

อำนาจ อิสระ และการพัฒนา: ทิศทางใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

Power, Autonomy, and Development: The New Directions of Thai Local Governments

พิมพ์ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2569



พศ.ดร. สุพิศ บุญลาภ¹

คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี

รศ.ดร. พงษ์เสฐียร เหลืองอลงกต²

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

อำนาจ อิสระ และการพัฒนา: ทิศทางใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

Power, Autonomy, and Development: The New Directions of
Thai Local Governments

ผศ.ดร.สุพิศ บุญลามา¹

คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี

รศ.ดร. พงษ์เสฐียร เหลืองอลงกต²

คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

อำนาจ อิสระ และการพัฒนา: ทิศทางใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

Power, Autonomy, and Development: The New Directions of Thai Local Governments

พิมพ์ครั้งที่ 1 เดือน มกราคม พ.ศ. 2569	จำนวน 100 เล่ม
ผู้แต่ง	สุพิศ บุญลาภ พงษ์เสฐียร เหลืองอลงกต
จัดพิมพ์โดย	สุพิศ บุญลาภ พงษ์เสฐียร เหลืองอลงกต
พิมพ์ที่	บริษัท ดีไซน์ปริ้นท์ มีเดีย จำกัด 555/171-174 Fifth Avenue ม.2 ต.หนองจ่อม อ.สันทราย จ.เชียงใหม่ 50210
ราคา	250 บาท

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

สุพิศ บุญลาภ.

อำนาจ อิสระ และการพัฒนา: ทิศทางใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย = Power, autonomy and development: the new directions of Thai local governments.--

เชียงใหม่ : ดีไซน์ปริ้นท์ มีเดีย, 2569.

191 หน้า.

1. การปกครองท้องถิ่น -- ไทย. I. พงษ์เสฐียร เหลืองอลงกต, ผู้แต่งร่วม. II. ชื่อเรื่อง.

352.1409593

ISBN 978-616-630-481-7

สงวนลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติ

ห้ามทำการลอกเลียนแบบไม่ว่าส่วนหนึ่งส่วนใดของหนังสือเล่มนี้

นอกจากจะได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้เขียนและเรียบเรียงเท่านั้น

คำนำ

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตยในยุคที่สังคมไทยเผชิญกับความท้าทายทางเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องปรับตัวและพัฒนาขีดความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

หนังสือเล่มนี้รวบรวมองค์ความรู้สำคัญในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยนำเสนอแนวทางและกลไกที่ช่วยส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกุญแจสำคัญในการสร้างความน่าเชื่อถือจากประชาชน ระบบการกำกับดูแลที่ดีช่วยป้องกันการทุจริต ส่งเสริมความโปร่งใส และสร้างกลไกการตรวจสอบที่เหมาะสม ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหัวใจของการกระจายอำนาจ ความเป็นอิสระในการตัดสินใจและบริหารจัดการช่วยให้ตอบสนองความต้องการเฉพาะของพื้นที่ได้รวดเร็วและเหมาะสม โดยต้องมาพร้อมกับความรับผิดชอบและการใช้อำนาจอย่างถูกต้อง การบริหารงานบุคคลแนวใหม่ เป็นปัจจัยสำคัญที่ขับเคลื่อนองค์กรสู่ความสำเร็จ ในยุคดิจิทัลจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนไปสู่การพัฒนาขีดความสามารถ การสร้างแรงจูงใจ และการใช้เทคโนโลยีในการบริหารจัดการ การบริหารการคลังและงบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การบริหารการเงินที่มีประสิทธิภาพช่วยเพิ่มความยั่งยืนทางการคลัง และสร้างคุณค่าสูงสุดจากงบประมาณที่จำกัด รวมถึงแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่น ต้นแบบการบริหารจัดการสู่ความเป็นเลิศ ประสิทธิภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงบทสรุปและข้อเสนอเชิงองค์รวมเพื่อการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

เนื้อหาในหนังสือจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการ พนักงานท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น นักวิชาการ นักศึกษา และประชาชนที่สนใจการพัฒนาระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เขียนหวังว่าองค์ความรู้ที่นำเสนอจะเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยให้เข้มแข็ง โปร่งใส และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง เพราะการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นความรับผิดชอบร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม ด้วยความร่วมมือและการสนับสนุนจากทุกฝ่าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจะก้าวไปสู่อนาคตที่สดใสและยั่งยืน

ผศ.ดร.สุพิศ บุญลาภ
รศ.ดร. พงษ์เสฐียร เหลืองอลงกต

2569

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
สารบัญ	ข
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญภาพ	ช
บทที่ 1 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	1
1. ความหมายของการกระจายอำนาจ	1
2. ลักษณะของอำนาจการกำกับดูแลทางการปกครอง	4
3. องค์ประกอบของอำนาจการกำกับดูแลทางการปกครอง	8
4. ความจำเป็นที่ต้องมีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	9
5. ประเภทของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	11
6. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	13
7. ประโยชน์และความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น	18
8. องค์ความรู้ที่สอดคล้องกับบริบทการกำกับดูแลท้องถิ่นยุคกระจายอำนาจ	19
9. บทสรุปท้ายบท	21
เอกสารอ้างอิง	23
บทที่ 2 ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	25
1. ความเป็นเอกภาพของภาครัฐ	25
2. ความเป็นอิสระของท้องถิ่น	28
3. ผลกระทบต่อความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น	33
4. หลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น	36
5. หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	38
6. องค์ความรู้งานวิจัยที่สอดคล้องกับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	40
7. บทสรุปท้ายบท	42
เอกสารอ้างอิง	44
บทที่ 3 การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	46
1. องค์ประกอบภายในขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น	46
2. บทบาทและความสัมพันธ์ขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น	50

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของบุคลากรส่วนท้องถิ่น	53
4. ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยในอดีตและปัจจุบัน	55
5. การพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น	59
6. องค์ความรู้งานวิจัยที่สอดคล้องกับการบริหารงานบุคคล	64
7. บทสรุปท้ายบท	65
เอกสารอ้างอิง	67
บทที่ 4 การบริหารการคลังและงบประมาณของท้องถิ่น	68
1. ความหมายการบริหารการคลังท้องถิ่น	68
2. ความสำคัญของการคลังท้องถิ่น	70
3. รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของกฎหมาย	71
4. รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	73
5. การบริหารจัดการงบประมาณอย่างยั่งยืน	77
6. ประเด็นปัญหาการคลังท้องถิ่น	80
7. ประเด็นปัญหาในระบบบริหารงบประมาณ	83
8. องค์ความรู้งานวิจัยที่สอดคล้องกับการบริหารการคลังและงบประมาณ	85
9. บทสรุปท้ายบท	85
เอกสารอ้างอิง	87
บทที่ 5 การพัฒนาท้องถิ่น	89
1. การพัฒนาท้องถิ่นไทยภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลง	89
2. แนวคิดบูรณาการเพื่อการพึ่งตนเองของชุมชนในท้องถิ่น	90
3. ธรรมชาติของการพัฒนาท้องถิ่น	91
4. โมเดล “5C” เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น	93
5. องค์ความรู้งานวิจัยที่สอดคล้องกับการพัฒนาท้องถิ่น	96
6. บทสรุปท้ายบท	98
เอกสารอ้างอิง	100
บทที่ 6 ต้นแบบการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศ	101
1. การปกครองท้องถิ่นในระบอบทศวรรษเก่า	101
2. การปกครองท้องถิ่นในระบอบทศวรรษใหม่	103
3. ลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี	106

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4. แนวโน้มการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในอนาคต	110
5. ต้นแบบการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	112
6. ต้นแบบการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ	116
7. องค์ความรู้จากการเปรียบเทียบต้นแบบการบริหารจัดการที่ดี	119
8. บทสรุปท้ายบท	121
เอกสารอ้างอิง	123
บทที่ 7 ประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	124
1. องค์ประกอบความสอดคล้อง เชื่อมโยงของภารกิจ	124
2. องค์ประกอบผลการปฏิบัติงาน	127
3. องค์ประกอบการพัฒนาองค์การ	130
4. องค์ประกอบการสร้างความยั่งยืนขององค์การ	132
5. องค์ความรู้งานวิจัยที่สอดคล้องกับประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	134
6. บทสรุปท้ายบท	135
เอกสารอ้างอิง	137
บทที่ 8 ระบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	139
1. รูปแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	139
2. ประชาชนในฐานะรากฐานของอำนาจท้องถิ่น	139
3. สมาชิกสภาท้องถิ่น	140
4. สภาท้องถิ่น	142
5. ผู้บริหารท้องถิ่น	143
6. จุดที่ต้องระวัง แนวทางการแก้ปัญหา และประเด็นความท้าทายในอนาคต จากระบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	147
7. บทสรุปท้ายบท	158
เอกสารอ้างอิง	160
บทที่ 9 บทสรุปและข้อเสนอเชิงองค์รวมเพื่อการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย	162
1. มิติด้านโครงสร้างและอำนาจ	162
2. มิติด้านกลไกการบริหาร	163
3. มิติด้านแนวคิดการพัฒนาและธรรมาภิบาล	164
4. มิติด้านความสัมพันธ์เชิงอำนาจและผลลัพธ์	165
5. การสังเคราะห์เชิงระบบจากทั้งสี่มิติของการปกครองท้องถิ่นไทย	166

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
6. อนาคตของท้องถิ่นไทย	167
7. บทสรุปท้ายบท	168
เอกสารอ้างอิง	170
บรรณานุกรม	171
ดัชนีคำสำคัญ	181
ประวัติย่อ	190

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่	
6.1 ตารางแสดงผลเปรียบเทียบต้นแบบการบริหารจัดการที่ดี	120

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1.1 ลักษณะของอำนาจการกำกับดูแลทางการปกครอง	8
1.2 ดุลยภาพ LET สำหรับกำกับดูแลท้องถิ่นยุคกระจายอำนาจ	20
5.1 โมเดล 5C	96
8.1 รูปแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	146

บทที่ 1

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทนี้ประกอบด้วยเนื้อหาที่ครอบคลุมเนื้อหาหลักเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เริ่มต้นด้วยความหมายของการกระจายอำนาจซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ตามด้วยลักษณะของอำนาจการกำกับดูแลทางการปกครองที่แสดงถึงขอบเขตและรูปแบบของอำนาจที่รัฐมีต่อองค์กรท้องถิ่น รวมถึงองค์ประกอบของอำนาจการกำกับดูแลทางการปกครองที่ประกอบด้วยส่วนสำคัญต่างๆ ที่จำเป็นในการควบคุมดูแล จากนั้นอธิบายความจำเป็นที่ต้องมีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างอิสระและความรับผิดชอบ นำเสนอประเภทของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหลากหลายรูปแบบ พร้อมกลไกการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทางปฏิบัติ ประโยชน์และความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่มีต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและสังคม องค์ความรู้ที่สอดคล้องกับบริบทการกำกับดูแลท้องถิ่นยุคกระจายอำนาจ และปิดท้ายด้วยบทสรุปท้ายบทที่สรุปประเด็นสำคัญทั้งหมดอย่างเป็นระบบ

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจเป็นการปกครองที่กระทำโดยรัฐได้มีการมอบอำนาจมาให้ในแต่ละชุมชนปกครองตนเองด้วยความอิสระภายใต้กรอบของกฎหมายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการปกครองของแต่ละท้องถิ่นและทำให้แต่ละท้องถิ่นมีความอิสระสามารถปกครองตนเองได้อย่างเต็มที่ภายในกรอบของกฎหมาย ซึ่งการที่รัฐนำเอาหลักการปกครองในรูปแบบของการกระจายอำนาจมาปรับใช้นั้นไม่ได้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรที่มีอิสรภาพเด็ดขาด โดยไม่ขึ้นกับรัฐ หากแต่การปกครองในรูปแบบการกระจายอำนาจจะกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำรงอยู่ร่วมกันโดยให้รัฐสามารถตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวมได้ (Robson, 2022) ทั้งนี้การกระจายอำนาจนั้นเป็นการที่หน่วยงานส่วนกลางกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ผู้ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการใช้อำนาจที่ได้รับจากการกระจายอำนาจและนำอำนาจนั้นไปใช้ในการบริหารปกครองในแต่ละท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของแต่ละท้องถิ่นและเกิดประโยชน์กับประชาชนให้มากที่สุด ทั้งนี้เพราะการกระจายอำนาจนั้นเป็นกระบวนการที่มีการกระจายอำนาจไปยังหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเลือกตั้งตัวแทนของตนขึ้นมาใช้อำนาจนั้นในการบริหารจัดการท้องถิ่นในลักษณะที่คล้ายกับเป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่มาจากประชาชนโดยประชาชน เพื่อประชาชน และด้วยเหตุนี้จึงควรทำให้การใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจมาจากหน่วยงานส่วนกลางต้องมีความอิสระและไม่เป็นส่วนหนึ่งของส่วนกลาง นอกจากนี้หากพิจารณาในบริบทของความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายอำนาจกับอำนาจแล้วจะเห็นได้ว่าแนวคิดที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจซึ่งอาจแบ่งได้โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (French et al., 1959)

1. อำนาจหน้าที่ (Authority) หรืออำนาจโดยชอบธรรม (Legitimate Power) หรืออำนาจกฎหมายและกฎระเบียบ (Legalistic Power) เป็นอำนาจที่ได้มาจากกฎหมาย ข้อบังคับ กฎหมายรวมถึงกฎระเบียบ สถาบัน ขนบธรรมเนียม ค่านิยม หรือวัฒนธรรม ซึ่งค่านิยมของบุคคลโดยส่วนใหญ่ยอมรับและเชื่อว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง

2. อำนาจบังคับ (Coercive Power) เป็นอำนาจที่ได้มาจากการใช้กำลังในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นการบีบคั้นจนให้ผู้ที่อยู่ภายใต้อำนาจจะต้องปฏิบัติตามหรือเกิดความหวาดกลัวจากอำนาจนั้น แม้จะยังไม่ได้ใช้กำลังอำนาจนั้นในความเป็นจริงก็ตาม

3. อำนาจในการให้รางวัล หรือลงโทษ (Reward or Punishment Power) เป็นอำนาจที่มาจากการใช้ทรัพยากร สิทธิพิเศษ เงิน ความสะดวกสบาย ซึ่งเป็นสิ่งที่มีค่าในมุมมองของผู้ที่อยู่ภายใต้อำนาจ ซึ่งจะมีทั้งลักษณะของการใช้ทรัพยากรเหล่านั้นเพื่อให้ความดีความชอบ หรือใช้ในเชิงลงโทษก็ได้หากมีการกระทำการฝ่าฝืนในทางที่ได้กำหนดไว้

4. อำนาจอ้างอิง (Referent Power) เป็นอำนาจที่เกิดจากการใช้บุคลิก และความใกล้ชิดความชื่นชมศรัทธาที่เกี่ยวพันไปถึงความเชื่อทางประเพณี ศาสนาหรือไสยศาสตร์ รวมถึงการอ้างอิงอำนาจจากบุคคลที่ได้รับการเคารพนับถือซึ่งเป็นการบริหารอำนาจจากการอ้างอิงถึงองค์ประกอบภายนอกต่าง ๆ ที่เป็นการดึงดูดใจบุคคลอื่นให้ปฏิบัติตาม

5. อำนาจในฐานะผู้เชี่ยวชาญ (Expert Power) เป็นอำนาจที่เกิดขึ้นจากความรู้ความสามารถของบุคคลนั้นที่สามารถไปต่อยอดในเชิงอำนาจโดยอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นกลไกที่สำคัญในการสร้างฐานอำนาจ

กล่าวโดยสรุปอำนาจตามแนวคิดของ French และ Raven ประกอบด้วย 5 ประเภท คือ อำนาจหน้าที่หรืออำนาจโดยชอบธรรมที่เกิดจากกฎหมายและค่านิยมทางสังคม อำนาจบังคับที่อาศัยการใช้กำลังหรือการข่มขู่ อำนาจจากรางวัลหรือลงโทษที่ใช้ทรัพยากรหรือผลประโยชน์เป็นเครื่องมือ อำนาจอ้างอิงที่มาจากบุคลิก ความศรัทธา หรือการยอมรับทางสังคม และอำนาจในฐานะผู้เชี่ยวชาญที่เกิดจากความรู้และความสามารถเฉพาะด้าน ซึ่งสร้างอิทธิพลต่อผู้อื่นได้

การกระจายอำนาจ (Decentralization) คือกระบวนการมอบอำนาจจากรัฐส่วนกลางสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นของตน โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจและบริหารงานภายใต้กรอบกฎหมาย การกระจายอำนาจมิได้มุ่งให้ท้องถิ่นเป็นอิสระเด็ดขาดจากรัฐ แต่เน้น "การเกื้อกูลเชิงอำนาจ" (Complementary Power) ระหว่างรัฐและท้องถิ่น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ความรับผิดชอบ และการตรวจสอบได้ของการบริหารราชการแผ่นดิน โดยแนวคิดการกระจายอำนาจในยุคปัจจุบันได้พัฒนาไปไกลกว่าการแบ่งแยกอำนาจอย่างง่าย กลายเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนท้องถิ่น และส่งเสริมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การมอบอำนาจนี้ไม่ได้หมายความว่าท้องถิ่นจะดำเนินการโดยปราศจากการกำกับดูแลใดๆ แต่เป็นการสร้างสมดุลระหว่างความอิสระในการบริหารจัดการกับความรับผิดชอบต่อประชาชนและรัฐส่วนกลาง ภายใต้หลักการนี้ รัฐส่วนกลางยังคงมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายและมาตรฐานโดยรวม ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทและความต้องการของพื้นที่ โดยการใช้อำนาจทางการบริหารควรอยู่บนฐานของความชอบธรรม (Legitimate Power) ความรู้ความเชี่ยวชาญ (Expert Power) และความไว้วางใจจากประชาชน (Referent Power) เพื่อให้เกิดการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน เพื่อประชาชน อย่างแท้จริง การวางรากฐานของอำนาจบนหลักการทั้งสามนี้ทำให้การกระจายอำนาจมีความหมายมากกว่าการโอนภาระงานจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นเท่านั้น แต่เป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบการปกครองที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ อำนาจโดยชอบธรรมเกิดขึ้นเมื่อประชาชนยอมรับและให้การสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความรู้ความเชี่ยวชาญทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพและสามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด ส่วนความไว้วางใจเป็นพื้นฐานสำคัญที่ทำให้ประชาชนเชื่อมั่นและยินดีมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาท้องถิ่น องค์ประกอบทั้งสามนี้เมื่อรวมกันจะสร้างพลังในการขับเคลื่อนการพัฒนาที่ยั่งยืนและตอบโจทย์ความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม การนำการกระจายอำนาจไปปฏิบัติในความเป็นจริงมักเผชิญกับความท้าทายและข้อจำกัดหลายประการ Kakumba (2010) ได้ทำการวิเคราะห์ระบบกระจายอำนาจในยูกันดา พบว่าการกระจายอำนาจช่วยให้ประชาชนมีส่วนร่วมและเกิดการพัฒนาท้องถิ่น แต่ยังมีข้อจำกัดด้านการมีส่วนร่วมจริงและการกระจายผลประโยชน์ โดยเฉพาะในกลุ่มคนจนและการมีอิทธิพลของชนชั้นนำท้องถิ่น การศึกษานี้เผยให้เห็นว่าแม้จะมีการมอบอำนาจและหน้าที่ให้กับรัฐบาลท้องถิ่น แต่เป้าหมายหลักของการกระจายอำนาจ เช่น การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงและการกระจายผลประโยชน์ ยังไม่บรรลุผลเต็มที่ ข้อค้นพบของ Kakumba (2010) สะท้อนให้เห็นถึงความซับซ้อนของการนำนโยบายการกระจายอำนาจไปสู่การปฏิบัติ ปัญหาที่พบบ่อยคือการที่กลุ่มชนชั้นนำหรือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นมักครอบงำกระบวนการตัดสินใจ ทำให้ประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ไม่สามารถเข้าถึงและมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาได้อย่างเท่าเทียม นอกจากนี้ การกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนามักไม่เป็นธรรม ผลประโยชน์มักตกอยู่กับกลุ่มคนที่มีอำนาจหรือความสัมพันธ์ทางการเมืองมากกว่าที่จะกระจายสู่ประชาชนโดยทั่วไป ปัญหาเหล่านี้บั่นทอนเจตนารมณ์แท้จริงของการกระจายอำนาจและทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมในระดับท้องถิ่น เพื่อแก้ไขข้อจำกัดเหล่านี้ ความไว้วางใจและความโปร่งใสระหว่างประชาชนกับหน่วยงานท้องถิ่นเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การกระจายอำนาจนำไปสู่การมีส่วนร่วมที่แท้จริง งานของ Arkorful et al. (2021) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายอำนาจกับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยพบว่าความไว้วางใจและความโปร่งใสเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การกระจายอำนาจนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยความไว้วางใจเป็นสิ่งที่ต้องสร้างและบำรุงรักษาอย่างต่อเนื่อง ไม่สามารถเกิดขึ้นเอง หรือบังคับได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความสามารถในการดำเนินงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การรายงานผลการดำเนินงาน และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างจริงจังล้วนเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความไว้วางใจ เมื่อประชาชนเห็นว่าองค์กรท้องถิ่นทำงานอย่างโปร่งใส มีความซื่อสัตย์ และคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม ย่อมเกิดความไว้วางใจและยินดีที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนามากขึ้น

ในทางทฤษฎี อำนาจมาได้จากหลายแนวทาง แต่อำนาจที่เกิดจากการกระจายอำนาจจะนำมาสู่อำนาจโดยชอบธรรม (Legitimate Power) จากการที่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเป็นผู้ใช้อำนาจที่ได้รับจากการกระจายอำนาจ จึงควรทำให้การใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจมาจากหน่วยงานส่วนกลางมีความอิสระจากการควบคุมเพื่อให้การใช้อำนาจนั้นได้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชน ทั้งนี้ความอิสระในการใช้อำนาจนี้ไม่ได้หมายถึงการปล่อยปละละเลยหรือการไร้ซึ่งความรับผิดชอบ แต่เป็นความอิสระในการตัดสินใจที่สามารถตอบสนองความต้องการเฉพาะของพื้นที่และประชาชนได้อย่างรวดเร็วและเหมาะสม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอิสระในการบริหารจัดการสามารถปรับตัวและนำนวัตกรรมใหม่ๆ มาใช้ได้ดีกว่าระบบที่ต้องขออนุมัติจากส่วนกลางในทุกเรื่อง ความคล่องตัวนี้เป็นจุดแข็งสำคัญที่ทำให้การกระจายอำนาจสามารถนำไปสู่การพัฒนาที่มีประสิทธิภาพ โดยที่ความอิสระนี้ต้องมาพร้อมกับความรับผิดชอบและกลไกการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ระบบการกระจายอำนาจที่ประสบความสำเร็จต้องมีคุณภาพระหว่างการให้อิสระกับการควบคุมที่เหมาะสม มีกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลทั้งจากประชาชน จากหน่วยงานส่วนกลาง และจากกลไกภายในองค์กรเอง การสร้างวัฒนธรรมการทำงานที่เน้นความโปร่งใส การรับฟังความคิดเห็น และการพัฒนาอย่างต่อเนื่องจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจที่ได้รับมาเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนอย่างแท้จริง

สรุปเชิงวิเคราะห์ การถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นถือเป็นกลไกสำคัญในการบริหารจัดการภาครัฐยุคใหม่ ซึ่งเน้นการยกระดับประสิทธิภาพ ความโปร่งใสในการทำงาน และการเปิดโอกาสให้พลเมืองเข้ามามีบทบาทในการกำหนดทิศทางการพัฒนาสาธารณะ วัตถุประสงค์หลักคือทำให้องค์กรระดับพื้นที่สามารถดำเนินงาน

ได้ด้วยตนเองภายในกรอบกฎหมายและหลักความรับผิดชอบต่อสังคม การดำเนินการนี้มีได้หมายถึงการลดทอนบทบาทของรัฐบาลกลาง แต่เป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายกลางและฝ่ายท้องถิ่นให้มีความสมดุลมากขึ้น รัฐบาลกลางยังคงรับผิดชอบในการวางนโยบาย กำหนดมาตรฐาน และทำหน้าที่กำกับดูแล เพื่อป้องกันการใช้อำนาจอย่างไม่เหมาะสม ในขณะที่หน่วยงานท้องถิ่นมีหน้าที่ปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและความจำเป็นเฉพาะของแต่ละพื้นที่ โดยต้องยึดหลักความชอบธรรม ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และความน่าเชื่อถือ สิ่งเหล่านี้จะสร้างความมั่นใจให้ประชาชนต่อระบบบริหารท้องถิ่น ตระหนักถึงความสำคัญของการเข้าร่วม และสามารถเฝ้าระวังการบริหารงานได้อย่างเปิดเผย อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการจำเป็นต้องมาพร้อมกับระบบตรวจสอบและถ่วงดุล การเปิดเผยสารสนเทศต่อสาธารณชน และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริงในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การวางแผน การติดตามผล ไปจนถึงการประเมินผล เพื่อสร้างความไว้วางใจระหว่างภาครัฐและประชาชน การกระจายอำนาจที่มีความสมดุลเช่นนี้จะทำให้ระบบราชการมีความยืดหยุ่น โปร่งใสชัดเจน และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งเป็นรากฐานของการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการเสริมสร้างความมั่นคงของระบอบประชาธิปไตยในระยะยาว

2. ลักษณะของอำนาจการกำกับดูแลทางการปกครอง

แนวความคิดเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแนวความคิดที่มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบาย และสถานการณ์ในขณะนั้น การศึกษาแนวความคิดดังกล่าว สามารถแยกพิจารณาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ วัตถุประสงค์หลักของการกำกับดูแล หลักการปกครองในรูปแบบการกระจายอำนาจ และความแตกต่างระหว่างอำนาจในการกำกับดูแลกับอำนาจในการบังคับบัญชา

1. วัตถุประสงค์หลักของการกำกับดูแลหลักการปกครองในรูปแบบการกระจายอำนาจ เป็นหลักการที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยรัฐมอบอำนาจหน้าที่การจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวเป็นไปอย่างถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สามารถสรุปแยกย่อยได้อีก 3 ประการ ได้แก่ การกำกับดูแลเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม การกำกับดูแลเป็นไปเพื่อประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และการกำกับดูแลเป็นไปเพื่อประโยชน์ของเอกชน

1.1 การกำกับดูแลเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมถือเป็นวัตถุประสงค์ประการสำคัญของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันได้แก่ประโยชน์ส่วนรวม โดยแนวความคิดเรื่องประโยชน์ส่วนรวมนี้ถือว่าเป็นหลักแนวความคิดที่ค่อนข้างกว้าง หลากหลาย และยังมีคำจำกัดความที่ชัดเจนแน่นอน ขึ้นอยู่กับสภาพสังคม และการเมืองภายในช่วงเวลานั้น อย่างไรก็ตามหากพิจารณาในรายละเอียดจะเห็นว่าแนวความคิดที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมนี้เกี่ยวข้องกับหลักการพื้นฐานที่สำคัญที่ได้รับการยอมรับกันอย่างน้อย 2 ประการ คือ 1) หลักการเคารพความชอบด้วยกฎหมาย และ 2) หลักการรักษาผลประโยชน์ของชาติ

ในส่วนของหลักการเคารพความชอบด้วยกฎหมายนั้นการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันการเคารพความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐจะต้องคอยตรวจสอบกำกับดูแลให้การกระทำตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง โดยรัฐ หรือตัวแทนรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลควรที่จะต้องสามารถยกเลิกเพิกถอนระเบียบข้อบังคับการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระทำไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในส่วนของหลักการรักษามลประโยชน์ของชาตินั้นสามารถแยกพิจารณาออกได้เป็น 2 หลักการย่อย คือ 1) หลักความเป็นหนึ่งเดียวของชาติ และ 2) หลักความเอื้ออาทรในชาติ ซึ่งในกรณีของหลักความเป็นหนึ่งเดียวของชาตินั้น ตามหลักการรักษามลประโยชน์ของชาติแล้ว แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ก็ตาม แต่ก็ต้องให้ความสำคัญ และคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของชาติก่อนเป็นอันดับแรก โดยรัฐ หรือตัวแทนรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลต้องสามารถระงับยับยั้งการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย หรือขัดต่อนโยบายของรัฐได้ การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขัดแย้งไม่สอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมของชาติถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในส่วนของหลักความเอื้ออาทรในชาตินั้น เมื่อพิจารณาตามหลักการรักษามลประโยชน์ของชาติแล้ว การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ที่มีความหลากหลายแตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่นนั้น จะต้องประสาน สอดคล้อง และเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับกรอบนโยบายของรัฐ ซึ่งวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การแก้ไข หลีกเลี่ยง ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากความไม่เท่าเทียมกันอย่างมากขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจไม่ควรเป็นไปจนถึงอาจก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำ หรือความไม่เท่าเทียมกันจนเกินไป ดังนั้น การรักษามลประโยชน์ของชาติจึงเป็นวัตถุประสงค์หลักสำคัญประการหนึ่งของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2 การกำกับดูแลเป็นไปเพื่อประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง นอกจากจะมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวมแล้ว การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นไปเพื่อประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองด้วย กล่าวคือ การกำกับดูแลจะเป็นการป้องกันการดำเนินการ หรือการใช้เงินงบประมาณที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่มีประสิทธิภาพที่เพียงพอขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะก่อให้เกิดความรับผิดชอบหนี้สิน และภาระทางงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นอย่างมากในอนาคต ดังนั้น จึงควรได้รับการกำกับดูแลตรวจสอบอย่างใกล้ชิดจากรัฐ ทั้งนี้ ก็เพื่อประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2551)

1.3 การกำกับดูแลเป็นไปเพื่อประโยชน์ของเอกชน การคุ้มครองประโยชน์ของเอกชนรายใดรายหนึ่ง เป็นวัตถุประสงค์ประการสุดท้ายของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นกรณีที่เอกชนรายใดรายหนึ่ง ซึ่งได้รับความเดือดร้อนจากการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ อาจเป็นกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิเสธการชำระหนี้ที่จำเป็นต้องจ่ายให้แก่เอกชน หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ บุคคลนั้นก็มิสิทธิ์ที่จะยื่นร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ใช้อำนาจกำกับดูแล ดำเนินการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ตนได้ และหากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่กำกับดูแลสามารถใช้อำนาจแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่บุคคลนั้นได้ ก็ไม่จำเป็นต้องนำข้อพิพาทมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลแต่อย่างใด

2. ความแตกต่างระหว่างอำนาจในการกำกับดูแลกับอำนาจในการบังคับบัญชา ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ จึงทำให้อำนาจในการกำกับดูแล ซึ่งแม้จะเป็นอำนาจในการควบคุมตรวจสอบประเภทหนึ่งของรัฐ แต่ก็จะมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากอำนาจการควบคุมตรวจสอบของรัฐประเภทอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของอำนาจในการบังคับบัญชา ซึ่งเป็นไปตามหลักการอื่นที่ไม่ใช่หลักการกระจายอำนาจ จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ความแตกต่างระหว่างอำนาจในการกำกับดูแลกับอำนาจในการบังคับบัญชานั้นแตกต่างกันอย่างไร กล่าวคือ ในขณะที่อำนาจในการกำกับดูแลเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่อยู่ภายใต้หลักการปกครองในรูปแบบการกระจายอำนาจ แต่อำนาจในการบังคับบัญชานั้นเป็น

รูปแบบความสัมพันธ์ที่อยู่ภายใต้หลักการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ การแบ่งแยกอำนาจในการกำกับดูแล กับอำนาจในการบังคับบัญชาเป็นเรื่องที่สำคัญมาก เนื่องจากว่าสามารถทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการปกครองในรูปแบบการกระจายอำนาจได้เป็นอย่างดี เมื่อเปรียบเทียบกับหลักการปกครองในรูปแบบการรวมศูนย์อำนาจ และการแบ่งอำนาจ

อย่างไรก็ดี การแบ่งแยกดังกล่าวเป็นเรื่องละเอียดอ่อน และซับซ้อน เนื่องจากอำนาจทั้งสองไม่สามารถแบ่งแยกกันได้โดยใช้เกณฑ์ความแตกต่างอย่างใด ๆ ที่ระบุชัด อำนาจในการบังคับบัญชาไม่ได้มีอยู่เฉพาะในความสัมพันธ์ในรูปแบบของการรวมศูนย์อำนาจ หรือการแบ่งอำนาจแต่เพียงอย่างเดียว ในขณะที่การกระจายอำนาจก็ไม่ได้ปฏิเสธการมีอยู่ของอำนาจในการบังคับบัญชาอย่างเด็ดขาดเสียทีเดียว ฉะนั้นในการศึกษาเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างอำนาจในการกำกับดูแล และอำนาจในการบังคับบัญชา สามารถพิจารณาได้จากความแตกต่าง 4 ส่วน ได้แก่ ความแตกต่างในเรื่องของโครงสร้างองค์กร ความแตกต่างในเรื่องขอบเขตของอำนาจ ความแตกต่างในเรื่องวิธีการในการใช้อำนาจ และการยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อโต้แย้งการใช้อำนาจ

2.1 ความแตกต่างในเรื่องของโครงสร้างองค์กร ในขณะที่ความสัมพันธ์ในรูปแบบของการบังคับบัญชานั้นจะอยู่ในรูปแบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ หรือการแบ่งอำนาจ แต่ความสัมพันธ์ในรูปแบบของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะอยู่ในรูปแบบการปกครองแบบการกระจายอำนาจ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระบางส่วนในการดำเนินงาน โดยความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวอาจพิจารณาเห็นได้จากที่มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมาจากการเลือกตั้ง แต่ในความสัมพันธ์แบบบังคับบัญชานั้นที่มาของการดำรงตำแหน่งของบุคคลในองค์กรจะไม่ได้มาจากการเลือกตั้งแต่จะมาจากแต่งตั้งของอำนาจส่วนกลาง ในส่วนของโครงสร้างขององค์กร กรณีอำนาจการควบคุมตรวจสอบแบบบังคับบัญชานั้น เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นภายในองค์กรเดียวกัน โดยจะเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีศักดิ์ฐานะ และตำแหน่งหน้าที่ที่เหนือกว่าเจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้การบังคับบัญชาภายในกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น ๆ

2.2 ความแตกต่างในเรื่องขอบเขตของอำนาจ ในขณะที่อำนาจการบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่มีลักษณะค่อนข้างกว้างขวาง และสามารถบังคับใช้เป็นกรณีทั่วไป แต่อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นอำนาจที่มีลักษณะเป็นข้อยกเว้น และมีขอบเขตที่จำกัด ซึ่งจะมีได้เฉพาะในกรณีที่กฎหมายบัญญัติกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นการยืนยันถึงแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระตามหลักการกระจายอำนาจ โดยสามารถสังเกตความแตกต่างดังกล่าวได้ กล่าวคือ กรณีของอำนาจบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่จะอยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาในลักษณะครอบคลุมทั้งหมดทุกกิจกรรมในอำนาจหน้าที่ แต่กรณีของการกำกับดูแลนั้น เจ้าหน้าที่จะมีความเป็นอิสระในบางกรณี โดยไม่อยู่ภายใต้อำนาจการกำกับดูแลของรัฐ อย่างไรก็ตาม จะมีเพียงบางกรณีที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ที่จะอยู่ภายใต้อำนาจในการกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาจะมีอำนาจเหนือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาตามกรอบอำนาจหน้าที่โดยไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งอำนาจการบังคับบัญชาจะผูกพันเกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของบุคคลผู้เป็นผู้บังคับบัญชา แต่อำนาจในการกำกับดูแลจะมีได้เฉพาะในกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดแจ้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจเพียงเท่าที่กฎหมายกำหนดไว้ให้อย่างชัดแจ้ง การกำกับดูแลสามารถกระทำได้เฉพาะในเรื่องที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น ในกรณีของอำนาจในการบังคับบัญชานั้น หลักการสำคัญ ได้แก่ การเคารพเชื้อพัง แต่ในกรณีของอำนาจในการกำกับดูแลนั้น หลักการสำคัญ ได้แก่ ความเป็นอิสระขององค์กรกระจายอำนาจ โดยอำนาจในการบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ไม่มีเงื่อนไข แต่อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข

2.3 ความแตกต่างในเรื่องวิธีการในการใช้อำนาจ แม้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัด แต่ก็ยังคงเป็นอำนาจที่ค่อนข้างกว้างขวาง และหลากหลาย โดยอาจจะเป็นอำนาจในการให้ความเห็นชอบ การอนุญาต การอนุมัติ หรืออำนาจในการยกเลิกเพิกถอนการกระทำ หรืออำนาจในการเข้าแทนที่การกระทำในกรณีที่ต้องคุ้มครองส่วนท้องถิ่นละเลยไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ อย่างไรก็ตามในการกำกับดูแล ผู้มีอำนาจหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจในการแก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงการกระทำ หรือมีอำนาจในการสั่งให้ดำเนินการแต่อย่างใด ซึ่งอำนาจในการแก้ไข หรือเปลี่ยนแปลง และอำนาจในการสั่งให้ดำเนินการของผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลนั้นเป็นอำนาจที่มีลักษณะขัดแย้งต่อหลักการกระจายอำนาจ ในความสัมพันธ์ในรูปแบบการกำกับดูแลนั้น ผู้มีอำนาจกำกับดูแลไม่สามารถออกคำสั่งใด ๆ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามได้ แต่ผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแลจะมีอำนาจสั่งยกเลิกเพิกถอนการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไปดำเนินการใหม่ให้ถูกต้องเท่านั้น ผู้มีอำนาจกำกับดูแลจะไม่สามารถสั่งแก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เองแต่อย่างใด ซึ่งหากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบมีอำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ผู้ถูกตรวจสอบ ความสัมพันธ์กรณีดังกล่าวจะไม่ใช่ความสัมพันธ์ในลักษณะของการกำกับดูแล แต่จะเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของการบังคับบัญชา

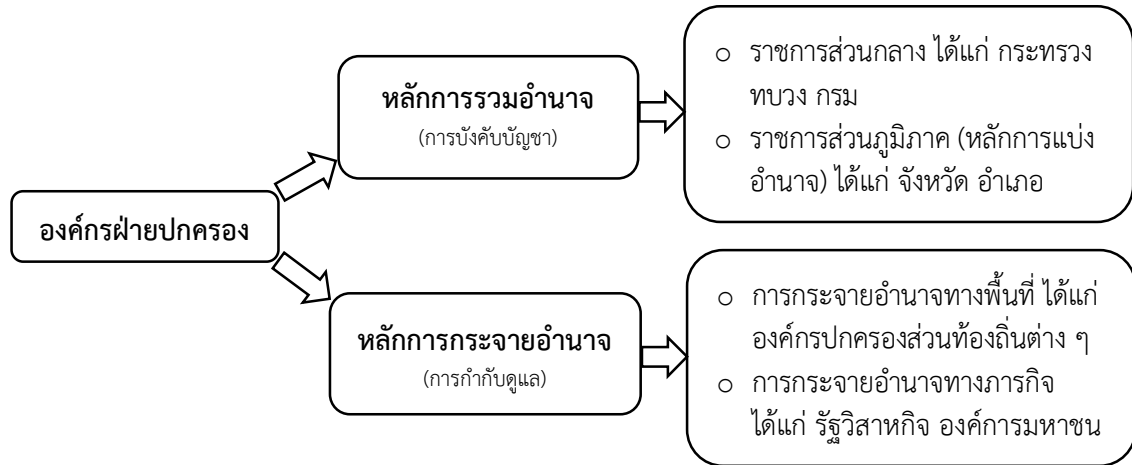
2.4 การยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อโต้แย้งการใช้อำนาจ วิธีการที่อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมตรวจสอบจะสามารถใช้เพื่อโต้แย้งการใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบโดยมิชอบ เป็นความแตกต่างประการสุดท้ายระหว่างอำนาจในการบังคับบัญชาทับอำนาจในการกำกับดูแล กล่าวคือ ในกรณีของการโต้แย้งการใช้อำนาจกำกับดูแลนั้น การใช้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจก่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลได้ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ยกเลิกเพิกถอนการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจในการกำกับดูแลที่เห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ แต่ในกรณีของการใช้อำนาจบังคับบัญชานั้น ผู้ใต้บังคับบัญชาจะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อโต้แย้งการใช้อำนาจเหนือของผู้บังคับบัญชาในการสั่งการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีที่การสั่งการของผู้บังคับบัญชาดังกล่าวก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่สิทธิของผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นการเฉพาะตัว

การกำกับดูแลนั้นมีที่มาจากลักษณะเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือว่าเป็นองค์กรกระจายอำนาจประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ นอกเหนือไปจากองค์กรกระจายอำนาจทางภารกิจ หรือทางเทคนิค ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน ทั้งนี้จากผลของการเป็นองค์กรกระจายอำนาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเฉพาะทางธรรมชาติขององค์กร ดังต่อไปนี้ (กรมการปกครอง, 2560)

1. มีพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน
2. มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน
3. มีองค์กรเป็นของตนเอง
4. มีภารกิจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของตนเอง
5. มีการกำกับดูแลจากรัฐ

จากที่กล่าวมาข้างต้นถึงลักษณะของอำนาจการกำกับดูแลทางการปกครอง สามารถสรุปได้

ดังภาพที่ 1.1



ภาพที่ 1.1 ลักษณะของอำนาจการกำกับดูแลทางการปกครอง
ที่มา: ดัดแปลงจาก กรมการปกครอง (2560)

3. องค์ประกอบของอำนาจการกำกับดูแลทางการปกครอง

องค์กรกระจายอำนาจดังเช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแม้จะมีความเป็นอิสระเพียงใดก็ตามก็จำเป็นต้องอยู่ภายใต้กรอบของอำนาจรัฐ ซึ่งอำนาจรัฐถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการจำกัดกรอบขององค์กรกระจายอำนาจต่าง ๆ ก็คือ อำนาจในการกำกับดูแลโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง โดยองค์กรผู้ใช้อำนาจดังกล่าวนี้มีใช้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายตุลาการ ทั้งนี้ เพราะการกำกับดูแลเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง การกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครอง โดยอยู่ในการบังคับบัญชาขององค์กรฝ่ายบริหาร ซึ่งในกรณีของประเทศไทย ได้แก่ คณะรัฐมนตรี

อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจควบคุมในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย โดยอำนาจในการกำกับดูแลถือเป็นอำนาจควบคุมชนิดหนึ่ง ซึ่งรัฐใช้ในการควบคุมองค์กรกระจายอำนาจ หากแต่มีเป้าหมายเพื่อมุ่งควบคุมเฉพาะในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ เป็นการกำกับดูแลมิให้องค์กรกระจายอำนาจกระทำการที่ไม่ชอบหรือขัดต่อกฎหมาย ทั้งนี้ จะไม่ก้าวล่วงเข้าไปควบคุมในเรื่องการตัดสินใจ หรือการใช้ดุลพินิจขององค์กรกระจายอำนาจ หากการใช้ดุลพินิจนั้นไม่เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยนัยนี้อำนาจกำกับดูแลจึงมีลักษณะคล้ายคลึงกับหลักการที่เรียกว่า "Ultra Vires" ที่ใช้อยู่ในระบบการปกครองของอังกฤษ อันเป็นหลักการที่ถือว่า อำนาจในการกระทำการใด ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อ อ้างอิงหรือได้รับการรับรองโดยกฎหมาย

จากอำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้พิจารณาจากลักษณะของอำนาจกำกับดูแลทั้งสองประการข้างต้น จะเห็นได้ว่า อำนาจกำกับดูแลเป็นแบบแผนความคิดที่ใช้จัดระบบความสัมพันธ์ในรูปของการควบคุมที่อำนาจรัฐส่วนกลางมีต่อส่วนท้องถิ่น ดังนั้น หากไม่มีการกำหนดกรอบหรือขอบเขตของอำนาจดังกล่าว ส่วนกลางอาจจะใช้อำนาจที่เกินเลยจนกระทั่งกระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่นได้ ด้วยเหตุนี้ อำนาจกำกับดูแลทางปกครองจึงต้องมีอยู่อย่างจำกัด มีขอบเขตที่แน่ชัด และเป็นอำนาจที่ถูกรับรอง หรือจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ อำนาจกำกับดูแลจะมีขอบข่ายที่กว้างขวางเพียงใด มีลักษณะเช่นไร ใครเป็นผู้มีสิทธิใช้อำนาจดังกล่าว และเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการด้านใดขององค์กรปกครองท้องถิ่นบ้างนั้น จึงขึ้นอยู่กับกฎหมายที่ถูกระบุไว้ โดยสภาพนิติบัญญัติว่า จะจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นอย่างไร และกฎหมายที่กำหนดรูปแบบ ขอบเขตของอำนาจกำกับดูแลทางปกครอง

และตัวองค์กรผู้ใช้อำนาจดังกล่าวนั้น จะต้องเป็นกฎหมายแม่บท อันได้แก่ กฎหมายในลำดับชั้นพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายในลำดับที่สูงกว่านั้นคือ รัฐธรรมนูญ

จะเห็นได้ว่า การกำกับดูแลมีขึ้นเพื่อผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ การมีอยู่ของอำนาจกำกับดูแลทางปกครอง มีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ โดยที่คำว่า ผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐนี้หมายรวม ตั้งแต่ผลประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไป ผลประโยชน์ของประชาชนภายในท้องถิ่น ผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผลประโยชน์ของประเทศชาติ ดังนั้น อำนาจในการกำกับดูแลนอกจากจะเป็น หลักประกันที่คอยคุ้มครองให้กับองค์กรการกระจายอำนาจมิให้องค์กรทางปกครองอื่น ๆ ใช้อำนาจที่อาจจะกระทบต่อผลประโยชน์ขององค์กรกระจายอำนาจแล้ว อำนาจดังกล่าวยังทำหน้าที่คอยควบคุมองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจมิให้กระทำการอันละเมิดต่อผลประโยชน์ของประชาชน (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2539)

อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบของประสิทธิภาพการปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ 1) คุณภาพของงาน 2) ปริมาณของงาน 3) เวลาในการปฏิบัติงาน 4) กระบวนการปฏิบัติงาน และ 5) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ซึ่งในการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นบุคลากรทั่วไป บุคลากรจ้างตามภารกิจ จำเป็นอย่างยิ่งต้องมีแนวทางในการปฏิบัติงานที่ มุ่งมั่นต่อเป้าหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานนั้น ต้องเกิดจาก ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานจาก 2 ส่วน ได้แก่ 1) ประสิทธิภาพของบุคคล และ 2) ประสิทธิภาพขององค์กร ดังนั้น องค์กรจำเป็นต้องมีแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพของบุคลากร และประสิทธิภาพขององค์กร เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล สามารถนำไปปรับใช้ในโครงสร้างการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถพัฒนาการทำงานของบุคลากรให้มีประสิทธิภาพ และมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น (ชัยวุฒิ เทโพธิ์ และพงษ์เสฐียร เหลืองอลงกต, 2563)

สรุปเชิงวิเคราะห์ ลักษณะของการควบคุมกำกับทางปกครองแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาล ส่วนกลางกับหน่วยงานท้องถิ่นภายใต้แนวคิดการกระจายอำนาจ ซึ่งรัฐได้มอบอำนาจบางส่วนให้ท้องถิ่นจัดหา บริการสาธารณะ แต่ยังคงสงวนสิทธิ์ในการตรวจสอบเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามกรอบกฎหมายและนโยบาย ของรัฐอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิผล การใช้อำนาจกำกับดูแลมีเป้าหมายสำคัญสามด้าน ได้แก่ เพื่อ ผลประโยชน์ของสาธารณะ เพื่อผลประโยชน์ของตัวองค์กรท้องถิ่นเอง และเพื่อผลประโยชน์ของภาคเอกชน ทั้งนี้ รัฐมีภาระหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายและปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติ ทั้งในมิติของความ เป็นหนึ่งเดียวและความเท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่นต่างๆ ทว่า การกำกับดูแลนี้มีความแตกต่างอย่างชัดเจนจาก การสั่งบังคับโดยตรง นั่นคือ การสั่งบังคับมีลักษณะรวมศูนย์และครอบคลุมทุกกิจกรรมของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ขณะที่การกำกับดูแลมีขอบเขตที่จำกัด สามารถใช้ได้เฉพาะตามที่กฎหมายระบุ และไม่สามารถแทรกแซงการ ตัดสินใจตามดุลยพินิจของหน่วยงานท้องถิ่นได้โดยตรง ดังนั้น การควบคุมจึงอยู่ในรูปแบบของ "การตรวจสอบ ความถูกต้องตามกฎหมาย" มิใช่ "การออกคำสั่งแทน" ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงสมดุลระหว่างการรักษาความเป็น เอกภาพของรัฐกับการส่งเสริมอิสรภาพของท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารงานท้องถิ่นดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส และสอดคล้องกับผลประโยชน์ของชาติโดยรวม

4. ความจำเป็นที่ต้องมีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาถึงหลักความอิสระในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสจะ เห็นได้ว่าสาระสำคัญอยู่ที่ความมีอิสระในการปกครองตนเองจากการใช้อำนาจของรัฐบาลกลางในการใช้อำนาจที่ ได้รับเพื่อการบริหารทรัพยากรในแต่ละท้องถิ่นและผนวกเข้ากับความร่วมมือของประชาชนด้วยความอิสระที่ไม่ ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของท้องถิ่นอื่น (Bourdon, et al., 1998) ซึ่งการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วน