

การเมืองในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ
เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

นายพรชัย ฝิวสร้อย



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกการเมืองการปกครองท้องถิ่น สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2564

**Politics in the Establishment of the District Office for Local Administration
as the Provincial Administration**

Mr. Pornchai Piwsoi

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Political Science in Local Politics and Government

School of Political Science

Sukhothai Thammathirat Open University

2021

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การเมืองในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ
เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค
ชื่อและนามสกุล นายพรชัย ผิวสร้อย
วิชาเอก การเมืองการปกครองท้องถิ่น
สาขาวิชา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.ยุทธพร อิศรชัย

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2565

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ยุทธพร อิศรชัย)
..... กรรมการ
ท.โสธร คุ้มวงศ์
(รองศาสตราจารย์ ดร.ท.โสธร คุ้มวงศ์)
.....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วนัส ปิยะกุลชัยเดช)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์

ชื่อการศึกษา คั่นคว้ออิสระ การเมืองในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ
เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ผู้ศึกษา นายพรชัย ผิวสร้อย รหัสนักศึกษา 2608001620 **ปริญญา** รัฐศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.ยุทธพร อิศรชัย **ปีการศึกษา** 2564

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) การเมืองในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค (2) ปัญหาและอุปสรรคในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค และ (3) แนวทางและข้อเสนอแนะในการพัฒนาการดำเนินงานของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ โดยศึกษาข้อมูลจากเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่าง ใช้การวิเคราะห์เชิงพรรณนา

ผลการวิจัยพบว่า (1) การจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค พบว่ากลุ่มบุคลากรที่เกี่ยวข้อง มีแนวความคิดขัดแย้งกันเป็น 2 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มที่เห็นด้วย เนื่องจากการเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน อำนวยการ ประสานงาน ส่งเสริมสนับสนุนการปฏิบัติงาน แก้ไขปัญหาของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีกฎหมายรองรับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นอำเภอ แก้ไขปัญหาด้านบุคลากรของกรม และขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล กระทรวงมหาดไทยในท้องถิ่น และ 2) กลุ่มที่ไม่เห็นด้วย เนื่องจากการขยายโครงสร้างหน่วยงานในภูมิภาค เพิ่มอำนาจการกำกับดูแลของนายอำเภอ ครอบทับการปฏิบัติงาน ขัดแย้งหลักการกระจายอำนาจ และมีการเปลี่ยนแปลงทางอำนาจของหน่วยงานระดับจังหวัด ลู่อำเภอในการบังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ และมีบุคลากรและหน่วยงานภายในของกรมได้รับผลกระทบจากเงื่อนไข One-in, X-Out ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ แสดงรูปแบบความสัมพันธ์ของภาครัฐกับท้องถิ่นในแนวตั้ง (2) ปัญหาอุปสรรคในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย ด้านกฎหมายและแนวนโยบายรัฐ ด้านงบประมาณ ด้านการบริหารจัดการ และด้านแนวคิด และ (3) ควรจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอโดยมีโครงสร้างสายงานหลักตามรูปแบบที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด และสายงานที่ปรึกษาประกอบด้วยผู้แทนต่าง ๆ ร่วมเป็นคณะกรรมการ และควรนำความแตกต่างหลากหลายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนภาระงานที่เป็นงานฝากของท้องถิ่นอำเภอมาประกอบการจัดตั้งด้วย และหากดำเนินการจัดตั้งไม่ได้ให้จัดตั้งแบบกลุ่มอำเภอ

คำสำคัญ การเมืองในสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ ท้องถิ่นอำเภอ ราชการส่วนภูมิภาค

Independent Study title: Politics in the Establishment of the District Office for Local Administration as the Provincial Administration

Author: Mr. Pornchai Piwsoi; **ID:** 2608001620; **Degree:** Master of Political Science;

Independent Study advisor: Dr.Yuthaporn Issarachai, Associate Professor; **Academic Year:** 2021

Abstract

The objectives of this study were (1) to study politics in an establishment of a District Office for Local Administration as a provincial administration, (2) to identify problems and obstacles in the establishment of the District Office for Local Administration as the provincial administration, and (3) to propose guidelines and recommendation in developing the District Office for Local Administration based on the literature review and in-depth interview was analyzed using descriptive analysis.

The study found that (1) there were two groups with conflicting opinions on the establishment of a District Office for Local Administration as the provincial administration. Firstly, Supporters viewed that it is beneficial to the operation and coordinating because this can solve personnel problems in local government organizations. The power of the local authorities and district to solve the department's personnel problems and to carry out government policies with regard to the Ministry of the Interior is prescribed by law. Secondly, Opponents are of the opinion that the expansion of the organizational structure in the provincial administration and the increased authority of the District Chief, resulting in a complex operation that contradicts the principle of decentralization. There was a change from the authority of provincial departments to districts in terms of commanding government officers in the District Office for Local Administration. Moreover, personnel and internal departments were affected by the Office of Public Sector Development Commission's "One-in, X-Out" conditions, showing a vertical pattern of government-local relations. (2) Problems and obstacles in the establishment of the District Office for Local Administration as the provincial administration consisted of legal and government policy, budget management and the concept. (3) The recommendations were that the District Office for Local Administration should be established with the main organizational structure in accordance with the form prescribed by the Department of Local Administration. The consultants should be consisted of various representatives who joined the committee. They should bring the diversity of local government organizations as well as the workload that was deposited by the local district to accompany the establishment. If it cannot be established, the district group shall be established.

Keywords: Politics in the District Office for Local Administration, District and Provincial Administration

น

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาครั้งนี้ว่าอิสระฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ได้ด้วยความเมตตากรุณาและความร่วมมือร่วมใจจากบุคคลหลายฝ่ายด้วยกัน ขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.ยุทธพร อิศรชัย อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก และ รองศาสตราจารย์ ดร. ธโรธร คุ้มทองคำ ที่ได้เมตตากรุณาให้ความรู้คำแนะนำ ตลอดจนให้คำปรึกษา และตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ มาโดยตลอด จนทำให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และถูกต้องตามหลักวิชาการ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูง ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณคณาจารย์สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ตลอดจนครุอาจารย์ที่ได้กรุณาประสิทธิประสาทวิชาความรู้ให้กับผู้ศึกษาวิจัย รวมทั้งขอขอบคุณเจ้าหน้าที่สาขาวิชารัฐศาสตร์ ที่ได้อำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ ด้วยดีตลอดมา

ขอขอบพระคุณผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ท้องถิ่นจังหวัดสระแก้ว ท้องถิ่นอำเภอเมืองสระแก้ว นายกเทศมนตรีตำบลศาลาลำดวน นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแก้ง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสระขวัญ ปลัดเทศบาลตำบลศาลาลำดวน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโคกปีน่อง และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสระขวัญ และ ดร. เสริมสิทธิ์ สร้อยสอดศรี ที่ให้ความอนุเคราะห์ให้ข้อมูลสำคัญแก่ผู้ศึกษาวิจัย

เหนือสิ่งอื่นใด ผู้ศึกษาวิจัยขอกราบระลึกถึงพระคุณอันยิ่งใหญ่ของบิดา มารดา ละสมาชิกในครอบครัวที่คอยเป็นกำลังใจและให้การสนับสนุนในการศึกษา ในการดำรงชีวิตเสมอมา และหากการศึกษาครั้งนี้มีคุณค่าทางวิชาการอยู่บ้าง ก็ขอมอบให้แก่สาขาวิชา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ตลอดจนผู้มีพระคุณทุกท่านทั้งที่ได้กล่าวนาม และไม่ได้กล่าวนามไว้ข้างต้นผู้อยู่เบื้องหลังความสำเร็จในครั้งนี้

พรชัย ผิวสร้อย

กรกฎาคม 2565

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญภาพ.....	ฌ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
ปัญหาหรือโจทย์การวิจัย.....	5
วัตถุประสงค์การวิจัย.....	5
ขอบเขตการวิจัย.....	6
ศัพท์สำคัญที่ใช้ในการศึกษา.....	8
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	9
แนวคิดเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง.....	9
แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ.....	13
แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น.....	20
แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	33
แนวคิดเกี่ยวกับรัฐราชการ.....	38
บริบทของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอและข้อมูลพื้นฐาน.....	41
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเมืองสระแก้ว.....	
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	50
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	63
หน่วยในการวิจัย.....	63
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง.....	64
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	65

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	66
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	66
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	67
สถานภาพของกลุ่มตัวอย่าง.....	67
การเมืองในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ.....	69
เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค	
ปัญหา อุปสรรคในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ.....	120
เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค	
ข้อเสนอแนะในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ.....	136
เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค	
บทที่ 5 สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	139
สรุปการวิจัย.....	139
อภิปรายผล.....	151
ข้อเสนอแนะ.....	158
บรรณานุกรม.....	161
ภาคผนวก.....	169
ก แบบสัมภาษณ์.....	170
ข ผู้ให้สัมภาษณ์.....	175
ค ภาพถ่ายประกอบการสัมภาษณ์.....	177
ประวัติผู้ศึกษา.....	183

ณ

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 2.1 แผนที่จังหวัดสระแก้ว.....	47
ภาพที่ 2.2 แผนที่อำเภอในจังหวัดสระแก้ว.....	47



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่รูปแบบการปกครองของประเทศไทยได้เปลี่ยนจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute monarchy) มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democracy) ประเทศไทยได้แบ่งการบริหารราชการแผ่นดิน (Public Administration) ออกเป็น 3 รูปแบบ ประกอบด้วย การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

การบริหารราชการส่วนกลาง (Central Administration) เป็นการบริหารราชการในรูปแบบของการรวมอำนาจ (Centralization) ซึ่งรวมอำนาจการตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย การวางแผน การจัดสรรงบประมาณ การควบคุมตรวจสอบ และการบริหารราชการในกิจการสำคัญไว้ให้เป็นภาระรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ในส่วนกลาง โดยมีหน่วยงานในสังกัดส่วนกลางประกอบด้วย สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม โดยมีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง และอธิบดีกรมต่าง ๆ เป็นผู้บังคับบัญชาในการปฏิบัติงานภายในหน่วยงานตามลำดับ

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค (Provincial Administration) เป็นรูปแบบที่รัฐบาลกลาง ได้แบ่งอำนาจ (Deconcentration) หรือมอบอำนาจหน้าที่ในกิจการบางอย่างให้หน่วยงานนอกพื้นที่ส่วนกลางหรือผู้แทนที่ได้รับแต่งตั้งจากส่วนกลางลงไปปฏิบัติในพื้นที่ส่วนกลางในภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งมี 2 รูปแบบ คือ จังหวัดและอำเภอ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ เป็นผู้บริหารและรับผิดชอบในแต่ละเขตพื้นที่จังหวัด และอำเภอตามลำดับ

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (Local Administration) เป็นการกระจายการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) โดยรัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจทางการปกครองและการบริหารให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นแก้ไขปัญหาและความต้องการของชุมชนท้องถิ่นตนเอง มีความเป็นอิสระในการบริหารเกี่ยวกับท้องถิ่นทั้งในด้านการเมืองและการบริหารจัดการพอสมควร มีโครงสร้างประกอบด้วย ฝ่ายบริหารท้องถิ่น และฝ่ายสภาท้องถิ่น โดยมีผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารองค์กรและงบประมาณ (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, 2547: 17-37)

พินัยสัญญา พรรณศิลป์ (2559) ได้สรุปสาระสำคัญการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

- (1) เป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย
- (2) เป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น (Self-Government) ที่มีใช้การปกครองอันมาจากส่วนกลาง และเป็นการปกครองที่ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง
- (3) เป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลมีภารกิจกว้างขวาง และขยายเพิ่มขึ้น การให้ประชาชนในท้องถิ่นได้บริหารจัดการปัญหาความต้องการของตนเองด้วยตนเองจะเป็นการลดภาระและช่วยให้รัฐบาลเองมีความคล่องตัวในการดำเนินการในภารกิจที่มีความสำคัญและจำเป็นมากขึ้น
- (4) สามารถตอบสนองต่อปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ
- (5) เป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองและการบริหารประเทศในอนาคต
- (6) ยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นแบบพึ่งตนเองทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม (พินัยสัญญา พรรณศิลป์, 2559: 3-4)

ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐจากภาคส่วนอื่นของสังคม (ปธาน สุวรรณมงคล, 2554: 4) โดยมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดแนวทางเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมมากที่สุด นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาทุกฉบับ โดยมีสาระสำคัญต่อรูปแบบการปกครองของประเทศไทย คือ การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชนและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักสากล อันเป็นต้นกำเนิดของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยยุคปัจจุบันอย่างแท้จริง แม้ว่าในปัจจุบัน จะมีการปรับเปลี่ยนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาแล้วหลายฉบับ แต่ยังคงหลักการสำคัญเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของไทย (ปิ่นฉัตร เขียวชัยพลฤกษ์, 2561: 186-187)

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมาย ที่กำหนดให้ส่วนราชการจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จาก 50 กรม 11 กระทรวง ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ จำนวน 6 ด้าน จำนวน 245 ภารกิจ (ราชกิจจานุเบกษา, 2542) โดยมีกระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้กำกับดูแลการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร มีผู้ว่าราชการจังหวัด

เป็นผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล และมีนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลให้ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย (ราชกิจจานุเบกษา, 2534)

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีบทบาทภารกิจสำคัญในการส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการพัฒนาและให้คำปรึกษา แนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และการบริหารจัดการ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ ต่อมาได้มีกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2551 กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดเป็นหน่วยงานในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในเขตพื้นที่จังหวัด กำกับ ดูแล และสนับสนุนการปฏิบัติงาน อันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย โดยมีบทบาทหน้าที่ในการประสานงานและปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้การกำกับดูแลและสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ (กฎกระทรวง, 2551) และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีคำสั่งจัดโครงสร้างส่วนราชการและแบ่งงานภายใน กำหนดให้มีสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรมในเขตพื้นที่ อำนาจการ ประสาน ปฏิบัติงาน และสนับสนุนงานอันเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ เฉพาะด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่น ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย (คำสั่งกรม, 2551)

ผู้ปฏิบัติหน้าที่ท้องถิ่นอำเภอ มีภารกิจที่ต้องปฏิบัติในพื้นที่อำเภอในงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในระดับอำเภอ โดยให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอในการดำเนินการกิจด้านต่าง ๆ เช่น ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสาธารณสุข ด้านระเบียบกฎหมาย ด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตและ โครงสร้างพื้นฐาน และด้านการเป็นหน่วยกำกับดูแล ในด้านการเงินและการบัญชีให้นายอำเภอ ให้การดำเนินงานของเทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามหลักเกณฑ์ ระเบียบและกฎหมาย, การประสานงานเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาท้องถิ่น งบประมาณ ระเบียบ กฎหมาย และการบริหารงานทั่วไป, การให้คำปรึกษาแนะนำ กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การพัสดุ รวมทั้งควบคุมตรวจสอบการเงิน บัญชี การพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การประสาน การอำนาจการกับส่วนราชการอื่นที่มีภารกิจอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน บัญชี การงบประมาณ การพัสดุ ของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ, การอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงาน ตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการอำนวยความสะดวกช่วยเหลือให้คำปรึกษาเกี่ยวกับงานที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภารกิจด้านต่าง ๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ

เนื่องจากปัจจุบัน โครงสร้างสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ ยังไม่ได้เป็นราชการในสังกัดส่วนภูมิภาค ตามกฎกระทรวงการแบ่งส่วนราชการ เป็นเพียง การแบ่งส่วนราชการภายในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยให้จังหวัดมีคำสั่งมอบหมาย ให้ข้าราชการจากสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดไปปฏิบัติหน้าที่ท้องถิ่นอำเภอ ในทุกอำเภอ เพื่อปฏิบัติงานเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในภารกิจด้านต่าง ๆ ดังกล่าว เพื่อให้ช่วยอำเภอทั้ง 878 แห่ง สามารถกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาล ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ รวมจำนวน 7,547 แห่ง เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงได้เสนอขอให้มีการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยได้เริ่มดำเนินการตามขั้นตอนและกระบวนการต่าง ๆ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561 เพื่อเสนอขอผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติ ซึ่งจากแนวคิดดังกล่าวก่อให้เกิด เสี่ยงคัดค้านจากข้าราชการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนนักวิชาการบางส่วน มีความกังวลว่าการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหาร ส่วนภูมิภาคจะเป็นการรวบอำนาจของส่วนกลาง ผ่านทางกระทรวงมหาดไทย และกรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่น ซึ่งไม่สอดคล้องและขัดกับหลักการกระจายอำนาจตามหลักสากล ที่กำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน การบริหารบุคลากรและ การบริหารงบประมาณ ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาการเมืองในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริม การปกครองท้องถิ่นอำเภอในราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยการสัมภาษณ์บุคลากรที่เกี่ยวข้อง กับการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการส่วนภูมิภาคจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ตลอดจนนักวิชาการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในบทบาทอำนาจ หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองในการจัดตั้งสำนักงาน ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค, ศึกษาปัญหาและอุปสรรค ในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค, ข้อเสนอแนะและแนวทางในการพัฒนาการดำเนินงานของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อำเภอ จากรูปแบบของการขับเคลื่อนการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จากภารกิจที่เกี่ยวข้องกับ

การปฏิบัติงานของท้องถิ่นอำเภอในปัจจุบัน เพื่อให้การจัดตั้งและการปฏิบัติงานของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งเพื่อเป็นข้อมูลให้แก่สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดได้นำไปใช้ในการกำหนดแนวทางในการวางนโยบายเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคและการดำเนินการต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

2. ปัญหาหรือโจทย์การวิจัย

2.1 การเมืองในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีลักษณะและรูปแบบอย่างไร

2.2 มีปัญหาและอุปสรรคในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างไร

2.3 มีข้อเสนอแนะและแนวทางในการพัฒนาการดำเนินงานของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเมืองอย่างไร

3. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

3.1 เพื่อศึกษาการเมืองในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

3.2 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

3.3 เพื่อศึกษาแนวทางและข้อเสนอแนะในการพัฒนาการดำเนินงานของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ

4. ขอบเขตการวิจัย

4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา เพื่อศึกษาเกี่ยวกับหลักการ แนวคิด และรูปแบบในการจัดตั้ง สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค, ศึกษาภารกิจ อำนาจหน้าที่ ของท้องถิ่นอำเภอ, ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค และศึกษาข้อเสนอแนะ และแนวทางในการพัฒนา การดำเนินงานของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ

4.2 ขอบเขตด้านประชากร ในการศึกษาครั้งนี้ได้ศึกษาเกี่ยวกับผู้ที่เกี่ยวข้อง และมีส่วนได้ส่วนเสียกับการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหาร ส่วนภูมิภาค โดยศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการในสังกัดราชการบริหารส่วนกลาง ข้าราชการ ในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค ข้าราชการในสังกัดราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และ ความเห็นของนักวิชาการมีความรู้ความเชี่ยวชาญในบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

4.2.1 ส่วนกลาง โดยสัมภาษณ์ความคิดเห็นของข้าราชการจากกรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่นที่เป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนผลักดันการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริม การปกครองท้องถิ่นอำเภอ

4.2.2 ส่วนภูมิภาค โดยสัมภาษณ์ความคิดเห็นของข้าราชการที่เกี่ยวข้องในระดับ จังหวัด และอำเภอ โดยระดับจังหวัด ได้แก่ ข้าราชการในสังกัดสำนักงานส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่นจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานในการพิจารณาอบหมายให้ข้าราชการจากสำนักงานไปปฏิบัติ หน้าที่ท้องถิ่นอำเภอ และระดับอำเภอ ได้แก่ ข้าราชการที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ท้องถิ่น อำเภอ ซึ่งเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ

4.2.3 ส่วนท้องถิ่น โดยการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของข้าราชการในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งข้าราชการฝ่ายการเมืองและข้าราชการฝ่ายประจำ ซึ่งมีความเกี่ยวข้อง และเป็นผู้ที่ต้องได้รับผลกระทบโดยตรงกับการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

4.2.4 นักวิชาการ โดยการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของอาจารย์ประจำมหาวิทยาลัย ในพื้นที่ ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.3 ขอบเขตด้านพื้นที่ การวิจัยในครั้งนี้ได้มีขอบเขตการศึกษาด้านพื้นที่ใน 4 ส่วน ดังนี้

4.3.1 การบริหารราชการส่วนกลาง ศึกษาเฉพาะส่วนราชการในระดับกรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทย คือ กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

4.3.2 การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ศึกษาเฉพาะส่วนราชการในระดับจังหวัด และระดับอำเภอที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ โดยในระดับจังหวัด ศึกษาเฉพาะในจังหวัดสระแก้ว คือ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดสระแก้ว และศึกษาในระดับอำเภอ คือ อำเภอเมืองสระแก้ว ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับประโยชน์และผลกระทบจากการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

4.3.3 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กำหนดศึกษาเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมืองสระแก้ว จำนวน 4 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลศาลาลำดวน องค์การบริหารส่วนตำบลสระขวัญ และองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแก่ง และองค์การบริหารส่วนตำบลโคกปีบ้อง ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ชนบทกึ่งเมือง มีการติดต่อประสานงานกับท้องถิ่นอำเภอ และมีความเกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบโดยตรงจากการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ

4.3.4 กลุ่มนักวิชาการ กำหนดศึกษาความคิดเห็นของอาจารย์ประจำสาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา สาขาวิทยาเขตสระแก้ว เนื่องจากมีความรู้ความเชี่ยวชาญในบทบาท อำนาจ หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสระแก้ว

5. ศัพท์สำคัญที่ใช้ในการศึกษา

5.1 การเมือง หมายถึง การต่อสู้ ช่วงชิง ชัดแย้งทางความคิดของกลุ่มที่เห็นด้วย หรือได้ประโยชน์จากการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหาร ส่วนภูมิภาค กับกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยหรือเสียประโยชน์จากการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

5.2 ท้องถิ่นอำเภอ หมายถึง ข้าราชการในสังกัดสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จังหวัดสระแก้ว ซึ่งได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ท้องถิ่นอำเภอเมืองสระแก้ว เพื่ออำนวยความสะดวก ประสาน ปฏิบัติงาน และสนับสนุนงานซึ่งเป็นหน้าที่ของนายอำเภอเมืองสระแก้วในการกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่นในการส่งเสริมศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ระดับอำเภอ ในด้านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น การเงินการคลังขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และด้านการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล

5.3 สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ หมายถึง ส่วนราชการหรือสถานที่ สำหรับการปฏิบัติงานของท้องถิ่นอำเภอภายในเขตอำเภอ ซึ่งเป็นการแบ่งโครงสร้างภายใน ตามคำสั่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ได้ทราบรูปแบบการเมืองในจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

6.2 ได้ทราบปัญหาและอุปสรรคในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

6.3 ได้ทราบแนวทางและข้อเสนอแนะในการพัฒนาการดำเนินงานของสำนักงาน ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาการเมืองในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ผู้ศึกษาได้ทบทวนแนวคิด ทฤษฎี จากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังนี้

แนวคิดเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับรัฐราชการ

บริบทของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ และข้อมูลพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมืองสระแก้ว

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แต่ละแนวคิดมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการเมืองการปกครอง

การเมืองการปกครองหรือรัฐศาสตร์หรือศาสตร์แห่งรัฐ (Political Science) เป็นคำศัพท์ที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาการเมืองการปกครองโดยเฉพาะ นักปราชญ์ทางรัฐศาสตร์ทั้งหลายอาจจะแยกวิชาการนี้ออกเป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ ประการหนึ่ง มีลักษณะเป็นศาสตร์ (Science) คือเป็นความรู้ทางวิชาการด้านการเมืองการปกครอง ประการที่สองมีลักษณะเป็นศิลป์ (Arts) วิชารัฐศาสตร์จึงกลายเป็นวิชาที่ประยุกต์เอาลักษณะที่เป็นศาสตร์ และศิลป์เข้าด้วยกัน แล้วนำเอาวิชาการนี้มาใช้ปกครองประเทศ (ความหมายการเมืองการปกครอง, 2543)

ความหมายของการเมือง (Politics) ตามที่นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ได้ให้คำนิยาม มีความหมายแตกต่างกันไปตามทัศนะ ตัวแบบและกรอบในการวิเคราะห์ที่แตกต่างกันไป โดยสามารถจัดกลุ่มความหมายของการเมืองได้เป็น 6 กลุ่ม ดังนี้

1.1 การเมือง หมายถึง เรื่องของรัฐและการบริหารประเทศ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายของ การเมือง คือ งานที่เกี่ยวกับรัฐหรือแผ่นดิน เช่น วิชาการเมือง ได้แก่วิชาว่าด้วยรัฐ การจัดส่วนแห่งรัฐ และการดำเนินการแห่งรัฐ

โดยการบริหารประเทศใน 3 กิจกรรมหลักๆ คือ การบริหารประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบาย งานที่เกี่ยวกับรัฐ การอำนวยความสะดวกการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นการควบคุมให้มีการดำเนินงานตามนโยบาย เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเมืองในเชิงอำนาจ เพราะว่าอำนาจของการเมืองได้ถูกนำไปใช้ผ่านกระบวนการนโยบายและการแต่งตั้งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในรูปของอำนาจและการปฏิบัติงานทางปกครอง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการบริหารหรือการปกครองที่แยกจากกันไม่ออก

1.2 การเมือง หมายถึง เรื่องของอำนาจ (Power Approach) เป็นการต่อสู้กันเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจและอิทธิพลในการบริหารกิจการบ้านเมือง

เพนนอกและสมิธ (Pennock and Smith) ให้ความหมายการเมือง หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่เกี่ยวกับอำนาจ สถาบันและองค์กรในสังคม ที่ได้รับการยอมรับมีอำนาจเด็ดขาดครอบคลุมสังคมนั้นในการสถาปนาและทำนุความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม มีอำนาจในการทำให้จุดประสงค์ร่วมกันของสมาชิกในสังคมบังเกิดผลขึ้นมาและมีอำนาจในการประนีประนอมความคิดเห็นที่แตกต่างกันของคนในสังคม (Pennock Smith อ้างใน ชำนาญ จันทร์เรือง, 2551)

ณรงค์ สินสวัสดิ์ ให้ความหมายของการเมือง คือ การต่อสู้ ช่วงชิง การรักษาไว้และใช้อำนาจทางการเมือง โดยที่อำนาจทางการเมืองหมายถึงอำนาจในการวางนโยบายในการบริหารประเทศ อำนาจในการแต่งตั้งบุคคล (ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐ) เพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติ และอำนาจในการใช้ข้าราชการ งบประมาณ หรือเครื่องมือใดๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (ณรงค์ สินสวัสดิ์, 2539: 3)

กระมล ทองธรรมชาติ ให้ความหมายของการเมือง หมายถึง การที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลในสังคม ซึ่งอาจมีผลประโยชน์ร่วมกันหรืออาจขัดแย้งกันหรือมีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ไม่ลงลอยกัน ทำการต่อสู้กันเพื่อสรรหาบุคคลเข้าไปทำหน้าที่ปกครองแทนพวกเขา และหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจที่จะบันดาลให้พวกเขาสามารถตัดสินใจในเรื่องผลประโยชน์ของส่วนรวมได้โดยชอบธรรม (กระมล ทองธรรมชาติ, 2515: 122)

กล่าวโดยสรุปความหมายตามแนวการมองการเมืองเป็นเรื่องของอำนาจ (Power Approach) เป็นการให้คำนิยามว่าการเมืองเป็นปฏิสัมพันธ์ในเชิงการใช้อำนาจของรัฐต่อประชาชน ซึ่งเป็นผู้อยู่ใต้อำนาจ เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ในการตรากฎหมายมาใช้บังคับ, การตัดสินใจคัดค้านหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐกับประชาชน หรือประชาชนกับประชาชน, โครงการพัฒนา (Development program) นโยบายสาธารณะ (Public Policies) ที่ดำเนินการโดยภาคราชการ เป็นต้น

1.3 การเมือง หมายถึง เรื่องของความขัดแย้ง

เดวิด อีสตัน (David Easton) นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกัน เจ้าของแนวคิดทฤษฎีการเมืองเชิงระบบ (The systems Theory) ให้มองการเมืองเป็นเรื่องของการต่อสู้แย่งชิงกันของกลุ่มผลประโยชน์ (Interes Group) ที่ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต่าง ๆ ในอันที่จะแย่งชิงกันเข้าสู่อำนาจการบริหารประเทศหรือน้อยที่สุดก็ให้ผลผลิตทางการเมือง (Political Output)

ทั้งนี้ เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติมีอยู่อย่างจำกัด ขณะที่ความต้องการใช้ทรัพยากรนั้น มีมากมายมหาศาลไม่มีขีดจำกัด การเมืองจึงเป็นเรื่องของการที่คนในสังคมไม่อาจตกลงกันได้หรือเกิดความขัดแย้งกันขึ้น การมองการเมืองในลักษณะนี้ก็มิใช่ได้แย้งอยู่มากกว่าหากไม่สามารถยุติข้อขัดแย้งนั้นได้ สังคมย่อมตกอยู่ในสภาวะยุ่งยากวุ่นวาย ต่อมาจึงได้มีผู้ที่ให้มุมมองใหม่ว่าเป็นเรื่องการแข่งขันประนีประนอมความขัดแย้งมากกว่าแบบแรก

1.4 การเมือง หมายถึง เรื่องของการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ

เดวิด อีสตัน (David Easton) ได้ให้ความหมายของการเมืองว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการจัดสรรแจกแจงสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ ให้กับสังคมอย่างชอบธรรม โดยชัยอนันต์ สมุทวณิช อธิบายว่า เราจะใช้ความหมายการเมืองเรื่องดังกล่าวนี้ได้ก็ต่อเมื่อสังคมนั้น ๆ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลมีความเห็นพ้องกันและยอมรับในกติกาที่กำหนดการใช้อำนาจเพื่อแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเท่านั้น ส่วนสังคมที่ไม่ยอมรับในกติกาที่กำหนดสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม การเมืองยังคงเป็นเรื่องของการแข่งขันเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ ในการแบ่งปันคุณค่าที่ให้ประโยชน์แก่ฝ่ายตนมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยนัยนี้ การเมืองจะมีสองระดับ ระดับแรก การเมืองอยู่ภายใต้การแข่งขันขัดแย้งของฝ่ายต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง ดังนั้น รัฐจึงเป็นการรวมกันหรือประกอบกันของกลุ่มหลากหลายในสังคม และรัฐไม่ได้เป็นเครื่องมือทางการบริหารไม่ได้เป็นตัวกระทำทางการเมืองที่จะชี้นำการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจ แต่รัฐเป็นเพียงทำหน้าที่เอื้ออำนวยความสะดวกในการแข่งขันของกลุ่มหลากหลายเท่านั้น (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2535: 3-6) สำหรับการเมืองระดับที่สองในทฤษฎีของลาสเวลล์ (Harold D. Lasswell) ให้ความหมายไว้ว่า การเมืองเป็นเรื่องของการศึกษาเกี่ยวกับอิทธิพลและผู้มีอิทธิพล และการเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับว่าใคร ทำอะไร เมื่อไร และอย่างไร (Politic is, who gets “What”, “When” and “How”)

1.5 การเมือง หมายถึง เรื่องที่เกี่ยวกับการประนีประนอมผลประโยชน์ เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดความขัดแย้งจากการดำเนินการทางการเมืองที่ไม่มีทางออก

1.6 การเมืองเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายของรัฐ การเมือง คือกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย หน่วยงาน และเครื่องมือต่าง ๆ ที่ใช้ในการกำหนดนโยบาย หรืออาจกล่าวได้ว่าการเมืองคือกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐ

จากคำนิยามความหมายของการเมืองตามที่กล่าวมาข้างต้น การเมืองจึงเป็นเรื่องของการใช้อำนาจแบบสองทางระหว่างฝ่ายผู้ปกครอง และฝ่ายผู้ถูกปกครอง ตามทัศนะของชโยนนันต์ สมุทวณิช ที่ให้คำอธิบายว่า การเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับรูปของรัฐและการจัดระเบียบความสัมพันธ์ภายในรัฐ ระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง โดยเมื่อมนุษย์ยังมีความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ เราต้องแบ่งออกเป็นสองจำพวกใหญ่ ๆ คือ ผู้ที่ทำหน้าที่บังคับกับผู้ที่ถูกบังคับเสมอ (ชโยนนันต์ สมุทวณิช, 2517: 61) โดยอำนาจตามกฎหมาย (Legitimate Power) เป็นอำนาจที่ได้มาจากการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจะมีอำนาจโดยตำแหน่ง สามารถสั่ง ควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาโดยใช้อำนาจที่ได้มานั้นโดยชอบธรรม (เฟรนช์และราเวน อ้างใน nittaya)

จากความหมายและคำจำกัดความของรัฐศาสตร์ หรือการเมืองการปกครอง ที่นักปรัชญาทั้งหลายได้ให้ไว้แล้ว สามารถสรุปความหมายของการเมืองการปกครองได้ว่ามีความเกี่ยวข้องกับเรื่อง ดังนี้

การเมืองเป็นเรื่องของอำนาจการปกครอง

การเมืองเป็นเรื่องของการจัดสรรผลประโยชน์

การเมืองการปกครองเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับรัฐ

การเมืองการปกครองเป็นเรื่องของการต่อสู้เกี่ยวกับอำนาจ และผลประโยชน์

การเมืองการปกครองเป็นเรื่องของผู้ปกครองและผู้ใต้การปกครอง

(วชิรวัชร งามละม่อม, 2561: 1-3) ทั้งนี้ การเมืองการปกครองมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญคือการสร้างสรรค์สังคมมนุษย์ให้อยู่ด้วยกันอย่างมีความสุข

2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐ ในระบอบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐส่วนกลาง (Decentralize) ลงให้เหลือเพียงภารกิจหลักเท่าที่จำเป็นต้องดำเนินการ และให้ประชาชนได้มีส่วนในการบริหารงานชุมชนท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากขึ้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ใหม่ ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปในสถานะที่สังคมมีกลุ่มที่หลากหลาย มีความต้องการ และความคาดหวังจากรัฐที่เพิ่มขึ้น และแตกต่างกัน ขัดแย้งกัน ในขณะที่รัฐเองก็มีขีดความสามารถ และทรัพยากรที่จำกัด ในการตอบสนองปัญหา ความต้องการ ที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นได้ทันต่อเหตุการณ์ และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น (ดาวนภา เกตทอง, 2563 : 48 – 56) ประกอบด้วย 4 ประเด็น คือ

ความหมายของการกระจายอำนาจ

ลักษณะของการกระจายอำนาจ

ประเภทของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจในประเทศไทย

2.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

ความหมายของการกระจายอำนาจ จรัส สุวรรณมาลา (2538 : 9-10) ได้ตั้งข้อสังเกตว่าคำดังกล่าวเป็นแนวคิดของตะวันตกที่นักวิชาการไทยหยิบยืมมาใช้อธิบายสถานะทางการเมืองและการบริหารปกครองในประเทศไทย และแปลเป็นภาษาไทยว่า “การกระจายอำนาจ” นั้น ผู้คนส่วนใหญ่มักตีความคำว่า “อำนาจ” ในคำกระจายอำนาจที่ได้แปลมาหมายถึง “อำนาจอธิปไตย” ซึ่งมักจะกล่าวกันว่าไม่สามารถแบ่งแยกได้ หรือถ้าตีความตามแบบนักสังคมวิทยาที่มองอำนาจว่า เป็นสถานะที่บุคคลหรือองค์กรหนึ่งมีอิทธิพลเหนือความคิดหรือพฤติกรรมของบุคคลหรือองค์กรอื่น ๆ ซึ่งแบ่งปันหรือกระจายอำนาจไปให้ใครมิได้เช่นเดียวกัน จึงทำให้เกิดความสับสนในความหมายของการกระจายอำนาจ อันที่จริงความหมายดั้งเดิมของคำดังกล่าวนี้มีได้เน้นเรื่อง อำนาจ (Power) หากแต่เป็นเรื่องของสถานะศูนย์กลาง และสถานะกระจายอำนาจเป็นสำคัญ หากมีเรื่องอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องก็หมายถึง “อำนาจการตัดสินใจ” ในการดำเนินกิจกรรม ดังนั้น จรัส สุวรรณมาลา จึงได้เสนอว่า คำว่า กระจายอำนาจ (Decentralization) จึงควรหมายถึง “การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ มิใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาค

และท้องถิ่นมิใช่การสร้างอธิปไตย หากแต่เป็นการให้การยอมรับสิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาคภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่ง ๆ ร่วมกัน”

โกลิน พลกุล (2528 : 4,7) และอิสระ นิตทัศน์ประกาศ (2533 : 1) ได้ให้ข้อสังเกตว่าคำดังกล่าวถือเป็นหลักการและคำในภาษาฝรั่งเศสเป็นการเฉพาะ โดยมีความหมายตามหลักภาษา คือ “การนำเอาอำนาจออกไปจากศูนย์กลาง” ปัญหาที่ตามมาต่อไปก็คือ อำนาจ ที่กล่าวถึงนั้นหมายถึง อำนาจอะไร ในอดีตนั้นการกล่าวถึงอำนาจดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนำมาปรับใช้ในบริบททางการเมืองการปกครองของไทยยังเป็นไปอย่างสับสน

Samuel Humes IV (1991 : 3) เสนอว่า ควรให้เป็นเรื่องของการจัดสรรแบ่งปันอำนาจ (Distribution of Power) กล่าวคือ เมื่อพูดถึงการกระจายอำนาจภายใต้บริบทของการบริหารปกครองในพื้นที่เรียกว่าท้องถิ่น (Local Governance) ควรเป็นเรื่องของการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจ (Distribution) มิใช่การแบ่งแยกอำนาจ (Division) คำดังกล่าวมักนำไปสู่ความสับสนหรือปะปนกับการใช้แนวคิดเรื่องรัฐธรรมนูญกับการแบ่งแยกอำนาจ (Constitutional Division of Power between Nation and State) ขณะที่คำว่าจัดสรรแบ่งปันอำนาจ มีความสอดคล้องและอยู่ในขอบเขตของแนวคิด ในเรื่องการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นมากกว่า เช่น แนวคิดในเรื่อง Decentralization, (De) concentration, Devolution และ Delegation

การกระจายอำนาจ (Decentralization) จึงหมายถึง การถ่ายโอนอำนาจ การตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจ จากภาครัฐส่วนกลาง ให้แก่องค์กรอื่นใด ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐส่วนภูมิภาค องค์กรอิสระ องค์กรท้องถิ่น องค์กรเอกชน โดยเฉพาะภาคประชาชน ไปดำเนินการแทน ซึ่งการถ่ายโอนดังกล่าว อาจจะมีลักษณะเป็นการถ่ายโอนเฉพาะภารกิจ ซึ่งเป็นการแบ่งภารกิจ ให้แก่องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจดำเนินการ หรือ เป็นการถ่ายโอนโดยยึดพื้นที่เป็นหลัก ซึ่งเป็นการแบ่งพื้นที่เป็นหน่วยงานย่อยในการดำเนินการ มีพื้นฐานมาจากแนวคิดการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นภายในรัฐ ได้รับอิทธิพลมาจากประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส ซึ่งประเทศอังกฤษมีแนวคิดที่ท้องถิ่นมีการปกครองตนเองมาก่อนที่จะมีรัฐ เมื่อมีรัฐแล้วจึงเป็นการที่ชุมชนท้องถิ่นมอบอำนาจในการปกครองให้แก่รัฐ ส่วนประเทศฝรั่งเศสมีแนวคิดที่ รัฐมีอำนาจและมอบอำนาจในการปกครองให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งการกระจายอำนาจในประเทศไทยจะเป็นไปตามรูปแบบของประเทศฝรั่งเศส

2.2 ลักษณะของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเครื่องมือในการปรับโครงสร้างอำนาจรัฐ โดยปรับลดอำนาจรัฐส่วนกลาง และเพิ่มอำนาจให้ท้องถิ่นและภาคประชาชนให้อำนาจมีความสมดุล มีการจัดความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจและบทบาทหน้าที่

ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน การกระจายอำนาจทางปกครองเป็นการส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองตนเองอย่างมีอิสระ ไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐหรือองค์กรใด ๆ ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจทางปกครองมีสาระที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ การมีองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีการเลือกตั้งท้องถิ่น และมีอำนาจอิสระ (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2526 : 4 – 5) ดังนี้

2.2.1 มีองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล (Corporate entity) การกระจายอำนาจทางปกครองมีลักษณะสำคัญที่แสดงให้เห็นว่าเป็นการกระจายอำนาจทางปกครองคือ เป็นองค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล จะทำให้องค์กรมีสิทธิและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด มีการบริหารงานมีงบประมาณเป็นของตนเองมีความอิสระและสิทธิต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้ในนามตนเอง ไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลาง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคล่องตัว สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีศักยภาพในการบริหารจัดการ กำหนดนโยบายต่าง ๆ ได้เอง ส่วนกลาง มีอำนาจเพียงกำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ได้ถูกต้องเท่านั้น เป็นองค์กรที่เป็นพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้ (ชาญชัย จิตรเหล่าอาพร, 2552: 11 – 12)

2.2.2 มีการเลือกตั้งท้องถิ่น (Local elections) การกระจายอำนาจทางพื้นที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพื้นที่เป็นของตนเองในการบริหารภายในท้องถิ่นนั้น บุคคลที่จะเข้ามาบริหารและเข้าใจปัญหาความต้องการของท้องถิ่นได้ดีที่สุดคือ คนในท้องถิ่นนั่นเอง ดังนั้น ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งตามรูปแบบของประชาธิปไตย การเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการหรือบุคคลที่จะเข้ามากำหนดนโยบายการบริหารงานท้องถิ่นเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ จำเป็นอย่างยิ่ง เพราะหากมีการแต่งตั้งบุคคลโดยความเห็นชอบของส่วนกลางโดยปราศจากความรู้ความเข้าใจปัญหาความต้องการของท้องถิ่นหรือปราศจากการยอมรับหรือรับรู้ของประชาชนในท้องถิ่น ย่อมขัดกับหลักการปกครองตนเองอย่างชัดเจน และไม่สามารถแก้ไขปัญหาความต้องการได้ตรงตามความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ (ประยูร กาญจนกุล, 2544: 14 – 16)

2.2.3 มีอำนาจอิสระ (Independent authority) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจอิสระในการดำเนินงาน ซึ่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปตามกฎหมาย โดยมิได้มีการบังคับบัญชาหรือสั่งการจากรัฐส่วนกลาง ท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจ วินิจฉัย สั่งการภายในขอบเขตหน้าที่ โดยรัฐบาลส่วนกลางมีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเท่านั้น โดยมีหลักกฎหมายทั่วไปในการปกครองตนเอง คือไม่มีการกำกับดูแลถ้าไม่มีกฎหมายและไม่มีการกำกับดูแลเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2549: 17 – 18)

จากลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง เห็นได้ว่าเป็นหลักการที่ส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างเต็มที่ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยการปกครองที่สามารถจัดบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่ มีอำนาจอิสระในการดำเนินการต่าง ๆ มีองค์กรนิติบุคคล ทำให้ท้องถิ่นมีความสามารถทางกฎหมาย มีผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเอง มีงบประมาณ และทรัพยากรเป็นของท้องถิ่นเอง

2.3 ประเภทของการกระจายอำนาจ สามารถจำแนกประเภทของการกระจายอำนาจออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

2.3.1 การกระจายอำนาจทางพื้นที่ หรือการกระจายอำนาจทางเขตแดน คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการภายในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อตอบสนองปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเรียกการจัดระเบียบบริหารราชการดังกล่าวว่า การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2549: 18)

2.3.2 การกระจายอำนาจทางภารกิจของรัฐ คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการด้วยงบประมาณและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เช่น การประปา เป็นการมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะที่ไม่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครอง และเป็นการกระจายอำนาจที่ไม่คำนึงเรื่องอาณาเขตในการดำเนินการ (ประยูร กาญจนกุล, 2544: 17 – 19)

2.3.3 การกระจายอำนาจทางการคลัง เป็นอีกลักษณะหนึ่งของการกระจายอำนาจ โดยรัฐบาลพยายามลดระดับการใช้อำนาจควบคุมการจัดการงบประมาณและการตัดสินใจทางการคลังของหน่วยงานระดับพื้นที่หรือท้องถิ่น โดยจัดสรรงบประมาณแบบก้อนเดียวให้หน่วยงานระดับพื้นที่หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการและบริหารงบประมาณ โดยรัฐบาลมีบทบาทเพียงกำกับทิศทางนโยบาย (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2546: 20)

2.4 การกระจายอำนาจในประเทศไทย

สำหรับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 9 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งด้านการถ่ายโอนภารกิจ

งบประมาณ และบุคลากร อันเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกอบกับโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยเป็นแบบ 2 ชั้น (Two Tiers System) (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2547 : 22) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบน (Upper Tier) คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะครอบคลุมพื้นที่ทั่วทั้งเขตจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง (Lower Tier) คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ของตนเอง จากโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นแบบ 2 ชั้นดังกล่าว จึงเกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 ระดับ ก่อให้เกิดการสิ้นเปลืองทั้งงบประมาณและบุคลากร ดังนั้น จึงได้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร ให้มีความชัดเจน โดยสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวประกอบด้วย (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2547 : 6-7) การกำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง, การกำหนดให้มีการจัดสรรสัดส่วนรายได้ภาษีอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

2.4.1 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประกอบด้วย กรรมการ 3 ฝ่ายในลักษณะไตรภาคีในจำนวนที่เท่า ๆ กัน ซึ่งมาจากผู้แทนส่วนราชการ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ รวม 36 คน มีหน้าที่รับผิดชอบกำกับดูแล การดำเนินการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น จัดทำแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ปรับปรุงสัดส่วนภาษีอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ประสานการถ่ายโอนข้าราชการข้าราชการส่วนท้องถิ่น พนักงานรัฐวิสาหกิจ ระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น เป็นต้น โดยมีสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกถ.) เป็นส่วนราชการในระดับกอง สังกัด

สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และมีผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นเลขานุการคณะกรรมการฯ

2.4.2 การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจได้พิจารณาเห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจจากภาครัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะจำนวน 6 ด้าน 245 ภารกิจ จากส่วนราชการ 50 กรม 11 กระทรวง ดังนี้

1) ภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภค สาธารณูปการ การผังเมือง การควบคุมอาคาร

2) ภารกิจด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ได้แก่ การส่งเสริมอาชีพ งานสวัสดิการสังคม นันทนาการ การศึกษา การสาธารณสุข การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

3) ภารกิจด้านการจัดระเบียบชุมชนสังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ได้แก่ การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

4) ภารกิจด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ได้แก่ การวางแผน การพัฒนาเทคโนโลยี การส่งเสริมการลงทุน การพาณิชยกรรม การพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

5) ภารกิจด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและดูแลรักษาป่า การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ การดูแลรักษาที่สาธารณะ

6) ภารกิจด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น ได้แก่ การป้องกัน คุ้มครอง ควบคุม ดูแลรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

2.4.3 การกำหนดให้มีการจัดสรรสัดส่วนรายได้ภาษีอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้จาก 3 ช่องทางคือ

1) รายได้จากภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง

2) รายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมที่รัฐจัดเก็บให้หรืออนุญาตให้เก็บเพิ่มเติม

3) เงินอุดหนุนทั้งในรูปของเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

ทั้งนี้ นอกจากรายได้จากภาษี อากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่น ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีรายได้จากทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายได้จากสาธารณูปโภค รายได้จากการพาณิชย์และการทำกิจการ ค่าบริการ เงินช่วยเหลือต่างประเทศ รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร เงินกู้ เงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน ค่าธรรมเนียมพิเศษ และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งการกำหนดแนวทางการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามกรอบของกฎหมาย สอดคล้องกับการกีดถ่ายโอน โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ของรัฐบาล ในปี พ.ศ. 2544 และมีรายได้เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้ของรัฐบาล ในปี พ.ศ. 2549 ทั้งนี้ เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงลดช่องว่างของฐานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทแต่ละระดับชั้น การกำหนดสัดส่วนการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจึงต้องพิจารณาจากภาระรายจ่าย (Expenditure)

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจเป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับส่วนอื่น เป็นการกระจายอำนาจการปกครองตนเอง การกระจายภารกิจ การตัดสินใจ ทรัพยากร การบริหารการมีส่วนร่วม และภาระรับผิดชอบ โดยมุ่งเพิ่มอำนาจให้แก่ภาคประชาชนมีอิสระในการปกครองตนเอง แก้ไขปัญหาความต้องการของชุมชนท้องถิ่นของตนเอง เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่น โดยการพิจารณาแนวทางการกระจายอำนาจทางพื้นที่ การกระจายอำนาจทางภารกิจของรัฐ หรือกระจายอำนาจทางการคลังก็ได้ และองค์กรที่รับมอบอำนาจจะต้องเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีการเลือกตั้งท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนสามารถเลือกผู้บริหารด้วยตนเอง และมีอำนาจอิสระในการบริหารบุคลากรและงบประมาณ (ปธาน สุวรรณมงคล, 2554: 24) ซึ่งในประเทศไทยได้มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 9 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งด้านการถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ และบุคลากร และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมด้านการปกครอง การบริหาร การเงิน การตัดสินใจอย่างอิสระ และการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นตนเองโดยปราศจากการแทรกแซงและอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับ ดูแลของรัฐบาลเท่าที่จำเป็น

3. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นมีชุดแนวความคิดและแนวทางการพิจารณาที่แตกต่างกัน 2 แนวทาง โดยแนวทางแรกมองการปกครองท้องถิ่นว่ามีมาตั้งแต่สมัยโบราณ มีมาตั้งแต่การรวมตัวกันของมนุษย์รวมตัวกันเป็นสังคม ชุมชน หรือชนเผ่าซึ่งมีวิวัฒนาการต่อเนื่องมาถึงปัจจุบันเป็นแนวความคิดแบบจารีตนิยม (Traditionalist Perspective) ซึ่งเชื่อว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของการปกครองมาแต่โบราณ เช่น การปกครองแบบชนเผ่า การปกครองของกลุ่มเครือญาติ มีผู้ปกครองสืบเชื้อสายกันทางเครือญาติ เป็นลักษณะของการปกครองแบบไม่เป็นทางการ ก่อนที่จะมีการรวมตัวกันหลาย ๆ ชุมชน หรือชนเผ่ารวมเป็นรัฐบาลกลาง โดยแนวความคิดนี้มองว่า การปกครองท้องถิ่นเกิดก่อนรัฐส่วนกลาง และแนวทางที่สองพิจารณาในทางตรงข้ามว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) เป็นแนวความคิดของสำนักสมัยใหม่นิยม (Modernist Perspective) โดยแนวความคิดนี้จะมองว่าการปกครองท้องถิ่นเกิดจากการที่รัฐส่วนกลางให้การรับรองสถานะเพื่อให้เป็นองค์กรที่เป็นทางการ (Formal Institution) หากไม่มีรัฐบาลกลางเกิดขึ้นก็จะไม่มีการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นตามมา ส่วนมากเกิดในประเทศที่มีการปกครองแบบรัฐรวมศูนย์ หรือสรุปแนวความคิดในลักษณะนี้ว่ารัฐเกิดก่อนการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นมี 2 รูปแบบ ดังนี้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เป็นทางการ (Informal Institution) หรืออาจเรียกว่าการปกครองตนเอง (Self Government) หรือชุมชนตามธรรมชาติ มีลักษณะเป็นการรวมกลุ่มเป็นชนเผ่าหรือกลุ่มวัฒนธรรม เครือญาติ มีการประกอบอาชีพ มีโครงสร้างทางชนชั้นตามโครงสร้างอำนาจทางการเมืองของชุมชนนั้น ๆ การเข้าสู่ตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของผู้นำองค์กรมักไม่มีกฎหมาย ระเบียบกำหนดลักษณะและระยะเวลา หรืออาจสรุปได้ว่า เป็นการปกครองในรูปแบบของเครือญาติวงศ์วาน ตระกูล มีผู้อาวุโสเป็นผู้ดูแลหรือปกครองชุมชนหรือหมู่บ้าน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นทางการ (Formal Institution) เป็นองค์กรที่มีการรับรองจากภาครัฐส่วนกลาง โดยอาจเขียนไว้ในกฎหมายจัดตั้งหรือกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศ ส่งผลให้องค์กรมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ มีการจัดองค์กร มีงบประมาณ มีบุคลากร มีอิสระในการตัดสินใจและการบริหารงานพอสมควร การดำรงตำแหน่งของผู้นำหรือผู้บริหารขององค์กรมักเป็นไปตามกระบวนการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย มีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งมีการตรวจสอบทางการเมืองทั้งจากภายในและภายนอกองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาชน ที่ถือว่าเป็นหน่วยตรวจสอบที่มีความใกล้ชิดกับองค์กรมากที่สุด (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2547 : 15-19)

3.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเอง (Local Self Government) ตามรูปแบบของกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ซึ่งมีนักวิชาการได้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้ ดังนี้

วิลเลียม เอ โรบสัน (William A. Robson) ได้ให้คำนิยามของ การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นประโยชน์ตามความมุ่งหมาย และในการปฏิบัติหน้าที่จะมีขอบเขตของอำนาจจำกัด เพื่อไม่ให้กระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2526: 10)

วิลเลียม วี ฮอลโลเวย์ (William v. Holloway) ให้คำนิยามของ การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเองมีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน (ประธาน คงฤทธิศึกษากร, 2534: 10)

แฮร์ริส จี มอนตาญู (Haris G. Montagu) ให้คำนิยามของ การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้ โดยปลอดจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2526: 10)

เดเนียล วิท (Daniel Wit) ให้คำนิยามการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางโดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน (Daniel Wit, 1961: 1-2)

จอห์น เจ คลาร์ก (John J. Clarke) ได้ให้คำนิยามการปกครองท้องถิ่น หมายถึง ส่วนการปกครองของประเทศหรือของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่สำคัญที่รับผิดชอบในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นหรือในเขตใดโดยเฉพาะ และเป็นการสมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร โดยมีฐานะเป็นหน่วยงานรองจากการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลางหรืออยู่ในการกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง (John J. Clarke, 1975: 1)

ชูศักดิ์ เทียงตรง ได้ให้คำนิยามการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ และอาณาเขตของคนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2518: 13)

วิญญู อังคนารักษ์ ได้ให้คำนิยามการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปลักษณะกระจายอำนาจการปกครองบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบให้ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองและบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นให้การบริหารงานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตรงกับความต้องการของประชาชน เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมทราบปัญหา ความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่นและย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น ๆ มากกว่าบุคคลอื่น โดยการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วนมาบริหารงานในท้องถิ่น โดยมีงบประมาณของตนเองและมีอิสระ ในการบริหารงานพอสมควร (ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2529: 105)

อุทัย หิรัญโต ได้ให้คำนิยามการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลไม่ได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น (อุทัย หิรัญโต, 2523: 2)

ประทาน คงฤทธิศึกษากร ได้ให้คำนิยามการปกครองท้องถิ่น หมายถึง ระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้ จะเกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาลแต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2525: 7)

อรรถ วิสูตรโยธาภิบาล ได้ให้คำนิยามการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในเขตที่อันแน่นอน โดยราษฎรในเขตนั้นมีอำนาจดำเนินการเองตามเจตนารมณ์ของราษฎรในเขตนั่นเองเพื่อประโยชน์ของราษฎรในเขตนั่นเอง เพื่อประโยชน์ของราษฎรเองเป็นส่วนรวม (อรรถ วิสูตรโยธาภิบาล, 2517: 19)

ประหยัด หงษ์ทองคำ ได้ให้คำนิยามการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่เกิดขึ้นจากระบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่นเพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินงานต่าง ๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองตอบความต้องการและแก้ปัญหาด้วยตัวของตนเอง (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2519: 40)

ทั้งนี้ ประหยัด หงษ์ทองคำ ยังได้สรุปหลักการและสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือ การที่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลให้มีสิทธิที่จะดำเนินการปกครองตนเองและเพื่อให้การปกครองตนเองของประชาชนสามารถสนองตอบความต้องการของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม ตลอดจนมีเจ้าหน้าที่ มีงบประมาณเป็นของตนเอง โดยการปกครองตนเองของประชาชนนั้น เป็นการที่ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมการเมืองการปกครองท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อมภายใต้ข้อเงื่อนไขและขอบเขตของกฎหมาย (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2522: 238-239)

สรุปความหมายตามคำนิยามข้างต้น การปกครองท้องถิ่น จึงหมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจการปกครองให้แก่หน่วยงานภายนอกศูนย์กลางหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม เพื่อแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เป็นการปกครองที่มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) มีสิทธิในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการเงินเพื่อใช้บริหารงานในท้องถิ่น และตรากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่น เป็นองค์กรที่จำเป็นในการปกครองตนเอง (Necessary Organization) ซึ่งประกอบด้วยองค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนในท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองการปกครองขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งทางตรงและทางอ้อมภายใต้เงื่อนไขและขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยอำนาจอิสระดังกล่าวยังอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของรัฐ

3.2 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

3.2.1 เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล โดยการปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่มีความสำคัญและจำเป็นในทางการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย ซึ่งจะเห็นได้ว่า รัฐบาลซึ่งเป็นกลไกในการบริหารปกครองของประเทศนั้น ย่อมมีภาระหน้าที่ในการบริหารประเทศเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี (Well Being) และมีความมั่นคงแห่งชาติ ในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (National Security) แต่จากบริบทของความเป็นจริง รัฐบาลไม่สามารถดูแลและจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนได้อย่างทั่วถึงทุกพื้นที่ของประเทศ แม้บางภารกิจจะสามารถดำเนินการได้ก็มีความล่าช้าไม่ทันต่อการแก้ไขปัญหา และไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของแต่ละชุมชนท้องถิ่นที่มีความแตกต่างหลากหลายกันไปตามบริบทของแต่ละพื้นที่ รวมถึงข้อจำกัดด้านงบประมาณ (Budget) และตัวบุคลากรที่ดำเนินการให้ทั่วถึงได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการลดภาระของรัฐบาล โดยการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เพื่อแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และตรงตามความต้องการของแต่ละพื้นที่ จึงที่มาของการเกิดรูปแบบการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สิวพร สุขเอียด, ออนไลน์)

3.2.2 เพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดพื้นที่กว้างใหญ่ประกอบไปด้วยกลุ่มคนหลายกลุ่มซึ่งมีความแตกต่างกันทางศาสนา ภาษา วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและประเพณีปฏิบัติต่าง ๆ ปัญหาความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ แต่ละกลุ่มคน ย่อมมีความแตกต่างกันไปตามปัจจัยดังกล่าวข้างต้น การที่รัฐบาลจะจัดบริการสาธารณะที่ให้ตรงกับความต้องการของแต่ละกลุ่มคนแต่ละพื้นที่ย่อมไม่สามารถที่จะทำได้ตามความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริงและล่าช้า ดังนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ประกอบด้วยประชาชนในท้องถิ่นฝ่ายต่าง ๆ เป็นผู้ขับเคลื่อนและบริหารงานเท่านั้นจึงจะเข้าใจถึงปัญหาความต้องการและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงและรวดเร็ว

3.2.3 เพื่อให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันสอนหรือแหล่งเรียนรู้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน จากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะเป็นการสมัครรับเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละฝ่ายตามกฎกติกาที่กำหนด นั้นเป็นการส่งเสริมให้เกิดกระบวนการเรียนรู้กระบวนการการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ

3.2.4 การจัดเก็บงบประมาณแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้เอง จากภาษี ค่าธรรมเนียมและจากรายได้อื่น ๆ ที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยประชาชนในท้องถิ่นหลายภาคส่วนซึ่ง มีความรู้ความเข้าใจในบริบทของแต่ละพื้นที่ อาทิเช่น ข้อมูลการใช้และครอบครองทรัพยากรธรรมชาติ ข้อมูลการค้าเนินธุรกิจและการประกอบกิจการในพื้นที่ และช่องทางในการจัดหารายได้จากกิจกรรมอื่น ๆ ได้เป็นอย่างดีทำให้การจัดเก็บรายได้เพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

สรุป การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีการเรียนรู้การปกครองตนเอง บริหารจัดการท้องถิ่นด้วยตนเอง แก้ไขปัญหาความต้องการของท้องถิ่นโดยประชาชนในท้องถิ่น และเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

3.3 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

3.3.1 การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ให้มีความรู้ความเข้าใจในระบอบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีกระบวนการเลือกตั้ง มีระบบพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่น มีการต่อสู้แข่งขันในทางการเมือง ตามกติกา ซึ่งท้ายที่สุดประชาชนในท้องถิ่นจะได้เข้าใจถึงระบบการปกครองตนเอง เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่าย ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติภายใต้โครงสร้างของกฎกติกา (ปธาน สุวรรณมงคล, 2554: 29) ทำให้ประชาชนได้รู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครองการบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีพึงได้ต่อท้องถิ่นของตน อันจะนำไปสู่ความเลื่อมใสศรัทธาในระบอบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในที่สุด (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2518 : 6-7)

3.3.2 การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองปัญหาความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากในแต่ละพื้นที่ท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะทางกายภาพ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของผู้คนในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งการปกครองที่มีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจของรัฐส่วนกลางเพียงแห่งเดียว ซึ่งต้องรอการสั่งการและการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นจากส่วนกลาง ทำให้เกิดความล่าช้าและไม่สามารถแก้ไขปัญหาความต้องการของแต่ละพื้นที่ท้องถิ่นที่มีความแตกต่างหลากหลายได้ ดังนั้น การที่รัฐส่วนกลางกระจายอำนาจในการปกครองและการบริหารงานให้แก่องค์กรในท้องถิ่นระดับต่าง ๆ และให้คนในท้องถิ่น

ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจ ในบริบทของปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นตน ได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาความต้องการของแต่ละพื้นที่ท้องถิ่น ซึ่งสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามปัญหาความต้องการของแต่ละพื้นที่ได้มากกว่า (ประธาน สุวรรณมงคล, 2554: 28)

3.3.3 การปกครองท้องถิ่นถือเป็นสถาบันสอนให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) โดยตัวแทนหรือภาคประชาชนฝ่ายต่าง ๆ จะได้รับเลือกตั้งและรับผิดชอบตามบทบาทหน้าที่ของตน เช่น ฝ่ายประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองผ่านกระบวนการทางการเมือง ทั้งการเลือกผู้แทนที่จะเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา การออกเสียงประชามติ การลงชื่อถอดถอน, ผู้แทนฝ่ายบริหารท้องถิ่นซึ่งได้รับเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่ที่จะต้องบริหารงานโดยถือเอาประโยชน์และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก, ฝ่ายนิติบัญญัติที่จะต้องทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร รวมถึงการพิจารณาเห็นชอบระเบียบกฎหมายที่ใช้ในท้องถิ่นเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายและความมุ่งหมายของผลประโยชน์ของท้องถิ่น ซึ่งการปกครองตนเองอันมิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งของรัฐส่วนกลาง และการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นผ่านกระบวนการต่าง ๆ ข้างต้นนี้ถือเป็นเป้าหมายสำคัญสูงสุดของการปกครองในระบบประชาธิปไตย (อนันต์ อนันตกุล, 2537: 10)

3.3.4 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐส่วนกลาง เนื่องภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะยิ่งมีการขยายเพิ่มขึ้น และเป็นภารกิจที่มีความสำคัญประกอบกับรัฐบาลอาจจะดำเนินการแก้ไขปัญหาความต้องการของทุกพื้นที่ท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงและทันเวลาได้ ดังนั้นการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยดำเนินการหรือรับผิดชอบในภารกิจหน้าที่ส่วนย่อยของแต่ละท้องถิ่นตน จึงสามารถแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึง ทั้งนี้ ยังทำให้รัฐบาลมีเวลาและทรัพยากรในการดำเนินการในภารกิจที่มีความสำคัญและจำเป็นในระดับชาติ

3.3.5 การปกครองท้องถิ่นเป็นแหล่งในการฝึกและสร้างผู้นำทางการเมืองในระดับประเทศในอนาคต โดยนักการเมืองในระดับท้องถิ่นได้ฝึกฝนทักษะในการบริหารงานและการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ก่อน แล้วสามารถพัฒนาตนเองก้าวขึ้นไปเป็นนักการเมืองหรือผู้นำในระดับประเทศต่อไป

3.3.6 การปกครองท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาท้องถิ่นชนบทเพื่อการพึ่งพาตนเอง ซึ่งการกระจายอำนาจให้เกิดรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ทำให้เกิดการพัฒนาพื้นที่ชนบทแบบการพึ่งพาตนเอง ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ประชาชนในท้องถิ่น

ได้มีส่วนร่วมในการพัฒนา โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง แทนการรอคอยการพึ่งพิงการช่วยเหลือจากส่วนกลาง

ดังนั้น จึงขอสรุปความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นซึ่งสามารถสรุปได้ใน 2 มิติ คือ มิติด้านการเมืองการปกครอง และมิติด้านการบริหาร โดยมิติด้านการเมืองการปกครองเป็นการสร้างฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และการเรียนรู้การเมืองการปกครองด้วยประชาชนในท้องถิ่นเอง และมิติด้านการบริหารเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางและให้ประชาชนในท้องถิ่นได้กำหนดแนวทางการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นด้วยตนเอง ด้วยกลไกต่าง ๆ ทั้งการบริหารงานองค์กร การบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณ

3.4 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

3.4.1 *อุทัย หิรัญโต* อธิบายว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ประการ ดังนี้

1) *มีสถานะตามกฎหมาย (Legal Status)* หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น ซึ่งข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2) *การมีพื้นที่และระดับ (Area and Level)* โดยปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดขนาดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยแบ่งเกณฑ์การปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก และหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ สำหรับขนาดพื้นที่ที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถบริหารงาน และสามารถจัดทำบริการสาธารณะ ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด จากการศึกษาขององค์กรสหประชาชาติ เห็นว่า ควรให้มีขนาดประชากรประมาณ 50,000 คน ทั้งนี้ ยังต้องพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้และบุคลากร เป็นต้น

3) *การกระจายอำนาจและหน้าที่* การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจมากน้อยเพียงใด มักจะขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองการปกครองของรัฐบาลกลางของประเทศนั้น ๆ เป็นสำคัญ

4) *เป็นองค์การนิติบุคคล (Corporate entity)* ที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลาง หรือรัฐส่วนกลาง มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการออกกฎหมาย

ข้อบังคับ ระเบียบหรือวิธีปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อใช้ในการบริหารงานภายในขอบเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5) ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อเป็นการแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนในท้องถิ่นในการตัดสินใจกำหนดนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองโดยการเลือกผู้แทนเลือกเข้าไปบริหารงาน

6) มีอิสระในการปกครองตนเอง มีอำนาจอิสระในการบริหารงานภายในข้อกำหนดของระเบียบกฎหมาย การบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเอง ไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางหรือผู้กำกับดูแล และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ

7) มีงบประมาณเป็นของตนเอง มีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ รวมถึงการจัดหารายได้จากกิจกรรมอื่น ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้สามารถดำเนินการได้ เพื่อให้มีรายได้เพียงพอต่อการบริหารงานและทำนุบำรุงท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้า

8) มีการควบคุมดูแลโดยรัฐ ถึงแม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง มีอำนาจในการบริหารงาน การจัดหารายได้ด้วยตนเอง แต่ภาครัฐส่วนกลางหรือรัฐบาลยังมีอำนาจในการกำกับดูแล เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐ (อุทัย หิรัญโต, 2523: 22)

3.4.2 **ประทวน คงฤทธิศึกษากร** ได้อธิบายองค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1) หน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นองค์กรที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยผลกฎหมาย และมีฐานะเป็นนิติบุคคล (Corporate entity)

2) การปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการปกครองตนเอง (Autonomy) ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา (Hierarchy) ของหน่วยงานราชการ

3) การปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง (Election) โดยประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองของประชาชน (Political Participation)

4) การปกครองท้องถิ่น จะต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ (Revenue) โดยภาครัฐอนุญาตให้ท้องถิ่นดำเนินการ เพื่อมีรายได้ในการบริหารองค์กร และทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

5) การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง โดยมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและสามารถควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายของตน

6) การปกครองท้องถิ่น ควรมีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับ เพื่อกำกับ การปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการของท้องถิ่น ทั้งนี้ กฎ ข้อบังคับ ต้องไม่ขัดต่อ กฎหมาย หรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

7) การปกครองท้องถิ่นเมื่อได้มีการจัดตั้งแล้ว ยังคงมีการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งชาติและประชาชนใน ส่วนรวม (ประทาน คงฤทธิศึกษาการ, 2526 : 8)

3.5 การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นกฎหมายที่มีการบัญญัติ เรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้อย่างมีความก้าวหน้าและทันสมัยที่สุด เนื่องจากมีการบัญญัติ ถึงการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น บัญญัติรับรองอิสระในการกำหนด นโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง อิสระในการจัดตั้ง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกำหนดที่มาของสมาชิกสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน จากบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญดังกล่าวส่งผลให้เกิด การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นอย่างมากและรอบด้าน ดังนี้

แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น กฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนด แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ว่ารัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่น ได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนทั้งโครงสร้าง พื้นฐาน สาธารณเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัด ที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ ของประชาชนในจังหวัดนั้น

การปกครองตนเองของท้องถิ่น มาตรา 283 วรรค 1 แห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ ได้รับรองสิทธิในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดว่า ท้องถิ่นใดที่สามารถ ปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำกับดูแลท้องถิ่น มาตรา 283 กำหนดไว้ว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามกฎหมายบัญญัติ และเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้ ทั้งนี้ พิจารณาจากกฎหมายมาตรานี้แล้ว ได้บัญญัติขึ้นเพื่อมุ่งหมายให้การกำกับดูแลของรัฐเป็นไปภายใต้ หลักความมีอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น จะมีได้เฉพาะที่มีกฎหมายกำหนด ดังคำกล่าวของ Jean RIVERO ที่ว่า “ไม่มีการกำกับดูแลถ้าปราศจากกฎหมายและไม่มีการกำกับดูแล

ที่เกินเลยไปจากกฎหมาย..” (Jean RIVERO อ้างใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2547 : 35-37) และการกำกับดูแลดังกล่าวต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมเท่านั้น

หลักความมีอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญได้รับรองความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น ทั้งการบริหารงานของตนเอง การกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมุ่งเน้นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

หลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นให้เป็น การปกครองโดยประชาชนในท้องถิ่น ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงออกและในกิจการของท้องถิ่น ทั้งการมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้มีสิทธิถอดถอน (Recall) ผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ ให้มีสิทธิเสนอชื่อเพื่อพิจารณาออกกฎหมายท้องถิ่น ให้มีส่วนร่วมในกระบวนการทำประชาพิจารณ์ และมีสิทธิรับทราบข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

หลักการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญได้ให้ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลแก่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านการแต่งตั้ง การพ้นจากตำแหน่ง การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษพนักงาน และลูกจ้างในสังกัด ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเหมาะสมในการบริหารงานบุคคลดังกล่าว ยังได้กำหนดให้ผ่านการเห็นชอบของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งจากส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญตามที่กฎหมายกำหนด

หลักอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีกลไกการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการให้มีการตรากฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจและให้มีคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่ในการจัดสรรอำนาจในการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และยังกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในเขตพื้นที่

หลักความเป็นอิสระในการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น โดยกำหนดกลไกที่จะทำให้การกระจายการคลังไปยังท้องถิ่น โดยบัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจและคณะกรรมการการกระจายอำนาจ เพื่อทำหน้าที่จัดสรรอำนาจหน้าที่และ

การคลังระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจมีสาระสำคัญในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2547: 35-44)

กล่าวโดยสรุป กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงถือว่าเป็นกฎหมายที่ได้มีการบัญญัติรับรองหลักการปกครองท้องถิ่นและสาระสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างครบถ้วนและชัดเจน นับเป็นการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเป็นหลักประกันเพื่อให้การปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินไปด้วยดีภายใต้หลักการกระจายอำนาจ เกิดประสิทธิภาพและบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 69 ระบุว่า “ท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่นให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น” มาตรา 70 ได้กำหนดรูปแบบในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็น 4 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ต่อมามีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้ก่อให้เกิดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล และได้มีการตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ซึ่งได้ยกเลิกการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลทั้งหมด ทั้งนี้ ปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยมีจำนวนทั้งหมด 7,850 แห่ง ประกอบไปด้วย

องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 76 แห่ง

เทศบาล จำนวน 2,472 แห่ง

องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 5,300 แห่ง

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จำนวน 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานคร และพัทยา (ประเภทละ 1 แห่ง)

(กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2563)

ทั้งนี้ การกำหนดรูปแบบ โครงสร้าง ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบแตกต่างกันไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนั้น ๆ ในการศึกษาวิจัยฉบับนี้ จะขอนำเสนอรูปแบบ โครงสร้างหน้าที่เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

3.5.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งคือ “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งในทุกจังหวัด ๆ ละ 1 แห่ง ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งเขตจังหวัด มีโครงสร้างการบริหารราชการส่วนจังหวัด ประกอบด้วย 2 ส่วนคือ สภากองการบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายนิติบัญญัติ) และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายบริหาร) ซึ่งสมาชิกสภากองการบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตจังหวัด และมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้บริหารสูงสุดของข้าราชการประจำ ปัจจุบันมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 76 แห่ง ทั้งนี้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ การตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดแย้งต่อกฎหมาย การจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด การสนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น การแบ่งสรรเงิน ซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น การคุ้มครองดูแลบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดทำกิจกรรมใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้น เป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

3.5.2 เทศบาล พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล โดยมีโครงสร้างประกอบด้วย สภาทะบาล (ฝ่ายนิติบัญญัติ) และคณะเทศมนตรี (ฝ่ายบริหาร) ซึ่งสมาชิกสภาและนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะแตกต่างกันไปตามความเหมาะสม ปัจจุบันมีเทศบาลตำบล 2,247 แห่ง เทศบาลเมือง 195 แห่ง เทศบาลนคร 30 แห่ง รวม 2,472 แห่ง โดยมีหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งและหน้าที่ ในการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนี้

1) **เทศบาลตำบล** ได้แก่ ท้องที่ที่มีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลโดยจะต้องมีรายได้ไม่ต่ำกว่า 12 ล้านบาท (ไม่รวมเงินอุดหนุน) และมีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป และอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 1,500 คนต่อตารางกิโลเมตร โดยมีภารกิจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการในเขตเทศบาล ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อย การให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ การรักษาความสะอาดถนน การกำจัดปฏิกูลมูลฝอย การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การดับเพลิง การศึกษา การพัฒนาเด็ก สตรี ผู้สูงอายุและผู้พิการ การบำรุงศิลปประเพณีภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่น และหน้าที่ที่อาจดำเนินการ

ในเขตเทศบาล เช่น การให้มีน้ำประปา โรงฆ่าสัตว์ ตลาด ท่าเทียบเรือ การจัดให้มีสุสาน การจัดให้มีและบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่าง ทางระบายน้ำ เทศพาณิชย์ เป็นต้น

2) **เทศบาลเมือง** ได้แก่ ท้องที่อันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชน ที่มีประชากรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป และมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายจัดตั้งกำหนด โดยมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เพิ่มเติมจากเทศบาลตำบล ได้แก่ การให้มีและบำรุงโรงพยาบาล การจัดตั้งโรงเรียนอาชีวศึกษา การจัดให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ การให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษา เป็นต้น

3) **เทศบาลนคร** ได้แก่ ท้องที่หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป และมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายจัดตั้งกำหนด โดยมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เพิ่มเติมจากเทศบาลเมือง ได้แก่ การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว เป็นต้น

3.5.3 องค์การบริหารส่วนตำบล พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นในระดับตำบล ซึ่งมีรูปแบบโครงสร้างประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ฝ่ายนิติบัญญัติ) และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (ฝ่ายบริหาร) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน องค์การบริหารส่วนตำบลถือว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุดและใกล้ชิดประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด มีหน้าที่ใจการพัฒนาตำบลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และมีหน้าที่ที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตพื้นที่ ได้แก่ การให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก การป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การส่งเสริมการศึกษาและวัฒนธรรม การบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

4. แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1 **รูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่น** ระบบการกระจายอำนาจการปกครองของแต่ละประเทศในปัจจุบัน สามารถแบ่งได้เป็น 2 ระบบ คือ ระบบแองโกล-แซกซอน (Anglo-Saxon System) และระบบคอนติเนนทร์ (Continental System) ซึ่งแต่ละระบบมีรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

4.1.1 ระบบแองโกล-แซกซอน (Anglo-Saxon System) เป็นระบบความสัมพันธ์แบบไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (Sub-National Government in General) มีรากฐานวิวัฒนาการมาจากประวัติศาสตร์การกระจายอำนาจการปกครองของประเทศอังกฤษ ที่เกิดจากการรวมตัวกันของท้องถิ่นต่าง ๆ ก่อเกิดของรัฐชาติ (Nation-State) และมีประเทศที่นำระบบนี้ไปใช้ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น

โดยระบบความสัมพันธ์ในรูปแบบนี้ รัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรูปแบบความสัมพันธ์กันโดยตรง ไม่มีการจัดตั้งราชการบริหารส่วนภูมิภาค ถึงแม้จะมีองค์กรหรือหน่วยงานในระดับพื้นที่ในการดำเนินการกิจ แต่จะเป็นองค์กรหรือหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อกระทรวงหรือกรมส่วนราชการจากส่วนกลาง ไม่ได้เป็นหน่วยงานในส่วนภูมิภาค โดยความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นจะเป็นไปในรูปแบบของภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งภารกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำตามกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น (Local Function) ซึ่งจะมีรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปตามกฎหมาย และกระบวนการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย และภารกิจหน้าที่ที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำการแทน (Delegated Function) ซึ่งรูปแบบความสัมพันธ์ของรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปตามข้อตกลงระหว่างกัน การกำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวส่งผลให้รัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ทั้งนี้มีรูปแบบของความสัมพันธ์ในลักษณะของการทำงานร่วมกัน (Shared Function) อาทิเช่น การจัดทำโครงการหรือกิจการระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่

4.1.2 ระบบคอนติเนนทัล (Continental System) เป็นระบบความสัมพันธ์แบบมีเครือข่ายการบริหารราชการที่ได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลาง (Network of Deconcentrated Administrations) มีรากฐานและวิวัฒนาการมาจากการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส โดยรัฐบาลกลางจะมอบอำนาจให้แก่ผู้แทนของตนไปปฏิบัติหน้าที่ในเขตพื้นที่ต่าง ๆ นอกเมืองหลวง มีกฎหมายรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของทั้งองค์กรหรือหน่วยงาน และผู้แทนดังกล่าว เรียกว่าการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (Regional Administration) โดยมีหลักการสำคัญคือ การมอบอำนาจ (Deconcentration) หรือการแบ่งอำนาจ (Delegation) จากส่วนกลาง ทั้งในรูปแบบของการมอบอำนาจโดยกรม โดยแต่ละกรมจะมอบผู้แทนไปปฏิบัติหน้าที่ และการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นในส่วนภูมิภาค ตัวอย่างการใช้ระบบนี้ได้แก่ ประเทศไทย และการมอบอำนาจโดยรัฐมนตรี ซึ่งจะมอบอำนาจของรัฐให้แก่ส่วนภูมิภาคเอง และเล็กสรรผู้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ในรูปแบบของคณะกรรมการ ตัวอย่างการใช้ระบบนี้ได้แก่ ประเทศสวีเดน (สำนักงานกรรมาธิการ 2, 2559)

4.2 มิติความสัมพันธ์ของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.2.1 ความสัมพันธ์ในแนวตั้ง (Vertical relationship) เป็นความสัมพันธ์ภายใต้หลักการที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนย่อยของรัฐบาลกลาง ถือว่าเป็นองค์กรที่รัฐบาลกลางจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ที่มอบหมายให้ดำเนินการในพื้นที่นั้น ๆ แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการปกครองตนเองแต่ก็ไม่ได้เป็นอิสระเด็ดขาดแยกไปจากรัฐบาลกลาง โดยมีการกำหนดรูปแบบหรือลักษณะของความสัมพันธ์ด้านการเมืองระหว่างรัฐบาลส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 4 รูปแบบ ดังนี้

1) **ความสัมพันธ์ในลักษณะที่รัฐบาลกลางมีสถานะที่สูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** โดยมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหรือส่วนประกอบของรัฐบาลกลาง (Sub-ordinate) เป็นความสัมพันธ์ทางเดียว รัฐบาลกลางมีอำนาจเหนือกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลมีบทบาทในการควบคุมและกำกับดูแล เป็นแนวความคิดที่มองว่าศูนย์กลางมีความสำคัญมากกว่าส่วนอื่นที่อยู่รอบนอก มีการรวบอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการรวบอำนาจทางการทหาร ทางนิติบัญญัติ ศาล รวมทั้งอำนาจทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการศึกษา

2) **ความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วน (Partnership)** เป็นความสัมพันธ์แบบสองทาง คือรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันในการดำเนินการ

3) **ความสัมพันธ์แบบผู้ดูแล** เป็นรูปแบบที่รัฐบาลกลางไว้วางใจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดูแลกิจการของรัฐ มีอิสระในระดับที่สามารถอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ

4) **ความสัมพันธ์แบบพึ่งพิงอำนาจซึ่งกันและกัน** เป็นรูปแบบที่ทั้งสองฝ่ายต้องพึ่งพิงกันและกัน

4.2.2 ความสัมพันธ์ในแนวนอน (Horizontal relationship) เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลแต่ละระดับ เป็นการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่าง ๆ มีการทำงานร่วมกัน อาจทับซ้อนกันในพื้นที่เดียวกัน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเมืองใหญ่ เช่น มหานคร โชล กรุงเทพฯ ซึ่งต้องรับผิดชอบจัดบริการแทบทุกด้านให้แก่ประชาชน มีบทบาทคล้าย ๆ กับรัฐบาลกลาง และรัฐบาลกลางไม่ต้องมีคำสั่งให้ปฏิบัติในเรื่องนั้น ๆ อีก (หควณ ชูเพ็ญ, 2551)

การปกครองส่วนท้องถิ่นภายในรูปแบบความสัมพันธ์ในลักษณะที่รัฐบาลกลางมีสถานะสูงกว่า จะถูกควบคุมอย่างใกล้ชิด เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปกครองตนเองได้ และไม่สามารถปล่อยเป็นอิสระได้ โดยรัฐจะการควบคุมและ

กำกับดูแลผ่านทางช่องทางเดียว คือ กระทรวงมหาดไทย หรือกระทรวงกิจการภายใน หรือควบคุมผ่านหลายช่องทาง คือ กระทรวงมหาดไทย สำนักนายกรัฐมนตรี และองค์กรอิสระต่าง ๆ โดยการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำรายงานและทำแผนงานต่อรัฐบาลกลางก่อนการตัดสินใจ เน้นการกระทำตามคำสั่งหรือคำอนุมัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่สนับสนุนการบริหารงานของรัฐบาลกลาง ไม่มีอิสระในการดำเนินการและตัดสินใจ ซึ่งประชาชนจะเกิดทุนรัฐบาลกลางเหนือท้องถิ่น มีความรักและยกย่องรัฐบาลมากกว่าท้องถิ่น ต่างจากการปกครองท้องถิ่นที่ถือว่าเป็นองค์นิติบุคคลมีระดับเสมอหรือเทียบเท่ากันกับรัฐ โดยรัฐยังคงมีอำนาจอธิปไตยเด็ดขาดครอบคลุมทั่วดินแดน และมีอำนาจเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การดำเนินการต่าง ๆ ภายในรัฐ จะเน้นหลักความยินยอมพร้อมใจ (Consent) ของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญมากกว่าเน้นคำสั่งของรัฐบาลกลางเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความผูกพัน และภูมิใจในความเป็นท้องถิ่น ช่วยทำงานงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.3 ความสัมพันธ์ของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

จากรูปแบบการจัดโครงสร้างภายในรัฐของประเทศไทยเป็นแบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) มีศูนย์กลางอำนาจในการออกกฎหมาย การกำหนดนโยบาย และการบริหารราชการแผ่นดินเพียงแห่งเดียว มีรัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียว มีการรวมอำนาจการตัดสินใจและวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อความเป็นเอกภาพของรัฐ โดยมีกำหนดโครงสร้างการบริหารราชการ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดระเบียบบริหารราชการของประเทศไทยออกเป็น 3 รูปแบบ คือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (ราชกิจจานุเบกษา, 2534) โดยการบริหารราชการแต่ละรูปแบบ ดังนี้

4.3.1 การบริหารราชการส่วนกลาง (Federal Government) เป็นการบริหารราชการในรูปแบบของการรวมอำนาจ (Centralization) ซึ่งรวมอำนาจการตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย การวางแผน การจัดสรรงบประมาณ การควบคุมตรวจสอบ และการบริหารราชการในกิจการสำคัญไว้ให้เป็นภาระรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ในส่วนกลาง โดยมีหน่วยงานในสังกัดส่วนกลางประกอบด้วย สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง และ กรม โดยมีข้าราชการประจำในส่วนกลาง ได้แก่ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง และอธิบดีกรมต่าง ๆ เป็นผู้บังคับบัญชาในการปฏิบัติงานภายในแต่ละหน่วยงานตามลำดับ

4.3.2 การบริหารราชการส่วนภูมิภาค (State Government) เป็นรูปแบบที่รัฐบาลกลางหรือหน่วยงานส่วนกลางได้แบ่งอำนาจ (Deconcentration) หรือมอบอำนาจหน้าที่ในกิจการบางอย่างไปให้หน่วยงานนอกพื้นที่ส่วนกลางหรือผู้แทนที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางไปปฏิบัติ นอกพื้นที่ส่วนกลางในภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งหน่วยงานหรือผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจะมีอำนาจในการตัดสินใจ วินิจฉัย สั่งการ ในขอบเขตที่จำกัดบางอย่างตามที่ส่วนกลางจะได้ออบไว้ให้ โดยส่วนกลางยังคงมีอำนาจในการแก้ไขยกเลิกการตัดสินใจ วินิจฉัย สั่งการของหน่วยงานหรือผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งดังกล่าวได้ ซึ่งการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนี้ถือเป็นกลไกสำคัญทางการเมืองในการแปลงนโยบายการเมืองสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ เพื่อแก้ไขปัญหาความล่าช้าของการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นของรัฐบาลกลางหรือหน่วยงานส่วนกลาง เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินหรือแก้ไขปัญหาความต้อการได้เหมาะสมกับบริบทของแต่ละพื้นที่ ปัจจุบันการบริหารราชการส่วนภูมิภาคประกอบด้วย 2 รูปแบบ คือ จังหวัด ประกอบด้วยหน่วยงานจากกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่ได้จัดตั้งขึ้นในระดับจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารและรับผิดชอบในแต่ละเขตพื้นที่จังหวัด และอำเภอ เป็นหน่วยงานในระดับพื้นที่ย่อยของจังหวัด โดยมีนายอำเภอเป็นผู้บริหารและรับผิดชอบดูแลในแต่ละพื้นที่อำเภอ

4.3.3 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (Local Government) เป็นการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) เป็นรูปแบบที่รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจทางการปกครองและการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ซึ่งรัฐบาลได้มีการกระจายอำนาจในการบริหารงาน การจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการปัญหาและความต้องการของชุมชนท้องถิ่นตนเอง โดยมีความเป็นอิสระในการบริหารเกี่ยวกับท้องถิ่นทั้งในด้านการเมืองและการบริหารจัดการพอสมควร ส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยให้มีความก้าวหน้ามากยิ่งขึ้นเนื่องจากการมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐจากภาคส่วนอื่นของสังคมร่วมกับภาครัฐ (ปธาน สุวรรณมงคล, 2554: 4) โดยมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และแก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งต่อมาได้มีการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล พ.ศ. 2542

5. แนวคิดเกี่ยวกับรัฐราชการ

5.1 รัฐราชการ

เฟรด ริกส์ (Fred W. Riggs) นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกัน ได้เข้ามาศึกษาระบบการบริหารราชการเปรียบเทียบในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งงานของเฟรด ริกส์เป็นต้นแบบที่อธิบายการเมืองไทยหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ที่มีปัญหาความขัดแย้งภายในของกลุ่มผู้ก่อการปฏิวัติหรือคณะราษฎร มีการปฏิวัติรัฐประหารหลายครั้ง ซึ่งมีฐานอำนาจทางการเมืองของการเมืองไทยมาจากระบบราชการ มีคณะรัฐบาลมาจากกลุ่มผู้นำในระบบราชการ และใช้อำนาจของระบบราชการมาเป็นทรัพยากรทางการเมืองผ่านการแข่งขันยึดกุมอำนาจการเป็นรัฐบาลของผู้นำในระบบราชการ ต้นแบบของเฟรด ริกส์ ได้อธิบายการเมืองยุคนั้นว่าเป็นการปกครองที่เรียกว่า Bureaucratic Polity หรือแปลเป็นไทยว่า รัฐราชการ หรืออำมาตยาธิปไตย หรือ การปกครองแบบราชการ

ระบบการเมืองไทยมีระบบราชการเป็นสถาบันที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ และทางการเมืองของรัฐไทย โดยยึดโยงกับกลไกอำนาจรัฐที่มีความเข้มแข็ง ในขณะที่โครงสร้างส่วนอื่นอ่อนแอ ตามคำอธิบายของเฟรด ริกส์ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีความเด่นชัดและมีอิทธิพลต่อการศึกษาการเมืองไทยในช่วงปี พ.ศ. 2475 – สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยเฟรด ริกส์ได้เขียนไว้ในหนังสือเรื่อง Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Polity (1996) ว่าการเมืองไทยถูกครอบงำโดยอำนาจของระบบราชการ ฐานอำนาจทางการเมืองของการเมืองไทยมาจากระบบราชการ โดยคณะรัฐบาลมีที่มาจากกลุ่มผู้นำในระบบราชการ การใช้ทรัพยากรจากอำนาจของระบบราชการมาเป็นทรัพยากรทางการเมือง ทำให้สังคมไทยอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐราชการที่มีผู้บริหารสูงสุด (นายกรัฐมนตรี) มาจากข้าราชการทหารหรือข้าราชการพลเรือน และมีสมาชิกวุฒิสภาที่มาทั้งจากการเลือกตั้งและการแต่งตั้งจากข้าราชการทหาร ข้าราชการพลเรือน และข้าราชการบำนาญ มีการแสดงบทบาทของข้าราชการผ่านโครงสร้างทางการเมือง มีตัวแสดงเข้าไปแข่งขันและแสวงหาอำนาจในการเศรษฐกิจและการเมือง มีการอาศัยอำนาจทางการเมืองเข้าไปดำรงตำแหน่งในธุรกิจต่าง ๆ ซึ่งเป็นภาวะที่ผู้นำในระบบราชการทั้งข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนที่มาจากการโค่นล้มระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เมื่อปี พ.ศ. 2475 ครอบงำระบบการเมืองไทย

การแข่งขันกันในการขึ้นสู่อำนาจทางการเมือง ทำให้การเมืองไทยถูกจำกัด ในแวดวงระบบราชการ มีการแข่งขันกันแสวงหาอำนาจของข้าราชการกลุ่มต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์ ที่ได้รับจากการจัดตั้งรัฐบาล ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจเป็นตัวขับเคลื่อนที่สำคัญที่ทำให้ข้าราชการ เข้ามาเล่นการเมือง โดยการแสวงหาผลประโยชน์จากอำนาจและสร้างฐานอำนาจผ่านพวกพ้อง โดยระบบอุปถัมภ์ และยังเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์จากนักลงทุนหรือกลุ่มพ่อค้าชาวจีนในฐานะ ผู้คุ้มครองหรือให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย (Fred W. Riggs อ้างใน ธนบรรณ อุ่ทองมาก, 2561: 216 - 217)

ธนบรรณ อุ่ทองมาก (2561) ได้สรุปแนวคิดและคำอธิบายการเมืองไทยที่มีลักษณะ Bureaucratic Polity ตามคำอธิบายของเฟรด ริกส์ ได้ 4 ลักษณะ ดังนี้

1) *ตัวแสดงในทางการเมืองคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลต่าง ๆ* โดยเฉพาะภายหลัง รัฐประหาร และเปรียบเทียบสัดส่วนของผู้นำทางการเมืองมีพื้นฐานหรือภูมิหลังจากระบบราชการ กับไม่ได้มาจากระบบราชการ โดยมีตัวชี้วัดคือ กลุ่มผู้ก่อการและไม่ใช่ผู้ก่อการ และการดำรง ตำแหน่ง ซึ่งในคณะรัฐมนตรีระหว่างปี พ.ศ. 2475 – 2501 จำนวน 237 คน พบว่า มาจากระบบ ราชการจำนวน 184 คน (ข้าราชการพลเรือน 100 คน ข้าราชการทหาร 84 คน) ไม่ใช่มาจากระบบ ราชการ จำนวน 38 คน ไม่สามารถจัดกลุ่มได้ จำนวน 15 คน จึงกล่าวได้ว่าเป็นการเมืองของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองที่มีภูมิหลังเป็นข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือนในคณะรัฐมนตรี

2) *รัฐสภาอ่อนแอ* สถานิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้งเป็นอุปสรรคต่อต้าน แนวคิดและผลประโยชน์ของตนพอ ๆ กับสถาบันกษัตริย์ในระบอบเดิม คณะผู้ก่อการจึงลดทอน อำนาจและบทบาทของสภาลงเหลือเป็นเพียงสถาบันทางการเมืองที่สร้างความชอบธรรมให้กับ รัฐบาล สมาชิกสภาทั้งหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง โดยการหยิบยื่นผลประโยชน์แลกกับการลงคะแนน เสียงสนับสนุน การออกเสียงลงมติของสภาเป็นเพียงตามความประสงค์ของผู้มีอำนาจและอิทธิพล เหนือเสียงส่วนใหญ่ของสภาไม่เป็นอิสระตามหลักการประชาธิปไตย รัฐสภาไม่มีบทบาทสำคัญ ทางการเมืองเป็นเพียงสภาที่สร้างความชอบธรรมให้ฝ่ายบริหาร สมาชิกสภาส่วนใหญ่ เป็นข้าราชการ ทำให้การเมืองจำกัดอยู่ในวงราชการที่เป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ และอำนาจของข้าราชการกลุ่มต่าง ๆ

3) *พลังอำนาจนอกระบบการเมือง* จุดสำคัญในการศึกษาการเมืองไทย ที่ สถาบันการเมืองที่เป็นทางการมีอาจถูกตรวจสอบ และควบคุมโดยสถาบันประชาธิปไตยที่บอบบาง และพัฒนาน้อยกว่าระบบราชการ จึงยากที่จะควบคุมกำกับระบบราชการและกองทัพที่สถาปนาและ พัฒนามาอย่างมั่นคง การที่ระบบราชการมีความเข้มแข็งอย่างมาก ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบการ ใช้อำนาจของสถาบันทางการเมืองที่ถูกครอบงำโดยระบบราชการ ทำให้คุณภาพของโครงสร้าง

ทางสังคม โดยเฉพาะภายนอกกระบวนการราชการหยุดชะงัก และไม่ได้รับการพัฒนาให้มีความเข้มแข็ง นักการเมืองไม่อาจเสนอนโยบายที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

4) *ความสัมพันธ์ระหว่างธุรกิจและข้าราชการ* จากการศึกษารวบรวมข้อมูล จำนวนสมาชิกบริหารในกลุ่มธุรกิจต่าง ๆ มีชนชั้นนำในคณะรัฐบาลเข้าร่วมเป็นกรรมการบริหาร ในหลายกลุ่มธุรกิจทั้ง ธนาคาร การค้า อุตสาหกรรม การเกษตร เป็นต้น ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญให้ข้าราชการเข้ามาเล่นการเมืองโดยการแสวงหาผลประโยชน์จากอำนาจ และสร้างฐานอำนาจผ่านพวกพ้องในระบบอุปถัมภ์ รวมถึงการแสวงหาผลประโยชน์จากนักลงทุน และกลุ่มพ่อค้าชาวจีนในฐานะผู้คุ้มครองหรือให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ซึ่งมีลักษณะของการอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวเพื่อเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ (ชนบรรณ อุ่ทองมาก, 2561 : 218 – 220)

5.2 การขยายตัวของระบบราชการ

สรนันท์ สรณานุกาพ และ วสันต์ เหลืองประภัสร์ (2560) ได้ศึกษาการขยายตัวของระบบราชการไทยในห้วง พ.ศ.2501–2516 ซึ่งเป็นช่วงที่การเมืองไทยอยู่ ภายใต้การปกครองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยใช้ เรื่องความมั่นคงและการพัฒนาเป็นวาระแห่งชาติ เพื่อรวบอำนาจการปกครองโดยอาศัยธรรมเนียมการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2502 เป็นเครื่องมือรองรับอำนาจดังกล่าวและสร้างระบอบสฤษดิ์ (Sarit Regime) ที่จำเป็นต้องอาศัยระบบราชการเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ ส่งผลให้มีการจัดตั้งหน่วยงานราชการทั้งในระดับกระทรวงและกรมอย่างกว้างขวางเพื่อรองรับหน้าที่และภารกิจใหม่ ซึ่งพบว่าการขยายตัวของระบบราชการไทยเป็นผลจากการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ท่ามกลางปัจจัยแวดล้อมหรือบริบททางการเมืองในขณะนั้น คือ สงครามเย็น ส่งผลให้เรื่องความมั่นคงและการพัฒนาเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ผลักดันให้ระบบราชการของไทยสามารถยึดกุมทรัพยากร งบประมาณ บุคลากรและอำนาจหน้าที่ สะท้อนให้เห็นว่าระบบราชการสามารถถือครองอำนาจทั้งทางการเมืองและทางการบริหารเท่านั้นแต่มุ่งไปสู่การยึดกุมอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จอันเกิดจากการผนึกกำลังกันระหว่างสถาบันกองทัพและสถาบันระบบราชการ จนนำไปสู่การสถาปนาระบอบอำมาตยาธิปไตยในการเมืองไทย (สรนันท์ สรณานุกาพ และ วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2560: 282 - 304)

วระเดช จันทรศร (2525) ได้อธิบายว่า การสร้างอาณาจักร (Empire building) ของระบบราชการ หรือการขยายตัวของระบบราชการ โดยเฉพาะการขยายตัวของหน่วยงานราชการ ระดับกรม กอง มีสาเหตุมาจากความต้องการให้ได้มาซึ่งงบประมาณ อำนาจหน้าที่ กำลังบุคลากร เพื่อให้หน่วยงานในกรม กอง ดังกล่าว สามารถปฏิบัติงานได้อย่างอิสระ คล่องตัวให้มากที่สุด

ส่งผลให้เกิดปัญหาการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันของหน่วยงานต่าง ๆ ในระบบราชการไทย จากสภาพดังกล่าว ทำให้ระบบราชการไทยมุ่งแก้ไขปัญหาโดยการออกกฎ ระเบียบ และนำไปสู่การจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นมาอีก ซึ่งเป็นการสร้างภาระค่าใช้จ่ายของเงินเดือนและงบประมาณของหน่วยงานให้แก่รัฐบาลต้องแบกรับมากขึ้น (วรเดช จันทรศร, 2525: 5 - 6)

6. บริบทของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอและข้อมูลพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมืองสระแก้ว

6.1 สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ

ตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีคำสั่งแบ่งงานภายในกำหนดให้มีการมอบหมายข้าราชการจากสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดไปปฏิบัติหน้าที่ท้องถิ่นอำเภอ ณ สำนักงานท้องถิ่นอำเภอ (คำสั่งกรม, 2551) เป็นการประจำ และมีการกำหนดภารกิจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติหน้าที่ท้องถิ่นอำเภอเป็นการชัดเจนเพื่อขับเคลื่อนภารกิจที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอที่มีการกิจเพิ่มขึ้น ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ รวมถึงภารกิจที่หลายส่วนราชการได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจและมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยดำเนินการ รวมถึงภารกิจที่ต้องมีการประสานงานและดำเนินการหลายภาคส่วนราชการ เช่น การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดทำและประสานแผนพัฒนาในระดับพื้นที่ (One Plan) เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงและประสานแผนพัฒนาทุกระดับ ลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานและยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง, การประเมินผู้บริหารองค์กร (ผู้บริหารท้องถิ่น), การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Integrity and Transparency Assessment : ITA) การจัดตั้งและขับเคลื่อนศูนย์ปฏิบัติการประเทศไทยไร้ขยะในระดับพื้นที่ เป็นต้น และรวมถึงการดำเนินการอื่น ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวยังไม่สามารถขับเคลื่อนภารกิจตามที่ได้รับมอบหมายได้อย่างเต็มศักยภาพ เนื่องจากยังมีได้มีการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการในส่วนภูมิภาคตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการ ทำให้การปฏิบัติงานยังไม่คล่องตัวในการบริการ เนื่องจากยังมีได้เป็นไปตามหลักของความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) ความผูกมัดและพันธสัญญาในการปฏิบัติงาน (Commitment) และความมีภาระรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) และการบริหารงานในระดับอำเภอยังไม่สามารถให้หลักการมอบอำนาจ (Empowerment) เช่น แต่งตั้งให้รักษาราชการแทน หรือปฏิบัติราชการแทนนายอำเภอได้ (พระราชกฤษฎีกา ออนไลน์, 2561)

รายงานผลการศึกษาระบบบริหารงานระบบบริหารงบประมาณ ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นและระบบบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของคณะกรรมการการปกครองส่วนท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อปี พ.ศ. 2558 ได้วิเคราะห์สภาพปัญหาด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับอำเภอว่ายังขาดบุคลากรที่มีหน้าที่โดยตรงและอยู่ในบังคับบัญชาของนายอำเภอและมีข้อเสนอแนะว่าควรกำหนดให้มีสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2558: 5-6)

6.2 สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นส่วนราชการที่มีการจัดตั้งขึ้นในสังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยโอนภารกิจด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครองเดิม มาจัดตั้งเป็นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับทิศทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการพัฒนาและให้คำปรึกษาแนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และการบริหารจัดการ เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- 1) ดำเนินการพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) ส่งเสริมและสนับสนุนในการจัดทำ ประสานและบูรณาการแผนพัฒนาท้องถิ่นและวางระบบในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่น
- 3) ดำเนินการจัดทำ แก้ไข ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งให้คำปรึกษาแนะนำและกำกับดูแลการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4) กำหนดแนวทางและจัดทำมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5) ส่งเสริมสนับสนุนและประสานการดำเนินงานด้านการเงินการคลัง การงบประมาณ การพัสดุ การจัดเก็บรายได้และการประกอบกิจการพาณิชย์ รวมทั้งการวางระบบ ตรวจสอบระบบการเงิน การบัญชีและการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6) ส่งเสริม สนับสนุนและประสานการจัดการบริการสาธารณะและการศึกษา ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7) กำหนดแนวทาง วางระบบและสร้างตัวชี้วัดเพื่อเป็นมาตรฐานการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและตลอดจนกำกับดูแลให้เป็นไปตามมาตรฐาน

8) ส่งเสริมภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการบริหารงานและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

9) พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

10) พัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

11) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย (กฎกระทรวง, 2545)

ต่อมาได้มีการตรากฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2551 แบ่งส่วนราชการของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นราชการบริหารส่วนกลางประกอบด้วย 18 กอง/กลุ่ม/สำนัก/ศูนย์/สถาบัน และราชการบริหารส่วนภูมิภาค กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1) ดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรมในเขตพื้นที่จังหวัด

2) อำนาจการ ประสาน ปฏิบัติงาน และสนับสนุนงานอันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย (กฎกระทรวง, 2551)

สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดสระแก้ว มีสำนักงานตั้งอยู่ชั้น 3 ศาลากลางจังหวัดสระแก้ว มีภารกิจในการช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดสระแก้ว เกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการพัฒนาและให้คำปรึกษาแนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และการบริหารจัดการเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะในเขตพื้นที่จังหวัด และอำนาจการ ประสาน ปฏิบัติงาน สนับสนุนงานอันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย ปัจจุบันมีข้าราชการในสังกัดและข้าราชการที่มาช่วยราชการ รวมจำนวน 23 ราย พนักงานราชการ จำนวน 1 ราย และลูกจ้างประจำจำนวน 4 ราย โดยมีท้องถิ่นจังหวัดสระแก้ว เป็นหัวหน้าผู้บังคับบัญชา และมีการจัดโครงสร้างหน่วยงานภายในประกอบด้วย 4 กลุ่มงาน และ 1 ฝ่าย ได้แก่

1) ฝ่ายบริหารทั่วไป รับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริหารทั่วไปของสำนักงาน ประกอบด้วย งานธุรการ งานสารบรรณ งานการประชุม การประชาสัมพันธ์ การจัดเวรดูแลสถานที่ทำงาน งานเลขานุการท้องถิ่นจังหวัด การบริหารงานบุคคลของข้าราชการและลูกจ้าง การขออนุญาตลาในกรณีต่างๆ การเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ การขออนุญาตเดินทางไปราชการ

2) กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่น รับผิดชอบงานเกี่ยวกับการศึกษา สิ่งแวดล้อม สาธารณสุข และงานภารกิจถ่ายโอนต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น งานสถานธนาอนุบาล งานประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น และการถ่ายโอนกิจกรรมบริการสาธารณะ งานงบประมาณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการพัฒนารายได้ การขอรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน หรือ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ การดำเนินการด้านเงินกู้ การจัดหาประโยชน์ ในทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) กลุ่มงานมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น รับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะเลขานุการ/ผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมการ ข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัด เช่น การจัดทำทะเบียนประวัติ ผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น พนักงานและลูกจ้าง การขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ให้แก่ ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และสมาชิกสภาหรือผู้บริหารท้องถิ่น การจัดประชุมและการแจ้งมติ การคัดเลือกกรรมการผู้แทนข้าราชการ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัด (ก. จังหวัด) เป็นต้น

4) กลุ่มงานกฎหมาย ระเบียบและเรื่องร้องทุกข์ รับผิดชอบเกี่ยวกับการวินิจฉัย การปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การให้คำปรึกษา ตอบข้อหารือหรือระเบียบกฎหมายท้องถิ่น การดำเนินการขออนุมัติยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การตรวจสอบร่างข้อบัญญัติ เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ร่างข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ ร่างข้อบังคับ การจัดตั้ง ยุบ ยุบรวม การเปลี่ยนแปลงเขตการปกครอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การร้องเรียนกล่าวโทษ ผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่น การแต่งตั้งถอดถอนผู้บริหาร และสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นต้น

5) กลุ่มงานการเงินบัญชีและการตรวจสอบ รับผิดชอบเกี่ยวกับงานการเงินของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การดำเนินการด้านการเบิกจ่ายเงินต่างๆ ของข้าราชการและลูกจ้างในสังกัดสำนักงานท้องถิ่นจังหวัด เช่น เงินเดือน เงินสวัสดิการ ค่าเช่าบ้าน ค่ารักษาพยาบาล ค่าศึกษาเล่าเรียนบุตร และค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ เบิกจ่ายเงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำบัญชีเงินสด บัญชีแยกประเภท บัญชีเงินคงเหลือประจำวัน ตรวจสอบใบเสร็จรับเงิน และหลักฐานการจ่ายเงิน การวางระบบการควบคุมภายในของสำนักงานท้องถิ่นจังหวัด เป็นต้น

ทั้งนี้ ได้มีคำสั่งจังหวัดสระแก้วมอบหมายข้าราชการในสังกัดสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดสระแก้ว ให้ปฏิบัติหน้าที่ท้องถิ่นอำเภอ ณ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอทั้ง 9 แห่ง ดังนี้

นายนิรุช ชัยขจรรัตน์ ท้องถิ่นอำเภอเมืองสระแก้ว
 จำเอก พัฒนา เรืองศรี ท้องถิ่นอำเภอเขาฉกรรจ์
 นายสันติ ทรัพย์โสม ท้องถิ่นอำเภอคลองหาด
 นางสาวนุชศรา ชาฎา ท้องถิ่นอำเภอโคกสูง
 นางสาวสูงสุด คุ่มภัย ท้องถิ่นอำเภอตาพระยา
 นายสมอาจ ปานะโปย ท้องถิ่นอำเภอวังน้ำเย็น
 นายสมอาจ ปานะโปย ท้องถิ่นอำเภอวังสมบูรณ์
 ว่าที่ร้อยตรี อัสวิน ดวงดี ท้องถิ่นอำเภอวัฒนานคร
 นายธีรศักดิ์ สมมิตร ท้องถิ่นอำเภออรัญประเทศ

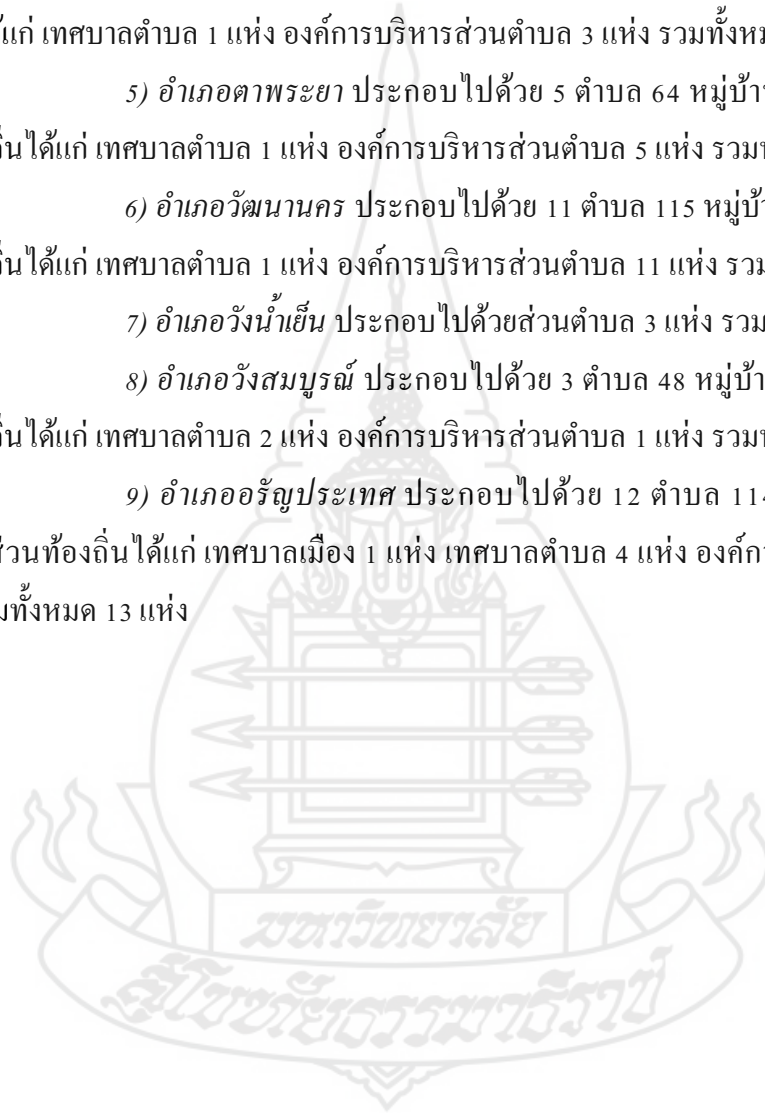
(จังหวัดสระแก้ว, 2559)

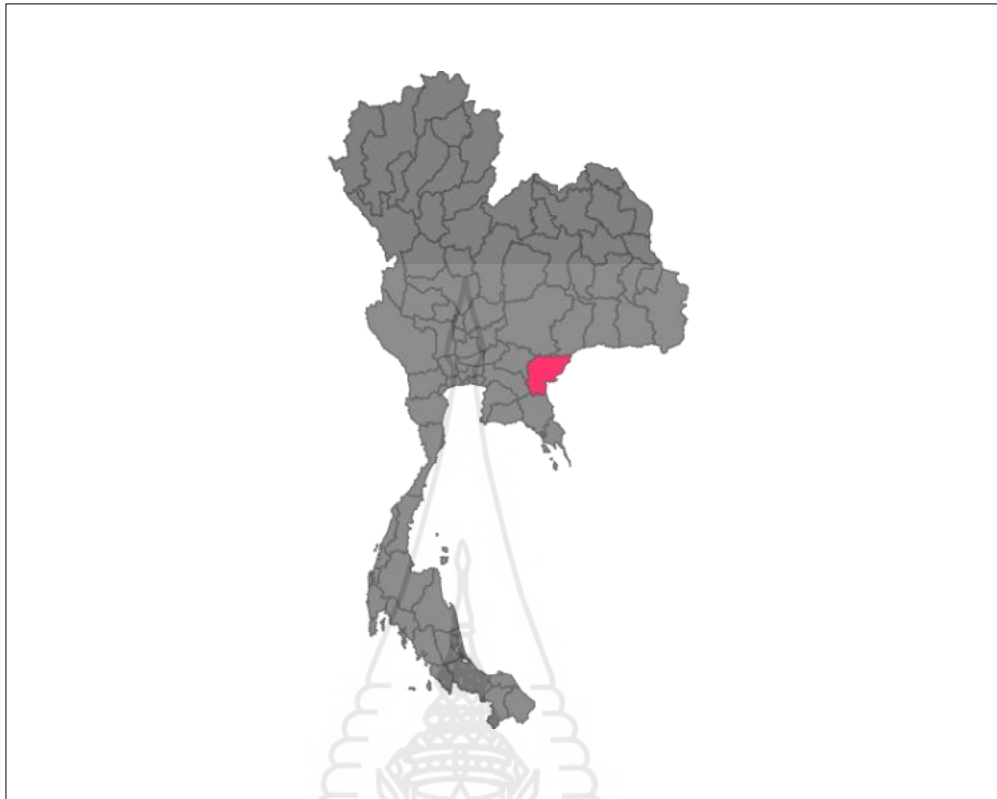
6.3 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมืองสระแก้ว

จังหวัดสระแก้ว ตั้งอยู่ในภาคตะวันออกของประเทศไทย ติดประเทศกัมพูชา ห่างจากกรุงเทพมหานคร 236 กิโลเมตร แบ่งเขตการปกครองเป็น 9 อำเภอ 58 ตำบล 731 หมู่บ้าน มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 66 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง, เทศบาลเมือง 3 แห่ง, เทศบาลตำบล 13 แห่ง, องค์การบริหารส่วนตำบล 49 แห่ง ซึ่งในแต่ละอำเภอ มีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ดังนี้

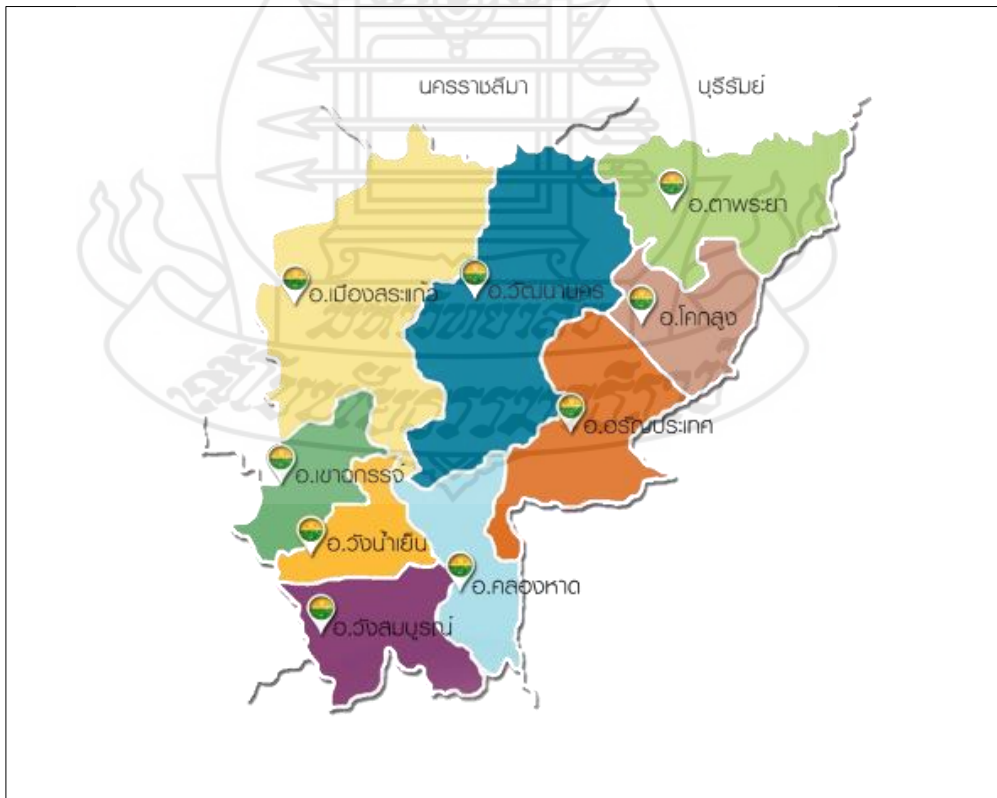
1) อำเภอเมืองสระแก้ว ประกอบไปด้วย 8 ตำบล 123 หมู่บ้าน มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเขต ได้แก่ เทศบาลเมือง 1 แห่ง เทศบาลตำบล 2 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 8 แห่ง รวมทั้งหมด 11 แห่ง

- 2) *อำเภอเขานกขรรค์* ประกอบไปด้วย 4 ตำบล 71 หมู่บ้าน มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาลตำบล 1 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 4 แห่ง รวมทั้งหมด 5 แห่ง
- 3) *อำเภอคลองหาด* ประกอบไปด้วย 7 ตำบล 71 หมู่บ้าน มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาลตำบล 1 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 6 แห่ง รวมทั้งหมด 7 แห่ง
- 4) *อำเภอโคกสูง* ประกอบไปด้วย 4 ตำบล 41 หมู่บ้าน มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาลตำบล 1 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 3 แห่ง รวมทั้งหมด 4 แห่ง
- 5) *อำเภอตาพระยา* ประกอบไปด้วย 5 ตำบล 64 หมู่บ้าน มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาลตำบล 1 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 5 แห่ง รวมทั้งหมด 6 แห่ง
- 6) *อำเภอวัฒนานคร* ประกอบไปด้วย 11 ตำบล 115 หมู่บ้าน มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาลตำบล 1 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 11 แห่ง รวมทั้งหมด 12 แห่ง
- 7) *อำเภอวังน้ำเย็น* ประกอบไปด้วยส่วนตำบล 3 แห่ง รวมทั้งหมด 4 แห่ง
- 8) *อำเภอวังสมบูรณ์* ประกอบไปด้วย 3 ตำบล 48 หมู่บ้าน มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาลตำบล 2 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 1 แห่ง รวมทั้งหมด 3 แห่ง
- 9) *อำเภออรัญประเทศ* ประกอบไปด้วย 12 ตำบล 114 หมู่บ้าน มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาลเมือง 1 แห่ง เทศบาลตำบล 4 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 8 แห่ง รวมทั้งหมด 13 แห่ง





ภาพที่ 2.1 แผนที่จังหวัดสระแก้ว



ภาพที่ 2.2 แผนที่อำเภอในจังหวัดสระแก้ว

สำหรับอำเภอเมืองสระแก้ว ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยได้กำหนดให้เป็นพื้นที่สำหรับ
ทำการศึกษาความเห็นของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบกับการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริม
การปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการส่วนภูมิภาค มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 11 แห่ง ดังนี้

1) เทศบาลเมืองสระแก้ว

(1) ฝ่ายข้าราชการประจำ รวมจำนวน 133 ราย ประกอบด้วย ข้าราชการ
41 ราย ลูกจ้างประจำ 10 ราย และพนักงานจ้าง 82 ราย

(2) ข้าราชการฝ่ายการเมือง รวม 24 ราย ประกอบด้วย ผู้บริหารและ
คณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 7 ราย และสมาชิกสภาท้องถิ่น 17 ราย

2) เทศบาลตำบลท่าเกษม

(1) ฝ่ายข้าราชการประจำ รวมจำนวน 24 ราย ประกอบด้วย ข้าราชการ
5 ราย ลูกจ้างประจำ 1 ราย และพนักงานจ้าง 13 ราย

(2) ข้าราชการฝ่ายการเมือง รวม 17 ราย ประกอบด้วย ผู้บริหารและ
คณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 ราย และสมาชิกสภาท้องถิ่น 12 ราย

3) เทศบาลตำบลศาลาลำดวน

(1) ฝ่ายข้าราชการประจำ รวมจำนวน 26 ราย ประกอบด้วย ข้าราชการ
11 ราย ลูกจ้างประจำ 2 ราย และพนักงานจ้าง 13 ราย

(2) ข้าราชการฝ่ายการเมือง รวม 18 ราย ประกอบด้วย ผู้บริหารและ
คณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 ราย และสมาชิกสภาท้องถิ่น 13 ราย

4) องค์การบริหารส่วนตำบลศาลาลำดวน

(1) ฝ่ายข้าราชการประจำ รวมจำนวน 30 ราย ประกอบด้วย ข้าราชการ 10 ราย
ลูกจ้างประจำ 0 ราย และพนักงานจ้าง 20 ราย

(2) ข้าราชการฝ่ายการเมือง รวม 28 ราย ประกอบด้วย ผู้บริหารและ
คณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 ราย และสมาชิกสภาท้องถิ่น 24 ราย

5) องค์การบริหารส่วนตำบลท่าเกษม

(1) ฝ่ายข้าราชการประจำ รวมจำนวน 24 ราย ประกอบด้วย ข้าราชการ 10
ราย ลูกจ้างประจำ 1 ราย และพนักงานจ้าง 13 ราย

(2) ข้าราชการฝ่ายการเมือง รวม 31 ราย ประกอบด้วย ผู้บริหารและ
คณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 ราย และสมาชิกสภาท้องถิ่น 27 ราย

6) องค์การบริหารส่วนตำบลสระแก้ว

(1) ฝ่ายข้าราชการประจำ รวมจำนวน 17 ราย ประกอบด้วย ข้าราชการ 7 ราย
ลูกจ้างประจำ 1 ราย และพนักงานจ้าง 9 ราย

(2) ข้าราชการฝ่ายการเมือง รวม 28 ราย ประกอบด้วย ผู้บริหารและคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 ราย และสมาชิกสภาท้องถิ่น 24 ราย

7) องค์การบริหารส่วนตำบลสระขวัญ

(1) ฝ่ายข้าราชการประจำ รวมจำนวน 45 ราย ประกอบด้วย ข้าราชการ 19 ราย ลูกจ้างประจำ 1 ราย และพนักงานจ้าง 25 ราย

(2) ข้าราชการฝ่ายการเมือง รวม 43 ราย ประกอบด้วย ผู้บริหารและคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ราย และสมาชิกสภาท้องถิ่น 40 ราย

8) องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบอน

(1) ฝ่ายข้าราชการประจำ รวมจำนวน 26 ราย ประกอบด้วย ข้าราชการ 12 ราย ลูกจ้างประจำ 0 ราย และพนักงานจ้าง 14 ราย

(2) ข้าราชการฝ่ายการเมือง รวม 28 ราย ประกอบด้วย ผู้บริหารและคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 ราย และสมาชิกสภาท้องถิ่น 24 ราย

9) องค์การบริหารส่วนตำบลท่าแขก

(1) ฝ่ายข้าราชการประจำ รวมจำนวน 31 ราย ประกอบด้วย ข้าราชการ 13 ราย ลูกจ้างประจำ 0 ราย และพนักงานจ้าง 18 ราย

(2) ข้าราชการฝ่ายการเมือง รวม 32 ราย ประกอบด้วย ผู้บริหารและคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 ราย และสมาชิกสภาท้องถิ่น 28 ราย

10) องค์การบริหารส่วนตำบลโคกปีบ

(1) ฝ่ายข้าราชการประจำ รวมจำนวน 28 ราย ประกอบด้วย ข้าราชการ 20 ราย ลูกจ้างประจำ 2 ราย และพนักงานจ้าง 6 ราย

(2) ข้าราชการฝ่ายการเมือง รวม 41 ราย ประกอบด้วย ผู้บริหารและคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 ราย และสมาชิกสภาท้องถิ่น 37 ราย

11) องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแก้ง

(1) ฝ่ายข้าราชการประจำ รวมจำนวน 26 ราย ประกอบด้วย ข้าราชการ 8 ราย ลูกจ้างประจำ 0 ราย และพนักงานจ้าง 18 ราย

(2) ข้าราชการฝ่ายการเมือง รวม 34 ราย ประกอบด้วย ผู้บริหารและคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 23 ราย และสมาชิกสภาท้องถิ่น 8 ราย

(ศูนย์บริการข้อมูลบุคลากรท้องถิ่นแห่งชาติ, 2563)

7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

7.1 อัครณัฐ วงศ์ปรีดี และ รัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา (2561) ได้ศึกษาวิจัยออกแบบวางระบบการทำงาน กลไกการบริหารงานและประเมินผลการดำเนินการเพื่อขอจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค เพื่อเสนอต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย โดยศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ออกแบบ ระบบการทำงาน และวิธีการบริหารงานในทุกมิติของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอในพื้นที่จังหวัดทดลอง ในด้านการปฏิบัติงานและหน้าที่รับผิดชอบที่ได้รับมอบหมายจากราชการบริหารส่วนกลางเกี่ยวกับการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และกำกับดูแลและอำนวยความสะดวกให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ ตลอดจนการประเมินผลการทดลองปฏิบัติงานของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอในจังหวัดที่มีการทดลองระบบการดำเนินงานของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ โดยวิธีการศึกษา ใช้การวิจัยเอกสาร จัดทำเครื่องมือแบบสอบถามก่อนการทดลอง และแบบประเมินหลังการทดลองของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อม การประชุมชี้แจงระบบการทำงานและกลไกการบริหารงานฯ ใช้การวิจัยทดลองในพื้นที่ 8 จังหวัด ตลอดจนการประชุมกลุ่มย่อยเพื่อประเมินผลการทดลองการปฏิบัติงาน และจัดประชุมเวทีสาธารณะนำเสนอผลการศึกษาเพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาพบว่า

1) จำนวนภาระงานของท้องถิ่นอำเภอกุ่มทดลองไม่มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 กับจำนวนภาระงานของท้องถิ่นอำเภอกุ่มควบคุม สะท้อนให้เห็นว่าการมีท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคไม่ได้ทำให้จำนวนภาระงานของท้องถิ่นจังหวัดลดลง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ท้องถิ่นจังหวัดกับท้องถิ่นอำเภอไม่มีภาระงานที่ซ้ำซ้อนกัน โดยท้องถิ่นจังหวัดปฏิบัติงานดูแลการปกครองท้องถิ่นในภาพรวมของทั้งจังหวัด และองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนครและเทศบาลเมือง ขณะที่ท้องถิ่นอำเภอ (กลุ่มทดลอง) ปฏิบัติงานในพื้นที่อำเภอ ช่วยเหลือ สนับสนุน ส่งเสริม เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

2) นายอำเภอกุ่มทดลองมีความพึงพอใจต่อการทำงานเชิงรุกของท้องถิ่นอำเภอมากกว่านายอำเภอกุ่มควบคุม โดยเฉพาะภารกิจภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คือ (1) การช่วยเหลือกระบวนการจัดทำและประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น (2) การเผยแพร่คำสั่ง ระเบียบ และหนังสือสั่งการเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) การให้คำแนะนำเกี่ยวกับระเบียบ กฎเกณฑ์ คำสั่ง และแนวทางปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) การให้ความรู้และพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นรวมทั้งการให้คำปรึกษาในการปฏิบัติงาน
 (5) การประสานงานกับส่วนราชการอื่น (6) การสร้างเครือข่ายและความร่วมมือในการผลักดัน
 นโยบายรัฐบาลสู่ท้องถิ่น สำหรับด้านสาธารณสุข และด้านการบริหารจัดการแหล่งน้ำไม่พบความ
 แตกต่างความพึงพอใจของนายอำเภอทั้งสองกลุ่มอย่างมีนัยสำคัญ

3) ผู้บริหารท้องถิ่นในอำเภอกลุ่มทดลองรู้สึกว่ามีอิสระมากขึ้นเฉพาะในด้านการ
 วางแผนและการบริหารการเงินการคลังเท่านั้น แต่ไม่มีอิสระที่เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนในด้านการบริหาร
 จัดการข้อมูลสารสนเทศและการบริหารงานพัสดุ ซึ่งอนุมานว่าส่วนหนึ่งเป็นผลสืบเนื่องจาก
 การประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560
 และจากข้อมูลเชิงคุณภาพสะท้อนให้เห็นว่า ปัจจัยที่กระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครอง
 ส่วนท้องถิ่นหลายปัจจัยอยู่นอกเหนือขอบเขตอำนาจของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
 สิ่งที่ต้องพิจารณาจึงไม่ใช่การลดบทบาทหรือทรัพยากรในการดำเนินงานของกรมส่งเสริม
 การปกครองท้องถิ่น แต่ควรออกแบบระบบการทำงาน กลไกการบริหารงาน และปัจจัยสนับสนุน
 ให้ท้องถิ่นจังหวัดและท้องถิ่นอำเภอสามารถเตรียมความพร้อมและให้คำแนะนำปรึกษางาน
 (Coaching) แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการทำงานภายใต้ปัจจัยภายนอกที่ส่งผลกระทบต่อ
 ความเป็นอิสระ ซึ่งถือเป็นงานเชิงป้องกันและงานเชิงพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการองค์กร

4) ผลกระทบจากการเรียกท้องถิ่นอำเภอกลุ่มควบคุมกลับมาปฏิบัติหน้าที่
 ณ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดได้ก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคหลายด้านต่อองค์กร
 ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะประเด็นที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายภายใต้ระยะเวลาที่จำกัด
 ในขณะที่ระบบและกลไกการทำงานเชิงรุกของท้องถิ่นอำเภอกลุ่มทดลองทำให้องค์กรปกครอง
 ส่วนท้องถิ่นได้รับคำปรึกษาด้านระเบียบกฎหมายที่จำเป็นต่อการบริหารจัดการองค์การ
 การขับเคลื่อนการพัฒนาเชิงพื้นที่ การบริหารการเงินการคลัง และการพัฒนาสมรรถนะองค์กร
 ตามหลักธรรมาภิบาล โดยสรุปได้ว่า การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเชิงรุกของท้องถิ่นอำเภอ
 กลุ่มทดลองทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าองค์กรปกครอง
 ส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอกลุ่มควบคุม

5) การประชุมสนทนากลุ่มกับตัวแทนภาคประชาชนในพื้นที่ 8 จังหวัด
 ซึ่งสะท้อนให้เห็นบทบาทของท้องถิ่นอำเภอกลุ่มทดลองในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาค
 ประชาชน 3 ประเด็น คือ การลดความขัดแย้งในพื้นที่ การเชื่อมโยงหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น
 และการปกครองท้องถิ่น และการเติมเต็มการบริการสาธารณะในพื้นที่ในฐานะ “ผู้ให้บริการ
 สาธารณะขั้นทุติยภูมิ (Secondary Public Service Provider)” ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 ไม่เข้มแข็งและไม่สามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การศึกษานี้แสดงให้เห็นว่า ประเด็นการถกเถียงว่าการมีท้องถิ่นจังหวัดและท้องถิ่นอำเภอจะก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนในเชิงภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงข้อกังวลที่ไม่มีหลักฐานทางวิชาการมาสนับสนุน ในข้อเท็จจริงพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย มีความหลากหลายและเหลื่อมล้ำทางด้านศักยภาพการบริหารและทรัพยากร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังต้องการการสนับสนุนส่งเสริม โดยส่วนใหญ่เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายอำเภอ ซึ่งจำเป็นต้องมีผู้ที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นคอยช่วยเหลือและประสานงานเพื่อกลไกการกำกับดูแลมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

เสียงสะท้อนจากตัวแทนภาคประชาชน แม้หน่วยงานในสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะไม่ใช้หน่วยบริการประชาชนโดยตรง รัฐบาลมีนโยบายให้หน่วยงานรัฐไม่ควรมีบทบาทหน้าที่ซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การจัดบริการสาธารณะควรมีแผนสนับสนุน แผนทางออก และแผนสำรอง เพื่อให้การบริการสาธารณะมีความต่อเนื่อง ยั่งยืน ไม่กระทบกับประชาชนในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามปกติ ซึ่งการมีสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค จะทำให้เกิดการบูรณาการแนวทางการปฏิบัติเพื่อตอบสนองภารกิจด้านต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะเป็น “ศูนย์ให้บริการสาธารณะของท้องถิ่นแบบเบ็ดเสร็จ” ในพื้นที่

หากจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค จะช่วยให้บทบาทความเป็นผู้ช่วยเหลือ ประสานงาน และส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีคุณภาพมีความชัดเจนขึ้น ก่อให้เกิดพลังร่วมของทุกภาคส่วนในการบูรณาการและขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอ

7.2 ผลการณั้ จันทรทิพย์ (2552) ได้ศึกษาภาคนิพนธ์ หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษางานด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เพื่อนำมาเป็นข้อเสนอแนะทางในการปรับปรุงบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้วิธีการศึกษาในเชิงพรรณนาวิเคราะห์ ซึ่งการเก็บรวบรวมข้อมูลจะเป็นการศึกษาเชิงเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และเอกสารข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษาพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริหารงานบุคคลคือ การเป็นหน่วยงานกลาง ในการประสานงานในกระบวนการบริหารงานบุคคลด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะหน้าที่ของหน่วยงานราชการ ให้กับคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) และคณะกรรมการ ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด (ก.ท.จ., ก.อบต.จังหวัด) และเป็นหน่วยงาน ให้คำปรึกษาและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง และมีศักยภาพในการให้บริการ สาธารณะ และจากรูปแบบความสัมพันธ์ดังกล่าวได้นำไปสู่การมีมุมมองที่ผิดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจากบุคคลภายนอก และจากกลุ่มข้าราชการหรือพนักงาน ส่วนท้องถิ่นบางส่วน โดยผลจากการศึกษาพบว่าความเข้าใจผิดที่เกิดขึ้นมาจากการขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบาท ภารกิจหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ประกอบกับความคุ้นชินกับระบบการบริหารราชการท้องถิ่น ในอดีต ที่ต้องพึ่งพิงจากหน่วยงานของรัฐ และจากความคาดหวังของสังคมและจากองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเอง ที่มีความคิดว่าการดำเนินงานที่เป็นอิสระนั้นคือการดำเนินการในเรื่องใดก็ได้ โดยขาดการทำความเข้าใจว่าการดำเนินงานเรื่องการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นต้องอยู่บนพื้นฐาน ของกฎหมายที่รัฐได้ให้อำนาจไว้ และต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อตกลงร่วมกันของคณะกรรมการกลาง ไตรภาคี ดังนั้นกระบวนการที่เกิดขึ้นตามความเป็นจริงที่ปฏิบัติกันอยู่ในปัจจุบันของกรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่นได้ดำเนินไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้เพียงเท่านั้น กรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการกำกับควบคุมหรือสั่งการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

7.3 อุดมศักดิ์ เพ็ชรวงษ์ (2554) ได้ศึกษาค้นคว้าอิสระ หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช เรื่อง ดุลยภาพระหว่างการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษา (1) แนวคิด ทฤษฎี รูปแบบและวิธีการในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของต่างประเทศทั้งในรัฐเดี่ยวและรัฐรวม (2) ลักษณะและขอบเขตอำนาจในการกำกับดูแลองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นของราชการบริหารส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคตลอดจนลักษณะ ของการกำกับดูแลและการบังคับบัญชา (3) เพื่อเสนอแนวทางการสร้างดุลยภาพระหว่างการกำกับ ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (4) นำผลที่ ได้จากการศึกษาไปเป็นแนวทางการปรับปรุงแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาวิจัยเอกสารจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมาย ระเบียบ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ ที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษาพบว่า

- 1) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค แบ่งออกเป็น การกำกับดูแลโดยตรง และการกำกับดูแลโดยอ้อม
- 2) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการกำกับดูแลที่แม้จะมีกรอบของกฎหมายเป็นหลักแต่การกำกับดูแลจะเป็นลักษณะการใช้ดุลยพินิจของผู้กำกับดูแล ซึ่งไม่มีความสัมพันธ์กับความเป็นอิสระตามหลักการกระจายอำนาจ
- 3) มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากทำให้ขาดความเป็นเอกภาพ
- 4) การวางระเบียบปฏิบัติขององค์กรกำกับดูแลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระและตกอยู่ในอำนาจควบคุมของรัฐในสภาพที่ไม่ต่างไปจากองค์กรที่อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของรัฐ

7.4 พลอากาศโท สักดา หาญยุทธ (2551) ได้ศึกษาค้นคว้าอิสระ หลักสูตรนิติศาสตร-มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช เรื่อง การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 ถึง พ.ศ. 2550 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) สาระสำคัญของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 ถึง พ.ศ. 2550 (2) ปัญหาอุปสรรคในการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา

ผลการศึกษาพบว่า

- 1) สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญในการกระจายอำนาจฯ ได้แก่ ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการและบริการนโยบายสาธารณะของท้องถิ่น สำหรับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะทำหน้าที่กำกับดูแลเท่าที่จำเป็น
- 2) ปัญหาอุปสรรคของการกระจายอำนาจฯ ได้แก่ ปัญหาเชิงนโยบายที่เกิดจากรัฐบาลและนักการเมืองไม่มีเจตนารมณ์และจิตสำนึกในการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ปัญหาในทางปฏิบัติที่นั้นเกิดจากส่วนราชการและข้าราชการไม่มีความกระตือรือร้นในการถ่ายโอนอำนาจเท่าที่ควร เนื่องจากไม่ต้องการสูญเสียบทบาทหน้าที่ อำนาจ สิทธิ และผลประโยชน์จากภารกิจที่ต้องถ่ายโอนปัญหาสุดท้ายเกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองที่ยังไม่มีความพร้อมรองรับการถ่ายโอนอำนาจ ไม่มีความรู้ ความสามารถหรือทักษะต่อภารกิจนั้น ๆ เพียงพอ และไม่กระตือรือร้น

ในการประสานขอรับการถ่ายโอนภารกิจ เนื่องจากกลัวการเปลี่ยนแปลงที่เคยมีผลประโยชน์ทับซ้อน ตลอดจนการเมืองภายในท้องถิ่นเอง

3) ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาคือ รัฐบาลต้องแสดงเจตนารมณ์ในการแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจอย่างชัดเจนเป็นลำดับแรก เพื่อให้ผู้ปฏิบัติทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องร่วมมือร่วมใจกันดำเนินการตามแผนการปฏิบัติที่มีอยู่แล้ว ข้าราชการต้องเสียสละเพื่อประเทศชาติ โดยส่วนรวม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพัฒนาให้มีความพร้อมและเป็นฐานแหล่งความรู้ให้แก่ประชาชนในการพัฒนาประชาธิปไตย ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชน

7.5 เทพพนม ศรีสศ (2555) ได้ศึกษาค้นคว้าอิสระ หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น เรื่อง บทบาทของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดอุดรดิตถ์ และสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอท่าปลา ในทัศนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอท่าปลา จังหวัดอุดรดิตถ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาทัศนคติและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอท่าปลา และจังหวัดอุดรดิตถ์ รวมถึงปัญหา อุปสรรคในการติดต่อประสานงาน เก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามเจ้าหน้าที่งานบุคคล งานวิเคราะห์นโยบายและแผน งานกฎหมาย และการเงินบัญชี และใช้แบบสัมภาษณ์ผู้บริหารและปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับข้อมูล วิธีการปฏิบัติงานซ้ำและไม่ชัดเจน ขาดช่องทางประสานงานที่รวดเร็ว ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงานมีแนวทางการปฏิบัติงานที่ไม่สอดคล้องกัน เนื่องจากได้รับนโยบายไม่พร้อมกัน ส่วนความต้องการได้แก่ การเพิ่มบุคลากรเพิ่มช่องทางในการติดต่อประสานงาน ให้ความรู้แก่ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานให้มากขึ้น ตรวจสอบการใช้งบประมาณให้ละเอียดเพื่อป้องกันการทุจริต โดยเสนอโครงการเพื่อแก้ปัญหาดังนี้ (1) โครงการหน่วยงานราชการพบผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) โครงการประชุมผู้บริหารและพนักงานท้องถิ่น และ (3) โครงการศูนย์รวมข้อมูลข่าวสารด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

7.6 สุมล สอนสำโรง (2553) ได้ศึกษาค้นคว้าอิสระหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น เรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของท้องถิ่นอำเภอในจังหวัดตาก มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาสภาพปัญหา อุปสรรคในการปฏิบัติงานของท้องถิ่นอำเภอในเขตพื้นที่จังหวัดตาก (2) ศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของท้องถิ่นอำเภอในเขตพื้นที่จังหวัดตาก กลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการศึกษา คือ ผู้ปฏิบัติงานในหน้าที่ท้องถิ่นอำเภอในเขตพื้นที่จังหวัดตาก

รวมทั้งสิ้น 8 อำเภอ รวมจำนวน 8 คน เก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม และแบบสัมภาษณ์ แบบเจาะลึก และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา

ผลการศึกษาพบว่า

1) สภาพปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของท้องถิ่นอำเภอในเขตพื้นที่จังหวัดตาก คือ ท้องถิ่นอำเภอในจังหวัดตากส่วนใหญ่มีความพึงพอใจและภาคภูมิใจในการปฏิบัติหน้าที่ท้องถิ่นอำเภอน้อย เนื่องจากสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอยังไม่ได้เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ไม่มีการกำหนดท้องถิ่นอำเภอให้ชัดเจน จึงไม่เห็น โอกาสความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ ไม่พอใจในผลตอบแทนที่ได้รับ ทำให้ขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน การพัฒนาบุคลากรของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นยังน้อย ไม่สม่ำเสมอ ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลง สำนักงานท้องถิ่นอำเภอขาดบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และงบประมาณในการปฏิบัติงาน ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ดีเท่าที่ควร ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เข้าใจบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2) แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของท้องถิ่นอำเภอในเขตพื้นที่จังหวัดตาก คือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรกำหนดให้สำนักงานท้องถิ่นอำเภอเป็นหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีการอบรมและพัฒนาบุคลากรของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง จัดสรรบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ งบประมาณ ค่าตอบแทนและสวัสดิการต่าง ๆ ให้สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเพิ่มขึ้น เพื่อเพิ่มแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดและสำนักงานท้องถิ่นอำเภอควรจัดอบรมบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและตรวจนิเทศงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอ มีการประชุมร่วมกันระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาระดับจังหวัดและอำเภออย่างสม่ำเสมอ เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และพัฒนาระบบการทำงานเพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

7.7 วีรวิทย์ เทพวดี (2553) ได้ศึกษาค้นคว้าอิสระหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น เรื่อง การพัฒนาโครงสร้างสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอตามทฤษฎีองค์การระบบเปิด มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพ โครงสร้างของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอในปัจจุบัน และสำรวจความเห็นของผู้เชี่ยวชาญว่ามีระดับการยอมรับการจัดโครงสร้างองค์การตามตัวแบบที่ผู้วิจัยนำเสนอ ท้ายสุดนำไปสู่การบูรณาการทฤษฎีและความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญมาพัฒนาเป็นโครงสร้างของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอในอนาคตที่สามารถตอบสนองต่อภารกิจหลักและภารกิจลำดับรองตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

โดยทำการศึกษาความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ประกอบด้วย ข้าราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ รองผู้ว่าราชการจังหวัดและท้องถิ่นจังหวัด ตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลภาคตะวันออกเฉียงเหนือจังหวัดจันทบุรี นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดจันทบุรี และฝ่ายวิชาการรวมทั้งสิ้น 8 คน เก็บข้อมูลโดยใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และวิเคราะห์ข้อมูลโดยการเปรียบเทียบข้อมูลและการตีความข้อมูลที่เกิดจากผลการสัมภาษณ์

ผลการศึกษาพบว่า การพัฒนาโครงสร้างสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอตามทฤษฎีองค์การระบบเปิด ผู้เชี่ยวชาญที่ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจความเห็นมีระดับการยอมรับไปในทิศทางที่เป็นไปตามแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ เห็นด้วยกับการจัดโครงสร้างของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอแบบการจัดโครงสร้างองค์การแบบสายงานหลักและสายงานให้คำปรึกษา (Line and Staff Organization) ตามตัวแบบที่ผู้วิจัยนำเสนอ หากเพียงแต่ได้มีการปรับเปลี่ยนของสายงานที่ปรึกษาให้มีความเหมาะสมกับสถานะแวดล้อมภายในและภายนอกมากยิ่งขึ้น สอดคล้องกับการจัดองค์การที่เป็นระบบเปิด

เสนอให้มีการจัดโครงสร้างสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอในอนาคตเป็นระบบเปิด ที่พร้อมเปิดรับสถานะแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การ โดยการจัดโครงสร้างในรูปของสายงานหลักและสายงานที่ปรึกษา ที่สายงานหลักแบ่งส่วนงานต่าง ๆ ภายในองค์การให้สอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย และสายงานที่ปรึกษาให้ดำเนินการในรูปของคณะกรรมการที่มีความรู้ความชำนาญหลากหลาย ประกอบไปด้วยบุคลากรที่มาจากภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาคราชการ ภาคประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 3-7 คน โดยอาศัยหลักการจัดโครงสร้างดังนี้ การจัดโครงสร้างในสายงานหลักและสายงานที่ปรึกษาต้องไม่มีความซ้ำซ้อนกันในตัวโครงสร้าง ใช้ภารกิจและเป้าหมายขององค์การเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ของบุคลากรในองค์การมากกว่าการเน้นการบังคับบัญชาในแนวดิ่งที่เข้มงวด คำนึงถึงสถานะแวดล้อมภายนอกที่เป็นปัจจัยในการจัดองค์การของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ ทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ และภาคประชาชน ที่จำเป็นต้องร่วมกันทำภารกิจในฐานะภาคีเครือข่าย แม้ว่าปัจจัยด้านงบประมาณจะเข้ามาเป็นตัวแปรที่ควรคำนึงถึงในการจัดองค์การ แต่หากองค์กรนั้นมีข้อจำกัดในเรื่องดังกล่าวก็ควรที่จะหาแนวทางในการแก้ปัญหาเอาไว้ล่วงหน้าเสมอ

7.8 สมคิด บุญครอบ (2554) ได้ศึกษาค้นคว้าอิสระ หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เรื่อง ปัญหาในการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาการกำกับดูแลด้านงบประมาณ มีวัตถุประสงค์เพื่อ

(1) ศึกษาปัญหา อุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยผู้ว่าราชการ

จังหวัด (2) เสนอแนะแนวทางการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก จากกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ท้องถิ่นจังหวัด นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดและรองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้อำนวยการกอง รวมจำนวน 18 คน และเก็บข้อมูลจากเอกสาร และทำการวิเคราะห์ข้อมูล ด้วยวิธีการวิเคราะห์เชิงพรรณนา

ผลการศึกษาพบว่า

1) ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ คือ (1) การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด ในด้านงบประมาณไม่เป็นไปตามหลักการปกครองท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในส่วนของกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และหนังสือสั่งการที่รัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติในด้านงบประมาณ (2) ปัญหาการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการพิจารณาขออนุญาตปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ในด้านงบประมาณไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน (3) มีส่วนทำให้การจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

2) ข้อเสนอแนะแนวทางการกำกับดูแล คือ ควรปรับปรุงแก้ไขระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ควรลดบทบาทการกำกับดูแลของส่วนกลางให้น้อยลงและควรให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานมากขึ้น รัฐบาลควรกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และการกำกับดูแลควรให้เป็นไปตามระเบียบหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง ไม่ควรใช้อำนาจในการกำกับดูแลจนเสมือนการบังคับบัญชา

7.9 วิลาวัณย์ หงส์นคร (2551) ได้ศึกษาวิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เรื่อง ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ (พ.ศ. 2545 – 2549) มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาลักษณะความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ (2) ศึกษาลักษณะความสัมพันธ์ในทางปฏิบัติระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาบทบาทของหน่วยงานราชการทั้ง 3 ระดับ ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ (3) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคของหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ โดยการศึกษาที่ครอบคลุมระหว่างปี พ.ศ.

2545 – 2549 ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร ประกอบการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างโดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง และทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ

ผลการศึกษาพบว่า

1) ลักษณะความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ มี 3 ระดับ ดังนี้

(1) หน่วยงานราชการส่วนกลางยังคงครอบครองทรัพยากรของท้องถิ่น โดยพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ที่เป็นทรัพยากรของท้องถิ่นเกือบทั้งหมดอยู่ภายใต้การดูแลรับผิดชอบของหน่วยงานราชการส่วนกลาง เช่น กรมศิลปากรดูแลรับผิดชอบ โบราณสถาน วัดอินทขิล สำนักอัยการสูงสุดครอบครองพื้นที่บริเวณอาคารบ้านพักอัยการ ที่ดินบริเวณศาลแขวงเชียงใหม่เดิมเป็นที่ราชพัสดุ กรรมสิทธิ์ของกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง การจัดการทรัพยากรหรือการพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวโดยหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นหรือประชาชนจึงเป็นเรื่องที่กระทำได้ยากเพราะต้องได้รับความยินยอมหรืออนุญาตจากหน่วยงานดังกล่าว

(2) หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงจัดการภารกิจในระดับท้องถิ่น จากการศึกษพบว่า สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่เป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาคของกรมโยธาธิการและผังเมือง วางผังระดับย่านวัดอินทขิล สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ซึ่งเป็นหน่วยงานส่วนกลางของกรมศิลปากรได้ขุดแต่งศิลาโบราณสถานวัดอินทขิล ในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่และเทศบาลนครเชียงใหม่เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลรับผิดชอบพื้นที่ดังกล่าวกลับไม่มีส่วนร่วมหรือบทบาทในการดำเนินงาน

(3) หน่วยงานราชการส่วนกลางควบคุมท้องถิ่นด้วยวิธีการต่าง ๆ ได้แก่ (3.1) การควบคุมด้วยกฎหมาย ทรัพยากรของท้องถิ่นอยู่ความดูแลรับผิดชอบของส่วนกลาง และการจัดการภารกิจระดับท้องถิ่นโดยหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวได้ว่า ส่วนราชการส่วนกลางควบคุมท้องถิ่นโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อควบคุมไม่ให้ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการภารกิจและทรัพยากรในท้องถิ่นของตนเองทั้งหมด (3.2) การควบคุมด้วยการจัดตั้งสำนักงานในท้องถิ่น รัฐสามารถควบคุมท้องถิ่นได้โดยอาศัยหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยทั่วไปรัฐมักควบคุมงานด้านต่าง ๆ ในท้องถิ่น โดยอาศัยหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค และหน่วยงานต้นสังกัดของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคคือ กรมต่าง ๆ นั้นเอง กรมจัดตั้งหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคของตนในท้องถิ่นหนึ่ง โดยตั้งสำนักงานอยู่ในจังหวัดนั้น ๆ ส่งงาน งบประมาณ บุคลากร และคำสั่งเพื่อปฏิบัติงานในจังหวัดต่าง ๆ ผ่านสำนักงาน

เหล่านี้ สำนักงานและข้าราชการส่วนภูมิภาคของกรมต่าง ๆ ยังอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดเชียงใหม่เป็นส่วนราชการสังกัดภูมิภาคของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ๆ สามารถควบคุมงานด้านพระพุทธศาสนาและงานด้านสงฆ์ภายในจังหวัดเชียงใหม่ผ่านทางสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดเชียงใหม่ หรือรัฐสามารถควบคุมท้องถิ่นโดยอาศัยหน่วยงานราชการส่วนกลาง เช่น สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่เป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางที่กรมศิลปากรจัดตั้งขึ้น มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านโบราณสถานศึกษาภายในท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ (3.3) การควบคุมด้วยการให้งบประมาณสนับสนุนหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีงบประมาณจำนวนน้อยและไม่เพียงพอสำหรับการดำเนินงานโครงการขนาดใหญ่ เช่น โครงการหอประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่และหอศิลป์ล้านนา ดังนั้น หน่วยงานราชการส่วนกลางมักให้งบประมาณสนับสนุนแก่หน่วยงานท้องถิ่นในการดำเนินโครงการดังกล่าว ทำให้สามารถติดตามตรวจสอบการดำเนินโครงการของหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานโครงการต่าง ๆ ที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนก็คือ การควบคุมท้องถิ่นนั่นเอง

2) ลักษณะความสัมพันธ์ในทางปฏิบัติระหว่างราชการบริหารส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น มี 3 ลักษณะ ดังนี้ (1) หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแทรกแซงการจัดการทรัพยากรและภารกิจในท้องถิ่น เช่น เทศบาลนครเชียงใหม่รับผิดชอบโครงการหอประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่มีวัตถุประสงค์เริ่มแรกเกี่ยวกับการอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์ แต่เมื่อได้รับงบประมาณสนับสนุนจากกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาจึงปรับเปลี่ยนเพิ่มเติมวัตถุประสงค์ในด้านการท่องเที่ยว (2) ท้องถิ่นขาดผู้นำในการจัดการทรัพยากรและภารกิจท้องถิ่นร่วมกัน องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่และเทศบาลนครเชียงใหม่ต่างมีบทบาทในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ แต่มีลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่ได้มีการประสานงานและร่วมมือกันทำงานในภาพรวม (3) การจัดการทรัพยากรและภารกิจภายในท้องถิ่นขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยหน่วยงานภาครัฐไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม ขาดการให้ข้อมูลรายละเอียด รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะก่อนการจัดการทรัพยากรและภารกิจภายในท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นขาดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วม โดยประชาชนไม่สนใจ ไม่ติดตามและไม่คิดจะสอบถามไปยังหน่วยงานภาครัฐ และไม่พยายามเข้าไปมีส่วนร่วมใด ๆ และประชาชนในท้องถิ่นไม่มีช่องทางในการเข้าไปมีส่วนร่วม

3) ปัญหาอุปสรรคของหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ มีสาเหตุสำคัญ คือการมีหน่วยงานราชการหลายหน่วยงานที่ต่างฝ่ายต่างมีอำนาจและความรับผิดชอบ จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการตัดสินใจ

จากลักษณะความสัมพันธ์ของผลการศึกษาดังกล่าว สามารถแสดงให้เห็นว่า อำนาจและภารกิจในระดับท้องถิ่นยังคงรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนราชการบริหารส่วนกลางและ ส่วนภูมิภาคแต่เป็นการรวมศูนย์อำนาจแบบแตกกระจาย โดยให้แต่ละกระทรวงมีอำนาจเฉพาะส่วน ที่ตนเองรับผิดชอบ มีกรมต่าง ๆ ที่ปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวง และกรม ยังมีหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ที่ปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของกรม โดยอาจจะตั้งสำนักงานภายในท้องถิ่นหรือไม่ก็ได้ จึงสามารถสรุปได้ว่า ลักษณะการรวมศูนย์ อำนาจอย่างกระจัดกระจายยังคงปรากฏอยู่ในสังคมไทย และยังสามารถใช้อธิบายลักษณะทางการเมือง การปกครองและการบริหารราชการของไทยในช่วงปี พ.ศ. 2454 – 2549

การยกเลิกหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคหรือการเปลี่ยนให้เป็นการปกครอง ท้องถิ่นน่าจะแก้ปัญหการรวมศูนย์อำนาจอย่างกระจายและก่อให้เกิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ได้มากขึ้น โดยมี 2 แนวทาง คือ ดำเนินการแบบรวดเร็วโดยรัฐบาลกลาง และเปลี่ยนแปลงแบบ ค่อยเป็นค่อยไปด้วยการปรับปรุงประสิทธิภาพ และเพิ่มอำนาจและบทบาทขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นไปพร้อม ๆ กัน

7.10 ชัชฎา กำลิ่งแพทย์ (2561) ได้ศึกษาวิทยานิพนธ์ หลักรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่อง พลวัตและการปรับตัว ของรัฐราชการไทย กรณีศึกษาเปรียบเทียบรัฐราชการสมัยสกฤษฎี และรัฐราชการสมัย คสช. มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบคำถามหลักว่า รัฐราชการภายใต้การบริหารงานของจอมพลสกฤษฎี ธนะรัชต์ และ คสช. มีการปรับตัว และมีพลวัตอย่างไรในการรักษาอำนาจทางการเมืองของตนไว้ท่ามกลาง การเกิดขึ้นของตัวแสดงใหม่ ๆ นอกกระบบราชการ ตอบคำถามย่อยที่ว่ารัฐราชการมีปฏิสัมพันธ์ ใดกับตัวแสดงเหล่านั้น และรัฐราชการทั้งสองยุคมีความเหมือนหรือต่างกันอย่างไร ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร และการสัมภาษณ์ภายใต้กรอบแนวคิดหลักเรื่องรัฐราชการ (Bureaucratic polity) เพื่อเสนอว่ารัฐราชการไม่ใช่แค่ระบบการเมือง รัฐราชการจึงไม่เคยหายไปจากการเมือง แม้จะเกิดตัวแสดงนอกกระบบราชการแล้ว แต่รัฐราชการเป็น โครงข่ายของตัวแสดงในระบบราชการ ที่มีการปรับตัวเพื่อรักษาอำนาจในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจสำคัญของประเทศ ในการปรับตัวของรัฐราชการนั้นลักษณะที่สำคัญคือการดึงเอากลุ่มพลังบางกลุ่มทางสังคม เข้ามาร่วมเป็นพันธมิตร เช่น สถาบัน พลังต่างชาติ กลุ่มทุน ภาคประชาสังคม

ผลการศึกษาพบว่า ลักษณะเด่นของรัฐบาลการในสมัยจอมพลสฤษดิ์ คือ การที่พลังในระบบราชการทั้งทหารและพลเรือนเข้ามามีบทบาทในฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ อำนาจรวมศูนย์อยู่ที่นายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี กระบวนการริเริ่มขับเคลื่อนและ นำนโยบายไปปฏิบัติมาจากระบบราชการ ในขณะที่ลักษณะของรัฐบาลการ คสช. นั้น แม้จะปรากฏ ลักษณะคล้ายกับรัฐบาลการของจอมพลสฤษดิ์ กล่าวคือ การที่ข้าราชการมีบทบาทในฝ่ายบริหาร และนิติบัญญัติ แต่ทว่าได้มีการตั้งกลไกคณะกรรมการใหม่ ๆ ขึ้นมา นอกจากเพื่อปฏิรูปประเทศ ตามเป้าหมายของ คสช. แล้ว ยังเพื่อสร้างตำแหน่งให้เครือข่ายกลุ่มทุนและภาคประชาสังคม ของ คสช. อีกด้วย



บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) เพื่อทำการศึกษาความเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการส่วนภูมิภาค ทั้งกลุ่มตัวอย่างจากหน่วยงานที่เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการขับเคลื่อนและจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ กลุ่มตัวอย่างจากผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ท้องถิ่นอำเภอตามโครงสร้างเดิมที่เป็นเพียงหน่วยงานภายในของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และกลุ่มตัวอย่างจากฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเกี่ยวข้องและมีผลกระทบโดยตรงกับการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอดังกล่าว โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. หน่วยในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบกับการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นภูมิภาคโดยตรง ทั้งจากหน่วยงานในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานทางวิชาการ โดยหน่วยงานในส่วนกลางได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย หน่วยงานในส่วนภูมิภาคได้แก่ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดสระแก้ว และสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเมืองสระแก้ว และหน่วยงานในส่วนท้องถิ่นได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมืองสระแก้ว จำนวน 4 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลศาลาลำดวน องค์การบริหารส่วนตำบลสระขวัญ องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแก้ง และองค์การบริหารส่วนตำบลโคกปีบ้อง และหน่วยงานทางวิชาการ ได้แก่ มหาวิทยาลัยบูรพา วิทยาเขตสระแก้ว

2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร ได้ศึกษาความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องและหรือได้รับผลกระทบจากการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการส่วนภูมิภาค จากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความคิดเห็นของนักวิชาการมีความรู้ความเชี่ยวชาญในบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

2.1.1 ส่วนกลาง โดยศึกษาความเห็นของข้าราชการในสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

2.1.2 ส่วนภูมิภาค โดยศึกษาความเห็นของข้าราชการในระดับจังหวัดและอำเภอ โดยในระดับจังหวัด ได้แก่ ข้าราชการในสังกัดสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดสระแก้ว และในระดับอำเภอ ได้แก่ ข้าราชการสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดสระแก้วซึ่งได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ท้องถิ่นอำเภอ

2.1.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาความเห็นของข้าราชการฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมืองสระแก้ว ซึ่งเป็นผู้ที่ต้องได้รับผลกระทบโดยตรงกับการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

2.1.4 นักวิชาการ โดยการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของอาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยในพื้นที่ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2 กลุ่มตัวอย่าง หรือผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informant) ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการคัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive sampling) โดยคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างจากประชากรใน 4 กลุ่มข้างต้นรวมจำนวนตัวอย่าง 10 ราย ดังนี้

2.2.1 ส่วนกลาง ได้แก่ ข้าราชการจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จำนวน 1 ราย คือ ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบบริหาร กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

2.2.2 ส่วนภูมิภาค ในระดับจังหวัด ได้แก่ ข้าราชการจากสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดสระแก้ว จำนวน 1 ราย คือ ท้องถิ่นจังหวัดสระแก้ว และในระดับอำเภอ ได้แก่ ท้องถิ่นอำเภอเมืองสระแก้ว ซึ่งเป็นบุคลากรและหน่วยงานที่ได้รับประโยชน์และได้รับผลกระทบจากการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ประกอบกับจังหวัดสระแก้วเป็นพื้นที่จังหวัดชายแดน มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความแตกต่างของขนาด ประเภท บุคลากร รวมถึงประสิทธิภาพในการจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะที่หลากหลายระดับ และยังไม่ปรากฏว่ามีการศึกษาค้นคว้าวิจัยหรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้องหรือใกล้เคียงกับประเด็นที่ศึกษาในพื้นที่จังหวัดสระแก้ว

2.2.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ข้าราชการฝ่ายการเมืองจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมืองสระแก้ว จำนวน 3 ราย คือ นายกเทศมนตรีตำบลศาลาลำดวน นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแก้ง และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสระขวัญ และข้าราชการฝ่ายประจำจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 3 ราย คือ ปลัดเทศบาลตำบลศาลาลำดวน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสระขวัญ และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโคกปีบ้อง ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ชนบทกึ่งเมือง มีการติดต่อประสานงานกับท้องถิ่นอำเภอ และได้รับผลกระทบโดยตรงจากการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

2.2.4 นักวิชาการ ได้แก่ ศึกษาความคิดเห็นของอาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสน-ศาสตร์ คณะวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา สาขาวิทยาเขตสระแก้ว จำนวน 1 ราย

3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ได้สร้างเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Documentary search) เพื่อใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) ใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างและไม่มีโครงสร้าง โดยใช้คำถามปลายเปิด (Open-end questions) เพื่อเปิดกว้างให้ผู้ให้ข้อมูลหลักได้แสดงความคิดเห็นได้หลากหลายแง่มุมไม่จำกัดประเด็นคำตอบไว้เป็นการเฉพาะ และเครื่องมือในการบันทึกข้อมูลระหว่างการสัมภาษณ์ ได้แก่ เครื่องบันทึกภาพ เครื่องบันทึกเสียง และกระดาษสำหรับการจดบันทึก

4. การเก็บรวบรวมข้อมูล

โดยการจัดเก็บข้อมูลจากแหล่งข้อมูล 2 ประเภท คือ การศึกษาจากเอกสาร โดยการจัดเก็บจากข้อมูลที่มีการรวบรวมไว้ในรูปแบบต่าง ๆ และการเก็บข้อมูลภาคสนาม โดยการจัดเก็บข้อมูลจากแหล่งข้อมูลโดยตรง การสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

4.1 การศึกษาจากเอกสาร โดยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ (Documentary search) ได้แก่ วารสาร บทความ หนังสือ ระเบียบกฎหมาย คำสั่ง เอกสารประกอบการประชุม รายงานวิจัย รวมถึงการสืบค้นข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต (Internet)

4.2 การเก็บข้อมูลภาคสนาม จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีเค้าโครงคำถามการกำหนดพื้นที่ วันเวลาและสถานที่สำหรับการสัมภาษณ์ การแนะนำตัวและสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้ศึกษาและกลุ่มตัวอย่างเพื่อสร้างบรรยากาศให้มีความรู้สึกผ่อนคลาย การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกในทุก ๆ ประเด็นที่เกี่ยวข้อง ขออนุญาตจัดบันทึกข้อมูล ถ่ายภาพ และบันทึกเสียงระหว่างการสัมภาษณ์ และสังเกตท่าทีของผู้ให้สัมภาษณ์ ตลอดจนบรรยากาศต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตลอดการสัมภาษณ์เพื่อนำมาใช้ประกอบในการวิเคราะห์ข้อมูล

5. การวิเคราะห์ข้อมูล (Data analysis)

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ใช้รูปแบบการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา (descriptive analysis) โดยการรวบรวมข้อมูลทั้งจากเอกสาร หนังสือ และจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) การจัดบันทึก การบันทึกเสียง จากนั้นนำข้อมูลทั้งหมดมาเรียบเรียงและวิเคราะห์เชิงพรรณนา เพื่อให้ทราบถึงรูปแบบการเมืองในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ปัญหา อุปสรรค ในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ ตลอดจนข้อเสนอแนะและแนวทางในการพัฒนาการดำเนินงานของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยเรื่องการเมืองในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) แบ่งวิธีการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน คือ การวิจัยเอกสาร (Documentary search) โดยการสืบค้นข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีเค้าโครงคำถาม การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารและแบบสัมภาษณ์ โดยการจำแนกข้อมูลตามประเด็นเนื้อหา เพื่อตอบคำถามและวัตถุประสงค์ของการวิจัยแยกตามประเด็น ดังนี้

1. สถานภาพของกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งเป็นข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับลักษณะของบุคคล ลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคม
2. การเมืองในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค
3. ปัญหาอุปสรรคในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

1. สถานภาพของกลุ่มตัวอย่าง

จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 10 คน ดังนี้

1.1 เพศ

- เพศชาย จำนวน 8 คน
- เพศหญิง จำนวน 2 คน

1.2 อายุ

- อายุระหว่าง 31-35 ปี จำนวน - คน
- อายุระหว่าง 36-40 ปี จำนวน 1 คน
- อายุระหว่าง 41-45 ปี จำนวน 1 คน
- อายุระหว่าง 46-50 ปี จำนวน 3 คน
- อายุมากกว่า 50 ปี จำนวน 5 คน

1.3 ระดับการศึกษา

- | | |
|--------------------|------------|
| - ต่ำกว่าปริญญาตรี | จำนวน - คน |
| - ปริญญาตรี | จำนวน 4 คน |
| - ปริญญาโท | จำนวน 5 คน |
| - ปริญญาเอก | จำนวน 1 คน |

1.4 ประเภท

- | | |
|---|------------|
| - ข้าราชการพลเรือนสามัญ ประเภทอำนวยการ | จำนวน 2 คน |
| - ข้าราชการพลเรือนสามัญ ประเภทวิชาการ | จำนวน 1 คน |
| - ข้าราชการพลเรือนสามัญ ประเภททั่วไป | จำนวน - คน |
| - ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ประเภทบริหาร | จำนวน 3 คน |
| - ข้าราชการการเมืองสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | จำนวน 3 คน |
| - ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา | จำนวน 1 คน |

1.5 รายได้ (ต่อเดือน)

- | | |
|-----------------------|------------|
| - ต่ำกว่า 30,000 บาท | จำนวน 1 คน |
| - 30,000 – 40,000 บาท | จำนวน 3 คน |
| - 40,000 – 50,000 บาท | จำนวน 2 คน |
| - สูงกว่า 50,000 บาท | จำนวน 4 คน |

1.6 ที่อยู่ตามภูมิลำเนา

- | | |
|---------------------|------------|
| - กรุงเทพมหานคร | จำนวน 1 คน |
| - จังหวัดชลบุรี | จำนวน 2 คน |
| - จังหวัดเพชรบูรณ์ | จำนวน 1 คน |
| - จังหวัดปราจีนบุรี | จำนวน 1 คน |
| - จังหวัดขอนแก่น | จำนวน 1 คน |
| - จังหวัดสระแก้ว | จำนวน 4 คน |

2. การเมืองในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง ทั้งจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอเมืองสระแก้ว ข้าราชการส่วนภูมิภาคจากสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดสระแก้ว และสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเมืองสระแก้ว และข้าราชการส่วนกลางจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนความเห็นของนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยบูรพา วิทยาเขตสระแก้ว พบว่ามีความเห็นขัดแย้งกันเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค แบ่งเป็น 2 กลุ่ม โดยมีทั้งกลุ่มที่เห็นด้วยและสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ และกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยและไม่สนับสนุนให้มีการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอดังนี้

2.1 กลุ่มบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1.1 กลุ่มที่เห็นด้วยและสนับสนุนให้จัดตั้ง ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่ได้รับประโยชน์หรือเล็งเห็นประโยชน์จากการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งมีความเห็นสอดคล้องและสนับสนุนกับการดำเนินการจัดตั้งเป็นการส่งเสริมสนับสนุนการปฏิบัติงานของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานกลางในการแก้ไขปัญหา ประสานงาน วินิจฉัย ตีความระเบียบกฎหมายและแก้ไขความขัดแย้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนได้รับประโยชน์จากการจัดตั้ง ดังนี้

1) ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นในเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลจะได้รับประโยชน์จากการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในการเป็นหน่วยงานประสานงานกลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับอำเภอที่มีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน อำนวยความสะดวกการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการส่งเสริมและสนับสนุนความรู้ทางวิชาการ ระเบียบกฎหมาย และแนวทางปฏิบัติตามหนังสือสั่งการ เพื่อให้ข้าราชการและพนักงานราชการในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจในระเบียบกฎหมายและวิธีการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์และแนวทางที่กำหนด อาทิ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นต้องมีการกระบวนการจัดทำประชาคมเพื่อรับฟังปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ต้องสอดคล้องกับ

แผนพัฒนาหมู่บ้าน/ชุมชน แผนพัฒนาตำบล แผนพัฒนาอำเภอและแผนพัฒนาจังหวัดยุทธศาสตร์ การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีการทบทวนแผนพัฒนาท้องถิ่นให้แล้วเสร็จ ภายในกำหนดเวลา มีการนำแผนพัฒนาท้องถิ่นไปสู่การปฏิบัติการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ประจำปี งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและงบประมาณจากเงินสะสม รวมถึงการตั้งงบประมาณ เพื่ออุดหนุนให้แก่หน่วยงานองค์กรอื่น โดยมีท้องถิ่นอำเภอเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการกำกับ ดูแล และร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารงานอำเภอแบบบูรณาการ (ก.บ.อ.) เพื่อประโยชน์ในจัดทำ และประสานแผนพัฒนาอำเภอ กับแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ, การจัดทำ งบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานต่าง ๆ ในระดับกอง/สำนัก ตามโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเสนอประมาณการรายรับ-รายจ่ายต่อเจ้าหน้าที่ งบประมาณเพื่อจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีจากระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (e-LAAS) เสนอผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อเสนอสภาท้องถิ่นภายในระยะเวลา ที่กำหนด (วันที่ 15 สิงหาคมของทุกปี) และสภาพิจารณาเห็นชอบร่างประมาณการรายจ่ายประจำปี งบประมาณ ก่อนส่งเรื่องให้สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอทำหน้าที่ตรวจสอบ รายละเอียดและข้อมูล โครงการต่าง ๆ การจัดทำประมาณการรายรับ-รายจ่าย ขึ้นตอนและ กระบวนการตลอดจนห้วงกำหนดระยะเวลาในการเสนอร่างข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติว่ามีความถูกต้อง ตามระเบียบกฎหมายหรือไม่ พร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อนายอำเภอเพื่ออนุมัติข้อบัญญัติ ขององค์การบริหารส่วนตำบล และรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติเทศบัญญัติในกรณี ของเทศบาล (ซึ่งบางจังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัดได้มอบอำนาจให้นายอำเภอปฏิบัติราชการแทน ในการอนุมัติเทศบัญญัติของเทศบาลตำบล) ก่อนส่งคืนและให้ผู้บริหารท้องถิ่นประกาศใช้ภายใน วันที่ 1 ตุลาคม โดยสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอหรือท้องถิ่นอำเภอจะประสานงาน อำนวยความสะดวก และส่งเสริมสนับสนุนให้ความช่วยเหลือบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีความรู้ความเข้าใจในรายละเอียดขั้นตอนการดำเนินการและถือปฏิบัติตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2563 ระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงิน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และรวมถึงระเบียบ กฎหมาย เฉพาะในแต่ละประเด็นต่าง ๆ เป็นต้น

สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอจะเป็นหน่วยงานกลาง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประสานงาน เชื่อมโยงการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ในเขตอำเภอ และรวมถึงการอำนวยความสะดวกและประสานงานกับส่วนราชการ หน่วยงาน ภาคประชาชน หรือองค์กรอื่น ๆ เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ แก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการ

ของประชาชน และเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น การช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยด้านต่าง ๆ ในพื้นที่ การกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางการปฏิบัติการช่วยเหลือตั้งแต่ในขณะเกิดภัย การเยียวยาหรือให้ความช่วยเหลือประชาชนเพื่อฟื้นฟูหรือเยียวยาหลังหลังเกิดภัยที่แตกต่างกันไป บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถือปฏิบัติ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว และต้องถือปฏิบัติตาม กฎหมายที่เกี่ยวข้องของหลายหน่วยงานอื่นอีกหลายฉบับ ๆ ซึ่งแตกต่างกันไปตามรูปแบบสาธารณ ภัยประเภทต่าง ๆ อาทิ การช่วยเหลือด้านการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตต้องถือปฏิบัติตาม หลักเกณฑ์ของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ การช่วยเหลือด้านการป้องกัน และระงับโรคติดต่อต้องถือปฏิบัติและดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข และการช่วยเหลือเกี่ยวกับการเกษตรต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และหากกรณีจังหวัดได้มีการประกาศเขตให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ภายในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีการสำรวจความเสียหายแล้วนำเรื่อง เข้าสู่การพิจารณาช่วยเหลือของคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอำเภอ (ก.ช.ภ.อ.) หรือคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติจังหวัด (ก.ช.ภ.จ.), และการช่วยเหลือ สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดต่อกับหรือใกล้เคียงในการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยต้องถือปฏิบัติและดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งนอกจากท้องถิ่นอำเภอจะเป็นที่ปรึกษาและนำวิธีการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้แก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ท้องถิ่นอำเภอยังได้รับการแต่งตั้ง ร่วมเป็นคณะกรรมการในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอำเภอ เพื่อพิจารณา ให้ความช่วยเหลือประชาชนในกรณีต่าง ๆ ในพื้นที่,

บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แสดงความคิดเห็นในการประชุม ระดมความคิดเห็นอย่างเป็นทางการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำมากำหนดแนวทางใน การปฏิรูปองค์การของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ของสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพ ในราชการ (สปร.) มูลนิธิพัฒนาระบบราชการโดยมีบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วม ประชุมจำนวน 210 คน ในวันที่ 26 กันยายน 2562 เวลา 09.00 – 15.00 น. ณ ห้องประชุมปรีณัฐบอลถุน 1 ชั้น 11 อาคาร 1 โรงแรม ปรีณัฐ พาเลซ มหานคร กรุงเทพมหานคร ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีข้อเสนอด้านกระบวนการ มีความเห็นว่า ท้องถิ่นอำเภอเป็นตัวกลางในการเชื่อมประสาน ส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ แต่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจการดำเนินการต่าง ๆ เกิดความล่าช้า เสนอให้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ที่สามารถกระทำการได้แทนจังหวัดหรือกรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่น (สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ,ม.ป.ป.: 49)

การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค แขวงทางหลวงชนบท แขวงทางหลวง กรมพัฒนาชุมชน กรมการศาสนา ฯลฯ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการ ตามภารกิจถ่ายโอนเป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยเฉพาะภารกิจที่มีความสำคัญ จำเป็น เร่งด่วน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการ หรือหากไม่ดำเนินการแล้วจะนำมาซึ่งความเดือดร้อน แก่ประชาชนในพื้นที่ เช่น การบำรุงรักษาถนน การขุดลอกคลอง แหล่งน้ำ แหล่งน้ำดื่ม เพื่อแก้ไขปัญหาภัยแล้ง เป็นต้น ซึ่งบางภารกิจยังไม่มีถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ไม่สามารถปรับปรุงซ่อมแซมและบำรุงรักษาได้ รวมถึงการไม่สามารถขอรับงบประมาณ สนับสนุนจากรัฐบาลเพื่อปรับปรุง ซ่อมแซมและบำรุงรักษาได้ ส่งกระทบต่อการดำรงชีวิต ของประชาชน และตรวจสอบ ติดตาม รวบรวม ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับ จังหวัด เพื่อแก้ไขปัญหาการดำเนินการตามภารกิจถ่ายโอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีไม่ปรากฏเอกสารหลักฐานส่งมอบภารกิจจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือเอกสารหลักฐาน สูญหาย และบางหน่วยงานหลังจากการถ่ายโอนภารกิจแล้วมีการยุบเลิกหน่วยงาน เช่น กรมเร่งรัด พัฒนาชนบท เป็นต้น

แนวคิดดังกล่าว สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล สระขวัญ กล่าวว่า “เห็นด้วยกับการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ เนื่องจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับประโยชน์จากการที่มีหน่วยงานกลางระดับอำเภอ ในการช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งด้านระเบียบกฎหมาย ด้านการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ และรวมถึงการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (สัมภาษณ์ 10 สิงหาคม 2563)

สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นเสมือนหน่วยงานย่อย ของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในระดับ พื้นที่อำเภอ ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก ประสานงาน ส่งเสริมและสนับสนุนให้ข้าราชการและ พนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจหลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติ ระเบียบ กฎหมายและหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง ทำให้ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงาน ได้สำเร็จลุล่วงและถูกต้องตามแนวทางของระเบียบกฎหมาย ไม่ต้องกังวลว่าเมื่อปฏิบัติเสร็จแล้ว จะโดนถูกทักท้วง ตรวจสอบจากหน่วยตรวจสอบต่าง ๆ ทั้งจากสำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด (สตง.จังหวัด) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินประจำภาค (สตง. ภาค) สำนักงานป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปป.ช.) และรวมถึงกลุ่มองค์กรเอกชนต่าง ๆ ในพื้นที่

แนวคิดดังกล่าว สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแก้ง กล่าวว่า “เห็นด้วยและสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลจะได้ประโยชน์ ท้องถิ่นอำเภอจะเป็นหน่วยงานในการประสานงาน การสนับสนุนความรู้ทางวิชาการให้แก่บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้การทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีความคล่องตัว สะดวก รวดเร็ว เจ้าหน้าที่จะปฏิบัติได้โดยมีความรู้ความเข้าใจและไม่ต้องกลัวว่าปฏิบัติแล้วจะถูกทักท้วง จาก สตง. ปปช. รวมถึงหน่วยตรวจสอบต่าง ๆ ในพื้นที่” (สัมภาษณ์ 16 กันยายน 2563)

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับประโยชน์จากการที่ท้องถิ่นอำเภอจะเป็นผู้ช่วยเหลือในการปฏิบัติงานของบุคลากรในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีความรู้ความเข้าใจในวิธีปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายตลอดจนหนังสือสั่งการ ทำให้สามารถดำเนินงานตามนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นที่มีแนวนโยบายเดียวกันหรือสอดคล้องกันกับนโยบายของภาครัฐส่วนกลางได้สำเร็จลุล่วง ส่งผลต่อประชาชน กลุ่มมวลชน หรือฐานเสียงที่ได้รับประโยชน์จากผลการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าว และส่งผลต่อความพึงพอใจต่อการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประโยชน์ในการลงสมัครรับเลือกตั้งในครั้งต่อไป และสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นหน่วยงานในการประสานงาน การตรวจสอบ รวบรวม กลั่นกรอง เอกสารหลักฐานในการขอรับการสนับสนุนงบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ประเภทต่าง ๆ ในระดับอำเภอ ให้มีความถูกต้อง ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์และแนวทางที่จังหวัด และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด ส่งผลดีต่อการสรรหางบประมาณจากภายนอกมาพัฒนาพื้นที่

แนวคิดดังกล่าว สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ของนายกเทศบาลตำบลศาลาลำดวน กล่าวว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีหน่วยงานประสานงาน การตรวจสอบ เอกสารหลักฐานการขอรับสนับสนุนงบประมาณหรือเงินอุดหนุนจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและหน่วยงานต่าง ๆ ในส่วนกลาง” (สัมภาษณ์ 16 กันยายน 2563)

2) สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเอื้อประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเป็นหน่วยงานกลางในระดับอำเภอในการแก้ไขปัญหา อำนวยความสะดวก และประสานงาน การวินิจฉัย ตีความระเบียบ กฎหมาย หลักเกณฑ์ แนวทาง และหนังสือสั่งการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรวมถึงการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาการเรียนการปฏิบัติงาน หรือการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ

การแก้ไขปัญหา อำนาจการ และประสานงาน การวินิจฉัย ตีความระเบียบกฎหมาย หลักเกณฑ์ แนวทาง และหนังสือสั่งการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานในการออกระเบียบ กฎหมาย หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติตลอดจนหนังสือสั่งการที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล นคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งทั่วประเทศ ถือปฏิบัติให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานในการปฏิบัติงานหรือจัดทำบริการสาธารณะ และหรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ เช่น มาตรฐานการจัดการศึกษาของโรงเรียนและศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งครูหรือบุคลากรของศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งไม่ได้จบการศึกษาด้านเอกปฐมวัยโดยตรง ทำให้ไม่มีความรู้ความเข้าใจแนวทางหรือวิธีการในการจัดการเรียนการสอน การจัดการโครงการอาหารกลางวันตามหลักโภชนาการ การจัดโครงการอาหารเสริมนมโรงเรียน ของเด็กเล็กในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก รวมถึงการบริหารงานด้านการเงิน บัญชีและระบบงบประมาณของศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ซึ่งต้องดำเนินการและปิดบัญชีในระบบอิเล็กทรอนิกส์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (e-LAAS) ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลา

การถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการดำเนินงานของศูนย์ช่วยเหลือประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีบุคลากรและผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งไม่มีความรู้ความเข้าใจและวิธีการดำเนินงานตามระเบียบฯ หรือมีความรู้ความเข้าใจคลาดเคลื่อนไปจากระเบียบฯ กำหนด ทำให้ไม่สามารถดำเนินการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ได้ตามเจตนารมณ์ของระเบียบกฎหมาย และหลายแห่งมีการดำเนินการไม่เป็นไปตามระเบียบกฎหมายกำหนด ซึ่งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอจะมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก ประสานงาน ส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคลากรในเรื่องที่เกี่ยวกับการให้คำปรึกษา หรือให้ความรู้ความเข้าใจรายละเอียดวิธีการ แนวทางและขั้นตอนการดำเนินงานของระเบียบกฎหมาย เช่น การให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยหรือภัยด้านอื่น ๆ ในพื้นที่ ผู้บริหารท้องถิ่นต้องดำเนินการตั้งคณะกรรมการศูนย์ช่วยเหลือประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการประกาศให้ประชาชนที่ประสบความเดือดร้อนมายื่นคำร้องขอรับการช่วยเหลือ มีการประชุมคณะกรรมการพิจารณากลับกรองผู้ได้รับผลกระทบ และติดประกาศให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ภายใน 15 วัน และดำเนินการช่วยเหลือประชาชนในด้านต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์

ที่กำหนด ดังนี้ การช่วยเหลือประชาชนด้านการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ถือปฏิบัติและดำเนินการตามหลักเกณฑ์และประกาศของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ การแจกจ่ายถุงยังชีพเพื่อช่วยเหลือประชาชนให้ถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และราคาของกระทรวงการคลัง การช่วยเหลือด้านการป้องกันและระงับโรคติดต่อให้ถือปฏิบัติและดำเนินการตามหลักเกณฑ์แนวทางและประกาศของกระทรวงสาธารณสุข การช่วยเหลือเกี่ยวกับการเกษตรให้ถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพด้านประมงต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และประกาศของกรมประมง เป็นต้น

สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอจะทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานงานกับอำเภอ ในกรณีที่ยังจังหวัดได้มีการประกาศเขตให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินภายในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการสำรวจความเสียหายแล้วนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาช่วยเหลือของคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอำเภอ (ก.ช.ภ.อ.) หรือคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติจังหวัด (ก.ช.ภ.จ.) และการประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานในระดับอำเภอ จังหวัด และส่วนกลาง เพื่อแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรวมถึงการรายงานปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย หนังสือสั่งการที่มีข้อบกพร่องหรือข้อจำกัดในทางปฏิบัติ เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อไป

การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาการร้องเรียนการปฏิบัติงานหรือการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ เนื่องจากกรณีปัญหาความขัดแย้งของกลุ่มการเมืองในระดับพื้นที่และข้าราชการประจำ มีความสลับซับซ้อนเกี่ยวข้องกับหลายกลุ่ม ทั้งฝ่ายผู้บริหาร ฝ่ายค้าน ภาคประชาชน หน่วยงาน และองค์กรต่าง ๆ และบางกรณีส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งการแก้ไขปัญหาโดยหน่วยงานหรือบุคคลจากระดับจังหวัดหรือส่วนกลางจะมีความล่าช้าและไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้เนื่องจากขาดความรู้ ความเข้าใจสภาพปัญหา สภาพแวดล้อม และเข้าใจบริบทของพื้นที่ ดังนั้น เมื่อมีการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอจะทำให้มีกฎหมายรองรับฐานอำนาจในการวินิจฉัย สั่งการ แก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับท้องถิ่นในเขตอำเภอ ทำให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ท้องถิ่นอำเภอต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมืองจะเอนเอียงหรือเลือกข้างใดข้างหนึ่งไม่ได้เนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับหลายกลุ่ม ประกอบกับท้องถิ่นอำเภอได้ปฏิบัติงานอยู่กับพื้นที่ ทำให้มีความรู้และเข้าใจสภาพปัญหา สภาพแวดล้อม กลุ่มบุคคล กลุ่มการเมือง วัฒนธรรมองค์กร และยึดถือระเบียบกฎหมาย

เป็นหลักในการวินิจฉัย ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของกลุ่มต่าง ๆ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่

แนวคิดดังกล่าว สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโคกปีบ้อง กล่าวว่า “ท้องถิ่นอำเภอจะส่งผลดีต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของนักการเมืองกับข้าราชการประจำ เนื่องจากเมื่อจัดตั้งเป็นส่วนราชการแล้วจะทำให้ท้องถิ่นอำเภอมีกฎหมายรองรับฐานอำนาจในการปฏิบัติงาน มีอำนาจในการวินิจฉัย เป็นคนกลาง แก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ และปัญหาบางประเด็นกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ในพื้นที่ไม่ยอมให้ปัญหาที่เกิดขึ้นต้องแพร่กระจายออกไปสู่สังคมภายนอก เพราะคนภายนอกไม่สามารถเข้าใจสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนเหมือนคนในพื้นที่ และการเมืองส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เปิดเผยสู่สังคมไม่ได้ต้อง เก็บไว้หรือรู้กันเฉพาะภายในและไม่มีกฎหมายระเบียบรองรับ และเมื่อมีการตั้งเป็นส่วนราชการแล้วท้องถิ่นอำเภอจะเอนเอียงเลือกข้างใดข้างหนึ่งไม่ได้ เพราะปัญหาความขัดแย้งในบางเรื่องเกี่ยวโยงเชื่อมโยงหลายกลุ่ม องค์กร ทำให้ต้องวางตัวเป็นกลางยึดถือระเบียบกฎหมายเป็นหลักปฏิบัติ ทำให้สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้” (สัมภาษณ์ 16 กันยายน 2563)

3) ประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับประโยชน์จากการจัดตั้ง เนื่องจากสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอจะเป็นศูนย์ปฏิบัติการร่วมในการช่วยเหลือประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอ (สถานที่กลาง) ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยทำหน้าที่อำนวยความสะดวกรับเรื่องร้องเรียนปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ประสานงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เพื่อดำเนินการช่วยเหลือตามอำนาจหน้าที่ ในกรณีปัญหาดังกล่าวเกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำหน้าที่ประสานงาน หน่วยงานหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่เกี่ยวข้องในระดับต่าง ๆ เช่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด อำเภอ จังหวัด องค์กรภาคเอกชนต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาต่อไป และเป็นหน่วยงานกลางในการรวบรวมระเบียบ กฎหมาย และความรู้ทางวิชาการ ข้อมูลและสถิติที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ทำให้ประชาชนมีหน่วยงานกลางในการขอรับความช่วยเหลือ ส่งต่อ หรือประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อได้รับความเดือดร้อนหรือประสบสาธารณภัยด้านต่าง ๆ ตลอดจนขอรับคำปรึกษา แนะนำ ตลอดจนค้นหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

และเอื้อประโยชน์ในรูปแบบของการเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบกลั่นกรองเอกสาร การขอรับการสนับสนุนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอ การดำเนินการชักจูงความเข้าใจวิธีการปฏิบัติ เพื่อให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความรู้ความเข้าใจและถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และกรอบระยะเวลาที่กรมส่งเสริมการปกครอง ส่วนท้องถิ่นกำหนด ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการขอรับการสนับสนุน งบประมาณมาจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชน ในพื้นที่

บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แสดงความคิดเห็นในเวทีการประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อการปฏิรูปองค์การของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดทั้ง 4 ภาค ดังนี้ ครั้งที่ 1 ในวันที่ 30 มกราคม 2563 ณ โรงแรมปรีณซ์พาเลซ มหานาค กรุงเทพมหานคร, ครั้งที่ 2 ในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2563 ณ โรงแรมหนองหาร เอลิแกนซ์ จังหวัด สกลนคร, ครั้งที่ 3 ในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2563 ณ โรงแรมลำปางเวียงทอง จังหวัดลำปาง และครั้งที่ 4 ในวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2563 ณ โรงแรมเรอริชญา จังหวัดตรัง ผู้เข้าร่วมประชุมทั้ง 4 ภาคเห็นด้วย กับการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ และมีความเห็นว่าการจัดตั้งสำนักงาน ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีประโยชน์ในการเป็น One Stop Service ทำให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับบริการที่รวดเร็ว ไม่ต้องเสียเวลา ไปจังหวัด ช่วยแบ่งเบาภาระนายอำเภอ และช่วยให้คำแนะนำ ปริญญา บูรณาการการจัดทำ แผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นศูนย์กลางข้อมูลด้าน ต่าง ๆ รวมถึงเป็นกลไกประสานกับส่วนภูมิภาคและ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ,ม.ป.ป.: 361-362)

แนวคิดดังกล่าว สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ปลัดเทศบาลตำบลลาลาดวน กล่าวไว้ว่า “ประชาชนได้รับประโยชน์จากการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค เนื่องจากการกระจายอำนาจและลดขั้นตอนในการทำงาน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแก้ไขปัญหาสาธารณะและการบริการสาธารณะ ให้กับประชาชนได้ทันทั่วถึง เพราะไม่ต้องเสียเวลาผ่านหน่วยงานหลายหน่วยงาน ซึ่งในมุมมอง ของข้าพเจ้าคิดว่าเป็นการกระจายอำนาจตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และตอบโจทย์ที่ว่า การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้โดยตรง” (สัมภาษณ์ 16 กันยายน 2563)

แนวคิดดังกล่าว สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์นายกองค์การบริหารส่วนตำบล สระขวัญ กล่าวไว้ว่า “ประชาชนได้รับประโยชน์เมื่อมีหน่วยงานในการช่วยเหลือให้คำปรึกษาแนะนำ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคลากรในสังกัด สามารถจัดทำกิจกรรมและบริการสาธารณะ ที่เป็นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นมีความสะดวก รวดเร็วในการจัดทำบริการสาธารณะและดำเนินการตามภารกิจ และนโยบายของส่วนกลาง ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่ รวมถึงเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับการจัดสรรลงในพื้นที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่น” (สัมภาษณ์ 10 สิงหาคม 2563)

2.1.2 กลุ่มที่ไม่เห็นด้วยและไม่สนับสนุนในการจัดตั้ง เนื่องจากมีความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค จะส่งผลต่อปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน ดังนี้

1) การขยายโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐให้มีขนาดใหญ่โต เป็นการเพิ่มภารกิจ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในระดับพื้นที่ เพิ่มกรอบอัตราบุคลากรภาครัฐ เพิ่มงบประมาณ เป็นการขยายฐานอำนาจของหน่วยงานราชการในส่วนภูมิภาค ในระดับอำเภอที่มีจำนวน 878 แห่ง ทำให้ขนาดของหน่วยงานภาครัฐขยายตัวออกไปอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด ทำให้ระบบราชการมีโครงสร้างแบบรวมศูนย์อำนาจในการบริหารราชการส่วนกลางโดยการแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่จากส่วนกลางไปประจำในส่วนภูมิภาคหรือในพื้นที่มากกว่าการกระจายอำนาจลงสู่พื้นที่ เป็นระบบราชการที่มีโครงสร้างขนาดใหญ่และสลับซับซ้อนเกินความจำเป็น ประกอบกับเป็นหน่วยงานในส่วนภูมิภาคที่มีภารกิจหรือปฏิบัติงานภายใต้โครงสร้างและอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย จากส่วนกลาง มีการจัดโครงสร้างองค์กร แนวคิด มีลำดับชั้นของการบังคับบัญชาหรือสายการบังคับบัญชาหลายชั้น มีระเบียบขั้นตอนควบคุม กั้นกรงมากมาย ทำให้ขาดความยืดหยุ่น ส่งผลต่อความเชื่อใจของการบริหารงานทำให้ไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะในการตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหา ความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างรวดเร็วและทันเวลา ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของกระแส โลกวิวัฒน์และการแข่งขันในเวทีโลก ที่ต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนที่รวดเร็ว ฉับไว และการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจของส่วนกลางดังกล่าว นอกจากเป็นการรวมอำนาจการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลางแล้ว ยังมีการกำหนดรูปแบบของการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะในรูปแบบเดียวกันตลอดทั่วทั้งประเทศ ส่งผลให้การบริหารราชการของหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นเพียงการตอบสนองต่อนโยบายและความต้องการของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ไม่เหมาะสม ไม่ได้ยึดโยงกับประชาชนในพื้นที่ ทำให้ไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะในการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการประชาชนได้ตรงตามปัญหาและความต้องการของแต่ละพื้นที่ และการเพิ่ม โครงสร้างของหน่วยงานราชการดังกล่าว ทำให้มีการเพิ่มกรอบอัตรากำลังบุคลากรภาครัฐ เพิ่มงบประมาณในการบริหารงานของหน่วยงาน และเพิ่มงบประมาณค่าตอบแทนด้านบุคลากรภาครัฐ

ส่งผลกระทบต่อภาระค่าใช้จ่ายด้านงบประมาณของประเทศ โดยเฉพาะภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ภาครัฐที่มีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 40 ของงบประมาณแผ่นดิน ในขณะที่สัดส่วนของงบลงทุน มีจำกัด (สภาพัฒนาฯ, 2558: 2)

การบริหารราชการที่มุ่งเน้นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ผ่านการส่งตัวแทนไปดำเนินในพื้นที่ดังกล่าว ขัดแย้งกับกระแสสังคมของโลกที่มีแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรอื่นนอกเหนือจากหน่วยงานรัฐ เป็นองค์กรในการปกครองตนเอง การบริหารจัดการตนเอง โดยคณะผู้บริหารมาจากพื้นที่หรือท้องถิ่นตนเอง โดยภาครัฐส่วนกลางต้องดำเนินการกระจายอำนาจ ภารกิจ และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยดำเนินการ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิด และมีความรู้ความเข้าใจปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และเป็นหน่วยงานที่สามารถจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนได้ดีที่สุด

2) เป็นการเพิ่มอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝ่ายกำกับดูแล (นายอำเภอ) ซึ่งหากมีการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค จะทำให้นายอำเภอสามารถมอบอำนาจหรือมอบหมายให้ท้องถิ่นอำเภอปฏิบัติราชการแทนได้ในภารกิจที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ การดำเนินการต่าง ๆ ทั้งการตรวจสอบ กลั่นกรอง ระเบียบ กฎหมาย การเสนอความเห็นที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจกำกับดูแลการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล และการกำกับดูแลองค์กรและบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล และกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับของเทศบาลเมืองหรือเทศบาลตำบล ในกรณีที่ผู้ว่าราชการมอบอำนาจให้แก่ นายอำเภอปฏิบัติราชการแทนในการกำกับดูแลเทศบาล ดังนี้

(1) การกำกับดูแลการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของนายอำเภอตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีการกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมายของทางราชการ มีอำนาจเรียกนายกององค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบล มาชี้แจงหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใด ๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลตรวจสอบก็ได้ (พระราชบัญญัติสภาตำบล, 2537 : มาตรา 90 วรรคสอง, มาตรา 92 วรรคแรก)

การกำกับดูแลการกระทำของเทศบาล ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับของทางราชการให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจง แนะนำ หรือตักเตือนเทศบาล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสาร หรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้ โดยอำนาจหน้าที่ของ ผู้ว่าราชการจังหวัดดังกล่าว สำหรับเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลจะมอบหมายให้นายอำเภอ ปฏิบัติราชการแทนสำหรับเทศบาลที่อยู่ในอำเภอนั้น โดยจะกำหนดเงื่อนไขในการใช้อำนาจหน้าที่ไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้ (พระราชบัญญัติเทศบาล, 2496: มาตรา 71)

ก. การกำกับดูแลการกระทำของฝ่ายบริหารขององค์การบริหาร ส่วนตำบลและเทศบาลเมืองหรือเทศบาลตำบล (ในกรณีผู้ว่าราชการมอบหมายให้นายอำเภอปฏิบัติ ราชการแทน) เป็นการใช้อำนาจระงับยับยั้งหรือเพิกถอนการกระทำของฝ่ายบริหารขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นมาตรการกำกับดูแลการกระทำที่ค่อนข้างรุนแรง และส่งผล ต่อความเป็นอิสระ และเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น เมื่อนายอำเภอเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติการในทางที่อาจเป็นการเสียหาย แก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเสียหายแก่ราชการ และนายอำเภอได้ชี้แจงแนะนำตักเตือน แล้วไม่ปฏิบัติตาม ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนที่จะรอช้ามิได้ ให้นายอำเภอมีอำนาจออกคำสั่ง ระงับการปฏิบัติราชการของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ตามที่เห็นสมควร แล้วรีบรายงาน ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายในสิบห้าวันเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควร โดยเร็ว (พระราชบัญญัติสภาตำบล, 2537)

การกำกับดูแลการกระทำของฝ่ายบริหารของเทศบาลเมืองหรือ เทศบาลตำบล (กรณีผู้ว่าราชการมอบหมายให้นายอำเภอปฏิบัติราชการแทน) เมื่อนายอำเภอเห็นว่าการ ปฏิบัติการของเทศบาลเป็นไปในทางที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาล หรือเสียหาย แก่ราชการ ให้นายอำเภอมีหน้าที่ในการชี้แจง แนะนำหรือตักเตือนผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ ในการดำเนินการดังกล่าว หรือในกรณีเห็นสมควรจะสั่งเพิกถอนการกระทำหรือให้ระงับการปฏิบัติ ของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไว้ก็ได้ และในกรณีที่สั่งเพิกถอนหรือระงับให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่ได้รับ คำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ภายในสิบห้าวัน เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัย เป็นประการใดให้นายอำเภอและผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามคำวินิจฉัยนั้น โดยคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด และเมื่อความปรากฏโดยมีหลักฐานตามสมควรต่อนายอำเภอ ว่านายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาลผู้ใด จงใจทอดทิ้งหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่อันจะเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการ

อย่างร้ายแรง หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือประพฤติดนฟ่ฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือฝ่าฝืนคำสั่งของนายอำเภอที่สั่งการตามประเด็นข้างต้น ให้นายอำเภอดำเนินการแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนโดยพลัน และให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน หกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง โดยนายอำเภอจะสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาลที่ถูกตั้งกรรมการสอบสวนดังกล่าว หยุดปฏิบัติหน้าที่เพื่อรอฟังผลการสอบสวนก็ได้ หากเห็นว่าการคงอยู่ในหน้าที่ของผู้นั้นต่อไป อาจเกิดความเสียหายแก่เทศบาลหรือเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือมีพฤติการณ์ที่แสดงว่า จะเป็นอุปสรรคต่อการสอบสวนหรือจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย หรือเป็นกรณีความผิด ที่ปรากฏขึ้นโดยชัดแจ้ง (พระราชบัญญัติเทศบาล, 2496: มาตรา 72, มาตรา 73)

ข. การกำกับดูแลการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งตามกฎหมายจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย หรืออำนาจ หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยกฎหมายได้กำหนดให้นายอำเภอในฐานะผู้กำกับดูแล ต้องให้ความเห็นชอบก่อนจึงจะสามารถนำไปประกาศใช้บังคับได้ กรณีที่นายอำเภอไม่เห็นชอบ ด้วยกับร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลให้ส่งคืนสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายใน สิบห้าวันนับแต่วันได้รับร่างข้อบัญญัติฯ เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวน ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นใหม่ และหากนายอำเภอไม่ส่งร่างข้อบัญญัติฯ คืนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติฯ ให้ถือว่านายอำเภอเห็นชอบร่างของบัญญัติฯ ดังกล่าว และเมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาทบทวนแล้วมีมติยืนยันด้วยคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลงชื่อ และประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติ แต่หากสภาฯ ไม่ยืนยันภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับร่างคืน จากนายอำเภอ หรือยืนยันด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาฯ ให้ร่างข้อบัญญัติ นั้นเป็นอันตกไป (พระราชบัญญัติสภาตำบล, 2537: มาตรา 71)

การให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์การบริหาร ส่วนตำบลของนายอำเภอดังกล่าว เป็นวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะ ก่อนการกระทำประเภทหนึ่ง ถึงแม้ว่าจะเป็นระบบของการให้ความเห็นชอบโดยปริยาย ที่กำหนดว่า หากนายอำเภอไม่แจ้งผลการพิจารณาภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบลให้ถือว่าให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัตินั้น โดยปริยาย ซึ่งการกำกับดูแล ก่อนการกระทำขององค์การบริหารส่วนตำบลของผู้กำกับดูแลหรือนายอำเภอนั้น เป็นการกำกับดูแล ที่มีลักษณะขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระ และถือเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงาน

ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักการปกครองในรูปแบบการกระจายอำนาจ (มาโนช นามเดช , 2559: 72)

ค. การกำกับดูแลการกระทำของสภาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งตามกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลได้กำหนดให้การประชุมวิสามัญของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น นายองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ต้องทำคำร้องยื่นต่อผู้กำกับดูแลหรือนายอำเภอเพื่อขอเปิดประชุมวิสามัญ ซึ่งถ้าเห็นสมควรนายอำเภออาจเรียกประชุมวิสามัญได้ ซึ่งในกรณีของการประชุมสภาท้องถิ่นเป็นการดำเนินการของสภาท้องถิ่นประเภทหนึ่งและมีลักษณะเป็นเรื่องของสภาท้องถิ่นโดยแท้ การกำหนดการประชุมและการเปิดประชุมสภาจึงควรเป็นเรื่องที่สภาท้องถิ่นควรที่จะพิจารณาตัดสินใจได้โดยอิสระให้เป็นไปอย่างเหมาะสมสอดคล้องต่อความจำเป็นและถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย

(2) การกำกับดูแลองค์กรและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล ได้กำหนดให้นายอำเภอซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลชั้นต้นมีอำนาจในการรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาออกคำสั่งให้มีผลต่อสถานะขององค์กรและการดำรงตำแหน่งของบุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ออกเป็น 2 ส่วน คือ การสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และการสั่งให้บุคคลพ้นจากตำแหน่ง ดังนี้

ก. การสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลสามารถสั่งยุบสภาท้องถิ่นได้ สามารถดำเนินการได้ 3 กรณี ประกอบด้วย

กรณีแรก เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและให้แสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย (พระราชบัญญัติสภาตำบล, 2537: มาตรา 91)

กรณีที่สอง มีความขัดแย้งเกี่ยวกับการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมระหว่างผู้บริหารและสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้นายอำเภอตั้งคณะกรรมการขึ้น

คณะหนึ่งเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งโดยแก้ไข ปรับปรุง หรือยืนยันสาระสำคัญของข้อบัญญัติไว้ในร่างข้อบัญญัตินั้น และให้นายอำเภอส่งร่างข้อบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าวให้ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล และให้ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลเสนอร่างข้อบัญญัติดังกล่าวต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในเจ็ดวันนับแต่วันรับร่างข้อบัญญัติจากนายอำเภอ ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับร่างข้อบัญญัติจากฝ่ายบริหารฯ หากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดหรือมีมติไม่เห็นชอบให้ตราข้อบัญญัติดังกล่าว ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไป และให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณที่แล้วไปพลางก่อน และให้นายอำเภอรายงานเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (พระราชบัญญัติสภาตำบล, 2537 : มาตรา 87/2)

กรณีที่สาม ไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ตามกำหนดเวลา หรือไม่อาจเลือกประธานสภาท้องถิ่นได้ ซึ่งภายหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว หากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือมีการประชุมแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ให้นายอำเภออาจเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ (พระราชบัญญัติสภาตำบล, 2537 : มาตรา 53 วรรคสาม)

ข. การสั่งให้บุคคลพ้นจากตำแหน่ง สามารถดำเนินการได้ใน 3 กรณี คือ บุคคลขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายกำหนด มีปัญหาความขัดแย้งในการเสนอข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และมีความประพฤติเสื่อมเสียหรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ดังนี้

กรณีแรก บุคคลขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายกำหนดซึ่งตามกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีบทบัญญัติกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในกรณีเป็นที่สงสัยว่าความเป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเพราะขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ให้นายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว และคำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่สุด (พระราชบัญญัติสภาตำบล, 2537 : มาตรา 47 ตรี วรรคสอง, มาตรา 64 วรรคสอง)

กรณีที่สอง มีปัญหาความขัดแย้งในการเสนอข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้นายอำเภอตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งโดยแก้ไข ปรับปรุง หรือยืนยันสาระสำคัญที่บัญญัติไว้ในร่างข้อบัญญัตินั้น และให้นายอำเภอส่งร่างข้อบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าวให้นายกองการบริหารส่วนตำบล และให้นายกองการบริหารส่วนตำบลเสนอร่างข้อบัญญัติดังกล่าวต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในเจ็ดวันนับแต่วันรับร่างข้อบัญญัติจากนายอำเภอ หากนายกองการบริหารส่วนตำบลไม่เสนอร่างข้อบัญญัตินั้นต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ให้นายอำเภอรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อสั่งให้นายกองการบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง (พระราชบัญญัติสภาตำบล, 2537 : มาตรา 87/1 วรรคห้า)

กรณีที่สาม มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ กรณีที่นายกองการบริหารส่วนตำบล รองนายกองการบริหารส่วนตำบล ประธานสภาหรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือปฏิบัติโดยไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือประพฤตินเสื่อมเสียหรือฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยของประชาชน นายอำเภอจะดำเนินการสอบสวน หากผลการสอบสวนปรากฏว่ามีพฤติการณ์เช่นนั้นจริง นายอำเภอจะเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลยพินิจสั่งให้นายกองการบริหารส่วนตำบล รองนายกองการบริหารส่วนตำบล ประธานสภาหรือรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง โดยคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด (พระราชบัญญัติสภาตำบล, 2537 : มาตรา 92)

นอกจากกรณีข้างต้น นายอำเภอยังมีอำนาจในการกำกับดูแล ตรวจสอบโต้แย้งการใช้อำนาจของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในกรณีที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องพ้นจากตำแหน่งตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาผู้นั้นสามารถยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อนายอำเภอ เพื่อให้ให้นายอำเภอใช้อำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์

การใช้อำนาจกำกับดูแลของนายอำเภอดังกล่าวแม้จะมีความมุ่งหมายในการตรวจสอบ ถ่วงดุล การปฏิบัติหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปโดยถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย ป้องกันการกลั่นแกล้งของฝ่ายสมาชิกเสียงข้างมากของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แต่อีกด้านหนึ่งอาจขัดต่อหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหลักการสำคัญของการปกครองในรูปแบบการกระจายอำนาจจึงกำหนดให้มีการควบคุมดูแลตรวจสอบตนเองของสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แสดงให้เห็นถึงความไว้วางใจต่อการปฏิบัติหน้าที่และการใช้ดุลยพินิจของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว

(มาโนช นามเดช, 2559: 112) อีกด้านหนึ่งเป็นการแสดงความไม่จริงจังในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นการหวงแหนอำนาจของรัฐส่วนกลางซึ่งการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายได้ให้อำนาจไว้ และต้องใช้เท่าที่จำเป็น โดยยังคงหลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระ โดยรัฐต้องกำกับดูแลได้เท่าที่กฎหมายกำหนด และต้องไม่กระทบต่อสาระสำคัญของการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

แนวคิดดังกล่าว สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสระขวัญ กล่าวว่า “ท้องถิ่นอำเภอจะเป็นการเพิ่มอำนาจให้ด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กับนายอำเภอ หรือส่วนกลาง ส่งผลต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (สัมภาษณ์ 10 สิงหาคม 2563)

3) อำนาจในการปกครองและการบริหารงานทับซ้อนกันในเชิงพื้นที่ระหว่างส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคครอบทับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ส่งผลต่อความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากการปกครองระดับอำเภอ มีการทับซ้อนกันทั้งราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่เดียวกันเป็นทั้งของราชการส่วนภูมิภาคโดยมีนายอำเภอซึ่งเป็นตัวแทนของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ กับราชการส่วนท้องถิ่นมีนายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่บริหารจัดการในพื้นที่ทับซ้อนกัน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจในเชิงพื้นที่ โดยมีพื้นที่เป็นองค์ประกอบสำคัญอันหนึ่งที่รองรับอำนาจทางปกครองที่กระจายมาจากรัฐส่วนกลาง โดยมีรายละเอียดขอบเขตพื้นที่ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรากฏในแผนที่แนบท้ายประกาศจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพื้นที่รับผิดชอบเป็นของตนเองย่อมมีความเป็นอิสระในการจัดการในพื้นที่นั้น ๆ ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด และนอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นอิสระจากรัฐส่วนกลางแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งในระดับเดียวกัน (เฉพาะเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่รวมองค์การบริหารส่วนจังหวัด) ยังต้องมีพื้นที่ที่มีอิสระจากกันด้วยตามหลักการที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดทำบริการสาธารณะนอกเขตพื้นที่รับผิดชอบ

ของตนมิได้ ยกเว้นเป็นการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีลักษณะการจัดทำบริการสาธารณะที่มีความจำเป็นต้องกระทำต่อเนื่องไปในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น โดยต้องได้รับอนุญาตจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอซึ่งเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแล

ระเบียบกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทับซ้อนกันทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานเกี่ยวกับภารกิจดังกล่าวในพื้นที่ เป็นการจำกัดบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น อำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ได้กำหนดให้นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินดังกล่าว (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย, 2553 : ข้อ 6) ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถกำหนดนโยบายการดูแลรักษาพื้นที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวได้ตามปัญหาและความต้องการ หากมีการดำเนินการต้องได้รับความยินยอมพร้อมใจจากนายอำเภอ

การทับซ้อนหรือครอบทับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่งเกิดจากการใช้มาตรการการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มงวด ทั้งจากการใช้อำนาจกำกับดูแลการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการดำเนินการของภาครัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การออกระเบียบ กฎหมาย หนังสือสั่งการ ข้อกำหนดต่าง ๆ ที่กำหนดขั้นตอน เงื่อนไขและวิธีการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ การกำหนดให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำภารกิจหรือบริการสาธารณะตามนโยบายหรือความต้องการของส่วนกลาง ทำให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความคิดริเริ่ม คิดสร้างสรรค์ ในจัดทำกิจกรรมและบริการสาธารณะ เพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนตามบริบทของพื้นที่ เนื่องจากมีแนวคิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดของหน่วยงานภาครัฐ ทำให้ต้องรอรับคำสั่งและหนังสือสั่งการจากส่วนกลางหรือกระทรวงมหาดไทย เพื่อยึดถือปฏิบัติและดำเนินการในพื้นที่ ทำให้การบริหารงานการจัดทำนโยบายต่าง ๆ ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ ล้าช้า ไม่ทันต่อสถานการณ์ในการแก้ไขปัญหาตามความต้องการของพื้นที่ ไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมายของการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นหน่วยงานที่สามารถบริหารงานเพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการตามความหลากหลายในมิติของปัญหาและความต้องการที่มีความแตกต่างกันตามบริบทของแต่ละพื้นที่

4) ขัดแย้งกับหลักการกระจายอำนาจตามหลักสากลที่มุ่งเน้นความเป็นอิสระในการบริหารงานและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลักการสำคัญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศไทย โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ที่กำหนดไว้ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองเป็นการเฉพาะ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติโดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ” ซึ่งหลักการกระจายอำนาจดังกล่าวได้สืบทอดมายังรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 และรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ เพื่อให้คนในท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจ กำหนดนโยบาย และมีการบริหารจัดการโดยคนในท้องถิ่นเอง เพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยมีลักษณะสำคัญประกอบด้วย การกระจายอำนาจทางปกครอง ทำให้เป็นองค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลมีสิทธิหน้าที่ได้ตามกฎหมาย มีการบริหารงาน งบประมาณ ของตนเอง มีความอิสระและสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายกำหนด การกระจายอำนาจทางพื้นที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพื้นที่ของตนเอง มีผู้บริหารและสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น ทำหน้าที่บริหารงานเพื่อตอบสนองและแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และมีอำนาจอิสระในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด มีอำนาจในการตัดสินใจ วินิจฉัย สั่งการภายในเขตอำนาจหน้าที่ โดยมีได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและสั่งการจากรัฐส่วนกลาง

การกระจายอำนาจตามลักษณะที่กล่าวมาข้างต้น จะเป็นการถ่ายโอนอำนาจที่ส่งผลให้บุคคลบางกลุ่มหรือองค์กรบางประเภทสูญเสียอำนาจและทรัพยากร ในขณะที่บุคคลบางกลุ่มหรือองค์กรบางประเภทกลับมีอำนาจและทรัพยากรเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งจะได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินนโยบายด้านการกระจายอำนาจ ดังนั้น หากมีการจัดตั้งหน่วยงานที่เป็นตัวแทนของส่วนกลางของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ขึ้นในส่วนภูมิภาค เป็นการขยายขอบเขต ภารกิจ และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐในส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในการเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอซึ่งเป็นตัวแทนของราชการส่วนกลาง ในภารกิจเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการสะท้อนภาพความไม่จริงจังในการกระจายอำนาจของรัฐส่วนกลาง และแสดงออกถึงความไม่จริงจังในการกระจายอำนาจ

ให้ประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากได้รับผลกระทบจากการสูญเสียอำนาจดังกล่าว ชัดแย้งและไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจตามหลักสากลและกฎหมายสูงสุดของประเทศ ยังส่งผลให้เกิดปัญหาความล่าช้าของการตัดสินใจ การวินิจฉัย การสั่งการ ซึ่งต้องรอการพิจารณาและอนุมัติตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาจากหน่วยงานต้นสังกัด ส่งผลให้การขับเคลื่อนนโยบาย ภารกิจต่าง ๆ รวมถึงการดำเนินการแก้ไขปัญหาไม่ทันสถานการณ์ ไม่ตรงเป้าหมาย และไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และทำให้ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย และการบริหารทรัพยากรการบริการสาธารณะ โดยคนในท้องถิ่น

ภาครัฐส่วนกลางควรกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยให้มีอิสระในการบริหารงาน การจัดทำบริการสาธารณะ ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขหรือออกระเบียบกฎหมายให้มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ดำเนินการพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองที่เพียงพอโดยการจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรรายได้จากภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งควรลดบทบาทการกำกับดูแลของส่วนกลาง (โดยผ่านนายอำเภอ) ให้น้อยลง โดยการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นและเหมาะสมเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

แนวคิดดังกล่าว สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ปลัดเทศบาลตำบลลาลาดวน กล่าวไว้ว่า “ท้องถิ่นอำเภอจะเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล เพิ่มอำนาจให้อำเภอ ซึ่งขัดแย้งกับหลักการกระจายอำนาจ แสดงถึงความไม่จริงจังในการกระจายอำนาจของส่วนกลาง ซึ่งควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานและงบประมาณตามปัญหาและความต้องการตามบริบทของแต่ละท้องถิ่น” (สัมภาษณ์ 16 กันยายน 2563)

5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง และมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศการสื่อสารทันสมัย เนื่องจากปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีการพัฒนารูปแบบโครงสร้างองค์กรที่ทันสมัย ใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย และหลากหลายสามารถใช้ประโยชน์ในการดำเนินงาน และการจัดทำกิจกรรมและการบริการสาธารณะ ตลอดจนการติดต่อสื่อสารกับบุคลากรและหน่วยงานทั้งภายในองค์กรจากกองและสำนักต่าง ๆ และบุคลากรภายนอกองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การติดต่อสื่อสารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการพัฒนาความรู้ ทักษะ และประสบการณ์อยู่ตลอดเวลา เนื่องจากมีงบประมาณจากรายได้ต่าง ๆ

สำหรับการบริหารงานและบริหารงานบุคคล ทำให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการจัดทำกิจกรรมและบริการสาธารณะ มีปริมาณบุคลากรที่เพียงพอต่อการดำเนินงานตามภารกิจ มีเครือข่ายทั้งจากภายในและภายนอกองค์กรเพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และถ่ายทอดประสบการณ์ และช่วยเหลือในการปฏิบัติงาน ส่งผลให้การดำเนินกิจกรรมและบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค นอกจากจะไม่สอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณและบุคลากรของภาครัฐ

ภาครัฐควรที่จะปรับบทบาทในการส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติงานของท้องถิ่น ลดมิติของการกำกับดูแล เพิ่มบทบาทของการเป็นหน่วยงานในด้านวิชาการ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานและงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชน ตามบริบทของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แสดงความคิดเห็นในเวทีการประชุมระดมความคิดเห็นอย่างเป็นทางการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำมากำหนดแนวทางในการปฏิรูปองค์การของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ของสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) มูลนิธิพัฒนาระบบราชการ โดยมีบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าร่วมประชุมจำนวน 210 คน ในวันที่ 26 กันยายน 2562 เวลา 09.00 – 15.00 น. ณ ห้องประชุมปรีณัฐบอลลูน 1 ชั้น 11 อาคาร 1 โรงแรม ปรีณัฐ พาเลซ มหานคร กรุงเทพมหานคร ในประเด็นการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ “ซึ่งบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนไม่เสนอให้มีโครงสร้างองค์กรที่มีท้องถิ่นอำเภอทุกพื้นที่ เนื่องจากบางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งอยู่แล้ว อาจไม่ต้องการท้องถิ่นอำเภอ และเป็นการประหยัดงบประมาณและกำลังคน และบางส่วนเห็นว่าไม่ควรมีตำแหน่งท้องถิ่นอำเภอ เพราะเป็นการเพิ่มภาระงบประมาณบุคลากรภาครัฐ และหากจำเป็นต้องมีต้องระบุ ให้ได้ว่าประชาชนได้ประโยชน์อย่างไร และอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนเป็นอย่างไร รวมทั้งปัจจุบันมีเทคโนโลยีการสื่อสารที่เข้าถึงในแต่ละพื้นที่แล้วอาจไม่จำเป็นต้องมีการจัดตั้งบุคลากรไว้ที่อำเภอ และบางส่วนเห็นว่ากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพยายามจะดึงอำนาจกลับคืนไปไว้ส่วนกลางซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจ และบางส่วนเสนอให้ยุบกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแล้วให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลตนเอง โดยมีหน่วยงานบริหารจัดการตนเอง” (สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ,ม.ป.ป.: 48-49)

บุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แสดงความคิดเห็นในเวทีการประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อการปฏิรูปองค์การของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในจังหวัดทั้ง 4 ภาค ดังนี้ ครั้งที่ 1 ในวันที่ 30 มกราคม 2563 ณ โรงแรมปรีณิษฐ์พาเลซ มหานาค กรุงเทพมหานคร, ครั้งที่ 2 ในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2563 ณ โรงแรมหนองหาร เอลิแกนซ์ จังหวัดสกลนคร, ครั้งที่ 3 ในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2563 ณ โรงแรมลำปางเวียงทอง จังหวัดลำปาง และครั้งที่ 4 ในวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2563 ณ โรงแรมเรือรัฐญา จังหวัดตรัง “ซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอว่าไม่ควรมียกเว้นอำเภอ เนื่องจากทำให้ภาระงานเอกสารล่าช้า โดยควรมีการทำงานที่สั้น กระชับ รวดเร็ว สามารถติดต่อไปที่สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดได้โดยตรง อีกทั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมของบุคลากรในด้านต่าง ๆ และเมื่อต้องการข้อปรึกษา แนะนำ ก็ติดต่อเข้ามาที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้โดยตรง ดังนั้น อาจมีความจำเป็นต้องพิจารณาปรับปรุงศักยภาพท้องถิ่นอำเภอเพื่อให้สามารถเป็นที่ปรึกษาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ไม่เช่นนั้นอาจถูกมองว่าเป็นเพียงหน่วยงานธุรการให้กับท้องถิ่นจังหวัดเท่านั้น” (สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, ม.ป.ป.: 365)

2.2 กลุ่มบุคลากรส่วนภูมิภาคจากสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดและสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ

2.2.1 กลุ่มที่เห็นด้วยและสนับสนุนให้จัดตั้ง ซึ่งข้าราชการกลุ่มนี้มีแนวคิดว่ามีเมื่อมีการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอแล้วจะทำให้มีความชัดเจนในด้านโครงสร้างหน่วยงานและภารกิจอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นอำเภอ มีกรอบอัตราข้าราชการผู้ปฏิบัติงานที่เหมาะสมกับปริมาณงานสอดคล้องตามกรอบโครงสร้าง และมีความก้าวหน้าในสายอาชีพของข้าราชการในสังกัด ดังนี้

1) มีความชัดเจนในด้านโครงสร้างหน่วยงานและภารกิจอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นอำเภอ เนื่องจากรูปแบบการปฏิบัติงานของท้องถิ่นอำเภอในปัจจุบันเป็นการมอบหมายให้ข้าราชการจากสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดไปปฏิบัติงานประจำในพื้นที่อำเภอตามคำสั่งแบ่งงานภายในของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ยังไม่ได้มีการตรากฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการเพื่อจัดตั้งเป็นหน่วยงานในสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ ทำให้ไม่มีกฎหมายรองรับโครงสร้างอำนาจและภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นอำเภอ เปรียบเสมือนหน่วยงานลอยในอำเภอ ที่มีภารกิจหน้าที่ที่เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอจำนวนมากและต้องปฏิบัติงานเป็นประจำทุกวัน ดังนั้นการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็น

ราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามกฎหมายกำหนดกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการระดับกรมฯ ทำให้มีกฎหมายกำหนดโครงสร้างหน่วยงานและขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ดังนี้

(1) มีกรอบโครงสร้างหน่วยงานภายในของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอแบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่น ฝ่ายระเบียบและกฎหมายท้องถิ่น และฝ่ายการเงิน บัญชีและการตรวจสอบ ตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้เสนอขอปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการภายในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งแต่ละฝ่ายมีภารกิจอำนาจหน้าที่ ดังนี้

ก. ฝ่ายส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่น มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมสนับสนุน และติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น การส่งเสริมสนับสนุนและติดตามให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย และหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การส่งเสริม สนับสนุน และตรวจติดตามข้อมูลเกี่ยวกับระบบสารสนเทศท้องถิ่น

ข. ฝ่ายระเบียบและกฎหมายท้องถิ่น มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ/ข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การตรวจสอบข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียนและการสอบสวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตพื้นที่อำเภอ การกลั่นกรองและให้ความเห็นทางกฎหมายเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของนายอำเภอ

ค. ฝ่ายการเงิน บัญชีและการตรวจสอบ มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบกลั่นกรองเบื้องต้นในระบบการเงิน บัญชี พัสดุ และการควบคุมภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การตรวจสอบ เรงรัด ติดตามการจัดทำระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (e-LAAS) และระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS) การติดตามเรงรัดให้คำแนะนำปรึกษาการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) มีการกำหนดขอบเขตภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นอำเภอที่มีความชัดเจน โดยแบ่งเป็น 8 ด้าน ประกอบด้วย

ก. ภารกิจด้านการสนับสนุนนายอำเภอในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น

การตรวจสอบและพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การตรวจสอบ พิจารณาและเสนอความเห็นให้กับผู้กำกับดูแลวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่น, การตรวจสอบพิจารณา และเสนอความเห็นให้กับ

ผู้กำกับดูแลวินิจัยคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้าม การกระทำความผิดของผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น เลขานุการสภาท้องถิ่น และที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น

การตรวจสอบพิจารณาและเสนอความเห็นให้ผู้กำกับดูแลมีคำสั่งยุบสภาท้องถิ่น กรณีสภาท้องถิ่นไม่พิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การตรวจสอบพิจารณาและเสนอความเห็นทางกฎหมายให้ผู้กำกับดูแลชี้แจงแนะนำตักเตือนผู้บริหารท้องถิ่นหรือระงับการปฏิบัติราชการของผู้บริหารท้องถิ่นกรณีปฏิบัติหน้าที่ในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเสียหายแก่ราชการ

การตรวจสอบพิจารณาและเสนอความเห็นทางกฎหมายให้ผู้กำกับดูแลมีคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น หรือรองประธานสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่

การตรวจสอบพิจารณาและเสนอความเห็นทางกฎหมายให้นายอำเภอให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติทั่วไปและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล, การได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการ คณะทำงาน เพื่ออำนาจการ ประสานงาน ปฏิบัติงานและสนับสนุนงานอันเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ การได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการ เลขานุการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือสอบสวนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งกรณีสภาท้องถิ่นไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี/งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

การได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีผู้บริหารท้องถิ่นถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดหรือร่วมกระทำความผิด

การได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสอบสวนวินัย

การให้ความเห็นทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่, การเข้าร่วมประชุมสภาท้องถิ่นในฐานะตัวแทนของนายอำเภอหรือเพื่อติดตามแนะนำให้การประชุมสภาท้องถิ่นดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย

การประสานการปฏิบัติราชการในประเด็นข้อกฎหมายและอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด อำเภอและส่วนราชการอื่น

ข. *ภารกิจด้านการบูรณาการแนวทางการพัฒนาเชิงพื้นที่และการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลในระดับอำเภอ* เช่น การอำนาจการ สนับสนุน ประสานงานและบูรณาการการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับ
อำเภอ

การวิเคราะห์ความสอดคล้องระหว่างแผนพัฒนาท้องถิ่นและ
ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจน
กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

การประสานงานและบูรณาการแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในพื้นที่อำเภอให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580)
และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาเชิงพื้นที่ให้เกิดผล
ที่เป็นรูปธรรมและเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาพื้นที่ระดับอำเภอและจังหวัด

การเข้าร่วมและติดตามการทำประชาคมหมู่บ้านชุมชนกับองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การให้ความเห็นในการประชุมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
เพื่อพิจารณาแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การร่วมพิจารณาโครงการที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นเพื่อส่งไปให้คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น

การติดตามและประเมินผลการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น

การสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา
ท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การติดตามและเร่งรัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำข้อมูล
เข้าระบบสารสนเทศเพื่อการวางแผนและประเมินผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (e-Plan)
ที่เชื่อมโยงกับระบบติดตามและประเมินผลแห่งชาติ (e-MENSCR), การให้คำปรึกษาแนะนำ
เกี่ยวกับการนำเข้าสู่ข้อมูลในระบบสารสนเทศเพื่อการวางแผนและประเมินผลขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น (e-Plan) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การให้ความรู้เกี่ยวกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท
ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนปฏิรูปประเทศในระดับท้องถิ่น, การวิเคราะห์ผลการประเมิน
ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อสนับสนุน
ส่งเสริมและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่

ค. การกิจด้านการส่งเสริมสนับสนุนการบริหารงานบุคคลขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับอำเภอ

ในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น การวิเคราะห์แผนอัตรากำลังภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน, การแจ้งติดตามผลการดำเนินการตามมติคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง)

การร่วมแก้ไขปัญหาเรื่องการบริหารงานบุคคลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีได้รับมอบหมายจากนายอำเภอในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากเกิดกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือมติคณะกรรมการเทศบาลจังหวัด (ก.ท.จ.) และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด (ก.อบต.จังหวัด) เพื่อนำเสนอนายอำเภอดำเนินการใช้อำนาจในฐานะผู้กำกับดูแลตามกฎหมายจัดตั้ง, การรวบรวมข้อมูลเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรายงานจังหวัด

การรับเรื่องและรายงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรายงาน ก.ท.จ และ ก.อบต.จังหวัด

การตรวจสอบแผนอัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเสนอความเห็นการสรรหาพนักงานจ้างและเพื่อให้กระบวนการสรรหาเป็นไปตามกฎหมาย, การร่วมประชุมชี้แจงและแก้ไขปัญหาเรื่องการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การตรวจสอบคุณสมบัติผู้ที่ได้รับการจ้างเป็นพนักงานจ้าง เพื่อเสนอความเห็นในการจ้างพนักงานจ้าง, การตรวจสอบการประเมินผลพนักงานจ้าง, การตรวจสอบการขอรับเงินอุดหนุนบุคลากรถ่ายโอน

การตรวจสอบคุณวุฒิการศึกษาของพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อเสนอความเห็นในการปรับเงินเดือนหรือเลื่อนเงินเดือน, การให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับขั้นตอนวิธีการและการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์แก่ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่นและอำนาจการ ประสานและสนับสนุนงานอันเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัด โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์

การร่วมเป็นกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือกรรมการสอบสวนวินัยในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้องขอหรือแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการ, การดำเนินการเกี่ยวกับการดำเนินคดีทางปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การอบรมให้ความรู้คำแนะนำเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การอบรมให้ความรู้ คำแนะนำเกี่ยวกับการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น
(ข้อบัญญัติทั่วไป/ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย)

การติดตามประเมินผลเกี่ยวกับกิจการสภาท้องถิ่น

การวิเคราะห์ผลการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนส่งเสริมและพัฒนาองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นในพื้นที่

การตรวจสอบเร่งรัดการจัดทำระบบทะเบียนประวัติพนักงานจ้าง
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอ

การประสานงานกับศาลปกครองเกี่ยวกับคดีปกครองของพนักงาน
ส่วนท้องถิ่น

การจัดทำศูนย์ข้อมูลข่าวสารด้านการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น
ระดับอำเภอ

การประสานงานด้านการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นกับสำนักงาน
คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ต.) และคณะกรรมการกลาง
ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ
ทั้งภายในเขตจังหวัด นอกเขตจังหวัด รวมถึงหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การให้คำปรึกษา แนะนำ ตรวจสอบและรวบรวมเอกสาร
การพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การให้
คำปรึกษา แนะนำการดำเนินการเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของพนักงานส่วนท้องถิ่น เช่น การกำหนด
พื้นที่พิเศษ เป็นต้น การให้คำปรึกษาแนะนำการบริหารงานบุคคลของพนักงานและลูกจ้าง
สถานธนาอนุบาล การเสนอขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ยกเว้นการดำเนินการทางวินัย
ของพนักงานและลูกจ้างสถานธนาอนุบาลในสังกัดเทศบาลตำบล

การตรวจสอบ รวบรวมเพื่อเสนอนายอำเภอพิจารณาเกี่ยวกับการ
การดำเนินการออกหนังสือรับรองบุคคล และการจัดทำทะเบียนประวัติของผู้บริหารท้องถิ่นและ
สมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล การดำเนินการเกี่ยวกับการออกบัตรประจำตัว
ผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล
และการดำเนินการเกี่ยวกับการลาในกรณีต่าง ๆ (ยกเว้นการลาไปต่างประเทศ) ของผู้บริหารท้องถิ่น
ประธานสภาท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบลในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัด
มอบอำนาจให้นายอำเภอ

ฅ. การกิจด้านการส่งเสริมสนับสนุนการบริหารงานการเงินและ
การคลังท้องถิ่น เช่น การส่งเสริมวินัยทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างครบวงจร ตั้งแต่การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การตรวจสอบข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อนเสนอนายอำเภอพิจารณาอนุมัติ

การตรวจสอบคลื่นกรองเอกสารหลักฐานประกอบการขอรับงบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเสริมสร้างสมรรถนะการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การแจ้งการจัดสรรภาษีและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริม สนับสนุน ให้คำปรึกษาแนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนที่ภาษี และทะเบียนทรัพย์สินเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้และการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น การตรวจสอบ เร่งรัด ติดตามการรายงานผลการจัดเก็บรายได้และการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ที่จัดเก็บเอง การเข้าร่วมพิจารณาคำร้องขอให้พิจารณาการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การติดตามประเมินผลเกี่ยวกับการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดซื้อจัดจ้าง การรับเงินการเบิกจ่ายเงินการฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน การบันทึกบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การตรวจสอบการคลัง การเงิน การบัญชีและการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ และการควบคุมภายใน ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 การให้คำปรึกษาแนะนำและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับด้านการเงิน การคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การตรวจสอบและขอรับเงินโอนงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนเพื่อจ่ายให้กับบุคลากรถ่ายโอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การให้คำปรึกษาแนะนำ ประสานการดำเนินการเกี่ยวกับสถานะการเงิน การคลังและงบประมาณด้านเงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การให้คำปรึกษาแนะนำ ประสานการดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การติดตามตรวจสอบ และให้คำปรึกษาแนะนำการใช้จ่ายเงินของสถานศึกษา (โรงเรียนและศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก) ในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การติดตามการดำเนินงานตามระบบการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินการเกี่ยวกับข้อทักท้วงของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

การตรวจสอบกลั่นกรองเอกสารการขอโอนเงินกองทุนบำเหน็จ บำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น เอกสารการขอให้จังหวัดออกคำสั่งจ่ายบำเหน็จบำนาญ ของข้าราชการส่วนท้องถิ่น, การตรวจสอบกลั่นกรองการขอรับเงินงบประมาณเงินอุดหนุนบำเหน็จ บำนาญครู เพื่อรายงานจังหวัดรวบรวมเสนอกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

การตรวจสอบกลั่นกรองข้อมูลรายชื่อข้าราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ที่จะครบอายุการเกษียณราชการเมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณ เพื่อรายงานจังหวัดดำเนินการจัดทำ ประกาศรายชื่อข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้ที่จะเกษียณอายุราชการประจำปี การให้คำปรึกษา แนะนำ ตรวจสอบและกลั่นกรองกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเกี่ยวกับการขอ โอนเงินกองทุน บำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น การขอรับเงินงบประมาณเงินอุดหนุนบำเหน็จบำนาญครู เพื่อรายงานให้จังหวัดดำเนินการต่อไป

การตรวจสอบกลั่นกรองเอกสารการยื่นเรื่องขอเปลี่ยนแปลง สถานที่รับบำนาญของข้าราชการส่วนท้องถิ่น และให้คำปรึกษาแนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีการหารือเกี่ยวกับการขอเปลี่ยนแปลงสถานที่รับบำนาญ

การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ผู้บริหารองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เห็นความสำคัญของการใช้งานระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น (e-LAAS) การให้คำปรึกษาแนะนำพื้นฐานการใช้งานในระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การประสานงานกับจังหวัดและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการใช้งานระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ การติดตามตรวจสอบวิเคราะห์ข้อมูลการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าใช้งาน ระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำข้อมูลการเงินการคลังขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมาใช้ในการแนะนำและพัฒนากิจการงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและเสถียรภาพ

การให้คำปรึกษาแนะนำและตอบข้อหารือด้านงบประมาณ การพัสดุ การเบิกจ่ายและสวัสดิการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การตรวจติดตาม การปฏิบัติงาน ด้านการเงินการคลังและพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการตรวจสอบ ข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียนด้านการเงินการคลัง พักและสวัสดิการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การติดตามการใช้จ่ายเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกฎหมายและวิธีปฏิบัติที่กำหนด การตรวจสอบการ ขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณและการกันเงินไว้เบิกจ่ายเหลือปีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

ง. *ภารกิจด้านการจัดการฐานข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* เช่น การเสริมสร้างให้ความรู้ ความเข้าใจและให้คำปรึกษาแนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการดำเนินงานของศูนย์ข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การติดตาม และประเมินผลการดำเนินการจัดตั้งและให้บริการของศูนย์ข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การส่งเสริมการจัดทำฐานข้อมูลผ่านระบบของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เช่น ระบบ INFO ระบบฐานข้อมูลการบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ

การดำเนินการเพื่อขับเคลื่อนการเป็นรัฐบาลเปิด (Open Government) ตามแนวทางของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

การรวบรวมประมวลผลรายงานสรุปข้อมูลเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่

จ. *ภารกิจด้านการส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การอำนวยความสะดวกและธรรมาภิบาล* เช่น การเสริมสร้างให้ความรู้ความเข้าใจ ให้คำปรึกษาแนะนำ การติดตามและประเมินผลเกี่ยวกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

การส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิบัติงานตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

การส่งเสริมให้ความรู้ให้คำปรึกษาแนะนำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและการรับเรื่องราวร้องเรียนร้องทุกข์

การสนับสนุนการเข้ารับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การติดตามให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558

การให้คำปรึกษาแนะนำการดำเนินการจัดตั้ง ยุบ ยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองส่วนท้องถิ่น การเปลี่ยนชื่อ การเปลี่ยนดวงตราองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารจัดการศูนย์ปฏิบัติการร่วมในการช่วยเหลือประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สถานที่กลาง) ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จ. การกิจด้านการกำกับการดำเนินงานให้เป็นไปตามมาตรฐานการดำเนินงานและมาตรฐานการบริการสาธารณะ เช่น การส่งเสริมการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การให้คำปรึกษาเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับการบริการประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวิเคราะห์ผลการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริการสาธารณะเพื่อส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การแจ้งแนวทางหนังสือสั่งการต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริการสาธารณะ การติดตามและส่งเสริมการดำเนินงานและการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามมาตรฐานการดำเนินงานและมาตรฐานการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำกับการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด, การให้คำแนะนำและตรวจติดตามประเมินโครงการถ่ายโอนภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

การพัฒนาและประสานการจัดการศึกษาของสถานศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (โรงเรียนและศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก)

การร่วมเป็นคณะผู้ประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปี การได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการคัดเลือกครูผู้ดูแลเด็ก ผู้ดูแลเด็กดีเด่น, คณะกรรมการจัดงานส่งเสริมการท่องเที่ยว คณะกรรมการบูรณาการส่งเสริมพัฒนาการเด็กระดับอำเภอ, คณะกรรมการกำหนดราคามาตรฐานวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้าง, คณะกรรมการประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น, การได้รับแต่งตั้งเป็นคณะทำงานประสานงานสาธารณสุขระดับอำเภอ, คณะทำงานประสานการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจและการบังคับใช้กฎหมายและการจัดระเบียบสังคม, คณะกรรมการตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติในเรื่องต่าง ๆ เช่น การกำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การป้องกันและแก้ไขปัญหาการแข่งรถยนต์และรถจักรยานยนต์และการควบคุมสถานบริการหรือสถานประกอบการที่เปิดให้บริหาร ในลักษณะคล้ายกับสถานบริการ เป็นต้น

การติดตามการดำเนินการของระบบการติดตามภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีมีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ

การประสานการตรวจราชการและการตรวจเยี่ยมทุกระดับ กับสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด และส่วนราชการประจำจังหวัดที่เข้ามาตรวจราชการในพื้นที่และเกี่ยวข้องกับภารกิจอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ช. ภารกิจด้านการสนับสนุนการดำเนินงานของนายอำเภอ ในภารกิจอื่น ๆ เช่น

การสนับสนุนการขับเคลื่อนโครงการพระราชดำริในส่วน ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การประสานการดำเนินงานในด้านความมั่นคงขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

การจัดประชุมผู้บริหารและผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่

การเข้าร่วมประชุมกับผู้ว่าราชการจังหวัดหรือส่วนราชการประจำ จังหวัด

การได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการอำนวยการจัดงานรัฐพิธีต่าง ๆ คณะกรรมการศูนย์ปฏิบัติการขจัดความยากจนและพัฒนาชนบทตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ระดับอำเภอ (ศจพ.อ.) คณะกรรมการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดระดับ อำเภอ (ศป.ปส.อ.) คณะกรรมการศูนย์อำนวยการรับแจ้งเหตุ รวบรวมข้อมูลและสั่งการภัยพิบัติต่าง ๆ (War room) หรือศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจในการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติต่าง ๆ คณะกรรมการรักษา ความมั่นคงและสงบเรียบร้อย คณะกรรมการศูนย์บูรณาการและประสานปฏิบัติงานป้องกันและ ปราบปรามการค้ามนุษย์ คณะกรรมการศูนย์ดำรงธรรมอำเภอ คณะกรรมการศูนย์ปฏิบัติการป้องกัน และลดอุบัติเหตุทางถนนในช่วงเทศกาลสำคัญ คณะทำงานขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก และประชารัฐระดับอำเภอ คณะทำงานแผนยุทธศาสตร์อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน คณะทำงานบริหารจัดการการจ้ดเก็บข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) คณะกรรมการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำ หมู่บ้านชุมชน คณะกรรมการจัดงานประจำปีระดับอำเภอ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2564)

2) เป็นการแก้ไขปัญหาด้านกรอบอัตรากำลังบุคลากรของกรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน เนื่องจากไม่มีการปรับเพิ่มขึ้นให้สอดคล้อง กับจำนวนภาระงานที่มีเพิ่มขึ้นตามจำนวนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะ ในสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดมีจำนวนข้าราชการและบุคลากรจำนวนจำกัด ตามกรอบโครงสร้าง ต้องรับผิดชอบภาระงานที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง ภายในเขตจังหวัด ซึ่งมีปริมาณงานจำนวนมากและมีความสำคัญจำเป็นเร่งด่วนต่อการจัดทำบริการ

สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วยังมีภาระงานตามนโยบายต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด และหลายแห่งประสบปัญหาการขาดแคลนบุคลากร และยังคงต้องมอบหมายข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานในพื้นที่อำเภอทุกอำเภอ ทำให้ข้าราชการที่เหลืออยู่ภายในสำนักงานต้องแบกรับภาระและปริมาณงานที่เพิ่มมากขึ้นกว่าปกติ บางรายต้องปฏิบัติงานหรือรับผิดชอบงาน 2 ตำแหน่งหน้าที่ในเวลาเดียวกัน และข้าราชการที่ถูกส่งไปปฏิบัติหน้าที่ท้องถิ่นอำเภอในแต่ละอำเภอมียังเพียงจำนวน 1 คน (บางรายต้องรับผิดชอบพร้อมกัน 2 อำเภอ) ต้องรับผิดชอบงานของเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งในพื้นที่อำเภอซึ่งปริมาณงานจำนวนมาก

จำนวนปริมาณงานมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนปริมาณงานทั้งหมดในอำเภอเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดและมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในภารกิจที่เกี่ยวข้องกับเกือบทุกส่วนราชการในเขตพื้นที่ซึ่งบางอำเภอมียังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากว่า 10 แห่ง โดยท้องถิ่นอำเภอคนเดียวต้องรับผิดชอบและดำเนินการตั้งแต่กระบวนการในระบบงานสารบรรณ ตั้งแต่การลงรับหนังสือ การจัดเตรียมรวบรวมระเบียบกฎหมายและหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง การเสนอข้อเท็จจริง ความเห็นพร้อมข้อระเบียบกฎหมาย เพื่อให้นายอำเภอพิจารณา การประสานงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการตามแนวทางและข้อสั่งการของส่วนกลาง รวมถึงการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การให้คำปรึกษาแนะนำ แก้ไขปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน การติดตามและรวบรวมรายงานผลการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ การจัดประชุมพิจารณาและหรือร่วมเป็นคณะกรรมการ/คณะทำงาน และการลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีร้องเรียนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นปริมาณงานที่มีจำนวนมาก มีความสำคัญ และความเร่งด่วน ที่มีท้องถิ่นอำเภอเพียงคนเดียวต้องรับผิดชอบทำให้ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน

ดังนั้น การจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะทำให้มีกรอบอัตราเพิ่มขึ้นตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้เสนอขอจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคจำนวนอำเภอละ 1 แห่ง รวม 878 แห่ง มีการกำหนดโครงสร้างบุคลากรแตกต่างกันไปตามจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอ ซึ่งหลังจากที่มีการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ จะทำให้มีกรอบอัตรากำลังบุคลากรที่เหมาะสม สอดคล้อง และเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ในภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นอำเภอ ทั้งด้านการสนับสนุนนายอำเภอ ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบูรณาการแนวทางการพัฒนาเชิงพื้นที่ และการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลในระดับอำเภอ การส่งเสริมสนับสนุนการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมสนับสนุนการบริหารงานการเงินและการคลังท้องถิ่น การจัดการ

ฐานข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การอำนวยความสะดวกและธรรมาภิบาล การกำกับกำกับการดำเนินงานให้เป็นไปตามมาตรฐานการดำเนินงานและมาตรฐานการบริการสาธารณะ และการสนับสนุนการดำเนินงานของนายอำเภอในภารกิจอื่น ๆ และรวมถึงเพื่อรองรับภารกิจด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีเพิ่มขึ้นในอนาคต ทำให้มีบุคลากรที่เพียงพอเหมาะสมและสอดคล้องกับปริมาณงาน ส่งผลดีต่อการขับเคลื่อนงานนโยบายของรัฐบาล กระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จังหวัด และอำเภอ ให้สามารถขับเคลื่อนการดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความก้าวหน้าในสายงานอาชีพ และขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน จากการที่ไม่มีโครงสร้างส่วนราชการตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการในส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ ทำให้ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ท้องถิ่นอำเภอในปัจจุบันเป็นเพียงข้าราชการประเภทวิชาการ ตำแหน่งนักส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นระดับชำนาญการและระดับปฏิบัติการ หรือข้าราชการประเภททั่วไปตำแหน่งเจ้าพนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นระดับชำนาญงาน หรือระดับปฏิบัติงาน ซึ่งแม้จะมีจำนวนภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบเช่นเดียวกันหรือใกล้เคียงกันกับหัวหน้าส่วนราชการอื่นในระดับอำเภอ อาทิ สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ สำนักงานเกษตรอำเภอ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ สำนักงานปศุสัตว์อำเภอ แต่ไม่สามารถเลื่อนระดับให้สูงขึ้นในการดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการพิเศษเหมือนหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอดังกล่าว โดยข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่ท้องถิ่นอำเภอจะสามารถเลื่อนระดับได้สูงสุดในตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการพิเศษเหมือนหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอดังกล่าว โดยข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่ท้องถิ่นอำเภอจะสามารถเลื่อนระดับได้สูงสุดในตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการ หรือตำแหน่งประเภททั่วไป ระดับชำนาญงาน ทำให้ไม่มีความก้าวหน้าในสายงานอาชีพ ส่งผลต่อสิทธิประโยชน์และสวัสดิการต่าง ๆ ตามระดับตำแหน่งที่จำเป็นต่อการดำรงชีพของข้าราชการและครอบครัว อาทิ อัตราเงินเดือนที่มีการปรับเลื่อนเงินเดือนในแต่ละรอบการประเมิน ซึ่งใช้วิธีคิดคำนวณตามระดับตำแหน่งและอัตราเงินเดือนตามฐานการคำนวณที่แตกต่างกัน (ตำแหน่งระดับปฏิบัติการมีอัตราฐานการคำนวณเงินเดือนสูงสุด 23,390 ระดับชำนาญการมีอัตราฐานการคำนวณเงินเดือนสูงสุด 36,470 และระดับชำนาญการพิเศษมีอัตราฐานการคำนวณเงินเดือนสูงสุด 49,330) อัตราค่าเช่าบ้านหรือผ่อนเช่าซื้อบ้านซึ่งจะมีความแตกต่างกันในระดับตำแหน่ง (ระดับปฏิบัติการได้รับอัตราค่าเช่าบ้าน 2,500 – 4,000 บาท ระดับชำนาญการ ได้รับอัตราค่าเช่าบ้าน 3,000 – 6,000 บาท และระดับชำนาญการพิเศษ ได้รับอัตราค่าเช่าบ้านหรือผ่อนเช่าซื้อบ้าน 4,000 – 6,000 บาท) และสิทธิเงินพิเศษสำหรับตำแหน่งระดับชำนาญการพิเศษที่ไม่มีเงินประจำตำแหน่งในอัตราเดือนละ 3,500 บาท ซึ่งส่งผลต่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการดังกล่าว

ดังนั้น หากมีการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับอำเภอแล้ว จะทำให้มีกรอบโครงสร้างอัตรากำลังตามระดับ ตำแหน่งส่วนราชการระดับอำเภอ ท้องถิ่นอำเภอจะมีศักดิ์ศรีเทียบเท่าหัวหน้าส่วนราชการระดับ อำเภอ ปฏิบัติงานภายใต้การบังคับบัญชาของนายอำเภอเหมือนหัวหน้าส่วนราชการของหน่วยอื่น มีโอกาสความก้าวหน้าในสายงานอาชีพ สามารถสอบเลื่อนระดับถึงระดับชำนาญการพิเศษ และมีโอกาสสอบเลื่อนระดับในระดับที่สูงขึ้นต่อไป มีสิทธิประโยชน์และสวัสดิการตามระดับ ตำแหน่งที่เพียงพอต่อการดำรงชีพของตนเองและครอบครัว และส่งผลต่ออัตราเงินเดือนรวม และคุณภาพชีวิตหลังเกษียณอายุราชการ และยังทำให้ข้าราชการในสำนักงานส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่นอำเภอมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน

บทสัมภาษณ์ท้องถิ่นจังหวัดสระแก้ว กล่าวว่า “ท้องถิ่นอำเภอส่วนใหญ่ ต้องการให้มีการจัดตั้งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค เนื่องจากอาจมองในเรื่องของศักดิ์ศรี ของข้าราชการ เนื่องจากรูปแบบการปฏิบัติงานของท้องถิ่นอำเภอในปัจจุบันเป็นเสมือนหน่วยงานลอย ที่ปฏิบัติงานในอำเภอหรือเปรียบเสมือนลูกนอกสมรส ที่ปฏิบัติงาน โดยไม่มีกฎหมายรองรับ โครงสร้างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวง เป็นเพียงจังหวัดมีคำสั่งมอบหมายให้มาปฏิบัติหน้าที่ ท้องถิ่นอำเภอ ซึ่งเป็นข้าราชการในระดับปฏิบัติการ ระดับชำนาญการเท่านั้น (ระดับปฏิบัติงานหรือ ชำนาญงานในบางอำเภอ) ทำให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่ท้องถิ่นอำเภอดำรงตำแหน่งสูงสุด ในระดับชำนาญการ ไม่สามารถเลื่อนขั้นได้เพราะไม่มีโครงสร้างกรอบอัตรากำลังในระดับอำเภอ สิทธิสวัสดิการอื่น ๆ เช่น อัตราค่าเช่าบ้านหรือผ่อนค่าเช่าซื้อบ้าน การเลื่อนเงินเดือนซึ่งคิดจากฐาน ของระดับชำนาญการ เมื่อมีกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการระดับกรมฯ กำหนดอำนาจหน้าที่ และมีกฎหมายรองรับฐานอำนาจในการปฏิบัติงาน ท้องถิ่นอำเภอจะมีศักดิ์ศรีเทียบเท่าหัวหน้า ส่วนราชการระดับอำเภอ ปฏิบัติงานภายใต้การบังคับบัญชาของนายอำเภอเหมือนหัวหน้า ส่วนราชการของหน่วยอื่น และจะมีโอกาสก้าวหน้าตามสายงานเลื่อนได้ถึงระดับชำนาญการพิเศษ ส่งผลต่อสิทธิและสวัสดิการอื่น ๆ เช่น มีสิทธิได้รับเงินพิเศษสำหรับตำแหน่งที่ไม่มีเงินประจำ ตำแหน่งเดือนละ 3,500 บาท มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านหรือผ่อนค่าเช่าซื้อบ้านตามอัตราของระดับ ชำนาญการพิเศษ การเลื่อนเงินเดือนคิดจากฐานของข้าราชการระดับชำนาญการพิเศษ ส่งผลต่อ อัตราเงินเดือนรวมเมื่อเกษียณอายุราชการ ฯ” (สัมภาษณ์ 17 กันยายน 2563)

แนวคิดดังกล่าว สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ท้องถิ่นอำเภอเมืองสระแก้ว กล่าวว่า “การปฏิบัติงานของท้องถิ่นอำเภอในปัจจุบัน นอกจากไม่มีโครงสร้างในส่วนราชการแล้ว ท้องถิ่นอำเภอยังต้องทำงานคนเดียว ซึ่งปริมาณงานในแต่ละวันมีเยอะมาก โดยดูจากจำนวนหนังสือ ที่เข้ามาที่อำเภอในแต่ละวันนั้นจะเป็นงานของท้องถิ่นอำเภอมากกว่าครึ่งหนึ่ง อีกครึ่งหนึ่งจะเป็น ของหลายหน่วยงานรวมกัน และในแต่ละงานมีแต่คว่นมาก และคว่นที่สุด โดยท้องถิ่นอำเภอ

ต้องดำเนินการเองแต่การลงรับหนังสือ การศึกษาทำความเข้าใจขั้นตอนวิธีปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายหรือหนังสือสั่งการ การพิมพ์หนังสือ การเสนอหนังสือให้นายอำเภอลงนาม การแจ้งองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นทราบและปฏิบัติ การให้คำปรึกษาแนะนำ หรือแก้ไขปัญหาการตีความระเบียบกฎหมาย การติดตามและรวบรวมรายงานจังหวัด ซึ่งในงานบางเรื่องต้องลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงข้อร้องเรียน และงานบางเรื่องต้องมีการขับเคลื่อนในรูปแบบของคณะกรรมการหรือคณะกรรมการซึ่งต้องมีภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ค่าใช้จ่ายการจัดประชุม ค่าตอบแทนคณะกรรมการ ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าอาหาร ซึ่งส่วนใหญ่กรมจะก็ไม่มียกงบประมาณสำหรับการดำเนินการ ทำให้ท้องถิ่นอำเภอต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าว ดังนั้น ถ้าหากมีการจัดตั้งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคทำให้มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ มีความชัดเจนในภารกิจ มีกรอบโครงสร้างอัตรากำลังบุคลากร และมีงบประมาณในการดำเนินงาน จะทำให้ท้องถิ่นอำเภอมีความก้าวหน้าในสายอาชีพ มีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพของงาน” (สัมภาษณ์ 4 สิงหาคม 2563)

2.2.2 กลุ่มที่ไม่เห็นด้วยหรือสนับสนุนให้มีการจัดตั้ง โดยกลุ่มนี้มีความคิดเห็นว่าการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอจะส่งผลกระทบต่อทิศทางและการทำงานของข้าราชการในสังกัด ในเรื่องการบังคับบัญชา (Hierarchy) อำนาจในการออกคำสั่ง การสั่งการ อำนาจในการพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนเงินเดือน อำนาจในการลงโทษทางวินัย ของข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่ท้องถิ่นอำเภอ ข้าราชการและบุคลากรในสังกัดสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ ซึ่งเดิมสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นเพียงหน่วยงานภายในของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด ยังไม่มีโครงสร้างระดับอำเภอ ถึงแม้จะมีการมอบหมายให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานในอำเภอประจำทุกวัน แต่อำนาจในการสั่งการ การควบคุมบังคับบัญชาการปฏิบัติงานต่าง ๆ รวมถึงการพิจารณาความดีความชอบ การพิจารณาเลื่อนเงินเดือน และการพิจารณาโทษทางวินัย ต้องดำเนินการตามคำสั่งแนวทางและนโยบายของผู้บริหารหน่วยงานในระดับจังหวัด (สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด) ซึ่งหากมีการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ จะทำให้ท้องถิ่นอำเภอและข้าราชการบางส่วนของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดถูกตัดโอนไปสังกัดอำเภอ ทำให้อำนาจการบังคับบัญชาของผู้บริหารหน่วยงานราชการในระดับจังหวัด (สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด) ดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไปเป็นอำนาจภายใต้การบังคับบัญชา การสั่งการ การพิจารณาเลื่อนเงินเดือน การพิจารณาความดีความชอบ การพิจารณาโทษทางวินัยในระดับต่าง ๆ ของนายอำเภอ ซึ่งนายอำเภอจะเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและบุคลากรในสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

อำเภอ มีอำนาจในการกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอในเขตพื้นที่อำเภอ ทำให้หน่วยงานในระดับจังหวัด (สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด) ต้องสูญเสียอำนาจในการบังคับบัญชาโดยตรง และถูกปรับลดบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการบังคับบัญชา (ขั้นต้น) ข้าราชการในสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอลง

บทสัมภาษณ์ท้องถิ่นอำเภอเมืองสระแก้ว กล่าวว่า “ในส่วนของหน่วยงานที่ได้รับผลกระทบในมุมมองของข้าพเจ้าคิดว่า สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดจะได้รับผลกระทบจากการตัดโอนอัตรากำลังบุคลากรบางส่วน และฐานอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการในระดับจังหวัดบางส่วนมาที่ระดับอำเภอ และท้องถิ่นจังหวัดจะสูญเสียอำนาจในการพิจารณาความดีความชอบหรือการบริหารงานบุคคลของข้าราชการที่ตัดโอนมาที่อำเภอ ซึ่งเมื่อจัดตั้งเป็นส่วนราชการระดับอำเภอแล้วจะทำให้ข้าราชการภายในสำนักงานดังกล่าวอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายอำเภอ ซึ่งการพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติราชการและการเลื่อนเงินเดือน รวมถึงการพิจารณาโทษทางวินัยในระดับต่าง ๆ ต้องอยู่ใต้อำนาจการพิจารณาและการบังคับบัญชาของนายอำเภอ และในกรณีที่ท้องถิ่นอำเภอกับผู้อำนวยการกลุ่มงานมีระดับชำนาญการพิเศษเท่ากัน คงส่งผลต่อการปกครองบังคับบัญชา การเรียงลำดับอาวุโส” (สัมภาษณ์ 4 สิงหาคม 2563)

แนวคิดดังกล่าว สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ของนายกเทศมนตรีตำบลศาลาลำดวน กล่าวว่า “สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดจะเสียประโยชน์หรือได้รับผลกระทบจากการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคในเรื่องอำนาจงานบุคคลที่ต้องตัดโอนไปอำเภอ” (สัมภาษณ์ 16 กันยายน 2563)

การจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค แล้วหากได้รับการจัดอัตรากำลังในระดับชำนาญการพิเศษ จะทำให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าส่วนราชการในสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอหรือท้องถิ่นอำเภอสามารถดำรงตำแหน่งในระดับชำนาญการพิเศษ ซึ่งเทียบเท่าตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการหน่วยงานอื่นในระดับอำเภอรองจากนายอำเภอ ซึ่งตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการในอำเภอระดับชำนาญการพิเศษดังกล่าวมีระดับตำแหน่งเทียบเท่ากับผู้อำนวยการกลุ่มงาน ในสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด ส่งผลให้เกิดปัญหาการปกครองบังคับบัญชาการในปฏิบัติงานระหว่างผู้อำนวยการกลุ่มงานและท้องถิ่นอำเภอ (การเรียงลำดับอาวุโส)

แนวคิดดังกล่าว สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ของท้องถิ่นอำเภอเมืองสระแก้ว กล่าวไว้ว่า “หากจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอและได้รับการอนุมัติกรอบ อัตรากำลังในระดับชำนาญการพิเศษ จะมีปัญหาในกรณีที่หากข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ท้องถิ่น อำเภอระดับชำนาญการพิเศษ แต่มีความอาวุโสมากกว่าผู้อำนวยการกลุ่มงานต่าง ๆ ในสำนักงาน ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด ซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับชำนาญการพิเศษเท่ากัน จะเป็น ปัญหาต่อการควบคุม บังคับบัญชา ส่งผลกระทบต่อการทำงาน” (สัมภาษณ์ 16 กันยายน 2563)

กลุ่มที่ไม่ต้องการปฏิบัติงานภายใต้การบังคับบัญชาของนายอำเภอ หรือไม่สามารถปฏิบัติงานภายใต้การบังคับบัญชาของนายอำเภอได้ เนื่องจากถึงแม้จะเป็น กระทรวงมหาดไทยเหมือนกัน แต่สังกัดคนละหน่วยงานในระดับกรม คือ นายอำเภอกับปลัดอำเภอ สังกัดกรมการปกครอง กับท้องถิ่นอำเภอสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ทำให้รูปแบบและ วิธีคิดในการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน และเมื่อมีการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะทำให้การสั่งการและบังคับบัญชาภายใต้ นายอำเภอ อาจมีแนวทางและนโยบายที่ขัดกันหรือไม่สอดคล้องหรือเป็นไปตามกรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่นหรือสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดกำหนด เพื่อรักษาผลประโยชน์ของกรม ตนเอง สร้างความลำบากใจและผลกระทบต่อการทำงานของท้องถิ่นอำเภอและข้าราชการ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอในพื้นที่ ซึ่งต้องร่วมทำงานงานให้กับนายอำเภอ และ ประสานงานอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการกิจโดยตรงทำให้มีปริมาณภาระงานเพิ่มมากขึ้น แต่ หน่วยงานอื่น ๆ ได้ผลงานไป และในการพิจารณาความดีความชอบหรือการพิจารณาเลื่อนเงินเดือน ของข้าราชการในสังกัดอำเภอ อาจมีความโน้มเอียง หรือพิจารณาเลื่อนเงินเดือนหรือประ โยชน์ตอบแทนด้านอื่น ๆ ให้กับปลัดอำเภอ เสมียนตราอำเภอ หรือข้าราชการในสังกัดกรมการปกครอง มากกว่า (สถาบันที่ปรึกษาฯ, อ้างแล้ว : 125)

บทสัมภาษณ์ท้องถิ่นจังหวัดสระแก้ว กล่าวไว้ว่า “ก็มีบ้างถึงจะเป็นส่วนน้อย ที่ไม่อยากให้มีการจัดตั้งสำนักงานท้องถิ่นอำเภอ เพราะบางคนก็ไม่อยากอยู่ใต้การบังคับบัญชาของ นายอำเภอ ซึ่งหากมีกรณีหรือ นโยบายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับกรมการปกครอง มีแนวทางแนวปฏิบัติที่แตกต่างกันเพื่อรักษาผลประโยชน์ของแต่ละกรมตนเอง ทำให้ผู้ปฏิบัติงาน ในพื้นที่ที่มีความลำบากใจ บางคนไม่สามารถทำงานภายใต้การบังคับบัญชาของนายอำเภอ และบาง คนมองว่าหากไปอยู่ใต้สังกัดนายอำเภอจะได้เลื่อนเงินเดือนน้อยกว่าปลัดอำเภอ เสมียนตราอำเภอ สังกัดกรมการปกครอง” (สัมภาษณ์ 17 กันยายน 2563)

บุคลากรของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด ได้สะท้อนปัญหา และแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอของทั้ง 2 กลุ่มดังกล่าว ในเวทีการประชุมระดมความคิดเห็นอย่างเป็นทางการของหน่วยงานในสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อนำมากำหนดแนวทางในการปฏิรูปองค์การของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ของสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) มูลนิธิพัฒนาระบบราชการซึ่งมีบุคลากรของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด เข้าร่วมประชุม จำนวน 249 คน ในวันที่ 24 กันยายน 2562 เวลา 09.00 – 15.00 น. ณ ห้องประชุมราชา 2 ชั้น 11 โรงแรมปรีนซ์ พาเลซ มหานาค กรุงเทพมหานคร ซึ่งบุคลากรของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดได้เสนอให้มีการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นส่วนราชการระดับ “ราชการส่วนภูมิภาค” กรณีปรับเป็นส่วนราชการส่วนภูมิภาคไม่ได้ เสนอปรับปรุงในรูปแบบกลุ่มอำเภอ (Cluster) (สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ,ม.ป.ป.: 37)

บุคลากรของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดได้สะท้อนความต้องการและแสดงความคิดเห็นในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ ในเวทีการประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อการปฏิรูปองค์การของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในจังหวัดทั้ง 4 ภาค ดังนี้

ในวันที่ 30 มกราคม 2563 ณ โรงแรมปรีนซ์พาเลซ มหานาค กรุงเทพมหานคร

ในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2563 ณ โรงแรมหนองหาร เอลิแกนซ์ จังหวัดสกลนคร

ในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2563 ณ โรงแรมลำปางเวียงทอง จังหวัดลำปาง

ในวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2563 ณ โรงแรมเรื่อรัชฎา จังหวัดตรัง

ผู้เข้าร่วมประชุมทั้ง 4 ภาค มีความเห็นว่าการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีประโยชน์ในการเป็น One Stop Service ทำให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับบริการที่รวดเร็ว ไม่ต้องเสียเวลาไปถึงจังหวัด ช่วยแบ่งเบาภาระนายอำเภอ และช่วยให้คำแนะนำ ปรึกษา บูรณาการการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นศูนย์กลางข้อมูลด้าน ต่าง ๆ รวมถึงเป็นกลไกประสานกับส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ,ม.ป.ป.: 361-362)

2.3 กลุ่มบุคลากรส่วนกลางจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

2.3.1 กลุ่มเห็นด้วยและสนับสนุนให้มีการจัดตั้ง จะเป็นกลุ่มที่ได้ประโยชน์จากการจัดตั้งในมิติของการนำนโยบายของส่วนกลางไปขับเคลื่อนการปฏิบัติในระดับพื้นที่ โดยเป็นหน่วยงานย่อยของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในระดับพื้นที่อำเภอในการส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพ

ในการให้บริการสาธารณะ โดยการนำภารกิจและข้อสั่งการต่าง ๆ ตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทย รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปขับเคลื่อนการดำเนินการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้เป็นไปตามกรอบทิศทางการพัฒนาประเทศและสอดคล้องตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เพื่อให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจและนโยบายของส่วนกลาง และมีประโยชน์ด้านการเพิ่มกรอบอัตรากำลังและงบประมาณของข้าราชการในสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดเพื่อรองรับปริมาณงานและเพื่อขับเคลื่อนนโยบายภาครัฐดังกล่าว ดังนี้

1) การจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานในการขับเคลื่อนนโยบายจากส่วนกลาง นโยบายของกระทรวงมหาดไทย รัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไปขับเคลื่อนการดำเนินการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 7,850 แห่งทั่วประเทศ เป็นการขับเคลื่อนนโยบายของภาครัฐตามกรอบทิศทางการพัฒนาประเทศและสอดคล้องตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เช่น การส่งเสริมสนับสนุนสถานศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกัน ฝ้าระวัง และแก้ไขปัญหาเสพติด การส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารงานโดดเด่น เพื่อเป็นโครงการต้นแบบเฉลิมพระเกียรติ ฯ (ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง), การส่งเสริมให้มีศูนย์ช่วยเหลือประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเตรียมความพร้อมรองรับสังคมผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม) การประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระบบข้อมูลสารสนเทศทางการศึกษาท้องถิ่นศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การยกเลิกการใช้ตำแนบตรประชาชน (ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ) ขับเคลื่อนการดำเนินการตามภารกิจถ่ายโอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน ระบบสาธารณสุขปโภค ระบบสาธารณสุขปโภค การก่อสร้างซ่อมสร้าง ซ่อมแซมทางหลวงท้องถิ่น การก่อสร้างระบบประปาผิวดิน ประปาบาดาล การพัฒนาแหล่งกักเก็บน้ำ สถานีอนามัยถ่ายโอนเฉลิมพระเกียรติ 60 พรรษา นวมินทราชินีและโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล เป็นต้น และเป็นการขับเคลื่อนนโยบายสำคัญของกระทรวงมหาดไทย และรัฐบาล เช่น การบริหารจัดการขยะมูลฝอยชุมชน น้ำเสียและสิ่งปฏิกูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การคัดแยกขยะครัวเรือน การดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำคูคลองสาธารณะ การติดตามใช้จ่ายงบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งบกลางโครงการพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งเศรษฐกิจฐานราก งบกลางโครงการน้ำกระตุ้นเศรษฐกิจ การดำเนินโครงการอาสาสมัครบริหารท้องถิ่นเพื่อดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง การดำเนินงานป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินโครงการ

เฉลิมพระเกียรติฯ โครงการพระราชดำริต่าง ๆ ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การป้องกัน และแก้ไขปัญหาสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริม และสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพ ในการให้บริการสาธารณะโดยการนำภารกิจนโยบายของกระทรวงมหาดไทยและรัฐบาล ไปขับเคลื่อนการดำเนินการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านหน่วยงานภายในในส่วนภูมิภาค ทั้งในระดับจังหวัด คือ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด มีท้องถิ่นจังหวัดและข้าราชการในสังกัดเป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตรวจสอบถ่วงดุล ระเบียบ กฎหมาย ให้คำปรึกษา แนะนำ และแก้ไขปัญหา อุปสรรคต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด แต่ในระดับ อำเภอ ยังไม่มีกฎหมายแบ่งส่วนราชการระดับกรมฯ มีเพียงกรมอบหมายข้าราชการจากสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดให้ปฏิบัติหน้าที่ท้องถิ่นอำเภอ ณ ที่ว่าการอำเภอแต่ละแห่ง ทำให้ไม่มีกรอบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ อัตราบุคลากร และงบประมาณในการดำเนินการ และประกอบกับนายอำเภอต้องกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอหลายแห่ง ไม่สามารถแต่งตั้งท้องถิ่นอำเภอหรือมอบหมายให้ปฏิบัติราชการแทน ส่งผลต่อความล่าช้า ขาดความคล่องตัวต่อการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าว

ดังนั้น การจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการ ส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอ จะเป็นหน่วยงานในการขับเคลื่อนภารกิจตามนโยบายจากส่วนกลาง เพื่อดำเนินการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอในระดับเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นในพื้นที่ เป็นหน่วยงาน ในการประสานการปฏิบัติงาน และปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ท้องถิ่นจังหวัดระดับอำเภอ ในการส่งเสริม สนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ในด้านการบริหารจัดการการบริหารแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนา ในระดับพื้นที่ สอดคล้องกับนโยบายการบริหารงานของประเทศ จังหวัด อำเภอ และความต้องการ ของประชาชนในพื้นที่ ด้านการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นและการดำเนินกิจการของสภาท้องถิ่น ด้านการบริหารการเงินและการคลังท้องถิ่น การจัดเก็บรายได้ การบริหารงบประมาณ การบริหาร พัสดุ การจัดทำบัญชีและรายงานการเงิน และการดำเนินการด้านบำเหน็จบำนาญท้องถิ่น อำนาจการ ประสานงาน ติดตามและขับเคลื่อนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินภารกิจหรือกิจกรรมบริการสาธารณะตามกฎหมายจัดตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจถ่ายโอนตามกฎหมายกระจายอำนาจ ในด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุนพาณิชยกรรม

และการท่องเที่ยว ด้านศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี ศาสนาและภูมิปัญญาท้องถิ่น ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย และด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และภารกิจตามนโยบายสำคัญของกระทรวงมหาดไทย และรัฐบาล ตามที่กล่าวมาข้างต้น และทำหน้าที่ในการประสานการปฏิบัติงานกับส่วนราชการองค์กรหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพื้นที่ และอำนวยความสะดวกและเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในภารกิจด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถปฏิบัติภารกิจหรือกิจกรรมเพื่อสนองตอบต่อการขับเคลื่อนนโยบายของภาครัฐและบรรดตามยุทธศาสตร์ชาติ

บทสัมภาษณ์ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กล่าวว่า “กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ โดยการนำภารกิจและข้อสั่งการต่าง ๆ ตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทย รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปขับเคลื่อนการดำเนินการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 7,852 แห่งทั่วประเทศ เพื่อให้เป็นไปตามกรอบทิศทางพัฒนาประเทศและสอดคล้องตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจและนโยบายของส่วนกลางดังกล่าว จำเป็นต้องมีหน่วยงานหรือบุคลากรในพื้นที่เพื่อขับเคลื่อนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ กำกับ ติดตาม ให้คำปรึกษาแนะนำการปฏิบัติแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องในระดับต่าง ๆ ในระดับจังหวัดมีสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนนโยบายของส่วนกลางดังกล่าว เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตรวจสอบกลั่นกรอง ระเบียบกฎหมาย ให้คำปรึกษา แนะนำ และแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด ส่วนในระดับของอำเภอยังไม่มีโครงสร้างส่วนราชการตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมฯ เป็นเพียงการมอบหมายข้าราชการจากสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดให้ปฏิบัติหน้าที่ที่ท้องถิ่นอำเภอ ณ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ (หน่วยงานภายในตามคำสั่งกรม) เพื่อเป็นหน่วยงานในการขับเคลื่อนภารกิจ นโยบายของจังหวัด กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และรัฐบาล ประสานการปฏิบัติงานและปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนท้องถิ่นจังหวัดระดับอำเภอในการทำงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสานการปฏิบัติงานกับส่วนราชการในพื้นที่ แต่เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับการปฏิบัติงานหรือหน่วยงานในระดับอำเภอ ทำให้มีปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจของนายอำเภอให้ปฏิบัติราชการแทน” (สัมภาษณ์ 15 ตุลาคม 2563)

2) หน่วยงานต้นสังกัดหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดได้รับประโยชน์ เนื่องจากมีความเชื่อว่าหากมีการจัดตั้งแล้ว จะเป็นการเพิ่มอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้แก่คณะผู้บริหารในระดับต่าง ๆ และแก้ไขปัญหา ด้านกรอบอัตรากำลังของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด โดยปัจจุบันมีข้าราชการในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค 3,299 ตำแหน่ง มีพนักงานราชการ 154 ตำแหน่ง และลูกจ้างประจำ 2 ตำแหน่ง (สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพ ในราชการ,ม.ป.ป.: 349) ซึ่งเป็นจำนวนตั้งแต่การก่อตั้งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเมื่อปี พ.ศ. 2545 ไม่มีการปรับเพิ่มขึ้นให้สอดคล้องกับจำนวนภาระงานที่มีปริมาณที่เพิ่มมากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องตามจำนวนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น หากมีการจัดตั้ง จะทำให้มีส่วนราชการภายในสังกัดในส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ มีกรอบอัตรากำลังข้าราชการในระดับ ตำแหน่งต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ตามการขอจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ รวม 878 แห่ง ซึ่งเสนอขออัตรากำลังแห่งละ 1-3 อัตรา ตามขนาดและจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอ รวมจำนวนข้าราชการและลูกจ้าง/พนักงานราชการ 1,262 อัตรา ดังนี้

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 1-3 แห่ง ให้มีข้าราชการได้ 1 อัตรา (ปัจจุบันมีจำนวน 68 อำเภอ)
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 4-8 แห่ง ให้มีข้าราชการ 1 อัตรา และลูกจ้าง/พนักงานราชการ 1 อัตรา (ปัจจุบันมีจำนวน 480 อำเภอ)
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 9-16 แห่ง มีข้าราชการ 2 อัตรา และลูกจ้าง/พนักงานราชการ 1-2 อัตรา (ปัจจุบันมีจำนวน 276 อำเภอ)
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 17 แห่งขึ้นไป มีข้าราชการ 3 อัตรา และลูกจ้าง/พนักงานราชการ 1-2 อัตรา (ปัจจุบันมีจำนวน 68 อำเภอ)

ซึ่งหากได้รับการจัดสรรตามอัตราที่เสนอขออัตรากำลังดังกล่าว จะส่งผลกระทบต่อกรอบประมาณ ด้านการบริหารงานบุคคล จะทำให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดสามารถบริหารงานบุคคลได้เหมาะสมกับงานและพื้นที่ ส่งผลดี ต่อการขับเคลื่อนงานหรือนโยบายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและกระทรวงมหาดไทย ในระดับพื้นที่ และเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนด้านบุคลากรของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด เพื่อสอดคล้องและรองรับกับปริมาณงานที่มีปริมาณมากและมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นต่อไปในอนาคต ทั้งจากกระทรวง กรมและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันต้องแบ่งอัตรากำลังข้าราชการจากสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดไปปฏิบัติหน้าที่ ณ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ ทำให้บุคลากร

ที่มีจำนวนจำกัดต้องแบกรับภาระงานของตำแหน่งที่ตัดแบ่งไป บุคลากรหลายอัตราต้องรับผิดชอบงานสองตำแหน่งหรือสองภาระงานพร้อมกัน เช่น ปฏิบัติหน้าที่หรือรับผิดชอบงานของ 2 กลุ่มงานพร้อมกัน, ปฏิบัติหน้าที่ท้องถิ่นอำเภอในเขตพื้นที่อำเภอควบกัน 2 แห่ง (ควบอำเภอ) หรือปฏิบัติหน้าที่ในกลุ่มงานหนึ่งตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่ท้องถิ่นอำเภออีกหนึ่งตำแหน่ง โดยได้รับค่าตอบแทนสิทธิและสวัสดิการเท่าเดิม ส่งผลต่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการที่ต้องแบกรับภาระงานที่เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะข้าราชการบรรจุใหม่ที่ทนแรงกดดันไม่ไหวจากปริมาณงานที่รับผิดชอบเมื่อเทียบกับอัตราเงินเดือนและระดับตำแหน่ง ทำให้เกิดปัญหาบุคลากรโอนย้ายหรือลาออกเพื่อไปบรรจุส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นที่มีปริมาณงานน้อยกว่า มีสิทธิและสวัสดิการดีกว่า สูญเสียบุคลากรคุณภาพหรือเกิดภาวะสมองไหล

บทสัมภาษณ์ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กล่าวว่า “หากได้รับการอนุมัติจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค จะทำให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีกรอบอัตรากำลังข้าราชการเพิ่มขึ้นซึ่งขอจัดตั้งไปทุกอำเภอรวม 878 แห่ง โดยเสนอขออัตรากำลังแห่งละ 1-3 อัตรา ตามขนาดและจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอ จะส่งผลต่อการของงบประมาณด้านการบริหารงานบุคคล จะทำให้จังหวัดสามารถบริหารงานบุคคลได้เหมาะสมกับงานและพื้นที่ส่งผลดีต่อการขับเคลื่อนงานหรือนโยบายของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและกระทรวงมหาดไทยในระดับพื้นที่ และส่งผลดีต่อการบริหารงานบุคคล และจะช่วยลดภาระงานของข้าราชการให้มีปริมาณที่เหมาะสม เนื่องจากปัญหาการขาดแคลนข้าราชการในปัจจุบันทำให้บางรายต้องแบกรับภาระมากเกินไปกว่าระดับตำแหน่งและเมื่อเทียบกับหน่วยงานอื่นที่มีสิทธิและสวัสดิการที่ดีกว่ามีปริมาณงานน้อยกว่าและมีกรอบอำนาจหน้าที่ชัดเจน ซึ่งส่วนใหญ่ลาออกหรือโอนย้ายไปหน่วยงานอื่นที่มีสิทธิสวัสดิการดีกว่า มีปริมาณงานน้อยกว่า ทำให้เกิด ภาวะสมองไหล” (สัมภาษณ์ 15 ตุลาคม 2563)

2.3.2 กลุ่มที่ไม่เห็นด้วยและไม่สนับสนุนในการจัดตั้ง เนื่องจากหากมีการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค จะทำให้หน่วยงานภายใน (กอง/สำนัก) ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้รับผลกระทบ จากเกณฑ์ในการจัดตั้งส่วนราชการระดับภูมิภาค ตามมติคณะอนุกรรมการสามัญประจำ (อ.ก.พ.) กระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งได้มีการพิจารณาการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยมีมติให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไปดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) กำหนด โดยให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาบทบาทอำนาจหน้าที่ตามภารกิจของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทั้งในส่วนกลาง คือ ระดับของสำนัก/กองต่าง ๆ และส่วนภูมิภาคในระดับของสำนักงานส่งเสริม

การปกครองท้องถิ่นจังหวัดและอำเภอ พร้อมทั้งให้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการจากผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งจากสำนักงานงบประมาณ สำนักงาน ก.พร. และพิจารณาจัดทำโมเดลการปรับปรุงองค์กรตามแนวทาง One in, X out ของสำนักงาน ก.พ.ร. โดยการยุบหน่วยงานบางหน่วยงานภายในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เมื่อมีการจัดตั้งหรือเพิ่มหน่วยงานราชการขึ้นใหม่ ซึ่งตามข้อเสนอการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการกรมของสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) มุลินธิพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ เสนอให้ยุบกองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น (สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, ม.ป.ป.: 8)

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจหน้าที่หรือภารกิจหน้าที่ขององค์กรในสำนักและกองต่าง ๆ เช่น ส่วนแผนและงบประมาณเสนอให้ควบรวมกับส่วนยุทธศาสตร์และแผนงาน เนื่องจากลักษณะงานที่ซ้ำซ้อน จัดให้อยู่ในโครงสร้างที่เดียวกัน, กองตรวจสอบระบบการเงินบัญชีเสนอให้ควบรวมกับสำนักบริหารการคลังท้องถิ่น เนื่องจากภารกิจงานมีความคล้ายกัน ลดความซ้ำซ้อน จัดสรรงบประมาณง่ายขึ้น, งานจัดเก็บรายได้เสนอให้ควบรวมกับกลุ่มการเงิน เนื่องจากเห็นว่าเป็นงานประเภทเดียวกันควรดำเนินการเหมือนกันการจัดสรรงบประมาณจะได้สอดคล้องกัน (สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, ม.ป.ป. : 37-38)

การเสนอให้ลดจำนวนคนในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในส่วนกลางเพื่อไปเพิ่มตำแหน่งข้าราชการให้หน่วยงานราชการในส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ (สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, ม.ป.ป. : 390) ทำให้ข้าราชการ บุคลากร และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องภายในสำนักและกองดังกล่าวได้รับผลกระทบจากการยุบเลิกและหรือเปลี่ยนแปลงบทบาทภารกิจหน้าที่ของหน่วยงาน ซึ่งต้องปรับเปลี่ยนงานหรืออำนาจหน้าที่ตามภารกิจที่ต้องเปลี่ยนแปลงไปทั้งอาจมีปริมาณงานเพิ่มขึ้นหรือลดลง หรือปรับเปลี่ยนไปปฏิบัติงานในตำแหน่งหรือสังกัดอื่นตามโครงสร้างภารกิจหน้าที่ของสำนักและกลุ่มงานที่สังกัดใหม่ ซึ่งกลุ่มบุคลากรดังกล่าวจะเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรง และไม่เห็นด้วยกับการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค เนื่องจากไม่ต้องการปรับเปลี่ยนตำแหน่ง หน้าที่การงาน หรือ โยกย้ายไปปฏิบัติราชการในสำนัก กอง หรือจังหวัดอื่น

บทสัมภาษณ์ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กล่าวว่า “สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) ได้มีข้อเสนอการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการกรมตามแนวทาง One -in, X-Out ของสำนักงาน ก.พ.ร. โดยการยุบกองหรือสำนักภายในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น รวมถึงการเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมภารกิจหน้าที่ของสำนักและกองในกรม เช่น การเสนอยุบกองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น การเสนอให้ควบรวมส่วนแผนและงบประมาณกับส่วนยุทธศาสตร์และแผนงาน เนื่องจากลักษณะงานที่ซ้ำซ้อน

จัดให้อยู่ในโครงสร้างที่เดียวกัน, การเสนอให้ควรวรรวมกองตรวจสอบระบบการเงินบัญชี กับสำนักบริหารการคลังท้องถิ่น เนื่องจากภารกิจงานมีความคล้ายกัน ลดความซ้ำซ้อน จัดสรรงบประมาณง่ายขึ้น, การเสนอให้ควรวรรวมงานจัดเก็บรายกับกลุ่มการเงิน เนื่องจากเห็นว่าเป็นงานประเภทเดียวกันควรดำเนินการเหมือนกัน การจัดสรรงบประมาณจะได้สอดคล้องกัน ซึ่งแน่นอนว่าจะส่งกระทบต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการ บุคลากร และเจ้าหน้าที่ในกองสำนักดังกล่าว และคงไม่เห็นด้วยเพราะไม่ยากเปลี่ยนแปลงอะไรที่กระทบกับการปฏิบัติงาน” (สัมภาษณ์ 15 ตุลาคม 2563)

บุคลากรของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ทั้ง 2 กลุ่ม ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคในเวทีการประชุมระดมความคิดเห็นอย่างเป็นทางการของหน่วยงานในสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อนำมากำหนดแนวทางในการปฏิรูปองค์กรของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ของสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) มูลนิธิพัฒนาระบบราชการซึ่งมีบุคลากรของหน่วยงานในสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เข้าร่วมประชุมจำนวน 249 คน ในวันที่ 24 กันยายน 2562 เวลา 09.00 – 15.00 น. ณ ห้องประชุมราชา 2 ชั้น 11 โรงแรมปรีนซ์ พาเลซ มหานาค กรุงเทพมหานคร (สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, ม.ป.ป.: 36) และได้สะท้อนความต้องการและแสดงความคิดเห็นในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ ในเวทีการประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อการปฏิรูปองค์กรของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในจังหวัดทั้ง 4 ภาค ดังนี้

ในวันที่ 30 มกราคม 2563 ณ โรงแรมปรีนซ์พาเลซ มหานาค กรุงเทพมหานคร

ในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2563 ณ โรงแรมหนองหาร เอลิแกนซ์ จังหวัดสกลนคร

ในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2563 ณ โรงแรมลำปางเวียงทอง จังหวัดลำปาง

ในวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2563 ณ โรงแรมเรื่อริษฏา จังหวัดตรัง

(สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ,ม.ป.ป.: 357)

การจัดทำหนังสือชี้แจงประชาสัมพันธ์บทบาทอำนาจหน้าที่ ภารกิจกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และแนวทางการขับเคลื่อนต่าง ๆ ในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค (บทบาท ภารกิจกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2562)

ผู้บริหารของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้ชี้แจงตอบข้อสงสัยประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคผ่านสื่อออนไลน์ต่าง ๆ เช่น ประชาชาติธุรกิจ (ออนไลน์), เว็บไซต์ GNews, Facebook

สำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์ (จัดตั้งสำนักงานท้องถิ่นอำเภอ-สต. แจงไม่เข้าชื่อนหน่วยงานเดิม-
ยังไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ, 2561),

2.4 นักวิชาการ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
อำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ดังนี้

กรณีแรก หากรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในอนาคต
ยังคงรูปแบบเหมือนปัจจุบันที่มีการแบ่งเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย การบริหารราชการส่วนกลาง
การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น การจัดตั้งสำนักงานส่งเสริม
การปกครองท้องถิ่นอำเภอก็จะทำให้เป็นหน่วยงานหนึ่งของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค
ที่มีกฎหมายรองรับฐานอำนาจภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นอำเภอที่มีการปฏิบัติงานอยู่ในปัจจุบัน
เป็นหน่วยงานที่ขับเคลื่อนภารกิจนโยบายจากส่วนกลางเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินการในองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ระดับอำเภอ เป็นหน่วยงานสำหรับประสานงานองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ เป็นหน่วยงานหลักในการกำกับ ติดตามการดำเนินงานตามนโยบาย
แนวทางการดำเนินงาน ตลอดจนข้อสั่งการต่าง ๆ ระหว่างภาครัฐส่วนกลาง และองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น กล่าวได้ว่า เป็นรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินที่มีลักษณะของหน่วยงาน
ส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหนึ่งในการขับเคลื่อนภารกิจ
ของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง

การปฏิบัติงานของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอจะมีภารกิจ
หน้าที่ในการตรวจสอบ กำกับดูแล ติดตาม ส่งเสริมสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการรักษาระดับมาตรฐานในการจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะ
และการบริการประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งตามภารกิจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการ
ตามกฎหมายบังคับ และภารกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกดำเนินการ
ตามความต้องการของพื้นที่ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
และภารกิจที่หน่วยงานต่าง ๆ ได้โอนอำนาจ หน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ
ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
พ.ศ. 2542 เพื่อให้การบริหารงานและบริการประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไป
ตามหลักเกณฑ์ แนวทาง ตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
มีการจัดทำบริการได้ตามระดับมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเฉพาะองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ชนบท ที่ส่วนใหญ่มีปัญหาข้อจำกัดด้านงบประมาณ และข้อจำกัดด้านบุคลากร

การกำหนดภารกิจอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อำเภอก็ต้องมีบทบาท ภารกิจ หน้าที่ต้องมีความชัดเจน ว่าภารกิจใดเป็นภารกิจหลักของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ ภารกิจใดเป็นภารกิจของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จังหวัด ไม่ให้มีความซ้ำซ้อน และการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอไม่มีผลกระทบในลักษณะของความขัดแย้งหรือเสียผลประโยชน์ของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้าราชการในส่วนภูมิภาค หรือแม้กระทั่งประชาชนในพื้นที่เอง เนื่องจากลักษณะของการปฏิบัติงานของท้องถิ่นอำเภอเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการสนับสนุน ส่งเสริมการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก ไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่ได้เป็นหน่วยงานเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทสัมภาษณ์ ดร. เสริมสิทธิ์ สร้อยสอดศรี อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา วิทยาเขตสระแก้ว กล่าวว่า “หากในประเทศไทยยังคงรูปแบบของการบริหารราชการแผ่นดินทั้ง 3 รูปแบบ คือ ส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น การจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอจะทำให้เป็นส่วนราชการส่วนภูมิภาคตามกฎหมาย มีภารกิจหน้าที่ในการรักษาระดับมาตรฐานการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งภารกิจตามกฎหมายจัดตั้งและภารกิจตามกฎหมายถ่ายโอน โดยเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในชนบทที่มีปัญหาด้านงบประมาณและบุคลากร และไม่ปรากฏว่ามีความขัดแย้งหรือเสียประโยชน์ในการจัดตั้งหน่วยงาน แต่ต้องกำหนดความชัดเจนของภารกิจระหว่างท้องถิ่นจังหวัดและท้องถิ่นอำเภอ” (สัมภาษณ์, 11 สิงหาคม 2565)

กรณีที่สอง หากแนวโน้มและทิศทางการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในอนาคต มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบ หรือมีทิศทางที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ทั้งจากการเปลี่ยนแปลงของคณะผู้บริหารประเทศจากการเลือกตั้งในอนาคตอันใกล้ หรือแนวโน้มกระแสของคนรุ่นใหม่ที่มีมุมมองต่อการบริหารราชการแผ่นดินว่าควรมีแค่ 2 รูปแบบ คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ทำให้ต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมและความจำเป็นในการจัดตั้งหน่วยงานราชการของส่วนภูมิภาค เนื่องจากการจัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าวจะเป็นการขยายโครงสร้างของหน่วยงานราชการในส่วนภูมิภาค และเป็นการเพิ่มกรอบอัตรากำลังบุคลากร โดยเฉพาะการเพิ่มหน่วยงานในระดับอำเภอที่มีจำนวนมากถึง 878 แห่ง ส่งผลต่อภาระงบประมาณของประเทศ ซึ่งแต่เดิมมีปัญหาทางงบประมาณด้านบุคลากรภาครัฐในสัดส่วนที่สูงมากอยู่แล้ว หากมีการตั้งหน่วยงานของรัฐเพิ่มขึ้นอีกจะยิ่งเป็นการซ้ำเติมปัญหาดังกล่าว

การจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ จะเป็นการขยายตัวของโครงสร้างหน่วยงานราชการ และเป็นการเพิ่มกรอบอัตรากำลังข้าราชการในส่วนภูมิภาค ทำให้หน่วยงานภาครัฐมีขนาดใหญ่โต ส่งผลต่อความเชื่อใจของการบริหารงาน เนื่องจากลักษณะของสายการบังคับบัญชาดังกล่าวจะต้องมีการพิจารณาตามลำดับชั้น ซึ่งสวนกระแสสังคมของประเทศไทยและทั่วโลก ที่เริ่มมีการกล่าวถึงและเป็นที่ยอมรับในกลุ่มประชาชน นักศึกษา และนักวิชาการ ที่มีแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองตนเองขององค์กรอื่นนอกจากหน่วยงานรัฐ เนื่องจากเห็นว่าการบริหารราชการของหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นเพียงการตอบสนองต่อนโยบายและความต้องการของบุคคลบางกลุ่มในสังคม ไม่ได้ยึดโยงกับประชาชน และไม่สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการประชาชนในท้องถิ่น จึงมีกระแสเรียกร้องเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ภารกิจ และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยดำเนินการ ซึ่งมีคณะผู้บริหารและสมาชิกมาจากการเลือกของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ มีอำนาจกำหนดนโยบาย ตัดสินใจในการดำเนินการต่าง ๆ โดยไม่ต้องรอการตัดสินใจและสั่งการจากส่วนกลาง ทำให้การปฏิบัติงานมีความคล่องตัว ตลอดจนสามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

การจัดตั้งหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอจำนวน 878 แห่ง ทำให้ต้องมีภาระค่าใช้จ่ายของประเทศเพิ่มสูงขึ้น ทั้งค่าวัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างของหน่วยงาน และเงินเดือนค่าจ้าง ค่าตอบแทนของบุคลากรตามจำนวนที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว ส่งผลต่อปัญหาด้านงบประมาณในภาพรวมของประเทศ โดยเฉพาะปัญหางบประมาณด้านบุคลากร ทั้งบุคลากรในหน่วยงานภาครัฐในระบบปัจจุบัน และบุคลากรเกษียณอายุราชการที่รับสวัสดิการบำนาญ ซึ่งมีสัดส่วนสูงขึ้นในแต่ละปี ทำให้สูญเสียโอกาสในการนำงบประมาณไปแก้ไขปัญหา ความต้องการที่เร่งด่วนและจำเป็น และสูญเสียโอกาสในการพัฒนาประเทศด้านอื่น ๆ ที่มีความสำคัญ เพื่อสร้างโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนคนไทย รวมถึงภาระงบประมาณด้านบุคลากรภาครัฐดังกล่าว จะส่งต่อเนื่องถึงภาระงบประมาณของประเทศในอนาคต

กรอบภาระหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ ยังขาดความชัดเจนว่างานใดเป็นงานหลักของท้องถิ่นอำเภอ ซึ่งลักษณะของการปฏิบัติงานของท้องถิ่นอำเภอในปัจจุบันเป็นการแจ้งหนังสือ ระเบียบ กฎหมาย ข้อสั่งการต่าง ๆ จากหน่วยงานต้นสังกัด ทั้งจากสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ทราบและถือปฏิบัติ รวมถึงการติดตามรายงาน ข้อมูลต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่หน่วยงานต้นสังกัดดังกล่าว และเป็นการปฏิบัติงานในลักษณะของการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีภารกิจเกี่ยวกับการดำเนินงาน

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการดำเนินงานในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ขาดความชัดเจนว่างานใดเป็นงานหลักจริง ๆ ของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อำเภอ เหมือนหน่วยงานต่าง ๆ ในระดับอำเภอ เช่น สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ ที่ทำการปกครอง อำเภอ สำนักงานเกษตรอำเภอ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ เป็นต้น ที่ต่างมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ชัดเจนในการดำเนินการ

บทสัมภาษณ์ ดร. เสริมสิทธิ์ สร้อยสอดศรี ๆ กล่าวว่า “หากแนวนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของไทยเปลี่ยนไป มีแค่ส่วนกลางกับท้องถิ่น หรือมีการเลือกตั้งแล้ว คณะผู้บริหารประเทศเปลี่ยนเป็นกลุ่มคนรุ่นใหม่หรือคณะก้าวหน้า ที่มีกระแสเรียกร้องการกระจายอำนาจซึ่งส่วนภูมิภาคไม่มีการยึดโยงกับประชาชน การจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อำเภอกงไม่มีความจำเป็น และการตั้งหน่วยงานในส่วนภูมิภาคเป็นการขยายโครงสร้างของระบบราชการ เพิ่มงบประมาณ เพิ่มบุคลากรให้หน่วยงาน ส่งผลต่อความล่าช้าของระบบราชการ ระบบประมาทของประเทศ และภารกิจอำนาจหน้าที่หรืองานจริง ๆ ของท้องถิ่นอำเภอยังขาดความชัดเจน เป็นไปในลักษณะของการแจ้งไปแจ้งกลับ การประสานงานหน่วยงานกับท้องถิ่นไม่เหมือนหน่วยงานอื่นในอำเภอ เช่น ปกครอง พัฒนาชุมชน สาธารณสุขอำเภอ เกษตรอำเภอ เป็นต้น” (สัมภาษณ์, 11 สิงหาคม 2565)

การแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการคัดค้านหรือไม่เห็นด้วยกับการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นหน่วยงานราชการของส่วนภูมิกาดังกล่าวได้ปรากฏในบทความทางวิชาการ (นายรากลู้า (นามแฝง), 2550) และการแสดงความคิดเห็นของกลุ่มผ่านช่องทางออนไลน์ต่าง ๆ เช่น เพจ Facebook เป็นต้น

สรุปผลการวิเคราะห์การเมืองในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค พบว่ามีความเห็นขัดแย้งเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่เห็นด้วยและสนับสนุนให้มีการจัดตั้ง และกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยและไม่สนับสนุนให้มีการจัดตั้ง ดังนี้

กลุ่มบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น **เห็นด้วย** เนื่องจากเป็นหน่วยงานประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานต่าง ๆ ในระดับอำเภอและจังหวัด รวมถึงหน่วยงานภายนอกที่ ส่งเสริมสนับสนุนความรู้ด้านวิชาการ ตรวจสอบ รวบรวม รวมถึงแก้ไขปัญหาอุปสรรค และ **ไม่เห็นด้วย** เนื่องจากขยายกรอบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในภูมิภาค ซ้ำซ้อนในเชิงพื้นที่ ครอบทับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการเพิ่มอำนาจด้านการกำกับดูแลให้มายอำเภอ ขัดแย้งกับแนวทางการกระจายอำนาจที่มุ่งเน้นความเป็น

อิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งบางแห่งมีความเข้มแข็ง มีเทคโนโลยีการสื่อสารที่เข้าถึงในแต่ละพื้นที่ โดยทั้งสองกลุ่มได้มีการแสดงความคิดเห็นดังกล่าวในเวทีการประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อนำมากำหนดแนวทางในการปฏิรูปองค์การของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และเวทีการประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อการปฏิรูปองค์การของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ใน 4 ภาค

กลุ่มบุคลากรในสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดและสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ *เห็นด้วย* เนื่องจากมีกฎหมายรองรับความชัดเจนภารกิจหน้าที่ของหน่วยงาน แก้ไขปัญหาด้านกรอบอัตรากำลัง มีความก้าวหน้าในสายอาชีพ มีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน *ไม่เห็นด้วย* เนื่องจากโครงสร้างการบังคับบัญชาเปลี่ยนไปเป็นของอำเภอระดับชำนาญการพิเศษเท่าผู้อำนวยการกลุ่มงาน อาจส่งผลให้เกิดปัญหาการปกครอง บังคับบัญชา และไม่ต้องปฏิบัติงานภายใต้การบังคับบัญชาของนายอำเภอ แนวนโยบาย ขัดแย้ง บางส่วนมีกังวลการเลื่อนเงินเดือนให้สังกัดกรมการปกครองมากกว่า โดยทั้งสองกลุ่มได้มีการแสดงความคิดเห็นดังกล่าวในเวทีการประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อนำมากำหนดแนวทางในการปฏิรูปองค์การของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และเวทีการประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อการปฏิรูปองค์การของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ใน 4 ภาค

กลุ่มบุคลากรส่วนกลางจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น *เห็นด้วย* เนื่องจากเป็นหน่วยงานในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล กระทรวงมหาดไทย และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น รวมถึงนโยบายสำคัญต่าง ๆ ตามกรอบทิศทางการพัฒนาประเทศ สอดคล้องตามยุทธศาสตร์ชาติ มีกรอบอัตรากำลังบุคลากรเพิ่มขึ้น การแก้ไขปัญหาการสูญเสียบุคลากรคุณภาพ *ไม่เห็นด้วย* กรอบโครงสร้างหน่วยงานภายใน ต้องมีการยุบเลิกหรือยุบรวมหน่วยงานเดิมควบรวมหน่วยงานภายใน บุคลากรมีการยุบเลิกไปสังกัดหน่วยงานอื่น ให้ลดจำนวนคนในกรมเพื่อไปเพิ่มตำแหน่งข้าราชการให้ระดับอำเภอ โดยทั้งสองกลุ่มได้มีการแสดงความคิดเห็นดังกล่าวในเวทีการประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อนำมากำหนดแนวทางในการปฏิรูปองค์การของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และเวทีการประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อการปฏิรูปองค์การของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ใน 4 ภาคการจัดทำหนังสือชี้แจงประชาสัมพันธ์บทบาท ภารกิจ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และผู้บริหารของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นชี้แจงผ่านสื่อออนไลน์ต่าง ๆ

นักวิชาการ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หากประเทศไทยคงรูปแบบการบริหารราชการ 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น การจัดตั้งฯ ทำให้มีกฎหมายในระดับกฎกระทรวงรองรับฐานอำนาจ ภารกิจหน้าที่ ขับเคลื่อนภารกิจนโยบายจากภาครัฐส่วนกลาง กำกับ ติดตาม

การดำเนินงานตามนโยบาย และประสานงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ การกำหนดภารกิจ ต้องไม่ให้ซ้ำซ้อน และการจัดตั้งไม่มีผลกระทบต่อในลักษณะของความขัดแย้งในพื้นที่ *กรณีที่สอง* หากในอนาคตปรับเปลี่ยนรูปแบบ ก็ไม่มีความจำเป็น เนื่องจากการเพิ่มโครงสร้างของหน่วยงาน เพิ่มกรอบอัตรา เพิ่มงบประมาณ ขยายฐานอำนาจของหน่วยงานราชการในส่วนภูมิภาค ส่งผลกระทบต่อภาระงบประมาณ มีลำดับชั้นของการบังคับบัญชาทำให้การบริหารงานซ้ำ กรอบภาระหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอยังขาดความชัดเจน ซึ่งมีการแสดงความคิดเห็นหรือการคัดค้านการจัดตั้งในบทความทางวิชาการ และการแสดงความคิดเห็นผ่านช่องทางออนไลน์ต่าง ๆ เช่น เพจ Facebook เป็นต้น

3. ปัญหาอุปสรรคในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างและการวิจัยเอกสาร พบว่า ปัญหาอุปสรรคในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ ประกอบด้วย ปัญหาด้านกฎหมายและแนวนโยบายของภาครัฐ ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาด้านการบริหารจัดการ และปัญหาด้านแนวคิด ดังนี้

3.1 ปัญหาด้านกฎหมายและแนวนโยบายของภาครัฐ

3.1.1 กฎหมายกำหนดให้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) เป็นกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ โดยใช้แผนแม่บทตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติไปสู่การปฏิบัติผ่านแผนปฏิบัติการในระดับต่าง ๆ กำหนดให้ภาครัฐมีการบริหารงานแบบบูรณาการ โดยมียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายและเชื่อมโยงการพัฒนาในทุกระดับ ทุกประเด็น ทุกภารกิจ และทุกพื้นที่ โดยเฉพาะในประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ที่เน้นการปรับเปลี่ยนภาครัฐที่ยึดหลักภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม ประเด็นที่ 4.3 กำหนดให้ภาครัฐมีขนาดเล็กลงเหมาะสมกับภารกิจ ส่งเสริมให้ประชาชนและทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ และยังสามารถกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน รวมถึงการถ่ายโอนภารกิจที่สำคัญและกระจายอำนาจในระดับที่เหมาะสมเพื่อให้ชุมชนและท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง

ภาครัฐมีขนาดที่เหมาะสม ตรวจสอบความซ้ำซ้อนและปรับภารกิจและพันธกิจของหน่วยงานภาครัฐให้สอดคล้องกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในเชิงบูรณาการ ยุบเลิกภารกิจที่ไม่จำเป็น ถ่ายโอนภารกิจให้ภาคส่วนอื่นรับไปดำเนินการ จัดระบบองค์กรภาครัฐที่แยกแยะบทบาทหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับและหน่วยงานผู้ให้บริการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานและมีการแข่งขันที่เป็นธรรม โดยภารกิจที่ภาครัฐยังจำเป็นจะต้องดำเนินการจะต้องกำหนดให้มีโครงสร้างหน่วยงานที่สอดคล้องกับบทบาทภารกิจที่รับผิดชอบ มีความคุ้มค่า และสามารถขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะอย่างเหมาะสม กำหนดความสัมพันธ์และการพัฒนาบทบาทในฐานะของหุ้นส่วนการพัฒนาในการดำเนินการที่สำคัญ ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน รวมถึงสนับสนุนให้ชุมชนหรือเอกชนร่วมดำเนินการในบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ และประเด็นที่ 4.4 ภาครัฐมีความทันสมัย มีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับบริบทการพัฒนาประเทศ ปรับโครงสร้างและระบบบริหารงานราชการใหม่ในรูปแบบที่มีความหลากหลาย ยืดหยุ่น สามารถปรับตัวเข้าสู่การเป็นสำนักงานสมัยใหม่ นำไปสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง สามารถปฏิบัติงานเทียบได้กับมาตรฐานสากล มีความคล่องตัว ไม่ยึดติดกับการจัดโครงสร้างองค์กรแบบราชการ สามารถยุบ เลิก ปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กร กฎ ระเบียบได้ตามสถานการณ์ และมีการพัฒนาและปรับระบบวิธีการปฏิบัติราชการให้ทันสมัย นำนวัตกรรม เทคโนโลยี ข้อมูลขนาดใหญ่ ระบบการทำงานที่เป็นดิจิทัล มาใช้ในการบริหารและการตัดสินใจ

จากแนวนโยบายการปรับเปลี่ยนหน่วยงานภาครัฐให้มีขนาดเล็ก และการปรับระบบวิธีการปฏิบัติงาน โดยใช้ระบบนวัตกรรม เทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงานตามเป้าหมายของประเด็นของยุทธศาสตร์ชาตินั้น ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีการถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ทำให้เกิดความยุ่งยากในการพิจารณาอนุมัติ ซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนการดำเนินการ จัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ (ราชกิจจานุเบกษา, 2561)

3.1.2 สำนักงาน ก.พ.ร. ได้กำหนดแนวทางและวิธีการในการจัดตั้งหน่วยงานของราชการส่วนภูมิภาคที่มีรายละเอียด ขั้นตอนที่มีความยุ่งยาก ซ้ำซ้อน และเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ โดยกำหนดแนวทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 โดยเน้นหลักการดำเนินบทบาท ภารกิจที่จำเป็นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในส่วนที่ราชการส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติได้ และเป้าหมายสุดท้าย

เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และเน้นการจัดความสัมพันธ์ของอำนาจทางการบริหารราชการระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน แต่สนับสนุนเชื่อมโยงและเกื้อกูลกัน

โดยแนวทางการจัดตั้งส่วนราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม จะเน้นเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจสำคัญในการนำนโยบายของรัฐบาลและส่วนราชการต่าง ๆ ลงไปปฏิบัติในพื้นที่ รวมถึงการเป็นผู้ส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ซึ่งภารกิจนั้นจะต้องเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนและไม่ซ้ำซ้อนกับภารกิจที่มีการกระจายอำนาจและที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ดังนี้

1) กำหนดหลักการในการจัดส่วนราชการส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ ประกอบด้วย

(1) หลักการเชิงภารกิจ โดยหลักความสัมพันธ์ในเชิงภารกิจของภาครัฐราชการส่วนภูมิภาคจะดำเนินการเกี่ยวกับ การบังคับใช้และกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายในพื้นที่ และการบริการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและถ่ายทอดองค์ความรู้ให้กับประชาชน ผู้รับบริการและภารกิจดังกล่าวต้องมีใช้ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอยู่

(2) หลักการในเชิงระบบและประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ซึ่งหลักการบริหารเชิงพื้นที่ที่เน้นการบูรณาการการทำงานร่วมกันหรือการมอบหมายให้หน่วยงานหรือภาคส่วนอื่นดำเนินการแทน โดยพิจารณาถึงประสิทธิภาพของการตอบสนองความต้องการของชุมชนและประชาชนตามสภาพพื้นที่ พันธกิจ สภาพปัญหา ความจำเป็นและปริมาณงานในพื้นที่จังหวัด/อำเภอ

(3) หลักการเชิงโครงสร้าง ซึ่งเป็นหลักความคุ้มค่าและความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการ โดยมีศูนย์รวมภารกิจหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลในระดับพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2) แนวทางการพิจารณา ดังนี้

(1) ส่วนราชการที่จะจัดตั้งเป็นส่วนราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม ต้องมีอำนาจหน้าที่หรือลักษณะการดำเนินการ สอดคล้องกับภารกิจอย่างน้อยข้อใดข้อหนึ่ง คือ 1) การรักษา บังคับใช้กฎหมาย และการอนุมัติอนุญาต (Regulator) ให้เกิดความเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม 2) การส่งเสริมและถ่ายทอดองค์ความรู้ (Facilitator) เพื่อช่วยเหลือประชาชนและชุมชนให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างพอเพียง 3) การบริหารจัดการภาครัฐให้ประชาชน (Operator)

เข้าถึงอย่างเสมอหน้า รวดเร็ว และมีคุณภาพ โดยบริการดังกล่าวต้องไม่ซ้ำซ้อนกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) ลักษณะของภารกิจดังกล่าวไม่สามารถให้ส่วนราชการประจำจังหวัดอื่น ๆ ดำเนินการแทนได้เนื่องจากต้องใช้เทคนิคหรือหลักวิชาการเฉพาะทาง หรือเป็นด้วยข้อบังคับของกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนั้น

(3) เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและมีความคุ้มค่าต่อการใช้ทรัพยากรภาครัฐ การจัดตั้งส่วนราชการที่เป็นราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม จึงกำหนดให้มีส่วนราชการประจำจังหวัดที่เป็นผู้แทนกระทรวงแต่เพียงส่วนราชการเดียว (One Roof) และในการกำหนดให้มีส่วนราชการดังกล่าวไม่จำเป็นต้องจัดตั้งให้ครบทุกจังหวัดหรืออำเภอก็ได้ และให้นำลักษณะภารกิจแต่ละส่วนราชการที่ลงไปปฏิบัติในพื้นที่ ยุทธศาสตร์และศักยภาพของพื้นที่มาพิจารณาประกอบด้วย

3) รูปแบบการจัดส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ มี 2 รูปแบบ คือ

(1) ส่วนราชการประจำอำเภอรายอำเภอ เป็นส่วนราชการประจำอำเภอที่รับผิดชอบเฉพาะอำเภอที่ส่วนราชการนั้นตั้งอยู่ ซึ่งอาจจะมีครบทุกอำเภอ หรือกำหนดเฉพาะบางอำเภอก็ได้

(2) ส่วนราชการประจำอำเภอแบบกลุ่มอำเภอ จะรับผิดชอบในพื้นที่อำเภอที่ส่วนราชการนั้นตั้งอยู่และในพื้นที่อำเภอใกล้เคียงในรูปของกลุ่มอำเภอ และจะจัดตั้งในรูปแบบนี้ครอบคลุมทุกอำเภอหรือไม่ก็ได้

4) วิธีการดำเนินการเพื่อขอจัดตั้งส่วนราชการ จะกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม ดำเนินการทดลองดำเนินการในบางพื้นที่เพื่อศึกษารูปแบบการทำงาน และประเมินความคุ้มค่าในการจัดตั้ง ดังนี้

(1) เลือกจังหวัดตัวอย่างในการทดลองดำเนินการอย่างน้อย 4 จังหวัดใน 4 ภาค สำหรับทดลองจัดตั้งส่วนราชการประจำจังหวัดหรือส่วนราชการประจำอำเภอ

(2) กำหนดภารกิจของส่วนราชการประจำอำเภอเป็นรายกิจกรรมและหาข้อมูลประมาณงาน โดยเฉพาะงานส่งมอบบริการให้ประชาชนย้อนหลังอย่างน้อย 3-5 ปี

(3) รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อกำหนดตัวแบบว่าอำเภอใดเป็นไปตามแนวทางที่กำหนดและงานบริการประชาชนมีปริมาณมากก็ให้มีการจัดตั้งเป็นสำนักงานอำเภอ ถ้าปริมาณงานบริการประชาชนมีน้อยให้มีสำนักงานอำเภอหนึ่งแต่รับผิดชอบในพื้นที่กลุ่มอำเภอ อาจจะมีหน่วยเคลื่อนที่ลงไปให้บริการประชาชนตามอำเภอที่อยู่ในกลุ่ม

(4) พิจารณาทบทวนหรือปรับปรุงระบบและวิธีการดำเนินการในภารกิจนั้นว่าสามารถมอบหมายให้ผู้อื่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเอกชน ดำเนินการแทนในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง หรือให้อำเภอบริการประชาชนแทน

(5) จัดหาบุคคลที่สามหรือสถานบันการศึกษา ให้เข้ามาทำการศึกษา ออกแบบ วางระบบการทำงานและกลไกการบริหารงานในทุกมิติ ทั้งในเรื่องของนโยบาย ขั้นตอนการปฏิบัติ การติดตามประเมินผล การบังคับบัญชา การกำกับให้เป็นไปตามเป้าหมาย และแนวทางการบริหารงานบุคคล

(6) ดำเนินการตามรูปแบบที่กำหนดและประเมินผลการดำเนินการและตามขั้นตอนการขอจัดตั้งส่วนราชการและการเสนอเป็นร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ รวมถึงการจัดทำรายละเอียดประกอบการพิจารณาตามแบบคำชี้แจงประกอบการขอจัดตั้ง ส่วนราชการ เพื่อประโยชน์ในการกลั่นกรองความเหมาะสมของการจัดตั้งส่วนราชการ และกรมดำเนินการแต่งตั้งคณะทำงานแบ่งส่วนราชการภายในกรม โดยมีผู้แทนหน่วยงานกลางประกอบด้วย สำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงานประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีผู้แทนของกรมเป็นเลขานุการร่วมประชุมพิจารณาเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาโครงสร้างระบบราชการของกระทรวงและคณะกรรมการพัฒนาโครงสร้างฯ ประชุมพิจารณามีมติ เสนอปลัดกระทรวงโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีเสนอร่างกฎกระทรวง พร้อมรายงานการประชุมและความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ให้ ก.พ.ร. พิจารณา เมื่อ ก.พ.ร. เห็นชอบให้ส่งร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบแล้วส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีทราบ แล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษา (สำนักงาน ก.พ.ร., 2560)

3.1.3 สำนักงาน ก.พ.ร. ได้กำหนดแนวทางการจัดตั้งหน่วยงานรัฐตามแผนการปฏิรูปประเทศ ซึ่งมีผลบังคับกับการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐใหม่ในทุกกรณี ทั้งในส่วน ของราชการ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานของรัฐรูปแบบอื่น โดยต้องถือปฏิบัติ ตามมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) ให้ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2550 เรื่อง การซักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ ซึ่งกำหนดหลักการและขั้นตอนการดำเนินการขอจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบได้พิจารณาถ่วงความเหมาะสมของการขอจัดตั้งหน่วยงาน และให้จัดทำคำชี้แจงประกอบคำขอส่งไปยังสำนักงาน ก.พ.ร. เพื่อเสนอ ก.พ.ร. พิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี

2) ให้ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2561 เรื่อง การขอจัดตั้งหน่วยงานตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ ซึ่งกำหนดให้ส่วนราชการต้องพิจารณาการปรับปรุงบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างของหน่วยงานที่มีอยู่เดิมเป็นลำดับแรก และปรับวิธีทำงานให้มีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ก่อนเสนอให้มีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ และให้ดำเนินการตามข้อเสนอสำนักงาน ก.พ.ร. อย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความสำคัญ ความเร่งด่วน เหตุผลความจำเป็น และความเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต รวมถึงภาระด้านงบประมาณ กรอบนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงด้วย

3) ให้ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2561 เรื่อง การมอบอำนาจการแบ่งส่วนราชการภายในกรม โดยคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบในหลักการมอบอำนาจการแบ่งส่วนราชการภายใน (Rearrang) ในกรณีการขอจัดตั้งส่วนราชการระดับต่ำกว่ากรม โดยไม่เพิ่มจำนวนกอง จำนวนหน่วยงานของราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค ทั้งที่ปรากฏในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการหรือตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และยังคงจำนวนกองหรือหน่วยงานในภาพรวมเท่าที่มีอยู่เดิมของส่วนราชการ ให้ดำเนินการตามหลักการ เงื่อนไข และขั้นตอนที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ

4) การเสนอจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ต้องระบุข้อเสนอให้ยุบเลิกหรือยุบรวมหน่วยงานที่มีอยู่เดิมเพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนทั้งในด้านการกิจและงบประมาณ และให้เสนอแผนการนำ Digital Technology มาใช้ในการปฏิบัติงาน ประกอบคำขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่ด้วย (สำนักงาน ก.พ.ร., 2562)

บทสัมภาษณ์ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กล่าวว่า “ปัญหาอุปสรรคในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ คือเจตนากรมการพัฒนาประเทศหรือยุทธศาสตร์ชาติ ที่ต้องการจำกัดขนาดหน่วยงานภาครัฐและลดจำนวนบุคลากรในภาครัฐลงให้มีขนาดเล็กแต่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ” (สัมภาษณ์ 15 ตุลาคม 2563)

แนวคิดดังกล่าว สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ท้องถิ่นจังหวัดสระแก้ว กล่าวว่า “ปัญหาอุปสรรคในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอประการแรก คือ หน่วยงานในส่วนกลาง และหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติต่าง ๆ เช่น ก.พ.ร. ก.พ. และสำนักงบประมาณ เนื่องจากเจตจำนงในการจัดตั้งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ตั้งแต่แรกก็ไม่ต้องการให้มีหน่วยงานในระดับอำเภอ โดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง ต้องการให้เป็นหน่วยงานส่งเสริมการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ต้องการให้เป็นไปในลักษณะของการสั่งการ และประการที่สองคือ ทิศทางการพัฒนาประเทศตามกรอบยุทธศาสตร์ชาติ ที่ต้องการ

จำกัดลดขนาดโครงสร้างขององค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐ และลดจำนวนบุคลากรในภาครัฐ ส่วนกลางลง เพื่อลดภาระงบประมาณด้านการบริหารงานบุคลากรภาครัฐ และเน้นการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยในการดำเนินการและบริหารงบประมาณ ” (สัมภาษณ์ 17 กันยายน 2563)

3.2 ปัญหาด้านงบประมาณ

ปัญหาสำคัญของระบบงบประมาณไทย คือ มีภาระค่าใช้จ่ายงบประมาณด้านบุคลากรภาครัฐในแต่ละปีมีแนวโน้มและทิศทางสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แม้ว่ารัฐบาลจะพยายามควบคุมงบประมาณในส่วนของแผนงานบุคลากรภาครัฐ และมีความเป็นไปได้ว่าในระยะยาวรายจ่ายบุคลากรภาครัฐจะมีอัตราขยายตัวสูงขึ้นทุกปี เนื่องจากการปรับเงินเดือนที่สูงขึ้นของบุคลากรภาครัฐ และบุคลากรภาครัฐบางประเภท (ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ) ยังมีสิทธิประโยชน์เป็นลูกโซ่ต่อเนื่องไปถึงคู่สมรส บุพการี และบุตรในการรักษาพยาบาล และรวมถึงสิทธิประโยชน์ในส่วนของเงินบำนาญและค่ารักษาพยาบาลของบุคลากรภาครัฐที่มีสิทธิได้รับหลังจากเกษียณอายุราชการ ส่งผลต่อภาระด้านงบประมาณในภาพรวมที่ต้องสูญเสียโอกาสในการพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ ที่มีความสำคัญจำเป็น ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจของไทยและทั่วโลกในปัจจุบันอยู่ในภาวะขาลงจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ที่รุนแรงและยาวนานส่งผลต่อรายได้หดหายไป จากภาคการท่องเที่ยวที่ต้องปิดเมือง ภาคธุรกิจที่ประสบปัญหาสภาพคล่อง หนี้ครัวเรือนที่เพิ่มสูงขึ้น และภาระหนี้จากการกู้เงินของรัฐบาลที่มีการขยายจนเต็มเพดานเงินกู้ ล้วนส่งผลต่อการจัดหาและบริหารงบประมาณในระยะยาว

โดยในปี พ.ศ. 2565 พบว่างบประมาณรายจ่ายบุคลากรภาครัฐ (จากการจำแนกตามกลุ่มรายจ่าย) มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 40.1 (รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 1,243,607 ล้านบาท) ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2564 ที่มีสัดส่วนร้อยละ 38.0 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงมากอยู่แล้ว และในส่วนของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 รวม 219,948.5678 ล้านบาท ลดลงจากปี พ.ศ. 2564 จำนวน 14,577.7753 ล้านบาท (6.21%) ซึ่งหากดูเฉพาะตัวเลขแล้วเสมือนว่าเป็นกรมที่ได้รับการจัดสรรสูงที่สุดในกระทรวงมหาดไทย แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้วยอดเงินดังกล่าวเป็นเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลรวมจำนวน 217,907.8379 ล้านบาท ดังนั้น ถ้าหักเงินอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกแล้วคงเหลืองบประมาณของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเพียง 2,040.7299 ล้านบาท จึงถือว่าเป็นกรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยที่สุดจากทั้งหมด 7 กรม

โดยแยกเป็นรายจ่ายบุคลากรเป็นสัดส่วนร้อยละ 70 (จำนวน 1,443.7410 ล้านบาท) รายจ่ายของหน่วยรับงบประมาณเป็นสัดส่วนร้อยละ 26 (จำนวน 527.0997 ล้านบาท) รายจ่ายบูรณาการเป็นสัดส่วนร้อยละ 4 (จำนวน 79.8892 ล้านบาท) (สำนักงานงบประมาณรัฐสภา, 2564)

ดังนั้น หากพิจารณาปัญหาด้านงบประมาณในภาพรวมของทั้งประเทศแล้ว จะพบว่าปัญหางบประมาณด้านบุคลากรภาครัฐ เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของภาระงบประมาณของประเทศ ส่วนหนึ่งเป็นปัญหาจากความใหญ่โตของภาครัฐที่มีจำนวนหน่วยงานและบุคลากรจำนวนมาก ประกอบภาครัฐมีการจัดเก็บรายได้ได้น้อยลงเพราะปัญหาาระบบเศรษฐกิจจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) เป็นเหตุให้แนวทางในการกำหนดโครงสร้างหรือการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรหน่วยงานภาครัฐต้องมีเป้าหมายให้หน่วยงานภาครัฐให้มีขนาดเล็กลงและมีหน่วยงานเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาภาระด้านงบประมาณบุคลากรภาครัฐที่จะส่งผลกระทบต่อภาระงบประมาณของประเทศในอนาคต และหากโดยเฉพาะในระดับกรมของกระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยที่สุดอยู่แล้ว ดังนั้น หากมีการปรับโครงสร้างในระดับภูมิภาคจะทำให้ส่งผลกระทบต่องบประมาณในภาพรวมของกระทรวงมหาดไทยและของประเทศต่อไป (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานงบประมาณรัฐสภา, 2564)

แนวคิดดังกล่าว สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กล่าวไว้ว่า “ปัญหาด้านงบประมาณรายจ่ายด้านงานบุคคลของประเทศเพิ่มขึ้นในแต่ละปีสูงถึง 40 % ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทำให้ประเทศต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายงบประมาณด้านการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการหรือหน่วยงานภาครัฐในสัดส่วนที่สูง สูญเสียโอกาสในการนำงบประมาณดังกล่าวไปพัฒนาหรือจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ซึ่งภาระงบประมาณดังกล่าวล้วนเป็นปัญหาอุปสรรคในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ” (สัมภาษณ์ 15 ตุลาคม 2563)

เป็นการเพิ่มภาระงบประมาณของประเทศ เนื่องจากการจัดตั้งหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอจำนวน 878 แห่ง ทำให้ต้องมีภาระค่าใช้จ่ายของประเทศเพิ่มสูงขึ้น ทั้งค่าวัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างของหน่วยงาน และเงินเดือนค่าจ้าง ค่าตอบแทนของบุคลากรตามจำนวนที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อปัญหาด้านงบประมาณในภาพรวมของประเทศ โดยเฉพาะปัญหางบประมาณด้านบุคลากร ทั้งบุคลากรในหน่วยงานภาครัฐในระบบปัจจุบัน และบุคลากรเกษียณอายุราชการที่รับสวัสดิการบำนาญ ซึ่งมีสัดส่วนสูงขึ้นในแต่ละปี ทำให้สูญเสียโอกาสในการนำงบประมาณไปแก้ไขปัญหาความต้องการที่เร่งด่วนและจำเป็น และสูญเสียโอกาสในการพัฒนาประเทศด้านอื่น ๆ ที่มีความสำคัญ

แนวคิดดังกล่าว สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ ดร. เสริมสิทธิ์ สร้อยสอดศรี ๗ กล่าวไว้ว่า “การจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นการตั้งหน่วยงานขึ้นในส่วนภูมิภาค เป็นการขยายโครงสร้างของระบบราชการ เพิ่มงบประมาณ เพิ่มบุคลากร ให้งานส่งผลต่อความล้ำช้าของระบบราชการ ภาระงบประมาณของประเทศ” (สัมภาษณ์, 11 สิงหาคม 2565)

3.3 ปัญหาด้านการบริหารจัดการ

จากการดำเนินการเพื่อเสนอขอจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น การเลือกจังหวัดตัวอย่างในการทดลอง จำนวน 8 จังหวัด 4 ภาค การกำหนดภารกิจรายกิจกรรมและการหาข้อมูลปริมาณงานย้อนหลัง 3 ปี การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลโดยมีแนวทางในการจัดตั้งเป็น 3 รูปแบบ โดยแบบแรกมีการจัดตั้งในทุกอำเภอ แบบที่สองมีการจัดตั้งเป็นกลุ่มอำเภอตามขนาดและจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแบบที่สามเป็นการจัดกลุ่มงานภายใต้สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด และมีการจัดหาสถาบันการศึกษาดำเนินการศึกษาออกแบบวางระบบการทำงานซึ่งปริมาณข้อมูลที่ได้รับยังไม่เพียงพอที่จะทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสำนักงาน ก.พ.ร. เห็นชอบตามข้อเสนอขอจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ โดยคณะกรรมการพัฒนาโครงสร้างระบบราชการของกระทรวงประชุมพิจารณาและมีมติให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไปดำเนินการเพิ่มเติมตามแนวทางที่สำนักงาน ก.พ.ร. กำหนด และสำนักงาน ก.พ.ร. ได้ตอบข้อหารือแนวทางการดำเนินการของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยให้ทบทวนการจัดทำข้อเสนอการแบ่งส่วนราชการภายในกรม และจัดทำรายละเอียดข้อมูลประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมให้มีความชัดเจน ครบถ้วน และสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามหลักเกณฑ์การพิจารณาการจัดตั้งส่วนราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวง ทบวง กรม และให้จัดทำข้อเสนอการจัดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายในตามขั้นตอนและแนวทางที่สำนักงาน ก.พ.ร. กำหนด ดังนี้

3.3.1 การทบทวนบทบาทภารกิจ ภาพรวมของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยให้มีการวิเคราะห์การปรับบทบาทภารกิจของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ควรจะเป็นไปในอนาคตให้มีความชัดเจน ว่าต้องการเน้นหรือให้ความสำคัญกับบทบาทภารกิจใด ต่อไปนี้

1) บทบาทด้าน *Regulator* เช่น การกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานหรือภารกิจที่ส่วนราชการต่าง ๆ ถ่ายโอนไปให้ท้องถิ่น กำกับ ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด พัฒนาหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2) บทบาทด้าน *Policy Maker* เช่น เป็นเจ้าภาพหลักในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

3) บทบาทด้าน *Facilitator* เช่น แนะนำหรือให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ งานด้านการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ การประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือหน่วยงานเจ้าภาพ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การวิเคราะห์โครงสร้างและจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) บทบาทด้าน *Operator* เช่น พัฒนาระบบ IT เพื่อเป็นศูนย์กลางเครือข่ายข้อมูลสารสนเทศในการบริหารงานท้องถิ่น และรองรับ Digital Government การพัฒนาความรู้และทักษะที่จำเป็นในการปฏิบัติงานท้องถิ่นให้แก่บุคลากรของท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

และให้วิเคราะห์เปรียบเทียบบทบาทในปัจจุบัน กับข้อเสนอการปรับเปลี่ยนบทบาทใหม่ให้ชัดเจนว่าบทบาทใดที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นยังไม่ดำเนินการและที่จะต้องดำเนินการเพิ่มเติมมีอะไรบ้าง รวมทั้งมีแนวทางการดำเนินงานเพื่อปรับเปลี่ยนอย่างไรเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนของบทบาทภารกิจของส่วนราชการที่ทำงานในระดับพื้นที่ และสร้างความเป็นเอกภาพในการทำงานที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

3.3.2 ระบุเหตุผลความจำเป็นในการขอจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ พร้อมทั้งต้องระบุข้อเสนอให้ยุบเลิกหรือยุบรวมหน่วยงานที่มีอยู่เดิม (One-In, X-Out)

1) อธิบายปัญหาการดำเนินงาน (Pain point) ของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดให้ชัดเจน เนื่องจากสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดเป็นส่วนราชการในภูมิภาคของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจของกรมในเขตพื้นที่จังหวัด รวมทั้งการอำนวยความสะดวก ประสานปฏิบัติงาน และสนับสนุนงานแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงให้ระบุปัญหาการทำงานและเชื่อมโยงมาสู่ความจำเป็นในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอขึ้นใหม่ รวมทั้งจะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างไร

2) พิจารณาและทบทวนสรุปผลการทดลองรูปแบบภาระงานและบทบาทภารกิจของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเพิ่มเติม โดยเฉพาะบทบาท ภารกิจ

และปริมาณงาน ที่จะช่วยลดภาระงานของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เนื่องจากผลการศึกษายังไม่ได้แสดงข้อมูลเชิงประจักษ์ให้เห็นว่า หากไม่มี สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอจะช่วยแก้ปัญหาอะไรบ้าง หรือหากมีการจัดตั้งขึ้นแล้ว จะเกิดประโยชน์กับประชาชน สังคม ประเทศเพิ่มขึ้นอย่างไร ซึ่งข้อเสนอจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นเพียงการระบุเป็นปัญหาของการดำเนินงานในระดับอำเภอ เช่น การไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดในงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอ

3) วิเคราะห์ภารกิจของแต่ละกองให้ชัดเจน โดยต้องระบุข้อเสนอให้มีการยุบเลิกหรือยุบรวมหน่วยงานที่มีอยู่เดิม (One-In, X-Out) เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนทั้งในด้านภารกิจ และงบประมาณ โดยต้องรวมลักษณะงานในความรับผิดชอบของบางกองที่มีปริมาณงานลดลงหรือมีบางงานได้ยุบเลิกหรือถ่ายโอนไปเข้าไว้ด้วยกัน เช่น ภารกิจของกองคลัง สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น กองตรวจสอบระบบการเงินบัญชีท้องถิ่น และจัดระบบการทำงานของแต่ละกองให้มีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น และวิเคราะห์เพิ่มเติมเกี่ยวกับภารกิจด้านการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลเมือง เทศบาลนคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ได้ถ่ายโอนไปให้เป็นบทบาทของสำนักงบประมาณ (X-in, Y-Out) ประกอบเพิ่มเติม

3.3.3 อัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ ให้จัดทำข้อมูลอัตราค่าจ้างของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดแยกเป็นรายจังหวัด ที่แสดงให้เห็นรายละเอียดอัตราค่าจ้างในภาพรวม และกลุ่มงานภายใน รวมทั้งอัตราค่าจ้างของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้กำหนดโครงสร้างภายในในปัจจุบัน

3.3.4 ความคุ้มค่าและประโยชน์ที่จะได้รับการปรับปรุงโครงสร้าง โดยให้เพิ่มรายละเอียดของความคุ้มค่าและประโยชน์ที่ได้รับ (Expected outcome) ให้ครอบคลุมภารกิจที่ขอปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการทั้งระดับองค์กร ประชาชน สังคม และประเทศชาติ ที่เป็นเชิงประจักษ์ หรือเป็นข้อมูลเชิงสถิติ ซึ่งจะสะท้อนผลผลิต ผลลัพธ์ และผลกระทบให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และสะท้อนความคุ้มค่าจากการเพิ่มหน่วยงานของภาครัฐขึ้นใหม่

3.3.5 เพิ่มรายละเอียดข้อมูลในการวิเคราะห์และพิจารณาจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการ การมอบอำนาจหรือมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการแทน และการมีหน่วยเคลื่อนที่ลงไปปฏิบัติการในพื้นที่แทนการจัดตั้งหน่วยงานถาวรขึ้นใหม่ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพหรือปรับปรุงระบบวิธีการทำงานหรือไม่ หากมีมีการดำเนินการอย่างไร (สำนักงาน ก.พ.ร., 2564)

บทสัมภาษณ์ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสระขวัญ กล่าวว่า “ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีปัญหาอุปสรรคในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลและบุคลากรในสังกัดมีความพร้อมที่จะสนับสนุนข้อมูลในการดำเนินการเนื่องจากพิจารณาแล้วการจัดตั้งจะเป็นประโยชน์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า โดยประเด็นปัญหาอุปสรรคจะขึ้นอยู่กับผู้ที่เกี่ยวข้องของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะสามารถนำข้อมูลที่เกี่ยวข้องไปขับเคลื่อนดำเนินการในกระบวนการจัดตั้ง โดยจัดเตรียมข้อมูลให้ครบถ้วนรอบด้านตามประเด็นที่ส่วนกลางกำหนด ถ้าจังหวัดอยากได้ข้อมูลอะไรเพิ่มเติมที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดตั้ง ข้าราชการและคณะผู้บริหารในองค์การบริหารส่วนตำบลก็มีความยินดีที่จะสนับสนุนข้อมูลดังกล่าว” (สัมภาษณ์ 10 สิงหาคม 2563)

แนวคิดดังกล่าว สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแก้ง กล่าวว่า “ปัญหาอุปสรรคจะขึ้นอยู่กับความพร้อมของหน่วยงานส่วนกลางว่ามีความพร้อมแค่ไหนเพียงไร ทั้งในหน่วยงานผู้มีอำนาจอนุมัติในกระทรวงมหาดไทย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและสำนักงบประมาณ และความพร้อมของข้อมูลว่าครบถ้วน สมบูรณ์หรือไม่ และวิธีการนำเสนอของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวอนุมัติเห็นชอบตามที่นำเสนอ” (สัมภาษณ์ 16 กันยายน 2563)

3.4 ปัญหาด้านแนวคิด

เนื่องจากบุคลากรที่เกี่ยวข้องทั้งจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักวิชาการ มีแนวกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่แตกต่างกันเป็นกลุ่มที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับการจัดตั้ง

3.4.1 แนวคิดของกลุ่มคนที่เห็นด้วยกับการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ ดังนี้

1) โครงสร้างการปกครองในระดับประเทศของไทยที่เป็นรัฐเดี่ยว มีการกำหนดรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่ละส่วนแต่ละหน่วยงานจะมีบทบาทอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน หรือเหมือนกัน ตามแต่กฎหมายกำหนด ส่วนราชการทั้ง 3 ส่วนดังกล่าว มีความเชื่อมโยง สอดคล้องกัน ในลักษณะของการมีหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหนึ่งในการขับเคลื่อนนโยบายของภาครัฐส่วนกลาง ซึ่งกลุ่มนี้จะมีมุมมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของรัฐหรือเป็นหน่วยงานในระดับพื้นที่ที่รัฐได้มอบอำนาจให้บริหารจัดการหรือดำเนินการแทน ถึงแม้จะมีคณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดและจัดทำบริการสาธารณะตามปัญหาความต้องการในเขตพื้นที่ตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ถือเป็นหน่วยงานหนึ่งในการขับเคลื่อนและถือปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล ผ่านรูปแบบต่าง ๆ ประกอบด้วย การกำหนดข้อบังคับ ระเบียบ กฎหมายกำหนดวิธีการปฏิบัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2563 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฯลฯ, การสนับสนุนงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมและบริการสาธารณะในพื้นที่ตามรูปแบบและหลักเกณฑ์ที่รัฐบาลกำหนด เช่น เงินอุดหนุนสำหรับโครงการก่อสร้าง/ปรับปรุงซ่อมแซมถนนทางหลวงท้องถิ่น เงินอุดหนุนสำหรับการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำอุปโภคบริโภค (ก่อสร้างและปรับปรุงเพิ่มประสิทธิภาพระบบประปาหมู่บ้าน) เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนงบประมาณเพื่อดำเนินการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว เงินอุดหนุนสำหรับการก่อสร้างอาคารเรียนและอาคารประกอบ ฯลฯ, แต่ในขณะเดียวกันแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินกิจการใด ๆ แต่ในความเป็นอิสระนั้น ไม่ได้หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถกระทำการใด ๆ ก็ได้ เพื่อความเป็นเอกภาพและประโยชน์ของส่วนรวม กฎหมายจึงได้กำหนดให้มีการกำกับดูแลการกระทำหรือการดำเนินงาน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการไม่ชอบด้วยระเบียบกฎหมายหรือส่งผลเสียหายแก่ราชการ และการกำกับดูแลองค์กรหรือบุคคลโดยการตั้งยุบสภาท้องถิ่นหรือการสั่งให้พ้นจากตำแหน่งของผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ดังนั้น การจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอจะเป็นหน่วยงานในการขับเคลื่อน การกิจ ตามนโยบายต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง เพื่อไปขับเคลื่อนและดำเนินการในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับขององค์การบริหารส่วนตำบล และในระดับเทศบาลตำบล (ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มอบอำนาจให้นายอำเภอ) การรวบรวมข้อเท็จจริงและเสนอความเห็นแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาในกรณีของเทศบาลทุกระดับในเขตพื้นที่อำเภอ

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมีจำนวนมากถึง 7,850 แห่ง มีความแตกต่างของประเภท ระดับ ขนาด และศักยภาพในการดำเนินงานและการจัดทำบริการสาธารณะที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน มีระเบียบกฎหมายเฉพาะที่ต้องถือปฏิบัติเฉพาะต่างจากหน่วยงานอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในระดับของเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีจำนวนมาก และอยู่ในพื้นที่ชนบทห่างไกล ส่วนใหญ่จะมีปัญหาด้านงบประมาณและบุคลากรที่มีจำนวนจำกัด และมักประสบปัญหาในการจัดทำบริการสาธารณะ การปฏิบัติตามข้อระเบียบกฎหมาย ตลอดจนแนวทางการดำเนินการตามที่ระดับมาตรฐานกำหนด ดังนั้น การจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอจะเป็นหน่วยงานในการส่งเสริมสนับสนุน ประสานงาน อำนาจการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในแต่ละพื้นที่ ดังนั้น สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอ จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการประสานงาน และอำนาจการในระดับพื้นที่อำเภอที่มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท ขนาด และระดับที่มีความแตกต่างกัน เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนการทำงานและการจัดทำกิจกรรมและบริการสาธารณะให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3.4.2 แนวคิดของกลุ่มคนที่ไม่เห็นด้วยกับการจัดตั้งการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ ดังนี้

1) เป็นการเพิ่ม โครงสร้างของหน่วยงานราชการ เพิ่มกรอบอัตรากำลังบุคลากรเพิ่มงบประมาณ เป็นการขยายฐานอำนาจของหน่วยงานราชการในส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะหน่วยงานในระดับอำเภอที่มีจำนวนมากถึง 878 แห่ง ซึ่งเมื่อมีการจัดตั้งจำเป็นต้องมีการใช้จ่ายงบประมาณจำนวนมาก เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน เช่น ค่าวัสดุอุปกรณ์ ค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ค่าตอบแทนเงินเดือนค่าจ้าง ตลอดจนค่าสวัสดิการต่าง ๆ ส่งผลกระทบต่อภาระงบประมาณของประเทศ ซึ่งมีปัญหาภาระงบประมาณด้านบุคลากรภาครัฐในสัดส่วนที่สูงมากอยู่แล้ว หากมีการตั้งหน่วยงานของรัฐเพิ่มขึ้นอีกจะยิ่งเป็นการซ้ำเติมปัญหาดังกล่าว ทำให้ภาครัฐสูญเสียโอกาสในการนำงบประมาณดังกล่าว ไปแก้ไขปัญหาความต้องการที่มีความสำคัญ จำเป็นและเร่งด่วน รวมถึงสูญเสียโอกาสในการนำไปพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ ซึ่งสวนทางกับกระแสสังคมของประเทศไทยและทั่วโลก ที่มีแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองตนเอง และมีกระแสเรียกร้องเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ภารกิจ และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยดำเนินการ เนื่องจากเห็นว่าการบริหารราชการของหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นเพียงการตอบสนองต่อนโยบายและความต้องการของชนชั้นนำบางกลุ่มในสังคม ไม่ได้ยึดโยงกับปัญหาและความต้องการของประชาชน

2) การขยายโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐให้มีขนาดใหญ่โต ทำให้มีลำดับชั้นของการบังคับบัญชา ส่งผลต่อความเชื่องช้าของการบริหารงาน ประกอบกับการบริหารราชการ

ของหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นเพียงการตอบสนองต่อนโยบายและความต้องการของกลุ่มชนชั้นบน ไม่ได้ยึดโยงกับประชาชน ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

3) การเพิ่มอำนาจในการกำกับดูแลท้องถิ่นของฝ่ายกำกับดูแล (นายอำเภอ) เป็นการหวงแหนอำนาจของส่วนกลาง และต้องการครอบงำการปฏิบัติงานของท้องถิ่น และเป็นการแสดงออกถึงความไม่จริงจังในการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจที่เป็นหลักในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้คนในท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจ กำหนดนโยบาย และมีการบริหารจัดการโดยคนในท้องถิ่นเอง เพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ประกอบกับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนมีแนวคิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดของหน่วยงานภาครัฐ ทำให้ต้องรอรับคำสั่งและหนังสือสั่งการจากส่วนกลางหรือกระทรวงมหาดไทย เพื่อยึดถือปฏิบัติและดำเนินการในพื้นที่ ทำให้ขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะและแก้ไขปัญหาความต้องการตามบริบทของพื้นที่ และรัฐบาลควรกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยให้มีอิสระในการบริหารงาน การจัดทำบริการสาธารณะ ดำเนินการปรับปรุงแก้ไข หรือออกระเบียบกฎหมายให้มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ดำเนินการพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองที่เพียงพอโดยการจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรรายได้จากภาษีที่เหมาะสม รวมทั้ง ควรลดบทบาทการกำกับดูแลของส่วนกลาง (โดยผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ) ให้น้อยลง โดยการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นและเหมาะสมเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

บทสัมภาษณ์ท้องถิ่นอำเภอเมืองสระแก้ว กล่าวว่า “อุปสรรคในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอคือแนวความคิดของผู้ที่เกี่ยวข้องแต่ละฝ่ายที่มีมุมมองต่อการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่แตกต่างกันทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย คล้ายกับการมองเหรียญคนละด้าน” (สัมภาษณ์ 4 สิงหาคม 2563)

แนวคิดดังกล่าว สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสระขวัญ กล่าวว่า “ปัญหาคือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นต้องสื่อสารให้แต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของท้องถิ่นอำเภอ ว่าเข้าใจการขับเคลื่อนงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร ทำไมต้องจัดตั้ง” (สัมภาษณ์ 10 สิงหาคม 2563)

แนวคิดดังกล่าว สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ ดร. เสริมสิทธิ์ ศรีอยสอศศรี ๆ กล่าวไว้ว่า “การจัดตั้งเป็นการขยายตัวของโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของหน่วยภาครัฐ และเป็นการเพิ่มกรอบอัตรากำลังข้าราชการของหน่วยงานราชการในส่วนภูมิภาค ทำให้หน่วยงานราชการ (หน่วยงานภาครัฐ) มีขนาดใหญ่โต มีลักษณะของสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ส่งผลให้เกิดความเชื่อข้องของการบริหารงาน ซึ่งสวนกระแสสังคมของประเทศไทยและทั่วโลก ที่มีแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองตนเอง และมีกระแสเรียกร้องเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ การกิจและงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากแนวนโยบาย มีกระแสเรียกร้องการกระจายอำนาจซึ่งส่วนภูมิภาคไม่มีการยึดโยงกับประชาชน การจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอคงไม่มีความจำเป็น และการตั้งหน่วยงานในส่วนภูมิภาคเป็นการขยายโครงสร้างของระบบราชการ เพิ่มงบประมาณ เพิ่มบุคลากรให้หน่วยงาน ส่งผลต่อความล่าช้าของระบบราชการ และภารกิจอำนาจหน้าที่หรืองานจริง ๆ ของท้องถิ่นอำเภอยังขาดความชัดเจน เป็นไปในลักษณะของการแจ้งไปแจ้งกลับ การประสานงานหน่วยงานกับท้องถิ่น ไม่เหมือนหน่วยงานอื่นในอำเภอ เช่น ที่ทำการปกครองอำเภอ พัฒนาชุมชนอำเภอ สาธารณสุขอำเภอ เกษตรอำเภอ เป็นต้น” (สัมภาษณ์, 11 สิงหาคม 2565)

สรุปปัญหาอุปสรรคในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ ประกอบด้วย 4 ประเด็น (1) ปัญหาด้านกฎหมายและแนวนโยบายของภาครัฐ โดยยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) แนวทางและวิธีการในการจัดตั้งหน่วยงานของราชการส่วนภูมิภาค และแนวทางการจัดตั้งหน่วยงานรัฐตามแผนการปฏิรูปประเทศ กำหนดแนวทางการปรับปรุงบทบาท ภารกิจ โครงสร้างหน่วยงาน การบูรณาการ ซึ่งต้องระบุข้อเสนอให้ยุบเลิกหรือยุบรวมหน่วยงานที่มีอยู่เดิมเพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนด้านภารกิจและงบประมาณ และเสนอนำ Digital Technology มาใช้ในการปฏิบัติงานประกอบคำขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่ (2) ปัญหาด้านงบประมาณ ภาระค่าใช้จ่ายงบประมาณด้านบุคลากรภาครัฐในแต่ละปีมีแนวโน้มและทิศทางสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง การจัดตั้งหน่วยงานส่วนภูมิภาคระดับอำเภอใน 878 แห่ง จะต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก (3) ปัญหาด้านการบริหารจัดการ จากการดำเนินการของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในการเสนอขอจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังไม่เพียงพอตามที่ อภพ.กระทรวงมหาดไทย และต้องดำเนินการเพิ่มเติมตามแนวทางที่สำนักงาน ก.พ.ร. กำหนด และ (4) ปัญหาด้านแนวคิด บุคลากรที่เกี่ยวข้องทั้งจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักวิชาการ มีกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอที่แตกต่างกัน แนวคิดของกลุ่มที่เห็นด้วยและสนับสนุนให้มีการจัดตั้งเป็นการขับเคลื่อนนโยบายรัฐ ส่งเสริมสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ให้จัดทำบริการสาธารณะตามมาตรฐาน สำหรับกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยและไม่สนับสนุนให้มีการจัดตั้งเป็นการเพิ่มโครงสร้างของหน่วยงานราชการ บุคลากร งบประมาณ เป็นการขยายหน่วยงานราชการ ในส่วนภูมิภาค ขัดแย้งกับหลักการกระจายอำนาจ เป็นการเพิ่มอำนาจในการกำกับดูแลท้องถิ่น ของฝ่ายกำกับดูแล

4. ข้อเสนอแนะในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

4.1 ควรดำเนินการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค เนื่องจากเป็นหน่วยงานหลักในการอำนวยความสะดวก ประสานงาน ส่งเสริม สนับสนุน การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับเทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีจำนวนมาก เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการกำกับดูแล ติดตาม การขับเคลื่อนนโยบายของภาครัฐ รวมถึงการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความสำคัญเสมือนโซ่ข้อกลางในการบูรณาการ และแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรต่าง ๆ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำ กิจกรรมและบริการสาธารณะในการดูแลและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ได้ตามมาตรฐาน โดยกำหนดโครงสร้างการบริหารงานของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อำเภอออกเป็น 2 สายงาน ตามแนวคิดของวีรวิทย์ เทพวัตติ ที่ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนาโครงสร้าง สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอตามทฤษฎีองค์การระบบเปิด ประกอบด้วย (1) สายงานหลัก ตามแนวทางที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดให้มีโครงสร้างภารกิจ หน้าที่ในทุกอำเภอ จำนวน 8 ด้าน มีจำนวนบุคลากรปฏิบัติงานในสำนักงานตามภารกิจอำนาจ หน้าที่ที่กำหนด แห่งละ 1-3 คน (ตามขนาดและจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอ) และ (2) สายงานที่ปรึกษา เป็นคณะกรรมการไต่รภาติจากภาคประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนชุมชน และภาคเอกชนในพื้นที่ ทำหน้าที่ ให้คำปรึกษา เสนอแนะ และร่วมกันแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตอำเภอ (วีรวิทย์ เทพวัตติ, 2553)

เพื่อลดภาระงบประมาณของภาครัฐในปัจจุบัน ควรอนุมัติกรอบโครงสร้าง อัตรากำลังของบุคลากรในสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอแบ่งเป็น 3 ระยะ ตามแผนปฏิบัติการ 5 ปี โดยในระยะแรก (ปีที่ 1 – 2) ให้จัดตั้งโดยไม่เพิ่มกรอบอัตรากำลัง

บุคลากรของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ (ใช้กรอบอัตรากำลังจากสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดเดิม) และนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน ระยะที่สอง (ปีที่ 3 – 4) ให้อนุมัติเพิ่มกรอบอัตรากำลัง ในสัดส่วนร้อยละ 50 และในระยะที่สาม (ปีที่ 5 เป็นต้นไป) ให้อนุมัติเพิ่มกรอบอัตรากำลังของบุคลากร ในสัดส่วนร้อยละ 100 (กรอบอัตราบุคลากรจำนวน 1 – 3 อัตรา) และภาครัฐควรปรับลดอัตรากำลังและหน่วยงานที่มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีความแตกต่างหลากหลาย ในประเภทและระดับ มีระดับศักยภาพที่แตกต่างกัน ตลอดจนเขตพื้นที่ หรือทำเลที่ตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางแห่งอยู่ในพื้นที่ห่างไกล หรือพื้นที่เกาะ ส่งผลต่อการเดินทาง การจัดเก็บรายได้ การบริหารงาน การบริหารงบประมาณ ซึ่งกระทบต่อการจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ จะสามารถช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรพิจารณาถึงพื้นที่และปัญหาดังกล่าว ประกอบด้วยเนื่องจากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในระดับเทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีจำนวนมาก

4.3 หน่วยงานราชการหลายแห่งไม่มีการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ เพื่อคงภาระงานหรือความเป็นหน่วยงานที่เสนอขอรับงบประมาณจากรัฐบาล แต่ต้องมีการเก็บค่างานหรือดำเนินงานจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ บางหน่วยงานใช้วิธีการออกกฎหมายหรือคำสั่งให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ หรือใช้วิธีการทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) หรือบันทึกข้อตกลง (MOA) ร่วมกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อขับเคลื่อนภารกิจของหน่วยงานตนเองในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การรับลงทะเบียนเด็กแรกเกิดของกรมกิจการเด็กและเยาวชน เมื่อลงทะเบียนแล้วให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการประกาศแล้วส่งข้อมูลให้สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด เพื่อเบิกจ่ายเงินอุดหนุนการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิดต่อไป เป็นต้น เมื่อไม่มีหน่วยงานในพื้นที่อำเภอแล้วมักจะให้ท้องถิ่นอำเภอขับเคลื่อนงานดังกล่าวในระดับอำเภอแทน และหน่วยงานหลายแห่งได้มีคำสั่งแต่งตั้งท้องถิ่นอำเภอร่วมเป็นคณะกรรมการขับเคลื่อนงานในพื้นที่อำเภอ เช่น คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาด้านเกษตรระดับอำเภอ (คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2561) ซึ่งการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอควรที่จะต้องมีการพิจารณารายละเอียดภารกิจงานของหน่วยงานต่าง ๆ (งานฝาก) ประกอบด้วย เนื่องจากไม่สามารถนำมาคิดเป็นค่างานของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ

4.4 กรณีที่ไม่สามารถจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ ได้ครบทุกอำเภอ ตามรูปแบบและ โครงสร้างภารกิจ ตามข้อ4.1 ควรจัดตั้งสำนักงานส่งเสริม การปกครองท้องถิ่นอำเภอในรูปแบบของกลุ่มอำเภอ โดยมีสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อำเภอรับผิดชอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มอำเภอที่กำหนด และปรับใช้รูปแบบ โครงสร้างการบริหารงานของสายงานหลักตามข้อ 4.1 สำหรับสายงานที่ปรึกษาให้เพิ่มผู้แทน ของส่วนต่าง ๆ ให้ครบทุกเขตพื้นที่อำเภอ หรืออาจใช้แบบแยกคณะรายอำเภอ



บทที่ 5

สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัย เรื่อง การเมืองในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการเมืองในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ศึกษาปัญหาอุปสรรคในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค และศึกษาข้อเสนอแนะ แนวทางการพัฒนาการดำเนินงานของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) แบ่งวิธีการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน คือ การศึกษาจากเอกสาร (Documentary search) และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) ใช้แบบสัมภาษณ์แบบมีเค้าโครงคำถาม โดยผู้วิจัยดำเนินการประมวลผลข้อมูลจากการสัมภาษณ์ข้าราชการส่วนกลางคือผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ข้าราชการส่วนภูมิภาคสังกัดสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดและสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ และในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยบูรพาวิทยาเขตสระแก้ว รวมจำนวน 10 ราย โดยจำแนกข้อมูลเป็นหมวดหมู่ตามประเด็นที่ศึกษาเพื่อหาคำตอบตามวัตถุประสงค์การวิจัย โดยการนำเสนอข้อมูลและรายงานผลการศึกษาโดยวิธีการพรรณนา (Descriptive Analysis)

1. สรุปการวิจัย

1.1 การเมืองในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างและการวิจัยเอกสาร พบว่ามีความเห็นขัดแย้งเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่เห็นด้วยและสนับสนุนให้มีการจัดตั้ง และกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยและไม่สนับสนุนให้มีการจัดตั้ง ดังนี้

1.1.1 กลุ่มบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) *กลุ่มที่เห็นด้วยและสนับสนุนให้มีการจัดตั้ง* เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับประโยชน์ จากการที่สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นหน่วยงานประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานต่าง ๆ ในระดับอำเภอและจังหวัด รวมถึงหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนความรู้ด้านวิชาการ ระเบียบ กฎหมาย ให้นำบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถปฏิบัติงาน ได้ถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย ดำเนินการตรวจสอบรวบรวม ประสานงานการแก้ไขปัญหาการดำเนินงานตามภารกิจถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง, แก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย แนวทางและข้อสั่งการ, แก้ไขปัญหาการร้องเรียนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แก้ไขปัญหาความขัดแย้งของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ข้าราชการประจำ) กับกลุ่มการเมืองต่าง ๆ เป็นหน่วยงานในการตรวจสอบ กลั่นกรองรวบรวมเอกสารหลักฐาน การขอรับการสนับสนุนงบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับอำเภอ ซึ่งส่งผลดีต่อการขับเคลื่อนนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นที่มีแนวนโยบายเดียวกันหรือสอดคล้องกับนโยบายของภาครัฐ และประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์จากการเป็นศูนย์ปฏิบัติการร่วมในการช่วยเหลือประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ รวบรวมปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน อำนวยความสะดวก และประสานงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ และหากเกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นหน่วยงานในการประสานงานหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนต่อไป

2) *กลุ่มที่ไม่เห็นด้วยและไม่สนับสนุนในการจัดตั้ง* เนื่องจากมองว่าเป็นการขยายกรอบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่มีความซ้ำซ้อนในเชิงพื้นที่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้เป็นการครอบทับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการเพิ่มอำนาจด้านการกำกับดูแลให้นายอำเภอซึ่งเป็นตัวแทนของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งขัดแย้งและไม่สอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจตามหลักสากลที่มุ่งเน้นความเป็นอิสระในการบริหารงานและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการสะท้อนความไม่จริงจังในการกระจายอำนาจของภาครัฐ ซึ่งภาครัฐควรปรับบทบาทลดการกำกับดูแล และเพิ่มอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมตัดสินใจ กำหนดนโยบายในการจัดทำกิจกรรมบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนไม่ต้องการให้มีโครงสร้างองค์กรที่มีท้องถิ่นอำเภอทุกพื้นที่ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีความเข้มแข็งอยู่แล้ว เป็นการประหยัดงบประมาณ และกำลังคน และบางส่วนเห็นว่าไม่ควรมีตำแหน่งท้องถิ่นอำเภอ เพราะเป็นการเพิ่มภาระงบประมาณบุคลากรภาครัฐ และหากจำเป็นต้องมีต้องระบุ ให้ได้ว่าประชาชนได้ประโยชน์อย่างไร และอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนเป็นอย่างไร รวมทั้งปัจจุบันมีเทคโนโลยีการสื่อสารที่เข้าถึงในแต่ละพื้นที่แล้วอาจไม่จำเป็นต้องมีการจัดตั้งบุคลากรไว้ที่อำเภอ

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพยายามจะดึงอำนาจกลับคืนไปไว้ส่วนกลาง ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจว่าไม่ควรมีท้องถิ่นอำเภอ เนื่องจากทำให้ภาระงานเอกสารล่าช้า ควรมีการทำงานที่สั้น กระชับ รวดเร็ว สามารถติดต่อไปที่สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดได้โดยตรง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีความพร้อมของบุคลากรในด้านต่าง ๆ และเมื่อต้องการขอปรึกษา แนะนำ ก็สามารถติดต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้โดยตรง

บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการแสดงความคิดเห็นของแต่ละฝ่ายทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในเวทีการประชุมระดมความคิดเห็นอย่างเป็นทางการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำมากำหนดแนวทางในการปฏิรูปองค์กรของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ของสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ มุขนิธิพัฒนาระบบราชการ และเวทีการประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อการปฏิรูปองค์กรของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในกรุงเทพมหานคร, จังหวัดสกลนคร, จังหวัดลำปาง และจังหวัดตรัง

1.1.2 กลุ่มบุคลากรส่วนภูมิภาคในสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด และสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ

1) กลุ่มที่เห็นด้วยและสนับสนุนให้มีการจัดตั้ง เนื่องจากการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอจะทำให้การทำงานของท้องถิ่นอำเภอในปัจจุบันมีกฎหมายรองรับการปฏิบัติงาน มีความชัดเจนด้านกรอบโครงสร้างภารกิจหน้าที่ของหน่วยงาน ตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเสนอขอการกำหนดโครงสร้างหน่วยงานภายนอกเป็น 3 ฝ่าย ประกอบด้วย ฝ่ายส่งเสริมและพัฒนาท้องถิ่น ฝ่ายระเบียบและกฎหมายท้องถิ่น และฝ่ายการเงิน บัญชีและการตรวจสอบ และมีการกำหนดภารกิจหน้าที่จำนวน 8 ด้าน ประกอบด้วย ด้านการสนับสนุนนายอำเภอในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการบูรณาการแนวทางการพัฒนาเชิงพื้นที่และการขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลระดับอำเภอ ด้านการส่งเสริมสนับสนุนการ

บริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการส่งเสริมสนับสนุนการบริหารงานการเงินและการคลังท้องถิ่น ด้านการจัดการฐานข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การอำนวยความสะดวกและธรรมาภิบาล ด้านการกำกับกำกับการดำเนินงานให้เป็นไปตามมาตรฐานการดำเนินงานและมาตรฐานการบริการสาธารณะ และด้านการสนับสนุนการดำเนินงานของนายอำเภอในภารกิจอื่น ๆ เป็นการแก้ไขปัญหาด้านกรอบอัตราค่าจ้างบุคลากรของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ปัจจุบันมีการแบ่งบุคลากรจากสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดลงไปปฏิบัติงานในอำเภอ โดยกำหนดโครงสร้างจำนวนบุคลากรที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน และบุคลากรในสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอจะมีความก้าวหน้าในสายอาชีพ สามารถสอบเลื่อนตามระดับตำแหน่งในระดับของหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอ (ประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการพิเศษ) ซึ่งส่งผลต่อสิทธิและประโยชน์ด้านอื่น ๆ ในการดำรงชีพ ทำให้บุคลากรที่เกี่ยวข้องมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน

2) กลุ่มที่ไม่เห็นด้วยและไม่สนับสนุนในการจัดตั้ง เนื่องจากหน่วยงานในส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด (สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด) จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของอำนาจจากระดับจังหวัดไปสู่ระดับอำเภอ ทำให้อำนาจการบังคับบัญชาโดยตรงของท้องถิ่นจังหวัดเปลี่ยนแปลงไปเป็นอำนาจของนายอำเภอ เนื่องจากท้องถิ่นอำเภอและข้าราชการในสังกัดสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอจะถูกตัดโอนไปสังกัดอำเภอ ภายใต้การบังคับบัญชา (Hierarchy) ของนายอำเภอ ๆ มีอำนาจในการสั่งการ การพิจารณาความดีความชอบ การพิจารณาเลื่อนเงินเดือน การพิจารณาลงโทษทางวินัย ตลอดจนอำนาจในการกำหนดนโยบายและตัดสินใจเกี่ยวกับงานในหน้าที่ภายในเขตอำเภอ เป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของท้องถิ่นอำเภอ ข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ

ท้องถิ่นอำเภอดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอรองจากนายอำเภอ ในระดับชำนาญการพิเศษซึ่งเทียบเท่ากับตำแหน่งผู้อำนวยการกลุ่มงาน ในสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด อาจส่งผลให้เกิดปัญหาการปกครองบังคับบัญชา

ท้องถิ่นอำเภอบางส่วนที่ไม่ต้องปฏิบัติงานภายใต้การบังคับบัญชาของนายอำเภอ เนื่องจากเป็นหน่วยงานต่างกรม อาจเกิดปัญหาในการปฏิบัติงานในกรณีแนวนโยบายของกรมการปกครองกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกัน และท้องถิ่นอำเภอบางส่วน มีความกังวลเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบ หรือการเลื่อนเงินเดือน ที่อาจมีความโน้มเอียงให้ข้าราชการและบุคลากรในสังกัดกรมการปกครองมากกว่ากรมอื่น

บุคลากรของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดแสดงความคิดเห็นต่อผู้ตามแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอของแต่ละฝ่ายทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย ในเวทีการประชุมระดมความคิดเห็นอย่างเป็นทางการของหน่วยงานในสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อนำมากำหนดแนวทางในการปฏิรูปองค์การของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ของสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ มุลินธิพัฒนาระบบราชการ โดยมีบุคลากรของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด เข้าร่วมประชุมจำนวน 249 คน ในวันที่ 24 กันยายน 2562 ณ ห้องประชุมราชา 2 ชั้น 11 โรงแรมปรีนซ์ พาเลซ มหานาค กรุงเทพมหานคร และในเวทีการประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อการปฏิรูปองค์การของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในจังหวัดทั้ง 4 ภาค ในกรุงเทพมหานคร, จังหวัดสกลนคร, จังหวัดลำปาง และจังหวัดตรัง

1.1.3 กลุ่มบุคลากรส่วนกลางจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

1) กลุ่มที่เห็นด้วยและสนับสนุนให้มีการจัดตั้ง เนื่องจากสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอจะเป็นหน่วยงานในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล กระทรวงมหาดไทย และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น รวมถึงนโยบายสำคัญต่าง ๆ เพื่อดำเนินการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับอำเภอ ทำหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ และขับเคลื่อนนโยบายของภาครัฐให้เป็นไปตามกรอบทิศทางการพัฒนาประเทศ สอดคล้องตามยุทธศาสตร์ชาติ ด้านความมั่นคง ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ผ่านกิจกรรมและโครงการต่าง ๆ และรวมถึงการขับเคลื่อนภารกิจตามนโยบายสำคัญของกระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อาทิ การบริหารจัดการขยะมูลฝอยชุมชน น้ำเสียและสิ่งปฏิกูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบำรุงรักษาแหล่งน้ำคูคลองสาธารณะ การป้องกันและควบคุมโรคพิษสุนัขบ้า การดำเนินโครงการเฉลิมพระเกียรติฯ และโครงการพระราชดำริในพื้นที่ และจะทำให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีกรอบอัตรากำลังบุคลากรเพิ่มขึ้นตามที่มีการขอรับไป 878 อำเภอ ๆ ละ 1-3 อัตรา ตามขนาดและจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมจำนวน 1,262 อัตรา ส่งผลดีต่อการบริหารงานบุคคลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด และเป็นการแก้ไขปัญหาคอขวดเสียบุคลากรคุณภาพหรือปัญหาภาวะสมองไหล

2) กลุ่มที่ไม่เห็นด้วยและไม่สนับสนุนในการจัดตั้ง เนื่องจากการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอจะทำให้กรอบโครงสร้างหน่วยงานภายในของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้รับผลกระทบตามเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และแนวทางการจัดหน่วยงานใหม่ของรัฐตามที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนด ทำให้ต้องยุบเลิกหรือยุบรวมหน่วยงานเดิม เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในด้านภารกิจและงบประมาณ ส่งผลให้บุคลากรในหน่วยงานฯ ดังกล่าวต้องมีการยุบเลิกหรือปรับเปลี่ยนไปสังกัดหน่วยงานอื่น

การปรับเปลี่ยน โครงสร้างอำนาจหน้าที่หรือภารกิจหน้าที่ขององค์กรในสำนักและกองต่าง ๆ เช่น ข้อเสนอให้ส่วนแผนและงบประมาณควบรวมกับส่วนยุทธศาสตร์และแผนงาน, ข้อเสนอให้กองตรวจสอบระบบการเงินบัญชีควบรวมกับสำนักบริหารการคลังท้องถิ่น, ข้อเสนอให้งานจัดเก็บรายได้ควบรวมกับกลุ่มการเงิน เนื่องจากเห็นว่าเนื่องจากภารกิจงานมีความคล้ายกัน ลดความซ้ำซ้อน หรือเป็นงานประเภทเดียวกันควรดำเนินการเหมือนกันการจัดสรรงบประมาณจะได้สอดคล้องกัน

การเสนอให้ลดจำนวนคนในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในส่วนกลางเพื่อไปเพิ่มตำแหน่งข้าราชการให้หน่วยงานราชการในส่วนภูมิภาคระดับอำเภอ

ทำให้ข้าราชการ บุคลากร และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องภายในสำนักและกองดังกล่าวได้รับผลกระทบจากการยุบเลิกและหรือเปลี่ยนแปลงบทบาทภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานทั้งอาจมีปริมาณงานเพิ่มขึ้นหรือลดลง หรือปรับเปลี่ยนไปปฏิบัติงานในตำแหน่งหรือสังกัดอื่น ทำให้ไม่เห็นด้วยกับการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค เนื่องจากไม่ต้องการปรับเปลี่ยน ตำแหน่ง หน้าที่การงาน หรือโยกย้ายไปปฏิบัติราชการในสำนัก กอง หรือจังหวัดอื่น

บุคลากรของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้แสดงความคิดเห็นต่อผู้ความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคในเวทีการประชุมระดมความคิดเห็นอย่างเป็นทางการของหน่วยงานในสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อนำมากำหนดแนวทางในการปฏิรูปองค์การของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ของสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ มูลนิธิพัฒนาระบบราชการ ในวันที่ 24 กันยายน 2562 ณ ห้องประชุมราชา 2 ชั้น 11 โรงแรมปรีnce พาเลซ มหานคร กรุงเทพมหานคร และได้สะท้อนความต้องการและแสดงความคิดเห็นในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ ในเวทีการประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อการปฏิรูป

องค์การของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ในจังหวัดทั้ง 4 ภาค ในกรุงเทพมหานคร, จังหวัด สกลนคร, จังหวัดลำปาง และจังหวัดตรัง

การจัดทำหนังสือชี้แจงประชาสัมพันธ์บทบาท ภารกิจกรมส่งเสริมการ ปกครองท้องถิ่น และแนวทางการขับเคลื่อนต่าง ๆ ในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ผู้บริหารของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้ชี้แจงตอบข้อสงสัยต่อ ประเด็นเกี่ยวกับจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ผ่านสื่อออนไลน์ต่าง ๆ เช่น ประชาชาติธุรกิจ (ออนไลน์), เว็บไซต์ GNews, Facebook สำนักข่าว กรมประชาสัมพันธ์

1.1.4 นักวิชาการ

กรณีแรก หากรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในอนาคต ยังคงมีการแบ่งเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น การจัดตั้งสำนักงานส่งเสริม การปกครองท้องถิ่นอำเภอก็จะทำให้มีกฎหมายในระดับกฎกระทรวงรับฐานอำนาจ ภารกิจ หน้าที่ เป็นหน่วยงานขับเคลื่อนภารกิจนโยบายจากภาครัฐส่วนกลาง กำกับ ติดตามการดำเนินงาน ตามนโยบาย และประสานงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ กล่าวได้ว่าเป็นลักษณะการ บริหารราชการแผ่นดินที่มีส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานหนึ่งในการ ขับเคลื่อนภารกิจของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง โดยสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ มีหน้าที่ในการตรวจสอบ กำกับดูแล ติดตาม ส่งเสริมสนับสนุน การปฏิบัติงาน การรักษาระดับ มาตรฐานในการจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะ และการบริการประชาชนขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น การกำหนดภารกิจ อำนาจหน้าที่ ระหว่างสำนักงานส่งเสริม การปกครองท้องถิ่นอำเภอ และสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด ต้องไม่ให้ซ้ำซ้อน และการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอไม่มีผลกระทบในลักษณะของความ ขัดแย้งหรือเสียผลประโยชน์ของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรณีที่สอง หากแนวโน้มและทิศทางการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ในอนาคต มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบ ทั้งจากการเปลี่ยนแปลงของคณะผู้บริหารประเทศจากการ เลือกลง หรือกระแสของคนรุ่นใหม่ ที่มีมุมมองต่อการบริหารราชการแผ่นดินควรมีแค่ส่วนกลาง และท้องถิ่น การจัดตั้งหน่วยงานราชการขึ้นในส่วนภูมิภาคก็ไม่มีคามจำเป็น เนื่องจากการจัดตั้ง หน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าวจะเป็นการเพิ่ม โครงสร้างของหน่วยงานราชการ เพิ่มกรอบอัตรากำลัง

บุคลากร เพิ่มงบประมาณ เป็นการขยายฐานอำนาจของหน่วยงานราชการในส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะหน่วยงานในระดับอำเภอที่มีจำนวนมากถึง 878 แห่ง ส่งผลกระทบต่อภาระงบประมาณของประเทศ ซึ่งมีปัญหาการระงับประมาณด้านบุคลากรภาครัฐในสัดส่วนที่สูงมากอยู่แล้ว หากมีการตั้งหน่วยงานของรัฐเพิ่มขึ้นอีกจะยิ่งเป็นการซ้ำเติมปัญหาดังกล่าว

การขยายโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐให้มีขนาดใหญ่โต มีลำดับชั้นของการบังคับบัญชา ส่งผลต่อความเชื่อใจของการบริหารงาน ประกอบกับการบริหารราชการของหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นเพียงการตอบสนองต่อนโยบายและความต้องการกลุ่มชนชั้นบน ไม่ได้ยึดโยงกับประชาชน ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการประชาชนในท้องถิ่น จึงมีกระแสเรียกร้องเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ภารกิจ และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยดำเนินการ เพื่อให้การปฏิบัติงานมีความคล่องตัว ตลอดจนสามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

การจัดตั้งหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคในระดับอำเภอ ส่งผลต่อภาระงบประมาณของประเทศเพิ่มสูงขึ้น เขาย คำวิศุ ครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เงินเดือนบุคลากร ทำให้ภาครัฐสูญเสียโอกาสในการนำงบประมาณดังกล่าวไปแก้ไขปัญหาความต้องการที่มีความสำคัญ จำเป็น และเร่งด่วน รวมถึงสูญเสียโอกาสในการนำไปพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ

กรอบภาระหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ ยังขาดความชัดเจนว่างานใดเป็นงานหลักของท้องถิ่นอำเภอ เหมือนส่วนราชการอื่นในระดับอำเภอ เช่น สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ ที่ทำการปกครองอำเภอ สำนักงานเกษตรอำเภอ สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ เป็นต้น

การแสดงความคิดเห็นหรือการคัดค้านการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นหน่วยงานราชการของส่วนภูมิกาดังกล่าวได้ปรากฏในบทความทางวิชาการ และการแสดงความคิดเห็นผ่านช่องทางออนไลน์ต่าง ๆ เช่น เพจ Facebook เป็นต้น

1.2 ปัญหาอุปสรรคในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างและการวิจัยเอกสาร พบว่า ปัญหาอุปสรรคในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ ประกอบด้วย ปัญหาด้านกฎหมายและแนวนโยบายของภาครัฐ ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาด้านการบริหารจัดการ และปัญหาด้านแนวคิด ดังนี้

1.2.1 ปัญหาด้านกฎหมายและแนวนโยบายของภาครัฐ จากนโยบายการจัดการภาครัฐตามยุทธศาสตร์ชาติที่มีความมุ่งหมายให้จำกัดขนาดของหน่วยงานภาครัฐให้มีขนาดเล็ก ประกอบกับแนวทางการดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ของรัฐมีความยุ่งยากสลับซับซ้อน ตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงาน ก.พ.ร. กำหนด ซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ ดังนี้

1) กฎหมายได้กำหนดให้ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) เป็นเป้าหมายของการบริหารงานภาครัฐ โดยได้กำหนดให้มีการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ เพื่อให้ภาครัฐมีขนาดเล็กลง เหมาะสมกับภารกิจ ส่งเสริมให้ประชาชนและทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ และยังสามารถกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน รวมถึงการถ่ายโอนภารกิจที่สำคัญ และกระจายอำนาจเพื่อให้ชุมชนและท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง และปรับระบบวิธีการปฏิบัติงาน โดยการใช้ระบบนวัตกรรม เทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงาน

2) สำนักงาน ก.พ.ร. ได้กำหนดแนวทางและวิธีการในการจัดตั้งหน่วยงานของราชการส่วนภูมิภาค ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 เมษายน 2560 โดยกำหนดหลักการในการจัดตั้ง ทั้งหลักการในเชิงภารกิจ หลักการในเชิงระบบและประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน และหลักการเชิงโครงสร้าง กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาตามภารกิจอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน บังคับ การกำหนดรูปแบบของการจัดตั้ง และกำหนดวิธีดำเนินการและขั้นตอนในการจัดตั้ง ตามเกณฑ์ที่สำนักงาน ก.พ.ร. กำหนด เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐมีขนาดที่เหมาะสม ลดความซ้ำซ้อนของภารกิจ เกิดความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากร และยกระดับความเป็นเอกภาพของการบริหารราชการในพื้นที่

3) สำนักงาน ก.พ.ร. ได้กำหนดแนวทางการจัดตั้งหน่วยงานรัฐตามแผนการปฏิรูปประเทศ ซึ่งมีผลบังคับกับการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ของรัฐในทุกกรณี โดยต้องถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และให้ส่วนราชการดำเนินปรับปรุงบทบาท ภารกิจ โครงสร้างหน่วยงาน รวมถึงการบูรณาการระหว่างหน่วยงานก่อนเสนอขอจัดตั้ง และกำหนดให้ต้องระบุข้อเสนอให้ยุบเลิกหรือยุบรวมหน่วยงานที่มีอยู่เดิม (One-in, X-Out) เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนด้านภารกิจและงบประมาณ และให้เสนอแผนการนำ Digital Technology มาใช้ในการปฏิบัติงานประกอบคำขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่

1.2.2 ปัญหาด้านงบประมาณ

ภาระค่าใช้จ่ายงบประมาณด้านบุคลากรภาครัฐในแต่ละปีมีแนวโน้มและทิศทางสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. 2565 งบประมาณรายจ่ายบุคลากรภาครัฐ จากการจำแนกตาม

กลุ่มรายจ่าย รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 1,243,607 ล้านบาท หรือร้อยละ 40.1 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2564 ที่มีสัดส่วนร้อยละ 38.0 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงมาก และยังส่งผลต่อภาระด้านงบประมาณในภาพรวมที่ต้องสูญเสียโอกาสในการพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ ที่มีความสำคัญจำเป็น ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจของไทยและทั่วโลกอยู่ในภาวะขาลงจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ที่ส่งผลกระทบต่อรายได้หดหายไปจากภาคการท่องเที่ยวที่ต้องปิดเมือง ภาคธุรกิจที่ประสบปัญหาสภาพคล่อง หนี้ครัวเรือนที่เพิ่มสูงขึ้น และภาระหนี้จากการกู้เงินของรัฐบาลที่มีการขยายจนเต็มเพดานเงินกู้ ส่งผลต่อการจัดหาและบริหารงบประมาณในระยะยาว ประกอบกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีน้อยที่สุดในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอจะส่งผลกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณของกระทรวงมหาดไทยและประเทศ

1.2.3 ปัญหาด้านการบริหารจัดการ

จากการดำเนินการของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในการเสนอขอจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ทั้งการเลือกจังหวัดตัวอย่างในการทดลอง จำนวน 8 จังหวัด 4 ภาค การกำหนดภารกิจรายกิจกรรมและการหาข้อมูลปริมาณงานย้อนหลัง 3 ปี การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลโดยมีแนวทางในการจัดตั้งเป็น 3 รูปแบบ โดยแบบแรกมีการจัดตั้งในทุกอำเภอ แบบที่สองมีการจัดตั้งเป็นกลุ่มอำเภอตามขนาดและจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแบบที่สามเป็นการจัดกลุ่มงานภายใต้สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด และมีการจัดหาสถาบันการศึกษาดำเนินการศึกษาออกแบบวางระบบการทำงาน ซึ่งข้อมูลที่ได้ยังไม่เพียงพอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเห็นชอบตามข้อเสนอ โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ได้ตอบข้อหารือให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทบทวนการจัดทำข้อเสนอการแบ่งส่วนราชการภายในกรม จัดทำรายละเอียดข้อมูลประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมให้มีความชัดเจน ครบถ้วน และสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ตามแนวทางและหลักเกณฑ์ที่กำหนด ประกอบด้วย การทบทวนภารกิจภาพรวมของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น การระบุเหตุผลความจำเป็นในการขอจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอพร้อมทั้งต้องระบุข้อเสนอให้ยุบเลิกหรือยุบรวมหน่วยงานที่มีอยู่เดิมให้จัดทำข้อมูลอัตรากำลังของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแยกเป็นรายจังหวัด รายละเอียดกลุ่มงานภายในและสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอตามโครงสร้างในปัจจุบัน ให้ระบุรายละเอียดความคุ้มค่าและประโยชน์ที่จะได้รับ (Expected outcome) ทั้งข้อมูลเชิงประจักษ์และข้อมูลเชิงสถิติ และการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการ

1.2.4 ปัญหาด้านแนวคิด

เนื่องจากบุคลากรที่เกี่ยวข้องทั้งจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักวิชาการ มีกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่แตกต่างกัน ดังนี้

1) แนวคิดของกลุ่มที่เห็นด้วยและสนับสนุนให้มีการจัดตั้ง

(1) รูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยได้กำหนดให้มีโครงสร้างการจัดส่วนราชการประกอบด้วย ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การปฏิบัติงานหรือจัดทำกิจกรรมและบริการสาธารณะของหน่วยงานต่าง ๆ ใน 3 ส่วนดังกล่าว ต้องมีการเชื่อมโยงประสาน สอดคล้องกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความร่วมมือกันในการขับเคลื่อนภารกิจและนโยบายที่มีความสำคัญและจำเป็น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานที่ภาครัฐได้มอบอำนาจให้ดำเนินการแทนตามขอบเขตของภารกิจที่กฎหมายกำหนด รวมถึงการที่ภาครัฐให้เงินสนับสนุนการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้จัดทำกิจกรรมและบริการสาธารณะในท้องถิ่น โดยกฎหมายยังได้กำหนดให้มีการกำกับดูแลโดยผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอทั้งกำกับการกระทำหรือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอจะเป็นหน่วยงานในการขับเคลื่อน ภารกิจ ตามนโยบายต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง เพื่อไปขับเคลื่อนและดำเนินการในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมากถึง 7,850 แห่ง มี ประเภท ระดับ และขนาดที่แตกต่างกัน และมีระดับของศักยภาพในการจัดทำกิจกรรมและบริการสาธารณะที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในระดับของเทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีจำนวนมากและอยู่ในพื้นที่ชนบทห่างไกล ส่วนใหญ่จะมีปัญหาด้านงบประมาณและบุคลากรที่มีจำนวนจำกัด และมักประสบปัญหาในการจัดทำบริการสาธารณะ การปฏิบัติตามข้อระเบียบกฎหมาย ตลอดจนแนวทางการดำเนินการตามที่ระดับมาตรฐานกำหนด ดังนั้น การจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอจะเป็นหน่วยงานในการส่งเสริมสนับสนุน ประสานงาน อำนวยการ ให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในแต่ละพื้นที่

2) แนวคิดของกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยและไม่สนับสนุนให้มีการจัดตั้ง

(1) การจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ เป็นการเพิ่มโครงสร้างของหน่วยงานราชการ เพิ่มกรอบอัตรากำลังบุคลากร เพิ่มงบประมาณ เป็นการขยายฐาน

อำนาจของหน่วยงานราชการในส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะหน่วยงานในระดับอำเภอที่มีจำนวนมากถึง 878 แห่ง ซึ่งเมื่อมีการจัดตั้งจำเป็นต้องมีการใช้จ่ายงบประมาณจำนวนมาก เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน เช่น ค่าวัสดุอุปกรณ์ ค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ค่าตอบแทนเงินเดือนค่าจ้าง ตลอดจนค่าสวัสดิการต่าง ๆ ส่งผลกระทบต่อภาระงบประมาณของประเทศ ซึ่งมีปัญหาภาระงบประมาณด้านบุคลากรภาครัฐในสัดส่วนที่สูงมากอยู่แล้ว หากมีการตั้งหน่วยงานของรัฐเพิ่มขึ้นอีกจะยิ่งเป็นการซ้ำเติมปัญหาดังกล่าว ทำให้ภาครัฐสูญเสียโอกาสในการนำงบประมาณดังกล่าวไปแก้ไขปัญหาความต้องการที่มีความสำคัญ จำเป็น และเร่งด่วน รวมถึงสูญเสียโอกาสในการนำไปพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ

(2) การขยายโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐให้มีขนาดใหญ่โต ทำให้มีลำดับขั้นของการบังคับบัญชา ส่งผลต่อความเชื่อใจของการบริหารงาน ประกอบกับการบริหารราชการของหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นเพียงการตอบสนองต่อนโยบายและความต้องการกลุ่มชนชั้นบน ไม่ได้ยึดโยงกับประชาชน ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

(3) ขัดแย้งกับหลักการกระจายอำนาจ เป็นการเพิ่มอำนาจในการกำกับดูแลท้องถิ่นของฝ่ายกำกับดูแล (นายอำเภอ) เป็นการหวงแหนอำนาจของส่วนกลาง ทำให้การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารงาน เป็นการครอบงำการปฏิบัติงานของท้องถิ่น และแสดงออกถึงความไม่จริงจังในการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่น ประกอบกับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนยังมีแนวคิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดภาครัฐหรือกระทรวงมหาดไทย ต้องรอรับคำสั่งและข้อสั่งการจากส่วนกลางเพื่อถือปฏิบัติ ทำให้บุคลากรดังกล่าวขาดความคิดริเริ่มในการกำหนดนโยบายจัดทำบริการสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งมีความแตกต่างกันตามบริบทของพื้นที่

จากแนวนโยบายของภาครัฐตามยุทธศาสตร์ชาติ แนวทางของสำนักงาน ก.พ.ร. ตามมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ที่มุ่งเน้นจำกัดขนาดของหน่วยงานภาครัฐ และมุ่งให้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการปฏิบัติงานโดยใช้ระบบนวัตกรรมและเทคโนโลยี ปัญหาด้านภาระงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ การบริหารจัดการของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นยังไม่เป็นไปตามแนวทางที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสำนักงาน ก.พ.ร. กำหนดที่มีวิธีการและขั้นตอนที่ยู่ยากและสลับซับซ้อน และแนวความคิดที่แตกต่างกันของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ทั้งจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความเห็นของนักวิชาการดังกล่าวที่มีการต่อสู้ขัดแย้งทางความคิดเนื่องจากเล็งเห็นประโยชน์ที่จะได้รับของฝ่ายตนทั้งฝ่ายที่เห็นด้วย

กับการจัดตั้ง เนื่องจากได้รับประโยชน์ในการจัดตั้งเพื่อการขับเคลื่อนภารกิจและนโยบายภาครัฐ ส่วนกลางในระดับพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การรักษาระดับมาตรฐานในการจัดทำกิจกรรมบริการสาธารณะที่มีปัญหาความแตกต่างหลากหลายของประเภท ระดับและขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับแนวคิดของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการจัดตั้งเนื่องจากกังวลว่าเป็นการเพิ่มขยายโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐ เพื่อประโยชน์ในการรับงบประมาณ และบุคลากรเพิ่มขึ้น ซึ่งขัดแย้งและไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจที่มีเป้าหมายให้ภาครัฐลดบทบาทลง โดยการถ่ายโอนอำนาจ ภารกิจ บุคลากร และงบประมาณ จากภาครัฐส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นเป็นหน่วยดำเนินการ และลดบทบาทของการกำกับดูแลของบุคลากรภาครัฐลง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการดำเนินการกิจกรรมและบริการสาธารณะ เพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดดังกล่าว ล้วนเป็นปัญหาอุปสรรคและส่งผลกระทบต่อการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ

2. อภิปรายผล

จากการศึกษา การเมืองในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ผลการศึกษาพบว่ามีความเห็นของกลุ่มบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ทั้งจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักวิชาการ แบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่เห็นด้วยและสนับสนุนให้มีการจัดตั้ง และกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยและไม่สนับสนุนให้มีการจัดตั้ง อาจเป็นเพราะการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอจะส่งผลกระทบต่อกลุ่มบุคลากรดังกล่าว มีทั้งกลุ่มที่ได้ประโยชน์หรือสังเกตเห็นประโยชน์จากการจัดตั้ง และกลุ่มที่เสียประโยชน์หรืออาจได้รับผลกระทบจากการจัดตั้ง ดังนี้

2.1 กลุ่มบุคลากรที่เห็นด้วยและสนับสนุนให้มีการจัดตั้ง เนื่องจากเป็นประโยชน์กับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ จากการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอในการส่งเสริมสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคลากรในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนวยการ ประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานและปัญหาความขัดแย้งของบุคลากรในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลดีต่อการขับเคลื่อนนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น ที่มีแนวนโยบายเดียวกันหรือสอดคล้องกันกับนโยบายของรัฐบาล และประชาชนได้รับประโยชน์จากการเป็นศูนย์รับเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ รวบรวมปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

ประสานงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เพื่อช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาของประชาชน และประสานงานหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในกรณีที่เกินศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, เป็นประโยชน์ต่อสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดจากมีกฎหมายรองรับโครงสร้างภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นอำเภอในปัจจุบัน เป็นการแก้ไขปัญหาด้านกรอบอัตรากำลังบุคลากรที่ประสบปัญหาขาดแคลนในปัจจุบันจากการแบ่งบุคลากรจากสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดลงไปปฏิบัติงานในอำเภอ ทำให้มีกรอบอัตรากำลังที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน และทำให้มีความก้าวหน้าในสาขาอาชีพ และมีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการในสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ ส่งผลดีต่อการบริหารงานบุคคล และแก้ไขปัญหาการสูญเสียบุคลากรคุณภาพของหน่วยงาน และเป็นประโยชน์ต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจากการมีสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอจะเป็นหน่วยงานในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล กระทรวงมหาดไทย และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น รวมถึงนโยบายสำคัญต่าง ๆ เพื่อดำเนินการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับอำเภอ ทำหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง และมีศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง ตามระดับมาตรฐาน และขับเคลื่อนนโยบายของภาครัฐให้เป็นไปตามกรอบทิศทางการพัฒนาประเทศ สอดคล้องตามยุทธศาสตร์ชาติ

ผลการศึกษาดังกล่าว สอดคล้องกับงานวิจัยของ ผกาภรณ์ จันทร์ทิพย์ (2552) ซึ่งได้ทำวิจัยเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษางานด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น” ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริหารงานบุคคลคือ การเป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานในกระบวนการบริหารงานบุคคลด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะหน้าที่ของหน่วยงานธุรการให้กับคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด (ก.ท.จ., ก.อบต.จังหวัด) และเป็นหน่วยงานให้คำปรึกษาและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง และมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการกำกับควบคุมหรือสั่งการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

ผลการศึกษาฯ สอดคล้องกับแนวคิดของ อัครณัฐ วงศ์ปริดี และรัชเฉลิม สุทธิพงษ์ ประชา (2561) กล่าวว่า การจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นการบูรณาการในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีคุณภาพ บูรณาการทุกภาคส่วนและขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอ

ผลการศึกษาฯ สอดคล้องกับงานวิจัยของ สุมล สอนสำโรง (2553) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของท้องถิ่นอำเภอในจังหวัดตาก” ผลการศึกษาพบว่า (1) สภาพปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของท้องถิ่นอำเภอในเขตพื้นที่จังหวัดตาก คือ ท้องถิ่นอำเภอในจังหวัดตากส่วนใหญ่มีความพึงพอใจและภาคภูมิใจในการปฏิบัติหน้าที่ท้องถิ่นอำเภอน้อย เนื่องจากสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอยังไม่ได้เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคไม่มีการกำหนดท้องถิ่นอำเภอให้ชัดเจน จึงไม่เห็นโอกาสความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ ไม่พอใจในผลตอบแทนที่ได้รับ ทำให้ขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน การพัฒนาบุคลากรของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นยังน้อย ไม่สม่ำเสมอ ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงสำนักงานท้องถิ่นอำเภอขาดบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และงบประมาณในการปฏิบัติงาน ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ดีเท่าที่ควร ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เข้าใจบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง (2) แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของท้องถิ่นอำเภอในเขตพื้นที่จังหวัดตาก คือ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรกำหนดให้สำนักงานท้องถิ่นอำเภอเป็นหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค มีการอบรมและพัฒนาบุคลากรของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง จัดสรรบุคลากร วัสดุอุปกรณ์ งบประมาณ ค่าตอบแทน และสวัสดิการต่าง ๆ ให้สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเพิ่มขึ้น เพื่อเพิ่มแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดและสำนักงานท้องถิ่นอำเภอควรจัดอบรมบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและตรวจนิเทศงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอ มีการประชุมร่วมกันระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาระดับจังหวัดและอำเภออย่างสม่ำเสมอ เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและพัฒนาระบบการทำงานเพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.2 กลุ่มบุคลากรที่ไม่เห็นด้วยและไม่สนับสนุนในการจัดตั้ง เนื่องจากมีความเห็นว่าจะได้รับผลกระทบหรือเสียประโยชน์จากการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ เนื่องจากเป็นการเพิ่มโครงสร้างของหน่วยงานราชการ เพิ่มกรอบอัตรากำลังบุคลากรเพิ่มงบประมาณ เป็นการขยายฐานอำนาจของหน่วยงานราชการในส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะหน่วยงานในระดับอำเภอที่มีจำนวนมากถึง 878 แห่ง ซึ่งเมื่อมีการจัดตั้งแล้วทำให้ภาระค่าใช้จ่ายงบประมาณจำนวนมาก เช่น ค่าวัสดุอุปกรณ์ ค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ค่าตอบแทนเงินเดือนค่าจ้างตลอดจนค่าสวัสดิการต่าง ๆ ส่งผลกระทบต่อภาระงบประมาณของประเทศ ซึ่งมีปัญหาภาระงบประมาณด้านบุคลากรภาครัฐในสัดส่วนที่สูงมากอยู่แล้ว หากมีการตั้งหน่วยงานของรัฐเพิ่มขึ้นอีกจะยิ่งเป็นการซ้ำเติมปัญหาดังกล่าว ทำให้ภาครัฐสูญเสียโอกาสในการนำงบประมาณดังกล่าวไปแก้ไขปัญหาคือความต้องการที่มีความสำคัญ จำเป็น และเร่งด่วน รวมถึงสูญเสียโอกาสในการนำ

งบประมาณดังกล่าวไปพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ ต่อไป การขยายโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐให้มีขนาดใหญ่โต ทำให้มีโครงสร้างลำดับชั้นของการบังคับบัญชา ส่งผลต่อความเชื่อใจของการบริหารงาน ประกอบกับการบริหารราชการของหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นเพียงการตอบสนองต่อนโยบายและความต้องการกลุ่มชนชั้นบนในสังคมบางกลุ่ม ไม่ได้ยึดโยงกับประชาชน ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการประชาชนในท้องถิ่น

การจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นการเพิ่มอำนาจด้านการกำกับดูแลให้นายอำเภอซึ่งเป็นตัวแทนของหน่วยงานภาครัฐในส่วนภูมิภาคที่มีการทับซ้อนเชิงพื้นที่ ครอบคลุมการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลต่อความเป็นอิสระในการบริหารงานและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขัดแย้งและไม่สอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจ เป็นการสะท้อนความจริงใจในการกระจายอำนาจของภาครัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีความเข้มแข็ง มีความพร้อมด้านบุคลากร และมีระบบเทคโนโลยีการสื่อสารทันสมัย และการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอจะทำให้มีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของอำนาจจากระดับจังหวัดไปสู่ระดับอำเภอ โดยท้องถิ่นจังหวัดจะสูญเสียอำนาจในการบังคับบัญชาจากโดยตรงเป็นทางอ้อม จากการตัดโอนบุคลากรไปสังกัดอำเภอภายใต้การบังคับบัญชาของนายอำเภอ ๆ มีอำนาจในการสั่งการ บังคับบัญชา พิจารณาความดีความชอบ การลงโทษทางวินัย ท้องถิ่นอำเภอ และข้าราชการในสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ และมีอำนาจในตัดสินใจและกำหนดนโยบายเกี่ยวกับงานในหน้าที่ภายในเขตอำเภอ และมีท้องถิ่นอำเภอบางส่วนไม่ต้องการโอนไปสังกัดภายใต้นายอำเภอ เนื่องจากมีความกังวลว่าจะเกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน ในกรณีแนวนโยบายของหน่วยงานต้นสังกัดไม่สอดคล้องกัน รวมถึงอาจมีความไม่เอื้อยงในการพิจารณาความดีความชอบ หรือการเลื่อนเงินเดือนให้บุคลากรในสังกัดกรมการปกครองมากกว่าสังกัดกรมอื่น และการจัดตั้งฯ จะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างหน่วยงานภายในของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ตามเงื่อนไขการจัดตั้งส่วนราชการตามแนวทางที่สำนักงาน คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนด ทำให้ต้องยุบเลิกหรือยุบรวมหน่วยงานเดิม การควบรวมหน่วยงาน เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในด้านการกิจและงบประมาณ ส่งผลให้บุคลากรในหน่วยงานดังกล่าวต้องมีการยุบเลิกหรือปรับเปลี่ยนไปสังกัดหน่วยงานอื่น

ผลการศึกษาดังกล่าว สอดคล้องกับงานวิจัยของ อุดมศักดิ์ เพ็ชรวงศ์ (2554) ซึ่งได้ทำวิจัยเรื่อง “ดุลยภาพระหว่างการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” ซึ่งผลการศึกษาพบว่า (1) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค แบ่งออกเป็น การกำกับดูแลโดยตรง และการกำกับดูแลโดยอ้อม (2) การกำกับดูแลองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นเป็นการกำกับดูแลที่แม้จะมีกรอบของกฎหมายเป็นหลักแต่การกำกับดูแลจะเป็นลักษณะการใช้ดุลยพินิจของผู้กำกับดูแลซึ่งไม่มีความสัมพันธ์กับความเป็นอิสระตามหลักการกระจายอำนาจ (3) มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพ (4) การวางระเบียบปฏิบัติขององค์กรกำกับดูแลทำให้ห้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระและตกอยู่ในอำนาจควบคุมของรัฐในสภาพที่ไม่ต่างไปจากองค์กรที่อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของรัฐ

ผลการศึกษาฯ สอดคล้องกับงานวิจัยของ พลอากาศโท ศักดา หาญยุทธ (2551) ซึ่งได้ทำวิจัยเรื่อง “การการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 ถึง พ.ศ. 2550” ซึ่งผลการศึกษาพบว่า (1) สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญในการกระจายอำนาจฯ ได้แก่ ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการและบริการนโยบายสาธารณะของท้องถิ่น สำหรับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะทำหน้าที่กำกับดูแลเท่าที่จำเป็น (2) ปัญหาอุปสรรคของการกระจายอำนาจฯ ได้แก่ ปัญหาเชิงนโยบายที่เกิดจากรัฐบาลและนักการเมืองไม่มีเจตนารมณ์และจิตสำนึกในการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ปัญหาในทางปฏิบัตินั้นเกิดจากส่วนราชการและข้าราชการไม่มีความกระตือรือร้นในการถ่ายโอนอำนาจเท่าที่ควร เนื่องจากไม่ต้องการสูญเสียบทบาทหน้าที่ อำนาจ สิทธิ และผลประโยชน์จากภารกิจที่ต้องถ่ายโอน ปัญหาสุดท้ายเกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองที่ยังไม่มีความพร้อมรองรับการถ่ายโอนอำนาจ ไม่มีความรู้ ความสามารถหรือทักษะต่อภารกิจนั้น ๆ เพียงพอและไม่กระตือรือร้นในการประสานขอรับการถ่ายโอนภารกิจ เนื่องจากกลัวการเปลี่ยนแปลงที่เคยมีผลประโยชน์ทับซ้อน ตลอดจนการเมืองภายในท้องถิ่นเอง

จากแนวคิดของกลุ่มที่เห็นด้วยหรือได้รับประโยชน์จากการจัดตั้งฯ กับกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยหรือเสียประโยชน์หรือได้รับผลกระทบจากการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคดังกล่าว แสดงให้เห็นรูปแบบของการต่อสู้ช่วงชิง การรักษา ฐานอำนาจในการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติของภาครัฐส่วนกลางผ่านกระทรวงมหาดไทย และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลางในระดับอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก ประสาน บูรณาการ ส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อขับเคลื่อนภารกิจและนโยบายของภาครัฐให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยฯ เนื่องจากกังวลว่าการจัดตั้งดังกล่าวเป็นการเพิ่มขยายโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐ เพื่อประโยชน์ในการรับงบประมาณ และบุคลากรเพิ่มขึ้น หรือมีลักษณะของรัฐบาลราชการที่มีการขยายใหญ่โตของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งขัดแย้งและไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ

ที่มีเป้าหมายให้ภาครัฐลดบทบาทลง โดยการถ่ายโอนอำนาจ ภารกิจ บุคลากร และงบประมาณ จากภาครัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยดำเนินการ และลดบทบาทของการกำกับดูแลของบุคลากรภาครัฐลง เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเป็นอิสระในการดำเนินการกิจกรรมและบริการสาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนอง ความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง และแสดงให้เห็นรูปแบบโครงสร้างการการบริหารราชการ แผ่นดินของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น โดยมีรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับ ท้องถิ่นในลักษณะแนวตั้งหรือแนวนิ่ง ที่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานหนึ่งของภาครัฐ ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ โดยมีอำนาจขอบเขตจำกัดตามที่กฎหมายกำหนด

ผลการศึกษาดังกล่าว สอดคล้องกับงานวิจัยของ ชัชฎา กำลังแพทย์ (2561) ได้ศึกษาเรื่อง “พลวัตและการปรับตัวของรัฐบาลราชการไทย กรณีศึกษาเปรียบเทียบรัฐบาลราชารสมัย สกฤษฎี และรัฐบาลราชารสมัย คสช.” ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ลักษณะเด่นของรัฐบาลราชารในสมัย จอมพลสกฤษฎี คือ การที่พลังในระบบราชการทั้งทหารและพลเรือนเข้ามามีบทบาทในฝ่ายบริหาร และนิติบัญญัติ อำนาจรวมศูนย์อยู่ที่นายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี กระบวนการริเริ่ม ขับเคลื่อนและนำนโยบายไปปฏิบัติมาจากระบบราชการ ในขณะที่ลักษณะของรัฐบาลราชาร คสช. นั้น แม้จะปรากฏลักษณะคล้ายกับ รัฐบาลราชารของจอมพลสกฤษฎี กล่าวคือการที่ข้าราชการมีบทบาทใน ฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติแต่ต่างได้มีการตั้งกลไกคณะกรรมการใหม่ ๆ ขึ้นมา นอกจากนี้เพื่อปฏิรูป ประเทศตามเป้าหมายของ คสช. แล้วยังเพื่อสร้างตำแหน่งให้เครือข่ายกลุ่มทุนและภาคประชาสังคม ของ คสช. อีกด้วย

ผลการศึกษาฯ สอดคล้องกับงานวิจัยของ สรนนท์ สรณานุภาพ และ วสันต์ เหลือง ประภัสร์ (2560) ได้ศึกษาการขยายตัวของระบบราชการไทยในห้วง พ.ศ. 2501–2516 ซึ่งเป็นช่วงที่ การเมืองไทยอยู่ ภายใต้การปกครองของจอมพลสกฤษฎี รัชระรัชต์ โดยใช้ เรื่องความมั่นคงและ การพัฒนาเป็นวาระแห่งชาติเพื่อรวบอำนาจการปกครอง โดยอาศัยขรรณอนุญการปกครอง ราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. 2502 เป็นเครื่องมือรองรับอำนาจดังกล่าวและสร้างระบอบสกฤษฎี ที่จำเป็นต้องอาศัยระบบราชการเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ ที่ต้องการส่งผลให้มีการจัดตั้งหน่วยงานราชการทั้งในระดับกระทรวงและกรมอย่างกว้างขวาง เพื่อรองรับหน้าที่และภารกิจใหม่ ซึ่งผลการศึกษาพบว่า การขยายตัวของระบบราชการไทย เป็นผลจากการมีปฏิสัมพันธ์ ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ท่ามกลางปัจจัยแวดล้อมหรือบริบท ทางการเมืองในขณะนั้น คือ สงครามเย็น ส่งผลให้เรื่องความมั่นคงและการพัฒนาเป็นเงื่อนไขสำคัญ ที่ผลักดันให้ระบบราชการของไทยสามารถยึดกุมทรัพยากร งบประมาณ บุคลากรและอำนาจหน้าที่ สะท้อนให้เห็นว่าระบบราชการสามารถถือครองอำนาจทั้งทางการเมืองและทางการบริหารเท่านั้น

แต่มุ่งไปสู่การยึดกุมอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จอันเกิดจากการผนึกกำลังกันระหว่างสถาบันกองทัพและสถาบันระบบราชการจนนำไปสู่การสถาปนาระบอบอำมาตยาธิปไตยในการเมืองไทย

ผลการศึกษาฯ สอดคล้องกับแนวคิดของ วรเดช จันทรรศ (2525) กล่าวว่า การสร้างอาณาจักรของระบบราชการ หรือการขยายตัวของระบบราชการ โดยเฉพาะการขยายตัวของหน่วยงานราชการระดับกรม กอง มีสาเหตุมาจากความต้องการให้ได้มาซึ่งงบประมาณ อำนาจหน้าที่ กำลังบุคลากร เพื่อให้หน่วยงานในกรม กอง ดังกล่าว สามารถปฏิบัติงานได้อย่างอิสระ คล่องตัวให้มากที่สุด ส่งผลให้เกิดปัญหาการทำงานที่ซ้ำซ้อนกันของหน่วยงานต่าง ๆ ในระบบราชการไทย จากสภาพดังกล่าว ทำให้ระบบราชการไทยมุ่งแก้ไขปัญหาโดยการออกกฎ ระเบียบ และนำไปสู่การจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นมากขึ้น ซึ่งเป็นการสร้างภาระค่าใช้จ่ายของเงินเดือน และงบประมาณของหน่วยงานให้แก่รัฐบาลต้องแบกรับมากขึ้น

ผลการศึกษาฯ สอดคล้องกับแนวคิดของ ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์ (2539) กล่าวว่า การเมืองคือการต่อสู้ ช่วงชิง การรักษาไว้และใช้อำนาจทางการเมือง ได้แก่ อำนาจในการวางนโยบายในการบริหารประเทศ อำนาจในการแต่งตั้งบุคคล (ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐ) เพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติ และอำนาจในการใช้ข้าราชการ งบประมาณ หรือเครื่องมือใด ๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ผลการศึกษาฯ สอดคล้องกับแนวคิดของ หควน ชูเพ็ญ (2551) กล่าวว่า ความสัมพันธ์ของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นความสัมพันธ์ในแนวตั้งเป็นความสัมพันธ์ภายใต้หลักการที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนย่อยของรัฐบาลถือว่าเป็นองค์กรที่รัฐบาลกลางจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ที่มอบหมายให้ดำเนินการในพื้นที่นั้น ๆ แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการปกครองตนเองแต่ก็ไม่ได้เป็นอิสระเด็ดขาดแยกไปจากรัฐบาลกลาง

ผลการศึกษาฯ สอดคล้องกับแนวคิดของ ประยูร กาญจนกุล (อ้างในเสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, 2540) กล่าวว่า ความมีอิสระของการกระจายอำนาจมิใช่ขาดจากกันสิ้นเชิงว่าการกระจายอำนาจการปกครองเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่น ๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในความควบคุมเท่านั้น

ผลการศึกษาฯ สอดคล้องกับความหมายของการเมืองตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ซึ่งได้ให้ความหมายของการเมือง คือ งานที่เกี่ยวกับรัฐหรือแผ่นดิน เช่น วิชาการเมือง ได้แก่ วิชาว่าด้วยรัฐ การจัดส่วนแห่งรัฐ และการดำเนินการแห่งรัฐ

โดยการบริหารประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย งานที่เกี่ยวข้องกับรัฐ การอำนวยความสะดวกการบริหารราชการแผ่นดินเป็นการควบคุมให้มีการดำเนินงานตามนโยบาย

3. ข้อเสนอแนะ

3.1 ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

3.1.1 ควรดำเนินการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค เนื่องจากเป็นหน่วยงานหลักในการอำนวยความสะดวก ประสานงาน ส่งเสริม สนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการกำกับดูแล ติดตามการขับเคลื่อนนโยบายของภาครัฐ รวมถึงการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความสำคัญเสมือนโซ่ข้อกลางในการบูรณาการ และแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรต่าง ๆ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำกิจกรรมและบริการสาธารณะในการดูแลและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ได้ตามมาตรฐาน โดยกำหนดโครงสร้างการบริหารงานออกเป็น 2 สายงาน ตามแนวคิดของวีรวิทย์ เทพวัตติ ที่ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการพัฒนาโครงสร้างสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอตามทฤษฎีองค์กรระบบเปิด ประกอบด้วย (1) สายงานหลักเป็นตามแนวทางที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนดให้มีโครงสร้างภารกิจหน้าที่ในทุกอำเภอ มีจำนวนบุคลากรปฏิบัติงานในสำนักงานตามภารกิจ อำนาจหน้าที่ที่กำหนด และ (2) สายงานที่ปรึกษาเป็นคณะกรรมการไตรภาคีจากภาคประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนชุมชนและภาคเอกชนในพื้นที่ ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา เสนอแนะ และร่วมกันแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอ (วีรวิทย์ เทพวัตติ, 2553)

ดังนั้น เพื่อลดภาระงบประมาณของภาครัฐในปัจจุบัน ควรอนุมัติกรอบ โครงสร้าง อัตรากำลังของบุคลากรในสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอแบ่งเป็น 3 ระยะ ตามแผนปฏิบัติราชการ 5 ปี โดยในระยะแรก (ปีที่ 1 – 2) ให้จัดตั้งโดยไม่เพิ่มกรอบอัตรากำลังบุคลากรของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ (ใช้กรอบอัตรากำลังจากสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดเดิม) และนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงาน ระยะที่สอง (ปีที่ 3 – 4) ให้อนุมัติเพิ่มกรอบอัตรากำลัง ในสัดส่วนร้อยละ 50 และในระยะที่สาม (ปีที่ 5 เป็นต้นไป) ให้อนุมัติเพิ่มกรอบอัตรากำลังของบุคลากร ในสัดส่วนร้อยละ 100 (กรอบอัตราบุคลากรจำนวน 1 – 3 อัตรา) และภาครัฐควรปรับลดอัตรากำลังและหน่วยงานที่มีการปฏิบัติงาน

เข้าซ้อนกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่กันไปด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับ
 แผนนโยบายภาครัฐที่มุ่งเน้นให้ภาครัฐมีขนาดที่เหมาะสมกับภารกิจ

3.1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีความแตกต่างในหลากหลาย
 ในประเภท และระดับ มีระดับศักยภาพที่แตกต่างกัน ตลอดจนเขตพื้นที่ หรือทำเลที่ตั้งขององค์กร
 ปกครองส่วนท้องถิ่น บางแห่งอยู่ในพื้นที่ห่างไกล หรือพื้นที่เกาะ ส่งผลต่อการเดินทาง การจัดเก็บ
 รายได้ การบริหารงาน การบริหารงบประมาณ ซึ่งกระทบต่อการจัดทำกิจกรรมหรือบริการ
 สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
 อำเภอจะสามารถช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรพิจารณาถึงพื้นที่และปัญหาดังกล่าว
 ประกอบด้วยเนื่องจากมีจำนวนมาก

3.1.3 หน่วยงานราชการหลายแห่งไม่มีการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครอง
 ส่วนท้องถิ่นดำเนินการ เพื่อคงภาระงานหรือความเป็นหน่วยงานที่เสนอขอรับงบประมาณจากรัฐบาล
 แต่ต้องมีการเก็บค่างานหรือดำเนินงานจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ บางหน่วยงาน
 ใช้วิธีการออกกฎหมายหรือคำสั่งให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ เช่น
 หรือใช้วิธีการทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) หรือบันทึกข้อตกลง (MOA) ร่วมกับกรมส่งเสริมการ
 ปกครองท้องถิ่น เพื่อขับเคลื่อนภารกิจของหน่วยงานตนเองในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 เช่น การรับลงทะเบียนเด็กแรกเกิดของกรมกิจการเด็กและเยาวชนเมื่อลงทะเบียนแล้วองค์กร
 ปกครองส่วนท้องถิ่นจะส่งให้ข้อมูลต่อให้สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด
 เพื่อเบิกจ่ายเงินอุดหนุนการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด แล้วให้ท้องถิ่นอำเภอขับเคลื่อนงานในระดับอำเภอ
 และบางหน่วยงาน ได้มีคำสั่งแต่งตั้งท้องถิ่นอำเภอร่วมเป็นคณะกรรมการขับเคลื่อนงานในพื้นที่
 อำเภอ เช่น คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาด้านเกษตรระดับอำเภอ
 (คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2561) ซึ่งการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
 อำเภอควรที่จะต้องมียุทธศาสตร์ของหน่วยงานต่าง ๆ เนื่องจากไม่สามารถนำมาคิดเป็น
 ค่างานของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ

3.1.4 กรณีที่ไม่สามารถจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอตามข้อ
 3.1.1 ควรจัดตั้งในรูปแบบของกลุ่มอำเภอ โดยมีสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ
 รับผิดชอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มอำเภอที่กำหนด และมีรูปแบบโครงสร้าง
 การบริหารงานตามข้อ 3.1.1

3.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยที่ใช้วิธี “เชิงคุณภาพ” เป็นหลัก ผสมผสานการวิจัยเชิงเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก (In depth Interview) และมีข้อจำกัดในการเลือกประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ดังนั้น เพื่อให้งานวิจัยครั้งต่อไปมีความสมบูรณ์และมีข้อมูลที่น่าเชื่อถือเพิ่มขึ้น ควรศึกษาความเห็นของจากกลุ่มตัวอย่างจากกลุ่มอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และควรศึกษาในหลาย ๆ พื้นที่อำเภอหรือในจังหวัดอื่น ๆ และใช้วิธี “เชิงปริมาณ” ผสมผสานกับ “เชิงคุณภาพ”





บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2561, 27 เมษายน). *แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาด้านการเกษตรระดับอำเภอ (โครงการเสริมสร้างรายได้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย)*. เลขที่ 376/2561.
- กรมพล ท่องธรรมชาติ. (2515). การเมืองคืออะไร. *วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 9(3), 122.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2551, 9 ธันวาคม). *การจัดโครงสร้างส่วนราชการกรมและแบ่งงานภายในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น*. เลขที่ 938/2551.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2564, 10 กุมภาพันธ์). *การปรับปรุงโครงสร้างและการแบ่งงานภายในสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด*. เลขที่ 55/2564.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2562). *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาและจัดทำข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปองค์การของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) มูลนิธิพัฒนาระบบราชการ.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2561). *โครงสร้างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น*. สืบค้นจาก <http://www.dla.go.th/chart/chart2560.jsp>
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2561). *สถ.แจ้งข้อสงสัยกรณีการจัดตั้งสำนักงานท้องถิ่นอำเภอ*. สืบค้นจาก <https://gnews.apps.go.th/news?news=25815>
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2562). *บทบาท การกิจกรรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. กระทรวงมหาดไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขานุการกรม.
- กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545. (2545, 9 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 119 ตอนที่ 103 ก. หน้า 220-221.
- กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2551. (2551, 26 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 125 ตอนที่ 125 ก. หน้า 2-8.
- คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สถาบันนิติบัญญัติแห่งชาติ. (2558). *รายงานผลการพิจารณา ศึกษา ระบบการบริหารงาน ระบบการบริหารงบประมาณ ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และระบบการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

- จังหวัดสระแก้ว. (2559, 20 กันยายน). *มอบหมายให้ข้าราชการและพนักงานราชการปฏิบัติหน้าที่ตามการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น*. ที่ 2619/2559.
- ชาญชัย จิตรเหล่าอาพร. (2552). *การบริหารจัดการงานท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สมาคมรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ชัชฎา กำลังแพทย. (2561). *พลวัตและการปรับตัวของรัฐบาลราชการไทย กรณีศึกษาเปรียบเทียบรัฐบาลราชกรสมัยสกฤษฎีและรัฐบาลราชกรสมัย กสช.*. (รายงานวิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2535). *รัฐ*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2517). *ความคิดอิสระ : รวมบทความทางการเมืองระหว่างปี 2511 – 2516*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์พิมพ์เนศ.
- ชูศักดิ์ เทียงตรง. (2544). *การบริหารการปกครองท้องถิ่น*. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ชำนาญ จันทรเรือง. (2551). *การเมืองคืออะไร*. สืบค้นจาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1242>
- ชำนาญ จันทรเรือง. (2555). *กระจายอำนาจหรือคืนอำนาจสู่ท้องถิ่น*. สืบค้นจาก <https://prachatai.com/journal/2012/12/44171>
- ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์. (2539). *การเมืองไทย : การวิเคราะห์เชิงจิตวิทยา*. กรุงเทพฯ: วัชรินทร์การพิมพ์.
- ควนภา เกตุทอง. (2563). *การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. *วารสาร มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เพชรบุรีปริทรรศน์*. 3(2), 47-56.
- เทพพนม ลีสด. (2555). *บทบาทของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดอุดรดิตถ์ และสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอท่าปลา ในทัศนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. (รายงานการศึกษาอิสระ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ขอนแก่น.
- ชนบรรณ อุทองมาก. (2561). *รัฐบาลไทยภายหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557*. *วารสารเอเชียปริทัศน์... ศูนย์การศึกษาเอเชีย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง*. 5(9), 209-237.

- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). *ทิศทางกรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2547). *รัฐกับการปกครองท้องถิ่น*. สืบค้นจาก <https://kpi.ac.th/uploads/files/PJh7aKQXbNAQ2TuhW314kqzwmUmagObtCYcvbpF4.pdf>
- นายรอกหน้า (นามแฝง). (2550, 4 มีนาคม). “สำนักงานข้าราชการส่วนท้องถิ่น...ทางออกของการถ่ายโอนบุคลากร”. *บทความพิเศษ*. สืบค้นจาก http://www.local.moi.go.th/2009/article/article_004.php
- นิตยา ทุมบาล. (2555). *กรอบแนวคิดในการศึกษาภาวะผู้นำ*. สืบค้นจาก <https://www.gotoknow.org/posts/382933>
- บ้านจอมยุทธ. (2543). *ความหมายการเมืองการปกครอง*. สืบค้นจาก https://www.baanjommyut.com/library_4/politics/01.html
- ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 – 2580). (2561, 13 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 82 ก. หน้า 56-58.
- ประจักษ์ ชังแพง. (2553). *ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดนครปฐมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอเมืองนครปฐม จังหวัดนครปฐม*. (รายงานการศึกษาอิสระ ปริญญามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ขอนแก่น.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2543). *การกระจายอำนาจ แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย*. กรุงเทพฯ: บริษัทแอคทีฟ พรีนซ์ จำกัด.
- ประชาชาติธุรกิจ ออนไลน์. (2561). *สอ.ชงตั้ง “สำนักงานท้องถิ่นอำเภอ” กำกับการเงิน-สุขภาพ-สิ่งแวดล้อม-กม*. สืบค้นจาก <https://www.prachachat.net/facebook-instant-article/news-204582>
- ประทาน คงฤทธิศึกษาการ. (2525, เมษายน). *ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น*. เอกสารการศึกษาระดับปริญญาตรี. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ประยูร กาญจนกุล. (2544). *การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประยัด หงษ์ทองคำและ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2529). *ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย*. กรุงเทพฯ: เจ้าพระยาการพิมพ์.

- ประหยัด หงษ์ทองคำ.(2526). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช.
- ปิ่นนคร เรือรชัยพุกภัย. (2561).ทิศทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในอนาคต. *วารสารมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พุทธปัญญาปริทรรศน์*. 3(2), 186-187.
- ผลการณ์ จันท์ทิพย์. (2552).*ความสัมพันธ์ระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษางานด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น* (รายงานภาคนิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. (2542, 17 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก. หน้า 48.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534. (2534, กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 108. ตอนที่ 156/ฉบับพิเศษ. หน้า 29-30.
- พงษ์พันธ์ พงษ์โสภา. (2543). *ทฤษฎีและเทคนิคการให้คำปรึกษา*. กรุงเทพฯ: ธนชัยการพิมพ์.
- พิชญ์นิฐา พรรณศิลป์. (2559). *บทบาทของผู้บริหารท้องถิ่นในศตวรรษที่ 21*. รัฐประศาสนศาสตร์ คุยฎีบัณฑิต. คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์. มหาสารคาม: มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- มานิช นามเดช. (2559). *การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: บริษัท ชัน แพลกเจจิ่ง (2014) จำกัด.
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553. (2553, 6 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 127 ตอนพิเศษ 95 ง. หน้า 3.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (2540, 11 ตุลาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก. หน้า 73.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550, 24 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก. หน้า 112.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก. หน้า 75.
- วชิรวัชร งามละม่อม. (2561). *การเมืองคืออะไร*. สืบค้นจาก http://file.siam2web.com/trdm/article/2013715_36161.pdf.

- วเรช จันทรศร. (2525). การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย : ปัญหาอุปสรรค และ แนวโน้ม. กรุงเทพฯ: สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย.
- วิลาวัณย์ หงส์นคร. (2551). ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่. (รายงาน การศึกษาวิทยานิพนธ์ หลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. เชียงใหม่.
- วีรวิทย์ เทพวัตติ. (2553). การพัฒนาโครงสร้างสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอตาม ทฤษฎีองค์การระบบเปิด. (รายงานการศึกษาอิสระ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ขอนแก่น.
- ศักดิ์ดา หาญยุทธ. (2551). การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2540 – 2550 (รายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.
- เศรษฐา บุญทรง. (2547). ทศนคติของประชาชนที่มีต่อบทบาทของคณะเทศมนตรี : ศึกษาเฉพาะ กรณีเทศบาลตำบลเขาขวาง จังหวัดราชบุรี. (วิทยานิพนธ์ หลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. (2547). สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: บริษัท ธรรมดาเพลส จำกัด.
- ศูนย์บริการข้อมูลบุคลากรท้องถิ่นแห่งชาติ. (2564). ระบบแผนอัตรากำลัง 3 ปี > กรอบอัตรากำลัง พนักงานส่วนท้องถิ่น. สืบค้นจาก <http://lhr.dla.go.th/hr/>
- สถาปณิกรูปแห่งชาติ. (2558). วาระปฏิรูปที่ 3 : การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ ส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สรนันท์ สรณานุภาพ และ วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2560). การขยายตัวของระบบราชการไทยใน สมัยระบอบสกฤต : ยุคความมั่นคงและการพัฒนา พ.ศ. 2501 – 2516. วารสารการเมือง การปกครอง, 7(1), 282 – 304.
- สมคิด บุญครอบ. (2554). ปัญหาในการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาการกำกับดูแลด้านงบประมาณ. (รายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2549). กฎหมายปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา.

สมุด สอนสำโรง. (2553). *แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของท้องถิ่นอำเภอในจังหวัด ตาก*. (รายงานการศึกษาอิสระ ปรินูญนามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ขอนแก่น.

สำนักข่าวกรมประชาสัมพันธ์ ออนไลน์. (2561). “จัดตั้งสำนักงานท้องถิ่นอำเภอ” สถ.แจงไม่ ซ้ำซ้อนหน่วยงานเดิม ย้ำไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญฯ ที่บัญญัติให้กระจายอำนาจแต่อย่างใด. สืบค้นจาก <https://www.facebook.com/Sumnakkaow.PRD/>

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานประธานของวุฒิสภา. (ม.ป.ป.). *วิเคราะห์ร่าง พรบ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565*. สืบค้นจาก www.parliament.go.th

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานประธานของวุฒิสภา. (ม.ป.ป.). *วิเคราะห์ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 : กระทรวงมหาดไทย*. สืบค้นจาก www.parliament.go.th

ทวณ ชูเพ็ญ. (2551). *เอกสารประกอบคำบรรยายวิชาการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ หลักสูตรรัฐ ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครองท้องถิ่น*. วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น. ขอนแก่น.

หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร 1202/524 ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2564 เรื่อง “ขอหารือแนวทางการจัด ส่วนราชการในภูมิภาคของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น” ถึง อธิบดีกรมส่งเสริมการ ปกครองท้องถิ่น

หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร 1202/ว 27 ลงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2560 เรื่อง “การปรับปรุงแนว ทางการจัดส่วนราชการในภูมิภาค” ถึง กระทรวง กรม

หนังสือสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร 1202/ว 1 ลงวันที่ 25 มกราคม 2562 เรื่อง “การซักซ้อมความเข้าใจ เกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การทบทวนข้อเสนอให้จัดตั้งหน่วยงานของรัฐตามแผนการ ปฏิรูปประเทศ” ถึง หัวหน้าส่วนราชการ

อรรถ วิสูตรโยธาภิบาล. (2517, เมษายน). *การปกครองท้องถิ่นและกรุงเทพมหานคร*. วารสาร ท้องถิ่น 4, 19.

อนันต์ อนันตกุล. (2537). *จิตสำนึกในการบริหารราชการ*. กรุงเทพมหานคร: บริษัทธรรมสาร.

อุดมศักดิ์ เพ็ชรรวงศ์. (2554). *คูลยภาพระหว่างการทำกับดูแลองค้กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความ เป็นอิสระ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550* (รายงานการศึกษา ค้นคว้าอิสระ ปริญญาโทบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.

อุทัย หิรัญโต. (2523). *การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไอเดียนส์ไตร์.

อัครณัฏ วงศ์ปรีดี และชัชเชลิม สุทธิพงษ์ประชา. (2561). *โครงการศึกษา ออกแบบ วางระบบการทำงาน กลไกการบริหารงานและประเมินผลการดำเนินการเพื่อขอจัดตั้งสำนักงานส่งเสริม การปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค* (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ไม่ได้ตีพิมพ์). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ.

Danial Wit. (1961). *A comparative Survey of Local Government and Administration*. Bangkok: Prachandra Printing Press.

David Easton. (1971). *The Political System*. New Youk: S.W.

Fred W. Riggs. (1996). *Thai land : The Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu: East-West Center.

Harold D Lasswell and Abraham Kaplan. (1960). *Power and Society*. New Haven: Yale University Press.

John J. Clarke. (1975). *Outline of Local Government of the United Kingdom*. London: Sir Tsacec Pitman Sons Ltd.

Pennock, Roland J., and Smith , David G. (1964). *Political Science*. New York: McMillan.

William A. Robson.(1953). *Local Government In Encyclopedia of Social Sciences* Vol. x. New York: Macmillan.

William V Holloway.(1951). *State and Local Government in the United State*. New York: MC Graw-Hill.



ภาคผนวก

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

สกลนคร



ภาคผนวก ก
แบบสัมภาษณ์

แบบสัมภาษณ์

เรื่อง การเมืองในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

แบบสัมภาษณ์เชิงลึก : สำหรับปลัดและนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอเมืองสระแก้ว ข้าราชการในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบบริหาร ท้องถิ่นจังหวัดสระแก้ว และข้าราชการผู้ปฏิบัติหน้าที่ท้องถิ่นอำเภอเมืองสระแก้ว)

คำชี้แจง

1. การเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการเมืองในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค
2. การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาตามหลักสูตรมหาบัณฑิตศึกษา สาขาวิชารัฐศาสตร์ แขนงวิชาการเมืองการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ผู้วิจัยถือว่าท่านเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การวิจัยครั้งนี้ประสบความสำเร็จอย่างสมบูรณ์ และขอขอบพระคุณทุกท่านมา ณ โอกาสนี้
3. แบบสัมภาษณ์ในการวิจัยฉบับนี้ แบ่งเป็น 3 ตอน ดังนี้
 - ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับลักษณะของบุคคลและลักษณะทางเศรษฐกิจสังคม ในส่วนนี้จะประกอบไปด้วย เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ รายได้ และที่อยู่ตามภูมิลำเนา
 - ตอนที่ 2 ข้อมูลที่เกี่ยวกับหลักการ เหตุผล แนวคิด และรูปแบบในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค
 - ตอนที่ 3 ข้อมูลที่เกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาการดำเนินงานของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ

นายพรชัย ฝิวสร้อย

นักศึกษาปริญญาโท สาขาวิชาการเมืองการปกครองท้องถิ่น

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

วันที่สัมภาษณ์เวลา.....

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์

1.1 ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

.....

1.2 เพศ

 ชาย หญิง

1.3 อายุ

 25 – 30 ปี 36-40 ปี 41-45 ปี 46 – 50 ปี สูงกว่า 50 ปี

1.4 การศึกษา

 ต่ำกว่าปริญญาตรี ปริญญาตรี ปริญญาโท ปริญญาเอก

1.5 อาชีพ

 นายกองคํกรปกครองส่วนท้องถิ่น ปลัดคํกรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5 รายได้ต่อเดือน

 ต่ำกว่า 30,000 บาท 30,000 – 40,000 บาท 40,000 – 50,000 บาท สูงกว่า 50,000 บาท

1.6 ที่อยู่ตามภูมิลำเนา

.....

.....

ตอนที่ 2 ข้อมูลที่เกี่ยวกับหลักการ เหตุผล แนวคิด และรูปแบบในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

2.1 ภูมิหลัง

2.1.1 ประวัติการศึกษา

.....
.....

2.1.2 ประวัติการทำงาน

.....
.....

2.1.1 ประวัติครอบครัว

.....
.....

2.2 ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับแนวคิด หลักการ เหตุผล และรูปแบบในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

.....
.....

2.3 บุคคลหรือกลุ่มบุคคลได้รับผลประโยชน์หรือมีอำนาจเพิ่มขึ้นจากการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการส่วนภูมิภาค

.....
.....

2.4 บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เสียประโยชน์หรือได้รับผลกระทบ หรือขัดแย้งจากการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการส่วนภูมิภาค

.....
.....

ตอนที่ 3 ข้อมูลที่เกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ข้อเสนอแนะ และแนวทางในการพัฒนาการดำเนินงานของ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ

3.1 ปัญหาและอุปสรรคในการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

.....
.....

3.1 ท่านมีข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาการดำเนินงานของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ หรือมีข้อเสนอแนะอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างไร

.....
.....





ภาคผนวก ข
รายชื่อบุคคลที่ให้สัมภาษณ์

รายชื่อบุคคลที่สัมภาษณ์

- | | |
|---------------------------------|--|
| 1. นางสาวกวิตา วาจากิจ | ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น |
| 2. นายประเสริฐ สุภักรพงษ์กุล | ท้องถิ่นจังหวัดสระแก้ว |
| 3. นายนิรุช ชัยธงรัตน์ | ท้องถิ่นอำเภอเมืองสระแก้ว |
| 4. นายชาติชาย เทียมเกาะ | นายกเทศมนตรีตำบลศาลาลำดวน |
| 5. นายไพโรจน์ เทียงธรรม | นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแก้ง |
| 6. นางบุญช่วย ช่างนับ | นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสระขวัญ |
| 7. นายสุทัศน์ ศิราแรง | ปลัดเทศบาลตำบลศาลาลำดวน |
| 8. นายรัชชัย ภัทรปรียากุล | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโคกปีบ้อง |
| 9. นายสุพงษ์ ช่างนับ | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสระขวัญ |
| 10. ดร. เสริมสิทธิ์ สร้อยสอดศรี | อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาศาสตร์
และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา วิทยาเขตสระแก้ว |





ภาคผนวก ค
ภาพประกอบการสัมภาษณ์



ภาพที่ 1 การสัมภาษณ์ นายชาติชาย เทียมเกาะ นายกเทศมนตรีตำบลศาลาลำดวน



ภาพที่ 2 การสัมภาษณ์ นายไพโรจน์ เทียงธรรม นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านแก้ง



ภาพที่ 3 การสัมภาษณ์ นางบุญช่วย ช่างนับ นายกองดีการบริหารส่วนตำบลสระขวัญ



ภาพที่ 4 การสัมภาษณ์ นายสุทัศน์ ศิราแรง ปลัดเทศบาลตำบลศาลาลำดวน



ภาพที่ 5 การสัมภาษณ์ นายรัชชัย ภัทรปรียากุล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโคกปีบ้อง



ภาพที่ 6 การสัมภาษณ์ นายสุพงษ์ ช่างนับ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสระขวัญ



ภาพที่ 7 การสัมภาษณ์ นางสาวกวิตา วาจากิจ ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น



ภาพที่ 8 การสัมภาษณ์ นายนิรุช ชัยธงรัตน์ ท้องถิ่นอำเภอเมืองสระแก้ว



ภาพที่ 9 การสัมภาษณ์ นายประเสริฐ สุภครพงษ์กุล ท้องถิ่นจังหวัดสระแก้ว



ภาพที่ 9 การสัมภาษณ์ ดร. เสริมสิทธิ์ สร้อยสอดศรี อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา วิทยาเขตสระแก้ว

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายพรชัย ฝิวสร้อย
วัน เดือน ปีเกิด	11 ธันวาคม 2528
สถานที่เกิด	อำเภอสนม จังหวัดสุรินทร์
ประวัติการศึกษา	ศิลปศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
สถานที่ทำงาน	สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดสระแก้ว
ตำแหน่ง	นักส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นชำนาญการ

