



งานประชุมวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ระดับชาติ ครั้งที่ ๑๔
วันศุกร์ที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๕
ณ อาคารอิมแพ็ค ฟอรั่ม เมืองทองธานี นนทบุรี

รวมบทความและบทความ
Abstract and Paper Proceedings

จัดทำโดย

สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย



เพื่อการใช้อ้างอิง

จัดทำโดย

สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย

การประชุมวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ระดับชาติ ครั้งที่ ๑๔

วันศุกร์ที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๕

ณ อาคารอิมแพ็ค ฟอรั่ม

เมืองทองธานี นนทบุรี

บรรณาธิการโดย

ศาสตราจารย์ ดร.อัมพร อารงลักษณ์

ดร. ณัฐภัทร์ รัทวงศ์วาน

นางสาว มณีชัชวาล มณีศรี

นางสาวสุนิสา วงศ์ประทุม

นายศุภภักดิ์ จิรธรรมประดับ

หมายเหตุ: ข้อคิดเห็นในเนื้อหาบทความหรือเอกสารที่นำมาเผยแพร่ในวารสารนี้เป็นของผู้เขียนแต่ผู้เดียวไม่มีความเกี่ยวข้องกับสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แต่อย่างใด



ตารางการนำเสนอกลุ่มที่ 4

การประชุมวิชาการระดับชาติทางรัฐประศาสนศาสตร์ ครั้งที่ 14

ในวันที่ 25 มีนาคม 2565 มหาวิทยาลัยศิลปากร (ห้อง Sapphire 108 อาคาร Impact Forum)

ลำดับที่	เวลา	ชื่อ - นามสกุลผู้นำเสนอ	ชื่อเรื่อง	ผู้ทรงคุณวุฒิวิพากษ์ผลงาน
1	13.00 – 13.30	ธนกฤต สังข์เฉย	แรงจูงใจในการเข้าร่วมกิจกรรมว่ายน้ำในที่โล่ง: มุมมองจากนักว่ายน้ำชาวไทย	
2	13.30 – 14.00	สุรภัทร์ พิไชยแพทย์	เจตนาธรรมของรัฐธรรมนุญ ตามความมุ่งหมายที่มีต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น : ความท้าทาย บทบาทอำนาจหน้าที่ ภารกิจในปัจจุบัน	รองศาสตราจารย์ ดร.ไตรรัตน์ โภคพลากรณ* (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)
3	14.00 – 14.30	พัชรา จันทนะสุนทร	ความสัมพันธ์ระหว่างการรับรู้คุณค่าที่องค์กรส่งมอบให้แก่พนักงาน ความพึงพอใจ ในการทำงาน และความยืดหยุ่นผูกพันต่อองค์กรของบุคลากรทางการแพทย์ โรงพยาบาลแห่งหนึ่งในสังกัดกรมสุขภาพจิต	อาจารย์ ดร.จารุพล เรืองสุวรรณ (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)
4	14.30 – 15.00	สินีนากู คมะมคต	การเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานสู่การเมืองระดับชาติ: กรณีศึกษาบทบาท และการเคลื่อนไหวของปีกแรงงานภายใต้พรรคอนาคตใหม่ช่วงปี พ.ศ. 2557 – 2563	(* ผู้ดำเนินรายการประจำกลุ่ม)
5	15.00 – 15.30	ณัฐดนัย ประเทืองบริบูรณ์	บทบาทในการสนับสนุนกิจกรรมผู้สูงอายุของเทศบาลตำบลน้ำใจ อำเภอมะนัง จังหวัดลำปาง	
6	15.30 – 16.00	สุรวุฒน์ ช่อไม้ทอง	การฟื้นฟูป่าชายเลนด้วยการปลูกต้นโกงกางในพื้นที่เอกชน: กรณีศึกษาพื้นที่อำเภอมืองและอำเภอยะหริ่ง จังหวัดปัตตานี	



สารบัญ (ต่อ)

หน้า

กลุ่มที่ ๔

แรงจูงใจในการเข้าร่วมกิจกรรมว่ายน้ำในที่โล่ง: มุมมองจากนักว่ายน้ำชาวไทย ธนภฤต สังข์เฉย และ ศุภลักษณ์ ศรีสำอางค์	๒๕๖
เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ ตามความมุ่งหมายที่มีต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น : ความท้าทาย บทบาทอำนาจหน้าที่ ภารกิจในปัจจุบัน สุรภัทร์ พิไชยแพทย์	๒๕๙
ความสัมพันธ์ระหว่างการรับรู้คุณค่าที่องค์กรส่งมอบให้แก่พนักงาน ความพึงพอใจ ในการทำงาน และความยืดหยุ่นผูกพันต่อองค์กรของบุคลากรทางการแพทย์ โรงพยาบาลแห่งหนึ่งในสังกัดกรมสุขภาพจิต พัชรา จันทนะสุคนธ์ และ ธนภฤต สังข์เฉย	๒๘๗
การเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานสู่การเมืองระดับชาติ: กรณีศึกษาบทบาท และการเคลื่อนไหวของปีกแรงงาน ภายใต้พรรคอนาคตใหม่ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๓ สินีนางู คะมะคต	๓๐๑
บทบาทในการสนับสนุนกิจกรรมผู้สูงอายุของเทศบาลตำบลน้ำโจ้ว อำเภอแม่ทะ จังหวัดลำปาง ณัฐรัตน์ ประเทืองบริบูรณ์, พงษ์สนิท คุณนะลา, ไพฑูรย์ อินตะขัน และ อีระวัฒน์ แก้วลังกา..	๓๒๑
บทบาทในการสนับสนุนกิจกรรมผู้สูงอายุของเทศบาลตำบลน้ำโจ้ว อำเภอแม่ทะ จังหวัดลำปาง สุรวุฒน์ ช่อไม้ทอง.....	๓๓๗



เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ ตามความมุ่งหมายที่มีต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น : ความท้าทาย บทบาทอำนาจหน้าที่ ภารกิจในปัจจุบัน

สุรภัทร์ พิไชยแพทย

หลักสูตรบริหารธุรกิจบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการโรงแรม คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร

Email address: iampornchai_v@silpakorn.edu

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้ เป็นการศึกษาเรื่องเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนุญที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ไทย ในลักษณะของการวิเคราะห์บทบาทบัญญัติตามรัฐธรรมนุญกับความมุ่งหมายที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ ที่มีผลกระทบทั้งทางตรงหรือทางอ้อมต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะที่รัฐธรรมนุญนั้นได้ส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อบทบาท อำนาจหน้าที่ หรือการจัดทำภารกิจบริการสาธารณะให้กับประชาชนในพื้นที่

นับแต่ที่ประเทศไทยเริ่มมีการประกาศใช้รัฐธรรมนุญฉบับ ๒๕๔๐ หรือที่นิยมเรียกว่า ” รัฐธรรมนุญฉบับประชาชน ” ได้นำแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทภารกิจหน้าที่ที่สอดคล้องและสัมพันธ์กับลักษณะทางกายภาพ ทั้งบริบทเชิงพื้นที่หรือ วัฒนธรรมหรืออัตลักษณ์ของท้องถิ่น ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญ ต่อการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีลักษณะเฉพาะ ตามแต่ละท้องถิ่น โดยเจตนารมณ์ และบทบัญญัติแห่งลายลักษณ์อักษรที่มีในรัฐธรรมนุญซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดกฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งไม่ได้เป็นฐานแห่งอำนาจในทางกฎหมายเพื่อให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นนำไปปฏิบัติได้รวมถึงยังเป็นหลักประกันพื้นฐานในการสร้างคุณค่าให้แก่ประชาชนที่อยู่ภายในท้องถิ่นได้เห็นว่าคุณนั้นสามารถดำเนินการหรือปกป้องผลประโยชน์หรือการเข้าไปมีส่วนร่วมหรือการจัดการเลือกตั้งที่คนในท้องถิ่นสามารถเลือกผู้นำของตนเองได้และรวมถึงการปกป้องทรัพยากรทางธรรมชาติในท้องถิ่นให้ยั่งยืนอันเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนุญที่ประกาศรับรองไว้ให้

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะมีความเป็นอิสระได้ก็เท่าที่ได้เท่าที่กฎหมายกำหนดหรือต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ การจัดทำภารกิจต่าง ๆ ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่จะทำโดยตามอำเภอใจมิได้ ดังนั้นการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีอิสระในการบริหารปกครองในพื้นที่ของตนก็เป็นเพียงแต่การจัดทำภารกิจเรื่องเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ หรือความกินดีอยู่ดีให้กับประชาชนในท้องถิ่นพื้นที่ หรือเป็นไปตามบทบาทอำนาจหน้าที่ในภารกิจที่กฎหมายได้กำหนดให้ เพราะจะต้องถูกควบคุม กำกับดูแล และตรวจสอบจากส่วนกลางและองค์กรของรัฐอื่นอยู่เสมอเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำภารกิจ บทบาท อำนาจหน้าที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ตามที่กฎหมายกำหนดหรือผู้บริหารหน่วยงานทางปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้อำนาจในการออกกฎหมายให้อำนาจของตนในการ จัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามความต้องการของตนไม่ได้ ก็เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจส่งผลกระทบต่อ

ประเทศชาติส่วนรวมใหญ่หรืออาจทำให้เกิดผลเสียหายต่อความมั่นคงของชาติได้ในอนาคต นั้นเป็นสิ่งที่หลักการเบื้องต้นของการให้เกิดแนวคิดการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ต่อมาเมื่อประเทศไทยได้มีเหตุการณ์ทางการเมืองอันเป็นเหตุให้จะต้องมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ๒๕๕๐ และฉบับ ๒๕๖๐ การศึกษาเรื่องเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติต่าง ๆ ก็ยังมีได้จางหายไปนั้นเป็นเพราะว่าเจตนารมณ์เบื้องต้นอันเป็นฐานแห่งอำนาจตามรัฐธรรมนูญได้มีการปรับเปลี่ยนแปลงอยู่บ่อยครั้งเสมอมาเป็นเหตุให้เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไม่สามารถส่งผ่านไปยัง ผู้ที่ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือประชาชนในท้องถิ่นพื้นที่ ทำให้ขาดความตระหนักรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตนอีกทั้งตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เริ่มเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ภารกิจที่ ของตนเองเป็นไปในทิศทางที่ต้องพึ่งพิงหน่วยงานราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคโดยมิสามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนตามความต้องการที่ตอบสนองลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นตนเองได้เพราะคุณค่าในหลักการเรื่องเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในระบอบประชาธิปไตย นั้นได้เลือนลางและเกิดความสับสนจากการที่ราชการส่วนกลางเข้ามามีบทบาทอำนาจผ่านไปยังหน่วยงานในทางปกครองส่วนภูมิภาคที่เข้าไปควบคุมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวหรือรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ก็ตามเป็นเพียงสิ่งที่ถูกกำหนดไว้ตามเจตนารมณ์ที่มีในรัฐธรรมนูญแต่ก็สามารถทำให้เกิดผลในทางปฏิบัติราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่เพราะถูกกฎหมายในลำดับรองที่เข้าไปบังคับใช้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนทำให้เจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญนั้นไม่สามารถปรากฏออกมาให้เป็นที่ประจักษ์แก่พี่น้องประชาชนในท้องถิ่นได้สัมผัสถึงความเป็นอิสระต่อการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นบทบาทภารกิจหน้าที่ตามเจตนารมณ์ที่มีมาแต่เดิมอันเป็นคุณค่าสูงสุดตามกฎหมายรัฐธรรมนูญให้แก่พี่น้องประชาชนได้

ผู้เขียนจึงมีความต้องการที่จะนำเสนอมุมมองในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญในฉบับปัจจุบัน ๒๕๖๐ โดยใช้เครื่องมือที่นำมาเปรียบเทียบเพื่อหาความมุ่งหมายตามเจตนารมณ์ ก็คือเอกสารความมุ่งหมาย และคำอธิบายประกอบเรียงตามมาตราของรัฐธรรมนูญพุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่จัดทำโดยสำนักเลขาธิการผู้แทนราษฎร เพื่อสกัดสาระสำคัญแห่งความมุ่งหมายในหมวดที่ ๑๔ ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีทั้งหมด๖มาตรา นำมาวิเคราะห์และหา ความหมายที่แท้จริงในการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องใช้เป็นฐานอำนาจในการออกกฎหมายหรือนำไปปฏิบัติ และนำแนวคิดหลักการเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาวิเคราะห์เปรียบเทียบร่วมเพื่อจะดูว่าเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดนั้นสามารถเกิดผลเป็นอย่างไรในทางปฏิบัติโดยดูจากผลลัพธ์ทางวิชาที่เกิดขึ้นที่ผ่านมา ทั้งเครื่องมือที่เป็นบทความวิชาการหรือบทความวิจัยหรือเอกสารทางวิชาการ คำพิพากษาของศาลปกครองต่าง ๆ กฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องหรือสัมพันธ์ที่ได้อธิบายในเรื่องที่สอดคล้องหรือขัดแย้งกับมาตราในแต่ละมาตราที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๖๐ เรียงลำดับตามมาตรา เพื่อให้ผู้อ่านได้มีมุมมองที่ผู้เขียนพยายามสังเคราะห์ให้เห็นถึงเจตนารมณ์และบทบัญญัติว่าสอดคล้องหรือย้อนแย้งกับหลักการในทางปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างไรโดยมีผลลัพธ์ที่เกิดจากงานวิจัยต่าง ๆ มาสนับสนุนความคิดอันเป็นการสร้างความท้าทายใหม่



ของการศึกษาบทบาทภารกิจอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบันว่าในทางปฏิบัติแล้วสามารถตอบสนองต่อความต้องการสูงสุดที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดเจตนารมย์ไว้ หรือไม่อย่างไร จะทำให้เราสามารถเห็นมุมมองต่อการพัฒนาหลักการเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ตามแล้วรัฐธรรมนูญอันเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตยและหลักการเรื่องการกระจายอำนาจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะเป็นในอนาคต

โดยผู้เขียนได้ใช้หลักการในทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายมหาชนและหลักการในการปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาอธิบายวิเคราะห์ สังเคราะห์ เพื่อทำให้เกิด “การถกคิดเพื่อตั้งข้อสังเกตในทางวิชาการ” อันจะเป็นข้อสังเกตที่ทำให้นักวิชาการทั้งทางรัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์หรือนักกฎหมายมหาชนหรือนักวิชาการทางสังคมศาสตร์นำไปวิพากษ์วิจารณ์และหาแนวทางต่อการทำวิจัยที่เกี่ยวข้องกับบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยต่อไป

คำสำคัญ : รัฐธรรมนูญและเจตนารมณ์ตามความมุ่งหมาย, การปกครองส่วนท้องถิ่น, การกระจายอำนาจ บทบาทหน้าที่ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



THE SPIRIT OF CONSTITUTION ACCORDING TO THE PURPOSE TOWARDS LOCAL GOVERNMENT: CHALLENGES, ROLES AND RESPONSIBILITIES CURRENT MISSION

Abstract

Article aims to study and survey the scope of the Local Government in respect of the powers and the role the local authority and the provision in the Constitution related to past books and articles, textbooks effect. The research covers associated with decentralized local governance Thailand. The author tries to reflect the decentralization of government. Or from national policymakers. Leading up to the decentralized local government official. Also known as the central authority. Trying to build a model of local government to a virtual mini central government rule. Or national level Used to keep people in the local community or local. The model for such use. It turns out that "I do not think People do not take" a form of administrative decentralization that does not respond to the local people themselves. But back to meet the needs of policymakers to the political center in the local legislation. Or other issues it is the lack of sincerity in power distribution to the public. Truly local citizen without cause power to mobilize the masses. The housing is an important mechanism to drive. There is a mechanism used by local governments. Local Leaders Provincial is important not acting in action without pulling the people to participate expression. The power of local residents to address the concerns of local resources or take part in the political process after local elections, local leaders when completed.

The author is interested in a context that reflects the educational future. References to Thailand By emphasizing the existence of local government in nature. "The local government to local citizens truly" emphasized driven by the local people into active participation always synonymous. Local government agencies, as Anek Laothamatas says "The ruling regime to build a democracy at the heart of the matter is the need to have self-government" (Self-Government Democracy), so it can lead to the development of local democracy is good for the future.

Keywords: Constitution and intent, Local Government, Decentralization, Roles and Duties Public Service Local Government

บทนำและความมุ่งหมายจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เรื่องบทบาท อำนาจหน้าที่การปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายใต้หลักการของการเป็นรัฐเดี่ยวตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวดนี้บัญญัติขึ้นเพื่อให้สามารถจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยกำหนดให้การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองมีความโปร่งใสและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นกำหนดกลไกให้ประชาชนเสนอความต้องการและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พร้อมทั้งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการให้บริการประชาชนและจัดกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ มีรายได้เป็นของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานต่างๆ โดยจะต้องรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ พร้อมทั้งกำหนดให้การบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามระบบคุณธรรม

ตารางเปรียบเทียบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและเจตนารมณ์ตามความมุ่งหมาย

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ	ความมุ่งหมาย
มาตรา ๒๔๙ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกัน	กำหนดหลักการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและเงื่อนไขในการปกครองตนเอง

*อ้างอิง: ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. ๒๕๖๒. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพฯ.

สาระสำคัญตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่สะท้อนตามความมุ่งหมายนี้ประกอบไปด้วย

๑. รัฐเดี่ยว, ๒. การปกครองส่วนท้องถิ่นที่สะท้อนเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่น, ๓. รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองภายใต้เงื่อนไขของรัฐ

หลักการสำคัญรัฐเดี่ยวเป็นรูปแบบของรัฐที่ประเทหฐึ่งโดยมีที่มาแห่งอำนาจที่มีผลต่อการบริหารปกครองประเทศการจัดสรรประโยชน์ของคนในชาติการควบคุมกำกับดูแลและตรวจสอบความชอบธรรมต่อการจัดทำภารกิจของรัฐโดยมีรัฐบาลเพียงรัฐบาลเดียวหรือรัฐบาลชุดเดียวที่มีอำนาจอย่างเด็ดขาดปราศจากการครอบงำหรือสั่งการควบคุมและกำกับดูแลจากรัฐอื่นหรือรัฐบาลอื่นไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมจากการให้คำนิยามของผู้เขียนในหลักการสำคัญคำดังกล่าวได้มีนักวิชาการทั้งในแวดวงทางรัฐศาสตร์รัฐประศาสนศาสตร์นิติศาสตร์ทางกฎหมายมหาชนสังคมศาสตร์หลายท่านได้ให้ความหมายที่เป็นไปในลักษณะสอดคล้องและสัมพันธ์กันดังต่อไปนี้

สมยศ เชื้อไทย (๒๕๕๙:น.๑๔๗-๑๔๘) นิยามว่ารัฐเดี่ยวหมายถึงรัฐที่มีอำนาจเป็นอันหนึ่งอันเดียว ไม่ได้แบ่งแยกออกจากกันเป็นรัฐที่มีอำนาจสูงสุดสมบูรณ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศโดยภายในอาณาเขตของรัฐจะมีรัฐบาลเดียวและรัฐสภาเดียวโดยมีข้อดีคือรัฐบาลจะมีความเข้มแข็งและมีอำนาจบังคับบัญชาไว้ในรัฐเดียวโดยไม่มีการแตกแยกการปฏิบัติหน้าที่ในการทำงานจะมีความเป็นระเบียบแบบแผนอย่างเดียวกันทั่วอาณาเขตทำให้ส่วนราชการประหยัดค่าใช้จ่ายเพราะใช้ทรัพยากรร่วมกันและที่สัมพันธ์กับการปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือรัฐบาลจะสามารถพัฒนาท้องถิ่นที่ด้อยความเจริญที่ไม่สามารถหาเลี้ยงตนเองได้โดยวิธีการเอาภาษีอากรที่ เหลือจากท้องถิ่นอื่นที่เจริญกว่ามาช่วยเหลือท้องถิ่นที่ไม่มีความสามารถในการดูแลตนเองได้หรือรัฐบาลกลางจะเป็นผู้สนับสนุนอุดหนุนช่วยเหลือทางด้านงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ย่อมได้

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (๒๕๕๕: น.๔๑-๔๒) นิยามว่ารัฐเดี่ยวหมายถึงการปกครองที่รวมศูนย์เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพต่อการบริหารปกครองประเทศในรูปแบบของการรวมศูนย์สายบังคับบัญชารวมทั้งควบคุมทางการเมืองต่อระบบราชการและการสรรหาคัดเลือกข้าราชการมีมาตรฐานอย่างเดียวกันโดยในส่วนของรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะมีความอิสระน้อยหรือมีความอิสระที่จำกัด ยกตัวอย่างเช่นประเทศอังกฤษ สวีเดนและฝรั่งเศส

ชาญชัยแสงศักดิ์ (๒๕๖๓:น.๒๒๒) นิยามว่ารัฐเดี่ยวหมายถึงการประกอบไปด้วยสถาบันต่าง ๆ เพียงชุดเดียวเป็นศูนย์กลางของรัฐบาลโดยมีการจัดแบ่งโครงสร้างทางพื้นที่ภายในวัดมีลักษณะเป็นเพียงแค่การจัดแบ่งองค์กรทางปกครองโดยมีได้มีฐานะเป็นรัฐอยู่ภายในรัฐกล่าวคือโครงสร้างหนึ่งเดียวของรัฐนั้นจะมีระบบกฎหมายระบบเดียวคือมีรัฐธรรมนูญเพียงฉบับเดียวสำหรับทั้งประเทศมีรัฐบาลเพียงรัฐบาลเดียวมีรัฐสภาเดียวมีระบบศาลเพียงระบบเดียวสำหรับทั่วทั้งประเทศอย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่ามิได้หมายความว่ามิได้หมายความว่าเพียงชุดเดียวจะเป็นการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจทั้งนี้เพราะรักสมัยใหม่มีขนาดใหญ่และมีประชากรจำนวนมากจึงเป็นไปได้ที่รัฐบาลกลางจะเป็นผู้ใช้อำนาจทางปกครองแต่เพียงผู้เดียวในทุกๆเรื่องดังนั้นก็จะต้องมีการผ่อนคลากระบบด้วยการใช้รูปแบบการกระจายอำนาจแทนการรวมศูนย์อำนาจ

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์(วารสารสหวิทยาการวิจัย :ฉบับบัณฑิตศึกษา)ปีที่๑ฉบับที่ ๑ ปี ๒๕๕๕ น.๑๔๔ นิยามว่ารัฐเดี่ยวหมายถึงคือรัฐที่มีรัฐบาลกลางเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดในการดำเนินการตามเจตนารมณ์และอำนาจหน้าที่ของรัฐโดยไม่มีรัฐบาลซ้อนความเป็นอิสระจะน้อยกว่ารัฐบาลที่อยู่ในรูปแบบของรัฐรวมซึ่งแตกต่างจากรัฐรวมที่มีลักษณะเป็นรัฐบาลซ้อนและต่างก็เป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกันมีกฎหมายเฉพาะเขตของตนมีฝ่ายบริหารของตนมีสารท้องถิ่นของมลรัฐพิจารณาคดีในเขตอำนาจของตนซึ่งแต่ก็ต้องการรับรองไม่ทางใดก็ทางหนึ่งระหว่างการรับรองตามข้อเท็จจริงและการรับรองตามกระบวนการทางกฎหมายหรือแม้แต่การรับรองโดยองค์การระหว่างประเทศเพื่อให้มีสถานะของรัฐที่สมบูรณ์

ดังนั้นแล้วผู้เขียนได้สรุปสาระสำคัญในการนิยามความหมายของ รัฐเดี่ยวหมายถึง เป็นรูปแบบของรัฐที่ประเภทหนึ่งโดยมีที่มาแห่งอำนาจที่มีผลต่อการบริหารปกครองประเทศการจัดสรรประโยชน์ของคนในชาติ การควบคุมกำกับดูแลและตรวจสอบความชอบธรรมต่อการจัดทำภารกิจของรัฐโดยมีรัฐบาลเพียงรัฐบาลเดียว

หรือรัฐบาลชุดเดียวที่มีอำนาจอย่างเด็ดขาดปราศจากการครอบงำหรือสั่งการควบคุมแทรกแซงจากรัฐอื่นหรือรัฐบาลอื่นไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมโดยมีความเป็นอิสระและเอกภาพในการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้รูปแบบรัฐเดี่ยวนี้รัฐบาลสามารถจัดรูปแบบการบริหารการปกครองภายในประเทศอย่างไรก็ได้แต่มีเงื่อนไขที่จะต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาควบคุมกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนดจากรัฐบาลเดี่ยวอย่างไรก็ดีรูปแบบในการบริหารปกครองที่เกิดขึ้นภายในประเทศในรูปแบบต่าง ๆ นั้นได้หมายถึงการพراكอำนาจต่าง ๆ ไปจากรัฐเป็นเพียงแต่วิธีการการจัดรูปแบบการบริหารปกครองที่จำต้องผูกพันและตกลู่ภายใต้อำนาจจากรัฐบาลเดี่ยวในประเภทของรัฐเดี่ยวโดยที่ไม่สามารถแยกออกจากกันให้เสียไปซึ่งอำนาจในการปกครองแห่งรัฐได้จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและความมุ่งหมายโดยนำมาวิเคราะห์ร่วมหลักการความเป็น”รัฐเดี่ยว”ร่วมกับการให้คำนิยามความหมายของนักวิชาการแสดงให้เห็นถึงการสะท้อนเจตนารมณ์ผ่านกฎหมายอันเป็นแนวทางให้เกิดผลในทางปฏิบัติในเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มุ่งหมายให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระแต่มีใช้ความเป็นอิสระที่แยกออกจากเด็ดขาดจากรัฐด้วยเหตุผลที่ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยวแบ่งแยกมิได้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถจัดทำด้วยวิธีการขั้นตอนรูปแบบการบริหารจัดการการจัดทำบริการสาธารณะภายในท้องถิ่นได้แต่โดยต้องอยู่ภายใต้กฎหมายแห่งรัฐที่อนุญาตไม่ขัดต่อความมั่นคงแห่งการดำรงอยู่ของอำนาจรัฐและต้องถูกควบคุมกำกับดูแลตรวจสอบเพื่อเป็นหลักประกันว่ารูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นนี้มิใช่รูปแบบการให้อิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่นทั้งในทางรูปแบบหรือทางเนื้อหาในทางตรงกันข้ามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำต้องตกลู่ภายใต้อำนาจของรัฐโดยมีความสามารถแยกออกจากกันเป็นอิสระได้อย่างเด็ดขาดเมื่อพิจารณาในความมุ่งหมายที่ต้องการให้เกิดผลในทางปฏิบัติตามวรรคแรกแล้วต้องนำมาผนวกความหมายตามหลักการเรื่องรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สะท้อนเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองภายใต้เงื่อนไขของรัฐ

มาตรา ๒๔๙ วรรคตามความมุ่งหมายการกำหนดหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่นเป็นที่ตั้งและอยู่ภายใต้เงื่อนไขในการปกครองตนเองที่อยู่ภายใต้การควบคุมสั่งการและการกำกับดูแลของรัฐ จากบทบัญญัติและความมุ่งหมายนี้แม้ว่าจะไม่ได้มีการกล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นหัวใจหลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแต่ก็สามารถดูได้จากความมุ่งหมายที่หลักกฎหมายได้อธิบายถึงเจตนารมณ์ของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญต่อการจัดรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามรูปแบบและวิธีการโดยคำนึงถึงปัจจัยทางด้านความสามารถในการปกครองตนเองแนวทางการหารายได้จำนวนความหนาแน่นของประชากรในพื้นที่และเขตอำนาจความรับผิดชอบทางพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจนโดยมีกฎหมายกำหนดหลักการดังกล่าวนี้จะไม่สามารถทำได้เลยภายใต้การปกครองในรูปแบบอื่นถ้าไม่ใช่ในรูปแบบของ”ระบอบประชาธิปไตย” โดยเน้นหลักการที่เรียกว่า”การกระจายอำนาจ”ที่จะเป็นตัวขับเคลื่อนให้ท้องถิ่นสามารถมีบทบาทในการบริหารจัดการปกครองตนเองในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นพื้นที่สามารถสรุปหลักการสำคัญอันเป็นเจตนารมณ์เริ่มต้นของแนวคิดการกระจายอำนาจได้ดังนี้

หลักการกระจายอำนาจการปกครอง(Decentralization)หมายถึงหลักการที่รัฐได้มีรูปแบบบริหารจัดการการปกครองที่มอบอำนาจบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสามารถบริหารจัดการการปกครองได้โดยไม่ต้องเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนกลางโดยมีบทบาทอำนาจหน้าที่ต่อการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีความเป็นอิสระตามที่ส่วนกลางได้อนุญาตให้สามารถจัดทำได้ซึ่งจะเป็นเรื่องที่ต้องครปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำนโยบายในการจัดทำบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและควบคุมจัดการให้เป็นไปตามกฎระเบียบหรือนโยบายที่ท้องถิ่นได้ออกกฎหมายไว้ใช้บังคับภายใน (โกวิท พวงงาม,๒๕๕๙:๓๓๔) โดยมีหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจดังนี้

๑.ได้รับการจัดตั้งโดยผลของกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีหน้าที่จัดสรรงบประมาณและทรัพย์สินของตนเป็นส่วนต่างหากไม่ขึ้นตรงต่อส่วนกลางโดยส่วนกลางนั้นมีหน้าที่เพียงกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

๒.กำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นทั้งหมดเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

๓.มีสิทธิในการบริหารงานต่อการจัดทำกิจกรรมภายในท้องถิ่นและมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการได้เองตามที่กฎหมายกำหนดโดยจัดให้มีปัจจัยทางด้านงบประมาณและกำลังคนเป็นของตนเอง

๔.อำนาจในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสามารถจัดเก็บรายได้เพื่อใช้ประโยชน์แห่งสาธารณะในท้องถิ่นของตนเองเช่นภาษีอากรค่าธรรมเนียมต่างๆหรือค่าบำรุงท้องถิ่นตามที่รับอนุญาต เพื่อใช้ในการดำเนินกิจการต่างๆภายในท้องถิ่นของตนเอง (โกวิท พวงงาม,๒๕๕๙:๓๓๔) สอดคล้องกับงานของธเนศวร์ เจริญเมือง(อ้างใน โกวิท พวงงาม, ๒๕๕๙:๓๕-๓๗) ที่เขียนไว้ในบทความเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจดังนี้ การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึงรูปแบบของการบริหารปกครองประเทศจะได้เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้มีอำนาจเข้ามาจัดการดูแลในกิจการที่หลากหลายด้านได้ด้วยตัวเองและเป็นของตนเองโดยไม่ปล่อยให้อำนาจรัฐบาลกลางเข้ามารวมศูนย์ในการบริหารจัดการในภารกิจต่าง ๆ ของท้องถิ่นแทบทุกอย่างส่วนใหญ่แล้วกิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดทำได้แก่ระบบสาธารณสุข โภชนา การศึกษา การบำรุงศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตและทรัพย์สินและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ส่วนภารกิจสำคัญที่ท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปก้าวล่วงต่อการบริหารจัดการที่รัฐบาลกลางเป็นผู้ควบคุมไว้อย่างเด็ดขาดก็คือทางด้านความมั่นคงหรือการทหารและในทางการต่างประเทศโดยสามารถกำหนดประโยชน์สัมพันธ์ในการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้เข้ามาบริหารจัดการปัญหาเนื้อ ดับท้องถิ่นด้วยตนเองดังนี้

๑.เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางเพราะในปัจจุบันบทบาทหน้าที่ของรัฐนั้นมีขยายบทบาทภารกิจไปอย่างกว้างขวางและหลากหลายด้านตามสภาพบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปของสังคมจึงไม่อาจจะสามารถดำเนินกิจกรรมทุกอย่างได้เองทั้งหมด

๒.การแก้ปัญหาท้องถิ่นจะต้องให้คนในท้องถิ่นเป็นผู้เข้ามาจัดการปัญหาและแก้ไขเพื่อเป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นการตอบสนองความต้องการได้อย่างตรงจุดและมีประสิทธิภาพ

๓.เป็นการส่งเสริมให้คนในท้องถิ่นได้เข้าใจบทบาทอำนาจโครงการบริหารปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักและเป็นการเสริมคุณค่าในทางระบอบประชาธิปไตยให้รู้จักสิทธิหน้าที่ของตนเองต่อการปกป้องทรัพยากรในท้องถิ่นในฐานะเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบหลัก

๔.เป็นการพัฒนาพื้นฐานสำคัญทางด้านการปกครองท้องถิ่นเพื่อก้าวไปสู่ความเข้าใจต่อการแก้ไขปัญหาในระดับชาติเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงเข้มแข็งให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าใจปัญหาและฝึกการแก้ไขปัญหาในระบอบประชาธิปไตยภายในท้องถิ่นของตนเองอันจะเป็นการบ่มเพาะสังคมประชาธิปไตยให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพเจริญก้าวหน้า ต่อการรับผิดชอบต่อและดูแลสังคมของตนเอง

อุทัย หิรัญโต (อ๋างใน โกวิทย์ พวงงาม,๒๕๕๙:๓๘) ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจตามหลักบริหารราชการแผ่นดินหรือตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์หมายถึงเป็นการมอบอำนาจเกี่ยวกับการตัดสินใจและการปฏิบัติหน้าที่โดยให้อำนาจแก่หน่วยงานลำดับรองหรือเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในระดับสายบังคับบัญชาให้ไปทำงานตามที่มอบหมายโดยมีอำนาจตัดสินใจและกระทำการอย่างใด ๆ ได้อย่างอิสระโดยที่ผู้มอบอำนาจยังมีอำนาจผูกพันที่จะต้องร่วมรับผิดชอบต่อผลงานนั้นด้วยกล่าวคือความรับผิดชอบสูงสุดยังคงอยู่ที่ผู้มอบอำนาจโดยผู้รับมอบอำนาจเป็นเพียงแต่ได้อำนาจให้ไปปฏิบัติตามสายบังคับบัญชาที่ผู้มอบอำนาจให้เท่านั้นโดยหลักการกระจายอำนาจดังกล่าวสามารถกำหนดนิยามตามความหมายทางรัฐศาสตร์ได้อีกความหมายหนึ่งก็คือการที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจในการบริหารปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจดำเนินกิจการภายในอาณาเขตของตนเองโดยปราศจากการแทรกแซงโดยรัฐบาลกลางให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะดำเนินกิจการหรือทำกิจกรรมภายในท้องถิ่นได้แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาลอย่างนี้แล้วการกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของรัฐบาลกลางที่มอบความรับผิดชอบบางส่วนให้แก่หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการจัดทำภายใต้กรอบแห่งกฎหมายได้กำหนดไว้

ผู้เขียนจึงสรุปได้ว่าตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๔๙ ประกอบกับความมุ่งหมายตามเจตนารมณ์แสดงให้เห็นความสอดคล้องในทางปฏิบัติให้มีผลบังคับใช้ต่อการ ปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นรูปแบบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งหมายให้มีการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองท้องถิ่นเป็นไปตามความต้องการที่สะท้อนเจตนารมณ์ของคนในท้องถิ่นเองโดยสามารถกำหนดลักษณะการบริหารจัดการวิธีการและรูปแบบขั้นตอนได้แต่ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ทั้งนี้ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้หมายถึงความเป็นอิสระที่แยกกันออกจากเด็ดขาดจากรัฐบาลกลางแต่เป็นความอิสระที่ถูกควบคุมกำกับดูแลในการที่ท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการให้กับประชาชนในท้องถิ่นพื้นที่ของตนเองได้โดยไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงแห่งรัฐด้วยเหตุผลเพราะประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยวแบ่งแยกไม่ได้ดังนั้นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้จะต้องเป็นไปในลักษณะที่ไม่ไปขัดต่อกิจการของรัฐบาลกลางเช่นเรื่องความมั่นคงหรือในทางการต่างประเทศหรือในทางพลังงาน เป็นต้น

ปัญหาที่ผู้เขียนได้เห็นว่าเป็นความท้าทายในอนาคตก็คือแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนโดยที่บทบาทภารกิจในแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทั้งนี้เรื่องการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพื้นที่ความรับผิดชอบบนฐานแห่งอำนาจ

ของกฎหมายซึ่งในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจในแนวคิดส่วนนี้ยังมีปัญหาที่ต้องแก้ไขอยู่ไปประการ โดยในเบื้องต้นจากบทบัญญัติมาตราแรกในหมวดว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นก็คงจะเป็นประเด็นที่จะต้อง พุดถึงความท้าทายในการกระจายอำนาจที่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติตามเจตนารมณ์ในหัวข้อต่อไปตามที่ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้เขียนอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะรวมถึงการกำกับดูแล ต่อไป

ส่วนที่ ๒ แนวคิดและหลักการสำคัญแห่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๐ ประกอบไปด้วย

๑. แนวคิดเกี่ยวกับลักษณะการกระจายอำนาจ (Decentralization) ที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างบทบาท การกิจอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒. แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓. แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๐

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ	ความมุ่งหมาย
<p>มาตรา ๒๕๐</p> <p>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนรวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>การจัดทำบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบหรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสี่และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ</p> <p>ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย</p> <p>ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจการสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ได้</p> <p>รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสมรวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้</p>	<p>กำหนดหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจการสาธารณะ</p>



เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน

*อ้างอิง: ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐. ๒๕๖๒. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพฯ.

จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และตามความมุ่งหมายที่สะท้อนเจตนารมณ์ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ประชาชนหรือผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้สามารถรับรู้ เข้าใจได้อย่างถูกต้องสอดคล้องตรงกันโดยผู้เขียนขอเสนอตารางบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบกับเจตนารมณ์ตามความมุ่งหมายดังต่อไปนี้

จากแนวคิดเรื่อง ลักษณะการกระจายอำนาจ โกวิทย์ พวงงาม(๒๕๕๙:๓๕) ได้ให้ความหมายของลักษณะการกระจายอำนาจคือการที่รัฐ ได้โอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องของรัฐส่วนกลางไปให้ชุมชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบและมีบทบาทอำนาจหน้าที่ต่อการจัดทำบริการสาธารณะโดยมีความเป็นอิสระ ๒ รูป รูปแบบคือ

1. การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามอาณาเขตหมายถึงการมอบอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำกิจการหรือจัดทำบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดในเขตพื้นที่ของตนเองและมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร

2. การอำนาจตามบริการหรือการกระจายอำนาจทางเทคนิคหมายถึงการโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐส่วนกลางไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำตามความสามารถที่หน่วยงานนั้นสามารถจัดทำได้แยกต่างหากออกจากส่วนกลางอย่างเป็นอิสระซึ่งจะต้องอาศัยความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านทั้งในทางเทคโนโลยีหรือความชำนาญทางเทคนิคที่เกี่ยวกับสารสนเทศเป็นพิเศษยกตัวอย่างเช่นการสื่อสารการจัดทำวิทยุกระจายเสียงหรือถ่ายทอดภาพสัญญาณโทรทัศน์การผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อใช้ในท้องถิ่นของตนเอง

แนวคิดดังกล่าวทำให้เห็นว่าลักษณะการกระจายอำนาจที่ต้องดำเนินการจัดให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปในลักษณะการโอนจัดการในการจัดทำบริการสาธารณะในบางสิ่งบางอย่างที่ท้องถิ่นเองมีความสามารถและเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นพื้นที่ของตนเองโดยมีความอิสระพอสมควรและเป็นการกระจายอำนาจในลักษณะที่มีกฎหมายอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้

วรรค ๒ ของบทบัญญัตินี้ได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยแสดงให้เห็นถึงว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้การกระจายอำนาจมีการ

ถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางโดยมุ่งหมายให้ราชการส่วนกลางต้องดำเนินการจัดทำแผนการกระจายอำนาจถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยจะต้องมีการกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองต่อไป

ประเด็นท้าทาย นับตั้งแต่การมีรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๕๐ และฉบับ ๒๕๕๐ ตลอดจนพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. ๒๕๕๒ และแผนการกระจายอำนาจทั้งหมดที่ผ่านมาได้พยายามสร้างกลไกเพื่อการถ่ายโอนภารกิจบทบาทอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความจำเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่กลับกลายเป็นว่าเมื่อผ่านระยะเวลามาถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันการกระจายอำนาจที่ถูกกำหนดไว้ตามบทบัญญัติของกฎหมายยังไม่สามารถแสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจในเชิงบทบาทอำนาจหน้าที่ต่อการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างอิสระเป็นของตนเองเท่าที่ควรด้วยเหตุผลที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์ว่าเพราะกระบวนการกระจายอำนาจที่ผูกติดยึดโยงในระบบประชาธิปไตยจะต้องมีความต่อเนื่องไม่สะดุดหยุดลงและจะต้องมีระยะเวลาในการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่ให้คุณค่าในระบบประชาธิปไตยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจอย่างจริงจังให้แก่ท้องถิ่นแต่ด้วยเพราะเหตุการณ์ทางการเมืองที่ประเทศไทยได้มีการรัฐประหารและอีกรัฐธรรมนูญที่ อยู่บ่อยครั้งส่งผลให้อันเป็นการ “แซ่แข็งการกระจายอำนาจ” ไปโดยปริยายเมื่อไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นฐานอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะในทางกฎหมายอันสะท้อนถึงเจตนารมณ์ในระบบประชาธิปไตยที่คำนึงถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจในการออกแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับความต้องการในอัตลักษณ์ของคนในท้องถิ่นเองจึงไม่สามารถส่งต่อเจตนารมณ์ที่จะลงไปถึงการปฏิบัติราชการทั้งราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาครวมถึงองค์กรปกครองส่วนด้วย กระบวนการกระจายอำนาจในการถ่ายโอนภารกิจตามที่มุ่งหวังจึงเกิดความไม่น่าเชื่อถือ และจริงจังกต่อการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการสาธารณะได้ด้วยตนเอง เมื่อโครงสร้างการกระจายอำนาจ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูก “แซ่แข็ง” ก็ทำให้การรับรู้ถึงบทบาทหน้าที่ในตัวตนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองไม่สามารถเข้าใจได้ถึงคุณค่าในการจัดทำบริการสาธารณะที่คำนึงถึงความสามารถของตนเองเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นพื้นที่เพราะเมื่อกระบวนการดังกล่าวหยุดลงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็กลับเข้าไปอยู่ภายใต้ร่มเงาการสั่งการและควบคุมบังคับบัญชาจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคเป็นระยะเวลานานจึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการตระหนักรู้ในบทบาทอำนาจหน้าที่ในภารกิจของตนเองโดยเกิดสำนึกใหม่ก็คือคิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องดำเนินการหรือจัดทำตามราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอันเป็นความผูกพันในลักษณะของสายบังคับบัญชาและสร้างทัศนคติที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมุ่งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นพื้นที่โดยผูกพันกับหลักการประชาธิปไตยมีความเป็นอิสระในสถานะขององค์กรหรือหน่วยงานที่ไม่ได้มุ่งตอบสนองให้กับรัฐบาลส่วนกลางอย่างเดียวแต่ต้องตอบสนองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นพื้นที่นั้นมีความกินดีอยู่ดีในฐานะประชาชนผู้เสียภาษีในท้องถิ่นด้วยขณะเดียวกันที่มาของผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบการเข้ามามีอำนาจผ่านกระบวนการเลือกตั้งที่มาจากเสียงของพี่น้องประชาชนในพื้นที่แต่กลับกลายเป็นว่าเมื่อนานวันเข้าวงการปกครองส่วนท้องถิ่นเองกลับมุ่งสนองต่อความต้องการให้กับ

รัฐราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมากกว่าตอบสนองต่อความต้องการตามเจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมต่อการออกแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อคนในท้องถิ่นของตนเองสอดคล้องกับงานของ

วีระศักดิ์ เครือเทพและคณะ ในงานวิจัย ๑๕ ปีการกระจายอำนาจของไทย น.๑๖๑-๑๖๓ พบว่าข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติการผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจเป็นอำนาจหน้าที่ที่จะต้องถูกผลักดันฝ่ายการเมืองและเปิดโอกาสให้ราชการในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคร่วมกันกับเพื่อนักปกครองปกครองส่วนท้องถิ่นแต่กลับกลายเป็นว่าการถ่ายโอนกระจายอำนาจนั้นกลับถูกทำให้ “นิ่งเฉย” หรือไม่ได้มีการแสดงบทบาทในเชิงรุก” ต่อการผลักดันเพื่อให้เกิดเพราะถูกอำนาจในระบอบอำมาตยาธิปไตยที่ควบคุมกำกับดูแลไม่มีความต้องการให้เกิดการกระจายอำนาจดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญให้เกิดขึ้นเพราะยังหวงอำนาจและยังต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอยู่ภายใต้การควบคุมสั่งการจากราชการส่วนกลางอยู่จึงทำให้เสถียรภาพทางการเมืองของฝ่ายผู้กำหนดนโยบายเป็นไปในลักษณะขาดเสถียรภาพอ่อนแอทางการเมืองเพราะต้องการรักษาฐานอำนาจของตนเองไว้ด้วยเหตุนี้การกระจายอำนาจต้องอาศัยแรงขับเคลื่อนจากฝ่ายการเมืองระดับชาติเพื่อเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดนโยบายในการสร้างความต่อเนื่องเพื่อที่จะเอาชนะแรงต้านจากระบบราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีชุดความคิดแบบเดิมก็คือพยายามโอบกอดอำนาจให้ผูกยึดติดไว้ไว้กับตนเองให้ได้มากที่สุดอย่างนี้แล้วการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจที่จะเป็นไปดังเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งเน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระต่อการจัดทำภารกิจในบทบาทอำนาจหน้าที่ที่มุ่งสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเองย่อมจะประสบปัญหาการแตกกระจายของทิศทางการกระจายอำนาจอย่างเช่นที่ผ่านมา

จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๐ วรรคแรกประกอบวรรค ๓ มีหลักการสำคัญและแนวคิด ดังนี้

แนวคิดที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแนวคิดที่ว่าด้วยเรื่องภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทบัญญัติมาตรา ๒๕๐ วรรคแรกประกอบวรรคสามและความมุ่งหมายต่อการสะท้อนเจตนารมณ์ที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญกับบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะโดยกำหนดขอบเขตแห่งการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แยกออกจากกันเพื่อประสงค์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจัดกิจกรรมสาธารณะและการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมประเพณีภายในชุมชนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความสามัคคีของพี่น้องประชาชนในท้องถิ่นร่วมกันอีกทั้งยังเป็นการสร้างคุณค่าอันเป็นที่ยึดเหนี่ยวจิตใจของคนในท้องถิ่นผ่านความเชื่อและวัฒนธรรมประเพณีที่สืบทอดกันมาอย่างยาวนานในการสร้างความเป็นอัตลักษณ์หรือเอกลักษณ์ให้กับท้องถิ่นในพื้นที่นั้นๆ โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้งบประมาณในการบริหารจัดการต่อกิจกรรมดังกล่าวได้ โดยทั้งในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการจัดทำโดยสามารถให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมต่อการ จัดทำได้แต่ถ้าการจัดทำบริการสาธารณะเรื่องใดที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้นที่มีอำนาจจัดทำจะต้องคำนึงถึงรายได้ของ



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นั้นประกอบการจัดทำด้วย เหตุเพราะว่าการกระจายอำนาจทางการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้คำนึงถึงรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถตอบสนอง และจัดทำบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและเพียงพอให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

โดยสามารถสรุปแนวคิดและหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องบทบาท อำนาจหน้าที่ ต่อการจัดทำภารกิจบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จากงานของอาจารย์สันต์ เหลืองประภัสร์ ในสารานุกรมการปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๗) ได้ให้ความหมาย บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น(Local Affairs) เป็นกิจกรรมที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่แทนประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นนั้น และความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นการเฉพาะโดยมีหลักการและรูปแบบในการจัดระบบภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งปรากฏโดยทั่วไปอยู่ ๓ แนวทางดังนี้

๑.ภารกิจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหลักการนี้ได้กำหนดภารกิจหน้าที่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการจัดทำบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นในการทำเรื่องใด ๆ จะต้องเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือรับรองไว้ให้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถดำเนินการจัดทำ ได้ถ้ามิได้มีกฎหมายให้อำนาจไว้หรือกระทำเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมไม่มีอำนาจที่จะกระทำเช่นกฎหมายกำหนดว่าการจัดเก็บขยะถือเป็นภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้แล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการจัดทำการงานนั้นได้แต่หากว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการจัดสร้างโรงเรียนแม้ข้อเท็จจริงจะทำให้เห็นว่ามีอำนาจและเป็นประชาชนใน ท้องถิ่นนั้นมีความต้องการอย่างมากแต่ก็สามารถจัดทำบริการสาธารณะทางด้านนั้นได้เพราะถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการจัดทำภารกิจในเรื่องนั้น เป็นต้น

๒. ภารกิจหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไป(General competence) หมายถึงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำภารกิจหน้าที่ได้อย่างกว้างขวางตราบเท่าที่ไม่ละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ได้ให้อำนาจไว้หรือกระทบต่อฐานอำนาจแห่งการปกครองของหน่วยงานหรือองค์กรอื่นโดยให้ความสำคัญในเรื่องที่มีความจำเป็นและความต้องการของชุมชนเป็นหลักโดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการจัดทำการงานอย่างใด ๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ของตนเองได้ ดังนี้หลักการจัดทำภารกิจหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไปจึงให้น้ำหนักไปที่การตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนใน ท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเขตอำนาจ ในการจัดทำ จากที่กล่าวมานั้นสถานะทางภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ยึดติดอยู่กับภารกิจหน้าที่เฉพาะ แต่การจัดทำบริการสาธารณะที่ตนเองจะทำอยู่ในปัจจุบันเท่านั้นแต่หากหมายรวมถึงการจัดทำบริการสาธารณะที่อาจมีขึ้นในอนาคตตามความจำเป็นและสอดคล้องกับความต้องการของชุมชนในท้องถิ่นพื้นที่ของตนเองด้วยยกตัวอย่างเช่น เมื่อสถานการณ์ในอนาคตที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นเหตุให้ชุมชนท้องถิ่นพื้นที่มีการขยายตัวและพัฒนาจนไปสู่ความเป็นเมืองมากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องจัดทำระบบขนส่งมวลชนเพื่อใช้ภายในท้องถิ่นของตนเองเพราะเป็นเรื่องที่จำเป็นดังนี้แล้วการจัดทำภารกิจดังกล่าวก็สามารถจัดทำได้โดยเมื่อพิจารณาจาก

ศักยภาพของตนเองแล้วพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นั้นมีความสามารถที่เพียงพอในการจัดทำภารกิจบริการสาธารณะในเรื่องนั้นได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายให้อำนาจในการจัดทำภารกิจนั้นไว้เป็นการเฉพาะ เพราะถือเรื่องดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการที่เรียกว่า ”การบริหารโดยอิสระ” ที่ไม่กระทบกระเทือนต่อภารกิจของรัฐส่วนกลางและความมั่นคงแห่งการดำรงอยู่ของรัฐเป็นต้น

๓. ภารกิจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย(Mandatory Delegated Function) หมายถึงหลักการจัดทำภารกิจที่รักได้มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนซึ่งมีความแตกต่างจากภารกิจตามแนวคิดใน ๒ ประการแรกที่ผ่านมาที่ถือว่าเป็นบทบาทภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้ แต่การจัดทำภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายนี้ถือว่าเป็นภารกิจของรัฐบาลระดับชาติที่มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำ ภารกิจประเภทนี้ถือหลักความจำเป็นพื้นฐานของรัฐและรัฐจะต้องจัดให้มีขึ้นภายใต้กรอบและวิธีการตามกฎหมายที่รัฐกำหนดแต่ด้วยเพราะเหตุผลทางด้านความจำเป็นซึ่งรัฐไม่สามารถดำเนินการได้โดยเหตุผลบางประการหรือเป็นเพราะภารกิจดังกล่าวจะต้องมีความร่วมมือในการจัดทำร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐบาลกลางจึงได้มอบอำนาจภารกิจหน้าที่ดังกล่าวให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำแผนผลในทางปฏิบัติก็คือเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องจัดทำและการจัดทำนั้นจะต้องเป็นไปตามแนวทางหรือวิธีการขั้นตอนทางการปฏิบัติที่รับได้กำหนดไว้ยกตัวอย่างเช่นงานทะเบียนราษฎร หรือการสำรวจสำมะโนประชากรเป็นต้น

แนวคิดเกี่ยวกับประเภทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย วุฒิสาร ต้นไชย (๒๕๕๙:๔๓-๕๓) ได้อธิบายและจัดรูปแบบและประเภทการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย โดยสรุปรูปแบบและวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ๕ รูปแบบ ดังนี้

๑. การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง หมายถึง ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั้นได้เองโดยมีกฎหมายให้อำนาจไว้และ/โดยสามารถรับโอนและจะทำได้ทันทีโดยต้องอยู่ในขอบเขตอำนาจในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นแต่มีข้อสังเกตที่เห็นว่าการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างอาจไม่เหมาะสมเพราะเนื่องจากไม่มีความพร้อมต่อการจัดเตรียมเพื่อรองรับต่อการจัดทำอันได้แก่บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในการสร้างเสถียรภาพและการวางแผนทางเศรษฐกิจหรือประเด็นเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ซึ่งมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินงานและขาดความพร้อมในเรื่องของโครงสร้างทางบุคลากรความรู้ความเชี่ยวชาญรวมถึงระยะเวลาในการศึกษาหาความรู้ต่อการจัดทำในมิติดังกล่าว

๒. การจัดทำบริการสาธารณะโดยให้ผู้อื่นดำเนินการแทนโดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๒ กำหนดให้ท้องถิ่นอาจเรียกร้องให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการแทนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมอบหมายให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แทนได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด โดยจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำกับดูแลให้การดำเนินการเป็นไปตามเงื่อนไข ในการปฏิบัติให้เป็นไปตาม

มาตรฐาน โดยได้ตั้งข้อสังเกต ว่าในปัจจุบันยังไม่มียุทธศาสตร์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดมอบอำนาจให้ผู้อื่นดำเนินการแทนอีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความพร้อมและความสามารถในการออกแบข้อกำหนดและหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมต่อการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ผู้ที่ได้รับมอบหมายไปดำเนินการแทนตนได้

๓. การจัดทำบริการสาธารณะโดยการจัดตั้งสหการ (SyndicateหรือUnion) เป็นรูปแบบการจัดตั้งสหการในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทสหการ เป็นการที่กฎหมายให้อำนาจองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำได้โดยในรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยนั้นในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งสหการไว้ในระดับของการบริหารปกครองท้องถิ่น ๔ ประเภท ยกเว้นแต่ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบไปด้วย ๑) เทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ มาตรา ๕๘ ได้วางหลัก ว่าถ้ามีกิจการใดอยู่ ภายในอำนาจหน้าที่ ของเทศบาลตั้งแต่ ๒ แห่งขึ้นไปจะร่วมกันทำให้เกิดประโยชน์อย่างยิ่งก็ยอมได้โดยเรียกชื่อว่าสหการมีสภาพเป็นทบวงเมืองและมีคณะกรรมการ การบริหารประกอบไปด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องกฤษฎีกาซึ่งจะเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่และระเบียบการดำเนินงานไว้ส่วนการยุบเลิกสหการนั้นก็ต้องกระทำเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยวิธีการจัดการทรัพย์สิน ๒) กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๙๕ ได้วางหลักไว้ว่ากิจการใดที่อยู่ภายใต้อำนาจของกรุงเทพมหานครอาจจะดำเนินการนั้นร่วมกับส่วนราชการหรือหน่วยของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นได้โดยให้เป็นการจัดตั้งองค์การที่เรียกว่าสหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของกรุงเทพฯ ส่วนราชการหน่วยงานของราชการรัฐวิสาหกิจและราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี ในพระราชกฤษฎีกาให้กำหนดชื่ออำนาจ หน้าที่และวิธีการดำเนินงานไว้เมื่อจะยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้ระบุวิธีการจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย ๓) เมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาพ. ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖๙ ได้วางหลักกำหนดให้เมืองพัทยาอาจร่วมกับหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดตั้งองค์กรขึ้นเรียกว่าสหการมีฐานะเป็นนิติบุคคลเพื่อทำกิจการ ใดๆ โดยอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยระบุชื่ออำนาจหน้าที่ และระเบียบวิธีการบริหารจัดการและการดำเนินงานไว้และเมื่อ จะยุบเลิกจากการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยระบุวิธีการจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย ๔) องค์การบริหารส่วนจังหวัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด ไว้ในพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพศ ๒๕๔๒ ตามมาตรา ๑๗ ได้วางหลักไว้ให้โดยมีข้อความที่สื่อให้เห็นว่าสามารถดำเนินการจัดตั้งสหการไว้ได้ดังนี้ “กำหนดให้การทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ” โดยยังมีการกำหนด ในเรื่องการจัดตั้งสหการไว้ในแผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับที่ ๒ พ.ศ ๒๕๕๑ โดยให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้ในลักษณะความร่วมมือหรือรูปแบบสหการเป็นภารกิจที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากองค์กรอื่นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายและเกิดประโยชน์สูงสุดโดยมีผลกระทบต่อประชาชนไม่ เฉพาะในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะแต่มีผลกระทบต่อประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ด้วยหรือมีความจำเป็นต้องลงทุนจำนวนมากและไม่คุ้มค่าหากต่างฝ่าย ต่างดำเนินการเองได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ในทางปฏิบัติสภาวะการณ์ปัจจุบันกับไม่พบว่ามียุทธศาสตร์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ร่วมกันจัดตั้งจากการแต่อย่างใด

จากหลักการดังกล่าวซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับความคิดเห็นของ (โกวิทย์ พวงงาม, ๒๕๕๙: น.๗๒-๗๓) ที่ได้สรุปสาระสำคัญในหลักการความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นไว้อย่างน่าสนใจโดยมีการบริหารด้านความร่วมมือโดยมีชื่อเรียกว่า “สหการ” หรือความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรืออาจใช้คำว่า การจัดบริการสาธารณะร่วมกัน ระหว่างองค์กรท้องถิ่นก็ได้ ซึ่งประเทศญี่ปุ่นนั้นได้กำหนดรูปแบบความร่วมมือไว้ที่ตรงกับคำว่าสหการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยได้แก่การจัดทำบริการสาธารณะร่วมกันความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเป็นไปตาม กฎหมายที่บัญญัติไว้ว่าด้วยการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ระบุว่า ทั้งจังหวัดและเทศบาล สามารถบริหารจัดการธุรกิจร่วมกันได้ทั้งหมดหรือสามารถร่วมกันได้ในบางลักษณะภารกิจของความร่วมมือหรือสหการจะมีลักษณะเป็นนิติบุคคลโดยสามารถมีทรัพย์สินเป็นของตนเองได้มีแหล่งเงินของตนเองได้แต่ไม่มีอำนาจในการจัดเก็บภาษี มีโครงสร้างองค์กร โดยมีประธานสหกรณ์ผู้ได้รับเลือกมาจากนายกเทศมนตรีซึ่งภาคีสมาชิกที่ต้องการจัดทำมาร่วมมือกัน เลือกกันขึ้นมาและมีสภาสหการตรวจสอบ สำหรับความร่วมมือระหว่างองค์กรท้องถิ่นในประเทศไทยยังมีรูปแบบอื่นอีกยกตัวอย่างเช่นสหการผสมและสหการภาคซึ่งมีความสลับซับซ้อนในเรื่องของการร่วมมือการจัดทำภารกิจบางประเภทและร่วมมือที่จะทำภารกิจในหลาย ๆ ภารกิจโดยทุกแห่งร่วมกันดำเนินการเรียกว่า “สหการภาค” ซึ่งเป็นข้อแตกต่างจากสหการปกติเพราะเป็นความร่วมมือในระดับภาคและสามารถขอรับ การถ่ายโอนภารกิจจากรัฐบาลและจังหวัดมาให้แก่ สหการภาคเป็นผู้ดำเนินการแทนได้ จากบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย ตามความมุ่งหมายของเจตนารมณ์ ประกอบกับแนวความคิดต่อการจัดทำภารกิจ และการจัดทำ บริการสาธารณะสามารถวิเคราะห์ประเด็นท้าทายที่ส่งผลในทางปฏิบัติต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยได้

ประเด็นความท้าทายต่อการจัดทำภารกิจทางด้านบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นโดยในหลักการแล้วจะต้องเปิดโอกาสให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจและบทบาทภารกิจหน้าที่ต่อการตอบสนองความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่นพื้นที่นั้นให้ได้อย่างทั่วถึงและตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นโดยจะต้องมีความเป็นอิสระ นั้นหมายถึงมีความเป็นอิสระที่สามารถจัดทำได้เท่าที่ในกรอบกฎหมายให้อำนาจในการจัดทำสิ่งที่บทบัญญัติ แห่งรัฐจํานวนกำหนดไว้ตามความมุ่งหมายได้พยายามแสดงให้เห็นถึงการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามเจตนารมณ์และกฎหมายโดยมีการพยายามถ่ายโอนอำนาจการกระจายบทบาทภารกิจให้องค์กรปกครอง ส่วน ท้องถิ่นตามแผน พ.ศ.๒๕๔๒ แต่ปัญหาดังกล่าวนั้นมีข้อจำกัดเนื่องจากว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองมิได้คุ้นชินต่อการจัดทำบริการสาธารณะที่ตอบสนองต่อความต้องการดังเช่นแนวคิดหรือเจตนารมณ์ของ กฎหมายที่บัญญัติไว้เพราะเหตุว่าตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ตระหนักรู้ถึงคุณค่าต่อการจัดทำบริการ สาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการโดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยเมื่อกระบวนการทางประชาธิปไตยในประเทศไทยได้ สะดุดหยุดลงเพราะ การรัฐประหารเป็นเหตุ ให้การขับเคลื่อนเจตนารมณ์ต่อคุณค่าของการกระจายอำนาจที่ส่งผลต่อการเมือง ระดับท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นขาดจิตสำนึกแห่งการรับรู้และขาดความเชี่ยวชาญชำนาญต่อ

การได้เปิดโอกาสให้ตนเองได้เข้าไปจัดทำบริการสาธารณะดังเช่นตามแนวคิดของการแบ่งประเภทในการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบต่างๆที่ทันสมัยให้แก่ท้องถิ่นของตน เพราะอำนาจในการที่จะจัดทำได้นั้น ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมิได้เตรียมความพร้อมรับมือกับบทบาทภารกิจหน้าที่ที่จะมีความเปลี่ยนแปลงต่อศาลและการในอนาคตได้โดยมีปัจจัยทางการเมืองและทางโครงสร้างของบทบาทภารกิจทางกฎหมายลงไปสู่การ ปฏิบัติที่ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคยังไม่สามารถสนับสนุนต่อบทบาทภารกิจดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งการจัดทำบริการ สาธารณะที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นั้นในมิติที่หลากหลายและมากมายนั้นได้ไปสัมพันธ์กับองค์กรหรือหน่วยงานอื่นที่จะต้องถ่ายโอนอำนาจให้เข้ามาอยู่ในการ บังคับบัญชาหรือเป็นส่วนหนึ่งของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเชื่อมั่นว่าถ้าหน่วยงานของตนเองได้ไปอยู่กับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วจะดีกว่าเดิมอย่างไรและมีเหตุปัจจัยจูงใจอะไรที่หน่วยงานดังกล่าวในภารกิจนั้นนั้นจะเต็มใจไปอยู่ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะที่ผ่านมาไม่มีตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมหรือทำให้หน่วยงานนั้นนั้น ได้เกิดความ เชื่อมั่นต่อการปฏิบัติหน้าที่ และชีวิตในการทำงานของตนเองว่าจะสามารถสร้างความมั่นคง ให้กับหน่วยงานและความก้าวหน้าในอาชีพการทำงานของตนได้อย่างไรเมื่อต้องมีการเปลี่ยนแปลงไป ประการสุดท้ายด้วยหลักความสามารถต่อการจัดทำกรให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องขึ้นอยู่กับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ด้วยในหลักการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความพร้อมในทางปัจจัยเรื่องของกำลังคนและงบประมาณรวมถึงการเอื้ออำนวยความสะดวกทางกฎหมายให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสะท้อนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไปยัง ความต้องการที่ตรงกันของพี่น้องประชาชนในพื้นที่ไม่สามารถทำได้โดยง่ายและในทางปฏิบัติมีแต่แนวทางในหลักการทางทฤษฎีและกฎหมายแต่ไม่ได้มาพร้อมกับการ การสนับสนุนอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อให้เกิดผลเป็นจริง ประเด็นท้าทายดังกล่าวนี้จะต้องหยิบยกไปเป็นข้อเท็จจริงต่อการตั้งเป็นประเด็นปัญหาเพื่อหาทางแก้ไขในเชิงทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ร่วมกับประเด็นทางกฎหมายมหาชนในการหาทางออกผ่านทางต้นที่จะทำให้การกระจายอำนาจเป็นไปตามบทบาทภารกิจอำนาจหน้าที่ต่อการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นเจตนารมณ์ ตามรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ท้องถิ่นนั้นสามารถจัดทำได้อย่างอิสระภายใต้กรอบของกฎหมายโดยไม่สวนทางกับความเป็นจริงที่เป็นอยู่ซึ่งยังมีประเด็นช่องว่างอีกมากมายในที่นี้ผู้เขียนก็เพียงแต่ตั้งประเด็นความท้าทายต่อการนำปัญหาเพื่อมุ่งสู่หาคำตอบที่เป็นช่องว่างทางความคิดเพื่อกระตุ้นให้เกิดการนำไปปฏิบัติให้เกิดผลในอนาคตได้อย่างสอดคล้องกับความต้องการของรัฐราชการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากงานวิจัยของพัสดราภรณ์ เหลืองอิงคะสุต (๒๕๖๐: ๑๑)เรื่องปัญหาของการออกกฎกระทรวงมหาดไทยเพื่อกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอ้างถึงในศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้รวบรวมความหมายของคำว่ากำกับดูแลไว้อย่างน่าสนใจดังนี้ คำว่า “กำกับดูแล”(tutelle) ได้มีนักวิชาการทางกฎหมายมหาชนได้ให้คำจำกัดความเป็นไปในลักษณะใกล้เคียงกันเกี่ยวกับอำนาจดังกล่าวในทิศทางเดียวกันเช่นการดูแลควบคุมหรือการควบคุมดูแลทางปกครองหรือการควบคุมกำกับหรือการกำกับดูแลทางปกครอง

ชาญชัย แสวงศักดิ์ได้กล่าวถึงคำว่า tutelle เป็นแนวความคิดและหลักกฎหมายในเรื่องของการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจจึงกลับกันกับแนวความคิดและหลักกฎหมายในเรื่องของอำนาจการบังคับบัญชา

พัสดราภรณ์ เหลืองอิงคะสุต(๒๕๖๐:๑๒) ได้ให้ความเห็นในความหมายของการกำกับดูแลว่าการกำกับดูแลเป็นกรณีที่ต้องคุ้มครองของผู้มีอำนาจกำกับดูแลหรือราชการส่วนกลางนั้นได้ใช้อำนาจอย่างหนึ่งในเพียงแต่การตรวจสอบการกระทำขององค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าได้ดำเนินการโดยเป็นไปตามกฎหมายให้อำนาจไว้หรือไม่

ผู้เขียนขอสรุปความหมายเบื้องต้นดังนี้ “การกำกับดูแล”(tutelle) เป็นหลักการที่ใช้ในระบอบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส โดยนำมาใช้ในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านหลักการกระจายอำนาจ เป็นหลักการที่ให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายสามารถกำกับดูแลความชอบด้วยกฎหมายได้ให้ไว้ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคลากรภาครัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกรอบของกฎหมายอย่างเท่าเทียมกฎหมายให้อำนาจไว้โดยจะไม่เข้าไปก้าวก้าวในหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายได้ให้อำนาจจัดทำภารกิจต่าง ๆ ในท้องถิ่นของตน เป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลบนฐานกฎหมายและผู้มีอำนาจกำกับดูแลต้องทำเท่าที่จำเป็น ซึ่งสอดคล้อง กับอำนาจหน้าที่ในลักษณะทั่วไปของผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้มีอำนาจ กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกล่าวคือองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพ.ร.บองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๗๗ มีหลักว่าผู้มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลซึ่งมีสถานะแห่งการใช้อำนาจที่มาจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยมีขอบเขตการกำกับดูแลการปฏิบัติราชการของอบจ.ให้เป็นไปตามกฎหมายกฎระเบียบข้อบังคับโดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้ชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการได้

เทศบาล ผู้มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตราที่ ๗๑ วรรคแรกประกอบวรรคสองมีหลักว่านายอำเภอผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีสถานะแห่งการใช้อำนาจที่มาจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการกำกับดูแลทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนเทศบาลและตรวจสอบกิจการเรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติอย่างใด ๆ มาตรวจสอบตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้

องค์การบริหารส่วนตำบล ผู้มีอำนาจกำกับดูแลตามกฎหมายพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ มาตรา ๙๒ วรรคแรก ประกอบวรรคสองมีหลักว่า ให้นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะเป็นนายอำเภอที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของอบต.ให้เป็นไปตามกฎหมายและกฎระเบียบข้อบังคับทางราชการโดยในอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกอบต นายก อบต รองนายก เลขานุการ พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลมาชี้แจงหรือสอบสวน

ได้ตลอดจนสามารถเรียกรายงานและเอกสารใดๆที่มาตรวจสอบได้เช่นกันซึ่งสถานะของผู้กำกับดูแลจากราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นการแบ่งอำนาจจากราชการส่วนกลางให้มากำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน

ประเด็นท้าทาย จากหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนดสะท้อนเจตนารมณ์ตามความมุ่งหมายให้มีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นเพื่อสอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระต่อการกระจายอำนาจในระบบประชาธิปไตยโดยให้ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคในฐานะ ตามกฎหมายมีอำนาจกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่นทั้งในส่วนของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากระบบการเลือกตั้งจากคะแนนเสียงของพี่น้องประชาชนในท้องถิ่นพื้นที่ไม่ให้อำนาจต่อการจัดทำภารกิจใดๆเกินกว่าที่กฎหมายได้ให้ไว้เป็นประเด็นในทางกฎหมายที่ส่งผลต่อการปฏิบัติพบว่าผู้มีอำนาจกำกับดูแลสามารถใช้อำนาจในการสั่งยุบสภาท้องถิ่นได้โดยมีเหตุผลกำหนดไว้ว่าเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเพื่อประโยชน์การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอที่มาจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยสังกัดกระทรวงมหาดไทยที่มาจากกรแต่งตั้งสามารถใช้อำนาจในทางกฎหมายยุบสภาท้องถิ่น(ที่มา:พระราชบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐มาตรา๘๐และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๕๔๖มาตรา๗๔ ประกอบกับพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ มาตรา๙๑) โดยที่สถานนั้นมาจากการเลือกตั้งในการปกครอง ของระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งสนองตอบ ต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นพื้นที่เปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นได้เลือกผู้บริหารหรือตัวแทนขึ้นมาทำหน้าที่บริหารจัดการสาธารณะแทนตน ลักษณะการกำกับดูแลนี้ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการทำลายล้างต่อความมั่นคงแห่งการดำรงอยู่ของเจตนารมณ์ในระบอบประชาธิปไตยที่มีความยั่งยืนในทางปฏิบัติเป็นการทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ได้ถูกกำกับเท่าที่ จำเป็นและมีหน้าซ้ำยังเป็นแนวทางที่ไม่มุ่งส่งเสริมต่อทิศทางการกระจายอำนาจที่พึงหวังด้วยเหตุเพราะอำนาจทางกฎหมายเป็นการทำลายล้างต่อคุณค่าในหลักการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนหรือเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเนื่องจากตัวผู้ใช้อำนาจมิสามารถบอกได้ว่าตนเองนั้นใช้สิทธิ์แห่งอำนาจสั่งยุบสภาแทนพี่น้องประชาชนในพื้นที่หรือมีจุดยึดโยงร่วมกับคนในท้องถิ่นอย่างไรเพราะมีที่มาจากคนละระบบการบริหารราชการโดยผู้บังคับบัญชาสูงสุดของผู้ใช้อำนาจยุบสภาท้องถิ่นนั้นเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่อำนาจในคุณค่าของการกระจายอำนาจตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มีต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นคือประชาชนในท้องถิ่นพื้นที่ดังนี้แล้วจะเสมือนเท่ากับว่าประชาชนในท้องถิ่นพื้นที่เลือกนายกและผู้บริหารท้องถิ่นเข้ามาแต่ผู้ทำหน้าที่ยุบสภา คือผู้บริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค “ท่านเลือกมาเรายุบให้” อย่างนี้แล้วจะทำให้ความเจริญงอกงาม และเติบโตต่อพัฒนา การการกระจายอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้อย่างไร และประชาชนในพื้นที่ จะมีความคิดว่าความเป็นอิสระที่บอกไว้ในกฎหมายนั้นมันเป็นความอิสระเท่าที่ผู้มีอำนาจจะสามารถทำอะไรกับเขาก็ได้ใช่หรือไม่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจในท้องถิ่นพื้นที่จะให้ความสำคัญต่อราชการส่วนท้องถิ่นต่อไปหรือไม่เมื่อสิ่งที่เป็นสัญลักษณ์ตัวแทนของอำนาจประชาชนถูกทำลายโดยคนจากราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเสียเองอย่างนี้แล้วตกลงเรายังต้องการการกระจายอำนาจให้เป็นดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอีกต่อไปหรือไม่อย่างไรคำถามใหญ่จะเป็นประเด็นท้าทายที่ทุกท่านรวมทั้งผู้เขียนต้องแสวงหาแนวทางแก้ไขกันต่อไป

การบริหารงานบุคคลและที่มาของสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ	ความมุ่งหมาย
<p>มาตรา ๒๕๑</p> <p>การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>ซึ่งต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบการจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถพัฒนาาร่วมกันหรือการสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้</p>	กำหนดรูปแบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
<p>มาตรา ๒๕๒ สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้</p> <p>แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งและหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย</p>	กำหนดหลักเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน และเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปราม การทุจริตไว้ด้วย

*อ้างอิง: ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐. ๒๕๖๒. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพฯ.

การบริหารงานบุคคลและที่มาของสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นท้าทายในทางปฏิบัติด้านการบริหารงานบุคคลเกี่ยวข้องกับระบบคุณธรรมที่องในส่วนของที่มาแห่งการใช้อำนาจแบบกลุ่มหรือคณะกรรมการ โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการกลางปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด ในแต่ละแห่งเพื่อให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันโดยกำหนดให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้รับมอบหมายเป็นประธาน ๒ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ๓ เลขาธิการ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ๔ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ๕

อธิบดีกรมบัญชีกลางและ ๖ อธิบดีส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั้งหมดนี้เป็นตัวแทนจากราชการส่วนกลางและเป็นผู้ที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างมากทั้งในทางกฎหมายในทางงบประมาณและในทางกำกับดูแลบังคับบัญชาที่มีต่อบุคลากรส่วนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญอยู่ตรงที่ให้คณะกรรมการเลือกผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๖ คนที่มาจาก ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคล ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยให้กรรมการตามที่กล่าวมาข้างต้นทั้ง ๖ ตำแหน่งที่เป็นตัวแทนจากราชการ ส่วนกลางเสนอผู้ทรงคุณวุฒิและให้ตัวแทนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีจำนวน ๖ คนเท่ากันเสนอ ผู้ทรงคุณวุฒิฝั่งละ ๙ คนเท่ากับ ๑๘ คนผู้ที่ถูกเสนอชื่อและให้บุคคล ดังกล่าว ร่วมกันประชุมเพื่อคัดเลือกกันเอง ให้เหลือ ๖ คนโดยวิธีการคัดเลือก ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด และทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ บริหารงานบุคคลท้องถิ่นกำหนด ซึ่งหลักการดังกล่าวไม่ได้กำหนด ไว้ให้เห็นว่าใครมีอำนาจกำหนดอย่างไรและมีวิธีการกำหนดโดยใคร แต่ในบทบัญญัติมาตรา ๑๖วรรค๓แสดงให้เห็นว่าให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็น ตัวแทนจากราชการส่วนกลางมีหน้าที่ตามกฎหมาย เพียงตำแหน่งเดียวที่สามารถจัดให้มีการคัดเลือก นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือปลัดองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดแล้วแต่กรณีให้มาทำหน้าที่เป็นผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยมาจากการคัดเลือกจากราชการส่วนกลางซึ่งอำนาจที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังนี้เท่ากับว่าให้อำนาจราชการส่วนกลางนั้นมีเหนือราชการส่วนท้องถิ่นจึงไม่อาจสะท้อนตามหลักเจตนารมณ์เรื่องจริยธรรมและคุณธรรมทั้งที่เป็นเรื่องของการจัดทำการบริหารบุคลากรส่วนท้องถิ่นโดยแท้และยังกำหนดให้อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการในกรมการปกครอง ๑ คนซึ่งดำรงตำแหน่ง ไม่ต่ำกว่ารองอธิบดี เป็นเลขานุการคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากโครงสร้าง ดังกล่าวเป็นตัวสะท้อนให้เห็นว่าการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเป็นแหล่ง อำนาจทางโครงสร้าง ของข้าราชการส่วนกลางเป็นหลักใหญ่เสมือนกับเป็นแหล่งอำนาจเพื่อเข้ามา ควบคุมต่างหากเพื่อให้ กำหนดทิศทางและวิธีการขั้นตอนเป็นไปดังที่ราชการส่วนกลางต้องการหรือกำหนดไว้เปรียบดัง “บ้านของราชการส่วนท้องถิ่นแต่ผู้มีอำนาจจัดสรรดำเนินกิจการในบ้านเป็นของข้าราชการ ส่วนกลาง” อีกทั้งยังใช้เทคนิคทางกฎหมายในการซ่อนรูปของอำนาจที่เป็นตัวแทนจากราชการส่วนกลางเมื่อมองผิวเผินอาจจะคิดว่า มีจำนวนของคณะกรรมการทางด้านบริหารงานบุคคลที่เป็นคณะกรรมการกลางระหว่างราชการส่วนกลางและท้องถิ่นมีจำนวนเท่าๆกันแต่เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างดังกล่าวจะเห็นได้ว่าตำแหน่งแห่งหนของการเข้ามาควบคุมสั่งการเป็นสายบังคับบัญชาที่มีผลในทางกฎหมายและอิทธิพลการบังคับบัญชาโดยมีการใช้ตำแหน่งจากราชการส่วนกลางซ้ำในตำแหน่งเดียวให้อำนาจหน้าที่มากกว่า ๑ สถานะโดยเห็นได้จากตำแหน่งอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครอง ส่วนท้องถิ่นและปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อการควบคุมให้โครงสร้างดังกล่าวเป็นไปในทิศทางที่ราชการส่วนกลางสามารถกำหนดทิศทางได้



การมีส่วนร่วมของประชาชน

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ	ความมุ่งหมาย
มาตรา ๒๕๓ ในการดำเนินงาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชน ทราบ รวมตลอดทั้งมีกลไก ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และ วิธีการที่กฎหมายบัญญัติ	กำหนดหลักการในการดำเนินงานขององค์กรป กครองส่วนท้องถิ่น
มาตรา ๒๕๔ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อเพื่อเส นขอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ	กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเข้าชื่อเพื่อเส นขอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้

*อ้างอิง: ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐. ๒๕๖๒. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพฯ.

การมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ต่อการเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่นนั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย

ประเด็นท้าทาย

จากการที่รัฐธรรมนูญตามความมุ่งหมายกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นพื้นที่เข้าไปมีส่วนร่วมต่อการ
กำหนดทิศทางอนาคตในท้องถิ่นของตนเองเพื่อคัดเลือกผู้บริหารท้องถิ่นหรือสภาท้องถิ่นเข้ามาทำหน้าที่แทนตน
ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือดูแลความเรียบร้อยภายในพื้นที่โดยต้องตอบสนองความต้องการของประชาชน
นั้นหลักการมีส่วนร่วมที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งก็คือการให้ประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของการร่วมกับสนใจหรือร่วม
เข้าไปเป็นคณะกรรมการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรับรู้ปัญหาเสนอปัญหา รวมถึงแก้ไขปัญหาร่วมกับ
ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสภาท้องถิ่นและโดยตรงฉบับปัจจุบันได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวน
การถอดถอนหรือเสนอข้อบัญญัติแห่งกฎหมายในท้องถิ่นพื้นที่นั้น ๆ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถ
ถอดถอนบุคคลที่ตนได้เลือกให้เข้ามาทำหน้าที่แต่ไม่สามารถสร้างความไว้วางใจหรือไม่สามารถทำตามนโยบาย
ที่เคยหาเสียงไว้หรือผู้บริหารท้องถิ่นมีการกระทำที่ผิดต่อเจตนารมณ์ในการอยู่ร่วมกันที่ได้ตกลงกันไว้กับ
ประชาชนดังกล่าวเป็นกรณีกฎหมายเปิดช่องให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิได้แต่เมื่อพิจารณาหลังไปในตัวบท
กฎหมายซึ่งจะมีผลต่อทางปฏิบัตินั้นก็พบว่าผลในทางปฏิบัติในกฎหมายลำดับรองที่เข้าไปเป็นกลไกเพื่อผลักดัน
ให้เกิดเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญกับเกิดปัญหาในทางดำเนินการบังคับใช้กล่าวคือพระราชบัญญัติว่า
ด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พศ.๒๕๔๒ มาตรา ๒๓
ได้วางหลักเกณฑ์ ให้ประชาชน สามารถมีส่วนร่วมในการถอดถอนโดยใช้คะแนนเสียงของราษฎรผู้มีสิทธิ
เลือกตั้งในเขตท้องถิ่นซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงสำหรับ

ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งโดยทั่วไปแม้จะดูว่าเป็นเกณฑ์ที่เหมาะสมและเป็นเหตุผลที่สามารถถอดให้บุคคลพ้นจากตำแหน่ง ได้แต่ด้วยการกำหนดให้ใช้เกณฑ์ ๓ ใน ๔ ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิซึ่งมากกว่าเกณฑ์เสียงข้างมาก อันเป็นเกณฑ์ทั่วไปปกติตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งถือว่าเป็นมาตรฐานสากลและเป็นหลักทั่วไปที่ใช้กับประเทศในระบอบประชาธิปไตยทั่วโลกและกฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ.ศ. ๒๕๔๒ยังกำหนดลงไปเพิ่มเติมอีกว่าการลงคะแนนเสียงเพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจากตำแหน่งหากมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพื้นที่นั้นให้การเข้าชื่อถอดถอนบุคคลนั้นเป็นอันตกไป กรณีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการให้ประชาชนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยหลักการในทางปฏิบัติในการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งต้องมาจากคะแนน เสียงส่วนใหญ่ของหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นโดยกำหนดให้หมู่บ้านละ ๒ คนะป็น ผู้มีคะแนนเสียงมากที่สุด ๒ ท่านเป็นผู้ที่ได้รับเลือกแต่ในทางปฏิบัติการใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอน ก็ต้องใช้คะแนนเสียงเพื่อถอดถอนที่มาจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตของพื้นที่นั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงและต้องมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงและต้องมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ส่งผลให้ในทางปฏิบัติประชาชน อาจเกิดข้อจำกัดในการเข้ามาสู่กลไกด้วยระบบการถอดถอนแบบนี้ เพราะมีความขัดแย้งกันอยู่ในตัวกฎหมายคนข้างสูง สอดคล้องกับงานวิจัยเรื่องการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของ มาโนช นามเดช พ. ศ. ๒๕๕๙:น.๑๑๓-๑๑๖ ได้มีมุมมองและนำเสนอเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว ในหัวข้อการให้บุคคลพ้นจากตำแหน่ง โดยประชาชน ที่พบว่าหลักการดังกล่าวนี้มีความอ่อนแอไม่สามารถทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในหลักการ ดังกล่าวได้อย่างเต็มที่และในทางปฏิบัติจะใช้สิทธินี้ได้ค่อนข้างน้อยโดยมีข้อเสนอว่าควรกำหนดให้การใช้สิทธิถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องใช้คะแนนเสียงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตพื้นที่นั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่า-๓ ใน ๔ ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงสำหรับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและสำหรับการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นควรมีหลักเกณฑ์แตกต่างหากออกไป และควรเพิ่มเติมหลักเกณฑ์สำหรับการถอดสมาชิก สภาท้องถิ่นโดยกำหนดว่าผู้มาใช้สิทธิที่เป็นประชาชน ในท้องถิ่นพื้นที่นั้นมาใช้สิทธิถอดถอนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในเขตเลือกตั้งนั้น และอีกหนึ่งวิธีคืออาจใช้เฉพาะคะแนนเสียง ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นโดยกำหนดให้มีจำนวนไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง สำหรับการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่ามีผู้มาลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นหรือไม่ก็ได้ จึงเป็นประเด็นปัญหาในการนำ กฎหมายไปปฏิบัติใช้ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมดังเจตนารมณ์ ตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ ที่ผู้เขียนได้พยายามสะท้อนให้เห็นและอีกกรณีหนึ่งก็คือการจัดให้มีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นก็จำเป็นต้องใช้กระบวนการความร่วมมือและงบประมาณรวมถึงความพร้อมด้านบุคลากรต้องจัดทำเพิ่มขึ้น เป็นอีกหนึ่งภาระงาน

นอกเหนือจากการจัดการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น อาจจะทำให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายและมาใช้สิทธิเพื่อเข้ามาสู่กระบวนการมีส่วนร่วมได้ไม่เป็นไป ตามความมุ่งหมายที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายลำดับรองกำหนดเท่าที่ควร

บทสรุป

ประเด็นท้าทาย จาก บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญตามความมุ่งหมายเพื่อสะท้อนเจตนารมณ์ ที่มีต่อบทบาทอำนาจหน้าที่ ภารกิจในหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น หากเปรียบเทียบรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยเป็นดังโรงเรียนบ่มเพาะฝึกหัดการสร้างคุณค่า ของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นพื้นที่ ผ่านแนวคิดการกระจายอำนาจ ดังนั้นการเมืองการปกครองระดับชาติก็เป็นสาเหตุที่จะบอกได้ว่าผลดังกล่าวจะเกิดขึ้นในการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นจริงได้มากน้อยแค่ไหนก็ขึ้นอยู่กับการสร้างคุณค่า ในระบอบประชาธิปไตย ในทางการเมืองการปกครองระดับชาติ ที่จะให้เกิดความมั่นคง ต่อเนื่อง และสร้างความเชื่อมั่น ต่อสถานะการดำรงอยู่ ของเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ ที่สะท้อนผ่านการบังคับใช้อันเป็นตามหลักการ การปกครองที่ประชาชนเป็นใหญ่โดยคำนึงถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ เมื่อใดที่การเมืองการปกครองระดับชาติไม่สามารถส่งผ่านคุณค่า การปกครองในระบบประชาธิปไตยผ่านไปยังรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ก็จะเท่ากับเป็นการ นิ่งเฉยหรือปล่อยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเผชิญชะตากรรมตามแต่โชคชะตา เห็นได้จาก การควบคุมดูแล กำกับดูแล ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นการใช้อำนาจ จากราชการส่วนกลางส่งผ่านมายัง ราชการส่วนภูมิภาค แทนที่จะเป็นการส่งเสริมแนวทางการกระจายอำนาจต่อการกำหนด นโยบายการจัดทำบริการ สาธารณะหรือวางแผนแนวทางการจัดการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นให้เป็นไปดังเจตนารมณ์ เพื่อตอบสนองต่อการจัดทำตามความต้องการของคนในท้องถิ่นเพื่อสนองตอบต่อท้องถิ่นของตน โดยใช้กฎหมายที่ออกจากความต้องการภายในท้องถิ่นนั้นๆแต่กับไม่สามารถส่งผลในทางปฏิบัติได้ เพราะถูกอำนาจ ควบคุมดูแลหรือกำกับดูแลอย่างเข้มข้นอันส่งผลเป็นการสกัดกั้นหรือทำให้การกระจายอำนาจตามคุณค่าของระบบประชาธิปไตยไม่สามารถเป็นจริงดังตามเจตนารมณ์ได้ หรือในบางครั้งโครงสร้างแบบเดิมทัศนคติแบบเดิมในกรอบความคิดแบบเดิม อาจจะเป็นกำแพงแห่งทัศนคติที่สร้างอุปสรรคขัดขวางอันเกิดจากทัศนคติแบบรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางและส่วนภูมิภาคโดยไม่มีความจริงใจต่อการให้เกิดผลในทางปฏิบัติขึ้นได้จริง เหล่านี้ย่อมเป็นสาเหตุของปัญหาที่เป็นสะพานเชื่อมร้อยเชื่อมโยงเป็นทอด ๆ ต่อกันโดยที่ไม่สามารถปฏิเสธความสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบการเมืองการปกครองระดับชาติและระดับการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ทิศทางในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการดำรงอยู่ในสถานะที่ ประชาชนในท้องถิ่นพื้นที่จะเกิดความตระหนักรู้และศรัทธาต่อระบบการเมืองการบริหารปกครองย่อมต้องมีการบ่มเพาะคุณค่าในทางประชาธิปไตยอันสะท้อนเจตนารมณ์ที่ประชาชนในท้องถิ่นพื้นที่ในฐานะเป็นเจ้าของพื้นที่และในฐานะผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงจะต้องได้รับการตอบสนองต่อการบริหารปกครอง และการจัดทำบริการสาธารณะที่เหมาะสมกับหลักความสามารถที่ท้องถิ่นนั้น ๆ จะสามารถบริหารจัดการได้อย่างเป็นอิสระโดยอยู่ในกรอบของกฎหมายแต่มิใช่ใช้กรอบของกฎหมายเป็นเครื่องมือ



อสกั้ดกั้ันยั้บยั้งั้ให้้ความเจ้ริญงอ้องกั้มแห่งการกระจายอ้านาจที่้เป็นค้คุณค่าพ้ันฐานของระบบประชาธิปไตยต้องเส้ื่อมถอยหรือถดถอยลงไปจนเป็นเหตุให้้ประชาชนเกิดคว้ามสั้บสนว้าแท้้จริงแล้วอ้องค้กรปกครองส่วนท้องถั้้นนั้้นกระทำเพื่อตอบสนองต่อคว้ามต้องการให้้แก่ประชาชนดั่งเจ้ตนาธรรม์หรือไม่อย่างไรหรือการปกครองส่วนท้องถั้้นนั้้นยั้งั้ต้องตอบสนองต่อคว้ามต้องการจากรัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างเข้มงวดเช่นในอดีต

ดั่งนี้แล้วถ้าเรายั้งั้มีสามารถแบ่งแยกคว้ามเป็นอิสระให้้เกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างชัดเจนแล้วหลักคว้ามสามารถในการจัดท้าบริการสาธารณะของอ้องค้กรปกครองส่วนท้องถั้้นยั้งั้ไม่ผลิ้ดอกออกผลเจ้ริญงอ้องกั้มดั่งเช่นเจ้ตนาธรรม์ที่้กำหนดไว้้ในรัฐธรรมนูญโดยมีความมุ่งหมายให้้อ้องค้กรปกครองส่วนท้องถั้้นมีเจ้ตนาธรรม์ที่้จะทำเพื่อประชาชนในท้องถั้้นพื้นที่้หรือคว้ามเป็นอิสระภายใต้้ระบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยโดยกำหนดไว้้ในรัฐธรรมนูญ

บรรณานุกรม

- โกวิทย์ พวงงาม. ๒๕๕๙. การปกครองท้องถิ่นไทยหลักการและมิติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- โกวิทย์ พวงงาม. ๒๕๕๔. การสังเคราะห์และถอดบทเรียนนวัตกรรมท้องถิ่น และการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี
- จรัส สุวรรณมาลา. ๒๕๕๑. ศักยภาพทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา
- จรัส สุวรรณมาลา. ๒๕๕๒. รัฐบาลท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว)
- จรัส สุวรรณมาลาและคณะ. ๒๕๔๘. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องวิถีใหม่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว) ตุลาคม
- จรัส สุวรรณมาลาและวีระศักดิ์เครือเทพ. ๒๕๕๔. ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น. คณะรัฐศาสตร์จุฬาฯ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- วีระศักดิ์เครือเทพและคณะ. ๒๕๕๘. ๑๕ ปีการกระจายอำนาจของไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ถวิลวดี บุรีกุล, รัชวดี แสงมเหหมัด, วิศิษฎ์ ชัชวาลทิพากร. ๒๕๕๘. รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณะและการทำงานของหน่วยงาน พ.ศ.๒๕๕๗. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. ๒๕๕๔. มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน
- วุฒิสาร ตันไชย. การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่. <http://www.local.moi.go.th/webst/botfam๑.htm>
- อภิชาติ สถิตนิรามัย. ๒๕๕๕. รัฐธรรมนูญการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลาคม.
- สมยศ เชื้อไทย. ๒๕๕๙. กฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. ๒๕๕๕. แนวคิดและทฤษฎีการปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐. ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐. ๒๕๖๒. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพฯ.
- มาโนช นามเดช. ๒๕๕๙. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า .
- ชาญชัย แสงศักดิ์. ๒๕๖๓. กฎหมายมหาชน วิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.



สมคิด เลิศไพฑูรย์. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย.

วารสารวิชาการศาลปกครอง ฉบับที่ ๓ ปีที่ ๕ (กันยายน - ธันวาคม ๒๕๔๘: ๑-๑๓)

วสันต์ เหลืองประภัสร์. ๒๕๔๗. สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย.กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์ ธรรมดาเพรส จำกัด.

พัศตราภรณ์ เหลืองอิงคะสุต. “ปัญหาของการออกกฎกระทรวงมหาดไทยเพื่อกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๖๐.