

## บทที่ 7

### สรุป การอภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาเพื่อพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารจัดการ เรื่อง ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย ขั้นตอนการดำเนินงานและการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาดังนี้

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อความเป็นอิสระตามหลักการและกฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการและกฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
3. เพื่อศึกษาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารการคลังและงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลตามกรอบข้อกำหนดและในทางปฏิบัติ
4. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคด้านความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคล และการงบประมาณและการคลังตามกรอบข้อกำหนด
5. เพื่อเสนอแนะเชิงนโยบาย ประเด็นคุณภาพในความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกำหนดนโยบาย การบริหารการคลังและงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมและการปรับแก้ไขกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ วิธีการปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง

จากผลการวิจัยที่กล่าวมาแล้ว ในบทนี้จะได้นำเสนอ บทสรุป การอภิปรายผล และข้อเสนอแนะ ได้ดังนี้

## 7.1 สรุปความคิดเห็นของผู้บริหาร อปท. ต่อหลักความเป็นอิสระและ ความเป็นอิสระที่ได้รับตามหลักการและข้อกฎหมาย

### 7.1.1 สรุปความคิดเห็นของผู้บริหาร อปท.ต่อความเป็นอิสระตามหลักการและ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหาร อปท. ต่อหลักความเป็นอิสระตาม  
หลักการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พบว่า ผู้บริหาร อปท.ส่วนใหญ่ไม่ว่าจะสังกัด อบจ. เทศบาล  
หรือ อบต. ล้วนมีความเห็นไปในทางเดียวกัน คือ มีความคิดเห็น “เชิงบวกหรือเห็นพ้อง” ซึ่ง  
สรุปแต่ละด้านได้ดังนี้

#### 7.1.1.1 ความคิดเห็นของผู้บริหาร อปท. ต่อความเป็นอิสระตามหลักแห่ง การปกครองตนเอง

ในการศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหาร อปท. ต่อหลักความเป็น  
อิสระตามหลักแห่งการปกครองตนเองนั้น พบว่าผู้บริหาร อปท. ทุกประเภท อันได้แก่ อบจ.  
เทศบาลและ อบต. ต่างมีทัศนคติต่อความเป็นอิสระในไปในทิศทางเดียวกัน คือ “เชิงบวกหรือ  
เห็นพ้อง”

หากพิจารณาจำแนกตามจังหวัด พบว่า ผู้บริหารทุกจังหวัดมีความ  
คิดเห็นเชิงบวกหรือเห็นพ้องกับหลักความเป็นอิสระตามหลักแห่งการปกครองตนเอง เว้นแต่  
ผู้บริหารจังหวัดตรังจะเห็นพ้องด้วยน้อยที่สุด และเมื่อทำการทดสอบเปรียบเทียบความคิดเห็น  
รายจังหวัด พบว่า ผู้บริหาร อปท. แต่ละจังหวัดมีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ  
โดยผู้บริหารจังหวัดสงขลางะมีความคิดเห็นแตกต่างกับจังหวัดตรัง ยะลา และนราธิวาส ส่วน  
ผู้บริหารจากจังหวัดตรังมีความคิดเห็นแตกต่างจากจังหวัดปัตตานีและนราธิวาส และหาก  
พิจารณาความคิดเห็นของผู้บริหาร อปท. แต่ละตำแหน่ง พบว่า ต่างเห็นพ้องกับหลักความเป็น  
อิสระตามหลักแห่งการปกครองตนเอง โดยผู้บริหารฝ่ายราชการประจำจะเห็นพ้องด้วยน้อย  
ที่สุด และเมื่อทำการทดสอบเปรียบเทียบความคิดเห็นตามตำแหน่ง พบว่า ผู้บริหาร อปท. ที่  
ดำรงตำแหน่งต่างๆ มีความคิดเห็นต่อหลักความเป็นอิสระฯ แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทาง  
สถิติ โดยกลุ่มผู้บริหารที่เป็นนายกฯ กับปลัดฯจะมีความคิดเห็นแตกต่างกัน และผู้บริหาร  
อปท.ทุกระดับการศึกษา ต่างเห็นพ้องกับหลักความเป็นอิสระตามหลักแห่งการปกครองตนเอง

นอกจากนี้ยังพบว่า ประเด็นที่ผู้บริหาร อปท. ทุกประเภทมีความ  
คิดเห็นเชิงบวกต่อความเป็นอิสระตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามหลักการและข้อ  
กฎหมายมากที่สุด คือ “ท้องถิ่นมีองค์กร(ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่น) ที่มาจากการเลือกตั้ง  
ของประชาชน”

### 7.1.1.2 ความคิดเห็นของผู้บริหาร อปท. ต่อความเป็นอิสระภายใต้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลโดยรัฐ

สำหรับความคิดเห็นของผู้บริหาร อปท. ต่อความเป็นอิสระภายใต้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลโดยรัฐ พบว่า ผู้บริหาร อบจ. และผู้บริหารเทศบาล ต่างมีความคิดเห็นกลางๆ ต่อหลักความเป็นอิสระฯ ซึ่งตรงข้ามกับผู้บริหาร อบต. ที่มีความคิดเห็นเชิงบวกหรือเห็นพ้อง เมื่อทำการทดสอบเปรียบเทียบตามประเภท อปท. พบว่าผู้บริหาร อปท. แต่ละประเภทมีความคิดเห็นต่อหลักความเป็นอิสระฯ นั้นแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบตามจังหวัด ตำแหน่งและการศึกษา พบว่า ความคิดเห็นของผู้บริหาร อปท. ซึ่งจำแนกตามตัวแปรต่างๆ ข้างต้น แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

### 7.1.1.3 ความคิดเห็นของผู้บริหาร อปท. ต่อความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลตามกฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับความคิดเห็นของผู้บริหาร อปท. ต่อความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลตามกฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สามารถแยกพิจารณาออกเป็น 3 ประเด็น ตามประเภทของ อปท. ดังนี้ คือ

1) ความคิดเห็นของผู้บริหาร อบจ. ต่อความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลตามพรบ. อบจ. พบว่าผู้บริหารอบจ. มีความคิดเห็น “เชิงบวกหรือเห็นพ้อง” ในด้านผู้บริหารท้องถิ่น ด้านสภาท้องถิ่น ด้านกิจการ ด้านการงบประมาณและการคลัง ทั้งนี้ เว้นแต่ในด้านการออกข้อบัญญัติเท่านั้น ที่ผู้บริหาร อบจ. มีความคิดเห็นตามหลักการและข้อกฎหมายระดับกลาง

2) ความคิดเห็นของผู้บริหารเทศบาล ต่อความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลตาม พรบ.เทศบาล พบว่า ผู้บริหารเทศบาลมีความคิดเห็น “เชิงบวกหรือเห็นพ้อง” ตามหลักการและข้อกฎหมาย ในด้านผู้บริหารท้องถิ่น ด้านสภาท้องถิ่น ด้านการออกข้อบัญญัติ และด้านการ งบประมาณและการคลัง แต่ในด้านการสั่งการให้อยู่ในการควบคุมของส่วนกลางโดยตรง และด้านกิจการนั้น กลับพบว่า ผู้บริหารเทศบาล มีความคิดเห็นระดับปานกลาง

3) ความคิดเห็นของผู้บริหาร อบต. ต่อความเป็นอิสระ ภายใต้การกำกับดูแลตามพรบ.อบต. พบว่าผู้บริหารอบต. มีความคิดเห็น “เชิงบวกหรือเห็นพ้อง” ในทุกด้าน อันได้แก่ ด้านผู้บริหารท้องถิ่น ด้านสภาท้องถิ่น ด้านกิจการ ด้านการออกข้อบัญญัติ และด้านการงบประมาณและการคลัง

โดยหากพิจารณาความคิดเห็นของผู้บริหาร อบต. ต่อความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลตาม พรบ.อบต. โดยจำแนกตามจังหวัดและระดับการศึกษา พบว่าผู้บริหารอบต.ไม่ว่าจะอยู่ในเขตจังหวัดและมีการศึกษาระดับใด ล้วนมีทิศทางความคิดเห็นไปในทิศทางบวกเหมือนกัน แต่สำหรับตัวแปรด้านตำแหน่ง พบว่า ผู้บริหารที่ดำรงตำแหน่งนายกฯ มีความคิดเห็นแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับประธานสภาฯ และปลัดฯ

#### 7.1.1.4 ความคิดเห็นของผู้บริหาร อบต.ต่อความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

สำหรับความคิดเห็นของผู้บริหาร อบต. ต่อความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลตามพรบ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นั้น ในภาพรวมพบว่า ผู้บริหารอบต. มีความคิดเห็น “เชิงบวกหรือเห็นพ้อง” แยกพิจารณาออกเป็น 3 ประเด็น ตามประเภทของ อบต. ดังนี้ คือ

1) ความคิดเห็นของผู้บริหาร อบจ. ต่อความเป็นอิสระ ภายใต้การกำกับดูแลตามพรบ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พบว่า ในภาพรวมผู้บริหาร อบจ. มีความคิดเห็น “เชิงบวกหรือเห็นพ้อง” ทั้งในด้าน โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการข้าราชการ อบจ.

2) ความคิดเห็นของผู้บริหารเทศบาล ต่อความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลตามพรบ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พบว่า ในภาพรวมผู้บริหารเทศบาล มีความคิดเห็น “เชิงบวกหรือเห็นพ้อง” แต่หากพิจารณาด้านโครงสร้างของคณะกรรมการพนักงานเทศบาล นั้น พบว่า ผู้บริหารเทศบาลมีความคิดเห็นระดับปานกลาง และหากพิจารณาในด้านอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลด้วย จะพบว่าผู้บริหารเทศบาลมีความคิดเห็นเชิงบวกหรือเห็นพ้องด้วย ตามหลักการและข้อกฎหมาย

3) ความคิดเห็นของผู้บริหาร อบต. ต่อความเป็นอิสระ ภายใต้การกำกับดูแลตามพรบ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พบว่า ในภาพรวมผู้บริหารอบต. มีความคิดเห็น “เชิงบวกหรือเห็นพ้อง” ทั้งด้าน โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล

หากพิจารณาความคิดเห็นของผู้บริหาร อบต. ต่อความเป็นอิสระ ภายใต้การกำกับดูแลตามพรบ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จำแนกตามจังหวัดและตำแหน่ง พบว่า ผู้บริหารอบต.ไม่ว่าจะอยู่ในเขตจังหวัดและตำแหน่งใด ล้วนมีทิศทางความคิดเห็นไปในทิศทางเชิงบวกเหมือนกัน แต่สำหรับตัวแปรด้านระดับการศึกษา พบว่า ผู้บริหาร

อบต. ที่มีการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี และสูงกว่าปริญญาตรีมีความคิดเห็นแตกต่างจากผู้ที่มี การศึกษาสูงกว่าปริญญาตรี

การศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นต่อความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลตาม กฎหมายจัดตั้ง อบต. จำแนกตามตัวแปรต่างๆ นั้น ดำเนินการได้เฉพาะ อบต. ส่วน อบจ. และ เทศบาลไม่สามารถดำเนินการได้เพราะข้อมูลน้อยเกินไป

### 7.1.2 สรุปความเป็นอิสระที่ อบต. ได้รับในทางปฏิบัติตามหลักการและกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหาร อบต. ต่อความเป็นอิสระของ อบต. ที่ได้รับในทางปฏิบัติตามหลักการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พบว่า ผู้บริหาร อบต. ส่วนใหญ่ มี ทิศทางความคิดเห็นว่าได้รับความเป็นอิสระใน “ระดับปานกลาง” ทั้งนี้ อาจพิจารณาข้อสรุป แต่ละด้านได้ดังต่อไปนี้

#### 7.1.2.1 ความเป็นอิสระตามหลักแห่งการปกครองตนเอง

การศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารอบต. ต่อความเป็นอิสระที่ ได้รับในทางปฏิบัติ ตามหลักแห่งการปกครองตนเอง พบว่า ผู้บริหาร อบจ. และ ผู้บริหาร อบต. ต่างเห็นว่าได้รับความเป็นอิสระ “ระดับมาก” ส่วน ผู้บริหารเทศบาลเห็นว่าได้รับใน ระดับปานกลาง

หากพิจารณาความคิดเห็นของผู้บริหาร อบต. ที่จำแนกตามจังหวัด พบว่าผู้บริหารอบต. เกือบทุกจังหวัดเห็นว่าได้รับความเป็นอิสระฯ ระดับมาก ยกเว้นผู้บริหาร อบต. จังหวัดสตูลที่มีความเห็นว่าได้รับในระดับปานกลาง และหากพิจารณาแต่ละตำแหน่ง พบว่า ผู้บริหาร อบต. ทุกตำแหน่งเห็นว่า ในทางปฏิบัติ อบต. ได้รับความเป็นอิสระฯ ระดับ มาก แต่ผู้บริหารที่เป็นปลัดฯ เห็นว่าได้รับความเป็นอิสระน้อยที่สุด และเมื่อทำการทดสอบ เปรียบเทียบระดับความเป็นอิสระที่ได้รับตามตำแหน่ง พบว่าผู้บริหารอบต. ที่ดำรงตำแหน่ง ต่างกันมีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยผู้บริหารที่เป็นปลัดฯ มี ความคิดเห็นว่าได้รับความเป็นอิสระฯ แตกต่างกับนายกฯ และประธานสภาฯ และผู้บริหาร อบต. ทุกระดับการศึกษา ต่างมีความเห็นพ้องกันว่าได้รับความเป็นอิสระตามหลักแห่งการ ปกครองตนเองในระดับมาก

### 7.1.2.2 ความเป็นอิสระภายใต้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลโดยรัฐ

การศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารอปท. ต่อความเป็นอิสระที่ได้รับในทางปฏิบัติ ภายใต้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลโดยรัฐ พบว่า ผู้บริหารอปท. ส่วนใหญ่ไม่ว่าจะสังกัด อปท. ประเภทใด ต่างมีทัศนคติต่อความเป็นอิสระไปในทิศทางเดียวกัน คือ มีอิสระในทางปฏิบัติ “ระดับปานกลาง”

เมื่อพิจารณาความคิดเห็นของผู้บริหาร อปท. ต่อประเด็นดังกล่าว โดยจำแนกตามจังหวัด ตำแหน่งและระดับการศึกษา พบว่า ผู้บริหาร อปท. ส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะอยู่ในเขตจังหวัดใด มีตำแหน่งอะไร และไม่ว่าจะมีการศึกษาระดับใด ล้วนมีความคิดเห็นไปในทางเดียวกันว่ามีความอิสระในทางปฏิบัติภายใต้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลโดยรัฐ “ระดับปานกลาง”

หากพิจารณาจำแนกตามประเภท อปท. จะพบว่า ในภาพรวมผู้บริหาร อปท. คิดว่าได้รับความเป็นอิสระฯ ในระดับปานกลาง โดยผู้บริหารเทศบาลเห็นว่าเป็นทางปฏิบัติได้รับความเป็นอิสระฯ น้อยที่สุด และเมื่อทำการทดสอบเปรียบเทียบระดับความเป็นอิสระฯ ที่ได้รับตามประเภท อปท. พบว่าผู้บริหาร อปท. ต่างประเภทอื่นเห็นว่า อปท. ได้รับความเป็นอิสระในทางปฏิบัติแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยผู้บริหาร อบต. และเทศบาลเห็นว่าได้รับแตกต่างกัน

### 7.1.2.3 ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลตามกฎหมายการจัดตั้งอปท.

ความคิดเห็นของผู้บริหาร อปท. ต่อความเป็นอิสระที่ได้รับในทางปฏิบัติภายใต้การกำกับดูแลตามกฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สามารถแยกพิจารณาออกเป็น 3 ประเด็น ตามประเภทของ อปท. ดังนี้ คือ

1) ความคิดเห็นของผู้บริหาร อบจ. ต่อความเป็นอิสระที่ได้รับในทางปฏิบัติภายใต้การกำกับดูแลตามพรบ. อบจ. พบว่าผู้บริหารอบจ. เห็นว่าได้รับความเป็นอิสระ “ระดับปานกลาง” ทั้งในด้านผู้บริหารท้องถิ่น ด้านสภาท้องถิ่น ด้านกิจการ ด้านการออกข้อบัญญัติ ด้านงบประมาณและการคลัง

2) ความคิดเห็นของผู้บริหารเทศบาลต่อความเป็นอิสระที่ได้รับในทางปฏิบัติภายใต้การกำกับดูแลตามพรบ.เทศบาล พบว่า ผู้บริหารเทศบาล เห็นว่าได้รับความเป็นอิสระ “ระดับปานกลาง” ทั้งในด้านสภาท้องถิ่น ด้านการตั้งการให้ อปท. อยู่ในการควบคุมของส่วนกลางโดยตรง ด้านกิจการ ด้านการออกข้อบัญญัติ และด้านงบประมาณ

และการคลัง แต่สำหรับในด้านผู้บริหารท้องถิ่นนั้น ผู้บริหารเทศบาล มีความคิดเห็นว่ามีความเป็นอิสระในทางปฏิบัติในระดับมาก

3) ความคิดเห็นของผู้บริหาร อบต. ต่อความเป็นอิสระที่ได้รับในทางปฏิบัติภายใต้การกำกับดูแลตาม พรบ.อบต. พบว่าผู้บริหารอบต. เห็นว่าได้รับความเป็นอิสระ “ระดับมาก” ในทุกด้าน อันได้แก่ ด้านผู้บริหารท้องถิ่น ด้านสภาท้องถิ่น ด้านกิจการด้านการออกข้อบัญญัติ และด้านการงบประมาณและการคลัง

หากพิจารณาความคิดเห็นของผู้บริหาร อบต. ต่อความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลตามพรบ.อบต. โดยจำแนกตามจังหวัดและระดับการศึกษา พบว่า ผู้บริหารอบต. ไม่ว่าจะอยู่ในเขตจังหวัดหรือมีการศึกษาระดับใด ล้วนมีทิศทางความคิดเห็นไปในทิศทางบวกเหมือนกัน แต่สำหรับความคิดเห็นผู้บริหารอบต. ที่จำแนกตามตำแหน่ง กลับพบว่ามีความแตกต่างกันในตำแหน่งนายกฯและตำแหน่งปลัดฯ

#### 7.1.2.4 ความเป็นอิสระภายใต้ พรบ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ความคิดเห็นของผู้บริหาร อปท. ต่อความเป็นอิสระที่ได้รับในทางปฏิบัติภายใต้การกำกับดูแลตาม พรบ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นั้น ในภาพรวมพบว่า ผู้บริหารอปท. เห็นว่ามีความเป็นอิสระใน “ระดับมาก” แยกเป็น 3 ประเด็น ตามประเภทของ อปท. ดังนี้ คือ

1) ความคิดเห็นของผู้บริหาร อบจ. ต่อความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลตาม พรบ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ได้รับในทางปฏิบัติ พบว่า ในภาพรวมผู้บริหารอบจ. เห็นว่าได้รับความเป็นอิสระ “ระดับปานกลาง” ทั้งในประเด็นด้านโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการ อบจ.

2) ความคิดเห็นของผู้บริหารเทศบาล ต่อความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลตาม พรบ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ได้รับในทางปฏิบัติ พบว่า ในภาพรวมผู้บริหารเทศบาลเห็นที่ได้รับความเป็นอิสระ “ระดับปานกลาง” ทั้งในประเด็นด้านโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานเทศบาล

3) ความคิดเห็นของผู้บริหาร อบต. ต่อความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลตาม พรบ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ได้รับในทางปฏิบัติ พบว่า ในภาพรวมผู้บริหารอบต. เห็นว่าได้รับความเป็นอิสระ “ระดับมาก” หากพิจารณาด้านโครงสร้างของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล นั้น พบว่า ผู้บริหาร อบต.เห็น

ว่าได้รับความเป็นอิสระระดับปานกลาง และหากพิจารณาในด้านอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจะพบว่าอยู่ในระดับมาก

เมื่อพิจารณาความคิดเห็นของผู้บริหาร อบต. ต่อความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลตามพรบ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จำแนกตามจังหวัด ตำแหน่ง และการศึกษา พบว่า ผู้บริหาร อบต. เกือบทุกจังหวัดเห็นว่า อบต. ได้รับความเป็นอิสระฯ ในทางปฏิบัติระดับมาก ยกเว้นจังหวัดตรังและสตูลที่เห็นว่าได้รับในระดับปานกลาง ส่วนตัวแปรด้านตำแหน่ง พบว่า ผู้บริหารอบต. แต่ละตำแหน่งมีความคิดเห็นแตกต่างกัน กล่าวคือ ตำแหน่งนายกฯมีความคิดเห็นแตกต่างกับตำแหน่งปลัดฯ และประธานสภาฯ เมื่อพิจารณาคตามระดับการศึกษา พบว่า ผู้บริหาร อบต. ที่มีการศึกษาแตกต่างกัน จะมีความคิดเห็นแตกต่างกัน คือ ผู้บริหาร อบต. ที่มีการศึกษาค่ำกว่าปริญญาตรีจะมีความคิดเห็นแตกต่างจากผู้ที่มีการศึกษาปริญญาตรี และสูงกว่าปริญญาตรี

ข้อสรุปดังกล่าวข้างต้นแสดงเป็นตารางสรุปเปรียบเทียบแต่ละประเภท อปท. ได้ดังตารางที่ 7.1 ดังนี้



ตารางที่ 7.1 สรุปเปรียบเทียบความเป็นอิสระภายใต้หลักการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ความเป็นอิสระ	อบจ. (n = 8)				เทศบาล (n = 45)				อบต. (n = 567)			
	ความคิดเห็นต่อหลักความเป็นอิสระ		ความเป็นอิสระจริง		ความคิดเห็นต่อหลักความเป็นอิสระ		ความเป็นอิสระจริง		ความคิดเห็นต่อหลักความเป็นอิสระ		ความเป็นอิสระจริง	
	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD	$\bar{X}$	SD
1. หลักแห่งการปกครองตนเอง	4.00	0.51	3.81	0.86	4.17	0.45	3.64	0.67	4.17	0.71	3.84	0.57
2. หลักเกณฑ์ภายใต้การกำกับดูแลโดยรัฐ	3.58	0.89	3.57	0.46	3.61	0.73	3.18	0.52	3.73	0.95	3.53	0.69
3.ภายใต้การกำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่น	3.69	0.86	3.03	1.05	4.12	0.74	3.70	0.62	4.04	0.97	3.80	0.77
2.ภายใต้การกำกับดูแลสภาท้องถิ่น	3.67	0.58	3.23	0.97	4.15	0.71	3.61	0.80	4.11	0.89	3.82	0.73
3.ภายใต้การควบคุมของส่วนกลางโดยตรง	ไม่มี				3.34	1.01	3.08	1.00	ไม่มี			
4.ภายใต้การกำกับดูแลด้านกิจการ	3.88	0.96	3.35	1.27	2.89	0.83	2.85	0.84	4.24	0.81	3.87	0.99
5.ภายใต้การกำกับดูแลการออกข้อบัญญัติ	3.57	0.70	3.39	1.40	4.01	0.54	3.52	0.78	3.94	0.96	3.74	0.87
6. ภายใต้การกำกับดูแลด้านงบประมาณ และการคลัง	4.08	0.56	3.50	1.06	4.12	0.64	3.54	0.71	4.04	0.87	3.72	0.72
6.1 ภายใต้การกำกับดูแลด้านการงบประมาณ	4.19	0.64	3.78	0.91	3.91	0.77	3.39	0.66	3.86	0.95	3.62	0.79
6.2 ภายใต้การกำกับดูแลด้านการคลัง	3.97	0.47	3.25	0.66	4.33	0.50	3.68	0.76	4.21	0.79	3.76	0.78
7 ภายใต้การกำกับดูแลด้านการบริหารงานบุคคล	4.07	0.80	3.45	0.95	3.69	0.79	3.45	0.67	3.95	0.90	3.72	0.75
7.1 ภายใต้การกำกับดูแลด้านโครงสร้าง กกก.บุคคล	3.96	1.00	3.29	1.11	3.60	0.83	3.38	0.74	3.85	0.97	3.63	0.84
7.2 ภายใต้การกำกับดูแลด้านอำนาจ กกก.บุคคล	4.17	0.59	3.60	0.80	3.77	0.74	3.55	0.60	4.04	0.83	3.80	0.78

### 7.1.3 การเปรียบเทียบความคิดเห็นต่อความเป็นอิสระฯ และการได้รับความเป็นอิสระในทางปฏิบัติตามหลักการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นต่อหลักความเป็นอิสระฯ และการได้รับความเป็นอิสระในทางปฏิบัติจริง ตามหลักการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยสามารถสรุปแต่ละประเด็น ดังนี้

#### 7.1.3.1 ตามหลักแห่งการปกครองตนเอง

การเปรียบเทียบความคิดเห็นต่อหลักความเป็นอิสระตามหลักแห่งการปกครองตนเอง และการได้รับความเป็นอิสระในทางปฏิบัติจริง พบว่า ผู้บริหาร อปท. มีความคิดเห็นว่า “อปท. ได้รับความเป็นอิสระในทางปฏิบัติน้อยกว่าตามหลักแห่งการปกครองตนเอง” อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติทั้งโดยภาพรวมและแต่ละ จังหวัด ตำแหน่งและระดับการศึกษา ยกเว้นประเภทของ อปท. ที่พบว่า ผู้บริหาร อบจ. มีความคิดเห็นต่อหลักความเป็นอิสระกับการได้รับความเป็นอิสระจริงในทางปฏิบัติตามหลักแห่งการปกครองตนเองแตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

#### 7.1.3.2 ภายใต้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลโดยรัฐ

การเปรียบเทียบความคิดเห็นต่อหลักความเป็นอิสระภายใต้หลักเกณฑ์การกำกับดูแล โดยรัฐและการได้รับความเป็นอิสระในทางปฏิบัติจริง พบว่า ผู้บริหาร อปท. มีความคิดเห็นว่า “อปท. ได้รับความเป็นอิสระในทางปฏิบัติน้อยกว่าตามหลักเกณฑ์การกำกับดูแล โดยรัฐ” อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติทั้งโดยภาพรวมและพิจารณาจำแนกแต่ละตำแหน่งและระดับการศึกษา

หากพิจารณาจำแนกแต่ละประเภท อปท. และ จังหวัด พบว่า ผู้บริหารเทศบาลและผู้บริหาร อบต. เห็นว่า “อปท. ได้รับความเป็นอิสระในทางปฏิบัติน้อยกว่าตามหลักเกณฑ์การกำกับดูแล โดยรัฐ” อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ยกเว้น อบจ. เท่านั้นที่แตกต่างอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

เมื่อพิจารณาจำแนกแต่ละจังหวัดพบว่า ผู้บริหาร อปท. ในจังหวัด สงขลา สตูล ปัตตานี ยะลาและนราธิวาสเท่านั้นที่เห็นว่า “อปท. ได้รับความเป็นอิสระในทางปฏิบัติน้อยกว่าตามหลักเกณฑ์การกำกับดูแล โดยรัฐ” อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

### 7.1.3.3 ภายใต้การกำกับดูแลตามกฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหาร อปท. ต่อความเป็นอิสระตามหลักกฎหมายและที่ได้รับในทางปฏิบัติภายใต้การกำกับดูแลตามกฎหมายการจัดตั้งอปท. นั้น แยกเป็น 2 ประเด็น คือ เทศบาลและ อบต. ทั้งนี้ไม่ได้ทำการเปรียบเทียบ อบจ. เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างมีขนาดเล็กมากเกินไป พิจารณาสรุปได้ดังนี้ คือ

1) การเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารเทศบาลต่อความเป็นอิสระตามหลักการกับความเป็นอิสระที่ได้รับในทางปฏิบัติภายใต้การกำกับดูแลตาม พรบ. เทศบาล พบว่า ผู้บริหารเทศบาลเห็นว่า “เทศบาลได้รับความเป็นอิสระในทางปฏิบัติน้อยกว่าตามหลักกฎหมายที่มีอยู่” อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติทั้งในด้านผู้บริหารท้องถิ่น ด้านสภาท้องถิ่น ด้านการสั่งการให้อปท. อยู่ในการควบคุมของส่วนกลางโดยตรง ด้านกิจการ ด้านการออกข้อบัญญัติ และด้านงบประมาณและการคลัง ยกเว้นในด้านกิจการเท่านั้นที่แตกต่างกันอย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

2) การเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหาร อบต. ต่อความเป็นอิสระตามหลักการและข้อกำหนดกับความเป็นอิสระที่ได้รับในทางปฏิบัติภายใต้การกำกับดูแลตาม พรบ. อบต. พบว่า ผู้บริหารอบต. เห็นว่า “อบต. ได้รับความเป็นอิสระในทางปฏิบัติน้อยกว่าตามหลักกฎหมายที่มีอยู่” อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติในทุกๆ ด้าน ได้แก่ ด้านผู้บริหารท้องถิ่น ด้านสภาท้องถิ่น ด้านกิจการ ด้านการออกข้อบัญญัติ และด้านงบประมาณและการคลัง

### 7.1.3.4 ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

การเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหาร อปท. ต่อความเป็นอิสระตามหลักกฎหมายและความเป็นอิสระที่ได้รับในทางปฏิบัติได้ พรบ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พบว่า “ทั้งเทศบาลและ อบต. ได้รับความเป็นอิสระในทางปฏิบัติน้อยกว่าตามหลักการและกฎหมายที่มีอยู่” แยกเป็น 2 ประเด็น คือ เทศบาลและ อบต. ทั้งนี้ไม่ได้ทำการเปรียบเทียบ อบจ. เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างมีขนาดเล็กมากเกินไป พิจารณาสรุปได้ดังนี้ คือ

1) การเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารเทศบาลต่อความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลตาม พรบ. บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นตามหลักการและที่ได้รับจริงในทางปฏิบัติ ในภาพรวม พบว่า ผู้บริหารเทศบาลเห็นว่า “เทศบาลได้รับความเป็น

อิสระในทางปฏิบัติน้อยกว่าตามหลักกฎหมายที่มีอยู่” อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ และเมื่อพิจารณาในแต่ละจังหวัด ตำแหน่ง และการศึกษาที่นั่น พบว่าความคิดเห็นของผู้บริหารเทศบาล ในเขตจังหวัดยะลา ผู้บริหารเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งปลัด และผู้บริหารเทศบาลระดับปริญญาตรีเท่านั้นที่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

2) การเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้บริหารอบต. ต่อความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลตามพรบ.บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามหลักการและทางปฏิบัติที่ได้รับจริง ซึ่งในภาพรวม ตลอดจนพิจารณาตามแต่ละตำแหน่งและระดับการศึกษา พบว่า ผู้บริหารอบต.เห็นว่า “อบต. ได้รับความเป็นอิสระในทางปฏิบัติน้อยกว่าตามหลักกฎหมายที่มีอยู่” อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ยกเว้นในรายจังหวัด ซึ่งพบว่าจังหวัดสงขลา ตรัง สตูล ปัตตานีและนราธิวาสนั้น มีความคิดเห็นที่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

## 7.2 สรุปความเป็นอิสระในการบริหารจัดการของ อปท.

### 7.2.1 ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย

จากการศึกษาประเด็นความเป็นอิสระของ อปท. ในการกำหนดนโยบาย การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ก่อนข้างเห็นได้ชัดเจนว่า อปท. คิดว่ามีอิสระในการกำหนดนโยบายและจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นในระดับหนึ่ง ภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และหนังสือกระทรวงมหาดไทยซักซ้อมเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาสามปีของ อปท.

7.2.1.1 การกำหนดนโยบาย อปท. และแผนพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

ผู้บริหาร อปท. มีความคิดเห็นเป็น 2 แนวทางคือ

ก. ส่วนใหญ่เห็นว่ามีอิสระ อปท.สามารถกำหนดนโยบายได้ตามที่สัญญากับประชาชนไว้ในตอนหาเสียงเลือกตั้ง ส่วนการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นก็สามารถดำเนินไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาท้องถิ่นและข้อมูลที่ได้จากการจัดทำประชาคมท้องถิ่นและปัญหาความเดือดร้อน ความต้องการของประชาชนที่ได้จากสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งยุทธศาสตร์เป็นกรอบกว้างๆ เท่านั้นเอง อปท.กำหนดแผนพัฒนาเกี่ยวกับเรื่องอะไรก็มักจะสอดคล้องกับยุทธศาสตร์เสมอ ยกเว้นแต่ที่เป็นเรื่องเฉพาะจริงๆ ซึ่ง อปท.ไม่ดำเนินการก็ได้

ข. บางส่วนอาจจะรู้สึกว่าคุณอิสระไปบ้างที่กำหนดให้ต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด เพราะบางครั้งยุทธศาสตร์ไม่ตรงกับลักษณะของพื้นที่ หรือสภาพของท้องถิ่น

#### 7.2.1.2 การกำหนดให้ อปท. ดำเนินโครงการต่างๆ ตามมติคณะรัฐมนตรี

การกำหนดให้ อปท. ดำเนินโครงการต่างๆ ตามมติคณะรัฐมนตรี หรือแนวนโยบายของรัฐมนตรีโดยมีหนังสือจากกระทรวงหรือกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้บริหาร อปท. มีทัศนะเป็น 2 แนวทาง คือ

ก. ผู้บริหารบางส่วนที่เห็นว่ามีความเป็นอิสระ โดยให้เหตุผลว่าการดำเนินงานของท้องถิ่นก็ต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล เพราะเข้าใจในความเป็นอิสระของท้องถิ่นภายใต้หลักความเป็นเอกภาพของรัฐเดี่ยวเป็นอย่างดี

ข. ผู้บริหารส่วนใหญ่เห็นว่าการกำหนดมาเป็นโครงการต่างๆ อย่างชัดเจนนั้น ถือว่าไม่ให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เพราะหลายๆ โครงการที่ อปท. ไม่เห็นด้วยรวมถึงไม่สามารถดำเนินการได้ ด้วยเหตุผลของความไม่เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่นและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น แะบ่อยๆ ครั้งก็ไม่ดำเนินการซึ่งผู้บริหารบางคนก็รู้สึกว่าการที่ อปท. ไม่ดำเนินการเหมือนกับไม่ให้ความร่วมมือกับรัฐบาล ผู้บริหาร อปท. หลายแห่งเสนอให้มติดิคณะรัฐมนตรีออกมาเป็นเพียงระดับนโยบายและให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอิสระพอที่จะไปกำหนดเป็นแผนงาน/โครงการตามนโยบายเหล่านั้นที่สอดคล้องกับสภาพทางสังคม สภาพภูมิศาสตร์และลักษณะของชุมชน เพื่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลอย่างแท้จริงจะดีกว่า หรืออาจจะกำหนดมาในลักษณะที่ให้มีทางเลือกว่าจะดำเนินโครงการใด

#### 7.2.1.3 การกำหนดให้ อปท. ดำเนินการตามหนังสือของกระทรวงมหาดไทย และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

การกำหนดให้ อปท. ดำเนินการตามหนังสือของกระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ประเด็นนี้ ผู้บริหารแสดงความคิดเห็นเป็น 2 แนวทาง คือ

ก. ผู้บริหาร อปท. บางแห่งเห็นว่าไม่ทำให้ อปท. เสียดความเป็นอิสระ เพราะเป็นเรื่องจำเป็นที่ อปท. จะต้องให้ความร่วมมือกับกระทรวงและกรมฯ ซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนกลางที่กำกับดูแล อปท. ซึ่งเห็นได้ชัดว่า อปท. ยังรู้สึกเกรงใจและบางส่วนยังเห็นว่าเป็นผู้บังคับบัญชาอยู่

ข. ผู้บริหาร อปท. ส่วนใหญ่คิดว่า การกำหนดมาเช่นนี้ทำให้ อปท. เสียความเป็นอิสระและเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสม เพราะการดำเนินโครงการต่างๆ ไม่จำเป็นต้องทำเหมือนกันทั่วประเทศ ควรให้มาเป็นนโยบายกว้างๆ เช่น การเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเนื่องในวโรกาสทรงครองสิริราชสมบัติครบ 60 ปี ก็ให้ อปท. ร่วมกับประชาชนในท้องถิ่นคิดโครงการต่างๆ ขึ้นมาเองจะเป็นการเหมาะสมกว่า หรือ การแก้ไขปัญหาความยากจนก็ไม่จำเป็นต้องดำเนินการด้วยการสร้างบ้านให้ แต่อาจจะให้เป็นเครื่องมือในการประกอบอาชีพ

#### 7.2.1.4 การขอความร่วมมือจากจังหวัดและอำเภอ

การขอความร่วมมือจากจังหวัดและอำเภอให้ อปท. นำโครงการต่างๆ ที่จังหวัดและอำเภอจะจัดทำกำหนดไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อจะได้จัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีสนับสนุนโครงการเหล่านี้ ความคิดเห็นต่อประเด็นนี้ค่อนข้างจะแตกต่างกันเป็น 2 กลุ่ม จำแนกตามผู้มีอำนาจกำกับดูแล คือ

ก. กลุ่มองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนครและเทศบาลเมือง ผู้บริหาร อปท. เหล่านี้เห็นว่าโครงการของจังหวัดมีไม่มาก และยินดีให้ความร่วมมือ โดยไม่รู้สึกรู้ว่าทำให้ อปท. เสียความเป็นอิสระ เพราะเป็นการทำเพื่อชื่อเสียงโดยรวมของจังหวัดที่ทุกภาคส่วนควรร่วมมือกัน

ข. กลุ่มเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้บริหาร อปท. เหล่านี้มักจะต้องสนับสนุนโครงการต่างๆ ของอำเภอด้วย ส่วนใหญ่ก็จำเป็นต้องให้ความร่วมมือกำหนดโครงการเหล่านี้ไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น แม้ว่าจะมีทัศนะว่าเป็นการแทรกแซงและทำให้เสียความเป็นอิสระพอสมควรก็ตาม แต่ด้วยเหตุผลสำคัญ คือ ความสะดวกในการทำงานร่วมกัน และการอนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

### 7.2.2 ความเป็นอิสระทางการบริหารการคลังและงบประมาณ

การศึกษาความเป็นอิสระเรื่องนี้ แบ่งได้เป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ ความเป็นอิสระด้านการคลัง ความเป็นอิสระด้านวิธีการงบประมาณ

#### 7.2.2.1 ความเป็นอิสระด้านการบริหารการคลัง

การศึกษาความเป็นอิสระด้านการบริหารการคลังจะแบ่งออกเป็น 2 ประเด็น คือ แหล่งที่มาของรายได้และสัดส่วนที่ได้รับการสนับสนุน ดังนี้

### 1) เงินรายได้ที่ อปท.จัดเก็บเองและที่รัฐจัดเก็บให้

เนื่องจากเงินรายได้ของอปท. ที่จัดเก็บเองมีฐานรายได้(จากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่างๆ) ที่ไม่กว้าง และมีรายได้หลายส่วนที่มาจากการจัดเก็บของหน่วยงานอื่นและจัดสรรให้แก่ อปท. ซึ่งจากการศึกษา ผู้บริหาร อปท. มีความคิดเห็นเป็น 2 แนวทาง คือ

ก. ผู้บริหารมากกว่าครึ่งที่เห็นว่าการที่หน่วยงานอื่นของรัฐ ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ แล้วจัดสรรให้แก่ อปท. นั้น ไม่ทำให้ อปท. เสียความเป็นอิสระด้านการคลัง เพราะหน่วยงานอื่นมีขีดความสามารถด้านการจัดเก็บคืออยู่แล้ว และไม่เชื่อว่า ถ้า อปท. จัดเก็บเองจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าเพราะจะต้องเสียค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรด้านเครื่องมือต่างๆ เพิ่มขึ้น และประกอบกับข้อจำกัดด้านการเมืองที่ผู้บริหาร อปท. เกรงว่าถ้าให้ อปท. จัดเก็บจะกระทบต่อฐานเสียงซึ่งเป็นประชาชนผู้ที่ต้องเสียภาษีให้แก่ อปท.

ข. ผู้บริหารอีกส่วนหนึ่งเห็นว่าทำให้ อปท. เสียอิสระทางด้านการคลังเพราะ อปท. มีฐานรายได้ที่มาจากการจัดเก็บเองน้อยมาก สมควรเพิ่มฐานรายได้ของการจัดเก็บเองมากขึ้นจะได้ลดการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งจะทำให้ อปท. มีอิสระทางการคลังอย่างแท้จริง

### 2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง สัดส่วนและวิธีการจัดสรร

ในส่วนของเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางที่จำแนกเป็น 3 ประเภทนั้น ผู้บริหารมีความคิดเห็นต่างกันดังนี้

ก. เงินอุดหนุนทั่วไป ผู้บริหาร อปท. ส่วนใหญ่เห็นว่ามิใช่จะใช้จ่ายดำเนินการอะไรก็ได้ เช่นเป็นค่าใช้จ่ายประจำหรือลงทุนก็ได้ มีส่วนน้อยที่รู้สึกว่าคุณขาดอิสระ

ข. เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ ผู้บริหาร อปท. เห็นว่าเงินส่วนนี้มีวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินเป็นการเฉพาะเจาะจงไว้แล้วว่าเป็นการใช้จ่ายเงินตามภารกิจการถ่ายโอน ไม่สามารถนำไปใช้ในส่วนอื่นได้

ค. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ผู้บริหาร อปท. ส่วนใหญ่มีทัศนคติทางลบต่อเงินอุดหนุนประเภทนี้ โดยเห็นว่าทำให้ อปท. ขาดความเป็นอิสระอย่างมาก เพราะถูกกำหนดทั้งประเภทโครงการและรายละเอียด รูปแบบของครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้างและยอดเงินงบประมาณไว้แล้ว โดยเห็นด้วยที่เงินอุดหนุนประเภทนี้ลดน้อยลงและจะไม่มีในอนาคต

ส่วนสัดส่วนการจัดสรรเงินอุดหนุนและวิธีการจัดสรรนั้น ผู้บริหาร อปท. มีความคิดเห็นต่างกันเป็น 2 แนวทาง คือ ผู้บริหาร อปท. ส่วนหนึ่งเห็นว่ามิอิสระและที่ ได้รับนั้นเหมาะสมอยู่แล้ว เพราะเข้าใจว่ารัฐมีการระดมเงินจำเป็นต้องใช้งบประมาณในการพัฒนาประเทศด้านอื่นๆ อีกมาก แต่ผู้บริหารอีกส่วนเห็นว่าการกำหนดสัดส่วนที่เป็นอยู่ไม่เหมาะสม และถือว่า อปท. ยังขาดความเป็นอิสระเพราะเป็นเรื่องที่แล้วแต่รัฐบาลจะจัดสรรให้ นอกจากนี้ผู้บริหาร อปท. ระดับล่าง คือ อบต. จำนวนมากเห็นว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการจัดสรรที่เป็นอยู่นั้นไม่เหมาะสม เพราะทำให้ได้รับเงินอุดหนุนไม่เพียงพอต่อภารกิจหน้าที่ และพื้นที่ที่ต้องดูแลกว้างมาก

### 7.2.2.2 ความเป็นอิสระในวิธีการงบประมาณ

เรื่องวิธีการงบประมาณ จะกล่าวถึง 2 ขั้นตอนคือ

#### 1) การจัดทำร่างงบประมาณรายจ่าย

ผู้บริหาร อปท. เกือบทั้งหมดมีทัศนคติว่า อปท. มีอิสระในการจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายภายใต้กรอบของแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ได้วางไว้ไม่มีปัญหาใดๆ แต่แท้จริงแล้ว อปท. ทุกแห่งถูกแทรกแซงในการจัดทำร่างงบประมาณ โดยต้องประสานกับการขอรับการสนับสนุนจากจังหวัดหรืออำเภอ โดยมีการขอมาล่วงหน้าให้บรรจุโครงการของจังหวัดหรืออำเภอไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อจะได้จัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อปท. ให้กับโครงการดังกล่าวของจังหวัดหรืออำเภอด้วย ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้ อปท. เสียความเป็นอิสระไปบ้าง ซึ่งการขอรับการสนับสนุนเช่นนี้ มีมากน้อยแตกต่างกันไปบ้างในแต่ละจังหวัดและอำเภอ มีทั้งที่เป็นการสนับสนุนการจัดทำโครงการที่ดำเนินการเป็นประจำปี โครงการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล และการจ้างลูกจ้างชั่วคราว

#### 2) การอนุมัติร่างข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

ความเป็นอิสระในการอนุมัติร่างข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นมีความแตกต่างกันไปตามแต่ผู้มีอำนาจกำกับดูแล กล่าวคือ ผู้บริหาร อบจ. เทศบาลนครและเทศบาลเมืองเห็นว่าไม่เคยประสบปัญหาการใช้อำนาจแทรกแซงเรื่องนี้ แต่ผู้บริหารเทศบาลตำบลและอบต. เห็นว่าเรื่องนี้ไม่ค่อยอิสระ เพราะจะประสบปัญหาทันทีถ้าไม่จัดงบประมาณให้กับโครงการของทางอำเภอไว้ในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ดังนั้น ผู้บริหาร อปท. เกือบทั้งหมดก็จะให้การสนับสนุนแก่ทางอำเภอเพื่อให้ อปท. มีความสะดวกและไม่ประสบกับอุปสรรคใดๆ ในการอนุมัติ



### 7.2.3 ความเป็นอิสระด้านการบริหารงานบุคคล

การศึกษาความเป็นอิสระเรื่องนี้แบ่งได้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น และกระบวนการบริหารงานบุคคลตลอดจนการกำหนดกรอบค่าใช้จ่ายในการจ่ายเงินเดือนและผลประโยชน์อื่นไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่าย สรุปได้ดังนี้

#### 7.2.3.1 คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น

ในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นนี้ แบ่งประเด็นการศึกษาเป็น 3 ส่วน คือเรื่องความจำเป็นของการมีคณะกรรมการ 3 ระดับ โครงสร้างคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น

ความคิดเห็นของผู้บริหาร อปท. เกี่ยวกับคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นนี้จำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

ก. กลุ่มผู้บริหาร อปท. ส่วนหนึ่งเห็นว่ากรมการมีคณะกรรมการถึง 3 ระดับ คือ ก.ต. ก.กลาง และ ก.จังหวัดนั้นเหมาะสม และแต่ละระดับก็มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการแต่ละระดับคืออยู่แล้ว รวมถึงการมอบหมายหน้าที่ของคณะกรรมการเหล่านี้ก็ไม่ทำให้ อปท. เสียความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล

ข. กลุ่มผู้บริหาร อปท. ส่วนมากมีทัศนะว่า กรมการมีคณะกรรมการถึง 3 ระดับมากเกินไปจนทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกันทั้งระดับบนกับระดับกลางที่ทำหน้าที่ในด้านการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และระดับกลางกับระดับล่างในการออกประกาศกำหนดมาตรฐานเรื่องต่างๆ กลุ่มนี้มีข้อเสนอให้ เหลือ 2 ระดับ คือ ส่วนกลางระดับเดียวและระดับจังหวัด นอกจากนี้ยังเห็นว่าการแยก ก.กลางและ ก.จังหวัดตามประเภทของ อปท. นั้นไม่เหมาะสมและเกิดผลเสียมากกว่าผลดี คือ เกิดความซ้ำซ้อนในแง่ตัวบุคคลที่เป็นคณะกรรมการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับจังหวัด เป็นการสิ้นเปลืองและทำให้มาตรฐานของแต่ละประเภท อปท. มีความแตกต่างกัน และที่เป็นปัญหาอีกประการหนึ่งคือการตีความข้อกฎหมาย ระเบียบต่างๆ และการวินิจฉัยตัดสินใจของ ก.จังหวัดแต่ละจังหวัดไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกันของข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น

ทัศนะของผู้บริหาร อปท. เกี่ยวกับโครงสร้างคณะกรรมการฯ ก็จำแนกได้เป็น 2 แนวทาง คือกลุ่มหนึ่งเห็นว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการในลักษณะไตรภาคีนั้นดีอยู่แล้ว แต่อีกกลุ่มเห็นว่าโดยหลักการแล้วองค์ประกอบในลักษณะไตรภาคีดูเหมือนจะเป็นแนวคิดที่ดี ทำให้มีคุณธรรมและมีมุมมองที่หลากหลายจากคนหลายฝ่าย แต่ในความเป็นจริง

ผู้บริหาร อปท. หลายท่านที่ร่วมเป็นกรรมการระดับจังหวัดเห็นว่าองค์ประกอบในส่วนของผู้บริหารส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่เป็นการเหมาะสม เพราะไม่ค่อยมีความรู้ ความเข้าใจต่อ งานของ อปท. มักจะยึดติดกับระบบราชการพลเรือนมากกว่า ส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่ง ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการบำนาญ ก็ไม่ค่อยมีความรู้เกี่ยวกับเรื่อง อปท. และเรื่องการบริหารงานบุคคลตลอดจนระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

### 7.2.3.2 กระบวนการบริหารงานบุคคลของส่วนท้องถิ่น

ในเรื่องกระบวนการบริหารงานบุคคลของส่วนท้องถิ่นนั้น ส่วนใหญ่ผู้บริหาร อปท. จะเห็นว่า อปท. มีอิสระค่อนข้างมากแทบทุกขั้นตอน และมีมุมมองที่แตกต่างกันบ้างระหว่างผู้บริหารฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำ พอจะสรุปได้ดังนี้

**การกำหนดโครงสร้างส่วนราชการ การกำหนดกรอบอัตรากำลัง หรือการกำหนดอัตราตำแหน่ง** ทั้งสามเรื่องนี้ ผู้บริหาร อปท. ส่วนใหญ่เห็นว่ามีอิสระดีแล้ว แม้ว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบโดยคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด เพราะ ก็ได้รับความเห็นชอบตามที่เสนอขึ้นไป จะมีบ้างสำหรับ อบต. บางแห่งที่เห็นว่าขาดความเป็นอิสระเพราะเสนอเรื่องไปยังระดับจังหวัดแต่ไม่ได้รับความเห็นชอบด้วยเหตุผลว่าไม่มีความจำเป็น หรืออัตรากำลังมากเกินไป

นอกจากนั้นผู้บริหาร อปท. ส่วนใหญ่ไม่เห็นว่าการที่ คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและ ผลประโยชน์ตอบแทนอื่นไว้บังคับใช้นั้นทำให้ อปท. เสียความเป็นอิสระ และเห็นด้วยที่จะ ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันไม่แตกต่างกันไปตามประเภทของ อปท. หรือตามศักยภาพทางการคลังของ อปท.

**การคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง** เรื่องนี้ผู้บริหาร อปท. ฝ่ายเมืองส่วนหนึ่งเห็นว่ามีอิสระดีแล้ว แม้แต่ผู้บริหาร อบต. ที่อำนาจในการจัดสอบจะเป็นของคณะกรรมการระดับจังหวัดก็ตามแต่ก็เห็นด้วย เพราะทำให้การสรรหาบุคลากร ได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงมากกว่าที่จะให้ อบต. ดำเนินการเอง เนื่องจากต้องประสบกับ ปัญหาการวิ่งเต้นของคนในท้องถิ่น แต่บางส่วนก็ไม่เห็นด้วยและคิดว่าควรให้ อบต. ดำเนินการเองเพื่อจะได้คนในท้องถิ่นเข้ามาทำงานไม่ต้องโยกย้ายไปที่อื่น สำหรับผู้บริหาร ฝ่ายราชการประจำเห็นว่าประเด็นดังกล่าวนี้ อปท. มีอิสระมากอยู่แล้ว และค่อนข้างมากเกินไป จนบ่อยๆ ครั้งเกิดระบบอุปถัมภ์ใน อปท.

**การย้าย การโอน และการรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนตำแหน่ง** ทั้งสองประเด็นนี้เป็นประเด็นที่ผู้บริหาร อปท. ทุกฝ่าย ทุกประเภท ทุกจังหวัดเห็นว่า อปท. มีอิสระมาก อาจจะมากจนทำให้เกิดปัญหาขึ้นในทางปฏิบัติ ดังจะเห็นได้จากผู้บริหาร อปท. ฝ่ายราชการประจำเกือบทั้งหมดเห็นว่าอำนาจในเรื่องนี้อยู่ที่ผู้บริหารฝ่ายการเมืองจนทำให้เกิดการใช้ระบบอุปถัมภ์ขึ้นใน อปท. และนำมาซึ่งการเรียกร้องผลประโยชน์ ตลอดจนทำให้พนักงานส่วนท้องถิ่นบางคนหมดโอกาสความก้าวหน้า

**การพัฒนาบุคลากร** ประเด็นนี้ ผู้บริหาร อปท. เห็นว่าการตั้งงบประมาณให้บุคลากรไปพัฒนาตนเองนั้นเป็นสิ่งที่ดี และถ้ามองโดยรวมเห็นว่าเป็นสิ่งที่มีความเป็นอิสระและได้รับการส่งเสริมให้มีโอกาสพัฒนาความรู้ ทักษะต่างๆ ในการทำงาน แต่เมื่อศึกษาในรายละเอียด ผู้บริหาร อปท. ส่วนใหญ่เห็นว่าการออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการกำหนดสาขา และสถาบันที่จะศึกษา นั้นไม่ให้ความสำคัญอิสระแก่ท้องถิ่นในการวางแผนการพัฒนาบุคลากรขององค์กรเอง

**การดำเนินการทางวินัย การลงโทษ และการให้ความดีความชอบ** เรื่องนี้ ผู้บริหาร อปท. ฝ่ายการเมืองเห็นว่ามีอิสระในระดับหนึ่งแต่ยังไม่มากเท่าที่ควร เพราะบ่อยๆ ครั้ง คณะกรรมการระดับจังหวัดจะพิจารณาลดโทษทางวินัยให้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่น แต่ในส่วนของผู้บริหารฝ่ายราชการประจำเห็นว่า ตามหลักการที่เป็นอยู่นั้นเหมาะสมอย่างยิ่งแล้ว เพราะผู้บริหารฝ่ายการเมืองก็มีอำนาจในระดับหนึ่งแล้ว การมีคณะกรรมการระดับจังหวัดมาพิจารณาอีกขั้นตอนหนึ่งก็จะเป็นการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นได้ในการบริหารงานบุคคล เพื่อมิให้ผู้ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นโดนกลั่นแกล้งจากผู้บริหารได้

**การกำหนดกรอบค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรไม่เกินร้อยละ 40** ประเด็นนี้ผู้บริหาร อปท. มีความคิดเห็นเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มหนึ่งซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้บริหารฝ่ายราชการประจำเห็นว่าการกำหนดกรอบค่าใช้จ่ายส่วนนี้ไว้ ไม่ทำให้ อปท. เสียความเป็นอิสระ และยังเป็นการป้องกันมิให้มีการจ้างบุคลากรมาเป็นพนักงาน ลูกจ้างมากมายใน อปท. เพื่อหวังผลทางการเมืองและทำให้ อปท. มีงบประมาณเพื่อใช้ในการพัฒนาน้อยลง ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งเห็นว่า ทำให้ อปท. ขาดอิสระในการบริหารงานบุคคล เพราะบางครั้งมีการกีดกัน มีปริมาณงานมาก ก็ไม่สามารถจ้างคนเพิ่มได้ซึ่งบางส่วนเห็นว่าไม่ควรกำหนดสัดส่วนเลย แต่บางส่วนก็เห็นด้วยในหลักการที่จะกำหนดสัดส่วนแต่ควรให้มีความยืดหยุ่นได้เพิ่มสัดส่วนให้มากกว่านี้

## 7.3 สรุปปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับความเป็นอุปสรรคขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 7.3.1 ปัญหาด้านหลักการและกฎหมาย

- 1) มีความเข้าใจต่อคำว่า “ความเป็นอิสระ” ผิดพลาดว่าควรจะเป็นความเป็นอิสระที่ปราศจากการกำกับดูแล
- 2) ความไม่ชัดเจนในคำอธิบายเรื่องความเป็นอิสระของ อปท. ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540
- 3) การกำกับดูแล อปท. ตามกฎหมายการจัดตั้ง อปท. นั้นเป็นการบัญญัติไว้กว้างๆ ขาดความชัดเจน
- 4) กฎหมายการจัดตั้ง อปท. แต่ละฉบับบัญญัติเรื่องการกำกับดูแลไว้เข้มงวดต่างกันและยังมีความลักลั่นกัน
- 5) กฎหมายการจัดตั้ง อปท. มีการให้อำนาจแก่บุคคลคนเดียวและเป็นที่สุดในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญๆ ที่กระทบต่อสถานภาพของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

6) กฎหมายการบริหารงานบุคคลกำหนดให้ตัวแทนของส่วนภูมิภาคเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการนี้ทำหน้าที่กำกับดูแลด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

### 7.3.2 ปัญหาด้านระเบียบข้อบังคับที่เป็นการกำกับดูแลทางอ้อม

- 1) ระเบียบข้อบังคับทั้งหลายตราขึ้นโดยยึดระเบียบที่ใช้กับราชการพลเรือนเป็นมาตรฐานมากเกินไปทั้งๆ ที่การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีหลายอย่างที่แตกต่างกันจากราชการพลเรือน
- 2) ระเบียบข้อบังคับส่วนใหญ่ทั้งหลายมักจะตราขึ้นบังคับใช้กับ อปท. ทุกประเภททั้งๆ ที่แต่ละประเภทยังมีความแตกต่างกันมาก
- 3) ระเบียบข้อบังคับทั้งหลายมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมบ่อยมาก

### 7.3.3 ปัญหาด้านหนังสือราชการที่เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติ

หนังสือราชการ(หนังสือเวียน)ที่ออกโดยส่วนกลางทั้งหลายเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติซึ่งเป็นลักษณะของการใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชาสั่งการมากกว่าการกำกับดูแล

### 7.3.4 ปัญหาด้านพฤติกรรมขององค์กรผู้กำกับดูแลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 7.3.4.1 ปัญหาที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

- 1) องค์กรกำกับดูแลส่วนกลางมักจะมีหนังสือกำหนดโครงการตามมติคณะรัฐมนตรีขอความร่วมมือเชิงสั่งการให้ อปท.ปฏิบัติตาม
- 2) ความไม่ชัดเจนว่าภารกิจใดบ้างเป็นภารกิจที่อปท.สามารถดำเนินการได้หรือเป็นภารกิจของหน่วยงานอื่น

#### 7.3.4.2 ปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารการคลังและงบประมาณ

- 1) รายได้ที่ อปท.จัดเก็บเองมาจากฐานภาษีที่แคบมาก จนดูเสมือนว่า อปท. ไม่มีศักยภาพด้านการคลัง
- 2) มีการแทรกแซงความเป็นอิสระด้านงบประมาณจากหน่วยงานอื่นในการขอรับการสนับสนุนงบประมาณการจ้างลูกจ้างชั่วคราว
- 3) อปท. ไม่เห็นความสำคัญของความพยายามในการบริหารจัดการจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้น
- 4) มีการแทรกแซงความเป็นอิสระด้านงบประมาณจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการจัดทำโครงการต่างๆ ในเชิงของการขอความร่วมมือสนับสนุน
- 5) การใช้อำนาจของผู้กำกับดูแลยกเว้นระเบียบด้านการเงินเพื่อสนับสนุน โครงการต่างๆของผู้กำกับดูแลเอง

#### 7.3.4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

- 1) ในทางปฏิบัติผู้บริหารฝ่ายการเมืองมีอิสระมากจนเกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นในกระบวนการบริหารงานบุคคล
- 2) องค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดไว้เป็น 3 ระดับและแยกตามประเภท อปท. นั้นทำให้เกิดความล่าช้า และยุ่งยาก ความไม่เท่าเทียมกันในการทำงาน ตลอดจนเกิดปัญหาด้านบรรทัดฐานการตัดสินใจ วินิจฉัยการตีความกฎหมาย ระเบียบ ประกาศต่าง ๆ ของแต่ละจังหวัด
- 3) การสูญเสียกำลังคนในการทำงานเนื่องจากความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารฝ่ายการเมืองกับข้าราชการ/พนักงานที่รุนแรงจนทำให้ไม่สามารถทำงานด้วยกันได้ ทำให้ต้องไปช่วยราชการอยู่ที่จังหวัดและอำเภอ

ปกครองท้องถิ่นของตนเอง อย่างไรก็ตามผู้บริหาร อปท. ยังเห็นพ้องกับความเป็นอิสระตามหลักการนี้ไม่มากเท่าที่ควรในหลายประเด็น เช่น ท้องถิ่นได้รับความเป็นอิสระจากรัฐตามหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประเด็นที่ให้ อปท. มีอิสระภายใต้ขอบเขตจำกัดตามสภาพแวดล้อมอันมิใช่อำนาจอันเค็ดขาดจากรัฐบาล

และเมื่อพิจารณาในทางปฏิบัติจะเห็นได้ชัดว่าผู้บริหาร อปท. ทุกประเภทเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นอิสระที่มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนตามรัฐธรรมนูญเท่าที่ควร ไม่ว่าจะมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การกำหนดนโยบาย การวินิจฉัยปัญหา การจัดเก็บภาษีอากร การเงินการคลัง ตลอดจนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดวิถีชีวิตหรือมีบทบาทพัฒนาแก้ไขปัญหาของตนเอง ทั้งนี้อาจจะด้วยเหตุผล 2 แนวทาง คือ ผู้บริหาร อปท. เองคาดหวังจากหลักการที่ถูกบัญญัติเป็นข้อกฎหมายว่าจะมีการนำไปสู่การปฏิบัติที่ชัดเจนและมีอิสระได้มากกว่าที่เป็นอยู่จริงในทางปฏิบัติประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งคือ รัฐเองอาจไม่ได้ให้ความสำคัญในทางปฏิบัติตามหลักแห่งการปกครองตนเองและหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ทั้งโดยระเบียบและประกาศต่างๆ รวมถึงหนังสือของทางราชการ(หนังสือเวียน)และพฤติกรรมกรปฏิบัติราชการที่ยังคงอยู่บนพื้นฐานของระบบราชการ ไทยดั้งเดิมที่เป็นการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจและแบ่งอำนาจบางส่วนให้แก่ราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น

#### 7.4.2 ความเป็นอิสระภายใต้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลโดยรัฐ

จากแนวคิดเรื่องหลักการกระจายอำนาจที่ให้ความสำคัญอิสระแก่ท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ โดยมีข้อสังเกตว่า อำนาจอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากจนเกินไป จนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตยของประเทศ (Unity and Sovereignty) กล่าวคือ ความเป็นอิสระของท้องถิ่นนั้นจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยรัฐนั่นเอง และในรัฐธรรมนูญฯ ก็ได้บัญญัติถึงการกำกับดูแลของรัฐไว้เป็นหลักการกว้างๆ หลายประการ (มาตรา 283 วรรคสอง) คือ

- การกำกับดูแลต้องทำที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น
- การกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น
- การกำกับดูแลเพื่อปกป้องประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ
- การกำกับดูแลเพื่อความเป็นเอกภาพของรัฐ
- การกำกับดูแลโดยผู้ใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น

แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ผู้บริหาร อปท. ไม่ได้มีความคิดเห็นเชิงบวกต่อความเป็นอิสระภายใต้หลักการกับดูแลโดยรัฐเท่าที่ควร คือมีความคิดเห็นในเรื่องนี้ระดับกลางๆ ทั้งนี้ ผู้บริหาร อปท. หลายแห่งได้สะท้อนความคิดในเชิงไม่เห็นพ้องกับการกำกับดูแลโดยรัฐ ในขณะที่ได้มีการศึกษาโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยเห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นเมื่อมาจากประชาชนดังนั้นการกำกับดูแลตรวจสอบควรมาจากภาคประชาชนมิใช่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ซึ่งก็คือราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และเห็นว่าการกำกับดูแลโดยรัฐที่เป็นอยู่ในทางปฏิบัติบางเรื่องมากเกินไป

และเมื่อพิจารณาถึงความเป็นอิสระในทางปฏิบัติจริงภายใต้หลักการนี้ ผู้บริหาร อปท. ส่วนใหญ่ก็เห็นว่าได้รับอิสระในระดับปานกลางเท่านั้นและน้อยกว่าหลักการซึ่งจะเห็นได้ชัดในกลุ่มผู้บริหาร อบค. และเทศบาล จะมีเพียงผู้บริหาร อบจ. เท่านั้นที่เห็นว่าการได้รับการได้รับจริงเท่าๆ กับตามหลักการดังกล่าว และในหลายๆ ประเด็นผู้บริหาร อบจ. เห็นว่าได้รับจริงมากกว่าด้วย มีเพียงประเด็นการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นตามกฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้นที่มีค่าเฉลี่ยน้อยกว่าความคิดเห็นต่อหลักการ ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะ อบจ. เป็นท้องถิ่นระดับบน ซึ่งในทางปฏิบัติจะไม่ค่อยถูกใช้อำนาจในการกำกับดูแลที่เกินไปในเชิงของการใช้อำนาจในการควบคุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการควบคุมความเหมาะสมในการปฏิบัติ และผู้ใช้อำนาจในการกำกับดูแลมักจะให้เกิดดีแก่ผู้บริหาร อบจ. เพราะเป็นมักจะเป็นผู้มีความรู้ มีประสบการณ์สูงทั้งในทางการบริหารและการเมือง การปกครอง ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลและผู้ถูกกำกับดูแลจึงไม่ใช่ลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ขณะที่ อปท. ประเภทเทศบาล (ซึ่งข้อมูลที่ได้รับกลับมาเกือบทั้งหมดเป็นเทศบาลตำบล) และ อบค. ที่เป็น อปท. ระดับล่างเห็นว่าการได้รับความเป็นอิสระจริงน้อยกว่าหลักการทุกประเด็น และจากการสัมภาษณ์เชิงลึกก็ปรากฏภาพที่ชัดเจนถึงพฤติกรรมของการกำกับดูแลที่อาจจะเกินกว่าหรือไม่เป็นไปตามหลักการตามที่กล่าวไว้ข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารเทศบาลที่เห็นว่าการได้รับความเป็นอิสระจริงตามหลักการนี้ต่ำที่สุด ผู้บริหารเทศบาลตำบลบางแห่งจึงต้องการยกระดับเทศบาลขึ้นเป็นเทศบาลเมืองเพื่อจะได้เปลี่ยนแปลงผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลและคาดหวังที่จะได้รับการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นและเพื่อความเป็นเอกภาพของรัฐเท่านั้น

#### 7.4.3 ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลตามกฎหมายจัดตั้ง อปท.

##### 7.4.3.1 ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่น

ตามกฎหมายการจัดตั้ง อปท. ทุกฉบับ ได้กำหนดการกำกับดูแลการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นที่มีผลกระทบโดยตรงทั้งต่อตัวผู้บริหารท้องถิ่นและการกระทำของผู้บริหารท้องถิ่นหลายประเด็นที่อาจจะทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสียความเป็นอิสระ

ในการบริหารงานได้ ในแง่ความคิดเห็นต่อหลักความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลเรื่องนี้ เห็นได้ชัดว่าผู้บริหาร อบจ. เห็นด้วยน้อยที่สุดทั้งนี้อาจจะเนื่องจาก ผู้บริหาร อบจ. เห็นว่า อบจ.เป็นอปท.ขนาดใหญ่ ซึ่งความคิดเห็นนี้ได้สะท้อนยืนยันชัดเจนจากการสัมภาษณ์เชิงลึก จากผู้บริหาร อบจ. บางแห่งในเชิงที่ไม่ค่อยยอมรับต่อการกำกับดูแลผู้บริหาร และเห็นว่าไม่ค่อยได้รับเกียรติจากทางจังหวัดเท่าที่ควร ทั้งๆ ที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่นระดับจังหวัด การร่วมงานกับระดับจังหวัดทุกครั้งก็ต้องมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และนายก อบจ. เป็นเพียงคณะกรรมการ และในทางปฏิบัติจริงนั้นผู้บริหาร อบจ. ก็คิดว่าได้รับความเป็นอิสระน้อยกว่า อปท. ประเภทอื่น และได้รับในระดับปานกลางค่อนข้างน้อย ขณะที่ อปท. อีก 2 ประเภทเห็นว่าในทางปฏิบัติจริงได้รับความเป็นอิสระในระดับมาก

ประเด็นที่ผู้บริหาร อบจ. เห็นว่าได้รับความเป็นอิสระต่ำที่สุด อย่างเห็นได้ชัด คือ การให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นนายก อบจ. รองนายกฯ ที่ปรึกษานายกฯ และ เลขานุการนายกฯ ในกรณีขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการต้องห้าม และคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุดซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของอนุชา สุนสวัสดิคุณและอโฆทัย ศรีสมัย ที่เห็นว่าการให้อำนาจนี้ไม่เหมาะสม (2548 : 138) ส่วนนี้อาจจะเนื่องจากการใช้อำนาจเด็ดขาดของผู้กำกับดูแลขั้นต้นเพียงชั้นตอนเดียวในการตัดสินใจสถานภาพของการดำรงตำแหน่ง ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญมากแต่ให้เบ็ดเสร็จอยู่ที่ขั้นตอนการกำกับดูแลขั้นต้นเท่านั้น จึงดูเหมือนว่าการกระทำเช่นนี้จะขาดการกลั่นกรองอีกชั้นหนึ่งเพื่อให้การวินิจฉัยเรื่องที่สำคัญยิ่งเช่นนี้มีความถูกต้องและรอบคอบมากยิ่งขึ้นแทนการให้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด สมควรให้มีการทบทวนหรือให้มีการอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ดำรงตำแหน่งเหนือขึ้นไปเพื่อให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจให้ชอบด้วยกฎหมาย ต่างจากการกำกับดูแลประเด็นอื่นเช่น การปฏิบัติหน้าที่ของนายกฯ ที่นำมาซึ่งความเสียหายแก่ อบจ. หรือกระทำการฝ่าฝืนกฎระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ และกรณีเห็นว่าละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตลอดจนกรณีที่ปฏิบัติการไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยของประชาชน ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลขั้นต้นเพียงการยับยั้งการปฏิบัติราชการไว้ชั่วคราวหรือสอบสวนแต่จะต้องเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ออกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารเทศบาลและ อบต. ไม่ได้เห็นว่าประเด็นเดียวกันนี้ทำให้เสียความเป็นอิสระ ยังคงเห็นว่าได้รับความเป็นอิสระในเรื่องนี้มาก ประเด็นที่ผู้บริหารเทศบาลเห็นว่าได้รับความเป็นอิสระน้อยที่สุด คือ การให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด/นายอำเภอ(แล้วแต่ประเภทของเทศบาล) เรียกสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ



พนักงานเทศบาลมาสอบสวน/ชี้แจง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจที่มีผลต่อตัวบุคคลของผู้กำกับดูแลชั้นต้นเพียงชั้นตอนเดียวเช่นกัน ประเด็นอื่นที่เป็นการกำกับดูแลเพียงชั้นตอนเดียวของผู้กำกับดูแลชั้นต้นนั้นเป็นเรื่องที่ไม่ได้ใช้อำนาจโดยตรงต่อตัวบุคคล แต่เป็นการใช้อำนาจต่อระดับองค์กร

สำหรับ อบต. ซึ่งเป็น อปท. ขนาดเล็กเห็นว่าได้รับความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลเรื่องนี้มากทุกประเด็น

#### 7.4.3.2 ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลสภาท้องถิ่น

กฎหมายการจัดตั้ง อปท. ทุกฉบับ ได้มีหมวดที่ว่าด้วยสภาท้องถิ่น และการกำกับดูแลโดยตรง ในส่วนของความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลด้านสภาท้องถิ่น นั้น ปรากฏชัดเจนว่าผู้บริหาร อบจ. เห็นว่าได้รับความเป็นอิสระระดับปานกลางเท่านั้นและน้อยกว่าเทศบาลและ อบต. ประเด็นที่ผู้บริหาร อบจ. เห็นว่าได้รับความเป็นอิสระค่อนข้างน้อยนั้นจะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทำให้ต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาประเด็นที่เห็นว่ามีความเป็นอิสระน้อยที่สุด คือการให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งยุบสภา อบจ. เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขต อบจ. หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม สอดคล้องกับการศึกษาของอนุชา สุนสวัสดิกุลและอโฆทัย ศรีสมัย ที่เห็นว่าการให้อำนาจเช่นนี้ไม่เหมาะสม (2548 : 138) ซึ่งเป็นการบัญญัติไว้อย่างกว้างๆ ไม่ชัดเจน แม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะได้ออกหนังสือที่กำหนดแนวทางการสั่งยุบสภา(หนังสือที่ มท0413/ว 1371 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2530) ไว้ให้กับผู้ใช้อำนาจถือปฏิบัติก็ตาม ทั้งนี้เพราะการยุบสภา อบจ. นั้นถือเป็นเรื่องที่สำคัญมากที่มีผลต่อสมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งหมดจึงต้องกระทำด้วยความรอบคอบ ซึ่งการกำหนดไว้กว้างๆ เช่นนี้ทำให้เกิดการใช้ดุลพินิจของผู้ใช้อำนาจได้ และเป็นช่องทางให้ผู้กำกับดูแลใช้อำนาจเกินขอบเขตและเข้าไปครอบงำการดำเนินการของสภาได้ แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากเรื่องนี้เป็นเรื่องที่สำคัญมากคั้งนั้นผู้ใช้อำนาจเองก็ต้องกระทำด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่ง และที่เห็นว่าเป็นอิสระน้อยรองลงมาคือเรื่องการให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมสภา อบจ. และเป็นผู้เปิดและปิดการประชุม ในกรณีที่ไม่มีการประชุมสภาหรือมีการประชุมสภาแต่การประชุมสภาไม่เรียกประชุม ซึ่งเป็นเรื่อง que ผู้บริหารท้องถิ่นเห็นว่าเป็นการใช้อำนาจของผู้กำกับดูแลต่อการประชุมสภาอย่างมาก ส่วนประเด็นอื่นที่เห็นว่ามีความเป็นอิสระค่อนข้างน้อยก็เป็นเรื่องของการให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนวินิจฉัยเรื่องสมาชิกภาพของสมาชิกสภาและคำวินิจฉัยเป็นที่สุด และให้เสนอรัฐมนตรีสั่งยุบสภากรณีสภาไม่อาจจัดประชุมสภาครั้งแรกได้ตามกำหนดเวลาหรือจัด

ประชุมได้แต่ไม่สามารถเลือกประธานสภาได้ อย่างไรก็ตามกรณีดังกล่าวนี้แสดงถึงความขัดแย้งระหว่างสมาชิกอย่างรุนแรงที่ส่งผลกระทบต่อ อบต. ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงได้

สำหรับเทศบาลนั้น ประเด็นที่ผู้บริหารเทศบาลเห็นว่าได้รับความเป็นอิสระน้อยที่สุด เป็นเรื่องของกรให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมสภาสามัญวิสามัญและการขยายระยะเวลาการประชุมสภาสามัญสามัญและสามัญวิสามัญ ซึ่งแตกต่างจากกรณีของ อบจ. ที่การเรียกประชุมสภาสามัญวิสามัญเป็นอำนาจของประธานสภา อบจ.(มาตรา 25 วรรคสอง) ได้เลยและการขยายเวลาในการประชุมสภา อบจ. จะไม่เป็นอำนาจของผู้กำกับดูแล แต่จะเป็นอำนาจของสภาโดยใช้คะแนนเสียงของสมาชิกสภาไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่(มาตรา 25 วรรคสาม) ด้วยความแตกต่างที่เห็นได้ชัดเช่นนี้ อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้บริหารเทศบาลที่มององค์กรเทศบาลว่าไม่ใช่ อบต. ขนาดเล็กเช่น อบต. จึงเห็นว่าได้รับความเป็นอิสระในประเด็นนี้น้อยที่สุด

สำหรับ อบต. ซึ่งเป็น อบต.ขนาดเล็กเห็นว่าได้รับความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลเรื่องนี้มากทุกประเด็น

#### 7.4.3.3 ความเป็นอิสระภายใต้การสั่งการให้อยู่ในการควบคุมของส่วนกลางโดยตรง

เนื่องจากการสั่งการให้ อบต. อยู่ในการควบคุมของส่วนกลางโดยตรง โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกานี้ได้ถูกบัญญัติไว้ใน พรบ.เทศบาล โดยเฉพาะขณะที่ อบต. ประเภทอื่นไม่มี จึงเป็นที่น่าสนใจอย่างยิ่งต่อความคิดเห็นของผู้บริหารเทศบาลซึ่งก็เป็นที่ชัดเจนว่าผู้บริหารเทศบาลก็เห็นด้วยกับแนวคิดเช่นนี้ในระดับปานกลางและคิดว่าเทศบาลได้รับความเป็นอิสระภายใต้การกำกับนี้ในระดับปานกลางค่อนข้างน้อย และในประเด็นนี้ก็มีการบัญญัติเพียงกว้างๆ เท่านั้น ไม่ได้ขยายความในรายละเอียดว่าเมื่อใดถึงจะมีความจำเป็นตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ (มาตรา 75 วรรคแรก) สำหรับการกำกับดูแลกรณีเช่นนี้ เป็นที่น่าพิจารณาว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์การกำกับดูแล อบต. ตามรัฐธรรมนูญฯ ที่กำหนดไว้ว่าการกำกับดูแลต้องทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น(มาตรา 283 วรรคสอง) และถ้ากรณีการสั่งการให้อยู่ในการควบคุมของส่วนกลางโดยตรงเป็นเรื่องที่จำเป็นแล้ว ทำไมจึงไม่ได้บัญญัติการกำกับดูแลลักษณะนี้ไว้ในกฎหมายการจัดตั้ง อบจ. และ อบต.

#### 7.4.3.4 ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลทางกิจการ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฯ มาตรา 284 วรรคหนึ่ง จะได้บัญญัติไว้ว่า “อปท.ย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ” แต่แท้จริงแล้วในกฎหมายจัดตั้ง อปท. ยังได้มีบัญญัติเรื่องการกำกับดูแลด้านการกระทำของ อปท. ไว้ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำการนอกเขตและการทำการร่วมกับบุคคลอื่น อปท. อื่น ซึ่งบัญญัติไว้สำหรับเทศบาลและ อบต. และเป็นที่ชัดเจนว่าผู้บริหารเทศบาลเห็นด้วยกับหลักความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลเรื่องนี้ในระดับปานกลางที่ค่อนข้างน้อย รวมถึงเห็นว่าในทางปฏิบัติจริงก็ได้รับความเป็นอิสระระดับปานกลางค่อนข้างน้อยเช่นกันและน้อยกว่าผู้บริหารของ อบต. มาก ซึ่งถ้าพิจารณาจากข้อกฎหมายที่บัญญัติน่าจะพอสรุปถึงสาเหตุที่ทำให้ความคิดเห็นเป็นเช่นนี้น่าจะเป็นเพราะ เทศบาลถูกกำกับดูแลในประเด็นดังกล่าวนี้มากกว่า อบต. เนื่องจากอบต.สามารถทำกิจกรรมนอกเขต อบต. หรือร่วมกับ อปท. อื่นได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากสภา อบต. และสภาท้องถิ่นอื่นที่เกี่ยวข้อง ขณะที่การทำการทั้งสองกรณีของเทศบาลจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่ากระทรวงมหาดไทย

#### 7.4.3.5 ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลการออกข้อบัญญัติ/

##### เทศบัญญัติ

การกำกับดูแลการออกข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติเป็นเรื่องของการกำกับดูแลการกระทำของ อปท. ทั้งนี้เพราะกฎหมายการจัดตั้ง อปท. แต่ละฉบับจะบัญญัติให้ อปท. มีอำนาจตราข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของ อปท. ที่กำหนดไว้ในกฎหมายการจัดตั้ง อปท. ดังนั้นถ้า อปท. สามารถออกข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติเพื่อการปฏิบัติตามหน้าที่ของตนได้เองย่อมเป็นการให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามเรื่องของการออกข้อบัญญัติ/เทศบัญญัตินั้น กฎหมายจัดตั้ง อปท. ทั้งสามฉบับ ได้บัญญัติถึงการกำกับดูแลไว้ในกรณีที่ร่างข้อบัญญัติ/เทศบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากสภาแล้วต้องเสนอผู้มีอำนาจกำกับดูแลเพื่อให้ความเห็นชอบ(ในกรณี อบจ. และอบต.) และอนุมัติ(ในกรณีของ เทศบาล) ซึ่งผู้บริหาร อบจ.เห็นด้วยกับหลักความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลเช่นนี้น้อยกว่าผู้บริหารเทศบาลและ อบต. และเห็นว่าในทางปฏิบัติจริงก็ได้รับความเป็นอิสระน้อยที่สุด ซึ่งอาจจะเนื่องจาก อบจ. เป็น อปท. ระดับบนผู้บริหารจึงค่อนข้างต้องการความเป็นอิสระมากกว่าหรือในมิติตตรงกันข้ามก็คือ อยู่ภายใต้อำนาจกำกับดูแลจากองค์กรหรือผู้ใช้อำนาจน้อยที่สุดแต่ให้เป็นการกำกับดูแลตรวจสอบจากภาคประชาชนแทน

นอกจากรัฐธรรมนูญ จะให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นแล้ว ยังได้ขยายความคำว่า อิสระในการปกครองตนเองไว้ในมาตรา 284 วรรคแรกว่า อันได้แก่ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะเพื่อเป็นเครื่องมือในการปกครองตนเองแก่ท้องถิ่น ดังนั้นสิ่งที่จะได้กล่าวต่อไปเป็นการอภิปรายประเด็นความเป็นอิสระที่รัฐธรรมนูญได้กล่าวไว้ในมาตราข้างต้น ดังนี้

#### 7.4.4 ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย

อปท. ถือเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารในฝ่ายบริหาร ดังนั้นจึงมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการปกครองและการบริหารท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและเพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่ดีและเหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายนับได้ว่าเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่งที่จะเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการวินิจฉัยปัญหาของตนเองในระดับท้องถิ่นทำให้สามารถตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองของท้องถิ่นอย่างแท้จริง จากการวิจัยเชิงสำรวจเห็นได้ชัดว่าผู้บริหาร อปท. ทุกประเภทเห็นด้วยกับหลักความเป็นอิสระนี้ แต่คิดว่าในทางปฏิบัติจริงยังได้รับอิสระเรื่องนี้ไม่เต็มที่ และสะท้อนให้เห็นภาพได้ชัดเจนมากขึ้นในการสัมภาษณ์เชิงลึกและเอกสารของทางราชการต่างๆ ที่แสดงให้เห็นว่า การกำหนดนโยบาย การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดทำโครงการต่างๆ ของ อปท. นั้นยังไม่แน่ชัดว่าจะมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้จาก

- มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548
- แต่ละปีมีหนังสือกระทรวงมหาดไทยซักซ้อมแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งได้กำหนดให้การจัดทำแผนพัฒนาสามปีของท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด
- การกำหนดให้ดำเนินการโครงการต่างๆ ตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งอยู่ในรูปของหนังสือราชการจากกระทรวงมหาดไทยหรือจากจังหวัด ซึ่งกรณีนี้เป็นประเด็นที่ผู้บริหาร อปท. จำนวนมากคิดว่าทำให้ขาดความเป็นอิสระค่อนข้างมาก เพราะก้าวล่วงไปถึงการกำหนดเป็นโครงการต่างๆ ซึ่งควรจะเป็นเพียงการให้นโยบายในส่วนองรัฐบาลมาเท่านั้น

และให้ท้องถิ่นกำหนดแผน โครงการที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพของพื้นที่และสังคมของท้องถิ่นที่จะนำไปปฏิบัติเพื่อส่งผลให้นโยบายของรัฐบาลประสบความสำเร็จ

- นอกจากนั้นยังมีหนังสือจากจังหวัดและอำเภอที่ขอความร่วมมือให้บรรจุโครงการต่างๆ ของจังหวัดและอำเภอไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อจะได้จัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายให้กับโครงการของจังหวัดหรืออำเภอได้ถูกต้องตามระเบียบ ซึ่งโดยส่วนใหญ่ อปท. จะให้ความร่วมมือแม้ว่าบางครั้งจะไม่ค่อยเห็นด้วยและคิดว่าทำให้การบริหารของ อปท. ขาดความเป็นอิสระก็ตาม

เมื่อพิจารณาตามหลักการกำกับดูแลประการหนึ่งที่กำหนดว่า การกำกับดูแลจะกระทำนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้ ซึ่งในขั้นตอนของการกำกับดูแลนั้น องค์การกำกับดูแลไม่มีอำนาจสั่งการให้องค์กรภายใต้การกำกับดูแลปฏิบัติตามที่เหมาะสม แต่มีหน้าที่กำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น โดยกรรขลิก เพิกถอน หรือเข้าสั่งการแทนองค์การภายใต้การกำกับดูแลเมื่อดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย (อนุชา สุนสวัสดิกุลและอโณทัย ศรีสมย์, 2548:21)

#### 7.4.5 ความเป็นอิสระทางการคลังและงบประมาณ

องค์ประกอบที่สำคัญของหลักการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นประการหนึ่ง คือ ท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระทางการคลังและงบประมาณ กล่าวคือ อปท. ต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นเป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้ อปท. ทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ การศึกษาส่วนนี้แบ่งเป็น 2 ประเด็น คือ ความเป็นอิสระทางการคลังและความเป็นอิสระทางการงบประมาณ

##### 7.4.5.1 ความเป็นอิสระทางการคลัง

จากหลักความเป็นอิสระทางการคลังที่ท้องถิ่นจะต้องมีรายได้เป็นของตนเอง มีอำนาจในการบริหารและจัดเก็บรายได้เป็นของตนเอง มีการพึ่งพาทางการคลังจากส่วนกลางน้อย นั่นก็คือท้องถิ่นต้องมีศักยภาพทางการคลังเพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งตามกฎหมายการจัดตั้ง อปท. แต่ละฉบับได้มีการบัญญัติหมวดที่ว่าด้วยการคลังของ อปท. ไว้ และให้อำนาจแก่ อปท. แต่ละประเภทจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ ซึ่งเป็นรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง รวมถึงการทำกิจการเชิงพาณิชย์ของท้องถิ่น และมีรายได้บางส่วนเป็นรายได้ที่รัฐจัดเก็บให้ นอกจากนั้นเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเพื่อเสริมศักยภาพของ อปท. ให้สามารถดำเนินการตามนโยบายของรัฐหรือสามารถแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นซึ่งเกินขีดความสามารถทางการคลังของท้องถิ่นเอง ซึ่งพบว่ารายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บ

เองนั้นแท้จริงเป็นตัวเลขที่ต่ำมาก คือไม่ถึงร้อยละ 20 ของรายได้ทั้งหมด ทำให้ดูเหมือนว่าท้องถิ่นมีศักยภาพทางการคลังต่ำต้องพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลางตลอดเวลา ซึ่งเห็นได้ชัดจากการสัมภาษณ์เชิงลึกถึงแม้ว่าผู้บริหาร อปท. หลายแห่งจะเห็นว่า ให้นำหน่วยราชการอื่นมีหน้าที่จัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ แล้วจัดแบ่งให้แก่ อปท. เป็นวิธีที่ดี เพราะเชื่อว่าการบริหารการจัดเก็บจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าก็ตาม แต่ผู้บริหารอีกส่วนหนึ่งยังต้องการเห็นการพัฒนาความเข้มแข็งทางการคลังของท้องถิ่น โดยการขยายฐานการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นเอง ซึ่งในปัจจุบันฐานภาษีที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บเองก็ค่อนข้างแคบและ เป็นฐานภาษีที่มีมานานแล้ว แทบจะไม่ได้มีการปรับปรุงในส่วนนี้ และเชื่อว่าจะเป็นแนวทางที่จะเสริมสร้างความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นอย่างแท้จริง สามารถลดการแทรกแซงจากหน่วยงานต่างๆ ซึ่งเท่าที่เป็นอยู่มีแต่การปรับเพิ่มการให้อำนาจ อปท. ออกข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติในการจัดเก็บภาษีอื่นเพิ่มขึ้น แต่เป็นหน่วยงานอื่นทำหน้าที่ในการจัดเก็บแล้วส่งให้ แต่ในปัจจุบันการดำเนินการเช่นนี้เริ่มมีปัญหาบางประการเกิดขึ้นในบางจังหวัด คือ การอ้างภาระงานที่จะต้องจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมและมีหน้าที่ที่ต้องจัดส่งให้แก่ อปท. ว่าเป็นภาระมาก จึงมีการขอสนับสนุนในเชิงงบประมาณการจ้างลูกจ้างชั่วคราวจาก อปท. ไปทำงานให้แก่หน่วยงานนั้นๆ

ในแง่ของเงินอุดหนุนจากรัฐบาลซึ่งเป็นรายได้หลักที่สำคัญของ อปท. ทุกแห่ง ผู้บริหาร อปท. เห็นว่ามีความเป็นอิสระในการใช้เงินอุดหนุนทั่วไปมาก ปัญหาสำคัญอยู่ที่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ที่ผู้บริหารเห็นว่าขาดความเป็นอิสระอย่างมาก และเป็นเงินงบประมาณที่ขาดความโปร่งใสในทุกขั้นตอน ในส่วนนี้จึงมีผู้บริหารจำนวนที่เห็นว่าควรยกเลิกและสนับสนุนเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป เพื่อให้ อปท. มีอิสระอย่างแท้จริงในการบริหารและบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ และเชื่อว่าน่าจะทำให้การใช้งบประมาณเกิดประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

สิ่งที่น่าสนใจอีกประการหนึ่ง คือ ด้านการเงินการคลังของท้องถิ่นนั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่งที่มีการกำหนดไว้ชัดเจนในกฎหมายจัดตั้ง อปท. ให้กระทรวงมหาดไทยออกระเบียบเฉพาะเรื่องเพื่อใช้ในการบริหารงานของท้องถิ่นให้เป็นบรรทัดฐานเดียวกัน ซึ่งในเรื่องนี้ผู้บริหาร อปท. ส่วนใหญ่เห็นพ้องกับหลักการตามข้อกำหนด แต่ในทางปฏิบัติผู้บริหารเห็นว่าเป็นอิสระยังไม่ค่อยมาก เพราะบางประเด็นในระเบียบที่ขาดความยืดหยุ่นในทางปฏิบัติ ทำให้การบริหารงานขาดความคล่องตัว ทั้งนี้จะเห็นได้ชัดเจนประการหนึ่ง คือระเบียบต่างๆ ที่ออกมาจะล้ากับระเบียบกลางที่ใช้กับราชการพลเรือน เช่นระเบียบของกระทรวงการคลัง ระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรี ที่มีการ

ประกาศใช้กับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอยู่จึงอาจจะทำให้ขาดความคล่องตัวไปบ้าง และยังประกาศบังคับใช้กับ อปท. ทุกประเภทซึ่งมีความแตกต่างกันหลายทั้งในแง่ลักษณะทางกายภาพ สภาพสังคมวัฒนธรรม ขนาดพื้นที่ งบประมาณ บุคลากร อย่างไรก็ตามด้านการเงินการคลังนับเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่งที่ส่วนกลางจะต้องวางระเบียบให้ อปท. ยึดปฏิบัติตามในการบริหารงาน เพื่อให้การจัดการด้านการเงินการคลังของท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ป้องกันการทุจริตประพดมิชอบ

ประเด็นที่ผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหลายเห็นด้วยกับหลักการตามกฎหมายการจัดตั้ง อปท. น้อยที่สุด และคิดว่าได้รับความเป็นอิสระในทางปฏิบัติน้อยที่สุดในด้านการคลัง ก็คือ การกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่างๆ นั้นสามารถทำได้แต่ต้องได้รับเห็นชอบ/อนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งในการสัมภาษณ์เชิงลึก มีผู้บริหารบางแห่งได้กล่าวถึงประเด็นนี้ด้วยเช่นกัน โดยเน้นย้ำถึงความเป็นนิติบุคคลและความเป็นอิสระด้านการคลังตามหลักการกระจายอำนาจและหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตามเรื่องการกู้เงินของ อปท. จะเป็นภาระทางการคลังของ อปท. แต่ละแห่งเป็นอย่างมาก ถ้าให้ความเป็นอิสระในเรื่องดังกล่าวโดยปราศจากการกำกับดูแล อาจทำให้ อปท. ต้องประสบกับสภาวะการขาดแคลนงบประมาณเพื่อใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นต่อไปได้ในอนาคต ถ้า อปท. นั้นๆ ขาดวินัยทางการคลัง และที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ อปท. ยังเป็นหน่วยงานราชการที่ใช้งบประมาณของประเทศ การก่อหนี้ของ อปท. ถือเป็นหนี้สาธารณะที่รัฐบาลและประชาชนจะต้องร่วมรับผิดชอบ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องอยู่ภายใต้หลักการและกรอบนโยบายการก่อหนี้สาธารณะของประเทศ และภายใต้การกำกับดูแลของผู้มีอำนาจในการกำกับดูแล

#### 7.4.5.2 ความเป็นอิสระด้านการงบประมาณ

ในเรื่องการงบประมาณนั้น จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ การจัดทำร่างงบประมาณรายจ่าย ซึ่งเห็นได้ชัดเจนว่าการแทรกแซงความเป็นอิสระในขั้นตอนนี้ เป็นปัญหาด้านพฤติกรรมของผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลผ่านทางหนังสือขอความร่วมมือสนับสนุนงบประมาณต่างๆ แม้ว่า อปท. บางแห่งจะคิดว่าไม่เสียความเป็นอิสระ ยินดีให้ความร่วมมือก็ตาม แต่จากหลักการที่กล่าวมาข้างต้นแสดงถึงการกระทำที่ค่อนข้างขัดต่อหลักการอย่างชัดเจน และมีแนวโน้มที่จะขยายไปยังหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่องค์กรผู้กำกับดูแลมากขึ้น

อีกส่วนหนึ่งคือ การอนุมัติร่างข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ที่ผ่านมา อปท. ระดับล่างหลายแห่งประสบกับการใช้อำนาจกำกับดูแลในลักษณะที่ไม่ให้ความเห็นชอบ/อนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย แต่กรณีนี้ อปท. หลายแห่ง

ผ่านการเรียนรู้และเอื้ออำนวยกันระหว่างองค์กรผู้กำกับดูแลและ อปท. ในการสนับสนุนงบประมาณโครงการส่วน อปท.ระดับบนไม่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจกำกับดูแลในเรื่องนี้ การกระทำเช่นนี้ทำให้ความเป็นอิสระของอปท.ภายใต้การกำกับดูแลไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการกำกับดูแลอย่างแท้จริง

#### 7.4.6 ความเป็นอิสระด้านการบริหารงานบุคคล

ความเป็นอิสระเรื่องนี้ แม้ว่าตาม พรบ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ดูเสมือนว่าจะไม่ได้ให้ความเป็นอิสระแก่ผู้บริหารท้องถิ่นเท่าที่ควร เพราะมีองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นถึง 3 ระดับ และแยกประเภทชัดเจน นอกจากนั้นโครงสร้างของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นยังถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีลักษณะเป็นไตรภาคี และใน พรบ. ระเบียบบริหารงานบุคคลฯ ก็กำหนดรายละเอียดขององค์ประกอบคณะกรรมการไว้ ซึ่งมีตัวแทนของท้องถิ่นเป็นกรรมการเพียงแค่ส่วนเดียว แต่กลับมีตัวแทนของราชการส่วนภูมิภาคเข้ามาเป็นคณะกรรมการด้วยส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งก็เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ขณะที่ประธานคณะกรรมการแต่ละระดับเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลโดยตรง แต่ในทางปฏิบัติ อปท. มีอิสระในการบริหารงานบุคคลมากเพราะคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับจังหวัดมักจะได้รับฟังการชี้แจงของผู้บริหารฝ่ายการเมือง และเห็นชอบตามที่เสนอ และบางเรื่องของกระบวนการบริหารงานบุคคลก็เป็นอำนาจโดยตรงของผู้บริหารฝ่ายการเมือง จะมีบ้างก็เป็น อปท.ระดับล่างที่เห็นว่าคณะกรรมการระดับจังหวัดใช้อำนาจในการกลั่นกรองและไม่เห็นชอบตามที่เสนอไปบางเรื่อง ทำให้ขาดความเป็นอิสระในการบริหารบ้าง แต่ส่วนใหญ่แล้วจะเห็นว่าเรื่องนี้ อปท.มีอิสระมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารฝ่ายราชการประจำเห็นว่ามากเกินไปจนน่าจะมีการปรับปรุงแก้ไขระบบการบริหารงานบุคคลของส่วนท้องถิ่นทั้งระบบ ตลอดจนปรับปรุงแก้ไขกฎหมายระเบียบและประกาศกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้อง มิฉะนั้น จะก่อให้เกิดปัญหาแก่อปท.หลายๆ แห่งในอนาคต

#### 7.5 ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

จากผลการศึกษาวิจัยเรื่องความเป็นอิสระของ อปท. ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย ขั้นตอนการดำเนินงานและการบริหารจัดการขององค์กรปกครองท้องถิ่น ตลอดจนปัญหาอุปสรรค มีข้อเสนอแนะจากการวิจัยที่เป็นลักษณะข้อเสนอแนะทางปฏิบัติ ดังต่อไปนี้



7.5.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และประกาศที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยมีหลายรูปแบบและแต่ละรูปแบบก็มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะ ซึ่งมีปัญหาดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงมีข้อเสนอแนะในการปรับแก้ไขดังนี้

1) กฎหมายที่มีการบัญญัติไว้ถึงความเป็นอิสระของ อปท. ควรจะได้มีการเน้นย้ำให้มีความชัดเจนมากขึ้นในสองประเด็น คือ เป็นความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลโดยรัฐภายใต้ความเป็นเอกภาพของรัฐเดี่ยว มิใช่ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองที่ปราศจากการกำกับดูแลโดยรัฐ เพราะยังมีความเข้าใจที่ผิดพลาดและเรียกร่องต่อความเป็นอิสระในแนวทางหลังค่อนข้างมาก อีกประเด็นหนึ่งก็คือ ถ้าไม่สามารถขยายความคำว่าความเป็นอิสระในการบริหาร การปกครอง และการเมืองได้ชัดเจนในข้อกฎหมาย ก็สมควรที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้จัดทำแนวทางการให้ความเป็นอิสระในประเด็นต่างๆ ไว้ให้แก่ อปท. อีกเป็นแนวปฏิบัติจะได้ไม่เกิดความผิดพลาดในการบริหารอันจะก่อให้เกิดผลเสียทั้งระดับบุคคลและระดับองค์กร และให้องค์กรผู้ใช้อำนาจในการกำกับดูแลใช้เป็นแนวทางในการกำกับดูแลจะได้ไม่ใช้อำนาจที่อาจเกินเลยกว่าการกำกับดูแลได้

2) กฎหมายการจัดตั้ง อปท. ที่มีหลากหลายฉบับและมีปัญหาในเรื่องความไม่ชัดเจน ความแตกต่าง ลักลั่นกันในเรื่องการกำกับดูแลนั้นสมควรจะได้รับการปรับปรุงแก้ไข โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1) ประเด็นความไม่ชัดเจนหรือกำหนดไว้กว้างๆ ในการกำกับดูแลบางอย่างที่บัญญัติไว้ในกฎหมายการจัดตั้ง อปท. แต่ละฉบับ ดังข้อย่อย 3) ของข้อ 6.1 ปัญหาด้านหลักการและกฎหมาย

ข้อเสนอแนะสำหรับการปรับปรุงแก้ไขนั้น อาจจะจำเป็นที่จะต้องวางแนวทางไว้ให้ชัดเจนอย่างละเอียด โดยประมวลจากการกระทำที่ผ่านมาที่ศาลปกครอง ได้มีคำพิพากษาและที่องค์กรผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลได้มีการวินิจฉัยตัดสินใจไว้แล้ว และอีกเป็นแนวทางการกำกับดูแลแต่ละเรื่องแต่ละประเด็นให้ชัดเจน ในลักษณะเดียวกับคำพิพากษาศาลฎีกา คำพิพากษาศาลปกครอง ทั้งนี้เพราะคู่มือการกำกับดูแลการปกครองส่วนท้องถิ่นในหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ที่กรมการปกครองได้รวบรวมสรุปนั้น ได้จัดทำขึ้นมาแล้ว (พ.ศ.2541) และเป็นเพียงคู่มืออ้างอิงเบื้องต้นเพื่อให้เกิดความสะดวกคล่องตัวในการปฏิบัติงานเท่านั้น (ดูในคำนำ) ซึ่งสรุปมาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ยังไม่มีแนวทางการปฏิบัติ ซึ่งการวางแนวทางที่ชัดเจนมากขึ้นจะทำให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลกล้าที่จะตัดสินใจวินิจฉัยกรณีต่างๆ ได้ หรือลดการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจกำกับดูแลเพื่อมิให้เกิดปัญหาใน

การแทรกแซงความเป็นอิสระของท้องถิ่นรวมถึงลดการทหารหรือเรื่องแนวทางปฏิบัติต่างๆ มายัง ส่วนกลางซึ่งเท่ากับเป็นการลดภาระการทำงานของส่วนกลางด้วย

2.2) ประเด็นความแตกต่างหลักกันที่มีความเข้มงวดไม่เท่ากันในการกำกับดูแลที่บัญญัติไว้ ดังข้อย่อ 4) ของข้อ 6.1 ปัญหาด้านหลักการและกฎหมาย

ปัญหาประเด็นนี้ มีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขบนพื้นฐานความคิดเป็นสองแนวทาง คือ

ก. แนวทางที่ยอมรับในความแตกต่าง ความไม่เท่าเทียมกันในแต่ละประเภทของ อปท. แม้ว่าจะมีความเป็นนิติบุคคลเหมือนกันก็ตาม กรณีเช่นนี้ หมายถึงมีการแบ่งระดับประเภทของ อปท. และมีการให้ความเป็นอิสระแก่ประเภทต่างๆ นั้น ไม่เท่าเทียมกัน โดยมีการกำกับดูแลมากน้อยต่างกัน แต่ต้องไม่หลักกันดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เช่น การกำหนดให้อยู่ในการควบคุมของส่วนกลางโดยตรงเมื่อมีเหตุจำเป็น ซึ่งมีการบัญญัติไว้สำหรับเทศบาลแต่ไม่มีการบัญญัติไว้สำหรับ อบต. หรือ การกระทำการนอกเขตและกระทำร่วมกับบุคคลอื่นนั้น เฉพาะเทศบาลที่มีการกำหนดให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้อนุมัติ ขณะที่ของ อบต. บัญญัติเพียงให้ผ่านการยินยอมจากสภา อบต. และสภาท้องถิ่นอื่นที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ฯลฯ

ข. แนวทางที่เห็นว่า อปท. ทุกประเภทมีความเท่าเทียมกันเพราะมีความเป็นนิติบุคคลเหมือนกัน อยู่ภายใต้กฎหมายในระดับเดียวกัน ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเหมือนกัน กรณีนี้ ก็สมควรที่กฎหมายจะบัญญัติให้การกำกับดูแลไม่เกิดความแตกต่างกัน อาจจะต่างกัน ในแง่ของผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลเท่านั้น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของผู้ว่าราชการจังหวัด และต้องให้อิสระในการบริหาร การดำเนินงานแก่ อปท. แต่ละประเภทไม่แตกต่างกันด้วย

3) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่ตราขึ้นตามพระราชบัญญัติต่างๆ หลายฉบับ โดยส่วนใหญ่สาระของระเบียบเหล่านี้จะล้ากับราชการพลเรือนและให้ใช้ปฏิบัติได้ทุกประเภท อปท. แต่เนื่องจาก อปท. ของไทยมีความแตกต่างหลากหลายกันมากและมีลักษณะเฉพาะที่มีความแตกต่างกับราชการพลเรือน จึงไม่สมควรที่จะยึดตามระเบียบของราชการพลเรือนมากเกินไป และอาจจะจำเป็นที่จะต้องแตกต่างกันไปตามประเภทของ อปท. บ้าง เพราะ อปท. ในประเทศไทยที่เป็นอยู่ยังมีความแตกต่างกันมากในหลายๆ มิติ โดยเฉพาะในเรื่องขนาด และศักยภาพด้านการบริหารจัดการ การพัฒนาท้องถิ่น

### 7.5.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับออกหนังสือราชการขององค์กรผู้กำกับดูแล

ควรมีการทบทวนตรวจสอบการใช้หนังสือราชการในลักษณะชักซ้อม กำหนดแนวทางให้ อปท. นำไปปฏิบัติที่อ้างอำนาจตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย และ ประกาศกระทรวงมหาดไทยอีกทอดหนึ่งนั้น ว่าเป็นการจำกัดการใช้ดุลพินิจของ อปท. ในการ บริหารที่เกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้หรือไม่ เพราะมีทั้งระเบียบ ประกาศบังคับใช้อยู่แล้ว การมีหนังสือกำหนดแนวทางปฏิบัติเท่ากับเป็นการกำหนดวิธีการปฏิบัติให้แก่ อปท. ซึ่ง ไม่สอดคล้องกับลักษณะการใช้อำนาจกำกับดูแลแต่เป็นลักษณะของการใช้อำนาจควบคุม บังคับบัญชามากกว่าและยังเป็นการฝ่าฝืนหลักแห่งการปกครองตนเอง จึงสมควรจะมีการ ยกเลิกการออกหนังสือในลักษณะดังกล่าว

### 7.5.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับออกหนังสือขอความร่วมมือขององค์กรผู้กำกับดูแล

องค์กรผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลควรลด เลิกการแทรกแซงความเป็นอิสระของ อปท. ด้านการกำหนดนโยบาย การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดทำโครงการ และ การงบประมาณ ในลักษณะของหนังสือขอความร่วมมือต่างๆ ซึ่งพอจะจำแนกได้เป็น 4 กลุ่มประเภทโครงการ คือ

ก. โครงการตามนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ขอความร่วมมือ สนับสนุนการดำเนินงาน งบประมาณต่าง ๆ กรณีเช่นนี้ไม่ค่อยเป็นปัญหาเพราะเป็นเรื่องที่ อปท. ต้องดำเนินการอยู่แล้ว เพื่อร่วมแก้ไขปัญหาสำคัญของประเทศและสัมฤทธิ์ผลของ นโยบายโดยรวม

ข. โครงการที่กำหนดขึ้นมาตามมติคณะรัฐมนตรี หรือเป็นนโยบาย เฉพาะของรัฐมนตรีที่นำเสนอในคณะรัฐมนตรีและส่วนกลางมีหนังสือขอความร่วมมือให้ อปท. จัดทำ ข้อเสนอแนะสำหรับกรณีนี้คือ ควรกำหนดมาเป็นนโยบายของรัฐบาลซึ่งอาจ เป็นนโยบายเฉพาะกิจแล้วให้ อปท. กำหนดมาตรการและวิธีการปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาลเอง ในรูปของโครงการต่างๆ ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ค. โครงการของหน่วยงานที่เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจกำกับดูแล (เช่นของ กรม จังหวัดและอำเภอ) โครงการลักษณะนี้มีค่อนข้างมาก และมักจะกำหนดวงเงินที่ขอรับ การสนับสนุนชัดเจน ข้อเสนอแนะสำหรับกรณีนี้ คือ ควรเป็นการวางแผนเชิงบูรณาการ ร่วมกันระหว่างราชการส่วนกลางกับ อปท. หรือระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับ อปท. ในการ จัดทำโครงการต่างๆ ที่จำเป็นซึ่งอาจจะเกิดประโยชน์แก่สังคมส่วนรวม ทั้งระดับชาติ หรือ ระดับจังหวัดหรือระดับอำเภอ และควรเป็นไปตามความสมัครใจ และความพร้อมหรือ ศักยภาพทางการคลังของอปท. มากกว่า และสมควรดำเนินการเฉพาะโครงการที่เกิด

ประโยชน์กับสังคมอย่างแท้จริงเพราะสิ้นเปลืองงบประมาณของ อปท.เป็นจำนวนมากพอสมควร และไม่เป็นการสมควรในการใช้อำนาจขององค์กรผู้กำกับดูแลกเว้นระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการเงินเพื่อสนับสนุนโครงการขององค์กรผู้กำกับดูแลเอง

ง. โครงการขอรับการสนับสนุนงบประมาณการจ้างลูกจ้างชั่วคราวเพื่อไปทำงานในหน่วยงานอื่น ซึ่งมักจะกำหนดวงเงินที่ขอรับการสนับสนุนชัดเจน ข้อเสนอแนะสำหรับกรณีนี้คือ ไม่สมควรดำเนินการอย่างยิ่งเพราะเป็นการดึงงบประมาณของ อปท. ที่สมควรจะได้ใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นหรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่น กลับต้องนำไปสนับสนุนการจ้างบุคลากรของหน่วยงานอื่นซึ่งไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยตรงให้กับ อปท.

และที่สำคัญคือ ไม่เป็นการสมควรอย่างยิ่งในการใช้อำนาจขององค์กรผู้กำกับดูแลกเว้นระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการเงินเพื่อสนับสนุนโครงการขององค์กรผู้กำกับดูแล

#### 7.5.4 ข้อเสนอแนะด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

จากปัญหาด้านระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่ค้นพบจากการวิจัย มีข้อเสนอแนะดังนี้

1) ควรวางระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้อยู่ในกรอบของระบบคุณธรรมแต่คงไว้ซึ่งความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นที่ต้องมีการกำกับดูแล แต่ถ้าจะให้ระบบการบริหารงานบุคคลยังเป็นระบบเดิมก็สมควรปรับหรือในแง่ของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นให้มีความกระชับ คล่องตัว และไม่เกิดความซ้ำซ้อนยุ่งยาก ล่าช้าในการปฏิบัติงาน โดยปรับแก้ไขดังนี้

ก. โครงสร้างคณะกรรมการ ให้เหลือเพียง 2 ระดับ คือส่วนกลางและระดับจังหวัด และรวมทุกประเภทของ อปท. เข้าด้วยกัน เพื่อประโยชน์ในการย้ายโอนไปมาระหว่างประเภท อปท.ของบุคลากร ทำให้บุคลากรมีเส้นทางความก้าวหน้ามากขึ้น และไม่เป็นการสิ้นเปลืองบุคลากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

ข. องค์ประกอบของโครงสร้างคณะกรรมการระดับจังหวัด (ก.จังหวัด) ในส่วนของราชการส่วนภูมิภาค ควรจะมีการทบทวนว่ายังมีความเหมาะสมหรือไม่ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพราะ จากการศึกษาวิจัยได้ข้อมูลที่ค่อนข้างตรงกันชัดเจนว่า ตัวแทนของราชการส่วนภูมิภาคมักจะไม่ค่อยเข้าใจเรื่องของท้องถิ่นที่ปัจจุบันมีการปรับเปลี่ยนไปมาก

และยังเป็นการให้ตัวแทนของราชการส่วนภูมิภาคเหล่านี้ใช้อำนาจกำกับดูแลด้านการบริหารงานบุคคล อาจจะเป็นการปรับเปลี่ยนให้เป็นตัวแทนของท้องถิ่นที่เป็นฝ่ายการเมืองส่วนหนึ่ง ตัวแทนของท้องถิ่นที่เป็นฝ่ายราชการประจำส่วนหนึ่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งโดยส่วนใหญ่ กรรมการส่วนผู้ทรงคุณวุฒิของทุกจังหวัดก็มาจากข้าราชการบำนาญซึ่งเป็นข้าราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเก่านั้น

ก. กอรรวบรวมเรื่องการวินิจฉัยตีความระเบียบ ประกาศกำหนดมาตรฐานต่างๆ ไว้เพื่อให้คณะกรรมการระดับจังหวัดใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพื่อให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดของทุกประเภท อปท. วินิจฉัยตัดสินใจเรื่องต่างๆ เป็นบรรทัดฐานเดียวกัน

2) ให้คณะกรรมการระดับจังหวัดสามารถตรวจสอบดวงคุณอำนาจของผู้บริหารฝ่ายการเมืองได้จริงในทางปฏิบัติ ทั้งนี้เนื่องจากความเป็นอิสระด้านการบริหารงานบุคคลของผู้บริหารฝ่ายการเมืองที่ได้รับอนุญาตนำไปใช้ให้เกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นใน อปท. จนทำให้การบริหารงานขององค์กรไม่มีประสิทธิภาพ

#### 7.5.5 ข้อเสนอแนะด้านระบบการตรวจสอบหลังการกระทำ

การให้ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการแก่ อปท. นั้นนอกจากจะต้องวางระบบการกำกับดูแลไว้ควบคู่กันแล้ว ยังจำเป็นต้องมีระบบการตรวจสอบหลังการกระทำที่เข้มแข็งและสร้างสรรค์ เพื่อลดปัญหาความผิดพลาดในการบริหารและปัญหาการทุจริตประพศุติมิชอบ ระบบการตรวจสอบที่สำคัญ คือ การตรวจสอบของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) ที่ควรตรวจ อปท. อย่างสม่ำเสมอ และเจ้าหน้าที่ของ ส.ต.ง. ควรให้คำแนะนำการปฏิบัติงานที่ถูกต้องแก่ อปท. และควรมีวิธีการตรวจที่เป็นบรรทัดฐานเดียวกัน นับเป็นการเพิ่มระบบการควบคุมและการตรวจสอบคำสั่งทางการปกครองทั่วไป เพราะการให้ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นผู้กำกับดูแลเพียงอย่างเดียวจะเป็นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่กระทรวงมหาดไทยทั้งหมด จึงควรจะได้มีการกระจายอำนาจการกำกับดูแลหลังการกระทำออกไปให้มากขึ้น

#### 7.6 ข้อเสนอแนะด้านความเป็นอิสระของ อปท. แต่ละประเภท

จากที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น เป็นการให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การดำเนินงานและการบริหารจัดการของ อปท. โดยภาพรวม ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้ว อปท. ก่อนข้างเห็นพ้องกับหลักการและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และในทางปฏิบัติจริงส่วนใหญ่ก็จะได้รับความเป็นอิสระในระดับปานกลางถึงมาก อปท. ต้องการความเป็น

อิสระเพิ่มในบางประเด็น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า หลักการของการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยขณะนี้ เป็นหลักการที่ดีและเหมาะสม แต่มีปัญหาทั้งในแง่ของหลักการ ข้อกฎหมาย และในทางปฏิบัติอยู่บ้าง ในส่วนที่จะกล่าวต่อไปนี้ จึงเป็นเพียงข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่า อปท. แต่ละประเภทควรมีความเป็นอิสระอย่างไรบ้างทั้งโดยหลักการ และในทางปฏิบัติตามข้อกฎหมายการจัดตั้ง อปท. และกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ส่วนในเรื่องของระเบียบข้อบังคับและประกาศที่เกี่ยวข้องรวมถึงหนังสือราชการ การขอความร่วมมือต่างๆ ได้กล่าวไปในตอนที่ผ่านมาแล้ว และจะกล่าวเฉพาะส่วนที่มีความแตกต่างตามประเภท อปท. แต่ประเด็นที่เป็นเรื่องส่วนรวมสำหรับทุกประเภทตลอดจนประเด็นที่ทางผู้บริหาร อปท. เห็นว่ามีความเป็นอิสระดีแล้ว จะไม่ได้กล่าวในที่นี้

#### 7.6.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเป็น อปท. ระดับบนที่มีพื้นที่ความรับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัด และมีงบประมาณในการบริหารจัดการและการพัฒนาค่อนข้างมากเมื่อเทียบกับ อปท. อื่นสองประเภท แม้ว่าในทางปฏิบัติจริงนั้น อบจ. จะได้รับความเป็นอิสระมาก มีการใช้อำนาจกำกับดูแล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อรมิทฤทธิกรรมการบริหารราชการในเชิงของการบังคับบัญชาสั่งการขององค์กรผู้กำกับดูแลค่อนข้างน้อยก็ตาม แต่ อบจ. ก็ยังประสบกับปัญหาด้านความเป็นอิสระบางประเด็นทั้งเนื่องมาจากข้อกฎหมาย ซึ่ง อบจ.สมควรจะได้รับความเป็นอิสระในประเด็นดังนี้

##### 1. ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ก. การกำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่น อบจ.ควรได้รับความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลด้านนี้มากขึ้น โดยเฉพาะประเด็นสำคัญ คือ การให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งสอบสวนและวินิจฉัยข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของ นายกฯ รองนายกฯ ที่ปรีกษานายกฯ และเลขานุการนายกฯ ในกรณีขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม กระทำการต้องห้าม โดยดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานอื่นของรัฐ รับเงินหรือประโยชน์พิเศษจากหน่วยงานอื่นของรัฐ และคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด (มาตรา 36) ซึ่งเป็นการให้อำนาจกำกับดูแลเรื่องสำคัญที่กระทบต่อสถานภาพของตำแหน่งอยู่ภายใต้ อำนาจกำกับดูแลของบุคคลเพียงคนเดียวและขั้นตอนเดียวปราศจากการตรวจสอบการใช้ อำนาจให้ชอบด้วยกฎหมายอีกชั้นหนึ่ง ในประเด็นดังกล่าวนี้สมควรที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้สอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นและเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยสั่งการต่อไป

ข. การกำกับดูแลสภาท้องถิ่น เนื่องจากตามมาตรา 80 ของ พรบ. อบจ. ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งยุบสภา อบจ. เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขต อบจ. หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ซึ่งกฎหมายบัญญัติเหตุแห่งการเสนอให้สั่งยุบสภา อบจ. นั้นได้บัญญัติไว้กว้างมากอันอาจจะทำให้เกิดการใช้อำนาจอย่างไม่เหมาะสมทำให้สภา อบจ. ขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานได้ สมควรให้มีการบัญญัติหรือจัดทำเป็นแนวทางการสั่งยุบสภาให้มีความชัดเจนทั้งแก่ผู้ใช้อำนาจกำกับดูแล หรือผู้ถูกกำกับดูแลให้มีความเข้าใจตรงกัน และลดการใช้ดุลพินิจของผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลมากที่สุด ทั้งนี้เพราะการยุบสภาท้องถิ่นจะส่งผลต่อสถานภาพของสมาชิกสภาทั้งหมดจึงควรมีหลักการที่ชัดเจนเพื่อความโปร่งใส เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย นอกจากนั้นประเด็นที่ควรให้ความเป็นอิสระแก่ อบจ. เพิ่มเติมคือลดการกำกับดูแลเรื่องการให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมสภา อบจ. และเป็นผู้เปิดและปิดการประชุมในกรณีที่ประธานสภาไม่เรียกประชุมตามกฎหมาย (มาตรา 24 วรรคสอง) ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวนี้ อาจจะเป็นการแทรกแซงการดำเนินงานของสภา อบจ. ได้ ในทางที่เหมาะสมอาจจะเป็นการให้อำนาจแก่สมาชิกสภา อบจ. จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภา อบจ. เท่าที่มีอยู่ยื่นคำร้องต่อผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลเป็นผู้เรียกประชุมเมื่อเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่ง อบจ. และให้สมาชิกสภา อบจ. เลือกผู้ที่เหมาะสมกันขึ้นเองเป็นประธานในที่ประชุมสำหรับการประชุมคราวนั้น

ค. การกำกับดูแลกิจการ ตามพรบ.อบจ. มาตรา 47 ได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีสั่งให้ราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคจัดทำกิจการที่อบจ. ไม่จัดทำตามอำนาจหน้าที่ แท้จริงแล้ว กรณีที่หน่วยราชการไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ นั่นก็กล่าวได้ว่าเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่และมีความผิดซึ่งสามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ ดังนั้นน่าจะไม่ใช่เป็นการจำเป็นที่จะต้องให้อำนาจกำกับดูแลในการสั่งการให้ส่วนราชการอื่นดำเนินการในกิจการนั้นแทน

2. ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ก. ด้านโครงสร้างคณะกรรมการข้าราชการ อบจ. ระดับจังหวัด

ตามพรบ.ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการข้าราชการ อบจ. ระดับจังหวัดไว้ในส่วนที่เป็นประเด็นสำคัญที่ผู้บริหาร อบจ. เห็นว่าได้รับความเป็นอิสระน้อยคือ การให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด 3 คนเป็นคณะกรรมการ และการให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดเสนอผู้ทรงคุณวุฒิ 6 คน และตัวแทน อบจ. เสนอ 6 คน เพื่อคัดเลือกให้เหลือ 4 คน เพราะทำให้หัวหน้าส่วนราชการส่วนระดับจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคสามารถเข้ามากำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของ อบจ.

### 7.6.2 เทศบาล

เทศบาลเป็น อปท. ที่มีประวัติการจัดตั้งมายาวนานมากที่สุด แต่เป็น อปท. ที่มีการจำแนกแยกแยะประเภทตามขนาด (แยกเป็น เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล) ที่มีความแตกต่างกันในเรื่องของความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเชิงของพฤติกรรมการใช้อำนาจ อันเนื่องมาจากความแตกต่างของผู้ใช้อำนาจกำกับดูแล โดยภาพรวมแล้ว เทศบาลค่อนข้างเห็นด้วยกับการให้ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลตามหลักการและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องมากกว่า อบจ. แต่ความเป็นอิสระที่ได้รับในทางปฏิบัติจริงค่อนข้างจะมีปัญหามากกว่า อบจ. โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลตำบล ซึ่งมีประเด็นที่จะนำเสนอเกี่ยวกับความเป็นอิสระของเทศบาลดังนี้

#### 1. ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติเทศบาล

##### ก. การควบคุมของส่วนกลางโดยตรง =

ผู้บริหารเทศบาลส่วนใหญ่เห็นพ้องกับหลักความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติเทศบาลเกือบทุกประเด็น ยกเว้น การให้เทศบาลอยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลางโดยตรง ซึ่งไม่ปรากฏว่า อปท. ประเภทอื่นจะมีกำกับดูแลในลักษณะเช่นนี้เหมือนกับเทศบาล แม้แต่ อบต. อันเป็น อปท. ขนาดเล็กกว่าเทศบาล และมีจุดกำเนิดเมื่อไม่นานนี้ก็ตาม แท้จริงแล้วสมควรให้ความเป็นอิสระแก่เทศบาลที่ไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากส่วนกลางโดยตรงเช่นเดียวกับ อปท. ประเภทอื่น ทั้งนี้เนื่องจากการที่ส่วนกลางเข้าไปควบคุมดูแลเทศบาลโดยตรงจะเป็นการใช้อำนาจในลักษณะของการควบคุมบังคับบัญชา มิใช่อำนาจการกำกับดูแลตามหลักแห่งการปกครองตนเองของท้องถิ่นหรือความเป็นอิสระภายใต้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลโดยรัฐ

##### ข. การกำกับดูแลด้านกิจการ

ผู้บริหารเทศบาลเห็นพ้องกับหลักความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลด้านกิจการค่อนข้างน้อยมากเมื่อเทียบกับประเด็นอื่น เนื่องจากตามพระราชบัญญัติเทศบาลได้บัญญัติให้การทำกรนอกเขตและการทำกรร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัท จำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดของเทศบาลนั้นจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลของส่วนกลางต่อการทำกิจการของเทศบาลค่อนข้างมากเมื่อเทียบกับ อปท. ประเภทอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อบต. ซึ่งตาม



พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลบัญญัติให้ อบต. สามารถทำกิจการนอกเขต หรือทำกิจการร่วมกับ อปท. อื่นได้ เมื่อได้รับการยินยอมจากสภา อบต. และสภาท้องถิ่นอื่นที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ทั้งนี้จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างหลักกันในเชิงของการกำกับดูแลอย่างชัดเจน แท้จริงแล้ว การกำกับดูแลการทำงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่นโดยสภาท้องถิ่นเองน่าจะเป็นการเหมาะสมและถูกต้องตามหลักการใหญ่คือหลักแห่งการปกครองตนเองและหลักการกำกับดูแลโดยรัฐมากกว่า

### ก. การกำกับดูแลด้านการงบประมาณ

หลักการกระจายอำนาจที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณเป็นของตนเอง ซึ่งการมีงบประมาณของตนเองนั้นหมายถึงต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง และมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย ซึ่งประเด็นสำคัญในเรื่องของการบริหารงบประมาณนั้นผู้บริหารเทศบาลเห็นว่าได้รับความเป็นอิสระในทางปฏิบัติจริงค่อนข้างน้อย กรณีนี้อาจจะเนื่องจากผลการศึกษาที่ได้จากเทศบาลตำบลเกือบทั้งหมดซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอ ทั้งนี้ในการศึกษาด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกก็มีข้อมูลเชิงประจักษ์ที่แสดงให้เห็นถึงพฤติกรรมการใช้อำนาจในการกำกับดูแลการบริหารงบประมาณในเรื่องของการพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

## 2. ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

### ก. ด้านโครงสร้างคณะกรรมการพนักงานเทศบาลระดับจังหวัด

โครงสร้างคณะกรรมการพนักงานเทศบาลก็เช่นเดียวกับโครงสร้างของคณะกรรมการข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นอื่นคือ มีลักษณะเป็นไตรภาคีที่มีส่วนหนึ่งมาจากตัวแทนของราชการส่วนภูมิภาคที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอ ซึ่งผู้บริหารเทศบาลเห็นพ้องกับประเด็นนี้น้อยที่สุดและในทางปฏิบัติก็คิดว่าทำให้เทศบาลได้รับความเป็นอิสระน้อยที่สุด จึงเป็นโครงสร้างที่สมควรได้รับการทบทวนว่าการให้อำนาจการกำกับดูแลด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแก่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้นน่าจะไม่ได้ถูกต้องตามหลักแห่งความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามหลักการกำกับดูแลของรัฐที่จะต้องเป็นการกำกับดูแลโดยผู้มีอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น ซึ่งหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดไม่ได้เป็นองค์กรผู้มีอำนาจกำกับดูแล นอกจากนั้นจะเห็นได้ว่าตัวแทนของพนักงานเทศบาลที่เป็นคณะกรรมการนั้นมีจำนวนน้อยมาก คือ 2 คนจากจำนวนคณะกรรมการพนักงานเทศบาลทั้งหมด 18 คน ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ต่ำมากจนอาจกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของพนักงานเทศบาลได้

### 7.6.3 องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็น อปท. ประเภทที่มีการจัดตั้งภายหลังสุด โดยเริ่มมีการจัดตั้งขึ้นครั้งแรกในปี 2538 และมีขนาดแตกต่างกันมาตั้งแต่เป็น อบต. ขนาดใหญ่มากที่สุดสมควรจะได้มีการยกระดับเป็นเทศบาลจนถึง อบต. ขนาดเล็กที่ควรจะมีการควบรวมกับ อปท. อื่น แต่ทั้งหมดได้รับการกระจายอำนาจตามหลักการเช่นเดียวกันคือ มีความเป็นนิติบุคคล มีอำนาจอิสระในการบริหารงานภายใต้การกำกับดูแลของผู้ใช้อำนาจระดับเดียวกัน(คือ นายอำเภอ) มีงบประมาณเป็นของตนเอง และมีบุคลากรในการปฏิบัติงานเป็นของตนเอง เหมือนกัน ตลอดจนต้องปฏิบัติหน้าที่เหมือนกันทั้งๆ ที่มีศักยภาพแตกต่างกันมาก จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าผู้บริหาร อบต. เห็นด้วยกับหลักแห่งความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลตามหลักการแห่งการปกครองตนเองและหลักการกำกับดูแลโดยรัฐมากกว่าผู้บริหาร อบจ. และผู้บริหารเทศบาล และคิดว่าในทางปฏิบัติก็ได้รับความเป็นอิสระจริงมากกว่าเช่นกัน ส่วนในแง่ของความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติสภาพำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น แม้ว่าผู้บริหาร อบต. ส่วนใหญ่จะเห็นพ้องกับหลักการตามกฎหมาย แต่ยังมีประเด็นหนึ่งที่ผู้บริหาร อบต. เห็นว่าในทางปฏิบัติแล้วได้รับความเป็นอิสระจริงไม่มากเท่าที่ควรเช่นกัน ดังนี้

#### 1. ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติสภาพำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

##### ก. การกำกับดูแลด้านการงบประมาณ

ตามกระบวนการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อบต. นั้นเมื่อ อบต. จัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านการพิจารณาของผู้บริหารท้องถิ่นแล้วจะนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภา อบต. ในรูปของร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งถ้าสภา อบต. เห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติฯ ดังกล่าวให้นำเสนอนายอำเภอเพื่ออนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นเพื่อให้นายก อบต. ลงนามประกาศใช้ต่อไป ในขั้นตอนของการอนุมัติโดยผู้มีอำนาจกำกับดูแลนี้เองที่เป็นการเปิดช่องทางให้มีพฤติกรรมการใช้อำนาจที่อาจเกินเลยจากการกำกับดูแลไปสู่การใช้อำนาจควบคุม บังคับบัญชาสั่งการได้โดยใช้ขั้นตอนการอนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นอำนาจต่อตรงในการจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนโครงการต่างๆ ให้แก่อำเภอ ซึ่งจากการสัมภาษณ์พบว่าปัญหาดังกล่าวนี้อาจเกิดขึ้นมากกับ อบต. ขณะที่ เทศบาลและ อบจ. ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดแทบจะไม่ประสบกับปัญหานี้แต่อย่างใด อาจจะมีบ้างในลักษณะของการท้วงติงเรื่องการจัดงบประมาณที่ไม่เกิดประโยชน์แก่ประชาชนหรือ

แก่ท้องถิ่นเท่าที่ควร ดังนั้น ถ้าไม่สามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมขององค์กรผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลได้ก็อาจจำเป็นที่จะเปลี่ยนแปลงผู้ใช้อำนาจในเรื่องดังกล่าว

2. ความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ก. ด้านโครงสร้างของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ก็เช่นเดียวกับ โครงสร้างของคณะกรรมการข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นอื่นคือ มีลักษณะเป็นไตรภาคีที่มีส่วนหนึ่งมาจากตัวแทนของราชการส่วนภูมิภาคที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอ ซึ่งผู้บริหาร อบต. ก็เห็นพ้องกับประเด็นนี้้อยที่สุดและในทางปฏิบัติก็คิดว่าทำให้เทศบาลได้รับความเป็นอิสระน้อยที่สุด จึงเป็นโครงสร้างที่สมควรได้รับการทบทวนว่าการให้อำนาจการกำกับดูแลด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแก่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น น่าจะไม่ถูกต้องตามหลักแห่งความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามหลักการกำกับดูแลของรัฐที่จะต้องเป็นการกำกับดูแลโดยผู้มีอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น ซึ่งหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดไม่ได้เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจกำกับดูแล นอกจากนั้นการให้ตัวแทนพนักงานส่วนตำบลเข้าไปร่วมเป็นกรรมการด้วยเพียงแค่ 3 คนจากจำนวนกรรมการทั้งหมด 27 คนนั้นเป็นสัดส่วนที่น้อยมากทั้งๆ ที่ บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้จะส่งผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคลของ อบต. เกือบทั้งกระบวนการ

จะเห็นได้ว่าการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการและ การดำเนินงานของ อบต. บางเรื่องยังขาดความเป็นอิสระทั้งในเชิงของข้อกฎหมายและการปฏิบัติในเชิงของพฤติกรรมกรรมการบริหารขององค์กรผู้ใช้อำนาจตัดสินใจ ซึ่งอาจปรับปรุงในแนวทางเดียวกับต่างประเทศเช่นประเทศฝรั่งเศสที่มีรูปแบบการปกครองใกล้เคียงกับประเทศไทยมากนั้น ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น มีการยกเลิกอำนาจในการกำกับดูแลทางปกครองที่ส่วนกลางมีเหนือหน่วยการปกครองท้องถิ่น ยกเลิกการที่ตัวแทนของรัฐผู้ใช้อำนาจดังกล่าว ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถควบคุมการตัดสินใจ "ก่อน" การกระทำของหน่วยการปกครองท้องถิ่น รวมถึงยังได้ยกเลิกอำนาจในการ "ให้ความเห็นชอบ" (Approbation) โดยแต่เดิมหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำนิติกรรมทางการปกครอง จะต้องขอความเห็นชอบจากรัฐหรือตัวแทนของรัฐ นอกจากนี้อำนาจในการควบคุมทางการคลังที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเคยมีก็ถูกถอดออกไป โดยในปัจจุบันผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถดูแลท้องถิ่นได้เฉพาะ "ภายหลัง" การกระทำ อำนาจในการกำกับดูแลดังกล่าวถูกถ่ายโอนไปอยู่ในอำนาจของศาลปกครองและศาลตรวจเงินแผ่นดิน

การตรวจสอบการปฏิบัติราชการจากรัฐบาลกลาง มีลักษณะของการควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมายและปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนเป็นการทั่วไปมากกว่าที่จะเข้าไปแทรกแซงหรือชี้นำการทำงานของท้องถิ่นโดยตรง ดังที่ได้กล่าวรายละเอียดไว้ในบทที่ 2 เรื่องความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ

## 7.7 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนา

### 7.7.1 การพัฒนาบทบาทของภาคประชาชน

หลักสำคัญประการหนึ่งของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยรวมทั้งเป็นเงื่อนไขประการหนึ่งของการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยแท้จริงแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนควรมีลักษณะเป็นพหุมิติ (Multi Dimension) ทั้งมิติการเมือง มิติเศรษฐกิจและมิติสังคม ตั้งแต่ระดับเบื้องต้นที่สุดจนถึงระดับมากที่สุด คือ การที่ประชาชนบริหารจัดการทุกอย่างด้วยตนเอง (Self Management) (เขต สวัสดิภาพ, 2547 : 95)

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการกำกับดูแล ตรวจสอบการบริหารงานของ อปท. เป็นสิ่งสำคัญ เพื่อให้การบริหารงานของคณะผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามหลักการบริหารจัดการที่ดีเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและตรวจสอบความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง การพัฒนาบทบาทของภาคประชาชนควรดำเนินการเป็น 2 ลักษณะ คือ

1) การเสริมสร้างในเชิงกระบวนการที่ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างมีอิสระในการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมกำกับดูแลและตรวจสอบผู้ที่ตนเลือกเข้าไปทำหน้าที่แทน โดยขอขบช่วยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแล ตรวจสอบ อปท. ต้องครอบคลุมทุกเรื่องตั้งแต่การกำหนดนโยบาย โดยผ่านทางการทำประชาพิจารณ์ เวทีประชาคม เรื่องการเมือง การปกครอง โดยการเลือกตั้ง การใช้สิทธิออกฉันทนาการเลือกตั้ง ฯลฯ

2) การเสริมสร้างพลังอำนาจ (Empowerment) ให้กับประชาชนให้มีทักษะ ความรู้และประสบการณ์ตลอดจนความตระหนักในการรับผิดชอบดูแลท้องถิ่นของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะนำไปสู่ชุมชนที่ยั่งยืนและเข้มแข็งในที่สุด

ซึ่งในประเด็นหลังนี้เป็นเรื่องสำคัญมากสำหรับสังคมไทย เพราะในรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมในเชิงกระบวนการไว้หลายประการแต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาเป็นอย่างมาก ดังนั้นการพัฒนาบทบาทของภาคประชาชนในการกำกับดูแล ตรวจสอบ อปท. ในช่วงต่อไป ควรเน้นในเรื่องการเสริมสร้างพลังอำนาจ (Empowerment)

ประชาชนให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น โดยให้เป็นบทบาทของหน่วยราชการทุกส่วนรวมถึงสถาบันการศึกษา แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เป็นการเสริมสร้างเชิงกระบวนการมีส่วนร่วมก็ไม่ควรจะลดน้อยถอยลง แต่ควรจะคงไว้และให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นด้วย

### 7.7.2 การพัฒนาบทบาทของราชการส่วนกลาง

1) เพื่อเป็นการพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น รัฐบาลและกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องต้องแสดงจุดยืนและความจริงใจในการให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้การกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามในการกำกับดูแลในเรื่องที่จะเป็นการปกป้องประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติโดยส่วนรวม รวมถึงเรื่องที่จะเป็นการเสริมสร้างศักยภาพให้แก่ท้องถิ่น อันเนื่องมาจากไม่ต้องการสร้างความขัดแย้งกับท้องถิ่นเพราะทราบถึงความต้องการความเป็นอิสระที่มากขึ้นของท้องถิ่น ขณะเดียวกันก็ต้องไม่ใช้อำนาจในการกำกับดูแลเป็นเครื่องต่อรองในเชิงการได้ประโยชน์จากท้องถิ่นในการปฏิบัติงาน

2) หน่วยราชการส่วนกลางและหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคหลายแห่งควรทบทวนลักษณะการใช้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการกำกับดูแลและปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันว่ามีความถูกต้องเหมาะสมตามหลักการและกฎหมายหรือไม่ และรูปแบบความสัมพันธ์ที่เหมาะสมนั้นควรเป็นเช่นไร หากการปฏิบัติที่เป็นอยู่ในกรณีใดที่ตั้งอยู่บนความสัมพันธ์เชิงอำนาจก็สมควรได้มีการปรับเปลี่ยน

3) จากผลการวิจัย อปท. คาดหวังอย่างยิ่งที่จะให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดและอำเภอเป็นที่เล็งที่จะต้องส่งเสริมให้ อปท. มีความเป็นอิสระและมีศักยภาพทางการบริหารจัดการมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ดังนั้นหน่วยงานดังกล่าวควรพัฒนาความรู้ ความเข้าใจ ความสามารถด้านกฎหมายระเบียบข้อบังคับและด้านการบริหารจัดการให้สามารถเป็นที่เล็งที่จะเสริมสร้างศักยภาพของ อปท. ได้อย่างแท้จริง

### 7.7.3 การพัฒนาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตระหนักและเข้าใจถึงปรัชญาและขอบเขตของหลักแห่งการปกครองตนเองภายใต้ระบบรัฐเดี่ยวที่ถูกต้องและเหมาะสม เพื่อลดมายาคติและความคาดหวังในเชิงที่เกินขอบเขต เนื่องจาก หากไม่เข้าใจปรัชญาและขอบเขต

ของหลักแห่งการปกครองตนเองภายใต้ระบบรัฐเดี่ยวแล้ว ก็จะก่อให้เกิดความเสียหายในภาพรวมระดับประเทศได้

2) การสร้างเสริมจริยธรรมทางการบริหารและภาวะผู้นำของผู้บริหารอปท. ทั้งในส่วนของข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง ในประเด็นการปฏิบัติและการตรวจสอบการปฏิบัติงานบางประการที่อยู่ภายใต้ขอบเขตดุลพินิจของผู้บริหาร อปท.

3) . อปท. ควรมีการนำรูปแบบ “การจัดการความรู้” (Knowledge Management) มาใช้เป็นเครื่องมือในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์การบริหารจัดการและการปฏิบัติภารกิจต่างๆ ระหว่างหน่วยงาน อปท. กันเอง ทั้งนี้ เนื่องจาก อปท. ของไทยมีความหลากหลายทั้งประเภท ขนาด และขีดความรู้ ความสามารถในการบริหารจัดการทุกด้าน ตลอดจนความเข้มแข็งในการพึ่งพาตนเอง ดังนั้นอปท.ใดที่มีความเข้มแข็งควรตระหนักถึงบทบาทในการช่วยเหลือและชี้แนะช่วยเสริมสร้างศักยภาพของ อปท. อื่นๆ ด้วย

#### 7.7.4 การพัฒนาบทบาทร่วมของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

1) ทุกส่วนราชการควรร่วมมือกันในการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่ประชาชน เพื่อลดอคติและดึงความร่วมมือจากภาคประชาชนในการแก้ไขปัญหาเชิงพื้นที่

2) ควรเสริมสร้างช่องทางและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอนของกระบวนการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการได้มาซึ่งผู้บริหารส่วนท้องถิ่นและกระบวนการตรวจสอบการทำงานของ อปท. และกระบวนการอื่นๆ โดยเน้นที่การสร้างจิตสำนึกสาธารณะมากกว่าการหวังผลทางการเมืองของกลุ่มผู้เสียผลประโยชน์

3) ควรปรับปรุงกระบวนการทำงานและวัฒนธรรมการทำงานร่วมกันของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ อปท. ให้เป็นไปในลักษณะของ “ทีมงานร่วม” มากกว่ารูปแบบ “เจ้านาย-ลูกน้อง” เพราะโดยแท้จริงแล้วความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและสังคมตลอดจนการพัฒนาประเทศนั้น ทั้งสามส่วนจะต้องทำงานประสานกันในเชิงบูรณาการอย่างใกล้ชิด ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องทบทวนวิธีการทำงานร่วมกันเพื่อการพัฒนาการบริหารในอนาคตต่อไป