

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดเรื่องการกระจายอำนาจไว้เป็นสาระสำคัญในหมวดที่ 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยได้กำหนดไว้ในมาตรา 78 ดังนี้

“รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

จากบทบัญญัตินี้เอง รัฐจึงมีหน้าที่ต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เองโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังได้บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้เป็นการเฉพาะในหมวด 9 ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 รวม 9 มาตรา โดยได้กำหนดถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่นไว้ว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 282) ให้ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารบุคคล การบริหารการเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ (มาตรา 284) อย่างไรก็ตามในรัฐธรรมนูญฯ หมวด 9 ยังได้บัญญัติให้มีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ต้องทำเท่าที่จำเป็น และเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือของประเทศเป็นส่วนรวม แต่ต้องไม่กระทบต่อสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือไม่ นอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ (มาตรา 283)

บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น เป็นไปตามหลักทฤษฎีของการปกครองแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) ที่รัฐจะมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลางเพียงแต่อยู่ในการกำกับดูแลเท่านั้น โดยได้มีการมอบ

อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินกิจการของท้องถิ่นและจัดทำบริการสาธารณะ
 หลายๆ อย่าง เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งในทางทฤษฎีแล้วความเป็นอิสระ
 (Autonomy) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานเพื่อให้สามารถตอบสนอง
 ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และตรงตาม
 ความต้องการที่แท้จริง ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ใช้
 อำนาจในการกำกับดูแล โดยมีจุดมุ่งหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานโดย
 ถูกต้องตามกฎหมายและเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 และรัฐจากการกระทำของผู้บริหารท้องถิ่นนั้น นับเป็นลักษณะสำคัญประการหนึ่งของการ
 ปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการให้ความเป็นอิสระทางการ
 ปกครองและตามที่รัฐธรรมนูญฯ บัญญัติไว้ นั้นเป็นเรื่องใหม่ที่ละเอียดอ่อน ต้องมีความ
 ระมัดระวังและรอบคอบ โดยเฉพาะในระยะเริ่มต้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่งได้รับ
 การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่
 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และจัดตั้งหรือมีการขยายองค์กรใหม่ที่ทั้ง
 นักการเมืองท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งใหม่และข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการ
 บรรจุใหม่ต่างยังขาดความรู้ความเข้าใจ และขาดประสบการณ์ในการบริหารงานราชการส่วน
 ท้องถิ่น กับทั้งยังเกิดปัญหาความแตกแยกและข้อขัดแย้งอันเกิดจากการแข่งขันในการ
 เลือกตั้งและจากการดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการต่างๆ นอกจากนั้นความสัมพันธ์เชิง
 อำนาจระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคกับราชการส่วนท้องถิ่นที่เคยมีมาช้านานในอดีต
 ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ อันเนื่องจากรากฐานทางการบริหารราชการแผ่นดินของ
 ประเทศไทยที่การบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีความเข้มแข็งและเป็นกำลังหลัก
 ในการให้บริการสาธารณะ ตลอดจนมีบทบาทในการบังคับบัญชาควบคุมดูแลราชการส่วน
 ท้องถิ่นมาตลอดจนกลายเป็นวัฒนธรรมของความสัมพันธ์เชิงอำนาจของการบริหารราชการ
 ทั้งสามส่วนของไทยที่ฝังรากลึกมานาน

อย่างไรก็ตาม ผลจากรัฐธรรมนูญฯ และกฎหมายฉบับดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดการ
 เปลี่ยนแปลงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขนานใหญ่ และส่งผลให้บทบาทขององค์กร
 ปกครองส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายรัฐธรรมนูญ
 กำหนดแบ่งภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะระดับ
 ชุมชน ส่วนราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาครับผิดชอบการดำเนินการกิจของรัฐใน
 ระดับประเทศและภูมิภาค ตลอดจนให้คำปรึกษาและสนับสนุน กำกับดูแลการปฏิบัติงาน

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงเท่าที่จำเป็น แตกต่างจากในอดีตที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะไม่ก็ด้านและส่วนใหญ่ไม่ใช่บทบาทหลักในการพัฒนาท้องถิ่น เป็นแค่การจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน เช่น การจัดเก็บและกำจัดขยะ งานดูแลความสะอาดของถนนและท่อระบายน้ำ ส่วนบทบาทหลักในการพัฒนาท้องถิ่นเป็นหน้าที่ของส่วนราชการระดับภูมิภาค

ในทางปฏิบัติ เป็นที่น่าสังเกตว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับการกระจายอำนาจจากรัฐนั้นสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นอิสระทั้งการบริหาร การกำหนดนโยบาย การบริหารการคลังและงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้มากน้อยเพียงใด ภายใต้วัฒนธรรมการบริหารราชการแผ่นดินของไทยที่เห็นได้ชัดเจนในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในเชิงของการใช้อำนาจการกำกับดูแลที่อาจเกินกว่าขอบเขตรัฐธรรมนูญ ซึ่งสะท้อนออกมาในรูปแบบของกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนวิธีการปฏิบัติที่อาจพบได้ในลักษณะของความสัมพันธ์เชิงควบคุมบังคับบัญชาแทนการกำกับดูแล

เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ในบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการทบทวนบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นและราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญฯ และกฎหมายอื่นๆ ดังนั้น การศึกษาในครั้งนี้จึงมุ่งศึกษาความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย ขั้นตอนการดำเนินงานและการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกรอบข้อกฎหมายและในทางปฏิบัติ รวมถึงปัญหาและอุปสรรคต่างๆ เพื่อการวิเคราะห์ สังเคราะห์และเสนอแนะเชิงนโยบายในประเด็นคุณภาพของความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารการคลังและงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมอันจะทำให้การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อความเป็นอิสระตามหลักการและกฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

2. เพื่อศึกษาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการและกฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

3. เพื่อศึกษาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารการคลังและงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลตามกรอบข้อกำหนดและในทางปฏิบัติ

4. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคด้านความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคล และการงบประมาณและการคลังตามกรอบข้อกำหนด

5. เพื่อเสนอแนะเชิงนโยบาย ประเด็นคุณภาพในความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกำหนดนโยบาย การบริหารการคลังและงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมและการปรับแก้ไขกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ วิธีการปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาเพื่อพัฒนาศักยภาพการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง “ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย ขั้นตอนการดำเนินงานและการบริหารจัดการขององค์กรปกครองท้องถิ่น” นั้น มีขอบเขตในการศึกษา ดังต่อไปนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยนี้ มุ่งศึกษาความคิดเห็นต่อความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเอง และภายใต้การกำกับดูแลของรัฐและกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและความเป็นอิสระตามหลักการและกรอบกฎหมายดังกล่าวข้างต้น นอกจากนี้ยังศึกษาถึงความเป็นอิสระในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองท้องถิ่น ในขอบข่าย 3 ด้าน ได้แก่ 1) ด้านการกำหนดนโยบาย 2) ด้านการบริหารการคลังและงบประมาณ 3) ด้านการบริหารงานบุคคล ซึ่งพิจารณาทั้งในกรอบของกฎหมายและในทางปฏิบัติ และครอบคลุมถึงประเด็นปัญหา อุปสรรคของความเป็นอิสระที่เกิดขึ้น เพื่อนำไปสังเคราะห์เป็นข้อเสนอเชิงนโยบายประเด็นคุณภาพในความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสม ตลอดจนการปรับแก้ไขกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ วิธีการปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง

2. ขอบเขตด้านพื้นที่

การศึกษาครั้งนี้มีขอบเขตพื้นที่การศึกษารอบคลุมเขตภาคใต้ตอนล่าง จำนวน 7 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดตรัง พัทลุง สงขลา สตูล ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส

3. ขอบเขตด้านประชากร

สำหรับขอบเขตของการศึกษาด้านประชากรนั้น หน่วยในการวิเคราะห์ คือ องค์กรปกครองท้องถิ่นทุกประเภท ซึ่งรายละเอียดดังกล่าวนี้จะได้กล่าวถึงในบทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย

4. ขอบเขตด้านระยะเวลา

ระยะเวลาในการดำเนินการศึกษา เป็นระยะเวลา 12 เดือน คือ ระหว่างเวลาเดือน มีนาคม พ.ศ. 2549 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2550

1.4 ข้อตกลงเบื้องต้นในการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการดำเนินการภายใต้ข้อตกลงเบื้องต้นดังนี้

1. เป็นการศึกษาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ประเภท คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้เนื่องจากอีกสองประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่อยู่ในพื้นที่ความรับผิดชอบ

2. การวิจัยในภาคสนามของพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จะพยายามดำเนินการให้มากที่สุด โดยคำนึงถึงความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคณะทำงานและผู้ช่วยวิจัยภาคสนาม การดำเนินงานวิจัยจึงต้องมีการปรับระเบียบวิธีวิจัยให้เหมาะสมกับสถานการณ์

3. คำว่า “ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ที่ใช้ในการวิจัยนี้ ยังต้องใช้กรอบแนวคิดความเป็นอิสระจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ด้วย เพราะยังเป็นที่มาของการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกฉบับ

1.5 ข้อจำกัดในการศึกษา

การศึกษาวิจัยนี้มีข้อจำกัดในการศึกษาหลายประการดังนี้

1. พื้นที่ในการศึกษารอบคลุมถึงพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ คือ จังหวัด ยะลา ปัตตานี และนราธิวาส ซึ่งมีสถานการณ์ความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินรุนแรงยิ่งขึ้น ทำให้ต้องปรับระเบียบวิธีการวิจัยบางส่วน โดยเพิ่มการศึกษาเชิงปริมาณให้ครอบคลุมถึงความเป็นอิสระตามหลักการและกรอบแห่งกฎหมายโดยใช้วิธีการส่งแบบสอบถามทาง

ไปรษณีย์ ซึ่งในพื้นที่ดังกล่าวข้างต้นนั้น ได้ส่งแบบสอบถามไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง และพยายามติดตามกลับทางโทรศัพท์ ส่วนการศึกษาด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกนั้นพยายามหาผู้ช่วยวิจัยในพื้นที่ดำเนินการเท่าที่จะสามารถทำได้โดยคำนึงถึงความปลอดภัยในชีวิตเป็นสำคัญ

2. ในขณะที่ดำเนินการศึกษาวิจัย เกิดเหตุการณ์ปฏิรูปการปกครองขึ้นเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 และได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้มุ่งเน้นการปฏิรูปการเมืองของไทยและส่งเสริมด้านการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ตลอดจนให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่น (Local Autonomy) มากกว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา และยังเป็นกฎหมายแม่บทที่ใช้เป็นกรอบในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกฉบับ ทำให้ผู้วิจัยต้องพิจารณาทบทวนการทำงานวิจัยนี้อีกครั้งหนึ่งและหารือกับผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านว่าสมควรดำเนินการต่อไปหรือไม่ ท้ายที่สุดมีข้อคิดเห็นร่วมกันจากผู้ทรงคุณวุฒิและคณะทำงานว่าสามารถดำเนินการไปได้ เนื่องจากประเด็นความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจและหลักการปกครองตนเอง นอกจากนี้กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกฉบับได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และยังไม่ได้ถูกยกเลิกตามรัฐธรรมนูญฯ

3. การวิจัยเชิงสำรวจในส่วนของความคิดเห็นของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการและกฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น รวมถึงความเป็นอิสระที่ได้รับตามหลักการและกฎหมายดังกล่าว ซึ่งใช้แบบสอบถามและส่งทางไปรษณีย์นั้นได้รับความร่วมมือจากผู้บริหารเทศบาลน้อยมาก โดยเฉพาะจังหวัดสงขลา ตรัง พัทลุง และสตูล ไม่ได้รับแบบสอบถามตอบกลับมาเลย และด้วยเวลาอันจำกัดทำให้จำเป็นต้องวิเคราะห์และรายงานตามข้อมูลเท่าที่ได้รับความร่วมมือ คือจากเทศบาลจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส (ดังตารางที่ 4.74-4.79)

1.6 นิยามศัพท์เฉพาะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งในงานวิจัยนี้จะหมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารการคลังและงบประมาณ รวมถึงการบริหารงานบุคคลขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นพอสมควร แต่ไม่มากเกินไป จนทำให้เกิดความกระทบกระทั่งกันต่อ เอกภาพและอธิปไตยของประเทศ (Unity and Sovereignty)

ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย หมายถึง ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายในการบริหารจัดการ การพัฒนาท้องถิ่น ตลอดจนการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนภายใต้กรอบภารกิจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติ ให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของ อปท. ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจและจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในอนาคต ทั้งนี้ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจในการกำกับดูแล

ความเป็นอิสระในการบริหารการคลังและงบประมาณ หมายถึงความมีอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารการจัดเก็บรายได้โดยรวมถึงการได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาล เพื่อใช้ในการบริหารและจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนการบริหารรายจ่ายเพื่อใช้ในการบริหารจัดการของ อปท. และเพื่อการลงทุนพัฒนาท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังรวมถึงความเป็นอิสระของ อปท. ในการจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีและรายจ่ายเพิ่มเติม การอนุมัติร่างข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีและรายจ่ายเพิ่มเติม ตลอดจนการบริหารงบประมาณ

ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล หมายถึง ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกระบวนการบริหารงานบุคคล อันได้แก่ การกำหนดอัตราเงินเดือน ผลประโยชน์ตอบแทนอื่น การกำหนดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ การกำหนดอัตราตำแหน่ง จำนวนตำแหน่ง การสรรหาและบรรจุแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ เลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนชั้นเงินเดือน การพัฒนานักลากร วินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ ตลอดจนการให้พ้นจากตำแหน่ง

การกำกับดูแล หมายถึง อำนาจการควบคุมของรัฐ โดยราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค ที่มีอยู่อย่างจำกัดเหนือองค์กรกระจายอำนาจซึ่งก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง เป็นอำนาจที่มีขึ้นเพื่อความเป็นเอกภาพของรัฐและเพื่อปกป้องประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติ (อนุชา สุนสวัสดิกุลและอโณทัย ศรีสมัย, 2548 : 3)

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึงผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการท้องถิ่นฝ่ายการเมือง และฝ่ายราชการประจำ

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายการเมือง หมายถึง ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายราชการประจำ หมายถึง ข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งสูงสุดของราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดเทศบาล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

กฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง กฎหมายระดับพระราชบัญญัติในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

1.7 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบความคิดเห็นของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อความเป็นอิสระตามหลักการและกฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
2. ทราบความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการและกฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
3. ทราบความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารการคลังและงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลตามกรอบข้อกฎหมายและในทางปฏิบัติ
4. ทราบปัญหา อุปสรรคด้านความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคล และการงบประมาณและการคลังตามกรอบข้อกฎหมาย
5. ได้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ประเด็นคุณภาพในความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกำหนดนโยบาย การบริหารการคลังและงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมและการปรับแก้ไขกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ วิธีการปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง