

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาปัญหาความทับซ้อนระหว่างการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีประกอบด้วย ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับหลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับหลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศ

โกวิท พวงงาม (2546) ได้ชี้ว่าโดยทั่วไปหลักการปกครองประเทศนิยมแบ่งเป็น 3 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

1.1 หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หมายถึง หลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองต่างๆ ของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารส่วนราชการส่วนกลาง โดยให้ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นบังคับบัญชา ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ

1.1.1 ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง

- 1) มีการรวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลาง เพื่อให้การบังคับบัญชาเป็นไปอย่างเด็ดขาด และทันทั่วถึง
- 2) มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง
- 3) มีการลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ลดหลั่นกันไป (Hierarchy)

1.1.2 จุดแข็งของหลักการรวมอำนาจปกครอง

- 1) การที่รัฐบาลมีอำนาจแผ่ขยายไปทั่วอาณาเขต ทำให้นโยบาย แผน หรือคำสั่งเกิดผลได้ทั่วประเทศอย่างทันที

2) ให้บริการและประโยชน์แก่ประชาชนโดยเสมอหน้าทั่วประเทศ มิได้ทำเพื่อท้องถิ่นใดโดยเฉพาะ

3) ทำให้เกิดการประหยัด เพราะสามารถหมุนเวียนเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ไปยังจุดต่าง ๆ ของประเทศ ได้โดยไม่ต้องจัดซื้อจัดหาประจำทุกจุด

4) มีความเป็นเอกภาพในการปกครองและบริหารงาน การปกครองในท้องถิ่นที่เป็นไปในทางเดียวกัน

5) มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถมากกว่าเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น ทำให้บริการสาธารณะดำเนินไปโดยสม่ำเสมอ และเป็นไปตามระเบียบแบบแผนอันเดียวกัน

1.1.3 จุดอ่อนของหลักการรวมอำนาจปกครอง

1) ไม่สามารถดำเนินกิจการทุกอย่างให้ได้ผลดีในทุกท้องถิ่นในเวลาเดียวกัน เพราะมีพื้นที่กว้างใหญ่ จึงไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ทั่วถึง

2) การปฏิบัติงานมีความล่าช้า เพราะมีแบบแผนและขั้นตอนมากมาย ตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา

3) ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

4) ไม่อาจตอบสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง เพราะความหลากหลายของความแตกต่างในแต่ละท้องถิ่น

1.2 หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) หมายถึง หลักการที่การบริหารราชการส่วนกลางได้จัดแบ่งอำนาจวินิจฉัยและสั่งการบางส่วนไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาค โดยให้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจ ตัดสินใจ แก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มได้ ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่ได้วางไว้

1.2.1 ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

1) เป็นการบริหารโดยใช้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งไปจากส่วนกลางไปประจำตามเขตการปกครองในส่วนภูมิภาคทุกแห่ง ได้แก่ ภาค มณฑล จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เป็นต้น และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็อยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลางอันเดียวกัน

2) เป็นการบริหารโดยใช้งบประมาณซึ่งส่วนกลางเป็นผู้อนุมัติและควบคุมให้เป็นไปตามวิธีการงบประมาณแผ่นดิน

3) เป็นการบริหารภายใต้นโยบายและวัตถุประสงค์ของรัฐบาลกลาง

1.2.2 จุดแข็งของการแบ่งอำนาจปกครอง

1) หลักการนี้เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจการปกครอง

2) ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็วขึ้นในการมาติดต่อในเรื่องที่ราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ เพราะไม่ต้องรอให้ส่วนกลางมาวินิจฉัยสั่งการ

3) เป็นจุดเชื่อมระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ทำให้การติดต่อประสานงานระหว่างทั้ง 2 ส่วนดีขึ้น

4) มีประโยชน์ต่อประเทศที่ประชาชนยังไม่รู้จักปกครองตนเอง

1.2.3 จุดอ่อนของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

1) เป็นอุปสรรคต่อหลักการประชาธิปไตย เพราะการที่ส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางเข้าไปบริหารงานในท้องถิ่น สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลยังไม่เชื่อในความสามารถของท้องถิ่น

2) เกิดความล่าช้าในการบริหารงาน เพราะต้องผ่านระเบียบแบบแผนถึง 2 ระดับ คือ ระดับส่วนกลาง และระดับส่วนภูมิภาค

3) ทำให้ระบบราชการมีขนาดใหญ่ เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ

4) ทำให้ทรัพยากรที่มีค่าบางอย่างในท้องถิ่นไม่เกิดประโยชน์ เช่น บุคลากรเจ้าหน้าที่ เพราะถูกส่งมาจากที่อื่น

5) บุคลากร เจ้าหน้าที่ที่ถูกส่งเข้าไปปฏิบัติในท้องถิ่น ไม่สามารถปฏิบัติงานได้เต็มที่ อาจจะเนื่องมาจากไม่ชินคนในพื้นที่จึงไม่เข้าใจพื้นที่ และอาจเกิดความขัดแย้งกับคนในพื้นที่

1.3 หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) หมายถึง หลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งทางการเมืองและการบริหารเป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้

1.3.1 ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

1) ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย ให้มีส่วนเป็นนิติบุคคลหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการปกครองส่วนกลาง ส่วนกลางเป็นเพียงแต่กำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

2) มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

3) มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน จัดทำกิจกรรมและวินิจฉัยสั่งการได้เองพอสมควรด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

4) หน่วยการปกครองท้องถิ่น ต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ ตามที่รัฐอนุญาต เพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่างๆ

1.3.2 จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

- 1) ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น เพราะผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งในท้องถิ่นจะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่า
- 2) เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง
- 3) เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยเพราะการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

1.3.3 จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

- 1) อาจก่อให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่นซึ่งมีผลกระทบต่อเอกภาพทางการเมืองและความมั่นคงของประเทศ ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอาจมุ่งแต่ประโยชน์ของท้องถิ่นตน ไม่ให้ความสำคัญกับส่วนรวม
- 2) ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งอาจใช้อำนาจบังคับกดขี่คู่แข่งหรือประชาชนที่ไม่ได้อยู่ฝ่ายตนเองทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงงบประมาณ เพราะต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้และบุคลากรประจำ
- 3) ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่น ไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเหมือนการบริหารราชการส่วนกลาง

จากที่กล่าวมานั้น จะเห็นว่าแนวโน้มกระแสโลกและปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในขณะนี้จะให้ความสำคัญกับแนวทางการบริหารประเทศโดยการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ได้มีผู้นิยามความหมายของการปกครองท้องถิ่นเอาไว้มากมาย เช่น

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2520) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะชุมชนท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย

(Legal Rights) และมืองค์กรที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

Daniel Wit (1990) ได้นิยามไว้ว่าการปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางได้ให้อำนาจหรือกระจายอำนาจออกไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองตนเองและมีส่วนร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมดหรือบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นของตน

William A. Robson (1992) ให้คำจำกัดความว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมายและมืองค์กรที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

พรชัย เทพปัญญา (2524) ได้สรุปการปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองในระดับต่ำกว่ารัฐบาลกลางหรือรัฐบาลมตรัฐ โดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้มีความรับผิดชอบขั้นต้นต่อท้องถิ่นของตนเอง และได้รับการรับรองให้อำนาจหน้าที่ที่จะใช้ดุลยพินิจในเรื่องสำคัญ ๆ ได้ การปฏิบัติงานตามปกติไม่ต้องขอความเห็นชอบหรืออยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลมตรัฐ ซึ่งเป็นผู้ให้กำเนิดหรือจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2525) ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นระบบการปกครองที่เป็นผลเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้

องค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นมี ดังนี้

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ จะมีสภาพนิติบุคคล
2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นจะต้องไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยงานทางราชการ เพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy)
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ต้องมืองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง โดยประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน

4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น จะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ โดยการอนุญาตจากรัฐเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

5. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วม

6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ควรมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับ เพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งที่กฎข้อบังคับทั้งปวงย่อมไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

7. หน่วยการปกครองท้องถิ่น เมื่อได้รับการจัดตั้งแล้ว ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐและประชาชนในส่วนรวม

อุทัย หิรัญโต (2523) อ้างใน โกวิทย์ พวงงาม (2546) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตนเอง การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์กร มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

หลักการปกครองท้องถิ่น

โกวิทย์ พวงงาม (2546) ได้สรุปสาระสำคัญของหลักการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. อาจมีรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบ ตามความแตกต่างของความเจริญ ประชากร หรือขนาดพื้นที่

2. ต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเองโดยสิทธินี้แบ่งเป็น 2 ประการ คือ

3.1 สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2 สิทธิในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง คือมีองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

ประหยัด หงส์ทองคำ (2523) หลักการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วยสาระสำคัญ 5 ประการ คือ

1. การปกครองท้องถิ่นนั้นหมายถึงการปกครองชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีลักษณะแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดพื้นที่ เช่น หน่วยหรือองค์การปกครองท้องถิ่นของไทยแบบนครหลวง แบบเทศบาล แบบสุขาภิบาลหรือแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็มีลักษณะแตกต่างกันโดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น

2. การปกครองชุมชนที่เรียกว่า เป็นการปกครองท้องถิ่นนั้น องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม หมายความว่าอำนาจขององค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การอย่างแท้จริง ถ้าองค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจน้อยเกินไปก็ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและท้องถิ่นได้สมเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น ในทางกลับกันถ้าองค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจมากเกินไป จนไม่มีขอบเขตอะไรมาจำกัดได้ องค์การปกครองท้องถิ่นก็จะมีสภาพเป็นรัฐที่มีอำนาจอธิปไตย อันมีผลทำให้ประเทศหรือรัฐก็จะมีสภาพแตกแยกเป็นรัฐเล็กรัฐน้อยดำเนินการปกครองและทำหน้าที่ทุกสิ่งทุกอย่างด้วยตนเองภายในชุมชนนั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่เกินขอบเขตความสามารถที่ท้องถิ่นจะทำได้ เพราะข้อจำกัดของท้องถิ่นนั่นเอง เรื่องอำนาจอิสระของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งความกว้างขวางของรัฐบาลกลาง ในการที่จะพิจารณากระจายอำนาจให้องค์การปกครองท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหนจึงจะเหมาะสมประกอบด้วย

3. องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายนี้อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ด้วยกันคือ

ประเภทแรก องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่และเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น ข้อบัญญัติจังหวัด เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น

ประเภทที่สอง เป็นสิทธิที่สำคัญและเป็นหัวใจของการดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่น ก็คือสิทธิในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

4. องค์การที่จำเป็นในการปกครองตนเอง (Necessary Organization) องค์การที่จำเป็นในการปกครองตนเองของท้องถิ่นโดยทั่วไปแล้วแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายด้วยกัน คือ องค์การฝ่ายบริหาร และองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลก็มีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่าย

บริหาร และเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในรูปนครหลวงกรุงเทพมหานครก็มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น ในต่างประเทศบางประเทศจัดองค์การออกเป็น 3 ฝ่าย คือ นอกจากองค์การฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติแล้ว ยังมีองค์การฝ่ายตุลาการของท้องถิ่นอีกด้วย กล่าวคือในแต่ละท้องถิ่นจะมีศาลท้องถิ่น หัวใจสำคัญอยู่ที่เจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นตามหลักการและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้บริหารท้องถิ่น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนเป็นหัวใจที่สำคัญประการหนึ่ง ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปท้องถิ่นของประชาชนอาจทำได้หลายแบบ หลายระดับ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสนใจ ความสามารถ ความเสียสละของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ แต่ละคนเป็นสำคัญ เช่นประชาชนบางคนอาจมีส่วนร่วมเฉพาะการใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น ประชาชนบางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้าฟังการประชุมสภาท้องถิ่นรวมทั้งเอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่หรือการบริหารงานของตัวแทนของตนในองค์การปกครองท้องถิ่นว่ารับผิดชอบต่อความเจริญก้าวหน้าและผลประโยชน์ของประชาชนและท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหน เพื่อใช้เป็นแนวทางประกอบพิจารณาเลือกตั้งครั้งต่อไป หรือประชาชนบางคนอาจมีความสนใจในกิจการของท้องถิ่นมาก มีความเสียสละสูง มีความตั้งใจจริงที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่ท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนตัดสินใจเลือกเข้าไปรับผิดชอบในกิจการของท้องถิ่นโดยตรงก็อาจทำได้

การเปิดโอกาสให้ประชาชน ได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของการปกครองท้องถิ่น ทั้งทางตรงและทางอ้อมนั้น นอกจากจะเป็นผลดีในด้านที่ต้องการให้องค์การปกครองท้องถิ่นบริหารงานโดยบุคคลที่ประชาชนในท้องถิ่นเขาเห็นชอบด้วยแล้ว ยังเป็นผลดีในข้อที่ว่า เจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นจะได้บริหารในหน้าที่ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ และภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างใกล้ชิด มิใช่โดยการสั่งการหรือการบังคับบัญชาจากรัฐบาลกลาง

การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการปกครองท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ยังเป็นการช่วยส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในกลไกการปกครองระบอบประชาธิปไตยเกิดความสำนึกในความสำคัญของสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของตน ตลอดจนเกิดความตื่นตัวที่จะใช้สิทธิทางการเมือง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมอีกด้วย

3. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ มีนักวิชาการได้ให้คำจำกัดความ ดังนี้

อุทัย หิรัญโต (อ้างใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2541) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจตามหลักการบริหาร หรือตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตัดสินใจและการปฏิบัติให้แก่หน่วยงานรองลงมา หรือเจ้าหน้าที่ระดับต่ำลงไปที่อยู่ในสายการบังคับบัญชา ภาษาอังกฤษมักใช้คำว่า delegation หรือ delegation of authority ซึ่งแปลกันว่าการมอบอำนาจหน้าที่นั่นเอง หน่วยงานหรือผู้ที่ได้รับการมอบอำนาจหน้าที่มีอำนาจตัดสินใจและการปฏิบัติการใดๆ ที่ได้รับมอบอย่างอิสระ แต่ผู้มอบอำนาจหน้าที่มีข้อผูกพันจะต้องรับผิดชอบบางส่วนให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่น

ลิขิต ธีรเวคิน (2525) ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจโดยกล่าวไว้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยสรุปได้เป็น 2 ประเด็นใหญ่ๆ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบอบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วย โครงสร้างส่วนบนคือระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐานคือระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือรากแก้ว เป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเอง ในลักษณะที่มีความเป็นอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ธเนศวร์ เจริญเมือง (อ้างใน นกตล บุญมา, 2541) ให้ความหมายของ “การกระจายอำนาจ” ว่าหมายถึงระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการบริหารแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นต้องมีสิทธิจัดการดูแลมักได้แก่ระบบ สาธารณูปโภค การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลทรัพยากรสิ่งแวดล้อม และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ๆ อย่างที่รัฐบาลกลางจะควบคุมไว้เด็ดขาด เช่น การทหารและการต่างประเทศ

ความเข้าใจพื้นฐาน 3 ประการของการกระจายอำนาจ คือ

1. การกระจายอำนาจเป็นรูปแบบการบริหารประเทศอย่างหนึ่งและเป็นองค์ประกอบสำคัญของสังคมประชาธิปไตย

2. สารสำคัญของรูปแบบการบริหารดังกล่าวอยู่ที่การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้ใช้อำนาจในการจัดการดูแลท้องถิ่นของตนเอง

3. คำว่ากระจายอำนาจ มิใช่ คำขวัญทางการเมือง

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2520) ได้นิยามความหมาย เฉพาะการกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่นเป็นสำคัญ หมายถึงการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์การอื่นจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่อยู่ในความควบคุมเท่านั้น

ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ

ชูศักดิ์ เทียงตรง ได้กำหนดกรอบ (**Frame of Reference**) ตามลักษณะของการกระจายอำนาจการปกครองไว้ 3 ลักษณะ คือ

1. องค์การที่ไม่ขึ้นกับการบังคับบัญชาการบริหารราชการส่วนกลาง ก็คือองค์การซึ่งเป็นนิติบุคคล (Artificial Person) ตามกฎหมาย กล่าวคือ องค์การที่เป็นนิติบุคคลนี้จะมีงบประมาณของตนเอง มีความอิสระและสิทธิต่างๆ ตามกฎหมายกำหนด เช่น มีทรัพย์สินและหนี้ที่ต้องจัดการภายใต้การควบคุมโดยราชการบริหารส่วนกลาง แต่ไม่ต้องฟังคำสั่งหรือคำบังคับบัญชาเช่นเดียวกับองค์การหรือหน่วยราชการอื่นที่สังกัดส่วนกลาง

2. องค์การที่เป็นอิสระภายในขอบเขตแห่งกฎหมายที่กำหนดให้เป็นนิติบุคคลนั้น ต้องมีเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของตนเองเป็นผู้ปฏิบัติงาน เพราะถ้าให้ข้าราชการที่สังกัดการบริหารราชการส่วนกลางไปปฏิบัติ ตัวบุคคลที่ปฏิบัติงานเหล่านั้นจะถูกบังคับบัญชาจากส่วนกลาง การเป็นนิติบุคคลตามข้อแรกก็จะไม่เป็นอิสระตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง เพราะถ้าตัวบุคคลถูก บังคับบัญชา ความเป็นนิติบุคคลก็จะไม่เกิดขึ้น

3. หลักการกระจายอำนาจได้บ่งบอกถึงความอิสระ (Automy) ในการปฏิบัติการกิจตามหน้าที่ซึ่งให้อำนาจไว้ตามกฎหมาย ปัญหาในการศึกษาต้องพิจารณาถึงกฎหมายของแต่ละประเทศที่บัญญัติ ให้องค์การซึ่งมีฐานะนิติบุคคลนั้น มีความคล่องตัวในการปกครองและบริหารมากน้อยเพียงใด ถ้าประเทศใดกล่าวอ้างว่ามีการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจ แต่ปรากฏว่าองค์การที่ตั้งขึ้นไม่มีการกระจายอำนาจตามหลักการที่ตั้งไว้ ปัญหาในการศึกษาจึงอยู่ที่ว่า “ความเป็นอิสระ” นั้นอยู่ภายในขอบเขตของความมากน้อยประการใด ประเด็นควรจะหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเป็นตัวอย่างก็คือ ความเป็นอิสระขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาลของไทย ทั้งนี้เพราะตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย องค์การดังกล่าวถูกสร้างขึ้นโดยรัฐ (Creature of State) องค์การดังกล่าวเป็นองค์การที่ตั้งขึ้นตามหลักการการกระจายอำนาจ แต่ในทางปฏิบัตินั้น ความเป็นอิสระเกือบจะพูดได้ว่าไม่มีหรือมีเพียงส่วนน้อยเท่านั้น การจัดให้มีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่มาจาก

การเลือกตั้งจะทั้งหมดหรือบางส่วนก็ตามเข้ามาทำหน้าที่เสนอแนะหรือให้คำปรึกษา แต่ไม่ได้รับอำนาจทางการเมืองการปกครอง จึงไม่ทำให้เกิดลักษณะของการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองอย่างครบถ้วน

ประหยัด หงส์ทองคำ (2523) ได้กำหนดองค์ประกอบของหลักการกระจายอำนาจว่า มีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

1. มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องมีการเป็นนิติบุคคลต่างหาก จากองค์การของรัฐบาล การมีการเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การจะต้องมีงบประมาณเป็นของตนเอง มีทรัพย์สิน หนี้สินของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง

2. มีอำนาจอิสระในการบริหาร ความมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะมิได้มีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาล ที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่ก็มีข้อสังเกตว่า อำนาจอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากเกินไป จนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตยของประเทศ

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นเฉพาะการไปเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น แต่บางคนอาจจะมี ความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรม เช่น สนใจที่เข้าฟังการประชุมสภาเทศบาล เอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรี หรือสนใจเข้ารับสมัครเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อมีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็ทำได้

โกวิทย์ พวงงาม (2546) ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจได้ว่า การกระจายอำนาจ คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศหรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง ดังนั้นเห็นว่าการกระจายอำนาจมี 2 รูปแบบ คือ

1. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึงการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะบางเรื่องในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร

2. การกระจายอำนาจตามบริการ หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระ โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสาร วิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ธีรวัฒน์ วุฒิคุณ (2539) ได้ทำการศึกษาถึงความขัดแย้งในโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่า การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลมีผลกระทบต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะพื้นที่ หน้าที่ รายได้ การบริหารกิจการและบทบาทของสมาชิกสภาจังหวัด ประกอบกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ประสบปัญหาด้านโครงสร้าง รายได้ไม่เพียงพอ และการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้มีการคงรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้โดยการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างอำนาจหน้าที่ รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากเป็นราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ ซึ่งมีขนาดเล็ก ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างกว้างขวาง ทำให้เกิดการบริหารงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง จึงทำให้้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ที่พัฒนาขึ้นมาแทนที่้องค์การบริหารส่วนจังหวัด และสามารถนำไปสู่รูปแบบเทศบาล เมื่อมีความพร้อมด้านความเจริญของชุมชน รายได้ และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของเทศบาลต่อไป

โกสิน พลกุล และคณะ (2540) ได้สรุปถึงแนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น โดยได้เสนอให้มีการปรับโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้ฝ่ายบริหารมาจากสมาชิกสภาจังหวัด เพื่อที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้ทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐ ใช้อำนาจกำกับดูแลการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนประสานงาน ประสานนโยบาย และแผนระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกัน ตลอดจนของรายได้ก็ต้องมีการเพิ่มเงินอุดหนุนจากรัฐ ปรับฐานภาษี และจัดสรรรายได้ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

อัญญาค์ ปาณิกบุตร (2540) ได้วิเคราะห์ไว้ว่า ทำไมจึงควรเลิกหรือยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะจากการศึกษาเจตนารมณ์ที่สำคัญในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดคือ ต้องการให้ประชาชนในเขตรับผิดชอบฝึกฝนและเข้าใจในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย แต่โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แท้จริงไม่ได้สนองเจตนารมณ์ดังกล่าวเลย ซึ่งอาจจะมีผู้โต้แย้งว่า เราสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นมาเพื่อให้ราษฎรรู้จักถึงการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามวิถีทางของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ถ้ายุบองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงไป มิเป็นการตัดหนทางในการสร้างระบอบประชาธิปไตย ซึ่งผู้เขียนยอมรับว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยจะสมบูรณ์ได้ต่อเมื่อราษฎรส่วนใหญ่มีความเข้าใจในวิถีทางประชาธิปไตย จึงจำเป็นต้องสร้างพื้นฐานมาจากราษฎรส่วนใหญ่ของประเทศและราษฎรส่วนใหญ่ของประเทศนั้น ก็มีภูมิลำเนาอยู่ในชนบททั้งสิ้น เราจึงต้องสร้างองค์กรที่เหมาะสมมารับผิดชอบแทนสิ่งที่ขาดหายไป องค์กรที่ควรจะเป็นโรงเรียนของการเป็นประชาธิปไตยขั้นต้นนั้นก็ควรได้แก่ “สภาตำบล”

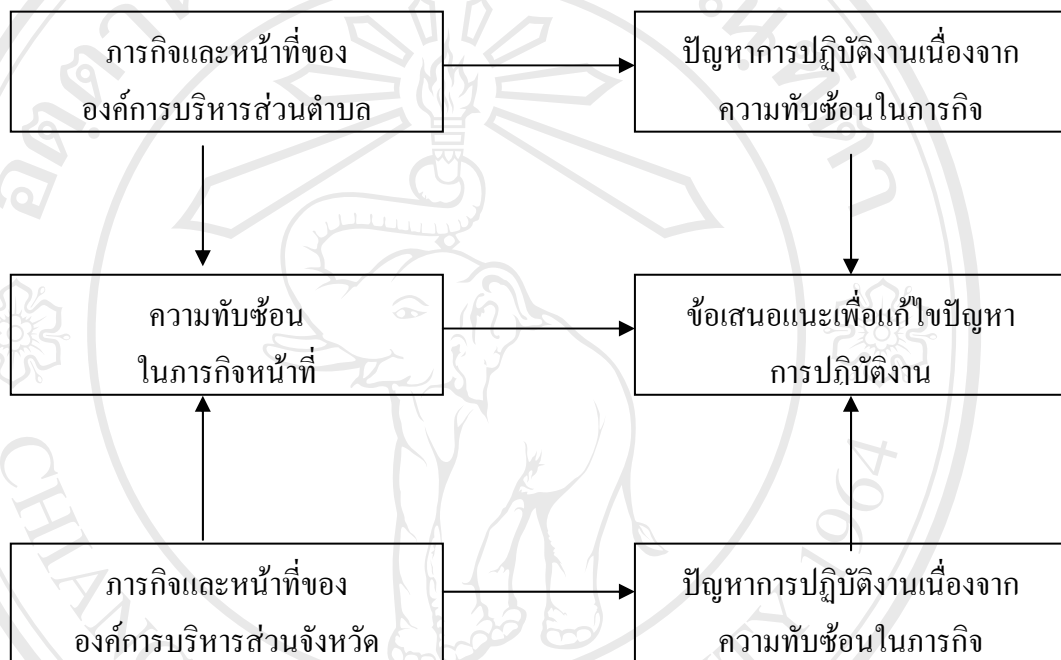
ยงยุทธ หงส์दारมภ์ (2541) ได้ทำการศึกษาถึงสถานการณ์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หลังจากการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเต็มพื้นที่ พบว่าการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลมีผลทำให้บทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดน้อยลง บทบาทในการพัฒนาชนบทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลดลงประชาชนในท้องถิ่นมีความพอใจต่อการพัฒนาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลมากกว่าบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

สรุปแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นหน่วยหนึ่ง ซึ่งเดิมอยู่ในการควบคุมจากส่วนกลาง โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร ทำให้มองว่าผิดหลักการจากโครงสร้างของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นซึ่งต้องการให้เป็นความต้องการของประชาชนโดยพื้นฐาน และเมื่อมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบล และได้ผลตอบสนองจากประชาชนเป็นอย่างดี การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเกิดขึ้นตามมา

อย่างไรก็ดี การเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจนั้น มีการแบ่งแยกเป็น 2 ฝ่าย กล่าวคือ ฝ่ายแรกเห็นว่าการกระจายอำนาจที่สมบูรณ์ สังกัดได้จากนักวิชาการหลายคนได้แสดงความเห็นไว้ และอีกฝ่ายเห็นว่าให้คงราชการส่วนภูมิภาคไว้ โดยให้เป็นผู้กำกับคอยดูแลให้การสนับสนุนอยู่ห่าง ๆ โดยปัจจุบันได้ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่แทนผู้ว่าราชการจังหวัด จัดการบริหารกิจการภายในจังหวัดเอง หลังจากมีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ออกมาบังคับใช้ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเป็นอย่างมาก

จากงานศึกษาวิจัยที่กล่าวมาข้างต้น อาจกล่าวได้ว่ายังไม่มียงานใดที่ศึกษาโดยตรงเกี่ยวกับ
 ปัญหาการทับซ้อนในการทำงานของ อบจ. กับ อบต. อันเนื่องมาจากมีพื้นที่รับผิดชอบเดียวกันและ
 มีหน้าที่และภารกิจคล้ายคลึงกันหรืออย่างเดียวกัน

กรอบแนวคิดสำหรับการวิจัย



ภาพ 2.1 กรอบแนวคิดสำหรับการวิจัย