

## รายงานวิจัย

เรื่อง **ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน  
การกำหนดนโยบาย การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคล  
ตามกรอบข้อกำหนดและในทางปฏิบัติ : กรณีศึกษา  
เขตพื้นที่ตรวจราชการที่ 3 จังหวัดชลบุรี ฉะเชิงเทรา ระยอง  
ปราจีนบุรี สระแก้ว จันทบุรี และตราด**

๒๕๐๑๖๔๕๓

26 ก.พ. 2551

HA 0047429

233539

โดย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ และคณะ  
ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยบูรพา

เริ่มบริการ

- 2 ก.พ. 2551

## บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลตามอำนาจหน้าที่ภายใต้กรอบข้อกฎหมายและในทางปฏิบัติ รวมถึงศึกษาเพื่อทราบถึงปัญหาและอุปสรรคด้านความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 7 จังหวัดในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ดังกล่าว กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 235 แห่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งได้จากการสุ่มแบบชั้นภูมิตามสัดส่วน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยแบ่งออกเป็น 2 ชนิด คือ 1) แบบสอบถามเชิงปริมาณเรื่องความเป็นอิสระทางการบริหารด้านการกำหนดนโยบาย การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคล แบบสอบถามมีลักษณะเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับ สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ การแจกแจงความถี่, ค่าร้อยละ, ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และ 2) แบบสัมภาษณ์ โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก

ผลการวิจัยพบว่า ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ด้านการกำหนดนโยบาย การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคล มีความเป็นอิสระในระดับปานกลาง ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารของเทศบาลด้านการกำหนดนโยบายและการบริหารงานบุคคล มีความเป็นอิสระในระดับปานกลาง การบริหารงบประมาณ มีความเป็นอิสระในระดับค่อนข้างมาก ระดับความคิดเห็นความเป็นอิสระทางการบริหารขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ด้านการกำหนดนโยบาย มีความเป็นอิสระในระดับปานกลาง การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคล มีความเป็นอิสระในระดับค่อนข้างมาก ส่วนปัญหาการถ่ายโอนภารกิจได้ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ไม่มีอิสระในการดำเนินการ เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจที่ไม่ชัดเจนทั้งด้านการงบประมาณ และบุคลากร และเกิดจากอุปสรรคด้านกฎระเบียบที่ล้าสมัย และการแทรกแซงจากกลุ่มอำนาจท้องถิ่น ทำให้อำนาจการตัดสินใจและอำนาจในการดำเนินงานภารกิจที่ถ่ายโอนนั้นเป็นไปอย่างจำกัด

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้แบ่งได้เป็น ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ได้แก่ หนึ่ง ส่วนราชการจะต้องถ่ายโอนอำนาจและภารกิจให้ท้องถิ่น พร้อมกับให้คำชี้แนะและดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ สอง การจัดความสัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการบริหารจัดการ จนนำไปสู่ความไม่มีอิสระของท้องถิ่น สาม สร้างมาตรการเพื่อไม่ให้กลุ่มอำนาจท้องถิ่นเข้ามาแทรกแซงการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนนำไปสู่ความไม่มีอิสระในการบริหาร และ สี่

สร้างมาตรการเพื่อการถ่วงดุลระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองที่มีประสิทธิภาพ และ ข้อเสนอแนะในทางวิชาการ ได้แก่ *หนึ่ง* การเปิดพื้นที่การศึกษาท้องถิ่นให้กว้างขวางและครอบคลุมในมิติต่างๆ เช่น การเมืองในท้องถิ่น(Local Politics) วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่น (Local Political Culture) *สอง* การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกันในบริบทต่างๆ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความเป็นอิสระในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ *สาม* การศึกษาและพัฒนารูปแบบ (Model) การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับโครงสร้างอำนาจและวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นของแต่ละจังหวัด

## Abstract

The main objective of this research is to study the autonomy of Thai local governments in terms of policy formulation, fiscal administration and personnel administration based on laws, regulations and practices. The research also attempts to study the problems and obstacles which resulted from the self-administration of local governments in 7 provinces in the eastern region. The sample size of this research, derived by means of stratified random sampling technique, consists of 235 local administration organizations located in the eastern part of Thailand. The study employs two research tools. The first part is the quantitative research by using the questionnaires asking about the autonomy in policy formulation, fiscal administration, and personnel administration. The design of questionnaires utilizes the ordinal scale at 5 levels for summative evaluation. Statistics which are used for analyzing data include frequency, percentage, arithmetic means, and standard deviation. The research also employs in-depth and group interviews of target informants.

The findings of this research indicate that in average the Provincial Administration Organizations express their opinions on the autonomy of policy formulation, fiscal administration and personnel administration at the moderate level, while Municipalities express their opinions on the autonomy of policy formulation and personnel administration at the moderate level, fiscal administration at the fairly high level, and Tambon Administration Organizations express their opinions on the autonomy of policy formulation at the moderate level, fiscal administration and personnel administration at the fairly high level. Besides, the problems of devolution bring about the constraints of self-administration due to the ambiguity of the transfer of mission, budgeting, and personnel. The obstacles of obsolete regulations and intervention of local influentials also impede the decision-making and authority in the operation of transferred missions.

This research has proposed policy recommendations which include: 1) governmental offices must transfer authority and mission to local governments with clear instruction and must look after them for the competency in providing public services; 2) the clear cut relationships between central government and local governments for not being overlapped in their functions which lead to the lack of autonomy; 3) creating the criteria for not allowing the local influential to intervene in the administration of local governments; and 4) setting the efficient standard for checking and balancing of power between elected officers and permanent

officers. This research also proposed academic recommendations which include: 1) expanding the local educational arena to cover different dimensions such as local politics, local political culture; 2) studying comparative local governments in different contexts for better understanding the autonomy and self-administration; and 3) studying and developing the models of local government administration to be inconsistent with power structure and local political culture of each province.

## คำนำ

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแนวคิดสำคัญที่จะสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในการที่จะสามารถดูแลและบริหารจัดการตนเองได้ และเป็นแนวทางที่สนับสนุนการปฏิรูประบบราชการที่ภาครัฐควรปรับลดบทบาทในภารกิจบางอย่าง เพื่อให้การทำงานมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งภารกิจที่ภาครัฐถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นล้วนเป็นภารกิจที่สามารถดำเนินการได้ภายในท้องถิ่นเอง บนฐานของความพร้อมทางด้านงบประมาณและทรัพยากรบุคคล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ตั้งอยู่ตามพื้นที่ต่างๆ กระจายอยู่ทุกชุมชน มีความใกล้ชิดและเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน ที่ได้รับอำนาจหน้าที่จากรัฐเพื่อรับผิดชอบต่อการกิจที่จะสร้างความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับชุมชน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จนมาถึงร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยได้กำหนดถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่นไว้ว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารบุคคล การบริหารการเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ

การศึกษาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหาร งบประมาณ และการบริหารงานบุคคลตามกรอบข้อกฎหมายและในทางปฏิบัติ รวมถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อการวิเคราะห์และเสนอแนะเชิงนโยบายในความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคล ขั้นตอนการดำเนินงานและงบประมาณที่เหมาะสมอันจะทำให้การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้โครงการความร่วมมือระหว่างสำนักนายกรัฐมนตรีกับสถาบันการศึกษา เพื่อสร้างเครือข่ายการกระจายอำนาจ ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี

— คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณผู้ให้ความอนุเคราะห์ทั้งในด้านการติดต่อประสานงานและการให้ข้อมูลซึ่งได้แก่ บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของภาครัฐ ประชาชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นๆ รวมถึงนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิที่กรุณาช่วยให้คำแนะนำและแนวทางการศึกษาวิจัยจนสำเร็จเป็นรายงานในครั้งนี้

ผศ.ดร. สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ และคณะ

28 พฤษภาคม 2550

## สารบัญ

| เรื่อง         |   | หน้า      |
|----------------|---|-----------|
| <b>บทที่ 1</b> | <b>บทนำ</b>   | <b>1</b>  |
| 1.1            | ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา  | 1         |
| 1.2            | วัตถุประสงค์ของการวิจัย   | 4         |
| 1.3            | ขอบเขตของการวิจัย   | 4         |
| 1.4            | วิธีดำเนินการวิจัย  | 5         |
| 1.4.1          | การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative research)  | 5         |
| 1.4.2          | การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research)   | 18        |
| 1.5            | ระยะเวลาทำการวิจัย  | 19        |
| 1.6            | ข้อจำกัดของการวิจัย   | 20        |
| 1.7            | ผลที่คาดว่าจะได้รับและหน่วยงานที่จะนำไปใช้ประโยชน์  | 20        |
| 1.8            | คณະนักวิจัย   | 20        |
| <b>บทที่ 2</b> | <b>แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง</b>  | <b>21</b> |
| 2.1            | พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 | 21        |
| 2.2            | การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น   | 24        |
| 2.3            | แนวคิดว่าด้วยการคลังท้องถิ่น  | 28        |
| 2.4            | แนวคิดว่าด้วยการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น  | 29        |
| 2.5            | แนวคิดและความสำคัญของความเป็นอิสระของท้องถิ่น   | 46        |
| 2.6            | แนวคิดและความสำคัญของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น                                   | 52        |
| 2.6.1          | ความหมายของอำนาจกำกับดูแลทางปกครอง  | 52        |
| 2.6.2          | ลักษณะและองค์ประกอบของอำนาจกำกับดูแลทางปกครอง   | 54        |
| 2.6.3          | รูปแบบของการใช้อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง  | 55        |
| 2.7            | รูปแบบและองค์กรที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย                     | 57        |
| 2.7.1          | พัฒนาการของหลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย                                      | 57        |
| 2.7.2          | รูปแบบและองค์กรกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน                               | 59        |

## สารบัญ (ต่อ)

| เรื่อง  | หน้า       |
|---|------------|
| <b>บทที่ 3</b>  |            |
| <b>ผลการศึกษาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชิงปริมาณ</b>   | <b>84</b>  |
| 3.1 ลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น   | 85         |
| 3.2 องค์กรการตรวจสอบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  | 90         |
| 3.3 ลักษณะการดำเนินการตรวจสอบจากองค์กรตรวจสอบ   | 92         |
| 3.4 การให้โอกาสดำเนินการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  | 94         |
| 3.5 ระดับความคิดเห็นความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  | 101        |
| 7 จังหวัดในภาคตะวันออก  |            |
| 3.5.1 ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 7 จังหวัดในภาคตะวันออกโดยรวม                               | 102        |
| 3.5.2 ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดทั้ง 7 จังหวัดในภาคตะวันออก | 104        |
| 3.5.3 ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารของเทศบาลทั้ง 7 จังหวัดในภาคตะวันออก                  | 131        |
| 3.5.4 ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารขององค์กรบริหารส่วนตำบลทั้ง 7 จังหวัดในภาคตะวันออก    | 156        |
| 3.6 ปัญหาความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา                                      | 181        |
| <b>บทที่ 4</b>  |            |
| <b>ผลการศึกษาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชิงคุณภาพ</b>   | <b>185</b> |
| 4.1 ภาพรวมในเชิงโครงสร้างของการกระจายอำนาจไทย: ความสัมพันธ์   | 185        |
| 4.1.1 การปกครองตนเอง: มิตีความสัมพันธ์ภายใต้รัฐเดี่ยว   | 186        |
| 4.1.2 การปรับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: เพื่อรองรับความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ                  | 186        |
| 4.1.3 บทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น   | 187        |
| 4.1.4 การเพิ่มภารกิจความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  | 188        |



## สารบัญ (ต่อ)

| เรื่อง   | หน้า       |
|--|------------|
| 4.1.5 การกำกับดูแล: ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่น                      | 189        |
| 4.1.6 การเพิ่มบทบาทและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น             | 189        |
| 4.2 ภาพรวมของการศึกษาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออก | 191        |
| 4.2.1 ความเป็นอิสระทางการบริหารในการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | 191        |
| 4.2.2 ความเป็นอิสระทางการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น         | 196        |
| 4.2.3 ความเป็นอิสระทางการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น         | 198        |
| <b>บทที่ 5 สรุปผล และข้อเสนอแนะ</b>  | <b>226</b> |
| 5.1 สรุปผลการศึกษา   | 226        |
| 5.1.1 ความเป็นอิสระทางการบริหารในการกำหนดนโยบาย (งาน)                      | 226        |
| 5.1.2 ความเป็นอิสระทางการบริหารงบประมาณ (เงิน)                             | 227        |
| 5.1.3 ความเป็นอิสระทางการบริหารงานบุคคล (คน)                               | 228        |
| 5.2 ปัญหาและอุปสรรคความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออก   | 229        |
| 5.2.1 ปัญหาในเชิงโครงสร้าง   | 229        |
| 5.2.2 ปัญหาในเชิงกระบวนการ   | 230        |
| 5.3 ข้อเสนอแนะจากการศึกษา  | 232        |
| 5.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย   | 232        |
| 5.3.2 ข้อเสนอแนะในทางวิชาการ   | 233        |
| <b>บรรณานุกรม</b>  | <b>238</b> |
| <b>ภาคผนวก</b>   | <b>241</b> |

## สารบัญตาราง

| ตารางที่ |   | หน้า |
|----------|---|------|
| 1        | แสดงจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกตามประเภทภายในพื้นที่เขต 3                                | 6    |
| 2        | แสดงจำนวนกลุ่มตัวอย่างในแต่ละจังหวัดจำแนกตามประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น                      | 7    |
| 3        | แสดงรายชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดเป็นกลุ่มตัวอย่าง                                    | 8    |
| 4        | คำถามความเป็นอิสระทางการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด                                       | 13   |
| 5        | คำถามความเป็นอิสระทางการบริหารของเทศบาล   | 13   |
| 6        | คำถามความเป็นอิสระทางการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล  | 14   |
| 7        | องค์กรผู้ใช้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น   | 60   |
| 8        | จำนวนและร้อยละของ อปท. ทั้งหมดที่ทำการประมวลผล  | 85   |
| 9        | จำนวนและร้อยละของผู้บริหาร อปท. ที่ตอบแบบสอบถามจำแนกตามเพศ                                      | 85   |
| 10       | จำนวนและร้อยละของผู้บริหาร อปท. ที่ตอบแบบสอบถามจำแนกตามอายุ                                     | 86   |
| 11       | จำนวนและร้อยละของผู้บริหาร อปท. ที่ตอบแบบสอบถามจำแนกตามวุฒิการศึกษา                             | 87   |
| 12       | จำนวนและร้อยละของผู้บริหาร อปท. ที่ตอบแบบสอบถามจำแนกตามระยะเวลาในการทำงานตามสังกัดในปัจจุบัน    | 88   |
| 13       | จำนวนและร้อยละของผู้บริหาร อปท. ที่ตอบแบบสอบถามจำแนกตามรายได้                                   | 89   |
| 14       | จำนวนและร้อยละของ อปท. ที่ได้รับการตรวจสอบจากองค์กรการตรวจสอบ                                   | 91   |
| 15       | จำนวนและร้อยละของ อปท. ที่มีการเปิดโอกาสให้ทำการตรวจสอบ   | 92   |
| 16       | ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับการให้โอกาสดำเนินการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด     | 95   |
| 17       | ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับการให้โอกาสดำเนินการตรวจสอบการบริหารงานของเทศบาล                       | 97   |
| 18       | ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับการให้โอกาสดำเนินการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล        | 99   |
| 19       | ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจำแนกเป็นรายเรื่อง | 102  |

## สารบัญตาราง (ต่อ)

| ตารางที่ |  | หน้า |
|----------|--|------|
| 20       | ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารของเทศบาลจำแนกเป็นรายเรื่อง  | 102  |
| 21       | ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลจำแนกเป็นรายเรื่อง   | 103  |
| 22       | ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารในการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้ง 7 จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นรายข้อ | 104  |
| 23       | ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้ง 7 จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นรายข้อ         | 114  |
| 24       | ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจำแนกเป็นรายข้อ                                       | 124  |
| 25       | ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารในการกำหนดนโยบายของเทศบาลจำแนกเป็นรายข้อ   | 131  |
| 26       | ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารงบประมาณของเทศบาลจำแนกเป็นรายข้อ   | 140  |
| 27       | ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารงานบุคคลของเทศบาลจำแนกเป็นรายข้อ   | 149  |
| 28       | ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารในการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลจำแนกเป็นรายข้อ                                  | 156  |
| 29       | ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลจำแนกเป็นรายข้อ  | 164  |
| 30       | ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลจำแนกเป็นรายข้อ  | 173  |

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยวางหลักการในเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา 87, 282 และ 290 ของรัฐธรรมนูญ แสดงเจตนารมณ์ให้มีการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น โดยเน้นให้ท้องถิ่นมีสิทธิปกครองตนเองมีอิสระในการกำหนดทิศทางในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง รวมทั้งมีอิสระในการบริหารงานทั้งทางด้านการบริหารกำลังคนและงบประมาณ ทั้งนี้เน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นและเป็นที่มาของการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา บทบาทอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดเรื่องการกระจายอำนาจไว้เป็นสาระสำคัญในหมวดที่ 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยได้กำหนดไว้ในมาตรา 78 ดังนี้

**“รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ ของประชาชนในจังหวัดนั้น”**

จากบทบัญญัตินี้เอง รัฐจึงมีหน้าที่ต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังได้กำหนดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้เป็นการเฉพาะในหมวดที่ 9 ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 รวม 9 มาตรา โดยได้กำหนดถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่นไว้ว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 282) ให้ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารบุคคล การบริหารการเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ (มาตรา 284) อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญหมวด 9 ยังได้บัญญัติให้มีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ต้องทำเท่าที่จำเป็นและเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือของประเทศเป็นส่วนรวม

แต่ต้องไม่กระทบต่อสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือไม่นอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ (มาตรา 283)

บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นเป็นไปตามหลักทฤษฎีของการปกครองแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) ที่รัฐจะมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลางเพียงแต่อยู่ในการกำกับดูแลเท่านั้น โดยได้มีการมอบอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการของท้องถิ่นและจัดทำบริการสาธารณะหลาย ๆ อย่าง เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งในทางทฤษฎีแล้วความเป็นอิสระ (Autonomy) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานเพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และตรงตามความต้องการที่แท้จริง ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจในการกำกับดูแล โดยมีจุดมุ่งหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานโดยถูกต้องตามกฎหมายและเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐจากการกระทำของผู้บริหารท้องถิ่นนั้น นับเป็นลักษณะสำคัญประการหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการให้ความเป็นอิสระทางการปกครอง และตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 บัญญัติไว้ นั้นเป็นเรื่องใหม่ที่ละเอียดอ่อน ต้องมีความระมัดระวังและรอบคอบ โดยเฉพาะในระยะเริ่มต้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่งได้รับการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และจัดตั้งหรือมีการขยายขององค์กรใหม่ที่ทั้งนักการเมืองท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งใหม่ และพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการบรรจุใหม่ต่างยังขาดความรู้ความเข้าใจ และขาดประสบการณ์ในการบริหารงานราชการส่วนท้องถิ่น กับทั้งยังเกิดปัญหาความแตกแยกและข้อขัดแย้งอันเกิดจากการแข่งขันในการเลือกตั้งและจากการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการต่างๆ นอกจากนั้นความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่นที่เคยมีในอดีตก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ที่มีมาช้านาน อันเนื่องจากรากฐานทางการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยที่การบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีความเข้มแข็งและเป็นกำลังหลักในการให้บริการสาธารณะ ตลอดจนมีบทบาทการควบคุมดูแลราชการส่วนท้องถิ่นมาตลอดจนกลายเป็นวัฒนธรรมของความสัมพันธ์เชิงอำนาจของการบริหารราชการทั้งสามส่วนของไทยที่ฝังรากลึกมานาน

อย่างไรก็ตาม ผลจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ และส่งผลให้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดแบ่งภารกิจให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะระดับชุมชน ส่วนราชการบริหารส่วนกลางและส่วน ภูมิภาครับผิดชอบการดำเนินภารกิจของรัฐในระดับประเทศและภูมิภาค ตลอดจนให้คำปรึกษาและ สนับสนุน กำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงเท่าที่จำเป็น แตกต่างจากใน อดีตที่ผ่านมามององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะไม่ก้ำกั้นและส่วนใหญ่ ไม่ใช่บทบาทหลักในการพัฒนาท้องถิ่น เป็นแค่การจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน เช่น การจัดเก็บและ กำจัดขยะ งานดูแลความสะอาดของถนนและท่อระบายน้ำ ส่วนบทบาทหลักในการพัฒนาท้องถิ่นเป็น หน้าที่ของส่วนราชการระดับภูมิภาค

ในทางปฏิบัติ เป็นที่น่าสังเกตว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐ นั้นสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นอิสระทั้งการกำหนดนโยบาย การบริหารงบประมาณ และการ บริหารงานบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้มากนักน้อยเพียงใด ภายใต้วัฒนธรรมการบริหารราชการ แผ่นดินของไทยที่เห็นได้ชัดเจนในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและ ส่วนท้องถิ่นในเชิงของการใช้อำนาจการกำกับดูแลที่อาจเกินกว่าขอบเขตที่รัฐธรรมนูญ ซึ่งสะท้อน ออกมาในรูปแบบของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนวิธีการปฏิบัติที่อาจพบได้ในลักษณะของ ความสัมพันธ์เชิงควบคุมบังคับบัญชาแทนการกำกับดูแล ตลอดจนการแทรกแซงจากกลุ่มอิทธิพลใน ท้องถิ่น

เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ในบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างมี ประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการทบทวนบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นและ ราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและ การบริหารจัดการภายใต้การรับรองความเป็นอิสระตามกฎหมาย ดังนั้น การศึกษาในครั้งนี้มุ่งศึกษา ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารงบประมาณ และการ บริหารงานบุคคลตามกรอบข้อกฎหมายและในทางปฏิบัติ รวมถึงปัญหาและอุปสรรคต่างๆ เพื่อ การวิเคราะห์และเสนอแนะเชิงนโยบายในความเป็นอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการกำหนด นโยบาย การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมอันจะทำให้การปฏิบัติงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์พอสรุปได้ดังนี้

1. เพื่อศึกษาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลตามอำนาจหน้าที่ของกรอบข้อกฎหมาย
2. เพื่อศึกษาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินกิจกรรมด้านการ กำหนดนโยบาย การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคล
3. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนด นโยบาย การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคล

## ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหาร งบประมาณ และการบริหารงานบุคคลตามกรอบข้อกฎหมายและในทางปฏิบัติ มีขอบเขตการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และ องค์กรบริหารส่วนตำบล สำหรับขอบเขตพื้นที่การวิจัยนั้นครอบคลุมในเขตพื้นที่ตรวจราชการ ที่ 3 ซึ่งประกอบด้วย 7 จังหวัด ได้แก่ ชลบุรี ฉะเชิงเทรา ระยอง ปราจีนบุรี สระแก้ว จันทบุรีและตราด โดยคณะผู้วิจัยดำเนินการศึกษาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขอบข่าย ดังนี้

1. การกำหนดนโยบาย
2. การบริหารงบประมาณ
3. การบริหารงานบุคคล

ซึ่งพิจารณาทั้งในกรอบและขอบเขตตามอำนาจหน้าที่ของกรอบข้อกฎหมาย รวมถึงการ กำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ขั้นตอนการดำเนินงานจริง) รวมทั้งศึกษาประเด็น ปัญหา อุปสรรคที่เกิดขึ้นและท้ายที่สุด เพื่อเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในความเป็นอิสระขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม ตลอดจนการปรับแก้ไขกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลตามกรอบข้อกฎหมายและในทางปฏิบัตินั้น ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) และเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบกัน ดังนี้

### การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative research)

กระบวนการดำเนินการวิจัยจะประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

1. ประชากรที่ทำการศึกษา ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบในเขตพื้นที่ตรวจราชการที่ 3 ซึ่งประกอบด้วย 7 จังหวัด ได้แก่ ชลบุรี ระยอง ภูเก็ต ระยอง ปราจีนบุรี สระแก้ว จันทบุรี และตราด จำนวน 538 แห่ง ส่วนที่ต้องมีการเก็บข้อมูลอยู่แล้วโดยไม่ต้องทำการสุ่มตัวอย่าง ได้แก่ เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้ง 7 จังหวัด ดังนั้นประชากรที่ใช้ในการศึกษารั้งนี้ ได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 7 จังหวัด จำนวน 530 แห่ง

2. การกำหนดกลุ่มตัวอย่างและการสุ่มตัวอย่าง ในการเก็บข้อมูลจะใช้การกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่าง ดังต่อไปนี้

2.1 การกำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่าง (Sample size) จะคำนวณโดยใช้สูตรของทาโรยามาเน่ (Taro Yamane) ซึ่งได้กำหนดให้มีค่าความคลาดเคลื่อนของการสุ่มตัวอย่างเท่ากับ 0.05 ภายใต้ความเชื่อมั่น 95%

$$\text{สูตรการคำนวณขนาดของกลุ่มตัวอย่าง} \quad n = \frac{N}{1 + Ne^2}$$

เมื่อ  $n$  = ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง

$N$  = จำนวนประชากรที่ใช้ในการศึกษา

$e$  = ความคลาดเคลื่อนในการสุ่มตัวอย่าง (Sampling errors)

$$\begin{aligned} \text{แทนค่า ขนาดของกลุ่มตัวอย่าง} &= \frac{530}{1+530 (0.05)^2} \\ &= \frac{530}{2.325} \end{aligned}$$



$$= \frac{530}{1+530 (0.0025)}$$

$$= 227$$

ขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่จะใช้ในงานวิจัยนี้เท่ากับ 227 แห่ง

2.2 การสุ่มแบบชั้นภูมิตามสัดส่วน (Proportional random sampling) คือ ชั้นภูมิที่มีขนาดใหญ่กว่าก็จะมีจำนวนหน่วยตัวอย่างที่ถูกเลือกมากกว่าชั้นภูมินขนาดเล็ก กล่าวคือ สัดส่วนในแต่ละชั้นภูมิ คือ สัดส่วนที่ปรากฏในประชากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท โดยแสดงในตารางที่ 1 และ 2 ดังนี้

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกตามประเภท ภายในพื้นที่เขต 3

| จังหวัด    | รูปแบบพิเศษ | อบจ.     | เทศบาล   |           |           |            | อบต.       | รวม        |
|------------|-------------|----------|----------|-----------|-----------|------------|------------|------------|
|            |             |          | นคร      | เมือง     | ตำบล      | รวม        |            |            |
| ชลบุรี     | 1           | 1        | -        | 5         | 21        | 26         | 70         | 98         |
| ฉะเชิงเทรา | 1           | 1        | -        | 1         | 21        | 22         | 86         | 109        |
| ระยอง      | -           | 1        | 1        | 2         | 14        | 17         | 50         | 98         |
| ปราจีนบุรี | -           | 1        | -        | 1         | 14        | 17         | 57         | 70         |
| สระแก้ว    | -           | 1        | -        | 1         | 7         | 8          | 58         | 67         |
| จันทบุรี   | 1           | 1        | -        | 2         | 14        | 16         | 65         | 82         |
| ตราด       | -           | 1        | -        | 1         | 8         | 9          | 34         | 44         |
| <b>รวม</b> | <b>1</b>    | <b>7</b> | <b>1</b> | <b>13</b> | <b>96</b> | <b>110</b> | <b>420</b> | <b>538</b> |

ตารางที่ 2 แสดงจำนวนกลุ่มตัวอย่างในแต่ละจังหวัดจำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

| จังหวัด    | รูปแบบพิเศษ | อบจ. | เทศบาล |       |      |     | อบต. | รวม |
|------------|-------------|------|--------|-------|------|-----|------|-----|
|            |             |      | นคร    | เมือง | ตำบล | รวม |      |     |
| ชลบุรี     | 1           | 1    | -      | 1     | 8    | 9   | 30   | 41  |
| ฉะเชิงเทรา | 1           | 1    | -      | 1     | 6    | 9   | 30   | 48  |
| ระยอง      | -           | 1    | 1      | 1     | 6    | 8   | 22   | 30  |
| ปราจีนบุรี | 1           | 1    | -      | -     | 3    | 5   | 25   | 31  |
| สระแก้ว    | -           | 1    | -      | -     | 3    | 5   | 25   | 29  |
| จันทบุรี   | 1           | 1    | -      | -     | 6    | 5   | 28   | 36  |
| ตราด       | -           | 1    | -      | -     | 3    | 3   | 15   | 19  |
| รวม        | 1           | 7    | 1      | 4     | 40   | 44  | 183  | 235 |

2.3 หลังจากนั้นเลือกกลุ่มตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด โดยการสุ่มแบบง่าย (Simple random sampling) โดยกำหนดค่าความน่าจะเป็นที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละจังหวัดมีโอกาสถูกเลือกมาเท่ากัน โดยสุ่มเลือกตามจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่จำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละจังหวัด (โปรดดูได้จากตารางที่ 2) วิธีการสุ่มใช้วิธีจับสลาก ซึ่งได้กลุ่มตัวอย่างดังนี้

ตารางที่ 3 แสดงรายชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดเป็นกลุ่มตัวอย่าง

| จังหวัด        | รายชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น   |  |
|----------------|---|--|
| ชลบุรี 41 แห่ง | 1. อบจ.ชลบุรี<br>3. เทศบาลตำบลแหลมฉบัง<br>5. เทศบาลตำบลเกาะสีชัง<br>7. เทศบาลตำบลบางละมุง<br>9. เทศบาลตำบลเจ้าพระยาสุรศักดิ์<br>11. เมืองพัทยา<br>13. อบต.บ้านเข็ด<br>15. อบต.สำนักบก<br>17. อบต.ห้วยกะปิ<br>19. อบต.บ่อวิน<br>21. อบต.โคกขี้หนอน<br>23. อบต.บ่อทอง<br>25. อบต.เกาะจันทร์<br>27. อบต.หน้าประดู่<br>29. อบต.สระสีเหลี่ยม<br>31. อบต.หนองบอนแดง<br>33. อบต.เหมือง<br>35. อบต.หนองเหียง<br>37. อบต.หนองซาก<br>39. อบต.เขาไม้แก้ว<br>41. อบต.พานทอง | 2. เทศบาลเมืองหนองปรือ<br>4. เทศบาลตำบลแสนสุข<br>6. เทศบาลตำบลนาจอมเทียน<br>8. เทศบาลตำบลหนองใหญ่<br>10. เทศบาลตำบลพานทอง<br>12. อบต.เกาะลอย<br>14. อบต.หมอนนาง<br>16. อบต.หนองรี<br>18. อบต.หนองไม้แดง<br>20. อบต.นาป่า<br>22. อบต.บ่อขวางทอง<br>24. อบต.นาจอมเทียน<br>26. อบต.ท่าข้าม<br>28. อบต.เขาชก<br>30. อบต.บ้านเก่า<br>32. อบต.คลองกิ้ว<br>34. อบต.พลวงทอง<br>36. อบต.เขาคันทรง<br>38. อบต.บางพระ<br>40. อบต.ตะเคียนเตี้ย |

| จังหวัด            | รายชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น   |
|--------------------|---|
| ฉะเชิงเทรา 48 แห่ง | 1. อบจ.ฉะเชิงเทรา<br>2. เทศบาลตำบลท่าข้าม<br>3. เทศบาลตำบลนครเนื่องเขต<br>4. เทศบาลตำบลเขาหินซ้อน<br>5. เทศบาลตำบลบางปะกง<br>6. อบต.วังเย็น<br>7. อบต.บางขวัญ<br>8. อบต.บางเล่า<br>9. อบต.บางแก้ว<br>10. อบต.บางไผ่<br>11. อบต.สองคลอง<br>12. อบต.บางวัว<br>13. อบต.บางปะกง<br>14. อบต.สาวชะโงก<br>15. อบต.แสนภูคาส<br>16. เทศบาลตำบลบางวัว<br>17. เทศบาลตำบลพนมสารคาม<br>18. เทศบาลตำบลสนามชัยเขต<br>19. เทศบาลตำบลท่าสะพาน<br>20. เทศบาลตำบลบ้านโพธิ์<br>21. อบต.บางดินเปิด<br>22. อบต.พนมสารคาม<br>23. อบต.หนองบัว<br>24. อบต.หนองดินนก<br>25. อบต.เมืองใหม่<br>26. อบต.วังตะเคียน<br>27. อบต.หนองทอง<br>28. อบต.สิงโตทอง<br>29. อบต.สนามจันทร์<br>30. อบต.ท่าตะเกียบ<br>31. อบต.เกาะไร่<br>32. อบต.เขาดิน<br>33. อบต.พิมพา<br>34. อบต.คลองประเวศ<br>35. อบต.ผู้ยายหมี<br>36. อบต.บางพระ<br>37. อบต.โสธร<br>38. อบต.ท่ากระดาน<br>39. อบต.เทพราช<br>40. อบต.บางคา<br>41. อบต.คลองขุด<br>42. อบต.เสม็ดใต้<br>43. อบต.เสม็ดเหนือ<br>44. อบต.บ้านช่อง<br>45. อบต.ท่าถ่าน<br>46. อบต.หัวสำโรง<br>47. อบต.ดอนเกาะกา<br>48. อบต.แปลงยาว |

| จังหวัด            | รายชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  |  |
|--------------------|--|--|
| ระยอง 30 แห่ง      | 1. อบจ.ระยอง<br>3. เทศบาลตำบลชุมแสง<br>5. เทศบาลตำบลปลวกแดง<br>7. เทศบาลตำบลปากน้ำประแส<br>9. อบต.เชิงเนิน<br>11. อบต.แกลง<br>13. อบต.สองสลึง<br>15. อบต.ทุ่งควายกิน<br>17. อบต.เพ<br>19. อบต.ทับมา<br>21. อบต.ชุมแสง<br>23. อบต.นาตาขวัญ<br>25. อบต.มาบข่า<br>27. อบต.ทางเกวียน<br>29. อบต.ตะพง | 2. เทศบาลเมืองมาบตาพุด<br>4. เทศบาลตำบลบ้านกงดิน<br>6. เทศบาลตำบลบ้านเพ<br>8. เทศบาลตำบลสุนทรภู่<br>10. อบต.ห้วยทับมอญ<br>12. อบต.หนอกทะเลออก<br>14. อบต.บ้านฉาง<br>16. อบต.บ้านแลง<br>18. อบต.วังห้ว<br>20. อบต.วังจันทร์<br>22. อบต.ละหาร<br>24. อบต.ปลวกแดง<br>26. อบต.นิคมพัฒนา<br>28. อบต.กะเจ็ด<br>30. อบต.ตาขัน |
| ปราจีนบุรี 31 แห่ง | 1. อบจ.ปราจีนบุรี<br>3. เทศบาลตำบลบึงนาราง<br>5. อบต.นาดี<br>7. อบต.ท่าตูม<br>9. อบต.ศรีมหาโพธิ์<br>11. อบต.บ้านนา<br>13. เทศบาลตำบลศรีมหาโพธิ์<br>15. อบต.ดงขี้เหล็ก<br>17. อบต.หนองกู่<br>19. อบต.วังท่าช้าง<br>21. อบต.บางเตย<br>23. อบต.รอบเมือง<br>25. อบต.บ้านทาม<br>27. อบต.ไม้เค็ด       | 2. เทศบาลตำบลโคกปี่เป<br>4. เทศบาลตำบลกรอกสมบูรณ์<br>6. อบต.ลาดตะเคียน<br>8. อบต.บางปลาร้า<br>10. อบต.เมืองเก่า<br>12. อบต.โพธิ์งาม<br>14. เทศบาลตำบลบ้านนาปรือ<br>16. อบต.เนินหอม<br>18. อบต.โคกปี่เป<br>20. อบต.บางยาง<br>22. อบต.ดงพระราม<br>24. อบต.บ้านสร้าง<br>26. อบต.ลำพันตา<br>28. อบต.นนทรีย์                |

| จังหวัด          | รายชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  |   |
|------------------|--|---|
| ปราจีนบุรี (ต่อ) | 29. อบต.ย่านรี<br>31. อบต.ประจันตคาม   | 30. อบต.กรอกสมบูรณ์   |
| สระแก้ว 29 แห่ง  | 1. อบจ.สระแก้ว<br>3. เทศบาลตำบลท่าเกษม<br>5. อบต.พระเพลิง<br>7. อบต.ศาลาลำดวน<br>9. อบต.เขาสามลือ<br>11. อบต.สระขวัญ<br>13. อบต.โคกลาน<br>15. อบต.โคกสูง<br>17. อบต.ทับพริก<br>19. อบต.เขาฉกรรจ์<br>21. อบต.ห้วยโจด<br>23. อบต.ตาพระยา<br>25. อบต.วัฒนานคร<br>27. อบต.หันทราย<br>29. อบต.คลองไก่อี้น | 2. เทศบาลตำบลวัฒนานคร<br>4. เทศบาลตำบลวังน้ำเย็น<br>6. อบต.วังน้ำเย็น<br>8. อบต.วังทอง<br>10. อบต.ข้ามะกรูด<br>12. อบต.สระแก้ว<br>14. อบต.หนองสังข์<br>16. อบต.หนองแวง<br>18. อบต.วังใหม่<br>20. อบต.ทัพเสด็จ<br>22. อบต.บ้านใหม่หนองไทร<br>24. อบต.ท่าแยก<br>26. อบต.ผักขะ<br>28. อบต.ทัพไทย |
| จันทบุรี 36 แห่ง | 1. อบจ.จันทบุรี<br>3. เทศบาลตำบลทรายขาว<br>5. เทศบาลตำบลปากน้ำแหลมสิงห์<br>7. เทศบาลตำบลนายายอาม<br>9. อบต.แสลง<br>11. อบต.เกวียนหัก<br>13. อบต.ท่าช้าง<br>15. อบต.ทุ่งเบญจา<br>17. อบต.คลองนารายณ์<br>19. อบต.กระแจะ<br>21. อบต.คลองพลู<br>23. อบต.ท่าหลวง  | 2. เทศบาลเมืองจันทบุรี<br>4. เทศบาลตำบลท่าใหม่<br>6. เทศบาลตำบลท่าช้าง<br>8. เทศบาลตำบลเนินสูง<br>10. อบต.ทับช้าง<br>12. อบต.โป่งน้ำร้อน<br>14. อบต.แก่งหางแมว<br>16. อบต.วังใหม่<br>18. อบต.บ่อเวฬุ<br>20. อบต.พลวง<br>22. อบต.บางสระเก้า<br>24. อบต.เขาแก้ว                                 |

| จังหวัด        | รายชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  |  |
|----------------|--|--|
| จันทบุรี (ต่อ) | 25. อบต.สีพยา<br>27. อบต.พวา<br>29. อบต.ปัลลวี<br>31. อบต.ตกพรหม<br>33. อบต.วังสรรพรส<br>35. อบต.ขุนซ่อง   | 26. อบต.สองพี่น้อง<br>28. อบต.ฉมัน<br>30. อบต.พลับพลา<br>32. อบต.นายายอาม<br>34. อบต.ปะตง<br>36. อบต.ทรายขาว   |
| ตราด 19 แห่ง   | 1. อบจ.ตราด<br>3. เทศบาลตำบลแหลมงอบ<br>5. อบต.วังกระแจะ<br>7. อบต.เนินทราย<br>9. อบต.เกาะช้าง<br>11. อบต.ท่ากุ่ม<br>13. อบต.แหลมงอบ<br>15. อบต.บ่อพลอย<br>17. อบต.หนองเสม็ด<br>19. อบต.เกาะช้างใต้ | 2. เทศบาลตำบลน้ำเชี่ยว<br>4. เทศบาลตำบลท่าพริกเนินทราย<br>6. อบต.ด่านชุมพล<br>8. อบต.แสนคิ่ง<br>10. อบต.คลองใหญ่<br>12. อบต.เขาสมิง<br>14. อบต.นนทรี<br>16. อบต.ซำราก<br>18. อบต.หนองโสน |

3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เป็นแบบสอบถามที่ผู้วิจัยสร้างขึ้นจากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง คือ ข้อมูลเอกสาร (Documentary Data) แบบสอบถาม (Questionnaire) โดยจะทำการสำรวจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบในเขตพื้นที่ตรวจราชการที่ 3 ซึ่งประกอบด้วย 7 จังหวัด ได้แก่ ชลบุรี ฉะเชิงเทรา ระยอง ปราจีนบุรี สระแก้ว จันทบุรี และตราด ตามจำนวนในกลุ่มตัวอย่าง แบบสอบถามที่ใช้ในการวิจัยจะแบ่งออกเป็น 4 ชุด ได้แก่ แบบสอบถามสำหรับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แบบสอบถามสำหรับนายกเทศมนตรี แบบสอบถามสำหรับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และแบบสอบถามสำหรับนายกเมืองพัทยา โดยแบบสอบถามทั้งหมดจะแบ่งออกเป็น 6 ส่วนคือ

ส่วนที่ 1 เป็นแบบสอบถามข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา สังกัดราชการส่วนท้องถิ่น ระยะเวลาในการทำงานตามสังกัดในปัจจุบัน รายได้ต่อเดือน โดยเป็นคำถามแบบปลายปิด จำนวน 8 ข้อ

ส่วนที่ 2 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ในการกำหนดนโยบาย การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคล ลักษณะของคำถามเป็นทั้งข้อความเชิงบวกและลบ และใช้มาตราส่วนประมาณค่า (rating scale) ของ Likert ที่แบ่งออกเป็น 5 ระดับ ดังนี้

ตารางที่ 4 คำถามความเป็นอิสระทางการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

| ความเป็นอิสระทางการบริหาร<br>ด้าน | ข้อความเชิงบวก   | ข้อความเชิงลบ   |
|-----------------------------------|--|---|
| การกำหนดนโยบาย (31 ข้อ)           | จำนวน 16 ข้อ ได้แก่ ข้อ 1, 2, 5, 6, 9, 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 23, 24, 28, 29    | จำนวน 15 ข้อ ได้แก่ ข้อ 3, 4, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 18, 19, 25, 26, 27, 30, 31          |
| การบริหารงบประมาณ (34 ข้อ)        | จำนวน 17 ข้อ ได้แก่ ข้อ 1, 2, 5, 6, 7, 8, 13, 14, 15, 19, 20, 24, 25, 28, 29, 33, 34 | จำนวน 17 ข้อ ได้แก่ ข้อ 3, 4, 9, 10, 11, 12, 16, 17, 18, 21, 22, 23, 26, 27, 30, 31, 32 |
| การบริหารงานบุคคล (20 ข้อ)        | จำนวน 10 ข้อ ได้แก่ ข้อ 1, 4, 5, 6, 10, 11, 12, 18, 19, 20                           | จำนวน 10 ข้อ ได้แก่ ข้อ 2, 3, 7, 8, 9, 13, 14, 15, 16, 17                               |

ตารางที่ 5 คำถามความเป็นอิสระทางการบริหารของเทศบาล

| ความเป็นอิสระทางการบริหาร<br>ด้าน | ข้อความเชิงบวก  | ข้อความเชิงลบ   |
|-----------------------------------|---|---|
| การกำหนดนโยบาย (31 ข้อ)           | จำนวน 14 ข้อ ได้แก่ ข้อ 2, 4, 5, 8, 10, 12, 13, 14, 18, 20, 22, 29, 31, 33  | จำนวน 19 ข้อ ได้แก่ ข้อ 1, 3, 6, 7, 9, 11, 15, 16, 17, 19, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 32 |
| การบริหารงบประมาณ (34 ข้อ)        | จำนวน 25 ข้อ ได้แก่ ข้อ 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 11, 12, 13, 14, 15, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 33, 34 | จำนวน 9 ข้อ ได้แก่ ข้อ 3, 9, 10, 16, 17, 23, 30, 31, 32                                       |



| ความเป็นอิสระทางการบริหาร<br>ด้าน | ข้อความเชิงบวก   | ข้อความเชิงลบ                                     |
|-----------------------------------|--|---|
| การบริหารงานบุคคล (20 ข้อ)        | จำนวน 13 ข้อ ได้แก่ ข้อ 1, 3, 4,<br>5, 6, 8, 10, 11, 12, 14, 18, 19,<br>20 | จำนวน 7 ข้อ ได้แก่ ข้อ 2, 7, 9,<br>13, 15, 16, 17 |

ตารางที่ 6 คำถามความเป็นอิสระทางการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

| ความเป็นอิสระทางการบริหาร<br>ด้าน | ข้อความเชิงบวก  | ข้อความเชิงลบ   |
|-----------------------------------|---|---|
| การกำหนดนโยบาย (33 ข้อ)           | จำนวน 14 ข้อ ได้แก่ ข้อ 2, 4, 5,<br>8, 10, 12, 13, 14, 18, 20, 22, 29,<br>31, 33  | จำนวน 19 ข้อ ได้แก่ ข้อ 1, 3, 6,<br>7, 9, 11, 15, 16, 17, 19, 21, 23,<br>24, 25, 26, 27, 28, 30, 32 |
| การบริหารงบประมาณ (34 ข้อ)        | จำนวน 25 ข้อ ได้แก่ ข้อ 1, 2, 4,<br>5, 6, 7, 8, 11, 12, 13, 14, 15, 18,<br>19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27<br>28, 29, 33, 34 | จำนวน 9 ข้อ ได้แก่ ข้อ 3, 9, 10,<br>16, 17, 23, 30, 31, 32  |
| การบริหารงานบุคคล (20 ข้อ)        | จำนวน 13 ข้อ ได้แก่ ข้อ 1, 3, 4,<br>5, 6, 8, 10, 11, 12, 14, 18, 19,<br>20  | จำนวน 7 ข้อ ได้แก่ ข้อ 2, 7, 9,<br>13, 15, 16, 17   |

ส่วนที่ 3 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับองค์การตรวจสอบ เป็นคำถามแบบปลายเปิด  
จำนวน 10 ข้อ

ส่วนที่ 4 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับการตรวจสอบการบริหารจัดการกิจการสาธารณะ  
เป็นคำถามแบบปลายเปิด จำนวน 10 ข้อ

ส่วนที่ 5 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับการตรวจสอบโดยภาคประชาชนดำเนินการใน  
ลักษณะใดบ้าง เป็นคำถามแบบปลายเปิด จำนวน 12 ข้อ

ส่วนที่ 6 เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับข้อเสนอแนะ เป็นคำถามแบบปลายเปิด จำนวน 3 ข้อ

4. การสร้างเครื่องมือ การสร้างแบบสอบถามเพื่อใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีรายละเอียดดังนี้

4.1 ศึกษาตำรา เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลตามกรอบข้อกฎหมายและในทางปฏิบัติ รวมทั้งการสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการจากผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการสร้างแบบสอบถาม

4.2 สร้างแบบสอบถามขึ้นตามกรอบข้อมูลที่ต้องการศึกษา โดยให้คำจำกัดความหรือนิยามปฏิบัติการตามตัวแปรที่กำหนดไว้ในเป็นหลักในการสร้างคำถามต่างๆ ให้ครอบคลุมตัวแปรที่ศึกษาทั้งหมด เพื่อให้แบบสอบถามสามารถวัดได้ในสิ่งที่ต้องการจะวัด

4.3 นำแบบสอบถามที่สร้างขึ้น พร้อมทั้งคำจำกัดความหรือนิยามปฏิบัติการของตัวแปรเสนอต่อผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อพิจารณาตรวจสอบว่านิยามและแบบสอบถามที่สร้างขึ้นนี้มีความชัดเจนถูกต้องหรือไม่ รวมทั้งการพิจารณาสำนวนภาษาที่ใช้ในข้อความว่าสอดคล้องกับลักษณะที่ต้องการจะวัดหรือไม่ เพื่อให้เครื่องมือมีความตรงในเนื้อหา (Content validity)

4.4 ปรับปรุงแก้ไขแบบสอบถามให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นก่อนนำไปทดลองใช้ (Try-out) โดยได้รับการตรวจสอบแบบสอบถามจากผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 4 ท่าน ได้แก่ รองศาสตราจารย์ ดร.ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เรวัต แสงสุริยงค์ และ ดร.สุทธิรัช คนกาญจน์

5. การทดสอบเครื่องมือ ผู้ศึกษาได้ตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย โดยการนำไปทดสอบหาความตรง (Validity) และความเชื่อมั่น (Reliability) ดังนี้

5.1 การหาความตรงของเนื้อหา (Content validity) คณะผู้วิจัยนำแบบสอบถามที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลไปปรึกษากับผู้ทรงคุณวุฒิตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา ได้แก่ ความสอดคล้องและความครอบคลุมของเนื้อหา และความถูกต้องของภาษาที่ใช้

5.2 การหาความเชื่อมั่น (Reliability) คณะผู้วิจัยนำแบบสอบถามทั้งหมดไปทดสอบกับกลุ่มประชากรของการศึกษาที่มีใช่กลุ่มตัวอย่างจริงของการวิจัยครั้งนี้ จำนวน 30 แห่ง เพื่อนำแบบสอบถามที่ได้ไปทดสอบความเชื่อมั่นรวม โดยใช้วิธีการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach's Alpha Coefficient) ซึ่งมีสูตรในการคำนวณดังนี้

$$\alpha = \frac{K}{K-1} \left( 1 - \frac{\sum V_i}{V_t} \right)$$

เมื่อ  $\alpha$  คือ ค่าความเชื่อมั่น

$k$  คือ จำนวนข้อ

$V_i$  คือ ความแปรปรวนของคะแนนแต่ละข้อ

$V_t$  คือ ความแปรปรวนของคะแนนรวมทุกข้อ

ในการหาค่าความเชื่อมั่นตามสูตรนี้ จะต้องนำคะแนนแต่ละข้อมาหาความแปรปรวนและต้องหาความแปรปรวนของคะแนนที่รวมทุกข้อเข้าด้วยกัน

การทดสอบความเชื่อมั่นของแบบสอบถามที่ฉบับได้ค่าความเชื่อมั่น ( $\alpha$ ) = .80

5.3 นำแบบสอบถามที่ไปทดสอบความเที่ยงกับกลุ่มประชากรของการศึกษาที่มีใช้กลุ่มตัวอย่างจริงมาแก้ไข โดยปรึกษาผู้ทรงคุณวุฒิอีกครั้ง จากนั้นจึงดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลกับกลุ่มตัวอย่างจริง

## 6. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้ใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องและสมบูรณ์มากที่สุด ดังรายละเอียดต่อไปนี้

6.1 ผู้วิจัยนำแบบสอบถามไปส่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่างของการศึกษาวิจัยได้กรอกข้อมูล พร้อมทั้งอธิบายวิธีการตอบแบบสอบถามให้ถูกต้องและสมบูรณ์

6.2 ผู้วิจัยรับแบบสอบถามที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งกลับคืนมาให้ภายหลังจากที่กรอกข้อมูลเสร็จเรียบร้อยแล้ว

6.3 ตรวจสอบความถูกต้องและความครบถ้วนสมบูรณ์ของแบบสอบถามก่อนที่จะนำมาประมวลผล

7. การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยนำแบบสอบถามทั้งหมดมาวิเคราะห์และประมวลผลด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ เพื่อคำนวณหาค่าทางสถิติ ในการวิจัยนี้จะใช้การวิเคราะห์ในแนววิจัยเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ดังนี้

7.1 การวิเคราะห์สถานภาพส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่างจะใช้การแจกแจงความถี่ (Frequencies) และค่าร้อยละ (Percentage)

7.2 การใช้กระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลที่ดำเนินการควบคู่ไปกับการเก็บข้อมูลตั้งแต่ขั้นแรกจนถึงขั้นสุดท้าย โดยในการวิเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ทั้ง 5 ประการ จะใช้หลักการสังเคราะห์ข้อมูลตีความ (Interpretive analysis)

7.3 การวิเคราะห์ความเป็นอิสระขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลตามกรอบข้อกฎหมายและในทางปฏิบัติ จะใช้ค่าเฉลี่ย (Mean) และ ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard deviation) โดยกำหนดเกณฑ์วัดระดับความคิดเห็นในข้อความเชิงบวก (Positive) แบ่งเป็น 5 ระดับ

|                                    |                         |
|------------------------------------|-------------------------|
| เห็นด้วยอย่างยิ่ง หรือ มีผลมาก     | มีน้ำหนักคะแนนเท่ากับ 5 |
| เห็นด้วย หรือ มีผลค่อนข้างมาก      | มีน้ำหนักคะแนนเท่ากับ 4 |
| ไม่แน่ใจ หรือ มีผลปานกลาง          | มีน้ำหนักคะแนนเท่ากับ 3 |
| ไม่เห็นด้วย หรือ มีผลค่อนข้างน้อย  | มีน้ำหนักคะแนนเท่ากับ 2 |
| ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง หรือ มีผลน้อย | มีน้ำหนักคะแนนเท่ากับ 1 |

สำหรับเกณฑ์การวัดระดับความคิดเห็นในข้อความเชิงลบ (Negative) แบ่งเป็น 5 ระดับ คือ

|                                    |                         |
|------------------------------------|-------------------------|
| เห็นด้วยอย่างยิ่ง หรือ มีผลมาก     | มีน้ำหนักคะแนนเท่ากับ 1 |
| เห็นด้วย หรือ มีผลค่อนข้างมาก      | มีน้ำหนักคะแนนเท่ากับ 2 |
| ไม่แน่ใจ หรือ มีผลปานกลาง          | มีน้ำหนักคะแนนเท่ากับ 3 |
| ไม่เห็นด้วย หรือ มีผลค่อนข้างน้อย  | มีน้ำหนักคะแนนเท่ากับ 4 |
| ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง หรือ มีผลน้อย | มีน้ำหนักคะแนนเท่ากับ 5 |

จากนั้นจะทำการหาเกณฑ์ที่ใช้ในการจัดระดับความคิดเห็น โดยมีคะแนนอันตรภาคชั้น (Class interval) ดังนี้

$$\text{พิสัย (Range)} = \frac{\text{คะแนนสูงสุด} - \text{คะแนนต่ำสุด}}{\text{จำนวนชั้น}} = \frac{5 - 1}{5} = 0.80$$

ดังนั้น ระดับความคิดเห็นจะเป็นดังนี้

|  |               |
|--|---------------|
| ยอมรับและเห็นด้วยอย่างยิ่ง หรือ มีผลมาก        | = 4.24 – 5.00 |
| ยอมรับและเห็นด้วย หรือ มีผลค่อนข้างมาก         | = 3.43 – 4.23 |
| ไม่แน่ใจ หรือ มีผลปานกลาง                      | = 2.62 – 3.42 |
| ไม่ยอมรับและไม่เห็นด้วย หรือ มีผลค่อนข้างน้อย  | = 1.81 – 2.61 |
| ไม่ยอมรับและไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง หรือ มีผลน้อย | = 1.00 – 1.80 |

## การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research)

กระบวนการดำเนินการวิจัยจะประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

1. **พื้นที่ในการศึกษา** พื้นที่ตรวจราชการ ที่ 3 ซึ่งประกอบด้วย 7 จังหวัด ได้แก่ ชลบุรี หนองบัวลำภู หนองคาย หนองบัวลำภู หนองบัวลำภู หนองบัวลำภู และตราด

### 2. การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. การสัมภาษณ์ โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-dept Interview) เป็นวิธีการหลักในการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำการศึกษ เช่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประธานสภา ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการ / พนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่น รวมถึงประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยในการวิเคราะห์ และจากการสัมภาษณ์บุคคลที่มีความเป็นกลาง เช่น ข้าราชการในสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการประจำในสังกัดหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค

2. การวิจัยเชิงเอกสาร (Document Research) มุ่งรวบรวมข้อมูลในประเด็นนอกเหนือจากการสัมภาษณ์ รวมทั้งจะใช้เป็นข้อมูลในการตรวจสอบผลที่ได้จากการสัมภาษณ์ด้วย ข้อมูลเอกสารจะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

2.1 ข้อมูลขั้นต้น (Primary data) เป็นข้อมูลที่ยังไม่ผ่านการวิเคราะห์ เป็นข้อมูลดิบ ข้อมูลในส่วนนี้ได้จากการเก็บรวบรวมเอกสารทางราชการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการศึกษา

2.2 ข้อมูลชั้นรอง (Secondary data) เป็นข้อมูลที่ผ่านการวิเคราะห์แล้วในระดับหนึ่ง และเพื่อช่วยให้วิเคราะห์สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เอกสารชั้นรองเหล่านี้ ได้แก่ ตำราวิชาการ บทความ หนังสือพิมพ์ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการวิจัย

3. การวิเคราะห์ข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพเป็นกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลที่ดำเนินการควบคู่ไปกับการเก็บข้อมูลตั้งแต่ขั้นแรกจนถึงขั้นสุดท้าย ในการวิเคราะห์ข้อมูลจะใช้หลักการตีความ (Interpretive analysis) โดยมีขั้นตอนที่สำคัญดังนี้

1. การถอดเทปข้อมูลการสัมภาษณ์แล้วเขียนสรุป

2. การจัดหมวดหมู่ของข้อมูลตามประเด็นในวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เพื่อให้มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกันของแต่ละประเด็น ถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการศึกษาผู้วิจัยได้ศึกษาหน่วยในการวิเคราะห์ (Unit of analysis) คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงใต้ที่มีความโดดเด่นและหลากหลายในเรื่องพื้นที่ งบประมาณ และขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

2.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี

2.2 เทศบาล 3 แห่ง ได้แก่ เทศบาลนครระยอง เทศบาลเมืองจันทบุรี เทศบาลตำบลบ้านปลวกแดง จังหวัดระยอง

2.3 องค์การบริหารส่วนตำบล 4 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา องค์การบริหารส่วนตำบลบางพระ จังหวัดฉะเชิงเทรา องค์การบริหารส่วนตำบลเกาะช้างใต้ จังหวัดตราด และองค์การบริหารส่วนตำบลแม่น้ำคู จังหวัดระยอง

2.4 เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี 1 แห่ง

### ระยะเวลาทำการวิจัย

ระยะเวลาดำเนินการวิจัย เป็นเวลา 16 เดือน คือ เดือนมีนาคม พ.ศ. 2549 ถึง เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2550 และ แผนการดำเนินงานมีดังนี้

| แผนการดำเนินงาน              | ปี พ.ศ. 2549 |       |      |       |        |      |        |      |      |      | ปี พ.ศ. 2550 |      |        |       |      |       |
|------------------------------|--------------|-------|------|-------|--------|------|--------|------|------|------|--------------|------|--------|-------|------|-------|
|                              | มี.ค.        | เม.ย. | พ.ค. | มิ.ย. | ก.ค.   | ส.ค. | ก.ย.   | ต.ค. | พ.ย. | ธ.ค. | ม.ค.         | ก.พ. | มี.ค.  | เม.ย. | พ.ค. | มิ.ย. |
| 1. เก็บรวบรวมข้อมูลเอกสาร    | ←————→       |       |      |       |        |      |        |      |      |      |              |      |        |       |      |       |
| 2. วางแผนในการดำเนินงาน      |              |       |      |       | ←————→ |      |        |      |      |      |              |      |        |       |      |       |
| 3. เก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม   |              |       |      |       |        |      | ←————→ |      |      |      |              |      |        |       |      |       |
| 4. รวบรวมข้อมูลและสังเคราะห์ |              |       |      |       |        |      |        |      |      |      | ←————→       |      |        |       |      |       |
| 5. เขียนรายงานผลการวิจัย     |              |       |      |       |        |      |        |      |      |      |              |      | ←————→ |       |      |       |

### ข้อจำกัดของการวิจัย

ข้อมูลในแบบสอบถามที่ได้กลับคืนมานั้น ไม่สมบูรณ์ เช่น ตอบไม่ครบทุกข้อ เลือกตอบบางข้อ ฉะนั้นเวลานำมาประมวลผล ผลที่ได้จึงทำให้จำนวนร้อยละของแบบสอบถามไม่ตรงกับจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง และจำนวนเปอร์เซ็นต์จึงขาดหายไป

### ผลที่คาดว่าจะได้รับและหน่วยงานที่จะนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

1. สามารถวิเคราะห์หาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคล ขั้นตอนการดำเนินงานและงบประมาณที่เหมาะสม
2. เสนอแนะเชิงนโยบายในการพัฒนาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. สามารถออกแบบวิธีการนำนโยบายตามข้อ 2 ไปสู่การปฏิบัติ พร้อมสร้างตัวอย่าง (Model) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปปรับใช้ได้

### คณะนักวิจัย ประกอบด้วย

|   |                   |                |
|---|-------------------|----------------|
| 1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ | หัวหน้าโครงการ    | รับผิดชอบ 70 % |
| 2. ว่าที่เรือตรี ดร. เอกวิทย์ มณีธร           | รองหัวหน้าโครงการ | รับผิดชอบ 10 % |
| 3. นางสาวเบญจมาภรณ์ ธนธรรมรัตน์               | ผู้ช่วยนักวิจัย   | รับผิดชอบ 5 %  |
| 4. นายโอฬาร ถิ่นบางเตียว                      | ผู้ช่วยนักวิจัย   | รับผิดชอบ 5 %  |
| 5. นางสาวกัญญาภัก อู่เมือง                    | ผู้ช่วยนักวิจัย   | รับผิดชอบ 5 %  |
| 6. นายธีระพงษ์ ภูริปาณิก                      | ผู้ช่วยนักวิจัย   | รับผิดชอบ 5 %  |

## บทที่ 2

### แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลตามกรอบข้อกฎหมายและในทางปฏิบัติ: กรณีศึกษา เขตพื้นที่ที่ตรวจราชการที่ 3 จังหวัดชลบุรี ฉะเชิงเทรา ระยอง ปราจีนบุรี สระแก้ว จันทบุรี และตราด ผู้ศึกษาวิจัยจะนำเสนอผลการสำรวจค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542
2. การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. แนวคิดว่าด้วยการคลังท้องถิ่น
4. แนวคิดว่าด้วยการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
5. แนวคิดและความสำคัญของความเป็นอิสระของท้องถิ่น
6. แนวคิดและความสำคัญของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
7. รูปแบบและองค์กรที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 <sup>1</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบด้วย 336 มาตรา และมีส่วนที่ว่าด้วยการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นใน 2 ส่วน รวม 10 มาตรา ได้แก่

ส่วนที่ 1 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

---

<sup>1</sup> อ้างจากสารานุกรมปกครองท้องถิ่นไทย หมวดโครงสร้างภายนอก, พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 , หน้า 1 - 5



ส่วนที่ 2 หมวด 9 การปกครองท้องถิ่น มาตรา 282 – 290 กำหนดให้รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้กรอบของกฎหมายเท่านั้น

มาตรา 282 กล่าวถึง การที่รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น

มาตรา 283 กล่าวถึง การที่ท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้สามารถจัดตั้งเป็น “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้” และรัฐมีบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

มาตรา 284 กล่าวถึง

1. ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง

2. การกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ โดยกำหนดว่าในกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ อย่างน้อยต้องมีสามส่วน ประกอบด้วย

1. การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

2. การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

3. การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีจำนวนเท่ากัน

นอกจากนี้ในมาตรา 284 นี้ยังกำหนดว่าให้คณะกรรมการฯ พิจารณาทบทวนสาระ ใน (1) และ (2) ทุกระยะเวลาห้าปีนับตั้งแต่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากรแล้วแต่กรณี ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากร และนอกจากนี้แล้วมาตรา 284 ยังได้กำหนดว่าในการพิจารณาดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญอีกด้วย

มาตรา 285 กล่าวถึง การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

มาตรา 286 กล่าวถึง สิทธิของประชาชนในท้องถิ่นที่สามารถจะเข้าชื่อเพื่อการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่งในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นประพฤติมิชอบ

มาตรา 287 กล่าวถึง สิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเพื่อการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

มาตรา 288 กล่าวถึง การปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 289 กล่าวถึง บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่างๆ อาทิ ด้านการจัดการศึกษา การรักษาศิลปวัฒนธรรมประเพณี เป็นต้น

มาตรา 290 กล่าวถึง บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อม

หัวใจสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ การที่ประชาชน และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง และกลไกที่สำคัญเพื่อเกิดความเป็นอิสระ ได้แก่ “การกระจายอำนาจ” ซึ่งหมายถึง การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจที่ต่อเนื่อง มาตรา 284 จึงได้มีการกำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

1. การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

2. การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เป็นสำคัญ

3. การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม 1) และ 2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ ในลักษณะ “ไตรภาคี” โดยมีจำนวนเท่ากัน และคณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ

ดังนั้นพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จึงเป็นกฎหมายอนุวัติตามมาตรา 284 แห่งรัฐธรรมนูญ โดยมีสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย โดยการกำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร

233539

ปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจที่สำคัญที่สุดและผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา และประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2542

### การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>2</sup>

หมวด 2 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 7 มาตรา คือ ตั้งแต่มาตรา 16 – 22 และทั้ง 7 มาตราว่าด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร และเป็นความพยายามของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่จะส่งเสริมและสนับสนุนการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยให้เป็นระบบสองชั้น (Two – Tiers System) โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และเมืองพัทยา ทำหน้าที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (Lowe Tier) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (Upper Tier) ทั้งนี้โดยใช้ “อำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ” ของแต่ละรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนและระดับล่าง

ปัจจุบันปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ปัญหาการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีลักษณะซ้ำซ้อนกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง หรือระดับพื้นที่ซึ่งก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองบุคลากร และงบประมาณ ดังนั้นในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นี้ จึงพยายามให้เกิดความชัดเจนในประเด็นเรื่องอำนาจหน้าที่ โดยได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ในการให้การสนับสนุน ช่วยเหลือการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหมายถึง การช่วยเหลือการทำงานของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา

<sup>2</sup> อ้างจากสารานุกรมปกครองท้องถิ่นไทย หมวดโครงสร้างภายนอก, พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542, หน้า 22

ประการสำคัญในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจนี้ยังได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ในการประสานแผนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด

การกำหนดบทบาทหน้าที่ในการบริการสาธารณะ

1. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน

มาตรา 17 ภายใต้งบมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

2. การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

3. การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

4. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

5. การคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

6. การจัดการศึกษา

7. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

8. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

9. การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีเหมาะสม

10. การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม

11. การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม

12. การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ

13. การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ

14. การส่งเสริมการท่องเที่ยว

15. การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

16. การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

17. การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

18. การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

19. การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ

20. การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
  21. การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
  22. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
  23. การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
  24. จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
  25. สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
  26. การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
  27. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
  28. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
  29. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง
- ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 หมวด 2 กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีภารกิจในการให้บริการสาธารณะไว้จำนวน 31 ประการได้แก่
1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
  2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
  3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
  4. การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ
  5. การสาธารณูปการ
  6. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
  7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
  8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
  9. การจัดการศึกษา
  10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี และคนชรา และผู้ด้อยโอกาส

11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
  12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
  13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
  14. การส่งเสริมกีฬา
  15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
  16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
  17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
  18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
  19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล
  20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
  21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
  22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
  23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ
  24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
  25. การผังเมือง
  26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
  27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
  28. การควบคุมอาคาร
  29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
  30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุน การป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
  31. กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
3. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานคร)
- สำหรับกรุงเทพมหานครเองในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ของตนเองตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 16

และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

### แนวคิดว่าด้วยการคลังท้องถิ่น<sup>3</sup>

การกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งอยู่บนความเชื่อว่าการจัดบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น โดยรัฐบาลท้องถิ่นจะนำไปสู่การเพิ่มสวัสดิการสังคม และรัฐบาลท้องถิ่นจะสามารถจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะรัฐบาลท้องถิ่นจะมีความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นของตนเอง และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เพราะความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดมากกว่ารัฐบาลกลาง นอกจากนี้ นักการเมืองหรือพนักงานของรัฐบาลท้องถิ่นยังสามารถถูกตรวจสอบจากประชาชนได้มากกว่ารัฐบาลกลาง เป็นผลให้นักการเมืองหรือพนักงานของรัฐบาลท้องถิ่นมีโอกาใช้อำนาจหน้าที่ทำการฉ้อราษฎร์บังหลวง (Bureaucratic Corruption) ได้ยากกว่านักการเมืองหรือข้าราชการของรัฐบาลกลาง ในที่สุดการกระจายอำนาจทางการคลังจะส่งผลให้การผลิตสินค้าและบริการสาธารณะของรัฐบาลท้องถิ่นจะมีประสิทธิภาพสูงกว่า และส่งผลให้สวัสดิการสังคมโดยรวมดีขึ้น

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะ มีข้อสนับสนุนทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์อย่างน้อย 2 ประการ

1. Charles M. Tiebout เสนอว่าการกระจายอำนาจสู่รัฐบาลท้องถิ่น โดยให้มีอิสระในการตัดสินใจในการเลือกใช้นโยบายการคลัง คือ สามารถเลือกนโยบายรายได้และนโยบายการใช้จ่ายรูปแบบต่างๆ ในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะภายในท้องถิ่นในระดับที่แตกต่างกัน จะส่งผลให้ประชากรสามารถเลือกถิ่นที่อยู่ที่เหมาะสมกับความพอใจส่วนบุคคล และประชากรจะเคลื่อนย้ายไปที่ท้องถิ่นนั้นๆ เรียกหลักการนี้ว่า หลัก “Vote on their feet” ทั้งนี้ประชากร สามารถโยกย้ายถิ่นฐานได้อย่างเสรีโดยไม่ต้องเผชิญกับต้นทุนการเคลื่อนย้าย (No Transaction Cost) ที่อาจเกิดขึ้น

2. Wallace E. Oates เสนอทฤษฎีบทการกระจายอำนาจ (The Decentralization Theory) ทฤษฎีบทนี้เสนอว่าการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะของรัฐบาลกลาง จะมีลักษณะที่ปริมาณและระดับราคาคงที่ทั้งประเทศซึ่งเมื่อต้องเผชิญกับผู้บริโภคที่มีความชอบ (Preference) แตกต่างกัน ส่งผลให้มี

<sup>3</sup> อ้างจากสารานุกรมปกครองท้องถิ่นไทย หมวดองค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การคลังท้องถิ่น, หน้า 1-3

ระดับอุปสงค์ต่อสินค้าสาธารณะแตกต่างกันจะมีกลุ่มหนึ่งที่เกิดอุปสงค์ส่วนเกินและอีกกลุ่มหนึ่งเกิดอุปทานส่วนเกิน ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมโดยรวม (Deadweight Loss) ดังนั้นถ้ากระจายอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถจัดสรรสินค้าและบริการในปริมาณและระดับราคาแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ เพื่อไม่ให้มีอุปสงค์และอุปทานส่วนเกินเกิดขึ้น การจัดสรรทรัพยากรของสังคมจะมีประสิทธิภาพสูงสุด (Pareto-efficient level of output)

ดังนั้น การที่รัฐบาลกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้อิสระ ในการเลือกใช้นโยบายรายได้และการใช้จ่าย การจัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะจะส่งเสริมการพัฒนาความพอใจส่วนบุคคลและความพอใจของสังคมซึ่งจะทำให้ประสิทธิภาพการผลิตสูงขึ้นด้วย นอกจากนี้ Richard A Musgrave B. Musgrave เห็นว่าการกระจายอำนาจให้กับรัฐบาลท้องถิ่นในการเก็บภาษีและใช้จ่ายไม่ส่งผลกระทบต่อการกระจายรายได้แต่อย่างใด เพราะการใช้นโยบายการกระจายรายได้จะต้องเป็นนโยบายที่กระทบต่อประชากรในประเทศทุกคนเหมือนกัน ถ้ารัฐบาลท้องถิ่นใช้นโยบายกระจายรายได้จะเป็นการใช้นโยบายเฉพาะบางส่วนของประเทศ ดังนั้นรัฐบาลท้องถิ่นจะต้องเผชิญกับปัญหาประชากรโยกย้ายถิ่นฐาน และในที่สุดนโยบายการกระจายรายได้ของท้องถิ่นจะไม่มีประสิทธิภาพ

#### แนวคิดว่าด้วยการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น<sup>4</sup>

การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญยิ่งในระบบการปกครองท้องถิ่นด้วยเหตุผลสองประการ กล่าวคือ ในด้านหนึ่ง ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่สามารถสะท้อนถึงระดับของความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาจากอำนาจในการจัดการเกี่ยวกับบุคลากรว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจมากน้อยเพียงใด ขณะที่ในอีกด้านหนึ่ง ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น จะสะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีขีดความสามารถเพียงใด ทั้งนี้ พิจารณาจากศักยภาพของบุคลากรเป็นสำคัญ ดังนั้น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถดำเนินกิจการต่างๆ ได้โดยอิสระ ขณะเดียวกันก็สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น ก็จำเป็นต้องมีระบบบริหารงานบุคคลที่ดีและมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ

<sup>4</sup> อ้างจากสารานุกรมปกครองท้องถิ่นไทย หมวดองค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, หน้า 1 - 3



ในการพิจารณาถึงกระบวนการในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยนั้น เราจะพบความคล้ายคลึงกับที่ปรากฏในกระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ทั้งนี้ เนื่องจากระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยนับแต่อดีตในระยะก่อนปี พ.ศ. 2540 ได้หยิบยืมหลักการและแนวปฏิบัติในกระบวนการบริหารงานบุคคลจากระบบข้าราชการพลเรือนมาปรับใช้ค่อนข้างมาก กล่าวคือ บุคลากรส่วนท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ จะอยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารที่มีแบบแผนและมาตรฐานอันเดียวกันกับข้าราชการพลเรือนทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยถือว่าเป็นบุคลากรที่ทำงานภายใต้ระบบบริหารราชการแผ่นดินเหมือนกัน หากแต่แยกออกเป็นกลุ่มกำลังพล ('cadres') ตามโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่แยกออกเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นเท่านั้นเอง การแยกออกเป็นกลุ่มกำลังพลดังกล่าว จะกระทำการสร้างกลไกกลางทางการบริหารงานบุคคลที่แยกออกไปตามระบบกำลังพลในแต่ละกลุ่ม ได้แก่ องค์กรกลาง การบริหารงานบุคคลในรูปของคณะกรรมการกลางทางการบริหารงานบุคคลชุดต่างๆ ซึ่งรัฐบาลที่ส่วนกลางจัดตั้งขึ้น ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในห้วงเวลานี้ จึงสะท้อนถึงระบบบริหารงานบุคคลแบบรวมศูนย์อำนาจ โดยรัฐบาลที่ศูนย์กลาง ผ่านกลไกสำคัญในการจัดระบบใน 2 ด้าน<sup>5</sup> ได้แก่

ประการที่หนึ่ง กลไกทางด้านกฎหมายและระเบียบต่างๆ กลไกด้านนี้ถือเป็นมาตรการหรือเครื่องมือทางกฎหมายในการจัดระบบและแนวปฏิบัติภายในกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ที่สำคัญมีอยู่ด้วยกัน 5 ฉบับ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 กำหนดรายละเอียดในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 กำหนดรายละเอียดในการบริหารงานบุคคลของเทศบาล
3. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบพนักงานสุขาภิบาล พ.ศ. 2523 กำหนดรายละเอียดในการบริหารงานบุคคลของสุขาภิบาล
4. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดรายละเอียดในการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร
5. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. 2539 กำหนดรายละเอียดในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

นอกเหนือจากกฎหมายดังกล่าว ก็ยังมีมาตรการอื่นๆ ที่กำหนดแนวปฏิบัติในรายละเอียด เช่น การจ้างลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการจ่ายโอนลูกจ้างระหว่างองค์กรปกครองส่วน

<sup>5</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 30 - 36

ท้องถิ่นหรือส่วนราชการอื่นๆ ก็จะถูกกำหนดโดยระเบียบของกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น นอกจากนี้รัฐบาลที่ส่วนกลางโดยกระทรวงมหาดไทยก็อาจจะวางแนวปฏิบัติผ่านทางหนังสือสั่งการและหนังสือเวียนต่างๆ (circulars) ได้อีกด้วย

พิจารณาจากลักษณะข้างต้นย่อมหมายความว่า การบริหารงานบุคลากรส่วนท้องถิ่นและแนวปฏิบัติภายในกระบวนการต่างๆ จึงถูกวางกรอบข้อกำหนด และแนวปฏิบัติอย่างละเอียดและรัดกุมโดยมาตรการทางกฎหมายและระเบียบต่างๆ จากส่วนกลางค่อนข้างเคร่งครัด อีกทั้งกฎหมายเหล่านี้ยังเป็นผลให้ส่วนราชการที่ศูนย์กลางซึ่งได้แก่ กระทรวงมหาดไทย เข้ามามีบทบาทในการวางกรอบและจัดการเกี่ยวกับบุคลากรในภาคท้องถิ่นค่อนข้างมาก ฉะนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจการบริหารงานบุคคลและการใช้ดุลพินิจ (discretion) ในการจัดการเกี่ยวกับบุคลากรของตนน้อยมาก ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงบริบทการกระจายอำนาจที่จำกัดในระยะดังกล่าว ลักษณะเช่นนี้ก็นับเป็นเรื่องปกติ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงเวลานั้น ซึ่งมีมติอื่นๆ เช่น การจัดทำภารกิจหน้าที่การคลังและการงบประมาณ เหล่านี้ก็อยู่ภายใต้แบบแผนนี้เช่นเดียวกัน

ประการที่สอง กลไกด้านองค์กรกลางทางการบริหารงานบุคคลโดยรัฐ เพื่อผลให้เกิดผลบังคับใช้ในมาตรการทางกฎหมายข้างต้น รวมถึงการบริหารกิจการด้านบุคลากรท้องถิ่นให้มีเอกภาพและเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ส่วนกลาง ก็จะกระทำผ่านกลไกด้านองค์กรกลางทางการบริหารงานบุคคลในรูปของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นใน 3 ระดับ ประกอบด้วย

1. คณะกรรมการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นระดับชาติ ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.), คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.), คณะกรรมการพนักงานสุขาภิบาล (ก.สภ.), และคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.)
2. คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นระดับจังหวัด ได้แก่ คณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (อ.ก.ท.จังหวัด) และคณะอนุกรรมการพนักงานสุขาภิบาลจังหวัด (อ.ก.สภ.จังหวัด)
3. คณะอนุกรรมการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ คณะอนุกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (อ.ก.จ.จังหวัด), คณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลระดับเทศบาล (อ.ก.ท.เทศบาล), คณะอนุกรรมการพนักงานสุขาภิบาลระดับสุขาภิบาล (อ.ก.สภ.สุขาภิบาล), คณะอนุกรรมการสามัญประจำกรุงเทพมหานคร (อ.ก.ก.สามัญฯ), คณะอนุกรรมการสามัญประจำสำนัก (อ.ก.ก.สามัญฯ), และคณะอนุกรรมการข้าราชการครู (อ.ก.ก.ครู)

คณะกรรมการระดับต่างๆ เหล่านี้ แม้ว่าจะมีบทบาทสำคัญในฐานะองค์กรกลางทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น แต่ก็ยังเป็นองค์กรกลางทางการบริหารงานบุคคลโดยรัฐ เนื่องจากว่าองค์กรประกอบภายในคณะกรรมการชุดต่างๆ เกือบจะทั้งหมดจะมาจากตัวแทนหรือที่แต่งตั้งโดย

รัฐบาลที่ส่วนกลาง ขณะที่ตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือบุคลากรส่วนท้องถิ่น จะมีส่วนร่วมในคณะกรรมการกลางดังกล่าวนี้

จากลักษณะเช่นนี้ การบริหารกิจกรรมด้านบุคลากรส่วนท้องถิ่นในด้านต่างๆ ส่วนใหญ่จะกระทำไปตามกรอบที่กำหนดไว้แล้วในกฎหมายหรือระเบียบต่างๆ ส่วนในบางด้านที่ต้องอาศัยการวางนโยบายและใช้ดุลยพินิจ ก็จะกระทำผ่านคณะกรรมการกลางชุดต่างๆ ข้างต้น

ภายใต้โครงสร้างเช่นนี้ จึงทำให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยมีความเป็นเอกภาพค่อนข้างสูง ผ่านการใช้อำนาจโดยตัวแทนของรัฐภายใต้กรอบที่กำหนดโดยกฎหมายและระเบียบต่างๆ ซึ่งทำให้ออกจากจะก่อให้เกิดแบบแผนที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในระบบบริหารบุคลากรส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังเป็นผลให้เกิดการบูรณาการเข้ากับระบบบริหารงานบุคคลของการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอีกด้วย เนื่องจากแบบแผน มาตรฐาน และแนวปฏิบัติต่างๆ รวมถึงกลไกในรูปของคณะกรรมการกลางด้านการบริหารงานบุคคล ล้วนแล้วแต่ถอดแบบออกมาจากระบบบริหารงานบุคคลที่ปรากฏในระบบข้าราชการพลเรือนที่ส่วนกลาง อีกทั้งในทางปฏิบัติ สถานภาพของการใช้อำนาจในฐานะผู้ว่าจ้างนั้นก็เป็นของรัฐ มิใช่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้บุคลากรส่วนท้องถิ่นมีสถานะของความเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการแห่งรัฐ” เช่นเดียวกับกับข้าราชการพลเรือนส่วนอื่นๆ อย่างไรก็ดี ผลจากกรอบที่กำหนดในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ก็เป็นผลให้กระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน มีคุณลักษณะปรับเปลี่ยนไปจากเดิมบ้าง ทั้งนี้ก็เป็นผลมาจากหลักการว่าด้วยความเป็นอิสระทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ระบบการปกครองท้องถิ่นไทยได้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก็เป็นอีกมิติหนึ่งที่อยู่ในพลวัตรดังกล่าว และกลายเป็นกรอบที่กำหนดทิศทางให้กับระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในยุคสมัยปัจจุบัน สำหรับแนวคิดพื้นฐานในการจัดระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน จะเป็นไปตามหลักของการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นโดยรวมที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ทั้งในหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (มาตรา 78) และหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 282-290) ที่มีเจตนารมณ์มุ่งจัดระบบการปกครองท้องถิ่นไปตามหลักการที่เรียกว่า “การปกครองตนเอง” (local self-government) อันหมายถึง การจัดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นของชุมชนท้องถิ่น เพื่อท้องถิ่น และโดยท้องถิ่นเอง ที่มีอิสระทางการบริหารจัดการเพื่อสามารถให้บริการกิจการสาธารณะต่างๆ ในอันที่จะตอบสนองต่อความต้องการและปัญหาของชุมชนภายใต้กรอบกฎหมายกำหนด ซึ่งมิติทางด้านบุคลากรส่วนท้องถิ่น ก็ถือเป็นทรัพยากรสำคัญอันหนึ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความพร้อมและมีอิสระทางการบริหารเพื่อสามารถตอบสนองภารกิจของตนได้

โดยหลักพื้นฐาน รัฐธรรมนูญจึงวางหลักให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความเป็นอิสระทางการบริหารบุคลากรของตนเอง โดยปรากฏอย่างชัดเจนในมาตรา 284 วรรคแรก บัญญัติว่า

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ

นอกจากนี้ ในมาตรา 288 ก็ยังมีบทบัญญัติเพื่อวางแนวทางเพิ่มเติมไว้ว่า

“การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ในเวลาต่อมาจึงได้มีการตรากฎหมายฉบับหนึ่งขึ้นตามความในรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” ซึ่งจากกฎหมายฉบับนี้ รวมถึงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ได้กล่าวถึงไปแล้ว ถือเป็น กรอบ โครงในเชิงสถาบันที่วางหลักการแนวคิด และกระบวนการทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน ซึ่งมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง สถานภาพของบุคลากรส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญได้วางหลักว่า กิจกรรมด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นที่จะบริหารจัดการไปตามความจำเป็นและความต้องการของตน ดังนั้น ระบบบริหารที่บูรณาการเข้ากับระบบกำลังพลของราชการส่วนกลางจึงต้องปรับเปลี่ยนไป เป็นผลให้สถานภาพของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันนี้ จะถือว่าเป็นบุคลากรในสังกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “แต่ละแห่ง” ดังนั้น ความสัมพันธ์ด้านการจ้างงานจึงเกิดขึ้นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ในฐานะผู้ว่าจ้าง) และบุคลากรส่วนท้องถิ่น (ในฐานะผู้ถูกจ้าง)

ประการที่สอง โครงสร้างการบริหารงานบุคคล แม้ว่าอำนาจในฐานะผู้ว่าจ้างจะอยู่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง แต่ในกฎหมายก็ได้กำหนดให้มีกลไกที่จะสร้างความเป็นแบบแผนและมาตรฐานทางการบริหารงานบุคคลขึ้น กลไกดังกล่าวจึงทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล ซึ่งปัจจุบันจะใช้รูปแบบ “คณะกรรมการกลาง” เช่นเดียวกับในอดีต แต่ความแตกต่าง

สำคัญอยู่ที่ว่า คณะกรรมการกลางนี้ มิใช่เป็นกลไกที่รัฐบาลส่วนกลางใช้ในการรวมศูนย์อำนาจทางการบริหารงานบุคคล และบูรณาการกำลังพลส่วนท้องถิ่นเข้ากับส่วนกลาง หากแต่ถือเป็นองค์กรในฝ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่วางมาตรฐานกลาง กำหนดแบบแผนร่วม การยกระดับและพัฒนากำลังพลในภาคท้องถิ่น โดยรวม ดังจะเห็นได้ว่า องค์กรประกอบหนึ่งในสามของคณะกรรมการกลางนี้ จะมาจากตัวแทนในฝ่ายท้องถิ่น ที่จะร่วมกันทำงานกับตัวแทนของฝ่ายรัฐ และผู้ทรงคุณวุฒิ

**ประการที่สาม** กระบวนการบริหารงานบุคคล จากที่กล่าวมาจึงทำให้กระบวนการต่างๆ ทางการบริหารงานบุคคล ตั้งแต่การสรรหาและคัดเลือก การกำหนดตำแหน่ง การกำหนดเงินเดือนและค่าตอบแทน การวางแผนกำลังพล การเลื่อนตำแหน่งและเงินเดือน ระบบวินัยและการลงโทษ การพัฒนาบุคลากรเหล่านี้ จะเป็นการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับ คณะกรรมการกลางในระดับต่างๆ

จากคุณลักษณะที่กล่าวมา ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทย จึงสะท้อนการจัดโครงสร้างและรูปแบบไปตามระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแบบเอกภาพ (Unified System) กล่าวคือ ในด้านหนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการด้านบุคลากรของตนเอง นั่นคือ อำนาจในฐานะผู้ว่าจ้าง จะต้องเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในอีกด้านหนึ่ง จะต้องมีกลไกกลางในการสร้างเอกภาพให้เกิดขึ้นภายในระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เพื่อให้กระบวนการบริหารงานบุคคลเป็นไปอย่างมีแบบแผนและมาตรฐาน ทั้งนี้ กลไกกลางสำหรับสร้างความเป็นเอกภาพจะอาศัยรูปแบบ “คณะกรรมการกลาง” ที่มีองค์กรประกอบในลักษณะไตรภาคี

จากหลักความเป็นอิสระทางการบริหารดังกล่าว จึงเป็นผลให้อำนาจทางการบริหารในกระบวนการทางการบริหารงานบุคคล จะวางอยู่ที่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ แต่กระนั้น โดยเหตุที่ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยอิงอยู่กับรูปแบบที่เน้นความเป็นเอกภาพ ดังนั้น การใช้อำนาจในกระบวนการต่างๆ จึงมีองค์กรกลางทางการบริหารงานบุคคลเข้ามาร่วมใช้อำนาจดังกล่าวด้วย อีกทั้งยังมีสำนักงานขององค์กรกลางทางการบริหารงานบุคคล ที่มีบทบาทสำคัญในมิติอื่นๆ โดยเฉพาะทางด้านการพัฒนาและยกระดับสมรรถนะของระบบกำลังพลในภาคท้องถิ่น โดยรวม ฉะนั้น การที่เราจะเข้าใจถึงกระบวนการทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทย จึงจำเป็นต้องพิจารณาจากอำนาจหน้าที่และบทบาทของกลุ่มบุคคลและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ ผู้บริหาร

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และสำนักงานของ องค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น<sup>6</sup> ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

### 1. ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็น อิสระในการบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น จึงเป็นผลให้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ตราขึ้นในเวลาต่อมา ได้ให้อำนาจ แก่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลของตนเอง เนื่องจาก ถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ย่อมควรที่จะมีอำนาจในฐานะผู้ว่าจ้างต่อบุคลากรที่ทำงาน อยู่ในองค์กรของตน ทั้งนี้ ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ใช้อำนาจในกิจกรรม ดังกล่าวนี้เพื่อประโยชน์ในการดำเนินภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับอำนาจใน การจัดการกับกระบวนการต่างๆ ทางการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นมีดังต่อไปนี้

#### 1.1 การกำหนดโครงสร้างส่วนราชการ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542 ประกอบกับประกาศคณะกรรมการกลาง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และประกาศคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เรื่องมาตรฐานเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ ให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี อำนาจในการกำหนดโครงสร้างส่วนราชการในท้องถิ่น ดังนี้

##### 1.1.1 อำนาจผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดโครงสร้างส่วน ราชการ

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดส่วนราชการเพื่อรองรับอำนาจ หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยการกำหนดโครงสร้างส่วนราชการต้องคำนึงถึงความต้องการและ ความเหมาะสมของท้องถิ่น โดยให้มีการแบ่งส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

1. สำนักปลัดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีฐานะเป็นกอง

2. กอง หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกอง ได้แก่ กองกิจการสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กองแผนและงบประมาณ กองคลัง กองช่าง หน่วย ตรวจสอบภายใน (เป็นส่วนราชการที่มีฐานะต่ำกว่ากอง

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจประกาศกำหนดกองหรือส่วนราชการ อื่นได้ตามความเหมาะสมและความจำเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การกำหนดโครงสร้าง

<sup>6</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 51 - 59

ส่วนราชการของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักปลัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กอง หรือ ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกอง ให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดเป็นประกาศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

#### 1.1.2 การกำหนดอัตรากำลัง

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดตั้งการปรับปรุงการรวมหรือ การยุบเลิก การจัดแบ่งส่วนราชการ โดยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาเสนอความเห็นและพิจารณาอัตรากำลัง การจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งเสนอต่อคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

### 1.2 การกำหนดตำแหน่งและกรอบอัตรากำลัง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542 ประกอบกับประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และประกาศคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ในเรื่องมาตรฐานเกี่ยวกับอัตราตำแหน่งให้อำนาจแก่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ กำหนดอัตราตำแหน่งภายในท้องถิ่น ดังนี้

#### 1.2.1 ประเภทของตำแหน่งข้าราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- 1) ตำแหน่งประเภททั่วไป
- 2) ตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะหรือเชี่ยวชาญเฉพาะตามที่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนด
- 3) ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงหรือบริหารระดับกลางตามที่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนด

ตำแหน่งของข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีได้ 10 ระดับ คือ ระดับ 1 ระดับ 2 ระดับ 3 ระดับ 4 ระดับ 5 ระดับ 6 ระดับ 7 ระดับ 8 ระดับ 9 และระดับ 10 โดยให้ตำแหน่งในระดับ 1 เป็นระดับต่ำที่สุด เรียงสูงขึ้น ไปเป็นลำดับตามความยาก และคุณภาพของงานจนถึงระดับ 10 ให้ถือว่าเป็นระดับสูงสุด

#### 1.2.2 อำนาจผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดตำแหน่ง

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดทำแผนอัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้ในการกำหนดตำแหน่ง โดยต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และเมื่อคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นให้ความเห็นชอบกับแผนอัตรากำลังดังกล่าวแล้ว ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการพิจารณาเพื่อจัดสรรเงินงบประมาณในแต่ละปีสำหรับตั้งเป็นอัตรารายเดือนของตำแหน่งที่ได้กำหนดขึ้นนั้น

### 1.3 การสรรหา คัดเลือก และบรรจุแต่งตั้งบุคลากร

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542 ประกอบกับประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และประกาศคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นให้อำนาจแก่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกและบรรจุแต่งตั้งบุคคลเพื่อเข้ารับราชการดังนี้

#### 1.3.1 การสอบแข่งขัน

ในกรณีนี้จะหมายถึง การสรรหาและคัดเลือกบุคลากรใหม่ เพื่อบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความต้องการ โดยการจัดให้มีการสอบแข่งขัน ทั้งนี้ คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นเห็นสมควร อาจมอบให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนได้

#### 1.3.2 การสอบคัดเลือก

ในกรณีนี้จะหมายถึง การสรรหาและคัดเลือกบุคลากรภายในเพื่อบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งที่สูงขึ้นในสายงานเดียวกันหรือต่างสายงาน โดยการจัดให้มีการสอบเพื่อคัดเลือก ทั้งนี้ คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นเห็นสมควรอาจมอบให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนได้

#### 1.3.3 การคัดเลือก

ในกรณีนี้จะหมายถึง การคัดเลือกบุคลากรภายในเพื่อให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นในระดับควบลำดับสำหรับตำแหน่งที่กำหนดเป็นระดับควบลำดับ หรือนอกระดับควบลำดับสำหรับผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์หรือตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะหรือเชี่ยวชาญเฉพาะหรือตำแหน่งประเภทวิชาการ โดยอาศัยมาตรฐานการเลือกเพื่อเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา เช่น การประเมินผลงาน การประเมินผลการปฏิบัติงาน การสัมภาษณ์ เป็นต้น ทั้งนี้ คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่



คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นเห็นสมควรอาจมอบให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนได้

#### 1.3.4 การคัดเลือกกรณีที่มีเหตุพิเศษ (ไม่ต้องสอบแข่งขัน)

ในกรณีนี้จะหมายถึง การคัดเลือกบุคคลเข้ารับตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษโดยไม่ต้องผ่านการสอบแข่งขัน เช่น ผู้ได้รับทุนรัฐบาล ทุนเล่าเรียนหลวง หรือทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ผู้สำเร็จการศึกษาในคุณวุฒิที่คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น อนุมัติให้ส่วนราชการใดจัดให้มีการศึกษาขึ้นเพื่อเข้ารับราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะ, การรับผู้ที่เคยสอบผ่านเกณฑ์การสอบแข่งขันตามระดับคะแนนเมื่อมีตำแหน่งว่างลง, การรับผู้ที่มีความสามารถหรือมีความเชี่ยวชาญสูงในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ชำนาญการ เป็นต้น ทั้งนี้ คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นเห็นสมควรอาจมอบให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนได้

### 1.4 การพิจารณาการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการพิจารณาการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยไม่ต้องให้คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นให้ความเห็นชอบ

### 1.5 การเลื่อนขั้นเงินเดือน

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

### 1.6 การย้ายและการโอน-รับโอนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการย้าย การโอน และการรับโอนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ในกรณีดังต่อไปนี้

#### 1.6.1 การย้ายข้าราชการหรือพนักงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจสั่งย้ายข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นให้ไปดำรงตำแหน่งอื่นภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกันได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน

#### 1.6.2 การรับโอนข้าราชการหรือพนักงานระหว่างจังหวัด

อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับโอนข้าราชการหรือพนักงานในระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ต้องกระทำโดยความสมัครใจของข้าราชการหรือพนักงานผู้ขอโอนมา และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ข้าราชการหรือพนักงานผู้นั้นสังกัดอยู่ได้ให้ความยินยอมในการโอนดังกล่าว ประกอบกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนมาได้ให้ความยินยอมในเรื่องดังกล่าว ในกรณีนี้ ให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนทำเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการรับโอน เมื่อคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องดังกล่าวแล้ว ให้เป็นอำนาจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ไม่สูงไปกว่าตำแหน่งเดิม และได้รับเงินเดือนในขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม

#### 1.6.3 การรับโอนข้าราชการหรือพนักงานข้ามท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับโอนข้าราชการหรือพนักงานจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นต้องกระทำโดยได้รับความยินยอมจากข้าราชการหรือพนักงานผู้นั้นเสียก่อน เมื่อได้รับความยินยอมดังกล่าวแล้ว ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยต้องชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการรับโอน เมื่อคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องดังกล่าวแล้ว นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจในการสั่งรับโอนข้าราชการหรือพนักงานผู้นั้น ส่วนเรื่องการบรรจุและแต่งตั้งให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนด

#### 1.6.4 การโอนข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นข้าราชการพลเรือน

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการโอนข้าราชการส่วนท้องถิ่นไปบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือน โดยความยินยอมของข้าราชการผู้ขอโอนนั้น และผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ของกระทรวง ทบวง กรมที่จะรับโอนได้ทำความตกลงกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และดำเนินการเสนอเรื่อง ไปให้ ก.พ.พิจารณาอนุมัติส่วนการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับใดและให้ได้รับเงินเดือนเท่าใด นั้นให้เป็นอำนาจของ ก.พ. เป็นผู้พิจารณาเรื่องดังกล่าว

## 1.7 การดำเนินการทางวินัย

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ในกรณีดังต่อไปนี้

### 1.7.1 การผิดวินัยไม่ร้ายแรง

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่ผู้นั้นกระทำความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรง คือ สั่งลงโทษ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

### 1.7.2 การผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในกรณีที่ผู้นั้นกระทำความผิดทางวินัยร้ายแรง สมควรลงโทษปลดออก หรือไล่ออกให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเพื่อส่งเรื่องไปให้คณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ

## 1.8 การอุทธรณ์คำสั่งทางวินัย

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการรับอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน คำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกเพราะเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในการรับอุทธรณ์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเพื่อส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ทำความเห็นเสนอเมื่อคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นมีมติเป็นประการใดให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามนั้น

## 1.9 การรับการร้องทุกข์กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือคับข้องใจ

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจรับและพิจารณาการร้องทุกข์ กรณีเหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาที่มีใช้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 2. องค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น<sup>7</sup>

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่า ในการบริหารกระบวนการต่างๆ ทางการบริหารงานบุคคล จะปรากฏการใช้อำนาจร่วมกับองค์กรกลางทางการบริหารงานบุคคล

<sup>7</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 60 - 63

เสมอ จะมีก็แต่เพียงบางเรื่องการเลื่อนขั้นเงินเดือน การพิจารณาการทดลองการปฏิบัติงาน และการดำเนินการทางวินัยในความคิดไม่ร้ายแรงเท่านั้น ที่ผู้บริหารสามารถดำเนินการได้โดยอิสระ ด้วยเหตุนี้ องค์กรกลางจึงมีบทบาทสำคัญในกระบวนการต่างๆ ค่อนข้างมาก ซึ่งภายใต้กรอบที่กำหนดในปัจจุบัน เราสามารถพิจารณาเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของ ก.ด., ก.กลาง, และก.จังหวัด รวมถึงผู้บริหารท้องถิ่น ในกระบวนการต่างๆ ได้ดังนี้

### 1. การกำหนดโครงสร้างส่วนราชการ / อัตราตำแหน่งและกรอบอัตรากำลัง

|                |   |
|----------------|---|
| ก.ด.           | มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานกลางในเรื่อง โครงสร้างส่วนราชการ การกำหนดตำแหน่งและกรอบอัตรากำลัง                 |
| ก.กลาง         | มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปในเรื่อง โครงสร้างส่วนราชการ การกำหนดตำแหน่งและกรอบอัตรากำลัง               |
| ก.จังหวัด      | มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบในการกำหนดโครงสร้างส่วนราชการ อัตราตำแหน่งและกรอบอัตรากำลัง                     |
| ผู้บริหาร อปท. | มีอำนาจในการกำหนดตำแหน่งและกรอบอัตรากำลังภายในองค์กรของตนเองโดยอิสระ ภายใต้การให้ความเห็นชอบจาก ก.จังหวัด |

### 2. การสรรหาและคัดเลือกบุคลากร

|                |   |
|----------------|---|
| ก.ด.           | มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานกลางในเรื่อง การสรรหาบุคคลเพื่อเข้ารับราชการ/ เป็นพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น   |
| ก.กลาง         | มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปในการสรรหาบุคคลเพื่อเข้ารับราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น   |
| ก.จังหวัด      | ดำเนินการสรรหาโดยวิธีการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก คัดเลือกบุคคลเพื่อเข้ารับราชการ/เป็นพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  |
| ผู้บริหาร อปท. | มีอำนาจในการดำเนินการสรรหาบุคคลเพื่อเข้ารับราชการ โดยวิธี สอบแข่งขัน สอบคัดเลือก คัดเลือกได้ในกรณีที่ ก.จังหวัด มอบอำนาจให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ |

### 3. การบรรจุแต่งตั้งและการย้ายภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

|                |  |
|----------------|--|
| ก.ธ.           | มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานกลางในเรื่อง การบรรจุแต่งตั้ง การย้ายภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกัน   |
| ก.กลาง         | มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปในเรื่อง การบรรจุแต่งตั้ง การย้ายภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกัน |
| ก.จังหวัด      | มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบในการย้ายภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกัน                             |
| ผู้บริหาร อปท. | มีอำนาจออกคำสั่งบรรจุแต่งตั้ง และการย้ายบุคลากรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น                         |

### 4. การเลื่อนขั้นเงินเดือน

|                |   |
|----------------|---|
| ก.ธ.           | มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานกลางในเรื่อง การเลื่อนขั้นเงินเดือน   |
| ก.กลาง         | มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปในเรื่อง การเลื่อนขั้นเงินเดือน |
| ก.จังหวัด      | มีอำนาจพิจารณาในเรื่องการเลื่อนขั้นเงินเดือน                  |
| ผู้บริหาร อปท. | มีอำนาจในการออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน                      |

### 5. การรับโอนข้าราชการหรือพนักงานภายในจังหวัด

|                |  |
|----------------|--|
| ก.ธ.           | มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานกลางในเรื่อง การรับโอน   |
| ก.กลาง         | มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปในเรื่อง การรับโอน |
| ก.จังหวัด      | มีอำนาจให้ความเห็นชอบในการรับโอน                 |
| ผู้บริหาร อปท. | มีอำนาจในการออกคำสั่งในการรับโอน                 |

### 6. การรับโอนข้าราชการหรือพนักงานระหว่างจังหวัด

|                |   |
|----------------|---|
| ก.ธ.           | มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานกลางในเรื่อง การรับโอน  |
| ก.กลาง         | มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปในเรื่องการรับโอน |
| ก.จังหวัด      | มีอำนาจให้ความเห็นชอบในการรับโอน                |
| ผู้บริหาร อปท. | มีอำนาจในการยินยอมและออกคำสั่งในการรับโอน       |

## 7. การโอนข้ามท้องถิ่น

|                |   |
|----------------|---|
| ก.ด.           | มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานกลางในเรื่อง การรับ โอน   |
| ก.กลาง         | มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปในเรื่อง การรับ โอน |
| ก.จังหวัด      | มีอำนาจให้ความเห็นชอบในการรับ โอน                 |
| ผู้บริหาร อปท. | มีอำนาจในการให้ความยินยอมและออกคำสั่งในการรับ โอน |

## 8. การโอนเป็นข้าราชการพลเรือน

|                |   |
|----------------|---|
| ก.ด.           | มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานกลางในเรื่อง การรับ โอน     |
| ก.กลาง         | มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปในเรื่อง การรับ โอน   |
| ก.จังหวัด      | มีอำนาจให้ความเห็นชอบในการรับ โอนข้าราชการ          |
| ผู้บริหาร อปท. | มีอำนาจในการยินยอมและออกคำสั่งในการรับ โอนข้าราชการ |

## 9. การดำเนินการทางวินัย

|                |  |
|----------------|--|
| ก.ด.           | มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานกลางในเรื่องวินัย  |
| ก.กลาง         | มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปในเรื่องวินัย  |
| ก.จังหวัด      | มีอำนาจในการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยกรณีไม่ร้ายแรงโดยการแจ้งให้เพื่อทราบ ส่วนการดำเนินการทางวินัยที่ร้ายแรงต้องทำการพิจารณาและให้ความเห็นชอบ  |
| ผู้บริหาร อปท. | มีอำนาจในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออก ไล่ออก ทั้งนี้ จะมีอำนาจดำเนินการเฉพาะกรณีที่เป็นความผิดไม่ร้าย แต่หากเป็นกรณีความผิดร้ายแรงจะกระทำการพิจารณาและให้ความเห็นชอบโดย ก.จังหวัด |

### 10. การอุทธรณ์ร้องทุกข์กรณีที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม

|                |   |
|----------------|---|
| ก.ด.           | มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานกลางในเรื่อง การอุทธรณ์ ร้องทุกข์   |
| ก.กลาง         | มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปในเรื่องการอุทธรณ์ ร้องทุกข์  |
| ก.จังหวัด      | มีอำนาจในการรับและพิจารณาการร้องทุกข์ กรณีคับข้องใจหรือผู้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายที่เหตุเกิดจากผู้บริหาร อปท. |
| ผู้บริหาร อปท. | มีอำนาจรับพิจารณาการร้องทุกข์ กรณีเหตุแห่งการร้องทุกข์อันเกิดจากผู้บังคับบัญชาที่มีใช้ผู้บริหาร อปท.                                |

### 3. สำนักงานขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น<sup>8</sup>

สำนักงานขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ก็นับเป็นอีกกลุ่มองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ นอกเหนือจากองค์กรเหล่านี้จะทำหน้าที่ในฐานะหน่วยธุรการให้กับองค์กรกลางทางการบริหารงานบุคคลต่างๆ แล้ว ก็ยังมีบทบาทสำคัญในการทำให้กระบวนการทางการบริหารงานบุคคลดำเนินไปได้โดยเรียบร้อย แต่ที่สำคัญได้แก่บทบาทในการส่งเสริมและพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น รวมถึงบทบาทการเป็นศูนย์กลางในการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลด้านบุคลากรส่วนท้องถิ่น และการประสานงานกิจกรรมต่างๆ ด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบัน สำนักงานขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีอยู่ทั้งหมด 3 รูปแบบ ตามการจัดโครงสร้างขององค์กรกลาง ได้แก่

1. สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
2. สำนักงานคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
3. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

สำหรับบทบาทหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ มีดังนี้

1. สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นถือเป็นส่วนราชการหนึ่งในสังกัดสำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

<sup>8</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 63 - 66

1. มีหน้าที่รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
2. ศึกษา วิเคราะห์ และรวบรวมข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
3. ประสานงาน ติดตาม และประเมินผลการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. ช่วยเหลือ และให้คำปรึกษาและแนะนำเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
5. จัดประชุม จัดสัมมนา ฝึกอบรม รวมทั้งการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
6. จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ ผลงาน และอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่และในการดำเนินงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
7. ปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมอบหมาย

## 2. สำนักงานคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ถือเป็นส่วนราชการหนึ่งในสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
2. ศึกษา วิเคราะห์ และรวบรวมข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
3. ประสานงาน ติดตาม และประเมินผลการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. ช่วยเหลือ และให้คำปรึกษาและแนะนำเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
5. จัดประชุม จัดสัมมนา ฝึกอบรม รวมทั้งการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
6. จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ ผลงาน และอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่และในการดำเนินงานคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นและสำนักงานคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
7. ปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นมอบหมาย



### 3. สำนักงานคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ถือเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
2. ศึกษา วิเคราะห์ และรวบรวมข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
3. ประสานงาน ติดตาม และประเมินผลการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. ช่วยเหลือ และให้คำปรึกษาและแนะนำเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
5. จัดประชุม จัดสัมมนา ฝึกอบรม รวมทั้งการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
6. จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ ผลงาน และอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่และในการดำเนินงานคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นและสำนักงานคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
7. ปฏิบัติงานอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นมอบหมาย

### แนวคิดและความสำคัญของความเป็นอิสระของท้องถิ่น<sup>9</sup>

ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหลักการสำคัญของการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง (Local self-government) อันหมายถึงแนวคิดที่ถือว่า การบริหารปกครองกิจการต่างๆ ภายในชุมชนท้องถิ่นควรจะเป็นของท้องถิ่น โดยท้องถิ่น และเพื่อท้องถิ่น เพื่อการนี้ก็จำเป็นที่จะต้องให้ความเป็นอิสระทั้งในทางการเมืองและการบริหารแก่ท้องถิ่นในอันที่จะดำเนินกิจกรรมต่างๆ ไปตามเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชนภายในท้องถิ่นเอง ซึ่งนับเป็นคุณค่าสำคัญของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่

กระนั้นก็ดี ภายใต้การจัดโครงสร้างของชุมชนทางการเมือง (Political community) ของรูปแบบรัฐสมัยใหม่ (Modern state) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ถือว่าเป็นเพียงสถาบันทางการเมืองการปกครองในระดับรอง (subordinate institution) ซึ่งต้องอยู่ภายใต้กรอบของอำนาจรัฐ อันหมายถึงว่า

<sup>9</sup> อ้างจากสารานุกรมปกครองท้องถิ่นไทย หมวดองค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ความเป็นอิสระ การกำกับดูแล และการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, หน้า 1 - 8

อำนาจในการควบคุมของรัฐที่มีอยู่เหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ถือเป็นความจำเป็นตามธรรมชาติของรัฐสมัยใหม่ ทั้งนี้แบบแผนของการใช้อำนาจรัฐเพื่อควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็คือการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นนั่นเอง (State and local government relationships) ซึ่งการกำกับดูแลและการตรวจสอบ ก็เป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของการควบคุมที่รัฐมีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องความเป็นอิสระ การกำกับดูแล และการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องที่อยู่ภายใต้แนวคิดสำคัญ 2 ด้าน ได้แก่ ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local autonomy) และการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local controls) ซึ่งเปรียบเสมือนกับ “คนละด้านของเหรียญอันเดียวกัน”

แนวคิดในเรื่องการกำกับดูแล (La tutelle administrative) ก็นับเป็นแนวคิดหนึ่งในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น หรือการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับท้องถิ่น (Central – local government relationship) นั่นเอง หากแต่การควบคุมในรูปแบบของการกำกับดูแลนี้ ดำเนินไปภายใต้การยอมรับในหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น ซึ่งหมายถึงว่า รัฐบาลส่วนกลางจะใช้อำนาจในการควบคุมและแทรกแซงท้องถิ่นได้ ตราบเท่าที่ไม่กระทบต่อหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ การกำกับดูแล จึงหมายถึงการควบคุมที่เป็นไปเพื่อคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นและสังคมเป็นการ ส่วนรวม

ขณะที่การตรวจสอบ (Audit and inspection) ก็นับเป็นแบบแผนความสัมพันธ์ในเชิงการควบคุมที่เกิดขึ้นในระดับปฏิบัติงาน ทั้งนี้ การตรวจสอบจะมีลักษณะเป็นเครื่องมือทางการบริหารที่ใช้ในการควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดการใช้ทรัพยากรทางการบริหารอย่างคุ้มค่า เพื่อมุ่งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่น

จากที่กล่าวมา การศึกษาในเรื่องความเป็นอิสระ การกำกับดูแล และการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงนับว่ามีความสำคัญ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ดำรงอยู่อย่างโดดเดี่ยว หากแต่อยู่ภายใต้โครงสร้างทางการบริหารปกครองของรัฐ ซึ่งจะต้องมีความสัมพันธ์กับองค์กรทางปกครองอื่นๆ ภายใต้แบบแผนหนึ่งๆ และแบบแผนของความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้เอง ถือเป็นหัวใจสำคัญต่อการกำหนดสถานภาพที่เป็นจริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า จะมีความเป็นอิสระทางการบริหารปกครองตนเองมากน้อยเพียงใด และในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ภายใต้ขอบเขตอำนาจของตนนั้นต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขอะไรบ้าง เพื่อท้ายที่สุดจะช่วยประเมินให้เห็นว่า หลักการกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองนั้น ได้ถูกปรับใช้ในลักษณะใด และดำเนินไปภายใต้เงื่อนไขหรือข้อจำกัดประการใด

การทำความเข้าใจแนวคิดที่เรียกว่า “ความเป็นอิสระของท้องถิ่น” (Local Autonomy) นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะทำความเข้าใจภายใต้บริบทของการปกครองท้องถิ่น ในเบื้องต้นจึงจำเป็นต้องเข้าใจถึงพัฒนาและแนวคิดที่แวดล้อมการปกครองท้องถิ่นก่อน เพื่อเป็นการลดทอนความผิดพลาดและ สืบสนต่อการระบุถึงความหมายและความสำคัญในเรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่น

กล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นผลมาจากพัฒนาการอันยาวนานที่เกี่ยวข้องกับมิติอื่นๆ อีกมากมาย ทั้งในด้านของพัฒนาการของรัฐ ทั้งในส่วนของปรัชญาและอุดมการณ์ที่อยู่เบื้องหลัง และ พลังผลักดันความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ย่อมมีผลให้ลักษณะ รูปแบบ ตลอดจนพื้นฐานแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศหนึ่งๆ ย่อมแตกต่างกันออกไป ขณะเดียวกันระยะเวลาที่ต่างกัน ระบบ การปกครองท้องถิ่นในประเทศหนึ่งๆ ก็ย่อมมีความผันแปรตามห้วงเวลาแห่งการพัฒนาการ ตัวอย่างเช่น ในกลุ่มประเทศยุโรป ซึ่งถือได้ว่าเป็นต้นแบบของระบบการปกครองท้องถิ่นในหลายๆ ประเทศทั่วโลก ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วยนั้น ก็ได้ผ่านขั้นตอนของการพัฒนาการที่ยาวนานและมีความผันแปรอยู่ตลอดเวลา กล่าวคือ สถานะของหน่วยทางการเมืองในระดับท้องถิ่น (Local politics) ก่อนการเกิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่ (Modern state) จะอยู่ในรูปแบบต่างๆ ตามลักษณะทางการปกครอง แบบดั้งเดิมของแต่ละสังคมซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นหน่วยทางการเมืองแบบจารีต ซึ่งเป็นรากเหง้าของ ระบบการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน ตัวอย่างของหน่วยทางการเมืองแบบดั้งเดิมก็มีอาทิ counties, cities, duchies, parishes เป็นต้น โดยนัยนี้ย่อมหมายถึงว่า ความเป็นอิสระของท้องถิ่น จึงเป็นสิ่งที่ปรากฏอยู่ตามธรรมชาติของบรรดาชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ทั่วไปภายใต้สังคมใน แบบศักดินาก่อนการเกิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่

ในระยะศตวรรษที่ 17 ถึงศตวรรษที่ 18 พร้อมๆ กับการเกิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่ ได้นำมาซึ่งการจัดระบบการปกครองในแบบใหม่ มีการจัดระบบงบประมาณรวมในระดับชาติ มีการจัดตั้งกองทัพ แบบสมัยใหม่ที่มีระบบเงินเดือน และมีการจัดระบบการบริหารในรูปของกระทรวงต่างๆ ตามงาน เฉพาะด้าน เหล่านี้ล้วนแต่ทำให้เกิดการสั่งสมและขยายความแข็งแกร่งทางอำนาจของรัฐบาลกลาง ขณะเดียวกันก็ได้ทำให้หน่วยทางการเมืองในระดับท้องถิ่นที่มีอยู่เดิม เกิดพัฒนาการเปลี่ยนแปลง สถานะไปสู่หน่วยทางการเมืองในระดับรองลงไป กล่าวคือ หน่วยทางการเมืองปกครองในท้องถิ่นแบบ ดั้งเดิมต่างๆ ที่เคยมีความเป็นอิสระอยู่มาก (Local entity) ต้องลดสถานะลงมาเป็นหน่วยทางการบริหาร ปกครองที่อยู่ภายใต้กรอบของอำนาจรัฐส่วนกลาง (Governmental sub-division)

เนื่องจาก หัวใจสำคัญของการพัฒนาการไปสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่ ได้แก่ การสร้างความเป็น เอกภาพทางการเมืองการปกครองให้เกิดขึ้นภายในอาณาบริเวณของตน ภายใต้แรงผลักดันของแนวคิด ในเรื่อง อำนาจทางการเมืองการปกครองสูงสุด หรือ “อำนาจอธิปไตย” (Sovereignty) ซึ่งจะต้องมีอยู่

เหนือดินแดนและผู้คนภายในอาณาเขตตน อันเป็นลักษณะตามธรรมชาติของรัฐสมัยใหม่ ดังนั้น การสลายอำนาจของชุมชนทางการเมืองในระดับท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น ความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามลักษณะสังคมแบบศักดินาจึงแปรเปลี่ยนไปสู่ความหมายใหม่และเป็นความเป็นอิสระภายใต้เงื่อนไขใหม่นั้นคือ ความเป็นอิสระภายใต้กรอบอำนาจรัฐ ซึ่งถือเป็นแกนกลางของแนวคิดเรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่นในยุคสมัยใหม่ที่ยึดถือมาจนปัจจุบัน

ในช่วงศตวรรษที่ 19 ประเทศในยุโรปโดยส่วนใหญ่ได้มีการปฏิรูปทางการเมืองการปกครองเป็นการทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาการไปสู่ความเป็นรัฐชาติ หรือรัฐประชาชาติ (Nation-state) และการขยายตัวของสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนภายใต้แรงขับเคลื่อนไปสู่การจัดรูปแบบการปกครองตามแนวคิดประชาธิปไตยสมัยใหม่ เป็นผลให้ระบบการปกครองท้องถิ่นในหลายประเทศมีบทบาทและความเข้มแข็งมากขึ้น การปกครองท้องถิ่นในระยะนี้จึงมีลักษณะที่เรียกได้ว่าเป็น “การปกครองท้องถิ่นโดยชุมชนของตนเอง” (Self-Governing Community) ถ่วงเข้าศตวรรษที่ 20 จากการขยายตัวในด้านบทบาทและขอบข่ายของงานบริการสาธารณะต่างๆ ของรัฐบาลในระดับชาติ บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงผันแปรตามไปด้วยและมีลักษณะที่เป็น “หน่วยให้บริการในระดับท้องถิ่น” (Local service agencies) และในศตวรรษที่ 20 นี้เองที่ประเทศมหาอำนาจในยุโรปได้ “ส่งออก” แบบแผนและแนวคิดเกี่ยวกับระบบการปกครองท้องถิ่นไปยังประเทศต่างๆ ทั่วโลก ทั้งในส่วนของประเทศอาณานิคมและประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ภายใต้กระบวนการของการ “พัฒนาไปสู่ความทันสมัย” (Modernization) ซึ่งครอบคลุมความคิดดังกล่าวนี้ ก็ได้กลายเป็น “จินตภาพหลัก” ที่ยึดกุมการอธิบายถึงเรื่องการปกครองท้องถิ่นในยุคสมัยปัจจุบัน

การปกครองท้องถิ่นในยุคสมัยปัจจุบัน จึงถูกเข้าใจและให้ความหมายโดยอิงอยู่กับหลักการปกครองตนเอง (Local government as local self-government) กล่าวคือ แม้นว่าภายใต้โครงสร้างของชุมชนทางการเมืองในแบบรัฐสมัยใหม่ ที่ยึดถือหลักการของความเป็นเอกภาพทางการเมืองการปกครองภายในชาติ แต่ทั้งนี้ ก็มีความจำเป็นที่จะต้องเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นซึ่งกระจัดกระจายอยู่ทั่วไปในอาณาบริเวณของรัฐ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดชะตากรรมชีวิตของตนเองได้ผ่านการ “กระจายอำนาจ” (Decentralization) ให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจทางการเมืองและการบริหารเพื่อประโยชน์สุขแก่ชุมชนของตนเอง ทั้งนี้ เหตุผลความจำเป็นที่ถือเป็นคุณค่าหลักที่สนับสนุนการมีอยู่ของการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองนั้น มีอยู่อย่างน้อย 2 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง ความจำเป็นทางการบริหาร เนื่องจากภายใต้โครงสร้างการปกครองภายในรัฐสมัยใหม่นั้น โดยส่วนใหญ่แล้วจะมีพื้นที่ครอบคลุมอาณาบริเวณที่กว้างไกล และชุมชนท้องถิ่นที่หลากหลายซึ่งกระจัดกระจายอยู่ทั่วไป ดังนั้น การบริหารปกครองประเทศโดยการรวมศูนย์อำนาจทุกอย่างไว้ที่รัฐบาลแห่งชาติ เพื่อดำเนินการบริหารปกครองและจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ แต่เพียง

ผู้เกี่ยวข้องไม่เป็นการสมเหตุสมผล เพราะข้อมหมายถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบราชการขนาดใหญ่โตและมีโครงสร้างทางการบริหารที่ซับซ้อน ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาต่างๆ ทางการบริหารมากมาย อีกทั้ง ชุมชนต่างๆ ภายในรัฐ ก็ย่อมปรากฏความแตกต่างหลากหลายทั้งในด้านปัญหา และความต้องการ ดังนั้น การบริหารงานในแบบรวมศูนย์ทุกอย่างที่รัฐบาลแห่งชาติจึงเป็นการยากลำบากที่จะให้ เป็นไปโดยตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน (Responsiveness) ซึ่งมีความหลากหลายได้ ด้วยเหตุนี้ การเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีองค์กรทางการบริหารที่เป็นของตนเองในรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและจัดทำ/จัดหาบริการสาธารณะต่างๆ ให้แก่ชุมชนของตนเองจึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น

**ประการที่สอง** ความจำเป็นทางการเมือง เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า หลักการสำคัญของการเมืองการปกครองในแบบประชาธิปไตย ได้แก่ ความเท่าเทียมกันทางการเมือง (Political equality) และการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political participation) เพื่อให้การเมืองการปกครองนั้นเป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน แต่เนื่องจาก การปกครองภายใต้รูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative democracy) ก็ปรากฏข้อจำกัดและปัญหาเป็นอย่างมาก เนื่องจากสุมเสี่ยงต่อการบิดเบือนสิ่งที่เรียกว่า เจตนารมณ์ของประชาชนและผลประโยชน์สาธารณะได้โดยง่าย ด้วยเหตุนี้ ความเป็นประชาธิปไตยแต่เพียงการเมืองในระดับชาติจึงไม่เพียงพอ หากแต่จำเป็นต้องสร้างความเป็นประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่นด้วย เพื่อสร้างสิ่งที่เรียกว่า ประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วม (Participative democracy) ให้เกิดขึ้น ซึ่งนอกจากจะเป็นการลดข้อจำกัดของประชาธิปไตยแบบตัวแทนในการเมืองระดับชาติแล้ว ยังเป็นการผ่อนคลายอำนาจทางการเมืองซึ่งกระจุกตัวที่ศูนย์กลางอันสุมเสี่ยงต่อการเกิดอาการที่เรียกว่า “ทรราชย์โดยเสียงข้างมาก” และเกิดระบบของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจขึ้น ที่กล่าวมา การปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นที่จะต้องเกิดขึ้น ซึ่งนอกจากจะเป็นการขยายสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนแล้ว การปกครองท้องถิ่นยังถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการฝึกหัดและสร้างการเรียนรู้ทางการเมืองในแบบประชาธิปไตยให้กับประชาชนอีกด้วย อันจะนำไปสู่การเติบโตของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมและสร้างสำนึกความเป็นพลเมือง (Civic culture) ให้เกิดขึ้น อันจะนำไปสู่การพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยที่ลึกซึ้งและมีความหมาย (Deliberative democracy) มากกว่าเพียงการเมืองการปกครองโดยอาศัยตัวแทน

จากเหตุผลทั้งสองประการ หลักการในเรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่น จึงจำเป็นต่อความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นจะต้องมีความเป็นอิสระใน 3 ประการ ได้แก่

**ประการที่หนึ่ง** ความเป็นอิสระทางการบริหาร หมายถึงว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระจากการควบคุมอย่างเคร่งครัดจากรัฐบาลส่วนกลาง โดยมีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางเพียงพอใน

การริเริ่มและดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นของชุมชนท้องถิ่นได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากส่วนกลาง ขณะเดียวกันในการดำเนินภารกิจต่างๆ ไปตามอำนาจหน้าที่ของตนก็ต้องมีอิสระในการจัดการและในแนวปฏิบัติต่างๆ ที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางการบริหารภายในชุมชนของตนด้วย

**ประการที่สอง** ความเป็นอิสระในการใช้ทรัพยากร หมายถึงว่า ในการดำเนินภารกิจต่างๆ ไปตามอำนาจหน้าที่ของตนนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระจากการควบคุมทางด้านทรัพยากร เช่น เงินงบประมาณ บุคลากร เป็นต้น เนื่องจากความเป็นอิสระและคล่องตัวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทรัพยากรทางการบริหารที่เป็นของตนเอง และเพียงพอต่อการดำเนินกิจกรรมต่างๆ

**ประการที่สาม** ความเป็นอิสระทางการเมือง หมายถึงว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นไปโดยประชาชนภายในท้องถิ่นเอง นั่นคือ จะต้องเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถสรรหาและคัดเลือกตัวแทนจากภายในชุมชนของตน เข้ามาทำหน้าที่บริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง มิใช่การแต่งตั้งบุคคลอื่นเข้ามาปกครองโดยที่ประชาชนในท้องถิ่นมิได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

อย่างไรก็ดี คงต้องย้ำในที่นี้อีกครั้งหนึ่งว่า ความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่กล่าวถึงนี้ หมายถึง ความเป็นอิสระที่มีเงื่อนไขกำกับอยู่ นั่นคือ จะต้องอยู่ภายใต้กรอบของอำนาจรัฐ ดังนั้น ความเป็นอิสระของท้องถิ่นจึงถือเป็นคุณค่าสำคัญต่อการส่งเสริมระบบการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับปัญหาในเรื่องความเป็นเอกภาพแห่งรัฐตามแนวคิดอำนาจอธิปไตย เนื่องจากโดยธรรมชาติแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นสถาบันทางการเมืองการปกครองในระดับรอง (Subordinate institution) ที่เป็นผลผลิตที่ถูกสร้างขึ้นโดยรัฐ ('Creature of the state') อยู่แล้ว

นอกจากนี้ ความเป็นอิสระของท้องถิ่น มิใช่หลักการที่สมบูรณ์ในตัวของมันเอง หากแต่มีลักษณะที่ผันแปรได้ นั่นคือ ระดับของความเป็นอิสระ (Degree of autonomy) จะมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศและในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งความเป็นอิสระจะมีมากหรือน้อยเพียงใดนั้น ก็ขึ้นอยู่กับระดับของการควบคุมในรูปแบบต่างๆ เนื่องจาก ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า "ความเป็นอิสระ และการควบคุมท้องถิ่น ถือเป็นคนละด้านของเหรียญอันเดียวกัน" ในประเด็นที่จะนำเสนอต่อไป จึงเกี่ยวข้องกับรูปแบบของการควบคุมท้องถิ่น ซึ่งเป็นสถานะที่จะต้องดำรงอยู่คู่กับความเป็นอิสระของท้องถิ่นเสมอ

## แนวคิดและความสำคัญของการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น<sup>10</sup>

โดยเหตุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ ดังนั้นแม้จะมีอิสระในการดำเนินกิจการต่างๆ มากน้อยเพียงใดก็ตาม แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้กรอบของอำนาจรัฐ และถูกควบคุมโดยอำนาจรัฐส่วนกลาง ซึ่งลักษณะพื้นฐานดังกล่าวนี้เองที่เป็นสิ่งกำหนดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น สำหรับในกรณีของไทยแล้ว ลักษณะความสัมพันธ์ที่มีความชัดเจนและปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายไทยมานาน ก็คือแนวคิดในเรื่องการกำกับดูแลทางปกครอง (La Tutelle Administrative)

อันที่จริงแล้วแนวคิดในเรื่องการกำกับดูแลทางการปกครองเป็นแนวคิดที่ปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส ซึ่งแนวคิดดังกล่าวก็ได้ถูกนำมาปรับใช้และปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายมหาชนของไทยมาช้านาน อันเป็นผลมาจากอิทธิพลทางด้านแนวความคิดทางการเมืองการปกครองของฝรั่งเศสที่ไทยรับเอามาโดยเฉพาะห้วงระยะเวลาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

เราจึงอาจกล่าวได้ว่า แนวคิดในเรื่องอำนาจในการกำกับดูแล เป็นลักษณะเด่นของระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นของไทยและฝรั่งเศส เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวมีลักษณะเป็นกรอบความคิดหลักที่กำหนดแบบแผนความสัมพันธ์ขององค์กรทางปกครอง โดยรวมและครอบคลุมระบบการบริหารปกครองในทุกมิติ โดยกรอบแนวคิดดังกล่าวได้ปรากฏหรือมีการระบุอย่างชัดเจนในกฎหมายแม่บท ที่ใช้ในการจัดการระบบการปกครองของประเทศ ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติทางกฎหมายต่างๆ ที่อยู่บนพื้นฐานของแนวคิดในเรื่องการกำกับดูแลทางปกครอง จึงถือได้ว่าเป็น หลักการสำคัญในการกำหนดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ (a formal framework of central and local government relationship)

### 1. ความหมายของอำนาจกำกับดูแลทางปกครอง

คำว่า “อำนาจกำกับดูแล” นี้มาจากคำในภาษาฝรั่งเศสว่า “Pouvoir de Tutelle” ซึ่งเป็นคำดั้งเดิมในกฎหมายแพ่งที่ใช้อธิบายถึง การที่ผู้อนุญาตจัดการทรัพย์สินของผู้ไร้ความสามารถ และต่อมาได้มีการนำคำนี้มาใช้ในกฎหมายมหาชนในความหมายที่แตกต่างออกไปจากเดิมซึ่งได้แก่คำว่า “การกำกับดูแลทางปกครอง” หรือ “La tutelle administrative” โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การคุ้มครองผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ (L’interet general) สำหรับนิยามความหมายของอำนาจกำกับดูแล Roland MASPEITOL และ Pierre LAROQUE ได้ให้นิยามซึ่งถูกยึดถือและเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปเอาไว้ว่า “การกำกับดูแล ก็คือ อำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัด ตามพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองที่สูงกว่า

<sup>10</sup> เฟ็งฮ้าง, หน้า 8 - 15

**เหนือองค์กร และเหนือการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจโดยมีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไป”**

นอกจากนี้ ในทางปกครองแล้วยังมีอำนาจอีกรูปแบบหนึ่งที่มีจะถูกนำมาเทียบเคียงกับอำนาจกำกับดูแล นั่นก็คือ อำนาจควบคุมบังคับบัญชา (le pouvoir hierarchique) หัวใจสำคัญที่ใช้เป็นสิ่งที่แบ่งแยกถึงความแตกต่างระหว่างอำนาจทั้งสองแบบนี้ อยู่ที่ว่าอำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่บุคคลหรือองค์กรที่อยู่เหนือกว่า (ผู้บังคับบัญชา) ใช้ควบคุมการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการ และการปฏิบัติของบุคคลหรือองค์กรที่อยู่ต่ำกว่า (ผู้ใต้บังคับบัญชา) อย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง รวมถึงอำนาจให้ความชอบและการลงโทษทางวินัยต่อผู้ใต้บังคับบัญชาตามที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเหมาะสมภายในกรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบถึงอำนาจทั้งสองแบบจึงสามารถสรุปได้ว่า ในขณะนี้ อำนาจบังคับบัญชา เป็นองค์ประกอบสำคัญของการรวมอำนาจปกครอง แต่ในการกระจายอำนาจทางปกครองมี อำนาจกำกับดูแล เป็นองค์ประกอบสำคัญ

หากเราพิจารณาถึงบริบทความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นของไทย จะพบว่า ในกระบวนการเคลื่อนไหวยระหว่างความพยายามที่จะรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นภายใต้หลักการของการปกครองตนเองนั้น สิ่งที่เราเรียกว่า “อำนาจในการควบคุม” ถือได้ว่าวาทกรรมอันหนึ่งที่มีการต่อสู้แข่งขันกันมานานระหว่างแนวคิดสองชุดได้แก่ “อำนาจบังคับบัญชา” กับ “อำนาจกำกับดูแล” มองในแง่นี้ อำนาจในการกำกับดูแลจึงเปรียบเสมือนกับเป็นเครื่องมือทางกฎหมายปกครองที่ใช้ในการเป็นหลักประกันในการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง กล่าวคือ โดยหลักการแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ในการกำกับดูแลของรัฐบาล เนื่องมาจากว่า รัฐบาลยังมีภาระความรับผิดชอบต่อทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ และทั้งต่อประชาชนโดยส่วนรวมด้วย ดังนั้นเพื่อผลประโยชน์แห่งความเจริญของท้องถิ่นและการที่รัฐบาลยังต้องรับผิดชอบต่อผลประโยชน์สาธารณะ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของการควบคุมจึงมีความจำเป็น หากแต่เป็นการควบคุมเพื่อประโยชน์และประสิทธิภาพในการบริหาร **“หาใช้การควบคุมชนิดที่เสมือนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในสายการบังคับบัญชาหรือมิใช่หน่วยการปกครอง”**

ภายใต้กรอบความคิดที่กล่าวถึงข้างต้น หากเราย้อนกลับมาพิจารณาถึงระบบบริหารราชการของไทยทั้งระบบ เราจึงอาจสรุปได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เป็นระบบความสัมพันธ์ที่อยู่ภายใต้กรอบแนวคิดเรื่อง “การบังคับบัญชา” ดังปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่าง



ส่วนกลาง กับ ส่วนท้องถิ่นนั้นจะมีกรอบความคิดเรื่อง “การกำกับดูแล” เป็นแกนกลางของความสัมพันธ์นั่นเอง

## 2. ลักษณะและองค์ประกอบของอำนาจกำกับดูแลทางปกครอง

### 2.1 อำนาจกำกับดูแลทางปกครองต้องมาจากส่วนกลาง

องค์กรกระจายอำนาจดังเช่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ นั้น แม้จะมีความเป็นอิสระเพียงใดก็ตามจำเป็นต้องอยู่ภายใต้กรอบของอำนาจรัฐ และอำนาจที่ถือเป็นเครื่องมือจำกัดกรอบขององค์กรกระจายอำนาจต่างๆ ก็คือ อำนาจในการกำกับดูแล โดยองค์กรเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง โดยนัยนี้ องค์กรผู้ใช้อำนาจดังกล่าวนี้มีใช้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายตุลาการ ทั้งนี้เพราะการกำกับดูแลเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง การกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครอง ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาขององค์กรฝ่ายบริหาร ซึ่งในกรณีของไทยได้แก่ คณะรัฐมนตรี

### 2.2 อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจควบคุมในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย

อำนาจในการกำกับดูแล เป็น “อำนาจควบคุม” (Pouvoir de controle) ชนิดหนึ่ง ซึ่งรัฐใช้ในการควบคุมองค์กรกระจายอำนาจ หากแต่มีเป้าหมายเพื่อมุ่งควบคุมเฉพาะในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ เป็นการกำกับดูแลมิให้องค์กรกระจายอำนาจกระทำการที่ไม่ชอบหรือขัดต่อกฎหมาย แต่ทั้งนี้จะไม่ก้าวล่วงเข้าไปควบคุมในเรื่องการตัดสินใจ หรือการใช้ดุลยพินิจขององค์กรกระจายอำนาจเลย หากการใช้ดุลยพินิจนั้นไม่เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยนัยนี้ อำนาจกำกับดูแลจึงมีลักษณะคล้ายคลึงกับหลักการที่เรียกว่า “Ultra vires” ที่ใช้อยู่ในระบบการปกครองของอังกฤษ อันเป็นหลักการที่ถือว่า อำนาจในการกระทำการใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่ออ้างอิงหรือได้รับการรับรองโดยกฎหมาย

### 2.3 อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

พิจารณาจากลักษณะของอำนาจกำกับดูแลทั้งสองประการข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่า อำนาจกำกับดูแลเป็นแบบแผนความคิดที่ใช้จัดระบบความสัมพันธ์ในรูปแบบของการควบคุมที่อำนาจรัฐส่วนกลางมีต่อส่วนท้องถิ่น ดังนั้น หากไม่มีการกำหนดกรอบหรือขอบเขตของอำนาจดังกล่าว ส่วนกลางอาจจะใช้อำนาจที่เกินเลยจนกระทั่งกระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่นได้ด้วยเหตุนี้ อำนาจกำกับดูแลทางปกครองจึงต้องมีอยู่อย่างจำกัด มีขอบเขตที่แน่ชัด และเป็นอำนาจที่ถูกรับรองหรือจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมาย

ด้วยเหตุนี้ อำนาจกำกับดูแลจะมีขอบข่ายที่กว้างขวางเพียงใด มีลักษณะเช่นไร ใครเป็นผู้มีสิทธิใช้อำนาจดังกล่าว และเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการด้านใดขององค์กรปกครองท้องถิ่นบ้างนั้นก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยสภานิติบัญญัติของรัฐหนึ่งๆ ว่า จะจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นอย่างไร และกฎหมายที่กำหนดรูปแบบ ขอบเขตของอำนาจกำกับดูแลทางปกครอง และตัวองค์กรผู้ใช้อำนาจดังกล่าว นั้น จะต้องเป็น “กฎหมายแม่บท” อันได้แก่กฎหมายในลำดับชั้น “พระราชบัญญัติ” หรือกฎหมายในลำดับที่สูงกว่านั้นคือ “รัฐธรรมนูญ”

## 2.4 การกำกับดูแลมีขึ้นเพื่อผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ

การมีอยู่ของอำนาจกำกับดูแลทางปกครอง มีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ โดยที่คำว่า ผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ นี้หมายรวมถึงแต่ผลประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไป, ผลประโยชน์ของประชาชนภายในท้องถิ่น, ผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผลประโยชน์แห่งรัฐ ดังนั้น อำนาจในการกำกับดูแลนอกจากจะเป็นหลักประกันที่คอยคุ้มครองให้กับองค์กรการกระจายอำนาจ มิให้องค์กรทางปกครองอื่นๆ ใช้อำนาจที่อาจจะกระทบต่อผลประโยชน์ขององค์กรกระจายอำนาจแล้ว อำนาจดังกล่าวยังทำหน้าที่คอยควบคุมองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจมิให้กระทำการอันละเมิดต่อผลประโยชน์ของประชาชนและรัฐเป็นการทั่วไปอีกด้วย

## 3. รูปแบบของการใช้อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง

### 3.1 การกำกับดูแลในทางตรง

การกำกับดูแลในทางตรงนี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการใช้อำนาจโดยองค์กรส่วนกลางที่ได้รับมอบอำนาจเข้าไปกำกับดูแลองค์กรส่วนท้องถิ่น โดยตรง และเป็นการใช้อำนาจตามความที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ ซึ่งรูปแบบของการใช้อำนาจกำกับดูแลในลักษณะนี้นั้นจะเป็นไปใน 2 กรณี ได้แก่ การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลหรือองค์กร และการกำกับดูแลเหนือการกระทำ

#### 1. อำนาจกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลหรือองค์กร

การใช้อำนาจในกรณีนี้ โดยมากจะเกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งและถอดถอนตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรกระจายอำนาจ และการรับรอง การจัดตั้งหรือยุบเลิกองค์กรกระจายอำนาจ อาทิเช่น การกำหนดและตรวจสอบคุณสมบัติของผู้จะมาดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีความถูกต้องเหมาะสมตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่, การยุบเลิกสภาหรือคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเกิดจากปัญหาความแตกแยกภายใน หรืออาจเกิดจากการที่สภาหรือคณะ

ผู้บริหารกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายและละเมิดต่อความสงบสุขของประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น แต่ทั้งนี้ การใช้อำนาจตามความดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท

## 2. อำนาจกำกับดูแลเหนือการกระทำ

อำนาจกำกับดูแลเหนือการกระทำเป็นอำนาจที่ให้กับส่วนกลางในการกำกับดูแลให้องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจกระทำการต่างๆ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย โดยการกำกับดูแลเหนือการกระทำนี้ อาจจะมีปรากฏในรูปแบบต่างๆ กัน ไปตามแต่กฎหมายแม่บทได้ให้อำนาจหรือกำหนดเอาไว้ อาทิเช่น

- อำนาจในการให้ความเห็นชอบ (Le pouvoir de approbation) หรือการอนุญาตหรืออนุมัติ (Le pouvoir de autorisation) ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นกระทำการใดๆ โดยที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย
- อำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือระงับยับยั้ง (le pouvoir de annulation) และการสั่งยกเลิก (Le pouvoir de abrogation) การกระทำขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย
- อำนาจในการตรวจตรากิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงอำนาจในการชี้แจง แนะนำ และตักเตือนองค์กรปกครองท้องถิ่น
- อำนาจในการดำเนินการแทน (Le pouvoir de substitution de l'action) ในกรณีที่องค์กรปกครองท้องถิ่น ไม่กระทำการใดๆ ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องกระทำการนั้น

## 3.2 การกำกับดูแลในทางอ้อม

การกำกับดูแลในลักษณะนี้ มีความแตกต่างจากกรณีแรก กล่าวคือ ส่วนกลางมิได้ใช้อำนาจนี้เพื่อเป้าหมายในเชิงกฎหมายคือการมุ่งควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิให้ละเมิดหรือกระทำการที่ขัดต่อหลักกฎหมาย หากแต่การกำกับดูแลโดยอ้อมมักจะถูกใช้เพื่อเป้าหมายในเชิงการบริหารหรือในเชิงนโยบายมากกว่า เช่น การมุ่งพัฒนาความสามารถทางการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล, การมุ่งยกระดับคุณภาพการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองท้องถิ่น, การจัดระบบบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้มีลักษณะที่โปร่งใสและง่ายต่อการตรวจสอบ เป็นต้น สำหรับเครื่องมือในการกำกับดูแลในทางอ้อมนี้อาจเป็นไปได้ในหลายแนวทาง อาทิเช่น การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแล, การใช้สัญญามาตรฐาน (L'acte type) การกำหนดมาตรฐานกลางในการให้บริการขององค์กรภาครัฐ เป็นต้น

## รูปแบบและองค์กรที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย<sup>11</sup>

### 1. พัฒนาการของหลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

ภายหลังเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” ในปี พ.ศ. 2535 ระบบการบริหารปกครองของไทยที่มีลักษณะของการรวมอำนาจมาช้านาน ได้เกิดแรงเหวี่ยงครั้งสำคัญอันเกิดแต่การเรียกร้องเคลื่อนไหวให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งผลลัพธ์ของความเคลื่อนไหวดังกล่าว พิจารณาได้จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ที่ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2540 โดยในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กล่าวถึงเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะไว้ในหมวดที่ 9 พิจารณาจากบทบัญญัติทางกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ถึงความพยายามในการมุ่งวางรากฐานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะหรือรูปแบบอันเป็นไปตามหลักการที่เรียกว่า “การปกครองตนเอง” โดยถือเอาว่ารัฐต้องให้ความสำคัญหรืออริสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (มาตราที่ 282) ซึ่งในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้เอง ได้วางหลักการอันเป็นพื้นฐานของการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นเอาไว้ นั่นคือ ความสัมพันธ์ภายใต้หลักการที่เรียกว่า “การกำกับดูแล” กล่าวคือ ในมาตราที่ 283-284 ได้บัญญัติไว้ว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นและเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญของหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้ (มาตราที่ 283) อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ กล่าวโดยรวมก็คือ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามทิศทางที่ค้ำึงถึง “การกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น” ให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ (มาตราที่ 284)

พิจารณาในแง่นี้จะเห็นได้ว่า พลังที่เคลื่อนไหวผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในยุคสมัยปัจจุบันนั้น เป็นการขับเคลื่อนเพื่อให้การปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระภายใต้หลักการที่เรียกว่า “การปกครองตนเอง” โดยเหตุนี้แนวคิดเรื่องการกำกับดูแล จึงเปรียบเสมือนเครื่องมือที่สำคัญยิ่งในอันที่จะเป็นหลักประกันได้ว่า ท้องถิ่นจะได้รับความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเอง ไม่ถูกอำนาจรัฐจากส่วนกลางเข้าไปควบคุมอย่างเข้มงวดดังในอดีต กล่าวคือ แม้โดยลักษณะตามธรรมชาติแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ แต่การควบคุมนั้นต้องเป็นไปอย่าง

<sup>11</sup> อ้างจากสารานุกรมปกครองท้องถิ่นไทย หมวดองค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ความเป็นอิสระ การกำกับดูแล และการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, หน้า 15 - 30

จำกัดและไม่กระทบต่อหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น ดังนั้น จึงถือได้ว่าหลักการในเรื่องการกำกับดูแลนี้เป็นหลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์ในรูปของการควบคุม “อย่างเป็นทางการ” ที่ส่วนกลางมีต่อส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

กระนั้นก็ดี หากพิจารณาถึงพัฒนาการของระบบการปกครองท้องถิ่นไทยแล้วจะพบว่า กรอบแนวคิดเรื่องการกำกับดูแล มิใช่แนวคิดใหม่ที่เพิ่งจะปรากฏในระบบกฎหมายของไทย หากแต่แนวคิดเกี่ยวกับการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เคยปรากฏถูกกล่าวถึง และให้ความสำคัญมานานแล้วหากแต่ปรากฏในรูปของคำต่างๆ กัน อาทิเช่น “ควบคุมดูแล”, “ดูแลควบคุม”, “ควบคุมกำกับ” เป็นต้น ดังที่ท่านรัฐบุรุษอาวุโส นายปรีดี พนมยงค์ ได้กล่าวเอาไว้ว่า

...แม้จะเป็นการปกครองท้องถิ่นซึ่งให้เสรีภาพแก่ท้องถิ่นนั้น โดยมากที่สุดก็ดี แต่รัฐบาลก็ยังคงจำเป็นที่จะต้องควบคุมดูแลเทศบาลนั้นๆ แต่ว่าจะตัดอิสระภาพให้ไปอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลหรือของท้องถิ่น โดยที่ไม่มีการควบคุมดูแลก็เท่ากับแยกประเทศสยามออกเป็นส่วนเล็กส่วนน้อย เหตุฉะนั้นไม่ว่าในประเทศใดที่ได้มีการปกครองแบบเทศบาลเจริญถึงขีดแล้วก็ตาม อำนาจของประเทศที่จะต้องควบคุมดูแลเทศบาลนั้นคงจะยังมีอยู่เสมอ

และท่านยังได้ให้คำอธิบายถึงลักษณะของอำนาจดังกล่าวเอาไว้ด้วยว่า

...รัฐบาลกลางอาจดูแลควบคุมโดยบัญญัติให้การปกครองท้องถิ่นได้ปรึกษาหารือในกิจการบางชนิด และดูแลมิให้การปกครองท้องถิ่นทำนอกเหนือบทกฎหมาย และในบางประเทศ รัฐบาลกลางมีอำนาจสั่งให้เพิกถอนกิจการ ซึ่งการปกครองท้องถิ่นได้กระทำไปอันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ซึ่งจากการปรากฏขึ้นของแนวคิดข้างต้นนี้ก็ได้กลายเป็นกรอบแนวคิดพื้นฐานสำคัญในการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นของไทย ดังปรากฏอยู่ในกฎหมายปกครองของไทยหลายๆ ฉบับในเวลาต่อมา เช่น พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 เป็นต้น กระนั้นก็ดีแนวคิดที่ปรากฏในกฎหมายปกครองฉบับต่างๆ นี้ กลับยังไม่มี ความชัดเจนนัก เนื่องจากยังไม่มี การกำหนดความหมายและขอบข่ายของอำนาจดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ อีกทั้งในกฎหมายรัฐธรรมนูญเองก็ไม่เคยระบุถึงอำนาจดังกล่าวเอาไว้เลย เพราะแม้แต่กระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มักจะถูกกล่าวถึงว่ามีบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่ทันสมัยและ

ก้าวหน้ามากที่สุด ก็ยังไม่ปรากฏการระบุถึงอำนาจดังกล่าวเอาไว้ จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่มีการระบุถึงอำนาจในการกำกับดูแลเอาไว้อย่างชัดเจน โดยได้บัญญัติไว้ในบทบัญญัติมาตรา 196 วรรคที่ 2 ความว่า “การควบคุมหรือการกำกับดูแลปกครองท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม”

หากเราประเมินถึงบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจในการกำกับดูแลดังปรากฏในกฎหมายทางปกครองฉบับต่างๆ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดในเรื่องการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นในห้วงระยะเวลาก่อนการเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 จะมีลักษณะร่วมบางประการที่มีความมุ่งเน้นหรือเป้าหมายหลักในการระบุถึงอำนาจดังกล่าวไปที่ การให้อำนาจส่วนกลางเข้าไปควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจอย่างใกล้ชิดผ่านเครื่องมือทางกฎหมายและเครื่องมือทางการบริหารปกครองต่างๆ ดังนั้น บทบัญญัติในเรื่องการกำกับดูแลในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 จึงเป็นความพยายามครั้งแรกที่จะระบุถึงความหมายและเจตนารมณ์ของแนวคิดในการกำกับดูแลว่า มิได้มีไว้เพียงเพื่อการควบคุมอย่างเข้มงวดดังในอดีต หากแต่เป็นการควบคุมที่จะต้องกระทำ “เท่าที่จำเป็น” เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประเทศชาติโดยรวม ซึ่งพัฒนาการทางความคิดดังกล่าวก็ได้สืบเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยได้แสดงออกอย่างชัดเจนว่า ความหมายและเจตนารมณ์หลักของแนวคิดว่าด้วยการกำกับดูแลมิได้ให้น้ำหนักกับการควบคุมโดยส่วนกลางแต่เพียงอย่างเดียวอีกต่อไป แต่แนวคิดนี้ยังได้ถูกใช้เป็น “หลักประกัน” ที่จะรองรับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการในการปกครองตนเองอีกด้วย กรอบแนวคิดที่ปรากฏนี้จึงถือเป็นพัฒนาการที่สำคัญในระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นของไทย

## 2. รูปแบบและองค์กรกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน

หลักการและแนวทางในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบันปรากฏอยู่อย่างชัดเจนในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยได้ย้ำเน้นว่า การกำกับดูแลนั้นจะต้องกระทำ “เท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ” โดยทั้งนี้เป้าหมายหลักของการกำกับดูแลจะต้องเป็นไปเพื่อ “คุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม” และที่สำคัญการใช้อำนาจกำกับดูแลนี้ “จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้”

สำหรับองค์กรและรูปแบบของการใช้อำนาจกำกับดูแลนี้ จะปรากฏอยู่ในกฎหมายแม่บทจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546, พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542, และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2542

ภายในบทบัญญัติแห่งกฎหมายต่างๆ ข้างต้น ก็ได้กำหนดรูปแบบ เนื้อหา และองค์กรผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลไว้ ซึ่งมีรายละเอียดดังจะได้นำเสนอต่อไปนี้

### 2.1 องค์กรผู้ใช้อำนาจในการกำกับดูแล

หากพิจารณาจากบทบัญญัติในกฎหมาย องค์กรผู้มีบทบาทหลักในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะได้แก่ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งนับเป็นองค์กรสำคัญที่ถือเป็นกลไกของรัฐบาล ส่วนกลางในการทำหน้าที่ดังกล่าว ทั้งนี้ องค์กรผู้มีบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง จำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถพิจารณาได้จากตารางที่ 7 ดังนี้

ตารางที่ 7 องค์กรผู้ใช้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

|                          | องค์กรผู้ใช้อำนาจในการกำกับดูแลโดยตรง  |
|--------------------------|--|
| องค์การบริหารส่วนจังหวัด | ผู้ว่าราชการจังหวัด  |
| เทศบาล                   | นายอำเภอ ในกรณีของเทศบาลตำบล<br>ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีของเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร |
| องค์การบริหารส่วนตำบล    | นายอำเภอ   |
| เมืองพัทยา               | ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี  |
| กรุงเทพมหานคร            | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย   |

พิจารณาจากตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่า องค์กรผู้มีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง (เว้นแต่กรณีของกรุงเทพมหานคร) จะได้แก่ ตัวแทนของรัฐบาล

ส่วนกลางที่ทำงานอยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้นคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และ นายอำเภอ ซึ่งมีบทบาทอยู่ในระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นมาช้านาน

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติแล้ว มิได้หมายความว่าองค์กรผู้กำกับดูแลเหล่านี้จะแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเด็ดขาด หากแต่จะปรากฏการใช้อำนาจร่วมกันอยู่เสมอ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับรูปแบบการใช้อำนาจ และความรุนแรงของการใช้มาตรการในการกำกับดูแล

## 2.2 รูปแบบการใช้อำนาจในการกำกับดูแล

ในการใช้อำนาจเพื่อการกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ นั้น สามารถจำแนกรูปแบบได้ใน 3 ลักษณะ ได้แก่

- หนึ่ง การกำกับดูแลเหนือองค์กรและเหนือตัวบุคคล
- สอง การกำกับดูแลการเหนือกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- สาม การกำกับดูแลโดยมาตรการทางอ้อมอื่นๆ

ซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

### 1. การกำกับดูแลเหนือองค์กรและเหนือตัวบุคคล

การกำกับดูแลในลักษณะนี้จะเป็นการใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องขององค์กรและตัวบุคคล ซึ่งได้แก่ สภาท้องถิ่น ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งเป้าหมายของการกำกับดูแลในด้านนี้จะมุ่งเน้นการควบคุมคุณสมบัติและการประพฤติปฏิบัติให้ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตามกฎหมายปรากฏมาตรการในการกำกับดูแล ดังนี้

#### 1.1 การยุบสภาท้องถิ่น

องค์กรผู้กำกับดูแลมีอำนาจสั่งยุบสภาท้องถิ่น ได้ใน 2 กรณี กล่าวคือ ในกรณีที่หนึ่ง หากปรากฏว่า สภาท้องถิ่นกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของราษฎรหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศโดยรวม ในกรณีที่สอง เกิดขึ้นเมื่อเกิดความขัดแย้งในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายระหว่างสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารท้องถิ่น ซึ่งกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อกลไกในการประนีประนอมระหว่างสองฝ่ายเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณฯ การยุบสภาจะเกิดขึ้นเมื่อร่างข้อบัญญัติงบประมาณฯ



ที่ผ่านการพิจารณาโดยคณะกรรมการร่วมได้ส่งให้ผู้บริหารซึ่งได้ให้การรับรองและนำเสนอต่อสภาท้องถิ่นพิจารณาอีกครั้ง ซึ่งสภาท้องถิ่นจะต้องพิจารณาและให้การรับรองภายใน 30 วัน หากสภาท้องถิ่นไม่อาจพิจารณาและให้การรับรองได้ตามกำหนดเวลา หรือพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบกับร่างดังกล่าว ก็ให้องค์กรผู้กำกับดูแลเสนอต่อรัฐมนตรีให้มีคำสั่งยุบสภาท้องถิ่น และให้นำเอาข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีก่อนมาใช้แทนไปพลาง

## 1.2 การให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง

องค์กรผู้กำกับดูแล มีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง หากสอบสวนแล้วปรากฏว่า เป็นผู้ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามในการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือไม่ได้อยู่ประจำในเขตท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันเกิน 6 เดือน หรือขาดการประชุมสภาท้องถิ่นติดต่อกัน 3 ครั้ง โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร รวมถึงการพ้นจากตำแหน่งอันเกิดจากการใช้อำนาจขององค์กรผู้กำกับดูแลในการยุบสภาท้องถิ่น

## 1.3 การให้ผู้บริหารและคณะผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง

องค์กรผู้กำกับดูแลมีอำนาจสั่งให้คณะผู้บริหารทั้งคณะ หรือผู้บริหารบางคน พ้นจากตำแหน่งได้ หากปรากฏว่า ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ องค์กรผู้กำกับดูแลสามารถรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้ผู้บริหารพ้นจากตำแหน่งได้ อันเกิดจากกรณีความขัดแย้งในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายระหว่างฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น กล่าวคือ เมื่อเกิดข้อขัดแย้ง และองค์กรผู้กำกับดูแลได้ดำเนินการให้มีคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณฯ แล้ว ร่างที่ผ่านการพิจารณาโดยคณะกรรมการร่วมจะถูกส่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งต้องให้การรับรองและนำเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาต่อไปภายใน 7 วัน หากผู้บริหารท้องถิ่นไม่นำเสนอร่างต่อสภาภายในเวลาที่กำหนด ก็ให้องค์กรผู้กำกับดูแลรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้ผู้บริหารพ้นจากตำแหน่ง

## 1.4 การสั่งพักการปฏิบัติราชการของผู้บริหารหรือคณะผู้บริหาร

เกิดขึ้นในกรณีที่ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารกำลังถูกดำเนินการสอบสวน อันเนื่องมาจากการถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือไม่ความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือแก่ราชการ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการสอบสวนเป็นไปโดยไม่เกิดความเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรกำกับดูแลมีอำนาจสั่งให้ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารพักการปฏิบัติราชการไว้ก่อนได้

## 2. การกำกับดูแลเหนือการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำกับดูแลในด้านนี้ นับได้ว่ามีความสำคัญมากที่สุด เนื่องจากจะเป็นการใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งต่างจากการกำกับดูแลเหนือองค์กรและตัวบุคคล เนื่องจากการมุ่งเน้นควบคุมด้านคุณสมบัติและการประพฤติปฏิบัติให้ “ชอบด้วยกฎหมาย” นั้นค่อนข้างจะชัดเจนในตัวของมันเอง แต่ในการกำกับดูแลเหนือการกระทำให้ชอบด้วยกฎหมายนั้น มีความสลับซับซ้อนอยู่มาก เนื่องจากหากองค์กรผู้กำกับดูแลมีอำนาจในด้านนี้มาก ก็จะทำให้ผู้กำกับดูแลสามารถใช้ “ดุลยพินิจ” ในการควบคุมกำกับกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มากตามไปด้วย ด้วยเหตุนี้ การจะพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกควบคุมจากส่วนกลางมากหรือน้อย (หรือมีความเป็นอิสระมากหรือน้อย) สามารถพิจารณาได้จากมาตราด้านนี้

ควรกล่าวด้วยว่า ภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้วางหลักไว้ว่า การใช้มาตรการต่างๆ จากองค์กรผู้กำกับดูแลนั้น จะต้อง “กระทำเท่าที่จำเป็น” และ “จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้” ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดข้อถกเถียงว่า มาตรการต่างๆ ที่องค์กรผู้กำกับดูแลมีอยู่เหนือการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นขัดกับหลักการในรัฐธรรมนูญหรือไม่ รวมถึงในปัจจุบันก็เกิดสถาบันทางการเมืองการปกครองใหม่ที่เป็นองค์กรผู้ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งสามารถเข้ามาทดแทนการใช้อำนาจในด้านนี้ได้ เช่น ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) เป็นต้น

อย่างไรก็ดีในกฎหมายแม่บทซึ่งให้อำนาจด้านนี้แก่องค์กรผู้กำกับดูแล ปัจจุบันยังไม่ปรากฏปรับเปลี่ยนหรือแก้ไขบทบัญญัติด้านนี้อย่างมีนัยสำคัญ สำหรับมาตรการการกำกับดูแลเหนือการกระทำที่สำคัญๆ มีดังนี้

### 2.1 การอนุมัติ

การใช้อำนาจในด้านนี้จะมุ่งเน้นตรวจสอบการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดความถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เกิดแนวปฏิบัติที่เป็นแบบแผนและมาตรฐานเดียวกัน อำนาจการอนุมัติจึงเปรียบเสมือนกับการช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ “สอบทาน” การปฏิบัติต่างๆ ก่อนจะเกิดผลบังคับใช้จริง ซึ่งกรณีสำคัญที่เกี่ยวข้องได้แก่

- การพิจารณาอนุมัติร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี

- การพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น
- การทำกิจการนอกเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การทำกิจการร่วมกับองค์กรอื่น

ซึ่งหากองค์กรผู้กำกับดูแลพิจารณาแล้วเห็นว่ามี ความถูกต้องก็จะส่งคืนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปบังคับใช้หรือดำเนินการได้ต่อไป การใช้อำนาจในด้านนี้ก็เป็นอันยุติ ทั้งนี้ หากพบข้อผิดพลาดหรือความไม่ถูกต้อง ก็จะส่งเรื่องคืนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับไปพิจารณาใหม่ ทั้งนี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยอมรับและได้ดำเนินการแก้ไขตามความเห็นให้ถูกต้อง การใช้อำนาจในด้านนี้ก็เป็นอันยุติเช่นกัน แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงยืนยันตามร่างเดิม ก็จะเข้าไปสู่กระบวนการต่อไป นั่นคือ การให้องค์กรผู้กำกับดูแลที่อยู่เหนือขึ้นไป พิจารณา “ให้ความเห็นชอบ” ดังจะได้อธิบายต่อไป

## 2.2 การอนุญาต

การใช้อำนาจในด้านนี้จะหมายถึงการที่องค์กรผู้กำกับดูแลยินยอมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกระทำได้ตามที่เสนอขอมา ซึ่งโดยหลักแล้วจะเกี่ยวกับกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอาจกระทำการได้ตาม “ปกติ” ดังที่ปรากฏในกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งได้ ซึ่งกรณีสำคัญที่เกี่ยวข้องได้แก่ การขออนุญาตขยายเวลาการประชุมสมัยสามัญออกไป และการขออนุญาตเปิดประชุมสมัยวิสามัญ (ในกรณีที่สมาชิกสภาไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งยื่นคำร้อง)

## 2.3 การให้ความเห็นชอบ

หากพิจารณาถึงระดับของความสามารถในการใช้อำนาจแล้ว การให้ความเห็นชอบจะอยู่ในระดับที่สูงกว่าการอนุมัติ กล่าวคือ เมื่อเกิดกรณีใดก็ตามที่ให้อำนาจแก่องค์กรผู้กำกับดูแลพิจารณาให้ความเห็นชอบ องค์กรผู้กำกับดูแลสามารถที่จะ “ไม่ให้ความเห็นชอบ” ได้ ย่อมหมายความว่า เรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอให้พิจารณาก็เป็นอันตกไป ทั้งนี้ กรณีที่เกี่ยวข้องจะมีอยู่ด้วยกัน 2 ประการ ได้แก่

กรณีหนึ่ง ได้แก่ กรณีที่กำหนดไว้ว่า ข้อเสนอเพื่อกระทำการใดๆ ต้องได้รับการอนุมัติจากองค์กรผู้กำกับดูแลก่อน ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงยืนยันในแนวปฏิบัติเดิม ผู้กำกับดูแลที่มีอำนาจในการอนุมัติ ก็จะส่งเรื่องให้ผู้กำกับดูแลที่มีอำนาจเหนือขึ้นไป พิจารณาให้ความเห็นชอบ หากพิจารณาแล้ว “ไม่เห็นชอบ” เรื่องที่ส่งมาก็ถือเป็นอันยุติ ซึ่งกรณีที่เกี่ยวข้องสำคัญๆ เช่น ร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น

กรณีที่สอง ได้แก่ กรณีที่กฎหมายได้กำหนดชัดเจนว่า ก่อนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกระทำการในเรื่องนั้นๆ จะต้องส่งเรื่องให้องค์กรผู้กำกับดูแลพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน เช่น การมอบอำนาจให้บุคคลอื่น หรือร่วมกับบุคคลอื่น ในการกระทำการที่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทน เป็นต้น หรือเป็นกรณีที่จะต้องมีการตรากฎหมายซึ่งอยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร เช่น การจัดตั้งสหการซึ่งจะต้องมีการตราขึ้นเป็นพระราชกฤษฎีกา เป็นต้น

#### 2.4 การยับยั้งการกระทำไว้ก่อน และการเพิกถอนการกระทำ

การใช้อำนาจในด้านนี้ จะเกี่ยวข้องกับกระทำการของผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น และสภาท้องถิ่น กล่าวคือ หากการกระทำของฝ่ายบริหารท้องถิ่น หรือการออกมติใดๆ ของสภาท้องถิ่น มีลักษณะอันอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ก็สามารถจะสั่งให้ระงับยับยั้งการกระทำไว้ก่อนได้ เพื่อนำเรื่องส่งให้องค์กรผู้กำกับดูแลที่อยู่เหนือขึ้นไปวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งหากพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการกระทำที่ก่อความเสียหายหรือละเมิดข้อกำหนด ก็สามารถสั่งเพิกถอนการกระทำได้ ซึ่งคำวินิจฉัยนี้ถือเป็นอันยุติ

#### 2.5 การสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในความควบคุมของส่วนกลางโดยตรง

มาตรการในด้านนี้เป็นมาตรการในเชิงป้องกันปัญหารุนแรงที่อาจจะเกิดขึ้นจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้ความเป็นอิสระของตนเองปฏิบัติการอันก่อให้เกิดความเสียหายเดือดร้อนแก่ประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง หรือต่อสังคมส่วนรวม ส่วนกลางก็สามารถสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นๆ กลับเข้ามาอยู่ในความควบคุมดูแลของส่วนกลางโดยตรง (Default Power) ได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง อย่างไรก็ตาม มาตรการด้านนี้ปรากฏอยู่เฉพาะในกรณีของเทศบาลเท่านั้น ซึ่งมีบทบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2546 ทั้งนี้ มีเหตุผลสำคัญอันเนื่องมาจากความไม่มั่นใจในการทำงานอย่างอิสระของเทศบาล จึงต้องมีมาตรการป้องกันไว้

### 3. การกำกับดูแลโดยมาตรการทางอ้อมอื่นๆ

ภายใต้บริบททางการปกครองของไทย จารีตหนึ่งที่ปรากฏอย่างเด่นชัดได้แก่ การสร้างความเป็นเอกภาพให้เกิดขึ้นในแบบแผนและแนวปฏิบัติขององค์กรทางปกครองกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เช่นกัน จึงปรากฏว่า ในกฎหมายแม่บทที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ นั้น มาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำหรือระบบบริหารงานภายในขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีการระบุความลงท้ายเสมอว่า “ให้การดำเนินกิจการนั้นๆ เป็นไปตามกฎหรือระเบียบของ

ทางราชการ” ลักษณะเช่นนี้ หากพิจารณาในจารีตและหลักการทางการปกครองของไทยแล้ว มาตรการเหล่านี้เกิดขึ้นโดยมีความมุ่งหมายสำคัญใน 3 ประการ ได้แก่

หนึ่ง เพื่อให้มีการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความสอดคล้องประสานกัน

สอง เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบถึงแนวปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สาม เพื่อให้การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับการใช้อำนาจตามที่มีกฎหมายอื่นกำหนดไว้

ด้วยเหตุนี้ แม้นว่ามาตรการดังกล่าว จะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการปฏิบัติภายใต้กรอบของกฎระเบียบและกระทบต่อความเป็นอิสระ แต่ส่วนกลางก็จะถือว่า เป็นความจำเป็นที่จะต้องทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแบบแผนและแนวปฏิบัติที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และอยู่ภายใต้มาตรฐานขั้นต่ำซึ่งจะต้องมีร่วมกัน ทั้งนี้ก็เพื่อ “ความสะดวก เรียบร้อย และถูกต้อง” ความข้อนี้เป็นทัศนคติที่ปรากฏและยึดถือโดยทั่วไปในระบบบริหารราชการแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม การออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศต่างๆ คู่มือเหมือนจะมีความจำเป็นต่อการจัดระบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีแบบแผน แต่ผลกระทบที่เกิดจากการใช้มาตรการในด้านนี้ก็เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกลายเป็นสิ่งที่ขัดขวางการพัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่ความเข้มแข็งและเป็นตัวของตัวเอง จึงอาจกล่าวได้ว่า มาตรการในด้านนี้มีแนวโน้มที่จะกลายเป็นข้อจำกัดในการกำหนดแนวปฏิบัติต่างๆ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งกระทบต่อความเป็นอิสระและการริเริ่มรูปแบบการทำงานใหม่ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งสำหรับมาตรการในด้านนี้ มี 3 มาตรการ รายละเอียดดังนี้

### 3.1 มาตรการด้านระเบียบ

ได้แก่ เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) ออกระเบียบกำหนดของเขตในการปฏิบัติงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างของระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น

- การจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การจัดหางบประมาณ
- การได้มาซึ่งพัสดุ การซื้อ การจ้าง การควบคุม และการจำหน่ายพัสดุ

- ค่าตอบแทนผู้บริหาร คณะผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น และเลขานุการ
- การรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจสอบเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- การกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ
- การดำเนินงานอื่นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 3.2 มาตรการด้านข้อบังคับ

ได้แก่ เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) ออกข้อบังคับกำหนดของเขตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นวินิจฉัยสั่งการเพื่อดำเนินการใดๆ ที่สำคัญ ได้แก่

- การประชุมสภาท้องถิ่น
- การประชุมคณะผู้บริหารท้องถิ่น

### 3.3 มาตรการด้านประกาศ

ได้แก่ เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) ออกประกาศและประกาศในราชกิจจานุเบกษา เช่น

- การจัดตั้งและยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- เกณฑ์การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกเหนือจากกฎหมายแม่บท ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วในทางปฏิบัติยังปรากฏกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการกระทำโดยสอดคล้องกับข้อบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวนี้ อีกทั้ง หากในกฎหมายได้ให้อำนาจกับส่วนราชการใดในการกำกับดูแลให้เป็นไปตามความแห่งกฎหมายนั้น ก็ถือว่า ส่วนราชการนั้นสามารถใช้อำนาจเข้ามากำกับดูแลการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวข้องได้

ในปัจจุบัน จะมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ (โดยไม่รวมกฎกระทรวง และระเบียบต่างๆ ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติ) อันเกี่ยวพันกับการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่มากมาย แต่ที่สำคัญๆ ได้แก่

- พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
- พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
- พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- พ.ร.บ. ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
- พ.ร.บ. พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.

2542

- พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องถิ่น พุทธศักราช 2457 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม)
- พ.ร.บ. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542
- พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
- พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540
- พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
- พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541
- พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545
- พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2545
- พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
- พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2518 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม)
- พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม)
- ฯลฯ

นอกจากนี้ ยังปรากฏมาตรการอื่น ๆ อีก ซึ่งที่สำคัญ ได้แก่ บทบาทของหนังสือราชการต่าง ๆ ซึ่งออกโดยส่วนราชการต่างๆ ในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยถูกใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างระบบการติดต่อสื่อสารกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป้าหมายสำคัญ นั่นคือ การเป็นหนังสือเวียนเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจและการวางแผนปฏิบัติต่างๆ (Circulars and

guidance) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งนับเป็นเครื่องมือสำคัญอีกประการหนึ่งในการสร้างความ เป็นเอกภาพให้เกิดขึ้นในแบบแผนและแนวปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 2.3 แนวคิดและความสำคัญว่าด้วยการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>12</sup>

หากเรายึดถือความหมายของการกำกับดูแลในความหมายกว้าง ว่าเป็นแบบแผนของการควบคุมที่รัฐมีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว การตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็นับว่าเป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของการกำกับดูแล อย่างไรก็ตาม ในที่นี้เห็นว่า การตรวจสอบ (Audit and inspection) ก็มีคุณลักษณะเฉพาะบางประการที่สามารถจะแยกเป็นกรอบแนวคิดในฐานะที่เป็นรูปแบบหนึ่งของการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกจากการกำกับดูแลได้ ความแตกต่างที่ใช้ในการแบ่งแยกดังกล่าวและเป็นตัวกำหนดคุณลักษณะสำคัญของการตรวจสอบ มีอยู่ 3 ประการ ได้แก่

**ประการที่หนึ่ง** การตรวจสอบเป็นรูปแบบของการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับปฏิบัติการ กล่าวคือ จะเป็นการมุ่งเน้นตรวจสอบการใช้ “ทรัพยากรทางการบริหาร” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ โดยพิจารณาว่า ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำและจัดหาบริการสาธารณะให้แก่ชุมชนท้องถิ่นนั้น ได้มีการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุ้มค่าต่อการดำเนินการหรือไม่ รวมถึงบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นนั้นตอบสนองต่อความต้องการและความจำเป็นภายในชุมชนท้องถิ่นเพียงใด นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ถือเป็นองค์กรที่ทำงานในภาคสาธารณะ ทรัพยากรที่ใช้เพื่อการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเงินงบประมาณ ถือว่าเป็นทรัพยากรของส่วนรวม ดังนั้น การใช้ทรัพยากรดังกล่าวจึงต้องเป็นไปอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด และสอดคล้องกับหลัก “ธรรมาภิบาล” (Good governance) นั้นเอง

**ประการที่สอง** องค์กรผู้ใช้อำนาจในการตรวจสอบมิได้จำกัดเฉพาะองค์กรของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ หากเรายึดถือความหมายของการกำกับดูแลตามบริบททางการปกครองของไทยและที่ปรากฏในหลักกฎหมายมหาชน จะถือว่าอำนาจในการกำกับดูแลทางปกครอง เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร แต่สำหรับการตรวจสอบแล้ว องค์กรของรัฐที่มีอำนาจและหน้าที่ในการตรวจสอบ จะมีได้จำกัดเฉพาะองค์กรของฝ่ายบริหาร หากแต่ปรากฏองค์กรของรัฐอื่นๆ ที่สามารถใช้อำนาจเข้ามาตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันทางการเมืองการปกครองที่มีบทบาทในฐานะองค์กรผู้ตรวจสอบต่างๆ ก็นับเป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบการดำเนินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>12</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 30 - 32



**ประการที่สาม** การใช้อำนาจในการตรวจสอบมิได้จำกัดเฉพาะองค์กรของรัฐ กล่าวคือ การตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐนั้น เป็นเพียงมิติหนึ่งของการควบคุมเท่านั้น แต่ในอีกด้านหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างมาก ได้แก่ การควบคุมตรวจสอบโดยภาคประชาสังคม (Civil society) ได้แก่ ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นและองค์กรในภาคประชาสังคมอื่นๆ ก็นับเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินงานเพื่อประโยชน์และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ซึ่งกลไกนี้นอกจากจะมีบทบาทในฐานะเครื่องมือในการควบคุมแล้ว ยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในระดับท้องถิ่นอีกด้วย เพราะเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการขยายสิทธิการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนโดยตรง

ในทางปฏิบัติ กลไกในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงปรากฏอยู่อย่างหลากหลาย และมีองค์กรผู้เกี่ยวข้องมากมาย แต่ทั้งนี้ การตรวจสอบก็มีคุณลักษณะร่วมสำคัญ ได้แก่ ความมุ่งหมายของการตรวจสอบ ซึ่งมีอยู่ 2 ประการ

**หนึ่ง** ความมุ่งหมายทางการบริหาร ได้แก่ การมุ่งควบคุมกำกับให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารจัดการและดำเนินกิจกรรมต่างๆ โดยใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูง มิให้เกิดความสูญเปล่า รวมถึงมีการประพฤติปฏิบัติอย่างโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ไม่เกิดการทุจริตในรูปแบบต่างๆ

**สอง** ความมุ่งหมายทางการเมือง ได้แก่ การมุ่งควบคุมกำกับให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินงานที่รับผิดชอบ (Accountability) เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นโดยแท้จริง และมีการใช้อำนาจอย่างชอบธรรม

กล่าวโดยสรุป ความมุ่งหมายของการตรวจสอบ จึงอาจสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล นั่นคือ มุ่งเน้นให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารจัดการที่ดีที่รับผิดชอบ (Accountability) เป็นไปอย่างชอบธรรม (legitimacy) มีความโปร่งใส (transparency) และเน้นคุณค่าในเรื่องประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) นั่นเอง

#### 2.4 รูปแบบและองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย<sup>13</sup>

จากที่กล่าวมาถึงแนวคิดและความสำคัญของการตรวจสอบ จะเห็นได้ว่า ในทางปฏิบัติแล้ว รูปแบบและองค์กรที่สามารถเข้ามาใช้อำนาจในการตรวจสอบนั้น มีความหลากหลายเป็นอย่างมาก สำหรับในกรณีของไทยนั้น ในอดีต การตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มักจะจำกัดรูปแบบเฉพาะในเรื่องการตรวจสอบทางการเงินและทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้มีบทบาท

<sup>13</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 32 - 53

มักจะได้แก่องค์กรของรัฐเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ก็เป็นผลให้ กลไกในการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีความหลากหลายมากขึ้น ในส่วนนี้จึงมุ่งนำเสนอระบบการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย แต่เพียงสังเขป เพื่อให้มองเห็นภาพรวมของกลไกดังกล่าวในปัจจุบันว่ามีรูปแบบและองค์กรใดบ้าง เป็นสำคัญ โดยแบ่งเป็น 4 แบบ ดังนี้

### 1. การตรวจสอบโดยสภาท้องถิ่น

สภาท้องถิ่นถือเป็นองค์กรหลักในเบื้องต้นที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง อีกทั้งยังถือว่าสภาท้องถิ่นมีฐานะองค์กรตัวแทนประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นที่อื่นที่จะสะท้อนถึงปัญหาความเรียกร้องต้องการ และการตรวจสอบการดำเนินงานกิจการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น บทบาทในเชิงของการตรวจสอบโดยธรรมชาติแล้วจึงเป็นหน้าที่หลักของสภาท้องถิ่น เพื่อพิจารณา ตรวจสอบ และกลั่นกรองการดำเนินงานกิจการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนประชาชน ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว สภาท้องถิ่นจะมีบทบาทในเชิงตรวจสอบอยู่ 4 ประการ ดังนี้

#### 1.1 การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการที่ฝ่ายบริหารจะดำเนินการจัดทำภารกิจต่างๆ ได้ นั้น จะต้องมีการกำหนดนโยบาย แผนงาน ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นจะต้องใช้เพื่อการดังกล่าว ซึ่งทั้งหมดนี้จะปรากฏอยู่ในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง (รวมถึงร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม) ซึ่งในการที่จะนำเอาไปบังคับใช้ได้ นั้น จำเป็นที่จะต้องผ่านการพิจารณาและให้ความเห็นชอบโดยสภาท้องถิ่น เพื่อรับหลักการที่ปรากฏในร่างข้อบัญญัติงบประมาณฯ หากสภาท้องถิ่นรับหลักการ ฝ่ายบริหารจึงจะสามารถนำไปบังคับใช้ได้ต่อไป

อย่างไรก็ดี หากสภาท้องถิ่นพิจารณาเห็นแล้วว่า ไม่อาจรับหลักการที่ปรากฏในร่างข้อบัญญัติงบประมาณฯ ได้ ก็จะไปสู่กระบวนการแสวงหาข้อยุติซึ่งเป็นกลไกที่เน้นการประนีประนอมระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่นเป็นสำคัญทั้งนี้กระบวนการโดยสรุป มีดังนี้

1.1.1 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแล้วแต่กรณี แต่งตั้งคณะกรรมการร่วม เพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณฯ

1.1.2 ร่างข้อบัญญัติงบประมาณฯ ที่ผ่านการพิจารณาโดยคณะกรรมการร่วมแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแล้วแต่กรณี ส่งร่างดังกล่าวให้ผู้บริหารท้องถิ่นนำเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาภายในเวลา 7 วัน

1.1.3 หากผู้บริหารท้องถิ่นไม่นำเสนอร่างดังกล่าวต่อสภาภายในเวลาที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง

1.1.4 หากผู้บริหารท้องถิ่นนำเสนอร่างดังกล่าวต่อสภาท้องถิ่นภายในเวลาที่กำหนดสภาท้องถิ่นจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลา 30 วัน

1.1.5 แต่หากสภาท้องถิ่นไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดหรือยังคงมีมติไม่เห็นชอบกับร่างงบประมาณฯ ก็ให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณฯ นั้นตกไป และให้นำเอาข้อบัญญัติงบประมาณฯ ของปีที่แล้วไปพลางก่อน ในกรณีนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีให้มีคำสั่งยุบสภาท้องถิ่น

## 1.2 การพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

บทบาทหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งของสภาท้องถิ่น ได้แก่ การมีบทบาท ในเชิงนิติบัญญัติ อันคล้ายคลึงกับรัฐสภาแห่งชาติ นั่นคือ การพิจารณาและให้การรับรองร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งเปรียบเสมือนกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นๆ กล่าวคือ สภาท้องถิ่นจะมีหน้าที่ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่นำเสนอโดยผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือประชาชนผู้มีสิทธิ หากสภาท้องถิ่นพิจารณาและเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติฯ ก็ให้ส่งร่างนั้นแก่ผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อลงนามและสั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแล้วแต่กรณีให้ความเห็นชอบและประกาศใช้ต่อไป

อย่างไรก็ดี หากผู้บริหารไม่เห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติฯ ที่ผ่านการพิจารณาและรับรองโดยสภาท้องถิ่นก็จะนำไปสู่กระบวนการของการพิจารณากลับกรองอีกครั้งหนึ่ง กล่าวคือ

1.2.1 ในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่เห็นด้วยกับร่างดังกล่าว ก็ให้ ส่งร่างนั้นแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ เพื่อวินิจฉัยชี้ขาด โดยหากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ นายอำเภอเห็นด้วยกับร่างดังกล่าว ก็ให้ส่งร่างคืนแก่ผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อลงนามและประกาศใช้ หรือหากผู้บริหารท้องถิ่นไม่ลงนามรับรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอก็สามารถลงนามรับรองเพื่อประกาศใช้ต่อไปได้

1.2.2 ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ไม่เห็นด้วยกับร่างดังกล่าว ก็ให้ส่งร่างดังกล่าวคืนแก่สภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาใหม่ภายใน 30 วัน ซึ่งหากสภาท้องถิ่นยังยืนยันตามร่างเดิมด้วยจำนวนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่น ก็สามารถดำเนินการประกาศร่างข้อบัญญัตินั้นใช้บังคับต่อไป

## 1.3 การตั้งกระทู้ถาม

ในการดำเนินกิจการใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากสมาชิกสภาท้องถิ่นเกิดข้อสงสัยใดๆ อันเกี่ยวข้องกับการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นในปัจจุบัน กฎหมายก็ได้เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมีสิทธิตั้งกระทู้ถามผู้บริหารท้องถิ่นในประเด็นต่างๆ อันเกี่ยวข้องกับการงานในหน้าที่ได้ แต่ทั้งนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นมีสิทธิที่จะไม่ตอบ หากเห็นว่าประเด็นนั้นๆ เป็นที่ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกลไกดังกล่าวนี้ แม้ว่าจะมิได้เพิ่มพูนอำนาจในการตรวจสอบของสมาชิกสภาท้องถิ่นเหนือฝ่ายบริหารโดยตรง แต่ก็เป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจระหว่างฝ่ายสภาท้องถิ่นและผู้บริหาร ท้องถิ่น อีกทั้ง การที่ผู้บริหารท้องถิ่นยินยอมตอบกระทู้ถามจากสมาชิกสภาท้องถิ่น ก็จะเป็นการสร้างความชอบธรรมทั้งในทางการเมืองและการบริหารของตนเอง

#### 1.4 การเปิดอภิปรายทั่วไป

นอกจากนี้ในปัจจุบันยังปรากฏกลไกในการตรวจสอบอีกลักษณะหนึ่ง กล่าวคือ สมาชิกสภาท้องถิ่นไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดง ความเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีการลงมติ

กลไกดังกล่าวนี้ จะมีวัตถุประสงค์และคุณลักษณะคล้ายคลึงกับการตั้งกระทู้ถาม หากแต่กรณีนี้ จะเป็นการบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องมีการแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นที่สภาท้องถิ่นเกิดความสงสัย ทั้งนี้ แม้ว่าจะไม่มีการลงมติกี่ตาม แต่ก็เป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจระหว่างสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมถึงประชาชนภายในท้องถิ่นที่เข้ารับฟังการประชุมด้วย และที่สำคัญ จะทำให้ฝ่ายบริหารเกิดความชอบธรรมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย

## 2. การตรวจสอบทางการเงินและทรัพย์สิน

การตรวจสอบในด้านนี้มีลักษณะเป็นการตรวจสอบทางการเงิน (Financial audit) ที่มุ่งควบคุมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบการคลังและงบประมาณ ระบบบัญชีและทรัพย์สิน รวมถึงวิธีปฏิบัติด้านการเงินการคลังต่างๆ เป็นไปอย่างรัดกุม ถูกต้อง โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และระเบียบวิธีต่างๆ ปรากฏอยู่ในระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งที่สำคัญๆ ได้แก่

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

ทั้งนี้ องค์กรผู้ตรวจสอบที่สำคัญจึงได้แก่ กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้มีอำนาจในการออกระเบียบต่างๆ รวมถึงองค์กรอื่นๆ ที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว ทั้งผู้ตรวจสอบภายใน (internal auditor) ซึ่งได้แก่ หัวหน้าฝ่ายการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ตรวจสอบภายนอก (external auditor) ซึ่งได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำรายงานการใช้จ่ายและระบบบัญชีเสนอเป็นประจำ รวมถึงกลไกใหม่ตามรัฐธรรมนูญ นั่นคือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) นอกจากนี้ ประชาชนภายในท้องถิ่นเองก็สามารถเข้ามามี ส่วนร่วมในการตรวจสอบทางการเงินและทรัพย์สินได้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำรายการแสดงรายรับ รายจ่าย ฐานะทางการเงิน รวมถึงรายละเอียดด้านการงบประมาณและแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนรับทราบ ณ สำนักงานของตน โดยเปิดเผย

นอกจากนี้ในกรณีที่องค์กรผู้ตรวจสอบดังกล่าว ตรวจพบการทุจริตขึ้นในการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็สามารถส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดำเนินการสอบสวนความผิดได้

### 3. การตรวจสอบโดยองค์กรผู้ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ

ผลจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เป็นผลให้เกิดกลุ่มกลไกทางสถาบันใหม่ในทางการเมืองการปกครองขึ้น นั่นคือ องค์กรผู้ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจของสถาบันทางการเมืองการปกครองอื่นๆ ด้วยเหตุนี้ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นก็นับเป็นองค์กรทางปกครองชนิดหนึ่ง ดังนั้น องค์กรผู้ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นอีกกลุ่มองค์กรหนึ่งที่สามารถเข้ามามีบทบาทตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ เช่นเดียวกับ องค์กรผู้กำกับดูแลและตรวจสอบอื่นๆ ซึ่งองค์กรที่สำคัญรวมถึงอำนาจตรวจสอบขององค์กรเหล่านี้ มีดังนี้

#### 3.1 ศาลปกครอง

ในรัฐที่ระบบการปกครองท้องถิ่นที่มีการเติบโตและเข้มแข็ง รวมถึงการยึดถือความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นเป็นสำคัญนั้น อำนาจในการกำกับดูแลและตรวจสอบท้องถิ่น

มักจะอาศัยกลไก “กลาง” ในการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น นั่นคือ ศาลปกครอง

ศาลปกครอง นับเป็นกลไกใหม่ที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ จะมีอำนาจพิจารณาความ และพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน และระหว่างองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ทั้งนี้ เป็นข้อพิพาทอันเกิดจาก “การกระทำ” หรือ “การละเว้นการกระทำ” ที่องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้

ในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมหมายถึงว่า ศาลปกครองจะเข้าไปมีบทบาทตรวจสอบเมื่อเกิดกรณีพิพาทในคดีความทางปกครองขึ้นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเอกชน หรือองค์กรของรัฐอื่นๆ ด้วยเหตุนี้ หากเอกชนหรือองค์กรของรัฐอื่นๆ เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของตนเอง ก็สามารถส่งเรื่องฟ้องร้องศาลปกครองได้ ดังปรากฏว่า แม้ศาลปกครองของไทยจะจัดตั้งขึ้นในระยะเวลาไม่นานนัก แต่ก็ปรากฏมีการส่งเรื่องฟ้องร้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในคดีความทางปกครองเป็นจำนวนมากไม่น้อย เช่น กรณีการทะเลาะไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กรณีการประกวดราคาจ้างก่อสร้างโดยไม่ชอบ กรณีขอให้เพิกถอนสัญญาซื้อขายอาหารเสริม (นม) โรงเรียน เป็นต้น

แต่ประเด็นที่สำคัญก็คือการเกิดขึ้นของศาลปกครองนั้นสร้างผลกระทบที่สำคัญใน 2 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง ผลกระทบต่อระบบความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการในรูปของการกำกับดูแล และตรวจสอบระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นให้เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากแต่เดิมการใช้อำนาจในการพิจารณาและตัดสินข้อพิพาททางปกครองนั้น มักจะกระทำโดยองค์กรผู้กำกับดูแลซึ่งเป็นส่วนราชการของฝ่ายบริหาร การเกิดขึ้นของศาลปกครองจึงเป็นผลให้การใช้อำนาจในด้านต้องเปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่กระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ อาจสามารถใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการกรณีข้อพิพาทต่างๆ ได้เอง ไปสู่บทบาทใหม่ นั่นคือ ทำได้เพียงการส่งเรื่องฟ้องไปยังศาลปกครอง ด้วยเหตุนี้ ระบบความสัมพันธ์ที่ส่วนกลางมีข้อ ได้เปรียบจึงเปลี่ยนแปลงไปสู่การมีบทบาทของกลไกที่เป็นกลาง

ประการที่สอง แม้ว่าในด้านหนึ่งศาลปกครองจะเป็นกลไกในการควบคุมตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในอีกด้านหนึ่งศาลปกครองก็จะมีบทบาทสำคัญในฐานะหลักประกันที่เป็น

ธรรมเพื่อรักษาไว้ซึ่งความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นด้วย กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็สามารถใช้ศาลปกครองเป็นกลไกในการส่งเรื่องฟ้องร้ององค์กรผู้กำกับดูแลตรวจสอบได้เช่นเดียวกัน รวมถึงอาจฟ้องร้ององค์กรของรัฐอื่นๆ ในกรณีที่เกิดกรณีพิพาททางปกครองขึ้น ดังปรากฏตัวอย่างซึ่งอาจเป็นกรณีศึกษาที่สำคัญได้ เมื่อนายกเทศมนตรีของ เทศบาลแห่งหนึ่งและเป็นหนึ่งในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ฟ้องร้องรัฐบาลต่อศาลปกครองว่า มิได้ดำเนินการกระจายอำนาจโดยเฉพาะในส่วนของ การถ่ายโอนเงินงบประมาณให้เป็นไปตามกฎหมายและแผนการกระจายอำนาจ

### 3.2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

กลไกหนึ่งที่สำคัญในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ป.ป.ช. ซึ่งมีอำนาจหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบเพื่อให้ข้าราชการเมืองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประพฤติปฏิบัติและการดำเนินกิจกรรมต่างๆ อย่างโปร่งใสและสุจริตเพื่อการนี้ ป.ป.ช. จึงมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับท้องถิ่น ได้แก่

หนึ่ง การไต่สวนข้อเท็จจริง และสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ถูกกล่าวหาว่า ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

สอง ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไป ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ป.ป.ช. จึงเป็นองค์กรผู้ตรวจสอบที่มีอำนาจในการ ตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งเหนือตัวบุคคลและเหนือการกระทำในรูปของการไต่สวนสรุปสำนวนฟ้องร้องและวินิจฉัย หากพบว่า นักการเมืองท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปฏิบัติไปในทางที่ทุจริต หรือประพฤติผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ป.ป.ช. จึงเป็นกลไกกลางในการ ตรวจสอบเพื่อให้ท้องถิ่นมีการประพฤติปฏิบัติอยู่ในกรอบของหลักธรรมาภิบาลนั่นเอง

### 3.3 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.)

กลไกสุดท้ายที่จะได้กล่าวถึง ได้แก่ ค.ต.ง. ซึ่งเป็นอีกกลไกหนึ่งที่เกิดขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 สำหรับบทบาทหน้าที่

ของ ค.ต.ง. อาจกล่าวได้ว่า คล้ายคลึงกับระบบ “ผู้ตรวจบัญชีภายนอก” ที่ปรากฏอยู่ในระบบบริหารของภาคเอกชนนั่นเอง กล่าวคือ จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการใช้ต่างๆ ว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ รวมถึงเป็นไปโดยคำนึงถึงหลักประสิทธิภาพหรือไม่ด้วย ทั้งนี้ หาก ค.ต.ง. พบว่า มีการดำเนินการไม่ถูกต้อง ก็มีอำนาจสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้ถูกต้องได้ แต่หากพบว่า เกิดการทุจริตขึ้น ค.ต.ง. ก็มีอำนาจโทษปรับหรือส่งเรื่องให้ดำเนินคดีต่อไปได้

ข้อควรพิจารณาประการหนึ่งเกี่ยวกับการเกิดขึ้นขององค์กรผู้ตรวจสอบ เหล่านี้มันได้แก่ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ โดยหลักการและจารีตปฏิบัติที่ปรากฏในการบริหารปกครองของไทยก็คือ องค์กรผู้มิบทบาทหลักในการกำกับดูแลและตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะได้แก่ ส่วนราชการของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของกระทรวงมหาดไทยและกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค อย่างไรก็ตาม การเกิดขึ้นของกลุ่มองค์กรใหม่เหล่านี้ ก็เป็นผลการใช้อำนาจที่มีอยู่เดิมต้องปรับเปลี่ยนไป นั่นคือ การใช้อำนาจในการควบคุมต่างๆ ไม่ว่าจะในรูปแบบของการกำกับดูแลหรือการตรวจสอบนั้นจะเป็นไปโดยอยู่บนฐานของการใช้ “ดุลยพินิจ” ขององค์กรผู้กำกับดูแลและตรวจสอบในแทบทุกมิติเหมือนในอดีตไม่ได้ อีกต่อไป รวมถึงจะกระทบต่อความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นไม่ได้

กลุ่มองค์กรผู้ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้ จึงมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นองค์กรสำคัญและมีบทบาทในการกำกับดูแลตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เนื่องจาก การใช้อำนาจองค์กรเหล่านี้ นอกจากจะทำให้รัฐมีกลไกในการกำกับดูแลและตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองจะมีหลักประกันด้านความเป็นอิสระจากการเข้ามาแทรกแซงและควบคุมจากกลไกของฝ่ายบริหารจนกระทบต่อหลักการปกครองตนเองในเวลาเดียวกันด้วย เพราะบทบาทของกลุ่มองค์กรเหล่านี้จะเป็นการใช้อำนาจ โดยอยู่บนหลักการตามรัฐธรรมนูญต่างจากการใช้อำนาจของกลไกฝ่ายบริหารที่มักจะใช้อำนาจในการกำกับดูแลและตรวจสอบ ทั้งในรูปของการพิจารณาการกระทำ วินิจฉัยตีความ และตัดสินใจสั่งการเพื่อควบคุมการประพฤติปฏิบัติของท้องถิ่น โดยใช้ดุลยพินิจของตน โดยลำพัง ทำให้อาจเกิดกรณีที่ไม่เป็นธรรมกับท้องถิ่น และกระทบต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นได้ ดังปรากฏว่า ในระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วโลกที่ให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นนั้น มีแนวโน้มที่จะลดทอนบทบาทในการควบคุมของกลไกในฝ่ายบริหารลง แต่จะให้ความสำคัญต่อการเข้ามาบทบาทขององค์กรผู้ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้มากขึ้น



#### 4. การตรวจสอบโดยประชาชน

ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้พยายามวางหลักสำคัญประการหนึ่งเพื่อพัฒนาระบบการปกครองตามแนวทางประชาธิปไตย ได้แก่ การขยายช่องทางการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้มากขึ้นทั้งในการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น กล่าวสำหรับกรณีของท้องถิ่นเองนั้น รูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นก็ได้ การให้สิทธิแก่ประชาชนในการดำเนินการตรวจสอบการทำงานของนักการเมืองท้องถิ่นและองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นโดยรวมได้มากขึ้น

ด้วยเหตุนี้ ประชาชนจึงสามารถมีช่องทางในการเข้ามามีบทบาทควบคุมตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่นได้อย่างหลากหลายมากขึ้น กล่าวคือ นอกเหนือจากอาศัยกลไกองค์กรผู้ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลปกครอง ในกรณีที่ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการประพฤติปฏิบัติของท้องถิ่นแล้ว ประชาชนยังมีสิทธิและสามารถใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบได้ ซึ่งกฎหมายสำคัญๆ ได้แก่

##### 4.1 การใช้อำนาจเข้าไปมีส่วนร่วมตามกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง

อาจกล่าวได้ว่า ในปัจจุบัน กฎหมายอันเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้จัดวางกลไกที่เพิ่มพูนอำนาจแก่ประชาชน ให้สามารถเข้าไปตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งยังเป็น กลไกที่มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงอีกด้วย

ในกฎหมายรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ได้มีการกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วม (Participation) ในการดำเนินกิจการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หลายช่องทาง อันเป็นหลักการที่สำคัญอันหนึ่งของแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ซึ่งจะเกื้อหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินการตามหลักอื่นๆ ของแนวคิดดังกล่าว เช่น ความโปร่งใส (Transparency) การตอบสนองและรับผิดชอบต่อประชาชน (Responsiveness and Accountability) เป็นต้น กล่าวในอีกแง่หนึ่ง การตรวจสอบที่ดีสุด ย่อมจะได้แก่ การให้สิทธิแก่ประชาชน เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุดนั่นเอง ซึ่งในปัจจุบันมีกลไกที่สำคัญๆ ใน 2 ลักษณะ ได้แก่

หนึ่ง การมีส่วนร่วมตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีบทบัญญัติที่มุ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในหลายช่องทาง ทั้งที่ปรากฏในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวดที่ 9 ว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งที่สำคัญๆ มีดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตน จากมาตรา 56 ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพรวมถึงการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม ดังนั้น การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว และหากมีการละเมิดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนก็มีสิทธิที่จะฟ้องร้องได้

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำประชาพิจารณ์ จากมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ได้วางกรอบให้ภาครัฐซึ่งหมายรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนได้เสีย เพื่อเป็นแนวทางประกอบการตัดสินใจในกรณีที่เห็นว่าการดำเนินงานตามโครงการในเรื่องใดๆ อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม อาชีพ ความปลอดภัย วิถีชีวิต หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชุมชน ซึ่งเป็นปัญหาอันอาจนำไปสู่ความขัดแย้งได้ ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการให้ออกุศลมังคัลป์ใช้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539

3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการลงประชามติ การลงประชามติ (Referendum) เป็นอีกกลไกหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือความต้องการด้วยการลงคะแนนเพื่อลงมติชี้ขาดเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ที่สำคัญอาทิเช่น ร่างกฎหมาย หรือ โครงการใหญ่ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก เป็นต้น อันเป็นไปตามมาตราที่ 214 ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ซึ่งในปัจจุบัน กลไกดังกล่าวนี้ได้มีการกำหนดอย่างเป็นทางการไว้เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล กล่าวคือ ในพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตราที่ 32 ทวิ ได้กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งหรือนายกเทศมนตรีสามารถเสนอให้ประชาชนสภาจัดให้มีการลงประชามติในกิจการที่อาจกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น เพื่อเป็นกลไกในการขอปรึกษาความเห็นจากประชาชน

สอง การมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบัน กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ได้กำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานและดำเนินกิจการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยตรงและสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งที่สำคัญๆ มีดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เนื่องจากแผนพัฒนาเป็นเครื่องมือชี้ทิศทาง การพัฒนาท้องถิ่น และเป็นตัวกำหนดแนวทางการจัดสรรทรัพยากร รวมทั้งงบประมาณเพื่อสอดคล้องกับ ความต้องการของประชาชน ในกฎหมายจึงได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการคิดและกำหนดจัดทำแผนพัฒนา โดยการร่วมเสนอปัญหาความต้องการ และ ร่วมเสนอโครงการ/กิจกรรมเพื่อการพัฒนา ในรูปแบบกระบวนการประชาคม

2. การมีส่วนร่วมในการจัดซื้อ-จัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบันได้มีการ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการจัดซื้อ-จัดจ้างที่โปร่งใส โดยการแต่งตั้งผู้แทน ชุมชนเข้าร่วมเป็นกรรมการในการจัดซื้อ-จัดจ้าง และมีส่วนร่วมในการตรวจรับงานให้เกิดความถูกต้อง โปร่งใสและเป็นธรรม

3. ประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ประชาชนมีสิทธิที่ จะเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาท้องถิ่นได้ อันถือประโยชน์ต่อการสร้างความรู้ความเข้าใจของ ประชาชนต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงเป็นการตรวจสอบบทบาทของ สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น โดยอ้อมอีกทางหนึ่ง

กล่าวโดยสรุป กฎหมายต่างๆ ได้มุ่งวางกรอบให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารงาน ดำเนินถึงประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และคำนึงถึงการมี ส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การ ตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลสาร ซึ่งแม้ในปัจจุบันจะยังมิได้ กำหนดกรอบและแนวปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกรูปแบบ แต่ก็เป็นที่ คาดการณ์ได้ว่า ต่อไปข้างหน้าจะได้มีการวางหลักเกณฑ์และวิธีการที่ชัดเจนต่อไป นอกจากนี้ ใน ปัจจุบัน ก็ได้มีการตราและออกบังคับใช้กฎหมายที่เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และ วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546” ซึ่งวางหลักการไว้เป็นแนวทางปฏิบัติทั้งหมด 7 ด้าน แม้ว่ามุ่งบังคับใช้กับส่วนราชการต่างๆ เป็นสำคัญ แต่ในมาตรา 52 ก็ได้กำหนดให้้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการบริหารงานตามแนวทางของ พ.ร.บ. นี้อย่างน้อย 2 ด้าน อันได้แก่ หนึ่ง การ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ไม่ให้มีความยุ่งยากและซับซ้อนเกินความจำเป็น และสอง การมุ่งอำนวยความสะดวกและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

#### 4.2 การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540

ในการเสริมสร้างให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารปกครองสอดคล้องกับ หลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะในหลักที่ว่าด้วยความโปร่งใส (Transparency) และการมีส่วนร่วมของ ประชาชน (Participation) เครื่องมือหนึ่งที่สำคัญ ได้แก่ การเปิดเผยข้อมูลและการดำเนินกิจกรรมต่างๆ

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแก่ประชาชน ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้ ก็เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถ “เข้าถึง” ข้อมูลต่างๆ รวมถึงสามารถเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ เช่น การประชุมสภาท้องถิ่นได้ ซึ่งความจำเป็นต้องมีการดำเนินการอย่างเปิดเผยนี้เองจะเป็นกลไกที่บังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินการอย่างโปร่งใสได้ เนื่องจากประชาชนสามารถตรวจสอบโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายนี้ได้นั่นเอง ซึ่งข้อมูลสำคัญๆ ที่ประชาชนมีสิทธิที่จะเข้าถึงและรับรู้ได้แก่

1. ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
2. มติการประชุมของคณะกรรมการบริหารที่มีผลกระทบต่อผลได้ผลเสียของประชาชน
3. มติของสภาที่ผ่านการรับรองแล้ว โดยเฉพาะมติที่กระทบสิทธิหน้าที่ รวมทั้งผลได้ผลเสียแก่ประชาชน รวมทั้งมติอื่นๆ ที่ประชาชนควรทราบ
4. วาระวาระการประชุมของสภา ที่จะต้องปิดประกาศให้ประชาชนทราบ ล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนที่มีความสนใจเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมสภา ซึ่งสภาจะต้องอำนวยความสะดวกตามสมควร
5. ข้อข้อบังคับท้องถิ่น กฎหมาย ระเบียบ คำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งข่าวสารราชการที่ประชาชนควรรู้และประชาชนต้องปฏิบัติ
6. ขั้นตอนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเงื่อนไขการติดต่อกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การชำระภาษีต่างๆ การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร เป็นต้น ให้ประชาชนรู้ว่า มีขั้นตอนปฏิบัติอย่างไรต้องใช้หลักฐานเอกสาร ประกอบอะไร และต้องใช้เวลานานเท่าใด
7. ผลการดำเนินงานตามแผน/โครงการต่างๆ ควรที่จะได้สรุปเสนอให้ประชาชนได้รับทราบว่าจะทำอะไร เมื่อไหร่ให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้า เพื่อจะได้ติดตามตรวจสอบการดำเนินงานได้
8. เอกสารการจัดซื้อ-จัดจ้าง โดยเฉพาะผลการสอบราคาหรือประกวดราคา ควรเปิดเผยให้ประชาชนรับรู้ จะทำให้ประชาชนได้ตรวจสอบและเกิดความมั่นใจ
9. ข้อมูลด้านการเงิน-การคลัง ซึ่งเป็นข้อมูลที่เป็นตัวชี้ถึงความสุจริตของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรที่จะได้เปิดเผยเป็นระยะๆ ว่ามีรายรับเท่าใด มีรายจ่ายอะไร เท่าใด
10. ข้อมูลอื่นๆ ที่เห็นว่าควรเปิดเผยและเป็นประโยชน์แก่ประชาชน

ภายใต้กรอบกฎหมายดังกล่าว ทำให้ในปัจจุบันประชาชนจะมีสิทธิอันเกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายลักษณะ ซึ่งที่สำคัญๆ มีดังนี้

1. สิทธิ “**ได้รู้**” กล่าวคือ ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รู้ข้อมูลบางอย่างการจัดพิมพ์ข้อมูลลงในราชการกิจจานุเบกษา ซึ่งโดยมากมักจะเป็นกฎหมาย กฎ ระเบียบ นโยบาย และการตีความต่างๆ อันเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการทั่วไป

2. สิทธิ “**ตรวจดู**” กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องจัดเตรียมข้อมูลข่าวสารบางอย่างเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าไปตรวจดูหรือค้นคว้าได้ ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นข้อมูลอันเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น นโยบายและแผนงาน งบประมาณรายจ่ายประจำปี ข้อบัญญัติท้องถิ่น มติของฝ่ายบริหาร สัญญาสัมปทานและการจ้างเหมาต่างๆ เป็นต้น

3. สิทธิ “**ขอดู**” กล่าวคือ นอกเหนือจากข้อมูลที่ได้มีการเผยแพร่ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ประชาชนยังมีสิทธิในการขอดูข้อมูลอื่นๆ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องจัดเตรียมข้อมูลให้ตามคำขอในเวลาอันสมควร

4. สิทธิ “**ได้รับสำเนา**” และ “**รับรองสำเนาถูกต้อง**” กล่าวคือ ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับสำเนาและ/หรือการรับรองสำเนาในเอกสารจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

5. สิทธิ “**ร้องเรียน**” กล่าวคือ หากประชาชนเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จัดพิมพ์หรือจัดหาข้อมูลตามที่กล่าวมา หรือปรากฏการไม่ให้ความร่วมมือหรือการกระทำที่ฝ่าฝืนสิทธิใดๆ ของประชาชนตามกฎหมายนี้ ประชาชนก็สามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ (กขร.) ได้ ซึ่ง กขร. ก็ต้องพิจารณาคำร้องเรียนของประชาชนให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน

ที่กล่าวมาในข้างต้น เป็นแต่เพียงสิทธิโดยทั่วไปซึ่งเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในกฎหมายนี้ ยังได้ให้สิทธิประชาชนในลักษณะอื่นๆ อีกหลายประการ แต่โดยรวมแล้วก็มีผลมุ่งหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินงานที่เปิดเผย ขณะเดียวกัน ก็มุ่งอำนวยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่างๆ ได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว ภายใต้หลักการที่ว่า “**เปิดเผยเป็นหลัก**” ปกปิดเป็นข้อยกเว้น”

#### 4.3 การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

กฎหมายสำคัญอีกฉบับหนึ่งซึ่งออกตามความในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ การให้อำนาจแก่ประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นแห่งหนึ่งๆ สามารถถอดถอนสมาชิกสภาหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ เนื่องจากในรัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่ง

หนึ่งๆ จำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง สามารถเข้าชื่อถอดถอนให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้ หากปรากฏว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียจนเป็นเหตุให้ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป

ทั้งนี้ ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเข้าชื่อเพื่อร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนไว้ ดังนี้

1. กรณีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกิน 100,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. กรณีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิน 100,000 คน แต่ไม่เกิน 500,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 20,000 คน ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
3. กรณีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิน 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 25,000 คน ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
4. กรณีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิน 1,000,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 30,000 คน ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

หากประชาชนจำนวนตามเกณฑ์ที่กำหนดได้เข้าชื่อเพื่อร้องขอให้มีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้วก็ต้องยื่นคำร้อง พร้อมหลักฐานและรายละเอียดของข้อเท็จจริงต่างๆ แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อดำเนินการตามกระบวนการต่อไป ได้แก่

1. การจัดส่งคำร้องต่อผู้ถูกประชาชนยื่นคำร้องถอดถอน และให้จัดทำคำชี้แจงเพื่อแก้ข้อกล่าวหา
2. ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ และดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนต่อไป
3. หากการลงคะแนนเสียงปรากฏว่า มีผู้มาใช้สิทธิไม่ถึงกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมด ก็ให้การเข้าชื่อถอดถอนนั้นตกไปและจะมีการร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกไม่ได้
4. หากการลงคะแนนเสียงปรากฏว่า มีผู้มาใช้สิทธิเกินกึ่งหนึ่ง และมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้นั้น “ไม่สมควร” ดำรงตำแหน่งอีกต่อไป ก็ให้บุคคลผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง นับแต่วันลงคะแนนเสียง

### บทที่ 3

#### ผลการศึกษาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชิงปริมาณ

การศึกษาคือความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รายงานวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคือความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลตามกรอบข้อกฎหมายและในทางปฏิบัติ เป็นความร่วมมือของภาควิชารัฐศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้โครงการความร่วมมือระหว่างสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกับสถาบันการศึกษาเพื่อสร้างเครือข่ายการติดตามผลการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ผลการศึกษาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลตามกรอบข้อกฎหมายและในทางปฏิบัติ : กรณีศึกษาเขตพื้นที่ตรวจราชการที่ 3 จังหวัดชลบุรี ฉะเชิงเทรา ระยอง ปราจีนบุรี สระแก้ว จันทบุรี และตราด ในบทนี้เป็นผลมาจากการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ โดยการออกแบบสอบถามที่จัดทำขึ้นเพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกเทศมนตรี เป็นผู้ให้ความคิดเห็นในการตอบแบบสอบถาม จำนวน 235 ราย และเสริมด้วยข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์เจาะลึกให้ผลวิเคราะห์หนักแน่นขึ้น ผลการศึกษานำเสนอออกเป็นส่วนตัวต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง
2. องค์กรการตรวจสอบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ลักษณะการดำเนินการตรวจสอบโดยภาคประชาชน
4. การให้โอกาสดำเนินการตรวจสอบโดยภาคประชาชน / ประชาคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. ระดับความคิดเห็นความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
6. ปัญหาความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ กรอบในการนำเสนอผลการประมวลผลข้อมูลระดับความเป็นอิสระในแต่ละด้านนั้น จะนำเสนอเป็นภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 7 จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และแยกเป็นขนาด ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) , เทศบาล (ทศ.) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดย

จะเน้นเกี่ยวกับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกำหนดนโยบาย การบริหารงาน บุคคล และงบประมาณตามกรอบข้อกฎหมายและในทางปฏิบัติ

### ลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลจากการเก็บรวบรวมข้อมูลความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 235 แห่ง ซึ่งประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล (รวมถึงเมืองพัทยา) และองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตพื้นที่ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 7 จังหวัด โดยประมวลผลตามแบบสอบถามที่ส่งกลับคืนมา ดังนี้

ตารางที่ 8 จำนวนและร้อยละของ อปท.ทั้งหมดที่ทำการประมวลผล

| รูปแบบ     | จำนวน (แห่ง) | ร้อยละ     |
|------------|--------------|------------|
| อบจ.       | 7            | 3.0        |
| เทศบาล     | 45           | 19.1       |
| อบต.       | 183          | 77.9       |
| <b>รวม</b> | <b>235</b>   | <b>100</b> |

จากตารางที่ 8 แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 7 จังหวัดที่ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ อบจ. 7 แห่ง , เทศบาล 45 แห่ง , อบต. 183 แห่ง โดยคิดเป็นร้อยละ 3.0 , 19.1 , และ 77.9 ตามลำดับ

ตารางที่ 9 จำนวนและร้อยละของผู้บริหาร อปท. ที่ตอบแบบสอบถามจำแนกตามเพศ

| เพศ        | อบจ.         |            | เทศบาล       |            | อบต.         |            |
|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|
|            | จำนวน (แห่ง) | ร้อยละ     | จำนวน (แห่ง) | ร้อยละ     | จำนวน (แห่ง) | ร้อยละ     |
| ชาย        | 6            | 85.7       | 37           | 82.2       | 162          | 88.5       |
| หญิง       | 1            | 14.3       | 8            | 17.8       | 21           | 11.5       |
| <b>รวม</b> | <b>7</b>     | <b>100</b> | <b>45</b>    | <b>100</b> | <b>183</b>   | <b>100</b> |



จากตารางที่ 9 แสดงให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตอบแบบสอบถามเป็นเพศชายมากกว่าเพศหญิง คือ อบจ. ร้อยละ 85.7 และ ร้อยละ 14.3 , เทศบาล ร้อยละ 82.2 และ ร้อยละ 17.8 ส่วน อบต. ร้อยละ 88.5 และ ร้อยละ 11.5

จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชายมากกว่าเพศหญิงถึงร้อยละ 80 เนื่องจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้หญิงจะน้อยกว่าผู้ชาย เพราะไม่ค่อยอยากยุ่งเกี่ยว ไม่สนใจ ไม่กล้าและไม่รู้เรื่องการเมือง มองว่าการเมืองเป็นเรื่องไม่ดีและไม่มีความจริงใจต่อกัน

ตารางที่ 10 จำนวนและร้อยละของผู้บริหาร อปท. ที่ตอบแบบสอบถามจำแนกตามอายุ

| อายุ        | อบจ.            |            | เทศบาล          |            | อบต.            |            |
|-------------|-----------------|------------|-----------------|------------|-----------------|------------|
|             | จำนวน<br>(แห่ง) | ร้อยละ     | จำนวน<br>(แห่ง) | ร้อยละ     | จำนวน<br>(แห่ง) | ร้อยละ     |
| 20 – 30 ปี  | -               | -          | 1               | 2.2        | 13              | 7.1        |
| 31 – 40 ปี  | -               | -          | 6               | 13.3       | 30              | 16.4       |
| 41 – 50 ปี  | 2               | 28.6       | 19              | 42.2       | 71              | 38.8       |
| 51 – 60 ปี  | 3               | 42.8       | 13              | 28.9       | 38              | 20.8       |
| 61 ปีขึ้นไป | -               | -          | 6               | 13.3       | 22              | 12.0       |
| ไม่ตอบ      | 2               | 28.6       | -               | -          | 9               | 4.9        |
| <b>รวม</b>  | <b>7</b>        | <b>100</b> | <b>45</b>       | <b>100</b> | <b>183</b>      | <b>100</b> |

จากตารางที่ 10 แสดงให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตอบแบบสอบถาม คือ ผู้ที่ตอบแบบสอบถามของ อบจ. มีอายุอยู่ระหว่าง 51 – 60 ปี มากที่สุดร้อยละ 42.8 รองลงมาคือมีอายุระหว่าง 41 – 50 ปี ส่วนผู้ที่ตอบแบบสอบถามของเทศบาลมีอายุระหว่าง 41 – 50 ปี มากที่สุดร้อยละ 42.2 รองลงมาคือมีอายุระหว่าง 51 – 60 ปี , มีอายุระหว่าง 31 – 40 ปี , และมีอายุ 61 ปีขึ้นไป ร้อยละ 28.9, ร้อยละ 13.3, ร้อยละ 13.3 ตามลำดับ และที่มีจำนวนน้อยที่สุดคือมีอายุระหว่าง 20 – 30 ปี ร้อยละ 2.2 และผู้ที่ตอบแบบสอบถามของ อบต. มีอายุอยู่ระหว่าง 41 – 50 ปี มากที่สุด ร้อยละ 38.8 รองลงมาคือมีอายุระหว่าง 51 – 60 ปี, มีอายุระหว่าง 31 – 40 ปี, มีอายุ 61 ปีขึ้นไป และมีอายุระหว่าง 20 – 30 ปี ร้อยละ 20.8, ร้อยละ 16.4, ร้อยละ 12.0 และร้อยละ 7.1 ตามลำดับ

จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จะมีอายุอยู่ในช่วงอายุ 41 – 60 ปี เนื่องจากเป็นกลุ่มอายุอยู่ในวัยทำงานที่เป็นผู้ใหญ่และจะมีกำลังความสามารถในการทำงานมาก และตามกฎหมายกำหนดให้อายุเกิน 35 ปีขึ้นไปมีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งนายกได้ ประกอบกับมีฐานทางการเมืองและเป็นที่ยอมรับของประชาชนในพื้นที่ เพราะมุ่งทำประโยชน์ให้ประชาชน จึงมีโอกาสดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**ตารางที่ 11 จำนวนและร้อยละของผู้บริหาร อปท. ที่ตอบแบบสอบถามจำแนกตามวุฒิการศึกษา**

| วุฒิการศึกษา      | อปจ.            |            | เทศบาล          |            | อบต.            |            |
|-------------------|-----------------|------------|-----------------|------------|-----------------|------------|
|                   | จำนวน<br>(แห่ง) | ร้อยละ     | จำนวน<br>(แห่ง) | ร้อยละ     | จำนวน<br>(แห่ง) | ร้อยละ     |
| ต่ำกว่ามัธยมศึกษา | 2               | -          | 2               | 4.4        | 14              | 7.7        |
| มัธยมศึกษาตอนต้น  | 2               | -          | 2               | 4.4        | 13              | 7.1        |
| มัธยมศึกษาตอนปลาย | 8               | -          | 8               | 17.8       | 50              | 27.3       |
| อนุปริญญา         | 7               | -          | 7               | 15.6       | 18              | 9.8        |
| ปริญญาตรี         | 20              | 28.6       | 20              | 44.4       | 65              | 35.5       |
| ปริญญาโท          | 6               | 71.4       | 6               | 13.3       | 20              | 10.9       |
| สูงกว่าปริญญาโท   | -               | -          | -               | -          | 3               | 1.6        |
| ไม่ตอบ            | -               | -          | -               | -          | -               | -          |
| <b>รวม</b>        | <b>7</b>        | <b>100</b> | <b>45</b>       | <b>100</b> | <b>183</b>      | <b>100</b> |

จากตารางที่ 11 แสดงให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตอบแบบสอบถามคือ ผู้ที่ตอบแบบสอบถามของเทศบาล และ อบต. มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรีมากที่สุดร้อยละ 44.4 และร้อยละ 35.5 รองลงมาของเทศบาลคือมีวุฒิการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย, ระดับอนุปริญญา, ระดับปริญญาโท และระดับต่ำกว่ามัธยมศึกษาและระดับมัธยมศึกษาตอนต้นมีจำนวน เท่ากัน ร้อยละ 17.8, ร้อยละ 15.6, ร้อยละ 13.3 และร้อยละ 4.4 ตามลำดับ และรองลงมาของ อบต. คือมีวุฒิการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย, ระดับปริญญาโท, ระดับ

อนุปริญญา, ระดับต่ำกว่ามัธยมศึกษา, ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น และระดับสูงกว่าปริญญาโท ร้อยละ 27.3, ร้อยละ 10.9, ร้อยละ 9.8, ร้อยละ 7.7, ร้อยละ 7.1 และร้อยละ 1.6 ส่วนผู้ที่ตอบแบบสอบถามของ อบจ. มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาโทมากที่สุดร้อยละ 71.4 รองลงมาคือวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรี ร้อยละ 28.6

จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า ส่วนใหญ่มีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป เนื่องจากกฎหมายบังคับให้ทุกคนต้องจบปริญญาตรี โดยเฉพาะกลุ่มผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดถึงร้อยละ 70 เป็นผู้ที่มิ่วฒิการศึกษาระดับสูงกว่าปริญญาโท เนื่องจากมีโอกาสทางการศึกษาสูง หรือมีการศึกษาสูงอยู่แล้ว ซึ่งส่วนใหญ่นักการเมืองมีฐานจากการเป็นนักธุรกิจและประสบความสำเร็จจากธุรกิจก็เลยอยากพัฒนาท้องถิ่นของตนเองให้เจริญ บ้างก็เคยเป็นข้าราชการมาก่อนพอถึงที่สุดก็อยากเป็นนักพัฒนาต่อไป

ตารางที่ 12 จำนวนและร้อยละของผู้บริหาร อบท. ที่ตอบแบบสอบถามจำแนกตามระยะเวลาในการทำงานตามสังกัดในปัจจุบัน

| ระยะเวลา    | อบจ.            |            | เทศบาล          |            | อบต.            |            |
|-------------|-----------------|------------|-----------------|------------|-----------------|------------|
|             | จำนวน<br>(แห่ง) | ร้อยละ     | จำนวน<br>(แห่ง) | ร้อยละ     | จำนวน<br>(แห่ง) | ร้อยละ     |
| 1 – 5 ปี    | 2               | 28.6       | 24              | 53.3       | 108             | 59.0       |
| 6 – 10 ปี   | 3               | 42.8       | 12              | 26.7       | 45              | 24.6       |
| 11 – 15 ปี  | 1               | 14.3       | 1               | 2.2        | 10              | 5.5        |
| 16 – 20 ปี  | 1               | 14.3       | 1               | 2.2        | -               | -          |
| 21 – 25 ปี  | -               | -          | 1               | 2.2        | -               | -          |
| 26 ปีขึ้นไป | -               | -          | 1               | 2.2        | -               | -          |
| ไม่ตอบ      | -               | -          | 5               | 11.1       | 20              | 10.9       |
| <b>รวม</b>  | <b>7</b>        | <b>100</b> | <b>45</b>       | <b>100</b> | <b>183</b>      | <b>100</b> |

จากตารางที่ 12 แสดงให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ ผู้ที่ตอบแบบสอบถามของ อบจ. มีระยะเวลาในการทำงาน 6 – 10 ปี มากที่สุด ร้อยละ 42.8 รองลงมาคือมีระยะเวลาในการทำงาน 1 – 5 ปี, มีระยะเวลาในการทำงาน 11 – 15 ปี และมี

ระยะเวลาในการทำงาน 16 – 20 ปี มีจำนวนเท่ากัน ร้อยละ 28.6, ร้อยละ 14.3 ตามลำดับ ส่วนผู้ที่ตอบแบบสอบถามของเทศบาลมีระยะเวลาในการทำงาน 1 – 5 ปี มากที่สุดร้อยละ 53.3 รองลงมาคือมีระยะเวลาในการทำงาน 6 – 10 ปี ร้อยละ 26.7 และมีระยะเวลาในการทำงาน 11 – 15 ปี, มีระยะเวลาในการทำงาน 16 – 20 ปี, มีระยะเวลาในการทำงาน 21 – 25 ปี และมีระยะเวลาในการทำงาน 26 ปีขึ้นไป มีจำนวนเท่ากันคือร้อยละ 2.2 ส่วนผู้ที่ตอบแบบสอบถามของ อบต. มีระยะเวลาในการทำงาน 1 – 5 ปี มากที่สุดร้อยละ 59.0 รองลงมาคือมีระยะเวลาในการทำงาน 6 – 10 ปี และมีระยะเวลาในการทำงาน 11 – 15 ปี ร้อยละ 24.6 และร้อยละ 5.5 ตามลำดับ

จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า ส่วนใหญ่มีระยะเวลาในการทำงานอยู่ที่ประมาณ 1 – 5 ปี จะมีแต่ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีระยะเวลาในการทำงานอยู่ที่ 6 – 10 ปี เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้การเลือกตั้งมีวาระ 2 สมัย จึงมีการพ่วงถ่ายอำนาจกัน แลกเปลี่ยนหรือผลัดกันดำรงตำแหน่ง

ตารางที่ 13 จำนวนและร้อยละของผู้บริหาร อบต. ที่ตอบแบบสอบถามจำแนกตามรายได้

| รายได้            | อบจ.            |            | เทศบาล          |            | อบต.            |            |
|-------------------|-----------------|------------|-----------------|------------|-----------------|------------|
|                   | จำนวน<br>(แห่ง) | ร้อยละ     | จำนวน<br>(แห่ง) | ร้อยละ     | จำนวน<br>(แห่ง) | ร้อยละ     |
| ต่ำกว่า 5,000 บาท | -               | -          | -               | -          | -               | -          |
| 5,001 – 10,000    | -               | -          | -               | -          | 25              | 13.7       |
| 10,001 – 15,000   | -               | -          | 4               | 8.9        | 106             | 57.9       |
| 15,001 – 20,000   | -               | -          | 1               | 2.2        | 22              | 12.0       |
| 20,001 – 25,000   | -               | -          | 4               | 8.9        | 10              | 5.5        |
| 25,000 บาทขึ้นไป  | 7               | 100        | 36              | 80.0       | 15              | 8.2        |
| ไม่ตอบ            | -               | -          | -               | -          | 5               | 2.7        |
| <b>รวม</b>        | <b>7</b>        | <b>100</b> | <b>45</b>       | <b>100</b> | <b>183</b>      | <b>100</b> |

จากตารางที่ 13 แสดงให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ ผู้ที่ตอบแบบสอบถามของอบจ. มีรายได้ 25,000 บาทขึ้นไปทั้งหมดร้อยละ 100 ส่วนผู้ที่ตอบแบบสอบถามของเทศบาลมีรายได้ 25,000 บาทขึ้นไปมากที่สุดร้อยละ 80.0 รองลงมา

เท่ากันคือมีรายได้ 10,001 – 15,000 บาท และมีรายได้ 20,001 – 25,000 บาท ร้อยละ 8.9 และที่มีจำนวนน้อยที่สุดคือมีรายได้ 15,001 – 20,000 บาท ร้อยละ 2.2 ส่วนผู้ที่ตอบแบบสอบถามของ อบต. มีรายได้ 10,001 – 15,000 บาท มากที่สุดร้อยละ 57.9 รองลงมาคือมีรายได้ 5,001 – 10,000 บาท, มีรายได้ 15,001 – 20,000 บาท, มีรายได้ 25,000 บาทขึ้นไป ร้อยละ 13.7, ร้อยละ 12.0, ร้อยละ 8.2 ตามลำดับ และที่มีจำนวนน้อยที่สุดคือมีรายได้ 20,001 – 25,000 บาท ร้อยละ 5.5

จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า ตามกฎหมายได้กำหนดอัตราค่าตอบแทนและเงินประจำตำแหน่งตามรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### องค์กรการตรวจสอบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกลักษณะล้วนมีสถานะเป็นนิติบุคคล ในทางกฎหมาย องค์กรเหล่านี้สามารถทำนิติกรรม และ/หรือสัญญาได้เองโดยไม่ต้องรอให้อำเภอหรือจังหวัดเป็นผู้ทำให้เหมือนแต่ก่อน หากมองในแง่ดีสามารถพิจารณาได้ว่า นี่คือการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นที่เป็นการแบ่งเบาภาระของอำเภอ จังหวัด รวมไปถึงกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นองค์กรบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง ยิ่งไปกว่านี้คือ ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ และการดำเนินกิจการที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น ได้เหมาะสมยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม หากมองในแง่ลบการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นดังกล่าวสามารถนำไปสู่การบริหารจัดการในเรื่องของความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการกำหนดนโยบาย การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคล และกิจกรรมทั้งหลายที่เกี่ยวกับการบริหารกิจการสาธารณะ ซึ่งระบบการตรวจสอบการบริหารงานและกิจการสาธารณะของท้องถิ่น โดยบุคคล/หน่วยงาน/องค์กรตรวจสอบทั้งหลายน่าจะเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่ทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประเทศชาติ โดยรวมและต่อชุมชนเองโดยตรง ที่จะได้นำเสนอต่อไปนี้คือ บริบทของการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด องค์กรบริหารส่วนตำบล และเทศบาล ทั้ง 7 จังหวัดในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โปรดดูได้จากตารางที่ 11 – 15

ตารางที่ 14 จำนวนและร้อยละของ อปท. ที่ได้รับการตรวจสอบจากองค์กรการตรวจสอบ

| บุคคล / หน่วยงาน /<br>องค์กรตรวจสอบ             | การตรวจสอบ |          |         |         |          |         |          |          |         |
|---|------------|----------|---------|---------|----------|---------|----------|----------|---------|
|   | อบจ.       |          |         | เทศบาล  |          |         | อบต.     |          |         |
|   | ทราบ       | ไม่แน่ใจ | ไม่ทราบ | ทราบ    | ไม่แน่ใจ | ไม่ทราบ | ทราบ     | ไม่แน่ใจ | ไม่ทราบ |
|   |            | ใจ       |         |         | ใจ       |         |          | ใจ       |         |
| จำนวน / ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์)               |            |          |         |         |          |         |          |          |         |
| <b>1. บุคคล/หน่วยงาน/<br/>องค์กรภายใน</b>       |            |          |         |         |          |         |          |          |         |
| 1) ประชาชน                                      | 6/85.7     | -        | -       | 36/80.0 | 4/8.9    | 4/8.9   | 169/92.3 | 6/3.3    | 1/0.5   |
| 2) องค์กร / กลุ่ม<br>ประชาชน                    | 6/85.7     | -        | -       | 35/77.8 | 3/6.7    | 3/6.7   | 163/89.1 | 11/6.0   | 1/0.5   |
| 3) สมาชิกสภา                                    | 5/71.4     | 1/14.3   | -       | 41/91.1 | 1/2.2    | 1/2.2   | 172/94.0 | 5/2.7    | 2/1.1   |
| 4) หน่วยงานตรวจ<br>สอบภายใน                     | 6/85.7     | -        | -       | 40/88.9 | 3/6.7    | -       | 170/92.9 | 8/4.4    | -       |
| <b>2. หน่วยงาน/องค์กร<br/>ภายนอก</b>            |            |          |         |         |          |         |          |          |         |
| 1) นายอำเภอ                                     | 4/57.1     | 2/28.6   | -       | 38/84.4 |          | 3/6.7   | 175/95.6 | 2/1.1    | 2/1.1   |
| 2) ผู้ว่าราชการจังหวัด                          | 6/85.7     | -        | -       | 42/93.3 |          | -       | 171/93.4 | 1/0.5    | 2/1.1   |
| 3) หน่วยงานตรวจ<br>สอบภาครัฐ เช่น สดง./<br>ปปช. | 6/85.7     | -        | -       | 43/95.6 |          | -       | 178/97.3 | -        | -       |
| 4) กรมส่งเสริมการ<br>ปกครองส่วนท้องถิ่น         | 6/85.7     | -        | -       | 39/86.7 |          | 1/2.2   | 166/90.7 | 4/2.2    | 6/3.3   |
| 5) องค์กรพัฒนา<br>เอกชน                         | 5/71.4     | -        | -       | 27/60.0 |          | 4/8.9   | 111/60.7 | 42/23.0  | 17/9.3  |
| 6) สื่อมวลชน                                    | 6/85.7     | -        | -       | 28/62.2 |          | 4/8.9   | 115/62.8 | 43/23.5  | 13/7.1  |

จากตารางที่ 14 แสดงให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เปิดเผยให้ทราบอย่างชัดเจนว่าเกือบทั้งหมดทราบดีว่า บุคคล / หน่วยงาน / องค์กรต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกสามารถตรวจสอบการบริหารงานและการดำเนินกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ คือ อบจ. กว่าร้อยละ 85.7, เทศบาลกว่าร้อยละ 95.6 และอบต. กว่าร้อยละ 97.3 ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทราบว่าหน่วยงาน และ/หรือองค์กรต่าง ๆ สามารถตรวจสอบตนเองได้ ยกเว้น 2 กรณีคือ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และ สี่มวชน ที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเทศบาลและอบต. ส่วนใหญ่ทราบเช่นเดียวกันว่าสามารถตรวจสอบตนเองได้ แต่ก็ยังมีสัดส่วนน้อยกว่าหน่วยงานหรือองค์กรอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรพัฒนาเอกชนที่สามารถตรวจสอบได้น้อยที่สุด คือเทศบาลร้อยละ 60.0 และอบต. ร้อยละ 60.7

จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่พบว่า หน่วยงานตรวจสอบภาครัฐ เช่น ปปช., สดง.ต้องลงมาตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องรายงานตามกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งทั้ง 2 หน่วยงานนั้นขึ้นตรงกับส่วนกลาง แต่มาตั้งอยู่ที่ส่วนภูมิภาคจึงมีหน้าที่ตรวจสอบ รายงานผล และชี้มูลความผิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

#### ลักษณะการดำเนินการตรวจสอบจากองค์กรการตรวจสอบ

ตารางที่ 15 จำนวนและร้อยละของ อปท. ที่มีการเปิดโอกาสให้ทำการตรวจสอบ

| บุคคล / หน่วยงาน /<br>องค์กรตรวจสอบ       | การเปิดโอกาสให้ทำการตรวจสอบ |          |        |         |          |         |          |          |         |
|---|-----------------------------|----------|--------|---------|----------|---------|----------|----------|---------|
|   | อบจ.                        |          |        | เทศบาล  |          |         | อบต.     |          |         |
|   | เคย                         | ไม่แน่ใจ | ไม่เคย | เคย     | ไม่แน่ใจ | ไม่เคย  | เคย      | ไม่แน่ใจ | ไม่เคย  |
| จำนวน / ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์)         |                             |          |        |         |          |         |          |          |         |
| <b>1. บุคคล/หน่วยงาน/<br/>องค์กรภายใน</b> |                             |          |        |         |          |         |          |          |         |
| 1) ประชาชน                                | 4/57.1                      | 1/14.3   | 1/14.3 | 25/55.6 | 4/8.9    | 12/26.7 | 131/71.6 | 4/2.2    | 37/20.2 |
| 2) องค์กร / กลุ่ม<br>ประชาชน              | 5/71.4                      | 1/14.3   | 1/14.3 | 20/44.4 | 8/17.8   | 12/26.7 | 114/62.3 | 14/7.7   | 39/21.3 |
| 3) สมาชิกสภา                              | 5/71.4                      | 1/14.3   | 1/14.3 | 30/66.7 | 2/4.4    | 10/22.2 | 143/78.1 | 8/4.4    | 25/13.7 |

| บุคคล / หน่วยงาน /<br>องค์กรตรวจสอบ         | การเปิดโอกาสให้ทำการตรวจสอบ       |          |        |         |          |         |          |          |          |
|---|-----------------------------------|----------|--------|---------|----------|---------|----------|----------|----------|
|   | อบจ.                              |          |        | เทศบาล  |          |         | อบต.     |          |          |
|   | เคย                               | ไม่แน่ใจ | ไม่เคย | เคย     | ไม่แน่ใจ | ไม่เคย  | เคย      | ไม่แน่ใจ | ไม่เคย   |
|   | จำนวน / ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |        |         |          |         |          |          |          |
| 4) หน่วยงานตรวจสอบ<br>ภายใน                 | 6/85.7                            | -        | 1/14.3 | 27/60.0 | 5/11.1   | 9/20.0  | 129/70.5 | 9/4.9    | 32/17.5  |
| <b>2. หน่วยงาน/องค์กร<br/>ภายนอก</b>        |                                   |          |        |         |          |         |          |          |          |
| 1) นายอำเภอ                                 | 1/14.3                            | 1/14.3   | 4/57.1 | 23/51.1 | 4/8.9    | 15/33.3 | 128/69.9 | 13/7.1   | 29/15.8  |
| 2) ผู้ว่าราชการจังหวัด                      | 3/42.9                            | -        | 4/57.1 | 24/53.3 | 4/8.9    | 15/33.3 | 94/51.4  | 16/8.7   | 52/28.4  |
| 3) หน่วยงานตรวจสอบ<br>ภาครัฐ เช่น สตง./ปปช. | 5/71.4                            | 1/14.3   | 1/14.3 | 41/91.1 | 1/2.2    | 1/2.2   | 139/76.0 | 10/5.5   | 28/15.3  |
| 4) กรมส่งเสริมการ<br>ปกครองท้องถิ่น         | 4/57.1                            | 2/28.6   | 1/14.3 | 22/48.9 | 4/8.9    | 17/37.8 | 100/54.6 | 19/10.4  | 50/27.3  |
| 5) องค์กรพัฒนาเอกชน                         | 3/42.9                            | 1/14.3   | 2/28.6 | 3/6.7   | 8/17.8   | 30/66.7 | 23/12.6  | 33/18.0  | 104/56.8 |
| 6) สื่อมวลชน                                | 4/57.1                            | 1/14.3   | 2/28.6 | 9/20.0  | 7/15.6   | 25/55.6 | 36/19.7  | 29/15.8  | 94/51.4  |

จากตารางที่ 15 แสดงให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะการดำเนินการตรวจสอบที่เปิดโอกาสให้หน่วยงานหรือองค์กรที่มีโอกาสในการตรวจสอบนั้นพบว่า อบจ. มีหน่วยงานหรือองค์กรที่มีโอกาสในการตรวจสอบมากที่สุดคือ การตรวจสอบจากหน่วยงานตรวจสอบภายในร้อยละ 85.7 และหน่วยงานหรือองค์กรที่มีโอกาสในการตรวจสอบน้อยที่สุดคือ การตรวจสอบจากนายอำเภอร้อยละ 14.3 ส่วนของเทศบาลมีหน่วยงานหรือองค์กรที่มีโอกาสในการตรวจสอบมากที่สุดคือ การตรวจสอบจากหน่วยงานตรวจสอบภาครัฐกว่าร้อยละ 91.1 และหน่วยงานหรือองค์กรที่มีโอกาสในการตรวจสอบน้อยที่สุดคือ การตรวจสอบจากองค์กรพัฒนาเอกชนเพียงร้อยละ 6.7 เท่านั้น ส่วนของ อบต. มีหน่วยงานหรือองค์กรที่มีโอกาสในการตรวจสอบมากที่สุดคือ การตรวจสอบจากองค์กรภายในท้องถิ่นคือ สมาชิกสภา (องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น) ร้อยละ 78.1 และหน่วยงานหรือองค์กรที่มีโอกาสในการตรวจสอบน้อยที่สุดคือ การตรวจสอบจากองค์กรพัฒนาเอกชนร้อยละ 12.6



เมื่อพิจารณาจากหน่วยงานตรวจสอบภาครัฐนั้นมีหน้าที่โดยตรงตามกฎหมาย เช่น สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และสำนักงานคณะกรรมการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบแห่งชาติ (ปปช.) เป็นต้น ส่วนหน่วยงานตรวจสอบภายใน (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) เช่น สมาชิกสภา คณะกรรมการแต่ละส่วนงาน เป็นต้น เหตุผลสำคัญที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เปิดโอกาสให้ 3 บุคคล / องค์กรดังกล่าวตรวจสอบมากที่สุด คือ หน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรง และข้อบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่น่าสนใจมากที่สุดสำหรับหน่วยงานหรือองค์กรที่สามารถทำการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) และสื่อมวลชน องค์กรทั้งสองจัดว่าเป็นองค์กรที่มีศักยภาพสูงและพร้อมเสมอในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นที่น่าประหลาดใจที่ทั้ง 2 องค์กรได้รับโอกาสให้ทำการตรวจสอบการบริหารงานจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างต่ำมากคือเทศบาลและ อบต. ร้อยละ 20 และร้อยละ 32 ตามลำดับ

#### การให้โอกาสดำเนินการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สาระที่สืบเนื่องมาจากประเด็นใน 3.2 และ 3.3 ที่ว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปิดโอกาสให้บุคคล หน่วยงาน หรือองค์กรต่าง ๆ ตรวจสอบการบริหารงานของตนเองได้มากบ้าง และน้อยบ้างแล้วแต่กรณีนั้น มีสิ่งที่การศึกษานี้ประสงค์ที่จะทราบต่อไปคือ การเปิดโอกาสให้ตรวจสอบดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปิดโอกาสให้ตรวจสอบในลักษณะใด และตรวจสอบได้มากน้อยเพียงไร ข้อคำถามได้ถูกแบ่งออกเป็น 5 ส่วน แต่ละส่วนมีจำนวนข้อคำถามมาก - น้อยแตกต่างกันไปแล้วแต่ขอบเขตของแต่ละกระบวนการที่จะทำการตรวจสอบ สิ่งที่ต้องการทราบคือระดับการให้โอกาสแก่บุคคล หน่วยงาน และ / หรือองค์กรในการตรวจสอบ ผลการวิเคราะห์ด้วยการแจกแจงค่าร้อยละของกลุ่มตัวอย่างที่ให้คำตอบทั้งหมด สรุปและแสดงได้ดังตารางที่ 13 , 14 และ 15

ตารางที่ 16 ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับการให้โอกาสดำเนินการตรวจสอบการบริหารงานของ  
องค์การบริหารส่วนจังหวัด

| ลักษณะการตรวจสอบ   | ระดับความคิดเห็น                |              |              |                 |                     | Mean | SD.  | การให้<br>โอกาส<br>ตรวจสอบ |
|--|---------------------------------|--------------|--------------|-----------------|---------------------|------|------|----------------------------|
|  | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง           | เห็น<br>ด้วย | ไม่<br>แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่<br>ให้<br>โอกาส |      |      |                            |
|  | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |              |              |                 |                     |      |      |                            |
| <b>1. กระบวนการจัดทำแผน</b>  |                                 |              |              |                 |                     |      |      |                            |
| 1) เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการพัฒนา   | 4/57.1                          | 3/42.9       | -            | -               | -                   | 4.57 | 0.53 | มาก                        |
| 2) เสนอความคิดเห็นจัดทำแผน   | 4/57.1                          | 3/42.9       | -            | -               | -                   | 4.57 | 0.53 | มาก                        |
| 3) มีส่วนร่วมกำหนดวิสัยทัศน์ /<br>ทิศทางการพัฒนา                           | 3/42.9                          | 4/57.1       | -            | -               | -                   | 4.43 | 0.53 | มาก                        |
| 4) มีส่วนร่วมตรวจสอบแผนว่า<br>ตอบสนองความต้องการของ<br>ท้องถิ่น            | 3/42.9                          | 4/57.1       | -            | -               | -                   | 4.43 | 0.53 | มาก                        |
| <b>2. กระบวนการจัดทำข้อบังคับ /<br/>งบประมาณ</b>                           |                                 |              |              |                 |                     |      |      |                            |
| 1) เปิดโอกาสให้ประชาชนรับฟัง<br>การประชุมสภาฯ ในวาระการ<br>พิจารณางบประมาณ | 4/57.1                          | 3/42.9       | -            | -               | -                   | 4.57 | 0.57 | มาก                        |
| 2) ประกาศให้ประชาชนรับทราบ<br>ข้อบังคับงบประมาณที่ผ่านการ<br>พิจารณาแล้ว   | 4/57.1                          | 3/42.9       | -            | -               | -                   | 4.57 | 0.57 | มาก                        |

| ลักษณะการตรวจสอบ   | ระดับความคิดเห็น                |              |          |                 |                 | Mean        | SD.         | การให้<br>โอกาส<br>ตรวจสอบ |
|--|---------------------------------|--------------|----------|-----------------|-----------------|-------------|-------------|----------------------------|
|  | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง           | เห็น<br>ด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่ให้<br>โอกาส |             |             |                            |
|  | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |              |          |                 |                 |             |             |                            |
| <b>3.กระบวนการบริหารโครงการ</b>  |                                 |              |          |                 |                 |             |             |                            |
| 1) ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชน<br>ติดตามการจัดซื้อ – จัดจ้างทุก<br>ขั้นตอน            | 4/57.1                          | 3/42.9       | -        | -               | -               | 4.57        | 4.57        | มาก                        |
| 2) สนับสนุนให้ประชาชนติดตาม<br>ตรวจสอบการก่อสร้าง และการ<br>ปฏิบัติงานของผู้รับเหมา  | 4/57.1                          | 3/42.9       | -        | -               | -               | 4.57        | 4.57        | มาก                        |
| <b>4. กระบวนการประเมินผล</b>   |                                 |              |          |                 |                 |             |             |                            |
| 1) เปิดโอกาสให้ตรวจสอบการ<br>เบิกจ่ายเงินว่าเป็นไปตามระเบียบ<br>และมีหลักฐานถูกต้อง. | 4/57.1                          | 2/28.6       | 1/14.3   | -               | -               | <b>9.78</b> | 0.78        | มาก                        |
| 2) ร่วมประเมินโครงการว่าสำเร็จ<br>ตามวัตถุประสงค์.                                   | 4/57.1                          | 2/28.6       | 1/14.3   | -               | -               | <b>9.78</b> | 0.78        | มาก                        |
| <b>5.การเพิ่มศักยภาพของประชาชน<br/>ตรวจสอบ</b>                                       |                                 |              |          |                 |                 |             |             |                            |
| 1) การสร้างความรู้ความเข้าใจใน<br>สิทธิหน้าที่ของพลเมืองดี                           | 4/57.1                          | 3/42.9       | -        | -               | -               | 4.57        | 4.57        | มาก                        |
| 2) ส่งเสริมกิจกรรมกลุ่มใน<br>ท้องถิ่นให้มีพลังและความเข้มแข็ง                        | 4/57.1                          | 3/42.9       | -        | -               | -               | 4.57        | 4.57        | มาก                        |
| <b>การตรวจสอบโดยรวม</b>  | -                               | -            | -        | -               | -               | <b>4.50</b> | <b>0.57</b> | มาก                        |

จากตารางที่ 16 แสดงให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้ง 7 จังหวัดภาคตะวันออก เปิดโอกาสให้หน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ทำการตรวจสอบการบริหารงานได้อยู่ในระดับมาก

ตารางที่ 17 ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับการให้โอกาสดำเนินการตรวจสอบการบริหารงานของเทศบาล

| ลักษณะการตรวจสอบ   | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |             | Mean | SD.  | การให้โอกาสตรวจสอบ |
|--|---------------------------------|----------|----------|-------------|-------------|------|------|--------------------|
|  | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่ให้ออกาส |      |      |                    |
|  | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |             |      |      |                    |
| <b>1. กระบวนการจัดทำแผน</b>  |                                 |          |          |             |             |      |      |                    |
| 1) เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการพัฒนา                                     | 23/51.1                         | 22/48.9  | -        | -           | -           | 4.51 | 0.50 | มาก                |
| 2) เสนอความคิดเห็นจัดทำแผน   | 22/48.9                         | 22/48.9  | -        | 1/2.2       | -           | 4.44 | 0.62 | มาก                |
| 3) มีส่วนร่วมกำหนดวิสัยทัศน์ / ทิศทางการพัฒนา                      | 20/44.4                         | 23/51.1  | -        | -           | 2/4.4       | 4.31 | 0.87 | มาก                |
| 4) มีส่วนร่วมตรวจสอบแผนว่าตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น            | 21/46.7                         | 21/46.7  | 1/2.2    | -           | 2/4.4       | 4.31 | 0.90 | มาก                |
| <b>2. กระบวนการจัดทำข้อบังคับ / งบประมาณ</b>                       |                                 |          |          |             |             |      |      |                    |
| 1) เปิดโอกาสให้ประชาชนรับฟังการประชุมสภาฯ ในวาระการพิจารณางบประมาณ | 19/42.2                         | 25/55.6  | -        | 1/2.2       | -           | 4.38 | 0.61 | มาก                |
| 2) ประกาศให้ประชาชนรับทราบข้อบังคับงบประมาณที่ผ่านการพิจารณาแล้ว   | 23/51.1                         | 22/48.9  | -        | -           | -           | 4.51 | 0.50 | มาก                |

| ลักษณะการตรวจสอบ  | ระดับความคิดเห็น                |          |              |                 |                 | Mean        | SD.         | การให้<br>โอกาส<br>ตรวจสอบ |
|---|---------------------------------|----------|--------------|-----------------|-----------------|-------------|-------------|----------------------------|
|   | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง           | เห็นด้วย | ไม่แน่<br>ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่ให้<br>โอกาส |             |             |                            |
|   | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |              |                 |                 |             |             |                            |
| <b>3.กระบวนการบริหารโครงการ</b>   |                                 |          |              |                 |                 |             |             |                            |
| 1) ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนติดตามการจัดซื้อ – จัดจ้างทุกขั้นตอน             | 19/42.2                         | 23/51.1  | 2/4.4        | 1/2.2           | -               | 4.33        | 0.67        | มาก                        |
| 2) สนับสนุนให้ประชาชนติดตามตรวจสอบการก่อสร้าง และการปฏิบัติงานของผู้รับเหมา   | 19/42.2                         | 24/53.3  | 1/2.2        | 1/2.2           | -               | 4.36        | 0.64        | มาก                        |
| <b>4. กระบวนการประเมินผล</b>  |                                 |          |              |                 |                 |             |             |                            |
| 1) เปิดโอกาสให้ตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินว่าเป็นไปตามระเบียบ และมีหลักฐานถูกต้อง. | 17/37.8                         | 25/55.6  | 3/6.7        | -               | -               | 4.31        | 0.59        | มาก                        |
| 2) ร่วมประเมินโครงการว่าสำเร็จตามวัตถุประสงค์.                                | 17/37.8                         | 26/57.8  | 1/2.2        | 1/2.2           | -               | 4.31        | 0.63        | มาก                        |
| <b>5.การเพิ่มศักยภาพของประชาชนตรวจสอบ</b>                                     |                                 |          |              |                 |                 |             |             |                            |
| 1) การสร้างความรู้ความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ของพลเมืองดี                        | 20/44.4                         | 25/55.6  | -            | -               | -               | 4.44        | 0.50        | มาก                        |
| 2) ส่งเสริมกิจกรรมกลุ่มในท้องถิ่นให้มีพลังและความเข้มแข็ง                     | 21/46.7                         | 24/53.3  | -            | -               | -               | 4.47        | 0.50        | มาก                        |
| <b>การตรวจสอบโดยรวม</b>   | -                               | -        | -            | -               | -               | <b>4.39</b> | <b>0.47</b> | <b>มาก</b>                 |

จากตารางที่ 17 แสดงให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างของผู้บริหารเทศบาลเปิดโอกาสให้หน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ทำการตรวจสอบการบริหารงานได้อยู่ในระดับมากเช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่มีลักษณะการตรวจสอบของกระบวนการจัดทำแผนอยู่ 2 ประเด็น คือ มีส่วนร่วมกำหนดวิสัยทัศน์ / ทิศทางการพัฒนา และมีส่วนร่วมตรวจสอบแผนว่าตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น จากทั้ง 2 ประเด็นดังกล่าวผู้บริหารเทศบาลไม่ให้โอกาสตรวจสอบการบริหารงานมีเพียงร้อยละ 4.4 เท่านั้น ยังนับว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยเมื่อเทียบกับลักษณะการตรวจสอบอื่น ๆ

ตารางที่ 18 ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับการให้โอกาสดำเนินการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

| ลักษณะการตรวจสอบ  | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |           | Mean | SD.  | การให้โอกาสตรวจสอบ |
|---|---------------------------------|----------|----------|-------------|-----------|------|------|--------------------|
|   | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่ให้อีก |      |      |                    |
|   | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |           |      |      |                    |
| <b>1. กระบวนการจัดทำแผน</b>                             |                                 |          |          |             |           |      |      |                    |
| 1) เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการพัฒนา                          | 113/61.7                        | 69/37.7  | 1/0.5    | -           | -         | 4.61 | 0.50 | มาก                |
| 2) เสนอความคิดเห็นจัดทำแผน                              | 108/59.0                        | 73/39.9  | 1/0.5    | 1/0.5       | -         | 4.57 | 0.53 | มาก                |
| 3) มีส่วนร่วมกำหนดวิสัยทัศน์ / ทิศทางการพัฒนา           | 100/54.6                        | 81/44.3  | 1/0.5    | 1/0.5       | -         | 4.53 | 0.54 | มาก                |
| 4) มีส่วนร่วมตรวจสอบแผนว่าตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น | 100/54.6                        | 79/43.2  | 3/1.6    | -           | 1/0.5     | 4.51 | 0.59 | มาก                |

| ลักษณะการตรวจสอบ  | ระดับความคิดเห็น                |              |              |                 |                 | Mean | SD.  | การให้<br>โอกาส<br>ตรวจสอบ |
|---|---------------------------------|--------------|--------------|-----------------|-----------------|------|------|----------------------------|
|   | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง           | เห็น<br>ด้วย | ไม่แน่<br>ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่ให้<br>โอกาส |      |      |                            |
|   | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |              |              |                 |                 |      |      |                            |
| <b>2. กระบวนการจัดทำข้อบังคับ /<br/>งบประมาณ</b>  |                                 |              |              |                 |                 |      |      |                            |
| 1) เปิดโอกาสให้ประชาชน<br>รับฟังการประชุมสภาฯ ใน<br>วาระการพิจารณางบประมาณ              | 96/52.5                         | 79/43.2      | 5/2.7        | 2/1.1           | 1/0.5           | 4.46 | 0.66 | มาก                        |
| 2) ประกาศให้ ประชาชน<br>รับทราบข้อบังคับงบประมาณ<br>ที่ผ่านการพิจารณาแล้ว               | 110/60.1                        | 72/39.3      | 1/0.5        | -               | -               | 4.60 | 0.50 | มาก                        |
| <b>3. กระบวนการบริหารโครงการ</b>  |                                 |              |              |                 |                 |      |      |                            |
| 1) ส่งเสริมสนับสนุนให้<br>ประชาชน ติดตามการจัดซื้อ –<br>จัดจ้างทุกขั้นตอน               | 96/52.5                         | 79/43.2      | 6/3.3        | 2/1.1           | -               | 4.47 | 0.61 | มาก                        |
| 2) สนับสนุนให้ประชาชน<br>ติดตามตรวจสอบการก่อสร้าง<br>และการปฏิบัติงาน ของ<br>ผู้รับเหมา | 99/54.1                         | 81/44.3      | 3/1.6        | -               | -               | 4.52 | 0.53 | มาก                        |
| <b>4. กระบวนการประเมินผล</b>  |                                 |              |              |                 |                 |      |      |                            |
| 1) เปิดโอกาสให้ตรวจสอบการ<br>เบิกจ่ายเงินว่าเป็น ไปตาม<br>ระเบียบ และมีหลักฐานถูกต้อง   | 87/47.5                         | 88/48.1      | 4/2.2        | 4/2.2           | -               | 4.41 | 0.64 | มาก                        |
| 2) ร่วมประเมิน โครงการว่า<br>สำเร็จตามวัตถุประสงค์                                      | 83/45.4                         | 94/51.4      | 4/2.2        | 2/1.1           | -               | 4.41 | 0.59 | มาก                        |

| ลักษณะการตรวจสอบ  | ระดับความคิดเห็น                |              |              |                 |                 | Mean        | SD.         | การให้<br>โอกาส<br>ตรวจสอบ |
|---|---------------------------------|--------------|--------------|-----------------|-----------------|-------------|-------------|----------------------------|
|   | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง           | เห็น<br>ด้วย | ไม่แน่<br>ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่ให้<br>โอกาส |             |             |                            |
|   | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |              |              |                 |                 |             |             |                            |
| <b>5.การเพิ่มศักยภาพของ<br/>ประชาชนตรวจสอบ</b>                    |                                 |              |              |                 |                 |             |             |                            |
| 1) การสร้างความรู้ความเข้าใจ<br>ในสิทธิหน้าที่ของพลเมืองดี        | 96/52.5                         | 84/45.9      | 2/1.1        | 1/0.5           | -               | 4.50        | 0.55        | มาก                        |
| 2) ส่งเสริมกิจกรรมกลุ่มใน<br>ท้องถิ่นให้มีพลังและความ<br>เข้มแข็ง | 102/55.7                        | 79/43.2      | 1/0.5        | 1/0.5           | -               | 4.54        | 0.54        | มาก                        |
| <b>การตรวจสอบโดยรวม</b>   | -                               | -            | -            | -               | -               | <b>4.51</b> | <b>0.44</b> | <b>มาก</b>                 |

จากตารางที่ 18 แสดงให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเปิดโอกาสให้หน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ทำการตรวจสอบการบริหารงานได้อยู่ในระดับมากเช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล แต่มีลักษณะการตรวจสอบของกระบวนการจัดทำแผนคือ มีส่วนร่วมตรวจสอบแผนว่าตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น และลักษณะการตรวจสอบของกระบวนการจัดทำข้อบังคับ / งบประมาณคือ เปิดโอกาสให้ประชาชนรับฟังการประชุมสภาฯ ในวาระการพิจารณา งบประมาณ จากทั้ง 2 ประเด็นดังกล่าวผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ให้โอกาสตรวจสอบการบริหารงานมีเพียงร้อยละ 0.5 เท่านั้นยังนับว่าเป็นสัดส่วนที่น้อยเมื่อเทียบกับลักษณะการตรวจสอบอื่นๆ

#### ระดับความคิดเห็นความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 7 จังหวัด ในภาคตะวันออก

ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 7 จังหวัดภาคตะวันออกซึ่งประกอบไปด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อมุ่งศึกษาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายการบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลตามกรอบข้อกฎหมายและในทางปฏิบัติ



ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 7 จังหวัดภาคตะวันออกโดยรวม

ตารางที่ 19 ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจันทบุรีเป็นรายเรื่อง

| เรื่องที่            | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ |
|----------------------|------|------|---------------|
| 1. การกำหนดนโยบาย    | 3.05 | 1.43 | ปานกลาง       |
| 2. การบริหารงบประมาณ | 3.05 | 1.27 | ปานกลาง       |
| 3. การบริหารงานบุคคล | 3.01 | 1.28 | ปานกลาง       |
| ความเป็นอิสระโดยรวม  | 3.08 | 1.33 | ปานกลาง       |

จากตารางที่ 19 แสดงให้เห็นว่าความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพบว่า มีความเป็นอิสระอยู่ในระดับปานกลาง ทั้งในภาพรวมและรายเรื่อง โดยเรื่องการบริหารงบประมาณมีความเป็นอิสระทางการบริหารมากกว่าเรื่องอื่น

จากการศึกษาโดยผ่านการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องพบว่าจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนั้น รัฐมีหน้าที่ต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เองโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะฉะนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความเป็นอิสระทางการบริหารในการกำหนดนโยบาย การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคล

ตารางที่ 20 ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารของเทศบาลจันทบุรีเป็นรายเรื่อง

| เรื่องที่            | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ |
|----------------------|------|------|---------------|
| 1. การกำหนดนโยบาย    | 3.18 | 1.18 | ปานกลาง       |
| 2. การบริหารงบประมาณ | 3.18 | 1.18 | ค่อนข้างมาก   |
| 3. การบริหารงานบุคคล | 3.20 | 1.16 | ปานกลาง       |
| ความเป็นอิสระโดยรวม  | 3.30 | 1.14 | ปานกลาง       |

จากตารางที่ 20 แสดงให้เห็นว่าความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารของเทศบาลพบว่า มีความเป็นอิสระอยู่ในระดับปานกลาง ทั้งในภาพรวมและรายเรื่อง โดยในรายเรื่องที่มีความเป็นอิสระมากกว่าเรื่องอื่นคือ เรื่องการบริหารงบประมาณมีความเป็นอิสระอยู่ในระดับค่อนข้างมาก

จากการศึกษาโดยผ่านการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องพบว่าจากการที่รัฐธรรมนูญแสดงเจตนารมณ์ให้มีการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น โดยเน้นให้ท้องถิ่นมีสิทธิปกครองตนเองมีอิสระในการกำหนดทิศทางในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง รวมทั้งมีอิสระในการบริหารงานทั้งทางด้านการบริหารกำลังคนและงบประมาณ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระอยู่ในระดับค่อนข้างมาก

ตารางที่ 21 ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลจำแนกเป็นรายเรื่อง

| เรื่องที่            | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ |
|----------------------|------|------|---------------|
| 1. การกำหนดนโยบาย    | 3.38 | 1.10 | ปานกลาง       |
| 2. การบริหารงบประมาณ | 3.75 | 0.91 | ค่อนข้างมาก   |
| 3. การบริหารงานบุคคล | 3.45 | 1.03 | ค่อนข้างมาก   |
| ความเป็นอิสระโดยรวม  | 3.54 | 1.03 | ค่อนข้างมาก   |

จากตารางที่ 21 แสดงให้เห็นว่าความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลพบว่า ในภาพรวมมีความเป็นอิสระอยู่ในระดับค่อนข้างมาก โดยในรายเรื่องคือเรื่องการบริหารงบประมาณมีความเป็นอิสระอยู่ในระดับค่อนข้างมากและมีความเป็นอิสระมากกว่าเรื่องอื่น

จากการศึกษาโดยผ่านการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องพบว่า ความเป็นอิสระที่เกิดขึ้นมาจากการที่รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้กำหนดถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่นไว้ว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารบุคคล การบริหารการเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้ง 7 จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ตารางที่ 22 ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารในการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้ง 7 จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือจำแนกเป็นรายชื่อ

| ข้อที่  | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|---|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|   | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|   | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |      |      |               |                |
| 1. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายและดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง          | 5/71.4                          | 2/28.6   | -        | -           | -                    | 4.71 | 0.48 | มาก           | 1              |
| 2. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายสนับสนุน อปท. อื่นในการพัฒนาท้องถิ่น               | 3/42.9                          | 3/42.9   | -        | -           | 1/14.3               | 4.00 | 1.41 | ค่อนข้างมาก   | 6              |
| 3. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายประสานและร่วมมือระหว่างอปท.อื่นในการปฏิบัติหน้าที่ | -                               | 1/14.3   | 1/14.3   | 2/28.6      | 3/42.9               | 2.00 | 1.15 | ค่อนข้างน้อย  | 30             |

| ข้อที่   | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|--|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|  | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|  | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |      |      |               |                |
| 4. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายการแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่อปท. อื่น      | 1/14.3                          | 1/14.3   | 1/14.3   | 2/28.6      | 2/28.6               | 2.57 | 2.57 | ค่อนข้างน้อย  | 21             |
| 5. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้                         | -                               | 2/28.6   | -        | 3/42.9      | 2/28.6               | 2.29 | 1.25 | ค่อนข้างน้อย  | 26             |
| 6. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาที่ดิน                         | 1/14.3                          | 2/28.6   | -        | 2/28.6      | 2/28.6               | 2.29 | 1.60 | ปานกลาง       | 26             |
| 7. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม | 1/14.3                          | 3/42.9   | -        | 1/14.3      | 2/28.6               | 3.00 | 3.00 | ปานกลาง       | 15             |
| 8. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายการจัดการศึกษา  | 1/14.3                          | 2/28.6   | -        | 2/28.6      | 2/28.6               | 2.71 | 1.60 | ปานกลาง       | 19             |

| ข้อที่  | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|---|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|   | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|   | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |      |      |               |                |
| 9. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน | 2/28.6                          | 5/71.4   | -        | -           | -                    | 4.29 | 0.48 | มาก           | 3              |
| 10. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น         | -                               | -        | -        | 5/71.4      | 2/28.6               | -    | 0.48 | น้อย          | 31             |
| 11. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม                     | -                               | 2/28.6   | -        | 3/42.9      | 2/28.6               | 2.29 | 1.25 | ค่อนข้างน้อย  | 27             |
| 12. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม                       | -                               | 2/28.6   | -        | 3/42.9      | 2/28.6               | 2.29 | 1.25 | ค่อนข้างน้อย  | 28             |
| 13. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม                          | -                               | 2/28.6   | -        | 2/28.6      | 2/28.6               | 2.33 | 2.33 | ค่อนข้างน้อย  | 28             |

| ข้อที่  | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|---|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|   | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|   | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |      |      |               |                |
| 14. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ   | 2/28.6                          | -        | -        | 4/57.1      | 1/14.3               | 2.71 | 1.60 | ปานกลาง       | 20             |
| 15. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ  | 2/28.6                          | 2/28.6   | 1/14.3   | 1/14.3      | 1/14.3               | 3.43 | 1.51 | ค่อนข้างมาก   | 20             |
| 16. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว   | 3/42.9                          | 3/42.9   | -        | 1/14.3      | -                    | 4.14 | 1.06 | ค่อนข้างมาก   | 4              |
| 17. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับพาณิชย์ส่งเสริมการลงทุนและการทำกิจการอื่นซึ่งดำเนินการเองร่วมกับบุคคลอื่นหรือสหการ | 2/28.6                          | 2/28.6   | 1/14.3   | 2/28.6      | -                    | 3.57 | 3.57 | ค่อนข้างมาก   | 8              |
| 18. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายการสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างอปท.                                  | -                               | 2/28.6   | -        | 4/57.1      | 1/14.3               | 2.43 | 1.13 | ค่อนข้างน้อย  | 23             |

| ข้อที่  | ระดับความคิดเห็น                |              |              |                 |                              | Mean | SD.  | ความเป็น<br>อิสระ | ลำดับ<br>ความ<br>สำคัญ |
|---|---------------------------------|--------------|--------------|-----------------|------------------------------|------|------|-------------------|------------------------|
|   | เห็น<br>ด้วย<br>อย่างยิ่ง       | เห็น<br>ด้วย | ไม่แน่<br>ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็น<br>ด้วย<br>อย่างยิ่ง |      |      |                   |                        |
|   | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |              |              |                 |                              |      |      |                   |                        |
| 19. อบจ.มีอิสระสูงใน<br>การกำหนดนโยบาย<br>การจัดตั้งและดูแล<br>ตลาดกลาง.  | 1/14.3                          | -            | 1/14.3       | 4/57.1          | 1/14.3                       | 2.43 | 1.27 | ค่อนข้าง<br>น้อย  | 24                     |
| 20. อบจ.มีอิสระสูงใน<br>การกำหนดนโยบายส่งเสริม<br>การศึกษาระดับ<br>ประถมศึกษา วัฒนธรรม<br>อันดีงามของท้องถิ่น                     | 4/57.1                          | 3/42.9       | -            | -               | -                            | 4.57 | 0.53 | มาก               | 2                      |
| 21. อบจ.มีอิสระสูงใน<br>การกำหนดนโยบาย<br>การจัดให้มี<br>โรงพยาบาลจังหวัด<br>การรักษาพยาบาล การ<br>ป้องกัน และควบคุม<br>โรคติดต่อ | -                               | 3/42.9       | 2/28.6       | 1/14.3          | 1/14.3                       | 3.00 | 1.15 | ปานกลาง           | 13                     |
| 22. อบจ.มีอิสระสูงใน<br>การกำหนดนโยบาย<br>การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์<br>และหอจดหมายเหตุ  | 1/14.3                          | 3/42.9       | 1/14.3       | 1/14.3          | 1/14.3                       | 3.29 | 1.38 | ปานกลาง           | 24                     |
| 23. อบจ.มีอิสระสูงใน<br>การกำหนดนโยบาย<br>เกี่ยวกับขนส่งมวลชน<br>และวิศวกรรมจราจร   | 2/28.6                          | 1/14.3       | 2/28.6       | 2/28.6          | -                            | 3.43 | 1.38 | ค่อนข้าง<br>มาก   | 9                      |

| ข้อที่   | ระดับความคิดเห็น                |          |           |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|--|---------------------------------|----------|-----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|  | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่เห็นใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|  | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |           |             |                      |      |      |               |                |
| 24. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย  | 3/42.9                          | 3/42.9   | -         | 1/14.3      | -                    | 4.14 | 1.06 | ค่อนข้างมาก   | 5              |
| 25. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายการจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด                                  | -                               | 3/42.9   | 1/14.3    | 2/28.6      | 1/14.3               | 2.86 | 1.21 | ปานกลาง       | 17             |
| 26. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายจัดทำกิจการร่วมกันตามอำนาจหน้าที่ของอปท. อื่นที่อยู่ในเขตหรือให้ อบจ. จัดทำเอง | -                               | 2/28.6   | -         | 2/28.6      | 3/42.9               | 2.14 | 1.34 | ค่อนข้างน้อย  | 29             |
| 27. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายสนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการหรืออปท. อื่นพัฒนาท้องถิ่น                      | 1/14.3                          | 2/28.6   | -         | 1/14.3      | 3/42.9               | 2.57 | 1.71 | ค่อนข้างน้อย  | 22             |



| ข้อที่  | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|---|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|   | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|   | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |      |      |               |                |
| 28. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายการให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือ อปท. อื่น          | -                               | 4/57.1   | 1.29     | 2/28.6      | 1/14.3               | 3.00 | 1.29 | ปานกลาง       | 14             |
| 29. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการสังคม สงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส | 2/28.6                          | 4/57.1   | 4/57.1   | 2/28.6      | -                    | 3.00 | 1.29 | ค่อนข้างมาก   | 7              |
| 30. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายจัดทำกิจการที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. นี้ หรือ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ อบจ.         | 1/14.3                          | 3/42.9   | -        | 2/28.6      | 1/14.3               | 3.14 | 1.46 | ปานกลาง       | 12             |

| ข้อที่   | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|--|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|  | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|  | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |      |      |               |                |
| 31. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายดำเนินการที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด. | 2/28.6                          | 3.00     | -        | 3/42.9      | 1/14.3               | 3.00 | 3.90 | ปานกลาง       | 16             |
| ความเป็นอิสระโดยรวม  | -                               | -        | -        | -           | -                    | 3.05 | 1.43 | ปานกลาง       | -              |

จากตารางที่ 22 แสดงให้เห็นว่าความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารด้านการกำหนดนโยบายขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง

ในส่วนของความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง (ข้อ 1) การกำหนดนโยบายส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชน (ข้อ 9) และการกำหนดนโยบายส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น (ข้อ 20) โดยเมื่อพิจารณาในรายข้อทั้ง 3 ข้ออยู่ในระดับมาก เนื่องจากการกำหนดนโยบายและกิจการที่ดำเนินการ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรตัวแทนของประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นแห่งหนึ่งๆ ซึ่งมุ่งจัดทำบริการเพื่อประโยชน์ของประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นของตนเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้น กิจการที่เป็นบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นจึงมักจะเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนภายในชุมชนหนึ่งๆ เพื่อมุ่งตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนภายในชุมชนนั้นๆ เป็นการเฉพาะ โดยในเรื่องของการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาระบบการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นดัชนีชี้วัดที่สำคัญประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย สังคมใดจะมีระดับความเป็นประชาธิปไตยสูงหรือต่ำพิจารณาได้จากการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน สังคมที่ประชาชนมีระดับการมีส่วนร่วมทาง

การเมืองสูง ย่อมมีระดับความเป็นประชาธิปไตยสูง ในทางตรงกันข้ามถ้าสังคมใดมีระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองต่ำ แสดงว่าสังคมนั้นมีระดับความเป็นประชาธิปไตยต่ำ การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงเป็นการแสดงออกซึ่งกิจกรรมทางการเมืองของบุคคลในสังคม กิจกรรมเหล่านี้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในสังคมการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐบาล การแสดงออกซึ่งกิจกรรมทางการเมืองเหล่านี้จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่ประชาชนต้องการ ส่วนเรื่องความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสิทธิที่คนทุกคนมีอยู่โดยเสมอภาคเท่าเทียมกันด้วยเหตุที่เขาเป็นมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็ชาติพันธุ์ เพศ อายุ ศาสนา ผิวพรรณใดๆ ย่อมมีสิทธิตามพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ที่มีความต้องการพื้นฐานหรือความยุติธรรมทางสังคม ส่วนในเรื่องของการส่งเสริมการศึกษา จารีตประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นนั้นเป็นวิธีการที่สามารถใช้ตอบสนองความต้องการของชีวิตทุกสิ่งทุกอย่างที่มนุษย์คิดสร้างขึ้นมา ในสังคมไทย บุคคลกลุ่มต่างๆ ในสังคมนั้นบุคคลมีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะกลุ่มของตน เพื่อต้องการแสวงหาในการที่จะมีส่วนร่วมกับกิจกรรมต่างๆ ในชุมชนหรือท้องถิ่นของตนเป็นสำคัญ เช่น กลุ่ม วิทยุร่น กลุ่มข้าราชการ กลุ่มพ่อค้า กลุ่มนักการเมือง กลุ่มชาวเหนือ กลุ่มชาวอีสาน เป็นต้น ซึ่งแต่ละกลุ่มอยู่ในสภาพแวดล้อมและมีปัญหาแตกต่างกัน ดังนั้นกิจกรรมของท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็เรื่องกีฬา ศิลปวัฒนธรรม ประเพณีที่ดีงามจะช่วยเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมให้เกิดขึ้นกับสมาชิกในสังคม

ในส่วนของความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ในการพัฒนาท้องถิ่น (ข้อ 2) การกำหนดนโยบายดูแลสถานียขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ (ข้อ 15) การกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว (ข้อ 16) การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุนและการทำกิจการซึ่งไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ (ข้อ 17) การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับขนส่งมวลชนและวิศวกรรมจราจร (ข้อ 23) การกำหนดนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ข้อ 24) และการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชราและผู้ด้อยโอกาส (ข้อ 29) โดยเมื่อพิจารณาในรายชื่อทั้ง 7 ข้ออยู่ในระดับค่อนข้างมาก เนื่องจากความเป็นอิสระทางการบริหารในการกำหนดนโยบายทั้ง 7 ข้อ เป็นเรื่องของการใช้ชีวิตประจำวันของประชาชนทุกคนที่มีความเกี่ยวข้องกันหลายเรื่อง เช่น ระบบโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณสุข โภค ระบบสาธารณสุขการ ระบบขนส่งมวลชน ระบบการพัฒนาคุณภาพชีวิต ระบบเทคโนโลยี เป็นต้น ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวถึงล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัย พื้นฐานที่มนุษย์ในสังคมต้องใช้ประโยชน์ให้คุ้มค่าและทุกคนมีความต้องการอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

ส่วนในเรื่องความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาที่ดิน (ข้อ 6) การกำหนดนโยบายคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ข้อ 7) การกำหนดนโยบายการจัดการศึกษา (ข้อ 8) การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ

(ข้อ 14) การกำหนดนโยบายการจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกัน และควบคุมโรคติดต่อ (ข้อ 21) การกำหนดนโยบายการจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ (ข้อ 22) การกำหนดนโยบายการจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด (ข้อ 25) การกำหนดนโยบายการให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (ข้อ 28) การกำหนดนโยบายจัดทำกิจการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (ข้อ 30) และการกำหนดนโยบายดำเนินกิจการที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด (ข้อ 31) โดยเมื่อพิจารณาในรายชื่อทั้ง 10 ข้ออยู่ในระดับปานกลาง เนื่องจากความเป็นอิสระทางการบริหารในการกำหนดนโยบายทั้ง 10 ข้อ นั้น จะเห็นว่าบทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีมากขึ้น ทั้งนี้จากผลของกฎหมายอย่างน้อยใน 2 ฉบับ ได้แก่ หนึ่ง กฎหมายรัฐธรรมนูญ และ สอง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภารกิจที่สำคัญประการหนึ่ง ก็คือ การจัดทำแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นในการกำหนดนโยบายต่างๆ ก็ต้องเป็นไปตามแผนนั้น คือ การกำหนดการถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน แต่การกำหนดนโยบายทั้ง 10 ข้อ ต้องมีความเกี่ยวข้องระหว่างส่วนราชการ ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้ภารกิจหน้าที่ที่มีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีปัญหาและไม่ครอบคลุมเกือบทุกด้าน โดยเฉพาะการถ่ายโอนเรื่องการศึกษา และสาธารณสุข

ส่วนความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายประสานและร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ (ข้อ 3) การกำหนดนโยบายการแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (ข้อ 4) การกำหนดนโยบายคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาป่าไม้ (ข้อ 5) การกำหนดนโยบายส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม (ข้อ 11) การกำหนดนโยบายจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม (ข้อ 12) การกำหนดนโยบายกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม (ข้อ 13) การกำหนดนโยบายการสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ข้อ 18) การกำหนดนโยบายการจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง (ข้อ 19) การกำหนดนโยบายจัดทำกิจการร่วมกันตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำเอง (ข้อ 26) และการกำหนดนโยบายสนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นพัฒนาท้องถิ่น (ข้อ 27) โดยเมื่อพิจารณาในรายชื่อทั้ง 10 ข้ออยู่ในระดับค่อนข้างน้อย เนื่องจากการแบ่งพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทำให้มีปัญหาบ้างในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน เช่น เรื่อง

กฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องที่เกิดความสับสน หรือติดขัดทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้อย่างอิสระ

ยกเว้นเรื่องความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น (ข้อ 10) อยู่ในระดับน้อย เนื่องจากภารกิจหน้าที่ดังกล่าวเป็นงานที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเคยทำมาแล้วทั้งสิ้น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจก่อให้เกิดปัญหาการขาดความรู้ ทักษะและความชำนาญในงานของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้คุณภาพและประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะลดลง ทำให้การแก้ไขปัญหาและการบริการประชาชนกระทำได้อย่างเพราะต้องแก้ไขปัญหาภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อน จึงจะทำให้การบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพได้ ซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้าและขาดความเป็นอิสระในการดำเนินการ กระนั้นก็ดี ทำให้เราเห็นภาพที่ชัดเจนขึ้นในระดับหนึ่งว่า ในอนาคตอันใกล้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเตรียมความพร้อมในการเป็นผู้ดำเนินการแทน เพื่อสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ หัวใจสำคัญต่อความสำเร็จในการกระจายอำนาจ คือ การที่ประชาชน ภาคประชาสังคม องค์กรอาสาสมัครและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในรูปการสนับสนุนกิจกรรมและการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเสนอความเห็นการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้กำหนดแนวทางการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในด้านนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเข้ารับรู้ตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ในการพัฒนาประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานของชุมชนท้องถิ่นอีกด้วย

**ตารางที่ 23** ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารงบประมาณขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดทั้ง 7 จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นรายข้อ

| ข้อที่   | ระดับความคิดเห็น                |              |                   |                     |                                  | Mean | SD.  | ความเป็น<br>อิสระ | ลำดับ<br>ความ<br>สำคัญ |
|--|---------------------------------|--------------|-------------------|---------------------|----------------------------------|------|------|-------------------|------------------------|
|  | เห็น<br>ด้วย<br>อย่างยิ่ง       | เห็น<br>ด้วย | ไม่<br>เห็น<br>ใจ | ไม่<br>เห็น<br>ด้วย | ไม่<br>เห็น<br>ด้วย<br>อย่างยิ่ง |      |      |                   |                        |
|  | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |              |                   |                     |                                  |      |      |                   |                        |
| 1. อบจ.มีอิสระสูงใน<br>การบริหารงบประมาณ<br>และการเบิกจ่ายเงิน<br>งบประมาณ                             | 2/28.6                          | 3/42.9       | -                 | 2/28.6              | -                                | 3.71 | 1.25 | ค่อนข้าง<br>มาก   | 14                     |
| 2. อบจ.มีอิสระสูงใน<br>การบริหารจัดการด้าน<br>งบประมาณตามกรอบ<br>กฎหมาย ระเบียบ และ<br>ข้อบังคับต่าง ๆ | 2/28.6                          | 4/57.1       | -                 | 1/14.3              | -                                | 1.00 | 1.00 | ค่อนข้าง<br>มาก   | 6                      |
| 3. อบจ.มีอิสระสูงใน<br>การ จัด ทำ ร ่าง<br>ข้อบัญญัติงบประมาณ<br>รายจ่าย                               | 2/28.6                          | 2/28.6       | -                 | 2/28.6              | 2/28.6                           | 2.71 | 1.60 | ปานกลาง           | 14                     |
| 4. อบจ.มีอิสระสูงใน<br>การวิเคราะห์ค่าใช้จ่าย<br>สนับสนุนแผนงาน<br>และโครงการ                          | -                               | 3/42.9       | 3.71              | 2/28.6              | 2/28.6                           | 2.71 | 1.60 | ค่อนข้าง<br>น้อย  | 14                     |
| 5. อบจ.มีอิสระสูงใน<br>การดำเนินการกำหนด<br>ขั้นตอน ในการ<br>จัดเตรียมงบประมาณ<br>รายจ่าย              | 1/14.3                          | 5/71.4       | -                 | 1/14.3              | -                                | 3.86 | 3.26 | ค่อนข้าง<br>มาก   | 11                     |

| ข้อที่   | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|--|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|  | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|  | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |      |      |               |                |
| 6. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดทำรายละเอียดยงบประมาณรายจ่าย             | 2/28.6                          | 4/57.1   | -        | 1/14.3      | -                    | 1.00 | 1.00 | ค่อนข้างมาก   | 7              |
| 7. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี                 | 2/28.6                          | 3/42.9   | -        | 2/28.6      | -                    | 3.71 | 3.71 | ค่อนข้างมาก   | 7              |
| 8. อบจ.มีอิสระสูงในการบริหารงบประมาณตามแผนที่ตนเองกำหนด                    | 2/28.6                          | 4/57.1   | -        | 1/14.3      | -                    | 1.00 | 1.00 | ค่อนข้างมาก   | 7              |
| 9. อบจ.มีอิสระสูงในการบริหารจัดการเกี่ยวกับงบประมาณที่ได้รับจากเงินอุดหนุน | -                               | 2/28.6   | -        | 4/57.1      | 1/14.3               | 2.43 | 2.43 | ค่อนข้างน้อย  | 24             |
| 10. อบจ.มีอิสระสูงในการบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายทางด้านงบดำเนินการ       | -                               | 3/42.9   | -        | 3/42.9      | 1/14.3               | 3.71 | 1.25 | ปานกลาง       | 19             |
| 11. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการขอโอนและเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ          | -                               | 3/42.9   | -        | 3/42.9      | 1/14.3               | 2.71 | 2.71 | ปานกลาง       | 20             |

| ข้อที่  | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|---|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|   | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|   | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |      |      |               |                |
| 12. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการพัฒนาศักยภาพทางด้านความรู้ความสามารถของบุคลากรในการบริหารจัดการงบประมาณ       | -                               | 2/28.6   | 1.13     | 4/57.1      | 1/14.3               | 1.13 | 1.13 | ค่อนข้างน้อย  | 25             |
| 13. อบจ.มีอิสระสูงในการบริหารจัดการด้านงบประมาณเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ผู้บริหารเปลี่ยนแปลงไปตามอำนาจทางการเมือง | 1/14.3                          | -        | 3/42.9   | 3/42.9      | -                    | 2.86 | 2.06 | ปานกลาง       | 18             |
| 14. อบจ.มีอิสระสูงในการบริหารงบประมาณตามนโยบายที่วางไว้ได้อย่างต่อเนื่อง                                      | 2/28.6                          | 5/71.4   | -        | -           | -                    | 4.29 | 0.48 | มาก           | 3              |
| 15. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการติดตามผลการดำเนินงานด้านการจัดทำระบบบัญชี                                     | 1/14.3                          | 5/71.4   | -        | 1/14.3      | -                    | 3.86 | 0.43 | ค่อนข้างมาก   | 3              |



| ข้อที่   | ระดับความคิดเห็น                |          |           |             |                      | Mean | SD.    | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|--|---------------------------------|----------|-----------|-------------|----------------------|------|--------|---------------|----------------|
|  | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่เห็นใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |        |               |                |
|  | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |           |             |                      |      |        |               |                |
| 16. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการ ติดตามผลการดำเนินงานด้านการอนุมัติเงินงบประมาณต่างๆ ในรอบปี                               | -                               | 1/14.3   | -         | 5/71.4      | 1/14.3               | -    | 0.90   | ค่อนข้างน้อย  | 28             |
| 17. อบจ.มีอิสระสูงในการบริหารจัดการด้านงบประมาณเนื่องจากต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจการดูแลขององค์กรกำกับตรวจสอบการบริหารงบประมาณ | -                               | 2/28.6   | 1/14.3    | 3/42.9      | 1/14.3               | 2.57 | 1/14.3 | ค่อนข้างน้อย  | 22             |
| 18. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการให้ส่วนราชการต่างๆ มีการควบคุมค่าใช้จ่ายงบประมาณของตนเอง                                   | -                               | 4/57.1   | -         | 2/28.6      | 1/14.3               | 3.00 | 1.29   | ปานกลาง       | 17             |
| 19. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับอนุมัติการใช้เงินงบประมาณ  | 3/42.9                          | 4/57.1   | -         | -           | -                    | 4.43 | 0.53   | มาก           | 1              |

| ข้อที่   | ระดับความคิดเห็น                |          |           |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|--|---------------------------------|----------|-----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|  | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่เห็นใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|  | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |           |             |                      |      |      |               |                |
| 20. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการใช้เงินงบประมาณตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี             | 3/42.9                          | 4/57.1   | -         | -           | -                    | 0.53 | 0.53 | มาก           | 2              |
| 21. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินงบประมาณทุกหมวดรายจ่ายและเงินนอกงบประมาณ | -                               | 1/14.3   | -         | 5/71.4      | 1/14.3               | 2.14 | 0.90 | ค่อนข้างน้อย  | 29             |
| 22. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการรายงานผลงบประมาณรายจ่ายประจำปี                                 | -                               | 1/14.3   | -         | 5/71.4      | 1/14.3               | 2.14 | 0.90 | ค่อนข้างน้อย  | 30             |
| 23. อบจ.มีอิสระสูงในการบริหารงานด้านการจัดเก็บรายได้   | -                               | 1/14.3   | -         | 5/71.4      | 1/14.3               | 2.14 | 0.90 | ค่อนข้างน้อย  | 31             |
| 24. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านความเป็นอยู่ของประชาชน                       | 1/14.3                          | 4/57.1   | 1/14.3    | 5/71.4      | -                    | 2.14 | 0.90 | ค่อนข้างน้อย  | 30             |

| ข้อที่  | ระดับความคิดเห็น                |          |           |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|---|---------------------------------|----------|-----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|   | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่เห็นใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|   | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |           |             |                      |      |      |               |                |
| 25. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านการควบคุมดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อย | 1/14.3                          | 3/42.9   | 1/14.3    | 2/28.6      | -                    | 3.43 | 1.13 | ค่อนข้างมาก   | 16             |
| 26. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านสาธารณูปการ                           | -                               | 2/28.6   | -         | 4/57.1      | 1/14.3               | 2.43 | 1.13 | ค่อนข้างน้อย  | 26             |
| 27. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านการรักษาความสะอาด                     | -                               | 2/28.6   | -         | 4/57.1      | 1/14.3               | 2.43 | 1.13 | ค่อนข้างน้อย  | 26             |
| 28. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสรรงบประมาณของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ           | 3/42.9                          | 3/42.9   | -         | 1/14.3      | -                    | 3.43 | 1.06 | ค่อนข้างมาก   | 5              |
| 29. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายทุกประเภทตามอำนาจหน้าที่          | 2/28.6                          | 5/71.4   | -         | -           | -                    | 4.29 | 0.48 | มาก           | 4              |

| ข้อที่  | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|---|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|   | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|   | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |      |      |               |                |
| 30. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการวางแผนจัดทำงบประมาณรายรับประจำปี  | -                               | -        | -        | 6/85.7      | 1/14.3               | 1.86 | 0.37 | ค่อนข้างน้อย  | 33             |
| 31. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการวางแผนจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี | -                               | -        | -        | 6/85.7      | 1/14.3               | 1.86 | 0.37 | ค่อนข้างน้อย  | 33             |
| 32. อบจ.มีอิสระสูงในการบริหารจัดการด้านบัญชี                      | -                               | 1/14.3   | -        | 5/71.4      | 1/14.3               | 2.14 | 0.90 | ค่อนข้างน้อย  | 32             |
| 33. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดทำงบประมาณการรายรับ            | 2/28.6                          | 4/57.1   | -        | 1/14.3      | -                    | 4.00 | 1.00 | ค่อนข้างมาก   | 9              |
| 34. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดทำงบประมาณการรายจ่าย           | 2/28.6                          | 4/57.1   | -        | 1/14.3      | -                    | 4.00 | 0.90 | ค่อนข้างมาก   | 32             |
| ความเป็นอิสระโดยรวม   | -                               | -        | -        | -           | -                    | 3.15 | 1.27 | ปานกลาง       | -              |

จากตารางที่ 23 แสดงให้เห็นว่าความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง

ในส่วนของคุณเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณตามนโยบายที่วางไว้ได้อย่างต่อเนื่อง (ข้อ 14) การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับอนุมัติการใช้งบประมาณ (ข้อ 19) การดำเนินการใช้งบประมาณตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ข้อ 20) และการดำเนินการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายทุกประเภทตามอำนาจหน้าที่ (ข้อ 29) โดยเมื่อพิจารณาในรายชื่อทั้ง 4 ข้ออยู่ในระดับมาก เนื่องจากการดำเนินการจัดหางบประมาณที่ใช้จ่ายก็เพื่อการจัดทำสินค้าและบริการสาธารณะตามภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถูกกำหนดคุณลักษณะโดยภารกิจหน้าที่ที่ตนต้องรับผิดชอบจัดทำ

ส่วนคุณเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณและการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ (ข้อ 1) การบริหารจัดการด้านงบประมาณตามกรอบกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ (ข้อ 2) การดำเนินการกำหนดขั้นตอนในการจัดเตรียมงบประมาณรายจ่าย (ข้อ 5) การดำเนินการจัดทำรายละเอียดงบประมาณรายจ่าย (ข้อ 6) การดำเนินการจัดหางบประมาณรายจ่ายประจำปี (ข้อ 7) การบริหารงบประมาณตามแผนที่ตนเองกำหนด (ข้อ 8) การดำเนินการติดตามผลการดำเนินงานด้านการจัดทำระบบบัญชี (ข้อ 15) การดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านความเป็นอยู่ของประชาชน (ข้อ 24) การดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านการควบคุมดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อย (ข้อ 25) การดำเนินการจัดสรรงบประมาณของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ (ข้อ 28) การดำเนินการจัดหางบประมาณการรายรับ (ข้อ 33) และการดำเนินการจัดหางบประมาณการรายจ่าย (ข้อ 34) โดยเมื่อพิจารณาในรายชื่อทั้ง 12 ข้อ อยู่ในระดับค่อนข้างมาก เนื่องจากคุณเป็นอิสระทางการบริหารงานด้านงบประมาณขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด โดยเมื่อแยกเป็นรายข้อนั้นจะเห็นว่าเป็นสัดส่วนที่มากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับรายชื่อที่มีความเป็นอิสระมากและปานกลาง

เนื่องจากคุณเป็นอิสระทางด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนที่มาจากกรกระจายอำนาจทางการคลังนับว่าเป็นส่วนที่สำคัญของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งหากการดำเนินการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบผลสำเร็จจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการพึ่งตนเองซึ่งจะนำไปสู่ความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งย่อมหมายถึงความสำเร็จในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ในส่วนของคุณเป็นอิสระในการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย (ข้อ 3) การบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายทางด้านงบดำเนินการ (ข้อ 10) การดำเนินการขอโอนและเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ (ข้อ 11) การบริหารจัดการด้านงบประมาณเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ผู้บริหารเปลี่ยนแปลงไปตามอำนาจทางการเมือง (ข้อ 13) และการดำเนินการให้ส่วนราชการต่างๆ มีการ

ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของตนเอง (ข้อ 18) โดยเมื่อพิจารณาในรายชื่อทั้ง 5 ข้อ อยู่ในระดับปานกลาง จะเห็นว่าการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นับเป็นโอกาสอันดีในการขยายขอบเขตในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น ได้ตรงตามความต้องการมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันจำนวนเงินงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้น นั่นก็เป็นโอกาสอันดีในการพัฒนาขีดความสามารถของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำสินค้าและบริการสาธารณะให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และสัมฤทธิ์ผลมากขึ้น ซึ่งช่องทางของโอกาสที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับนั้นนับว่าเป็นปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเหตุว่าความต้องการในด้านต่างๆ ในการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่น จะได้รับการตอบสนองในระดับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น และลดการพึ่งพิงการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายของส่วนราชการทั้งในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาคลง

ส่วนความเป็นอิสระในการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายสนับสนุนแผนงานและ โครงการ (ข้อ 4) การบริหารจัดการเกี่ยวกับงบประมาณที่ได้รับจากเงินอุดหนุน (ข้อ 9) การดำเนินการพัฒนาศักยภาพทางด้านความรู้ความสามารถของบุคลากรในการบริหารจัดการงบประมาณ (ข้อ 12) การดำเนินการติดตามผลการดำเนินงานด้านการอนุมัติเงินงบประมาณต่างๆ ในรอบปี (ข้อ 16) การบริหารจัดการด้านงบประมาณเนื่องจากต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจการดูแลขององค์กรกำกับตรวจสอบการบริหารงบประมาณ (ข้อ 17) การดำเนินการตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินงบประมาณทุกหมวดรายจ่าย และเงินนอกงบประมาณ (ข้อ 21) การดำเนินการรายงานผลงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ข้อ 22) การบริหารงานด้านการจัดเก็บรายได้ (ข้อ 23) การดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านสาธารณสุข (ข้อ 26) การดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านการรักษาความสะอาด (ข้อ 27) การดำเนินการวางแผนจัดทำงบประมาณรายรับประจำปี (ข้อ 30) การดำเนินการวางแผนจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ข้อ 31) การบริหารจัดการด้านบัญชี (ข้อ 32) โดยเมื่อพิจารณาในรายชื่อทั้ง 13 ข้ออยู่ในระดับค่อนข้างน้อย เนื่องจากส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค มีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์อันว่าด้วยการบังคับใช้อำนาจในทางการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการควบคุมของส่วนกลาง มิใช่มีแต่เพียงที่กำหนดไว้ตามนัยทางกฎหมายหรือหลักการทางการบริหารปกครองที่มักจะกล่าวอ้างถึง เช่น การควบคุมผ่านเครื่องมือทางกฎหมายต่างๆ การควบคุมผ่านระบบการคลังและงบประมาณ เป็นต้น แต่ยังมี การควบคุมในลักษณะอื่นซึ่งมีความสำคัญ กล่าวคือ การควบคุมในลักษณะของการใช้ความสัมพันธ์ในอีกรูปแบบหนึ่งนั่นคือ อิทธิพล ที่ส่วนกลางกระทำโดยอาศัยเครื่องมือต่างๆ เช่น ระบบการให้คำแนะนำปรึกษา การใช้ระบบการจูงใจหรือการโน้มน้าวไปทิศทางหรือนโยบายที่ต้องการ การควบคุมผ่านระบบข้อมูลข่าวสารต่างๆ เป็นต้น ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็น การควบคุมในทางอ้อม หรือ การควบคุมอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นนอกเหนือจากการควบคุมตามรูปแบบที่ได้กำหนดกรอบไว้

เป็นทางการในกฎหมายแม่บทฉบับต่างๆ และถ้าหากมีการใช้โอกาสอันดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถขยายขอบข่ายในการจัดทำสินค้าและบริการสาธารณะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เช่น เมื่อเกิดกรณีฉุกเฉินหรือเหตุการณ์ทางธรรมชาติที่ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถใช้เงินงบประมาณมาช่วยเหลือได้ เนื่องจากติดขัดกับระเบียบทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากกรณีนี้สะท้อนให้เห็นถึงผลประโยชน์ที่ประชาชนในท้องถิ่นได้รับจากสินค้าและบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำแล้ว ฉะนั้นความสำเร็จในการกระจายอำนาจทางการคลัง และการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมจะเกิดขึ้นได้ถ้าหน่วยงานต่างๆ เห็นความสำคัญของความเป็นอิสระทางด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถให้บริการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่ง หรือหลายๆ แห่ง พร้อมๆ กันไปได้โดยมีประสิทธิภาพ

ตารางที่ 24 ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดจันทบุรีเป็นรายชื่อ

| ข้อที่   | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|--|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|  | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|  | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |      |      |               |                |
| 1. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการวางแผนกำลังคนหรือการจัดทำแผนกรอบอัตรากำลัง 3 ปี | 2/28.6                          | 5/71.4   | -        | -           | -                    | 4.29 | 0.48 | มาก           | 1              |
| 2. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดทำโครงสร้างภายในองค์กรของตนเอง               | -                               | -        | 1/14.3   | 4/57.1      | 2/28.6               | 1.86 | 0.69 | ค่อนข้างน้อย  | 18             |

| ข้อที่   | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|--|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|  | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|  | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |      |      |               |                |
| 3. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการกำหนดกรอบอัตรากำลังของตนเอง   | -                               | -        | -        | 5/71.4      | 2/28.6               | 1.71 | 0.48 | น้อย          | 19             |
| 4. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสอบแข่งขันเพื่อเข้ารับราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น                        | 1/14.3                          | 5/71.4   | 1/14.3   | -           | -                    | 4.00 | 0.57 | ค่อนข้างมาก   | 4              |
| 5. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดทำขั้นตอนกระบวนการของการกำหนดตำแหน่งของตนเอง                               | 2/28.6                          | 5/71.4   | -        | -           | -                    | 4.00 | 0.57 | มาก           | 4              |
| 6. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น | 2/28.6                          | 4/57.1   | -        | 1/14.3      | -                    | 4.00 | 4.00 | ค่อนข้างมาก   | 5              |



| ข้อที่   | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|--|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|  | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|  | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |      |      |               |                |
| 7. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์ของการเลื่อนตำแหน่งบุคลากรของตนเอง              | -                               | 1/14.3   | 1/14.3   | 4/57.1      | 1/14.3               | 2.29 | 0.95 | ค่อนข้างน้อย  | 14             |
| 8. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการย้ายข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น                          | 1/14.3                          | -        | 1/14.3   | 4/57.1      | 1/14.3               | 2.43 | 1.27 | ค่อนข้างน้อย  | 12             |
| 9. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเพื่อโอนมาดำรงตำแหน่งที่ว่างลง            | 1/14.3                          | 1/14.3   | -        | 3/42.9      | 2/28.6               | 2.43 | 1.51 | ค่อนข้างน้อย  | 13             |
| 10. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการพิจารณาหลักเกณฑ์ในการโอนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น     | 2/28.6                          | 2/28.6   | 1/14.3   | 2/28.6      | -                    | 3.57 | 3.57 | ค่อนข้างมาก   | 10             |
| 11. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานของกรอบค่าใช้จ่ายในด้านบุคลากรของตนเอง | 2/28.6                          | 4/57.1   | -        | 1/14.3      | -                    | 4.00 | 4.00 | ค่อนข้างมาก   | 6              |

| ข้อที่  | ระดับความคิดเห็น                |              |                  |                 |                              | Mean | SD.  | ความเป็น<br>อิสระ | ลำดับ<br>ความ<br>สำคัญ |
|---|---------------------------------|--------------|------------------|-----------------|------------------------------|------|------|-------------------|------------------------|
|   | เห็น<br>ด้วย<br>อย่าง<br>ยิ่ง   | เห็น<br>ด้วย | ไม่<br>แน่<br>ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็น<br>ด้วย<br>อย่างยิ่ง |      |      |                   |                        |
|   | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |              |                  |                 |                              |      |      |                   |                        |
| 12. อบจ.มีอิสระสูงใน<br>การดำเนินการพิจารณา<br>เลื่อนขึ้นเงินเดือน การ<br>จ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง และ<br>ประโยชน์ตอบแทนอื่น<br>แก่ข้าราชการ การ หรือ<br>พนักงานส่วนท้องถิ่น | 3/42.9                          | 3/42.9       | -                | 1/14.3          | -                            | 4.14 | 1.06 | ค่อนข้าง<br>มาก   | 3                      |
| 13. อบจ.มีอิสระสูงใน<br>การดำเนินการพิจารณา<br>เลื่อนตำแหน่งของ<br>ข้าราชการหรือพนักงาน<br>ส่วนท้องถิ่น   | 1/14.3                          | -            | -                | 4/57.1          | 2/28.6                       | 2.14 | 1.34 | ค่อนข้าง<br>น้อย  | 15                     |
| 14. อบจ.มีอิสระสูงใน<br>การดำเนินการพิจารณา<br>สิทธิประโยชน์อื่นได้<br>ด้วยตนเอง อาทิ<br>สวัสดิการ การรักษา<br>พยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร<br>ค่าเช่าบ้าน                     | -                               | 2/28.6       | -                | 4/57.1          | 1/14.3                       | 2.43 | 1.13 | ค่อนข้าง<br>น้อย  | 11                     |

| ข้อที่   | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|--|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|  | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|  | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |      |      |               |                |
| 15. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการพัฒนาศักยภาพในงานด้านการพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นของตนเอง อาทิ การฝึกอบรม การศึกษาคุณา การศึกษาหลักสูตรในระยะสั้น | -                               | -        | -        | 6/85.7      | 1/14.3               | 1.86 | 0.37 | ค่อนข้างน้อย  | 16             |
| 16. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการประเมินผลการทดลองปฏิบัติราชการส่วนท้องถิ่น   | -                               | -        | -        | 5/71.4      | 2/28.6               | 1.71 | 0.48 | น้อย          | 20             |
| 17. อบจ.มีอิสระสูงในการพิจารณาตงโทษและการดำเนินการทางวินัยแก่บุคลากร อาทิ ข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น                                  | -                               | -        | -        | 6/85.7      | 1/14.3               | 1.86 | 0.37 | ค่อนข้างน้อย  | 17             |
| 18. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการตามหลักเกณฑ์การยื่นอุทธรณ์ของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น  | -                               | 6/85.7   | -        | 1/14.3      | -                    | 3.71 | 0.75 | ค่อนข้างมาก   | 8              |

| ข้อที่  | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|---|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|   | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|   | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |      |      |               |                |
| 19. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการตามหลักเกณฑ์การร้องทุกข์ของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น                                   | -                               | 6/85.7   | 1/14.3   | -           | -                    | 3.86 | 0.37 | ค่อนข้างมาก   | 7              |
| 20. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับการให้พ้นจากตำแหน่งหรือการให้ออกจากราชการของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น | -                               | 6/85.7   | -        | 1/14.3      | -                    | 3.71 | 0.75 | ค่อนข้างมาก   | 9              |
| ความเป็นอิสระโดยรวม   | -                               | -        | -        | -           | -                    | 3.01 | 1.28 | ปานกลาง       | -              |

จากตารางที่ 24 แสดงให้เห็นว่าความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง

ในส่วนของความเป็นอิสระทางการบริหารงานบุคคลในการดำเนินการวางแผนกำลังคนหรือการจัดทำแผนกรอบอัตรากำลัง 3 ปี (ข้อ 1) และการดำเนินการจัดทำขึ้นตอนกระบวนการของการกำหนดตำแหน่งของตนเอง (ข้อ 5) โดยเมื่อพิจารณาในรายข้อทั้ง 2 ข้อ อยู่ในระดับมาก เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการด้านบุคลากรของตนเอง นั่นคือ อำนาจในฐานะผู้ว่าจ้าง จะต้องเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในอีกด้านหนึ่ง จะต้องมีการไกลกลางในการสร้างเอกภาพให้เกิดขึ้นภายในระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เพื่อให้กระบวนการ

การบริหารงานบุคคลเป็นไปอย่างมีแบบแผนและมาตรฐาน ทั้งนี้ กลไกกลางสำหรับสร้างความเป็นเอกภาพจะอาศัยรูปแบบ “คณะกรรมการกลาง” ที่มีองค์ประกอบในลักษณะไตรภาคี

ในส่วนของความเป็นอิสระทางการบริหารงานบุคคลในการดำเนินการจัดสอบแข่งขันเพื่อเข้ารับราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ข้อ 4) การดำเนินการสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ข้อ 6) การดำเนินการพิจารณาหลักเกณฑ์ในการโอนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ข้อ 10) การดำเนินการตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานของกรอบค่าใช้จ่ายในด้านบุคลากรของตนเอง (ข้อ 11) การดำเนินการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน การจ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่นแก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ข้อ 12) การดำเนินการตามหลักเกณฑ์การยื่นอุทธรณ์ของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ข้อ 18) การดำเนินการตามหลักเกณฑ์การร้องทุกข์ของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ข้อ 19) และการดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับการให้พ้นจากตำแหน่งหรือการให้ออกจากราชการของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

โดยเมื่อพิจารณาในรายข้อทั้ง 8 ข้อ อยู่ในระดับค่อนข้างมาก เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีความเป็นอิสระทางการบริหาร และมีความยืดหยุ่นสูงในการจัดการด้านบุคลากรตามความต้องการของตน ขณะเดียวกันก็มีระบบที่เสริมสร้างพนักงานท้องถิ่นไปสู่ความเป็นวิชาชีพและมีความเป็นธรรมมากขึ้น โดยอยู่ภายใต้แบบแผนและมาตรฐานกลางร่วมกัน รวมถึงเอื้อต่อการโยกย้ายถ่ายโอนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ และเพิ่มทางเลือกในการจัดหาบุคลากรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนความเป็นอิสระทางการบริหารงานบุคคลในการดำเนินการจัดทำโครงสร้างภายในองค์กรของตนเอง (ข้อ 2) การดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์ของการเลื่อนตำแหน่งบุคลากรของตนเอง (ข้อ 7) การดำเนินการย้ายข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ข้อ 8) การดำเนินการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเพื่อโอนมาดำรงตำแหน่งที่ว่างลง (ข้อ 9) การดำเนินการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ข้อ 13) การดำเนินการพิจารณาสิทธิประโยชน์อื่นได้ด้วยตนเอง อาทิ สวัสดิการการรักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร ค่าเช่าบ้าน (ข้อ 14) การดำเนินการพัฒนาศักยภาพในงานด้านการพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นของตนเอง อาทิ การฝึกอบรม การศึกษาดูงาน การศึกษาหลักสูตรในระยะสั้น (ข้อ 15) การพิจารณาลงโทษและการดำเนินการทางวินัยแก่บุคลากร อาทิ ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ข้อ 17) โดยเมื่อพิจารณาในรายข้อทั้ง 8 ข้ออยู่ในระดับค่อนข้างน้อย เนื่องจากการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นและแนวปฏิบัติภายในกระบวนการต่างๆ จึงถูกวางกรอบข้อกำหนด และแนวปฏิบัติอย่างละเอียดและรัดกุม โดยมาตรการทางกฎหมายและระเบียบต่างๆ จากส่วนกลางค่อนข้างเคร่งครัด อีกทั้งกฎหมายเหล่านี้ยังเป็นผลให้ส่วนราชการที่ศูนย์กลางซึ่งได้แก่ กระทรวงมหาดไทย เข้ามามี

บทบาทในการวางกรอบและจัดการเกี่ยวกับบุคลากรในภาคท้องถิ่นค่อนข้างมาก ฉะนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจทางการบริหารงานบุคคลและการใช้ดุลพินิจในการจัดการเกี่ยวกับบุคลากรของตนค่อนข้างน้อยมาก

ส่วนความเป็นอิสระทางการบริหารงานบุคคลในการดำเนินการกำหนดกรอบอัตรากำลังของตนเอง (ข้อ 3) และการดำเนินการประเมินผลการทดลองปฏิบัติราชการส่วนท้องถิ่น (ข้อ 16) โดยเมื่อพิจารณาในรายชื่อทั้ง 2 ข้ออยู่ในระดับน้อย เนื่องจากระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยได้สะท้อนถึงระดับการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นไปอย่างจำกัด รัฐโดยรัฐบาลที่ส่วนกลางจึงยังคงเข้ามาแทรกแซงและควบคุมระบบกำลังพลในภาคท้องถิ่นค่อนข้างมาก บุคลากรส่วนท้องถิ่นจึงถูกบูรณาการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบข้าราชการพลเรือนของรัฐบาลที่ส่วนกลาง

ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารของเทศบาลทั้ง 7 จังหวัดในภาคตะวันออก

ตารางที่ 25 ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารในการกำหนดนโยบายของเทศบาลจำแนกเป็นรายชื่อ

| ข้อที่  | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|---|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|   | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|   | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |      |      |               |                |
| 1. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง             | 1/2.2                           | 8/17.8   | -        | 27/60.0     | 9/20.0               | 2.22 | 1.04 | ค่อนข้างน้อย  | 31             |
| 2. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ | 11/24.4                         | 30/66.7  | 2/4.4    | 2/4.4       | -                    | 4.11 | 0.68 | ค่อนข้างมาก   | 4              |

| ข้อที่   | ระดับความคิดเห็น                |              |                  |                 |                              | Mean | SD.  | ความเป็น<br>อิสระ | ลำดับ<br>ความ<br>สำคัญ |
|--|---------------------------------|--------------|------------------|-----------------|------------------------------|------|------|-------------------|------------------------|
|  | เห็น<br>ด้วย<br>อย่างยิ่ง       | เห็น<br>ด้วย | ไม่<br>แน่<br>ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็น<br>ด้วย<br>อย่างยิ่ง |      |      |                   |                        |
|  | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |              |                  |                 |                              |      |      |                   |                        |
| 3. เทศบาลมีอิสระสูง<br>ในการกำหนดนโยบาย<br>การจัดให้มี และ<br>ควบคุมตลาด<br>ทำเทียบเรือ ท่าข้าม<br>และที่จอดรถ | -                               | 12/26.7      | 8/17.8           | 22/48.9         | 3/6.7                        | 2.64 | 2.64 | ปานกลาง           | 24                     |
| 4. เทศบาลมีอิสระสูง<br>ในการกำหนดนโยบาย<br>เกี่ยวกับสาธารณูปโภค<br>และการก่อสร้างอื่นๆ                         | 11/24.4                         | 32/71.1      | -                | 2/4.4           | -                            | 4.16 | 0.63 | ค่อนข้าง<br>มาก   | 2                      |
| 5. เทศบาลมีอิสระสูง<br>ในการกำหนดนโยบาย<br>เกี่ยวกับสาธารณูปการ  | 10/22.2                         | 28/62.2      | 4/8.9            | 3/6.7           | -                            | 4.00 | 0.76 | ค่อนข้าง<br>มาก   | 7                      |
| 6. เทศบาลมีอิสระสูง<br>ในการกำหนดนโยบาย<br>ส่งเสริม การฝึก และ<br>ประกอบอาชีพ                                  | 1/2.2                           | 9/20.0       | 2/4.4            | 26/57.8         | 6/13.3                       | 2.39 | 0.63 | ค่อนข้าง<br>น้อย  | 28                     |
| 7. เทศบาลมีอิสระสูง<br>ในการกำหนดนโยบาย<br>เกี่ยวกับการพาณิชย์<br>และการส่งเสริมการ<br>ลงทุน                   | 3/6.7                           | 11/24.4      | 13/28.9          | 15/33.3         | 3/6.7                        | 2.91 | 1.06 | ปานกลาง           | 20                     |

| ข้อที่  | ระดับความคิดเห็น                |          |           |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|---|---------------------------------|----------|-----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|   | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่เห็นใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|   | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |           |             |                      |      |      |               |                |
| 8. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว  | 8/17.8                          | 26/57.8  | 8/17.8    | 3/6.7       | -                    | 3.87 | 0.78 | ค่อนข้างมาก   | 9              |
| 9. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายจัดการศึกษา  | 4/8.9                           | 26/57.8  | 4/8.9     | 18/40.0     | 3/6.7                | 3.00 | 1.18 | ปานกลาง       | 18             |
| 10. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส      | 13/28.9                         | 18/40.0  | 4/8.9     | 10/22.2     | -                    | 3.76 | 1.11 | ค่อนข้างมาก   | 10             |
| 11. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น | 1/2.2                           | 8/17.8   | 4/8.9     | 26/57.8     | 7/15.6               | 3.76 | 1.02 | ค่อนข้างน้อย  | 10             |
| 12. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดการที่อยู่อาศัย                              | 5/11.1                          | 25/55.6  | 7/15.6    | 8/17.8      | -                    | 3.60 | 0.91 | ค่อนข้างมาก   | 12             |



| ข้อที่  | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|---|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|   | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|   | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |      |      |               |                |
| 13. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายการจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อน                    | 11/24.4                         | 31/68.9  | 2/4.4    | 1/2.2       | -                    | 4.16 | 0.60 | ค่อนข้างมาก   | 1              |
| 14. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายส่งเสริมกีฬา  | 13/28.9                         | 29/64.4  | -        | 3/6.7       | -                    | 4.16 | 0.73 | ค่อนข้างมาก   | 3              |
| 15. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน | -                               | 7/15.6   | 6/13.3   | 26/57.8     | 6/13.3               | 2.31 | 0.90 | ค่อนข้างน้อย  | 30             |
| 16. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรพัฒนาท้องถิ่น                | -                               | 7/15.6   | -        | 32/71.1     | 6/13.3               | 2.18 | 0.86 | ค่อนข้างน้อย  | 33             |
| 17. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย     | 1/2.2                           | 8/17.8   | -        | 26/57.8     | 10/22.2              | 2.20 | 1.05 | ค่อนข้างน้อย  | 32             |

| ข้อที่  | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|---|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|   | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|   | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |      |      |               |                |
| 18. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายการจัด มูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย           | 15/33.3                         | 23/51.1  | 2/4.4    | 5/11.1      | -                    | 4.07 | 1.07 | ค่อนข้างมาก   | 6              |
| 19. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว การรักษาพยาบาล | 2/4.4                           | 8/17.8   | 6/13.3   | 24/53.3     | 5/11.1               | 1.05 | 1.05 | ค่อนข้างน้อย  | 27             |
| 20. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายการจัดให้มีควบคุมสุสาน/฼าปนสถาน               | 8/17.8                          | 16/35.6  | 11/24.4  | 9/20.0      | 1/2.2                | 4.07 | 4.07 | ค่อนข้างมาก   | 14             |
| 21. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายควบคุมการเลี้ยงสัตว์                          | 1/2.2                           | 9/20.0   | 9/20.0   | 21/46.7     | 5/11.1               | 2.56 | 1.01 | ค่อนข้างน้อย  | 26             |
| 22. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายการจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์               | 9/20.0                          | 16/35.6  | 8/17.8   | 3/6.7       | 1/2.2                | 3.89 | 0.80 | ค่อนข้างมาก   | 8              |

| ข้อที่   | ระดับความคิดเห็น                |          |           |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|--|---------------------------------|----------|-----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|  | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่เห็นใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|  | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |           |             |                      |      |      |               |                |
| 23. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายรักษาความปลอดภัยความเป็นระเบียบเรียบร้อย การอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสุขสถาน | -                               | 15/33.3  | 5/11.1    | 21/46.7     | 4/8.9                | 2.69 | 1.04 | ปานกลาง       | 23             |
| 24. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้                                   | 3/6.7                           | 13/28.9  | 12/26.7   | 14/31.1     | 3/6.7                | 2.98 | 1.07 | ปานกลาง       | 19             |
| 25. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากที่ดิน                                   | 3/6.7                           | 17/37.8  | 4/8.9     | 19/42.2     | 3/6.7                | 2.98 | 1.07 | ปานกลาง       | 19             |
| 26. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดลอม            | 2/4.4                           | 16/35.6  | 4/8.9     | 20/44.4     | 3/6.7                | 2.87 | 1.12 | ปานกลาง       | 21             |

| ข้อที่  | ระดับความคิดเห็น                |          |           |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|---|---------------------------------|----------|-----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|   | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่เห็นใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|   | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |           |             |                      |      |      |               |                |
| 27. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายการผังเมือง                 | 4/8.9                           | 19/42.2  | 5/11.1    | 15/33.3     | 2/4.4                | 3.18 | 1.13 | ปานกลาง       | 16             |
| 28. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายการขนส่งและการวิศวกรรมจราจร | 3/6.7                           | 23/51.1  | 5/11.1    | 12/26.7     | 2/4.4                | 3.29 | 1.07 | ปานกลาง       | 15             |
| 29. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายการดูแลรักษาที่สาธารณะ      | 6/13.3                          | 25/55.6  | 1/2.2     | 12/26.7     | 1/2.2                | 3.29 | 1.10 | ค่อนข้างมาก   | 15             |
| 30. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายควบคุมอาคาร                 | 1/2.2                           | 15/33.3  | 3/6.7     | 21/46.7     | 4/8.9                | 2.73 | 1.10 | ปานกลาง       | 22             |
| 31. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย   | 12/26.7                         | 27/60.0  | 4/8.9     | 2/4.4       | -                    | 4.09 | 0.73 | ค่อนข้างมาก   | 15             |

| ข้อที่   | ระดับความคิดเห็น                |              |                  |                 |                              | Mean        | SD.         | ความเป็น<br>อิสระ | ลำดับ<br>ความ<br>สำคัญ |
|--|---------------------------------|--------------|------------------|-----------------|------------------------------|-------------|-------------|-------------------|------------------------|
|  | เห็น<br>ด้วย<br>อย่างยิ่ง       | เห็น<br>ด้วย | ไม่<br>แน่<br>ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็น<br>ด้วย<br>อย่างยิ่ง |             |             |                   |                        |
|  | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |              |                  |                 |                              |             |             |                   |                        |
| 32. เทศบาลมีอิสระสูง<br>ในการกำหนดนโยบาย<br>รักษาความสงบ<br>เรียบร้อย ส่งเสริมและ<br>สนับสนุนการป้องกัน<br>และรักษาความ<br>ปลอดภัยในชีวิตและ<br>ทรัพย์สิน. | 1/2.2                           | 14/31.1      | 3/6.7            | 21/46.7         | 6/13.3                       | 2.62        | 1.13        | ปานกลาง           | 25                     |
| 33. เทศบาลมีอิสระสูง<br>ในการกำหนดนโยบาย<br>ดำเนินกิจการที่เป็น<br>ผลประโยชน์ของ<br>ประชาชนในท้องถิ่น<br>ตามที่คณะกรรมการ<br>ประกาศกำหนด.                  | 8/17.8                          | 20/44.4      | 11/24.4          | 6/13.3          | -                            | 3.67        | 0.92        | ค่อนข้าง<br>มาก   | 11                     |
| <b>ความเป็นอิสระโดย<br/>รวม</b>  | -                               | -            | -                | -               | -                            | <b>3.18</b> | <b>1.18</b> | <b>ปานกลาง</b>    | <b>-</b>               |

จากตารางที่ 25 แสดงให้เห็นว่าความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระด้านการกำหนดนโยบาย  
ของเทศบาล โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง

ในส่วนของความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ  
และทางระบายน้ำ (ข้อ 2) การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ (ข้อ 4) การ  
กำหนดนโยบายเกี่ยวกับสาธารณูปการ (ข้อ 5) การกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว (ข้อ 8) การ

กำหนดนโยบายสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส (ข้อ 10) การกำหนดนโยบายปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย (ข้อ 12) การกำหนดนโยบายการจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ (ข้อ 13) การกำหนดนโยบายส่งเสริมกีฬา (ข้อ 14) การกำหนดนโยบายการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย (ข้อ 18) การกำหนดนโยบายการจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน (ข้อ 20) การกำหนดนโยบายการจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ (ข้อ 22) การกำหนดนโยบายการดูแลรักษาที่สาธารณะ (ข้อ 29) การกำหนดนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ข้อ 31) และการกำหนดนโยบายดำเนินกิจการที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด (ข้อ 33)

โดยเมื่อพิจารณาในรายชื่อทั้ง 14 ข้ออยู่ในระดับค่อนข้างมาก เนื่องจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเน้นการให้บริการประชาชนและตอบสนองความต้องการของประชาชนภายในชุมชนของตนเป็นปฐมภูมิ และเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ด้วยตนเอง ผ่านการใช้ทรัพยากรทางการบริหารภายในองค์กรของตนเป็นหลัก แต่ภายใต้สภาพแวดล้อมทางการบริหารใน ยุคปัจจุบัน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพัฒนาทางเลือกใหม่ๆ ในการจัดหาบริการสาธารณะให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาและยกระดับการบริการสาธารณะให้เกิดขึ้น ซึ่งเป็นการมุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระตามหลักการปกครองตนเอง

ส่วนความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ (ข้อ 3) การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน (ข้อ 7) การกำหนดนโยบายจัดการศึกษา (ข้อ 9) การกำหนดนโยบายรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถาน (ข้อ 23) การกำหนดนโยบายจัดการ บำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ (ข้อ 24) การกำหนดนโยบายจัดการ บำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากที่ดิน (ข้อ 25) การกำหนดนโยบายจัดการ บำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ข้อ 26) การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการผังเมือง (ข้อ 27) การกำหนดนโยบายการขนส่งและการวิศวกรรมจราจร (ข้อ 28) การกำหนดนโยบายควบคุมอาคาร (ข้อ 30) และการกำหนดนโยบายรักษาความสงบเรียบร้อย ส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (ข้อ 32) โดยเมื่อพิจารณาในรายชื่อทั้ง 11 ข้ออยู่ในระดับปานกลาง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บริการสาธารณะโดยวิธีการในการจัดทำภารกิจหน้าที่ค่อนข้างจำกัดอย่างมาก ส่วนใหญ่เน้นแต่การจัดทำภารกิจหน้าที่โดยตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง แต่ถ้าเป็นการจัดการสาธารณะที่มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหรือส่วนราชการอื่นๆ แล้ว จึงทำให้มีความเป็นอิสระค่อนข้างที่จะจำกัด อาจจะเป็นด้วยเพราะการขาดความรู้ความเข้าใจ การที่ท้องถิ่นไม่มีศักยภาพเพียงพอ หรือ การที่รัฐบาลไม่มีนโยบายเพื่อกระตุ้นให้องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นมีวิธีในการจัดทำภารกิจมากขึ้น จากเหตุผลดังกล่าว ส่งผลให้มีการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นระบบระเบียบมากขึ้น โดยเฉพาะการให้มีการถ่ายโอนภารกิจต่างๆ จากส่วนราชการซึ่งซ้ำซ้อนกับท้องถิ่น รวมถึงภารกิจซึ่งเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนท้องถิ่น ไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ ประชาชนในท้องถิ่นก็มีโอกาสจะได้รับการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพดีขึ้นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถเกิดขึ้นได้

ส่วนความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง (ข้อ 1) การกำหนดนโยบายส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ (ข้อ 6) การกำหนดนโยบายบำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (ข้อ 11) การกำหนดนโยบาย ส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน (ข้อ 15) การกำหนดนโยบาย ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรพัฒนาท้องถิ่น (ข้อ 16) การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการรักษาความ สะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ข้อ 17) การกำหนดนโยบายการสาธารณสุข การ อนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล (ข้อ 19) และการกำหนดนโยบายควบคุมการเลี้ยงสัตว์ (ข้อ 21) โดยเมื่อพิจารณาในรายชื่อทั้ง 8 ข้ออยู่ในระดับค่อนข้างน้อย เนื่องจากองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นจะมีภารกิจหน้าที่ต่างๆ มากมายตามที่กฎหมายกำหนด แต่ในความเป็นจริงแล้วกฎหมายของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทระบุไว้อย่างชัดเจนว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ดังต่อไปนี้... การระบุคำไว้ว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” นี้ เท่ากับว่า หากหน้าที่ใดๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแต่หากมีกฎหมายอื่นที่กำหนดให้รัฐบาลหรือ หน่วยงานอื่นใดที่ไม่ใช่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจกระทำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ไม่มีอำนาจกระทำภารกิจดังกล่าวเพราะภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้บังคับ แห่งกฎหมาย (อื่น) ตามที่กำหนด ด้วยเหตุนี้เอง จึงกล่าวได้ว่า แม้ในกฎหมายจะมีการกำหนดภารกิจ หน้าที่ต่างๆ ในกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ มากมาย แต่ในทางปฏิบัติองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทจำกัดมากเพราะมีกฎหมายหลายฉบับจำกัดบทบาทและหน้าที่ดังกล่าว

**ตารางที่ 26 ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารงบประมาณของ เทศบาลจำแนกเป็นรายชื่อ**

| ข้อที่  | ระดับความคิดเห็น                |          |           |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|---|---------------------------------|----------|-----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|   | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่เห็นใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|   | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |           |             |                      |      |      |               |                |
| 1. เทศบาลมีอิสระสูงในการบริหารงบประมาณและการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ                      | 8/17.8                          | 27/60.0  | 1/2.2     | 6/13.3      | 2/4.4                | 3.75 | 1.05 | ค่อนข้างมาก   | 22             |
| 2. เทศบาลมีอิสระสูงในการบริหารจัดการด้านงบประมาณตามกรอบกฎหมายระเบียบและข้อบังคับต่างๆ | 11/24.4                         | 27/60.0  | 2/4.4     | 4/8.9       | 1/2.2                | 3.92 | 0.92 | ค่อนข้างมาก   | 11             |
| 3. เทศบาลมีอิสระสูงในการจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย                            | 1/2.2                           | 9/20.0   | 2/4.4     | 24/53.3     | 9/20.0               | 2.31 | 1.08 | ค่อนข้างน้อย  | 32             |
| 4. เทศบาลมีอิสระสูงในการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายสนับสนุนแผนงานและโครงการ                   | 6/13.3                          | 36/80.0  | 1/2.2     | 2/4.4       | -                    | 4.02 | 1.08 | ค่อนข้างน้อย  | 32             |
| 5. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการกำหนดขั้นตอนในการจัดเตรียมงบประมาณรายจ่าย            | 8/17.8                          | 32/71.1  | 3/6.7     | 2/4.4       | -                    | 4.02 | 1.92 | ค่อนข้างมาก   | 6              |



| ข้อที่   | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|--|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|  | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|  | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |      |      |               |                |
| 6. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการจัดทำรายละเอียดยงบประมาณรายจ่าย             | 6/13.3                          | 37/82.2  | 1/2.2    | 1/2.2       | -                    | 4.07 | 0.49 | ค่อนข้างมาก   | 4              |
| 7. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี                 | 9/20.0                          | 32/71.1  | -        | 4/8.9       | -                    | 4.07 | 0.75 | ค่อนข้างมาก   | 4              |
| 8. เทศบาลมีอิสระสูงในการบริหารงบประมาณตามแผนที่กำหนด                         | 10/22.2                         | 33/73.3  | -        | 2/4.4       | -                    | 4.13 | 0.49 | ค่อนข้างมาก   | 4              |
| 9. เทศบาลมีอิสระสูงในการบริหารจัดการเกี่ยวกับงบประมาณที่ได้รับจากเงินอุดหนุน | 2/4.4                           | 9/20.0   | 1/2.2    | 27/60.0     | 6/13.3               | 2.42 | 1.09 | ค่อนข้างน้อย  | 29             |
| 10. เทศบาลมีอิสระสูงในการบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายทางด้านงบดำเนินการ       | 1/2.2                           | 10/22.2  | 2/4.4    | 27/60.0     | 6/13.3               | 2.42 | 1.03 | ค่อนข้างน้อย  | 29             |
| 11. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการขอโอนและเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ          | 2/4.4                           | 37/82.2  | -        | 5/11.1      | 1/2.2                | 3.76 | 0.80 | ค่อนข้างมาก   | 29             |

| ข้อที่  | ระดับความคิดเห็น                |          |           |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|---|---------------------------------|----------|-----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|   | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่เห็นใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|   | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |           |             |                      |      |      |               |                |
| 12. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการพัฒนาศักยภาพทางด้านความรู้ความสามารถของบุคลากรในการบริหารจัดการงบประมาณ       | 7/15.6                          | 33/73.3  | 2/4.4     | 2/4.4       | 1/2.2                | 3.96 | 3.95 | ค่อนข้างมาก   | 10             |
| 13. เทศบาลมีอิสระสูงในการบริหารจัดการด้านงบประมาณเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ผู้บริหารเปลี่ยนแปลงไปตามอำนาจทางการเมือง | 3/6.7                           | 17/37.8  | 12/26.7   | 12/26.7     | 1/2.2                | 3.20 | 0.99 | ปานกลาง       | 25             |
| 14. เทศบาลมีอิสระสูงในการบริหารงบประมาณตามนโยบายที่วางไว้ได้อย่างต่อเนื่อง                                      | 6/13.3                          | 30/66.7  | 2/4.4     | 7/15.6      | -                    | 3.78 | 0.87 | ค่อนข้างมาก   | 19             |
| 15. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการติดตามผลการดำเนินงานด้านการจัดทำระบบบัญชี                                     | 5/11.1                          | 30/66.7  | 8/17.8    | 2/4.4       | -                    | 3.84 | 0.67 | ค่อนข้างมาก   | 16             |

| ข้อที่   | ระดับความคิดเห็น                |              |              |                 |                              | Mean | SD.  | ความเป็น<br>อิสระ | ลำดับ<br>ความ<br>สำคัญ |
|--|---------------------------------|--------------|--------------|-----------------|------------------------------|------|------|-------------------|------------------------|
|  | เห็น<br>ด้วย<br>อย่างยิ่ง       | เห็น<br>ด้วย | ไม่<br>แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็น<br>ด้วย<br>อย่างยิ่ง |      |      |                   |                        |
|  | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |              |              |                 |                              |      |      |                   |                        |
| 16. เทศบาลมีอิสระสูงใน<br>การดำเนินการติดตาม<br>ผลการดำเนินงานด้าน<br>การอนุมัติเงิน<br>งบประมาณต่างๆ ใน<br>รอบปี  | 1/2.2                           | 1/2.2        | 7/15.6       | 28/62.2         | 3/6.7                        | 2.42 | 0.89 | ค่อนข้าง<br>น้อย  | 28                     |
| 17. เทศบาลมีอิสระสูงใน<br>การบริหารจัดการด้าน<br>งบประมาณ เนื่องจาก<br>ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจ<br>การดูแลของหน่วยงาน<br>ขององค์กรกำกับ<br>ตรวจสอบการบริหาร<br>งบประมาณ | 4/8.9                           | 16/35.6      | 2/4.4        | 19/42.2         | 4/8.9                        | 2.93 | 1.23 | ปานกลาง           | 26                     |
| 18. เทศบาลมีอิสระสูงใน<br>การดำเนินการให้ส่วน<br>ราชการต่างๆ มีการ<br>ควบคุมค่าใช้จ่าย<br>งบประมาณของตนเอง   | 2/4.4                           | 27/60.0      | 7/15.6       | 9/20.0          | -                            | 3.49 | 0.86 | ค่อนข้าง<br>มาก   | 24                     |
| 19. เทศบาลมีอิสระสูงใน<br>การดำเนินการตาม<br>วัตถุประสงค์ที่ได้รับ<br>อนุมัติการใช้เงิน<br>งบประมาณ  | 4/8.9                           | 37/82.2      | 1/2.2        | 3/6.7           | -                            | 3.93 | 0.61 | ค่อนข้าง<br>มาก   | 12                     |

| ข้อที่   | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|--|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|  | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|  | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |      |      |               |                |
| 20. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการใช้เงินงบประมาณตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี             | 9/20.0                          | 33/73.3  | 1/2.2    | 2/4.4       | -                    | 4.09 | 0.63 | ค่อนข้างมาก   | 3              |
| 21. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินงบประมาณทุกหมวดรายจ่ายและเงินนอกงบประมาณ | 5/11.1                          | 36/80.0  | 2/4.4    | 2/4.4       | -                    | 3.98 | 0.58 | ค่อนข้างมาก   | 8              |
| 22. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการรายงานผลงบประมาณรายจ่ายประจำปี                                 | 4/8.9                           | 34/75.6  | 3/6.7    | 3/6.7       | -                    | 3.89 | 0.65 | ค่อนข้างมาก   | 13             |
| 23. เทศบาลมีอิสระสูงในการบริหารงานด้านการจัดเก็บรายได้   | 1/2.2                           | 6/13.3   | 1/2.2    | 30/66.7     | 7/15.6               | 2.20 | 0.94 | ค่อนข้างน้อย  | 34             |
| 24. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านความเป็นอยู่ของประชาชน                       | 4/8.9                           | 31/68.9  | 4/8.9    | 6/13.3      | -                    | 3.73 | 0.80 | ค่อนข้างมาก   | 23             |

| ข้อที่  | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|---|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|   | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|   | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |      |      |               |                |
| 25. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านการควบคุมดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อย | 4/8.9                           | 32/71.1  | 3/6.7    | 5/11.1      | -                    | 0.76 | 0.76 | ค่อนข้างมาก   | 18             |
| 26. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านสาธารณูปการ                           | 7/15.6                          | 33/73.3  | 1/2.2    | 4/8.9       | -                    | 3.96 | 0.73 | ค่อนข้างมาก   | 9              |
| 27. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านการรักษาความสะอาด                     | 8/17.8                          | 36/80.0  | -        | 1/2.2       | -                    | 4.13 | 0.50 | ค่อนข้างมาก   | 9              |
| 28. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสรรงบประมาณของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ           | 4/8.9                           | 32/71.1  | 5/11.1   | 4/8.9       | -                    | 0.76 | 0.76 | ค่อนข้างมาก   | 18             |
| 29. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายทุกประเภทตามอำนาจหน้าที่          | 7/15.6                          | 30/66.7  | 3/6.7    | 5/11.1      | -                    | 3.87 | 0.81 | ค่อนข้างมาก   | 15             |

| ข้อที่  | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|---|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|   | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|   | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |      |      |               |                |
| 30. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการวางแผนจัดทำงบประมาณรายรับประจำปี  | 1/2.2                           | 8/17.8   | 3/6.7    | 29/64.4     | 4/8.9                | 2.40 | 0.96 | ค่อนข้างน้อย  | 30             |
| 31. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการวางแผนจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี | 1/2.2                           | 8/17.8   | 1/2.2    | 30/66.7     | 5/11.1               | 2.33 | 0.97 | ค่อนข้างน้อย  | 30             |
| 32. เทศบาลมีอิสระสูงในการบริหารจัดการด้านบัญชี                      | -                               | 7/15.6   | 3/6.7    | 28/62.2     | 5/11.1               | 2.28 | 0.88 | ค่อนข้างน้อย  | 33             |
| 33. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการจัดทำงบประมาณการรายรับ            | 5/11.1                          | 31/68.9  | 2/4.4    | 7/15.6      | -                    | 3.76 | 0.88 | ค่อนข้างมาก   | 21             |
| 34. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการจัดทำงบประมาณการรายจ่าย           | 5/11.1                          | 34/75.6  | 2/4.4    | 4/8.9       | -                    | 3.89 | 0.71 | ค่อนข้างมาก   | 14             |
| ความเป็นอิสระโดยรวม   | -                               | -        | -        | -           | -                    | 3.48 | 1.06 | ค่อนข้างมาก   | -              |

จากตารางที่ 26 แสดงให้เห็นว่าความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารงบประมาณของเทศบาล โดยรวมอยู่ในระดับค่อนข้างมาก

ในส่วนของความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณและการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ (ข้อ 1) การบริหารจัดการด้านงบประมาณตามกรอบกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ (ข้อ 2) การวิเคราะห์

ค่าใช้จ่ายสนับสนุนแผนงานและโครงการ (ข้อ 4) การดำเนินการกำหนดขั้นตอนในการจัดเตรียมงบประมาณรายจ่าย (ข้อ 5) การดำเนินการจัดทำรายละเอียดงบประมาณรายจ่าย (ข้อ 6) การดำเนินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ข้อ 7) การบริหารงบประมาณตามแผนที่กำหนด (ข้อ 8) การดำเนินการขอ โอนและเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ (ข้อ 11) การดำเนินการพัฒนาศักยภาพทางด้านความรู้ ความสามารถของบุคลากรในการบริหารจัดการงบประมาณ (ข้อ 12) การบริหารงบประมาณตามนโยบายที่วางไว้ได้อย่างต่อเนื่อง (ข้อ 14) การดำเนินการติดตามผลการดำเนินงานด้านการจัดทำระบบบัญชี (ข้อ 15) การดำเนินการให้ส่วนราชการต่างๆ มีการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของตนเอง (ข้อ 18) การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับอนุมัติการใช้จ่ายงบประมาณ (ข้อ 19) การดำเนินการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ข้อ 20) การดำเนินการตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินงบประมาณทุกหมวดรายจ่ายและเงินนอกงบประมาณ (ข้อ 21) การดำเนินการรายงานผลงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ข้อ 22) การดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านความเป็นอยู่ของประชาชน (ข้อ 24) การดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านการควบคุมดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อย (ข้อ 25) การดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านสาธารณสุขการ (ข้อ 26) การดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านการรักษาความสะอาด (ข้อ 27) การดำเนินการจัดสรรงบประมาณของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ (ข้อ 28) การดำเนินการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายทุกประเภทตามอำนาจหน้าที่ (ข้อ 29) การดำเนินการจัดทำงบประมาณการรายรับ (ข้อ 33) และการดำเนินการจัดทำงบประมาณการรายจ่าย (ข้อ 34)

โดยเมื่อพิจารณาในรายข้อทั้ง 24 ข้ออยู่ในระดับค่อนข้างมาก เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอสำหรับการดำเนินการตามภารกิจที่เพิ่มขึ้นเพื่อบรรลุเป้าหมายในเรื่องสัดส่วนของรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทำให้ท้องถิ่นสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการหารายได้ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะนำไปสู่ความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณในการจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย (ข้อ 3) การบริหารจัดการเกี่ยวกับงบประมาณที่ได้รับจากเงินอุดหนุน (ข้อ 9) การบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายทางด้านงบดำเนินการ (ข้อ 10) การดำเนินการติดตามผลการดำเนินงานด้านการอนุมัติเงินงบประมาณต่างๆ ในรอบปี (ข้อ 16) การบริหารงานด้านการจัดเก็บรายได้ (ข้อ 23) การดำเนินการวางแผนจัดทำงบประมาณรายรับประจำปี (ข้อ 30) การดำเนินการวางแผนจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ข้อ 31) และการบริหารจัดการด้านบัญชี (ข้อ 32) โดยเมื่อพิจารณาในรายข้อทั้ง 8 ข้ออยู่ในระดับค่อนข้างน้อย เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นสถาบันทางการเมืองหนึ่งที่

เกิดจากกระบวนการกระจายอำนาจภายในระบบการเมืองแต่ภายใต้โครงสร้างแบบรัฐสมัยใหม่ถึงที่สุดแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นแต่เพียง “สถาบันทางการเมืองการปกครองในระดับรอง” ที่ความเป็นอิสระและความสามารถในการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองมีจำกัด นั่นคือต้องอยู่ภายใต้กรอบของอำนาจรัฐเสมอ นั่นย่อมหมายถึงว่า อำนาจในการควบคุมของรัฐที่มีอยู่เหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นถือเป็นความจำเป็นตามธรรมชาติ ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น นั่นคือการเกิดขึ้นของแนวคิดที่เรียกว่า “การกำกับดูแล” ซึ่งนับเป็นพัฒนาการล่าสุดและเป็นหลักการสำคัญที่มีผลต่อการกำหนดแนวคิดและระดับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ยกเว้น ในส่วนของความเป็นอิสระในการบริหารจัดการด้านงบประมาณเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ผู้บริหารเปลี่ยนแปลงไปตามอำนาจทางการเมือง (ข้อ 13) และการบริหารจัดการด้านงบประมาณเนื่องจากต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจการดูแลของหน่วยงานขององค์กรกำกับตรวจสอบการบริหารงบประมาณ (ข้อ 17) อยู่ในระดับปานกลาง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ตามแผนหรือนโยบายของฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดทำงบประมาณต่างๆ เพื่อเสนอแต่ละฝ่ายงานไปจนถึงระดับผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อผ่านความเห็นชอบตามวาระที่กำหนดขึ้น ทั้งนี้ทั้งนั้นก็ตั้งขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งว่าจะดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันหรือต่างกัน อย่างไรบ้าง และต้องดำเนินการด้วยวิธีอะไรที่จะให้บริการกับประชาชนอย่างทั่วถึง และที่สำคัญต้องอยู่ในกำกับการดูแลของหน่วยงานขององค์กรกำกับตรวจสอบการบริหารงบประมาณ ซึ่งตามกฎหมายก็ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกาศสำเนางบแสดงฐานะการเงินและงบอื่นๆ ตามแบบที่ทางการปกครองกำหนด ที่ได้ส่งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคตรวจสอบไว้โดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนทราบ ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเวลาอันสมควร นับว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

**ตารางที่ 27 ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารงานบุคคลของเทศบาล  
จำแนกเป็นรายชื่อ**



| ข้อที่   | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|--|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|  | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|  | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |      |      |               |                |
| 1. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการวางแผนกำลังคนหรือ การจัดทำแผนกรอบอัตรากำลัง 3 ปี        | 12/26.7                         | 26/57.8  | 1/2.2    | 5/11.1      | 1/2.2                | 3.96 | 0.97 | ค่อนข้างมาก   | 2              |
| 2. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการจัดทำโครงสร้างภายในองค์กรของตนเอง                       | 3/6.7                           | 10/22.2  | 1/2.2    | 26/57.8     | 5/11.1               | 2.56 | 1.15 | ค่อนข้างน้อย  | 16             |
| 3. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการกำหนดกรอบอัตรากำลังของตนเอง                             | 9/20.0                          | 26/57.8  | 1/2.2    | 9/20.0      | -                    | 2.56 | 0.99 | ค่อนข้างมาก   | 16             |
| 4. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสอบแข่งขัน เพื่อเข้ารับราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น | 4/8.9                           | 21/46.7  | 4/8.9    | 14/31.1     | 1/2.2                | 3.24 | 1.13 | ปานกลาง       | 2              |
| 5. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการจัดทำขั้นตอนกระบวนการของการกำหนดตำแหน่งของตนเอง         | 4/8.9                           | 25/55.6  | 2/4.4    | 13/28.9     | 1/2.2                | 3.40 | 1.07 | ปานกลาง       | 10             |

| ข้อที่   | ระดับความคิดเห็น                |          |                  |                 |                              | Mean | SD.  | ความเป็น<br>อิสระ | ลำดับ<br>ความ<br>สำคัญ |
|--|---------------------------------|----------|------------------|-----------------|------------------------------|------|------|-------------------|------------------------|
|  | เห็น<br>ด้วย<br>อย่างยิ่ง       | เห็นด้วย | ไม่<br>แน่<br>ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็น<br>ด้วย<br>อย่างยิ่ง |      |      |                   |                        |
|  | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |                  |                 |                              |      |      |                   |                        |
| 6. เทศบาลมีอิสระสูงใน<br>การดำเนินการสรรหา<br>บุคคลเพื่อบรรจุและ<br>แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง<br>ข้าราชการหรือพนักงาน<br>ส่วนท้องถิ่น | 5/11.1                          | 27/60.0  | 2/4.4            | 9/20.0          | 1/2.2                        | 3.59 | 1.01 | ค่อนข้าง<br>มาก   | 7                      |
| 7. เทศบาลมีอิสระสูงใน<br>การดำเนินการกำหนด<br>หลักเกณฑ์ของการเลื่อน<br>ตำแหน่งบุคลากรของ<br>ตนเอง                                  | 2/4.4                           | 16/35.6  | 5/11.1           | 19/42.2         | 3/6.7                        | 2.89 | 1.11 | ปานกลาง           | 14                     |
| 8. เทศบาลมีอิสระสูงใน<br>การดำเนินการย้าย<br>ข้าราชการหรือพนักงาน<br>ส่วนท้องถิ่น  | 2/4.4                           | 24/53.3  | 4/8.9            | 10/22.2         | 5/11.1                       | 3.18 | 1.17 | ปานกลาง           | 13                     |
| 9. เทศบาลมีอิสระสูงใน<br>การดำเนินการพิจารณา<br>คัดเลือกบุคคลเพื่อโอน<br>มาดำรงตำแหน่งที่ว่างลง                                    | -                               | 12/26.7  | 2/4.4            | 25/55.6         | 6/13.3                       | 2.44 | 1.03 | ค่อนข้าง<br>น้อย  | 13                     |
| 10. เทศบาลมีอิสระสูงใน<br>การดำเนินการพิจารณา<br>หลักเกณฑ์ในการโอน<br>ข้าราชการหรือพนักงาน<br>ส่วนท้องถิ่น                         | 5/11.1                          | 23/51.1  | 4/8.9            | 12/26.7         | 1/2.2                        | 3.42 | 1.07 | ปานกลาง           | 8                      |

| ข้อที่   | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|--|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|  | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|  | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |      |      |               |                |
| 11. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานของกรอบค่าใช้จ่ายในด้านบุคลากรของตนเอง   | 6/13.3                          | 29/64.4  | 1/2.2    | 7/15.6      | 2/4.4                | 3.67 | 3.57 | ค่อนข้างมาก   | 6              |
| 12. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือน การจ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่นแก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น | 9/20.0                          | 30/66.7  | 1/2.2    | 5/11.1      | -                    | 3.96 | 3.96 | ค่อนข้างมาก   | 1              |
| 13. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น  | -                               | 12/26.7  | 2/4.4    | 25/55.6     | 6/13.3               | 3.67 | 1.03 | ค่อนข้างน้อย  | 18             |
| 14. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการพิจารณาสิทธิประโยชน์อื่นได้ด้วยตนเอง อาทิ สวัสดิการ การรักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร ค่าเช่าบ้าน              | 7/15.6                          | 24/53.3  | -        | 9/20.0      | -                    | 3.42 | 3.42 | ปานกลาง       | 9              |

| ข้อที่   | ระดับความคิดเห็น                |              |              |                 |                              | Mean | SD.  | ความเป็น<br>อิสระ | ลำดับ<br>ความ<br>สำคัญ |
|--|---------------------------------|--------------|--------------|-----------------|------------------------------|------|------|-------------------|------------------------|
|  | เห็น<br>ด้วย<br>อย่างยิ่ง       | เห็น<br>ด้วย | ไม่แน่<br>ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็น<br>ด้วย<br>อย่างยิ่ง |      |      |                   |                        |
|  | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |              |              |                 |                              |      |      |                   |                        |
| 15. เทศบาลมีอิสระสูงใน<br>การดำเนินการพัฒนา<br>ศักยภาพในงานด้านการ<br>พัฒนาบุคลากรท้องถิ่น<br>ของตนเอง อาทิ การฝึก<br>อบรม การศึกษาดูงาน<br>การศึกษาหลักสูตรใน<br>ระยะสั้น | 1/2.2                           | 26/57.8      | 1/2.2        | 26/57.8         | 8/17.8                       | 2.31 | 2.31 | ค่อนข้าง<br>น้อย  | 19                     |
| 16. เทศบาลมีอิสระสูงใน<br>การดำเนินการประเมิน<br>ผลการทดลองปฏิบัติ<br>ราชการส่วนท้องถิ่น   | -                               | 5/11.1       | 2/4.4        | 32/71.1         | 5/11.1                       | 2.16 | 0.77 | ค่อนข้าง<br>น้อย  | 20                     |
| 17. เทศบาลมีอิสระสูงใน<br>การพิจารณาลงโทษและ<br>การดำเนินการทางวินัย<br>แก่บุคลากร อาทิ<br>ข้าราชการหรือพนักงาน<br>ส่วนท้องถิ่น  | 1/2.2                           | 11/24.4      | 5/11.1       | 25/55.6         | 3/6.7                        | 2.60 | 2.50 | ค่อนข้าง<br>น้อย  | 15                     |
| 18. เทศบาลมีอิสระสูงใน<br>การดำเนินการตาม<br>หลักเกณฑ์การยื่น<br>อุทธรณ์ของข้าราชการ<br>หรือพนักงานส่วน<br>ท้องถิ่น  | 5/11.1                          | 33/73.3      | 4/8.9        | 3/6.7           | -                            | 3.89 | 3.39 | ค่อนข้าง<br>มาก   | 3                      |

| ข้อที่  | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|---|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|   | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|   | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |      |      |               |                |
| 19. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการตามหลักเกณฑ์การร้องทุกข์ของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น                                   | 5/11.1                          | 32/71.1  | 5/11.1   | 3/6.7       | -                    | 3.87 | 0.69 | ค่อนข้างมาก   | 4              |
| 20. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับการให้พ้นจากตำแหน่งหรือการให้ออกจากราชการของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น | 4/8.9                           | 22/48.9  | 5/11.1   | 13/28.9     | 1/2.2                | 1.06 | 1.06 | ปานกลาง       | 11             |
| ความเป็นอิสระโดยรวม   | -                               | -        | -        | -           | -                    | 3.20 | 1.16 | ปานกลาง       | -              |

จากตารางที่ 27 แสดงให้เห็นว่าความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารงานบุคคลของเทศบาล โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง

ในส่วนของความเป็นอิสระในการดำเนินการวางแผนกำลังคนหรือการจัดทำแผนกรอบอัตรากำลัง 3 ปี (ข้อ 1) การดำเนินการกำหนดกรอบอัตรากำลังของตนเอง (ข้อ 3) การดำเนินการสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ข้อ 6) การดำเนินการตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานของกรอบค่าใช้จ่ายในด้านบุคลากรของตนเอง (ข้อ 11) การดำเนินการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน การจ่ายเงินเดือน ค่าจ้างและประโยชน์ตอบแทนอื่นแก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ข้อ 12) การดำเนินการตามหลักเกณฑ์การยื่นอุทธรณ์ของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ข้อ 18) และการดำเนินการตามหลักเกณฑ์การร้องทุกข์ของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ข้อ 19)

โดยเมื่อพิจารณาในรายชื่อทั้ง 7 ชื่ออยู่ในระดับค่อนข้างมาก เนื่องจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นของชุมชนท้องถิ่น เพื่อท้องถิ่น และโดยท้องถิ่นเองมีความเป็นอิสระทางการบริหารจัดการเพื่อสามารถให้บริการกิจการสาธารณะต่างๆ ในอันที่จะตอบสนองต่อความต้องการและปัญหาของชุมชนภายใต้กรอบกฎหมายกำหนด ซึ่งด้านบุคลากรส่วนท้องถิ่น ก็ถือเป็นทรัพยากรสำคัญอันหนึ่ง ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความพร้อมและมีอิสระทางการบริหารเพื่อสามารถตอบสนองภารกิจของตนได้ และความเป็นอิสระที่เกิดขึ้นแก่ท้องถิ่นก็จะต้องบริหารจัดการไปตามความจำเป็นและความต้องการที่เหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น

ส่วนความเป็นอิสระในการดำเนินการจัดสอบแข่งขันเพื่อเข้ารับราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ข้อ 4) การดำเนินการจัดทำขั้นตอนกระบวนการของการกำหนดตำแหน่งของตนเอง (ข้อ 5) การดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์ของการเลื่อนตำแหน่งบุคลากรของตนเอง (ข้อ 7) การดำเนินการย้ายข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ข้อ 8) การดำเนินการพิจารณาหลักเกณฑ์ในการโอนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ข้อ 10) การดำเนินการพิจารณาสิทธิประโยชน์อื่นได้ด้วยตนเอง อาทิ สวัสดิการ การรักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร ค่าเช่าบ้าน (ข้อ 14) และการดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับการให้พ้นจากตำแหน่งหรือการให้ออกจากราชการของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ข้อ 20) โดยเมื่อพิจารณาในรายชื่อทั้ง 7 ชื่ออยู่ในระดับปานกลาง เนื่องจากการบริหารกิจการด้านบุคลากรท้องถิ่นให้มีเอกภาพและเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ส่วนกลางก็จะกระทำผ่านกลไกด้านองค์กรกลางทางการบริหารงานบุคคลในรูปของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ภายใต้โครงสร้างเช่นนี้ จึงทำให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีความเป็นเอกภาพค่อนข้างสูง จะเป็นการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับคณะกรรมการกลางในระดับต่างๆ ซึ่งก่อให้เกิดแบบแผนที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในระบบบริหารบุคลากรส่วนท้องถิ่น เฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการออกบังคับใช้กฎหมายที่เรียกว่า “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542”

ส่วนความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลในการดำเนินการจัดทำโครงสร้างภายในองค์กรของตนเอง (ข้อ 2) การดำเนินการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเพื่อโอนมาดำรงตำแหน่งที่ว่างลง (ข้อ 9) การดำเนินการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ข้อ 13) การดำเนินการพัฒนาศักยภาพในงานด้านการพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นของตนเอง อาทิ การฝึกอบรม การศึกษาดูงาน การศึกษาหลักสูตรในระยะสั้น (ข้อ 15) การดำเนินการประเมินผลการทดลองปฏิบัติราชการส่วนท้องถิ่น (ข้อ 16) และการพิจารณาลงโทษและการดำเนินการทางวินัยแก่บุคลากร อาทิ ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ข้อ 17) โดยเมื่อพิจารณาในรายชื่อทั้ง 6 ชื่ออยู่ในระดับค่อนข้างน้อย เนื่องจากภายใต้บริบททางการเมืองการปกครองของไทยซึ่งได้เกิดพัฒนาการทางการเมืองในทิศทางใหม่ ภายหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้นำไปสู่การวางหลักการสำคัญในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ

กับท้องถิ่นไทย นั่นคือ “การกำกับดูแล” กล่าวคือ การกำกับดูแลเป็นหลักการในการควบคุมท้องถิ่นที่ประสานสอดคล้องกับการย้ำเน้นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง หลักการกำกับดูแลจึงเป็นความพยายามที่จะกำหนดความหมายและสร้างแนวประพฤติปฏิบัติใหม่ในการเข้าไปควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 7 จังหวัดในภาคตะวันออก

ตารางที่ 28 ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารในการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลจำแนกเป็นรายชื่อ

| ข้อที่   | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                 | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|--|---------------------------------|----------|----------|-------------|-----------------|------|------|---------------|----------------|
|  | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยยิ่ง |      |      |               |                |
|  | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                 |      |      |               |                |
| 1. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตนเอง                   | 27/14.8                         | 73/39.9  | 2/1.1    | 65/35.5     | 15/8.2          | 3.18 | 1.28 | ปานกลาง       | 20             |
| 2. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ    | 45/24.6                         | 115/62.8 | 9/4.9    | 11/6.0      | 3/1.6           | 4.03 | 0.82 | ค่อนข้างมาก   | 3              |
| 3. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายการจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามที่จอดรถ | 16/8.7                          | 63/34.4  | 42/23.0  | 54/29.5     | 6/3.3           | 3.16 | 1.05 | ปานกลาง       | 21             |

| ข้อที่  | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|---|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|   | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|   | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |      |      |               |                |
| 4. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับสาธารณูปโภค การก่อสร้าง           | 43/23.5                         | 114/62.3 | 17/9.3   | 9/4.9       | -                    | 4.04 | 0.72 | ค่อนข้างมาก   | 1              |
| 5. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายสาธารณูปการ                                | 38/20.8                         | 116/63.4 | 11/6.0   | 18/9.8      | -                    | 3.95 | 0.81 | ค่อนข้างมาก   | 5              |
| 6. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายส่งเสริมการประกอบอาชีพ                     | 21/11.5                         | 83/45.4  | 16/8.7   | 55/30.1     | 8/4.4                | 3.30 | 1.14 | ปานกลาง       | 17             |
| 7. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน | 11/6.0                          | 57/31.1  | 34/18.6  | 70/38.3     | 9/4.9                | 2.95 | 0.72 | ปานกลาง       | 1              |
| 8. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว                      | 23/12.6                         | 107/58.5 | 32/17.5  | 18/9.8      | 2/1.1                | 3.72 | 0.81 | ค่อนข้างมาก   | 10             |
| 9. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายจัดการศึกษา                                | 21/11.5                         | 53/29.0  | 24/13.1  | 66/36.1     | 19/10.4              | 2.95 | 1.23 | ปานกลาง       | 17             |



| ข้อที่  | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean   | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|---|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|--------|------|---------------|----------------|
|   | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |        |      |               |                |
|   | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |        |      |               |                |
| 10. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส      | 48/26.2                         | 97/53.0  | 17/9.3   | 20/10.9     | 1/0.5                | 17/9.3 | 0.91 | ค่อนข้างมาก   | 6              |
| 11. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น | 22/12.0                         | 97/53.0  | 17/9.3   | 20/10.9     | 11/6.0               | 3.34   | 0.91 | ปานกลาง       | 6              |
| 12. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย                     | 19/10.4                         | 74/40.4  | 44/24.0  | 44/24.0     | 2/1.1                | 3.35   | 0.99 | ปานกลาง       | 15             |
| 13. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายการจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ                             | 27/14.8                         | 117/63.9 | 25/13.7  | 12/6.6      | 1/0.5                | 3.86   | 0.76 | ค่อนข้างมาก   | 7              |

| ข้อที่  | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|---|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|   | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|   | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |      |      |               |                |
| 14. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายส่งเสริมกีฬา  | 181/98.9                        | 43/23.5  | 118/64.5 | 5/2.7       | 15/8.2               | 4.04 | 0.77 | ค่อนข้างมาก   | 2              |
| 15. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน         | 25/13.7                         | 74/40.4  | 18/9.8   | 53/29.0     | 13/7.1               | 3.25 | 1.21 | ปานกลาง       | 18             |
| 16. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรพัฒนาท้องถิ่น                        | 32/17.5                         | 78/42.6  | 10/5.5   | 55/30.1     | 8/4.4                | 3.25 | 1.20 | ปานกลาง       | 18             |
| 17. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง | 27/14.8                         | 81/44.3  | 14/7.7   | 55/30.1     | 6/3.3                | 3.37 | 3.37 | ปานกลาง       | 14             |
| 18. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายการกำจัด มูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย                             | 34/18.6                         | 110/60.1 | 10/5.5   | 27/14.8     | 1/0.5                | 3.82 | 0.92 | ค่อนข้างมาก   | 8              |

| ข้อที่   | ระดับความคิดเห็น                |              |              |                     |                              | Mean | SD.  | ความเป็น<br>อิสระ | ลำดับ<br>ความ<br>สำคัญ |
|--|---------------------------------|--------------|--------------|---------------------|------------------------------|------|------|-------------------|------------------------|
|  | เห็น<br>ด้วย<br>อย่าง<br>ยิ่ง   | เห็น<br>ด้วย | ไม่แน่<br>ใจ | ไม่<br>เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็น<br>ด้วย<br>อย่างยิ่ง |      |      |                   |                        |
|  | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |              |              |                     |                              |      |      |                   |                        |
| 19. อบต.มีอิสระสูงใน<br>การกำหนดนโยบายการ<br>สาธารณสุข อนามัย<br>ครอบครัว การรักษา<br>พยาบาล           | 15/8.2                          | 69/37.7      | 23/12.6      | 67/36.6             | 8/4.4                        | 3.09 | 1.11 | ปานกลาง           | 24                     |
| 20. อบต.มีอิสระสูงใน<br>การกำหนดนโยบายการ<br>จัดให้มีและควบคุม<br>สุสานฯ                               | 10/5.5                          | 62/33.9      | 60/32.8      | 40/21.9             | 10/5.5                       | 3.12 | 0.99 | ปานกลาง           | 22                     |
| 21. อบต. มีอิสระสูงใน<br>การกำหนดนโยบาย<br>ควบคุมการเลี้ยงสัตว์  | 12/6.6                          | 64/35.0      | 29/15.8      | 72/39.3             | 5/2.7                        | 3.03 | 1.06 | ปานกลาง           | 26                     |
| 22. อบต.มีอิสระสูงใน<br>การกำหนดนโยบายการ<br>จัดให้มีและควบคุมการ<br>ฆ่าสัตว์.                         | 15/8.2                          | 95/51.9      | 37/20.2      | 33/18.0             | 2/1.1                        | 3.48 | 0.99 | ค่อนข้าง<br>มาก   | 22                     |
| 23. อบต.มีอิสระสูงใน<br>การกำหนดนโยบาย<br>รักษาความปลอดภัย<br>ความเป็นระเบียบ<br>เรียบร้อยและการอนามัย | 11/6.0                          | 64/35.0      | 28/15.3      | 74/40.4             | 3/1.6                        | 3.03 | 1.04 | ปานกลาง           | 24                     |

| ข้อที่  | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|---|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|   | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|   | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |      |      |               |                |
| 24. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้                      | 11/6.0                          | 64/35.0  | 24/13.1  | 76/41.5     | 6/3.3                | 2.99 | 1.07 | ปานกลาง       | 28             |
| 25. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายจัดการรักษาใช้ประโยชน์จากที่ดิน                                 | 13/7.1                          | 65/35.5  | 17/9.3   | 76/41.5     | 9/4.9                | 2.98 | 1.13 | ปานกลาง       | 29             |
| 26. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม | 15/8.2                          | 64/35.0  | 19/10.4  | 78/42.6     | 5/2.7                | 3.03 | 1.11 | ปานกลาง       | 27             |
| 27. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการผังเมือง  | 18/9.8                          | 50/27.3  | 33/18.0  | 65/35.5     | 14/7.7               | 2.96 | 1.16 | ปานกลาง       | 30             |
| 28. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายการขนส่งและการวิศวกรรมจราจร                                     | 10/5.5                          | 42/23.0  | 46/25.1  | 66/36.1     | 16/8.7               | 2.80 | 1.07 | ปานกลาง       | 33             |

| ข้อที่  | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|---|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|   | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|   | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |      |      |               |                |
| 29. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายการดูแลรักษาที่สาธารณะ  | 28/15.3                         | 100/54.6 | 18/9.8   | 31/16.9     | 4/2.2                | 3.65 | 1.00 | ค่อนข้างมาก   | 11             |
| 30. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายควบคุมอาคาร   | 17/9.3                          | 65/35.5  | 26/14.2  | 63/34.4     | 9/4.9                | 3.10 | 1.13 | ปานกลาง       | 11             |
| 31. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย   | 39/21.3                         | 109/59.6 | 19/10.4  | 12/6.6      | 1/0.5                | 3.96 | 0.80 | ค่อนข้างมาก   | 4              |
| 32. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายรักษาความสงบเรียบร้อยความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน.                          | 20/10.9                         | 67/36.6  | 26/14.2  | 61/33.3     | 7/3.8                | 3.18 | 1.13 | ปานกลาง       | 19             |
| 33. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายดำเนินกิจการที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด. | 27/14.8                         | 102/55.7 | 33/18.0  | 19/10.4     | -                    | 3.76 | 0.83 | ค่อนข้างมาก   | 9              |
| ความเป็นอิสระโดยรวม   | -                               | -        | -        | -           | -                    | 3.38 | 1.10 | ปานกลาง       | -              |

จากตารางที่ 28 แสดงให้เห็นว่าความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารในการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง

ในส่วนของความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ (ข้อ 2) การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ (ข้อ 4) การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับสาธารณูปการ (ข้อ 5) การกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว (ข้อ 8) การกำหนดนโยบายสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส (ข้อ 10) การกำหนดนโยบายการจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ (ข้อ 13) การกำหนดนโยบายส่งเสริมกีฬา (ข้อ 14) การกำหนดนโยบายการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย (ข้อ 18) การกำหนดนโยบายการจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ (ข้อ 22) การกำหนดนโยบายการดูแลรักษาที่สาธารณะ (ข้อ 29) การกำหนดนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ข้อ 31) และการกำหนดนโยบายดำเนินกิจการที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด (ข้อ 33) โดยเมื่อพิจารณาในรายชื่อทั้ง 12 ข้ออยู่ในระดับค่อนข้างมาก เนื่องจากทิศทางที่ปรากฏทั้งในรัฐธรรมนูญ กฎหมายกระจายอำนาจ และแผนการกระจายอำนาจ ล้วนแล้วแต่มุ่งเน้นในการเพิ่มพูนบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้จัดทำและจัดหาบริการสาธารณะสำหรับชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น ผ่านระบบการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จากส่วนราชการต่างๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยถือว่า การบริการสาธารณะใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนท้องถิ่น ก็ควรจะถือเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง (ข้อ 1) การกำหนดนโยบายการจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ (ข้อ 3) การกำหนดนโยบายส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ (ข้อ 6) การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน (ข้อ 7) การกำหนดนโยบายจัดการศึกษา (ข้อ 9) การกำหนดนโยบายบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (ข้อ 11) การกำหนดนโยบายปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย (ข้อ 12) การกำหนดนโยบายส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน (ข้อ 15) การกำหนดนโยบายส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรพัฒนาท้องถิ่น (ข้อ 16) การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (ข้อ 17) การกำหนดนโยบายการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล (ข้อ 19) การกำหนดนโยบายการจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน (ข้อ 20) การกำหนดนโยบายควบคุมการเลี้ยงสัตว์ (ข้อ 21) การกำหนดนโยบายรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถาน (ข้อ 23) การกำหนดนโยบายจัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ (ข้อ 24) การกำหนดนโยบาย

จัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากที่ดิน (ข้อ 25) การกำหนดนโยบายจัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ข้อ 26) การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการผังเมือง (ข้อ 27) การกำหนดนโยบายการขนส่งและการวิศวกรรมจราจร (ข้อ 28) การกำหนดนโยบายควบคุมอาคาร (ข้อ 30) และการกำหนดนโยบายรักษาความสงบเรียบร้อย ส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (ข้อ 32)

โดยเมื่อพิจารณาในรายข้อทั้ง 21 ข้ออยู่ในระดับปานกลาง เนื่องจากภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมากและมีภารกิจบางประการต้องใช้ความรู้ความสามารถเฉพาะ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งไม่อาจดำเนินการได้ด้วยตนเอง หรืออาจต้องอาศัยความร่วมมือในการดำเนินการจากหน่วยงานหรือส่วนราชการอื่นๆ หรือแม้แต่ในกฎหมายจะมีการกำหนดภารกิจหน้าที่ต่างๆ ในกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ มากมาย แต่ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทจำกัดมากเพราะมีกฎหมายหลายฉบับจำกัดบทบาทและหน้าที่ดังกล่าว จึงทำให้ขาดความเป็นอิสระบ้างในบางภารกิจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 29 ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารงบประมาณขององค์กรบริหารส่วนตำบลจำแนกเป็นรายข้อ

| ข้อที่   | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|--|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|  | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|  | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |      |      |               |                |
| 1. อบต.มีอิสระสูงในการบริหารงบประมาณและการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ | 40/21.9                         | 109/59.6 | 10/5.5   | 15/8.2      | 8/4.4                | 3.87 | 0.99 | ค่อนข้างมาก   | 17             |

| ข้อที่  | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                 | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|---|---------------------------------|----------|----------|-------------|-----------------|------|------|---------------|----------------|
|   | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยยิ่ง |      |      |               |                |
|   | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                 |      |      |               |                |
| 2. อบต.มีอิสระสูงในการบริหารจัดการด้านงบประมาณตามกฎหมายระเบียบและข้อบังคับต่างๆ | 45/24.6                         | 113/61.7 | 8/4.4    | 16/8.7      | -               | 4.03 | 0.80 | ค่อนข้างมาก   | 4              |
| 3. อบต.มีอิสระสูงในการจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย                         | 27/14.8                         | 96/52.5  | 7/3.8    | 45/24.6     | 5/2.7           | 3.53 | 1.10 | ค่อนข้างมาก   | 24             |
| 4. อบต.มีอิสระสูงในการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายสนับสนุนแผนงานและโครงการ               | 29/15.8                         | 123/67.2 | 15/8.2   | 11/6.0      | 3/1.6           | 3.91 | 0.79 | ค่อนข้างมาก   | 15             |
| 5. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการกำหนดขั้นตอนในการจัดเตรียมงบประมาณรายจ่าย        | 29/15.8                         | 132/72.1 | 7/3.8    | 12/6.6      | 2/1.1           | 3.96 | 0.74 | ค่อนข้างมาก   | 15             |
| 6. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดทำรายละเอียดงบประมาณรายจ่าย                   | 34/18.6                         | 129/70.5 | 7/3.8    | 9/4.9       | 3/1.6           | 4.02 | 0.79 | ค่อนข้างมาก   | 5              |



| ข้อที่   | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                 | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|--|---------------------------------|----------|----------|-------------|-----------------|------|------|---------------|----------------|
|  | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยยิ่ง |      |      |               |                |
|  | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                 |      |      |               |                |
| 7. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี                 | 39/21.3                         | 125/68.3 | 7/3.8    | 10/5.5      | 1/0.5           | 4.05 | 0.72 | ค่อนข้างมาก   | 3              |
| 8. อบต.มีอิสระสูงในการบริหารงบประมาณตามแผนที่กำหนด                         | 36/19.7                         | 128/69.9 | 7/3.8    | 8/4.4       | 3/1.6           | 4.02 | 0.75 | ค่อนข้างมาก   | 7              |
| 9. อบต.มีอิสระสูงในการบริหารจัดการเกี่ยวกับงบประมาณที่ได้รับจากเงินอุดหนุน | 23/12.6                         | 88/48.1  | 14/7.7   | 50/27.3     | 7/3.8           | 3.38 | 1.13 | ปานกลาง       | 29             |
| 10. อบต.มีอิสระสูงในการบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายทางด้านงบดำเนินการ       | 20/10.9                         | 94/51.4  | 10/5.5   | 51/27.9     | 1/0.5           | 3.38 | 1.13 | ปานกลาง       | 3              |
| 11. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการขอโอนและเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ          | 34/18.6                         | 105/57.4 | 21/11.5  | 14/7.7      | 7/3.8           | 3.38 | 0.98 | ค่อนข้างมาก   | 29             |

| ข้อที่  | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean   | SD.    | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|---|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|--------|--------|---------------|----------------|
|   | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |        |        |               |                |
|   | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |        |        |               |                |
| 12. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการพัฒนาศักยภาพทางด้านความรู้ความสามารถของบุคลากรในการบริหารจัดการงบประมาณ       | 38/20.8                         | 120/65.6 | 13/7.1   | 11/6.0      | -                    | 13/7.1 | 12/6.0 | ค่อนข้างมาก   | 6              |
| 13. อบต.มีอิสระสูงในการบริหารจัดการด้านงบประมาณเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ผู้บริหารเปลี่ยนแปลงไปตามอำนาจทางการเมือง | 11/6.0                          | 88/48.1  | 40/21.9  | 33/18.0     | -                    | 13/7.1 | 1.00   | ปานกลาง       | 6              |
| 14. อบต.มีอิสระสูงในการบริหารงบประมาณตามนโยบายที่วางไว้ได้อย่างต่อเนื่อง                                      | 25/13.7                         | 123/67.2 | 16/8.7   | 18/9.8      | -                    | 3.85   | 0.77   | ค่อนข้างมาก   | 18             |
| 15. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการติดตามผลการดำเนินงานด้านการจัดทำระบบบัญชี                                     | 19/10.4                         | 123/67.2 | 19/10.4  | 21/11.5     | -                    | 3.85   | 0.77   | ค่อนข้างมาก   | 18             |

| ข้อที่  | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|---|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|   | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|   | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |      |      |               |                |
| 16. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการ ติดตามผลการดำเนินงานด้านการ อ นุ มั ตี เ จี น งบประมาณ   | 17/9.3                          | 89/48.6  | 19/10.4  | 52/28.4     | 5/2.7                | 3.34 | 1.07 | ปานกลาง       | 31             |
| 17. อบต.มีอิสระสูงในการบริหารจัดการด้านงบประมาณเนื่องจากต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจการดูแลของหน่วยงานขององค์กรกำกับตรวจสอบการบริหารงบประมาณ | 13/7.1                          | 73/39.9  | 20/10.9  | 68/37.2     | 8/4.4                | 3.08 | 1.11 | ปานกลาง       | 33             |
| 18. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการให้ส่วนราชการต่างๆ มีความควบคุมค่าใช้จ่ายงบประมาณของตนเอง   | 16/8.7                          | 113/61.7 | 26/14.2  | 24/13.1     | 1/0.5                | 3.66 | 0.84 | ค่อนข้างมาก   | 31             |
| 19. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับอนุมัติการใช้งบประมาณ   | 30/16.4                         | 125/68.3 | 17/9.3   | 8/4.4       | -                    | 3.98 | 0.66 | ค่อนข้างมาก   | 9              |

| ข้อที่   | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|--|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|  | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|  | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |      |      |               |                |
| 20. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการใช้เงินงบประมาณตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี             | 42/23.0                         | 133/72.7 | 3/1.6    | 3/1.6       | -                    | 4.18 | 0.53 | ค่อนข้างมาก   | 1              |
| 21. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินงบประมาณทุกหมวดรายจ่ายและเงินนอกงบประมาณ | 33/18.0                         | 120/65.6 | 21/11.5  | 7/3.8       | -                    | 3.99 | 0.67 | ค่อนข้างมาก   | 8              |
| 22. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการรายงานผลงบประมาณรายจ่ายประจำปี                                 | 37/20.2                         | 123/67.2 | 14/7.7   | 7/3.8       | -                    | 4.05 | 0.66 | ค่อนข้างมาก   | 2              |
| 23. อบต.มีอิสระสูงในการบริหารงานด้านการจัดเก็บรายได้   | 29/15.8                         | 85/46.4  | 13/7.1   | 50/27.3     | 4/2.2                | 3.47 | 1.12 | ค่อนข้างมาก   | 25             |
| 24. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านความเป็นอยู่ของประชาชน                       | 20/10.9                         | 114/62.3 | 22/12.0  | 25/13.7     | -                    | 3.71 | 0.66 | ค่อนข้างมาก   | 21             |

| ข้อที่  | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|---|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|   | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|   | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |      |      |               |                |
| 25. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านการควบคุมดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อย | 17/9.3                          | 121/66.1 | 30/16.4  | 13/7.1      | -                    | 3.78 | 0.70 | ค่อนข้างมาก   | 20             |
| 26. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านสาธารณูปการ                           | 20/10.9                         | 135/73.8 | 16/8.7   | 9/4.9       | 1/0.5                | 3.91 | 0.66 | ค่อนข้างมาก   | 13             |
| 27. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านการรักษาความสะอาด                     | 17/9.3                          | 140/76.5 | 16/8.7   | 9/4.9       | -                    | 3.91 | 0.59 | ค่อนข้างมาก   | 13             |
| 28. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสรรงบประมาณของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ           | 19/10.4                         | 112/61.2 | 27/14.8  | 17/9.3      | 6/3.3                | 3.67 | 0.70 | ค่อนข้างมาก   | 20             |
| 29. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายทุกประเภทตามอำนาจหน้าที่          | 27/14.8                         | 128/69.9 | 8/4.4    | 17/9.3      | -                    | 3.91 | 0.76 | ค่อนข้างมาก   | 14             |

| ข้อที่  | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                 | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|---|---------------------------------|----------|----------|-------------|-----------------|------|------|---------------|----------------|
|   | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยยิ่ง |      |      |               |                |
|   | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                 |      |      |               |                |
| 30. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการวางแผนจัดทำงบประมาณรายรับประจำปี  | 20/10.9                         | 91/49.7  | 15/8.2   | 49/26.8     | 6/3.3           | 3.39 | 1.09 | ปานกลาง       | 27             |
| 31. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการวางแผนจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี | 24/13.1                         | 91/49.7  | 16/8.7   | 45/24.6     | 5/2.7           | 3.46 | 1.08 | ค่อนข้างมาก   | 26             |
| 32. อบต.มีอิสระสูงในการบริหารจัดการด้านบัญชี                      | 16/8.7                          | 90/49.2  | 21/11.5  | 48/26.2     | 6/3.3           | 3.34 | 1.06 | ปานกลาง       | 30             |
| 33. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดทำงบประมาณการรายรับ            | 23/12.6                         | 128/69.9 | 13/7.1   | 17/9.3      | -               | 3.87 | 0.74 | ค่อนข้างมาก   | 30             |
| 34. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดทำงบประมาณการรายจ่าย           | 27/14.8                         | 128/69.9 | 10/5.5   | 16/8.7      | -               | 3.92 | 0.74 | ค่อนข้างมาก   | 12             |
| ความเป็นอิสระโดยรวม   | -                               | -        | -        | -           | -               | 3.75 | 0.91 | ค่อนข้างมาก   | -              |

จากตารางที่ 29 แสดงให้เห็นว่าความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยรวมอยู่ในระดับค่อนข้างมาก

ในส่วนองความป็นอิสระในการบริหารงบประมาณและการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ (ข้อ 1) การบริหารจัดการด้านงบประมาณตามกรอบกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ (ข้อ 2) การจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย (ข้อ 3) การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายสนับสนุนแผนงานและโครงการ (ข้อ 4) การดำเนินการกำหนดขั้นตอนในการจัดเตรียมงบประมาณรายจ่าย (ข้อ 5) การดำเนินการจัดทำรายละเอียดงบประมาณรายจ่าย (ข้อ 6) การดำเนินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ข้อ 7) การบริหารงบประมาณตามแผนที่กำหนด (ข้อ 8) การดำเนินการขอโอนและเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ (ข้อ 11) การดำเนินการพัฒนาศักยภาพทางด้านความรู้ ความสามารถของบุคลากรในการบริหารจัดการงบประมาณ (ข้อ 12) การบริหารงบประมาณตามนโยบายที่วางไว้ได้อย่างต่อเนื่อง (ข้อ 14) การดำเนินการติดตามผลการดำเนินงานด้านการจัดหาระบบบัญชี (ข้อ 15) การดำเนินการให้ส่วนราชการต่างๆ มีการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของตนเอง (ข้อ 18) การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับอนุมัติการใช้จ่ายเงินงบประมาณ (ข้อ 19) การดำเนินการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ข้อ 20) การดำเนินการตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินงบประมาณทุกหมวดรายจ่ายและเงินนอกงบประมาณ (ข้อ 21) การดำเนินการรายงานผลงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ข้อ 22) การบริหารงานด้านการจัดเก็บรายได้ (ข้อ 23) การดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านความเป็นอยู่ของประชาชน (ข้อ 24) การดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านการควบคุมดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อย (ข้อ 25) การดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านสาธารณสุขการ (ข้อ 26) การดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านการรักษาความสะอาด (ข้อ 27) การดำเนินการจัดสรรงบประมาณของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ (ข้อ 28) การดำเนินการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายทุกประเภทตามอำนาจหน้าที่ (ข้อ 29) การดำเนินการวางแผนจัดทำงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ข้อ 31) การดำเนินการจัดทำงบประมาณการรายรับ (ข้อ 33) และการดำเนินการจัดทำงานงบประมาณการรายจ่าย (ข้อ 34) โดยเมื่อพิจารณาในรายข้อทั้ง 27 ข้ออยู่ในระดับค่อนข้างมาก เนื่องจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับอานิสงส์จากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นับเป็นโอกาสอันดีในการขยายขอบเขตในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ตรงตามความต้องการมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันจำนวนเงินงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้นนั้นก็เป็นโอกาสอันดีในการพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำสินค้าและบริการสาธารณะให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และสัมฤทธิ์ผลมากขึ้น ทั้งในด้านที่เป็นวิธีการด้านรายจ่ายและการปรับปรุงขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการหารายได้ ในปัจจุบันการดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอสำหรับการดำเนินการตามภารกิจที่เพิ่มขึ้นเพื่อบรรลุเป้าหมายในเรื่องสัดส่วนของรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ

กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 คือ การจัดสรรเงินอุดหนุน และส่วนแบ่งจากภาษีอากรเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะนำไปสู่ความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางด้านการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนของความเป็นอิสระในการบริหารจัดการเกี่ยวกับงบประมาณที่ได้รับจากเงินอุดหนุน (ข้อ 9) การบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายทางด้านงบดำเนินการ (ข้อ 10) การบริหารจัดการด้านงบประมาณเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ผู้บริหารเปลี่ยนแปลงไปตามอำนาจทางการเมือง (ข้อ 13) การดำเนินการติดตามผลการดำเนินงานด้านการอนุมัติเงินงบประมาณต่างๆ ในรอบปี (ข้อ 16) การบริหารจัดการด้านงบประมาณเนื่องจากต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจการดูแลของหน่วยงานขององค์กรกำกับตรวจสอบการบริหารงบประมาณ (ข้อ 17) การดำเนินการวางแผนจัดทำงบประมาณรายรับประจำปี (ข้อ 30) และการบริหารจัดการด้านบัญชี (ข้อ 32) โดยเมื่อพิจารณาในรายชื่อทั้ง 7 ข้ออยู่ในระดับปานกลาง จะพบว่าผลที่ออกมามีลักษณะตรงกันกับเทศบาล คือ เมื่อสภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบต่อร่างงบประมาณแล้ว ในกรณีขององค์กรบริหารส่วนตำบลให้นำเสนอนายอำเภอเพื่อขออนุมัติทุกกระบวนการขั้นตอนมีลักษณะเป็นระบบที่เน้นการควบคุมโดยกระทรวงมหาดไทยโดยการออกระเบียบในเรื่องต่างๆ ซึ่งกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งระบบการเงินของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และ พ.ศ. 2543 ซึ่งได้วางข้อกำหนดในการควบคุมการรับเงิน การจ่ายเงิน การฝากเงิน และการเก็บรักษาเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหลักการสำคัญของระเบียบฉบับนี้ คือ ในการรับเงินทุกครั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องออกไปเสิร์ฟรับเงินให้แก่ผู้ชำระเงิน ในส่วนของการจ่ายเงินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจ่ายเงินเป็นเช็ค และจะต้องเรียกหลักฐานการจ่ายเงินจากผู้รับเงิน จะเห็นว่ากฎหมายระเบียบต่างๆ มีส่วนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเป็นอิสระเท่าที่ควร ดังนั้นจึงทำให้การดำเนินงานตามภารกิจต่างๆ เกิดปัญหาขึ้นได้ นอกจากนี้ยังแสดงฐานะการเงิน และงบอื่นๆ ตามแบบที่กรมการปกครองกำหนด ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินส่วนภูมิภาคตรวจสอบนั้น ในกรณีองค์กรบริหารส่วนตำบลต้องส่งสำเนาให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ และหากมีกรณีที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีข้อทักท้วงและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ชี้แจงข้อทักท้วงและไม่มีเหตุผลที่จะหักล้างข้อทักท้วงกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้วินิจฉัย

ตารางที่ 30 ระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารส่วนตำบลจำแนกเป็นรายชื่อ



| ข้อที่   | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|--|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|  | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|  | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |      |      |               |                |
| 1. อบต. มีอิสระสูงในการดำเนินการวางแผนกำลังคนหรือการจัดทำแผนกรอบอัตรากำลัง 3 ปี        | 33/18.0                         | 119/65.0 | 9/4.9    | 19/10.4     | 2/1.1                | 3.89 | 0.86 | ค่อนข้างมาก   | 1              |
| 2. อบต. มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดทำโครงสร้างภายในองค์กรของตนเอง                      | 17/9.3                          | 92/50.3  | 15/8.2   | 55/30.1     | 3/1.6                | 3.36 | 1.06 | ปานกลาง       | 11             |
| 3. อบต. มีอิสระสูงในการดำเนินการกำหนดกรอบอัตรากำลังของตนเอง                            | 28/15.3                         | 117/63.9 | 15/8.2   | 17/9.3      | 1/0.5                | 3.36 | 1.06 | ค่อนข้างมาก   | 11             |
| 4. อบต. มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสอบแข่งขันเพื่อเข้ารับราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น | 16/8.7                          | 65/35.5  | 26/14.2  | 63/34.4     | 11/6.0               | 3.07 | 1.14 | ปานกลาง       | 20             |
| 5. อบต. มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดทำขั้นตอนกระบวนการของการกำหนดตำแหน่งของตนเอง        | 16/8.7                          | 97/53.0  | 24/13.1  | 40/21.9     | 3/1.6                | 3.48 | 0.99 | ค่อนข้างมาก   | 9              |

| ข้อที่  | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|---|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|   | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|   | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |      |      |               |                |
| 6. อบต. มีอิสระสูงในการดำเนินการสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น | 21/11.5                         | 95/51.9  | 24/13.1  | 38/20.8     | 4/2.2                | 3.50 | 1.01 | ค่อนข้างมาก   | 7              |
| 7. อบต. มีอิสระสูงในการดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์ของการเลื่อนตำแหน่งบุคลากรของตนเอง                              | 12/6.6                          | 77/42.1  | 18/9.8   | 65/35.5     | 10/5.5               | 3.09 | 1.12 | ปานกลาง       | 19             |
| 8. อบต. มีอิสระสูงในการดำเนินการย้ายข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น  | 15/8.2                          | 92/50.3  | 21/11.5  | 44/24.0     | 10/5.5               | 3.32 | 1.09 | ปานกลาง       | 13             |
| 9. อบต. มีอิสระสูงในการดำเนินการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเพื่อโอนมาดำรงตำแหน่งที่ว่างลง                            | 11/6.0                          | 78/42.6  | 26/14.2  | 53/29.0     | 6/3.3                | 3.20 | 1.09 | ปานกลาง       | 17             |

| ข้อที่  | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|---|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|   | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|   | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |      |      |               |                |
| 10. อบต. มีอิสระสูงในการดำเนินการพิจารณาหลักเกณฑ์ในการโอนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น   | 13/7.1                          | 103/56.3 | 24/13.1  | 39/21.3     | 3/1.6                | 3.46 | 0.96 | ค่อนข้างมาก   | 10             |
| 11. อบต. มีอิสระสูงในการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานของกรอบค่าใช้จ่ายในด้านบุคลากรของตนเอง   | 21/11.5                         | 119/65.0 | 19/10.4  | 22/12.0     | 3/1.6                | 3.46 | 0.96 | ค่อนข้างมาก   | 4              |
| 12. อบต. มีอิสระสูงในการดำเนินการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน การจ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่นแก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น | 31/16.9                         | 117/63.9 | 12/6.6   | 18/9.8      | 2/1.1                | 3.87 | 0.85 | ค่อนข้างมาก   | 2              |
| 13. อบต. มีอิสระสูงในการดำเนินการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น  | 14/7.7                          | 89/48.6  | 13/7.1   | 60/32.8     | 4/2.2                | 3.27 | 1.07 | ปานกลาง       | 16             |

| ข้อที่   | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|--|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|  | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|  | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |      |      |               |                |
| 14. อบต. มีอิสระสูงในการดำเนินการพิจารณาสิทธิประโยชน์อื่นได้ด้วยตนเอง อาทิ สวัสดิการ การรักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร ค่าเช่าบ้าน             | 24/13.1                         | 114/62.3 | 15/8.2   | 24/13.1     | 3/1.6                | 3.73 | 0.91 | ค่อนข้างมาก   | 5              |
| 15. อบต. มีอิสระสูงในการดำเนินการพัฒนาศักยภาพในงานด้านการพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นของตนเอง อาทิ การฝึกอบรม การศึกษาดูงาน การศึกษาหลักสูตรระยะสั้น | 17/9.3                          | 90/49.2  | 14/7.7   | 48/26.2     | 10/5.5               | 3.31 | 3.31 | ปานกลาง       | 14             |
| 16. อบต. มีอิสระสูงในการดำเนินการประเมินผลการทดลองปฏิบัติราชการส่วนท้องถิ่น  | 18/9.8                          | 92/50.3  | 11/6.0   | 51/27.9     | 8/4.4                | 3.34 | 1.12 | ปานกลาง       | 12             |

| ข้อที่   | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|--|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|  | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|  | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |      |      |               |                |
| 17. อบต. มีอิสระสูงในการพิจารณาลงโทษและการดำเนินการทางวินัยแก่บุคลากร อาทิข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น | 14/7.7                          | 73/39.9  | 25/13.7  | 56/30.6     | 12/6.6               | 3.12 | 3.12 | ปานกลาง       | 18             |
| 18. อบต. มีอิสระสูงในการดำเนินการตามหลักเกณฑ์การยื่นอุทธรณ์ของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น             | 14/7.7                          | 73/39.9  | 25/13.7  | 56/30.6     | 2/1.1                | 3.12 | 0.90 | ค่อนข้างมาก   | 18             |
| 19. อบต. มีอิสระสูงในการดำเนินการตามหลักเกณฑ์การร้องทุกข์ของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น               | 15/8.2                          | 100/54.6 | 40/21.9  | 24/13.1     | 1/0.5                | 3.58 | 0.84 | ค่อนข้างมาก   | 6              |

| ข้อที่   | ระดับความคิดเห็น                |          |          |             |                      | Mean | SD.  | ความเป็นอิสระ | ลำดับความสำคัญ |
|--|---------------------------------|----------|----------|-------------|----------------------|------|------|---------------|----------------|
|  | เห็นด้วยอย่างยิ่ง               | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็นด้วย | ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง |      |      |               |                |
|  | จำนวน/ร้อยละ (แห่ง/เปอร์เซ็นต์) |          |          |             |                      |      |      |               |                |
| 20. อบต. มีอิสระสูงในการดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับการให้พ้นจากตำแหน่งหรือการให้ออกจากราชการของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น | 14/7.7                          | 79/43.2  | 37/20.2  | 45/24.6     | 5/2.7                | 3.29 | 3.29 | ปานกลาง       | 15             |
| ความเป็นอิสระโดยรวม  | -                               | -        | -        | -           | -                    | 3.45 | 1.03 | ค่อนข้างมาก   | -              |

จากตารางที่ 30 แสดงให้เห็นว่าความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารส่วนตำบล โดยรวมอยู่ในระดับค่อนข้างมาก

ในส่วนของความเป็นอิสระในการดำเนินการวางแผนกำลังคนหรือการจัดทำแผนกรอบอัตรากำลัง 3 ปี (ข้อ 1) การดำเนินการกำหนดกรอบอัตรากำลังของตนเอง (ข้อ 3) การดำเนินการจัดทำขั้นตอนกระบวนการของการกำหนดตำแหน่งของตนเอง (ข้อ 5) การดำเนินการสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ข้อ 6) การดำเนินการพิจารณาหลักเกณฑ์ในการโอนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ข้อ 10) การดำเนินการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน การจ่ายเงินเดือน ค่าจ้างและประโยชน์ตอบแทนอื่นแก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ข้อ 12) การดำเนินการพิจารณาสิทธิประโยชน์อื่นได้ด้วยตนเอง อาทิ สวัสดิการ การรักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร ค่าเช่าบ้าน (ข้อ 14) การดำเนินการตามหลักเกณฑ์การขึ้นอัตราของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ข้อ 18) และการดำเนินการตามหลักเกณฑ์การร้องทุกข์ของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ข้อ 19) โดยเมื่อพิจารณาในรายข้อทั้ง 9 ข้ออยู่ในระดับค่อนข้างมาก เนื่องจากผลที่มาจากหลักการว่าด้วยความเป็นอิสระทางการบริหารงานบุคคลขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น จึงเป็นผลให้อำนาจทางการบริหารในกระบวนการทางการบริหารงานบุคคลจะวางอยู่ที่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญในการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลของตนเอง เนื่องจากถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ย่อมควรที่จะมีอำนาจในฐานะผู้ว่าจ้างต่อบุคลากรที่ทำงานอยู่ในองค์กรของตน

ส่วนความเป็นอิสระในการดำเนินการจัดทำโครงสร้างภายในองค์กรของตนเอง (ข้อ 2) การดำเนินการจัดสอบแข่งขันเพื่อเข้ารับราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ข้อ 4) การดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์ของการเลื่อนตำแหน่งบุคลากรของตนเอง (ข้อ 7) การดำเนินการย้ายข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ข้อ 8) การดำเนินการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเพื่อโอนมาดำรงตำแหน่งที่ว่างลง (ข้อ 9) การดำเนินการตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานของกรอบค่าใช้จ่ายในด้านบุคลากรของตนเอง (ข้อ 11) การดำเนินการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ข้อ 13) การดำเนินการพัฒนาศักยภาพในงานด้านการพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นของตนเอง อาทิ การฝึกอบรม การศึกษาดูงาน การศึกษาหลักสูตรในระยะสั้น (ข้อ 15) การดำเนินการประเมินผลการทดลองปฏิบัติราชการส่วนท้องถิ่น (ข้อ 16) การลงโทษและการดำเนินการทางวินัยแก่บุคลากร อาทิ ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ข้อ 17) และการดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับการให้พ้นจากตำแหน่งหรือการให้ออกจากราชการของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ข้อ 20) โดยเมื่อพิจารณาในรายชื่อทั้ง 11 ข้อ อยู่ในระดับปานกลาง เนื่องจากในด้านหนึ่งแล้วการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนิน ไปโดยสอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นหลักสำคัญในการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง ซึ่งต้องยอมรับต่อความแตกต่างหลากหลาย ความจำเป็น สภาพปัญหา และสภาวะแวดล้อมทางการบริหารที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละท้องถิ่น แต่ในอีกด้านหนึ่ง ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก็จะต้องมีสมรรถนะและศักยภาพที่พอเพียงต่อการจัดทำและให้บริการสาธารณะแก่ชุมชนท้องถิ่น รวมถึงต้องเป็นระบบที่เป็นธรรมต่อบุคลากรส่วนท้องถิ่น และยึดถือหลักการของระบบคุณธรรมเป็นสำคัญ ซึ่งย่อมหมายถึงการสร้างแบบแผนและแนวปฏิบัติร่วมกันในระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้เกิดขึ้น

## ปัญหาความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา

หากพิจารณาจากภาพรวมที่ปรากฏในเรื่องของความเป็นอิสระ การกำกับดูแล และการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน จะพบว่า ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และการตรากฎหมายอื่นๆ ในภายหลัง ก็เป็นผลให้ระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นไทย คลายสภาวะของรูปแบบความสัมพันธ์ที่ส่วนกลางเคยเข้าไป “ควบคุมและแทรกแซง” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเคร่งครัด ไปสู่ระบบความสัมพันธ์ที่คำนึงถึงความ เป็นอิสระตาม หลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นมากขึ้น ขณะเดียวกันก็ปรากฏกลไกใหม่ๆ ในการกำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกเหนือจากส่วนราชการของฝ่ายบริหาร (กระทรวงมหาดไทยและกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค) ทั้งในส่วนขององค์กรผู้ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญและประชาชนภายในท้องถิ่นเอง ก็นับเป็นแนวทางใหม่ต่อการวางกรอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ความเป็นอิสระที่ตนเองมี ทำงาน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ทั่วไป และรับผิดชอบต่อประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นมากขึ้น

กล่าวโดยสรุป จากทิศทางและแนวโน้มที่ปรากฏ จะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในสมัยปัจจุบันนั้น ได้รับการคุ้มครองความเป็นอิสระในการบริหารงานต่างๆ เป็นอย่างสูง เมื่อเปรียบเทียบกับในอดีต อีกทั้ง กลไกการกำกับดูแลและตรวจสอบต่างๆ ก็มุ่งประโยชน์แก่ประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นเป็นสำคัญ กลไกเหล่านี้จึงเกิดขึ้นเพื่อวางกรอบสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการดำเนินงานไปในทิศทางที่ดี อันได้แก่

- (1) มีการดำเนินงานโดยชอบด้วยกฎหมาย
- (2) มีการดำเนินงานเพื่อมุ่งประโยชน์สุขและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน
- (3) มีการดำเนินงานตามหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน

ที่กล่าวมาทั้งหมด เป็นการประเมินถึงระบบความสัมพันธ์ที่วางอยู่บนแบบแผนการกำกับดูแลและการใช้อำนาจตรวจสอบใน “ทางตรง” ซึ่งในที่นี้เห็นว่า หลักการที่ปรากฏก็สะท้อนถึงการประสานกันที่ดีระหว่างความจำเป็นของรัฐในการควบคุมท้องถิ่นและความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ในที่นี้เห็นว่า มีประเด็นปัญหาหนึ่งที่จะต้องหยิบยกมากล่าวถึงและเป็นประเด็นถกเถียงถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาช้านาน อันได้แก่ ประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับมาตรการการกำกับดูแลและตรวจสอบใน “ทางอ้อม” โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปแบบของการออกกฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ ของส่วนกลางมาบังคับใช้ต่อท้องถิ่น ซึ่งมักจะถูกมองว่า มี



ผลกระทบอย่างสำคัญต่อความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น และเป็นแบบแผนหนึ่งที่ทำให้ส่วนกลางยังคงมีสถานะที่อยู่เหนือท้องถิ่นในการเข้าไปควบคุมและแทรกแซงการดำเนินงานกิจกรรมของท้องถิ่นได้ ผ่านทางเครื่องมือทางกฎหมายเหล่านี้

ประเด็นปัญหาดังกล่าว มีที่มาจากเหตุผลบางประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง ประเทศไทยมีลักษณะของการใช้ บังคับ และตีความกฎหมายตามตัวหนังสือ โดยเคร่งครัด โอกาสที่จะคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายและประเพณีการปกครองนั้น มีความสำคัญในอันดับหลัง ประการที่สอง การบริหารงานราชการทางปกครองของไทยจะมีศูนย์บัญชางานที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นซึ่งผู้ปฏิบัติงานจะเป็นข้าราชการที่เคยชินต่อระเบียบแบบแผนของทางราชการ จึงลอกระเบียบแบบแผนของทางราชการที่ตนเคยชินมาใช้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น และระเบียบแบบแผนดังกล่าวก็เพิ่มปริมาณมากขึ้นเป็นลำดับ และประการที่สาม ศูนย์บัญชางานเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น “ต้องการความสะดวก” ในการตรวจสอบควบคุมระเบียบแบบแผนต่างๆ จึงสร้างระเบียบแบบแผนเพียงแบบเดียว แต่บังคับใช้กับหน่วยปกครองท้องถิ่นทุกแห่งเหมือนกัน

จากที่กล่าวมา ทำให้ในทางปฏิบัติแล้ว ส่วนกลางยังคงมีบทบาทในการวางแผนปฏิบัติต่างๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งครอบคลุมแนวปฏิบัติในรายละเอียดต่างๆ เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง, การพัสดุ, การจัดส่วนและโครงสร้างภายใน, การบริหารงานบุคคล เป็นต้น ในทางกลับกัน การใช้อำนาจของส่วนกลางในรูปของการกำกับดูแลทางตรงที่กฎหมายได้ให้อำนาจนั้น เกิดขึ้นน้อยมาก อีกทั้งอำนาจที่ไว้ก็เกินไปเพื่อให้การประพฤติปฏิบัติของท้องถิ่นนั้น “ชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งมีได้กระทบต่อหลักความเป็นอิสระแต่อย่างใด แต่เครื่องมือทางกฎหมายดังกล่าว นับเป็นมาตรการการกำกับดูแลในทางอ้อมนี้ ได้ส่งผลกระทบอย่างสำคัญต่อระบบความสัมพันธ์ที่เป็นจริงในระดับปฏิบัติ (Working relationships) ระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น ใน 2 ประการ

ประการที่หนึ่ง ผลกระทบต่อความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น แม้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะได้มุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระตามหลักการปกครองตนเองก็ตาม แต่มาตรการทางกฎหมายต่างๆ แม้จะไม่กระทบต่อความเป็นอิสระในเรื่องของ “การเลือก” หรือการกำหนด “ทางเลือก” ในการตัดสินใจหรือการกระทำของท้องถิ่นก็ตาม ก็กลับมีผลอย่างสำคัญในการจำกัดอิสระในด้านของ “วิธีการ” ในการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องเป็นไปตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีปฏิบัติที่ส่วนกลางกำหนด เป็นผลให้มาตรการทางกฎหมายเหล่านี้กลายเป็น “เครื่องมือควบคุมในทางอ้อม” ที่ส่วนกลางมีอยู่เหนือท้องถิ่นอย่างเคร่งครัดต่อไป

**ประการที่สอง** ผลกระทบต่ออาการของการกลายเป็นระบบราชการ (Bureaucratization) ของท้องถิ่น ในด้านหนึ่งแม้ว่ามาตรการทางกฎหมายเหล่านี้จะเป็นไปเพื่อทำให้แบบแผนและวิธีปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวมทั่วไป ประเทศมีมาตรฐานอันเดียวกัน แต่มาตรการเหล่านี้ก็มีผลกระทบในทางลบต่อกระบวนการบริหารจัดการ (Management process) ของท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เนื่องจากจะกลายเป็นข้อจำกัดมิให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการได้อย่างคล่องตัว และสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางการบริหารภายในท้องถิ่นของตน รวมถึงเป็นการจำกัดการใช้ความคิดสร้างสรรค์ของท้องถิ่นด้วย แต่ที่สำคัญ เนื่องจากกฎระเบียบเหล่านี้ ล้วนแล้วแต่มาจากส่วนกลาง ซึ่งย่อมเคยชินต่อวัฒนธรรมและวิธีปฏิบัติแบบราชการ มาตรการทางกฎหมายจึงมีผลอย่างสำคัญในการผลักดันให้ท้องถิ่นเกิดภาวะที่เรียกว่า “อาการของการกลายเป็นระบบราชการ” ทั้งที่โดยธรรมชาติแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะเป็นหน่วยระดับปฏิบัติการที่มุ่งจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ชุมชนท้องถิ่นได้อย่างคล่องตัวและปรับตัวตามสภาพแวดล้อมได้ง่าย แต่มาตรการทางกฎหมายดังกล่าว เป็นระบบที่ถูกรออกแบบมาสำหรับองค์กรขนาดใหญ่ที่มีสายการบังคับบัญชายาวไกล จึงต้องสร้างกลไกในการควบคุมและกำหนดแนวปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

จากที่กล่าวมา หากพิจารณาในเชิงหลักการและกลไกที่ปรากฏอยู่ การกำกับดูแลและการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ก็นับได้ว่าเป็นการประสานสองหลักการที่อยู่คนละด้านของเหรียญเดียวกันได้เป็นอย่างดี นั่นคือ ความจำเป็นในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติก็กลับปรากฏประเด็นปัญหาต่างที่ได้นำเสนอไปแล้ว ด้วยเหตุนี้ ทิศทางการปรับเปลี่ยนที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จึงควรที่จะอยู่ในแนวทางที่สำคัญ 2 ประการ นั่นคือ

ในด้านหนึ่ง การควบคุมควรจะวางอยู่บนหลักที่มุ่งเน้นควบคุมให้ “ชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งปรากฏอย่างชัดเจนอยู่แล้วในหลักการของการกำกับดูแลตามข้อกำหนดต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่การควบคุมในทางอ้อมโดยอาศัยมาตรการในเชิงกฎกระทรวง ระเบียบ หรือหนังสือสั่งการต่างๆ ควรจะคำนึงถึงมาตรฐานทางการจัดการและมาตรฐานของการบริการสาธารณะที่ประชาชนควรได้รับ ดังเช่นแนวทางที่ปรากฏในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ก็น่าจะเป็นแนวทางหนึ่งที่น่ามาปรับใช้และขยายขอบข่ายให้ครอบคลุมการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยมุ่งเน้นการยกระดับ สร้างมาตรฐานการบริการ และตอบสนองต่อประชาชนเป็นสำคัญ มากกว่าการมุ่งกำหนดแบบแผนและวิธีปฏิบัติซึ่งจะเป็นการเพิ่มขั้นตอนที่ยุงยาก ซับซ้อนแก่ท้องถิ่น และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภายในซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะเป็นฝ่ายที่สามารถริเริ่มและกำหนดได้เอง

ในประการถัดมา กลไกในการกำกับดูแลและตรวจสอบท้องถิ่นที่ดีที่สุดย่อมได้แก่ประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นเอง ดังนั้น การสร้างทางเลือกใหม่ๆ ที่สามารถปฏิบัติได้สำหรับประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมและมีบทบาทควบคุมตรวจสอบท้องถิ่น รวมถึงการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบถึงช่องทางและวิธีการต่างๆ จึงมีความสำคัญเพราะนอกจากจะเป็นการสร้างควมรับผิดชอบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีต่อประชาชนของตนเองแล้ว การลดทอนบทบาทของส่วนกลาง แต่มุ่งเน้นให้ประชาชนดำเนินการกำกับดูแลและตรวจสอบด้วยตนเองยังเป็นการสร้างสำนึกความรับผิดชอบต่อประชาชนให้มีต่อชุมชนท้องถิ่นของตนเองอีกด้วย

## บทที่ 4

### ผลการศึกษาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชิงคุณภาพ

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าการศึกษาวิจัยเรื่อง ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลตามกรอบข้อกฎหมายและในทางปฏิบัติ: กรณีศึกษาเขตพื้นที่ตรวจราชการที่ 3 จังหวัดชลบุรี ฉะเชิงเทรา ระยอง ปราจีนบุรี สระแก้ว จันทบุรี และตราด มิใช่จะทำการศึกษาเฉพาะการวิจัยเชิงปริมาณเท่านั้น หากแต่คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการทำการวิจัยภาคสนามตามหลักของการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นข้อมูลประกอบเสริมเข้าไปด้วย ผลการศึกษาสามารถนำเสนอเป็น 2 ประเด็น ได้ดังนี้

1. ภาพรวมในเชิงโครงสร้างของการกระจายอำนาจไทย หลักกฎหมาย : ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่น
2. ภาพรวมของการศึกษาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออก

#### ภาพรวมในเชิงโครงสร้างของการกระจายอำนาจไทย : ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่น

การศึกษาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ในการพิจารณาเชิงโครงสร้างการกระจายอำนาจไทยปฏิเสธไม่ได้ว่า รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 เป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการปรับเปลี่ยน โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย การกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการจัดความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นและส่วนกลางที่ชัดเจนอย่างไม่ปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นไทย

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อต้องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น โดยพิจารณาจากการกำหนดไว้ในหมวดที่ 5 ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ และหมวดที่ 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ซึ่งรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ใน 2 หมวดดังกล่าว เป็นการกำหนดนโยบายและหลักการสำคัญของรัฐในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและก่อให้เกิดมิติใหม่ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>14</sup>

<sup>14</sup> โกวิทช์ พวงงาม, 2546 :

## 1. การปกครองตนเอง : มิติความสัมพันธ์ภายใต้รัฐเดี่ยว

มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุข โภคและสาธารณสุขการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

มาตรา 282 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่าทั้ง 2 มาตราหลักดังกล่าวได้ให้ความสำคัญกับการปกครองตนเอง การพึ่งตนเองของท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกในการปกครองตนเอง มีความเป็นอิสระภายใต้รัฐเดี่ยวอย่างชัดเจน โดยรัฐจะต้องคำนึงและให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หลักการในมาตรา 282 จึงเป็นหลักการสำคัญถึงการพิจารณาความเป็นอิสระของท้องถิ่นในแง่ปรากฏการณ์จริง

## 2. การปรับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : เพื่อรองรับความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ

นอกจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 พยายามที่จะจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่น และวางกติกาหลักเพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการภายใต้ความสัมพันธ์ของรัฐเดี่ยว ในทางปฏิบัติเพื่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริหารจัดการ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ยังได้กำหนดเงื่อนไขที่นำไปสู่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย เพื่อรองรับความเป็นอิสระในการบริหารจัดการในระยะยาว

มาตรา 285 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากการเห็นชอบสภาท้องถิ่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นมิได้

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์ และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหาร วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหาร หรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น หรือ ในกรณีที่สมาชิกสภาพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะตามมาตรา 286 และต้องมีการแต่งตั้ง

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว มิให้นำบทบัญญัติวรรคสอง วรรคสาม และวรรคหก มาใช้บังคับ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 285 ได้ก่อให้เกิดรูปแบบของโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ "สภา" นอกจากนี้ยังได้กำหนดที่มาของผู้บริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น 2 รูปแบบ ได้แก่

1. คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน
2. คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีที่มาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การปรับเปลี่ยน โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยตามเจตนารมณ์ของมาตรา 285 ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ในมุมมองของผู้วิจัยเห็นว่าเป็นการวางรากฐานเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและความชอบธรรมภายใต้ระบอบประชาธิปไตยในท้องถิ่น และขณะเดียวกันคือการวางรากฐานในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ความสัมพันธ์กับรัฐ

### 3. บทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 287 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 287 เป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการพัฒนาท้องถิ่น โดยตราว่าประชาชน ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ซึ่งข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้เองที่เป็นทิศทางและวิธีการในการพัฒนาท้องถิ่นและส่งผลให้เกิดพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนหรือเป็นประชาธิปไตยทางตรงแบบมีส่วนร่วม

มาตรา 286 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติการลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่งต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด

มาตราข้างต้นเป็นการให้อำนาจแก่ประชาชนในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ในการให้อำนาจดังกล่าวเป็นการให้อำนาจภายใต้เงื่อนไขว่าการถอดถอนจะทำได้ถ้าประชาชน ไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง

เลือกตั้ง ทั้งนี้จะก่อให้เกิดพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกและสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

จากหลักการข้างต้นจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในการเข้าไปมีบทบาทในการบริหารจัดการทั้งทางตรงและทางอ้อม ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การเลือกตั้ง การเสนอกฎหมายท้องถิ่น ตรวจสอบ และถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น เป็นการวางรากพัฒนาและพัฒนาประชาธิปไตยในท้องถิ่นอย่างน่าสนใจ

#### 4. การเพิ่มภารกิจความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 289 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอบรมตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐแต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

มาตรา 290 เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
2. การเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
3. การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่ม โครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่
4. มาตราดังกล่าวข้างต้นได้แสดงถึงบทบาทและความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองไม่ว่าจะเป็นการเข้าดูแลบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณีวัฒนธรรม การจัดการศึกษาและฝึกอบรมให้แก่คนในท้องถิ่น และการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถมีส่วนร่วมในการพิจารณาโครงการหรือกิจกรรมนอกพื้นที่ที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

## 5. การกำกับดูแล : ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่น

มาตรา 283 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้

มาตรา 283 วรรค 2 เป็นการระบุถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของรัฐในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะต้องกำกับเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

มาตรา 288 การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 288 แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานบุคคล ตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้ง การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การลงโทษ และการให้พนักงานลูกจ้างพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งรูปธรรมที่เห็นชัดได้แก่ พระราชบัญญัติบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเอง เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารบุคคลสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองได้โดยตรง และมีการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้มีทิศทางที่เหมาะสมและเป็นธรรม โดยกำหนดให้มีองค์กรที่มีหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลาง และแนวทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

## 6. การเพิ่มบทบาทและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 284 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ



การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
2. การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ
3. การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม ข้อ 1 และ ข้อ 2 ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม ข้อ 1 และ ข้อ 2 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม ข้อ 3 จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณา ทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรร ภาษีและอากรแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรร ภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้วให้มีผล บังคับได้

จะเห็นได้ว่าการจะปรับบทบาทอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้บริบทของการ กระจายอำนาจและเพื่อให้มีการพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่าง ต่อเนื่องจึงได้มีการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ โดยได้กำหนดว่าอย่างน้อยต้องมีสาระ สำคัญซึ่งประกอบด้วย

1. การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ
2. การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร
3. การจัดให้มีคณะกรรมการในลักษณะ “ไตรภาคี” ซึ่งมาจาก 3 ฝ่าย ได้แก่ ผู้แทนหน่วยงาน ราชการ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ

มาตรา 284 วรรค 4 กล่าวว่าในการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการฯ จะต้องมีการทบทวนทุกระยะเวลา 5 ปี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากร

มาตรา 284 วรรค 5 กล่าวถึงการกำหนดอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและจากนั้นจะต้องรายงานให้รัฐสภาทราบเพื่อให้มีผลบังคับใช้ ดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่ามาตรา 284 ก่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่ “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542”

อย่างไรก็ดีเมื่อวิเคราะห์ถึงบริบทในเชิงโครงสร้างของการกระจายอำนาจภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 พบว่าเป็นการวางรากฐานที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในความเป็นอิสระของการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น การพัฒนาระบบอบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นและการจัดลำดับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นอย่างชัดเจน

แต่ในทางปฏิบัตินับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 - 2550 หลักการของรัฐธรรมนูญว่าด้วยเรื่องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจากเนื้อหาสาระสำคัญของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จากการศึกษาปรากฏการณ์จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของผู้วิจัยกลับพบข้อมูลที่น่าตกใจถึงสถานการณ์การกระจายอำนาจในความเป็นจริงที่ซึ่งตรงกันข้ามกับหลักการของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 อยู่หลายประการ โดยเฉพาะการศึกษาของผู้วิจัยในเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในครั้งนี้

### ภาพรวมของการศึกษาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออก

การศึกษาศึกษาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการเก็บรวบรวมข้อมูลของผู้วิจัย ด้วยการสัมภาษณ์ผู้บริหารท้องถิ่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พนักงานส่วนท้องถิ่น และนักวิชาการด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น จนได้ข้อค้นพบในเรื่องการดำเนินการและการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ดังนี้

#### 1. ความเป็นอิสระทางการบริหารในการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

จากสาระสำคัญของมาตราข้างต้นพบว่าผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอิสระในการกำหนดนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่น การศึกษาความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Policy Making) ของผู้บริหารท้องถิ่น หากวิเคราะห์หรือตีความจากพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา จะพบว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่น ถือว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ในลำดับที่ 1 ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องกำหนดนโยบายสาธารณะในท้องถิ่น เห็นได้จากเนื้อหาสาระสำคัญของอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นที่ผู้วิจัยเสนอเป็นตัวอย่าง ดังต่อไปนี้

**1. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 มาตรา 35/5**  
นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- 1.1 กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ และนโยบาย
- 1.2 สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 1.3 แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 1.4 วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- 1.5 รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 1.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

**2. พระราชบัญญัติเทศบาล.ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 มาตรา 48** นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 2.1 กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย
- 2.2 สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล
- 2.3 แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี
- 2.4 วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

2.5 รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ

2.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

3. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) อำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 35 / 5 พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 กำหนดไว้ดังนี้

3.1 กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ และนโยบาย

3.2 สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.3 แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

3.4 วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

3.5 รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

3.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมาย

3.6.1 ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบล

3.6.2 นายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ ผู้ที่นายกององค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย มีสิทธิเข้าประชุมสภา และมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริง ตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนต่อที่ประชุม แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

3.6.3 กรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลถูกยุบ หากกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งปล่อยให้เนิ่นช้าไปกระทบต่อประโยชน์สำคัญของราชการหรือราษฎร นายกององค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินการไปพลางก่อนเท่าที่จำเป็นก็ได้

4. พระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา ๔๘ นายกเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

4.1 กำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบัญญัติ และนโยบาย

4.2 สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเมืองพัทยา

4.3 แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเมืองพัทยา เลขานุการนายกเมืองพัทยา ผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษา

4.4 วางระเบียบเพื่อให้งานของเมืองพัทยาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

4.5 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด มอบหมายหรือตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเมืองพัทยาหรือนายกเทศมนตรี หรือคณะเทศมนตรี

เมื่อวิเคราะห์ถึงสาระสำคัญจากพระราชบัญญัติท้องถิ่นทั้งหมด พบว่า การกำหนดนโยบาย สาธารณะของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นภารกิจหลักที่กฎหมายกำหนดให้เป็น อำนาจ หน้าที่ของผู้บริหาร เนื้อหาในพระราชบัญญัติทั้งหมด (อบจ. เทศบาล อบต. และเมืองพัทยา) เป็นการกำหนดไว้อย่างกว้างๆ ในส่วนนี้ผู้วิจัยตีความได้ 2 แนวทาง

1. การวางกรอบอำนาจ หน้าที่ ในการกำหนดนโยบายสาธารณะไว้กว้างๆ เพื่อให้ผู้บริหารมี อิสระในการกำหนดนโยบาย ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพปัญหา ข้อเท็จจริงในพื้นที่

2. แม้ว่าพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด (อบจ. เทศบาล อบต. และ เมืองพัทยา) จะกำหนดกรอบให้ดูเหมือนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนด นโยบายสาธารณะท้องถิ่น แต่ส่วนท้ายของพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระบุชัดเจนว่า ต้องไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ และนโยบาย

ในประเด็นนี้จึงมีการตั้งข้อสังเกตต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็น อิสระภายใต้กรอบกฎหมายของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่เป็นผู้ออกกฎ ระเบียบ ควบคุม ท้องถิ่นไว้ สภาพการณ์ดังกล่าวนอกจากเป็นการ ไม่ให้อิสระที่แท้จริงแล้ว ยังใช้กระบวนการควบคุม ผ่านกฎ ระเบียบ ต่างๆ ที่ส่วนกลางเป็นผู้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมีสภาพไม่แตกต่างจากหน่วยงานราชการระดับล่างของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่จะ เป็นแขนขาในระบบราชการ ไม่ใช่กระจายอำนาจอย่างแท้จริง เป็นการขัดต่อหลักการกระจายอำนาจ และรัฐธรรมนูญอย่างสิ้นเชิง

จากเงื่อนไขดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสภาพความเป็นอิสระ แต่อิสระภายใต้กรอบ กฎหมาย จึงเป็นข้อถกเถียงกันว่าแล้วผู้บริหารสามารถกำหนดนโยบายได้อย่างอิสระแค่ไหน อย่างไร ภายใต้เงื่อนไขในพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสอดคล้องกับมาตรา 284 ของ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระ ในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมี อำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นนั้นขัดแย้งกันหรือไม่ เพราะยังไม่มีการอธิบายถึงความชัดเจนของความเป็นอิสระของท้องถิ่น

และจากความคลุมเครือของระเบียบข้อบังคับทั้งพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เองและรัฐธรรมนูญ ส่งผลต่อการปฏิบัติอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ในการศึกษาของผู้วิจัยพบว่า ใน

การกำหนดนโยบายสาธารณะของผู้บริหารท้องถิ่นจะมุ่งเน้นและให้ความสำคัญอยู่ภายใต้กรอบระเบียบของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างแข็งขัน ยึดเอากฎระเบียบเป็นเป้าหมายสำคัญในการกำหนดนโยบายมากกว่าความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่น มีน้อยมากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกล้าที่จะฝ่าฝืนคำสั่ง ตอบโต้ต่อราชการส่วนกลางในการถามถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่นจริงๆ จนนำไปสู่การฟ้องร้องในชั้นศาล ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนกลาง เช่นในกรณีเทศบาลนครระยอง เป็นต้น

ในทางปฏิบัติเป็นที่รับรู้อยู่ทั่วกันว่าไม่เป็นผลดีเลยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไปสร้างความขัดแย้งกับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ถึงแม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีสิทธิ์ถามถึงความเห็นธรรมก็ตาม เพราะกลไกของระบบราชการ โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการต่างๆ ย่อมส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองในการบริหารจัดการ สภาพการบริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการบริหารจึงนำไปสู่การประนีประนอมกับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคขอรับการควบคุมอย่างไม่มีข้อแม้ สภาพการณ์ดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีสภาพเป็นรอง เป็นหน่วยงานภายใต้การควบคุมของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ไม่ใช่หน่วยงานที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจอย่างที่คาดหวังไว้ในรัฐธรรมนูญ

เพื่อเป็นการประนีประนอมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีหน้าที่หลักในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทางออกของการกำหนดนโยบายสาธารณะของผู้บริหารจึงต้องลือตามบทบาทหน้าที่อย่างเคร่งครัด ในบางครั้งเป้าหมายของนโยบายสาธารณะไม่ได้ขึ้นอยู่กับการตอบสนองปัญหาของประชาชนอย่างแท้จริง แต่อยู่ที่กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คือเป้าหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องยึดถือเป็นคัมภีร์สูงสุดมากกว่าความต้องการของประชาชน

การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักพบว่า จากสถานการณ์ดังกล่าว ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องปรับกลยุทธ์ในการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อลดปัญหาข้างต้น แม้ว่าการปรับกลยุทธ์จะสามารถทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นกำหนดนโยบายได้อิสระมากขึ้นด้วยวิธีการลือตามภารกิจที่กำหนดไว้ เป็นการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ง่าย สะดวกดี ไม่ผิดกฎหมาย สอดคล้องกับระเบียบข้อบังคับ แต่อย่าถามถึงประชาชนว่าจะได้อะไรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสภาพไม่ต่างจากหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่ประจำในท้องถิ่น

ดังเสียงสะท้อนของผู้ให้ข้อมูลหลักในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นที่น่าสนใจ โดยส่วนใหญ่ของผู้ให้ข้อมูลหลักจะตั้งข้อกังขาเกี่ยวกับความเป็นอิสระที่แท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“กำหนดไปอย่างนั้นแหละ.....ให้มันมีตามกฎหมาย.....ไม่อย่างมีเรื่องมันวุ่น...  
ปลอดภัยด้วย”

“อิสระครับ.....แต่มันต้องอิสระตามกฎหมาย...ผมก็ยังงงว่าแล้วจะอิสระอย่างไร”

“รัฐน่าจะกำหนดให้ชัด.....ถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่น...เหมือนกับต่างประเทศ  
ที่บอกเลยอะไรทำไม่ได้...ทำได้...ไม่ให้มีรายละเอียดหุ้มนหุ้มนเต็มไปหมด...”

แต่อีกด้านที่น่าสนใจในการสัมภาษณ์ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นจังหวัดหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในทัศนะของข้าราชการส่วนภูมิภาคที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้ให้ข้อมูลหลักท่านนี้กลับมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในข้อเท็จจริงมีสถานะเป็นหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายได้ การดำเนินงานทุกอย่างจะต้องอยู่ภายใต้ระเบียบข้อบังคับของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างเคร่งครัด เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นอยู่ในสถานะเป็นหน่วยงานล่างสุดในระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและจะต้องดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

“ท้องถิ่นไม่มีทางอิสระได้...เพราะท้องถิ่น เกิดจากหลักการกระจายอำนาจ....จาก  
ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคลงมาสู่ท้องถิ่น...เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ อนุมัติ อนุญาต เห็นชอบใน  
หน้าที่ไม่ใช่การปกครอง”

ในความเห็นและจุดยืนที่แตกต่างกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนภูมิภาคถึงความเป็นอิสระและบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิบัติงานในระดับท้องถิ่นจนเกิดความล่าช้า ช้าซ้อนในการบริหารและการให้บริการแก่ประชาชนหลายๆ ครั้งก็เกิดจากความไม่ชัดเจนกันทั้งสองฝ่าย

## 2. ความเป็นอิสระทางการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ได้ชี้ให้เห็นในเรื่องงบประมาณเป็นปัญหาที่แย่มากที่สุด เป็นสิ่งที่ชี้ชัดถึงการควบคุมของราชการส่วนกลางและกระทบต่อความเป็นอิสระในด้านการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กมีการหารายได้โดยตนเองต่ำมาก ประมาณ 9 – 10 % ที่เหลือขอจากส่วนกลาง เพราะฉะนั้นเรื่องความเป็นอิสระทางการเงินจึงไม่มีเลยในทางปฏิบัติ เพราะต้องปฏิบัติตามระเบียบต่างๆ ที่

ส่วนกลางกำหนดมา เนื่องจากกระบวนการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอการสนับสนุนงบประมาณจากส่วนกลาง การใช้งบประมาณก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายบังคับทั้งสิ้น นอกจากนี้ในเรื่องการผ่านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ไม่สามารถประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณเองได้ ไม่สามารถออกข้อปฏิบัติในการผ่านงบประมาณ แต่จะต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอเห็นชอบ เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเทศสามารถทำได้ เพราะกฎหมายอนุญาตให้ทำ สามารถออกพระราชบัญญัติใช้งบประมาณได้เลย เหมือนกับการผ่านสภา

ในประเด็นนี้ การจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างท้องถิ่นกับราชการส่วนกลางต้องคู่กันอีกนาน ยกตัวอย่างเช่น เทศบาลผ่านข้อบัญญัติต้องให้นายอำเภอลงนามองค์การบริหารส่วนจังหวัดผ่านข้อบัญญัติต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนาม ซึ่งท้องถิ่นจะมีผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือผู้แทนกระทรวงมหาดไทยคอยคุมอยู่ นอกจากนี้เรื่องที่ยิ่งที่สุดคือระเบียบการเงินท้องถิ่น ระเบียบแบบฟอร์มการใช้จ่ายเงิน ระเบียบงบประมาณ เรียกว่ามีการคุมกันแบบที่เรียกว่าท้องถิ่นมีความเป็นอิสระน้อยที่สุดในความเป็นจริงท้องถิ่นอาจจะมีการทุจริตคอร์รัปชัน เหตุผลที่จ่ายก็เพื่อความเป็นอิสระจากการควบคุมตรวจสอบ แต่รัฐส่วนกลางหรือข้าราชการก็รู้เห็นเป็นใจ เอาหูไปนาเอาตาไปไร่ คือในความเป็นจริงแล้วถ้ารู้ท้องถิ่นทำผิดก็ไม่จัดการ เพราะฉะนั้นเรื่องความเป็นอิสระ (Autonomy) ทางการเงินจึงต่ำที่สุด เหตุผลก็เพราะ โครงสร้างของเงิน คือท้องถิ่นหารายได้ด้วยตนเองได้น้อยเกินไป ระเบียบการอนุมัติ การตรวจสอบทางการเงินถูกควบคุมอย่างเข้มงวด ปัจจุบันเงินอุดหนุนที่ลงไปยังท้องถิ่น เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะที่ระบุรายการ เงินอุดหนุนที่ให้ท้องถิ่นตัดสินใจเองมีน้อยมาก

ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กจะมีการพัฒนาไปได้ช้ากว่าเพราะขาดปัจจัยสำคัญคือเงิน เช่น ในกรณีที่เกิดปัญหาฉุกเฉินหรือเร่งด่วนทำให้ไม่มีเงินมาบริหารจัดการได้ทันทั่วถึงจึงทำให้ต้องของบประมาณช่วยเหลือไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่าและมีเงินมากกว่า เพราะเงินกำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจะทำได้ การบริหารงบประมาณของท้องถิ่นนั้นสามารถทำได้โดยอิสระต่อเมื่อไม่เกินที่กฎหมายกำหนด เพื่อตอบสนองต่อความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมเป็นหลัก แต่การบริหารงบประมาณก็ยังมีข้อจำกัดหรือไม่มีอิสระ เพราะต้องขึ้นอยู่กับระเบียบกระทรวงมหาดไทยและหนังสือสั่งการต่างๆ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี บางเรื่องจะต้องขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น ครุภัณฑ์ที่ไม่ได้ราคามาตรฐานครุภัณฑ์ ทำให้ไม่สามารถจัดซื้อครุภัณฑ์ที่จำเป็นได้ และงบประมาณทั้งหมดก็ต้องผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยก็ต้องเสียเวลามาเริ่มต้นใหม่ แทนที่จะให้สภาและผู้บริหารกำหนดได้เลย ทำให้การบริหารด้านงบประมาณในปัจจุบันยังคงถูก



ครอบงำจากข้าราชการฝ่ายปกครอง เช่น ในการจัดทำข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่ง นั้นถ้าไม่ทำตามนโยบายของนายอำเภอที่ร้องขอมา ข้อบัญญัตินั้นก็จะไม่ได้รับการอนุมัติ

ในการใช้ทรัพยากรทางการบริหารต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังขาดความเป็นอิสระของการบริหารจัดการ เนื่องจากไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้มากเท่าที่ควรจะเป็น และต้องรอการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลาง จึงทำให้ไม่สามารถกำหนดหรือบริหารงบประมาณได้ตามต้องการ ซึ่งเงินอุดหนุนที่ส่วนกลางจัดสรรให้มักจะกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารจัดการ เช่น การเบิกจ่ายงบประมาณตามแนวทางยุทธศาสตร์ที่กำหนด แสดงให้เห็นว่าส่วนกลางยังควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณที่จัดสรรให้ ส่วนเรื่องการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้ใช้จ่ายเงินเฉพาะกิจ และบ่งบอกว่าเป็นการใช้จ่ายเงินเฉพาะเรื่อง หากประสงค์จะให้เป็นอิสระทางการบริหารงบประมาณของท้องถิ่น เมื่อจัดสรรเงินอุดหนุนมาให้แล้ว ก็ไม่สมควรต้องระบุงการใช้จ่าย เพราะท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการงบประมาณที่ได้จัดสรรมาให้เองได้ และสามารถใช้จ่ายได้ตามที่ท้องถิ่นต้องการ

ส่วนในเรื่องงบประมาณที่จะได้รับการจัดสรรมายังท้องถิ่น 35 % แต่รัฐบาลต้องแก้ไขกฎหมาย และยืดระยะเวลาเป็นเกณฑ์ในการรอ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วท้องถิ่นได้รับงบประมาณที่มากพอสมควรแล้ว จากเดิม 10 % เป็น 26 % เป็นการขึ้นเกือบสามเท่าตัว สิ่งที่สำคัญคือท้องถิ่นต้องพัฒนาตนเองเรื่องคุณภาพและประสิทธิภาพ เพราะยังได้เงินจากงบอุดหนุนและงบเฉพาะกิจ โดยเฉพาะรัฐบาลมีการนำงบเฉพาะกิจมาใช้ในนามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บางที่มีงบประมาณแบบลับไว้ในกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งคนในท้องถิ่นควรออกมาเรียกร้องให้มีการตรวจสอบ แต่ท้องถิ่นก็ควรคำนึงเรื่องการทำงานก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพให้แก่ประชาชน

### 3. ความเป็นอิสระทางการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ชี้ให้เห็นว่าเรื่องงานบุคคลดีกว่างบประมาณ แต่ก็ไม่ถึงกับดีมาก เพราะโครงสร้างยังไม่ดี เนื่องจากการเคลื่อนของบุคลากรเป็นการเคลื่อนจากส่วนกลางลงไปสู่ท้องถิ่น และถ้าคนของท้องถิ่นเป็นของท้องถิ่น ส่วนกลางก็จะคุมผ่านคณะกรรมการบริหารงานบุคคล (ก.) สามระดับ ซึ่งคุมกติกาย่างอย่าง บุคลากรเดิมเป็นของกระทรวงมหาดไทย กระจายไปยังท้องถิ่นสู่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โครงสร้างดูเหมือนว่าจะดี แต่ถ้าบุคลากรของเทศบาลเป็นของเทศบาล บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล บุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่คนทั้งหมดมีโครงสร้างใหม่ที่ครอบอยู่ นั่นคือ ก.ธ. , ก. กลาง และ ก.จังหวัด ก.ธ. อยู่ที่กระทรวงมหาดไทย ก.กลางอยู่ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และ ก.จังหวัดอยู่ที่จังหวัด ซึ่งคณะกรรมการบริหารงานบุคคล (ก.) จะคุมบัญชีเงินเดือน คุมการแต่งตั้งตำแหน่ง คุมการบรรจุการ

แต่งตั้งโยกย้าย ซึ่งนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องขออนุมัติจากคณะกรรมการบริหารงานบุคคล (ก.) ทั้งสามส่วนก่อน ซึ่งในภาพดังกล่าวดูเหมือนว่าบุคลากรจะเป็นของท้องถิ่น แต่ในความเป็นจริงแล้วผู้บริหารท้องถิ่นไม่สามารถทำอะไรได้ เช่น การคุมบัญชีเงินเดือน ท้องถิ่นบางแห่งอยากจ้างพนักงานเงินเดือนสูงก็ไม่สามารถทำได้ ถ้าทำมีความผิด เช่น ผู้บริหารท้องถิ่นอยากจ้างช่างในระดับเงินเดือนค่าจ้างที่สูงแต่ไม่สามารถจ้างได้ ในเมืองไทยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้พื้นล้านบาทกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้หนึ่งล้านบาทจ่ายค่าตอบแทนช่างในระดับเท่ากัน มันไม่มีเหตุผลทางเศรษฐกิจ (Economic Rationality) ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยไม่มีความเป็นอิสระ (Autonomy) เหลืออยู่เลย แต่ถ้ากำหนดช่วงเงินเดือน เช่น ท้องถิ่นขนาดใหญ่ กำหนดช่วงเงินเดือนแบบหนึ่ง ท้องถิ่นขนาดเล็กกำหนดช่วงเงินเดือนอีกแบบหนึ่ง เป็นการผ่อนคลายระบบความตึงของระเบียบ ถ้าท้องถิ่นที่มีฐานะทางการคลังที่ดีก็อาจจะสามารถจ่ายค่าตอบแทนให้ช่างหรือหัวหน้าการคลังที่สูงกว่าท้องถิ่นปกติ ซึ่งต้องเป็นช่วงที่ส่วนกลางเป็นผู้กำหนด โดยอาจจะมองจากกรอบวุฒิ แต่ไม่ได้มองตามภาระงานหรือตามรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐไทยชอบคุมมาตรฐาน โดยการกำหนดให้เป็นรูปแบบเดียวกัน ท้องถิ่นสามารถจ่ายค่าตอบแทนในระดับที่แตกต่างกันได้ แต่ปัจจุบันท้องถิ่นไม่สามารถจ่ายได้เพราะรัฐควบคุมบัญชี และ ก.ด. , ก. กลาง และ ก.จังหวัดก็ควบคุมทุกอย่างให้เป็นมาตรฐานเดียวกันหมด ท้องถิ่นจึงไม่มีทางที่จะพัฒนาบุคลากร สรุปว่าเรื่องบุคลากรดีขึ้นกว่าเรื่องงบประมาณ เพราะบุคลากรเป็นของท้องถิ่น แต่ ก. ทั้งสามระดับควบคุมบัญชีเงินเดือน การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้น การลงโทษทางวินัย เรียกได้ว่าโครงสร้างอำนาจจากส่วนกลางไม่ได้ทำให้ท้องถิ่นเติบโตอย่างแข็งแรง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องภารกิจ งบประมาณ และบุคคล แต่วิธีที่ส่วนกลางคุมท้องถิ่นเปลี่ยนไป ถ้าเป็นวิธีเดิมคือการเอาบุคลากรของท้องถิ่นมาไว้ที่ส่วนกลาง เรียกว่าข้าราชการส่วนท้องถิ่นของกรมการปกครอง ซึ่งเป็นวิธีที่โบราณ แต่วิธีสมัยใหม่คือการส่งบุคลากรไปไว้ที่ท้องถิ่น แต่เอาโครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานบุคคล (ก.) ทั้งสามระดับ ไปคุมท้องถิ่นแทน ดังนั้นไม่ว่าจะเป็นท้องถิ่นในรูปแบบใดก็ยังมีโครงสร้างแบบนี้อยู่

การศึกษาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทางการบริหารจัดการในการกำหนดนโยบาย การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการเก็บรวบรวมข้อมูลของผู้วิจัย ด้วยการสัมภาษณ์ผู้บริหารท้องถิ่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พนักงานส่วนท้องถิ่น และนักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่น จนข้อมูลตกผลึกทำให้ผู้วิจัยขมวดปมและตีกรอบการศึกษาถึงปัจจัยที่มีส่วนสัมพันธ์ต่อความเป็นอิสระในการดำเนินการและการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ได้ดังนี้

1. ความซ้ำซ้อนในบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น: นัยยะความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

ความไม่มีอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการ จากการศึกษาพบว่เกิดขึ้นจากความซ้ำซ้อนในบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ที่ยังคงคลุมเครือไม่มีความชัดเจน และความถักถักของการจัดสรรความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ในประเด็นดังกล่าวยังนำไปสู่การตีความที่แตกต่างกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและราชการส่วนภูมิภาค โดยฝ่ายท้องถิ่นมองว่าทั้งหมดเป็นการควบคุมของกระทรวงมหาดไทยผ่านหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคและข้าราชการและกระทรวงมหาดไทยมีความจริงจังในการกระจายอำนาจตามหลักการรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 จริงก็สมควรที่จะต้องลดบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคและเพิ่มอำนาจและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาแทน โดยการจัดสรรความสัมพันธ์เชิงอำนาจ บทบาทและหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคใหม่ และเพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกับราชการส่วนภูมิภาค

ในการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อทัศนคติที่มีต่อกระทรวงมหาดไทยและราชการส่วนภูมิภาค พบว่า ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่ากระทรวงมหาดไทยและราชการส่วนภูมิภาคไม่มีความจริงจังในการกระจายอำนาจ แต่พยายามวางยาในรูปแบบต่างๆ ในการกำกับควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การทำให้ภารกิจทับซ้อนกันระหว่างส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น หรือการใช้การควบคุมผ่านกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การผ่านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่จะต้องผ่านความเห็นชอบของราชการส่วนภูมิภาค

สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ทับซ้อนกันระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการดำเนินการและการบริหารจัดการเพราะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างเคร่งครัด ภารกิจหลายภารกิจก็ทับซ้อนกัน ในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามระเบียบที่ราชการส่วนกลางออกกว่า 700 ฉบับ

ดังกล่าวของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพนักงานส่วนท้องถิ่น สะท้อนให้เห็นความยากลำบากในการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอิสระในการบริหารภายใต้สถานการณ์ความถักถัก ซ้ำซ้อน ในบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนภูมิภาค

**“เหนื่อยครับมีระเบียบเป็นร้อย ๆ ฉบับที่ท้องถิ่นต้องทำตาม ..แล้วมันจะอิสระอย่างไร....และไอ้เนี่ยแหละมันทำให้ท้องถิ่นไม่มีอิสระ...ทำอะไรแทบไม่ได้เลย”**

“จะออกข้อบังคับท้องถิ่น.....ผ่านงบประมาณ....จะต้องผ่านความเห็นชอบจากผู้ว่า....  
แล้วที่ผมมาจากการเลือกตั้งของชาวบ้าน.....ฐานะพวกผมมันมีความหมายอะไร...หรือเลือกผม  
มาให้เป็นลูกน้องผู้ว่า”

“ระเบียบ ข้อบังคับ ออกมาจากส่วนกลางทั้งหมด.... คนออกไม่ได้ใช้ คนใช้ไม่ได้  
ออก หลายอย่างทำไม่ได้เลย.... และทำให้ท้องถิ่นไม่มีอิสระ.....การบริหารอะไรได้ยากเพราะ  
มันไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง”

ในการสัมภาษณ์นักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่นต่อประเด็นดังกล่าว<sup>15</sup> นักวิชาการทั้งสอง  
ต่างเห็นสอดคล้องกันว่า บทบาทของราชการส่วนภูมิภาคมีความถักถักและทับซ้อนกับองค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น รวมถึงบทบาทในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาจากราชการส่วนกลาง  
ภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในลักษณะดังกล่าว นำไปสู่ผลกระทบต่อการมีอิสระขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการ ดังนั้นทำให้ราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลางยังมีความ  
หวาดวิตกต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากจนเกินไป และกลัวสูญเสียอำนาจของกระทรวง  
มหาดไทย ภารกิจหลายอย่างของส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทับซ้อนกัน ทั้งที่ใน  
ความเป็นจริง บทบาทหน้าที่หลายอย่างท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ ในส่วนนี้ราชการส่วนภูมิภาค  
ต้องยอมรับความจริง เพราะตัว โครงสร้างของราชการส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน ไม่ได้มีงบประมาณใน  
การดำเนินการอะไรได้มากเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบจ. เทศบาล อบต.  
เมืองพัทยา) งบประมาณส่วนใหญ่เป็นงบประมาณเงินเดือนของบุคลากรและงบประมาณในการบริหาร  
สำนักงาน หลายภารกิจที่ราชการส่วนภูมิภาคดำเนินการแต่ต้องของงบประมาณสนับสนุนจากองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากความซ้ำซ้อนของภารกิจที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอิสระ  
แล้ว ยังมีบทบาทของการควบคุมผ่านกฎระเบียบที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถ  
ดำเนินการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากปัญหาความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เกิดขึ้นระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค  
และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเป็นอิสระในการ  
บริหารจัดการด้วยตนเอง ฉะนั้นหนทางของการพัฒนาไปสู่ความเป็นอิสระที่แท้จริงขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ดังกล่าว โดยจัดให้ส่วนภูมิภาคต้องมี

<sup>15</sup> รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. โกวิท พวงงาม เมื่อวันที่  
30 มกราคม 2550

ขนาดเล็กลง การจัดบริการสาธารณะพื้นฐานขนาดเล็กต้องลงไปสู่ท้องถิ่น ต้องมีการเกื้อหนุนการทำงานของท้องถิ่นใหม่ ซึ่งวิธีการเกื้อหนุนเดิมจากหน่วยงานราชการลงไปสู่ท้องถิ่นจำนวน 245 งาน เป็นวิธีการเกื้อหนุนที่โบราณมาก งานที่ถ่ายโอนจำนวน 245 งาน เป็นงานที่ไปริบเอาจากหน่วยงานราชการ วิธีการแบบนี้ไปด้วยกันไม่ได้ วิธีจัดการความสัมพันธ์เรื่องงานระหว่างรัฐกับท้องถิ่น กฎหมายต้องปรับตัวเวลาที่รัฐจะตัดงานลงไปสู่ท้องถิ่นสามารถทำได้หลายลักษณะ ดังนี้

**งานประเภทที่หนึ่ง** คือ กลุ่มงานที่เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ซึ่งอำนาจเหล่านี้มีจำนวนไม่มากนักในกฎหมายท้องถิ่นเก่า กฎหมายไทยมักเขียนขอบเขตอำนาจของท้องถิ่นไว้กว้างมาก เช่น หน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย หน้าที่จัดการศึกษา หรือมีหน้าที่ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ซึ่งไม่สามารถตอบได้ว่ามีหน้าที่ที่แท้จริงอย่างไร แล้วกระทรวงในส่วนกลางทำอะไร เพราะฉะนั้นหน้าที่ที่เขียนไว้ครอบคลุมอย่างกว้างๆ ต้องทบทวนใหม่ ซึ่งหน้าที่ที่เป็นของท้องถิ่นแท้ๆ ไม่ควรจะมีมาก แต่เป็นหน้าที่ที่ท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจ

**งานประเภทที่สอง** เป็นหน้าที่ของรัฐ ไม่ใช่ของท้องถิ่น แต่รัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำ ท้องถิ่นต้องเข้าใจว่าหน้าที่ในกลุ่มที่สองไม่ใช่งานของตนเอง แต่เป็นงานที่รัฐมอบหมายให้ทำ ซึ่งเมื่องานที่รัฐมอบหมาย รัฐจะสามารถควบคุมมาตรฐานได้อย่างเข้มงวด เพราะงานนี้เป็นงานของรัฐ ไม่ใช่งานของท้องถิ่น เช่น งานรักษาความสงบเรียบร้อย งานทะเบียนบัตร ซึ่งท้องถิ่นทำไม่ใช่เพราะเป็นงานของท้องถิ่น แต่เป็นงานของรัฐที่มอบหมายให้ทำ เมื่อรัฐมอบหมายให้ทำ ท้องถิ่นต้องทำงานตามมาตรฐานของรัฐอย่างเข้มงวด

**งานประเภทที่สาม** คือ งานที่ทำร่วมกันระหว่างรัฐกับท้องถิ่น เป็นงานในลักษณะของการทำงานร่วมกัน (Share Functions) ซึ่งหลายเรื่องของการ Share Functions ไม่ได้อยู่ในเรื่องของการถ่ายโอนเมื่อปี พ.ศ. 2542 เลย ภารกิจหลายเรื่องจากส่วนกลางไม่สามารถตัดโอนลงไปท้องถิ่นได้เลย แต่มีลักษณะของการทำงานร่วมกัน (Share Functions) คือรัฐทำส่วนหนึ่ง ท้องถิ่นทำส่วนหนึ่ง เป็นลักษณะของหุ้นส่วนกัน ซึ่งอาจจะตั้งองค์การมหาชนขึ้นมาดูแล มีคณะกรรมการหรือหน่วยประสานงานมาดูแล แต่ให้เป็นการทำงานร่วมกัน (Share Functions)

**งานประเภทสุดท้าย** คือ รัฐสั่งให้ทำ ท้องถิ่นไม่มีทางเลือก เป็นนโยบายของรัฐที่เรียกว่า (National Agenda) เช่น ดูแลแก้ไขปัญหาคาความยากจน ปัญหายาเสพติด ซึ่งถ้ามีการแยกกลุ่มงานท้องถิ่นออกเป็นงานของท้องถิ่นเองส่วนหนึ่ง งานที่รัฐมอบหมายให้ทำ งานที่ทำร่วมกัน และงานที่รัฐสั่งให้ทำ กลุ่มภารกิจจำนวน 245 ภารกิจจะต้องมีการจัดกลุ่มใหม่ ซึ่งงานแต่ละกลุ่มมีวิธีการกำกับดูแลที่แตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น ถ้าเป็นงานของท้องถิ่นรัฐไม่ควรเข้าไปยุ่ง แต่ถ้าเป็นงานที่รัฐมอบให้ทำ รัฐต้องเข้าไปยุ่ง ถ้าท้องถิ่นทำผิดระเบียบต้องถูกลงโทษ แต่ถ้าเป็นงานที่ทำร่วมกับรัฐต้องกลับมาทบทวนบทบาทตนเองใหม่ เช่น งานการศึกษา งานสาธารณสุข สามารถทำร่วมกันได้ใหม่ หรืองาน

บรรเทาสาธารณภัยเป็นงานที่ต้องทำร่วมกัน ไม่มีหน่วยงานใดสามารถทำได้เองเพียงลำพัง เพราะเป็นงานที่ต้องทำร่วมกัน เมื่อเป็นการทำงานร่วมกัน (Share Functions) การประสานงานกันต้องดีมาก ซึ่งรัฐต้องเปลี่ยนบทบาทใหม่ และงานที่เป็นนโยบายซึ่งรัฐสั่งให้ทำ รัฐต้องดูศักยภาพของท้องถิ่น

## 2. การถ่ายโอนภารกิจที่ไม่ชัดเจน

การกระจายอำนาจเป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของระบบการเมืองการปกครองและการบริหาร จากแบบ “รวมศูนย์การตัดสินใจ” ไปสู่แบบ “กระจายศูนย์การตัดสินใจ” คำว่า “กระจายอำนาจ” สื่อความหมายในเชิงเปรียบเทียบ (Relative) และเชิงกระบวนการ (Process) ของการเปลี่ยนแปลงมากกว่าที่จะมองว่าเป็นสถานการณ์ที่สมบูรณ์ คงที่ หรือเป็นผลลัพธ์สุดท้ายของการเปลี่ยนแปลง การกระจายอำนาจประกอบด้วยด้านที่แตกต่างกัน แต่มีส่วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน 2 ด้านคือ

2.1 การถ่ายโอนภารกิจ อำนาจการตัดสินใจ และทรัพยากรการบริหาร จากรัฐบาลระดับชาติ หรือระดับภูมิภาค สู่รัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2 การถ่ายโอนภารกิจ อำนาจการตัดสินใจ และทรัพยากรการบริหาร จากภาครัฐบาลไปสู่องค์กรภาคเอกชน และองค์กรภาคประชาชน ที่ดำเนินการในระบบตลาด ระบบกึ่งตลาด และระบบกองทุนสาธารณะที่มีได้มุ่งแสวงหากำไร

แนวทางการกระจายอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ การตัดสินใจ การบริหารจัดการบุคลากร การสร้างความพร้อมของท้องถิ่น ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ปรับบทบาทของส่วนราชการ ปรับปรุงกฎหมาย พัฒนากลไกการกระจายอำนาจ สร้างระบบติดตามตรวจสอบ และประเมินผล ถึงแม้ว่าหลักการข้างต้นจะวางหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจนในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 เพื่อเพิ่มบทบาท อำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในข้อเท็จจริงของการศึกษาของผู้วิจัยพบว่า ภารกิจการถ่ายโอนในสภาพความเป็นจริงในการลงพื้นที่เก็บข้อมูลของผู้วิจัยนั้น หลายภารกิจยังขาดความชัดเจน ลำช้า และเกิดความซ้ำซ้อน มีแต่ภารกิจแต่ขาดงบประมาณ จนเป็นผลให้การบริหาร โครงการที่ถ่ายโอนบาง โครงการไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่นได้ และยังสะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการกำหนดแผนงานการจัดลำดับความสำคัญของโครงการขาดการประสานงานระหว่างส่วนราชการที่ถ่ายโอนกับท้องถิ่น และอาจเป็นไปได้ว่ามีได้ยึดแผนงานของท้องถิ่นเป็นหลักในการทำรายละเอียดโครงการ

ในการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในข้อเท็จจริง พบว่าในด้านงบประมาณก็ไม่ใช่ไปตามระเบียบ หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ โดยรัฐบาลกลางพยายามเลี้ยวบาลีในการให้เหตุผลการถ่ายโอนงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดสภาพปัญหาความถักถักในงบประมาณขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น การศึกษาพบว่า ปัญหาในการบริหารงบประมาณจะเกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและมิงงบประมาณน้อย ไม่สามารถที่จะบริหารพัฒนาท้องถิ่น ได้เต็มศักยภาพ แต่ในขณะเดียวกันกลับเป็นเหรียญคนละด้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีงบประมาณมากที่สามารถพัฒนาท้องถิ่น ให้บริการสาธารณะได้ทั่วถึงกว่า เป็นความไม่เสมอภาคซึ่งเกิดจากการจัดสรรงบประมาณที่ไม่ชัดเจนของรัฐบาล ดังคำสะท้อนของผู้ให้ข้อมูลหลัก

“บางที่ไม่มีเงิน....จะสร้างถนนสักสาย.....ยังคิดแล้วคิดอีก....ชาวบ้านค่าทุกวัน.....มันไม่มีเงิน...ค่าเงินเดือนก็หมดแล้ว.....ไม่เหมือนบางที่.....ไม่รู้จะเอาเงินไปทำอะไรดี....เงินมันเยอะ....สร้างแล้วทาบ...ทาบแล้วสร้าง...ยังได้เลย....แล้วอย่างนี้มันเป็นกรรมหรือ..”

ปัญหาประการต่อมาในการถ่ายโอนภารกิจ คือ ปัญหาด้านบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีโอกาสเรียนรู้จากส่วนราชการที่ถ่ายโอน ในขั้นตอนของการศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการ องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ขาดความพร้อมด้านบุคลากรทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ขาดเครื่องมือ อุปกรณ์ เครื่องจักรกล และความไม่เสมอภาคในการถ่ายโอน คือ เกณฑ์การกระจายโครงการลงในพื้นที่ยังไม่ชัดเจน ท้องถิ่นบางแห่งได้รับการถ่ายโอนในปี พ.ศ. 2543 แล้ว ก็อาจได้รับการถ่ายโอนในปี พ.ศ. 2544 หรือในปีต่อๆ ไปอีก ขณะที่ท้องถิ่นบางแห่งอาจไม่ได้รับการถ่ายโอนในช่วง 2 ปีติดต่อกัน ส่วนเรื่องการกำหนดงบประมาณ โครงการชุดเจาะบ่อน้ำบาดาลไว้ในอัตราเดียวกันทั่วประเทศไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ ซึ่งก็เป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคืน โครงการให้ส่วนราชการดำเนินการ องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งไม่ยินยอมให้ผู้แทนของส่วนราชการที่ถ่ายโอนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง โดยอ้างว่าได้ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล ปี พ.ศ. 2538 แล้ว ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามแนวทางที่สำนักงบประมาณกำหนดบทบาทของกรมเร่งรัดพัฒนาชนบท และกรมโยธาธิการในการเข้าร่วมดำเนินโครงการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกัน กล่าวคือ กรมเร่งรัดพัฒนาชนบทให้ท้องถิ่นดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ควบคุมงาน และตรวจการจ้างเอง ในขณะที่กรมโยธาธิการกำหนดให้ผู้แทนกรมโยธาธิการเข้าร่วมในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง ควบคุมงานและตรวจรับงาน และต้องเป็นประธานตรวจการจ้าง ขณะเดียวกัน องค์การบริหารส่วนตำบลต้องการแต่งตั้งประธานองค์การบริหารส่วนตำบล หรือปลัดอำเภอเป็นประธานตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งสภาพปัญหาการถ่ายโอนดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการบริหารงานท้องถิ่น และสร้างผลกระทบต่อการบริหารจัดการ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

### 3. ระเบียบปฏิบัติเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติ

การศึกษาถึงความเป็นอิสระในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาหลักประการสำคัญที่ผู้วิจัยค้นพบที่เป็นสาเหตุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ เนื่องจากการมีกฎระเบียบ คำสั่ง มากจนเกินไป จนไม่สามารถบริหารจัดการได้คล่องตัว และมีประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชน จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักต่างเห็นตรงกันว่า กฎระเบียบ ข้อบังคับ มีมากจนเกินไปจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีอิสระและเป็นการกระทบต่อการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนเป็นอย่างมาก เพราะในหลายกรณีสภาพปัญหาของชาวบ้านที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการให้บริการได้เพราะกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ไม่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่น เช่น การสนับสนุนงบประมาณ ในด้านการศึกษาหลายกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องหาช่องว่างของกฎหมายเพื่อสนับสนุนเพราะกฎหมายไม่เปิดช่องให้ดำเนินการอย่างเต็มที่ ปัญหาน้ำ ไฟฟ้า ในชุมชน เป็นต้น ดังเสียงสะท้อนของผู้ให้ข้อมูลหลัก

“กฎ ระเบียบ มันมาก...จนขยับ.....อะไรไม่ได้เลยครับ..”

“เหน้อยครับ.....จะทำอะไรสักที....ต้องดูกฎ..ระเบียบ....ว่าทำได้ไม่ได้....โดนชาวบ้าน ค่ำตลอดครับ...เราอยากทำให้แต่กฎหมายบอกทำไม่ได้...ไม่รู้จะทำอย่างไร”

“คนที่ร่าง...มันเขียนในห้องแอร์...อยู่บนหอคอย....มันไม่รู้หรอกว่า....คนใช้มัน เหน้อยเพราะมันไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง..มันก็นั่งเทียนเขียนไปเรื่อย....”

“ใครจะไปปฏิบัติไหว....กฎหมายเป็นร้อยๆ ฉบับ...”

นอกจากนี้ในทัศนะของผู้ให้ข้อมูลหลักบางท่านเห็นว่า กระบวนการเหล่านี้เป็นการควบคุมของราชการส่วนกลาง กระทรวงมหาดไทย ที่ไม่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระอย่างแท้จริง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสภาพไม่ต่างอะไรจากราชการส่วนภูมิภาคเป็นหน่วยการควบคุมในระดับท้องถิ่น

ในความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาหลักที่ผู้วิจัยค้นพบจากการศึกษานำไปสู่ความยุ่งยากในการปฏิบัติงาน ทั้งในส่วนที่เป็นกฎหมายหลัก และกฎหมายกลางทั่วไปในด้านการเมืองการปกครอง ด้านการบริหารบุคคล ด้านการเงินการคลัง และกฎระเบียบอื่น ๆ ทั้งนี้ ในการ



ศึกษาของผู้วิจัยได้พยายามรวบรวมกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง มีจำนวนมากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติตาม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### 3.1 กฎหมายหลัก

- แดงการณ้คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2541
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545
- พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- กฎกระทรวง (พ.ศ. 2540)
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540)
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2540)
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540)

- กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2540)
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2542)
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2542)
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2542)
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2542)
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2542)
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2542)
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543)
- พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
- กฎหมาย ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546
- พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548
- ระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับทางราชการ พ.ศ. 2544

### 3.1.1 ด้านการเมือง – การปกครอง

- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติการดำรงตำแหน่งในทางการเมืองของข้าราชการ กรรมการ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำกับยุทธศาสตร์และการบริหารจังหวัด พ.ศ. 2547
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548
- ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ.2547
- ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเปรียบเทียบและการสอบสวนคดีละเมิดข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2547

### 3.1.2 ด้านการบริหารงานบุคคล

- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546
- ข้อบังคับคุรุสภาว่าด้วยใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ พ.ศ. 2547
- กฎกระทรวงการประกอบวิชาชีพควบคุม พ.ศ. 2549
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547
- พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2542
- กฎกระทรวง (พ.ศ. 2542)
- พระราชบัญญัติเครื่องแบบเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2509
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2542)
- พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดทางวินัยของข้าราชการซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่มีในส่วนราชการ พ.ศ. 2534
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลาของผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2541
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลาออกของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภา รองประธานสภา และสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- หนังสือสำนักงาน ก.พ. เรื่อง การรับ โอน และบรรจุกลับพนักงานส่วนตำบล ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการครู ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานครูเทศบาลมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์อันเป็นที่สรรเสริญยิ่งดิเรกคุณาภรณ์ พ.ศ. 2538
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547
- หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ว 10 ลงวันที่ 30 กันยายน 2546 เรื่อง การรับ โอนและบรรจุกลับพนักงานหรือข้าราชการตามกฎหมายอื่นบางประเภทมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ

### 3.1.3 ด้านการงบประมาณการคลัง

- พระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538
  - 1) บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน
  - 2) บัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งข้าราชการพลเรือน
  - 3) บัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครู
  - 4) อัตราเงินเดือนแรกบรรจุตามคุณวุฒิข้าราชการพลเรือน
  - 5) ตารางเทียบขั้นเงินเดือนแต่ละอันดับที่ข้าราชการจะได้รับเมื่อได้รับแต่งตั้งให้

#### ดำรงตำแหน่ง

- พระราชกฤษฎีกาการปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548
  - ตารางการปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนจากบัญชีอัตราเงินเดือน พ.ศ. 2547 เข้าสู่บัญชีอัตราเงินเดือน พ.ศ. 2548
  - พระราชกฤษฎีกาการปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการ พ.ศ. 2547
  - พระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2547
  - หนังสือสำนักงานคณะกรรมการพิจารณาเงินเดือนแห่งชาติ ค่วนที่สุด ที่ นร 1008.1/ว 8 ลงวันที่ 29 เมษายน 2547 เรื่อง การปรับอัตราเงินเดือนจากบัญชีอัตราเงินเดือนท้ายพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ.2538 เข้าสู่บัญชีอัตราเงินเดือนท้ายพระราชกฤษฎีกาการปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการ พ.ศ.2547
  - พระราชบัญญัติเงินเดือน เงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547
  - พระราชบัญญัติเงินเดือนของข้าราชการผู้ถูกพักราชการ พ.ศ. 2502
  - พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2500 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- #### ล่าสุด
- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502
  - พระราชบัญญัติการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินบางประเภทตามงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2518
  - พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542
  - พระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจเฉพาะแก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534

- ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549

- ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนเลือกทำ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548

- ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2547

- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม

- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549

- แนวทางการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

1) ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2543

2) ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2543

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547

1) ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2548

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

1) ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549

2) ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2549

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2545

1) ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2547

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเงิน การคลัง การงบประมาณ และการพัสดุของสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2549

1) ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549

2) ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2549

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินเดือนของข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ถูกส่งพักราชการหรือพักงาน ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2541

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนระหว่างที่ถูกออกจากราชการหรือออกจากงานของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งให้กลับเข้ารับราชการหรือกลับเข้าทำงาน ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2541

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยบำเหน็จลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

1) ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2544

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินบำเหน็จลูกจ้างของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2503

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับบำนาญของราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2522

1) ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2523

2) ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2525

3) ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2532

4) ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2547

5) ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2548

6) ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2549

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าเช่าบ้านของข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของพนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

1) ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2541

2) ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2549

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรพนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

1) ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2541

2) ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2541

3) ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2549

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับเบี้ยกนคารของพนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินทำขวัญข้าราชการส่วนท้องถิ่นและลูกจ้างของหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2528

1) ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2541

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. 2526 และที่แก้ไขเพิ่มเติมล่าสุด

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการติดตั้ง การย้าย การเช่าเครื่อง การใช้บริการและการบำรุงรักษาโทรศัพท์ประจำบ้านพักในราชการของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2541

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการใช้และรักษารถยนต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเงิน การคลัง บัญชีและการพัสดุ โครงการเร่งรัดขยายบริการไฟฟ้า โดยระบบผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยพลังงานแสงอาทิตย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนคำรักษาพยาบาลและเวชภัณฑ์ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2541

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนเกี่ยวกับโภชนาการและอาหารกลางวันของโรงเรียนในสังกัดหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2541

### 3.1.4 กฎระเบียบอื่น ๆ

- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

- พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545

- กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547

- ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัดและระดับคุณภาพในการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547

- พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534
- พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2526
- กฎกระทรวงกำหนดบุคคลซึ่งได้รับการยกเว้นไม่ต้องมีบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. 2548
- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานยนตร์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2503
- พระราชบัญญัติการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.

2535

- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. 2478
- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509
- พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475
- พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการบริหารกิจการและการบำรุงรักษาระบบประปา

หมู่บ้าน พ.ศ.2548

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการบริหารจัดการโครงการเร่งรัดขยายบริการไฟฟ้า โดยระบบผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยพลังงานแสงอาทิตย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินงานหอกระจายข่าวประจำหมู่บ้านและชุมชน พ.ศ.2547

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหน่วยอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2547

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดระเบียบการจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ พ.ศ.

2546



- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2544
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติในการควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พ.ศ.2543
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการเกี่ยวกับการขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณประโยชน์ที่ตื้นเขิน พ.ศ.2547
- กฎกระทรวงกำหนดมาตรการป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้างในการขุดดินหรือถมดิน พ.ศ.2548
- กฎกระทรวงกำหนดชนิดหรือประเภทของอาคารที่เจ้าของอาคารหรือผู้ครอบครองอาคารหรือผู้ดำเนินการต้องทำการประกันภัยความรับผิดชอบตามกฎหมายต่อชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของบุคคลภายนอก พ.ศ.2548

### 3.2 กฎหมายที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 3.2.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

- กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประจำปี 2547 - 2548 โดย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (96 ฉบับ)
- กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประจำปี 2545 - 2547 โดย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
  - พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมล่าสุด
  - กฎกระทรวง (พ.ศ. 2541)
  - กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2541)
  - กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2541)
  - กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2541)
  - กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2541)
- องค์การบริหารส่วนจังหวัด รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรรมการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินเดือนและค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ดำรงตำแหน่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ดำรงตำแหน่งรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายก

องค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรรมการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2547

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินเดือนและค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ดำรงตำแหน่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ดำรงตำแหน่งรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและกรรมการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

### 3.2.2 เทศบาล

- กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเทศบาล ประจำปี 2547 - 2548 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

- กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเทศบาล ประจำปี 2545 - 2547 โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมล่าสุด

- กฎกระทรวง (พ.ศ. 2496)

- กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2496)

- พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497

- พระราชกฤษฎีกากำหนดเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี พ.ศ. 2543

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินเดือน เงินค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งรองประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และการจ่ายเงินค่าเบี้ยประชุมกรรมการสภาเทศบาล พ.ศ. 2547

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินเดือน เงินค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งรองประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และการจ่ายเงินค่าเบี้ยประชุมกรรมการสภาเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการฝากเงิน การเบิกจ่ายเงิน การรักษาเงิน และการตรวจเงินเทศบาล พ.ศ. 2501

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการฝากเงิน การเบิกจ่ายเงิน การรักษาเงิน และการตรวจเงินเทศบาล ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2504

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนระหว่างลาของพนักงานเทศบาล ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2541)

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินทดแทนแก่พนักงานเทศบาลวิสามัญประจำการที่ออกจากงาน พ.ศ. 2503

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินบำรุงการศึกษาของโรงเรียนในสังกัดเทศบาลและเมืองพัทยา ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2541

### 3.2.3 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

- กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ประจำปี 2547 - 2548 โดย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (84 เรื่อง)

- กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ประจำปี 2545 - 2547 โดย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมล่าสุด

1) กฎกระทรวง (พ.ศ. 2539)

2) กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540)

3) กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2541)

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538

1) ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2543)

2) ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2544)

3) ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2547)

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2547

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการสำรวจเจตนาารมณ์ของประชาชนในเขตสภาตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อไปร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น พ.ศ. 2547

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินทุนส่งเสริมกิจการองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2540

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการทำนิติกรรมของสภาตำบล พ.ศ. 2538

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยรายได้สภาตำบลยังได้รับจัดสรรจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2543

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. 2543

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินตอบแทนประธานสภาตำบล รองประธานสภาตำบล สมาชิกสภาตำบล เลขานุการสภาตำบล พ.ศ. 2538

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของสภาตำบล ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2543

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของสภาตำบล พ.ศ. 2538

### 3.2.4 เมืองพัทยา

- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

- กฎกระทรวง (พ.ศ. 2543)

- พระราชกฤษฎีกากำหนดเงินประจำตำแหน่ง เงินค่าเบี้ยประชุม และประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานสภาเมืองพัทยา รองประธานสภาฯ สมาชิกสภาฯ เลขานุการประธานสภาฯ ผู้ช่วยเลขานุการประธานสภาฯ และกรรมการหรืออนุกรรมการของสภาฯ พ.ศ. 2543

- พระราชกฤษฎีกากำหนดเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอื่นของนายกเมืองพัทยา รองนายกเมืองพัทยา เลขานุการนายกเมืองพัทยา ผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยา และประธานที่ปรึกษาหรือที่ปรึกษานายกเมืองพัทยา พ.ศ. 2543

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการใช้จ่ายเงินสะสมของเมืองพัทยา พ.ศ. 2542  
ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง มาตรฐานกลางเกี่ยวกับการคลัง การงบประมาณ การเงิน ทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้างและพัสดุ

#### 4. การแทรกแซงทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การแทรกแซงจากการเมืองที่ระดับสูงกว่าในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหานี้เป็นผลจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจและภาพรวมการเมืองในท้องถิ่นที่เข้าไปมีบทบาทและมีอิทธิพลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสร้างผลกระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการ

การศึกษาพบว่า การแทรกแซงของการเมืองที่สูงกว่าที่ทำให้มีผลต่อความเป็นอิสระในการดำเนินการบริหารจัดการ เพราะข้อเท็จจริงพบว่าในหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้มีอิสระจากอำนาจในท้องถิ่น บางครั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัวแทนของกลุ่มอำนาจ กลุ่มตระกูล หรือกลุ่มเครือญาติที่ทรงอิทธิพลในจังหวัด และมีสายสัมพันธ์ที่แนบแน่นกับการเมืองระดับชาติ หรือในหลายกรณีจากการศึกษาพบว่าผู้บริหารที่ชนะการเลือกตั้งได้มาเพราะการสนับสนุนจากนักการเมืองระดับชาติ บ้างก็เป็นหุ่นเชิดทางการเมือง ซึ่งกลุ่มอำนาจเหล่านี้มีลักษณะเป็นแบบการรวมกลุ่มธุรกิจการเมืองในท้องถิ่น ดำรงอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์แบบเครือญาติ พรรคพวก และระบบอุปถัมภ์

การพิจารณาจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจและโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นต่อการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมักจะถูกแทรกแซงจากกลุ่มอำนาจและการเมืองที่สูงกว่าในการจัดสรรผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองให้เครือข่ายอำนาจ และกระจายให้พรรคพวกเพื่อสร้างและขยายฐานอำนาจทางการเมืองของกลุ่มการเมืองหลัก

ระบบธุรกิจการเมืองที่เติบโตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการอาศัยอำนาจทุน โดยการลงทุนทางการเมืองเพื่อชัยชนะในการเลือกตั้ง เพื่อแย่งชิงอำนาจและจัดสรรและกระจายผลประโยชน์ทั้งในรูปแบบเศรษฐกิจและการเมือง เนื่องจากงบประมาณในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีงบประมาณจำนวนมาก กลุ่มอำนาจเหล่านี้ต่างพยายามเข้าไปแทรกแซงในกระบวนการต่างๆ เพื่อเข้าไปมีบทบาทโดยผ่านผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นคนในกลุ่มของ

ตนเอง โดยการพยายามเข้าไปมีบทบาทและการผูกขาดกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น โครงการก่อสร้าง เพื่อให้ได้ซึ่งผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของกลุ่มอำนาจ

แต่อีกด้านหนึ่งของการแทรกแซงนอกจากประเด็นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ได้จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิ่งที่กลุ่มอำนาจเหล่านี้ยังใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างเครือข่ายและฐานการเมืองในจังหวัด โดยพยายามให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำโครงการที่เป็นฐานคะแนนเสียงของตนเองได้ผลประโยชน์หรือสามารถใช้ในการหาเสียงให้กับกลุ่มตนเองให้มากที่สุด รวมถึงแบ่งปันผลประโยชน์ของเครือข่ายอุปถัมภ์ กลุ่มนักการเมืองในจังหวัดในกลุ่มของตนเอง

จากการศึกษาของผู้วิจัย แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าความเป็นอิสระในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ขึ้นอยู่กับเรื่องของกฎระเบียบ ข้อบังคับ ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการ (รัฐกับท้องถิ่น) เท่านั้น เมื่อผู้วิจัยได้ศึกษาลงไปในภาคสนามทำให้ผู้วิจัยพบว่าความเป็นอิสระของการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์เชิงอำนาจในท้องถิ่นนั้นและโครงสร้างอำนาจของการเมืองในท้องถิ่นนั้นด้วย

แต่การศึกษาการปกครองท้องถิ่นไทยยังมีข้อจำกัดอยู่กับรูปแบบ (Model) ในการศึกษาส่วนใหญ่เป็นการศึกษาระบบการปกครองท้องถิ่น (Local Government) และการบริหารงานท้องถิ่น (Local Governance) โดยพยายามคิดค้นรูปแบบ ออกกฎหมาย เทคนิคการบริหารจัดการต่างๆ หรือลอกประสบการณ์จากต่างประเทศแล้วมาใช้ในการปกครองท้องถิ่นในเมืองไทย โดยมีฐานคิดว่ารูปแบบที่หยิบยืมประสบการณ์จากประเทศต่างๆ นั้นมีประสิทธิภาพประสบความสำเร็จ การนำมาใช้ในสังคมไทยก็จะประสบผลสำเร็จ

โดยการศึกษาทั้งหมดที่ผ่านมาละเลยที่จะพยายามศึกษาและสร้างความเข้าใจถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจในท้องถิ่นหรือที่เรียกว่าโครงสร้างอำนาจและการเมืองท้องถิ่น (Local Power structure and Politics) วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่น (local Politics Culture) ที่แตกต่างกันไปในแต่ละจังหวัด และวัฒนธรรมการเมืองในแต่ละท้องถิ่นก็เป็นตัวกำหนดแบบแผนพฤติกรรมทางการเมืองในจังหวัด และมีผลสัมพันธ์ต่อการบริหารจัดการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย

## 5. โครงสร้างอำนาจการเมืองท้องถิ่นและการเมืองในท้องถิ่น

โครงสร้างอำนาจการเมืองในท้องถิ่นและการเมืองในท้องถิ่น (Local Power structure and Local Politics) คือแบบแผนความสัมพันธ์เชิงอำนาจในท้องถิ่น ที่เป็นตัวกำหนดแบบแผนและพฤติกรรมทางการเมืองของท้องถิ่นนั้นๆ และมีผลสัมพันธ์กับการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีงบประมาณเป็นจำนวนมาก เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเมืองพัทยา

ในการศึกษา โครงสร้างอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่นของภาคตะวันออก ผู้วิจัยพบว่าลักษณะโครงสร้างอำนาจแบบผูกขาดในกลุ่มชนชั้นนำ แต่มีลักษณะแตกต่างกันไปภายใต้บริบทแวดล้อมของท้องถิ่นที่แตกต่างกัน ในภาพรวมของการศึกษา ผู้วิจัยสามารถแบ่งลักษณะของโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในภาคตะวันออกได้ 4 ลักษณะดังนี้

### 5.1 โครงสร้างอำนาจการเมืองแบบขั้วเดียว

แบบแผนความสัมพันธ์เชิงอำนาจในท้องถิ่นที่อยู่ในกลุ่มชนชั้นนำเพียงกลุ่มเดียวที่มีฐานเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง มีเครือข่ายอุปถัมภ์ที่กว้างขวางและผูกขาดอำนาจการเมือง (Monopolistic Politics) ของจังหวัดทั้งระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น เช่น จังหวัดชลบุรี จังหวัดสระแก้ว ที่อยู่ภายใต้กลุ่มบ้านใหญ่ชลบุรี และบ้านใหญ่วังน้ำเย็น

การเมืองของจังหวัดที่มีโครงสร้างอำนาจแบบขั้วเดียวมีจุดเด่นในเรื่องการรวมศูนย์อำนาจการเมือง ไม่มีคู่แข่งทางการเมืองที่มีศักยภาพที่จะแข่งขันได้ จากฐานเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง เครือข่ายอุปถัมภ์ ในการกระจายผลประโยชน์อย่างทั่วถึงในกลุ่มเครือข่าย การจัดการและการตัดสินใจทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นเป็นการตัดสินใจจากผู้มีอำนาจสูงสุดในกลุ่ม

ความสัมพันธ์กับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้โครงสร้างอำนาจทางการเมืองที่เป็นขั้วเดียวกัน การศึกษาพบว่าการบริหารของผู้บริหารแม้จะมีอิสระในการดำเนินการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องคอยฟังและปฏิบัติตามคำสั่งผู้มีอำนาจหรือบารมีสูงสุดในกลุ่มตามที่ขอร้องมาแล้วแต่กรณี เป็นความสัมพันธ์ปกติของระบบอุปถัมภ์ที่เป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกัน 2 ฝ่าย กล่าวคือ ฝ่ายที่เป็นอุปถัมภ์จะต้องให้ผลประโยชน์ คຸ້ມครอง และไกล่เกลี่ยปัญหา และอีกด้านหนึ่งคือผู้รับอุปถัมภ์ที่จะต้องตอบแทน โดยการจงรักภักดี

โครงสร้างการเมืองในลักษณะดังกล่าว นักการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นต่างเป็นเครือข่ายเดียวกัน ทำให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเสถียรภาพในการบริหารมาก การบริหารมีเอกภาพ โครงสร้างอำนาจในลักษณะดังกล่าวช่วยลดปัญหาความขัดแย้งในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มาก เพราะเมื่อเกิดปัญหาจะมีลูกพี่คอยจัดการความขัดแย้ง ไกล่เกลี่ย ทำให้การบริหารดำเนินไปได้คล่องตัวมากกว่าโครงสร้างอำนาจที่มีหลายกลุ่ม

### 5.2 โครงสร้างอำนาจ 2 ขั้วอำนาจ

แบบแผนความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มีการต่อสู้แข่งขันอยู่ใน 2 กลุ่มหลักในท้องถิ่นที่มีการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองอย่างต่อเนื่องทั้งในเวทีการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น มีการแบ่งกลุ่มการเมืองออกเป็น 2 กลุ่มหลัก เช่น ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี นครนายก

ภายใต้โครงสร้างอำนาจดังกล่าวจะมีการแข่งขันช่วงชิงอำนาจกันทุกสนามการเมือง ไม่มีกลุ่มใดมีอำนาจเหนืออีกกลุ่มอย่างเด็ดขาดต่างฝ่ายต่างมีท่าทีพยายามเอาชนะ เหนือฝ่ายหนึ่ง ภายใต้โครงสร้างอำนาจทางการเมืองในลักษณะดังกล่าวจะมีการแข่งขันกันอย่างเข้มข้นในช่วงการเลือกตั้งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น แม้ว่าการเลือกตั้งจะสิ้นสุดแล้วแต่การแข่งขันยังไม่สิ้นสุด แต่จะไปต่อสู้กันในสภาท้องถิ่นเพื่อชิงความได้เปรียบของกลุ่ม

การศึกษาความสัมพันธ์ของโครงสร้างอำนาจ 2 ขั้วอำนาจต่อการบริหารจัดการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กลุ่มอำนาจทั้ง 2 กลุ่ม ต่างมีตัวแทนอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกัน กล่าวคือเป็นผู้บริหารกลุ่มหนึ่งและฝ่ายนิติบัญญัติกลุ่มหนึ่ง มีความสัมพันธ์ต่อการบริหารจัดการของผู้บริหารท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เพราะมีการถ่วงดุลกันอย่างเข้มข้น โดยเฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อชิงความได้เปรียบของกลุ่ม

ในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารต้องคอยระมัดระวังความผิดพลาดอยู่เสมอ ในความมีเอกภาพและอิสระของการบริหารมีน้อยกว่าโครงสร้างอำนาจที่มีเพียงกลุ่มอำนาจเดียว เพราะโครงสร้างอำนาจที่มี 2 ขั้วอำนาจ จะมีการถ่วงดุล ตรวจสอบ แต่ในขณะเดียวกันก็นำไปสู่ความขัดแย้งกันสูงเพราะแต่ละฝ่ายต่างมีวาระซ่อนเร้นในการตรวจสอบ ถ่วงดุลกัน ในสภาวะการณ์ดังกล่าวการบริหารจัดการจึงมีลักษณะเป็นเกมการเมืองมากกว่าที่จะมุ่งรักษาผลประโยชน์ของประชาชนในภาพรวม เพราะต่างฝ่ายต่างพยายามชิงความได้เปรียบและรักษาฐานอำนาจของตนอย่างเหนียวแน่น เช่น โครงการพัฒนาต่าง ๆ จะเป็นโครงการที่หาเสียงให้กับฐานอำนาจของตนเอง ปิดกั้นอีกฝ่ายหนึ่งอย่างชัดเจนและอีกฝ่ายพยายามทำทุกวิถีทางในการล้มอีกฝ่าย และบางครั้งอาจมีการประนีประนอมกันโดยการจัดสรรงบประมาณ ผลประโยชน์ เพื่อลดความขัดแย้ง

### 5.3 โครงสร้างอำนาจแบบ 3 ขั้วอำนาจ

แบบแผนความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มีการต่อสู้แข่งขันอยู่ใน 3 กลุ่มหลักในท้องถิ่นที่มีการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองอย่างต่อเนื่องทั้งในเวทีการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น มีการแบ่งกลุ่มการเมืองออกเป็น 3 กลุ่มหลัก เช่น จังหวัดระยอง โครงสร้างอำนาจลักษณะ 3 ขั้วอำนาจ มีแบบแผนความสัมพันธ์เชิงอำนาจคล้ายคลึงกับโครงสร้างอำนาจ 2 ขั้ว แต่การแข่งขันและความขัดแย้งนั้นความเข้มข้นและรุนแรงมากกว่า เพราะมีกลุ่มอำนาจเพิ่มขึ้นเพื่อมาแข่งขันทางการเมือง แต่ในขณะที่ทรัพยากรทางการเมืองที่มีอยู่อย่างจำกัดทางเลือกสุดท้ายคือการแข่งขันต่อสู้กันอย่างเข้มข้นในสนามการเมือง เช่น ในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ในจังหวัดระยอง อย่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลที่เป็นข่าวโด่งดังทั่วประเทศถึงสภาพการแข่งขันที่ยาวนานที่สุดในประเทศไทย การศึกษาของผู้วิจัยพบว่า การเมืองท้องถิ่นในการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น เช่น นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด



นายกเทศมนตรีจะเป็นการแข่งขันกันอย่างชัดเจนของตัวแทนจากกลุ่มอำนาจหลัก ๆ สามกลุ่ม คือ กลุ่มบ้านแพ กลุ่มแกลง และกลุ่มบ้านค่าย

ในสภาพการแข่งขันกันอย่างเข้มข้นของกลุ่มอำนาจต่างๆ ภายใต้โครงสร้างอำนาจทางการเมืองมีผลกระทบต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นเป็นอย่างมากเพราะถ้าการแข่งขันในสนามการเลือกตั้งท้องถิ่นกลุ่มอำนาจใดที่ชนะการเลือกตั้งไม่สามารถชนะแบบยกทีมทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาจะนำไปสู่การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีปัญหาและอุปสรรคมาก และเป็นสาเหตุของความไม่มีอิสระในการบริหารจัดการของผู้บริหาร เพราะผู้บริหารหรือนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องการเล่นเกมการเมืองในการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างผู้บริหารและฝ่ายสภา เพื่อลดความขัดแย้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการตีรวนของสภาและการกดดันในรูปแบบต่างๆ เช่น การโจมตีฝ่ายบริหารให้ชาวบ้านเข้าใจว่าผู้บริหารไม่จริงใจ เพื่อทำลายคะแนนเสียงในการเลือกตั้งครั้งต่อไป การอภิปรายเรื่องงบประมาณ และการวิพากษ์วิจารณ์ ซึ่งปรากฏการณ์ทั้งหมดเป็นเงื่อนไขเหตุไปสู่ความขัดแย้ง และเป็นอุปสรรคข้อจำกัดของผู้บริหารอย่างมากถ้าไม่มีคะแนนเสียงข้างมากจากฝ่ายสภานับสนุน

การศึกษาเชิงลึกพบว่าการบริหารของผู้บริหารที่ไม่มีคะแนนเสียงข้างมากในฝ่ายสภาแม้ว่ารูปแบบการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงจะทำให้ฝ่ายบริหารทำงานได้ง่ายขึ้น แต่ในข้อเท็จจริงกลับพบว่ามีกระบวนการทางการเมืองที่ไม่เป็นทางการทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถทำงานได้อย่างอิสระ เพราะต้องประนีประนอมเพื่อลดความขัดแย้งกับฝ่ายสภาที่เป็นฝ่ายตรงข้ามและสังกัดกลุ่มการเมืองที่แข่งขันกันมาอย่างต่อเนื่อง จนบางครั้งในการจัดการความขัดแย้งต้องมีการแบ่งงบประมาณกันระหว่างฝ่ายสภาและผู้บริหารรวมถึงการให้คำมั่นสัญญาแก่ผู้ซวยกัน การจัดการความขัดแย้งเหล่านี้ต่างเป็นรูปแบบที่ไม่เป็นทางการในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านหนึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นรูปแบบการจัดการความสัมพันธ์เชิงอำนาจในท้องถิ่นที่ดำรงอยู่ภายใต้โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นของจังหวัดนั้นๆ อย่างชัดเจน

ดังคำพูดของผู้ให้ข้อมูลหลักที่สะท้อนถึงสภาพและบรรยากาศการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่คนละกลุ่มอำนาจกันอย่างน่าสนใจ

“ยากครับ....ถ้าไม่ประนีประนอม....หรือฮั้วกันมันทำงานไม่ได้เลย...”

“ถ้าเราได้แต่นายก.....แล้วสภาไม่ได้....ไอ้พวกนี้มันก็พยายามหาเรื่อง....ทำงานยาก”

“บางครั้งต้องแบ่งงบประมาณกัน...นายกกับสภาไม่จัน....ทำงานไม่ได้”

#### 5.4 โครงสร้างอำนาจที่ไม่มีหัวอำนาจชัดเจน

แบบแผนความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มีการต่อสู้แข่งขันของกลุ่มอำนาจต่าง ๆ ยังมีอิสระต่อกันมากไม่ผูกขาดอยู่กับกลุ่มหรือตระกูลใดตระกูลหนึ่งอย่างเด็ดขาด เช่น ลักษณะโครงสร้างอำนาจของจังหวัดจันทบุรีและจังหวัดตราด บรรยากาศแข่งขันทางการเมืองในท้องถิ่นไม่เข้มข้นรุนแรง และโครงสร้างอำนาจในลักษณะดังกล่าวมีผลต่อความสัมพันธ์ในการบริหารจัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการประนีประนอมกันในการบริหารจัดการมากที่สุด เพราะอำนาจไม่ได้ผูกขาดอยู่ที่กลุ่มใดอย่างเบ็ดเสร็จ และมีลักษณะของการกระจายอำนาจมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับ โครงสร้างอำนาจแบบอื่นในภาคตะวันออก

การศึกษาความสัมพันธ์ของการบริหารจัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้โครงสร้างอำนาจที่ไม่มีหัวอำนาจชัดเจน พบว่า ผู้บริหารสามารถบริหารจัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้คล่องตัวมากที่สุดเพราะไม่มีกลุ่มอำนาจ กลุ่มอิทธิพลกดดันในการบริหาร ผู้บริหารและสภาส่วนใหญ่จะมีการรวมกันเป็นทีมแต่เป็นการรวมกันหลวมๆ และมีผู้สมัครอิสระร่วมอยู่ด้วย การบริหารมีลักษณะการประนีประนอมระหว่างผู้บริหารและสภา บรรยากาศดังกล่าวทำให้สภาพการบริหารเกิดความคล่องตัวมากที่สุด

#### 6. พฤติกรรมทางการเมืองในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (Politics Behavior in Local Organization)

การศึกษาพฤติกรรมทางการเมืองมีความสัมพันธ์กับการใช้อำนาจในองค์การอย่างมากดังที่ Pfeffer (1981) ได้ให้นิยามของการเมืองในองค์การว่าหมายถึง กิจกรรมทั้งหลายที่สมาชิกแสดงออกในการแสวงหาการสนับสนุน การใช้อำนาจ และการได้มาซึ่งทรัพยากร เพื่อให้ตนหรือกลุ่มได้รับตามที่ต้องการ ภายใต้สถานการณ์ที่มีความขัดแย้งและมีความไม่แน่นอนสูง

ดังนั้น พฤติกรรมดังกล่าวที่บุคคลแสดงออกจึงเป็นพฤติกรรมเชิงการเมือง (Political behavior) ซึ่งต้องใช้อำนาจหรือความพยายามเพื่อการบรรลุเป้าหมายที่เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายตน เป็นพฤติกรรมที่อยู่นอกเหนืออำนาจตามกฎหมายหรือระบบอำนาจที่ยอมรับกันตามปกติขององค์การ เป็นพฤติกรรมที่แสดงออกเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือหน่วยงานตน โดยไม่คำนึงถึงความชอบธรรมที่คนอื่นหรือหน่วยงานอื่นพึงได้รับ และเป็นพฤติกรรมที่เกิดขึ้นด้วยความตั้งใจและจงใจใช้เพื่อแสวงหาอำนาจหรือการรักษาอำนาจของตน

การศึกษาของผู้วิจัยพบว่าพฤติกรรมทางการเมืองในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับความเป็นอิสระในการบริหารจัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของผู้บริหารด้วยว่าลักษณะพฤติกรรมทางการเมืองในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะอย่างไร การศึกษาถึง

ลักษณะพฤติกรรมทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของผู้วิจัยพบว่ามี 3 ลักษณะสำคัญดังนี้

#### 6.1 พฤติกรรมการเมืองแบบผู้บริหารนำ (ฝ่ายการเมือง)

การศึกษาของผู้วิจัยพบว่าหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีลักษณะที่ผู้บริหารมีบทบาทมากในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นฝ่ายนำข้าราชการประจำอย่างชัดเจนโดยมีการพยายามบริหารงานและกำหนดนโยบายแบบก้าวหน้าจนบางครั้งฝ่ายปฏิบัติโดยเฉพาะปลัดไม่สามารถปฏิบัติตามได้เพราะในหลายๆ ประเด็นนั้นมีข้อจำกัดทางกฎระเบียบ ในหลายกรณีปัญหาเหล่านี้ได้ก่อตัวเป็นความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายข้าราชการประจำ

พฤติกรรมการเมืองแบบผู้บริหารนำโดยมากจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้บริหารมีการศึกษาสูง มีประสบการณ์ทางการเมืองยาวนาน มีลักษณะแบบเผด็จการอำนาจนิยม รักรู้และเข้าใจบทบาทระหว่างฝ่ายการเมืองที่เป็นฝ่ายกำหนดนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่นและฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติอย่างชัดเจน มีความเชื่อมั่นในตนเองสูง

การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้พฤติกรรมทางการเมืองที่ผู้บริหารมีบทบาทสูงในกรณีที่มีนโยบายของผู้บริหารไม่ผิดกฎระเบียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความคล่องตัวสูง เพราะผู้บริหารจะคอยตรวจสอบฝ่ายปฏิบัติอยู่เสมอว่ามีความก้าวหน้าอย่างไรบ้าง มีความรวดเร็วตอบสนองประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในขณะเดียวกันด้านนโยบายหรือแนวทางของผู้บริหารมีแนวโน้มไม่ถูกระเบียบ ข้อบังคับ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาที่จะเริ่มก่อตัวในช่วงเวลานี้ เพราะฝ่ายปฏิบัติจะไม่สามารถปฏิบัติตามได้และนำไปสู่ความขัดแย้งในท้ายที่สุดระหว่างฝ่ายบริหารและปลัด

#### 6.2 พฤติกรรมทางการเมืองแบบปลัดนำ (ฝ่ายข้าราชการ)

รูปแบบพฤติกรรมทางการเมืองที่ผู้วิจัยพบในการศึกษา คือ รูปแบบพฤติกรรมทางการเมืองแบบปลัดนำ คือรูปแบบพฤติกรรมทางการเมืองในองค์กรที่ข้าราชการประจำมีบทบาทเป็นฝ่ายนำผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในด้านการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยส่วนใหญ่มักพบในกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้บริหารยังไม่มีประสบการณ์บริหาร มีระดับการศึกษาต่ำ โดยเฉพาะกลุ่มองค์กรบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กที่อยู่ห่างไกล

พฤติกรรมทางการเมืองในลักษณะดังกล่าวฝ่ายข้าราชการประจำจะมีบทบาทมากในการบริหารทั้งเป็นผู้กำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ แม้กระทั่งการแถลงนโยบายของผู้บริหารต่อสภาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางที่ปลัดยังเป็นผู้ร่างนโยบายให้ผู้บริหารอ่านต่อสภาท้องถิ่น

ลักษณะการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้พฤติกรรมทางการเมืองในองค์กรดังกล่าว จะไม่ผิดกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพราะบทบาทอยู่ที่กลุ่ม

ข้าราชการประจำและกลุ่มข้าราชการประจำเป็นผู้รู้และกุมอำนาจในกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ การบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะอยู่ภายใต้กฎระเบียบอย่างเคร่งครัด แต่ประสิทธิภาพการบริหารงานต่ำเพราะบางครั้งเกิดความล่าช้าไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้รวดเร็ว

### 6.3 พฤติกรรมทางการเมืองแบบสมานฉันท์ (ฝ่ายการเมือง - ฝ่ายข้าราชการ )

พฤติกรรมทางการเมืองแบบสมานฉันท์ เป็นรูปแบบที่ผู้วิจัยพบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นรูปแบบที่ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำสามารถร่วมมือกันในการบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีผู้บริหารเป็นผู้กำหนดนโยบายและฝ่ายข้าราชการประจำเป็นผู้ปฏิบัติ ไม่ลี้ลับดูถูกและลำเอียงซึ่งกันและกัน แต่ในหลายกรณีการบริหารต่างฝ่ายต่างรับฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกันปรึกษากันถึงการบริหาร เพื่อหาช่องทางในการบริหารและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น บรรยากาศในการบริหารไม่มีอุปสรรคของความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนักการเมืองและข้าราชการประจำ แต่เป็นรูปแบบที่พบน้อยมากในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ใต้ อย่างชัดเจน เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลบางพระ จังหวัดฉะเชิงเทรา หรือ องค์การบริหารส่วนตำบลสตึก จังหวัดชลบุรี

พฤติกรรมการเมืองแบบดังกล่าวโดยมากจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งผู้บริหารและปลัดมีการศึกษาสูง มีประสบการณ์ทางการเมือง มีวิสัยทัศน์ รับรู้และเข้าใจบทบาทระหว่างฝ่ายการเมืองที่เป็นฝ่ายกำหนดนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่นและฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติอย่างชัดเจนแต่ต้องร่วมมือและประสานงานซึ่งกันและกัน

## บทที่ 5

### สรุปผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลตามกรอบข้อกฎหมายและในทางปฏิบัติ : กรณีศึกษา เขตพื้นที่ตรวจราชการที่ 3 จังหวัดชลบุรี ฉะเชิงเทรา ระยอง ปราจีนบุรี สระแก้ว จันทบุรี และตราด มีวัตถุประสงค์ของการศึกษาดังนี้

1. เพื่อศึกษาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลตามอำนาจหน้าที่ของกรอบข้อกฎหมาย
2. เพื่อศึกษาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินกิจกรรมด้านการ กำหนดนโยบาย
3. เพื่อศึกษาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินกิจกรรมด้านการ บริหารงบประมาณ
4. เพื่อศึกษาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินกิจกรรมด้านการ บริหารงานบุคคล
5. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคด้านความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ กำหนดนโยบาย การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคล

โดยแยกการนำเสนอผลได้ดังต่อไปนี้

#### สรุปผลการศึกษา

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์มีข้อค้นพบจากการศึกษาที่นำไปสู่ปัญหาความเป็นอิสระในการ บริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มจังหวัดเขต 3 รวม 7 จังหวัด ในพื้นที่ภาคตะวันออก สามารถสรุปได้ดังนี้

##### 1. ความเป็นอิสระทางการบริหารในการกำหนดนโยบาย (งาน)

1.1 แนวทางการปฏิบัติในการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการต่างๆ ไม่ชัดเจน ซึ่งปัญหา สำคัญได้แก่ ความไม่ชัดเจนของหนังสือสั่งการเรื่องการถ่ายโอนที่ไม่เป็นมาตรฐานเหมือนกันทุก ท้องถิ่น ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความไม่เข้าใจในเรื่องของขั้นตอน วิธีการปฏิบัติงาน และกำหนดระยะเวลาของการถ่ายโอนภารกิจที่ยังขาดความชัดเจน

1.2 ส่วนราชการไม่มีการเตรียมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับการถ่ายโอนภารกิจ โดยเฉพาะการจัดอบรมให้ความรู้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่นและการแจ้งข้อมูลรายละเอียดของภารกิจที่ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับทราบ เนื่องจากเป็นปัญหาเกี่ยวกับส่วนราชการที่ถ่ายโอนกับผู้รับโอนยังไม่เข้าใจวิธีการปฏิบัติงานร่วมกัน

1.3 การถ่ายโอนภารกิจไม่ตรงกับความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและไม่เป็นไปตามแผนปฏิบัติการที่กำหนดไว้ ได้แก่ การขาดความรู้ความเข้าใจและการตระหนักถึงความสำคัญของการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจ ทั้งในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และส่วนราชการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นผลให้การดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจในระดับปฏิบัติ เกิดความสับสนและไม่เข้าใจอยู่บ้าง แต่ที่สำคัญไปกว่าก็คือการมองไม่เห็นความสำคัญ โดยเฉพาะในด้านของส่วนราชการที่ต้องมีการถ่ายโอนภารกิจงบประมาณ และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.4 ไม่มีการถ่ายโอนงบประมาณและบุคลากรมาพร้อมกับการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ส่วนราชการจำนวนมากจะมีการถ่ายโอนภารกิจให้ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับไม่ได้รับทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการจัดทำภารกิจนั้นๆ ทั้งในด้านเงินงบประมาณ บุคลากร และวิธีปฏิบัติ การจัดการ วัสดุอุปกรณ์

## 2. ความเป็นอิสระทางการบริหารงบประมาณ (เงิน)

2.1 การจัดสรรงบประมาณล่าช้า ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติงานได้ทันภายในเวลาที่กำหนด

2.2 หลักระเบียบและแนวทางปฏิบัติในการถ่ายโอนงบประมาณ และการใช้จ่ายเงินไม่ชัดเจน เปลี่ยนแปลงบ่อย ทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความสับสน

2.3 การเบิกจ่ายเงินมีขั้นตอนมาก ไม่คล่องตัว โดยเฉพาะการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นวงฎีกาเบิกจ่ายเงินจากคลังจังหวัดและคลังอำเภอ มีเอกสารการเบิกจ่ายมากและไม่สะดวกสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ห่างไกล เพราะต้องเสียเวลาเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ทำให้การเบิกจ่ายเงินล่าช้า

2.4 การกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขการใช้จ่ายงบประมาณทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระในการใช้จ่ายเงินเพื่อการพัฒนาด้านอื่นๆ เช่น ด้านการพัฒนาสังคมและการศึกษา

2.5 งบประมาณที่ถ่ายโอนมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่เพียงพอกับภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเพิ่มขึ้น

2.6 ระเบียบและหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินต่างกันระหว่างหน่วยงานที่ถ่ายโอนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 3. ความเป็นอิสระทางการบริหารงานบุคคล (คน)

3.1 ระเบียบปฏิบัติในการถ่ายโอนบุคลากรไม่ชัดเจน และถ่ายโอนล่าช้าไม่สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2 โครงสร้างและอัตรากำลังบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีน้อย แต่ต้องรับภารกิจจำนวนมาก และยังมีงานที่ถ่ายโอนมาเพิ่มขึ้นอีก

3.3 บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความชำนาญ และประสบการณ์ในการปฏิบัติงานภารกิจที่ได้รับโอนมา รวมทั้งไม่ได้รับการเตรียมความพร้อมจากส่วนราชการที่มีการถ่ายโอนภารกิจในเรื่องการจัดฝึกอบรมให้ความรู้หรือการจัดส่งคู่มือการปฏิบัติงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.4 บุคลากรของส่วนราชการไม่ประสงค์จะถ่ายโอนไปอยู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากขาดความมั่นใจในสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่างๆ โดยเฉพาะพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ห่างไกล ทุรกันดาร บุคลากรที่ถ่ายโอนมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ตรงกับความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่ตรงกับภารกิจที่ถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรอบอัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ตรงกับสายงานและตำแหน่งของบุคลากรที่จะถ่ายโอนไป

จากสภาพปัญหาการถ่ายโอนดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระในการดำเนินการเนื่องด้วยติดขัดและมีข้อจำกัดหลาย ๆ ประการอันเนื่องมาจากการถ่ายโอนภารกิจที่ไม่ชัดเจนทั้งด้านภารกิจ งบประมาณ และบุคลากร นอกจากนี้ความไม่เป็นระบบยังเกิดจากปัญหาในด้านกฎระเบียบซึ่งยังไม่มีแก้ไขให้สอดคล้องกับกระบวนการถ่ายโอนที่เกิดขึ้น ทำให้อำนาจการตัดสินใจและอำนาจในการดำเนินการภารกิจที่ถ่ายโอนนั้นเป็นไปอย่างจำกัด

## ปัญหาและอุปสรรคความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออก

ในการดำเนินการเพื่อศึกษาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลตามกรอบข้อกฎหมายและในทางปฏิบัติทางคณะผู้วิจัยได้ค้นพบประเด็นปัญหาหลักภายใต้กรอบโครงสร้างและกระบวนการของหลักการความเป็นอิสระที่เกิดขึ้นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันนำไปสู่ปัญหาต่างๆ ตามมาในหลายประการ ซึ่งในที่นี้เห็นว่า มีประเด็นปัญหาสำคัญๆ ที่ควรกล่าวถึง ดังต่อไปนี้

### 1. ปัญหาในเชิงโครงสร้าง

ประเด็นปัญหาสำคัญ ได้แก่ ปัญหาเชิงโครงสร้างภายในระบบการบริหารจัดการ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับบทบาท อำนาจหน้าที่ และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกลาง องค์กรตรวจสอบ คณะกรรมการกลาง และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตรง ทำให้มีปัญหาด้านความไม่มีเอกภาพ ซึ่งถือได้ว่าเป็นกลไกสำคัญในการสร้างแบบแผนและมาตรฐานการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยให้เป็นไปอย่างมีเอกภาพ แต่ปัญหาสำคัญก็คือ กลไกเพื่อการสร้างความเป็นเอกภาพนี้กลับดำรงอยู่อย่างไร้เอกภาพ สาเหตุประการสำคัญเกิดจากการที่กำหนดให้มีคณะกรรมการกลางต่างๆ หลายคณะและหลายระดับ ขณะที่การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ของคณะกรรมการกลางเหล่านี้ยังขาดความชัดเจนอยู่จนนำไปสู่สภาวะความสับสนในอำนาจหน้าที่ของตนเอง การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของคณะกรรมการกลางเหล่านี้จึงเกิดความสับสนและเหลื่อมล้ำกันอยู่ ตัวอย่างเช่น บทบาทของ ก.ถ. ซึ่งถือเป็นองค์กรสำคัญสูงสุดในเชิงนโยบาย และการวางกรอบมาตรฐานกลาง กลับถูกมองข้ามและไม่ให้ความสำคัญ และต้องประสบกับการแข่งขันในบทบาทและอำนาจหน้าที่จาก ก.กลาง ต่างๆ ซึ่งมุ่งวางมาตรฐานทั่วไปในกระบวนการต่างๆ ทางการบริหารจัดการ โดยขาดการประสานและร่วมมือกันกับ ก.ถ. อย่างเพียงพอ เป็นต้น

อีกประเด็นปัญหาสำคัญก็คือ ปัญหาด้านบทบาทขององค์กรกลางต่างๆ ในการสร้างความเป็นเอกภาพภายในระบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังขาดซึ่งความเป็นอิสระอยู่มากเนื่องจากองค์กรกลางต่างๆ จะต้องทำหน้าที่ในฐานะ “ศูนย์กลางการบริหารงานส่วนท้องถิ่น” ซึ่งจะต้องมีบทบาททั้งในเชิงการกำหนดนโยบาย การวางแผนในภาพรวม การเป็นศูนย์ข้อมูลข่าวสาร และการวิจัย รวมถึงการกำหนดมาตรฐานและแบบแผนทางการบริหารงานการพัฒนาในด้านต่างๆ ดังนั้น องค์กรกลางเหล่านี้จะต้องเป็นองค์กรผู้เชี่ยวชาญทางการบริหารงาน แต่ในปัจจุบัน องค์กรกลางในรูปของคณะกรรมการต่างๆ ยังคงมีบทบาทที่ยึดติดอยู่กับจารีตทางการบริหารแบบเดิม นั่นคือ การเป็นแค่เพียงองค์กรที่เน้นกิจกรรมการประชุมเพื่อพิจารณาประเด็นปัญหาเฉพาะต่างๆ ขณะที่การ



วางแผนและมาตรฐานจะเป็นไปในรูปของการออกกฎ ระเบียบ และแนวปฏิบัติต่างๆ ซึ่งยังคงอิงอยู่กับระบบราชการส่วนกลางที่ยังคงเป็นแต่เพียงส่วนราชการในสังกัดส่วนกลางที่มาช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกลางเท่านั้น

โดยทั่วไปแล้ว องค์กรกลางการบริหารงานส่วนท้องถิ่นมักจะเป็นกลไกกลางที่ถูกใช้เพื่อการทำงานร่วมกันระหว่าง “นายจ้าง” (employer) และ “ลูกจ้าง” (employee) ซึ่งในกรณีนี้ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (โดยผู้บริหารท้องถิ่น) และบุคลากรส่วนท้องถิ่น แต่จากข้อกำหนดที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญเป็นผลให้องค์ประกอบภายในมีลักษณะไตรภาคี ได้แก่ ตัวแทนจากส่วนราชการ ตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนจากผู้ทรงคุณวุฒิ ลักษณะเช่นนี้ อาจทำให้มองได้ว่า ฝ่ายตัวแทนจากท้องถิ่นนั้น ค่อนข้างเสียเปรียบตัวแทนจากส่วนราชการ เนื่องจากฝ่ายท้องถิ่นจะสามารถแยกความเป็นตัวแทนออกเป็น 2 กลุ่ม นั่นคือ ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่น และฝ่ายบุคลากรส่วนท้องถิ่น จึงเกิดสถานะที่ถ่วงกันมากกว่า คณะกรรมการกลางต่างๆ นั้นมีองค์ประกอบภายในแบบไตรภาคีแต่มี 4 กลุ่ม นอกจากนี้ ประธานของคณะกรรมการกลางเหล่านี้เกือบทั้งหมดจะกำหนดให้ตัวแทนจากส่วนราชการเป็นประธานโดยตำแหน่ง คงมีแต่เพียง ก.ธ. เท่านั้น ที่เปิดโอกาสให้กรรมการคัดเลือกกันเอง อีกทั้งก็ยังปรากฏปัญหาว่า ตัวแทนจากส่วนราชการเหล่านี้ มักมีอาจเข้าร่วมและดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของคณะกรรมการกลางได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากภารกิจประจำในตำแหน่งหน้าที่ของตนเองค่อนข้างมากอยู่แล้ว ภารกิจต่างๆ ของคณะกรรมการกลางจึงมักจะไม่ได้รับการให้ความสำคัญจากตัวแทนในกลุ่มนี้

## 2. ปัญหาในเชิงกระบวนการ

สำหรับปัญหาในเชิงกระบวนการนี้ ในด้านหนึ่งก็เป็นปัญหาที่ปรากฏในระบบการบริหารงานของภาครัฐโดยทั่วไป เช่น ปัญหาเรื่องศักยภาพในการบริหารงาน การวางแผนหรือกำหนดนโยบายด้านต่างๆ ปัญหาเรื่องความรู้ความสามารถของบุคลากร ปัญหาเรื่องการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านงบประมาณ ด้านบุคลากร เป็นต้น แต่ปัญหาสำคัญในระบบการบริหารงานส่วนท้องถิ่นไทยนั้นส่วนสำคัญเกิดมาจากปัญหาในเชิงโครงสร้างที่ได้กล่าวถึงไปแล้ว เนื่องจากระบบบริหารงานส่วนท้องถิ่นไทยกำลังอยู่ในขั้นของการเริ่มต้น ดังนั้น การมีโครงสร้างที่เป็นระบบระเบียบ และมีแบบแผนชัดเจนในแนวปฏิบัติต่างๆ จึงสำคัญต่อการดำเนินกิจกรรมภายในกระบวนการทางการบริหารงานให้เป็นไปได้โดยเรียบร้อย แต่ในปัจจุบัน การบริหารงานส่วนท้องถิ่นในหลายๆ กระบวนการยังคงดำเนินไปอย่างสับสน ปราศจากหลักเกณฑ์ที่แน่นอนและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน

นอกจากนี้ โดยเหตุที่แบบแผนและแนวปฏิบัติต่างๆ มักจะเป็นการหิบบั่มและอิงอยู่กับระบบที่ปรากฏในระบบข้าราชการพลเรือน ทำให้เกิดสภาพการณ์ที่หลักเกณฑ์ทางการบริหารงานเกิดความไม่สอดคล้องและขัดแย้งเพียงพอสอดคล้องกับสถานะแวดล้อมทางการบริหารที่เฉพาะภายในองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นหนึ่งๆ จนกลายเป็นอุปสรรคต่อผู้บริหารในการบริหารจัดการองค์กรของตนเพื่อตอบสนองภารกิจหน้าที่ต่างๆ ตัวอย่างเช่น ปัญหาในการกำหนดส่วนราชการเพื่อตอบสนองความจำเป็นในภารกิจหน้าที่ ยังคงมีปัญหาในเรื่องกฎระเบียบที่ไม่ยืดหยุ่น ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นขาดความคล่องตัวทางการบริหาร เช่น ในมาตราที่ 35 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ได้กำหนดเพดานการใช้จ่ายด้านบุคลากรมิให้เกินร้อยละ 40 ของเงินงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็นับเป็นอีกประเด็นปัญหาหนึ่งที่สร้างข้อจำกัดด้านบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและไม่สอดคล้องกับความหลากหลายในเชิงขนาดและระดับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่เกิดจากการอิงแบบแผนและแนวปฏิบัติทางการบริหารงานจากระบบราชการส่วนกลาง ได้แก่ ปัญหาเรื่อง “อาการของการกลายเป็นระบบราชการ” (Bureaucratization) ในระบบบริหารงานส่วนท้องถิ่น เนื่องจากระบบที่หยิบยืมมานั้น มุ่งเน้นการสร้างระบบบริหารงานที่อิงอยู่กับระบบคุณธรรม โดยอาศัยมาตรการทางกฎ ระเบียบ และแนวปฏิบัติที่เป็นแบบแผนเดียวกันอย่างเคร่งครัด ซึ่งนอกจากจะไม่สอดคล้องกับลักษณะตามธรรมชาติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสภาพแวดล้อมทางการบริหารที่หลากหลาย (diversity) แล้ว ยังอาจจะขัดกับหลักความเป็นอิสระทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ แต่ที่สำคัญการอิงแอบกับแบบแผนดังกล่าว เป็นผลให้สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบราชการส่วนกลาง เกิดการซ้ำในปัญหาเดิมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในปัจจุบัน ก็เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่า ระบบการบริหารงานในราชการส่วนกลางของไทยนั้น มีอาจจะสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปในยุคสมัยปัจจุบันได้ จึงปรากฏความพยายามในการปฏิรูปและปรับเปลี่ยนกระบวนการทางการบริหารงานราชการไทย เช่น ประเด็นปัญหาสำคัญในกระบวนการบริหารงานส่วนท้องถิ่นนั้น เกิดจากความยากลำบากในการประสานแนวคิดเรื่องความเป็นอิสระทางการบริหารเข้ากับหลักการสร้างความเป็นเอกภาพภายในระบบบริหาร ทำให้เกิดปัญหาว่า การใช้อำนาจทางการบริหารงานส่วนท้องถิ่นหนึ่งๆ นั้น ควรจะเป็นอำนาจโดยอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือควรจะเป็นอำนาจขององค์กรกลางการบริหาร หรือเป็นการใช้อำนาจร่วมกัน เมื่อพิจารณาถึงการใช้อำนาจดังกล่าว จะพบว่า ในปัจจุบันผู้บริหารท้องถิ่นนั้น มีความเป็นอิสระทางการบริหารงานมากขึ้นกว่าในอดีตมาก แต่หากพิจารณาถึงอำนาจที่ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถใช้ได้จริง โดยคำพิง ก็จะมีอยู่เพียงไม่กี่ด้าน แต่โดยส่วนใหญ่แล้วจะต้องผ่านการให้ความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.ระดับจังหวัด) เสียก่อน ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยยังคงมองว่า ตนเองมิได้มีอิสระอย่างเพียงพอ แต่หากพิจารณาในด้านของบุคลากรส่วนท้องถิ่น จำนวนไม่น้อยกลับมองว่า ในปัจจุบันนี้ มีการให้อำนาจแก่ผู้บริหารท้องถิ่น

มากจนเกินไป จึงอาจทำให้ความเป็นระบบระเบียบที่เคยมีมานับแต่อดีตอาจเกิดปัญหาได้ โดยเฉพาะปัญหาในเรื่องระบบคุณธรรม ซึ่งอาจทำให้บุคลากรส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับความเป็นธรรมได้ เป็นต้น

### ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

จากการค้นพบที่ได้จากการศึกษาถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลตามกรอบข้อกฎหมายและในทางปฏิบัติ ผู้วิจัยได้ข้อเสนอแนะจากการศึกษา ดังนี้

#### 1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ประการที่หนึ่ง การให้ความสำคัญในการปฏิบัติตามหลักการรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจังของส่วนราชการที่จะต้องถ่ายโอนอำนาจและภารกิจให้ท้องถิ่นอย่างชัดเจนและตรงไปตรงมาพร้อมกับให้ชี้แนะและดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะเริ่มต้น จนสามารถบริหารงานได้ กล่าวคือ การทำให้กระบวนการในการกระจายอำนาจเกิดขึ้นอย่างจริงจังตามกรอบที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเกิดการผลักดันให้กระบวนการถ่ายโอนเป็นไปอย่างพร้อมเพียงทั้งระบบ โดยคำนึงถึงการสร้างความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยแท้จริง

ประการที่สอง จัดความสัมพันธ์ที่ชัดเจนระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการบริหารจัดการจนนำไปสู่ความไม่มีอิสระของท้องถิ่น ความเป็นอิสระจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลหรือรัฐจัดความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับส่วนกลาง ระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน ซึ่งในรัฐธรรมนูญไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนเพียงแต่ระบุในส่วนของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่ไม่ได้มีการแก้กฎหมายในส่วนอื่น ดังนั้นเวลาที่มีการสัมมนาเรื่องแผนการกระจายอำนาจจึงเกิดการชะงักงัน ซึ่งมีสาเหตุมาจากกฎหมายที่รัฐบาลไม่ได้แก้ไขให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงทำให้เกิดการซ้ำซ้อนระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายและระเบียบมากกว่า 300 ฉบับ ซึ่งไม่ได้มีการแก้ไขเลย ฉะนั้นจึงควรปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ท้องถิ่นที่มีอยู่จำนวนมากกว่า 300 ฉบับ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการได้คล่องตัวมากขึ้น

**ประการที่สาม** สร้างมาตรการเพื่อไม่ให้กลุ่มอำนาจท้องถิ่นเข้ามาแทรกแซงการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนนำไปสู่ความไม่มีอิสระในการบริหารจัดการ กล่าวคือ ตามหลักประชาธิปไตยสมัยใหม่ต้องมีประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นด้วย ชนชั้นนำในระดับท้องถิ่นก็จะไม่เข้ามาเล่นการเมืองในระดับชาติ แต่ก็ไม่อยากให้เป็นการเมืองท้องถิ่นจนผู้นำท้องถิ่นในต่างจังหวัดต้องต่อสู้พาดพิงกันจนกระทั่งทำลายล้างกัน ดังนั้นจึงต้องคำนึงถึงดุลยภาพระหว่างการเมืองกับการบริหารท้องถิ่นเป็นองค์การการเมืองที่ทำหน้าที่บริหาร ดังนั้นจึงต้องให้ท้องถิ่นทำงานบริหาร ไม่ใช่เป็นองค์การการเมืองที่เป็นเกียรติยศของนักการเมืองอย่างเดียว

**ประการที่สี่** สร้างมาตรการเพื่อการถ่วงดุลระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองที่มีประสิทธิภาพกว่าที่เป็นอยู่ เพราะผลการศึกษาพบว่าความไม่มีอิสระในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนหนึ่งเกิดจากความขัดแย้งระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง โดยฝ่ายการเมืองมีหน้าที่กำหนดนโยบายเพื่อให้ฝ่ายข้าราชการประจำนำนโยบายเหล่านั้น ไปปฏิบัติ ซึ่งถ้าปฏิบัติตามก็จะไม่เกิดปัญหา แต่มักเกิดปัญหาในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามฝ่ายการเมือง เนื่องจากเห็นว่านโยบายเหล่านั้นไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของชุมชนในท้องถิ่น แต่กลับเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้องที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม จึงทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งตามมาได้

## 2. ข้อเสนอแนะในทางวิชาการ

**ประการที่หนึ่ง** การเปิดพื้นที่การศึกษาท้องถิ่นให้กว้างขวางและครอบคลุมในมิติต่างๆ เช่น การเมืองในท้องถิ่น(Local Politics) วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่น (Local Culture Politics) เป็นต้น เพราะที่ผ่านมาการศึกษาการปกครองท้องถิ่นไทยยังมีข้อจำกัดอยู่ที่การศึกษาการปกครองท้องถิ่น (Local Government) และการบริหารงานท้องถิ่น (Local Governance) อย่างกว้างขวาง แต่อีกด้านหนึ่งเรากลับพบว่าปัญหาในท้องถิ่นกลับไม่ได้ลดน้อยลงเลย ผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษาท้องถิ่นไทยถึงเวลาที่จะต้องขยายขอบเขตพื้นที่การศึกษาให้กว้างขวางมากขึ้น เพราะเท่าที่ผ่านมาในแวดวงวิชาการยังเข้าใจท้องถิ่นเพียงน้อยนิด กล่าวคือ งานศึกษาวิจัยที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันยังมีอาจให้คำตอบเกี่ยวกับสภาพการณ์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงประสบกับข้อจำกัดและความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานตามหลักการที่ได้มีการประกาศและบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นแยกออกเป็นหมวดไว้เป็นการเฉพาะ และมีเนื้อหาที่แสดงถึงเจตนารมณ์ในการกำหนดสถานภาพ ประกันสิทธิ และความ เป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวคิดที่เรียกว่า “การปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง (local self-government)” กระนั้นก็ตามคำถามดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่ต่อไป ประเด็น

ปัญหาก็คือว่า “ทำไมราชการส่วนกลางจึงยังคงสามารถควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยได้อย่างที่เป็นอยู่”

งานศึกษาวิจัยที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันยังมีอาจให้คำตอบต่อคำถามดังกล่าวได้อย่างชัดเจนนัก เนื่องจากงานศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยตรง เกือบทั้งหมดเป็นการศึกษาในแนวกฎหมาย สถาบัน มีข้อช่วยการศึกษาและมิติในการวิเคราะห์อย่างค่อนข้างจำกัด และมักเน้นการวิเคราะห์ไปที่ตัวบทกฎหมายเท่านั้น ดังนั้นมิติความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นจึงถูกลดทอนให้กลายเป็นแต่เพียงเรื่องของ “การกำกับดูแล” หรือที่ในภาษาของนักกฎหมายมหาชนเรียกว่า “การกำกับดูแลทางปกครอง/การควบคุมดูแลทางปกครอง” (la tutelle administrative) ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้ว มิติความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นมีขอบเขตที่กว้างไกล และสลับซับซ้อนเกินกว่ากรอบการวิเคราะห์ดังกล่าวหรือที่กำหนดไว้ในตัวบทกฎหมาย แนวการศึกษาเช่นนี้ทำให้เราเห็นได้แต่เพียง “ศักยภาพในการควบคุม” (a potential to control) ที่ส่วนกลางมีต่อท้องถิ่น มิใช่มิติของความสัมพันธ์หรือการควบคุมที่เกิดขึ้นจริงๆ ฉะนั้นแล้วจึงจำเป็นต้องไปไกลกว่าการวิเคราะห์ที่ยึดติดและยึดถือตามตัวบทกฎหมาย ไปสู่การเน้นการวิเคราะห์ที่ให้น้ำหนักกับความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจริงหรือมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น

ประการที่สอง การศึกษาเปรียบเทียบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกันในบริบทต่างๆ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความเป็นอิสระในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเหล่านั้น กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรปกครองในระดับล่างสุด และตั้งกระจายครอบคลุมทั่วทั้งประเทศในเวลานี้ ซึ่งในระยะแรกอาจจะมีปัญหาการจัดโครงสร้าง และแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันในแต่ละบริบทของสภาพพื้นที่ โครงสร้างของชุมชน เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองคงต้องคิดทำงานบริการประชาชน และการบริหารจัดการเองก็นับเป็นหน้าที่ที่สำคัญหน้าที่หนึ่งซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองมีอาจละทิ้งไปได้ ยกตัวอย่างเช่น การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมแบบความร่วมมือ ทูตทางสังคมกับนวัตกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชน การคลังท้องถิ่นเพื่อสิ่งแวดล้อม การกระจายอำนาจด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั้งหมดที่กล่าวมานั้นล้วนแล้วแต่มีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงโดยตรงกับความเป็นอิสระในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น

ในท่ามกลางความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งที่สามารถบริหารจัดการได้เป็นอย่างดี โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีความหลากหลายและแตกต่างกัน ทั้งขนาดงบประมาณ ตลอดทั้งความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและความขาดแคลนทางทรัพยากรในการบริหาร ผลการดำเนินงานที่ประสบผลสำเร็จขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นเหล่านี้ น่าจะเป็นแรงจูงใจที่นำไปสู่การแสวงหารูปแบบการดำเนินงานของหน่วยงานที่ประสบผลสำเร็จ เพื่อเป็นบทเรียนในการริเริ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เพื่อค้นหากระบวนการนโยบาย และปัจจัยสู่ความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบผลสำเร็จ เพื่อเป็นองค์ความรู้และแบบอย่างสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ และสามารถพัฒนาตัวแบบความสำเร็จของการบริหารจัดการ เช่น ตัวแบบการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยชุมชนแบบครบวงจร และแบบองค์การความร่วมมือ เป็นต้น นับเป็นการพัฒนาองค์ความรู้ที่ยั่งยืน และการพัฒนาตัวแบบความสำเร็จโดยอาศัยบริบทของแต่ละพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นองค์ความรู้ให้แก่ภาคส่วนต่างๆ ต่อไป

**ประการที่สาม** การศึกษาและพัฒนาารูปแบบ (Model) การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับโครงสร้างอำนาจและวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นของแต่ละจังหวัด กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารงานในระดับจังหวัด คือมีลักษณะเป็นผู้ประสานงานระดับจังหวัด แต่เมื่อพิจารณาในความเป็นจริงแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถจัดการกับหน่วยงานอื่นได้เต็มที่ เพราะระบบการมอบอำนาจของไทยเป็นการมอบอำนาจไปตามหน่วยงาน ไม่ใช่การมอบอำนาจไปตามจังหวัด ระบบราชการของไทยมีความพิเศษตรงที่หน่วยงานราชการเป็นนิติบุคคล เพราะฉะนั้นการมอบอำนาจเป็นการมอบไปที่หัวหน้าส่วนราชการและมอบไปที่จังหวัด ซึ่งเป็นการมอบอำนาจที่ซ้อนกันอยู่ ตัวผู้ว่าราชการจังหวัดเองก็มีอำนาจเหนือหัวหน้าส่วนราชการเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เมื่อยกเลิกผู้ว่าราชการจังหวัดแบบซีอีโอ ระบบก็จะเปลี่ยนกลับไปสู่โครงสร้างเดิม คือ เป็นผู้ประสานงานระดับจังหวัด ซึ่งไม่มีผลกระทบต่อในระดับท้องถิ่น

จังหวัดถือเป็นหน่วยราชการที่มีความสิ้นเปลืองมาก แต่ไม่มีการปฏิบัติงานที่เป็นกิจลักษณะมากนัก และระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยไม่สามารถตัดการบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกไปได้ ถือได้ว่าเป็นมรดกของการบริหารราชการไทย ซึ่งการนำตัวแบบ (Model) ของญี่ปุ่นมาใช้กับประเทศไทย ได้แก่ ตัดการบริหารราชการส่วนภูมิภาคออก แล้วนำมาใช้กับประเทศไทย จะไม่ประสบความสำเร็จ แต่มีข้อเสนอแนะคือ การทำให้ส่วนภูมิภาคมีขนาดเล็กลง และมีความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการมากขึ้น ส่วนการบริหารราชการในระดับท้องถิ่นนั้นมีความชัดเจนเนื่องจากมีการตั้งท้องถิ่นจากฐานของท้องที่ ท้องถิ่นไทยมีหน่วยมากไป ซึ่งทางออกในการแก้ปัญหาได้แก่ การยุบรวมให้ท้องถิ่นมีการทำงานร่วมกัน โดยเลือกใช้รูปแบบของประเทศญี่ปุ่นในเรื่องของการเลือกผู้บริหารท้องถิ่น โดยตรง ส่วนเรื่องการบริหารจัดการต้องพิจารณาตามสภาพของท้องถิ่นไทย เพราะเป็นเรื่องใหญ่ ท้องถิ่นควรพิจารณาที่การปฏิบัติงาน (Performance) เป็นส่วนใหญ่ ในความเป็นจริงแล้วถ้าต้องการจะลดทอนการเมืองในระดับท้องถิ่น ควรใช้ตัวแบบอื่น เช่น ตัวแบบที่สามารถใช้ได้โดย ไม่ก่อให้เกิดความยุ่งยากมากนัก คือ ตัวแบบ City Manager ซึ่งรูปแบบของตัวแบบนี้

เหมาะกับเมืองขนาดกลางที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เช่น เปลี่ยนจากเมืองเกษตรกรรมเป็นอุตสาหกรรม หรือเปลี่ยนจากเมืองเกษตรกรรมเป็นเมืองท่องเที่ยว เพราะเป็นรูปแบบของเมืองบริหาร แต่ต้องเน้นให้เห็นความชัดเจนของหน้าที่ที่จ้างให้มาทำงานในตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือนายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่ใช่จ้างให้มาทำงานเป็นปลัด และให้ทำงานเป็นระบบด้วยความรวดเร็ว

ส่วนอีกรูปแบบหนึ่งได้แก่ ตัวแบบที่ประเทศฝรั่งเศสไม่ชอบ แต่ก็เป็นตัวแบบที่สามารถลดทอนการเมืองได้ดีที่สุด คือ รูปแบบของการใช้คณะกรรมการ (Committee) หรือการใช้ประชาธิปไตยทางตรง ก็เป็นอีกทางออกหนึ่ง เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ เทศบาลขนาดเล็กก็ไม่ต้องแบ่งฝักฝ่ายกัน แต่ให้มีคณะกรรมการเพียง 1 ชุดเท่านั้น ที่ทำหน้าที่ในการบริหาร ซึ่งจะช่วยลดความขัดแย้งของการเมืองภายในท้องถิ่นให้น้อยลง ปัญหาของท้องถิ่นในปัจจุบันที่ส่งผลต่อการพัฒนา ระดับท้องถิ่นก็คือเรื่องของการเมืองท้องถิ่น วิธีการแก้ปัญหาคือ การเปลี่ยนรูปแบบ (Model) ในการบริหารจัดการ ยกตัวอย่างเช่น ถ้ามีการเลือกตั้งสภาเทศบาลเข้ามา 24 คน แต่ในจำนวนทั้ง 24 คน ไม่มีใครสามารถเป็นผู้บริหารได้เลย การเมืองก็จะลดลง เพราะผู้บริหารใช้วิธีการว่าจ้าง ทั้ง 24 คน เข้ามาทำหน้าที่เป็นสภาอย่างเดียว ผู้บริหารต้องว่าจ้าง การเมืองลดลงความขัดแย้งก็ไม่ต้องเกิดขึ้น

ทิศทางการเมืองในระดับชาติ ถ้ามีการเล่นกันมากไป จะทำให้เกิดข้อขัดแย้งสูง ชุมชนขนาดกลางและขนาดเล็กหลายแห่งต้องการความเป็นกลางและความมีเอกภาพ การเมืองต้องมีอารยะ ถ้าไม่เป็นอารยชน การเมืองจะทำลายล้างทุกอย่าง ปัจจุบันโครงสร้างการเลือกตั้งทางตรงเมื่อเริ่มแล้วก็ต้องเดินหน้าต่อไป เช่น การเลือกตั้งผู้ว่ากรุงเทพมหานคร การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ก็มีทางเลือกที่ได้นำเสนอไปแล้วข้างต้น ก็คือ การใช้รูปแบบ City Manager ดังนั้น เทศบาลขนาดต่างๆ ก็มีผู้บริหารที่มาจากกรว่าจ้าง และผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจะเข้ามาทำหน้าที่สภา ผู้อาวุโสที่มีความสามารถที่สุดก็ดำรงตำแหน่งประธานสภา ไม่ต้องมีใครดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี แต่มีการเลือกกันเองว่าใครควรดำรงตำแหน่งประธานสภา หรือ รองประธานสภา ในการแย่งควรเป็นการแย่งกันเข้ามาทำงานมากกว่าเข้ามาเล่นการเมืองเพื่อผลประโยชน์ของพรรคพวกตนเอง

การบริหารราชการส่วนกลางของไทยมีขนาดใหญ่มาก มีจำนวนบุคลากรกว่า 2 ล้านคน แต่ในระดับท้องถิ่นมีเพียงแสนกว่าคน ถ้าระบบเงินเดือนเปลี่ยนแล้วทำให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระเรื่องงบประมาณ ข้าราชการหลายคนอาจเปลี่ยนใจไปทำงานท้องถิ่น ระบบสามารถเปลี่ยนได้ ถ้าโครงสร้างบางอย่างเปลี่ยนไป ไม่จำเป็นต้องใช้รูปแบบเดียวกัน แต่ปล่อยให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระของตนเอง ส่วนแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันควรใช้แนวทางการพัฒนาที่มุ่งไปในทิศทางที่เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและ

ทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน แต่บางอย่างต้องอาศัยความเข้าใจและวัฒนธรรมในการรับรู้องค์กรสมัยใหม่ ส่วนย่อยต้องมีความเป็นอิสระ และถ้าไม่ปล่อยให้ส่วนย่อยมีความเป็นอิสระ ศูนย์กลางจะพินาศ คือ ศูนย์กลางของจักรวรรดิ คือ ภาครัฐ (Government) ถ้าไม่ยอมให้ส่วนย่อยมีอิสระในการบริหารจัดการ เรื่องบางเรื่อง การดำเนินงานของศูนย์กลางจะไม่สามารถดำเนินต่อไปได้ เพราะฉะนั้นความเป็นอิสระของหน่วยย่อยจะทำให้ตัวศูนย์กลางมีขนาดใหญ่ ความเป็นอิสระของท้องถิ่นก็จะทำให้รัฐใหญ่ แต่วิธีคิดแบบโบราณ คือ ศูนย์กลางต้องควบคุมทุกส่วนหมด เพราะถ้าปล่อยให้อิสระอาจจะเกิดการกบฏ กระด้างกระเดื่อง หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบในการดูแลท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังคงต้องปรับเปลี่ยนบางอย่าง โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนทัศนคติโดยรวมในเรื่องการสั่งการ ซึ่งการปรับเปลี่ยนนี้ต้องใช้เวลาอีกนานพอสมควร และการปรับเปลี่ยนก็ต้องขึ้นอยู่กับแรงกดดันภายนอกด้วย เช่น ถ้าท้องถิ่นมีปัญหาเกี่ยวกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ก็ต้องฟ้องส่วนกลาง แต่ก็ก็จะกลายเป็นแกะดำที่ถูกหมายหัว ซึ่งนับเป็นวัฒนธรรมของท้องถิ่นที่ชอบแบบนี้ คือ สยบนายแล้วค่อยไปขอภายหลังโดยใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว แต่ในความเป็นจริงแล้ว วัฒนธรรมของโลกสมัยใหม่ต้องมีความชัดเจนว่า ภารกิจนี้เป็นของส่วนกลาง มีขอบข่ายหน้าที่เท่าที่กำหนด แต่โลกโบราณทำไม่ได้ โลกโบราณจะรวมทุกอย่างไว้ด้วยกันหมด ไม่สนใจเรื่องความเป็นส่วนตัว (Privacy) แต่โลกสมัยใหม่ต้องยอมรับความเป็นอิสระของกันและกัน



**บรรณานุกรม**

## บรรณานุกรม

- กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเทศบาลและเมืองพัทยา ประจำปี พ.ศ. 2542 – 2543.  
**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.** สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย.
- กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเทศบาลและเมืองพัทยา ประจำปี พ.ศ. 2542 – 2543.  
**พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.** สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย.
- กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเทศบาลและเมืองพัทยา ประจำปี พ.ศ. 2542 – 2543.  
**พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540.** สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย.
- กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเทศบาลและเมืองพัทยา ประจำปี พ.ศ. 2542 – 2543.  
**พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543).** สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย.
- กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเทศบาลและเมืองพัทยา ประจำปี พ.ศ. 2542 – 2543.  
**พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537.** สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น. กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย.
- โกวิท พวงงาม . (2546). **การปกครองท้องถิ่นไทย.** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.  
 \_\_\_\_\_ .**บทสัมภาษณ์.** สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2550.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์.**บทสัมภาษณ์.** สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2550.
- รายงานการวิจัย. (2546). **การพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น.** สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.
- รายงานผลการวิจัย. (2548). **รูปแบบและวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น. สถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพฯ : บริษัท เอ.พี. กราฟิก ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด

- รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัย. (2546). การตรวจสอบขององค์กรภาคประชาชนในระบบการบริหารงานและกิจการสาธารณะของท้องถิ่น. สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- วารสารวิชาการ. (2548). วารสารวิชาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์. คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา. ปีที่ 13 ฉบับที่ 17 มกราคม – เมษายน 2548.
- สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวด โครงสร้างภายนอก. (2547). รัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น. สถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพฯ : บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด.
- \_\_\_\_\_. พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542. สถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพฯ : บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด.
- \_\_\_\_\_. การคลังท้องถิ่น. สถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพฯ : บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด.
- \_\_\_\_\_. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. สถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพฯ : บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด.
- \_\_\_\_\_. การกีฬาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพฯ : บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด.
- \_\_\_\_\_. ความเป็นอิสระ การกำกับดูแลและการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพฯ : บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด.
- สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์ (2545). ภาวะผู้นำ: ทฤษฎีและปฏิบัติ. กรุงเทพฯ : บุคส์ลิงค์.
- \_\_\_\_\_. (2544). เอกสารคำสอนวิชาพฤตินกรรมองค์การ. เชียงราย อ่างใน E-book จาก <http://suthep.ricr.ac.th>
- DuBrin, A.J. (1998). **Leadership Research Findings, Practice, and Skills**. Boston : Houghton Mifflin.
- Pfeffer, Jeffrey. (1981). **Power (Social sciences) ; Organizational behavior, Decision making**. Pitman Pub. (Marshfield, Mass.): xiv, 391 p.
- Yukl, G. (1998). **Leadership in Organizations**. 5<sup>th</sup> ed. upper Saddle River, NJ : Prentice-Hall, Inc.

ภาคผนวก

**แบบสอบถาม ชุดที่ 1**  
**สำหรับ นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด**

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคล และงบประมาณตามกรอบข้อกฎหมาย และรวมถึงเสนอแนะเชิงนโยบายในความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม อันจะทำให้การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การตอบแบบสอบถามของท่านจะเป็นข้อมูลที่สำคัญในการพัฒนาระบบการบริหารงานส่วนท้องถิ่นของไทยต่อไปในอนาคต

ขอขอบคุณในความกรุณาของท่านที่ให้ความร่วมมือในการตอบแบบสอบถาม

คำชี้แจง กรุณากรอกข้อมูลและทำเครื่องหมาย / ลงใน ( ) ตามความเป็นจริง

**ส่วนที่ 1** ข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม

1. เพศ           ( ) ชาย           ( ) หญิง
2. อายุ           .....ปี
3. ระดับการศึกษา
  - ( ) ต่ำกว่ามัธยมศึกษา
  - ( ) มัธยมศึกษาตอนต้นหรือเทียบเท่า
  - ( ) มัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า
  - ( ) อนุปริญญาหรือเทียบเท่า
  - ( ) ปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
  - ( ) ปริญญาโทหรือเทียบเท่า
  - ( ) สูงกว่าปริญญาโท
6. สังกัดราชการส่วนท้องถิ่น (โปรดเลือก)
  - ( ) อบจ. โปรดระบุ.....
  - ( ) เทศบาล (นคร / เมือง / ตำบล) โปรดระบุ.....
  - ( ) อบต. โปรดระบุ.....
7. ระยะเวลาในการทำงานตามสังกัดในปัจจุบันของท่าน.....ปี
8. รายได้ต่อเดือน
  - ( ) ต่ำกว่า 5,000 บาทต่อเดือน
  - ( ) 5,001 – 10,000 บาทต่อเดือน

- ( ) 10,001 – 15,000 บาทต่อเดือน  
 ( ) 15,001 – 20,000 บาทต่อเดือน  
 ( ) 20,001 – 25,000 บาทขึ้นไป  
 ( ) 25,000 บาทขึ้นไป

โปรดทำเครื่องหมาย (✓) ในช่องที่สอดคล้องกับความเห็นของท่านมากที่สุด

ส่วนที่ 2 ความเป็นอิสระทางการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ด้านการกำหนดนโยบาย (ในกรณีที่ อบจ. สามารถดำเนินการได้)

| ภารกิจ   | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|--|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|  | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 1. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายและ<br>ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง                     |                       |          |          |                 |                          |
| 2. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบาย<br>สนับสนุน อปท. อื่นในการพัฒนาท้องถิ่น                          |                       |          |          |                 |                          |
| 3. อบจ.มีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายประสาน<br>และร่วมมือระหว่างอปท.อื่นในการปฏิบัติหน้าที่            |                       |          |          |                 |                          |
| 4. อบจ.มีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายการ<br>แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่<br>อปท.อื่น       |                       |          |          |                 |                          |
| 5. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบาย<br>คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้                             |                       |          |          |                 |                          |
| 6. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบาย<br>คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาที่ดิน                             |                       |          |          |                 |                          |
| 7. อบจ.มีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบาย<br>คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษา<br>ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม |                       |          |          |                 |                          |

| ภารกิจ  | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|---|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|   | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 8. อบจ.มีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายการจัดการศึกษา   |                       |          |          |                 |                          |
| 9. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิเสรีภาพ ของประชาชน  |                       |          |          |                 |                          |
| 10. อบจ.มีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น   |                       |          |          |                 |                          |
| 11. อบจ.มีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม   |                       |          |          |                 |                          |
| 12. อบจ.มีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม   |                       |          |          |                 |                          |
| 13. อบจ.มีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม  |                       |          |          |                 |                          |
| 14. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ  |                       |          |          |                 |                          |
| 15. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ.   |                       |          |          |                 |                          |
| 16. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว.  |                       |          |          |                 |                          |
| 17. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการ ไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ |                       |          |          |                 |                          |
| 18. อบจ.มีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายสร้างบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำที่เชื่อมระหว่างอปท.   |                       |          |          |                 |                          |

| ภารกิจ  | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|---|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|   | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 19. อบจ.มีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายการจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง.  |                       |          |          |                 |                          |
| 20. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น                     |                       |          |          |                 |                          |
| 21. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายการจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกัน และควบคุมโรคติดต่อ        |                       |          |          |                 |                          |
| 22. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายการจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ  |                       |          |          |                 |                          |
| 23. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร                                       |                       |          |          |                 |                          |
| 24. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย   |                       |          |          |                 |                          |
| 25. อบจ.มีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายการจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด                                   |                       |          |          |                 |                          |
| 26. อบจ.มีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายจัดทำกิจการร่วมกันตามอำนาจหน้าที่ของ อปท. อื่นที่อยู่ในเขตหรือให้ อบจ. จัดทำเอง |                       |          |          |                 |                          |
| 27. อบจ.มีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายสนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการหรือ อปท. อื่นพัฒนาท้องถิ่น                      |                       |          |          |                 |                          |
| 28. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายการให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือ อปท.อื่น         |                       |          |          |                 |                          |



| ภารกิจ   | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|--|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|  | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 29. อบจ.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส |                       |          |          |                 |                          |
| 30. อบจ.มีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายจัดทำกิจการที่กำหนดไว้ในพรบ.นี้ หรือกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ อบจ.             |                       |          |          |                 |                          |
| 31. อบจ.มีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายดำเนินกิจการที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด.    |                       |          |          |                 |                          |

ความเป็นอิสระทางการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

| ภารกิจ   | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|--|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|  | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 1. อบจ.มีอิสระสูงในการบริหารงบประมาณและการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ                         |                       |          |          |                 |                          |
| 2. อบจ.มีอิสระสูงในการบริหารจัดการด้านงบประมาณตามกรอบกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ |                       |          |          |                 |                          |
| 3. อบจ.มีอิสระต่ำในการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย                               |                       |          |          |                 |                          |
| 4. อบจ.มีอิสระต่ำในการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายสนับสนุนแผนงานและโครงการ                      |                       |          |          |                 |                          |
| 5. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการกำหนดขั้นตอนในการจัดเตรียมงบประมาณรายจ่าย               |                       |          |          |                 |                          |
| 6. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดทำรายละเอียดงบประมาณรายจ่าย                          |                       |          |          |                 |                          |
| 7. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี                             |                       |          |          |                 |                          |
| 8. อบจ.มีอิสระสูงในการบริหารงบประมาณตามแผนที่ตนเองกำหนด                                |                       |          |          |                 |                          |
| 9. อบจ.มีอิสระต่ำในการบริหารจัดการเกี่ยวกับงบประมาณที่ได้รับจากเงินอุดหนุน             |                       |          |          |                 |                          |
| 10. อบจ.มีอิสระต่ำในการบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายทางด้านงบดำเนินการ                   |                       |          |          |                 |                          |
| 11. อบจ.มีอิสระต่ำในการดำเนินการขอโอนและเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ                      |                       |          |          |                 |                          |

| ภารกิจ  | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|---|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|   | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 12. อบจ.มีอิสระต่ำในการดำเนินการพัฒนา<br>ศักยภาพทางด้านความรู้ ความสามารถของ<br>บุคลากรในการบริหารจัดการงบประมาณ                                  |                       |          |          |                 |                          |
| 13. อบจ.มีอิสระสูงในการบริหารจัดการด้าน<br>งบประมาณเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ผู้บริหาร<br>เปลี่ยนแปลงไปตามอำนาจทางการเมือง                             |                       |          |          |                 |                          |
| 14. อบจ.มีอิสระสูงในการบริหารงบประมาณ<br>ตามนโยบายที่วางไว้ได้อย่างต่อเนื่อง  |                       |          |          |                 |                          |
| 15. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการติดตาม<br>ผลการดำเนินงานด้านการจัดทำระบบบัญชี   |                       |          |          |                 |                          |
| 16. อบจ.มีอิสระต่ำในการดำเนินการติดตาม<br>ผลการดำเนินงานด้านการอนุมัติเงินงบประมาณ<br>ต่าง ๆ ในรอบปี  |                       |          |          |                 |                          |
| 17. อบจ.มีอิสระต่ำในการบริหารจัดการด้าน<br>งบประมาณเนื่องจากต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจการ<br>ดูแลของหน่วยงานขององค์กรกำกับตรวจสอบ<br>การบริหารงบประมาณ |                       |          |          |                 |                          |
| 18. อบจ.มีอิสระต่ำในการดำเนินการให้<br>ส่วนราชการต่าง ๆ มีการควบคุมการใช้จ่าย<br>งบประมาณของตนเอง   |                       |          |          |                 |                          |
| 19. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการตาม<br>วัตถุประสงค์ที่ได้รับอนุมัติการใช้เงิน<br>งบประมาณ   |                       |          |          |                 |                          |
| 20. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการใช้เงิน<br>งบประมาณตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย<br>ประจำปี  |                       |          |          |                 |                          |

| ภารกิจ   | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|--|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|  | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 21. อบจ.มีอิสระต่ำในการดำเนินการตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินงบประมาณทุกหมวดรายจ่ายและเงินนอกงบประมาณ |                       |          |          |                 |                          |
| 22. อบจ.มีอิสระต่ำในการดำเนินการรายงานผลงบประมาณรายจ่ายประจำปี                                 |                       |          |          |                 |                          |
| 23. อบจ.มีอิสระต่ำในการบริหารงานด้านการจัดเก็บรายได้   |                       |          |          |                 |                          |
| 24. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านความเป็นอยู่ของประชาชน                       |                       |          |          |                 |                          |
| 25. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านการควบคุมดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อย        |                       |          |          |                 |                          |
| 26. อบจ.มีอิสระต่ำในการดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านสาธารณูปการ                                  |                       |          |          |                 |                          |
| 27. อบจ.มีอิสระต่ำในการดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านการรักษาความสะอาด                            |                       |          |          |                 |                          |
| 28. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสรรงบประมาณของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ                  |                       |          |          |                 |                          |
| 29. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายทุกประเภทตามอำนาจหน้าที่                 |                       |          |          |                 |                          |
| 30. อบจ.มีอิสระต่ำในการดำเนินการวางแผนจัดทำงบประมาณรายรับประจำปี                               |                       |          |          |                 |                          |
| 31. อบจ.มีอิสระต่ำในการดำเนินการวางแผนจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี                              |                       |          |          |                 |                          |
| 32. อบจ.มีอิสระต่ำในการบริหารจัดการด้านบัญชี   |                       |          |          |                 |                          |

| ภารกิจ  | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|---|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|   | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 33. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดทำงบประมาณการรายรับ  |                       |          |          |                 |                          |
| 34. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดทำงบประมาณการรายจ่าย |                       |          |          |                 |                          |

ความเป็นอิสระทางการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

| ภารกิจ   | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|--|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|  | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 1. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการวางแผนกำลังคนหรือการจัดทำแผนกรอบอัตรากำลัง 3 ปี                               |                       |          |          |                 |                          |
| 2. อบจ.มีอิสระต่ำในการดำเนินการจัดทำโครงสร้างภายในองค์กรของตนเอง   |                       |          |          |                 |                          |
| 3. อบจ.มีอิสระต่ำในการดำเนินการกำหนดกรอบอัตรากำลังของตนเอง   |                       |          |          |                 |                          |
| 4. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสอบแข่งขันเพื่อเข้ารับราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น                           |                       |          |          |                 |                          |
| 5. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดทำขั้นตอนกระบวนการของการกำหนดตำแหน่งของตนเอง                               |                       |          |          |                 |                          |
| 6. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น |                       |          |          |                 |                          |
| 7. อบจ.มีอิสระต่ำในการดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์ของการเลื่อนตำแหน่งบุคลากรตนเอง                                 |                       |          |          |                 |                          |

| ภารกิจ  | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|---|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|   | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 8. อบจ.มีอิสระต่ำในการดำเนินการย้าย<br>ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น  |                       |          |          |                 |                          |
| 9. อบจ.มีอิสระต่ำในการดำเนินการพิจารณา<br>คัดเลือกบุคคลเพื่อโอนมาดำรงตำแหน่งที่ว่างลง   |                       |          |          |                 |                          |
| 10. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการพิจารณา<br>หลักเกณฑ์ในการโอนข้าราชการ/พนักงาน<br>ส่วนท้องถิ่น   |                       |          |          |                 |                          |
| 11. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการตาม<br>หลักเกณฑ์และมาตรฐานของกรอบค่าใช้จ่ายใน<br>ด้านบุคลากรของตนเอง  |                       |          |          |                 |                          |
| 12. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการพิจารณา<br>เลื่อนขึ้นเงินเดือน การจ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง และ<br>ประโยชน์ตอบแทนอื่นแก่ข้าราชการ/พนักงาน<br>ส่วนท้องถิ่น |                       |          |          |                 |                          |
| 13. อบจ.มีอิสระต่ำในการดำเนินการพิจารณา<br>เลื่อนตำแหน่งของข้าราชการ/พนักงานส่วน<br>ท้องถิ่น  |                       |          |          |                 |                          |
| 14. อบจ.มีอิสระต่ำในการดำเนินการพิจารณา<br>สิทธิประโยชน์อื่นได้ด้วยตนเอง อาทิ สวัสดิการ<br>การรักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร ค่าเช่าบ้าน                |                       |          |          |                 |                          |
| 15. อบจ.มีอิสระต่ำในการดำเนินการพัฒนา<br>ศักยภาพในงานด้านการพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น<br>ของตนเอง อาทิ การฝึกอบรม การศึกษาดูงาน<br>ศึกษาหลักสูตรในระยะสั้น |                       |          |          |                 |                          |
| 16. อบจ.มีอิสระต่ำในการดำเนินการประเมิน<br>ผลการทดลองปฏิบัติราชการส่วนท้องถิ่น  |                       |          |          |                 |                          |

| ภารกิจ   | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|--|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|  | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 17. อบจ.มีอิสระต่ำในการพิจารณาลงโทษและ<br>การดำเนินการทางวินัยแก่บุคลากร อาทิ<br>ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น                     |                       |          |          |                 |                          |
| 18. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการตาม<br>หลักเกณฑ์การยื่นอุทธรณ์ของข้าราชการ/<br>พนักงานส่วนท้องถิ่น                                 |                       |          |          |                 |                          |
| 19. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการตาม<br>หลักเกณฑ์การร้องทุกข์ของข้าราชการ/พนักงาน<br>ส่วนท้องถิ่น                                   |                       |          |          |                 |                          |
| 20. อบจ.มีอิสระสูงในการดำเนินการในเรื่อง<br>เกี่ยวกับการให้พ้นจากตำแหน่งหรือการให้ออก<br>จากราชการของข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น |                       |          |          |                 |                          |

### ส่วนที่ 3 องค์กรการตรวจสอบ

ท่านทราบว่ามีหน่วยงาน / องค์กรต่าง ๆ ที่สามารถตรวจสอบการทำงานของ อปท. (โปรดทำเครื่องหมาย ✓ ลงในช่องที่ท่านทราบ)

| บุคคล / หน่วยงาน / องค์กรตรวจสอบ            | ได้                      | ไม่แน่ใจ                 | ไม่ได้                   |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <b>1. บุคคล / หน่วยงาน / องค์กรภายใน</b>    |                          |                          |                          |
| 1) ประชาชน                                  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2) องค์กร / กลุ่มประชาชน                    | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3) สมาชิกสภา (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)     | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4) หน่วยงานตรวจสอบภายใน                     | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| <b>2. หน่วยงาน / องค์กรภายนอก</b>           |                          |                          |                          |
| 1) นายอำเภอ                                 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2) ผู้ว่าราชการจังหวัด                      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3) หน่วยงานตรวจสอบของรัฐ (เช่น สดง. / ปปช.) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4) กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น         | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5) องค์กรเอกชน (NGO)                        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 6) สื่อมวลชน                                | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |



**ส่วนที่ 4 การตรวจสอบการบริหารจัดการกิจการสาธารณะ**

การบริหารงานของท่านที่ผ่านมา เคยมีหน่วยงาน บุคคล ต่อไปนี้มาตรวจสอบบ้างหรือไม่  
(โปรดทำเครื่องหมาย ✓ ลงในช่องที่ท่านทราบ)

| บุคคล / หน่วยงาน / องค์กรตรวจสอบ          | เคย                      | ไม่แน่ใจ                 | ไม่เคย                   |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <b>1. บุคคล / หน่วยงาน / องค์กรภายใน</b>  |                          |                          |                          |
| 1) ประชาชน                                | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2) องค์กร / กลุ่มประชาชน                  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3) สมาชิกสภา (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4) หน่วยงานตรวจสอบภายใน                   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| <b>2. หน่วยงาน / องค์กรภายนอก</b>         |                          |                          |                          |
| 1) นายอำเภอ                               | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2) ผู้ว่าราชการจังหวัด                    | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3) หน่วยงานตรวจสอบของรัฐ (เช่น สตง./ปปช.) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4) กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น       | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5) องค์กรเอกชน (NGO)                      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 6) สื่อมวลชน                              | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

## ส่วนที่ 5 การตรวจสอบโดยภาคประชาชนดำเนินการในลักษณะใดบ้าง

### 1. การให้โอกาสตรวจสอบโดยประชาชน / ประชาคม

| ลักษณะการตรวจสอบ  | ระดับความคิดเห็น      |              |          |                 |                 |
|---|-----------------------|--------------|----------|-----------------|-----------------|
|   | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็น<br>ด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่ให้<br>โอกาส |
| <b>1. กระบวนการจัดทำแผน</b><br>1) เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการพัฒนา<br>2) เสนอความคิดเห็นจัดทำแผน<br>3) มีส่วนร่วมกำหนดวิสัยทัศน์ /<br>ทิศทางการพัฒนา<br>4) มีส่วนร่วมตรวจสอบแผนว่า<br>ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น. |                       |              |          |                 |                 |
| <b>2. กระบวนการจัดทำข้อบังคับ /<br/>           งบประมาณ</b><br>1) เปิดโอกาสให้ประชาชนรับฟังการ<br>ประชุมสภาฯ ในวาระการพิจารณา<br>งบประมาณ<br>2) ประกาศให้ประชาชนรับทราบ<br>ข้อบังคับงบประมาณที่ผ่านการพิจารณา   |                       |              |          |                 |                 |
| <b>3. กระบวนการบริหารโครงการ</b><br>1) ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชน<br>ติดตามการจัดซื้อ – จัดจ้างทุกขั้นตอน<br>2) สนับสนุนให้ประชาชนติดตาม<br>ตรวจสอบการก่อสร้าง และการปฏิบัติ<br>งานของผู้รับเหมา                |                       |              |          |                 |                 |

| ลักษณะการตรวจสอบ  | ระดับความคิดเห็น      |              |          |                 |                 |
|---|-----------------------|--------------|----------|-----------------|-----------------|
|   | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็น<br>ด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่ให้<br>โอกาส |
| <b>4. กระบวนการประเมินผล</b><br><br>1) เปิด โอกาสให้ตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินว่าเป็นไปตามระเบียบ และมีหลักฐานถูกต้อง.<br><br>2) ร่วมประเมิน โครงการว่าสำเร็จตามวัตถุประสงค์. |                       |              |          |                 |                 |
| <b>5. การเพิ่มศักยภาพของประชาชนตรวจสอบ</b><br><br>1) การสร้างความรู้ความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ของพลเมืองดี<br><br>2) ส่งเสริมกิจกรรมกลุ่มในท้องถิ่นให้มีพลังและความเข้มแข็ง |                       |              |          |                 |                 |

**ส่วนที่ 6 ข้อเสนอแนะเรื่อง ความเป็นอิสระทางการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด**  
**คำชี้แจง** โปรดอ่านและแสดงข้อเสนอแนะของท่านที่ตรงตามสภาพความเป็นจริง

1. ข้อเสนอแนะความเป็นอิสระทางการบริหารด้านการกำหนดนโยบาย

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2. ข้อเสนอแนะความเป็นอิสระทางการบริหารด้านงบประมาณ

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3. ข้อเสนอแนะความเป็นอิสระทางการบริหารด้านบุคคล

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

**แบบสอบถาม ชุดที่ 2**  
**สำหรับ นายกเทศมนตรี**

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคล และงบประมาณตามกรอบข้อกฎหมาย และรวมถึงเสนอแนะเชิงนโยบายในความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม อันจะทำให้การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การตอบแบบสอบถามของท่านจะเป็นข้อมูลที่สำคัญในการพัฒนาระบบการบริหารงานส่วนท้องถิ่นของไทยต่อไปในอนาคต

ขอขอบคุณในความกรุณาของท่านที่ให้ความร่วมมือในการตอบแบบสอบถาม

คำชี้แจง กรุณากรอกข้อมูลและทำเครื่องหมาย / ลงใน ( ) ตามความเป็นจริง

**ส่วนที่ 1** ข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม

1. เพศ           ( ) ชาย           ( ) หญิง
2. อายุ           .....ปี
3. ระดับการศึกษา
  - ( ) ต่ำกว่ามัธยมศึกษา
  - ( ) มัธยมศึกษาตอนต้นหรือเทียบเท่า
  - ( ) มัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า
  - ( ) อนุปริญญาหรือเทียบเท่า
  - ( ) ปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
  - ( ) ปริญญาโทหรือเทียบเท่า
  - ( ) สูงกว่าปริญญาโท
6. สังกัดราชการส่วนท้องถิ่น (โปรดเลือก)
  - ( ) อบจ. โปรดระบุ.....
  - ( ) เทศบาล (นคร / เมือง / ตำบล) โปรดระบุ.....
  - ( ) อบต. โปรดระบุ.....
7. ระยะเวลาในการทำงานตามสังกัดในปัจจุบันของท่าน.....ปี
8. รายได้ต่อเดือน
  - ( ) ต่ำกว่า 5,000 บาทต่อเดือน
  - ( ) 5,001 – 10,000 บาทต่อเดือน

- ( ) 10,001 – 15,000 บาทต่อเดือน  
 ( ) 15,001 – 20,000 บาทต่อเดือน  
 ( ) 20,001 – 25,000 บาทขึ้นไป  
 ( ) 25,000 บาทขึ้นไป

โปรดทำเครื่องหมาย (✓) ในช่องที่สอดคล้องกับความเห็นของท่านมากที่สุด

**ส่วนที่ 2** ความเป็นอิสระทางการบริหารของเทศบาล

ด้านการกำหนดนโยบาย (ในกรณีที่เทศบาลสามารถดำเนินการได้)

| ภารกิจ  | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|---|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|   | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 1. เทศบาลมีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบาย<br>ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง                       |                       |          |          |                 |                          |
| 2. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายการ<br>จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทาง<br>ระบายน้ำ       |                       |          |          |                 |                          |
| 3. เทศบาลมีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายการ<br>จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม<br>และที่จอดรถ |                       |          |          |                 |                          |
| 4. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบาย<br>เกี่ยวกับสาธารณสุขและก่อสร้างอื่นๆ                           |                       |          |          |                 |                          |
| 5. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบาย<br>เกี่ยวกับสาธารณสุขการ  |                       |          |          |                 |                          |
| 6. เทศบาลมีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบาย<br>ส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ                               |                       |          |          |                 |                          |
| 7. เทศบาลมีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบาย<br>เกี่ยวกับการพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน                   |                       |          |          |                 |                          |

| ภารกิจ   | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|--|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|  | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 8. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว   |                       |          |          |                 |                          |
| 9. เทศบาลมีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายจัดการศึกษา   |                       |          |          |                 |                          |
| 10. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส       |                       |          |          |                 |                          |
| 11. เทศบาลมีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น |                       |          |          |                 |                          |
| 12. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย                   |                       |          |          |                 |                          |
| 13. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายการจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ                              |                       |          |          |                 |                          |
| 14. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายส่งเสริมกีฬา   |                       |          |          |                 |                          |
| 15. เทศบาลมีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน                  |                       |          |          |                 |                          |
| 16. เทศบาลมีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรพัฒนาท้องถิ่น                                 |                       |          |          |                 |                          |
| 17. เทศบาลมีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง          |                       |          |          |                 |                          |

| ภารกิจ  | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|---|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|   | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 18. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบาย<br>การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย  |                       |          |          |                 |                          |
| 19. เทศบาลมีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายการ<br>สาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษา<br>พยาบาล                                 |                       |          |          |                 |                          |
| 20. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบาย<br>การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน.   |                       |          |          |                 |                          |
| 21. เทศบาลมีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบาย<br>ควบคุมการเลี้ยงสัตว์.   |                       |          |          |                 |                          |
| 22. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบาย<br>การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์.  |                       |          |          |                 |                          |
| 23. เทศบาลมีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบาย<br>รักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย<br>และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสุขสถาน |                       |          |          |                 |                          |
| 24. เทศบาลมีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบาย<br>จัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จาก<br>ป่าไม้                                    |                       |          |          |                 |                          |
| 25. เทศบาลมีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบาย<br>จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากที่ดิน   |                       |          |          |                 |                          |
| 26. เทศบาลมีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบาย<br>จัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จาก<br>ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.           |                       |          |          |                 |                          |
| 27. เทศบาลมีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบาย<br>เกี่ยวกับการผังเมือง.   |                       |          |          |                 |                          |
| 28. เทศบาลมีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายการ<br>ขนส่งและการวิศวกรรมจราจร.  |                       |          |          |                 |                          |



| ภารกิจ   | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|--|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|  | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 29. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายการดูแลรักษาที่สาธารณะ.  |                       |          |          |                 |                          |
| 30. เทศบาลมีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายควบคุมอาคาร.   |                       |          |          |                 |                          |
| 31. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.   |                       |          |          |                 |                          |
| 32. เทศบาลมีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายรักษาความสงบเรียบร้อย ส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน. |                       |          |          |                 |                          |
| 33. เทศบาลมีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายดำเนินกิจการที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด.              |                       |          |          |                 |                          |

ความเป็นอิสระทางการบริหารงบประมาณของเทศบาล

| ภารกิจ   | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|--|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|  | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 1. เทศบาลมีอิสระสูงในการบริหารงบประมาณและการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ                         |                       |          |          |                 |                          |
| 2. เทศบาลมีอิสระสูงในการบริหารจัดการด้านงบประมาณตามกรอบกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ |                       |          |          |                 |                          |
| 3. เทศบาลมีอิสระต่ำในการจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย                               |                       |          |          |                 |                          |

| ภารกิจ  | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|---|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|   | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 4. เทศบาลมีอิสระสูงในการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายสนับสนุนแผนงานและโครงการ   |                       |          |          |                 |                          |
| 5. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการกำหนดขั้นตอนในการจัดเตรียมงบประมาณรายจ่าย                                      |                       |          |          |                 |                          |
| 6. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการจัดทำรายละเอียดงบประมาณรายจ่าย   |                       |          |          |                 |                          |
| 7. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี  |                       |          |          |                 |                          |
| 8. เทศบาลมีอิสระสูงในการบริหารงบประมาณตามแผนที่กำหนด  |                       |          |          |                 |                          |
| 9. เทศบาลมีอิสระต่ำในการบริหารจัดการเกี่ยวกับงบประมาณที่ได้รับจากเงินอุดหนุน                                    |                       |          |          |                 |                          |
| 10. เทศบาลมีอิสระต่ำในการบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายทางด้านงบดำเนินการ  |                       |          |          |                 |                          |
| 11. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการขอโอนและเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ   |                       |          |          |                 |                          |
| 12. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการพัฒนาศักยภาพทางด้านความรู้ความสามารถของบุคลากรในการบริหารจัดการงบประมาณ       |                       |          |          |                 |                          |
| 13. เทศบาลมีอิสระสูงในการบริหารจัดการด้านงบประมาณเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ผู้บริหารเปลี่ยนแปลงไปตามอำนาจทางการเมือง |                       |          |          |                 |                          |
| 14. เทศบาลมีอิสระสูงในการบริหารงบประมาณตามนโยบายที่วางไว้ได้อย่างต่อเนื่อง                                      |                       |          |          |                 |                          |
| 15. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการติดตามผลการดำเนินงานด้านการจัดทำระบบบัญชี                                     |                       |          |          |                 |                          |

| ภารกิจ  | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|---|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|   | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 16. เทศบาลมีอิสระต่ำในการดำเนินการติดตาม<br>ผลการดำเนินงานด้านการอนุมัติเงินงบประมาณ<br>ต่าง ๆ ในรอบปี  |                       |          |          |                 |                          |
| 17. เทศบาลมีอิสระต่ำในการบริหารจัดการด้าน<br>งบประมาณเนื่องจากต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจการ<br>ดูแลของหน่วยงานขององค์กรกำกับตรวจสอบ<br>การบริหารงบประมาณ |                       |          |          |                 |                          |
| 18. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการให้<br>ส่วนราชการต่าง ๆ มีการควบคุมการใช้จ่าย<br>งบประมาณของตนเอง   |                       |          |          |                 |                          |
| 19. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการตาม<br>วัตถุประสงค์ที่ได้รับอนุมัติการใช้เงิน<br>งบประมาณ   |                       |          |          |                 |                          |
| 20. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการใช้เงิน<br>งบประมาณตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย<br>ประจำปี  |                       |          |          |                 |                          |
| 21. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการ<br>ตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินงบประมาณทุกหมวด<br>รายจ่ายและเงินนอกงบประมาณ  |                       |          |          |                 |                          |
| 22. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการรายงาน<br>ผลงบประมาณรายจ่ายประจำปี  |                       |          |          |                 |                          |
| 23. เทศบาลมีอิสระต่ำในการบริหารงานด้านการ<br>จัดเก็บรายได้  |                       |          |          |                 |                          |
| 24. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสรร<br>งบประมาณด้านความเป็นอยู่ของประชาชน  |                       |          |          |                 |                          |

| ภารกิจ  | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|---|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|   | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 25. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านการควบคุมดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อย |                       |          |          |                 |                          |
| 26. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านสาธารณูปการ                           |                       |          |          |                 |                          |
| 27. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านการรักษาความสะอาด                     |                       |          |          |                 |                          |
| 28. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสรรงบประมาณของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ           |                       |          |          |                 |                          |
| 29. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายทุกประเภทตามอำนาจหน้าที่          |                       |          |          |                 |                          |
| 30. เทศบาลมีอิสระต่ำในการดำเนินการวางแผนจัดทำงบประมาณรายรับประจำปี                        |                       |          |          |                 |                          |
| 31. เทศบาลมีอิสระต่ำในการดำเนินการวางแผนจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี                       |                       |          |          |                 |                          |
| 32. เทศบาลมีอิสระต่ำในการบริหารจัดการด้านบัญชี  |                       |          |          |                 |                          |
| 33. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการจัดทำงบประมาณการรายรับ                                  |                       |          |          |                 |                          |
| 34. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการจัดทำงบประมาณการรายจ่าย                                 |                       |          |          |                 |                          |

ความเป็นอิสระทางการบริหารงานบุคคลของเทศบาล

| ภารกิจ   | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|--|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|  | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 1. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการวางแผนกำลังคนหรือการจัดทำแผนกรอบอัตรากำลัง 3 ปี                               |                       |          |          |                 |                          |
| 2. เทศบาลมีอิสระต่ำในการดำเนินการจัดทำโครงสร้างภายในองค์กรของตนเอง   |                       |          |          |                 |                          |
| 3. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการกำหนดกรอบอัตรากำลังของตนเอง   |                       |          |          |                 |                          |
| 4. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสอบแข่งขันเพื่อเข้ารับราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น                           |                       |          |          |                 |                          |
| 5. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการจัดทำขั้นตอนกระบวนการของการกำหนดตำแหน่งของตนเอง                               |                       |          |          |                 |                          |
| 6. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น |                       |          |          |                 |                          |
| 7. เทศบาลมีอิสระต่ำในการดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์ของการเลื่อนตำแหน่งบุคลากรตนเอง                                 |                       |          |          |                 |                          |
| 8. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการย้ายข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น   |                       |          |          |                 |                          |
| 9. เทศบาลมีอิสระต่ำในการดำเนินการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเพื่อโอนมาดำรงตำแหน่งที่ว่างลง                            |                       |          |          |                 |                          |
| 10. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการพิจารณาหลักเกณฑ์ในการโอนข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น                        |                       |          |          |                 |                          |

| ภารกิจ  | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|---|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|   | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 11. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานของกรอบค่าใช้จ่ายในด้านบุคลากรของตนเอง  |                       |          |          |                 |                          |
| 12. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน การจ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง และประโยชน์ตอบแทนอื่นแก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น  |                       |          |          |                 |                          |
| 13. เทศบาลมีอิสระต่ำในการดำเนินการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น  |                       |          |          |                 |                          |
| 14. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการพิจารณาสิทธิประโยชน์อื่นได้ด้วยตนเอง อาทิ สวัสดิการการรักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร ค่าเช่าบ้าน                |                       |          |          |                 |                          |
| 15. เทศบาลมีอิสระต่ำในการดำเนินการพัฒนาศักยภาพในงานด้านการพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นของตนเอง อาทิ การฝึกอบรม การศึกษาดูงาน การศึกษาหลักสูตรในระยะสั้น |                       |          |          |                 |                          |
| 16. เทศบาลมีอิสระต่ำในการดำเนินการประเมินผลการทดลองปฏิบัติราชการส่วนท้องถิ่น  |                       |          |          |                 |                          |
| 17. เทศบาลมีอิสระต่ำในการพิจารณาลงโทษและการดำเนินการทางวินัยแก่บุคลากร อาทิ ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น                                       |                       |          |          |                 |                          |
| 18. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการตามหลักเกณฑ์การยื่นอุทธรณ์ของข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น  |                       |          |          |                 |                          |

| ภารกิจ   | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|--|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|  | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 19. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการตามหลักเกณฑ์การร้องทุกข์ของข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น                                   |                       |          |          |                 |                          |
| 20. เทศบาลมีอิสระสูงในการดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับการให้พ้นจากตำแหน่งหรือการให้ออกจากราชการของข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น |                       |          |          |                 |                          |

### ส่วนที่ 3 องค์กรการตรวจสอบ

ท่านทราบว่ามีหน่วยงาน / องค์กรต่าง ๆ ที่สามารถตรวจสอบการทำงานของ อบท.

| บุคคล / หน่วยงาน / องค์กรตรวจสอบ         | ได้                      | ไม่แน่ใจ                 | ไม่ได้                   |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <b>1. บุคคล / หน่วยงาน / องค์กรภายใน</b> |                          |                          |                          |
| 1) ประชาชน                               | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2) องค์กร / กลุ่มประชาชน                 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3) สมาชิกสภา (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4) หน่วยงานตรวจสอบภายใน                  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| <b>2. หน่วยงาน / องค์กรภายนอก</b>        |                          |                          |                          |
| 1) นายอำเภอ                              | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2) ผู้ว่าราชการจังหวัด                   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3) หน่วยงานตรวจสอบของรัฐ                 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4) กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5) องค์กรเอกชน (NGO)                     | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 6) สื่อมวลชน                             | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

**ส่วนที่ 4 การตรวจสอบการบริหารจัดการกิจการสาธารณะ**

การบริหารงานของท่านที่ผ่านมา เคยมีหน่วยงาน บุคคล ต่อไปนี้มาตรวจสอบบ้างหรือไม่  
(โปรดทำเครื่องหมาย ✓ ลงในช่องที่ท่านทราบ)

| บุคคล / หน่วยงาน / องค์กรตรวจสอบ            | เคย                      | ไม่แน่ใจ                 | ไม่เคย                   |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <b>1. บุคคล / หน่วยงาน / องค์กรภายใน</b>    |                          |                          |                          |
| 1) ประชาชน                                  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2) องค์กร / กลุ่มประชาชน                    | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3) สมาชิกสภา (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)     | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4) หน่วยงานตรวจสอบภายใน                     | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| <b>2. หน่วยงาน / องค์กรภายนอก</b>           |                          |                          |                          |
| 1) นายอำเภอ                                 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2) ผู้ว่าราชการจังหวัด                      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3) หน่วยงานตรวจสอบของรัฐ (เช่น สตง./ป.ป.ช.) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4) กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น         | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5) องค์กรเอกชน (NGO)                        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 6) สื่อมวลชน                                | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |



**ส่วนที่ 5 การตรวจสอบโดยภาคประชาชนดำเนินการในลักษณะใดบ้าง**

1. การให้โอกาสตรวจสอบโดยประชาชน / ประชาคม

| ลักษณะการตรวจสอบ   | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                     |
|--|-----------------------|----------|----------|-----------------|---------------------|
|  | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่<br>ให้<br>โอกาส |
| <p><b>1. กระบวนการจัดทำแผน</b></p> <p>1) เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการพัฒนา</p> <p>2) เสนอความคิดเห็นจัดทำแผน</p> <p>3) มีส่วนร่วมกำหนดวิสัยทัศน์ /<br/>ทิศทางการพัฒนา</p> <p>4) มีส่วนร่วมตรวจสอบแผนว่า<br/>ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น.</p> |                       |          |          |                 |                     |
| <p><b>2. กระบวนการจัดทำข้อบังคับ /<br/>งบประมาณ</b></p> <p>1) เปิดโอกาสให้ประชาชนรับฟังการ<br/>ประชุมสภาฯ ในวาระการพิจารณา<br/>งบประมาณ</p> <p>2) ประกาศให้ประชาชนรับทราบ<br/>ข้อบังคับงบประมาณที่ผ่านการพิจารณา</p>                     |                       |          |          |                 |                     |
| <p><b>3. กระบวนการบริหารโครงการ</b></p> <p>1) ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชน<br/>ติดตามการจัดซื้อ - จัดจ้างทุกขั้นตอน</p> <p>2) สนับสนุนให้ประชาชนติดตาม<br/>ตรวจสอบการก่อสร้าง และการปฏิบัติ<br/>งานของผู้รับเหมา</p>                       |                       |          |          |                 |                     |

| ลักษณะการตรวจสอบ  | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                 |
|---|-----------------------|----------|----------|-----------------|-----------------|
|   | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่ให้<br>โอกาส |
| <b>4. กระบวนการประเมินผล</b><br><br>1) เปิดโอกาสให้ตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินว่าเป็นไปตามระเบียบ และมีหลักฐานถูกต้อง.<br><br>2) ร่วมประเมินโครงการว่าสำเร็จตามวัตถุประสงค์.   |                       |          |          |                 |                 |
| <b>5. การเพิ่มศักยภาพของประชาชนตรวจสอบ</b><br><br>1) การสร้างความรู้ความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ของพลเมืองดี<br><br>2) ส่งเสริมกิจกรรมกลุ่มในท้องถิ่นให้มีพลังและความเข้มแข็ง |                       |          |          |                 |                 |

**ส่วนที่ 6** ข้อเสนอแนะ เรื่องความเป็นอิสระทางการบริหารของเทศบาล

**คำชี้แจง** โปรดอ่านและแสดงข้อเสนอแนะของท่านที่ตรงตามสภาพความเป็นจริง

1. ความเป็นอิสระทางการบริหารด้านการกำหนดนโยบาย

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2. ความเป็นอิสระทางการบริหารด้านงบประมาณ

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3. ความเป็นอิสระทางการบริหารด้านบุคคล

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

**แบบสอบถาม ชุดที่ 3**  
**สำหรับ นายกองค้การบริหารส่วนตำบล**

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคล และงบประมาณตามกรอบข้อกฎหมาย และรวมถึงเสนอแนะเชิงนโยบายในความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม อันจะทำให้การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การตอบแบบสอบถามของท่านจะเป็นข้อมูลที่สำคัญในการพัฒนาระบบการบริหารงานส่วนท้องถิ่นของไทยต่อไปในอนาคต

ขอขอบคุณในความกรุณาของท่านที่ให้ความร่วมมือในการตอบแบบสอบถาม

คำชี้แจง กรุณากรอกข้อมูลและทำเครื่องหมาย / ลงใน ( ) ตามความเป็นจริง

**ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม**

1. เพศ           ( ) ชาย           ( ) หญิง
2. อายุ           .....ปี
3. ระดับการศึกษา
  - ( ) ต่ำกว่ามัธยมศึกษา
  - ( ) มัธยมศึกษาตอนต้นหรือเทียบเท่า
  - ( ) มัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า
  - ( ) อนุปริญญาหรือเทียบเท่า
  - ( ) ปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
  - ( ) ปริญญาโทหรือเทียบเท่า
  - ( ) สูงกว่าปริญญาโท
6. สังกัดราชการส่วนท้องถิ่น (โปรดเลือก)
  - ( ) อบจ. โปรดระบุ.....
  - ( ) เทศบาล (นคร / เมือง / ตำบล) โปรดระบุ.....
  - ( ) อบต. โปรดระบุ.....
7. ระยะเวลาในการทำงานตามสังกัดในปัจจุบันของท่าน.....ปี
8. รายได้ต่อเดือน
  - ( ) ต่ำกว่า 5,000 บาทต่อเดือน
  - ( ) 5,001 – 10,000 บาทต่อเดือน

- ( ) 10,001 – 15,000 บาทต่อเดือน
- ( ) 15,001 – 20,000 บาทต่อเดือน
- ( ) 20,001 – 25,000 บาทขึ้นไป
- ( ) 25,000 บาทขึ้นไป

โปรดทำเครื่องหมาย (√) ในช่องที่สอดคล้องกับความเห็นของท่านมากที่สุด

ส่วนที่ 2 ความเป็นอิสระทางการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

ด้านการกำหนดนโยบาย (ในกรณีที่อบต.สามารถดำเนินการได้)

| ภารกิจ  | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|---|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|   | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 1. อบต.มีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง                   |                       |          |          |                 |                          |
| 2. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ       |                       |          |          |                 |                          |
| 3. อบต.มีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายการจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ |                       |          |          |                 |                          |
| 4. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับสาธารณสุขและการก่อสร้างอื่นๆ                    |                       |          |          |                 |                          |
| 5. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับสาธารณสุขการ                                    |                       |          |          |                 |                          |
| 6. อบต.มีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ                           |                       |          |          |                 |                          |
| 7. อบต.มีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน               |                       |          |          |                 |                          |

| ภารกิจ   | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|--|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|  | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 8. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว   |                       |          |          |                 |                          |
| 9. อบต.มีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายจัดการศึกษา   |                       |          |          |                 |                          |
| 10. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส       |                       |          |          |                 |                          |
| 11. อบต.มีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น |                       |          |          |                 |                          |
| 12. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดการที่อยู่อาศัย                               |                       |          |          |                 |                          |
| 13. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายการจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ                              |                       |          |          |                 |                          |
| 14. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายส่งเสริมกีฬา   |                       |          |          |                 |                          |
| 15. อบต.มีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน                  |                       |          |          |                 |                          |
| 16. อบต.มีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรพัฒนาท้องถิ่น                                 |                       |          |          |                 |                          |
| 17. อบต.มีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง          |                       |          |          |                 |                          |
| 18. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย                                       |                       |          |          |                 |                          |

| ภารกิจ   | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|--|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|  | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 19. อบต.มีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล                                  |                       |          |          |                 |                          |
| 20. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายการจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน.  |                       |          |          |                 |                          |
| 21. อบต.มีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายควบคุมการเลี้ยงสัตว์.  |                       |          |          |                 |                          |
| 22. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายการจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์.   |                       |          |          |                 |                          |
| 23. อบต.มีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสุขสถาน |                       |          |          |                 |                          |
| 24. อบต.มีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายจัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้                                     |                       |          |          |                 |                          |
| 25. อบต.มีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายจัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากที่ดิน                                     |                       |          |          |                 |                          |
| 26. อบต.มีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายจัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.            |                       |          |          |                 |                          |
| 27. อบต.มีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการผังเมือง.  |                       |          |          |                 |                          |
| 28. อบต.มีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายการขนส่งและการวิศวกรรมจราจร.   |                       |          |          |                 |                          |

| ภารกิจ   | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|--|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|  | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 29. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายการดูแลรักษาที่สาธารณะ.  |                       |          |          |                 |                          |
| 30. อบต.มีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายควบคุมอาคาร.   |                       |          |          |                 |                          |
| 31. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.   |                       |          |          |                 |                          |
| 32. อบต.มีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายรักษาความสงบเรียบร้อย ส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน. |                       |          |          |                 |                          |
| 33. อบต.มีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายดำเนินกิจการที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด.              |                       |          |          |                 |                          |



ความเป็นอิสระทางการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล

| ภารกิจ   | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|--|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|  | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 1. อบต.มีอิสระสูงในการบริหารงบประมาณและ<br>การเบิกจ่ายเงินงบประมาณ                             |                       |          |          |                 |                          |
| 2. อบต.มีอิสระสูงในการบริหารจัดการด้าน<br>งบประมาณตามกรอบกฎหมาย ระเบียบ และ<br>ข้อบังคับต่าง ๆ |                       |          |          |                 |                          |
| 3. อบต.มีอิสระต่ำในการจัดทำร่างข้อบังคับ<br>งบประมาณรายจ่าย                                    |                       |          |          |                 |                          |
| 4. อบต.มีอิสระสูงในการวิเคราะห์ค่าใช้จ่าย<br>สนับสนุนแผนงานและโครงการ                          |                       |          |          |                 |                          |
| 5. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการกำหนด<br>ขั้นตอนในการจัดเตรียมงบประมาณรายจ่าย                   |                       |          |          |                 |                          |
| 6. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดทำ<br>รายละเอียดงบประมาณรายจ่าย                              |                       |          |          |                 |                          |
| 7. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดทำ<br>งบประมาณรายจ่ายประจำปี                                 |                       |          |          |                 |                          |
| 8. อบต.มีอิสระสูงในการบริหารงบประมาณตาม<br>แผนที่กำหนด   |                       |          |          |                 |                          |
| 9. อบต.มีอิสระต่ำในการบริหารจัดการเกี่ยวกับ<br>งบประมาณที่ได้รับจากเงินอุดหนุน                 |                       |          |          |                 |                          |
| 10. อบต.มีอิสระต่ำในการบริหารจัดการ<br>งบประมาณรายจ่ายทางด้านงบดำเนินการ                       |                       |          |          |                 |                          |
| 11. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการขอโอนและ<br>เปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ                          |                       |          |          |                 |                          |

| ภารกิจ  | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|---|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|   | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 12. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการพัฒนา<br>ศักยภาพทางด้านความรู้ ความสามารถของ<br>บุคลากรในการบริหารจัดการงบประมาณ                                  |                       |          |          |                 |                          |
| 13. อบต.มีอิสระสูงในการบริหารจัดการด้าน<br>งบประมาณเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ผู้บริหาร<br>เปลี่ยนแปลงไปตามอำนาจทางการเมือง                             |                       |          |          |                 |                          |
| 14. อบต.มีอิสระสูงในการบริหารงบประมาณ<br>ตามนโยบายที่วางไว้ได้อย่างต่อเนื่อง  |                       |          |          |                 |                          |
| 15. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการติดตาม<br>ผลการดำเนินงานด้านการจัดทำระบบบัญชี   |                       |          |          |                 |                          |
| 16. อบต.มีอิสระต่ำในการดำเนินการติดตาม<br>ผลการดำเนินงานด้านการอนุมัติเงินงบประมาณ<br>ต่าง ๆ ในรอบปี  |                       |          |          |                 |                          |
| 17. อบต.มีอิสระต่ำในการบริหารจัดการด้าน<br>งบประมาณเนื่องจากต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจ<br>การดูแลของหน่วยงานขององค์กรกำกับ<br>ตรวจสอบการบริหารงบประมาณ |                       |          |          |                 |                          |
| 18. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการให้ส่วน<br>ราชการต่าง ๆ มีการควบคุมการใช้จ่าย<br>งบประมาณของตนเอง   |                       |          |          |                 |                          |
| 19. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการตาม<br>วัตถุประสงค์ที่ได้รับอนุมัติการเงิน<br>งบประมาณ  |                       |          |          |                 |                          |
| 20. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการใช้เงิน<br>งบประมาณตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย<br>ประจำปี  |                       |          |          |                 |                          |

| ภารกิจ   | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|--|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|  | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 21. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินงบประมาณทุกหมวดรายจ่ายและเงินนอกงบประมาณ |                       |          |          |                 |                          |
| 22. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการรายงานผลงบประมาณรายจ่ายประจำปี                                 |                       |          |          |                 |                          |
| 23. อบต.มีอิสระต่ำในการบริหารงานด้านการจัดเก็บรายได้   |                       |          |          |                 |                          |
| 24. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านความเป็นอยู่ของประชาชน                       |                       |          |          |                 |                          |
| 25. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านการควบคุมดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อย        |                       |          |          |                 |                          |
| 26. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านสาธารณูปการ                                  |                       |          |          |                 |                          |
| 27. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านการรักษาความสะอาด                            |                       |          |          |                 |                          |
| 28. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสรรงบประมาณของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ                  |                       |          |          |                 |                          |
| 29. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายทุกประเภทตามอำนาจหน้าที่                 |                       |          |          |                 |                          |
| 30. อบต.มีอิสระต่ำในการดำเนินการวางแผนจัดทำงบประมาณรายรับประจำปี                               |                       |          |          |                 |                          |
| 31. อบต.มีอิสระต่ำในการดำเนินการวางแผนจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี                              |                       |          |          |                 |                          |
| 32. อบต.มีอิสระต่ำในการบริหารจัดการด้านบัญชี   |                       |          |          |                 |                          |

| ภารกิจ  | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|---|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|   | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 33. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดทำงบประมาณการรายรับ  |                       |          |          |                 |                          |
| 34. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดทำงบประมาณการรายจ่าย |                       |          |          |                 |                          |

ความเป็นอิสระทางการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

| ภารกิจ   | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|--|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|  | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 1. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการวางแผนกำลังคนหรือการจัดทำแผนกรอบอัตรากำลัง 3 ปี                               |                       |          |          |                 |                          |
| 2. อบต.มีอิสระต่ำในการดำเนินการจัดทำโครงสร้างภายในองค์กรของตนเอง   |                       |          |          |                 |                          |
| 3. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการกำหนดกรอบอัตรากำลังของตนเอง   |                       |          |          |                 |                          |
| 4. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสอบแข่งขันเพื่อเข้ารับราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น                           |                       |          |          |                 |                          |
| 5. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการจัดทำขั้นตอนกระบวนการของการกำหนดตำแหน่งของตนเอง                               |                       |          |          |                 |                          |
| 6. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น |                       |          |          |                 |                          |
| 7. อบต.มีอิสระต่ำในการดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์ของการเลื่อนตำแหน่งบุคลากรตนเอง                                 |                       |          |          |                 |                          |

| ภารกิจ   | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|--|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|  | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 8. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการย้าย<br>ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น   |                       |          |          |                 |                          |
| 9. อบจ.มีอิสระต่ำในการดำเนินการพิจารณา<br>คัดเลือกบุคคลเพื่อโอนมาดำรงตำแหน่งที่ว่างลง  |                       |          |          |                 |                          |
| 10. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการพิจารณา<br>หลักเกณฑ์ในการ โอนข้าราชการ/พนักงาน<br>ส่วนท้องถิ่น   |                       |          |          |                 |                          |
| 11. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการตาม<br>หลักเกณฑ์และมาตรฐานของกรอบค่าใช้จ่ายใน<br>ด้านบุคลากรของตนเอง   |                       |          |          |                 |                          |
| 12. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการพิจารณา<br>เลื่อนขั้นเงินเดือน การจ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง และ<br>ประโยชน์ตอบแทนอื่นแก่ข้าราชการหรือ<br>พนักงานส่วนท้องถิ่น |                       |          |          |                 |                          |
| 13. อบต.มีอิสระต่ำในการดำเนินการพิจารณา<br>เลื่อนตำแหน่งของข้าราชการ/พนักงานส่วน<br>ท้องถิ่น   |                       |          |          |                 |                          |
| 14. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการพิจารณา<br>สิทธิประโยชน์อื่นได้ด้วยตนเอง อาทิ สวัสดิการ<br>การรักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร ค่าเช่าบ้าน                   |                       |          |          |                 |                          |
| 15. อบต.มีอิสระต่ำในการดำเนินการพัฒนา<br>ศักยภาพในงานด้านการพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น<br>ของตนเอง อาทิ การฝึกอบรม การศึกษาดูงาน<br>ศึกษาหลักสูตรในระยะสั้น    |                       |          |          |                 |                          |
| 16. อบต.มีอิสระต่ำในการดำเนินการประเมิน<br>ผลการทดลองปฏิบัติราชการส่วนท้องถิ่น   |                       |          |          |                 |                          |

| ภารกิจ   | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|--|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|  | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 17. อบต.มีอิสระต่ำในการลงโทษและการดำเนินการทางวินัยแก่บุคลากร อาทิ ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น                           |                       |          |          |                 |                          |
| 18. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการตามหลักเกณฑ์การยื่นอุทธรณ์ของข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น                                 |                       |          |          |                 |                          |
| 19. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการตามหลักเกณฑ์การร้องทุกข์ของข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น                                   |                       |          |          |                 |                          |
| 20. อบต.มีอิสระสูงในการดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับการให้พ้นจากตำแหน่งหรือการให้ออกจากราชการของข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น |                       |          |          |                 |                          |

**ส่วนที่ 3** องค์กรการตรวจสอบ

ท่านทราบว่ามีหน่วยงาน / องค์กรต่าง ๆ ที่สามารถตรวจสอบการทำงานของ อปท.

| บุคคล / หน่วยงาน / องค์กรตรวจสอบ         | ได้                      | ไม่แน่ใจ                 | ไม่ได้                   |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <b>1. บุคคล / หน่วยงาน / องค์กรภายใน</b> |                          |                          |                          |
| 1) ประชาชน                               | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2) องค์กร / กลุ่มประชาชน                 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3) สมาชิกสภา (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4) หน่วยงานตรวจสอบภายใน                  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| <b>2. หน่วยงาน / องค์กรภายนอก</b>        |                          |                          |                          |
| 1) นายอำเภอ                              | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2) ผู้ว่าราชการจังหวัด                   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3) หน่วยงานตรวจสอบของรัฐ                 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4) กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5) องค์กรเอกชน (NGO)                     | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 6) สื่อมวลชน                             | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

**ส่วนที่ 4 การตรวจสอบการบริหารจัดการกิจการสาธารณะ**

การบริหารงานของท่านที่ผ่านมา เคยมีหน่วยงาน บุคคล ต่อไปนี้มาตรวจสอบบ้างหรือไม่  
(โปรดทำเครื่องหมาย  ลงในช่องที่ท่านทราบ)

| บุคคล / หน่วยงาน / องค์กรตรวจสอบ         | เคย                      | ไม่แน่ใจ                 | ไม่เคย                   |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <b>1. บุคคล / หน่วยงาน / องค์กรภายใน</b> |                          |                          |                          |
| 1) ประชาชน                               | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2) องค์กร / กลุ่มประชาชน                 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3) สมาชิกสภา (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4) หน่วยงานตรวจสอบภายใน                  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| <b>2. หน่วยงาน / องค์กรภายนอก</b>        |                          |                          |                          |
| 1) นายอำเภอ                              | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2) ผู้ว่าราชการจังหวัด                   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3) หน่วยงานตรวจสอบของรัฐ                 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4) กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5) องค์กรเอกชน (NGO)                     | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 6) สื่อมวลชน                             | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |



**ส่วนที่ 5** การตรวจสอบโดยภาคประชาชนดำเนินการในลักษณะใดบ้าง

1. การให้โอกาสตรวจสอบโดยประชาชน / ประชาคม

| ลักษณะการตรวจสอบ   | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                 |
|--|-----------------------|----------|----------|-----------------|-----------------|
|  | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่ให้<br>โอกาส |
| <p><b>1. กระบวนการจัดทำแผน</b></p> <p>1) เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการพัฒนา</p> <p>2) เสนอความคิดเห็นจัดทำแผน</p> <p>3) มีส่วนร่วมกำหนดวิสัยทัศน์ / ทิศทางการพัฒนา</p> <p>4) มีส่วนร่วมตรวจสอบแผนว่า<br/>ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น.</p> |                       |          |          |                 |                 |
| <p><b>2. กระบวนการจัดทำข้อบังคับ / งบประมาณ</b></p> <p>1) เปิดโอกาสให้ประชาชนรับฟังการ<br/>ประชุมสภาฯ ในวาระการพิจารณา<br/>งบประมาณ</p> <p>2) ประกาศให้ประชาชนรับทราบ<br/>ข้อบังคับงบประมาณที่ผ่านการพิจารณา</p>                     |                       |          |          |                 |                 |
| <p><b>3. กระบวนการบริหารโครงการ</b></p> <p>1) ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชน<br/>ติดตามการจัดซื้อ - จัดจ้างทุกขั้นตอน</p> <p>2) สนับสนุนให้ประชาชนติดตาม<br/>ตรวจสอบการก่อสร้าง และการปฏิบัติ<br/>งานของผู้รับเหมา</p>                   |                       |          |          |                 |                 |

| ลักษณะการตรวจสอบ  | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                 |
|---|-----------------------|----------|----------|-----------------|-----------------|
|   | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่ให้<br>โอกาส |
| <b>4. กระบวนการประเมินผล</b><br><br>1) เปิดโอกาสให้ตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินว่าเป็นไปตามระเบียบ และมีหลักฐานถูกต้อง.<br><br>2) ร่วมประเมินโครงการว่าสำเร็จตามวัตถุประสงค์.   |                       |          |          |                 |                 |
| <b>5. การเพิ่มศักยภาพของประชาชนตรวจสอบ</b><br><br>1) การสร้างความรู้ความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ของพลเมืองดี<br><br>2) ส่งเสริมกิจกรรมกลุ่มในท้องถิ่นให้มีพลังและความเข้มแข็ง |                       |          |          |                 |                 |

ส่วนที่ 6 ข้อเสนอแนะเรื่อง ความเป็นอิสระทางการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล  
คำชี้แจง โปรดอ่านและแสดงข้อเสนอแนะของท่านที่ตรงตามสภาพความเป็นจริง

1. ความเป็นอิสระทางการบริหารด้านการกำหนดนโยบาย

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2. ความเป็นอิสระทางการบริหารด้านงบประมาณ

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3. ความเป็นอิสระทางการบริหารด้านบุคคล

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

**แบบสอบถาม ชุดที่ 4**  
**สำหรับ นายกเมืองพัทยา**

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคล และงบประมาณตามกรอบข้อกฎหมาย และรวมถึงเสนอแนะเชิงนโยบายในความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม อันจะทำให้การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การตอบแบบสอบถามของท่านจะเป็นข้อมูลที่สำคัญในการพัฒนาระบบการบริหารงานส่วนท้องถิ่นของไทยต่อไปในอนาคต ขอขอบคุนในความกรุณาของท่านที่ให้ความร่วมมือในการตอบแบบสอบถาม

คำชี้แจง กรุณากรอกข้อมูลและทำเครื่องหมาย / ลงใน ( ) ตามความเป็นจริง

**ส่วนที่ 1** ข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม

1. เพศ           ( ) ชาย           ( ) หญิง
2. อายุ           .....ปี
3. ระดับการศึกษา
  - ( ) ต่ำกว่ามัธยมศึกษา
  - ( ) มัธยมศึกษาตอนต้นหรือเทียบเท่า
  - ( ) มัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า
  - ( ) อนุปริญญาหรือเทียบเท่า
  - ( ) ปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
  - ( ) ปริญญาโทหรือเทียบเท่า
  - ( ) สูงกว่าปริญญาโท
6. สังกัดราชการส่วนท้องถิ่น (โปรดเลือก)
  - ( ) อบจ. โปรดระบุ.....
  - ( ) เทศบาล (นคร / เมือง / ตำบล) โปรดระบุ.....
  - ( ) อบต. โปรดระบุ.....
7. ระยะเวลาในการทำงานตามสังกัดในปัจจุบันของท่าน.....ปี
8. รายได้ต่อเดือน
  - ( ) ต่ำกว่า 5,000 บาทต่อเดือน
  - ( ) 5,001 – 10,000 บาทต่อเดือน

- ( ) 10,001 – 15,000 บาทต่อเดือน  
 ( ) 15,001 – 20,000 บาทต่อเดือน  
 ( ) 20,001 – 25,000 บาทขึ้นไป  
 ( ) 25,000 บาทขึ้นไป

โปรดทำเครื่องหมาย (✓) ในช่องที่สอดคล้องกับความเห็นของท่านมากที่สุด

**ส่วนที่ 2** ความเป็นอิสระทางการบริหารของเมืองพัทยา

ด้านการกำหนดนโยบาย (ในกรณี que เมืองพัทยาสามารถดำเนินการได้)

| ภารกิจ  | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|---|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|   | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 1. เมืองพัทยามีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบาย<br>ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง                       |                       |          |          |                 |                          |
| 2. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการกำหนดนโยบาย<br>การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและ<br>ทางระบายน้ำ       |                       |          |          |                 |                          |
| 3. เมืองพัทยามีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบาย<br>การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม<br>และที่จอดรถ |                       |          |          |                 |                          |
| 4. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการกำหนดนโยบาย<br>เกี่ยวกับสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ                      |                       |          |          |                 |                          |
| 5. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการกำหนดนโยบาย<br>เกี่ยวกับสาธารณูปการ   |                       |          |          |                 |                          |
| 6. เมืองพัทยามีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบาย<br>ส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ                               |                       |          |          |                 |                          |
| 7. เมืองพัทยามีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบาย<br>เกี่ยวกับการพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน                   |                       |          |          |                 |                          |

| ภารกิจ   | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|--|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|  | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 8. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว   |                       |          |          |                 |                          |
| 9. เมืองพัทยามีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายจัดการศึกษา   |                       |          |          |                 |                          |
| 10. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส       |                       |          |          |                 |                          |
| 11. เมืองพัทยามีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น |                       |          |          |                 |                          |
| 12. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย                      |                       |          |          |                 |                          |
| 13. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายการจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ                              |                       |          |          |                 |                          |
| 14. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายส่งเสริมกีฬา   |                       |          |          |                 |                          |
| 15. เมืองพัทยามีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน                  |                       |          |          |                 |                          |
| 16. เมืองพัทยามีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรพัฒนาท้องถิ่น                                 |                       |          |          |                 |                          |
| 17. เมืองพัทยามีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง          |                       |          |          |                 |                          |

| ภารกิจ  | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|---|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|   | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 18. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการกำหนดนโยบาย<br>การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย  |                       |          |          |                 |                          |
| 19. เมืองพัทยามีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบาย<br>การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการ<br>รักษาพยาบาล                                 |                       |          |          |                 |                          |
| 20. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการกำหนดนโยบาย<br>การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน.   |                       |          |          |                 |                          |
| 21. เมืองพัทยามีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบาย<br>ควบคุมการเลี้ยงสัตว์.   |                       |          |          |                 |                          |
| 22. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการกำหนดนโยบาย<br>การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์.  |                       |          |          |                 |                          |
| 23. เมืองพัทยามีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบาย<br>รักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย<br>และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสุขสถาน |                       |          |          |                 |                          |
| 24. เมืองพัทยามีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบาย<br>จัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จาก<br>ป่าไม้                                    |                       |          |          |                 |                          |
| 25. เมืองพัทยามีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบาย<br>จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากที่ดิน   |                       |          |          |                 |                          |
| 26. เมืองพัทยามีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบาย<br>จัดการ บำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จาก<br>ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.           |                       |          |          |                 |                          |
| 27. เมืองพัทยามีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบาย<br>เกี่ยวกับการผังเมือง.   |                       |          |          |                 |                          |
| 28. เมืองพัทยามีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบาย<br>การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร.  |                       |          |          |                 |                          |

| ภารกิจ   | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|--|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|  | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 29. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายการดูแลรักษาที่สาธารณะ.  |                       |          |          |                 |                          |
| 30. เมืองพัทยามีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายควบคุมอาคาร.   |                       |          |          |                 |                          |
| 31. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.   |                       |          |          |                 |                          |
| 32. เมืองพัทยามีอิสระต่ำในการกำหนดนโยบายรักษาความสงบเรียบร้อย ส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน. |                       |          |          |                 |                          |
| 33. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการกำหนดนโยบายดำเนินกิจการที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด.              |                       |          |          |                 |                          |



ความเป็นอิสระทางการบริหารงบประมาณของเมืองพัทยา

| ภารกิจ   | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|--|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|  | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 1. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการบริหารงบประมาณและการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ                         |                       |          |          |                 |                          |
| 2. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการบริหารจัดการด้านงบประมาณตามกรอบกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ |                       |          |          |                 |                          |
| 3. เมืองพัทยามีอิสระต่ำในการจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย                               |                       |          |          |                 |                          |
| 4. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายสนับสนุนแผนงานและโครงการ                      |                       |          |          |                 |                          |
| 5. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการดำเนินการกำหนดขั้นตอนในการจัดเตรียมงบประมาณรายจ่าย               |                       |          |          |                 |                          |
| 6. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการดำเนินการจัดทำรายละเอียดงบประมาณรายจ่าย                          |                       |          |          |                 |                          |
| 7. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการดำเนินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี                             |                       |          |          |                 |                          |
| 8. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการบริหารงบประมาณตามแผนที่กำหนด                                     |                       |          |          |                 |                          |
| 9. เมืองพัทยามีอิสระต่ำในการบริหารจัดการเกี่ยวกับงบประมาณที่ได้รับจากเงินอุดหนุน             |                       |          |          |                 |                          |
| 10. เมืองพัทยามีอิสระต่ำในการบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายทางด้านงบดำเนินการ                   |                       |          |          |                 |                          |
| 11. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการดำเนินการขอโอนและเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ                      |                       |          |          |                 |                          |

| ภารกิจ  | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|---|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|   | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 12. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการดำเนินการพัฒนาศักยภาพทางด้านความรู้ ความสามารถของบุคลากรในการบริหารจัดการงบประมาณ                              |                       |          |          |                 |                          |
| 13. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการบริหารจัดการด้านงบประมาณเมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ผู้บริหารเปลี่ยนแปลงไปตามอำนาจทางการเมือง                         |                       |          |          |                 |                          |
| 14. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการบริหารงบประมาณตามนโยบายที่วางไว้ได้อย่างต่อเนื่อง  |                       |          |          |                 |                          |
| 15. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการดำเนินการติดตามผลการดำเนินงานด้านการจัดทำระบบบัญชี   |                       |          |          |                 |                          |
| 16. เมืองพัทยามีอิสระต่ำในการดำเนินการติดตามผลการดำเนินงานด้านการอนุมัติเงินงบประมาณต่าง ๆ ในรอบปี  |                       |          |          |                 |                          |
| 17. เมืองพัทยามีอิสระต่ำในการบริหารจัดการด้านงบประมาณเนื่องจากต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจการดูแลของหน่วยงานขององค์กรกำกับตรวจสอบการบริหารงบประมาณ |                       |          |          |                 |                          |
| 18. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการดำเนินการให้ส่วนราชการต่าง ๆ มีการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของตนเอง   |                       |          |          |                 |                          |
| 19. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับอนุมัติใช้เงินงบประมาณ  |                       |          |          |                 |                          |
| 20. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการดำเนินการใช้เงินงบประมาณตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี  |                       |          |          |                 |                          |

| ภารกิจ   | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|--|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|  | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 21. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการดำเนินการตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินงบประมาณทุกหมวดรายจ่ายและเงินนอกงบประมาณ |                       |          |          |                 |                          |
| 22. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการดำเนินการรายงานผลงบประมาณรายจ่ายประจำปี                                 |                       |          |          |                 |                          |
| 23. เมืองพัทยามีอิสระต่ำในการบริหารงานด้านการจัดเก็บรายได้   |                       |          |          |                 |                          |
| 24. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านความเป็นอยู่ของประชาชน                       |                       |          |          |                 |                          |
| 25. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านการควบคุมดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อย        |                       |          |          |                 |                          |
| 26. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านสาธารณูปการ                                  |                       |          |          |                 |                          |
| 27. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสรรงบประมาณด้านการรักษาความสะอาด                            |                       |          |          |                 |                          |
| 28. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการดำเนินการจัดสรรงบประมาณของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ                  |                       |          |          |                 |                          |
| 29. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการดำเนินการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายทุกประเภทตามอำนาจหน้าที่                 |                       |          |          |                 |                          |
| 30. เมืองพัทยามีอิสระต่ำในการดำเนินการวางแผนจัดทำงบประมาณรายรับประจำปี                               |                       |          |          |                 |                          |
| 31. เมืองพัทยามีอิสระต่ำในการดำเนินการวางแผนจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี                              |                       |          |          |                 |                          |

| ภารกิจ  | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|---|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|   | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 32. เมืองพัทยามีอิสระต่ำในการบริหารจัดการ<br>ด้านบัญชี            |                       |          |          |                 |                          |
| 33. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการดำเนินการจัดทำ<br>งบประมาณการรายรับ  |                       |          |          |                 |                          |
| 34. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการดำเนินการจัดทำ<br>งบประมาณการรายจ่าย |                       |          |          |                 |                          |

ความเป็นอิสระทางการบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยา

| ภารกิจ   | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|--|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|  | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 1. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการดำเนินการวางแผนกำลังคนหรือการจัดทำแผนกรอบอัตรากำลัง<br>3 ปี          |                       |          |          |                 |                          |
| 2. เมืองพัทยามีอิสระต่ำในการดำเนินการจัดทำ<br>โครงสร้างภายในองค์กรของตนเอง                       |                       |          |          |                 |                          |
| 3. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการดำเนินการกำหนด<br>กรอบอัตรากำลังของตนเอง                             |                       |          |          |                 |                          |
| 4. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการดำเนินการ<br>จัดสอบแข่งขันเพื่อเข้ารับราชการ/พนักงานส่วน<br>ท้องถิ่น |                       |          |          |                 |                          |
| 5. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการดำเนินการจัดทำ<br>ขั้นตอนกระบวนการของการกำหนดตำแหน่ง<br>ของตนเอง     |                       |          |          |                 |                          |

| ภารกิจ  | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|---|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|   | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 6. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการดำเนินการสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น                    |                       |          |          |                 |                          |
| 7. เมืองพัทยามีอิสระต่ำในการดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์ของการเลื่อนตำแหน่งบุคลากรตนเอง  |                       |          |          |                 |                          |
| 8. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการดำเนินการย้ายข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น  |                       |          |          |                 |                          |
| 9. เมืองพัทยามีอิสระต่ำในการดำเนินการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเพื่อโอนมาดำรงตำแหน่งที่ว่างลง   |                       |          |          |                 |                          |
| 10. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการดำเนินการพิจารณาหลักเกณฑ์ในการโอนข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น   |                       |          |          |                 |                          |
| 11. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานของกรอบค่าใช้จ่ายในด้านบุคลากรของตนเอง                                    |                       |          |          |                 |                          |
| 12. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการดำเนินการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน จ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง ประโยชน์ตอบแทนอื่นแก่บุคลากร                   |                       |          |          |                 |                          |
| 13. เมืองพัทยามีอิสระต่ำในการดำเนินการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น  |                       |          |          |                 |                          |
| 14. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการดำเนินการพิจารณาสิทธิประโยชน์อื่นได้ด้วยตนเอง อาทิ สวัสดิการ การรักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร ค่าเช่าบ้าน |                       |          |          |                 |                          |

| ภารกิจ   | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                          |
|--|-----------------------|----------|----------|-----------------|--------------------------|
|  | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง |
| 15. เมืองพัทยามีอิสระต่ำในการดำเนินการพัฒนา<br>ศักยภาพในงานด้านการพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น<br>ของตนเอง อาทิ การฝึกอบรม การศึกษาดูงาน<br>การศึกษาหลักสูตรในระยะสั้น |                       |          |          |                 |                          |
| 16. เมืองพัทยามีอิสระต่ำในการดำเนินการ<br>ประเมินผลการทดลองปฏิบัติราชการส่วน<br>ท้องถิ่น   |                       |          |          |                 |                          |
| 17. เมืองพัทยามีอิสระต่ำในการพิจารณาลงโทษ<br>และการดำเนินการทางวินัยแก่บุคลากร อาทิ<br>ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น   |                       |          |          |                 |                          |
| 18. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการดำเนินการตาม<br>หลักเกณฑ์การยื่นอุทธรณ์ของข้าราชการ/<br>พนักงานส่วนท้องถิ่น   |                       |          |          |                 |                          |
| 19. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการดำเนินการตาม<br>หลักเกณฑ์การร้องทุกข์ของข้าราชการ/พนักงาน<br>ส่วนท้องถิ่น   |                       |          |          |                 |                          |
| 20. เมืองพัทยามีอิสระสูงในการดำเนินการใน<br>เรื่องเกี่ยวกับการให้พ้นจากตำแหน่งหรือการให้<br>ออกจากราชการของข้าราชการ/พนักงานส่วน<br>ท้องถิ่น                   |                       |          |          |                 |                          |

### ส่วนที่ 3 องค์การตรวจสอบ

ท่านทราบว่ามีหน่วยงาน / องค์การต่าง ๆ ที่สามารถตรวจสอบการทำงานของ อปท.

| บุคคล / หน่วยงาน / องค์การตรวจสอบ         | ได้                      | ไม่แน่ใจ                 | ไม่ได้                   |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <b>1. บุคคล / หน่วยงาน / องค์การภายใน</b> |                          |                          |                          |
| 1) ประชาชน                                | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2) องค์การ / กลุ่มประชาชน                 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3) สมาชิกสภา (องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น)  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4) หน่วยงานตรวจสอบภายใน                   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| <b>2. หน่วยงาน / องค์การภายนอก</b>        |                          |                          |                          |
| 1) นายอำเภอ                               | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2) ผู้ว่าราชการจังหวัด                    | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3) หน่วยงานตรวจสอบของรัฐ                  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4) กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น       | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5) องค์การเอกชน (NGO)                     | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 6) สื่อมวลชน                              | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

**ส่วนที่ 4 การตรวจสอบการบริหารจัดการกิจการสาธารณะ**

การบริหารงานของท่านที่ผ่านมา เคยมีหน่วยงาน บุคคล ต่อไปนี้มาตรวจสอบบ้างหรือไม่  
(โปรดทำเครื่องหมาย ✓ ลงในช่องที่ท่านทราบ)

| บุคคล / หน่วยงาน / องค์กรตรวจสอบ         | เคย                      | ไม่แน่ใจ                 | ไม่เคย                   |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <b>1. บุคคล / หน่วยงาน / องค์กรภายใน</b> |                          |                          |                          |
| 1) ประชาชน                               | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2) องค์กร / กลุ่มประชาชน                 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3) สมาชิกสภา (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4) หน่วยงานตรวจสอบภายใน                  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| <b>2. หน่วยงาน / องค์กรภายนอก</b>        |                          |                          |                          |
| 1) นายอำเภอ                              | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2) ผู้ว่าราชการจังหวัด                   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3) หน่วยงานตรวจสอบของรัฐ                 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4) กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5) องค์กรเอกชน (NGO)                     | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 6) สื่อมวลชน                             | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |



## ส่วนที่ 5 การตรวจสอบโดยภาคประชาชนดำเนินการในลักษณะใดบ้าง

### 1. การให้โอกาสตรวจสอบโดยประชาชน / ประชาคม

| ลักษณะการตรวจสอบ  | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                 |
|---|-----------------------|----------|----------|-----------------|-----------------|
|   | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่ให้<br>โอกาส |
| <b>1. กระบวนการจัดทำแผน</b><br>1) เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการพัฒนา<br>2) เสนอความคิดเห็นจัดทำแผน<br>3) มีส่วนร่วมกำหนดวิสัยทัศน์ /<br>ทิศทางการพัฒนา<br>4) มีส่วนร่วมตรวจสอบแผนว่า<br>ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น. |                       |          |          |                 |                 |
| <b>2. กระบวนการจัดทำข้อบังคับ /<br/>           งบประมาณ</b><br>1) เปิดโอกาสให้ประชาชนรับฟังการ<br>ประชุมสภาฯ ในวาระการพิจารณา<br>งบประมาณ<br>2) ประกาศให้ประชาชนรับทราบ<br>ข้อบังคับงบประมาณที่ผ่านการพิจารณา   |                       |          |          |                 |                 |
| <b>3. กระบวนการบริหารโครงการ</b><br>1) ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชน<br>ติดตามการจัดซื้อ - จัดจ้างทุกขั้นตอน<br>2) สนับสนุนให้ประชาชนติดตาม<br>ตรวจสอบการก่อสร้าง และการปฏิบัติ<br>งานของผู้รับเหมา                |                       |          |          |                 |                 |

| ลักษณะการตรวจสอบ  | ระดับความคิดเห็น      |          |          |                 |                 |
|---|-----------------------|----------|----------|-----------------|-----------------|
|   | เห็นด้วย<br>อย่างยิ่ง | เห็นด้วย | ไม่แน่ใจ | ไม่เห็น<br>ด้วย | ไม่ให้<br>โอกาส |
| <b>4. กระบวนการประเมินผล</b><br><br>1) เปิดโอกาสให้ตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินว่าเป็นไปตามระเบียบ และมีหลักฐานถูกต้อง.<br><br>2) ร่วมประเมินโครงการว่าสำเร็จตามวัตถุประสงค์.   |                       |          |          |                 |                 |
| <b>5. การเพิ่มศักยภาพของประชาชนตรวจสอบ</b><br><br>1) การสร้างความรู้ความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ของพลเมืองดี<br><br>2) ส่งเสริมกิจกรรมกลุ่มในท้องถิ่นให้มีพลังและความเข้มแข็ง |                       |          |          |                 |                 |

**ส่วนที่ 6** ข้อเสนอแนะ เรื่องความเป็นอิสระทางการบริหารของเมืองพัทยา

คำชี้แจง โปรดอ่านและแสดงข้อเสนอแนะของท่านที่ตรงตามสภาพความเป็นจริง

1. ความเป็นอิสระทางการบริหารด้านการกำหนดนโยบาย

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2. ความเป็นอิสระทางการบริหารด้านงบประมาณ

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3. ความเป็นอิสระทางการบริหารด้านบุคคล

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

### แบบสัมภาษณ์

#### ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย

#### การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลตามกรอบข้อกฎหมายและในทางปฏิบัติ

คำชี้แจง แบบสัมภาษณ์นี้จัดทำขึ้นเพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรี นายกเมืองพัทยา และปลัด เป็นผู้ให้ความคิดเห็นในการตอบ

แบบสัมภาษณ์มีทั้งหมด 2 ตอน

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสัมภาษณ์

ตอนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลตามกรอบข้อกฎหมายและในทางปฏิบัติ

### คำอธิบายเพิ่มเติม

หลักการในเรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่น คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นจะต้องมีความเป็นอิสระใน 3 ประการ ได้แก่

**ประการที่หนึ่ง ความเป็นอิสระทางการบริหาร** หมายถึงว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระจากการควบคุมอย่างเคร่งครัดจากรัฐบาลส่วนกลาง โดยมีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางเพียงพอในการริเริ่มและดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นของชุมชนท้องถิ่น ได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากส่วนกลาง ขณะเดียวกันในการดำเนินภารกิจต่างๆ ไปตามอำนาจหน้าที่ของตนก็ต้องมีอิสระในการจัดการและในแนวปฏิบัติต่างๆ ที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางการบริหารภายในชุมชนของตนด้วย

**ประการที่สอง ความเป็นอิสระในการใช้ทรัพยากร** หมายถึงว่า ในการดำเนินภารกิจต่างๆ ไปตามอำนาจหน้าที่ของตนนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระจากการควบคุมทางด้านทรัพยากร เช่น เงินงบประมาณ บุคลากร เป็นต้น เนื่องจากความเป็นอิสระและคล่องตัวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทรัพยากรทางการบริหารที่เป็นของตนเอง และเพียงพอต่อการดำเนินกิจกรรมต่างๆ

**ประการที่สาม ความเป็นอิสระทางการเมือง** หมายถึงว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นไปโดยประชาชนภายในท้องถิ่นเอง นั่นคือ จะต้องเปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถสรรหาและคัดเลือกตัวแทนจากภายในชุมชนของตน เข้ามาทำหน้าที่บริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง มิใช่การแต่งตั้งบุคคลอื่นเข้ามาปกครอง โดยที่ประชาชนในท้องถิ่นมิได้มีส่วน

ร่วมในการตัดสินใจ โดยมีการใช้อำนาจแบบผูกขาดทางการเมืองในตำแหน่งฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติ อีกทั้งมีการใช้เงินซื้อเสียงในการเลือกตั้งของท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมือง อาทิ การประชุมสภา การออกข้อบังคับท้องถิ่นหรือพิจารณาเรื่องที่สำคัญๆ ได้ด้วยตนเองโดยปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำจากส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาค

**ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสัมภาษณ์**

1. เพศ           ( ) ชาย           ( ) หญิง
2. อายุ.....ปี
3. ระยะเวลาการทำงานในปัจจุบันเป็นเวลา.....ปี
4. ภูมิลำเนา.....
5. ประวัติการทำงาน

**ตอนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายการบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลตามกรอบข้อกฎหมายและในทางปฏิบัติ**

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถทางการบริหารปกครองตนเอง และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้ขอบเขตอำนาจของตนนั้น ท่านมีความคิดเห็นอย่างไร
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นจะต้องมีความเป็นอิสระใน 3 ประการ ได้แก่
  - ประการที่หนึ่ง ความเป็นอิสระทางการบริหาร จะดำเนินการอย่างไร
  - ประการที่สอง ความเป็นอิสระในการใช้ทรัพยากร จะดำเนินการอย่างไร
  - ประการที่สาม ความเป็นอิสระทางการเมือง จะดำเนินการอย่างไร
3. จากกระบวนการบริหารปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีปัจจัยหรือเงื่อนไขประการใดบ้างที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระในการบริหารจัดการ
4. ความคิดเห็นในเรื่องความเป็นอิสระทางการเมืองในการกำหนดนโยบาย การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น
  - 4.1 ความเป็นอิสระในการดำเนินกิจกรรมด้านการกำหนดนโยบาย มีความเป็นอิสระหรือไม่ อย่างไร
  - 4.2 ความเป็นอิสระในการดำเนินกิจกรรมด้านการบริหารงบประมาณ มีความเป็นอิสระหรือไม่ อย่างไร

4.3 ความเป็นอิสระในการดำเนินกิจกรรมด้านการบริหารงานบุคคล มีความเป็นอิสระหรือไม่ อย่างไร

5. ในการปฏิบัติตามภารกิจหน้าที่ที่มุ่งเน้นให้ อปท. มีอิสระตามหลักการปกครองตนเอง ทำให้ท้องถิ่นต้องเจอกับปัญหาและอุปสรรคต่างๆมากมาย ขอให้ท่านช่วยบอกสภาพปัญหาในด้านความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีอะไรบ้าง

5.1 สภาพปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารด้านการกำหนดนโยบาย

5.2 สภาพปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารงบประมาณ

5.3 สภาพปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระทางการบริหารงานบุคคล

5.4 สภาพปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระด้านอื่นๆ

6. ท่านมีข้อเสนอแนะอย่างไรบ้างเกี่ยวกับแนวทางของการวางกรอบให้ อปท. ใช้ความเป็นอิสระที่ ตนเองมีอยู่นั้น เช่น การกำหนดนโยบาย การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคล ให้บังเกิดผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติ

6.1 ความเป็นอิสระในการบริหารด้านการกำหนดนโยบาย

6.2 ความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณ

6.3 ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล

7. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการคุ้มครองความเป็นอิสระในการบริหารงานต่าง ๆ ภายใต้อกลไกการกำกับดูแลและตรวจสอบจากรัฐหรือหน่วยงานราชการอื่น ๆ ท่านมีความคิดเห็นอย่างไร

8. มาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ มีผลสำคัญอย่างไรบ้างในการจำกัดความเป็นอิสระต่อการตัดสินใจหรือการกระทำของท้องถิ่น

9. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทิศทางและแนวโน้มอย่างไรในเรื่องความเป็นอิสระทางการบริหารงานต่าง ๆ ภายใต้อกลไกการกำกับดูแลและตรวจสอบต่าง ๆ

10. จากกลไกดังกล่าวจะนำพาให้ท้องถิ่นมีการดำเนินงานไปในทิศทางที่ดีเหล่านี้ได้อย่างไร ซึ่งประกอบด้วย

**ประการที่หนึ่ง** มีการดำเนินงานโดยชอบด้วยกฎหมาย

**ประการที่สอง** มีการดำเนินงานเพื่อมุ่งประโยชน์สุขและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

**ประการที่สาม** มีการดำเนินงานตามหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน