

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเพื่อพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง “ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย ขั้นตอนการดำเนินงานและการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” นั้น คณะผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าทำความเข้าใจและทบทวน แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยต่างๆที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยและ กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
 - 1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ
 - 1.2 แนวคิดและหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 1.3 การกระจายอำนาจของประเทศไทยตามกฏหมายรัฐธรรมนูญ
2. การปกครองท้องถิ่น
 - 2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น
 - 2.2 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น
 - 2.3 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น
 - 2.4 ประโยชน์และความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น
 - 2.5 หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่น
 - 3.1 หลักความเป็นเอกภาพของรัฐ
 - 3.2 หลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น
 - 3.3 หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น
4. การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น
 - 4.1 ความหมายของการกำกับดูแล
 - 4.2 ความจำเป็นที่ต้องมีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 4.3 ลักษณะของอำนาจการกำกับดูแลทางการปกครอง
 - 4.4 องค์ประกอบของอำนาจการกำกับดูแลทางการปกครอง

4.5 การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

4.6 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

5. การบริหารงานบุคคลของส่วนท้องถิ่น

5.1 แนวคิดเกี่ยวกับระบบการบริหารงานบุคคล

5.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น

5.3 ความสัมพันธ์ระหว่าง ก.ต. คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.4 กระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทย

5.5 การใช้อำนาจของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น

5.6 สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

6. การบริหารการคลังและงบประมาณของท้องถิ่น

6.1 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของกฎหมาย

6.2 รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.3 วิธีการงบประมาณ

7. ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ

7.1 ประเทศฝรั่งเศส

7.2 ประเทศญี่ปุ่น

7.3 ประเทศเกาหลีใต้

8. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

9. กรอบแนวคิดในการวิจัย

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

ชำนาญ ชูบุรณ (อ้างถึงในกรมการปกครอง, ม.ป.ป.: 3) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ 2 แนวทาง คือ

1) แนวทฤษฎีดั้งเดิม มีความหมายใน 2 ลักษณะ คือ การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization by Territory) หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตแต่ละท้องถิ่นและท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครอง

ตนเอง ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการ (Decentralization by Function) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินการให้สมแก่เทคนิคของงานนั้น

2) แนวทฤษฎีสมัยใหม่ เห็นว่า การที่จะพิจารณาว่าเป็นการรวมอำนาจหรือการกระจายอำนาจควรพิจารณาว่า อำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดอยู่แก่องค์การปกครองเดียวหรือหลายองค์การปกครอง ถ้ารวมอยู่ในองค์การปกครองเดียว เรียกว่า รวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจนี้ตกอยู่แก่หลายองค์กรเรียกองค์กรเหล่านั้นว่า องค์กรกระจายอำนาจ แนวทฤษฎีนี้ไม่เห็นด้วยที่จะแยกความหมายของการกระจายอำนาจออกเป็นการกระจายอำนาจตามอาณาเขต และการกระจายอำนาจตามกิจการ

ไพฑูรย์ เครือแก้ว (2506 : 131) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจการปกครองว่าหมายถึง การกระจายอำนาจในการปกครองประเทศจากส่วนกลางบางส่วนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ได้ดำเนินการบริหารงานด้วยตนเอง

วุฒิสาร ตันไชย (2545 : 30) ได้กล่าวว่า การกระจายอำนาจจะต้องยึดหลักของความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคลและการเงินการคลังของตนเอง โดยยังคงรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและความเป็นเอกภาพของประเทศ การมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและมีความมั่นคงของชาติเอาไว้ได้ ตลอดจนการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองท้องถิ่นภายใต้ระบบประชาธิปไตย

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (2548 : 1) การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นการกระทำหรือมาตรการที่รัฐบาลกลางหรือการบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือการบริหารสาธารณะบางเรื่อง ภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นหรือโอนภารกิจบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐไปให้หน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (2549 : 3) ได้ให้นิยามหลักการกระจายอำนาจ (la décentralisation) หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจการปกครองจากองค์กรส่วนกลางไปยังองค์กรส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการจัดการปกครองท้องถิ่นของตนเอง การกระจายอำนาจดังกล่าวเป็นการกระจายอำนาจทางปกครองหรือทางบริหารเท่านั้น ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจในการตัดสินใจทางปกครองของท้องถิ่นด้วยเหตุดังกล่าวจึงก่อให้เกิดผลตามมา 2 ประการ คือ

กรณีทีหนึ่ง เมื่อเป็นการกระจายอำนาจทางปกครองจากส่วนกลาง ให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่นๆ สามารถกระทำการตัดสินใจทางปกครองได้ด้วยตนเอง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีฐานะเป็นนิติบุคคล

กรณีที่สอง การกระจายอำนาจดังกล่าวก็ยังมีข้อจำกัดอยู่บ้าง ในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ความเป็นอิสระขององค์กรส่วนท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ (la tutelle) ที่มีอยู่เหนือองค์กรส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการควบคุมกำกับจึงเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการควบคุมกำกับไม่เป็นจริงเป็นจัง การกระจายอำนาจก็จะไม่เกิดขึ้น อาจจะมีผลตามมาว่าเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากขึ้นกว่าเดิมเสียอีก ดังปรากฏตัวอย่างของไทยในอดีตเน้นหนักไปยังรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากกว่าการกระจายอำนาจไปให้ยังองค์กรส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการดำเนินงานต่างๆก็ยังคงไม่มีอิสระที่ควรจะเป็น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นซึ่งควรอยู่ในรูปแบบของการกำกับดูแลก็ยังไม่เกิดขึ้นในการปกครองท้องถิ่นของไทย ความรู้สึกของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็มองเจ้าหน้าที่ของส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของตนเอง ผลความสัมพันธ์ที่นำไปในลักษณะการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นได้สะท้อนออกมาในรูปแบบของการไม่อาจตัดสินใจในปัญหาต่างๆด้วยตนเองได้ การดำเนินการต่างๆขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องพึ่งพากับราชการบริหารส่วนกลางอยู่ตลอด

1.2 แนวคิดและหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมการปกครอง โดยสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยและสถาบันดำรงราชานุภาพ (2539 : 12 -13) ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบที่สำคัญของหลักการกระจายอำนาจไว้ 4 ประการ ดังต่อไปนี้ คือ

1) มีความเป็นนิติบุคคล (Artificial Person)

การกระจายอำนาจทางการปกครอง จะต้องมียุติธรรมการเป็นนิติบุคคลต่างหาก แยกจากองค์การของรัฐบาลกลาง เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่บุคลากรซึ่งปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2) มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (Autonomy)

องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติการกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ โดยมีข้อสังเกตว่า อำนาจอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควร ไม่มาก

จนเกินไป จนทำให้เกิดความกระทบกระทั่งอันต่อเอกภาพและอธิปไตยของประเทศ (Unity and Sovereignty)

3) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม

ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้นำที่มีคิ
บัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจทำได้หลาย
ระดับ เช่น การไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของคนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง
ต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น หรือสมัครเข้ารับเลือกเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อได้มี
โอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วย
ตนเอง

4) มีงบประมาณเป็นของตนเอง

องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึง
ถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้น ด้วยการให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมี
อำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเอง เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์การ
ปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและ
การบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

หลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหลักการเปิดโอกาส
ให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาของตนเองในระดับท้องถิ่น ทำให้สามารถตอบสนองความ
ต้องการของแต่ละท้องถิ่น และหลักการกระจายอำนาจ ตั้งอยู่บนพื้นฐานประ โยชน์สำคัญ
อย่างน้อย 5 ประการ ดังนี้

- 1) เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางหรือหน่วยบริหารราชการส่วนกลาง
- 2) เป็นการทำให้ปัญหาในท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุง ได้อย่างมี
ประสิทธิภาพและเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น
- 3) เป็นการส่งเสริมให้คนในแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถ และพัฒนา
บทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตนเอง
- 4) เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นอันเป็นรากฐานของ
ระบอบประชาธิปไตยและเป็นพื้นฐานสำคัญให้คนในท้องถิ่นได้ก้าวขึ้นไปดูแลปัญหา
ระดับชาติต่อไป
- 5) เป็นการเสริมสร้างความมั่นคงและความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนที่จะทำให้
ประชาชนมีคุณภาพและบทบาทในการจัดการดูแลชุมชนท้องถิ่นของตนเอง

1) **แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ** รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น (มาตรา 78)

2) **ความเป็นอิสระของท้องถิ่น** ภายใต้บังคับ มาตรา 1 ที่ว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้” รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 282)

3) **สิทธิจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 283 วรรคแรก)

4) **ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงาน** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ (มาตรา 284 วรรคแรก)

5) **ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

5.1) **อำนาจหน้าที่** การกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ (มาตรา 284 วรรคสอง)

5.2) **การพัฒนาการกระจายอำนาจของรัฐ** ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจที่มีสาระเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ การจัดสรรสัดส่วนภาษีอากร และการมีคณะกรรมการทำหน้าที่ดังกล่าว (มาตรา 284 วรรคสาม)

5.3) **การกำกับดูแล** การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ (มาตรา 283 วรรคสอง)

6) โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 285)

6.1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

6.2) สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

6.3) คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

6.4) การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยวิธีลับ

6.5) สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

6.6) คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น มิได้

7) การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง การลงคะแนนเสียงต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 286)

8) การริเริ่มเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ คำร้องนั้นต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 287)

9) การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

9.1) การแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่ง การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 288 วรรคแรก)

9.2) คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น องค์ประกอบ 3 ฝ่ายที่มีจำนวนเท่ากัน คือ ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 288 วรรคสอง)

9.3) การบริหารงานบุคคล การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 288 วรรคสาม)

10) หน้าที่ต่อศิลปะ จารีตประเพณีท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (มาตรา 289 วรรคแรก)

11) สิทธิการจัดการศึกษาและการฝึกอาชีพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย (มาตรา 289 วรรคสองและวรรคสาม)

12) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ต่อไปนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 290)

12.1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

12.2) การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

12.3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการ หรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขอนามัยของประชาชนในพื้นที่

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ นำไปสู่การจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ กันตามลักษณะของแต่ละพื้นที่ เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้และมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองระดับท้องถิ่น อันเป็นรากฐานของการพัฒนาการปกครองในระบบประชาธิปไตยให้มีความเข้มแข็งและเกิดประสิทธิภาพ

2. การปกครองท้องถิ่น

2.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นมีผู้ให้ความหมายหรือนิยามไว้ดังนี้

จอห์น เจ คลาร์ก (John J. Clarke, 1957 : 87-89 อ้างถึงในประมุข เหมือนจิตติ, 2539 : 5) การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับบริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

วิลเลียม วี ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway, 1951 : 101-105 อ้างถึงในประมุข เหมือนจิตติ, 2539: 5) ให้ความหมายว่าการปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึงการปกครองตนเองของชุมชนแห่งหนึ่งแห่งใดที่มีองค์การเกิดขึ้น ทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารงานคลัง มีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจ และมีสภาของท้องถิ่นเป็นองค์กรสำคัญขององค์กรนี้

แฮริส จี มอนตาญู (Haris G. Montagu, 1984 : 574 อ้างถึงในประมุข เหมือนจิตติ, 2539 : 5) การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งสำหรับผู้มีหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจอิสระตลอดจนความรับผิดชอบซึ่งตน สามารถที่จะใช้ได้โดยปลอดจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศผู้มีใช้ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตย

วิลเลียม เอ ร็อบสัน (William A. Robson, 1953 : 574 อ้างถึงในประมุข เหมือนจิตติ, 2539 : 5) ให้ความหมายว่าการปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

เดเนียล วิท (Daniel Wit, 1967 : 14-21 อ้างถึงในประมุข เหมือน-จิตติ, 2539 : 5) อธิบายว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นผลจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐบาลไปให้กับองค์การหนึ่ง ซึ่งองค์การนั้นต้องไม่เป็นองค์การในราชการบังคับบัญชาของส่วนกลาง และองค์การนั้นต้องมีอำนาจในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจและดำเนินการไคภายใต้ท้องถิ่นของคนเท่านั้น

อุทัย หิรัญโค (2523 : 2) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองระดับรองจากรัฐ หรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง เพื่อผลประโยชน์ของรัฐ และผลประโยชน์ของท้องถิ่นหรือผลประโยชน์ของท้องถิ่นโดยตรง การบริหารงานของท้องถิ่นมีองค์การของท้องถิ่นประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลหาได้ไม่

ประทาน กงฤทธิศึกษากร (2535 : 11) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดมีองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้

จากคำนิยามต่าง ๆ ข้างต้น สามารถสรุปหลักการปกครองท้องถิ่นได้ในสาระสำคัญ ดังนี้ (ชวงศ์ ฉายะบุตร, 2539 : 26-27)

1) การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีลักษณะแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยหรือองค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลก็มีลักษณะแตกต่างกันโดยเหตุผลดังกล่าว

2) การปกครองชุมชนที่เรียกว่าเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมี อำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม หมายความว่าอำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การอย่างแท้จริง ถ้าองค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจน้อยเกินไป ก็ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและท้องถิ่นได้ สมเจตนาธรรมของการปกครองท้องถิ่น ในทางกลับกัน ถ้าองค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจมากเกินไปจนไม่มีขอบเขตอะไรมาจำกัดได้ องค์กรปกครองท้องถิ่นก็จะกลายสภาพเป็นรัฐที่มี

อำนาจอธิปไตยอันมีผลทำให้ประเทศหรือรัฐก็จะมีสภาพแตกแยกเป็นรัฐเล็กรัฐน้อย
ดำเนินการปกครองและทำหน้าที่ทุกสิ่งทุกอย่างด้วยตนเองภายในชุมชนนั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่เกิดขึ้น
ขอบเขตความสามารถที่ท้องถิ่นจะทำได้ เพราะข้อจำกัดของท้องถิ่นนั่นเอง เรื่องอำนาจ
อิสระของท้องถิ่นนี้ มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและ
ความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งความใจกว้างของรัฐบาลกลาง
ในการที่จะพิจารณาการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหนจึงจะ
เหมาะสม

3) องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะ
ดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ

1. องค์กรปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ
ต่าง ๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่และเพื่อใช้บังคับแก่
ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่นเทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด

2. สิทธิที่สำคัญและเป็นหัวใจของการดำเนินงานขององค์กรปกครอง
ท้องถิ่น ก็คือ สิทธิในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของ
องค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

4) มีองค์การที่จำเป็นในการปกครองตนเอง องค์การที่จำเป็นในการปกครอง
ตนเองของท้องถิ่นโดยทั่วไปแล้วแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์การฝ่ายบริหารและองค์การฝ่ายนิติ
บัญญัติเช่นการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลจะต้องมีคณะผู้บริหารท้องถิ่นเป็นฝ่ายบริหาร
และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นอย่าง
กว้างขวาง จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหา และวิธีแก้ไขของ
ตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน
เพื่อให้ สมเจตนาธรรมและ ความต้องการของชุมชน และอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชน
ในท้องถิ่น นอกจากนั้นยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของ
ประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง กระบวนการปกครองชุมชนหนึ่ง ๆ ที่
เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง โดยมีอำนาจอิสระในการบริหารงานและวินิจฉัย
ตัดสินใจตามขอบเขตที่แตกต่างกันไป และชุมชนนั้น ๆ มีสิทธิในการตราข้อกฎหมาย
ระเบียบเพื่อปกครองท้องถิ่นตนเองตามที่ได้รับมอบอำนาจ

2.2 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

หน่วยการปกครองท้องถิ่น มีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้ (อุทัย หิรัญโต, 2523 : 22)

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายและหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล
2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น จะต้องไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยงานราชการ เพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy)
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ต้องมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง (Election) โดยประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (Political Participation)
4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ (Revenue) โดยการอนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป
5. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน ตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง
6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรมีอำนาจในการออกข้อบังคับเพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ก็ข้อบังคับที่ล่วงยอมไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ
7. หน่วยการปกครองท้องถิ่นเมื่อได้รับจัดตั้งขึ้นแล้ว ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐและประชาชนโดยรวม

2.3 วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยหลักสากลมีดังนี้ (อุทัย หิรัญโต, 2539 : 8)

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่มองเห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจำเป็นต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้น หากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการ

สร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ด้วบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรรับบริการจากรัฐบาลกลางอย่างเดียวอาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริง และล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนใน ท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็น โดยให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลกลางที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศ เป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลกลางให้บ้างก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้ อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษารปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง โดยสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อเป็นตัวแทนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติในการปกครองท้องถิ่น หรือในฐานะประชาชนผู้คอยสอดส่องดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของตัวแทนของตนเอง

จากวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น พอจะสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อเน้นการกระจายอำนาจ โดยเน้นการปกครองระบอบประชาธิปไตย ให้ประชาชนรู้จักใช้สิทธิเสรีภาพในการปกครองตนเอง

2.4 ประโยชน์และความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) ที่เกิดจากการกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) และการกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization) ที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งตัวแทนของตนเองเข้าไปทำหน้าที่บริหารงานที่เป็นภารกิจของท้องถิ่น จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและต่อประชาชนในภาพรวมดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกอบรมการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชนให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครองบริหารท้องถิ่นเกิดความรับผิดชอบและห่วงใยต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่คุณอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตยในที่สุด ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นได้ใช้ความรู้ ความสามารถบริหารงานท้องถิ่นเกิดความคุ้นเคย มีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2. การปกครองท้องถิ่นเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาทางการเมือง (Political Development) สำหรับประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศกำลังพัฒนา (Developing Countries) ทั้งหลายการปกครองท้องถิ่นจะเป็นเครื่องมือหรืออุปกรณ์อันสำคัญที่จะพัฒนาทางการเมืองได้การพัฒนาทางการเมืองดังกล่าวนี้ หมายถึง การที่ทำให้เกิดการเรียนรู้และมีความเข้าใจระบอบการเมืองรู้ถึงการเข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมทางการเมือง (Participation) ทั้งนี้ก็โดยที่ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการเลือกตั้ง มีระบบพรรคการเมืองระดับท้องถิ่น มีการต่อสู้และการแข่งขันทางการเมืองตามวิถีทางและตามกติกา (Rule of the game) จะทำให้ประชาชนเข้าใจถึงระบบการปกครองตนเอง หน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ หน้าที่ฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร และเข้าใจถึงคุณค่าของการควบคุมโดยประชาชนในที่สุดก็จะทำให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองได้

3. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่น รู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่ง คือ การปกครองตนเอง มิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเอง คือการที่ประชาชนมีส่วนร่วมผู้บริหารท้องถิ่นต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคและปัญหาและช่วยแก้ไขปัญหาคงของท้องถิ่นของตน

2.5 หน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

จอห์น วอร์เร็น (John Warren อ้างถึงในชวงค์ ฉายะบุตร, 2539) ระบุหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นไว้ว่า ควรมีหน้าที่

1. เป็นงานเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นและงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยอำนวยความสะดวกในวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่น ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สวนสาธารณะ สวนหย่อม และแหล่งกำจัดมูลฝอย เป็นต้น
2. งานเกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย ได้แก่ งานตำรวจ งานดับเพลิง เป็นต้น
3. งานเกี่ยวกับงานสวัสดิการสังคม ได้แก่ การจัดหน่วยบริการด้านสาธารณสุข การจัดศูนย์เยาวชน สถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา คนพิการ สวนสาธารณะ ห้องสมุด สำหรับประชาชน
4. งานที่เกี่ยวกับพาณิชย์ท้องถิ่น ได้แก่ การจัดตั้งสถานธนาอนุบาล หรือโรงรับจำนำ การจัดตลาด การจัดบริการเดินรถ

—

จากหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น การแต่งตั้งบุคคลเข้ามาทำงานจะต้องพิจารณาถึงกำลังงบประมาณ กำลังคน และคำนึงถึงความสำคัญจริง ๆ ให้ชัดเจนก่อน

จากที่กล่าวมาถึงหลักการกระจายอำนาจและหลักการปกครองท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าสาระสำคัญหรือองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจจะประกอบด้วยหลักที่สำคัญ 3 หลัก คือ หลักที่ว่าด้วยการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และหลักที่ว่าด้วยการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ซึ่งต่อไปจะได้กล่าวถึงประเด็นดังกล่าว

3. ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีการกระจายอำนาจการบริหารจากการบริหารราชการส่วนกลางไปให้แก่ส่วนท้องถิ่นให้ท้องถิ่นมีอิสระ ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหลักการสำคัญของการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง อันหมายถึงแนวคิดที่ถือว่า การบริหารการปกครอง

กิจการต่างๆ ภายในชุมชนท้องถิ่นควรจะเป็นของท้องถิ่น โดยท้องถิ่น และเพื่อท้องถิ่น เพื่อการนี้ก็จำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระทั้งในทางการเมืองและการบริหารแก่ท้องถิ่นที่จะดำเนินกิจกรรมต่างๆ ไปตามเจตนารมณ์และความต้องการของท้องถิ่น (วสันต์ เหลือง-ประภัสร์, 2547 : 1) และในขณะที่เดียวกันการกระจายอำนาจบริหารดังกล่าวต้องไม่ทำลายความเป็นเอกภาพของท้องถิ่นตามรัฐเดี่ยวนั้นด้วย ซึ่งหมายความว่า การกระจายอำนาจดังกล่าวนี้ต้องไม่ทำให้รัฐนั้นสูญเสียความเป็นรัฐเดี่ยวไปและไม่ทำให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นแตกแยกออกเป็นรัฐเล็กรัฐน้อยซึ่งจะทำให้ความเป็นเอกภาพของรัฐนั้นเสียไป (<http://www.pub-law.net/article/ac160744.html>) ดังจะได้อธิบายดังต่อไปนี้

3.1 หลักความเป็นเอกภาพของรัฐ (le principe de l'unité de l'Etat)

ถ้าพิจารณารัฐธรรมนูญฯ จะเห็นได้ในมาตรา 1 ที่บัญญัติไว้ว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้” และในมาตรา 282 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น”

ความในสองมาตรานี้ ได้รองรับความเป็นรัฐเดี่ยวของประเทศไทย ในขณะที่เดียวกันก็ให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระกับท้องถิ่น ความเป็นรัฐเดี่ยวเบื้องต้นแสดงออกโดยกฎหมายว่าด้วยระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีบัญญัติให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบหนึ่งของระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ขณะเดียวกันกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอัน ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติเทศบาล พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ก็กำหนดถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่นให้ปรากฏ

เมื่อพิจารณาตรา 282 จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้นต้องการให้มีการกระจายอำนาจทางบริหารหรือทางปกครองให้แก่ส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการที่ต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองอันเป็นการแสดงออกซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่ในขณะที่เดียวกันการให้ส่วนท้องถิ่นมีโอกาสได้บริหารท้องถิ่นของตนเองนั้นต้องยังอยู่ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 1 กล่าวคือการกระจายอำนาจดังกล่าวต้องไม่กระทบต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ไม่กระทบต่อบูรณภาพแห่งดินแดน ไม่ทำให้ความเป็นประเทศไทยนั้นแตกแยกออกเป็นหลายดินแดนจนทำให้เกิดรัฐใหม่ ๆ ขึ้นมา ดังนั้นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จึงต้องระวังเป็นพิเศษเพราะมิเช่นนั้นแล้วจะเป็นการกระจายอำนาจอธิปไตยไปจนสูญเสียความเป็นเอกภาพของรัฐ

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการกระจายอำนาจดังกล่าวเป็นการกระจายอำนาจทางบริหารหรือทางปกครองเท่านั้น ไม่ได้เป็นการกระจายอำนาจทางนิติบัญญัติและอำนาจทางตุลาการไปด้วย ด้วยเหตุดังกล่าวประเทศไทยจึงมีแต่เพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอันเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ

3.2 **หลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น** (<http://www.pub-law.net/article/ac160744/html> วันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2544)

ความเป็นอิสระของท้องถิ่นนั้นมีความสัมพันธ์กับหลักการควบคุมกำกับ กล่าวคือ ถ้าเปิดโอกาสให้มีการควบคุมกำกับจากราชการบริหารส่วนกลางและจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคอยู่เหนือราชการส่วนท้องถิ่นมากเกินไป จนราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สามารถจะกระทำการใดๆ ได้เลย เช่นจะกระทำการใดก็ต้องไปขออนุญาตจากราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาค ก็จะทำให้การปกครองและบริหารท้องถิ่นและความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเปล่าประโยชน์ แต่ในขณะเดียวกันถ้าไม่มีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลยก็จะเป็นการทำลายหลักความเป็นเอกภาพเสียไปดังได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ดังนั้นถ้าการกำกับดูแลเป็นไปตามกติกาวางไว้แล้วก็ยอมทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

จะเห็นได้ว่า นอกจากรัฐธรรมนูญฯ จะให้ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นแล้ว ยังได้ขยายความคำว่า อิสระในการปกครองตนเองอันได้แก่ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลังและให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะเพื่อเป็นเครื่องมือในการปกครองตนเองแก่ท้องถิ่น โดย สามารถอธิบายถึงหลักแห่งความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันวางไว้ ดังต่อไปนี้

3.2.1 **หลักความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล** การบริหารงานบุคคลของตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องชี้วัดถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีอำนาจบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจปกครองและบังคับบัญชาพนักงานของตน ในการให้

อำนาจอิสระในการบริหารงานบุคคลที่กล่าวนี้ รัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติเงื่อนไขในการใช้อำนาจในทางบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมไว้เป็นมาตราหนึ่งเป็นการเฉพาะดังนี้

มาตรา 288 ของรัฐธรรมนูญฯ ที่บัญญัติเงื่อนไขในการใช้อำนาจในทางบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมไว้ว่า

"การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือนและการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ"

จากบทบัญญัติมาตราดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่หรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระ ซึ่งขึ้นอยู่กับคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ไม่ใช่มีกรรมการที่เป็นข้าราชการทั้งหมดแต่เป็นองค์ประกอบในลักษณะไตรภาคี เพื่อเป็นหลักประกันตลอดจนให้ความคุ้มครองตามระบบคุณธรรมในทางบริหารงานบุคคลแก่ข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อแสดงให้เห็นว่าไม่ได้อยู่ใต้ระบบราชการทั้งหมด ดังนั้นความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลนั้นต้องให้ความเป็นอิสระแก่ผู้บริหารท้องถิ่นในการบริหารงานและต้องให้ความเป็นอิสระดังกล่าวไปยังเจ้าหน้าที่และพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำงานอีกด้วย

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวได้ระบุฐานที่มาในการออกกฎหมายระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไว้เฉพาะในเรื่อง

- การแต่งตั้ง
- การให้พ้น
- การโยกย้าย
- การเลื่อนตำแหน่ง
- การเลื่อนเงินเดือน
- การลงโทษ

3.2.2 หลักความเป็นอิสระกับความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเมื่อกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการจัดการบริหารงานของตนเองแล้วนั้น ผลที่ตามมาก็คือต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลเพราะมิเช่นนั้นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่สามารถบริหารงานได้เลยเพราะการบริหารงานนั้นก็ต้องมีนิติสัมพันธ์กับบุคคลภายนอก ดังนั้นถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นนิติบุคคลก็หมายความว่าความเป็นอิสระในการบริหารงานก็จะไม่เกิดขึ้น

3.2.3 หลักความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารในฝ่ายบริหาร ดังนั้นจึงมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการบริหารท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและเพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่ดีและเหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 284 วรรคแรกดังนี้

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ....”

3.2.4 หลักความเป็นอิสระทางการเงินและการคลัง การบริหารของท้องถิ่นจะดำเนินการต่อไปได้นั้นก็ต้องมีเงินเป็นปัจจัยของตนเองในการบริหารท้องถิ่น ถ้าท้องถิ่นไม่มีเงินมาจัดการบริหารท้องถิ่นแล้วท้องถิ่นนั้นก็ไม่สามารถพัฒนาและเจริญต่อไปได้ ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องหาวิธีการที่ทำให้ท้องถิ่นสามารถหาปัจจัยดังกล่าวได้ด้วยตนเองโดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยรัฐ ถ้าท้องถิ่นนั้นยังต้องอาศัยปัจจัยดังกล่าวจากรัฐอยู่ รัฐนั้นก็จะเป็นผู้กำหนดนโยบายของท้องถิ่นเสียเองอันเป็นการขัดกับหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีวัตถุประสงค์ต้องการให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองได้ดังที่ให้เห็นเป็นตัวอย่างในหลายๆ ประเทศรวมทั้งประเทศไทยในอดีตด้วย และด้วยเหตุผลดังกล่าวมาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นให้เจริญและถ้าเศรษฐกิจท้องถิ่นได้รับการพัฒนาแล้ว ท้องถิ่นนั้นก็มิไรรายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นนั้น และเมื่อท้องถิ่นมีรายได้เป็นของตนเองแล้วก็ไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพารายได้จากรัฐอีก ดังนั้นในมาตรา 284 วรรค 3 (2) ในการกระจายอำนาจทางบริหารให้แก่ท้องถิ่นนั้นต้องมีแบบแผนและขั้นตอน การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงภาระและหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองด้วยและในวรรค 4 ของมาตราเดียวกันยังกำหนดต่อไปว่า ทุกๆ 5 ปีจะต้องมีการทบทวนระบบการจัดสรรส่วนภาษีดังกล่าวเสียใหม่อีกด้วย

ความเป็นอิสระของท้องถิ่นที่กล่าวถึงนี้หมายถึงความเป็นอิสระที่มีเงื่อนไข กำกับอยู่ นั่นคือ จะต้องอยู่ภายใต้กรอบของอำนาจรัฐ ดังนั้นความเป็นอิสระของท้องถิ่นจึงถือเป็นคุณค่าสำคัญต่อการเสริมสร้างระบบการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง อย่างไรก็ตามความเป็นอิสระของท้องถิ่นมิใช่หลักการที่สมบูรณ์ในตัวของมันเอง หากแต่มีลักษณะที่ผันแปรได้ นั่นคือ ระดับของความเป็นอิสระ (Degree of Autonomy) จะมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศและในแต่ละช่วงเวลา ซึ่งความเป็นอิสระจะมีมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับ การควบคุม กำกับดูแล ความเป็นอิสระของท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ “ความเป็นอิสระและการควบคุม กำกับดูแลท้องถิ่นจึงเป็นคนละด้านของเหรียญอันเดียวกัน” ดังนั้นในประเด็นที่จะนำเสนอต่อไปจึงเป็นเรื่องของการกำกับดูแลท้องถิ่น ซึ่งเป็นสถานะที่ต้องดำรงอยู่คู่กับความเป็นอิสระของท้องถิ่นเสมอ

3.3 หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

(เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (2549 :3)

หลักการดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นถึงหลักการในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ ในกรณีของท้องถิ่นก็เช่นเดียวกัน หลักการดังกล่าวต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นมีส่วนร่วมในการปกครองในท้องถิ่นของตน เป็นการแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ยอมรับสิทธิทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่น เช่น ในการเลือกตั้งผู้แทนของท้องถิ่น การถอดถอนผู้บริหารและสภาท้องถิ่น การเสนอกฎหมาย เป็นต้น ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติรับรองเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา 285 มาตรา 286 และมาตรา 287

4. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1 ความหมายของการกำกับดูแล

“การกำกับดูแล” เป็นความสัมพันธ์ที่แตกต่างจากความสัมพันธ์ในทางการบังคับบัญชา เพราะมิใช่ความสัมพันธ์ภายในองค์กรเพียงองค์กรเดียวอีกต่อไป แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรสององค์กร ซึ่งต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลและต่างก็มีผลประโยชน์เป็นของตนเองที่จะต้องดูแล ความสัมพันธ์ลักษณะนี้จึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในการที่เทศบาลจะทำกิจการนอกเขต (มาตรา 57 ทวิ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2542) (จุมพล หนิมพานิช และคณะ, 2547 : 71) การกำกับดูแลจึงเป็นการควบคุมของ

รัฐ (โดยราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค) เหนือองค์กรกระจายอำนาจซึ่งก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง ซึ่งมีขึ้นเพื่อความเป็นเอกภาพของรัฐและเพื่อปกป้อง ประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติ (อนุชา อนุสวัสดิกุล และอโฆทัย ศรีสมัย, 2548 : 3) ตลอดจนต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายและ ทิศทางการพัฒนาของรัฐด้วย ซึ่งหากไม่มีการกำกับดูแลแล้ว อปท.อาจบริหารงานหรือ ดำเนินการไปในทางที่ไม่ชอบและขัดกับผลประโยชน์ของประเทศหรือประชาชนในท้องถิ่น ได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำกับดูแล อปท. ในระดับที่เหมาะสม หากมีการกำกับ ดูแลที่มีลักษณะการควบคุมบังคับบัญชาการบริหารงานของ อปท. ก็จะทำให้เป็นการเข้าไป แทรกแซงหรือครอบงำการบริหารนั้นเอง อำนาจการกำกับดูแลมีความแตกต่างกับอำนาจ บังคับบัญชาดังตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 2.1 ความแตกต่างระหว่างอำนาจบังคับบัญชาและอำนาจกำกับดูแล

ประเด็น	อำนาจบังคับบัญชา	อำนาจกำกับดูแล
1. พิจารณาจากจำนวน องค์กร	เป็นนิติสัมพันธ์ภายในองค์กรเดียว หรือนิติบุคคลเดียว	เป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กร เดียวหรือระหว่างนิติบุคคล สองนิติบุคคล
2. พิจารณาจากลักษณะ ของการกระทำ	โดยทั่วไปเป็นคำสั่งภายในของฝ่าย บริหาร ไม่ใช่คำสั่งทางการปกครอง	เป็นคำสั่งทางการปกครอง
3. พิจารณาจากขอบเขต ของอำนาจ	เป็นอำนาจกว้างขวางของ ผู้บังคับบัญชาสามารถควบคุมได้ทั้ง ความชอบด้วยกฎหมายและความ เหมาะสมของการตัดสินใจของผู้ใต้ การบังคับบัญชา	เป็นอำนาจที่มีอย่างจำกัด เฉพาะการควบคุมความชอบ ด้วยกฎหมายเท่านั้น
4. พิจารณาจากการก่อตั้ง ของอำนาจ	ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติ โดย ชัดแจ้ง	จะมีได้ก็แต่โดยกฎหมายและ เท่าที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

“การกำกับดูแลทางการปกครอง” (La Tulette Administrative) เป็นลักษณะความสัมพันธ์ที่มีความชัดเจนและปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายไทยมานาน ซึ่งแท้จริงแล้วแนวคิดในเรื่องการกำกับดูแลทางการปกครอง เป็นแนวคิดที่ปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศสที่ถูกนำมาปรับใช้ในระบบกฎหมายไทย การกำกับดูแลทางการปกครองมีเป้าหมายอยู่ที่การคุ้มครองผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2547 : 8)

การกำกับดูแลโดยทั่วไปถือเป็นมาตรการการควบคุมลักษณะหนึ่ง แต่เป็นอำนาจการควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองที่อยู่สูงกว่า เหนือองค์กรและเหนือการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจโดยมีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไป ซึ่งการกำกับดูแลจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้ (เพ็ญศรี เพ็ญสาธิต, 2534 : 21)

4.2 ความจำเป็นที่ต้องมีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความจำเป็นที่จะต้องมีการกำกับดูแล อปท. โดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาคนั้นมีอยู่หลายประการ คือ (วิรัตน์ จันทพรภกิจ, 2545 : 44-45)

1) ความจำเป็นด้านความมั่นคง ประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศอื่นและมีปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือประเทศที่มีปัญหาระหว่างเชื้อชาติ การให้อำนาจอิสระแก่ อปท. มากเกินไปอาจเกิดปัญหาในด้านความมั่นคงขึ้นได้

2) ความเป็นเอกภาพของรัฐ หาก อปท. ปลอดจากการกำกับดูแลโดยรัฐบาลกลางแล้ว ก็เท่ากับว่าเกิดรัฐอธิปไตยซ้อนกัน ซึ่งไม่มีรัฐโดยอมให้เป็นอย่างนี้ได้ ดังนั้นรัฐบาลกลางจึงต้องสงวนอำนาจหน้าที่ที่จะเพิกถอนการเปลี่ยนแปลงอำนาจที่ให้แก่ท้องถิ่น โดยการเปลี่ยนแปลงอำนาจของท้องถิ่นนี้อาจทำได้โดยง่ายโดยการแก้กฎหมายธรรมดา หรืออาจแก้ไขได้ยากโดยต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ

3) ความเสมอภาคในการบริการสาธารณะแก่ประชาชน ประชาชนในรัฐหนึ่งๆ จะต้องได้รับบริการสาธารณะพื้นฐานที่เหมือนกัน ภายในเงื่อนไขเดียวกัน และการให้บริการนั้นต้องเป็นไปโดยไม่มีอคติ เชื้อชาติ หรือต่อคะแนนเสียงทางการเมือง ด้วยเหตุนี้รัฐบาลกลางจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุม อปท. ไว้เพื่อเป็นหลักประกันว่าท้องถิ่นจะให้บริการแก่ประชาชนภายใต้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับอย่างเสมอภาคกัน นอกจากนี้ความเสมอภาคในการรับบริการยังหมายความว่าประชาชนจ่ายค่าบริการอย่างเดียวกันในอัตราที่เท่าเทียมกันด้วย ซึ่งในส่วนนี้รัฐบาลจำเป็นที่จะต้องควบคุมการจัดเก็บรายได้ ค่าธรรมเนียมต่างๆ ของ อปท.

4) ความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร เนื่องจากพื้นที่แต่ละส่วนของรัฐอาจมีความเจริญแตกต่างกัน การให้อิสระแก่ท้องถิ่นมากเกินไปอาจทำให้ท้องถิ่นที่เจริญแล้วเร่งพัฒนาความเจริญของคนจนเกิดข้อแตกต่างกับท้องถิ่นอื่น ขณะที่ท้องถิ่นที่มีสภาพทางเศรษฐกิจไม่ดีก็ไม่สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างเพียงพอ รัฐบาลกลางจึงต้องคงอำนาจส่วนหนึ่งไว้ในการจัดสรรทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่นต่างๆ อย่างเหมาะสม ซึ่งอาจออกมาในรูปของการให้เงินอุดหนุน เงินกู้ และต้องมีการควบคุมการใช้เงินเหล่านี้ให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง

5) เพื่อป้องกันความผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่ของ อปท. เนื่องจากผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น ในบางกรณีอาจไม่มีความรู้ในเรื่องกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ อย่างเพียงพอ และบางกรณีก็อาจใช้เหตุผลทางการเมืองคัดสินใน ซึ่งทั้งสองกรณีอาจก่อให้เกิดความผิดพลาดเสียหายทั้งแก่ท้องถิ่นและแก่ส่วนรวม

6) ความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขข้อขัดแย้งของท้องถิ่นหรือประสานความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น เนื่องจากการดำเนินงานของท้องถิ่นอาจขัดแย้งกันได้ เพราะแต่ละท้องถิ่นมุ่งประโยชน์ของตนเป็นหลัก นอกจากนี้กิจการสาธารณะบางอย่างจำเป็นที่จะต้องมีการจัดทำร่วมกันระหว่างท้องถิ่น ดังนั้น รัฐบาลกลางจึงจำเป็นต้องสงวนอำนาจในการกำกับดูแลท้องถิ่นไว้ เพื่อให้สามารถทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการไกล่เกลี่ยหรือประสานประโยชน์ระหว่างท้องถิ่นได้

4.3 ลักษณะของอำนาจการกำกับดูแลทางการปกครอง

การกำกับดูแลทางการปกครองมีลักษณะ 4 ประการดังนี้ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2547 : 11-13)

1) อำนาจกำกับดูแลทางการปกครองต้องมาจากส่วนกลาง องค์กรกระจายอำนาจดังเช่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ นั้น แม้จะมีความเป็นอิสระเพียงใดก็ตาม จำเป็นต้องอยู่ภายใต้กรอบของอำนาจรัฐ และอำนาจที่ถือเป็นเครื่องมือจำกัดกรอบขององค์กรกระจายอำนาจต่างๆ ก็คืออำนาจในการกำกับดูแลโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง โดยนัยนี้ องค์กรผู้ใช้อำนาจดังกล่าวนี้มีใช่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการ ทั้งนี้เพราะการกำกับดูแลเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง การกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครอง ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาขององค์กรฝ่ายบริหาร ซึ่งในกรณีของไทย ได้แก่ คณะรัฐมนตรี

2) อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจควบคุมในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย อำนาจในการกำกับดูแล เป็น “อำนาจควบคุม” (Pouvoir de Controle) ชนิดหนึ่ง ซึ่งรัฐใช้ในการควบคุมองค์กรกระจายอำนาจ หากแต่มีเป้าหมายเพื่อมุ่งควบคุมเฉพาะในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ เป็นการกำกับดูแลมิให้องค์กรกระจายอำนาจกระทำการที่ไม่ชอบหรือขัดต่อกฎหมาย แต่ทั้งนี้จะไม่ก้าวล่วงเข้าไปควบคุมในเรื่องการตัดสินใจ หรือการใช้ดุลพินิจขององค์กรกระจายอำนาจเลย หากการใช้ดุลพินิจนั้นไม่เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

3) อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ พิจารณาจากลักษณะของอำนาจกำกับดูแลทั้งสองประการข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่า อำนาจกำกับดูแลเป็นแบบแผนความคิดที่ใช้จัดระบบความสัมพันธ์ในรูปของการควบคุมที่อำนาจรัฐส่วนกลางมีต่อส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากไม่มีการกำหนดกรอบหรือขอบเขตของอำนาจดังกล่าว ส่วนกลางอาจจะใช้อำนาจที่เกินเลขจนกระทั่งกระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ด้วยเหตุนี้ อำนาจกำกับดูแลทางปกครองจึงต้องมีอยู่อย่างจำกัด มีขอบเขตที่แน่ชัด และเป็นอำนาจที่ถูกรับรองหรือจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมาย

4) การกำกับดูแลมีขึ้นเพื่อผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ การมีอยู่ของอำนาจกำกับดูแลทางปกครอง มีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ โดยที่คำว่า ผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ นี้หมายรวมถึงแต่ผลประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไป ผลประโยชน์ของประชาชนภายในท้องถิ่น ผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผลประโยชน์แห่งรัฐ ดังนั้น อำนาจในการกำกับดูแลนอกจากจะเป็นหลักประกันที่คอยคุ้มครองให้กับองค์กรกระจายอำนาจ มิให้องค์กรทางปกครองอื่นๆ ใช้อำนาจที่อาจจะกระทบต่อผลประโยชน์ขององค์กรกระจายอำนาจแล้ว อำนาจดังกล่าวยังคงคอยควบคุมองค์กรกระจายอำนาจมิให้กระทำการอันละเมิดต่อผลประโยชน์ของประชาชนและรัฐเป็นการทั่วไปอีกด้วย

4.4 องค์ประกอบของการกำกับดูแลทางการปกครอง

การกำกับดูแลทางการปกครองมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้ (พรชัย รัตมีแพทย์, 2537 : 43-52)

1) ผู้มีอำนาจกำกับดูแลและผู้อยู่ใต้การกำกับดูแล ทั้งผู้มีอำนาจกำกับดูแลและผู้อยู่ใต้การกำกับดูแลอาจจะเป็นบุคคลหรือองค์กรก็ได้ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ในขอบเขตของกฎหมายการปกครองท้องถิ่น หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรส่วนกลางกับองค์กรส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรหลักที่ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทย คือ

กระทรวงมหาดไทย สามารถจำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 องค์กรผู้ใช้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ

ประเภท อปท.	องค์กรผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลโดยตรง	องค์กรผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลขั้นสุดท้าย
องค์กรบริหารส่วนจังหวัด	ผู้ว่าราชการจังหวัด	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
เทศบาลนคร เทศบาลเมือง	ผู้ว่าราชการจังหวัด	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
เทศบาลตำบล	นายอำเภอ	ผู้ว่าราชการจังหวัด
องค์กรบริหารส่วนตำบล	นายอำเภอ	ผู้ว่าราชการจังหวัด
เมืองพัทยา	ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
กรุงเทพมหานคร	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	คณะรัฐมนตรี

ที่มา : วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2547 : 21

พิจารณาจากตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่าองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลโดยตรงจะได้แก่ตัวแทนของรัฐบาลส่วนกลางที่ทำงานอยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค นั่นคือผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ซึ่งมีบทบาทอยู่ในระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นมาช้านาน ในเชิงของการควบคุมบังคับบัญชา ยกเว้นกรุงเทพมหานครที่องค์กรกำกับดูแลโดยตรงคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สำหรับผู้อยู่ใต้การกำกับดูแลจะประกอบด้วยองค์กร 2 ลักษณะคือ

1.1 องค์กรผู้รับผิดชอบทั่วไปในการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ได้แก่ คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่น

1.2 องค์กรผู้รับผิดชอบเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณีตามที่กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับหรือองค์กรผู้รับผิดชอบทั่วไปมอบหมายหรือสั่งการให้กระทำในนามของท้องถิ่น ซึ่งตามกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นกระทำการภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บริหารหรือบุคคลในคณะผู้บริหารท้องถิ่นแล้วแต่กรณี ดังนั้น คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นจึงต้องรับผิดชอบร่วมด้วย จะปิดความรับผิดชอบไม่ได้ ถือเป็นองค์กรของท้องถิ่นอีกลักษณะหนึ่ง

การกำกับดูแลในขอบเขตของกฎหมายการปกครองท้องถิ่น จึงเป็นความสัมพันธ์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายระหว่างองค์กรผู้มีอำนาจกำกับดูแลและองค์กรผู้อยู่ใต้การกำกับดูแล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การกำกับดูแลจะเกิดขึ้นไม่ได้หากไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้โดยเฉพาะชัดแจ้ง

2) เนื้อหาของการกำกับดูแล หมายถึง ขอบเขตที่ผู้มีอำนาจกำกับดูแลจะพึงกระทำต่อผู้อยู่ใต้การกำกับดูแล ได้แก่ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายหรือความถูกต้องตามกฎหมายของการกระทำ หรือความถูกต้องของคุณสมบัติตามกฎหมายของผู้อยู่ใต้การกำกับดูแล ซึ่งในที่นี้หมายถึงความถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติที่กำหนดให้อำนาจท้องถิ่นกระทำการ หรือกำหนดคุณสมบัติของบุคคลผู้กระทำในฐานะองค์กรของท้องถิ่น ความชอบด้วยกฎหมายหรือความถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คือ การปฏิบัติตามลายลักษณ์อักษรของบทบัญญัติแห่งกฎหมายระเบียบข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมาย ส่วนความถูกต้องตามความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของบทบัญญัตินั้นมีขอบเขตกว้างกว่าและให้อิสระแก่ท้องถิ่นมากในการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งหมายรวมถึงความถูกต้องตามหลักกฎหมายปกครองด้วย เช่น เรื่องความสงบเรียบร้อยของประชาชน การรักษาประโยชน์สาธารณะ หลักการรวมอำนาจ หลักการกระจายอำนาจการบริหาร เป็นต้น

3) มาตรการกำกับดูแล หมายถึง วิธีการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลกระทำต่อการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือต่อผู้กระทำการซึ่งมีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดหรือมีความประพฤติต้องห้ามตามกฎหมาย มาตรการกำกับดูแลมี 3 ลักษณะ คือ การกำกับดูแลการกระทำ การกำกับดูแลองค์กรและบุคคล และการกำกับดูแลโดยมาตรการทางอื่น ๆ ดังนี้

3.1) การกำกับดูแลการกระทำ

3.1.1) ลักษณะการกระทำของท้องถิ่น ซึ่งอยู่ในขอบเขตของการกำกับดูแลมี 4 ลักษณะ คือ

(ก) การกระทำตามที่กฎหมายการปกครองท้องถิ่นบัญญัติให้อำนาจไว้ เช่น การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ การตั้งบริษัท การตั้งสหการ การมอบกิจการให้เอกชนดำเนินการ การออกข้อบัญญัติหรือข้อบังคับท้องถิ่น และการกระทำตามข้อบัญญัติหรือข้อบังคับท้องถิ่น การดำเนินการเกี่ยวกับการคลังและนิติกรรมต่างๆ เป็นต้น

(ข) การกระทำตามที่มีกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น เช่นกำหนดให้เป็นอำนาจท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อกระทำการตามกฎหมายฉบับนั้น ซึ่งเป็นเรื่องของ การรวมอำนาจบริหารและอยู่ในขอบเขตการบังคับบัญชา

(ค) การกระทำตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคมอบหมายหรือสั่งการ แล้วแต่กรณี โดยกฎหมายการปกครองท้องถิ่นกำหนดให้องค์กรหรือส่วนราชการดังกล่าวมีอำนาจมอบหมายหรือสั่งการให้ท้องถิ่นเป็นผู้กระทำ

(ง) การกระทำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกิจการต่างๆ เช่น การทำสัญญาจ้างผู้รับเหมาซ่อมแซมถนนเพื่อให้ถนนใช้การได้ดี เป็นการกระทำเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของกิจการบำรุงรักษาทางบก หรือการมอบให้เอกชนกระทำกิจการในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกิจการนั้น

การกระทำดังกล่าวข้างต้น ไม่ได้หมายความว่าถึงการกระทำที่เกิดขึ้นแล้วเท่านั้น แต่หมายถึงโครงการหรือเรื่องที่ท้องถิ่นตัดสินใจจะกระทำต่อไปด้วย ไม่ใช่โครงการหรือเรื่องที่ยังไม่ตัดสินใจกระทำการ

3.1.2) มาตรการทั่วไปที่ใช้กำกับดูแลการกระทำ มีดังนี้

(ก) การให้ความเห็นชอบ หมายถึง การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของโครงการหรือเรื่องที่ท้องถิ่นตัดสินใจจะกระทำการต่อไป เป็นการกำกับดูแลก่อนกระทำการ ซึ่งเป็นวิธีการป้องกันมิให้มีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้น กฎหมายจึงกำหนดให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลตรวจสอบความถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายของโครงการ หรือเรื่องที่ท้องถิ่นตัดสินใจกระทำการ การกำกับดูแลด้วยวิธีนี้ส่วนมากเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นหลัก

(ข) การอนุมัติ หมายถึง การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของโครงการหรือเรื่องที่ท้องถิ่นตัดสินใจกระทำการ เป็นมาตรการกำกับดูแลก่อนกระทำการ โดยมีจุดมุ่งหมายเดียวกับการให้ความเห็นชอบ แต่การตรวจสอบนั้นจะดูว่าโครงการหรือเรื่องที่เสนอไปนั้นถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับหรือไม่ หากถูกต้องก็อนุมัติให้กระทำการได้

(ค) การอนุญาต หมายถึง การยอมให้กระทำการได้ตามที่เสนอมาเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของโครงการ หรือ เรื่องที่ท้องถิ่นตัดสินใจจะกระทำการ เป็นมาตรการกำกับดูแลก่อนกระทำการอีกมาตรการหนึ่ง ซึ่งมีจุดมุ่งหมาย

เช่นเดียวกับการให้ความเห็นชอบและการอนุมัติ แต่การอนุญาตนั้น แม้จะมีดุลพินิจของผู้อนุญาตเข้าไปเกี่ยวข้องกับตัวก็เป็นดุลพินิจในขอบเขตของการกำกับดูแล

(ง) การระงับหรือยับยั้งการกระทำ หมายถึง การสั่งระงับหรือยับยั้งการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเสียหายแก่ทางราชการ ซึ่งผู้มีอำนาจกำกับดูแลและค้ำรอง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ ได้ชี้แจง แนะนำ หรือตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม การระงับหรือยับยั้งการกระทำอาจมีผลชั่วคราว หรือถาวร เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการเป็นอย่างอื่นได้ หากสั่งการระงับหรือยับยั้งเช่นเดียวกัน การระงับยับยั้งก็มีผลถาวร หากสั่งยกเลิกคำสั่งระงับหรือยับยั้งคำสั่งแรกก็มีผลเพียงชั่วคราว

(จ) การเพิกถอนการกระทำ หมายถึง การสั่งยกเลิกการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเสียหายแก่ทางราชการ ซึ่งผู้กำกับดูแลไม่ต้องชี้แจง แนะนำ หรือตักเตือนก่อนแต่อย่างใด และการยกเลิกอาจมีผลถาวรตลอดไป หรือผู้กำกับดูแลอาจต้องชี้แจง แนะนำ หรือตักเตือนก่อน ซึ่งการยกเลิกอาจมีผลถาวรตลอดไปหรือมีผลชั่วคราวก็ได้ เพราะกฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการเป็นอย่างอื่นได้ ซึ่งอาจจะสั่งเพิกถอนหรือไม่ก็ได้ หากสั่งเพิกถอนก็มีผลยกเลิกการกระทำนั้นตลอดไป

(ฉ) การสั่งการ หมายถึง การสั่งการในขอบเขตของการกำกับดูแล กล่าวคือ ต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ มิใช่สั่งการในขอบเขตของการบังคับบัญชา ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้โดยเฉพาะแต่อย่างใด แต่ในขอบเขตของการกำกับดูแลนั้นกฎหมายการปกครองท้องถิ่นกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อการกระทำซึ่งท้องถิ่นได้กระทำไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรืออาจเสียหายแก่ทางราชการ

(ช) การชี้แจง แนะนำ หรือ ตักเตือน เป็นการกำกับดูแลอีกวิธีหนึ่งที่มีลักษณะส่งเสริมให้ท้องถิ่นปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากองค์กรส่วนท้องถิ่นอาจขาดความรู้ความเข้าใจ และขาดประสบการณ์ในระบบกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับ ซึ่งมีความยุ่งยากซับซ้อนอยู่มาก การกำกับดูแลวิธีนี้จะช่วยให้องค์กรท้องถิ่นมีความสามารถใช้กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับเป็นเครื่องหมายในการบริหารงานได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3.1.3) **มาตรการกำกับดูแลด้วยการออกกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและประกาศ** การกำกับดูแลด้วยวิธีนี้ กฎหมายการปกครองท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ให้มีการปฏิบัติให้มีความสอดคล้องประสานกันทุกท้องถิ่น เพื่อให้ราษฎรทั่วไปทราบ และเพื่อให้สอดคล้องกับการใช้อำนาจตามที่กฎหมายอื่นกำหนดไว้ด้วย วิธีนี้ถือว่าเป็นมาตรการกำกับดูแลที่เข้มงวด เพราะส่วนกลางเข้าไปตรวจสอบรายละเอียดค่อนข้างมาก

3.1.4) **มาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สิน** การเงินและทรัพย์สินเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารกิจการท้องถิ่น การกำหนดให้ส่วนกลางเข้าไปตรวจสอบการคลังการบัญชีหรือการเงินอื่นๆ ของท้องถิ่นหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง ทำให้ท้องถิ่นระมัดระวังการใช้จ่ายเงินให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎรในท้องถิ่นและแก่ราชการ

3.2) การกำกับดูแลองค์กรและบุคคล

การกำกับดูแลองค์กรและบุคคล หมายถึง การกำกับดูแลความชอบด้วยกฎหมายอีกลักษณะหนึ่ง ซึ่งใช้กับตัวองค์กรหรือตัวบุคคลเพื่อแก้ไขความขัดแย้งระหว่างสภาท้องถิ่นกับฝ่ายบริหาร และการกำกับดูแลความชอบด้วยกฎหมายของคุณสมบัติและความประพฤติของตัวบุคคล โดยกฎหมายการปกครองท้องถิ่นกำหนดมาตรการกำกับดูแลแตกต่างออกไปจากตัวพนักงานหรือข้าราชการประจำหลายประการ เพราะบุคคลดังกล่าวมีลักษณะการเข้าไปดำรงตำแหน่งในราชการส่วนท้องถิ่น ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ลักษณะการออกจากตำแหน่ง เงินเดือนและค่าตอบแทนต่างๆ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบแตกต่างจากพนักงานหรือข้าราชการประจำ มาตรการกำกับดูแล องค์กรและบุคคลมีดังต่อไปนี้

3.2.1) **การยุบสภาท้องถิ่น** กฎหมายการปกครองท้องถิ่นบัญญัติเป็นหลักทั่วไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภาท้องถิ่น เพื่อให้มีการเลือกตั้งและหรือแต่งตั้งสมาชิกใหม่ แล้วแต่กรณี ซึ่งโดยทั่วไปรัฐมนตรีจะใช้อำนาจนี้เมื่อมีกรณีขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างสมาชิกสภาท้องถิ่นกับคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือระหว่างท้องถิ่นกับนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ซึ่งอาจเป็นความขัดแย้งในเรื่องการจัดทำงบประมาณประจำปี หรือเรื่องอื่นๆ ที่รัฐมนตรีเห็นว่าจะเกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่นเองและแก่ราชการทั่วไป

3.2.2) **การสั่งพักการปฏิบัติราชการ** หมายถึง การให้องค์กรหรือบุคคลหยุดปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นหรือของราชการอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่อประโยชน์ในการสอบสวน เพราะหากอยู่ปฏิบัติราชการต่อไปจะทำให้ไม่สะดวกในการสอบสวน หรือจะเสียหายแก่ท้องถิ่น

3.2.3) การให้ออกหรือให้พ้นจากตำแหน่ง หมายถึง การให้ออกหรือปลดออกจากตำแหน่งเนื่องจากตรวจสอบพบว่าขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด หรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือขาดการประชุมติดต่อกันหลายครั้งเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

3.2.4) การให้เจ้าหน้าที่ส่วนกลางเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทน การกำกับดูแลด้วยวิธีนี้ ใช้ในกรณีจำเป็นและชั่วคราวเท่านั้น จะใช้ในกรณีใดบ้างต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ซึ่งโดยทั่วไปจะใช้ในกรณีที่คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นถูกสั่งพักงานชั่วคราว หรือต้องออกจากตำแหน่งไปด้วยกรณีต่างๆ จึงจำเป็นต้องตั้งเจ้าหน้าที่ส่วนกลางเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทนเพื่อให้การปฏิบัติงานมีความต่อเนื่อง

3.2.5) การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกำกับดูแล เป็นมาตรการหนึ่งที่เป็นเครื่องชี้ความเป็นอิสระของท้องถิ่น กล่าวคือ หากผู้มีอำนาจกำกับดูแลใช้อำนาจอันมิชอบด้วยกฎหมายในการกำกับดูแลท้องถิ่น ท้องถิ่นจะใช้สิทธิฟ้องต่อศาลได้ ความเป็นอิสระของท้องถิ่นจึงอยู่ที่ศาลจะเข้าไปมีบทบาทในการเป็นหลักประกันความเป็นอิสระให้กับท้องถิ่นเพียงใด และอย่างไรด้วย

4.5 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ตามกระแสการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจ ส่งผลให้เกิดการปฏิรูปการปกครองของไทยให้พัฒนาเป็นระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขและขอบเขตของการที่รัฐบาลกลางจะเข้ากำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ในมาตรา 283 วรรค 2 ซึ่งจำแนกได้ 4 ประการดังนี้

1) การกำกับดูแลต้องทำเท่าที่จำเป็น

2) การกำกับดูแลต้องมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ และต้องกำกับดูแลภายในขอบเขตของกฎหมายนั้นด้วยจะกระทำนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ เช่น รัฐบาลกลางต้องไม่บังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางในการใช้จ่ายรายได้ของท้องถิ่นเพื่อแก้ปัญหาของท้องถิ่น

คำว่า “กฎหมาย” หมายถึงพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเทียบเท่าพระราชบัญญัติเท่านั้น ไม่สามารถออกกฎหมายลำดับรองหรือออก “กฎ” เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ เป็นต้น เพื่อให้อำนาจในการกำกับดูแลได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่มีพระราชบัญญัติให้อำนาจในการกำกับดูแลไว้ และให้อำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองกำหนดรายละเอียด ดังนั้น กฎหมายหรือพระราชบัญญัตินี้จึงเป็นทั้งแหล่งที่มาของอำนาจในการกำกับ และเป็นข้อจำกัดในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในขณะเดียวกันด้วย (อนุชา สุนสวัสดิกุล และ อโณทัย ศรีสมัย, 2548 : 5)

3) การกำกับดูแลต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

4) การกำกับดูแลจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้

หลักการทั้งสี่ประการนี้เป็นข้อผูกพันต่อรัฐในการออกกฎหมายเพื่อการกำกับดูแลท้องถิ่น และความในมาตรานี้นอกจากจะแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังแสดงถึงการรับรองความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

4.6 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

4.6.1 ผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลและผู้อยู่ในการกำกับดูแล การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ซึ่งได้กำหนดผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลไว้ดังนี้

ก. องค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลขั้นต้นคือผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลขั้นสูงสุด คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ข. เทศบาล

(1) เทศบาลนครและเทศบาลเมือง ผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลขั้นต้นคือผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลขั้นสูงสุด คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(2) เทศบาลตำบล ผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลขั้นต้นคือ นายอำเภอ
ผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลขั้นสูงสุด คือผู้ว่าราชการจังหวัด

ก. องค์การบริหารส่วนตำบล ผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลขั้นต้นคือ
นายอำเภอ ผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลขั้นสูงสุด คือผู้ว่าราชการจังหวัด

สำหรับผู้อยู่ในกำกับดูแลของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมี
3 กลุ่ม คือ

- ฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายก อบต. รอง
นายก อบต. เลขานุการนายก อบต. และที่ปรึกษานายก อบต.
- ฝ่ายสภาท้องถิ่น ได้แก่ ประธานสภาท้องถิ่น
รองประธานสภาท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น
- พนักงานส่วนท้องถิ่น

4.6.2 วิธีการในการกำกับดูแล

1) การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลโดยตรง

1.1) การกำกับดูแลตัวบุคคล ได้แก่

(1) การสั่งพักการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราว กรณีผู้ว่าราชการ
จังหวัดเห็นว่าฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่นของ อบจ.และเทศบาล ผู้ใดถูกกล่าวหาว่า
ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลย
ไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่ง
ความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่ อบจ.หรือเทศบาลหรือราชการ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด
ได้สอบสวนแล้วเห็นว่า จะให้คงอยู่ในตำแหน่งในระหว่างการสอบสวนจะเป็นการเสียหายแก่
เทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งพักผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวข้างต้นได้ไม่เกิน 30 วัน
แล้วรีบรายงานการสั่งพักไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(2) การสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า
ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่นของ อบจ.และเทศบาล ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย
หรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่
หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่ อบจ. เทศบาล
หรือราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการสอบสวนและเสนอความเห็นต่อ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน เพื่อขอให้รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทยใช้ดุลพินิจสั่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวข้างต้นพ้นจากตำแหน่งได้

(3) การวินิจฉัยกรณีมีข้อสงสัย ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสอบสวนและวินิจฉัยกรณีมีข้อสงสัยว่าความเป็นนายก อบจ.รองนายก อบจ.นายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลงเนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือมีข้อสงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภา อบจ.เทศบาลสิ้นสุดลงเนื่องจากขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม ขาดประชุมสภา อบจ.หรือสภาเทศบาลสามครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันควร หรือกระทำการต้องห้าม (เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ อบจ. หรือเทศบาลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลนั้นหรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ) หรือไม่ โดยคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

(4) การเสนอให้พ้นจากตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งให้นายก อบจ.หรือนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ในกรณีที่นายก อบจ. หรือนายกเทศมนตรีไม่เสนอร่างข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่คณะกรรมการหาข้อยุติเกี่ยวกับการเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่อสภา อบจ.หรือสภาเทศบาลภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

1.2) การกำกับดูแลองค์กร : การยุบสภา อบจ.หรือสภาเทศบาล

(1) กรณีเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนหรือประโยชน์ของประเทศส่วนรวม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยุบสภา อบจ.หรือสภาเทศบาลก็ได้ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขต อบจ. หรือเขตเทศบาลหรือประโยชน์ของส่วนรวม โดยให้แสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย

(2) กรณีสภา อบจ.หรือสภาเทศบาลไม่พิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายให้แล้วเสร็จ.ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาล ในกรณีสภา อบจ.หรือสภาเทศบาลพิจารณาร่างข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายไม่แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากนายก อบจ.หรือนายกเทศมนตรี หรือมีมติไม่เห็นชอบให้ตราข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัตินั้น ให้ร่างข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัตินั้นตกไปและให้ใช้ข้อบัญญัติและเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่แล้วไปพลางก่อน

(3) กรณีที่ไม่อาจจัดประชุมสภา อบจ.หรือสภาเทศบาลครั้งแรก หรือไม่อาจเลือกประธานสภา อบจ.หรือประธานสภาเทศบาลได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภา อบจ.หรือสภาเทศบาล (ตาม

กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องกำหนดให้สมาชิกสภา อบจ.หรือสภาเทศบาลได้มาประชุมสภา อบจ.หรือสภาเทศบาลครั้งแรกเพื่อเลือกประธานสภาและรองประธานสภาภายใน 15 วันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบจ.หรือสภาเทศบาลครบตามจำนวน)

1.3) การกำกับดูแลการกระทำ

การกระทำที่สำคัญๆ ของ อบจ.หรือเทศบาลจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค เช่น

(1) การกำกับดูแลก่อนที่การกระทำจะมีผลบังคับใช้ เช่น การอนุมัติ การอนุญาต การให้ความเห็นชอบ

- ร่างข้อบัญญัติหรือร่างเทศบัญญัติ (ทั้งทั่วไปและงบประมาณรายจ่าย) ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด

- การทำกิจการนอกเขตเทศบาลต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

- การจัดตั้งหรือยุบเลิกสนับการต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

- การกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่างๆ ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(2) การควบคุมดูแลการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของ อบจ.หรือเทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลให้ อบจ.หรือเทศบาลในจังหวัดให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำ ตักเตือน อบจ.หรือเทศบาลและตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารสถิติใดๆ จาก อบจ.หรือเทศบาลมาตรวจสอบ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภา อบจ.หรือสภาเทศบาลหรือพนักงาน อบจ. หรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนได้

(3) การสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง กล่าวคือ กรณีนายอำเภอในกรณีแห่งเทศบาลตำบลในอำเภอ นั้น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีแห่งเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร หรือ อบจ. เห็นว่า นายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรี หรือนายก อบจ. หรือรองนายก อบจ. ปฏิบัติการของเทศบาลหรือไปในทางที่อาจจะเป็นการเสียหายแก่เทศบาลหรือ อบจ.หรือเสียหายแก่ราชการ และนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ได้ชี้แจง แนะนำ ตักเตือน แล้วไม่ปฏิบัติตาม นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอน หรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของ

นายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรี นายก อบจ. หรือรองนายก อบจ. ไว้ก่อนได้ แล้วรีบรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายใน 15 วัน เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควรภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับรายงานจากผู้ว่าราชการจังหวัด คำสั่งของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุดและไม่กระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลภายนอกผู้กระทำการโดยสุจริต

(4) การเพิกถอนมติสภา อบจ. ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งเพิกถอนมติของสภา อบจ. ซึ่งมีข้อบัญญัติได้ ในกรณีที่ปรากฏว่ามตินั้นฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ หรือเป็นมติที่นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ของ อบจ. โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องแสดงเหตุผลของการเพิกถอนมตินั้น และต้องกระทำภายใน 30 วันที่สภา อบจ. มีมติ

ในกรณีที่สภา อบจ. ยืนยันมติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 จำนวนสมาชิกสภา อบจ. เท่าที่มีอยู่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานการยืนยันมติดังกล่าวและเหตุผลของการเพิกถอนมติของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อรัฐมนตรีภายใน 45 วันนับแต่วันที่ สภา อบจ. มีมติยืนยันมติเดิม และให้รัฐมนตรีวินิจฉัยสั่งการในเรื่องดังกล่าวภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับรายงานจากผู้ว่าราชการจังหวัด

1.4) การกำกับดูแลทางการคลัง

(1) การปฏิบัติงานตามหน้าที่ของ อบจ. และเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา อบจ. แผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

(2) การออกกฎระเบียบให้ อบจ. และเทศบาลปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลังรวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมา โดยให้คำนึงถึงความเป็นอิสระ ความคล่องตัวและความมีประสิทธิภาพในการบริหารงาน เช่น

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548

(3) การตรวจสอบความถูกต้อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องจัดให้มีการตรวจสอบการคลังการบัญชี หรือการเงินอื่นๆ ของเทศบาลปีละครั้ง

2) การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง

2.1) การกำกับดูแลตัวบุคคล ได้แก่

(1) การสั่งพักการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราว กรณีนายอำเภอเห็นว่านายก อบต. ปฏิบัติการที่จะนำมาซึ่งความเสียหายแก่ อบต.หรือราชการ นายอำเภอได้ชี้แจง แนะนำ ตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนที่จะรอช้าไม่ได้ ให้นายอำเภอมีอำนาจสั่งระงับการปฏิบัติราชการเป็นการชั่วคราว แล้วรีบรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายใน 15 วัน เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยสั่งการโดยเร็ว

(2) การสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าฝ่ายบริหาร อบต.และฝ่ายสภา อบต. ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่ อบต. ให้นายอำเภอดำเนินการสอบสวนโดยเร็วและในกรณีที่ผลการสอบสวนพบว่ามิพฤติการณ์ดังกล่าวจริง ให้นายอำเภอเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดอาจดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมด้วยก็ได้ คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

(3) การวินิจฉัยกรณีมีข้อสงสัย นายอำเภอมีอำนาจสอบสวนและวินิจฉัยกรณีมีข้อสงสัยว่าความเป็นนายก อบต.รองนายก อบต. สิ้นสุดลงเนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการฝ่าฝืน หรือเมื่อมีข้อสงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภา อบต.สิ้นสุดลงเนื่องจาก(ก) ขาดประชุมสภา อบต.สามครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันควร (ข) มิได้อยู่ประจำในหมู่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งเป็นระยะเวลาติดต่อกันเกิน 6 เดือน (ค) หรือกระทำการต้องห้าม (เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ อบต. นั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่ อบต. หรือที่ อบต. นั้นจะกระทำ) หรือ (ง) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือไม่ โดยคำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่สุด

2.2) การกำกับดูแลองค์กร : การยุบสภา อบต.

(1) กรณีเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนหรือประโยชน์ของประเทศส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภา อบต. ก็ได้ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขต อบต. หรือประโยชน์ของส่วนรวม

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยุบสภาโดยให้แสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบต.ใหม่ภายใน 45 วัน

(2) กรณีสภา อบต.ไม่พิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับจากนายก อบต.หรือมีมติไม่เห็นชอบให้ตราข้อบัญญัตินั้น ให้ข้อบัญญัตินั้นตกไปและให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่แล้วไปพลางก่อน กรณีเช่นนี้ให้นายอำเภอเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีคำสั่งยุบสภา อบต.

(3) กรณีที่ไม่อาจจัดประชุมสภา อบต.ครั้งแรกหรือไม่อาจเลือกประธานสภา อบต.ได้ นายอำเภออาจเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีคำสั่งยุบสภา อบต.ได้ (ตามกฎหมายกำหนดให้นายอำเภอต้องกำหนดให้สมาชิกสภา อบต.ได้มาประชุมสภา อบต.ครั้งแรกเพื่อเลือกประธานสภาและรองประธานสภา ภายใน 15 วันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบจ.หรือสภาเทศบาลครบตามจำนวน)

2.3 การกำกับดูแลการกระทำ

การกระทำที่สำคัญๆ ของ อบต.จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค ดังนี้

(1) การให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติ เมื่อสภา อบต.ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติ อบต. แล้ว ให้ส่งร่างข้อบัญญัติให้นายอำเภอพิจารณา โดยนายอำเภออาจพิจารณาดังนี้

ก) เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากสภา อบต. ให้นายก อบต. ลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติ อบต. ต่อไป

ข) ไม่เห็นชอบด้วยให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นคืนสภา อบต. ภายใน 15 วันนับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติ เพื่อให้สภา อบต.พิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัตินั้นใหม่ เมื่อสภา อบต.พิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัติข้างต้นแล้ว มีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภา อบต.ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้นายก อบต. ลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติ อบต. ได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภอ

ถ้าสภา อบต. ไม่ยืนยันภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติคืนจากนายอำเภอ หรือยืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภา อบต.ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไป

ค) หากนายอำเภอไม่ส่งร่างข้อบัญญัติ อบต. คืนสภา อบต. ภายใน 15 วันนับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติ อบต.ดังกล่าว ให้ถือว่านายอำเภอเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติ อบต. นั้น

(2) การควบคุมดูแลการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของ อบต. นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลให้ อบต. ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือน อบต.และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารสถิติใดๆ จาก อบต. มาตรวจสอบ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภา อบต. นายก อบต. รองนายก อบต. เลขานุการนายก อบต. พนักงานส่วนตำบลหรือลูกจ้าง อบต.มาชี้แจงหรือสอบสวนได้

(3) การสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง กล่าวคือ กรณีนายอำเภอ เห็นว่า นายก อบต. ปฏิบัติการในทางที่อาจจะเป็นการเสียหายแก่ อบต.หรือเสียหายแก่ราชการ และนายอำเภอ ได้ชี้แจง แนะนำ ตักเตือน แล้วไม่ปฏิบัติตาม นายอำเภอมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอน หรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติราชการของ นายก อบต.ไว้ก่อนได้ แล้วรีบรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายใน 15 วัน เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยสั่งการตามความเห็นสมควรโดยเร็ว คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุดและไม่กระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลภายนอกผู้กระทำการโดยสุจริต

การกระทำของนายก อบต. ที่ฝ่าฝืนคำสั่งของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่มีผลผูกพัน

2.4) การกำกับดูแลทางการคลัง

(1) การปฏิบัติงานตามหน้าที่ของ อบต.ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา อบต. การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

(2) การออกกฎระเบียบให้ อบต.ปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลังรวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมา โดยให้คำนึงถึงความจำเป็นอิสระ ความคล่องตัวและความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานของ อบต. เช่น

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548

(3) การตรวจสอบความถูกต้อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องจัดให้มีการตรวจสอบการคลังการบัญชี หรือการเงินอื่นๆ ของ อบต.ปีละครั้ง

3) การกำกับดูแลโดยอ้อม

3.1) การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแล

ทุกปีส่วนกลางจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถแยกเป็น 3 กรณีด้วยกัน คือ เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนทั่วไป กำหนดวัตถุประสงค์ กับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนทั่วไปนั้นเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับแล้วจะนำไปใช้ในด้านใดๆ ก็ได้ โดยไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลาง ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นจะเป็นเงินอุดหนุนที่ระบุกิจการ โดยตรงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำไปใช้ได้ เงินอุดหนุนส่วนนี้จะถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดทุกชั้นตอนจากส่วนกลาง ตามระเบียบที่รัฐบาลกำหนด ดังนี้

(1) การขอรับเงิน จะต้องเสนอโครงการผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้สำนักงานประมาณพิจารณาลักษณะความเหมาะสมของโครงการตลอดจนราคาค่าใช้จ่าย

(2) การใช้จ่ายเงิน จะต้องเป็นไปตามโครงการงบประมาณที่ได้รับอนุมัติทุกประการ

(3) การเปลี่ยนแปลงรายการ จะต้องได้รับอนุมัติจากสำนักงานประมาณก่อนทุกกรณี เว้นแต่กรณีที่สำนักงานประมาณมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณา

(4) การเบิกจ่ายเงินจะกระทำได้เมื่อถึงงวดการจ่ายเงินตามสัญญา โดยต้องเบิกจากคลังจังหวัด

(5) การกั้นเงิน จะต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง แม้ว่าในทางทฤษฎี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระที่จะขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือไม่ก็ได้ ซึ่งก็หมายความว่า ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมจากส่วนกลาง แต่ถ้าขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้ก็จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมเงินอุดหนุน จึงเป็น

มาตรการในการกำกับดูแลทางอ้อมประเภทหนึ่ง ซึ่งจำกัดเสรีภาพในทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

3.2) การใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการในการกำกับดูแล

สัญญามาตรฐานก็คือ “สัญญาที่บุคคล (หรือนิติบุคคล) ทางกฎหมายมหาชน หรือทางกฎหมายแพ่งบุคคลหนึ่งกระทำขึ้น โดยแบบของสัญญานั้นถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่สาม” การที่แบบของสัญญานั้นถูกกำหนดขึ้นโดยบุคคลที่สาม จึงเท่ากับว่าบุคคลที่ทำสัญญานั้นๆ ถูกจำกัดอำนาจและการริเริ่ม สร้างสรรค์ในการกำหนดรายละเอียดทางสัญญานั้นเอง

การใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการในการกำกับดูแลทางอ้อมนั้น มีการใช้อย่างแพร่หลายในระบบกฎหมาย ลายลักษณ์อักษรในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจนั้นมักพบตัวอย่างนี้มากมาย เช่น การจัดทำสัญญาต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 125 กำหนดว่า จะต้องทำตามตัวอย่างสัญญาที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดและไม่ทำให้หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเสียเปรียบ

5. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

5.1 แนวคิดเกี่ยวกับระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก มีรูปแบบการจัดโครงสร้าง และคุณลักษณะภายในที่แตกต่างกันออกไป แต่ทั้งนี้ สามารถจัดกลุ่มอย่างกว้าง ๆ ออกได้เป็น 3 ระบบด้วยกัน ดังต่อไปนี้ (พนิต เข้มทองและคณะ, 2546 : 20-35)

1) ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแบบรวมศูนย์อำนาจ (Integrated National and Local Government System)

ระบบนี้มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจำกัด อำนาจในการบริหารงานบุคคลจะรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ราชการส่วนกลาง โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมาย และการจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติขึ้นมาดูแล โดยมีหลักการพื้นฐานที่เน้นความเป็นแบบแผนอันเดียวกัน (Uniformity) และความมีมาตรฐานเดียวกัน (Standardization) ของบุคลากรที่ทำงานในภาครัฐทั้งหมด ระบบนี้มีข้อดี คือ ความเป็นเอกภาพ แบบแผน และมาตรฐานอันเดียวกัน ทำให้บุคลากรทั้งของส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น มีโอกาสที่จะโยกย้าย และสับเปลี่ยนตำแหน่งระหว่างกันได้โดยง่าย มีโอกาสแลกเปลี่ยนประสบการณ์และความรู้ระหว่างกัน และทำให้บุคลากรในภาคท้องถิ่นมีเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพ (Career Path)

ที่ค่อนข้างยาว แต่ก็มีจุดอ่อนสำคัญ คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจำกัดในการบริหารงานบุคคล ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอาจจะสั่งการและควบคุมบุคลากรของตนได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ บุคลากรเองก็อาจจะขาดความรู้สึกผูกพันกับท้องถิ่น เพราะถือว่าตนเองนั้นเป็นเจ้าของบ้านของรัฐ และการโยกย้ายถ่ายโอนก็สามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา

2) ระบบพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Separated Local Government System)

ระบบนี้มีการกระจายอำนาจอย่างกว้างขวาง อำนาจในการบริหารงานบุคคลทั้งกระบวนการจะเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “แต่ละแห่ง” จัดการกันเอง ขณะที่อำนาจของรัฐบาลส่วนกลางจะเข้ามาเกี่ยวข้องแต่เพียงการออกกฎหมายเกี่ยวกับระบบการประกันการจ้างงาน สภาพแวดล้อมและเงื่อนไขการทำงาน หรือระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนพื้นฐาน ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่ใช้กับกำลังแรงงานส่วนอื่นๆ ของประเทศโดยทั่วไป ระบบนี้มีข้อดี คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีความเป็นอิสระสูงในการจัดการด้านบุคลากร อันเป็นการส่งเสริมปรัชญาการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง (Local self-government) แต่ก็มีจุดอ่อน คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและมีทรัพยากรทางการคลังจำกัด ไม่สามารถจะว่าจ้างบุคลากรได้อย่างเพียงพอ หรือทำให้บุคลากรมีเส้นทางการเติบโตในสายงานที่ค่อนข้างสั้น

3) ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแบบมีเอกภาพ (Unified Local Government System)

การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นภายใต้ระบบนี้ สะท้อนถึงระดับของการกระจายอำนาจที่อยู่ระหว่างกลางของสองรูปแบบแรก มีลักษณะผสมผสาน (Mixed System) ระหว่างระบบรวมศูนย์อำนาจกับระบบพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ โดยหลักพื้นฐานแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระตามสมควรในการบริหารจัดการบุคลากรของตนเอง แต่ในอีกด้านหนึ่งจะมีการสร้างกลไกเพื่อสร้างความมีเอกภาพภายในระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เพื่อก่อให้เกิดความมีแบบแผน (Uniformity) และสร้างมาตรฐานอันเดียวกัน (Standardization) ภายใต้ระบบนี้การโยกย้ายหรือหมุนเวียนบุคลากรระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นจะไม่สามารถกระทำได้ แต่บุคลากรของส่วนท้องถิ่นสามารถสับเปลี่ยนหมุนเวียนระหว่างกันเองได้ อย่างไรก็ดี ในประเทศต่างๆ ที่ใช้ระบบการบริหารงานบุคคลภายใต้ระบบที่มีเอกภาพนี้ ก็ยังปรากฏความแตกต่างที่สำคัญอยู่ กล่าวคือ

ในการสร้างความเป็นเอกภาพนี้ก็ปรากฏรูปแบบที่ใช้กันอยู่อย่างน้อย 2 รูปแบบด้วยกัน ดังต่อไปนี้

(1) ระบบแบบมีเอกภาพโดยรัฐ

ในระบบนี้ รัฐจะเข้ามามีบทบาทนำในการวางระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งมาตรการที่ใช้เพื่อการนี้อาจแยกออกได้เป็น 2 ระบบย่อยๆ ได้แก่

ก) ระบบคณะกรรมการกลาง การบริหารงานภายใต้ระบบนี้ ถือว่าบุคลากรเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง แต่อีกด้านหนึ่งรัฐบาลส่วนกลางยังคงสามารถเข้ามามีอำนาจในการจัดระบบการบริหารงานบุคคลให้เป็นแบบแผนเดียวกันได้ผ่านทางคณะกรรมการกลางที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น อาจจะเรียกว่า คณะกรรมการพนักงานท้องถิ่นแห่งชาติ ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนของฝ่ายต่างๆ ทั้งในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรท้องถิ่น และตัวแทนของรัฐบาลกลาง มีลักษณะเป็นพหุภาคี คณะกรรมการดังกล่าวจะมีบทบาทในการสร้างกรอบมาตรฐานกลางและแบบแผนการปฏิบัติต่างๆ ในทางการบริหารงานบุคคลภายใต้กรอบอันเดียวกัน

ข) ระบบองค์กรมหาชน ระบบนี้ องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะถูกจัดตั้งขึ้นในรูปขององค์กรมหาชน ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจากรัฐบาลกลาง ทำหน้าที่ในการวางกรอบทิศทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นทั้งประเทศ เช่น ในประเทศฝรั่งเศส อำนาจในฐานะผู้ว่าจ้าง (Employers) ยังคงอยู่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง หากแต่มีการสร้างกลไกกลางในรูปขององค์กรมหาชนที่เรียกว่า “สภาสูงว่าด้วยการบริการสาธารณะในท้องถิ่น” (The National Joint Higher Council for Territorial Public Services) ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับเป็นศูนย์ราชการส่วนท้องถิ่นแห่งชาติ (Le Centre National de la Fonction Publique Territoriale) ทำหน้าที่ในการจัดระบบบุคลากรในภาคท้องถิ่นเข้าร่วมเป็นกลุ่มก้อนเดียวกัน (Cadres) คล้ายกับระบบข้าราชการส่วนท้องถิ่น การที่รัฐจะออกคำสั่งเพื่อบังคับใช้กับบุคลากรในภาคท้องถิ่นก็จะต้องผ่านกระบวนการของการปรึกษาหารือกับองค์กรดังกล่าวเพื่อให้ความเห็นชอบร่วมกัน อาทิเช่น การกำหนดระดับขั้นของตำแหน่ง (Grading) ของบุคลากรไปตามลักษณะงาน รวมถึงโครงสร้างอัตราเงินเดือน ซึ่งจะถูกกำหนดโดยคำสั่งของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'État) ก็จะต้องผ่านกระบวนการปรึกษาหารือกับองค์กรนี้ก่อนเสมอ อีกทั้ง ในระดับจังหวัดก็จะมีการจัดตั้ง “ศูนย์การบริหารจัดการระดับจังหวัด” ซึ่งมีสถานภาพเป็นองค์กรมหาชนเช่นเดียวกัน การทำงานจะมีคณะกรรมการบริหาร ซึ่งเป็นกรรมการร่วมจากหลายฝ่าย โดยจะมีบทบาทนำที่ด้านการบริหารงานบุคคลในระดับจังหวัด

(2) ระบบแบบมีเอกภาพโดยกลุ่มองค์กรตัวแทนของท้องถิ่น

การบริหารงานบุคคลในรูปแบบนี้ จะเกิดขึ้นในประเทศที่มีองค์กรในภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง โดยเฉพาะองค์กรในรูปแบบสมาคมวิชาชีพ (Professional Bodies) และสหภาพแรงงานต่างๆ (Trade Unions) ภายใต้รูปแบบนี้ บุคลากรในภาคท้องถิ่นจะมีสถานภาพเป็นพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง แต่ขณะเดียวกันความมีเอกภาพของบุคลากรส่วนท้องถิ่นจะเกิดขึ้นจากการสร้างแบบแผนและมาตรฐานด้านการจ้างงานผ่านความสมัครใจโดยอาศัยกลไกการทำงานขององค์กรตัวแทนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ เช่น คณะกรรมการร่วม (Joint Boards) สมาคมความร่วมมือของหน่วยการปกครองท้องถิ่น (Local Government Associations) สมาคมวิชาชีพ (Professional Bodies) สหภาพแรงงาน (Trade Unions) เป็นต้น เป็นกลไกกลางในการทำงานร่วมกับรัฐบาลกลาง ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษเป็นตัวอย่างที่ดีที่สุดของระบบนี้ เนื่องจากการบังคับใช้มาตรการต่างๆ ของรัฐบาลส่วนกลางโดยส่วนใหญ่แล้วจะไม่สามารถเข้าไปบังคับใช้ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยตรงเนื่องจากจะขัดต่อจารีตทางการบริหารและหลักการปกครองตนเอง

โดยสรุปแล้ว กล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีระดับความเป็นอิสระที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่รัฐกำหนดขึ้น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะอยู่ในรัฐเดี่ยวหรือสหพันธรัฐ ย่อมต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยรัฐทั้งสิ้น สำหรับการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐจะเข้ามามีบทบาทในลักษณะที่แตกต่างกันไป

5.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งตราขึ้นให้ เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 288 ได้กำหนดให้มี คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น 3 ระดับ ดังนี้

5.2.1 คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หรือเรียกโดยย่อว่า “ก.ถ” มีจำนวน 18 คน มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมตลอดถึง

การกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเคื่อนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่ รายได้ และการพัฒนาท้องถิ่น และกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของพนักงานในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้มีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นและ ประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และสามารถรองรับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นได้ องค์กรประกอบของ ก.ถ. เป็นไตรภาคีประกอบด้วย

1) กรรมการโดยตำแหน่งจำนวนหกคน ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย และอธิบดี กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนห้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมี ความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบ ราชการ ด้านบริหารและการจัดการหรือด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานทางวิชาการหรือมีความรู้ เป็นที่ยอมรับ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

3) ผู้แทนคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน หนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการ กลางพนักงานส่วนตำบลจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร จำนวนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยาจำนวนหนึ่งคน และในกรณีที่มี กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้มีผู้แทนคณะกรรมการพนักงานองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนหนึ่งคน

สำหรับ ประธาน ก.ถ. ได้รับการคัดเลือกโดยกรรมการตามข้อ 1) - 3) จากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบ ราชการ ด้านการบริหารและการจัดการ หรือด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานทางวิชาการหรือมีความรู้ เป็นที่ยอมรับ และไม่เป็นกรรมการในคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นคณะใด ไม่เป็นข้าราชการ พนักงานของรัฐหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี

ตารางที่ 2.3 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ ก.ถ.

โครงสร้าง	อำนาจหน้าที่
ประธาน	
<p>โดยตำแหน่ง 6 คน</p> <ul style="list-style-type: none"> - เลขาธิการ ก.พ. - เลขาธิการ สศท. - ผอ.สำนักงานงบประมาณ - ปลัดกระทรวงมหาดไทย - ปลัดกระทรวงการคลัง - อธิบดีกรมการปกครอง <p>กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน</p> <p>คัดเลือกจากผู้เชี่ยวชาญด้าน</p> <ul style="list-style-type: none"> - การบริหารงานท้องถิ่น - การบริหารงานบุคคล - ระบบราชการ - การบริหารและการจัดการ - ด้านอื่นที่เป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคล - ระบบราชการ - การบริหารและการจัดการ - ด้านอื่นที่เป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคล <p>ผู้แทนจากคณะกรรมการกลางฯ</p> <ul style="list-style-type: none"> - ผู้แทน อบจ. 1 คน - ผู้แทนเทศบาล 1 คน - ผู้แทน อบต. 1 คน - ผู้แทน กทม. 1 คน - ผู้แทน พัทยา 1 คน - ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น (ตามจำนวนที่มี) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหาร งานบุคคล 2. กำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับการกระจาย อำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น 3. กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทนคณะกรรมการกลาง อบจ. พนักงานเทศบาล อบต. 4. ส่งเสริมให้มีการศึกษา วิเคราะห์ วิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น 5. ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับงานบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น 6. ประสานกับ ค.ร.ม. หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คกก.ข้าราชการประเภทต่าง ๆ คณะกรรมการกลาง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และ คกก. ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้การบริหารงาน บุคคลมีประสิทธิภาพ 7. ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. หรือกฎหมายอื่น 8. แจ้งให้คณะกรรมการกลางฯ แก้ไข มาตรฐานให้ถูกต้อง / ส่งระงับการใช้หลักเกณฑ์ที่ไม่ถูกต้องนั้น
หน.สนง.ก.ถ.เป็นเลขานุการ	

5.2.2 คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น มี 3 คณะ คือ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) ในแต่ละคณะจะมีกรรมการ จำนวน 18 คน องค์ประกอบของคณะกรรมการทั้งสามคณะเป็น ไตรภาคีจากผู้แทนส่วนราชการ 6 คน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ 6 คน ดังนี้

1) ผู้แทนส่วนราชการ 6 คน ประกอบด้วย

ก. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับมอบหมาย เป็นประธาน

ข. ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครอง

2) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6 คน

- กรณี ก.จ. มีผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากนายก อบจ. 3 คน และปลัด อบจ. 3 คน

- กรณี ก.ท. มีผู้แทนเทศบาล 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากนายกเทศมนตรี 3 คน และปลัดเทศบาล 3 คน

- กรณี ก. อบต. มีผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 3 คน และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล 3 คน

3) ผู้ทรงคุณวุฒิ 6 คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคล

คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 คณะ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเบื้องต้น อัตราตำแหน่ง และมาตรฐานของตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับและการเลื่อนขั้นเงินเดือน วินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ การกำหนดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหาร และการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแล แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 2.4 โครงสร้างคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจำแนกตามรูปแบบการปกครองท้องถิ่น

คณะกรรมการกลางข้าราชการ อบจ. จำนวน 18 คน	คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล จำนวน 18 คน	คณะกรรมการกลางพนักงานส่วน ตำบล จำนวน 18 คน
<p>โดยตำแหน่ง 6 คน</p> <ul style="list-style-type: none"> - รวม.มท/รมช.มท. ประธาน - ปลัด มท. - เลขาธิการ กพ. - ผอ. สำนักงานประมาณ - อธิบดีกรมบัญชีกลาง - อธิบดีกรมการปกครอง <p>ผู้แทน อบจ. 6 คน</p> <ul style="list-style-type: none"> - นายก อบจ. 3 คน - ปลัด อบจ. 3 คน <p>กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 6 คน คัดเลือกจากผู้เชี่ยวชาญด้าน</p> <ul style="list-style-type: none"> - การบริหารงานท้องถิ่น - การบริหารงานบุคคล - ระบบราชการ - การบริหารและการจัดการ - ด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ แก่การบริหารงานบุคคล 	<p>โดยตำแหน่ง 6 คน</p> <ul style="list-style-type: none"> - รวม. / รมช.มท. ประธาน - ปลัด มท. - เลขาธิการ กพ. - ผอ. สำนักงานประมาณ - อธิบดีกรมบัญชีกลาง - อธิบดีกรมการปกครอง <p>ผู้แทนเทศบาล 6 คน</p> <ul style="list-style-type: none"> - นายกเทศมนตรี 3 คน - ปลัดเทศบาล 3 คน <p>กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 6 คน คัดเลือกจากผู้เชี่ยวชาญด้าน</p> <ul style="list-style-type: none"> - การบริหารงานท้องถิ่น - การบริหารงานบุคคล - ระบบราชการ - การบริหารและการจัดการ - ด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ แก่การบริหารงานบุคคล 	<p>โดยตำแหน่ง 6 คน</p> <ul style="list-style-type: none"> - ปลัด มท. - เลขาธิการ กพ. - ผอ. สำนักงานประมาณ - อธิบดีกรมบัญชีกลาง - อธิบดีกรมการปกครอง <p>ผู้แทน อบต. 6 คน</p> <ul style="list-style-type: none"> - ประธานกรรมการบริหาร 3 คน - ปลัด อบต. 3 คน <p>กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 6 คน คัดเลือกจากผู้เชี่ยวชาญด้าน</p> <ul style="list-style-type: none"> - การบริหารงานท้องถิ่น - การบริหารงานบุคคล - ระบบราชการ - การบริหารและการจัดการ - ด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ แก่การบริหารงานบุคคล
<p>ข้าราชการ ปค. ซึ่งมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารอง อ.ปค. ที่ อ.ปค. แต่งตั้งเป็นเลขานุการ</p>	<p>ข้าราชการ ปค. ซึ่งมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารอง อ.ปค. ที่ อ.ปค. แต่งตั้งเป็นเลขานุการ</p>	<p>ข้าราชการ ปค. ซึ่งมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารอง อ.ปค. ที่ อ.ปค. แต่งตั้งเป็นเลขานุการ</p>

ตารางที่ 2.5 อำนาจหน้าที่คณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจำแนกตาม อปท.

องค์กร	1. กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทน และผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการ
คณะกรรมการกลาง ข้าราชการ อบต.	ข้าราชการ / พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบจ. เทศบาล และ อบต.)
คณะกรรมการกลาง พนักงานเทศบาล	2. กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามสำหรับ ข้าราชการ / พนักงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
คณะกรรมการกลาง พนักงานส่วนตำบล	3. กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราตำแหน่งและมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง 4. กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนอื่น 5. กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน เลื่อน ระดับ และเลื่อนขั้นเงินเดือน 6. กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย 7. กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ 8. กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ 9. กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหาร การปฏิบัติงาน การบริหารงานบุคคล 10. ให้ข้อคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาในการปฏิบัติงาน ของคณะกรรมการข้าราชการ / พนักงาน ส่วนท้องถิ่น 11. กำกับดูแล แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่ข้าราชการ / พนักงานส่วนท้องถิ่น 12. ปฏิบัติการอื่นตามที่ พ.ร.บ. นี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ 13. จัดทำบัญชีอัตราเงินเดือน และผลประโยชน์ตอบแทนอื่น ๆ ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน 14. แจ้งให้คณะกรรมการข้าราชการฯ ดำเนินการแก้ไขกรณีมีมติขัดแย้งกับมาตรฐานทั่วไป หรือ ระงับการใช้ ตลอดจนเพิกถอนหลักเกณฑ์ นั้น

5.2.3 คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในจังหวัดนั้น ๆ หรือในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ในเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่น การกำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ การกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนท้องถิ่น และการกำกับ ควบคุม ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่น

1) โครงสร้างของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) แต่ละแห่ง มีคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.) คณะหนึ่งจำนวน 12 คน ประกอบด้วย (1) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน (2) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด 3 คน (3) ผู้แทน อบจ. 4 คน ประกอบด้วย นายก อบจ. สมาชิกสภา อบจ. 1 คน ปลัด อบจ. และผู้แทนข้าราชการ อบจ. 1 คน และ (4) ผู้ทรงคุณวุฒิ 4 คน

1.1) โครงสร้างของคณะกรรมการพนักงานเทศบาล

เทศบาลที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่ง มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลร่วมกันคณะหนึ่ง จำนวน 18 คน ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับเทศบาลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น อัน ประกอบด้วย (1) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน (2) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด 5 คน (3) ผู้แทนเทศบาล 6 คน (แยกเป็น ประธานสภาเทศบาล 2 คน นายกเทศมนตรี 2 คน และปลัดเทศบาล 2 คน) และ (4) ผู้ทรงคุณวุฒิ 6 คน

1.2) โครงสร้างของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่ง มีคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลร่วมกัน คณะหนึ่ง จำนวน 27 คน ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น ประกอบด้วย (1) ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธาน (2) นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด จำนวน 8 คน (3) ผู้แทน อบต. 9 คน (แยกเป็น ประธานสภา อบต. 3 คน นายก อบต. 3 คน ปลัด อบต. 3 คน และ (4) ผู้ทรงคุณวุฒิ 9 คน

1.3) โครงสร้างของคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา

เมืองพัทยามีคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยาคณะหนึ่งจำนวน 12 คน ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานเมืองพัทยา อันประกอบด้วย (1) ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเป็นประธาน (2) นายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดชลบุรี 3 คน (3) ผู้แทนเมืองพัทยา 4 คน (ประกอบด้วย นายกเมืองพัทยา สมาชิกสภาเมืองพัทยา 1 คน ปลัดเมืองพัทยา และผู้แทนพนักงานเมืองพัทยา 1 คน) และ (4) ผู้ทรงคุณวุฒิ 4 คน

1.4) โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 27 กำหนดว่า “การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปตามกฎหมายว่า

ด้วยระเบียบข้าราชการ กรุงเทพมหานคร” และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 15 กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ กรุงเทพมหานคร โดยมีองค์ประกอบ คือ (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือ รัฐมนตรีช่วยฯ ซึ่งได้รับมอบหมายเป็นประธานกรรมการ (2) กรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการ ก.พ. และอธิบดีกรมบัญชีกลาง (3) กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนกรุงเทพมหานคร 4 คน (ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้แทนข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ 2 คน และ ผู้แทนข้าราชการครูกรุงเทพมหานคร 1 คน) และ (4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน

ตารางที่ 2.6 โครงสร้างคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจำแนกตามประเภท การปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการข้าราชการ อบจ. แต่ละจังหวัด 12 คน	คณะกรรมการข้าราชการ เทศบาลแต่ละจังหวัด 18 คน	คณะกรรมการพนักงานส่วน ตำบลแต่ละจังหวัด 27 คน	คณะกรรมการข้าราชการ เมืองพัทยา 12 คน
โดยตำแหน่ง 4 คน ผวจ. เป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการประจำ จังหวัด 3 คน	โดยตำแหน่ง 6 คน ผวจ. / รอง ผวจ. ประธาน หัวหน้าส่วนราชการประจำ จังหวัด 5 คน	โดยตำแหน่ง 9 คน ผวจ. /รอง ผวจ. ประธาน นายอำเภอ หรือหัวหน้าส่วน ราชการประจำจังหวัด 8 คน	โดยตำแหน่ง 4 คน ผวจ. / รอง ผวจ. ประธาน นายอำเภอ หรือหัวหน้าส่วน ราชการประจำจังหวัดชลบุรี 3 คน
ผู้แทน อบจ. 4 คน - นายก อบจ. - สมาชิกสภา อบจ. - ปลัด อบจ. - ผู้แทนข้าราชการ อบจ.	ผู้แทนเทศบาล 6 คน - ประธานสภาเทศบาล 2 คน - นายกเทศมนตรี 2 คน - ผู้แทนพนักงานเทศบาล 2 คน	ผู้แทน อบต. 9 คน - ประธานสภา อบต. 3 คน - ประธานกรรมการบริหาร 3 คน - ผู้แทนพนักงานส่วนตำบล 3 คน	กรรมการเมืองพัทยา 4 คน - นายกเมืองพัทยา - สมาชิกสภาพัทยา - ปลัดเมืองพัทยา - ผู้แทนพนักงานเมืองพัทยา
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 4 คน - การบริหารงานท้องถิ่น - การบริหารงานบุคคล - ระบบราชการ - การบริหารและการจัดการ - ด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ แก่การบริหารงานบุคคล	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 6 คน - การบริหารงานท้องถิ่น - การบริหารงานบุคคล - ระบบราชการ - การบริหารและการจัดการ - ด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ แก่การบริหารงานบุคคล	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 9 คน - การบริหารงานท้องถิ่น - การบริหารงานบุคคล - ระบบราชการ - การบริหารและการจัดการ - ด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ แก่การบริหารงานบุคคล	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 4 คน - การบริหารงานท้องถิ่น - การบริหารงานบุคคล - ระบบราชการ - การบริหารและการจัดการ - ด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ แก่การบริหารงานบุคคล
ปลัด อบจ.เป็นกรรมการและ เลขานุการ	ข้าราชการ / พนักงาน เทศบาลที่ ผวจ. แต่งตั้งเป็น เลขานุการ	ข้าราชการ/พนักงานส่วน ตำบลที่ ผวจ. แต่งตั้งเป็น เลขานุการ	ปลัดเมืองพัทยาเป็น กรรมการและเลขานุการ

ตารางที่ 2.7 อำนาจหน้าที่คณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจำแนกตามประเภทการปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กร	อำนาจหน้าที่
คณะกรรมการข้าราชการ อบจ. คณะกรรมการพนักงานเทศบาล คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา	<ol style="list-style-type: none"> กำหนดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามสำหรับข้าราชการ / พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดจำนวนตำแหน่ง / อัตราตำแหน่ง / อัตราเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่น ๆ กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การเลื่อนขั้นเงินเดือน การเลื่อนระดับ การโอน การรับโอน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ กำหนดระเบียบ เกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงาน กำกับดูแล ตรวจสอบ แนะนำ ชี้แจงส่วนเสริมพัฒนาความรู้แก่ข้าราชการ / พนักงานส่วนท้องถิ่น
การดำเนินการตาม 1 - 5 ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลางขององค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละประเภท	

5.3 ความสัมพันธ์ระหว่าง ก.อ. คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดความสัมพันธ์ ดังนี้

(1) ให้คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนดมาตรฐานทั่วไปให้เหมาะสมกับลักษณะการบริหารและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ ก.อ. กำหนด (ประกาศมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น) (มาตรา 18 มาตรา 24 และมาตรา 26)

(2) เมื่อคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นได้กำหนดมาตรฐานทั่วไปแล้ว มาตรฐานทั่วไปนั้นจะใช้เป็นหลักเกณฑ์กลางสำหรับคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งนำไปกำหนดเป็นหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัด มาตรา 19 วรรคแรก มาตรา 24 และมาตรา 26)

(3) ให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับความต้องการและความเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนั้น แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานทั่วไปและต้องได้รับ

ความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น (มาตรา 13 มาตรา 23 และมาตรา 25)

(4) การออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อน ชั้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ หรือการอื่นใดที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้เป็นอำนาจของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนด แต่สำหรับการออกคำสั่งแต่งตั้ง และการให้พนักงานส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน (มาตรา 15 มาตรา 23 และมาตรา 25)

(5) ในกรณีที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นแห่งใด กำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลหรือมีมติใดๆ ขัดแย้งกับมาตรฐานทั่วไป ให้คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นแจ้งให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง หรือกรณีการดำเนินการของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงให้คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ระงับการใช้หลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลหรือเพิกถอนมตินั้นได้ (มาตรา 19 วรรคสอง มาตรา 24 และมาตรา 26)

(6) ในกรณีที่ ก.ธ. เห็นว่า การกำหนดมาตรฐานทั่วไปของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นขัดแย้งกับมาตรฐานกลางที่ ก.ธ. กำหนด หรือมีปัญหาข้อโต้แย้งในการกำหนดหลักเกณฑ์ระหว่างระหว่างคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น ให้ ก.ธ. แจ้งให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ดำเนินการให้ถูกต้องตามมาตรฐานกลาง แต่ถ้ามิได้ดำเนินการภายในเวลาอันสมควร หรือการดำเนินการของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่น จะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อการบริหารเป็นส่วนรวมหรือไม่เป็นธรรมแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นให้ ก.ธ. มีอำนาจสั่งระงับการใช้หลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลนั้น (มาตรา 34)

5.4 กระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทย

กระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ไทยนั้นมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ได้หยิบยืมหลักการและแนวปฏิบัติจากระบบข้าราชการพลเรือนมาปรับใช้ค่อนข้างมาก อย่างไรก็ตาม จากหลักการกระจายอำนาจและการ

บัญญัติเรื่องความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญฯ จึงเป็นผลให้ผู้บริหาร อปท. มีอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลของตนเอง ซึ่งอำนาจทางการบริหารงานบุคคลของผู้บริหาร อปท. ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ประกอบกับประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และประกาศคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เรื่องมาตรฐานต่าง ๆ เป็นดังนี้ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2547 : 51-63)

1) การกำหนดโครงสร้างส่วนราชการ

ผู้บริหาร อปท. มีอำนาจในการกำหนดโครงสร้างส่วนราชการในท้องถิ่น ดังนี้

1.1) อำนาจผู้บริหาร อปท. ในการกำหนดโครงสร้างส่วนราชการ

ผู้บริหาร อปท. มีอำนาจกำหนดส่วนราชการเพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยการกำหนดโครงสร้างส่วนราชการต้องคำนึงถึงความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น แต่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด

1.2) การกำหนดอัตรากำลัง

ผู้บริหาร อปท. มีอำนาจในการจัดตั้ง การปรับปรุง การรวมหรือการยุบเลิก การจัดแบ่งส่วนราชการโดยให้ผู้บริหาร อปท. พิจารณาเสนอความเห็นและพิจารณาอัตรากำลัง การจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับความต้องการของ อปท. พร้อมทั้งเสนอต่อคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด

2) การกำหนดตำแหน่งและกรอบอัตรากำลัง

ผู้บริหาร อปท. มีอำนาจในการจัดทำแผนอัตรากำลังของ อปท. เพื่อใช้ในการกำหนดตำแหน่งโดยต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด และเมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว ผู้บริหาร อปท. มีอำนาจในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีสำหรับตั้งเป็นอัตรากำลังเงินเดือนของตำแหน่งที่ได้กำหนดขึ้น

3) การสรรหา การคัดเลือก และบรรจุแต่งตั้ง

3.1) การสอบแข่งขัน

การสอบแข่งขันใช้ในการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรใหม่เพื่อบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งงานที่ อปท. มีความต้องการ ทั้งนี้ คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงาน

ส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขัน และในกรณีที่เห็นสมควรอาจมอบให้ผู้บริหาร อปท. เป็นผู้ดำเนินการแทน

3.2) การสอบคัดเลือก

การสอบคัดเลือกใช้ในการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรภายในเพื่อบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งที่สูงขึ้นในสายงานเดียวกันหรือต่างสายงาน ทั้งนี้ คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการสอบคัดเลือก ในกรณีที่เห็นสมควรอาจมอบให้ผู้บริหาร อปท. เป็นผู้ดำเนินการแทนได้

4) การเลื่อนขั้นเงินเดือน

ผู้บริหาร อปท. มีอำนาจในการเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด

5) การย้าย การโอน การรับโอนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

ผู้บริหาร อปท. มีอำนาจในการย้าย การโอน การรับโอนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ในกรณีดังต่อไปนี้

5.1) การย้ายข้าราชการหรือพนักงานภายใน อปท.

ผู้บริหาร อปท. มีอำนาจในการส่งย้ายข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นให้ไปดำรงตำแหน่งอื่นภายใน อปท. เดียวกันได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด

5.2) การรับโอนข้าราชการหรือพนักงานระหว่างจังหวัด

การรับโอนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระหว่าง อปท. ด้วยกัน ต้องกระทำโดยสมัครใจของข้าราชการหรือพนักงานผู้ขอโอนมา และผู้บริหาร อปท. ที่ข้าราชการหรือพนักงานผู้นั้นสังกัดอยู่ให้ความยินยอม ประกอบกับผู้บริหาร อปท. ที่รับโอนยินยรับโอน โดยให้ผู้บริหาร อปท. ที่รับโอนทำเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด พร้อมทั้งชี้แจงเหตุผลหรือความจำเป็นในการรับโอนเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ แล้วให้ผู้บริหาร อปท. ที่รับโอนเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ไม่สูงไปกว่าระดับเดิม

5.3) การรับโอนข้าราชการหรือพนักงานข้ามท้องถิ่น

การรับโอนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระหว่าง อปท. ด้วยกัน ต้องกระทำโดยสมัครใจของข้าราชการหรือพนักงานผู้ขอโอนมา และผู้บริหาร อปท. ที่ข้าราชการหรือพนักงานผู้นั้นสังกัดอยู่ให้ความยินยอม ประกอบกับผู้บริหาร อปท. ที่รับโอน

ยินดีรับโอน โดยให้ผู้บริหาร อปท.ที่รับโอนทำเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด พร้อมทั้งชี้แจงเหตุผลหรือความจำเป็นในการรับโอนเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ผู้บริหาร อปท. จึงมีอำนาจในการส่งรับ โอนข้าราชการหรือพนักงานผู้นั้น ส่วนเรื่องการบรรจุและแต่งตั้งให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดเป็นผู้กำหนด

6) การดำเนินการทางวินัย

ผู้บริหาร อปท. มีอำนาจลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในกรณีที่ผู้นั้นทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรง โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ในกรณีที่เป็นการทำความผิดวินัยร้ายแรง ให้ผู้บริหาร อปท.เสนอคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงเป็นอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด เพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ทำความเห็นเสนอ เมื่อคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดมีมติเป็นประการใดให้ผู้บริหาร อปท. ปฏิบัติไปตามนั้น

5.5 การใช้อำนาจของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น

การใช้อำนาจหน้าที่ของผู้บริหาร อปท. ในกระบวนการบริหารงานบุคคลนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นการใช้อำนาจร่วมกับคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น จะมีก็แต่เพียงการเลื่อนขั้นเงินเดือน การพิจารณาการทดลองปฏิบัติราชการ และการดำเนินงานทางวินัยในความผิดไม่ร้ายแรงเท่านั้น ที่ผู้บริหาร อปท. สามารถดำเนินการได้โดยอิสระ ดังนั้น ตามกฎหมายและประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลแล้ว คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (องค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น) จึงมีบทบาทสำคัญในกระบวนการต่างๆ ก่อนข้างมาก ซึ่งภายใต้กรอบที่กำหนดไว้สามารถพิจารณาเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของ ก.ด. คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.จังหวัด) รวมถึงผู้บริหาร อปท. ในกระบวนการบริหารงานบุคคลได้ดังนี้

1) การกำหนดโครงสร้างส่วนราชการ/อัตราตำแหน่งและกรอบอัตรากำลัง

ตารางที่ 2.8 อำนาจในการกำหนดโครงสร้างส่วนราชการ/อัตราตำแหน่งและ
กรอบอัตรากำลัง

องค์กรผู้มีอำนาจ	อำนาจหน้าที่
ก.ด.	กำหนดมาตรฐานกลางในเรื่องโครงสร้างส่วนราชการ การกำหนดตำแหน่งและกรอบอัตรากำลัง
ก.กลาง	กำหนดมาตรฐานทั่วไปในเรื่องโครงสร้างส่วนราชการ การกำหนดตำแหน่งและกรอบอัตรากำลัง
ก.จังหวัด	ให้ความเห็นชอบในการกำหนดโครงสร้างส่วนราชการ อัตราตำแหน่งและกรอบอัตรากำลัง
ผู้บริหาร อปท.	กำหนดตำแหน่งและกรอบอัตรากำลังภายใน อปท.โดยอิสระ ภายใต้การให้ความเห็นชอบของ ก.จังหวัด

2) การสรรหาและคัดเลือกบุคลากร

ตารางที่ 2.9 อำนาจในการสรรหาและคัดเลือกบุคลากร

องค์กรผู้มีอำนาจ	อำนาจหน้าที่
ก.ด.	กำหนดมาตรฐานกลางในเรื่องการสรรหาบุคคลเพื่อเข้ารับราชการ/เป็นพนักงานใน อปท.
ก.กลาง	กำหนดมาตรฐานทั่วไปในเรื่องการสรรหาบุคคลเพื่อเข้ารับราชการ/เป็นพนักงานใน อปท.
ก.จังหวัด	ดำเนินการสรรหาโดยวิธีการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก คัดเลือกบุคคลเพื่อเข้ารับราชการ/เป็นพนักงานในอปท.
ผู้บริหาร อปท.	ดำเนินการสรรหาบุคคลเพื่อเข้ารับราชการโดยวิธีการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก คัดเลือกได้ในกรณีที่ ก.จังหวัดมอบอำนาจให้ผู้บริหาร อปท. ดำเนินการ

3) การบรรจุแต่งตั้งและการย้ายภายใน อปท.

ตารางที่ 2.10 อำนาจในการบรรจุแต่งตั้งและการย้ายภายใน อปท.

องค์กรผู้มีอำนาจ	อำนาจหน้าที่
ก.ด.	กำหนดมาตรฐานกลางในเรื่องการบรรจุแต่งตั้งและการย้ายภายใน อปท. เดียวกัน
ก.กลาง	กำหนดมาตรฐานทั่วไปในเรื่องการบรรจุแต่งตั้งและการย้ายภายใน อปท. เดียวกัน
ก.จังหวัด	ให้ความเห็นชอบในการย้ายภายใน อปท. เดียวกัน
ผู้บริหาร อปท.	ออกคำสั่งบรรจุแต่งตั้ง และการย้ายบุคลากรภายใน อปท.เดียวกัน

4) การเลื่อนชั้นเงินเดือน

ตารางที่ 2.11 อำนาจในการเลื่อนชั้นเงินเดือน

องค์กรผู้มีอำนาจ	อำนาจหน้าที่
ก.ด.	กำหนดมาตรฐานกลางในเรื่องการเลื่อนชั้นเงินเดือน
ก.กลาง	กำหนดมาตรฐานทั่วไปในเรื่องการเลื่อนชั้นเงินเดือน
ก.จังหวัด	พิจารณาในเรื่องการเลื่อนชั้นเงินเดือน
ผู้บริหาร อปท.	ออกคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือน

5) การรับโอนข้าราชการหรือพนักงานภายในจังหวัด

ตารางที่ 2.12 อำนาจในการรับโอนข้าราชการหรือพนักงานภายในจังหวัด

องค์กรผู้มีอำนาจ	อำนาจหน้าที่
ก.ด.	กำหนดมาตรฐานกลางในเรื่องการรับโอน
ก.กลาง	กำหนดมาตรฐานทั่วไปในเรื่องการรับโอน
ก.จังหวัด	พิจารณาเห็นชอบในการรับโอน
ผู้บริหาร อปท.	ออกคำสั่งในการรับโอน

6) การรับโอนข้าราชการหรือพนักงานระหว่างจังหวัด

ตารางที่ 2.13 อำนาจในการรับโอนข้าราชการหรือพนักงานระหว่างจังหวัด

องค์กรผู้มีอำนาจ	อำนาจหน้าที่
ก.ด.	กำหนดมาตรฐานกลางในเรื่องการรับโอน
ก.กลาง	กำหนดมาตรฐานทั่วไปในเรื่องการรับโอน
ก.จังหวัด	พิจารณาเห็นชอบในการรับโอน
ผู้บริหาร อปท.	ยินยอมและออกคำสั่งในการรับโอน

7) การโอนข้ามท้องถิ่น

ตารางที่ 2.14 อำนาจในการโอนข้ามท้องถิ่น

องค์กรผู้มีอำนาจ	อำนาจหน้าที่
ก.ด.	กำหนดมาตรฐานกลางในเรื่องการรับโอน
ก.กลาง	กำหนดมาตรฐานทั่วไปในเรื่องการรับโอน
ก.จังหวัด	พิจารณาเห็นชอบในการรับโอน
ผู้บริหาร อปท.	ออกคำสั่งในการรับโอน

8) การดำเนินการทางวินัย

ตารางที่ 2.15 อำนาจในการดำเนินการทางวินัย

องค์กรผู้มีอำนาจ	อำนาจหน้าที่
ก.ด.	กำหนดมาตรฐานกลางในเรื่องวินัย
ก.กลาง	กำหนดมาตรฐานทั่วไปในเรื่องวินัย
ก.จังหวัด	พิจารณาการดำเนินการทางวินัยกรณีไม่ร้ายแรงโดยการแจ้งให้เพื่อทราบ ส่วนการดำเนินการทางวินัยที่ร้ายแรงต้องทำการพิจารณาและให้ความเห็นชอบ
ผู้บริหาร อปท.	ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ทั้งนี้จะมีอำนาจดำเนินการเฉพาะกรณีที่เป็นความคิด แต่หากกรณีเป็นความคิดร้ายแรงจะกระทำการศึกษาและให้ความเห็นชอบโดย ก.จังหวัด

5.6 สภาพปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากโครงการ "เวทีท้องถิ่น" ของวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า (วุฒิสาร ดันไชยและคณะ, 2547 : 43-61) ได้ประมวลปัญหาการบริหารงานบุคคลของ อบต. เป็น 3 ด้านดังนี้

5.6.1 ปัญหาจากคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ด้านการบริหารบุคคลของ อบต.

คณะกรรมการที่ทำหน้าที่การบริหารงานบุคคลของ อบต. มี 3 ระดับ (เช่นเดียวกับ อปท.ประเภทอื่น) และมีโครงสร้างคณะกรรมการในลักษณะไตรภาคี (ตาม

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542) ซึ่งเกิดผลกระทบต่อระบบการบริหารงานบุคคลทาง อบต.อย่างมาก รายละเอียดดังนี้

1) อำนาจหน้าที่และการปฏิบัติงานของคณะกรรมการแต่ละระดับมีความซ้ำซ้อนกัน ระหว่าง ก.ด. กับ ก.กลาง ซึ่งภารกิจหลักของ ก.ด. คือ การกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมให้แก่ อบต. และภารกิจหลักของ ก.กลาง คือ การกำหนดมาตรฐานทั่วไปให้แก่ ก.จังหวัดเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานและเมื่อ ก.จังหวัดมีปัญหาในการปฏิบัติงานต้องส่งเรื่องไปให้ ก.กลาง เพื่อขอข้อคิดเห็น ขอคำปรึกษาและข้อเสนอแนะซึ่งทำให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีความล่าช้าและความซ้ำซ้อนกันในทางปฏิบัติงาน รวมถึงขาดเอกภาพ

2) การให้ความเห็นและการตีความกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในบางประเด็นไม่ตรงกัน จากภารกิจของ ก.ด. และ ก.กลาง ที่ซ้ำซ้อนกันในการให้ข้อคิดเห็นหรือคำปรึกษาแก่ ก.จังหวัด ซึ่งบางครั้งแต่ละชุดให้ความเห็นหรือตีความไม่ตรงกันย่อมทำให้เกิดความสับสนและนำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง

3) คณะกรรมการกลาง คณะกรรมการระดับจังหวัดมีมากเกินไป คณะกรรมการทั้งสองระดับแบ่งตามประเภทของ อบต. ทำให้ระเบียบปฏิบัติงานในเรื่องเดียวกันของแต่ละประเภท อบต. ไม่เหมือนกัน ส่งผลให้เกิดการกีดกันการเลือกปฏิบัติได้ในบางกรณีและนำไปสู่ความยุ่งยากสับสนของระบบการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะในเรื่องการโอน การย้ายข้ามประเภท อบต.

นอกจากนั้น ก.จังหวัดที่แบ่งตามประเภทของ อบต. ได้มีหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์วางแนวทางปฏิบัติให้แก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องในการส่งลงโทษทางวินัยของผู้บริหาร อบต. และพิจารณาการอุทธรณ์ร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังทำให้เกิดปัญหาในเรื่องการโอนย้าย ซึ่งสาเหตุมาจาก

3.1) ระเบียบในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการโอนย้ายข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นของแต่ละประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน

3.2) การโอนย้ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เป็นไปได้ยากเพราะสงวนตำแหน่งสำหรับคนใน ซึ่งเป็นการจำกัดความก้าวหน้าของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก

3.3) การโอนย้ายต้องได้รับความยินยอมจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) โครงสร้างของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคล ทั้ง 3 ชุดมีความไม่เหมาะสมในหลายๆ ประเด็น หากพิจารณาโครงสร้างของคณะกรรมการ จะเห็นว่าเป็นองค์กรที่มีความทันสมัย สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน กล่าวคือ ประกอบด้วยฝ่ายราชการประจำ ฝ่ายตัวแทนผู้บริหารและพนักงานท้องถิ่นและฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นลักษณะไตรภาคี แต่โครงสร้างขององค์กรดังกล่าวยังมีองค์ประกอบที่เห็นว่าน่าจะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบริหารงานบุคคล คือ

4.1) ประเด็นเกี่ยวกับประธานคณะกรรมการฯ ทั้งสามระดับ กล่าวคือ

- ประธานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) มาจากการคัดเลือกและโดยออกความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

- ประธานคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

- ประธานคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมาย

การทำหน้าที่ของประธานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) เป็นไปในลักษณะเกรงใจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การทำหน้าที่ในฐานะองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลสูงสุดจึงยังไม่เห็นเด่นชัด หากมองย้อนลงไปยังคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ในทางปฏิบัติจริงคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลยังไม่มีโอกาสได้นำประเด็นเรื่องความสอดคล้องกับความต้องการและความเหมาะสมขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้กำหนดกรอบแนวทางให้และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลทุกแห่งก็ต้องถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน

4.2) ประเด็นที่เกี่ยวกับคณะกรรมการที่เป็นผู้แทนจากส่วนท้องถิ่น ในไตรภาคีนั้น มักเป็นผู้แทนที่มาจากฝ่ายผู้บริหารมากกว่าฝ่ายข้าราชการประจำ จึงส่งผลให้แนวทางการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น หรือการพิจารณาปัญหางานบุคคลในประเด็นต่างๆ ไม่ได้ตอบสนองหรือสอดคล้องกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นที่เป็นอยู่จริงในปัจจุบันมากนัก

4.3) ประเด็นเกี่ยวกับคณะกรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒินั้น มักพบปัญหาเกี่ยวกับเรื่องคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิที่เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการใน ก. จังหวัด ทำให้ได้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่ที่มาจากข้าราชการที่เกษียณอายุราชการแล้ว และนักธุรกิจในจังหวัดเข้ามาดำรงตำแหน่งอาจไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเรื่องการบริหารงานบุคคลเลย ซึ่งทำให้การพิจารณาปัญหาที่เกี่ยวกับเรื่องการบริหารงานบุคคลขาดความชัดเจนและในการทำงานบางครั้งอาจก่อให้เกิดความผิดพลาดขึ้นได้ซึ่งจะส่งผลเสียให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นอย่างมาก

5.6.2 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานทั่วไปของระบบการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

แบ่งกรอบพิจารณาออกเป็น 5 ประเด็นด้วยกัน โดยแต่ละประเด็นสามารถพิจารณาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นแก่องค์การบริหารส่วนตำบล ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1) การกำหนดตำแหน่งและการบรรจุแต่งตั้ง ประเด็นปัญหาที่พบอยู่ในปัจจุบันได้แก่

1.1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในกระบวนการของการกำหนดตำแหน่งทั้งนี้เพราะอำนาจในการพิจารณาและตัดสินใจคือ อำนาจ ก.จังหวัด นอกจากนี้ในการกำหนดตำแหน่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานกลางซึ่งในบางกรณีค่อนข้างที่จะเข้มงวดและไม่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถที่จะกำหนดตำแหน่งของตนได้ตามที่ต้องการ

1.2) หลักเกณฑ์และมาตรฐานทั่วไป ที่ออกมาใช้บังคับในบางกรณีเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการในการกำหนดตำแหน่งและบางกรณียังเป็นการขัดต่อความก้าวหน้าในสาขาวิชาชีพของพนักงานส่วนท้องถิ่นด้วย

1.3) การนำระบบ P.C. มาใช้ในการกำหนดตำแหน่งบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นพบว่าระบบ P.C. ที่ใช้นั้นไม่สอดคล้องกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.4) สถานะของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีชื่อเรียกที่แตกต่างกัน เช่น ข้าราชการ พนักงาน ทำให้เกิดความสับสนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกำหนดตำแหน่งบุคลากรในท้องถิ่นตลอดจนยังเป็นปัญหาเชื่อมโยงกับกระบวนการในการโอนย้ายของบุคคลไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างที่ต่างระดับมีความยากลำบาก

1.5) เกิดปัญหาการเงาจงคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจึงเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ยอมเปิดสอบ แม้จะขาดบุคลากรก็ตาม ส่งผลต่อความเจริญเติบโตของข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น ที่ต้องการได้รับการเลื่อนระดับ/ตำแหน่ง

2) การโอน

ปัญหาเกี่ยวกับการ โอนที่พบมากในองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถแยกเป็นประเด็นย่อย ๆ ดังนี้

2.1) ขาดความคล่องตัวในการโอนย้ายข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น เนื่องจากระบบการโอนย้ายข้าราชการ/พนักงานปัจจุบัน ต้องได้รับความยินยอมทั้งจากตัวข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นเสียก่อน หรือที่เรียกว่า "หลักความสมัครใจ" จากนั้นต้องได้รับการยินยอมของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองฝ่าย หรือที่เรียกว่า "หลักความยินยอม" นอกจากนี้ยังได้รับการเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดอีก จึงทำให้การโอนย้ายล่าช้าและไม่คล่องตัว

2.2) ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น ถูกกีดกันแก่งจากผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการไม่ยินยอมให้โอนย้ายข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นของตนย้าย ส่งผลให้ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นไม่เติบโต

2.3) ในบางกรณี ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการโอนย้ายข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นแต่ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น "ไม่สมัครใจ"

2.4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ต้องการโอนบุคลากรที่ไม่มีคุณภาพไป แต่ไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับ ในทางกลับกันบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการบุคลากรที่มีความสามารถแต่ไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดโอนให้

2.5) การขอโอนและการอนุมัติโอนยังต้องใช้เวลาอย่างมากในการพิจารณา เพราะต้องผ่านคณะกรรมการต่างๆ อีกด้วย โดยเฉพาะกรณีการโอนหรือขอโอนข้ามจังหวัดต้องผ่านคณะกรรมการถึง 2 ระดับ

3) การรับโอน

ในประเด็นการรับโอนขององค์การบริหารส่วนตำบลยังประสบกับปัญหาอีก 3-4 ประการ ได้แก่

3.1) ปัญหาการเทียบตำแหน่งเดิม กับตำแหน่งใหม่ เช่น ข้าราชการทหารยศร้อยเอกจะโอนมาเป็นพนักงานส่วนตำบลระดับใด

3.2) ปัญหาการเทียบวุฒิที่จบวุฒิที่ไม่แพร่หลาย เช่น วุฒิ ศศ.บ (ธุรกิจศึกษา) จะเทียบได้ว่าเป็นวุฒิทางการบริหารได้หรือไม่

3.3) การเทียบระยะเวลาการดำรงตำแหน่งสายงานผู้บริหารของผู้โอน เช่น เดิมดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 มาแล้ว 5 ปี จะถือว่าได้ดำรงตำแหน่งในสายงานผู้บริหารมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือไม่

3.4) ก.อบต. จังหวัดไม่สามารถเทียบตำแหน่งเทียบวุฒิและเทียบระยะเวลาการดำรงตำแหน่งสายงานผู้บริหารได้

4) การเลื่อนระดับ

ปัญหาที่เกี่ยวกับการเลื่อนระดับนั้นได้แก่

4.1) การเลื่อนระดับในสายปฏิบัติของข้าราชการในองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กทำได้ยาก เนื่องจากในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กนั้นไม่มีตำแหน่งที่จะรองรับกับตำแหน่งที่ข้าราชการจะสามารถเลื่อนระดับได้

4.2) การเลื่อนระดับที่เปิดให้มีการเสนอผลงานทางวิชาการ มิได้เป็นหลักประกันในความสามารถของผู้ที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนระดับอย่างแท้จริง

4.3) การให้อำนาจแก่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไปในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาเลื่อนระดับ ทำให้ขาดมาตรฐานและหลักเกณฑ์ในการประเมิน และอาจเกิดปัญหาความไม่ยุติธรรมและเกิดการเดินพรกเล่นพวกขึ้นได้

4.4) การปรับเปลี่ยนการจัดคนตามโครงสร้างใหม่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่ส่งผลกระทบต่อให้

- ระดับตำแหน่งของหัวหน้าส่วนราชการเดิม ไม่ตรงกับระดับตำแหน่งที่กำหนดในโครงสร้างส่วนราชการใหม่

- มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและหัวหน้าส่วนราชการอื่นๆ ที่มีระดับตำแหน่งไม่ตรงตามโครงสร้างที่กำหนดใหม่เป็นจำนวนมาก

- การที่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารมีระดับตำแหน่งไม่ตรงตามกรอบโครงสร้างใหม่ ส่วนใหญ่จะมีลักษณะที่มีระดับต่ำกว่าระดับตามกรอบโครงสร้างใหม่

- การเลื่อนระดับที่อิงกับเกณฑ์ของ ก.พ. ซึ่งเหมาะกับองค์กรที่มีขนาดใหญ่ มากจนเกินไปก็ส่งผลกระทบให้การเลื่อนระดับในองค์การบริหารส่วนตำบลมีความสับสนและทำได้ยากขึ้น เพราะ อบต.เป็นองค์กรขนาดเล็ก

5) การเลื่อนชั้นเงินเดือน

สรุปภาพรวมของปัญหาในเรื่องนี้เป็นประเด็น ได้แก่

5.1) ปัญหาร้อยละ 15 และร้อยละ 6 อันได้แก่ประเด็นต่างๆดังนี้

- ท้องถิ่นมีพนักงานหรือลูกจ้างไม่เกิน 6 คน ในการเลื่อนชั้นเงินเดือน ณ วันที่ 1 เมษายน เมื่อคำนวณโควตา ร้อยละ 15 ของจำนวนพนักงานหรือลูกจ้างแล้ว จะไม่มีพนักงานหรือลูกจ้างผู้ใด มีสิทธิได้เลื่อนชั้นเงินเดือนหนึ่งขั้น

- ในการเลื่อนชั้นเงินเดือน ณ วันที่ 1 ตุลาคม การคำนวณวงเงินร้อยละ 6 ของอัตราเงินเดือน ทำให้มีผู้มีสิทธิเลื่อนชั้นเงินเดือนหนึ่งขั้นมีจำนวนไม่ถึง 1 คน

5.2) ปัญหาในเรื่องของอัตราเงินเดือนที่ไม่สอดคล้องเหมาะสมกับภาวะการณ์ครองชีพในปัจจุบันทั้งในส่วนของข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของท้องถิ่น

5.3) ปัญหาในเรื่องของหลักเกณฑ์มาตรฐานทั่วไปที่กำหนดไว้และข้อจำกัดในเรื่องของกรอบค่าใช้จ่ายในด้านบุคลากรที่ต้องไม่เกิน 40% ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถที่จะบริหารงานบุคคลได้อย่างคล่องตัวไม่สามารถที่จะกำหนดเงินเดือน ค่าจ้าง/ค่าตอบแทนได้ตรงกับภาวะการณ์ครองชีพในปัจจุบัน

5.4) ปัญหาในเรื่องสิทธิประโยชน์อื่น อาทิ สวัสดิการ การรักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร ค่าเช่าบ้าน ที่ยังไม่เพียงพอและไม่ตอบสนองตามความต้องการที่แท้จริงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.5) ระบบและวิธีการประเมินความดีความชอบและการพิจารณาเลื่อนชั้นเงินเดือนของท้องถิ่นยังขาดหลักเกณฑ์และมาตรฐานที่ชัดเจนในกระบวนการดังกล่าวเปิดโอกาสให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาได้

5.6) ปัญหาที่ท้องถิ่นนำระบบบัญชีเดียวกับข้าราชการพลเรือนมาใช้ นั้นไม่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.6.3 ปัญหาจากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล

ประเด็นปัญหาหลักๆ ที่พบในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้ดังนี้

1) ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด อำนาจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการบริหารงานบุคคลที่ได้ถูกกำหนดไว้มีมากมาย ซึ่งในแต่ละประเด็นถ้าผู้บริหารใช้อำนาจแบบไม่มีเหตุผล

ในลักษณะที่ดูแลอำนาจหรือเหลิงอำนาจข่มขู่ผลกระทบต่อการทำงานและขวัญกำลังใจของบุคลากรในองค์กรตามมา

2) หัวหน้าส่วนราชการของ อบต. โดยเฉพาะปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีอำนาจในการให้คุณให้โทษอย่างเต็มที่ ทั้งนี้เพราะกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจแก่ปลัด อบต. ไว้ ทำให้ในการบังคับบัญชาพนักงานส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ส่งผลให้การปฏิบัติงานตามสายการบังคับบัญชาไม่สัมฤทธิ์เท่าที่ควร

3) อำนาจและความเห็นที่ไม่ตรงกัน ระหว่างผู้บริหาร อบต. คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล อำนาจของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีในการบริหารงานบุคคลก็ถือได้ว่ายังมีอยู่อย่างจำกัด และขาดความเป็นอิสระเมื่อเทียบกับอำนาจของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล กล่าวคือ ในการปฏิบัติงานในบางเรื่องผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีอำนาจในการตัดสินใจเพียงลำพังแต่ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลในการให้ความเห็นชอบเสียก่อนผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลจึงจะมีอำนาจในการสั่งการ ในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นหลายๆ เรื่อง ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นอย่างหนึ่งแล้ว เมื่อผ่านเรื่องไปทางคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนตำบลให้ทราบหรือขอความเห็นชอบ ทางคณะกรรมการฯ มักเห็นแย้งหรือตั้งข้อสังเกตต่าง ๆ เสมอ

4) บุคลากรในคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลขาดความรู้ในเรื่องการบริหารงานบุคคลของ อบต. จากโครงสร้างแล้วจะเห็นได้ว่า ถ้าคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเป็นไปตามที่กำหนดอย่างแท้จริงแล้ว ข่อมทำให้การพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องการบริหารงานมีประสิทธิผล เพราะประกอบไปด้วยผู้ที่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ทางการบริหารบุคคลท้องถิ่นด้วยกันทั้งสิ้น แต่ในความเป็นจริงแล้วคณะกรรมการชุดดังกล่าวมักไม่ได้เป็นไปในลักษณะดังตามที่กล่าวมา

6. การบริหารการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารการคลังและงบประมาณของท้องถิ่น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสำคัญฯ 3 ประเด็นดังนี้ คือ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2547 : 17-39)

6.1 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของกฎหมาย

กฎหมายจัดตั้ง อปท. แต่ละฉบับได้กำหนดที่มาของรายได้ของ อปท. ไว้แตกต่างกันตามประเภทของ อปท. นอกจากนั้นท้องถิ่นประเภทเทศบาลยังมีพระราชบัญญัติรายได้เทศบาลที่ขยายรายละเอียดของรายได้โดยเฉพาะรายได้จากภาษีอากร และค่าธรรมเนียม

และยังมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ.2542 ได้กำหนดรายละเอียดที่มาของรายได้ของ อปท.ระดับบน (อบจ.และกรุงเทพมหานคร) และระดับล่าง (เทศบาล เมืองพัทยาและ อบต.) ไว้ ซึ่งเงินรายได้ของ อปท. ส่วนใหญ่อยู่ในรูปของภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ซึ่งมีทั้งที่เป็นรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองและที่รัฐจัดเก็บให้แบ่งรายได้ ของ อปท. ตามแหล่งที่มาของรายได้ ได้ดังต่อไปนี้

6.1.1 รายได้จากภาษีอากร

ปัจจุบันอาจจำแนกภาษีของ อปท. ออกเป็น 3 ประเภท คือ

1) ภาษีที่ อปท. จัดเก็บเอง ที่สำคัญมีอยู่ 3 ประเภท ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีป้าย ยกเว้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีอำนาจออกข้อบัญญัติจังหวัดเพื่อจัดเก็บภาษีจากสถานค้าปลีกน้ำมันและยาสูบในจังหวัด ตลอดจนเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมได้

2) ภาษีที่รัฐจัดเก็บเพิ่มหรือเป็นภาษีที่ใช้ฐานร่วมกับรัฐบาล (Surcharge Base) คือภาษีที่ อปท. ออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมจากอัตราภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บบนฐานภาษีเดียวกัน ซึ่งเป็นอำนาจตามกฎหมายของ อปท. ในการจัดเก็บ แต่ในทางปฏิบัติ อปท. จะมอบหมายให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมสรรพากรเป็นผู้จัดเก็บให้ โดยให้หักค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจัดเก็บ ปัจจุบันภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแทนที่สำคัญ คือ ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจเฉพาะ

3) ภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้ หรือ ภาษีที่รัฐบาลแบ่งรายได้ให้ (Share Revenue) คือ ภาษีที่อำนาจในการจัดเก็บเป็นของรัฐบาล แต่รัฐบาลนำส่วนหนึ่งของรายได้จากภาษีที่จัดเก็บได้นี้มาจัดสรรให้แก่ อปท. เพื่อวัตถุประสงค์ในการกระจายอำนาจ ภาษีส่วนนี้ที่สำคัญมีดังนี้

- ภาษีมูลค่าเพิ่ม
- ภาษีสุรา
- ภาษีสรรพสามิต
- ค่าภาคหลวงแร่
- ค่าภาคหลวงการปิโตรเลียม
- อากรังนกนางแอ่น
- ภาษียรถยนต์
- ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับ

- ภาษีการพนัน

6.1.2 รายได้อื่นที่ไม่ใช่ภาษีอากร อาจจำแนกออกเป็น 4 ประเภท คือ

1) รายได้จากค่าธรรมเนียม แบ่งได้เป็นสองประเภท คือค่าธรรมเนียมผู้ได้รับประโยชน์ (Beneficiary Charges) เป็นค่าธรรมเนียมซึ่งผู้ได้รับบริการสาธารณะจ่ายเป็นค่าบริการ และค่าธรรมเนียมแบบใบอนุญาต (Regulatory Fees) เป็นค่าธรรมเนียมที่เก็บจากเอกชนเพื่ออนุญาตให้จัดทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น ปัจจุบันค่าธรรมเนียมที่ อปท. จัดเก็บได้เองคือ

- ค่าธรรมเนียมการฆ่าสัตว์
- ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์
- ค่าธรรมเนียมเก็บและขนอุจจาระหรือสิ่งปฏิกูล
- ค่าธรรมเนียมเก็บและขนขยะมูลฝอย
- ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหาร
- ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ

2) รายได้จากค่าปรับ การจัดเก็บค่าปรับเป็นไปในลักษณะที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจ อปท. ในการเปรียบเทียบค่าปรับ เช่น กรณีการละเมิดข้อบัญญัติ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ค่าปรับเป็นบทลงโทษของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดโดยการเรียกเก็บเป็นจำนวนเงินจึงมิได้เป็นวัตถุประสงค์หรือเครื่องมือในการหารายได้

3) รายได้จากการประกอบกิจการและทรัพย์สินของ อปท. อปท. บางประเภท บางแห่งมีทรัพย์สินที่ก่อให้เกิดประโยชน์ได้ เช่น ให้เช่าที่ดินของ อปท. นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ผู้ประกอบการ ทั้งที่เป็นบริการสาธารณะแก่ประชาชนและการประกอบการเชิงพาณิชย์อย่างกิจการของเอกชนที่ก่อให้เกิดรายได้แก่ อปท.

4) รายได้จากเงินบริจาค เป็นได้ทั้งในลักษณะของการบริจาคสิ่งของและบริจาคเงิน และอาจเป็นการบริจาคที่มีการระบุดูวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินเป็นการเฉพาะหรือมิได้ระบุดูวัตถุประสงค์ก็ได้

6.1.3 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นเงินที่รัฐจัดสรรให้แก่ อปท. เพื่อให้ นำเงินที่ได้รับ การจัดสรรไปใช้จ่ายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีมาตรฐานตามที่รัฐกำหนดอย่างทั่วถึง และเป็นกลชองว่างระหว่าง อปท. ที่มีฐานะทางการคลังที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ยังเป็นการเสริมศักยภาพของ อปท. ให้สามารถดำเนินการตามนโยบายของรัฐหรือสามารถแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นซึ่งเกินขีด

ความสามารถทางการคลังของท้องถิ่นเอง ปัจจุบันเงินอุดหนุนจากรัฐบาลนับว่าเป็นรายได้ที่สำคัญของท้องถิ่น

ปัจจุบันสำนักงบประมาณ ได้จำแนกเงินอุดหนุนออกเป็น 3 ประเภท คือ

(1) เงินอุดหนุนทั่วไป หมายถึงเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ อปท. โดยไม่กำหนดรายละเอียดของการใช้จ่ายเงิน อปท.จะมีอิสระในการใช้เงินอุดหนุนประเภทนี้

(2) เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ หมายถึงเงินอุดหนุนแบบถ่ายโอนงาน โครงการ/กิจกรรม จากงบประมาณส่วนกลางให้แก่ อปท. ดำเนินการ

(3) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หมายถึง เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ อปท. โดยกำหนดเงื่อนไขให้ อปท.ต้องจัดทำโครงการเสนอต่อรัฐบาล ซึ่งหากโครงการนั้น สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายของรัฐบาลแล้ว ก็จะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้ อปท. อาจจะจัดทำโครงการได้ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

แนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่จะเป็นไปตามประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในปีงบประมาณ 2549 มีหลักเกณฑ์การจัดสรรดังนี้

เงินอุดหนุนทั่วไปให้จัดสรรให้ อปท. โดยร้อยละ 10 จัดสรรให้ อบจ. ร้อยละ 40 จัดสรรให้เทศบาล และร้อยละ 50 จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบล รายละเอียดการจัดสรรของแต่ละประเภท อปท.เป็นดังนี้

ก. การจัดสรรให้ อบจ. แต่ละแห่ง จัดสรรเป็น 4 ส่วนดังนี้

- ส่วนที่ 1 ร้อยละ 50 แบ่งเท่ากันทุกแห่ง

- ส่วนที่ 2 ร้อยละ 20 แบ่งตามจำนวนประชากร

- ส่วนที่ 3 ร้อยละ 10 แบ่งตามรายได้ผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด

(GPP)

- ส่วนที่ 4 ร้อยละ 20 แบ่งตามจำนวนพื้นที่

ข. การจัดสรรให้แก่เทศบาล แต่ละแห่งให้จัดสรรเป็นสองส่วน ดังนี้

- ส่วนที่ 1 ร้อยละ 50 ตามจำนวนประชากร

- ส่วนที่ 1 ร้อยละ 50 แบ่งเท่ากันทุกแห่ง

- ก. การจัดสรรให้ อบต. แต่ละแห่งให้จัดสรรเป็น 3 ส่วน ดังนี้
- ส่วนที่ 1 ร้อยละ 40 ตามจำนวนประชากร
 - ส่วนที่ 2 ร้อยละ 30 ตามจำนวนหมู่บ้าน
 - ส่วนที่ 3 ร้อยละ 30 แบ่งเท่ากันทุกแห่ง

สรุปโครงสร้างรายได้ท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังตาราง

ตารางที่ 2.16 โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทรายได้	อบจ.	เทศบาล	อบต.	เมืองพัทยา	กทม.
1. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดตนเอง					
<i>1.1 รายได้จากภาษีอากร</i>					
1.1.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน		/	/	/	/
1.1.2 ภาษีบำรุงท้องที่		/	/	/	/
1.1.3 ภาษีป้าย		/	/	/	/
1.1.4 ภาษีรถจักรยานยนต์		/	/	/	/
1.1.5 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	/	/	/		
1.1.6 ภาษียาสูบ น้ำมัน และ โรงแรม	/				/
<i>1.2 รายได้ที่มีใช้ภาษีอากร</i>					
1.2.1 ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	/	/	/	/	/
1.2.2 รายได้จากทรัพย์สิน	/	/	/	/	/
1.2.3 รายได้จากสาธารณูปโภค	/	/	/	/	/
1.2.4 รายได้จากการประกอบกิจการ	/	/	/	/	/
1.2.5 รายได้เบ็ดเตล็ด	/	/	/	/	/
2. รายได้จากภาษีท้องถิ่นที่รัฐจัดเก็บให้					
2.1 ภาษีมูลค่าเพิ่ม	/	/	/	/	/
- ตาม พ.ร.บ.จัดสรร+พ.ร.บ.เมืองพัทยา	/	/	/	/	/
- ตาม พ.ร.บ. อบจ.	/				
2.2 ภาษีสรรพสามิต		/	/	/	/
2.3 ภาษีสรรพสามิต		/	/	/	/
2.4 ภาษีสรรพสามิต		/	/	/	/
2.5 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	/				
2.6 ค่าธรรมเนียมจดทะเบียน		/	/	/	/
2.7 ภาษีการพนัน		/	/	/	/
2.8 ค่าภาคหลวงแร่	/	/	/	/	/
2.9 ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม	/	/	/	/	/

ตารางที่ 2.16 (ต่อ)

ประเภทรายได้	อบจ.	เทศบาล	อบค.	เมืองพัทยา	กทม.
2.10 รายได้ตามกฎหมายอุทยาน			/		
2.11 ค่าภาคหลวงป่าไม้			/		
2.12 ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล			/		
2.13 ค่าใบอนุญาต อาชญาบัตร ประมง			/		
3. รายได้จากภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้					
3.1 ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผน ๑)	/	/	/	/	/
4. รายได้จากเงินอุดหนุน	/	/	/	/	/

6.2 รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รายจ่ายของ อบปท. เป็นเงินงบประมาณที่ใช้จ่ายเพื่อจัดทำสินค้าและบริการสาธารณะตามภารกิจหน้าที่ของอบปท. แต่ละประเภทเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยทั่วไปกฎหมายจัดตั้ง อบปท.ทั้งหลายมักบัญญัติเรื่องรายจ่ายของท้องถิ่นไว้คล้ายคลึงกันตามลักษณะการใช้จ่าย โดยมีรายจ่ายดังต่อไปนี้

- 1) เงินเดือน
- 2) ค่าจ้าง
- 3) เงินตอบแทนอื่นๆ
- 4) ค่าใช้สอย
- 5) ค่าวัสดุ
- 6) ค่าครุภัณฑ์
- 7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินอื่น
- 8) เงินอุดหนุน
- 9) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่มิกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

อย่างไรก็ตามกฎเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการงบประมาณของ อบปท. ก็จะกำหนดให้ อบปท. จัดทำงบประมาณโดยจำแนกตามหน่วยงาน ลักษณะงาน แผนงาน

6.3 วิธีการงบประมาณ

วิธีการงบประมาณ หมายถึงการวางแผนการใช้จ่ายเงินโดยแสดงแผนการปฏิบัติงานตามภารกิจหน้าที่ด้านต่างๆ ในรอบระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งในระบบราชการรอบระยะเวลาดังกล่าว คือ ปีงบประมาณ โดยแท้จริงแล้ววิธีการงบประมาณจะมีความหมาย

ครอบคลุมกระบวนการของการจัดทำงบประมาณทั้งหมด ตั้งแต่ขั้นตอนการเตรียมการ คือการจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี การอนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย จนถึงการใช้จ่ายตามงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำหนดโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 ซึ่งมีขั้นตอนสำคัญของวิธีการงบประมาณ 3 ขั้นตอน ได้แก่ การจัดเตรียมงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ และการบริหารหรือการควบคุมงบประมาณ รายละเอียดเป็นดังนี้

6.3.1 การจัดเตรียมงบประมาณ

ก่อนวันที่ 15 สิงหาคม เจ้าหน้าที่งบประมาณของ อปท.จะมีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานต่างๆ ของ อปท.เสนอข้อมูลที่ต้องใช้ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เมื่อแต่ละหน่วยงานได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่งบประมาณแล้ว จะพิจารณากำหนดวงเงินรายจ่ายในปีงบประมาณ โดยคำนึงถึงภารกิจหน้าที่ที่หน่วยงานต้องดำเนินการภายใต้กรอบของแผนพัฒนา อปท. ที่ได้วางไว้

เมื่อเจ้าหน้าที่งบประมาณได้รับข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ แล้วจะเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายโดยจัดทำเป็นข้อมูลเบื้องต้นเพื่อเสนอให้ผู้บริหารพิจารณา เมื่อผู้บริหารพิจารณาอนุมัติให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นยอดเงินเท่าใดแล้ว เจ้าหน้าที่งบประมาณจะนำยอดเงินดังกล่าวไปจัดทำเป็นร่างงบประมาณเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่นภายในวันที่ 15 สิงหาคม

6.3.2 การอนุมัติงบประมาณ

ร่างงบประมาณที่ผ่านการพิจารณาจากผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว จะถูกนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่นในรูปของร่างข้อบัญญัติ/ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งสภาท้องถิ่นจะดำเนินการพิจารณาเป็น 3 วาระ คือ วาระรับหลักการ วาระการพิจารณา ซึ่งจะพิจารณารายละเอียดเรียงตามมาตราและทำการแก้ไขหรือตัดทอนงบประมาณ และวาระลงมติจะให้ร่างงบประมาณผ่านเป็นข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณเพื่อบังคับใช้ต่อไปหรือไม่

เมื่อสภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบร่างงบประมาณแล้ว ในกรณีของ อบค. ให้นำเสนอนายอำเภอเพื่อขออนุมัติ ในกรณีของเทศบาลให้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นชอบให้นายกเทศมนตรีลงนามเพื่อใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีใช้บังคับต่อไป ในกรณีของ อบจ.ให้นำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อขออนุมัติ

เป็นที่สังเกตได้ชัดเจนว่า กระบวนการอนุมัติงบประมาณของท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นประเภทใดก็ตาม จะมีบทบาทของผู้ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลเข้ามาเกี่ยวข้อง

6.3.3 การบริหารหรือควบคุมงบประมาณ

เมื่อมีการบังคับใช้เป็นข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว ขั้นตอนต่อไปเป็นหน้าที่ของผู้บริหาร อปท. ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้เป็นไปตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งการบริหารและควบคุมงบประมาณมีรายละเอียดของปฏิบัติที่เกี่ยวกับเรื่องการจัดเก็บรายได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ การใช้จ่ายเงินงบประมาณตามแผนงานด้านต่างๆ และการโอนเงินงบประมาณและการแก้ไขงบประมาณกรณีที่เกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม

7. ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ

ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศที่จะกล่าวถึงในที่นี้ จะนำเสนอเฉพาะประเทศที่มีรูปแบบเป็นรัฐเดี่ยวเช่นเดียวกับประเทศไทยเท่านั้น ซึ่งในที่นี้จะได้กล่าวเฉพาะ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่นและประเทศเกาหลีใต้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546)

7.1 ประเทศฝรั่งเศส

ในอดีตมักจะมีการกล่าวกันว่าระบบและกลไกการปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศสนั้นมีอิสระค่อนข้างน้อย เนื่องจากถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดจากส่วนกลางผ่านทางตัวแทนของรัฐในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค อย่างไรก็ตามการดังกล่าวก็ได้เปลี่ยนแปลงไปมากภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจในปี ค.ศ.1982

การปกครองของประเทศฝรั่งเศสปัจจุบันมีกลไกและระบบกฎหมายมหาชนที่ก้าวหน้าและเอื้อต่อการเติบโตตลอดจนความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ขอบข่ายภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินกิจการต่างๆ นั้น มีลักษณะเป็นไปตามแนวคิดที่เรียกว่า “หลักความสามารถทั่วไป” (General Competence) หรือ “การบริหารปกครองโดยอิสระ” (Free Administration) ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดทางกฎหมายที่ให้อำนาจกับท้องถิ่นในการกระทำการหรือจัดทำ/จัดหาบริการสาธารณะใดๆ ก็ได้ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนท้องถิ่นของตนตราบเท่าที่ไม่ไปก้าวล่วงหรือกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองอื่นๆ ในการปฏิบัติภารกิจเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถริเริ่มจัดทำบริการต่างๆ ได้โดยอิสระและยังมี

อิสระในการเลือกวิธีการจัดทำบริการ ได้หลากหลายวิธี ซึ่งโดยทั่วไปสามารถจัดแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำเอง โดยอาศัยทรัพยากรทั้งทางการเงินและบุคลากรของท้องถิ่นเอง

ประเภทที่สอง มอบให้องค์กรอื่นจัดทำแทน เป็นการมอบกิจการบางอย่างให้กับองค์กรอื่นเป็นผู้จัดทำแทน โดยอาจจะเป็นองค์กรภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ได้ซึ่งมีอยู่หลายรูปแบบ แต่โดยมากมักจะอยู่ในรูปขององค์กรความร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือเป็นบริษัทจำกัดที่ท้องถิ่นเข้าไปถือหุ้นเพื่อดำเนินกิจการสาธารณะบางด้าน

ประเภทที่สาม การมอบภารกิจโดยใช้สัญญา เป็นการมอบภารกิจให้องค์กรอื่นๆ ทำการแทนโดยอาศัยการทำข้อตกลงในรูปของสัญญาเป็นข้อผูกมัดในการจัดทำกิจการ เช่น การให้สัมปทาน การใช้สัญญาว่าจ้างบริษัทเอกชนจัดทำบริการสาธารณะ เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีระบบขององค์กรความร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่แข็งแกร่งและมีประสิทธิภาพสูงในการจัดทำบริการต่างๆ ซึ่งมีอยู่ 3 รูปแบบ คือ

ก. ประชาคมนคร (Communautés Urbaines) เป็นการรวมกลุ่มของเทศบาลนครขนาดใหญ่กับเทศบาลข้างเคียง โดยมีประชากรรวมกัน 500,000 คนขึ้นไป

ข. ประชาคมเมือง (Communautés D'agglomération) เป็นการรวมกลุ่มของเทศบาลเมืองขนาดกลางกับเทศบาลเล็กๆ ข้างเคียง โดยมีประชากรรวมกัน 50,000 คนขึ้นไป

ค. ประชาคมเทศบาล (Communautés de Communes) เป็นการรวมกลุ่มของเทศบาลขนาดเล็กเขตชนบทหรือกิ่งชนบท

ส่วนความเป็นอิสระทางการคลังและการงบประมาณนั้น ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดอัตราภาษีภายในกรอบที่กำหนดไว้ และมีอิสระในการใช้จ่ายตามความจำเป็นของคน ชานรายได้ส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 60 จะมาจากภาษี อากร และค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่ท้องถิ่นสามารถกำหนดอัตราการเรียกเก็บได้เอง ซึ่งสัดส่วนรายรับด้านนี้เพิ่มขึ้นอย่างมากภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจปี ค.ศ.1982 ขณะเดียวกันเงินอุดหนุนจากรัฐก็มีการเปลี่ยนแปลงจากเงินอุดหนุนที่กำหนดเงื่อนไขไปสู่ระบบเงินอุดหนุนทั่วไปที่ยืดหยุ่นและให้อิสระในการใช้จ่ายแก่ท้องถิ่นมากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระเป็นอย่างมากในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของคน การแทรกแซงและควบคุมจากรัฐบาลกลางมีข้อจำกัดมากขึ้น เนื่องจากมีการจัดตั้งศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค (Les Chambres Régionales des Comptes) ในทุกๆ ภาค เพื่อทำหน้าที่ควบคุมบัญชีและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้านระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น มีการสร้างระบบข้าราชการ ส่วนท้องถิ่นแต่ก็มีได้หมายความว่าข้าราชการท้องถิ่นเป็นพนักงานในสังกัดอื่นที่แยกขาดออกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่จะมีลักษณะเป็นเพียงการจัดเข้ารวมเป็นกลุ่ม (Cadres) เพื่อกำหนดระดับชั้น (Grading) ของข้าราชการตามลักษณะงาน และจะได้รับการฝึกอบรมโดย สถาบันระดับชาติที่รัฐจัดตั้งขึ้น ทั้งนี้ อำนาจในฐานะผู้ว่าจ้างยังคงอยู่ที่หน่วยการปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง เช่น การสรรหาว่าจ้าง การเลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น การจัดระดับชั้นตำแหน่ง จะคล้ายคลึงกับระบบข้าราชการส่วนกลาง ส่วนการกำหนดอัตราค่าตอบแทนจะถูกกำหนด โดยคำสั่งของสภาแห่งรัฐ (Conseil E'tat) หลังจากผ่านกระบวนการปรึกษาหารือกับสภาสูงว่า ด้วยการบริการสาธารณะในท้องถิ่น (The National Joint Higher Council for Territorial Public Services)

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วน ท้องถิ่นนั้น มีการยกเลิกอำนาจในการกำกับดูแลทางปกครอง (La Tutelle Administrative) ที่ ส่วนกลางมีเหนือหน่วยการปกครองท้องถิ่น ยกเลิกการที่ตัวแทนของรัฐผู้ใช้อำนาจดังกล่าว ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถควบคุมการตัดสินใจ "ก่อน" การกระทำของหน่วยการ ปกครองท้องถิ่น รวมถึงยังได้ยกเลิกอำนาจในการ "ให้ความเห็นชอบ" (Approbation) โดยแต่ เดิมหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำนิติกรรมทางการปกครองจะต้องขอความเห็นชอบ จากรัฐหรือตัวแทนของรัฐ นอกจากนี้อำนาจในการควบคุมทางการคลังที่ผู้ว่าราชการจังหวัด เคยมีก็ถูกถอดออกไป โดยในปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถดูแลท้องถิ่นได้เฉพาะ "ภายหลัง" การกระทำ อำนาจในการกำกับดูแลดังกล่าวถูกถ่ายโอนไปอยู่ในอำนาจของศาล ปกครองและศาลตรวจเงินแผ่นดิน

การตรวจสอบการปฏิบัติราชการจากรัฐบาลกลาง มีลักษณะของการควบคุม ให้เป็นไปตามกฎหมายและปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนเป็นการทั่วไปมากกว่าที่จะเข้าไปแทรกแซงหรือชี้นำการทำงานของท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งโดยทั่วไปจะมีอยู่ด้วยกัน 3 ลักษณะ ดังนี้

1. การควบคุมเหนือองค์กรและตัวบุคคล

(1) การควบคุมสภาท้องถิ่น

รัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐสามารถเข้าไป "แทรกแซง" การ ดำเนินการของสภาท้องถิ่นได้หากมีการดำเนินการอย่างไม่เป็นปกติ โดยการ "ยุบสภา ท้องถิ่น" (La Dissolution) ในกรณีเดียวกันนั้น คือ สภาท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้

ตามปกติ ทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ จะต้องประกอบไปด้วยคำอธิบายเหตุผลที่ต้องมีการยุบสภาและรัฐบาลต้องรีบรายงานต่อรัฐสภาทันที

(2) การควบคุมสมาชิกสภาท้องถิ่น

โดยทั่วไปจะเป็นการควบคุม “คุณสมบัติ” ของสมาชิกสภาท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายโดยภายหลังการเลือกตั้งหากพบว่าสมาชิกขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่ง การปลดสมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาภาคทำได้โดยการออกประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนการปลดสมาชิกสภาจังหวัดสามารถทำได้โดยสภาจังหวัด นอกจากนี้หากสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่มีเหตุอันควร ก็สามารถถูกตัดสิทธิให้พ้นจากตำแหน่งได้โดยคำวินิจฉัยของศาลปกครอง (Tribunal Administratif)

(3) การควบคุมฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยทั่วไปฝ่ายบริหารจะถูกควบคุมโดยสภาท้องถิ่นอยู่แล้ว แต่เนื่องจากนายกเทศมนตรีของเทศบาลมีสถานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลนอกเหนือจากการเป็นผู้บริหารของท้องถิ่น ดังนั้น กฎหมายจึงได้ให้อำนาจรัฐบาลในการพักงานและสั่งปลดออกจากตำแหน่งได้ กล่าวคือนายกเทศมนตรีรวมถึงเทศมนตรี อาจถูกสั่งพักงานได้ในระยะเวลาไม่เกิน 1 เดือนโดยคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ ต้องแสดงเหตุผลของการสั่งพักงานไว้ด้วย ส่วนการปลดออกจากตำแหน่งสามารถกระทำได้โดยการตราพระราชกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรี ซึ่งต้องแสดงเหตุผลในการปลดด้วยเช่นกัน

2. การควบคุมเหนือการตัดสินใจ

การควบคุมในที่นี้มีได้หมายถึงอำนาจในการพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตการตัดสินใจก่อนการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มีลักษณะเป็นการตรวจสอบ “ภายหลัง” จากที่ได้มีการตัดสินใจไปแล้ว โดยภายหลังจากที่ท้องถิ่นมีมติการตัดสินใจ หรือคำสั่งใดๆ แล้วก็ต้องส่งให้ตัวแทนของรัฐที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณา แต่ทั้งนี้ตัวแทนของรัฐไม่มีอำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือระงับการตัดสินใจดังกล่าว โดยหากพิจารณาแล้วเห็นว่าการตัดสินใจของท้องถิ่นไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ กระทำการโดยผิดวิธี หรือขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ ก็สามารถนำเรื่องส่งฟ้องร้องศาลปกครองต่อไป

3. การควบคุมทางการคลัง

อำนาจโดยตรงในการควบคุมทางการคลังและการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในความรับผิดชอบของกลไกที่สร้างขึ้นใหม่ นั่นคือ ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค ซึ่งมีลักษณะเป็นการควบคุมให้ถูกต้องหรือชอบด้วยกฎหมายทั้งในด้าน

ระบบบัญชี ระบบงบประมาณและการบริหารงบประมาณ ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาทางการคลังให้กับท้องถิ่นเพื่อให้มีการปฏิบัติที่ถูกต้อง ส่วนการควบคุมโดยราชการส่วนกลางนั้น องค์กรผู้ใช้อำนาจในการควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีบทบาทหน้าที่ในสามลักษณะ กล่าวคือ มีบทบาทในการควบคุมท้องถิ่นที่เป็นแต่เพียงการ “ควบคุมให้ชอบด้วยกฎหมาย” มิใช่การเข้าไปแทรกแซงการทำงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น มีบทบาทในฐานะองค์กรกลางในการพิจารณาและตัดสินข้อขัดแย้งทางปกครองระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง หรือระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับองค์กรทางปกครองอื่นๆ และ จะมีบทบาทในฐานะผู้ให้คำปรึกษาหรือแนะแนวการปฏิบัติให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้อง

7.2 ประเทศญี่ปุ่น

ความเป็นอิสระของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นนั้นได้มีการระบุหลักการ “ความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy)” ไว้ในหมวด 8 มาตรา 92 - 95 ของรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1947 และยังมีการออกกฎหมายสำคัญในการปกครองท้องถิ่น คือ กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ซึ่งมีการกำหนดโครงสร้างใหม่ของการบริหารส่วนท้องถิ่น และได้กระจายอำนาจของรัฐบาลกลางไปให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างมาก พร้อมกันนั้นได้ยกเลิกกระทรวงมหาดไทย (ซึ่งเคยเป็นกระทรวงที่ดูแลกิจการเกี่ยวกับท้องถิ่น และเปลี่ยนไปเป็นกระทรวงกิจการภายในแทน) กระจายกิจการต่างๆ ให้แก่ท้องถิ่น จัดตั้งเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น และปฏิรูประบบการคลังของท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นตามหลักการว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น

กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน โดยท้องถิ่นจะต้องไม่แทรกแซงกิจกรรมที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการ การจัดทำภารกิจโดยส่วนใหญ่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้ระบบ “การมอบหมายงาน” จากรัฐบาลกลาง ทำให้มีข้อจำกัดในการริเริ่มสร้างสรรค์ในการจัดทำบริการต่างๆ หน่วยการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ (Affairs of Local Government) ตามการมอบหมายและตามศักยภาพของคนอันได้แก่ สาธารณสุขและอนามัย สวัสดิการสังคม โครงสร้างพื้นฐาน ด้านการพาณิชย์และอุตสาหกรรม ด้านเกษตรกรรม ป่าไม้ และประมง การศึกษา สิ่งแวดล้อม ตำรวจ การป้องกันอัคคีภัย วิสาหกิจและบริษัทท้องถิ่น ด้านวิเทศสัมพันธ์ แต่ยังมีหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลางหรือองค์กรอื่นๆ อีก 2 ประเภท คือ เป็นการมอบหน้าที่ที่

ท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจด้วยตนเอง (Mandate Function) การมอบลักษณะนี้จะกระทำโดยการประกาศออกเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และการมอบอำนาจหน้าที่ให้กับท้องถิ่นในฐานะตัวแทนของรัฐบาลกลาง (Agency Delegate Function) ซึ่งรัฐบาลกลางไม่ได้มอบหมายหน้าที่ให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นในฐานะองค์กรรวม แต่มอบหมายให้กับหัวหน้าฝ่ายบริหาร หรือหน่วยงานบริหารอื่นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ซึ่งจะต้องดำเนินการไปตามทิศทางและคำสั่งที่รับจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง นับเป็นการแทรกแซง ควบคุม และมีอิทธิพลต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นจากรัฐบาลกลาง

ด้านการบริหารงานคลัง หน่วยการปกครองท้องถิ่นดูเหมือนจะมีศักยภาพและความเป็นอิสระในทางการคลังสูงมาก ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดประเภทและอัตราภาษีเอง ภายใต้กรอบกำหนดของกฎหมายภาษีท้องถิ่น (Local Tax Law) และการให้คำปรึกษาอย่างใกล้ชิดจากสำนักภาษีท้องถิ่น (Local Tax Bureau) ของกระทรวงกิจการภายใน นอกจากนี้ยังมีเงินอุดหนุนจากรัฐบาล คือ เงินรายได้ที่รัฐบาลกลางมอบหรือโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยลดช่องว่างระหว่างรายรับและรายจ่ายที่เกิดขึ้นทำให้ทุกท้องถิ่นสามารถที่จะมีงบประมาณเพียงพอในการรักษามาตรฐานในการให้บริการสาธารณะของคน แต่รายได้ที่มาจากภาษีท้องถิ่นเพียงอย่างเดียวนั้นก็ไม่สามารถที่จะนำมาใช้จ่ายในกิจการต่างๆ ของท้องถิ่นได้อย่างเพียงพอ ประกอบกับในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาสภาพเศรษฐกิจของประเทศประสบกับภาวะถดถอย ทำให้รายได้จากภาษีท้องถิ่นลดลงอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ท้องถิ่นต้องอาศัยรายได้จากแหล่งอื่นๆ เพิ่มมากขึ้น เพื่อทดแทนรายได้จากภาษีที่ท้องถิ่นสูญเสียไป ไม่ว่าจะเป็น เงินอุดหนุนของรัฐบาล หรือเงินกู้ยืม ซึ่งก็ทำให้การคลังของท้องถิ่นยังไม่อิสระเท่าใดนัก

สำหรับการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ได้มีการออกกฎหมาย "Local Public Service Law" ในปี ค.ศ.1950 เพื่อแยกการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นออกจากส่วนกลาง โดยหลักใหญ่ๆ ในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นจะถูกกำหนดให้จัดตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้เป็นมาตรฐาน เช่น หลักการเลือกสรรบุคคล การจำแนกตำแหน่ง และการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง (โดยยึดระบบคุณธรรม) การกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่นๆ (โดยยึดวิธีการเปรียบเทียบกับมาตรฐานการครองชีพทั่วไป และเงินเดือนค่าจ้างภาคธุรกิจเอกชนด้วย) การกำหนดสภาพและเงื่อนไขการปฏิบัติงาน (โดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น [ยกเว้นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นบางประเภทอันได้แก่ ครู ตำรวจ พนักงานดับเพลิง และเจ้าหน้าที่วิสาหกิจท้องถิ่นอื่นๆ] มีสิทธิที่จะตั้งกลุ่มเจรจาเรียกร้องในเรื่องชั่วโมงการทำงาน

และเงื่อนไขการทำงานได้ แต่ไม่สามารถจัดทำข้อตกลงแรงงานดังเช่นสหภาพของภาคเอกชนได้) ตลอดจนการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรด้วย นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้ในแต่ละท้องถิ่นมีองค์กรกลางในรูปของคณะกรรมการรับผิดชอบการบริหารงานในส่วนนี้ (ในระดับจังหวัดและเทศบาลใหญ่ๆ บางแห่งจะมีคณะกรรมการบุคลากร หรือ Personal Committee ส่วนในเทศบาลจะมี คณะกรรมการความเสมอภาค หรือ Equity Committee) โดยคณะกรรมการเหล่านี้จะทำงานเป็นอิสระจากฝ่ายการเมืองเพื่อที่จะรักษาความเป็นกลางทางการเมืองในการบริหาร และการกำหนดเงื่อนไขที่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และยังเป็นหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นสามารถเสนอมาตรการปรับปรุงเงื่อนไขการทำงาน และร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมได้อีกด้วย

ด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น ในความเป็นจริงรัฐบาลกลางกลับเข้ามามีบทบาทในกิจการส่วนท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการกำหนดกฎหมายที่วางมาตรฐานในการบริหาร การกำหนดให้ท้องถิ่นต้องขออนุมัติในบางเรื่อง การมอบหมายหน้าที่ของส่วนกลาง ไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ การให้เงินสนับสนุน หรือการให้ความเห็นชอบในการกู้ยืมเงินของท้องถิ่น และการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ไปประจำในท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งลักษณะต่างๆ เหล่านี้สามารถประมวลการเข้าแทรกแซงของรัฐบาลกลางได้ 3 วิถีทางใหญ่ ๆ คือ

ก. การแทรกแซงโดยกฎหมาย

หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกฎหมายห้ามไม่ให้ออกกฎหมายและกฎระเบียบใด ๆ ที่ขัดแย้งกับกฎหมายแห่งชาติ

ข. การแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร

ท้องถิ่นจะถูกกำหนดให้ดำเนินการต่างๆ ตาม “การชี้แนะเชิงบริหาร” ที่กฎหมายเขียนไว้อย่างกว้างขวาง ซึ่งในบางครั้งมีลักษณะเป็นการก้าวล่วงเข้าสู่ความเป็นอิสระของท้องถิ่นนอกจากในเรื่องของการชี้แนะเชิงบริหารแล้ว หน่วยงานในระดับชาติบางหน่วยงานก็พยายามเข้าไปมีบทบาทในท้องถิ่น โดยส่วนหนึ่งมักจะลงไปจัดตั้งสำนักงานสาขาของตนในพื้นที่ระดับภาคหรือเขต (Region) โดยหน่วยงานเหล่านี้ได้แก่ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตร ป่าไม้และประมง กระทรวงการก่อสร้าง สุขภาพ และสวัสดิการ และกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม เป็นต้น ซึ่งสำนักงานย่อยของกระทรวงต่างๆ เหล่านี้ก็จะมีส่วนในการบริหารจัดการที่ขึ้นตรงต่อเจ้าสังกัดที่ส่วนกลางเท่านั้น และอีกบางส่วนก็จะเข้าไปมีบทบาทโดยการมอบหมายหน้าที่ให้แก่ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นในฐานะที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานระดับชาติเหล่านั้น ซึ่งฐานะการเป็นตัวแทนนี้ฝ่าย

บริหารของท้องถิ่นจะผูกพันกับหน่วยงานระดับชาติในลักษณะที่เป็นแขนขาหรือเครื่องมือในการบริหารที่ต้องฟังคำสั่งจากหน่วยงานที่สังกัดเท่านั้น

ค. การแทรกแซงทางการคลัง

ท้องถิ่นจะถูกควบคุมจากส่วนกลางอย่างมากในด้านการคลัง โดยเฉพาะในท้องถิ่นที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่าย ซึ่งจำเป็นต้องพึ่งพาการเงินจากรัฐบาลกลางในรูปของเงินอุดหนุนและการกู้ยืมเงินต่าง ๆ โดยรัฐบาลกลางจะเป็นผู้ตัดสินใจในการแบ่งสรรเงินอุดหนุน และอนุมัติการกู้ยืมต่าง ๆ ของท้องถิ่น ซึ่งทำให้ท้องถิ่นไม่เป็นอิสระในการดูแลการใช้จ่ายของตนได้อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม กระบวนการแทรกแซงต่างๆ เหล่านี้ ก็ไม่ได้เกิดขึ้นจากความต้องการของรัฐบาลกลางเพียงอย่างเดียว แต่ยังเกิดขึ้นจากความต้องการของท้องถิ่นเองด้วย ที่ต้องการขอความช่วยเหลือทางการเงิน ขอโครงการพัฒนาต่าง ๆ และขอคำชี้แนะเชิงบริหาร จากกระทรวงและหน่วยงานระดับชาติต่างๆ เพื่อมาแก้ไขข้อจำกัดทางการคลังที่เป็นอยู่ของท้องถิ่น ในลักษณะเช่นนี้ท้องถิ่นบางแห่งก็พยายามเข้าไปโน้มน้าวและกดดันให้ข้าราชการหรือหน่วยงานต่างๆ เสนอนโยบายและโครงการที่เป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตน

ด้านการตรวจสอบการปฏิบัติราชการ การตรวจสอบการปฏิบัติราชการของท้องถิ่นญี่ปุ่นนั้น ได้จัดแบ่งองค์กรในการตรวจสอบออกได้เป็น 2 ระบบใหญ่ๆ คือ ระบบคณะกรรมการตรวจสอบ เป็นระบบดำเนินการโดยคณะกรรมการอิสระที่หน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้น ประเภทของการตรวจสอบ คือ การตรวจสอบทั่วไปที่คณะกรรมการตรวจสอบมีอิสระในการดำเนินการตรวจสอบตามความเห็นของตนเอง โดยเป็นการตรวจสอบการเงินและการตรวจสอบพิเศษ และระบบผู้ตรวจสอบภายนอกเป็นระบบที่จะเพิ่มความมีอิสระในการบริหารงาน และเพิ่มศรัทธภาพให้กับองค์กรตรวจสอบในท้องถิ่นโดยทำสัญญาจ้างกับผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกที่มีความสามารถเฉพาะด้านมาทำการตรวจสอบและส่งรายงานเสนอในประเด็นหรือหัวข้อตามที่ระบุในสัญญาเท่านั้น รูปแบบของการตรวจสอบมี 2 ประเภทคือ การตรวจสอบโดยรวม กับ แยกตรวจสอบเป็นรายหัวข้อ โดยหัวข้อที่ทำการตรวจสอบได้แก่ การใช้งบประมาณ ทรัพย์สินส่วนรวม สิ่งของ ภาระหนี้สิน เงินทุน กิจการสาธารณูปโภค องค์กรช่วยเหลือด้านการเงิน

การควบคุมจากส่วนกลาง การบริหารการปกครองท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นก็เหมือนกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศอื่นๆ ในแง่ที่ว่ารัฐบาลกลางจำเป็นที่จะต้องเข้ามามีบทบาทในการควบคุมการปกครองในระดับท้องถิ่น เพราะอย่างน้อยที่สุดก็เพื่อจะให้เกิดความมั่นคงและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในชาติเป็นสำคัญ

บทบาทการควบคุมจากส่วนกลางที่สำคัญๆ ดังนี้

ก. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในมีอำนาจให้คำปรึกษาหารือเรียกข้อมูลตรวจสอบการดำเนินการ หรือขอให้ส่งรายงานในกิจการต่างๆ ของท้องถิ่น

ข. ในกรณีที่พบว่าการดำเนินการของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นผิดกฎหมาย ละเลยการเก็บรายได้อย่างมาก ใช้เงินรายได้ของท้องถิ่นอย่างไม่เหมาะสม บกพร่องในการให้บริการ นายกรัฐมนตรีอาจเรียกร้องให้แก้ไขความบกพร่องผิดพลาด และหากผู้บริหารของท้องถิ่นยังไม่สามารถที่จะแก้ไขการกระทำการให้ถูกต้องเหมาะสมแล้ว นายกรัฐมนตรีโดยการรับรองของศาลสูงสามารถถอดถอนฝ่ายบริหารได้ ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีอาจจะมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการแทนสำหรับในกรณีของเทศบาลก็ได้

ค. นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในอาจขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการสอบสวนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล เมื่อได้รับอำนาจดังกล่าว รัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดอาจให้ผู้สอบบัญชีท้องถิ่นตรวจสอบ ในกรณีนี้ผู้สอบบัญชีทำหน้าที่ภายในกรอบคำสั่ง และการบังคับบัญชาของรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี

7.3 ประเทศเกาหลีใต้

รัฐธรรมนูญของเกาหลีใต้มีบทบัญญัติรองรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ปี ค.ศ.1949 และมีกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (ในสมัยใหม่) ฉบับแรกตั้งแต่ปี ค.ศ.1949 (Local Autonomy Act in 1949) โดยมีการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้หลายต่อหลายครั้ง และกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน มีการแก้ไขปรับปรุงเมื่อปี ค.ศ.1995 ซึ่งมีเนื้อหาสาระที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุด จึงนับได้ว่าระบบการปกครองท้องถิ่นของเกาหลีใต้ยังคงอยู่ในระยะเริ่มต้นและเป็นระบบที่ถูกตั้งขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลกลางเมื่อไม่นานมานี้ รากฐานทางความคิดและชุมชนที่เห็นถึงความสำคัญของท้องถิ่นเพื่อเป็นหลักประกันในการเติบโตมีอยู่จำกัดการแบ่งภารกิจและอำนาจหน้าที่ ว่างานหรือหน้าที่ใดเป็นของรัฐบาลกลาง เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน หรือ ระดับล่างนั้น มีการระบุขอบเขตกว้างๆ โดยรัฐบาลกลางมีภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับการดำรงอยู่และรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของรัฐ การวางแผน การกำหนดนโยบาย การควบคุมนโยบายในระดับชาติ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนมีภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการในภาพกว้างของพื้นที่ กิจการที่สร้างความเป็นเอกภาพในพื้นที่ หน้าที่ประสานงานและการตัดสินใจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในพื้นที่ หน้าที่อื่นตามที่รัฐบาลกลางมอบหมาย ส่วนระดับล่างทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่อย่างใกล้ชิด ซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ใน

การจัดทำภารกิจต่างๆ อย่างกว้างขวางตามมาตรา 9 แห่ง พ.ร.บ. Local Autonomy แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1995 ได้ระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ 57 ประการ ใน 6 ประเภท ดังต่อไปนี้

- การควบคุม จัดการ บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (11 ประการ)
- การสนับสนุนสวัสดิการและงานพลเรือน (10 ประการ)
- การสนับสนุนการอุตสาหกรรม รวมทั้งการเกษตร ป่าไม้และการค้า (14 ประการ)
- การพัฒนาท้องถิ่น และบริหารสิ่งแวดล้อมเพื่อพลเมือง (15 ประการ)
- การสนับสนุนการศึกษา การกีฬา ศิลปวัฒนธรรม (5 ประการ)
- การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (2 ประการ)

ด้านการบริหารการคลังท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเกาหลีใต้มีที่มาแห่งรายได้ 2 ประเภท รายได้จากภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บจะแบ่งเป็น ภาษีทั่วไป และภาษีเฉพาะซึ่งรายละเอียดของประเภทภาษีจะแตกต่างกันไปตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนและระดับล่าง อีกประเภทหนึ่งคือ รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีที่มี 6 ประเภท คือ รายได้จากภาษีที่รัฐจัดสรรให้แก่ท้องถิ่น รายได้จากภาษีที่รัฐบาลกลางโอนให้แก่ท้องถิ่น เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง (แต่เงินนั้นจะต้องนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของรัฐบาลหรือที่เรียกว่าการอุดหนุนอย่างมีเงื่อนไข) เงินอุดหนุนจากมหานคร (เป็นเงินอุดหนุนที่จังหวัดหรือมหานครให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง โดยผ่านโครงการต่างๆ ที่ระดับบนเป็นผู้ริเริ่มโครงการหรือ มอบหมายให้ระดับล่างเป็นผู้จัดทำ ซึ่งอาจจะให้เงินอุดหนุนเต็ม โครงการหรือบางส่วนก็ได้) และจังหวัด เงินยืม

ด้านการบริหารงานบุคคล ระบบการบริหารบุคคลในเกาหลีใต้นับว่ามีศักยภาพและเป็นอิสระค่อนข้างมาก มีการแบ่งแยกระหว่างบุคคลของส่วนกลางและบุคคลของส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน โดยมีกฎหมายอย่างน้อย 3 ฉบับที่รองรับการมีอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมาย Local Autonomy และ กฎหมาย Local Public Officials กฎหมายทั้ง 3 ฉบับได้สร้างกลไกการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

ก. หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกหลักในการบริหารงานบุคคลระดับท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะเป็นผู้ที่มีอำนาจตั้งแต่การรับสมัครบุคคลเข้ารับราชการส่วนท้องถิ่น การแต่งตั้ง การโยกย้าย สับเปลี่ยน ลดชั้น พักราชการ ถอด

ถอน คำเนนการทางวินัย สืบสวน สอบสวนตลอดจนการว่ากล่าว ตักเตือน แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไป ด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม และมีประสิทธิภาพ

ข. คณะกรรมการบริหารบุคคล

คณะกรรมการชุดนี้เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นเพื่อช่วยหัวหน้าฝ่าย บริหารในการบริหารงานบุคคลให้มีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ ในการกำหนดรายละเอียดต่างๆ เช่นมาตรฐานคุณสมบัติของบุคคลที่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นต้องการ

ค. คณะกรรมการตรวจสอบคำร้อง

คณะกรรมการชุดนี้ ถูกจัดตั้งขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับบนเท่านั้น คณะกรรมการชุดนี้มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ 2 ประการคือ

- ออกกฎระเบียบเพื่อให้การบริหารงานบุคคลในจังหวัด

(มหานคร/กรุงโซล) มีเอกภาพ

- ถ่วงดุลอำนาจในการบริหารงานบุคคลของหัวหน้าฝ่าย บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น มี 2 ประเภท คือ

ประเภทแรก เป็นความสัมพันธ์ในแง่การเสริมสร้างและสนับสนุนสมรรถนะ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

- การให้คำแนะนำและคำปรึกษา
- การให้เงินสนับสนุน
- การสนับสนุนทางเทคนิค

ประเภทที่สอง เป็นความสัมพันธ์ในแง่การตรวจสอบการทำงานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแบ่งการตรวจสอบออกเป็น 3 ส่วน คือ

ก. การตรวจสอบจากรัฐสภาแห่งชาติ (ฝ่ายนิติบัญญัติ) กรณีที่เป็น ข้อสงสัยว่าอาจจะเกิดการทุจริตในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข. การตรวจสอบจากรัฐบาลกลาง (ฝ่ายบริหาร) ซึ่ง สามารถแบ่งได้ เป็น 4 ประเภทดังนี้ การตรวจสอบและความคุมโดยตรงจากรัฐบาลกลาง การแก้ไขและยกเลิก สิ่งที่เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสืบสวนและสอบสวน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการสั่งให้มีการทบทวนการพิจารณาต่อการตัดสินใจของสภาของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ค. การตรวจสอบโดยกระบวนการยุติธรรม (ฝ่ายตุลาการ) เป็นการตรวจสอบโดยกระบวนการทางศาล โดยหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการผิดกฎหมายอย่างชัดเจน ศาลยุติธรรมสามารถเข้าไปดำเนินการพิจารณาคดีได้ตามที่มีผู้ฟ้องร้อง

การควบคุมโดยราชการส่วนกลาง กระทรวงบริหารกิจการของรัฐและกิจการภายในเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ดังต่อไปนี้

ก. การที่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงฯ ได้แก่ การเปลี่ยนชื่อ หรือ อาณาเขต การเปลี่ยนแปลงที่ตั้งสำนักงาน การจัดตั้งองค์กรใด ๆ ที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกู้ยืมเงินมาเพื่อบูรณะหลังจากเกิดภัยทางธรรมชาติ การจัดตั้งวิสาหกิจของท้องถิ่น การจัดตั้งสมาคมใดๆ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข. การที่จำเป็นต้องรายงานแก่กระทรวงฯ ได้แก่ การออกกฎหมายระเบียบ กฎเกณฑ์ของท้องถิ่นใดๆ เช่น เทศบัญญัติ ร่างกฎหมายงบประมาณประจำปีที่ผ่านมา การจัดทำบัญชีของฝ่ายบริหารที่ได้รับความเห็นชอบจากสภา เมื่อทำข้อตกลงใดๆ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่น การจัดตั้งสภาให้คำปรึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของท้องถิ่นระดับบน เพื่อช่วยให้ คำปรึกษาแก่ท้องถิ่นระดับล่าง

จะเห็นได้ว่ารัฐบาลเกาหลีได้เห็นถึงความสำคัญของระบบการปกครองท้องถิ่นอย่างมากโดยมีการรับรองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่ทิศทางและการเติบโตของท้องถิ่นยังคงขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลส่วนกลาง ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นอยู่บนฐานของการให้ความสนับสนุนทั้งในด้านคำแนะนำปรึกษา ด้านการเงิน และด้านเทคนิค รัฐบาลและกระทรวงส่วนกลางมีอำนาจในการเข้ามาแทรกแซงและควบคุมการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง

8. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้มีผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2544) ศึกษาเรื่องการค้ากับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเปรียบเทียบบทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวังในเขตตรวจราชการที่ 4 ของกระทรวงมหาดไทย ประชากร ได้แก่ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการศึกษาพบว่า ความคิดเห็นในส่วนของบทบาทในการกำกับดูแลทั้ง 3 ด้าน คือด้านการบริหารราชการ

ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการบริหารงบประมาณ ที่คาดหวังอยู่ในระดับมากกว่า บทบาทที่เป็นจริงซึ่งอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อจำแนกเป็นรายด้านพบว่า

ด้านการบริหารราชการ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเห็นว่าเป็นจริงเรื่องการควบคุมให้เป็นตามกฎระเบียบต่าง ๆ อยู่ในอันดับแรก ส่วนบทบาทที่คาดหวังเป็นเรื่องสร้างบรรยากาศที่ดีในการทำงานร่วมกับท้องถิ่น

ด้านการบริหารงานบุคคลพบว่า บทบาทที่เป็นจริงเรื่องการให้ความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลอยู่ในอันดับแรก ส่วนบทบาทที่คาดหวังเป็นเรื่องการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีในการทำงานกับบุคคลในท้องถิ่น

ด้านการบริหารงบประมาณ พบว่าบทบาทที่เป็นจริงอันดับแรกคือเรื่องการควบคุมการบริหารการเงินและงบประมาณ ส่วนบทบาทที่คาดหวังในอันดับแรกคือการตรวจสอบเอกสาร โครงการและเอกสารรายงานความก้าวหน้าของโครงการของท้องถิ่นและแจ้งผลให้ท้องถิ่นทราบ

การเปรียบเทียบบทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวังในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า โดยรวมและทั้ง 3 ด้านแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเห็นว่าเป็นปัญหาและอุปสรรคในการทำงานร่วมกันและประสานงานกับอำเภอและ/หรือจังหวัดนั้นคือ ความล่าช้า ทั้งในด้านการเสนอเรื่องเพื่อพิจารณา และทั้งในด้านการรับหนังสือราชการ ระเบียบ คำสั่ง และข่าวสาร

โกวิท วงศ์สุวรรณ (2547) ศึกษาเรื่อง การพัฒนาขีดสมรรถนะของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทำการศึกษาคำกับดูแลลักษณะ ผลการศึกษาพบว่า ลักษณะการกำกับดูแลทางกฎหมาย ในเรื่องการกำกับเหนือองค์กรและตัวบุคคล นั้น ประชากรที่ศึกษาเห็นด้วยอย่างมากกับการกำกับดูแลองค์กรและตัวบุคคล และการสั่งพักราชการผู้บริหารท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือประพฤติตนฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยของประชาชน และให้องค์กรอิสระ เช่น ป.ป.ช. และ สตง. เข้าไปมีบทบาทในการตรวจสอบ อปท. ให้มากขึ้น ในเรื่องการกำกับดูแลเหนือการกระทำ ประชากรที่ศึกษาส่วนใหญ่เห็นด้วยกับมาตรการกำกับดูแลเหนือการกระทำของ อปท. ตามที่กฎหมายระบุไว้ ในเรื่องการกำกับดูแลเรื่องการเงินและการคลังท้องถิ่น ประชากรที่ศึกษาเห็นด้วยอย่างมากที่จะให้ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกำกับดูแลด้านการเงินและการคลังอย่างใกล้ชิด ควรลงโทษผู้ที่ทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างอย่างจริงจัง

สำหรับลักษณะการกำกับดูแลโดยประชาชนนั้น ประชาชนเห็นด้วยอย่างมากเกี่ยวกับรูปแบบการกำกับดูแลโดยประชาชน ในประเด็นดังนี้ คือ การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลให้มากขึ้น การกำหนดแนวทางการร่วมมือระหว่างภาครัฐกับประชาชนในการกำกับดูแล อปท. การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น

ลักษณะการกำกับดูแลโดยคณะกรรมการกำหนดมาตรฐานกลาง ประชากรที่ศึกษาเห็นด้วยอย่างมากกับการกำกับดูแลลักษณะนี้ ส่วนลักษณะการกำกับดูแลโดยแผนงานนั้น ประชากรที่ศึกษาเห็นด้วยในเรื่องรูปแบบการกำกับดูแลโดยระบบแผนงาน ด้วยการประเมินแผนงาน การใช้หลักการบริหารการปกครองที่ดี

วิรัตน์ จันทพรภกิจ (2545) ศึกษาเรื่อง อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล ผลการศึกษาพบว่า อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการกำกับดูแล อปท. ในด้านบุคคลและองค์กร และด้านการกระทำนั้น กฎหมายและระเบียบ ข้อบังคับตามที่ได้กำหนดไว้ส่วนใหญ่ก็มีความสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ หลักการกำกับดูแล และหลักตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่มีบ้างส่วนที่มีลักษณะไม่สอดคล้องกับหลักการข้างต้น เช่น การให้อำนาจนายอำเภอเป็นผู้อนุมัติการลาของผู้บริหารท้องถิ่น การกำหนดวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างไว้เป็นการเฉพาะ หากวงเงินเกินให้เป็นอำนาจของนายอำเภอ

จุมพล หนิมพานิช และคณะ (2547) ศึกษาเรื่องแนวทางการกำกับดูแล อปท. ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ประชากรที่ศึกษาได้แก่ ผู้บริหารและปฏิบัติงานใน อบจ. เทศบาล อปท. และนักวิชาการ ผลการศึกษาพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นก่อนที่จะใช้รัฐธรรมนูญฯ เป็นลักษณะการควบคุมดูแล อปท. และหลังจากการใช้รัฐธรรมนูญแล้ว กลุ่มตัวอย่าง เห็นด้วยต่อหลักการปกครองตนเองตามรัฐธรรมนูญ หลักเกณฑ์การกำกับดูแล อปท. และรูปแบบการกำกับดูแล อปท. โดยรัฐ 6 รูปแบบ ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นดีขึ้นกว่าเดิม

สุรินทร์ เพชรสังข์ (2547) ศึกษาเรื่องความคิดเห็นของผู้บริหารราชการระดับจังหวัด อำเภอและท้องถิ่นที่มีต่อการกำกับดูแล และความเป็นอิสระขององค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดสงขลา ผลการศึกษาเป็นดังนี้ การกำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแลนั้นเหมาะสม ขอบเขตการกำกับดูแลด้านตัวบุคคล ด้าน

งบประมาณและการคลัง และด้านการบริหารงานมีความเหมาะสมยกเว้นเรื่องการรับใบลาออกของสมาชิกสภา อบต. ควรให้เป็นอำนาจของประธานสภา อบต. มาตรการในการกำกับดูแลนั้นมีความเหมาะสม อบต.มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินการคลังและการบริหารจัดการ แนวทางในอนาคต ภาครัฐควรมีบทบาทในการกำกับดูแลคั่น้อยลง ภาคประชาชนควรเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบและเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของ อบต.มากขึ้น

อนุชา สุนสวัสดิคุณ และอโฆทัย ศรีสมัย.(2548) ศึกษาเรื่อง รูปแบบและวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าการกำกับดูแล อปท.ของไทยจำแนกเป็น การกำกับดูแลตัวบุคคล การกำกับดูแลองค์กร การกำกับดูแลการกระทำ การกำกับดูแลทางการคลัง ทั้งนี้การใช้อำนาจกำกับดูแลต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขและขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนด

9. กรอบแนวคิดในการวิจัย

