บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในยุคเริ่มต้นมิได้เกิดขึ้นจากข้อเรียกร้องและความต้องการของประชาชนภายในท้องถิ่น แต่ทั้งหมดได้รับอิทธิพลทางความคิดจากประเทศตะวันตกและชนชั้นสูงที่เป็นผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศ จากการศึกษาบริบททางประวัติศาสตร์และสังคมของการปกครองท้องถิ่นไทยในระยะเวลาต่อมาทำให้ทราบว่าสถาบันระบบราชการ หรือผู้บริหารประเทศในแต่ละยุคสมัยได้มีบทบาทในการกำหนดหลักเกณฑ์ แนวทาง และวิธีการในการปกครองท้องถิ่นโดยอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงมหาดไทยมาโดยตลอด กล่าวคือ ในยุคสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (ร.5) ได้มีการตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 และทรงให้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพขึ้นในปี พ.ศ. 2440 ซึ่งอาจถือว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับแรกของประเทศไทย และเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจในทางการบริหารท้องถิ่นในระดับหนึ่ง ต่อมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงประกาศจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ตำบลท่าฉลอม อำเภอเมืองสมุทรสาคร เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2449 และเริ่มดำเนินกิจการเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2449 ซึ่งการดำเนินการของสุขาภิบาลท่าฉลอมได้ผลดีเป็นที่พอพระราชหฤทัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงดำริที่จะให้นำการบริหารสุขาภิบาลท่าฉลอมไปใช้กับท้องถิ่นอื่นๆ ด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้งสุขาภิบาลในหัวเมืองอื่นๆ ได้กำหนดขึ้นโดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 โดยสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัตินั้นแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ “สุขาภิบาลสำหรับเมือง” ซึ่งจัดตั้งในท้องที่ที่เจริญและมีราษฎรตั้งบ้านเรือนอยู่หนาแน่น มีสภาพทางเศรษฐกิจที่ดี และ “สุขาภิบาลสำหรับตำบล” ซึ่งจัดตั้งขึ้นสำหรับท้องที่ในตำบลซึ่งมีความเจริญพอสมควร โดยหน้าที่หลักในสุขาภิบาล คือ การรักษาความสะอาด การป้องกันโรคติดต่อหรือโรคระบาด การบำรุงรักษาเส้นทางการสัญจรและการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยใช้งบประมาณในการบริหารจากภาษีบางลักษณะที่เก็บได้ในท้องที่นั้น

การปกครองรูปแบบสุขาภิบาลใช้มาจนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (ร.6) ได้ทรงปรับปรุงแก้ไขการบริหารงานของสุขาภิบาลให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยเพิ่มอำนาจหน้าที่หลายประการพร้อมกับยกเลิกสุขาภิบาลตำบล และจัดตั้งสุขาภิบาลท้องที่อาจเกิดจากหลายตำบลรวมกัน มีนายอำเภอท้องที่เป็นประธานสุขาภิบาลและมีปลัดอำเภอท้องที่เป็นกรรมการ ยังได้ทรงตราธรรมนูญการปกครองของคณะนครบาลดุสิตธานี พ.ศ. 2461 เพื่อทดสอบแบบเมืองจำลองดุสิตธานี นับเป็นการปกครองรูปแบบเทศบาลเป็นครั้งแรกอย่างประเทศอังกฤษ และให้เป็นนิติ

บุคคลแยกจากราชการส่วนกลาง มีรายได้ของตัวเอง มีอำนาจหน้าที่ดูแลงานด้านคมนาคม การดับเพลิง สวนสาธารณะ โรงพยาบาล สุสาน โรงฆ่าสัตว์ โรงเรียนราษฎร์ และอื่น ฯลฯ

จนกระทั่งได้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในปี พ.ศ. 2475 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (ร.7) ได้ทรงมีดำริที่จะปรับปรุงระบบการปกครองท้องถิ่นไทยให้มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยและมีความเป็นสากลมากยิ่งขึ้น จึงได้มีการจัดตั้งเทศบาลในท้องถิ่นต่าง ๆ ขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 (ปัจจุบันใช้ พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496) ตั้งได้ประมาณ 120 แห่งทั่วประเทศ ต่อมามีการระงับไว้ชั่วคราวเพราะเกิดปัญหาทางการบริหารและไม่สัมฤทธิ์ผลตามที่มุ่งหวังไว้ แต่ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นแทนเทศบาลในท้องที่ที่ยังไม่มีเทศบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495

ในปี พ.ศ. 2498 กระแสแนวคิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากขึ้น และเพื่อปรับปรุงบทบาทสภาจังหวัด จึงเกิดองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดพ.ศ. 2498 สมัยจอมพลแปลก พิบูลสงคราม และให้จังหวัดเป็นนิติบุคคล โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลแยกจากจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตำแหน่ง และมีอำนาจหน้าที่บริหารภายในเขตจังหวัดที่มีพื้นที่อยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาลและหน่วยงานปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น

ครั้นเมื่อปี พ.ศ. 2500 จึงได้มีการยกฐานะสุขาภิบาลบางแห่งขึ้นเป็นเทศบาลตำบล คือ เทศบาลตำบลกระบินทร์ เทศบาลตำบลโคกสำโรง และเทศบาลตำบลบัวใหญ่ เป็นต้น โดยได้กำหนดกรณีมีการจัดตั้งจังหวัดใหม่ขึ้นก็ให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นในพื้นที่ที่ตั้งศาลากลางจังหวัด ตามมาตรา 10 ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แต่การตั้งเทศบาลและสุขาภิบาลก็ยังไม่ทั่วถึงท้องที่ส่วนใหญ่ที่ยังไม่ได้จัดตั้งเทศบาลหรือสุขาภิบาล จึงยังคงอยู่ภายใต้การปกครองของราชการส่วนภูมิภาคและองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในทางการปกครองท้องถิ่นในเขตเทศบาลและสุขาภิบาลกับนอกเขตดังกล่าว จึงได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ขึ้น โดยตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ภายในเขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

นับแต่นั้นมาการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงครอบคลุมทั่วราชอาณาจักรไทย ทุกพื้นที่ของประเทศไทยจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) รูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง (อบต. เทศบาลและสุขาภิบาล) และต่อมาได้มีการใช้กฎหมายปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ด้วยเหตุผลว่า กรุงเทพมหานครเป็นเมืองใหญ่และเมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยว จนกระทั่งปี พ.ศ. 2530 กระแสความคิดเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของท้องถิ่นเริ่มเป็นที่เรียกร้องมากขึ้น ได้มีการปรับปรุงการบริหารส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ขององค์การบริหาร

ส่วนจังหวัดในปี พ.ศ. 2537 โดยให้มีการบริหารส่วนตำบลขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และยังนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่สุดด้วยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ที่ได้กำหนดหลักการและวิธีการปกครองท้องถิ่นไว้อย่างค่อนข้างชัดเจนกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ซึ่งข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างและการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลถึงปัจจุบัน เช่น มีการยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แทนเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2540 ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลด้วย แต่ให้มีอำนาจดำเนินการในกิจการที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องประสานร่วมกันหลายแห่งหรือที่ดำเนินการเองไม่ได้

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ. ศ. 2540 กำหนดให้รัฐส่วนกลางต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระมากขึ้น ทั้งในด้านการบริหารนโยบาย การบริหารบุคคล การจัดการศึกษาและการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น รวมทั้งให้ลดการกำกับของรัฐส่วนกลางต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ได้มีพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2542 กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นเกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 จึงกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 เป็นจุดเริ่มต้นที่สนับสนุนให้เกิดการกระจายอำนาจยุคใหม่ชัดเจนกว่ากฎหมายอื่นๆ นอกจากนี้ยังมีการสนับสนุนและสร้างกลไกให้เกิดการปรับปรุงหรือปฏิรูปการบริหารภาครัฐด้วย (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552)

การปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารงานภาครัฐและปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการทำให้การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งนอกจากการปรับปรุงเชิงโครงสร้าง ดังกล่าว ในกระบวนการบริหารจัดการก็ได้เกิดผลักดันให้มีนวัตกรรมตามสภาวะแวดล้อมด้วย เช่น การศึกษาแนวทางเพื่อนำหลักการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เข้ามาประยุกต์ในระบบราชการไทย กรอบแนวคิดธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง การสร้างระบบการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ (Efficient Service) การสร้างความโปร่งใส (Transparency) ความยุติธรรม (Fairness) เคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย (Rule of law) และความรับผิดในผลของการที่มีกฎและระเบียบกำหนดไว้ หรือที่เรียกว่า Accountability ทั้งนี้ได้มีพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2542 กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 จึงสามารถกล่าวได้ว่า

รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 เป็นจุดเริ่มต้นของการสนับสนุนให้เกิดการกระจายอำนาจยุคใหม่ชัดเจนกว่ากฎหมายอื่นๆ (บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์, 2552)

คณะรัฐประหาร เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และจัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และการปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในสองหมวดสำคัญ คือ หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และหมวด 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติต่างๆ เทียบเคียงกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 จะพบว่า รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 มีทิศทางในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น โดยการเพิ่มอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดอำนาจส่วนกลาง ยกระดับการบริหารงานบุคคล สร้างความโปร่งใสและเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน (อภิชาต ศิริสุนทร, 2552)

แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ยังมิได้มีการให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ กรณีที่เห็นได้ชัดเจน คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายถูกควบคุมโดยกฎหมายและระเบียบต่างๆ ของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตัวแทนของส่วนกลางที่อยู่ภูมิภาค คือ นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจควบคุม จนถึงสามารถสั่งยุบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกกรณีหนึ่งการที่กรมส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการควบคุมงบประมาณสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่สำนักงานกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสังกัดสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีอำนาจในเรื่องการถ่ายโอนและมอบภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ก็แสดงถึงข้อกำหนดให้รัฐบาลกลางเป็นผู้ควบคุมหรือกำกับการบริหารองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น ภาวะต่างๆ ที่ดำเนินอยู่เช่นนี้ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถมีส่วนคิดหรือเสนอทางเลือกเกี่ยวกับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผลักดันเหตุผลที่จะพัฒนาและกำหนดขอบเขต บทบาทความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ของการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นอย่างชัดเจน การคงอยู่และการขยายตัวของราชการส่วนภูมิภาคจึงเป็นกรอบที่ทำให้ท้องถิ่นพัฒนาตนเองได้ยาก ดังนั้นถ้าพิจารณาถึงความรับผิดชอบตามพันธะทางการบริหารแล้ว ข้อบกพร่องในทางการบริหารรวมทั้งการพัฒนาที่ไม่สอดคล้องกับเป้าหมายใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ย่อมจะต้องเกิดจากบทบาทที่ครอบงำจากรัฐบาลกลางอย่างมากด้วย (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552)

ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พัฒนาโครงสร้างและขยายบทบาทออกไปอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น งบประมาณด้านต่างๆ ถูกเบิกจ่ายเพื่อโครงสร้างพื้นฐานและการบริหารมากขึ้น แต่ปัญหาการเมืองระดับชาติของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งได้ทำให้เกิดปัญหาการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงส่วนหนึ่ง คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เข้าควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ ตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ประกาศการสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ในวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2557

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ มาตรา 47 ซึ่งสรุปความได้ว่า บรรดาประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ได้ประกาศ ไม่ว่าจะกระทำก่อนหรือหลังวันที่รัฐธรรมนูญ และให้ประกาศหรือคำสั่งดังกล่าวที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก (อภิชาต สถิตนิรามัย, 2555)

ทำให้ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 85/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว ซึ่งมีเนื้อสาระสำคัญสรุปได้ว่า ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถึงวาระจะต้องเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นงดเลือกตั้งจนกว่าจะมีประกาศเปลี่ยนแปลง โดยระหว่างนี้ให้ใช้วิธีการคัดเลือกบุคคลไปก่อน พร้อมกำหนดสัดส่วนว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดต้องเป็นข้าราชการหรือเคยเป็นข้าราชการ โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีสมาชิกสภา 10 คน ให้เทศบาลทุกประเภทมีสมาชิกสภา 12 คน และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสมาชิกกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเดิม และกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการสรรหาร่วมกับผู้อำนวยการสำนักงานในพื้นที่เป็นกรรมการ และให้ดำเนินการคัดเลือกภายใน 15 วัน นับแต่วันที่มีเหตุให้เลือกใหม่ (กองกิจการพลเรือน กองทัพภาคที่ 3, 2557)

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 85/2557 เทียบเคียงกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และฉบับ พ.ศ. 2550 จะเห็นได้ว่า กลไกการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดน้อยลง เนื่องจากการได้มาซึ่งสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ต้องเปลี่ยนไปจากที่เคยได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 284 ที่กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนที่มีรายชื่อในแต่ละท้องถิ่นนั้น ๆ มาเป็นการสรรหาการดำเนินการเช่นนี้ทำให้ประชาชนขาดการมีส่วนร่วม แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ก็มิได้กำหนดให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลักการกระจายอำนาจและหลักการปกครองส่วนท้องถิ่น และโครงสร้าง รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลักการใหญ่ๆ เป็นต้นว่า รูปแบบนายกฯ หรือ ผู้บริหารเข้มแข็งให้แตกต่างไปจากรูปแบบที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 (ราชกิจจานุเบกษา, 2557)

ที่จริงแล้ว รัฐบาลได้พยายามปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินแล้วหลายประการ รวมถึงการนำหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เข้ามาประยุกต์ในระบบราชการไทย กรอบแนวคิด Good Governance รวมความหมายถึง การสร้างระบบบริการงานที่มีประสิทธิภาพ (Efficient Service) การสร้างความโปร่งใส (Transparency) ความยุติธรรม (Fairness) เคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย (Rule of Law) และความรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจหรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า Accountability อย่างไรก็ตามแม้จะมีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานโดยการปรับโครงสร้างบทบาทภารกิจของหน่วยงานภาครัฐไปมากแล้ว

แต่แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างระบบการทำงานที่เน้นความพร้อมรับผิดในผลของการตัดสินใจยังมิได้มีความคืบหน้าไปเท่าที่ควร ทั้งที่เป็นระบบที่สำคัญที่จะเสริมสร้างการทำงานที่เน้นประสิทธิภาพ สร้างความสำนึกด้านความพร้อมรับผิดมีความชัดเจนในกระบวนการทำงาน ทำให้สามารถตรวจสอบการทำงานของภาครัฐเป็นการปฏิรูปเพื่อประชาชนส่วนใหญ่ มิใช่เพื่อหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2550) การแสดงความพร้อมรับผิด (Accountability) ในหน่วยงานยังไม่ปรากฏชัดเจนเป็นรูปธรรม เนื่องจากบุคลากรที่อยู่ในหน่วยงานภาครัฐยังคงมีทัศนคติแบบเดิม กล่าวคือ ยังเคยชินกับการปฏิบัติงานแบบเก่า วิธีคิดแบบเก่า และวิธีการสั่งการหรือตัดสินใจแบบเก่าที่เป็นแบบรวบอำนาจ มีความเคยชินกับการสั่งการตามสายการบังคับบัญชา จึงเป็นสาเหตุให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเคยชินกับการถูกสั่งการและการปฏิบัติงานตามคำสั่ง ขาดจิตสำนึกในการทำงานเกี่ยงงานและโยงไปถึงการขาดความรับผิดชอบในภารกิจโดยเฉพาะถ้าเป็นภารกิจขององค์การ โดยส่วนรวม เป็นต้น

คำว่าการแสดงความรับผิดหรือการแสดงความพร้อมรับผิด (Accountability) มาจากรากศัพท์ภาษาลาติน คือ “Computare” ซึ่งแปลว่า “นับ” (to Count) มีความหมายหลักสองประการซึ่งซ้อนกัน คือ ประการแรก จะต้องแสดงให้เห็นได้ว่าตนได้ใช้อำนาจที่ได้รับมอบจากประชาชนที่เลือกตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้องเรียบร้อย ประการที่สอง ค่านิยมของผู้ที่ได้รับอำนาจหรือความรับผิดชอบสอดคล้องกับค่านิยมขององค์กรที่ให้อำนาจ (พฤทธิสาณ ชุมพล, 2544) ในอดีตจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบัญชีหรือบันทึกทางการเงิน แต่ปัจจุบันคำว่า “การแสดงความรับผิด” (Accountability) จะมีความหมายว่าเป็นการ “รายงานตนเอง” ซึ่งจะเป็นความหมายที่ลึกกว่าคำว่ารับผิดชอบ (Responsibility) ดังนั้น คำว่า Accountability จึงมีความหมายครอบคลุมถึงการกระทำซึ่งเมื่อบุคคลหรือกลุ่มคนจะดำเนินการกระทำ (ตามสัญญาหรือข้อผูกพันทางกฎหมาย) เพื่อประโยชน์ของผู้อื่น บุคคลหรือกลุ่มคนเหล่านั้นก็แสดง Account เพื่อให้ผู้อื่นที่รับผลประโยชน์นั้นตรวจสอบการกระทำ กล่าวอีกนัยหนึ่ง Accountability เกิดขึ้นเมื่อมีตัวแทน (Agent) ซึ่งอาจจะเป็นนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง หรือข้าราชการต้องทำการหรือรับผิดชอบภาระงานแทนประชาชน (ซึ่งก็คือ ผู้มอบอำนาจหรือ Principal ตามทฤษฎี Principal - Agent) โดยมีสัญญาที่เป็นกฎหมายหรือระเบียบรวมทั้งรัฐธรรมนูญกำหนดแนวทางสำหรับตัวแทน (Agent) ที่ต้องกระทำต่อประชาชนผู้มอบอำนาจ (วสันต์ กิจบำรุง, 2558)

ความสำคัญและความจำเป็นของหลักการแสดงความรับผิด (Accountability) ได้เกิดขึ้นและเป็นที่ยอมรับอย่างจริงจังในทศวรรษหลังๆ นี้ เนื่องจากการพัฒนาการของระบบประชาธิปไตยที่ประชาชนหรือสังคมมีความต้องการมากขึ้นที่จะให้มีกลไกการตรวจสอบการบริหารของตัวแทนของตนซึ่งก็คือรัฐบาล เพื่อให้การบริหารเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมแทนที่จะเป็นประโยชน์แก่ผู้มีอำนาจที่เป็นรัฐบาลเท่านั้น กลไกการแสดงความรับผิดดังกล่าวนี้ จึงเป็นที่ยอมรับในกระบวนการบริหารภาครัฐของทุกประเทศ และเมื่อมีการกระจายอำนาจไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดทำ

ภารกิจแทนรัฐบาลกลาง รัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องมีกลไกการแสดงความรับผิดต่อประชาชนในท้องถิ่นด้วย (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2550) กลไกการแสดงความรับผิดนี้ มีโครงสร้างที่แตกต่างกันบ้างระหว่างการจัดรูปแบบการปกครองตามระบอบประธานาธิบดีที่ได้รับการเลือกตั้งมาโดยตรง กับระบอบรัฐสภาตามแบบของอังกฤษ (Westminster Model) เพราะในระบอบประธานาธิบดีซึ่งเป็นแบบผู้บริหารเข้มแข็ง (Strong - Executive Form) นั้น ผู้บริหารสูงสุดได้รับเลือกตั้งมาโดยตรง และโดยหลักแล้วต้องรับผิดต่อโดยตรงผู้เลือกตั้ง ในขณะที่ระบอบรัฐสภาตามแบบ Westminster นั้น ผู้บริหาร (นายกรัฐมนตรี หรือนายกเทศมนตรี) ต้องรับผิดชอบต่อสภาในทางปฏิบัตินั้น การแสดงความรับผิดทางการเมืองที่กล่าวนี้ มีจุดอ่อนก็คือ ถ้าเกิดมีการลงมติไม่ไว้วางใจหรือถอดถอนนายกรัฐมนตรี (หรือนายกเทศมนตรี) ออกจากตำแหน่งแล้ว นักการเมืองหรือรัฐบาลชุดนั้นยังสามารถควบคุมกลไกการใช้ทรัพยากร (ที่มาจากภาษีอากรของประชาชน) อยู่ต่อไปอีกระยะหนึ่ง ซึ่งสามารถมีบทบาทในการผลักดันหรือควบคุมการบริหารขององค์กรสำหรับการแสดงความรับผิดด้วย อาทิ เช่น ไม่ว่าจะเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsmen) และองค์กรอื่นๆ แม้ว่าจะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีภารกิจในการตรวจสอบการบริหารที่ผิดพลาดก็ตาม ดังนั้นการแสดงความรับผิดทางการเมืองตามกลไกเดิมเพียงอย่างเดียวจะไม่เพียงพอในการตรวจสอบการบริหารงานการพัฒนาประเทศ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยซึ่งได้จัดโครงสร้างทางการบริหารเป็นแบบผู้บริหารหรือนายกเข้มแข็ง (Strong - Executive หรือ Strong - Mayor Form) นั้น ผู้บริหารสูงสุด หรือนายกเทศมนตรีก็จะต้องแสดงความรับผิดต่อประชาชนผู้เลือกตั้งตามแนวทางของระบอบประธานาธิบดีมากกว่าต่อสภาแบบของอังกฤษ (Westminster Model) ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ในพ.ศ. 2543 ประเทศไทยได้เคยมีการให้สิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นเลือกรูปแบบว่าจะจัดให้มีผู้บริหารแบบใด จนกระทั่ง พ.ศ. 2546 ได้มีการแก้ไขกฎหมายกำหนดรูปแบบการบริหารท้องถิ่นให้เป็นแบบ Strong - Mayor Form สำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่นทุกระดับ ดังนั้นสาระสำคัญเรื่องการแสดงความรับผิดระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติจึงอยู่บนพื้นฐานดังกล่าว โดยมีกลไก (วุฒิสาร ตันไชย, 2552) ประกอบด้วย

1) กฎหมายเปิดโอกาสให้สภาท้องถิ่นยื่นขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาได้เพื่อให้นายกเทศมนตรี (รวมทั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยา และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล) แถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการโดยไม่มีการลงมติ

2) สภาท้องถิ่นมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกฯ หรือรองนายกฯ ในข้อความใดเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ แต่นายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีมีสิทธิจะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้นๆ ยังไม่สมควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของเทศบาล

3) สภาท้องถิ่นควบคุมการปฏิบัติงานของนายกฯ ให้เป็นไปตามกฎหมายนโยบายที่

ได้แถลงไว้ โดยก่อนนายกฯ เข้ารับหน้าที่ จะต้องแถลงนโยบายต่อสภาท้องถิ่นและนายกฯ จะต้องจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาท้องถิ่นนั้นๆ เป็นประจำทุกปี

4) นายกเทศมนตรีไม่มีอำนาจยุบสภาหรือเสนอยุบสภาท้องถิ่นได้ สภาท้องถิ่น อาจถูกยุบได้โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่การยุบสภาไม่เป็นเหตุให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

จะเห็นได้ว่า กลไกการแสดงความรับผิดชอบระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีต ซึ่งเป็นรูปแบบ สภา - นายกเทศมนตรี (Council - Mayor Form) กับกลไกการแสดงความรับผิดชอบระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติในปัจจุบัน ซึ่งเป็นรูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็งยังคงมีหลักการที่คล้ายกันบางประการ คือ

1) กรณีตั้งกระทู้ถาม ฝ่ายบริหารทรงไว้ ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้นๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น

2) กรณีการยุบสภาท้องถิ่นยังเป็นอำนาจของรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย นายกเทศมนตรีไม่มีอำนาจในการยุบสภา อย่างไรก็ตามผลจากการยุบสภาจะแตกต่างกันโดยสรุป คือ

(1) ในเทศบาลรูปแบบสภา - นายกเทศมนตรี การยุบสภาจะทำให้ฝ่ายบริหารต้องพ้นจากตำแหน่ง แต่เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง การยุบสภาไม่มีผลต่อการดำรงอยู่ในตำแหน่งของฝ่ายบริหารแต่อย่างใด

(2) ในแบบสภา - นายกเทศมนตรี หากสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะส่งผลให้คณะเทศมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ส่วนในรูปแบบนายกหรือผู้บริหารเข้มแข็งได้มีความแตกต่างออกไป โดยกรณีสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา หลังจากนั้น หากผู้ว่าราชการจังหวัดได้ส่งร่างข้อบัญญัติรายจ่ายประจำปีที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการให้นายกแล้ว นายกจะต้องเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อสภาท้องถิ่นภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด หากนายกเทศมนตรีไม่เสนอร่างข้อบัญญัติต่อสภาภายในเวลากำหนด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อสั่งให้นายกพ้นจากตำแหน่งและถ้าสภาท้องถิ่นไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติดังกล่าวหรือพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย เพื่อสั่งให้ยุบท้องถิ่นนั้นได้

ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อการบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาก่อน รัฐบาลจึงจะอนุมัติงบประมาณไปใช้จ่ายในการบริหารได้ กล่าวคือ ฝ่ายบริหารจะต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน ฝ่ายบริหาร คือ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงจะนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายได้ เนื่องจากฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อฝ่าย

สภาที่อยู่บนฐานของแนวทางที่แตกต่างกันนี้เอง ได้มีผลทำให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการควบคุมการบริหารงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางการคลังและการงบประมาณสำหรับการบริหารท้องถิ่นขาดเกณฑ์ที่แน่นอน และในหลายๆ กรณีได้เป็นการเปิดช่องให้มีการแทรกแซง โดยรัฐบาลกลางได้มากกว่าความจำเป็นและยังแสดงถึงการขาดเอกภาพขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้สามารถนำสู่การปฏิบัติที่เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ที่ว่าด้วยการกำกับดูแลเกี่ยวกับการเงินการคลังและการงบประมาณท้องถิ่น ดังนั้นจึงเป็นเหตุผลที่ผู้วิจัยให้ความสำคัญกับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ที่จะช่วยให้ทราบถึงแนวความคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับกลไกสำคัญต่อการแสดงความพร้อมรับผิดชอบทางการบริหารตามระบอบประชาธิปไตยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและทางเลือกของพัฒนารูปแบบการบริหารงานคลังและงบประมาณท้องถิ่นเป็นกลไกหลักในการแสดงความรับผิดทางการคลังและงบประมาณในระบบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ที่เหมาะสม ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษารูปแบบและโครงสร้างที่เป็นกลไกสำคัญต่อการแสดงความรับผิดทางการบริหารตามระบอบประชาธิปไตยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

1.2.2 เพื่อศึกษาผลกระทบจากรูปแบบและโครงสร้างทางการบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย ที่มีต่อการแสดงความรับผิดทางการบริหารทางการคลังและการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

1.2.3 เพื่อเสนอแนะทางเลือกของการจัดรูปแบบการบริหารงานคลังและงบประมาณท้องถิ่น ให้มีกลไกการแสดงความรับผิดที่เหมาะสมต่อไปในอนาคต

1.3 คำถามของการวิจัย

1.3.1 รูปแบบและโครงสร้างที่เป็นกลไกสำคัญต่อการแสดงความรับผิดชอบทางการบริหารตามระบอบประชาธิปไตยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะอย่างไร

1.3.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการประยุกต์ใช้หลักรัฐประศาสตร์ในการบริหารทางการคลังและการงบประมาณขององค์กรปกครองที่ดีอย่างไร

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

1.4.1.1 ศึกษาพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ว่าด้วย การบริหาร

จัดการการคลังและการงบประมาณท้องถิ่น ที่ใช้เป็นเครื่องมือและกลไกสำคัญในการบริหารจัดการการคลังและการงบประมาณท้องถิ่น

1.4.1.2 ศึกษาเอกสาร/สิ่งพิมพ์ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการการคลังและการงบประมาณของบุคลากรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ที่มีต่อการแสดงความรับผิดทางการบริหารการคลังและการงบประมาณ

1.4.1.3 นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) มาสังเคราะห์ (Synthesis) สรุปและสร้างเป็นแบบจำลองการแสดงความรับผิดทางการบริหารการคลังและงบประมาณในระบบการบริหารส่วนท้องถิ่น

1.4.2 ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย เป็นผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดของไทย ได้แก่ ผู้บริหารและบุคลากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ผู้ว่าการฯ) อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและรองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

1.4.3 ด้านระยะเวลา

ระยะเวลาที่ศึกษา คือ ปรากฏการณ์ต่างๆ ในปีงบประมาณ 2553 - 2557 เป็นช่วงเวลาของเหตุการณ์ที่เลือกวิเคราะห์

1.5 ลักษณะของข้อมูล

1.5.1 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data)

ผู้วิจัยได้ข้อมูลจากการสนทนากลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ตามโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด เกี่ยวกับภารกิจและบทบาท การกำหนดนโยบายการคลังและงบประมาณ วิธีการกำกับและควบคุมการคลังและงบประมาณ หลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ต่อการบริหาร และการจัดการงานท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นต้น

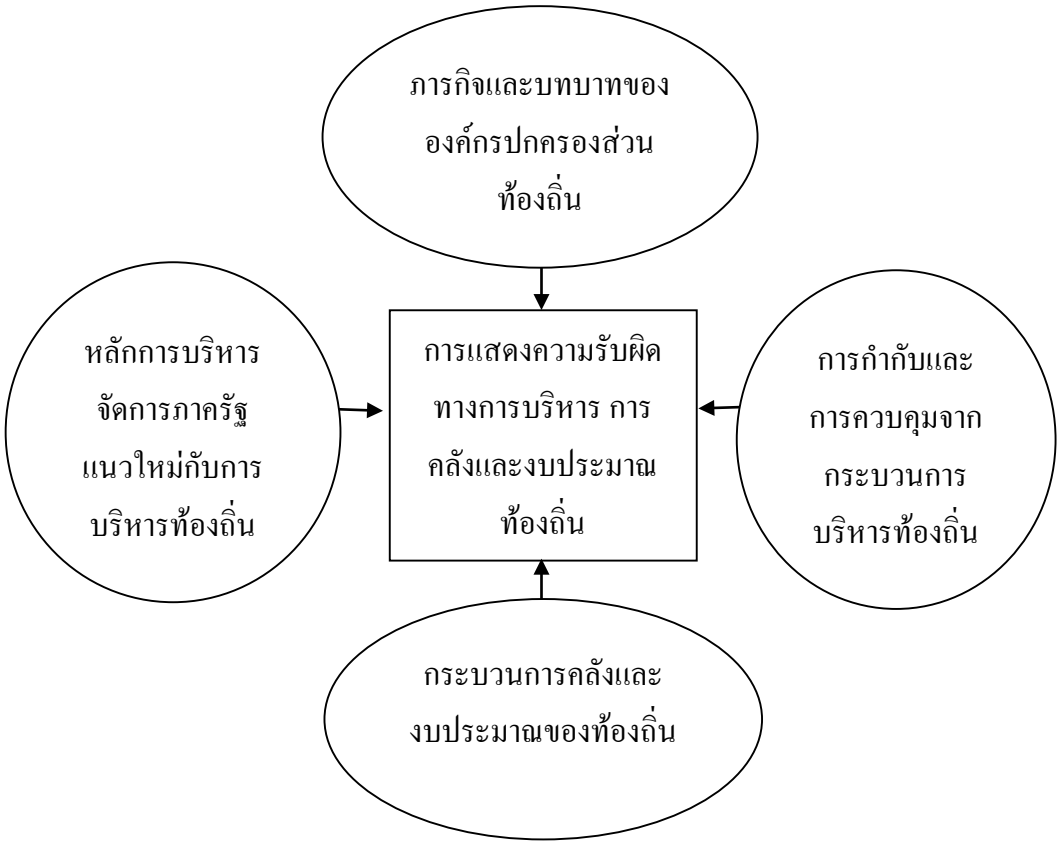
1.5.2 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data)

ผู้วิจัยได้ข้อมูลจากการศึกษาตำรา ผลการตีความ และรายงานการบริหารทั่วไป รวมทั้งจากหนังสือพิมพ์และวารสารต่างๆ ที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องและเป็นปัจจุบัน

1.6 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่างๆ ได้ทำให้สามารถทราบข้อมูลในเรื่องตามหัวข้อวิทยานิพนธ์นี้ ทั้งจากแนวคิด/ทฤษฎี และความรู้ทั่วไปจากประสบการณ์ของผู้วิจัย (Generic Knowledge) ที่นอกเหนือจากทฤษฎีแล้ว ได้ทำให้ผู้วิจัยสามารถกำหนดความสัมพันธ์ของ

ตัวแปรอิสระ ซึ่งเป็นตัวแปรสถานภาพ (Status or Independent Variable - IV) ซึ่งในงานวิจัยนี้เป็นตัวแปรที่ทำให้นำมาซึ่งการแสดงความรับผิดทางการบริหารเกิดขึ้น ประกอบด้วย ภารกิจและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระบวนการคลังและงบประมาณของรัฐบาลกลาง และของท้องถิ่น การกำกับและควบคุมกระบวนการบริหารท้องถิ่น และหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการบริหารท้องถิ่น เป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และตัวแปรตาม (Dependent Variable - DV) คือ การแสดงความรับผิดทางการบริหารการคลังและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ที่สำคัญ เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางการศึกษาและสรุปผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการแสดงความรับผิดทางการคลังและงบประมาณในระบบการบริหารส่วนท้องถิ่นของไทย โดยผู้วิจัยได้กำหนดกรอบการศึกษาวิจัย ดังต่อไปนี้



ภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

1.7 นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

ในการวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดนิยามศัพท์ปฏิบัติการ ไว้ดังนี้

1.7.1 การแสดงความรับผิดชอบในทางการบริหาร หมายถึง การที่ต้องมีการบริหารจัดการ (โดยองค์กรภาครัฐ) ให้สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ ตลอดจนตัวชี้วัดการบริหารต่างๆ ที่ภาครัฐ

กำหนดขึ้นสำหรับเป็นกลไกบ่งชี้หรือควบคุมการบริหารให้เป็นไปตามหลักที่กำหนดไว้ ประกอบด้วย ภารกิจและบทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่น กระบวนการคลังและงบประมาณของรัฐบาลกลางและท้องถิ่น การกำกับและการควบคุมจากกระบวนการบริหารท้องถิ่น และหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการบริหารท้องถิ่น

1.7.2 การคลังและการงบประมาณ หมายถึง กระบวนการการจัดเก็บภาษีเพื่อหารายได้เข้ารัฐ การกำหนดวิธีการใช้จ่ายโดยมีแผน แผนงาน และโครงการเป็นตัวกำหนด

1.7.3 วินัยทางการคลังและทางการงบประมาณ หมายถึง ขอบเขตและขนาดของระบบการคลัง (ซึ่งครอบคลุมถึงรายได้และรายจ่าย) ที่อยู่ในระดับเหมาะสมสำหรับการใช้จ่ายเพื่อพัฒนาประเทศ โดยไม่ขาดความสมดุล

1.7.4 ระบบการบริหารส่วนท้องถิ่น หมายถึง กระบวนการบริหารจัดการงานตามภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งครอบคลุมถึง การวางแผน การวิเคราะห์โครงการการบริหารบุคลากร การจัดองค์การโครงการต่างๆ อย่างเปิดเผย การแสดงความรับผิดทางการบริหาร ประชาชนมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นสามารถตรวจสอบได้ จัดทำรายงานการประเมินตนเอง และประชาสัมพันธ์ให้สาธารณะชนรับทราบ

1.7.5 ภารกิจและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ภารกิจและบทบาทที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากภาครัฐ ตามหลักการกระจายอำนาจ เช่น ภารกิจและบทบาทในการปกครองดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่น ภารกิจและบทบาทในการอนุรักษ์วัฒนธรรมประเพณีของท้องถิ่น ภารกิจและบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่น ภารกิจและบทบาทในการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่น ภารกิจและบทบาทในการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น

1.7.6 การกำกับและการควบคุมจากกระบวนการบริหารท้องถิ่น หมายถึง การกำกับดูแลและการควบคุมของรัฐบาลในกระบวนการบริหารท้องถิ่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามหลักของกฎหมาย ประชาชนได้รับความเป็นธรรมจากการบริหารงานของท้องถิ่น ความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ และมีความคุ้มค่า

1.7.7 หลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการบริหารท้องถิ่น หมายถึง หลักการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐที่ให้ความสำคัญกับโครงสร้างขององค์กร ที่ไม่มีความซับซ้อน ลดขั้นตอนการทำงาน มีการประสานความร่วมมือกับองค์กรต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน

1.7.8 กระบวนการคลังและงบประมาณของท้องถิ่น หมายถึง การบริหารงานการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องกับรายได้ รายจ่าย การบริหารการจัดเก็บรายได้ การบริหารเงินสะสม ซึ่งการบริหารการคลังและงบประมาณท้องถิ่น ประกอบด้วย การจัดทำ

แผนพัฒนา การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี การจัดเก็บและจัดหารายได้ การจัดซื้อและการพัสดุ การบันทึกระบบบัญชี การตรวจสอบการคลัง

1.7.9 ความรับผิด หมายถึง การได้มาซึ่งอำนาจจากการเลือกตั้งตามวิถีประชาธิปไตยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องใช้อำนาจที่ได้รับความไว้วางใจในการทำหน้าที่อย่างถูกต้อง เรียบร้อย และพร้อมได้รับการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของรัฐอย่างมีเหตุผลตามลำดับความสำคัญ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติเห็นชอบ โดยกลไกการตรวจสอบการบริหารตามโครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

1.7.10 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.8.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบและโครงสร้างที่เป็นกลไกสำคัญต่อการแสดงความรับผิดชอบทางการบริหารตามระบอบประชาธิปไตย

1.8.2 บุคลากรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถนำหลักรัฐประศาสนศาสตร์ ไปประยุกต์ใช้ในการบริหารงานท้องถิ่นทางการบริหารการคลังและการงบประมาณที่ดี มากยิ่งขึ้น

1.8.3 ผู้เกี่ยวข้องสามารถใช้ผลงานวิจัยเป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบาย และกรอบแนวคิดทั้งมิติทางนิติศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ในเรื่องการแสดงความรับผิดทางการบริหารการคลังและการงบประมาณ เพื่อให้เกิดวินัยทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมากขึ้น