

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง การกำกับดูแลตามกฎหมายโดยราชการบริหารส่วนภูมิภาคต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เป็นการศึกษาวิเคราะห์เชิงนโยบายที่ต้องผสมผสานระหว่าง

ส่วนที่ 1 แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ส่วนที่ 2 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ส่วนที่ 3 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

#### ส่วนที่ 1 แนวคิดที่เกี่ยวข้อง

##### 1. ความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันประเทศไทยส่วนใหญ่ในโลกล้วนเห็นความจำเป็นและความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในประเทศทางตะวันตกซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและวิวัฒนาการมาพร้อมกับประวัติศาสตร์ของประเทศ คือ จากการปกครองตนเองในรูปชุมชนต่างๆที่ต่อมาได้เปลี่ยนแปลงจนกลายมาเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันและเนื่องจากข้อเท็จจริงในทางประวัติศาสตร์ของประเทศต่างๆมีความเป็นมาแตกต่างกัน ดังนั้นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่างๆจึงมีความแตกต่างกันออกไปด้วย

อย่างไรก็ดีในทางวิชาการนั้นน่าจะถือว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นในชุมชนต่างๆ มีพื้นฐานมาจากหลักการปกครองตนเองซึ่งหลักการนี้เป็นรากฐานที่สำคัญของหลักการกระจายอำนาจ (decentralization) การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญในแง่ที่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นที่จะรับผิดชอบในกิจการภายในท้องถิ่นเองและจากการที่รัฐในยุคใหม่ได้กลายมาเป็นรัฐสวัสดิการ (welfare state) ซึ่งรัฐไม่ได้มีภารกิจหน้าที่แค่เพียงการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยจากการรุกรานของต่างชาติและการอำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎรเท่านั้นแต่รัฐสวัสดิการยังมีภารกิจเพิ่มขึ้นมากมาย โดยรัฐใช้อำนาจแทรกแซงเข้าไปในวิถีชีวิตของประชาชนทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมอีกด้วย (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ 2534,50) จึงกล่าวได้ว่ารัฐในยุคปัจจุบันมีบทบาทในชีวิตความเป็นอยู่ของบุคคลตั้งแต่เริ่มมีชีวิตอยู่ในครรภ์

จนตลอดกระทั่งสิ้นชีพ (อดุลย์ วิเชียรเจริญ 2533,103) ซึ่งภารกิจอันมากมายดังกล่าวทำให้องค์การบริหารราชการส่วนกลางไม่อาจรับผิดชอบได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาทความสำคัญเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ อาจสรุปความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดังนี้

1.1 เป็นการสนองตอบต่อความต้องการของตนเองของประชาชนในท้องถิ่น

1.2 ช่วยในการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นให้ตรงกับข้อเท็จจริงความต้องการของประชาชนในพื้นที่

1.3 เป็นสถาบันทางประชาธิปไตยที่ทำให้ประชาชนรู้สึกว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับส่วนได้เสียในการบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองการปกครองซึ่งในการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้นับไว้เป็นรากฐานของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ ยังเป็นสถาบันที่จะสร้างผู้นำท้องถิ่น (ชูศักดิ์ เทียงตรง 2531,8) และช่วยพัฒนาผู้นำท้องถิ่นสู่ความเป็นผู้บริหารในระดับประเทศต่อไปโดยเมื่อได้ศึกษาจากประวัติศาสตร์ก็จะยืนยันได้ว่ากำเนิดของความคิดประชาธิปไตยนั้น เป็นหนี้บุญคุณอย่างมากจากการปกครองส่วนท้องถิ่น (สุรพล ลีนิติไกรพจน์ 2532,83)

1.4 ช่วยให้องค์การบริหารส่วนราชการส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นเนื่องจากเมื่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรับภารกิจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นไปแล้วองค์การบริหารส่วนราชการส่วนกลางก็สามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อกระทำการกิจหน้าที่ในความรับผิดชอบได้อย่างเต็มที่

1.5 รัฐสามารถทดลองนำเทคนิคหรือวิธีการใหม่ๆ มาใช้ในแต่ละท้องถิ่นได้เพื่อที่จะหาข้อดีข้อเสียก่อนที่จะนำไปใช้กับท้องถิ่นอื่นหรือระดับในประเทศต่อไป (พรชัย เทพปัญญา) และคณะ 2528,14) เนื่องจากการทดลองกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใด โดยเฉพาะซึ่งจะทำให้ไม่มีผลกระทบต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น เช่น การทดลองนำระบบการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงมาใช้กับกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528

## 2. หลักการรวมอำนาจและหลักการกระจายอำนาจ

การจัดระเบียบในทางปกครองหรือที่กฎหมายปกครองของไทยเรียกว่า การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนั้น มีหลักใหญ่ๆ อยู่ 2 ประการ อันเป็นหลักทั่วไปที่ใช้เป็นแนวทางในการจัดระเบียบการปกครอง คือ การรวมอำนาจ (centralization) และการกระจายอำนาจ (decentralization) (โภคิน พลกุล และคณะ 2538,46-60)



## 2.1 หลักการรวมอำนาจ (centralization)

เป็นวิธีการจัดระเบียบการปกครองที่กำหนดให้รัฐหรือส่วนกลางมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค โดยรวมอำนาจการปกครองไว้ในส่วนกลางทั้งหมดอาจจำแนกได้เป็น 2 แบบ คือ

**แบบที่ 1 การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (concentration)** กระจายอำนาจบางเรื่องให้แก่ตัวแทน การปกครองส่วนภูมิภาค (Deconcentration) การกระจายการรวมศูนย์อำนาจปกครองหรืออีกนัยหนึ่งคือ การการแบ่งอำนาจการตัดสินใจในบางเรื่องบางระดับให้แก่ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ส่วนกลางที่ส่งออกไปประจำในภูมิภาคตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลางเราเรียกการบริหารในลักษณะนี้ว่า “การปกครองส่วนภูมิภาค”

**แบบที่ 2 การกระจายอำนาจการรวมศูนย์อำนาจปกครองหรือการแบ่งอำนาจให้ภูมิภาค (deconcentration)** การกระจายการรวมศูนย์อำนาจปกครองหรืออีกนัยหนึ่งคือการแบ่งอำนาจการตัดสินใจในบางเรื่องบางระดับให้แก่ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ส่วนกลางที่ถูกส่งออกไปประจำในภูมิภาคตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลางเราเรียกการบริหารในลักษณะนี้ว่า “การปกครองส่วนภูมิภาค”

### ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจ (ประยูร กาญจนกุล 2553, 185-187)

1. มีการรวมกำลังในการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่อยู่ที่ส่วนกลาง
2. การใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายอยู่ที่ส่วนกลางแม้จะมีเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางไปประจำอยู่ที่ส่วนภูมิภาคแต่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของส่วนกลาง
3. มีลำดับชั้นในการบังคับบัญชา (hierarchy) โดยผู้บังคับบัญชาจะต้องรับผิดชอบในกิจการที่ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติในหน้าที่และผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติตามหน้าที่

### หลักการกระจายอำนาจ

เป็นวิธีที่องค์การบริหารราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจปกครองให้ท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นที่ไม่ใช่ส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างด้วยการมีและใช้งบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นนั้นเององค์การบริหารราชการส่วนกลางเพียงแต่ใช้อำนาจกำกับดูแลเท่านั้นมิได้ใช้อำนาจบังคับบัญชาสั่งการซึ่งในการกระจายอำนาจสามารถแยกพิจารณาออกเป็น 2 ประการ คือ

ประการที่ 1 การกระจายอำนาจทางเขตแดนหรือทางพื้นที่ (decentralization territoriale)

ประการที่ 2 การกระจายอำนาจทางบริการหรือกิจการ (decentralization parservices)

**1. การกระจายอำนาจทางเขตแดนหรือทางพื้นที่** มีจุดเริ่มต้นมาจากแนวความคิดทางการเมือง ซึ่งเน้นถึงความสำคัญของการเลือกตั้ง และมีความเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจว่าเป็นการใช้อำนาจโดยตรงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในการปกครอง หากเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นยังคงได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ก็จะเป็นการรวมอำนาจมิใช่การกระจายอำนาจ ดังนั้น การกระจายอำนาจในความหมายนี้จึงจำเป็นต้องมีองค์กรปกครองทางเขตแดน (collectivites territoriales) เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเลือกตั้งผู้รับผิดชอบในการบริหารงาน มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเป็นอิสระจากส่วนกลาง แต่อยู่ภายใต้อำนาจควบคุมกำกับของส่วนกลางอยู่

ต่อมาเมื่อสังคมพัฒนาไปสู่ระบบการแข่งขัน ทำให้การให้บริการและความต้องการมีความหลากหลายและสลับซับซ้อนมากขึ้น ความเข้าใจและเชื่อมั่นในแนวความคิดทางการบริหาร ที่เน้นความจำเป็นที่จะต้องแบ่งแยกภารกิจของสังคมส่วนรวมออกเป็น ภารกิจหรือกิจการของชาติ และภารกิจหรือกิจการของท้องถิ่น ทั้งเพื่อให้สามารถจัดระบบบริหารที่เหมาะสม ในการสนองตอบต่อภารกิจสองลักษณะดังกล่าวที่มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องส่งเสริมซึ่งกันและกัน ซึ่งความหมายของการกระจายอำนาจในแนวนี้คือ รัฐเป็นผู้ยอมรับให้มีกิจการของท้องถิ่นที่มีระบบบริหารของตนเองได้ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ รัฐจึงสร้างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นให้เป็นสภาพนิติบุคคล

**2. ส่วนการกระจายอำนาจทางการบริหารหรือกิจการ** ในรัฐสมัยใหม่ภารกิจของรัฐที่จะต้องจัดทำมีเพิ่มขึ้นและสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ทำให้รัฐต้องเข้าไปจัดการภารกิจดังกล่าวในรูปแบบขององค์กรกระจายอำนาจทางบริการไม่ว่าจะในทางบริการไม่ว่าจะในทางเศรษฐกิจ สังคม กีฬา วัฒนธรรม ฯลฯ โดยให้กิจการนั้นๆเป็นนิติบุคคลแยกออกจากรัฐ มีทรัพย์สินและมีผู้บริหารของตนเองซึ่งจะมีที่มาอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะขององค์กรนั้นๆการเลือกตั้งผู้บริหารไม่ได้เป็นเงื่อนไขในการจัดตั้งองค์กรซึ่งแตกต่างจากองค์กรกระจายอำนาจทางเขตแดนที่ผู้บริหารจะมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่นหรือมาจากสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นหลัก อย่างไรก็ตามนิติบุคคลในการกระจายอำนาจทางบริการนี้ก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐเช่นกัน ดังนั้นการกระจายอำนาจทางการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ในรัฐสมัยใหม่ ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีความหลากหลายและซับซ้อนขณะเดียวกันกับระบบการเมืองการปกครองของรัฐต่างๆ ในสังคมก็มีแนวโน้มไปในทางที่เป็นประชาธิปไตยบนพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมมากขึ้นการกระจายอำนาจทางการปกครองจึงเป็นวิธีการที่สำคัญในการตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในทาง

การเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยและต่อการจัดการบริหารภารกิจต่างๆให้มีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการและความผาสุกของประชาชนมากยิ่งขึ้น

สำหรับประเทศไทยนั้นใช้หลักการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินควบคู่กันไปโดยในหลักการรวมอำนาจแบ่งออกเป็นราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคส่วนในหลักการกระจายอำนาจเรียกว่าราชการส่วนท้องถิ่น

### 2.2.1 ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ(ประยูร กาญจนกุล 2533,196-198)

2.2.1.1 มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นนิติบุคคลอิสระจากองค์การบริหารราชการส่วนกลางโดยเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเองรวมทั้งมีอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ องค์การบริหารราชการส่วนกลางมีหน้าที่กำกับดูแลให้ถูกต้องตามกฎหมาย

2.2.1.2 มีการเลือกตั้งเพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ หากไม่มีการเลือกตั้งก็จะไม่มีการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริงซึ่งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นนี้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยบุคลากรที่มาจาก การเลือกตั้งโดยราษฎรในเขตท้องถิ่นนั้นเพื่อเข้าไปดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นๆนั้นเอง

David Beetham &Kevin Boyle (ม.ร.ว.พฤติสาณ ชุมพล 2541,142) เห็นว่า การมีระบบการปกครองท้องถิ่นจากการเลือกตั้งมีความสำคัญต่อการมีชีวิตชีวาของระบอบประชาธิปไตยด้วยเหตุผลต่างๆหลายประการที่สำคัญ คือ การขยายโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจสาธารณะอีกทั้งการเพิ่มจำนวนผู้ที่มีส่วนร่วม โดยที่การปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นในท้องถิ่นจึงตอบสนองต่อความจำเป็นและสภาพเฉพาะของท้องถิ่น ได้มากกว่าที่รัฐบาลระดับชาติจะทำได้ การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้มีการทดลองขนาดเล็กเชิงนโยบายซึ่งหากประสบผลสำเร็จก็จะได้เลียนแบบไปใช้ในที่อื่นในระดับชาติหรือระดับอื่น

2.2.1.3 มีความเป็นอิสระ (autonomy) ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้เองโดยไม่ต้องได้รับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาของส่วนกลาง กล่าวคือ มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ และดำเนินการต่างๆ ได้ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

## 3. อำนาจบังคับบัญชาและอำนาจกำกับดูแล

3.1 อำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้กับผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น รัฐมนตรีได้ใช้อำนาจบังคับบัญชานี้เหนือข้าราชการทั้งหมดในกระทรวงของตน อำนาจบังคับบัญชาจึงเป็นอำนาจที่ไม่มีเงื่อนไข อย่างไรก็ตามอำนาจนี้จะต้องไม่บังคับหรือก่อให้เกิดความไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้นผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่ามีสิทธิที่จะสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการในสิ่งที่เขาเห็นควร

และมีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือยกเลิกคำวินิจฉัยของผู้ได้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่จะมีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น (สมคิด เลิศไพฑูรย์ 2539,202)

ความสัมพันธ์ในลักษณะของอำนาจบังคับบัญชาโดยปกติแล้วจะเป็นความสัมพันธ์ภายในนิติบุคคลเพียงนิติบุคคลเดียว ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในระบบการรวมอำนาจการปกครองที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการเพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติและนโยบายให้ผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติได้ รวมตลอดถึงการเปลี่ยนแปลงแก้ไขยับยั้งการกระทำใดๆของผู้ได้บังคับบัญชาก็ได้โดยมิได้จำกัดอยู่ แต่เฉพาะเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้นเพียงอย่างเดียว แต่ยังรวมถึงกรณีที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าการกระทำของผู้ได้บังคับบัญชานั้นเป็นไปโดยความไม่เหมาะสมอีกด้วย

ประยูร กาญจนกุล (2523,123) กล่าวว่า ลักษณะสำคัญอีกอย่างหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครองก็คือ การติดต่อสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการปกครองต่างๆ ตามลำดับ

ลำดับชั้นการบังคับบัญชา มีความหมายว่า ชิดชั้นแห่งอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งต่างๆซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งสูงมีอำนาจบังคับบัญชาสั่งการเจ้าหน้าที่ซึ่งมีตำแหน่งต่ำกว่าในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาและต้องรับผิดชอบในกิจการที่ผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติไปในหน้าที่หรือตามคำสั่งของตนส่วนเจ้าหน้าที่ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยมีวินัยเป็นเครื่องกำกับ อำนาจของผู้บังคับบัญชานี้อาจจำแนกได้ 4 ประการ คือ

1. อำนาจที่จะออกคำสั่งให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาปฏิบัติ
2. อำนาจควบคุมกิจการที่ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาปฏิบัติ
3. อำนาจที่จะลงโทษทางวินัยแก่ผู้อยู่ได้บังคับบัญชา
4. อำนาจที่จะให้บำเหน็จความดีความชอบแก่ผู้อยู่ได้บังคับบัญชา

ตามหลักการรวมอำนาจการปกครองเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ตั้งแต่เจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งต่ำคือเสมียนพนักงานขึ้นไปจนถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงชั้นอยู่ในระดับสูงสุดของกระทรวง

ลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่นี้ มีความสำคัญมากในการรวมอำนาจปกครองเข้าไว้ในส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับเจ้าหน้าที่ซึ่งส่งไปประจำปฏิบัติราชการตามเขตการปกครองต่างๆ ในส่วนภูมิภาค

สุรพล ลีนินิติไกรพจน์ (2532,18) กล่าวว่า อำนาจบังคับบัญชานี้เกิดขึ้นเพื่อความจำเป็นในการที่จะบังคับให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบ สำหรับการปกครองภายในขององค์การฝ่ายปกครอง โดย

อำนาจนี้ให้ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการ ได้ทุกประการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ อีกทั้งยังรวมไปถึงการที่ผู้บังคับบัญชาจะเพิกถอนเปลี่ยนแปลงหรือกระทำการแทนในเรื่องที่ผู้ใต้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องปฏิบัติหรือในเรื่องที่ได้ปฏิบัติไปแล้วอีกด้วยนอกจากนี้ อำนาจบังคับบัญชายังเป็นความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาคมีความสัมพันธ์ในเชิงบังคับบัญชาเหนือราชการส่วนท้องถิ่นด้วย ได้แก่

### 1. กรณีราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาค

เมื่อกล่าวถึงราชการส่วนภูมิภาคก็เป็นที่เขาใจว่าหมายถึง กระทรวง ทบวง กรมและเมื่อกล่าวถึงราชการส่วนภูมิภาคก็เป็นที่เขาใจว่า หมายถึง จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 นั้น กระทรวง ทบวง กรมและต่างจังหวัดต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษของนิติบุคคลมหาชนในประเทศไทย ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเหล่านี้เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะการใช้อำนาจบังคับบัญชาทั้งสิ้น เพราะ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัดต่างก็อยู่ในสายการบังคับบัญชาลดหลั่นกันมาตามลำดับ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรมส่วนรัฐมนตรีก็คือผู้บังคับบัญชาของข้าราชการทั้งหลายในกระทรวงนั้นๆ สำหรับปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรีและอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการภายในกรมนั่นเอง ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11 (3) มาตรา 20 และมาตรา 21 (2)

สำหรับความสัมพันธ์ในเชิงบังคับบัญชาระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาค นั้นในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ราชการส่วนภูมิกานั้น ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 57 บัญญัติว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

### 2. บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่

นายกรัฐมนตรีสั่งการ ในฐานะที่หัวหน้ารัฐบาล

### 3. การบริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวงในเมื่อไม่

ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

เหตุผลสำคัญส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีความสัมพันธ์ในลักษณะการบังคับบัญชา ก็เพราะว่าภารกิจหน้าที่ที่ส่วนกลางและส่วนภูมิกำหนดนั้นเป็นภารกิจหน้าที่ที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน คือ เป็นภารกิจของรัฐเจ้าหน้าที่ทั้งหมดไม่ว่าจะอยู่ในส่วนกลางหรือส่วนภูมิกำหนดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐรับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน ต่างกับเจ้าหน้าที่ของส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นเจ้าหน้าที่ที่สังกัดแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์กรที่ตนสังกัด

### กรณีราชการส่วนกลางและส่วนภูมิกำหนดกับราชการส่วนท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ในเชิงบังคับบัญชาระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิกำหนดกับส่วนท้องถิ่นนั้นจะปรากฏอยู่กับกฎหมายบางฉบับ ซึ่งจะมีการกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เฉพาะตามกฎหมายนั้นๆ โดยจะพบว่าเป็นการบังคับบัญชาเอากับ ตัวบุคคล ที่อยู่ในระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น มิใช่บังคับ “องค์กรท้องถิ่น” แต่ประการใด เช่น

ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 4 และมาตรา 43 ได้บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น ได้แก่ นายกเทศมนตรี สำหรับในเขตเทศบาล ประธานกรรมการสุขาภิบาล สำหรับในเขตสุขาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร ปลัดเมืองพัทยา สำหรับในเขตเมืองพัทยา หัวหน้าผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นราชการส่วนท้องถิ่น สำหรับในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ แต่การปฏิบัติงานดังกล่าวข้างต้นนั้นจะต้องอยู่ภายใต้คำแนะนำของส่วนกลาง

### 3.1 ลักษณะทั่วไปของอำนาจบังคับบัญชา

3.1.2.1 อำนาจบังคับบัญชาไม่ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง ( เพ็ญศรี เพ็ญสาธิต 2534 , 43 )

3.1.2.2 อำนาจบังคับบัญชาควบคุมดุลพินิจได้ด้วย อำนาจดุลพินิจ คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครองเลือกปฏิบัติและตัดสินใจด้วยตนเองในความรับผิดชอบของตนเองและภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย ( กมลชัย รัตนสกาววงศ์ 2529 , 51 ) การควบคุมดุลพินิจนี้เป็นการควบคุมความเหมาะสมในการตัดสินใจว่า ผู้ได้บังคับบัญชาได้เลือกปฏิบัติในทางใดทางหนึ่งตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้เป็นการเลือกที่เหมาะสมหรือไม่อย่างไร

3.1.2.3 อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่มีทั้งอำนาจเหนือการกระทำ เช่น อำนาจที่จะออกคำสั่งและระเบียบปฏิบัติ และอำนาจเหนือตัวบุคคลของผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น อำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง ลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นต้น

### 3.2 อำนาจกำกับดูแล

อำนาจกำกับดูแล คือ อำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติขององค์การปกครองที่สูงกว่าเหนือองค์การและเหนือการกระทำขององค์การกระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไป ( สมคิด เลิศไพฑูรย์ 2539 , 186 ) หรืออาจกล่าวอย่างง่าย ๆ คือ อำนาจในการควบคุมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการภายในขอบเขต และตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งผู้กำกับดูแลไม่อาจเพิกถอนแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือเข้าไปแทรกแซงการใช้ดุลพินิจตัดสินใจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระทำอยู่ภายใต้กรอบที่กำหนดไว้

อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจที่เกิดขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือองค์การบริหารราชการส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่รัฐหรือส่วนกลางต้องมีอำนาจกำกับดูแลก็เพื่อความเป็นเอกภาพแห่งรัฐ แต่ก็เป็นอำนาจที่มีเงื่อนไขจำกัด ทั้งนี้ เพื่อมิให้กระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำกับดูแลเป็นความสัมพันธ์ที่แตกต่างจากความสัมพันธ์แบบการบังคับบัญชา เพราะมิใช่ความสัมพันธ์ภายในองค์กรเพียงองค์กรเดียวอีกต่อไปแต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรสององค์กรซึ่งต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีภารกิจของตนเองที่จะต้องจัดทำ แต่เนื่องจากภารกิจของรัฐหรือของประเทศเป็นผลประโยชน์ที่สูงกว่าผลประโยชน์ของท้องถิ่นรัฐจึงต้องเข้าไปกำกับดูแลเพื่อให้เห็นนโยบายที่สำคัญบางอย่างเป็นไปอย่างมีเอกภาพทั่วถึงทั้งประเทศ นอกจากนี้การกำกับดูแลยังมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ เพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นจากการกระทำต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจจะละเมิดกฎหมายได้ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา 283 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติว่า “ การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้ ”

## **แนวคิดการกำกับดูแล**

**1.1 การกำกับดูแล** หมายถึง ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างส่วนท้องถิ่นที่มีอิสระโดยไม่ถูกควบคุม บังคับบัญชาจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่จะต้องอยู่ในการดูแล เอาใจใส่ ปกป้องรักษา รวมถึงการ ปกครอง ในการปฏิบัติงานของท้องถิ่นจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค โดยมีเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ 2 ประการ คือ

1. ต้องกำกับดูแล “เท่าที่จำเป็น” นั่นคือการจะเข้าไปกำกับดูแลได้จะต้องมีกฎหมายกำหนดให้ อำนาจหน้าที่ไว้

2. ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน กล่าวคือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค จะเข้าไปกำกับดูแล ก็ต่อเมื่อจะเกิดผลเสียหายต่อประชาชน โดยส่วนรวม เช่น การปฏิบัติฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย ของประชาชน

ส่วนวิธีการกำกับดูแลนั้นก็สามารถทำได้ทั้งทางตรงและทางอ้อม การกำกับดูแลทางตรง ได้แก่ การกำกับดูแลต่อบุคคล เช่น กรณีผู้บริหารและสมาชิกสภาที่ปฏิบัติฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยของ ประชาชนและการกำกับกระทำของท้องถิ่น เช่น การขออนุญาตทำกิจการนอกเขต เป็นต้น ส่วน การกำกับทางอ้อมก็ได้ การกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินที่รัฐบาลอุดหนุนให้ท้องถิ่น และการกำกับดูแลตามมาตรฐานที่ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคกำหนดไว้ เป็นต้น (พินิจ บุญเลิศ : 2542)

## **1.2 รูปแบบการกำกับ กฎหมายกำหนดให้ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งการกำกับดูแลนี้สามารถแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ คือ**

### **1.2.1 แบบเป็นลายลักษณ์อักษร**

- การกำกับดูแลการกระทำ จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง เช่น การให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ต้องได้รับความเห็นชอบหรืออนุมัติจากนายอำเภอ ตามมาตรา 71 หรือมาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

- การกำกับดูแลต่อบุคคลหรือองค์กร ได้แก่ กรณีนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นว่าสมาชิกสภาหรือกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใด กระทำการอันเป็นลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่ง หรือปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ นายอำเภอมีอำนาจสอบสวนและวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาหรือกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วน

ตำบลสิ้นสุดลง ตามมาตรา 47 ตี และ มาตรา 64 ทวิ หรือเพื่อประโยชน์ของประชาชนในเขต องค์การบริหารส่วนตำบล หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอมีอำนาจเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดต้องแสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย หรือเสนอแนะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้คณะกรรมการบริหารทั้งคณะ หรือกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบางคนพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 91 และมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

นอกจากนี้มีข้อสังเกตในการอนุมัติร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายนั้น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 บัญญัติให้ผู้กำกับดูแลผสมผสานระหว่างการกำกับดูแลการกระทำและการกำกับดูแลตัวบุคคลด้วย กล่าวคือ การอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย คือ การกำกับดูแลการกระทำแต่การที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับสภาดังกล่าว มีผลทำให้คณะกรรมการบริหารทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งนั้น

### 1.2.2 แบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษร

**การกำกับดูแลโดยราชการบริหารส่วนกลางที่ใช้อำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลโดยทางอ้อม คือ การที่ราชการบริหารส่วนกลางใช้อำนาจกำกับดูแลโดยผ่านราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่มีอำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง แบ่งได้เป็น**

- การให้เงินอุดหนุน เป็นการกำกับดูแลทางอ้อม โดยในทุกปี ส่วนกลางจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถแยกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไปกับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ กล่าวคือ เงินอุดหนุนทั่วไปนั้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับแล้วจะนำไปใช้จ่ายในด้านใดๆ ก็ได้ โดยไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลาง แต่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดในทุกชั้นตอนจากส่วนกลางตามระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่รัฐบาลกำหนดดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าเงินอุดหนุนเป็นมาตรฐานในการกำกับดูแลทางอ้อมประเภทหนึ่งที่ยังคงเสรีภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

- การใช้สัญญามาตรฐาน

สัญญามาตรฐานนี้ก็คือ สัญญาที่บุคคลหรือนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนหรือทางกฎหมายแพ่งบุคคลหนึ่งกระทำขึ้น โดยแบบของสัญญานั้นจะถูกกำหนดขึ้น โดยบุคคลที่สามการที่แบบของสัญญานี้ถูกกำหนดโดยบุคคลที่สามแล้วจึงเท่ากับว่าบุคคลที่สำคัญนั้นๆถูกจำกัดอำนาจและการคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการที่จะกำหนดรายละเอียดทางสัญญานั้นเองการกำกับดูแลโดยวิธีนี้มีการใช้แพร่หลายในระบบกฎหมายของประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ เช่น การทำ



สัญญาขององค์การบริหารส่วนตำบลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ข้อ 54 ปกติต้องมีสัญญาโดยมีข้อความและรายการตามตัวอย่างสัญญาที่อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองกำหนด เป็นต้น

### 1.3 ลักษณะของการกำกับดูแลการกระทำ

#### 1.3.1 การให้ความเห็นชอบ อนุญาต และอนุมัติจากส่วนกลาง

ประยูร กาญจนกุล (2523, 164) เห็นว่า การกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลางในการให้ความเห็นชอบ อนุญาต และอนุมัติสามารถแบ่งออกเป็น 2 ชั้น คือ

- กิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการนั้น บังคับให้เสนอมาให้ส่วนกลางทราบและพิจารณาก่อน เมื่อส่วนกลางเห็นควรแล้วก็ส่งอนุญาตให้ดำเนินการได้
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ตามที่ได้รับอนุญาตจากส่วนกลางแล้ว หรือมีอำนาจกระทำการโดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากส่วนกลางก่อน แต่เมื่อดำเนินการไปแล้วต้องเสนอให้ส่วนกลางอนุมัติว่าเป็นการใช้ได้ แต่ทั้งนี้ การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระทำไปนั้น ถ้าไม่ได้รับอนุญาตและอนุมัติจากส่วนกลางแล้ว ก็ไม่ถือว่ามีผลทางกฎหมายมาตั้งแต่ต้น

การกำกับดูแล โดยการให้ความเห็นชอบถือได้ว่า เป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในเชิงป้องกัน เพื่อป้องกันไม่ให้ท้องถิ่นดำเนินการไปในทางที่ไม่ถูกต้อง โดยส่วนกลางมีอำนาจให้ความเห็นชอบ หรืออนุมัติให้ท้องถิ่นดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ซึ่งหากฝ่าฝืนกฎหมายหรือดำเนินการขัดต่อผลประโยชน์ของท้องถิ่น องค์กรผู้มีอำนาจกำกับดูแลสามารถที่จะไม่ให้ความเห็นชอบได้

#### 1.3.2 การยกเลิกหรือเพิกถอน

การยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามหลักการกำกับดูแล องค์กรผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลสามารถเพิกถอนการดำเนินการใดๆ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยมีผลย้อนหลังนับแต่วันที่เริ่มดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ๆ ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน องค์กรผู้กำกับดูแลจะใช้อำนาจสั่งยกเลิกหรือเพิกถอน การดำเนินการขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ก่อนได้

ประยูร กาญจนกุล (2523, 164) ได้วางหลักเกณฑ์การยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำของท้องถิ่นไว้ 2 ประการ คือ

- ส่วนกลางอาจยกเลิกหรือเพิกถอน การกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบลได้เอง โดยไม่ต้องให้มีผู้ร้องเรียน เมื่อส่วนกลางหรือผู้แทนจากส่วนกลางพิจารณาเห็นว่า การกระทำนั้น ไม่ถูกต้อง หรือไม่สมควรด้วยประการทั้งปวง ก็จะยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำนั้นได้

- ส่วนกลางจะยกเลิกเพิกถอน การกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ต่อเมื่อมีผู้มาร้องเรียนว่า การกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบลก่อให้เกิดความเสียหายหรือผิดกฎหมาย อย่างไรก็ดี อย่างใดอย่างหนึ่ง มิฉะนั้นแล้ว ส่วนกลางจะยกเลิกเพิกถอนการกระทำนั้น ๆ ของท้องถิ่นไม่ได้

### 1.3.3 การวางแผนใหม่ให้ปฏิบัติตาม

การกำกับดูแลโดยการวางแผนใหม่ให้ปฏิบัติตามนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การจัดบริการ สาธารณะในท้องถิ่นดำเนินการไปด้วยดี แม้องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีอิสระในการดำเนินการ แต่บางครั้งไม่ได้ผลดี ดังนั้น ส่วนกลางจึงต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง โดยการวางระเบียบแบบแผนในการดำเนินงานสาธารณะต่างๆ

### 1.3.4 การดำเนินการแทน

องค์กรผู้ใช้อำนาจกำกับดูแล สามารถดำเนินการแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ตามที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องจัดทำ ทั้งนี้ โดยมีเงื่อนไขว่า ผู้กำกับดูแลเดือนโดยการส่งหมายสั่ง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวแล้ว แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงเพิกเฉยไม่ดำเนินการ การออกคำสั่งแทน หรือการดำเนินการแทน ขององค์กรกำกับดูแลสามารถออกคำสั่งแทนได้แต่เพียงเป็นอำนาจผูกพัน ตามพระราชบัญญัติเท่านั้น องค์กรผู้กำกับดูแลไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจออกคำสั่งเป็นอย่างอื่น ตามมาตรา 54 บัญญัติให้นายอำเภอเป็นผู้เรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นผู้เปิดหรือปิดการประชุมได้ หากประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เรียกประชุมสภาตามกฎหมาย และกรณีมาตรา 64 วรรค 4 บัญญัติให้นายอำเภอมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารพ้นจากหน้าที่ และแต่งตั้งบุคคลที่เห็นสมควร เป็นประธานกรรมการบริหารคนหนึ่ง และกรรมการบริหารคณะกรรมการบริหารที่แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ก็ได้

ประยูร กาญจนกุล (2523, 164) เห็นว่า ส่วนกลางผู้มีอำนาจกำกับดูแลจะเข้ามาดำเนินการแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แยกเป็น 2 กรณี คือ

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ แต่ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่นเอง ส่วนกลางผู้มีอำนาจกำกับดูแลอาจบอกล้างการกระทำนั้นได้ และเข้าดำเนินแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเสียเอง

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่ตนต้องกระทำ ซึ่งอาจเกิดความเสียหายได้ เนื่องจากการละเลยการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรผู้มีอำนาจ

กำกับดูแลสามารถเข้าดำเนินการแทนท้องถิ่นได้เอง แต่ตามกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
 ละเอียดนี้ ส่วนกลางจะต้องบอกกล่าวให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการนั้นๆ ก่อน และหาก  
 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเพิกเฉย องค์กรผู้กำกับดูแลจึงจะสามารถเข้าดำเนินการแทนได้

### **แนวคิดผู้มีอำนาจกำกับดูแล**

เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่น อันเป็น  
 การจัดระเบียบการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง จึงต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแล  
 ของราชการส่วนกลางเช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น โดยผู้มีอำนาจในการ  
 กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล  
 พ.ศ. 2537 มีดังต่อไปนี้

#### **1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย**

1.1 เป็นผู้รักษาการ ตามพระราชพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร  
 ส่วนตำบล พ.ศ. 2537

1.2 การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การดำเนินการประชุม ให้เป็นไป  
 ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงต้องออกข้อบังคับ  
 กำหนดแนวทางว่าด้วยการประชุมสภาให้องค์การบริหารส่วนตำบลถือปฏิบัติในการประชุม  
 ตามมาตรา 52

1.3 การประชุมและการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วน  
 ตำบลให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย  
 จึงต้องออกระเบียบว่าด้วยการประชุมและการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหาร เพื่อให้องค์การ  
 บริหารส่วนตำบลถือปฏิบัติในการดำเนินงานดังกล่าว ตามมาตรา 58

1.4 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์กรหรือนิติ  
 บุคคลต่างๆ ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การกู้เงินนี้ให้เป็นไปตาม  
 ระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงต้องออกระเบียบ  
 กำหนดหลักเกณฑ์ให้องค์การบริหารส่วนตำบลถือปฏิบัติในการกู้เงินต่อไป ตามมาตรา 83

1.5 ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อจัดทำ  
 บริการสาธารณะต่างๆ นั้น กฎหมายกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์  
 และแนวทางปฏิบัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลถือปฏิบัติ กล่าวคือ ระเบียบว่าด้วยการคลัง  
 การงบประมาณ การโอนการจัดการทรัพย์สิน การซื้อ การจ้าง ค่าตอบแทน และค่าจ้างให้เป็นไป  
 ตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย โดยในการออกระเบียบดังกล่าวให้คำนึงถึงความคล่องตัว  
 และความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

## 2. ปัดกระทรวงมหาดไทย

2.1 เป็นผู้รักษาการทั้งนี้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ข้อ 4 กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

2.2 เป็นผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาส่งลงโทษผู้ทำงาน โดยในกรณีประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลรายงานว่า ในการจัดซื้อจัดจ้าง มีผู้ได้รับการคัดเลือกแล้วไม่ยอมทำสัญญา หรือข้อตกลงในเวลาที่องค์การบริหารส่วนตำบลกำหนด หรือคู่สัญญาขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ทั้งนี้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ข้อ 66

## 3. ผู้ว่าราชการจังหวัด

3.1 มีอำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีนายอำเภอเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถเลือก สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นคณะกรรมการบริหารขึ้นใหม่ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตำแหน่งว่างลง โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 64 วรรค 3

3.2 พิจารณาเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบด้วยกับ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติไม่รับหลักการ แห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มเติมที่คณะกรรมการบริหารเสนอ ตามมาตรา 64 วรรค 1

3.3 พิจารณาเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติยื่นยัน ตามร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติรายจ่ายประจำปีเพิ่มเติมที่นายอำเภอไม่อนุมัติ ตามมาตรา 87 วรรค 4

3.4 มีอำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

3.5 มีอำนาจกำหนดวงเงินให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลอนุมัติให้ยืมเงินสะสม กรณีฉุกเฉินที่มีสาธารณะภัยเกิดขึ้น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ข้อ 82

#### 4. นายอำเภอ

4.1 เป็นผู้ที่ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ออกมาเพื่อใช้บังคับในเขตของตนและสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลได้ให้ความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติตำบลนั้นแล้ว ตามมาตรา 71 และมาตรา 87

4.2 เป็นผู้สอบสวนและวินิจฉัยในกรณีที่สงสัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบลมีความประพฤติมิชอบ

#### 4. ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ

หลักการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่น โดยทั่วไปหลักการปกครองประเทศนิยมแบ่งเป็น 3 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจ ปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

**หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization)** หมายถึง หลักการจัดวางระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดินโดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่การบริหารราชการส่วนกลางอันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองต่าง ๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหาร ราชการส่วนกลาง โดยให้ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครอง ตลอดทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ

##### ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง

มีการรวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลางเพื่อให้การบังคับบัญชาเป็นไป อย่างเด็ดขาด และทันที่ทั้งที่มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ในส่วนกลาง

1. มีการลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ลดหลั่นกัน ไป (Hierarchy)

1.1 จุดแข็งของหลักการรวมอำนาจปกครอง

การที่รัฐบาลมีอำนาจแผ่ขยายไปทั่วราชอาณาจักร ทำให้นโยบาย แผน หรือคำสั่งเกิดผลได้ทั่ว ประเทศอย่างทันที

1.2 ให้บริการและประโยชน์แก่ประชาชน โดยเสมอหน้าทั่วประเทศมิได้ทำเพื่อท้องถิ่นใด โดยเฉพาะ

1.3 ทำให้เกิดการประหยัดเพราะสามารถหมุนเวียนเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ไปยัง จุดต่าง ๆ ของประเทศ ได้โดยไม่ต้องจัดซื้อจัดหาประจำทุกจุด

1.4 มีความเป็นเอกภาพในการปกครองและบริหารงาน การปกครองในท้องถิ่นที่เป็นไปใน แนวเดียวกัน



1.5 มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถมากกว่าเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นทำให้บริการสาธารณะดำเนินไปโดยสม่ำเสมอ และเป็นไปตามระเบียบแบบแผนอันเดียวกัน

### **จุดอ่อนของหลักการรวมอำนาจปกครอง**

1. ไม่สามารถดำเนินกิจการทุกอย่างให้ได้ผลดีทั่วทุกท้องที่ในเวลาเดียวกัน เพราะมีพื้นที่กว้างใหญ่ จึงไม่อาจสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ทั่วถึง
2. การปฏิบัติงานมีความล่าช้า เพราะมีแบบแผนและขั้นตอนมากมายตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา
3. ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
4. ไม่อาจตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงเพราะความหลากหลายของความแตกต่างในแต่ละท้องถิ่น

### **หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration)**

หมายถึง หลักการที่การบริหารราชการส่วนกลางได้จัดแบ่งอำนาจวินิจฉัยและสั่งการบางส่วนไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาค โดยให้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจ ตัดสินใจ แก้ไขปัญหา ตลอดจนเริ่มได้ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่ได้วางไว้ จะเป็นการบริหารโดยใช้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลางไปประจำตามเขตการปกครองในส่วนภูมิภาคทุกแห่ง ได้แก่ ภาค มณฑล จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เป็นต้น และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็อยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลางอันเดียวกันซึ่ง เป็นการบริหารโดยใช้งบประมาณซึ่งส่วนกลางเป็นผู้อนุมัติและควบคุมให้เป็นไปตามวิธีการงบประมาณแผ่นดินและเป็นการบริหารภายใต้ นโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลาง

### **จุดแข็งของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง**

1. หลักการนี้เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจการปกครอง
2. ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็วขึ้นในการมาติดต่อในเรื่องที่ราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ เพราะไม่ต้องรอให้ส่วนกลางมาวินิจฉัยสั่งการ
3. เป็นจุดเชื่อมระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นทำให้การติดต่อประสานงานระหว่างทั้ง 2 ส่วนดีขึ้น
4. มีประโยชน์ต่อประเทศที่ประชาชนยังไม่รู้จักการปกครองตนเอง

### จุดอ่อนของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

1. เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย เพราะการที่ส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางเข้าไปบริหารงานในท้องถิ่นสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลยังไม่เชื่อในความสามารถของท้องถิ่น
2. เกิดความล่าช้าในการบริหารงานเพราะต้องผ่านระเบียบแบบแผนถึง 2 ระดับ คือ ระดับส่วนกลาง และระดับส่วนภูมิภาค
3. ทำให้ระบบราชการมีขนาดใหญ่โตเกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ
4. ทำให้ทรัพยากรที่มีค่าบางอย่างในท้องถิ่นไม่เกิดประโยชน์เช่น บุคลากร เจ้าหน้าที่เพราะถูกส่งมาจากที่อื่น
5. บุคลากร เจ้าหน้าที่ที่ถูกส่งเข้าไปปฏิบัติในท้องถิ่น ไม่สามารถปฏิบัติงานได้เต็มที่ อาจจะเนื่องมาจากไม่ใช่คนในพื้นที่จึงไม่เข้าใจพื้นที่ และอาจเกิดความขัดแย้งกับคนในพื้นที่

### หลักการกระจายอำนาจปกครอง

หลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางให้จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในด้านการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้

### ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

1. ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย ให้มีส่วนเป็นนิติบุคคลหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการปกครองส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น
2. มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง
3. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน จัดทำกิจกรรมและวินิจฉัยสั่งการได้เองพอสมควร ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง
4. หน่วยการปกครองท้องถิ่น ต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามที่รัฐอนุญาต เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

### จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

1. ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่น ได้ดีขึ้นเพราะผู้บริหารที่มาจากกาเลือกตั้งในท้องถิ่นจะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น ได้ดีกว่า

2. เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง

3. เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

### **จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจปกครอง**

1. อาจก่อให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่นซึ่งมีผลกระทบต่อเอกภาพทางการปกครอง และความมั่นคงของประเทศ ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอาจมุ่งแต่ประโยชน์ของท้องถิ่นตน ไม่ให้ความสำคัญกับส่วนร่วม

2. ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งอาจใช้อำนาจบังคับกดขี่คู่แข่งหรือประชาชนที่ไม่ได้อยู่ฝ่ายตนเอง

3. ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ เพราะต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้และบุคลากรประจำอยู่ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่น ไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเหมือนการบริหารราชการส่วนกลาง

### **กรอบแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการกระจายอำนาจ**

แนวคิดพื้นฐานที่เปรียบเสมือนกับกรอบความคิดใหญ่ในการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นนั้น คือ แนวคิดว่าด้วย การกระจายอำนาจ (Decentralization) ได้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หากแต่มีความแตกต่างหลากหลายอยู่ค่อนข้าง มาก จึงทำให้เกิดคำอธิบายและการให้ความหมายของคำดังกล่าวเอาไว้ ดังนี้

โกลิน พลกุล (2528:4, 7) และ อิสสระ นิตินัทธ์ประภาส (2533:1) ได้ให้ข้อสังเกตว่า มีความหมายตามหลักภาษาฝรั่งเศสคือ การเอาอำนาจออกไปจากศูนย์กลางปัญหาที่ตามมาคือ อำนาจ หมายถึงอะไร ในขณะที่ จรัส สุวรรณมาลา (2538:9-10) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ผู้คนส่วนใหญ่มักตีความคำว่าอำนาจในคำกระจายอำนาจหมายถึง อำนาจอธิปไตยมักกล่าวกันว่าไม่สามารถแบ่งแยกได้ ในความหมายดั้งเดิมของคำดังกล่าวมิได้เน้นเรื่อง อำนาจ (Power) หากแต่เป็นเรื่องของสถานะศูนย์กลาง (Central) และสถานะการกระจายอำนาจ (Decentral) เป็นสำคัญคำว่า Decentralization จึงควรหมายถึง การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ มิใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นมิใช่การสร้างอธิปไตย หากแต่เป็นการให้ (ยอมรับ) สิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาคภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่ง ๆ ร่วมกัน

Samuel Humes IV (1991:3) เสนอว่า ควรให้เป็นเรื่องของการจัดสรรแบ่งปันอำนาจ (Distribution of Power) กล่าวคือ เมื่อพูดถึงการกระจายอำนาจภายใต้บริบทของการบริหารปกครองในพื้นที่เรียกว่า ท้องถิ่น (Local Governance) ควรเป็นเรื่องของจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจ (Distribution) มิใช่การแบ่งแยกอำนาจ (Division) คำดังกล่าวมักนำไปสู่ความสับสนหรือปะปนกับ

การใช้แนวคิดเรื่อง รัฐธรรมนูญกับการแบ่งแยกอำนาจ (Constitutional Division of Power between Nation and State) ขณะที่คำว่าจัดสรร/แบ่งปันอำนาจมีความสอดคล้องและอยู่ในขอบวงของแนวคิดต่าง ๆ ในเรื่องการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นมากกว่า เช่น แนวคิดในเรื่อง (De)centralization, (De)concentration, Devolution และ Delegation

การกระจายอำนาจในความหมายกว้าง ๆ คือ การจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจ (หรือในภาษากฎหมายของไทยเรียกว่า การวินิจฉัยสั่งการ) อันเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ (Public Affairs) ของรัฐส่วนกลางไปยังหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ

ในรูปแบบของการกระจายอำนาจ มีอยู่ด้วยกันหลายระดับและหลายรูปแบบ การกระจายอำนาจ ควรเป็นเรื่องของความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมืองหนึ่ง ๆ (Manor, 1999:4-12) สามารถแจกแจงขอบข่ายหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจได้ 5 ลักษณะ ได้แก่

1) การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by Default) เกิดจากสภาวะการณ์ที่สถาบันหรือองค์กรของรัฐเกิดความล้มเหลวในการดำเนิน กิจกรรมต่าง ๆ มิอาจสามารถจะเข้าไปใช้อำนาจหรืออิทธิพลในดินแดนที่ตนปกครองอยู่ได้ และจากสภาวะที่ประชาชนในระดับรากหญ้าเกิดความไม่เชื่อใจในรัฐบาล เหล่านี้จึงเป็นผลให้ประเทศที่มีภาคประชาสังคมมีความตื่นตัวและเข้มแข็ง จำเป็นต้องลุกขึ้นมาดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อชุมชนของตนด้วยตนเองโดยที่รัฐบาลเองก็ไม่ได้ตั้งใจให้เกิดขึ้น

2) การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization) ได้แก่ การโยกโอน (Handover) กิจการบางอย่างที่เคยจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำแทน เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้า และการประปา เป็นต้น

3) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หมายถึง การแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรองที่ออกไปทำงานในพื้นที่นอก ศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะมีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจต่าง ๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแล แต่ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง บางครั้งจึงเรียกรวมการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่าการกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administration Decentralization) (Parker, 1995)

4) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation) มีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ การกระจายอำนาจเน้นในเชิง ภารกิจหน้าที่ที่มีการกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจนให้องค์กรเหล่านั้นสามารถตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้โดยอาศัยมาตรการทาง

กฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทขององค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ

5) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) ถือเป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้าง ขวางมากที่สุด ถูกใช้เพื่ออธิบายถึงสภาวะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ชุมชน หรือท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ส่วนกลางจะไม่เข้ามามีบทบาทหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรภายใต้หลักการโอน อำนาจหรือการแทรกแซงจะเกิดขึ้นต้องเป็น ไปอย่างจำกัด ดังนั้นจึงมีการเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่าการกระจายอำนาจในทางการเมือง หรือ การกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย(Political of Democratic Decentralization) ทั้งนี้ การโอนอำนาจเท่าที่ปรากฏมีอยู่ด้วยกันใน 2 ระดับ ได้แก่

**ระดับที่หนึ่ง** การโอนอำนาจในทางการปกครอง (Administration Devolution) สอดคล้องกับการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง (Local-self Government) เป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระเป็นอย่างสูงในการดูแลชีวิตความเป็น อยู่และสามารถจัดทำกิจการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นภายในชุมชนของตนได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังมีความเป็นอิสระทั้งในทางการคลังและบุคลากร

**ระดับที่สอง** การโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ (Legislative Devolution) เป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจขั้นสูงสุดที่เป็นไปภายใต้การจัดรูปแบบการ ปกครองในระบบรัฐเดี่ยว (Unitary System) จนมีลักษณะเข้าใกล้กับระบบสหพันธรัฐ (Federal System) (Heywood, 2002:167-168) เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังพื้นที่หรือท้องถิ่นหนึ่ง ๆ โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนที่ได้รับการโอนอำนาจสามารถที่จะกำหนดชะตากรรมในทางการเมืองได้ด้วยตนเอง (Home Rule) ผ่านการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในรูป สภา (Assembly) ที่เป็นของตนเอง

จากรูปแบบการกระจายอำนาจทั้งห้าลักษณะ เมื่อนำมาใช้ภายใต้บริบทของการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจจึงควรจะครอบคลุมเฉพาะรูปแบบที่สามถึงรูปแบบที่ห้าเท่านั้น ขณะที่สองรูปแบบแรกควรจัดแยกออกไป เนื่องจากว่า การกระจายอำนาจในรูปแบบแรก เป็นการเกิดขึ้นเองโดยประชาชนมิใช่เป็นผลจากการดำเนินการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลาง ขณะที่การกระจายอำนาจในลักษณะของการแปรรูปกิจการภาครัฐนั้นท้ายที่สุดมิได้นำไปสู่สภาวะของการกระจายอำนาจที่เป็นจริง

จากความหมายและขอบข่ายโดยกว้าง เมื่อจำกัดกรอบการมองโดยอยู่บนฐานคิดเรื่องการบริหารปกครองในพื้นที่ท้องถิ่น ทำให้เห็นว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ แต่เนื่องจากการกระจายอำนาจนั้นมีหลายระดับ หมายความว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศหนึ่ง ๆ ย่อมมีอำนาจและความเป็นอิสระที่มากน้อยแตกต่างกันออกไป อีกทั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นมีลักษณะของการผสมผสานแนวคิด การกระจายอำนาจที่ต่างรูปแบบกัน

## 5. แนวคิดเรื่องหลักทั่วไปในการจัดระเบียบราชการบริหาร

บนพื้นฐานความแตกต่างในด้านประวัติศาสตร์และพื้นฐานทางสังคมวัฒนธรรม รัฐแต่ละรัฐอาจมีหลักที่ใช้ในการจัดระเบียบราชการบริหารที่แตกต่างกันไป เพื่อให้เหมาะสมสำหรับรัฐนั้นๆ แต่โดยทั่วไปแล้วมีรูปแบบที่เป็นหลักในการจัดระเบียบราชการบริหารอยู่ 3 หลักใหญ่ๆ คือ

### หลักการอำนาจปกครอง

ความหมายของหลักการรวมอำนาจปกครอง หลักการอำนาจปกครอง หมายถึง การรวบรวมอำนาจทั้งหมดไว้ที่รัฐส่วนกลาง โดยรัฐส่วนกลาง โดยรัฐส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวงกรม เป็นผู้ดำเนินการปกครองและจัดทำบริการสาธารณะในทุกเรื่องมักจะมีระเบียบการปกครองที่กำหนดให้หน่วยการปกครองในรัฐมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด

### ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจ

1. อำนาจในการบังคับบัญชาหน่วยการปกครองต่างๆ ไว้ที่ส่วนกลาง กล่าวคือ กำลังตำรวจ กำลังทหาร มีการรวมอำนาจในการสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อให้ส่วนกลางสามารถใช้อำนาจในการบังคับบัญชาได้อย่างเด็ดขาดและทันต่อสถานการณ์ ในการที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยภายในบ้านเมืองให้มีความมั่นคงปลอดภัย

2. มีการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง กล่าวคือ หน่วยการปกครองของรัฐส่วนกลางมีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการในขั้นสุดท้าย เช่น กรมที่ดินมีการจัดตั้งหน่วยงานของกรมที่ดินตามจังหวัดต่างๆ แต่เมื่อเกิดปัญหาที่ต้องมีการตัดสินใจ อำนาจในการตัดสินใจวินิจฉัยจะอยู่ที่กรมที่ดินส่วนกลาง ดังนั้นจะเห็นได้ว่า หน่วยการปกครองส่วนกลางจะมีอำนาจในการสั่งครอบคลุมพื้นที่ของรัฐ

3. ลำดับชั้นในการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ในหน่วยการปกครอง กล่าวคือ ความสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่ในหน่วยการปกครองจะมีอยู่อย่างใกล้ชิดและเป็นลำดับชั้น โดยเจ้าหน้าที่ระดับสูงมีอำนาจสั่งการและบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ที่ต่ำกว่าและในทางกลับกัน เจ้าหน้าที่ในระดับต่ำกว่าต้องเชื่อฟังคำสั่งของเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่สั่งการลงมา

## หลักการแบ่งอำนาจปกครอง

ด้วยข้อจำกัดบางประการของหลักการรวมอำนาจปกครองโดยเฉพาะในเรื่องของความล่าช้าในการวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งทำให้บางครั้งการตัดสินใจที่ล่าช้าไม่อาจช่วยแก้ไขปัญหาบางปัญหาที่มีความจำเป็นรีบด่วนได้ เข้าทำนองที่ว่า กว่าถั่วจะสุก งาก็ไหม้ จึงได้มีการขยายหลักการรวมอำนาจปกครองโดยการแบ่งอำนาจนั้นให้แก่ราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการความหมายของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง หมายถึง การที่ราชการส่วนภูมิภาคอำนาจหน้าที่เป็นของข้าราชการส่วนกลาง เจ้าหน้าที่ของข้าราชการส่วนกลางที่ส่งไปประจำยังราชการส่วนภูมิภาคแต่เจ้าหน้าที่ส่งไปประจำการส่วนภูมิภาคนั้น ผู้แต่งตั้งและมีอำนาจในการบังคับบัญชาที่ยังคงเป็นราชการส่วนกลางอยู่ ดังนั้นหลักการแบ่งอำนาจปกครองจึงเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจ

### ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

#### หลักการแบ่งอำนาจปกครองมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1. มีการแบ่งอำนาจที่เป็นของราชการบริหารส่วนกลางบางส่วนให้แก่ราชการ บริหารส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ อำนาจในการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการ ในกิจการบางอย่างที่ได้รับมอบหมายมา นั้น จะมีการสั่งการและสิ้นสุดที่ราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น ซึ่งจะทำให้สามารถใช้อำนาจได้ทันต่อสถานการณ์
2. ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมการบังคับบัญชา ของราชการส่วนภูมิภาคอย่างใกล้ชิด ไม่ได้มีความเป็นอิสระ เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาค ได้รับการแต่งตั้งจากราชการส่วนกลาง

หลังจากแบ่งอำนาจปกครองจึงเป็นหลักการที่ช่วยแก้ไขข้อขัดข้องของหลักการรวมอำนาจที่มีปัญหาในเรื่องของความล่าช้า และที่สำคัญหลักการนี้ยังมีส่วนช่วยในการพัฒนาพื้นที่ ยังไม่มีความพร้อมในการปกครองตนเองภายใต้หลักการกระจายอำนาจ กล่าวคือ ประชาชนบางพื้นที่ยังไม่มีความสามารถในการปกครองตนเองได้แต่มีความต้องการในพื้นที่เป็นการเฉพาะหลักการแบ่งอำนาจปกครองที่มีการส่งเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถมาปกครอง จะช่วยให้สนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ตรงเป้าหมาย นอกจากนั้น หลักการแบ่งอำนาจปกครองยังเป็นหลักการที่นำไปสู่การใช้หลักการกระจายอำนาจปกครองในพื้นที่ที่ประชาชนมีความรู้ความสามารถในการปกครอง

## 6. ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตยหัวใจของการปกครองท้องถิ่นนั้น กล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว ก็คือคำถามที่ว่า การปกครองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์อย่างไรกับระบอบประชาธิปไตย การจัดสรรอำนาจระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางควรเป็นอย่างไร และการปกครองท้องถิ่นควรมีความเป็นประชาธิปไตยแค่ไหนนั่นเอง

ในประวัติศาสตร์ของโลกตะวันตกมีแนวคิดที่แตกต่างกันถึง 3 สำนักว่าด้วยประเด็นนี้ ผิดกับในสังคมไทยที่มีเพียงความเห็นเดียว คือ ทุก ๆ ฝ่ายชอบที่จะกล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่จะต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่ง แต่ทว่าในทางปฏิบัติ กลับไม่มีลักษณะเช่นนั้น

สำนักแรก เป็นแนวความคิดของฝ่ายคัดค้านการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นหลักการที่ขัดขวางระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้ง สำนักที่สองเห็นว่าหลักการประชาธิปไตยได้แก่ การปกครองโดยเสียงข้างมาก (Majority Rule) และความเสมอภาค (Equality) นั้น ไม่อาจตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของการปกครองท้องถิ่นได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะคับแคบ เห็นแก่ท้องถิ่นตนเป็นหลัก (Parochial) หลากหลาย (Diverse) มีแนวโน้มจะเป็นแบบคณาธิปไตย (Potentially Oligarchic) และมีลักษณะฉ้อฉลอำนาจ (Corrupt) ส่วนสำนักที่สามเห็นว่าระบอบประชาธิปไตยกับการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวพันกันอย่างยิ่ง ประชาชนต้องมีเสรีภาพ ประชาชนซึ่งเสียภาษีต้องมีสิทธิมีเสียงในการบริหารบ้านเมือง ต้องรู้ว่าผู้บริหารจะทำอะไร ผู้บริหารควรปรึกษาหารือกับประชาชนในกิจการสาธารณะต่าง ๆ และไม่ว่าประชาชนจะอยู่ในเมืองหรือหมู่บ้านล้วนมีเสรีภาพในการบริหารท้องถิ่นเพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่นเอง (Dilys M.Hill อ้างใน ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2540) สำนักแรก เป็นแนวความคิดของฝ่ายคัดค้านการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นหลักการที่ขัดขวางระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้ง

สำนักที่สองเห็นว่าหลักการประชาธิปไตยได้แก่ การปกครองโดยเสียงข้างมาก (Majority Rule) และความเสมอภาค (Equality) นั้น ไม่อาจตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของการปกครองท้องถิ่นได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะคับแคบ เห็นแก่ท้องถิ่นตนเป็นหลัก (Parochial) หลากหลาย (Diverse) มีแนวโน้มจะเป็นแบบคณาธิปไตย (Potentially Oligarchic) และมีลักษณะฉ้อฉลอำนาจ (Corrupt) ส่วนสำนักที่สามเห็นว่าระบอบประชาธิปไตยกับการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวพันกันอย่างยิ่ง ประชาชนต้องมีเสรีภาพ ประชาชนซึ่งเสียภาษีต้องมีสิทธิมีเสียงในการบริหาร



บ้านเมือง ต้องรู้ว่าผู้บริหารจะทำอะไร ผู้บริหารควรปรึกษาหารือกับประชาชนในกิจการสาธารณะต่าง ๆ และไม่ว่าประชาชนจะอยู่ในเมืองหรือหมู่บ้านล้วนมีเสรีภาพในการบริหารท้องถิ่นเพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่นเอง (Dilys M.Hill อ้างใน ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2540)

สำนักแรก เป็นแนวความคิดของฝ่ายคัดค้านการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นหลักการที่ขัดขวางระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้ง สำนักที่สองเห็นว่าหลักการประชาธิปไตยได้แก่ การปกครองโดยเสียงข้างมาก (Majority Rule) และความเสมอภาค (Equality) นั้นไม่อาจตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของการปกครองท้องถิ่นได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะคับแคบ เห็นแก่ท้องถิ่นคนเป็นหลัก (Parochial) หลากหลาย (Diverse) มีแนวโน้มจะเป็นแบบคณาธิปไตย (Potentially Oligarchic) และมีลักษณะฉ้อฉลอำนาจ (Corrupt) ส่วนสำนักที่สามเห็นว่าระบอบประชาธิปไตยกับการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวพันกันอย่างยิ่ง ประชาชนต้องมีเสรีภาพ ประชาชนซึ่งเสียภาษีต้องมีสิทธิมีเสียงในการบริหารบ้านเมือง ต้องรู้ว่าผู้บริหารจะทำอะไร ผู้บริหารควรปรึกษาหารือกับประชาชนในกิจการสาธารณะต่าง ๆ และไม่ว่าประชาชนจะอยู่ในเมืองหรือหมู่บ้านล้วนมีเสรีภาพในการบริหารท้องถิ่นเพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่นเอง (Dilys M.Hill อ้างใน ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2540)

**การที่สำนักแรก** เห็นว่า การปกครองท้องถิ่นกับระบอบประชาธิปไตยขัดแย้งกันอย่างสิ้นเชิง และไม่อนุญาตให้มีการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ ผลที่ตามมาคือระบบการบริหารประเทศบนพื้นฐานของแนวคิดดังกล่าวจึงเป็นระบบการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางไม่มีการปกครองตนเองในท้องถิ่นต่าง ๆ

**สำนักที่สอง** เห็นว่าอนุญาตให้มีการปกครองท้องถิ่นได้ แต่ต้องมีการควบคุมจากรัฐบาลกลางอย่างมาก เพราะหัวใจของการบริหารประเทศอยู่ที่ส่วนกลางต้องฟังความเห็นของคนส่วนใหญ่ในประเทศ จึงกำหนดให้การปกครองท้องถิ่นทุกระดับมีฐานะ โครงสร้างการบริหาร และโครงสร้างอำนาจหน้าที่เหมือนกัน ทศนะเช่นนี้เป็นของนักคิดฝรั่งเศสบางคน เช่น จอร์จ ล็องโกร ซึ่งกล่าวว่าระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้น ไม่จำเป็นต้องมีการปกครองท้องถิ่นก็ได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นเพียงกลไกการบริหารด้านเทคนิค และก็ไม่จำเป็นว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นจะยอมรับค่านิยมแบบประชาธิปไตย เนื่องจากองค์กรเหล่านั้นอาจจะแตกแยกกัน (Decisive) ไม่นิยมความเสมอภาค (Inegalitarian) และขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของส่วนรวม (Contrary to the public will) นอกจากนี้บางท้องถิ่นอาจคิดถึงการแบ่งแยกดินแดนออกไปเป็นอิสระอีกด้วย ทศนะเช่นนี้มีผลต่อระบบการบริหารและการจัดการการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศส ก่อนที่จะเกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นครั้งใหญ่ในปี พ.ศ.2525 (G.Langrad อ้างใน ธเนศวร์ เจริญเมือง.

2540) นักคิดชาวเบลเยียม เช่น ลีโอ มอลแลง (Leo Molin) ก็มีความเห็นเช่นนี้ โดยได้กล่าวว่า การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนนั้น ในทางปฏิบัติต้องมีข้อจำกัดมาก

ในขณะที่การบริหารระดับชาติมีขนาดใหญ่แตกต่างจากระดับท้องถิ่นมาก จนกระทั่งประสบการณ์และความรู้ในการจัดการท้องถิ่นนั้นไม่อาจนำไปใช้ได้กับกิจการระดับชาติ นอกจากนี้ผลประโยชน์ระดับท้องถิ่นและความเป็นไปได้ที่อาจจะเกิดการหาผลประโยชน์เพื่อตัวเอง ก็ไม่เหมาะสมกับระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ ความคิดดังกล่าวได้ก่ออิทธิพลต่อการจัดการการปกครองท้องถิ่นในเบลเยียมเช่นกัน

**ตำหนักที่สาม** การปกครองท้องถิ่นมีความจำเป็นในระบอบประชาธิปไตย เพราะมันช่วยให้คนในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้เสนอปัญหาและหาทางแก้ไข ซึ่งงานเช่นนี้ไม่อาจให้รัฐบาลกลางทำจอห์น สจิวจ มิลล์ (John Stuart Mill) ให้ความเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นการศึกษาทางการเมือง และเป็นแหล่งสร้างความสามัคคีในท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยอันดับต้น ๆ ของประชาธิปไตยในทัศนะของแพนเทอร์-บรีค (Panter Brick) การปกครองท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับประชาธิปไตยระดับชาติ (a necessary condition of national democracy) เพราะมันเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ออกความเห็น (creating a democratic climate of opinion) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนของตนเอง (Panter-Brick อ้างใน ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2540)

บทบาทการปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยทั้งระดับชุมชนและระดับประเทศแนวคิดต่อการปกครองท้องถิ่นที่มีความเห็นต่างกันอยู่บ้าง นั่นก็คือ การมองว่าการปกครองท้องถิ่นไม่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการปกครองในระดับชาติ ซึ่งก็มักเป็นฝ่ายที่นิยมระบบรวมศูนย์หรือฝ่ายนิยมรัฐบาลกลาง ซึ่งก็เห็นว่าในปัจจุบันเกือบจะไม่ค่อยเป็นที่นิยมกันแล้วสำหรับในปัจจุบันฝ่ายที่เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นแบบประชาธิปไตยโดยพื้นฐาน ผู้นำท้องถิ่นควรมาจากการเลือกตั้งและการปกครองท้องถิ่นเช่นนี้ จะมีส่วนส่งเสริมการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยระดับชาติ ซึ่งเป็นความคิดเชิงบวกที่ได้รับความนิยมโดยทั่วไป และเป็นไปอย่างต่อเนื่อง โดยหลักการแล้ว บทบาทการปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย

## ส่วนที่ 2 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สมเกียรติ พงศ์เป็น (2545) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการกำกับดูแลทางปกครองได้เพิ่มระดับความเข้มงวดควดขันขึ้นเป็นอย่างมากอันเนื่องมาจากการออกกฏระเบียบหรือคำสั่งของฝ่ายปกครองให้องค์การปกครองท้องถิ่นทั้งหลายปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน ซึ่งมีผลให้การกำกับดูแล

ทางปกครองมีลักษณะใกล้เคียงกับการบังคับบัญชามากขึ้น ขอบเขตของความเป็นอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่น นับวันจะยิ่งหดตัวเข้ามาเรื่อยๆ จากข้อกำหนดพิเศษต่างๆ ที่ออกโดยฝ่ายปกครองและทั้งการกำหนดว่าดูแลเหนือบุคคล แสดงให้เห็นถึงความเข้มข้นในกระบวนการตัดสินใจ การเข้มงวดกวดขันต่อกฎระเบียบเล็กๆ น้อยๆ ที่ออกมาโดยไร้เหตุผล การประวิงการตัดสินใจ

พรพิมล ท่านพิสิทธ์กุล (2552) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการยอมรับการชำระภาษีของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลบ้านกลาง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการยอมรับการชำระภาษีของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลบ้านกลาง 2) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดเก็บภาษีของเทศบาลตำบลบ้านกลาง และ 3) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการกระตุ้นจิตสำนึกให้ประชาชนชำระภาษีเพิ่มมากขึ้น

### **ส่วนที่ 3 โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล**

องค์การบริหารส่วนตำบล มีชื่ออย่างเป็นทางการว่าองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็น ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งจัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 โดยยกฐานะจากสภาตำบล ที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท

กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (ม.58) ประกอบด้วยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือ ผู้บริหารท้องถิ่น เรียกว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงองค์การบริหารส่วนตำบล มีสภาตำบลอยู่ในระดับสูงสุด เป็นผู้กำหนดนโยบายและกำกับดูแลกรรมการบริหาร ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล และมีพนักงานประจำที่เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ทำงานประจำวัน โดยมีปลัดและรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหัวหน้างานบริหาร ภายในองค์กรมีการแบ่งออกเป็นหน่วยงานต่างๆ ได้เท่าที่จำเป็นตามภาระหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่รับผิดชอบอยู่เช่น สำนักงานปลัด ส่วนการคลัง ส่วนสาธารณสุข ส่วนการศึกษา ส่วนการโยธา

## โครงสร้างการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล

