4, 5, 9, 11, 12, 13, 18, 20, 22, 23, 24, 25, 29, 31, 35, 36, 37, 38, 39, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 50, 51, 53, 57, 58, 59, 60, 63, 64, 65, 66, 67, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 92, 96, 97, 98, 99, 100	
ปรัชญา .....	77
ปราศจาก.....	96, 97
ปัจจัย.....	98, 99
ปัจจุบัน .....	19, 25, 26, 29, 30, 32
เป้าหมาย .....	36, 38, 42, 43, 44, 45
<b>ผ</b>	
ผลกระทบ.....	58
ผลผลิต.....	36, 37, 39
ผลลัพธ์.....	63, 83, 94
<b>ฝ</b>	
ฝักอบรม .....	43, 45, 46
<b>พ</b>	
พระราชบัญญัติ.....	3, 9, 13, 14, 52, 63, 72, 73

พัฒนา	2, 4, 9, 16, 17, 20, 22, 23, 24, 25, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 51, 53, 57, 59, 60, 65, 67, 69, 71, 72, 73, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 83, 84, 85, 86, 89, 91, 92, 93, 94, 96, 97, 99, 100
พิจารณา ...	2, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 11, 14, 15, 19, 21, 25, 28, 29, 30, 31, 32, 35, 38, 39, 40, 41, 42, 45, 46, 50, 52, 53, 54, 55, 56, 59, 63, 64, 69, 71, 72, 73
พื้นฐาน.....	92, 93, 94, 96, 97, 100
<b>ภ</b>	
ภาษี.....	30, 33
ภูมิภาค .....	93, 100
<b>ม</b>	
มาตรการ .....	15, 16, 66, 70, 71
มาตรฐาน..	19, 21, 23, 26, 29, 31, 35, 36, 38, 40, 41, 43, 45, 46, 47, 51, 52, 53, 60, 78, 79, 80, 81, 84, 85, 86, 99, 100
<b>ย</b>	
ยุทธศาสตร์.....	2, 36, 43, 45, 48, 59, 61, 66, 75, 78, 79, 85, 91
<b>ร</b>	
ระบบ.....	36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47
ระเบียบ .....	3, 4, 14, 15, 76, 78, 85
รักษา .....	93, 98, 99, 100
รัฐธรรมนูญ .....	19, 22, 25, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 41, 42, 44, 45, 48, 63, 69, 70
รัฐบาล.....	1, 9, 10, 12, 13, 15, 20, 21, 29, 30, 37, 39, 40, 41, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 57, 59, 60, 61, 63, 64, 65, 66, 68, 73, 74, 76, 77, 81, 82, 83, 88, 92, 93, 94, 95, 97
รัฐมนตรี .....	26, 28
ราชการ.....	35, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 47, 76, 77, 79, 82, 86, 97
รูปธรรม .....	29
รูปแบบ .....	4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 14, 15, 17, 20, 21, 22, 23, 25, 29, 31, 32

**ล**

ลักษณะ..... 19, 20, 21, 29, 30, 32, 33, 76, 77, 80, 81, 82, 83, 84, 86, 88, 89

**ว**

วัฒนธรรม..... 25, 37, 92, 99, 100

วัตถุประสงค์..... 1, 2, 3, 4, 5, 12, 13, 19, 39, 50, 52, 57, 59, 63, 69, 77, 81, 87, 94

วิเคราะห์..... 29, 78, 81, 84, 89

วิธีการ..... 22, 23, 25, 32, 33

วินิจฉัย..... 95

วิสัยทัศน์..... 36, 94, 99

**ศ**

ศรัทธา..... 1, 77, 94, 96

ศักยภาพ..... 24, 29, 65, 78, 84, 86

เศรษฐกิจ..... 3, 10, 12, 21, 24, 26, 35, 36, 37, 59, 64, 71, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 86, 87, 89, 100

**ส**

ส่งเสริม..... 11, 35, 37, 38, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 51, 53, 54, 57, 60, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 86,  
87, 89, 91, 92, 99, 100

สถานการณ์..... 4, 17, 37, 85, 86

สถานภาพ..... 19

สถาบัน..... 49, 53, 60

สนับสนุน..... 21, 22, 23

สภาวะการณ์..... 36

สมาชิก..... 19, 23, 27, 28, 30

สร้างสรรค์..... 2, 16, 24, 71, 76, 78, 79, 80, 84

สวัสดิการ..... 50

สังคม 3, 4, 11, 12, 16, 17, 18, 21, 24, 26, 30, 35, 36, 37, 38, 39, 42, 43, 44, 45, 48, 67, 71, 76, 77,  
80, 81, 82, 83, 84, 86, 87, 88, 89, 92, 93, 94, 96, 97, 98, 100

สัญญา..... 16, 36, 45

สัญลักษณ์ .....	92
สัมพันธ์ .....	31
สาธารณสุข .....	50
สาธารณสุข 4, 5, 10, 11, 12, 13, 16, 17, 18, 20, 22, 23, 24, 30, 33, 35, 36, 38, 39, 42, 45, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 57, 58, 60, 63, 64, 65, 68, 69, 71, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 80, 82, 83, 84, 89, 90, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99	
สาธารณสุขภาค.....	20, 54, 73
สารสนเทศ.....	36, 37, 43, 46, 47
สำคัญ .....1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 22, 23, 24, 28, 29, 31, 32, 33, 35, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 47, 49, 50, 51, 53, 57, 58, 63, 65, 66, 67, 69, 70, 71, 72, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 85, 86, 88, 89, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98,99, 100	
สิ่งแวดล้อม .....	99, 100, 101
เสถียรภาพ.....	10
เสรีภาพ.....	10, 16
<b>ท</b>	
หลักเกณฑ์ .....	23, 31, 49, 54, 63, 70
เหตุการณ์.....	37
<b>อ</b>	
องค์กร 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99	
องค์ประกอบ.....	78, 81, 86, 95, 97, 98, 100
อธิบาย .....	1, 2, 25, 30
อนุญาต.....	3, 6, 15, 56
อำนาจ .....	94
อำนาจ 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 50, 51, 52, 54, 55, 56, 57, 58, 59,	

60, 63, 64, 65, 67, 68, 69, 70, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 87, 88, 89,  
92, 93, 94, 95, 96, 97, 99, 100

อิทธิพล .....	20, 29, 37, 39, 43, 48, 59, 60, 61, 75, 83, 91
อุตสาหกรรม.....	100
อุปกรณ์.....	98
อุปกรณ์.....	38
อุปสรรค.....	97, 98
เอกภาพ .....	10, 12, 13, 19, 21, 28, 29, 34, 40, 41, 67, 68, 69, 86, 94, 100
เอกลักษณ์.....	92
โอกาส.....	93, 96

## บรรณานุกรม

- กรมการปกครอง. (2560). *บทบาทฝ่ายปกครองกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. ปทุมธานี: โรงพิมพ์อาสาวิชาดินแดน กรมการปกครอง.
- ชัยวุฒิ เทโพธิ์ และพงษ์เสฐียร เหลืองอลงกต. (2563). ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงาน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา*, 14(1), 252-265.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2554). การบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพฯ, วิญญูชน.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2535). *การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ*. กรุงเทพฯ: พี. เค.พรีนติ้งเฮ้าส์.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2539). *รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- ขวัญภา อุนทกานต์. (2562). เอกภาพและความหลากหลายกับนโยบายเพื่อการพัฒนาการศึกษา. *วารสารการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยศิลปากร*, 10(1), 1047-1056.
- พรชัย รัชมีแพทย์. (2541) *หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 4. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก. หน้า 1-90.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย. (2547). *การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น*. พิมพ์ครั้งที่ 1. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- ณรงค์ สัจพันธ์โรจน์. (2559). *การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน*. ขอนแก่น: งานแผนงบประมาณและอัตรากำลังกองแผนงานสำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก. หน้า 1-90.
- สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย. (2547). *การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น*. พิมพ์ครั้งที่ 1. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- สุมารินทร์ ยามสุข. (2559). *การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance based budgeting: PBB)*. สืบค้นเมื่อ 22 ธันวาคม 2564, จาก <https://www.gotoknow.org/posts/277634>.
- อัญญกฤตา หัตถิรัตน์ และพงษ์เสฐียร เหลืองอลงกต. (2563). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครสวรรค์. *วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์*. 9(2), 140-155.

- กฤษณ์ รักชาติเจริญ. (2557). การบริหารการคลังภายใต้แนวคิด การจัดการภาครัฐแนวใหม่. *วารสารนักบริหาร*, 34(1), 8-19.
- อิชณณิม สุทธิพงษ์ประชา. (2557). *เอกสารประกอบการสอนรายวิชา 002227*. ขอนแก่น: วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- ธงชัย สมบูรณ์. (2549). *การบริหารและการจัดการมนุษย์ในองค์กร*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ปราชญ์สยาม.
- นพดล จันระวัง และวราภรณ์ เทพสัมฤทธิ์พร. (2562). การบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัดภูเก็ต. *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต*, 15(1), 195-230.
- นัยนา เกิดวิชัย. (2549). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- ไพรัช ตระการศิรินนท์. (2548). *การคลังภาครัฐ*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: เอ็น สแควร์ กราฟฟิก พรินท์.
- พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์. (2550). *การคลังรัฐบาลและการคลังท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โอ.เอส.พรินติ้ง เฮาส์.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2563). ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. เล่ม 137 ตอนพิเศษ 276 ง. หน้า 1-8.
- วิทยา จิตนุกพงศ์. (2560). ปัญหาการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. *วารสารรัชต์ภาคย์*, ฉบับพิเศษ ครบรอบ 23 ปี, 320-331.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2556). *ถอดรหัสการจัดเก็บภาษีอากรของท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุกัญญา แสงอนันต์. (2553). *การบริหารงานคลังท้องถิ่น: ศึกษากรณีการบริหารงบประมาณรายรับขององค์การบริหารส่วนตำบลคลองนกรทะเล อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- อัญญกฤตา หัตถิรัตน์ และพงษ์เสฐียร เหลืองอลงกต. (2563). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครสวรรค์. *วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์*, 9(2), 140-155.
- อรวรรณ จำพูน (2564) การบริหารความเสี่ยงทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. *วารสารวิชาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี*, 4(1), 120-131.
- ราเชนทร์ นพณัฐวงศ์, ภูกิจ ยลชญาวงศ์, และรวินศ์ ศรีทองรุ่ง. (2560). ปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ใน *การประชุมวิชาการและนำเสนอผลงานวิจัยระดับชาติราชธานีวิชาการ ครั้งที่ 2 "การวิจัย 4.0 เพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน"* อุบลราชธานี: มหาวิทยาลัยราชธานี, 511-521
- สุพัฒน์จิตร ลาดบัวขาว. (2563). การคลังท้องถิ่น: สภาพปัญหา และแนวทางแก้ไข. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์*. 11(1), 189-214.
- อัญญกฤตา หัตถิรัตน์ และพงษ์เสฐียร เหลืองอลงกต. (2563). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครสวรรค์. *วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์*, 9(2), 140-155.

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2560). แผนยุทธศาสตร์กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2560-2569. กลุ่มงานยุทธศาสตร์ และนโยบายกองยุทธศาสตร์ และแผนงาน. ออนไลน์ เข้าถึงเมื่อ 22 มกราคม 2565 จาก <http://www.dla.go.th/work/dlaPlan2560-2569.pdf>
- รสริน วงศ์คำปิ่น และพงษ์เสฐียร เหลืองอลงกต (2561) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อคุณภาพการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคตะวันออก. *วารสารวิชาการ สถาบันเทคโนโลยีแห่งสุวรรณภูมิ*, 4, 219-235.
- อุดม ทุมโฆสดี. (2552). *การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2552). *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เด็อนตุลา.
- ชัยวุฒิ เทโพธิ์ และพงษ์เสฐียร เหลืองอลงกต. (2563). ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงาน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา*, 14(1), 251-265.
- ชเนศวร์ เจริญเมือง. (2550). *100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540*. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (2556) *การจัดการภาครัฐแนวใหม่*. กรุงเทพฯ: บทพิเคราะห์พิมพ์.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2544) *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวด ทัวไป เรื่อง 4 การปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: องค์การค้ำครุสภา.
- Allen, H. J. (1999). Farmers' Weekly to Journal of Agronomic Sciences. Changing conceptions of local governance in Public Administration and Development and its predecessors. *Public Administration and Development*, 19(5), 439-452.
- Bourdon, J., Pontier, J. M., & Ricci, J. C. (1998). *Droit des collectivités territoriales*. Presses universitaires de France.
- Dhaliwal, S. S. (2004). *Urban infrastructure development in small and medium towns*. Deep and Deep Publications.
- French, J. R., Raven, B., & Cartwright, D. (1959). The bases of social power. *Classics of organization theory*, 7, 311-320.
- Harris, G. M. (1930). The Sphere of the State in Local Administration. *Public Administration*, 8(4), 437-453.
- Laroque, P., Evans, R., & Evans, P. G. (2021). *The social institutions of France*. Routledge.
- Nie, N. H., Verba, S., & Kim, J. O. (1974). Political participation and the life cycle. *Comparative Politics*, 6(3), 319-340.
- Robson, W. A. (2022). *Local government in crisis*. Routledge.
- Slavinskaite, N., Novotny, M., & Gedvilaitė, D. (2020). Evaluation of the fiscal decentralization: Case studies of European Union. *Engineering Economics*, 31(1), 84-92.



- Ting, G., & Feng, C. (2019). Institutional reorganization and its impact on decentralization. In *Changing central-local relations in China* (pp. 67-88). Routledge.
- WIT, D. and Company. (1953). A broad-based effort to make the study of comparative government comparative by use of a "functional" approach. The author.
- Weiner, M. (2015). 5. Political Participation: Crisis of the Political Process. In *Crises and Sequences in Political Development. (SPD-7)* (pp. 159-204). Princeton University Press.

## ประวัติย่อ

## ชื่อ - สกุล

รศ.ดร.พงษ์เสฐียร เหลืองอลงกต

e-mail: Pongsate@hotmail.com.

ID Line: pongsatean2513

## ตำแหน่งและประวัติการทำงาน

- พ.ศ. 2539 - 2546 วิศวกรฝ่ายผลิตบริษัท คอลเกต - ปาล์มโอฟ จำกัด
- พ.ศ. 2546 - 2547 วิศวกรกระบวนการบริษัท เค- เอ็ม อินเตอร์แลบ จำกัด
- พ.ศ. 2547 - 2549 ซุปเปอร์ไวเซอร์อาวุโสฝ่ายผลิต บริษัท เซเรบอส จำกัด
- พ.ศ. 2550 - 2554 อาจารย์ประจำคณะวิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ  
มหาวิทยาลัยบูรพา
- พ.ศ. 2554 - 2557 ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะวิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ  
มหาวิทยาลัยบูรพา
- พ.ศ. 2557 - 2562 รองศาสตราจารย์ประจำคณะวิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ  
มหาวิทยาลัยบูรพา
- พ.ศ. 2563 - ปัจจุบัน รองศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยบูรพา

## ประวัติการศึกษา

- พ.ศ. 2538 อุตสาหกรรมศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสยาม
- พ.ศ. 2544 รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (นโยบายสาธารณะ)  
วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา
- พ.ศ. 2547 Pocket M.B.A. มหาวิทยาลัยบูรพา
- พ.ศ. 2551 ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาการศึกษาและการพัฒนาสังคม  
มหาวิทยาลัยบูรพา
- พ.ศ. 2562 Certificate of Attendance in Evaluating Research  
outputs and Researchers, and non- academic  
impact (Erasmus + Programmed of the European  
Union)
- พ.ศ. 2563 ประกาศนียบัตรกฎหมายปกครองกับการบริหารงาน  
ภาครัฐ มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

