

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นหลักในการวิจัยเรื่องนี้อยู่ที่การทำความเข้าใจในเรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหลักการต่างๆ ของการแสดงความรับผิดชอบทางการบริหารการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่นของไทย ซึ่งเป็นแบบผู้บริหารเข้มแข็ง ที่สามารถตัดสินใจการใช้ทรัพยากรหรืองบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ต้องกังวลความคิดเห็นของสมาชิกสภาท้องถิ่นมากนัก ดังนั้นแนวความคิดหลักจึงประกอบด้วยแนวคิดและพัฒนาการใหม่ของการบริหารจัดการท้องถิ่น และทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมืองตามระบอบการปกครองต่างๆ และการบริหารการคลังและการงบประมาณตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์ ดังต่อไปนี้

- 2.1 การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
- 2.2 การบริหารองค์การปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน
- 2.3 การบริหารการคลังและงบประมาณท้องถิ่น
- 2.4 การแสดงความรับผิดชอบทางการคลังและงบประมาณ
- 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

องค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบัน จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดให้ทุกจังหวัด มีองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดละ 1 แห่ง ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้เป็นการปกครองท้องถิ่น รูปแบบพิเศษเรียกว่า กรุงเทพมหานครครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด ดังนั้นประเทศไทย จึงมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 75 แห่ง และในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 7 กำหนดว่า “ในจังหวัดหนึ่งให้มีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายอื่น” ในการวิจัยฉบับนี้ผู้วิจัยได้ศึกษากรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้าง นโยบาย ยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนา ตามแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2555 - 2557) ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ดังต่อไปนี้

2.1.1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ฉบับล่าสุดที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน (องค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์, 2555)



ภาพประกอบที่ 2.1 แสดงโครงสร้างฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

ที่มา: <http://www.prachuap.go.th/?name=page&file=page&op=i>

2.1.1.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ประกอบด้วย สภากองการบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายนิติบัญญัติ) และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายบริหาร)

1) สภากองการบริหารส่วนจังหวัด

ในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ มีสภากองการบริหารส่วนจังหวัดอันประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด สำหรับจำนวนสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ถือเป็นเกณฑ์ตามจำนวนราษฎร แต่ละจังหวัดตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง ดังนี้

- (1) จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน 500,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 24 คน
- (2) จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 คน มีสมาชิกได้ 30 คน
- (3) จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,000,000 คน แต่ไม่เกิน 1,500,000 คน มีสมาชิกได้ 36 คน
- (4) จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,500,000 คน แต่ไม่เกิน 2,000,000 คน มีสมาชิกได้ 42 คน
- (5) จังหวัดใดมีราษฎรเกิน 2,000,000 คนขึ้นไป มีสมาชิกได้ 48 คน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี ให้สภากองการบริหารส่วนจังหวัดเลือกตั้งสมาชิกสภาเป็นประธานสภา 1 คน และเป็น รองประธานสภา 2 คน

2) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีใช้สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการ ตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (1) ในกรณีมีสมาชิก 48 คน ให้มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน 4 คน
- (2) ในกรณีมีสมาชิก 36 - 42 คน ให้มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน 3 คน
- (3) ในกรณีมีสมาชิก 24 - 30 คน ให้มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน 2 คน

2.1.1.2 ข้าราชการส่วนจังหวัด

สำหรับเจ้าหน้าที่อื่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ได้แก่ ข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งรับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข้าราชการส่วนจังหวัด มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา และมีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารองจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จะแบ่งออกเป็นส่วนต่างๆ ได้แก่ ส่วนอำนวยการดูแลกิจการทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ส่วนแผนและงบประมาณรับผิดชอบเรื่องแผนและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ส่วนโยธารับผิดชอบทางด้านงานช่างและการก่อสร้างโครงการสาธารณูปโภค ส่วนการคลังดูแลด้านการเงินการคลังและการเบิกจ่ายเงิน ส่วนกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ รับผิดชอบงานของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

2.1.2 นโยบายองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ พ.ศ. 2540 รวมถึงฉบับแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 35/4 วรรคแรก บัญญัติไว้ว่า ก่อนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้ารับหน้าที่ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยไม่มีการลงมติ ทั้งนี้ภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (องค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์: 2555) ดังต่อไปนี้

2.1.2.1 นโยบายด้านการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและพัฒนาองค์กรสู่ความเป็นเลิศ

การบริหารราชการในด้านนี้ มุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของราชการ โดยยึดกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นกรอบและแนวทางในการบริหารราชการ โดยมีแนวทางการบริหารดังนี้

1) สนองนโยบายรัฐบาล นโยบายกระทรวงมหาดไทย นโยบายกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และนโยบายจังหวัด อีกทั้งบริหารงานราชการเชิงบูรณาการร่วม และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

2) จัดระบบการบริหารการงานการทำงานให้เอื้อต่อการทำงาน เช่นการมอบอำนาจการกระจายอำนาจในการแก้ไขปัญหาและการตัดสินใจ และการบริหารงานแนวใหม่ เป็นต้น

3) พัฒนาและจัดสรรทรัพยากรต่างๆ สำหรับการบริหารจัดการงานราชการภายในองค์กร ให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด

4) ร่วมสร้างความภาคภูมิใจให้กับบุคลากรในองค์กร สร้างขวัญกำลังใจและสร้าง

ภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กรเพื่อความเชื่อถือศรัทธาของประชาชน

2.1.2.2 นโยบายด้านสังคมและการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน

การบริหารราชการในด้านนี้มุ่งพัฒนาอย่างรอบด้าน ทั้งสังคม/ชุมชน การสาธารณสุข การศึกษา การส่งเสริมอาชีพประชาชน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม เป็นต้น โดยยึดหลักเพื่อชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชน โดยมีแนวทางการบริหาร ดังนี้

1) มุ่งสร้างบรรยากาศความปรองดอง สมานฉันท์ ความรักสามัคคีระหว่างองค์กรภาคประชาชน ผู้นำท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับพื้นที่ กลุ่มสตรีแม่บ้าน และทุกภาคส่วน โดยมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นองค์กรเชื่อมความสัมพันธ์

2) สนับสนุนให้โรงพยาบาล/สถานพยาบาล ในระดับต่างๆ มีเครื่องมือและวัสดุทางการแพทย์/บริการทางการแพทย์ เพื่อมาตรฐานที่ดีมีคุณภาพ อันเอื้อต่อการลดปัจจัยเสี่ยงทางสุขภาพและชีวิตประชาชน ตลอดจนการป้องกันและรักษาโรค

3) มุ่งพัฒนาระบบการบริหารและการจัดการทางการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน รวมถึงพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษาให้มีมาตรฐานที่สูงขึ้น

4) ส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่สนับสนุนการท่องเที่ยวและสิ่งอำนวยความสะดวก ความปลอดภัย และสุขอนามัยของนักท่องเที่ยวอีกทั้งให้การส่งเสริมการท่องเที่ยวอย่างเป็นระบบ

5) ให้การส่งเสริมสนับสนุนองค์กรภาคประชาชน หน่วยงานราชการและเอกชน และทุกภาคส่วน เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน ได้แก่การส่งเสริมอาชีพ การสร้างความเข้มแข็งชุมชน การแก้ไขปัญหาสุขภาพเสพติด และการแก้ไขปัญหาสังคม เป็นต้น

2.1.2.3 นโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การบริหารราชการในด้านนี้มุ่งเน้นการดูแลรักษาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาไว้ซึ่งระบบนิเวศที่ดี รวมทั้งการรณรงค์ร่วมลดภาวะโลกร้อน โดยมีแนวทางการบริหาร ดังนี้

1) สร้างและปลูกจิตสำนึกให้บุคลากรในองค์กรและประชาชนได้ตระหนักในการอนุรักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2) พัฒนาฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยบูรณาการร่วมกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และการมีส่วนร่วมภาคประชาชน

3) สร้างและพัฒนาระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ตรงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับพื้นที่ ตลอดจนให้การส่งเสริมสนับสนุนและบูรณาการร่วมกับทุกภาคส่วน เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน

2.1.2.4 นโยบายด้านการจัดระบบบริการสาธารณะ

การบริหารราชการในด้านนี้มุ่งพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานอันจำเป็นในการดำรงชีพของประชาชน และเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนการบริหารจัดการภารกิจถ่ายโอนให้มีประสิทธิภาพ โดยมีแนวทางการบริหาร ดังนี้

- 1) สร้างและพัฒนาเส้นทางคมนาคม การขนส่ง ให้กระจายไปสู่ชุมชน/ท้องถิ่นอย่างทั่วถึงเพียงพอ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชน
- 2) พัฒนาและขยายระบบสาธารณูปโภค/สาธารณูปการ เช่นระบบประปา ระบบไฟฟ้าครัวเรือน และไฟฟ้าสาธารณะ เป็นต้น
- 3) สร้างและพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรกรรม รวมทั้งการแก้ไขปัญหาภัยแล้งและ ภัยน้ำท่วม

2.1.2.5 นโยบายด้านการกีฬาและการดูแลสุขภาพประชาชน

การบริหารราชการในด้านนี้มุ่งเน้นการดูแลสุขภาพประชาชนทางร่างกายอันส่งผลต่อสุขภาพจิตใจที่ดี และนำไปสู่สุขภาพอนามัยที่แข็งแรงทั้งร่างกายและจิตใจของประชาชน โดยมีแนวทางการบริหาร ดังนี้

- 1) ส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนทุกวัยมีโอกาสออกกำลังกายและเล่นกีฬา เพื่อสร้างเสริมสุขภาพและพลานามัยที่ดี สร้างนิสัยความมีน้ำใจ และใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ต่อตนเองและสังคม
- 2) จัดหาอุปกรณ์การออกกำลังกายและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการกีฬาให้เพียงพอและทันสมัย
- 3) มุ่งพัฒนานักกีฬาและบุคลากรทางการกีฬา เพื่อเป้าหมายในการสร้างชื่อเสียงและเป็นแบบอย่างที่ดีแก่เยาวชนของชาติเพื่อมุ่งสู่ความเป็นเลิศทางการกีฬา
- 4) พัฒนาศูนย์ดูแลสุขภาพประชาชนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประจวบคีรีขันธ์ ให้มีบริการอื่นในการดูแลและเฝ้าระวังสุขภาพประชาชน ตลอดจนให้มีการนำเวชศาสตร์การกีฬามาให้บริการแก่ประชาชนผู้รักสุขภาพ

การดำเนินงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ กระทบขอให้เชื่อมั่นต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ที่จะบริหารราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริตและมีประสิทธิภาพ เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อประโยชน์ราชการ และประโยชน์ของประชาชน โดยแท้ และจะยึดมั่นหลักอันเป็นมงคลยิ่ง ขอน้อมนำกระแสพระราชดำริสและพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาสู่การปฏิบัติราชการ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนชาวจังหวัดประจวบคีรีขันธ์และความผาสุกของสังคมโดยรวม

2.1.3 ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2555 - 2557) ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

2.1.3.1 ยุทธศาสตร์ พัฒนาเส้นทางคมนาคม แหล่งน้ำ และสาธารณูปโภค

แนวทางการพัฒนา

- 1) พัฒนาเส้นทางคมนาคมให้ได้มาตรฐาน
- 2) จัดการ พัฒนา และปรับปรุงแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร อุตสาหกรรม และ

อุปโภค บริโภค

3) พัฒนาปรับปรุงสาธารณูปโภค ขยายเขตการให้บริการไฟฟ้า ประปา

4) ส่งเสริมการจัดทำระบบผังเมืองรวมจังหวัด

2.1.3.2 ยุทธศาสตร์ พัฒนาสังคม การศึกษา และคุณภาพชีวิต

แนวทางการพัฒนา

- 1) ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาทางการศึกษา
- 2) พัฒนาส่งเสริมกีฬา และนันทนาการ
- 3) ส่งเสริม และสนับสนุนกิจกรรมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน
- 4) ส่งเสริม และสนับสนุนการให้บริการด้านสาธารณสุข
- 5) อนุรักษ์ ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น
- 6) ส่งเสริมและสนับสนุนการให้ความคุ้มครองแก่ เด็ก สตรี คนชรา และ

ผู้ด้อยโอกาส

7) ส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด

8) ส่งเสริมและพัฒนาระบบป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

9) ส่งเสริม และสนับสนุนด้านคุณธรรม จริยธรรม

10) ส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันกรป้องกันและแก้ไขปัญหาการ

ตั้งครรภ์ก่อนวัยอันควร

2.1.3.3 ยุทธศาสตร์ พัฒนาส่งเสริมอาชีพ และเศรษฐกิจชุมชน

แนวทางการพัฒนา

1) ส่งเสริมรายได้ และสนับสนุนการประกอบอาชีพที่มั่นคง ตามกระบวนการ

เรียนรู้ตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง

2) ส่งเสริมและสนับสนุนการเกษตรแบบยั่งยืน

3) ส่งเสริมและสนับสนุนการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร

4) ส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาสินค้า OTOP ในรูปผลิตภัณฑ์การตลาด

และคุณภาพสินค้า

5) ส่งเสริมสนับสนุนการจัดตั้งตลาดกลางการจำหน่ายสินค้าทางการเกษตร

ดูแลราคาผลผลิต

6) ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดตั้งตลาดกลางการค้าชายแดน

2.1.3.4 ยุทธศาสตร์พัฒนาการท่องเที่ยว

แนวทางการพัฒนา

- 1) พัฒนาและปรับปรุงแหล่งท่องเที่ยว
- 2) ส่งเสริมและพัฒนาการให้บริการข้อมูลข่าวสารการท่องเที่ยว
- 3) ส่งเสริมและสนับสนุนกิจกรรมด้านการท่องเที่ยว

2.1.3.5 ยุทธศาสตร์พัฒนาบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

แนวทางการพัฒนา

- 1) พัฒนา อนุรักษ์ ฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 2) พัฒนาระบบกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล
- 3) ปลูกฝังและสร้างจิตสำนึก ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ

สิ่งแวดล้อมแก่ประชาชนและเยาวชน

- 4) ส่งเสริมการลงทุนด้านการก่อสร้างบริการสาธารณะขนาดใหญ่

2.1.3.6 ยุทธศาสตร์พัฒนาระบบบริหารงานให้มีความเป็นเลิศ

แนวทางการพัฒนา

- 1) พัฒนาความรู้ ความสามารถ และสมรรถนะของบุคลากร
- 2) พัฒนาประสิทธิภาพขององค์กร เครื่องมือ เครื่องใช้ ระบบเทคโนโลยีและสารสนเทศในการปฏิบัติงานให้ทันสมัยได้มาตรฐาน
- 3) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารและพัฒนา
- 4) เสริมสร้างการให้ความรู้ทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย
- 5) ส่งเสริมการบริหารจัดการองค์กรให้ได้มาตรฐานตามหลักการบริหาร

กิจการบ้านเมืองที่ดี

2.2 การบริหารองค์กรการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน

2.2.1 บทบาทรัฐและการบริหารระดับต่างๆ

ในประเทศที่ยึดถือระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และใช้หลักการจัดการทางเศรษฐกิจ (Economic Management) แบบเสรีนั้น จะมีองค์กรที่ทำหน้าที่จัดหาสินค้าและบริการสู่สังคม 2 องค์กร คือ ตลาดหรือภาคเอกชน (Market หรือ Private Sector) และรัฐบาล (Government หรือ Public Organization) ซึ่งอำนาจหน้าที่ของทั้ง 2 องค์กรนี้ สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

2.2.1.1 รัฐบาลในฐานะเป็นเครื่องมือของรัฐจะต้องมีบทบาทหลักในเรื่องการจัดหาสินค้าสาธารณะ (Public Goods) ซึ่งครอบคลุมถึงความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน รวมทั้ง

คุณภาพชีวิตที่จะเกิดขึ้นจากการได้รับการศึกษาและการดูแลสุขภาพอนามัยที่ดี นอกจากนี้รัฐจะต้องเป็นผู้ดำเนินการแก้ปัญหาผลกระทบต่างๆ ที่สมาชิกของสังคมทำให้เกิดขึ้นในชีวิตประจำวัน สิ่งที่ได้ชี้ชัดในกรณีนี้ก็คือ รัฐต้องทำหน้าที่แก้ไขปัญหาล้างแวล้อม หรือที่เรียกรวมๆ ว่า ผลกระทบต่อบุคคลที่ 3 (Externalities หรือ Third Party Effect) ทั้งนี้เพราะสิ่งเหล่านี้ ตลาดหรือภาคเอกชนไม่สามารถที่จะดำเนินการได้โดยปราศจากการผลกระทบทั้งหมดให้แก่ผู้บริโภคได้ ดังนั้นการที่รัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยได้มีบทบัญญัติให้รัฐบาลเป็นผู้จัดการเรื่องสาธารณสุขพื้นฐาน เรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเรื่องการศึกษาภาคบังคับแก่ประชาชนอย่างถ้วนหน้า ก็ด้วยเหตุผลหลักเช่นว่านี้ ซึ่งกล่าวโดยสรุป คือ รัฐเป็นผู้ดำเนินการหรือผู้ผลิต (Producer หรือ Entrepreneur) สิ่งที่เป็นสินค้าสาธารณะ เพราะสินค้าสาธารณะนี้ ตลาดไม่สามารถผลิตและบริการตามกลไกปกติได้ซึ่งเรียกสภาวะดังกล่าวว่าเป็นความล้มเหลวของตลาด (Whynes 1981, pp. 75 - 79)

2.2.2.2 ตลาด หรือภาคเอกชนจะมีบทบาทในการดำเนินการจัดหาสินค้าและบริการแก่สังคมในส่วนที่เป็นสินค้าเชิงพาณิชย์ต่างๆ ซึ่งมีใช่เป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานสำหรับการดำรงชีพของสังคม หรืออีกนัยหนึ่งเป็นสินค้าหรือการบริการที่สมาชิกในสังคมบางกลุ่มต้องการ เป็นพิเศษและไม่สมควรที่จะให้รัฐเป็นผู้จัดหาโดยต้องพึ่งค่าใช้จ่ายจากงบประมาณของทุกคนในสังคม สินค้าเชิงพาณิชย์ที่กล่าวนี้อาจจะอยู่ในรูปของสิ่งฟุ่มเฟือยในชีวิตประจำวันที่มีมักจะมิตลาด หรือผู้ผลิตดำเนินการจัดหาให้อยู่แล้ว เหตุผลที่ตลาดหรือภาคเอกชนควรจะดำเนินการในเรื่องสินค้าเชิงพาณิชย์ก็เพราะถ้ารัฐบาลจะเป็นผู้จัดหาสิ่งเหล่านี้โดยใช้ทรัพยากรของทุกคน (ภาษีอากร) มาดำเนินการย่อมจะไม่เกิดความเป็นธรรม และถ้าดำเนินการต่อไปก็จะเกิดภาวะที่เรียกว่า ความล้มเหลวของรัฐบาล (Mascarenhas.1999, p.2) อย่างไรก็ตามแม้ตลาดจะเป็นผู้จัดหาสินค้าและบริการเชิงพาณิชย์เป็นหลัก รัฐบาลยังจะต้องมีบทบาทในการกำกับหรือควบคุม (Regulating หรือ Controlling) ภาคเอกชนในการดำเนินการต่างๆ เพื่อให้มีประสิทธิภาพ มิฉะนั้นแล้วก็จะทำให้เกิดการได้เปรียบและเสียเปรียบของคนในสังคมในการเข้าถึงทรัพยากรของประเทศ

บทบาททั้ง 2 ประการ ขององค์กรที่มีอยู่ในชาติที่กล่าวมานั้น รัฐบาลของประเทศต่างๆ จะเป็นผู้กำหนดแนวทางที่ควรทำหรือไม่ควรทำ ซึ่งเรียกว่า นโยบายสาธารณะ (Public Policy) ไว้อย่างชัดเจน ในรัฐธรรมนูญหรือคำแถลงนโยบายตลอดจนคำของบประมาณรายจ่ายประจำปี และถ้ายังมีนโยบายมากก็แสดงว่าบทบาทต่างๆ ของทั้งรัฐบาลและภาคเอกชนก็จะมากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติก็จะทำให้เกิดการขยายตัวขององค์กรภาครัฐ เพื่อมาทำหน้าที่ทั้งเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneur) และผู้ควบคุมหรือกำกับ (Regulator) ด้วย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า บทบาทของรัฐ จะมีการขยายตัวรวมทั้งมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นทุกที การขยายตัวดังกล่าวนี้ไม่เพียงแต่เกิดขึ้นตามความต้องการหรืออุปสงค์ของสมาชิกของสังคมภายในประเทศเท่านั้น แต่ยังต้องมีบทบาทตามกระแสกดดันหรือเปลี่ยนแปลงจากภาวะ

โลกาภิวัตน์ (Globalization) ซึ่งเป็นสถานะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ ทำให้รัฐบาลของประเทศต่างๆ ต้องขยายหรือเพิ่มองค์กรที่เป็นเครื่องมือในการนำนโยบายมาปฏิบัติให้เพียงพออยู่ตลอดเวลาด้วย

ตามทฤษฎี การมอบอำนาจและการทำการแทน (Principal - agent theory หรือ Agency theory) นั้น องค์กรในฐานะที่เป็นตัวแทน (Agent) หรือ ผู้รับมอบอำนาจตามสัญญาจากประชาชน ซึ่งตามทฤษฎีถือว่า ประชาชนเป็นผู้มอบอำนาจหรือผู้ให้สัญญา (Principal) จะมีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเทคนิคหรือวิชาการ รวมทั้งปัญหาเฉพาะหน้าที่สลับซับซ้อนนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในระเบียบหรือสัญญา (Contract) กับผู้ให้สัญญาแล้ว ในขณะที่ฝ่ายผู้ให้สัญญา (Principal) ก็มักจะไม่สามารถตามให้ทันกับวิธีการทำงานต่างๆ ของตัวแทน (Agent) ได้ ดังนั้นการที่ตัวแทนหรือองค์กรได้ขยายตัวและพัฒนาตัวเองอยู่ตลอดเวลานั้น จึงมิใช่เรื่องแปลก ใดๆ ก็ตามในทางปฏิบัติแล้ว การขยายตัวขององค์กรมักจะดำเนินไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ทั้งนี้เพราะผู้ที่มีอำนาจให้การเห็นชอบการขยาย ตัวขององค์กรก็คือองค์กรหรือ Agent ด้วยกัน นั่นเอง หากผู้ให้สัญญาซึ่งก็คือประชาชน (Principal) ไม่ จนกระทั่งองค์กรกลายเป็นผู้แสวงหาผลประโยชน์ใส่ตน โดยสังคมเป็นผู้ลงทุนซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เรียกว่าผู้แสวงหาค่าเช่า (Rent - seeker) และกลายเป็นหน่วยงานหรือสำนักแห่งการขยายงบประมาณ (Budget - maximizing bureau) ซึ่งการขยายตัวนี้ก็ได้นำไปสู่การใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีที่สิ้นสุดด้วยเช่นเดียวกันเหตุนี้ จึงทำให้ประเทศต่างๆ พยายามหาแนวทางขจัดปัญหา Rent - seeking และ Budget - maximizing โดยการปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐ (Public sector reform) รวมทั้งให้ภาคเอกชนหรือระบบการบริหารของเอกชนมีส่วนร่วมในงานของรัฐ (Privatisation) มากขึ้น และที่สำคัญ คือ มีการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่แทนรัฐบาลกลาง และเพื่อให้ใกล้ชิดกับประชาชน (Principal) มากขึ้น โดยยังมีความสัมพันธ์และต้องรับผิดชอบกัน (หกวณ ชูเพ็ญ, 2554)

การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ในการให้การศึกษาเกี่ยวกับการเมืองให้แก่ประชาชน โดยทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เกิดสำนึกและเห็นความสำคัญ คู่ขนานกับการใช้สิทธิทางการเมือง หน้าที่พลเมือง อันจะนำไปสู่ความศรัทธาและความเชื่อมั่นในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น องค์กรซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนนั้นๆ หรือที่เรียกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงสามารถที่จะตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมาย รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพที่สุด และนอกจากนั้นในความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลางจะ พบว่า องค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นองค์กรที่ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลกลางได้มอบหมายถ่ายโอนภารกิจหลายประการให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่น และสิ่งที่เห็นได้ชัด คือ การเปลี่ยนแปลงบทบาทของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติกลับกลายเป็นผู้ทำหน้าที่ในการส่งเสริม

สนับสนุนและให้ความช่วยเหลือทาง ด้านวิชาการ เทคนิค ให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่น (โกวิทย์ พวงงาม, 2552)

นอกจากนี้การทำหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาลในการจัดหาบริการต่างๆ แทนรัฐบาลกลาง เพราะวิธีการของการปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) เพราะเป็นวิธีการซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งทำให้ประชาชนเกิดความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่นและประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยป้องกันแก้ไขปัญหาท้องถิ่นของตน

ดังนั้น จึงมีเหตุผลและความจำเป็นของการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามสาระสำคัญๆ คือ (หควณ ชูเพ็ญ, 2551)

1) อุปสรรคในการพัฒนาที่เกิดจากการรวมศูนย์อำนาจรัฐ

แม้ว่าการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) จะมีข้อเด่นอยู่หลายประการก็ตาม แต่การรวมศูนย์อำนาจรัฐไว้ที่ส่วนกลางก็มีข้อด้อยหรือข้อบกพร่องอยู่หลายประการด้วยกัน ข้อด้อยเหล่านี้ได้แก่

(1) การจัดสรรทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการการจัดสรรบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น เพราะรัฐบาลกลางมีความจำกัดทางด้านข้อมูลข่าวสารหลายๆ ด้านเกี่ยวกับท้องถิ่นและไม่ทราบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างครบถ้วน

(2) ขาดการมีส่วนร่วมและจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากประชาชนไม่มีโอกาสในการเสนอความต้องการ ความคิดเห็น และการบริหารงานในท้องถิ่นของตน ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนา

(3) สร้างความไม่เสมอภาคในการกระจายรายได้และบริการของรัฐระหว่างท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะการรวมศูนย์อำนาจทำให้การตัดสินใจในการใช้จ่ายเงินงบประมาณขึ้นอยู่กับหน่วยงานกลางและการตัดสินใจของผู้บริหารจากส่วนกลาง คือ นักการเมือง จึงเป็นไปได้ที่จะทำให้การจัดสรรผลประโยชน์ไปตกอยู่กับบางท้องถิ่นที่นักการเมืองปรารถนา

(4) ลดโอกาสในการทำงานของประชากรในท้องถิ่น เพราะเจ้าหน้าที่ที่ทำงานในท้องถิ่นมักเป็นตัวแทนที่ถูกส่งมาจากส่วนกลาง และการกำหนดกิจกรรมบางอย่างอาจไม่เอื้อต่อการจ้างแรงงานในท้องถิ่น

(5) การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น ไม่มีประสิทธิภาพ เพราะหากไม่มีการกระจายอำนาจในการดูแลรักษาแล้ว สิ่งเหล่านี้ถือว่าเป็นสมบัติของส่วนรวมทำให้ไม่มีเจ้าของที่แท้จริง จึงมีแนวโน้มที่จะถูกทำลายได้มาก เพราะกำลังของส่วนกลางในการรักษาดูแลไม่เพียงพอหรือทั่วถึง

(6) เป็นข้อจำกัดในการขยายขีดความสามารถในการแข่งขัน การรวมศูนย์

อำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลาง จะมีผลให้เกิดการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมภายในเขต กรุงเทพฯ และปริมณฑล ซึ่งทำให้มีต้นทุนสูงทั้งในแง่ของค่าจ้างแรงงาน ค่าเช่าที่ดินและอาคาร สำนักงาน การจราจรติดขัด ทำให้สินค้าและบริการบางอย่างมีราคาสูงกว่าที่ควรจะเป็น หากมีการส่งออกย่อมทำให้ความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกลดลง

(7) เป็นอุปสรรคในการพัฒนาบุคลากรในการบริหารงานระดับท้องถิ่น การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เป็นการสกัดกั้นมิให้บุคลากรในระดับท้องถิ่นมีเวทีสำหรับฝึกฝนและพัฒนาความรู้ความสามารถ ซึ่งความสำคัญและจำเป็นสำหรับกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศ ในอีกด้านหนึ่ง การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางยังเป็นการดูหมิ่นเอาทรพยากรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถจากท้องถิ่น ไปยังส่วนกลางอีกด้วย

(8) เป็นอุปสรรคในการสร้างและขยายภูมิปัญญาชาวบ้านในท้องถิ่น เพราะโดยธรรมชาติแล้วการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง มักจะมองข้ามความสำคัญของภูมิปัญญาในระดับท้องถิ่น รัฐบาลกลางมักจะเน้นเรื่องการค้าและการดำเนินงาน ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และอาจจะทำลายความหลากหลายของท้องถิ่นทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

2) เหตุผลและข้อสนับสนุนการกระจายอำนาจ

(1) เหตุผลและข้อสนับสนุนทางด้านเศรษฐกิจ

- ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรบริการสาธารณะบางอย่าง และยังช่วยตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดี เพราะองค์กรท้องถิ่นย่อมทราบความต้องการของประชาชนได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง อีกทั้งยังมีการตรวจสอบจากประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างใกล้ชิดกว่าการตรวจสอบจากส่วนกลาง

- ช่วยให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการเสียภาษีโดยสมัครใจมากขึ้น เพราะการกระจายอำนาจเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและบริหารทรัพยากรของท้องถิ่น ทำให้ประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของและรับรู้ว่ามีภาษีของตนที่เสียไปถูกนำไปใช้ทำอะไรบ้าง และส่งผลประโยชน์กลับมาถึงตนอย่างไร

- ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี นอกจากนี้ยังทำให้ธุรกิจและประชาชนในท้องถิ่นเข้าสู่ระบบภาษีมากขึ้น เพราะองค์กรท้องถิ่นจะจัดเก็บภาษีท้องถิ่นได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง เพราะมีข้อมูลและความใกล้ชิดกับธุรกิจและประชาชนในท้องถิ่นมากกว่า

(2) เหตุผลและข้อสนับสนุนทางการเมือง

- เป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจการปกครองและการคลัง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองและการบริหารทรัพยากรของท้องถิ่น เช่น การเลือกผู้แทนเข้าไปบริหารและปกครองท้องถิ่น ในขณะที่ผู้บริหารเองก็มีความใกล้ชิดกับประชาชน สามารถรับฟังความเห็นจากประชาชนได้ง่าย และยังเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นด้วย ช่วยให้

รัฐบาลกลางสามารถทุ่มเทศักยภาพและเวลาในการแก้ปัญหาในระดับชาติได้มากขึ้น

- เป็นรากฐานในการฝึกผู้นำทางการเมืองของประเทศ เนื่องจากวิธีการกระจายอำนาจการปกครองและการคลัง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่สนใจการเมืองและต้องการรับใช้สังคม สามารถฝึกฝนตนเองและมีประสบการณ์ในระดับย่อยๆ ก่อนที่จะพัฒนาไปสู่การเป็นนักการเมืองในระดับชาติ ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนผู้นำในระดับประเทศที่มีประสบการณ์อย่างแท้จริงได้ (คณะกรรมการการพัฒนากองเมือง, 2551)

นอกจากนี้ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

กล่าวโดยสรุปคุณค่าและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นมีดังต่อไปนี้

1) การปกครองท้องถิ่น ช่วยสนองตอบต่อปัญหา และความต้องการของชุมชนภายในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยทางการปกครองจำนวนเล็กๆ ที่มีมากมาย กระจายอยู่ทั่วประเทศ โดยพื้นที่เหล่านั้นย่อมมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะทางกายภาพ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของผู้คนในท้องถิ่นนั้นๆ ทำให้การบริหารและการปกครองที่มีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่รัฐบาลเพียงแห่งเดียว ไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อความต้องการและปัญหาที่เกิดขึ้นภายในชุมชนนั้นๆ จึงจำเป็นต้องกระจายระบบงานให้มีลักษณะคล่องตัวและปรับตัวให้ยืดหยุ่นนั่นก็คือ การสร้างหน่วยการปกครองที่เรียกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มาจัดทำบริการและแก้ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นและยังจะเป็นการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับหลักความรับผิดชอบตามระบอบประชาธิปไตย

2) การปกครองท้องถิ่นเป็นโรงเรียนประชาธิปไตยระดับพื้นฐาน หรืออาจเรียกว่าเป็นระดับรากหญ้า ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการเลือกตั้ง มีระบบพรรคการเมืองระดับท้องถิ่น มีการต่อสู้และการแข่งขันในทางการเมืองตามวิถีทางและตามกติกา ในที่สุดก็จะทำให้ประชาชนเข้าใจถึงระบบการปกครองตนเอง เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายที่อยู่ภายใต้โครงสร้างทางการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารและที่สำคัญ คือ การเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของประชาชน ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองได้และการที่ปกครองท้องถิ่นช่วยสร้างเสริมความรู้ความเข้าใจในทางการเมือง จึงถือได้ว่าเป็นสถาบันฝึกสอนประชาธิปไตย

3) สร้างการมีส่วนร่วม (Participation) การมีอยู่ของรัฐบาลในระดับท้องถิ่นหรือในระดับภูมิภาค ย่อมเอื้อต่อประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองได้มากกว่า เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชุมชนของตน และการเข้ามาบริหารกิจการสาธารณะต่างๆ ภายในชุมชนด้วยตัวเอง จะเป็นผลให้ประชาชนเหล่านี้ได้เรียนรู้และมีประสบการณ์ในทางการเมืองการปกครอง ตามหลักการปกครองตนเอง และนำไปสู่การเติบโตของความเป็นพลเมืองในหมู่ประชาชน

4) สร้างความชอบธรรม (Legitimacy) ความห่างไกล ทั้งในทางภูมิศาสตร์และในทาง

การเมืองย่อมทำให้การตัดสินใจ โดยสถาบันทางการเมืองที่ห่างไกลออกไปจากชุมชนท้องถิ่น อาจจะไม่ได้รับการยอมรับในทางตรงกันข้าม หากการตัดสินใจกระทำในระดับชุมชนท้องถิ่นมี แนวโน้มที่จะได้รับการยอมรับและเป็นการสมเหตุสมผลมากกว่า ทำให้การตัดสินใจในทาง การเมืองการปกครองนั้นมีความชอบธรรม

5) คำรณหลักเสรีภาพ (Liberty) หากอำนาจทางการเมืองการปกครองถูกรวบอยู่ที่ ศูนย์กลางมากเกินไป เป็นไปได้ที่จะเกิดการใช้อำนาจในทางที่ลิดรอนสิทธิเสรีภาพของปัจเจก บุคคล และสร้างความเสียหายให้กับสังคมโดยรวมได้ง่าย ในทางตรงข้ามการกระจายอำนาจจึงเป็น มรรควิธีหนึ่งในการปกป้องเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยการให้อำนาจมีการกระจาย กระจาย ออกไป อันจะนำไปสู่การสร้างโครงสร้างของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (Checks and Balances) ระหว่างศูนย์กลางกับพื้นที่นอกศูนย์กลาง (Norton, 1997)

นอกจากความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ยังมีเหตุผลสำคัญๆ เกี่ยวกับความจำเป็นในการกระจายอำนาจ เนื่องจากการรวมศูนย์อำนาจการปกครองมีข้อด้อยหลาย ประการ คือ

1) การจัดสรรทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการการจัดสรรบริการ สาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น เพราะรัฐบาลกลางมีความจำกัดทางด้านข้อมูลข่าวสารหลายๆ ด้านเกี่ยวกับท้องถิ่น และไม่ทราบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างครบถ้วน

2) ขาดการมีส่วนร่วมและจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจาก ประชาชนไม่มีโอกาสในการเสนอความต้องการ ความคิดเห็น และการบริหารงานในท้องถิ่นของ ตน ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนา

3) สร้างความไม่เสมอภาคในการกระจายรายได้และบริการของรัฐระหว่างท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะการรวมศูนย์อำนาจทำให้การตัดสินใจในการใช้จ่ายเงินงบประมาณขึ้นอยู่กับหน่วยงาน กลาง และการตัดสินใจของผู้บริหารจากส่วนกลาง คือ นักการเมือง จึงเป็นไปได้ที่จะทำให้การ จัดสรรผลประโยชน์ไปตกอยู่กับบางท้องถิ่นที่นักการเมืองปรารถนา

4) ลดโอกาสในการทำงานของประชากรในท้องถิ่น เพราะเจ้าหน้าที่ที่ทำงานใน ท้องถิ่นมักเป็นตัวแทนที่ถูกส่งมาจากส่วนกลาง และการกำหนดกิจกรรมบางอย่างอาจไม่เอื้อต่อ การจ้างแรงงานในท้องถิ่น

5) การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพ เพราะ หากไม่มีการกระจายอำนาจในการดูแลรักษาแล้ว สิ่งเหล่านี้ถือว่าเป็นสมบัติของส่วนรวมทำให้ไม่มี เจ้าของที่แท้จริง จึงมีแนวโน้มที่จะถูกทำลายได้มาก เพราะกำลังของส่วนกลางในการรักษาดูแลไม่ เพียงพอหรือทั่วถึง

6) เป็นข้อจำกัดในการขยายขีดความสามารถในการแข่งขัน การรวมศูนย์อำนาจการ ปกครองไว้ที่ส่วนกลางจะมีผลให้เกิดการกระจุกตัวของอุตสาหกรรมภายในเขตกรุงเทพฯ และ

ปริมาตร ซึ่งทำให้มีต้นทุนสูงทั้งในแง่ของ ค่าจ้างแรงงาน ค่าเช่าที่ดิน และอาคารสำนักงาน การจราจรติดขัด ทำให้สินค้าและบริการบางอย่างมีราคาสูงกว่าที่ควรจะเป็น หากมีการส่งออกย่อม ทำให้ความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกลดลง

7) เป็นอุปสรรคในการพัฒนาบุคลากรในการบริหารงานระดับท้องถิ่น การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เป็นการสกัดกั้นมิให้บุคลากรในระดับท้องถิ่นมีเวทีสำหรับฝึกฝน และพัฒนาความรู้ความสามารถ ซึ่งมีความสำคัญและจำเป็นสำหรับกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศ ในอีกด้านหนึ่ง การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางยังเป็นการดูดซับเอาทรัพยากรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถจากท้องถิ่นไปยังส่วนกลางอีกด้วย

8) เป็นอุปสรรคในการสร้างและขยายภูมิปัญญาชาวบ้านในท้องถิ่น เพราะโดยธรรมชาติแล้วการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมักจะมองข้ามความสำคัญของภูมิปัญญาในระดับท้องถิ่น รัฐบาลกลางมักจะเน้นเรื่องการค้าและการดำเนินการต่างๆ ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และอาจจะทำลายความหลากหลายของท้องถิ่นทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ด้วย และรูปแบบเชิงโครงสร้างดังกล่าวนี้ก็ได้มีการพัฒนามากจนถึงปัจจุบัน ดังที่จะกล่าวต่อไป

2.2.2 การกระจายอำนาจการคลังของประเทศต่างๆ

จุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจทางการคลังส่วนใหญ่ของประเทศที่พัฒนานั้นเริ่มมาจากการกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งมักจะมีจุดเริ่มต้นมาจากประชาชนที่ต้องการการปกครองตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศอังกฤษ และฝรั่งเศส ซึ่งในประเทศอังกฤษนั้นมีจุดเริ่มต้นประมาณปี ค.ศ. 1830 ส่วนในประเทศฝรั่งเศสนั้นเริ่มต้นมาจากการปฏิวัติล้มอำนาจการปกครองของกษัตริย์ในปี ค.ศ. 1789 แต่ก็ถูกรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางอีกครั้งหนึ่งในสมัยของ นโปเลียน โบนาปาร์ต และต่อมาในปี ค.ศ. 1831 ก็มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอีกครั้งจนถึงปัจจุบัน (Anwar, S., 2552)

สำหรับประเทศในเอเชีย เช่น ประเทศญี่ปุ่น นั้น การกระจายอำนาจเกิดจากการจัดระบบการปกครองใหม่ หลังจากที่ประเทศญี่ปุ่นแพ้สงครามและถูกบังคับโดยฝ่ายพันธมิตรให้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหาร แต่เดิมในยุคสมัยของเมจิประเทศญี่ปุ่นมีการปกครองแบบรวมศูนย์ แต่การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้นมีบทบาทสำคัญในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 1949 ซึ่งสหรัฐอเมริกาบีบบังคับ เพราะญี่ปุ่นแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 และต่อมาได้เป็นรากฐานการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นในปัจจุบัน การกระจายอำนาจการปกครองของประเทศต่างๆ เหล่านี้ เป็นการกระจายอำนาจการปกครองพร้อมๆ กับการกระจายอำนาจทางการคลัง ในส่วนของประเทศนิวซีแลนด์ซึ่งเป็นประเทศในเครือจักรภพของอังกฤษนั้น มีการนำระบบการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษเข้ามาใช้ ซึ่งทำให้มีระบบการกระจายอำนาจการปกครองที่ค่อนข้างสมบูรณ์ ทั้งนี้เพราะระบบดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้และมีการพัฒนาในประเทศอังกฤษเป็นระยะเวลาอัน

ยาวนานจนกระทั่งในปัจจุบัน ท้องถิ่นของนิวซีแลนด์มีอิสระจนสามารถจัดบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี คณะกรรมการบริหาร หรือ Board หลายเรื่องและหลายระดับ ซึ่งเป็นการพัฒนาการที่หลายๆ ประเทศยังไม่สามารถทำได้ (หควณ ชูเพ็ญ, 2554)

ในส่วนของประเทศมาเลเซีย การกระจายอำนาจการปกครองจะแตกต่างกับประเทศอื่นๆ โดยสิ้นเชิง ทั้งจากภูมิหลังของประเทศที่มาจากรัฐอิสระที่มารวมกันในรูปแบบของอาณานิคมของต่างชาติ ปัญหาเรื่องคนและเชื้อชาติ ทั้งที่เป็นชาวพื้นเมืองมาเลย์และชาวจีน ซึ่งในช่วงที่เป็นอาณานิคมของอังกฤษนั้น การกระจายอำนาจการปกครองของมาเลเซียถือได้ว่า ได้รับการพัฒนาไปอย่างก้าวหน้าที่สุดประเทศหนึ่ง มีการจัดตั้งสภาอำเภอ (District Councils) ขึ้นเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับล่างที่สุดในทุกพื้นที่ มีการตรากฎหมายกำหนดให้มีการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2493 แต่ในช่วงหลังได้รับเอกราชแล้ว ปัญหาทางการเมืองและเชื้อชาติภายในมาเลเซีย ก็ส่งผลให้การกระจายอำนาจการปกครองของมาเลเซียต้องหยุดชะงักไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากกรณีอินโดนีเซียได้แยกตัวเองออกไปในปี พ.ศ. 2507 กรณีดังกล่าวนี้ได้ส่งผลให้มีการยกเลิกการเลือกตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นของมาเลเซียไปนับแต่นั้น อย่างไรก็ตาม มาเลเซียจัดเป็นประเทศที่มีการกระจายอำนาจทางการเมืองคลั่งไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นมากที่สุดประเทศหนึ่งในเอเชีย ทั้งทางด้านการจัดเก็บรายได้และระดับการใช้จ่ายขององค์กรปกครองท้องถิ่น มีสถิติปรากฏคือเมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2543 รัฐบาลท้องถิ่นของมาเลเซียสามารถจัดเก็บรายได้คิดเป็นกว่าร้อยละ 15 ของการจัดเก็บรายได้รวมของภาครัฐทั้งสิ้น และมีการใช้จ่ายคิดเป็นกว่าร้อยละ 15 ของการใช้จ่ายรวมของภาครัฐ (Prasad, S., 1992)

สำหรับกรณีของประเทศไทยนั้นมีความแตกต่างจากประเทศที่เป็นกรณีศึกษา ทั้งนี้เพราะประเทศไทยไม่เคยเป็นอาณานิคม และการปกครองท้องถิ่นรวมถึงระบบการคลังท้องถิ่นที่เดิมเคยมีลักษณะของการกระจายอำนาจในช่วงก่อนรัชกาลที่ 5 ได้ถูกนำระบบเข้าสู่ระบบรวมศูนย์ในสมัยรัชกาลที่ 5 ทั้งนี้เพื่อเป็นการต่อต้านการล่าอาณานิคมของประเทศตะวันตกในกลุ่มประเทศอินโดจีน นับจากนั้นเป็นต้นมา ระบบการปกครองและระบบการคลังก็เป็นระบบที่ถูกควบคุมโดยศูนย์กลางโดยตลอด จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้เริ่มมีการจัดทำระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การปฏิบัติตามนั้นเป็นไปค่อนข้างล่าช้าและยังไม่สามารถที่จะเกิดการกระจายอำนาจการปกครองได้จนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม จากการศึกษายังไม่มีความชัดเจนว่าการกระจายอำนาจการปกครองของไทยนั้น ประชาชนเข้ามามีบทบาทเรียกร้องมากนักน้อยเพียงใด แต่หากวิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่าการเริ่มต้นจากฝ่ายผู้ปกครองเอง ซึ่งในช่วงต้นเกิดจากคณาธิการซึ่งได้อำนาจการบริหารประเทศจากการทำปฏิวัติรัฐประหาร และโดยทั่วไปจะเห็นได้ชัดเจนว่าอำนาจการปกครองที่เกิดจากการทำรัฐประหารนั้นมักจะมีลักษณะที่เป็นการปกครองแบบรวมศูนย์และเบ็ดเสร็จ ดังนั้นในช่วง 60 ปีที่ผ่านมาจึงไม่มีการกระจายอำนาจการปกครองอย่างแท้จริงจาก

ฝ่ายการเมือง ในขณะที่ส่วนข้าราชการประจำนั้นยังต้องการที่จะคงอำนาจการปกครองไปจนถึงระดับท้องถิ่นไว้ซึ่งก็รวมไปถึงระบบการคลังด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่งสมัยรัฐบาล จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และสมัย จอมพลถนอม กิตติขจร อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจการปกครองก็ได้พัฒนา และมีการดำเนินการอย่างช้าๆ โดยเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมบ้างเป็นระยะๆ จนกระทั่งปัจจุบันมีการเลือกตั้งและมีการจัดองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับตำบล ระดับเทศบาล และระดับจังหวัด

ในปี พ.ศ. 2538 เริ่มมีแผนการกระจายอำนาจทางการคลังอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมและเป็นลำดับ สำหรับการกระจายอำนาจการปกครอง ถึงแม้ว่าจะมีการเลือกตั้งผู้บริหารและสภาท้องถิ่นโดยตรง ตามพระราชบัญญัติการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้ว แต่ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะยังมีขอบเขตการดำเนินงานไม่ชัดเจน องค์กรปกครองท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และอื่นๆ ต้องมีภาระหน้าที่ตามกฎหมายพร้อมๆ กับต้องรับการถ่ายโอนภารกิจใหม่จากส่วนกลางเพิ่มขึ้น ในขณะที่ยังขาดความพร้อมทางด้านจัดการและกระบวนการทางกฎหมายเพื่อให้เกิดการบริหารที่มีความรับผิดชอบ (Accountable) อย่างสมบูรณ์ จึงทำให้การกระจายอำนาจในส่วนการปกครองของไทยยังคงไม่ก้าวหน้า สาเหตุหนึ่งน่าจะมากการที่ประชาชนในท้องถิ่น ไม่ได้แสดงความต้องการการกระจายอำนาจที่แท้จริง จึงทำให้ขาดการผลักดันทางการเมือง เพราะที่ผ่านมามีการกระจายอำนาจการปกครองของไทยเกิดจากการริเริ่มของผู้ที่มีอำนาจปกครองทั้งสิ้น ไม่ใช่มาจากแรงผลักดันและความต้องการของประชาชนเท่าที่ควร

2.2.3 รูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Structure of Local Government)

รูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญมี ดังนี้ (มรุต วันทนากร 2549)

1) แบบสภากับฝ่ายบริหาร (Council - Executive Form)

รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบนี้นับได้ว่าเป็นรูปแบบที่ค่อนข้างแพร่หลายมากที่สุดในโลกก็ว่าได้ เนื่องจากเป็นรูปแบบที่มีการแบ่งแยกฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาออกจากกันอย่างชัดเจน

รูปแบบสภากับฝ่ายบริหารนี้ ถ้านำไปใช้กับเทศบาลเราเรียกว่า รูปแบบสภากับนายกเทศมนตรี (Mayor - Council Form of Government) กล่าวคือ นายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารในขณะที่หัวหน้าฝ่ายสภาเราเรียกว่าประธานสภาเทศบาล

องค์ประกอบที่สำคัญของรูปแบบสภากับฝ่ายบริหารนี้ ได้แก่

- (1) มีการแบ่งฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารออกจากกัน
- (2) ฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่ในการบริหารกิจการภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (3) ฝ่ายสภา ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารและทำหน้าที่ใน

การออกกฎหมายในระดับท้องถิ่น

(4) สภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยตรงภายในท้องถิ่น

(5) หัวหน้าฝ่ายบริหารไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยตรงก็ได้ แต่อาจจะมาจากการเลือกของฝ่ายสภา โดยมีการตรวจสอบการทำงานซึ่งกันและกัน

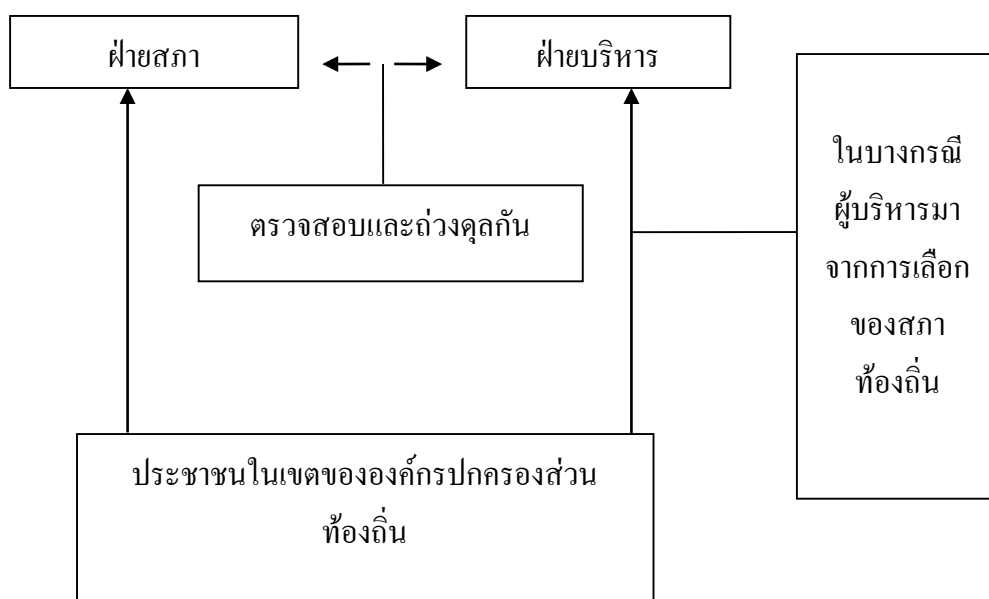
(6) การแบ่งแยกฝ่ายบริหารและสภาออกจากกัน ไม่จำเป็นต้องมีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารเข้มแข็งหรืออ่อนแอแต่อย่างใด

ในอดีตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย รูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยา ต่างใช้รูปแบบสภากับฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ที่เป็นเช่นนี้ เพราะหลายๆ ประเทศได้ใช้และเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ระบุไว้ว่า

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ...”

ดังนั้น จึงทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยทุกรูปแบบต่างมีโครงสร้าง และรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหมือนกันทั้งหมด คือ มีการแบ่งแยกฝ่ายสภากับฝ่ายบริหารออกจากกันอย่างชัดเจน

เพื่อให้เกิดความชัดเจน สามารถสร้างแผนภาพ รูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสภากับฝ่ายบริหาร ได้ดังนี้



ภาพประกอบที่ 2.2 แสดงโครงสร้างสภากับฝ่ายบริหาร

จากแผนภาพ เห็นได้ว่า ฝ่ายสภาแยกออกจากฝ่ายบริหารอย่างชัดเจน ในขณะที่ทั้ง 2 ฝ่าย ต่างตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ซึ่งกันและกัน และที่มาของฝ่ายบริหารอาจมาจากทั้งการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือการเลือกของฝ่ายสภาหรือไม่ก็ได้ (ซึ่งหากนำมาเปรียบเทียบกับรูปแบบการปกครองในระดับชาติ เราจะเรียกรูปแบบที่ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนว่า ระบบประธานาธิบดีและเรียกรูปแบบฝ่ายบริหารที่มาจาก การเลือกของสภาว่า รูปแบบรัฐสภา) ในขณะเดียวกันสภาต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเสมอ

รูปแบบการแบ่งแยกสภากับฝ่ายบริหารออกจากกันนี้ มีใช้แพร่หลายในเทศบาลของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก กล่าวคือ มีเทศบาลถึงร้อยละ 53 ที่ใช้ในรูปแบบนี้ สำหรับในประเทศอังกฤษ พบว่า รูปแบบการแบ่งแยกสภากับฝ่ายบริหารออกจากกันไม่เป็นที่นิยมนัก อย่างไรก็ตามรูปแบบและโครงสร้างการบริหารเมืองมาเป็นรูปแบบนี้

นอกจากนี้ อิทธิพลของการปกครองส่วนท้องถิ่นของอเมริกาในรูปแบบนี้ได้แพร่ขยายออกไปยังประเทศยังประเทศต่างๆ ทั่วโลก โดยเฉพาะประเทศที่เคยตกอยู่ภายใต้ความดูแลของประเทศสหรัฐอเมริกามาก่อน เช่น ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ เกาหลีใต้ เป็นต้น สำหรับในยุโรปเองก็มีการใช้รูปแบบนี้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน เช่น ในฝรั่งเศส อิตาลี เยอรมัน เป็นต้น

จุดเด่นของรูปแบบนี้ก็คือ มีการแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาออกจากกัน ทำให้แต่ละฝ่ายมีหน้าที่ของตนอย่างชัดเจน ภาระงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะถูกกระจายออกไปยังบุคคลต่างๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดความรวดเร็วในการทำงาน เพราะองค์กรฝ่ายบริหารก็ทำหน้าที่บริหารแต่เพียงอย่างเดียว ในขณะที่องค์กรฝ่ายสภาก็ทำหน้าที่ออกกฎหมาย โดยไม่เข้ายุ่งเกี่ยวกับงานด้านบริหารอย่างเดียว ในขณะที่องค์กรฝ่ายสภาก็ทำหน้าที่ออกกฎหมายโดยไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับงานทางด้านการบริหาร (Montagu, H., 1984)

จุดเด่นอีกประการ ก็คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาทำหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลกันได้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม จุดด้อยหรือข้อเสียของการแบ่งฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาออกจากกันก็คือ ในบางครั้งหากฝ่ายบริหารและฝ่ายสภามีคนละกลุ่มการเมืองกัน อาจทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานท้องถิ่นได้ เช่น ฝ่ายสภา ไม่ยอมผ่านร่างงบประมาณประจำปีเป็นเหตุให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถบริหารงานท้องถิ่นได้ เป็นต้น หรือในกรณีที่ฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเป็นเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกันก็ทำให้ไม่เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลกันจนอาจเป็นอันตรายต่อท้องถิ่นนั้นได้

การใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นจะเบ็ดเสร็จเด็ดขาดมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น บุคลิกภาพของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจตามกฎหมายของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บทบาทและอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ผู้บริหารมีแนวโน้มใช้อำนาจได้มากและไม่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากองค์กรหรือหน่วยงานอื่น ผู้บริหารก็จะมีลักษณะที่เราเรียกว่า “ฝ่ายบริหารเข้มแข็ง”

(Strong Executive) และในทางตรงกันข้าม หากผู้บริหารของท้องถิ่นต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น เช่น ทุกตำแหน่งบริหารมาจากการเลือกตั้งทั้งหมดจึงทำให้แต่ละตำแหน่งถือว่าตนเองมีศักดิ์ศรีเทียบนายก ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ ก็มีลักษณะและองค์ประกอบที่เป็น “ฝ่ายบริหารอ่อนแอ” (Weak Executive)

2) แบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (The Strong - mayor Form) (หควณ ชูเพ็ญ, 2552)

รูปแบบนี้เป็นผลมาจากการที่มีการเติบโตการเมืองมากขึ้น การพัฒนาด้านต่างๆ รวมทั้งการอุตสาหกรรมได้ขยายตัวในเขตเมืองมากขึ้น การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเดิมรวมทั้งแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ (The Weak - mayor form) ที่ฝ่ายบริหารทุกระดับมาจากการเลือกตั้งโดยตรงก็ได้เริ่มมีข้อจำกัดมากขึ้น โดยเฉพาะยิ่งทำให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ แบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็งจึงเป็นทางเลือกใหม่ และเป็นรูปแบบที่ใช้ในปัจจุบันของประเทศที่พัฒนาแล้ว

ในการคิดหาแนวทางแก้ไขปัญหามาจากการใช้รูปแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ มีจุดมุ่งหมายหลักเพื่อเพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหาร ให้นายกเทศตรีกุมอำนาจในการกำหนดนโยบายและการบริหาร ในขณะที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเหมือนเดิม แต่ตำแหน่งบริหารอื่นๆ มาจากการเลือกตั้งแต่มอบอำนาจให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายต่างๆ และสามารถถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ นอกจากนี้นายกเทศตรียังมีอำนาจในการยับยั้งมติของสภารวมทั้งกำหนด และปรับปรุงงบประมาณได้

ภายใต้การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้ งานของฝ่ายสภานิติบัญญัติอาจจะมีน้อยลงและไม่จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา ส่วนเทศมนตรีในทางปฏิบัติจะมีการปรับเปลี่ยนไปเป็นรูปแบบของการแต่งตั้งตำแหน่ง “รอง” เพื่อทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารขึ้นมาที่อาจเรียกว่า Chief Administrative Officer (CAO) เพื่อให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์มาบริหารงานทุกอย่างตามนโยบายของนายกเทศมนตรี หน้าที่ของ CAO แต่ละคนในแต่ละท้องถิ่นนั้นมีความแตกต่างกัน แต่จุดที่เหมือนกันได้แก่ การจัดการด้านงบประมาณและการบริหารงานวันต่อวันของฝ่ายบริหาร การจัดการระบบ CAO ขึ้นมา ช่วยให้นายกเทศมนตรีสามารถทุ่มเทเวลาในด้านการเป็นผู้นำทางการเมืองได้มากขึ้น โดยนายกเทศมนตรีจะเป็นคนเสนอแนวความคิดและนโยบายต่อจากนั้นก็แสวงหาการสนับสนุนจากส่วนต่างๆ เป็นต้นว่า ผลักดันการขอรับรองเสียงต่างๆ จากสภา รวมทั้งเดินทางไปพบประชาชนในพื้นที่ และต่อรองกับศูนย์อำนาจในชุมชนนั้นๆ จนถึงในระดับรัฐและระดับประเทศ

ในประเทศไทย เมืองที่ใช้ระบบนี้ในช่วงแรกมีเพียงกรุงเทพมหานคร โดยสภากรุงเทพมหานครและฝ่ายบริหาร คือ ผู้ว่าราชการ หรือผู้ว่าการกรุงเทพมหานครฯ มาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน แต่ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยทุกแบบได้ใช้ระบบนี้

โดยหลักการแล้ว ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหรือมีความเข้มแข็งมากจะมีอำนาจอย่างน้อยใน 3 ประการ ได้แก่

(1) หัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล (Appointment Power) กล่าวคือ ฝ่ายบริหารมีอำนาจเต็มที่ในการบริหารงานบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งถอดถอน ให้คุณ ให้โทษ แก่ข้าราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ไม่ต้องผ่านการให้ความเห็นชอบจากองค์กรอื่นใด เช่น รัฐบาล หรือฝ่ายสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การโยกย้าย สับเปลี่ยน ให้คุณ ให้โทษแก่ข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของหัวหน้าฝ่ายบริหารนี้ มีข้อจำกัดอยู่ เพียงไม่กี่ประการเท่านั้น เช่น การตรวจสอบเพื่อความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลาง หรือการตรวจสอบโดยระบบศาล เป็นต้น

(2) หัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจในการจัดงบประมาณ (Budgetary Power) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นอิสระจากการวิ่งเต้น (Lobby) ของฝ่ายสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ อำนาจในการตัดสินใจงบประมาณทั้งหมดต้องอยู่ที่ฝ่ายบริหาร และหัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ก่อนที่จะนำร่างงบประมาณประจำปีเข้าสู่การพิจารณาของสภา หากหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการจัดทำงบประมาณอย่างเต็มที่แล้ว อาจทำให้งบประมาณที่วางไว้ไม่สอดคล้องกับนโยบายของตนที่หาเสียงไว้กับประชาชน ดังนั้น เงินงบประมาณจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในการทำให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง อำนาจในการจัดทำงบประมาณ นับเป็นปรากฏการณ์แรกๆ ที่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกระทำได้อย่างเต็มที่ หากผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำงบประมาณ โดยต้องฟังพวการสนับสนุนสภามากเกินไปแล้ว ฝ่ายบริหารจะไม่สามารถบริหารนโยบายได้ครบถ้วนดังที่ตั้งใจไว้

(3) หัวหน้าฝ่ายบริหารควรมีอำนาจในการยับยั้งกฎหมาย (Veto Power) กล่าวคือ ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการยับยั้ง หรือชะลอกฎหมายต่างๆ ที่ออกโดยสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ หากฝ่ายบริหารเห็นว่ากฎหมายดังกล่าว อาจส่งผลให้การทำงานของฝ่ายบริหารเป็นไปด้วยความไม่สะดวกหรือยากต่อการปฏิบัติ การให้อำนาจในลักษณะดังกล่าวนี้ เป็นการให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหารในการเข้าครอบงำการทำหน้าที่ของฝ่ายสภา ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการออกกฎหมาย

(4) การดำรงอยู่ของฝ่ายบริหารไม่ขึ้นอยู่กับฝ่ายสภา กล่าวคือ สภาพการดำรงอยู่ของฝ่ายบริหารไม่ขึ้นอยู่กับกรกระทำของฝ่ายสภา เช่น ในเทศบาลไทยในอดีตที่ใช้ระบบคณะเทศมนตรี ซึ่งหากสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี นายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่ง ซึ่งเห็นได้ว่าการดำรงอยู่ของฝ่ายบริหารขึ้นอยู่กับกรตัดสินใจของฝ่ายสภา ดังนั้น ฝ่ายบริหารที่มีความเข้มแข็ง จำเป็นต้องมีเสถียรภาพในการบริหาร ไม่ต้องพะวงกับคะแนนเสียงสนับสนุนต่อไปได้ จึงจะเรียกว่าเป็นฝ่ายบริหารเข้มแข็งอย่างแท้จริง ในทางกลับกัน ฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถยุบสภาได้ด้วยเช่นกัน เพราะหากฝ่ายบริหารสามารถยุบสภาได้ในขณะที่ฝ่ายสภาไม่สามารถถอดถอนฝ่ายบริหารได้ ก็อาจทำให้เกิดเผด็จการ

โดยฝ่ายบริหารขึ้นได้ ดังนั้น การตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างฝ่ายสภากับฝ่ายบริหารจึงออกมาในรูปแบบอื่น เช่น การถ่วงดุลกันด้วยการไม่ผ่านร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทำให้ฝ่ายบริหารทำงานได้ไม่สะดวกนัก หรือการตรวจสอบของฝ่ายสภาที่มีต่อฝ่ายบริหาร โดยระบบคณะกรรมการหรือการตั้งกระทู้ถามในสภา เป็นต้น

องค์ประกอบใน 3 ประการหลังนี้ เป็นเพียงองค์ประกอบเสริมที่ฝ่ายบริหารท้องถิ่นเข้มแข็งอาจจะมีหรือไม่ก็ได้ แต่ถ้ามีจะทำให้ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นมีความเข้มแข็งโดยสมบูรณ์มากขึ้น ข้อดีของรูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง มีดังนี้

1) ฝ่ายบริหารท้องถิ่นเข้มแข็ง ทำให้นโยบายของฝ่ายบริหารประสบความสำเร็จได้โดยง่าย ทั้งนี้ เนื่องจากการที่ฝ่ายบริหารเข้มแข็งแล้ว จะทำให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารงานของท้องถิ่นแต่เพียงองค์กรเดียว ลักษณะของอำนาจมีการรวมตัวอยู่ที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร ดังนั้น การบริหารจัดการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงกระทำได้ง่าย โดยคำสั่งของผู้บริหาร การดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ หรือที่หาเสียงไว้กับประชาชนก่อนมีการเลือกตั้ง จึงสามารถกระทำได้โดยง่ายด้วย ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า การฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็งจะทำให้การบริหารจัดการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้ง่ายขึ้น และเป็นไปตามที่กำหนด

2) ฝ่ายบริหารท้องถิ่นเข้มแข็ง ทำให้สามารถดำเนินการต่างๆ ได้อย่างรวดเร็ว เพราะมีเจ้าภาพรับผิดชอบงานอย่างชัดเจน คือ ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจการตัดสินใจใดๆ อยู่ที่ผู้บริหาร ไม่ต้องรอการพิจารณาจากสภาหรือองค์กรอื่น คำสั่งของผู้บริหารถือเป็นเด็ดขาด การทำงานจึงรวดเร็วขึ้นไม่ผ่านขั้นตอนที่สลับซับซ้อนและง่ายต่อการบริหารจัดการ

ข้อเสีย ของรูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง มีดังนี้

1) ฝ่ายบริหารท้องถิ่นเข้มแข็ง ทำให้ขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร เพราะสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ไม่สามารถทำการตรวจสอบ และถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้มากนัก เพราะอำนาจส่วนใหญ่อยู่ที่ฝ่ายบริหาร ดังนั้น จึงมีโอกาสที่ทำให้ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจเกินขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนด หรืออาจจะใช้อำนาจไปในทางที่ผิด เช่น ทุจริตคอร์รัปชัน ในระบบอุปถัมภ์ ในการบริหารงานของท้องถิ่น การเล่นพรรคเล่นพวก หรือแม้แต่การทุจริตในการเลือกตั้งในสมัยหน้าก็อาจเป็นไปได้

2) ฝ่ายบริหารท้องถิ่นเข้มแข็ง ทำให้ขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เพราะอำนาจในการตัดสินใจเด็ดขาดขั้นสุดท้ายอยู่ที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร ดังนั้น การใช้อำนาจของผู้บริหารจึงไม่จำเป็นต้องฟังเสียงของประชาชนในท้องถิ่นมากนัก อีกทั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการค้ำอำนาจก็มีน้อย จึงเป็นการง่ายที่ประชาชนในท้องถิ่นจะไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจมีส่วนร่วมแต่เป็นการมีส่วนร่วมในทางพิธีการเท่านั้น หาใช่สาระสำคัญไม่

3) ฝ่ายบริหารท้องถิ่นเข้มแข็ง อาจก่อให้เกิดระบบเผด็จการได้ง่ายโดยฝ่ายบริหารได้ เนื่องจากผู้บริหารของท้องถิ่นเข้มแข็งมีสิทธิในการใช้อำนาจได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดโอกาสในการผูกขาดอำนาจการเมืองท้องถิ่นได้ด้วย เพราะเมื่อฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งผู้บริหารท้องถิ่นจะมี “บารมีและความเป็นผู้นำ” สูงตามธรรมชาติของผู้มีอำนาจมาก ดังนั้น การที่นักการเมืองคนใหม่จะเอาชนะการเลือกตั้งผู้นำหรือผู้บริหารของท้องถิ่นคนเก่าจึงมีความเป็นไปได้ยาก นอกจากนี้นักการเมืองคนใหม่จะเป็นที่สะดุดตาประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2.2.4 พัฒนาการใหม่ของการบริหารจัดการท้องถิ่น

ในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นของหลายประเทศได้เปลี่ยนไปอย่างมีนัยสำคัญหลายแนวทางที่สำคัญซึ่งได้แก่ การขยายตัวของชนบทเป็นเมือง (Urbanization) กระแสโลกาภิวัตน์ กระบวนการของการขยายตัวเป็นเมืองอย่างเมืองในยุโรป (Europeanization) การเกิดขึ้นของความต้องการอิสระ และมีส่วนร่วมแบบใหม่จากภาคเอกชนในการบริหารจัดการท้องถิ่น (ที่มีมิติของการบริหารกว้างกว่า “การปกครอง” ท้องถิ่น) การเปลี่ยนแปลงทั้งหลายนี้ ล้วนส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นอย่างมาก นักวิชาการ ชื่อ Goldsmith ได้เสนอบทวิเคราะห์จากกรณีของหลายชาติ โดยเปรียบเทียบให้เห็นถึงผลที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลต่างๆ ทั้งทางแนวดิ่ง ซึ่งก็คือ ระหว่างรัฐบาลหลายระดับชั้น และทางแนวนอนซึ่งก็คือ ระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นด้วยกัน โดยทุกประการเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นความท้าทายการบริหารจัดการท้องถิ่นอย่างมาก

แนวคิดเพื่อประกอบงานวิจัยส่วนนี้จะเป็นสาระที่สำคัญหลักๆ 3 ประการ คือ 1) ความรับผิดชอบของท้องถิ่นที่กำลังมีการเปลี่ยนแปลงไปมากกว่า การให้บริการ 2) การเปลี่ยนแปลงจากการปกครองท้องถิ่นสู่การบริหารจัดการท้องถิ่น และ 3) โครงสร้างของการเข้าสู่รูปแบบใหม่ของประชาธิปไตยในท้องถิ่น

สาระหลักๆ ดังกล่าวนี้สามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้

1) ความรับผิดชอบของท้องถิ่นที่กำลังมีการเปลี่ยนแปลงไปมากกว่าการให้บริการ

มีหลักฐานว่าในช่วง 2 - 3 ทศวรรษหลังสุดนี้ รัฐบาลท้องถิ่นในหลายประเทศจะแสดงบทบาทโดยลำพัง หรือร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ เข้ามารับผิดชอบต่อครอบคลุมถึงภารกิจ และหน้าที่หลายๆ ประเภทในสวีตเซอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา เยอรมนี และกลุ่มประเทศนอร์ดิก มีประเพณีอันยาวนานและเข้มแข็งในทางปฏิบัติ (de facto) ในการปกครองตนเองภายในท้องถิ่น และรัฐบาลท้องถิ่นจะมีหน้าที่รับผิดชอบหลายๆ ด้าน ขณะที่ในฝรั่งเศส อิตาลี โปแลนด์ และเนเธอร์แลนด์นั้น ได้มีแผนการกระจายอำนาจใหม่ที่เพิ่งเริ่มใช้เร็วๆ นี้ได้ส่งผลให้เกิดการขยายตัวอย่างมากในเรื่องภาระหน้าที่และการเข้าไปมีส่วนร่วมในงานท้องถิ่น จะมีแต่ประเทศเบลเยียมที่

ยังไม่เปลี่ยนแปลงมากนักในเรื่องนี้ เนื่องจากยังคงมีการกำหนดภารกิจต่างๆ เช่นที่เคยทำมาในอดีต (Denter, B.2009: 247)

แม้ว่าจะมีความแตกต่างกันในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศต่างๆ แต่แทบทุกประเทศได้ให้อำนาจรัฐบาลท้องถิ่นอย่างไม่จำกัด ซึ่งเป็นการสนับสนุนการปกครองตนเอง ตลอดจนมีสิทธิในการรับรองนโยบายใหม่ๆ ทุกเรื่องที่ไม่ขัดแย้งกันอย่างชัดเจน หรือที่ไม่ได้ระบุว่าเป็นความรับผิดชอบโดยลำพังของรัฐบาลในระดับชั้นอื่น แต่มีข้อยกเว้นในสหรัฐอเมริกา ซึ่งอำนาจของการปกครองตนเองและควมมีอิสระทางการคลังจะมีอยู่ในหลายๆ รัฐที่ให้อิสระแก่รัฐบาลท้องถิ่นอย่างมาก ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่าขณะนี้ในหลายๆ ประเทศนั้น รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจอย่างแท้จริงในการริเริ่มความพยายามในการจัดการปัญหาของท้องถิ่นแบบผสมผสาน และร่วมมือกับหน่วยอื่น (รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน) ได้ตามความเหมาะสม ซึ่งที่สุดแล้วจะก่อให้เกิดอำนาจบริหารที่มากกว่าบทบาทของการเป็นเพียงผู้ให้และผู้ผลิตบริการสาธารณะที่ระบุ หรือกำหนดโดยรัฐบาลกลาง

โดยเหตุผลต่างๆ ที่กล่าวมาสามารถกล่าวได้ว่าได้ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมใหม่ๆ มากยิ่งขึ้น ในฝรั่งเศสและเนเธอร์แลนด์นั้น ในปัจจุบันเทศบาล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบการในการผสมผสานนโยบายพัฒนาสังคมเมืองกับนโยบายเกี่ยวกับชุมชน และปรับปรุงให้เข้ากับความต้องการของท้องถิ่นได้ในระดับที่ค่อนข้างดี แต่ปรากฏการณ์ที่สำคัญที่นอกเหนือออกไปก็คือ การให้ภาคเอกชนหรือตลาดมีส่วนในการจัดบริหารต่างๆ ตามแนวทางของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management - NPM) อยู่ในโครงสร้างของการบริหารจัดการงานท้องถิ่นด้วย ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2.1 โครงสร้างตามแนวคิดใหม่ทางการบริหารท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ

ประเทศ	ขอบเขตความรับผิดชอบ	การใช้หลักการจัดการภาครัฐใหม่ (NPM)	ความเป็นหุ้นส่วนร่วมกับภาคเอกชน	ผู้บริหาร (นายกเทศมนตรี) เข้มแข็ง
ฝรั่งเศส	กระจายอำนาจในช่วงทศวรรษที่ 1980 และบทบาทใหม่ของเทศบาลในนโยบายในช่วงปี 1990	แปรรูปบริการต่างๆ ให้เอกชนดำเนินการ การก่อตัวของบริษัท ผู้ให้บริการขนาดใหญ่ของเอกชน	พันธมิตรใหม่กับหุ้นส่วนเอกชน ส่วนใหญ่อยู่ในรูปของสัญญา	บทบาทของนายกเทศมนตรีมีความเข้มแข็งในเขตเทศบาล; บทบาทภายนอกได้รับผลกระทบจากการเกิดขึ้นของชุมชนต่างๆ

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ประเทศ	ขอบเขตความ รับผิดชอบ	การใช้หลักการ จัดการภาครัฐใหม่ (NPM)	ความเป็นหุ้นส่วน ร่วมกับภาคเอกชน	ผู้บริหาร (นายกเทศมนตรี) เข้มแข็ง
อิตาลี	หลังปี 1997 การ กระจายอำนาจและ แก้ไขปัญหาระหว่าง พื้นที่และรัฐบาล ท้องถิ่น	ยังมีพื้นที่ให้ผู้บริหาร สาธารณะ รัฐบาล กลางเป็นผู้แนะนำ การแปรรูปเป็น เอกชนและการ บริหาร โดยยึดหลัก มุ่งเน้นผลงาน	สนธิสัญญาด้าน อาณาเขตของ ผู้ประกอบการเอกชน มุ่ง เพื่อการพัฒนา ทางเศรษฐกิจ	มีการริเริ่มการ เลือกตั้ง นายกเทศมนตรี เข้มแข็ง โดยการ เลือกตั้งโดยตรง
เบลเยียม	ภารกิจหลักๆ จาก ระดับอื่นๆ มาซึ่ง ระดับท้องถิ่น	แบบจำลององค์กร ใหม่ เพื่อเป็น ทางเลือกสำหรับการ ผลิตงานบริการ ภายในท้องถิ่น	บริษัทเทศบาลซึ่งมี อิสระและเป็น หน่วยงานไม่ แสวงหากำไร และ สภาที่ปรึกษาอาจถูก ใช้เพื่อร่วมมือกับ หน่วยงานจาก ภายนอก	นายกเทศมนตรี ได้รับการเลือกตั้ง ทางอ้อม มีการ อภิปรายเรื่องการ เลือกตั้งนายก เทศมนตรีโดยตรง ความพยายามใน การสร้าง ความเข้มแข็งและเป็นมือ อาชีพให้กับอำนาจ ของนายกเทศมนตรี
เนเธอร์แลนด์	กระจายอำนาจด้วย การเพิ่มความ รับผิดชอบใน ท้องถิ่นด้านการ เคหะ การสร้าง ชุมชนใหม่ นโยบายทางสังคม และนโยบายทาง เศรษฐกิจ	การแปรรูปเป็น ของเอกชน ความ เกี่ยวข้องกับบุคคล ที่ 3 การบริหาร ราชการแบบเซ็น สัญญา การบริหาร แบบมุ่งเน้นผลงาน (ส่วนหนึ่งได้รับ การกระตุ้นจาก รัฐบาลกลาง) การ สำรวจประชากร และการออก ใบอนุญาต	การพัฒนาความ เป็นหุ้น ส่วน ท้องถิ่นภายใน ชุมชน เพื่อให้เกิด การพัฒนา เศรษฐกิจของ ท้องถิ่น และแผน นโยบาย	นายกเทศมนตรี ได้รับการแต่งตั้ง อภิปราย เรื่องการ เลือกตั้งโดยตรง มีการเสริมความ แข็งแกร่งให้กับ ตำแหน่งของ ผู้บริหารเมื่อเร็ว นี้ (การแบ่งสรร อำนาจ)

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ประเทศ	ขอบเขตความ รับผิดชอบ	การใช้หลักการ จัดการภาครัฐใหม่ (NPM)	ความเป็นหุ้นส่วน ร่วมกับภาคเอกชน	ผู้บริหาร (นายกเทศมนตรี) เข้มแข็ง
นิวซีแลนด์	ค่อนข้างจะจำกัด อำนาจหน้าที่ มีการ ริเริ่มการให้อิสระ เพื่อสร้างความอยู่ดี กินดีของชุมชน ครั้งแรกในปี 2002	นโยบายของชาติ ในการยอมรับหลัก NPM ทางเลือก สำหรับการผลิต ภายในท้องถิ่น การ แยกตัวระหว่างฝ่าย นโยบายกับฝ่าย บริหาร การนำแผน และนโยบาย ทางการเงินมาใช้	-	ไม่มีความ พยายามในการ สร้างความ เข้มแข็งให้ ผู้บริหารทางการ เมือง ไม่มี นายกเทศมนตรี รูปแบบนายก เทศมนตรี เข้มแข็งมาจาก เลือกตั้ง
ออสเตรเลีย	เน้นที่การส่งมอบ บริการ ริเริ่มการให้ อิสระการดำเนินการ แต่ในประเด็นของ รัฐบาลชุมชนยังเพิ่ง เริ่มต้น	รัฐบาลกลาง สนับสนุนหรือ แนะนำให้มีการส่ง มอบบริการที่มี ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ด้วยหลักการจัดการ ภาครัฐใหม่ (NPM) ประมูลแข่งขัน การ จัดการเชิงกลยุทธ์ ระบอบการปกครองที่ สามารถชี้แจงได้ การ ประเมินผลการ ปฏิบัติงาน ฯลฯ	-	-
สหรัฐอเมริกา	ในทางปฏิบัติมีการ ปกครองตนเอง อย่างแท้จริง แต่ ท้องถิ่นยังไม่มี อำนาจแบบไม่จำกัด	ให้ความสนใจการนำ ทฤษฎีการจัด การ ภาครัฐใหม่ (NPM) มาใช้ในบางเมือง หลายๆ เมือง	ระบบการบริหาร รวมศูนย์ การมีส่วน ร่วมระหว่างภาครัฐ เอกชนมีจุดมุ่งหมาย เพื่อการพัฒนาทาง เศรษฐกิจ	การเพิ่มขึ้นของ ภาวะผู้นำของนายก เทศมนตรีเพื่อลด ผลกระทบของการ แตกแยก มีการ เลือกตั้งนายก เทศมนตรีในหลายๆ

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ประเทศ	ขอบเขตความ รับผิดชอบ	การใช้หลักการ จัดการภาครัฐใหม่ (NPM)	ความเป็นหุ้นส่วน ร่วมกับภาคเอกชน	ผู้บริหาร (นายกเทศมนตรี) เข้มแข็ง
สหรัฐอเมริกา				เมืองที่มีสภา ผู้บริหาร (C - M) สร้างบทบาทที่เข้ม แข็งให้กับสภา เทศบาล เพิ่ม ช่องทางให้เกิด ความสะดวกให้กับ บทบาทความเป็น ผู้นำของนายก เทศมนตรีในเมือง
กลุ่มสแกนดิเนเวีย	รัฐบาลท้องถิ่นมี บทบาทเข้มแข็งมา ยาวนาน มีความโดดเด่น ด้านการพัฒนา นโยบายเพิ่มขึ้น	ปรารถนาที่จะสร้าง ความชัดเจนของ ขอบเขตระหว่างฝ่าย การเมืองและการ บริหารตามเป้าหมาย (MBO) บริษัท เทศบาล การแปรรูป เป็นเอกชน เกณฑ์ มาตรฐาน ฯลฯ บางส่วนอยู่ภายใต้ อิทธิพลของรัฐบาล กลาง	ภาครัฐและเอกชน ร่วมกัน เพื่อสร้าง นโยบายพัฒนาด้าน เศรษฐกิจ และ เป้าหมายอื่นๆ	นายกเทศมนตรี เลือกตั้งโดยอ้อม: มี การทดลองเลือกตั้ง นายกเทศมนตรี โดยตรงในนอร์เวย์
โปแลนด์	ถ่ายโอนความ รับผิดชอบหลาย ประเภทมาสู่เทศบาล ในยุคหลัง คอมมิวนิสต์	ริเริ่มรูปแบบใหม่ของ การจัดหาบริการ: บริษัทเทศบาล การ แปรรูปเป็นเอกชน ฯลฯ การร่วมมือกับ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs)	เปลี่ยนจากกิจกรรม ทางเศรษฐกิจโดยตรง ไปสู่การวางแผนกล ยุทธ์ทางเศรษฐกิจ เพื่อการพัฒนา ท้องถิ่น	เพิ่งมีการเลือกตั้ง นายกเทศมนตรี โดยตรง (มักถูก ตรวจสอบโดยเสียง ส่วนใหญ่ในสภา) พยายามสร้างความ เข้มแข็งให้นายก เทศมนตรีเมื่อต้อง เผชิญหน้ากับสภา

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ประเทศ	ขอบเขตความ รับผิดชอบ	การใช้หลักการ จัดการภาครัฐใหม่ (NPM)	ความเป็นหุ้นส่วน ร่วมกับภาคเอกชน	ผู้บริหาร (นายกเทศมนตรี) เข้มแข็ง
เยอรมนี	รัฐบาลท้องถิ่นแต่ เดิมนั้นเป็นผู้มีส่วน ร่วมในการกำหนด นโยบาย ร่วมกับ รัฐบาลในระดับอื่น; ไม่มีการกระจาย อำนาจ ระดับพื้นฐาน	การแปรรูปเป็น เอกชนและมีสัญญา จ้างเหมาการส่ง มอบและผลิตงาน บริการ ให้ ความสำคัญกับ ลูกค้ามากขึ้น การ ส่งเสริมการแยกตัว ระหว่างฝ่าย การเมืองและฝ่าย บริหาร	ร่วมมือกันระหว่าง ภาครัฐ - เอกชน ใน การวางแผนชุมชน สิทธิประโยชน์ และ ให้บริการทาง วัฒนธรรมและ สังคม	รับรูปแบบ นายกเทศมนตรีที่ เข้มแข็ง (เลือกตั้ง โดยตรง) หลังการ รวมประเทศ
สวีตเซอร์แลนด์	ไม่มีการกระจาย อำนาจอีกต่อไปใน ระบบที่มีการ กระจายอำนาจสูง อยู่แล้ว	รับหลักการเรื่องการ จัดการภาครัฐใหม่ (NPM) แม้จะไม่ใช่อ องค์ประกอบที่ สำคัญที่สุดของการ บริหารแบบมุ่งเน้น ผลงาน ให้มี มาตรฐานขั้นต่ำ ระดับชาติ สำหรับ บริการต่างๆ	หุ้นส่วนระหว่างรัฐ- เอกชนในการจัดหา และส่งมอบบริการ ขยายความมีส่วน ร่วมให้กับบุคคลที่ 3 ในการบริการเชิง สังคมและชุมชน	นายกเทศมนตรี ได้รับเลือกตั้ง โดยตรง ถูกควบคุม ตามระบอบประชาธิปไตย ความพยายามจะ สร้างความเข้มแข็ง ให้ผู้บริหารโดยลด ขนาดลง และเพิ่ม ความรับผิดชอบ มากขึ้น มีแนวโน้ม จะเลือกมีอาชีพให้ นายกเทศมนตรี
สหราชอาณาจักร	ให้ความสำคัญกับ การจัดบริการ โดย หน่วยงานท้องถิ่นที่ มิได้มาจากการ เลือกตั้งมากขึ้นเปิด ช่องให้รัฐบาล	กระตุ้นให้มีการเซ็น สัญญาหรือการแปร รูปให้ออกชนจัดหา และผลิตบริการ การ กระจายอำนาจไปสู่ หน่วยงานบริการ	การเปิดช่องให้มี การแตกตัวของ องค์กรทำให้เกิด ความจำเป็นที่ จะต้องมีผู้ร่วมงาน เพื่อแก้ปัญหาพร้อม ต่างๆ	มีหลายทางเลือก สำหรับรัฐบาล ท้องถิ่นในการสร้าง ความเข้มแข็งให้กับ ผู้บริหาร หนทาง หนึ่งได้แก่การ เลือกตั้ง

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ประเทศ	ขอบเขตความ รับผิดชอบ	การใช้หลักการ จัดการภาครัฐใหม่ (NPM)	ความเป็นหุ้นส่วน ร่วมกับภาคเอกชน	ผู้บริหาร (นายกเทศมนตรี) เข้มแข็ง
สหราชอาณาจักร	ท้องถิ่นแตกตัว ออกไปมากขึ้น	และมาตรการบริหาร ใหม่ (NPM) อื่นๆ		นายกเทศมนตรีโดย ตรงและโดยอ้อม อื่นๆ

ที่มา: Lawrence, E. Rose, (2009: 248 - 250)

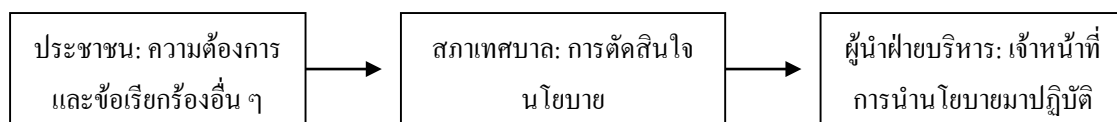
นอกจากการดำเนินการที่เป็นประสบการณ์ของประเทศต่างๆ ที่กล่าวมาแล้ว ในอีกหลายๆ ประเทศนั้น รัฐบาลท้องถิ่นต้องแสวงหาหนทางใหม่ๆ ในการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น ซึ่งส่วนหนึ่งเพื่อแก้ปัญหาการเสื่อมถอยของเศรษฐกิจมหภาค และนโยบายทางการเงินในระดับชาติ เนื่องจากปัญหาที่เกี่ยวข้อง เป็นต้นว่า ต้องมีการลงทุนในกระบวนการของการทำให้การบริหารเป็นแบบยุโรป (Europeanization) และความจำเป็นต้องพัฒนาไปตามสภาวะโลกาภิวัตน์ และยังคงถูกกระตุ้นโดยจิตสำนึกที่เพิ่มขึ้นในความรับผิดชอบต่อการอยู่ดีกินดีของชุมชน ซึ่งไม่เป็นแต่ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีประเพณีอันยาวนานในการกำหนดอำนาจรัฐบาลท้องถิ่นเข้ากับการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่หลักการนี้ก็มีประเทศอื่นๆ เช่น สวิตเซอร์แลนด์ โปแลนด์ และเนเธอร์แลนด์ ได้ดำเนินการด้วย แม้การพัฒนาเหล่านี้จะไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่ขอบเขตและระดับของการเข้าไปเกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศเหล่านี้ก็จัดว่าเป็นเรื่องใหม่

ในทางกลับกัน เอกภาพของการปกครองตนเองของรัฐบาลท้องถิ่นในสหราชอาณาจักร นิวซีแลนด์ และออสเตรเลีย จะมีความจำกัดกว่ามาก เป็นผลมาจากประเพณีอันยาวนานตามหลักการที่เรียกว่า ไม่กระทำนอกเหนืออำนาจที่ได้รับมอบ (Ultra Vires) ขณะที่ความสามารถในการปกครองตนเองถูกจำกัดเฉพาะส่วนที่ได้รับมาอย่างชัดเจน จากรัฐบาลกลางในประเทศเหล่านั้น หน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นจะเน้นไปที่ขอบเขตการจัดหาบริการและการผลิต อย่างไรก็ตาม มีข้อมูลที่น่าสนใจว่าฝ่ายบริหารของทั้ง 3 ประเทศดังกล่าว เพิ่งตัดสินใจที่จะมอบอำนาจในการปกครองให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งแสดงถึงความจำเป็นของการริเริ่มนโยบายจากส่วนกลาง ในการกระทำเช่นนั้น ความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารในท้องถิ่นในการส่งเสริมและพัฒนาความอยู่ดีกินดีด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และสังคมของชุมชนจะได้รับการตอบรับอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหราชอาณาจักร (Bagnasco, A., 1997)

2.2.5 การก้าวเข้าสู่รูปแบบใหม่ของประชาธิปไตยในท้องถิ่น

การเปลี่ยนผ่านจากรัฐบาลสู่การปกครองมีความเกี่ยวพันอย่างชัดเจนกับธรรมชาติของประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น แต่เดิมนั้น การพยายามทำความเข้าใจประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น

จะต้องเน้นไปที่บทบาทของการเลือกตั้งสมาชิกสภาโดยตรง สภาถูกเข้าใจว่าเป็นส่วนเชื่อมสำคัญตามที่ Dearlove (1973) เคยเรียกว่า แบบจำลองประชาธิปไตยแบบ “สายการบังคับบัญชาที่มาจาก การเลือกตั้ง” (ภาพประกอบที่ 2.3) ในแบบจำลองง่ายๆ และโปร่งใสนี้ สภามีตำแหน่งเป็นแกนใน ประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น และสมาชิกสภาจะเป็นตัวแทนประชาชนและมีหน้าที่รับผิดชอบในการแปลทรัพยากร (ความต้องการและข้อเรียกร้องอื่นๆ) ป้อนระบบสู่ท้องถิ่นเข้าสู่การตัดสินใจทางอำนาจ ซึ่งในทฤษฎีเป็นการชี้นำการกระทำและกิจกรรมของเจ้าหน้าที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ภาพประกอบที่ 2.3 แสดงสายการบังคับบัญชาของประชาธิปไตยในท้องถิ่น (Dearlove J., 1973)

รูปแบบนี้มีพื้นฐานมาจากหลักทั่วไปมากกว่าหลักที่เป็นการเฉพาะในเบื้องต้น แม้ว่าแบบจำลองนี้จะถูกท้าทายในเรื่องความเที่ยงตรงว่ามีจริงหรือไม่มาก่อน แต่ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐบาลท้องถิ่นก็เปลี่ยนแปลงไป ความเปลี่ยนแปลงนี้เป็นหลักฐาน ของอย่างน้อย 2 แนวทาง (Lipsky, M., 1980)

แนวทางที่หนึ่ง นักวิชาการสังเกตเห็นความตกต่ำของความสัมพันธ์ของรูปแบบการเลือกตั้งแบบเดิม และรูปแบบอิงกับพรรคของผู้มีส่วนร่วมทางการเมืองในหลายๆ แห่ง แต่หลายๆ ประเทศได้มีหลักฐานชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลท้องถิ่นในประเทศเหล่านั้นไม่อาจหนีแนวโน้มนี้ได้ พันธุ์ออกเสียงในการเลือกตั้งท้องถิ่นค่อนข้างต่ำ (ต่ำกว่า 50%) ในประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักรและสวีเดนแลนด์ แต่ในหลายประเทศอื่นๆ เช่นฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ และนอร์เวย์ ก็มีแนวโน้มผู้ออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาลดลงอย่างชัดเจนเช่นเดียวกัน (ดูคอลัมน์ 1 ในตารางที่ 2.2) ในอีกนัยหนึ่ง มีแนวโน้มที่ประชาชนจะแสวงหาโอกาสทางเลือกในการแสดงความคิดเห็นของตน และต้องการออกเสียงโดยตรงนอกเหนือจากช่องทางการเลือกตั้ง แม้จำนวนผู้ใช้สิทธิ์จะไม่แสดงแนวโน้มการลดลงอย่างชัดเจน แต่ความสำคัญเชิงความสัมพันธ์ของการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผ่านช่องทางอื่นในรูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองกำลังลดลง ยิ่งกว่านั้น แนวโน้มของการสร้างความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร หรือแม้แต่การเลือกตั้งโดยตรงของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร (ดูคอลัมน์ 1 ในตารางที่ 2.2) ยังลดอิทธิพลของสภาที่ได้รับการเลือกตั้งลงอีก ในการกำหนดนโยบายและการควบคุมการนำนโยบายมาปฏิบัติ

แนวทางที่สอง ความแตกแยกของระบบที่เกิดขึ้นในการบริหารจัดการท้องถิ่น สร้างแรงกดดันให้กับหลักการการบริหารท้องถิ่นในฐานะรัฐบาลที่มีวัตถุประสงค์ทั่วไป ความแตกแยกที่เกิดขึ้นของอำนาจนี้ไม่เพียงแต่สร้างปัญหาในการทำงาน (ตัวอย่าง เช่น การร่วมมือกันแก้ไขปัญหา

เร่งด่วน) แต่ยังคงก่อให้เกิดปัญหาของการรักษาความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือของระบอบประชาธิปไตยด้วย

อย่างไรก็ตาม ความต้องการรักษาความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือของระบอบประชาธิปไตยเป็นหนึ่งในปัจจัยที่อยู่เบื้องหลังการริเริ่ม ในการปรับเปลี่ยนประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น ประชาชนต้องการการริเริ่มการมีส่วนร่วมแบบใหม่ ซึ่งให้อีกเหตุผลหนึ่งของการปฏิรูป การปฏิรูปหลายครั้งต้องการที่จะให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนแรกๆ ในกระบวนการตัดสินใจ ไม่ว่าจะผ่านการให้คำปรึกษาหรือผ่านกระบวนการตัดสินใจร่วมกัน หรือผลิตร่วมกัน (ดูคอลัมน์ 2 ในตารางที่ 2.2) การปฏิรูปอีกแบบหนึ่งที่พบใน เยอรมนี ฝรั่งเศส และออสเตรเลีย นั้น ต่างออกไป ด้วยการริเริ่มประชาธิปไตยแบบการให้ประชาชนลงคะแนนเสียงชี้ขาด หรือประชารับรอง (Plebiscite ซึ่งเป็นขั้นตอนต่อจากประชามติ หรือ Referendum) ไม่ว่าจะเป็นการริเริ่มในท้องถิ่นหรือการครอบงำจากรัฐบาลกลาง (ดูคอลัมน์ 3 ในตารางที่ 2.2) แต่ขอบเขตของอิทธิพลของประชาชนมีความหมายในช่องทางใหม่เหล่านี้ต่างออกไป ในบางกรณี (เช่น ในเยอรมัน) ผลของการตัดสินใจมีความเด็ดขาดและทำให้การปฏิรูปมีลักษณะโดดเด่น โดยเป็นการริเริ่มองค์ประกอบของประชาธิปไตยโดยตรงในสวิตเซอร์แลนด์ ในกรณีอื่น เช่น ในการลงประชามติในอิตาลีและเบลเยียม นั้น สถานะของข้อมูลจากประชาชนได้รับการแนะนำมากกว่าจะเป็นการผูกมัดรัฐบาลอย่างเด็ดขาด อย่างไรก็ตามหลายๆ ประเทศพยายามรักษามาตรฐานและความเชื่อถือในการส่งมอบบริการท้องถิ่น โดยใช้การสำรวจความพึงพอใจของกลุ่มเป้าหมาย (เช่น ในเบลเยียม) หรือการใช้ลูกขุนประชาชน (สหราชอาณาจักร) ที่เลือกมาจากคณะกรรมการผู้ใช้บริการด้านต่างๆ (ในประเทศกลุ่มสแกนดิเนเวีย) และการนำกฎบัตรประชาชนมาใช้ เช่น ที่รู้จักเป็นอย่างดีในสหราชอาณาจักร (Burns,D., Hambleton, R. and Hoggett, P. 1994)

นอกเหนือจากการปฏิรูปเหล่านี้ บางประเทศยังมีการทบทวนบทบาทของสภาที่ได้รับการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ดังกรณีของฝรั่งเศสซึ่งไม่มีการปฏิรูปครั้งใหญ่ทางรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งในสภาเกิดขึ้น เป็นข้อยกเว้นมากกว่าจะเป็นกฎ แต่เป็นอีกครั้งที่เราเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นได้หลายทิศทาง ในเบลเยียม มีความพยายามสร้างความมีชีวิตชีวาอีกครั้งให้กับอำนาจดั้งเดิมของสภา ต่างกับในอิตาลีที่การปฏิรูปเกิดขึ้นเพื่อลดความสำคัญของอำนาจสภาเพื่อส่งเสริมนายกเทศมนตรีที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรง ในประเทศอื่น มีการเสื่อมถอยอย่างชัดเจนในอิทธิพลของสภา เนื่องมาจากการเริ่มระบบเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง (เช่น ในโปแลนด์และเยอรมนี) มีประเทศอื่นที่ยังคงพยายามจะนิยามบทบาทของสภาและสาขาของฝ่ายบริหารใหม่ กลยุทธ์นี้ถูกใช้ในประเทศเนเธอร์แลนด์และสหราชอาณาจักร ขณะที่ 2 ประเทศนี้มีรูปแบบรัฐบาลท้องถิ่นต่างกันมาก่อนที่จะมีการปฏิรูปเมื่อไม่นานมานี้ ปัจจุบันทั้ง 2 ประเทศใช้แบบจำลองที่สมาชิกสภาต้องมี 2 บทบาท คือ เป็นตัวแทนประชาชนในแง่หนึ่ง พร้อมกับการควบคุมและการตรวจสอบฝ่ายบริหารท้องถิ่นในอีกทางหนึ่ง สุดท้าย คือ ความพยายามที่จะก่อให้เกิดการ

ภาระหน้าที่ระหว่างกันอีกครั้งหนึ่งระหว่างบทบาทของสภา กับบทบาทของการบริหาร โดยอาศัยความแตกต่างกันทางนโยบายและทางการเมือง ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดพบได้ที่นิวซีแลนด์ แต่ความพยายามคล้ายๆ กันนี้พบได้ในที่อื่นเช่นกัน (เช่น ในออสเตรเลีย ประเทศสแกนดิเนเวีย อิตาลี เยอรมนี และสวีเดน)

ตารางที่ 2.2 การบริหารจัดการท้องถิ่น (Local Governance) ตามระบอบประชาธิปไตยปัจจุบัน

ประเทศ	ความเป็นมา	รูปแบบการบริหาร	ประชาธิปไตยที่มีประชาชนรับรอง
ฝรั่งเศส	ความเป็นประชาธิปไตยแบบตัวแทน บทบาทของสภาค่อนข้างอ่อนแอ, ผู้ออกเสียงเลือกตั้งลดลง, ตำแหน่งของพรรคอ่อนแอลง	รูปแบบใหม่ของการมีส่วนร่วม มีการเริ่มประชุม แลกเปลี่ยนความคิดเห็นของประชาชน ฯลฯ มีการริเริ่มจากรัฐบาลกลางบางส่วน	การลงประชามติและเสนอแนะบางส่วนจากรัฐบาลกลาง
อิตาลี	บทบาทของสภาอ่อนลงจากนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง, ผู้ออกเสียงเลือกตั้งลดลงตั้งแต่ช่วงปี 1990	มีการพัฒนาบ้างในการพัฒนาเมือง วาระที่ 21 และนโยบายโครงสร้างพื้นฐาน	การลงประชามติโดยผ่านการแนะนำ (มักมีความสัมพันธ์กัน)
เบลเยียม	พยายามสร้างความเข้มแข็งให้สภาผ่านทางนายกเทศมนตรีการบังคับออกเสียงและไม่มี การเปลี่ยนแปลงจำนวนผู้ออกเสียง	พยายามเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านการสำรวจประชาชน สภาที่ปรึกษา และมีข้อเสนอแนะเป็นเรื่องหรือชั่วคราวได้	การลงประชามติโดยผ่านการแนะนำ (ประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1990)
เนเธอร์แลนด์	พยายามสร้างความเข้มแข็งให้ตัวแทน, ควบคุมและตรวจสอบบทบาทของสมาชิกสภา ผู้ออกเสียงเลือกตั้งลดลง, พรรคในท้องถิ่นอยู่ในช่วงวิกฤติ	การกระจายตามแบบอย่างประเทศใกล้เคียง และกระบวนการแลกเปลี่ยนความเห็น หรือกระบวนการตัดสินใจนโยบายร่วมกัน	การทดลองในระดับท้องถิ่น การลงประชามติ โดยผ่านการแนะนำและการริเริ่ม
กลุ่มสแกนดิเนเวีย	พยายามปรับปรุงระบบคณะกรรมการและทดลองใช้แบบจำลองสภาผู้แทนฯ	ใช้คณะกรรมการ, โดยเฉพาะในเดนมาร์ก และ สวีเดน มีความ	ไม่มีการริเริ่ม

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ประเทศ	ความเป็นมา	รูปแบบการบริหาร	ประชาธิปไตย ที่มีประชารับรอง
กลุ่ม สแกนดิเนเวีย	ผู้ออกเสียงเลือกตั้งลดลงใน นอร์เวย์	พยายามบ้าง ในการใช้ ระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อ กระตุ้นการมีส่วนร่วมของ ประชาชน	
โปแลนด์	อำนาจนายกเทศมนตรี ลดลง; ผู้ออกเสียงเลือกตั้ง น้อย แต่ยังมีแนวโน้ม ชัดเจน บทบาทของพรรค เพิ่มขึ้น	มีหน้าที่ตามกฎหมายในการ ขอคำปรึกษาจากประชาชน เช่นใน การตัดสินใจวาง แผน; การสื่อสารรูปแบบ ใหม่กับประชาชน	ถอดถอนนายกเทศมนตรี ที่มาจากการเลือกตั้งด้วย การลงประชามติ; ลง ประชามติเพื่อจัดการ เลือกตั้งสภาใหม่
เยอรมนี	อำนาจสภาลดลง (เนื่องจาก อำนาจที่เพิ่มขึ้นของ นายกเทศมนตรีและการ ลงคะแนนเสียงชี้ขาด) ผู้ ออกเสียงเลือกตั้งลดลงมาก ในเขตเทศบาล	ริเริ่มการมีส่วนร่วมและการ ประชุมแลกเปลี่ยนความ คิดเห็น และมีการทดลอง การมีส่วนร่วมโดยทาง อิเล็กทรอนิกส์	สิทธิในการถอดถอนตัว แทนที่ถูกเลือกมา; การลง ประชามติและการริเริ่ม
สวิตเซอร์แลนด์	ฝ่ายบริหารท้องถิ่นโดย ประเพณีมีอำนาจเหนือสภา แต่อำนาจบริหารถูก ตรวจสอบจากวิธีการ ประชาธิปไตยโดยตรง ผู้ ออกเสียงเลือกตั้งน้อยมาแต่ เดิม	พยายามปรับปรุงข้อมูลของ ประชาชนและสร้างการมี ส่วนร่วมในกระบวนการ วางแผนเพื่อลดความเสี่ยง จากผลประชามติที่เป็นลบ	มีการชุมนุมของประชาชน กันในหลายที่ มีการลง ประชามติกันอย่าง กว้างขวาง การริเริ่มและ สิทธิในการถอดถอน เจ้าหน้าที่
สหราชอาณาจักร	การปฏิรูประบบกรรมการ และการนิยามบทบาทของ สมาชิกสภาที่ไม่มีอำนาจ บริหารใหม่ (ตัวแทน ควบคุม ตรวจสอบ) ผู้ออก เสียงเลือกตั้งน้อยมาแต่ เดิม	ให้อำนาจประชาชนตาม แนวคิดของพรรคอนุรักษ นิยมคือให้ถือเป็นผู้บริโภค ,แต่ภายใต้แนวคิดของพรรค แรงงานเรื่องนี้ยังกว้างขึ้น	ไม่มีการริเริ่ม
นิวซีแลนด์	ให้ความสำคัญสภาเป็น อันดับแรก; ไม่เปลี่ยนแปลง บทบาทของสภาในแง่ของ	รับระบบคณะกรรมการ ชุมชนมาใช้เพื่อลดช่องว่าง ระหว่างหน่วยการปกครอง	ไม่มีการริเริ่ม

ตารางที่ 2.2 (ต่อ)

ประเทศ	ความเป็นมา	รูปแบบการบริหาร	ประชาธิปไตย ที่มีประชารับรอง
นิวซีแลนด์	การบริหารการเมือง ริเริ่มให้มีการเลือก CEO ของสภาเพื่อดูแลด้านการบริหาร	ท้องถิ่นร่วม (Territorial Local Authorities - TLA) กับประชาชน หน้าที่ตามกฎหมายในปรึกษาประชาชน เรื่องการวางแผนกลยุทธ์ในระดับท้องถิ่น	
ออสเตรเลีย	สภามีบทบาทแบบคณะกรรมการบริหารตัดสินใจโดยมีหัวหน้าบริหารหรือ CEO ในการร่างนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้ออกเสียงเลือกตั้งน้อย	การประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อลงประชามติ และรายงานในกระบวนการวางแผนกลยุทธ์เป็นข้อกำหนดสำคัญ	มีการลงประชามติกันในท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการแสดงความรับผิดชอบที่มีผู้นำเชื่อถือ
สหรัฐอเมริกา	บทบาทของสภาแตกต่างกันระหว่าง สภา - ผู้จัดการ (C - M) กับสภา - นายเทศมนตรี (M - C) ในเมืองที่ใช้ C - M บทบาทการปกครองจะเน้นไปที่สมาชิกสภา ในเมืองที่ใช้ M - C บทบาทการเป็นตัวแทนของสภาจะชัดเจนกว่า ผู้ออกเสียงเลือกตั้งน้อยมาแต่เดิม	เมืองต่างๆ ทั่วประเทศใช้การปฏิรูปการมีส่วนร่วมจากการกระจายอำนาจไปถึงการควบคุมของชุมชน	มีการริเริ่มการลงประชามติในระดับที่กว้างขวางเป็นสากลการริเริ่มและยกเลิกกระบวนการแพร่หลายในฝั่งตะวันตกมากกว่าฝั่งตะวันออกของประเทศ

ที่มา: Denter, B., and Rose, L. (1999)

การเปลี่ยนแปลงทั้งหมดชี้ให้เห็นว่า ประชาธิปไตยท้องถิ่นกำลังอยู่ในระหว่างการปรับเปลี่ยน ในขณะที่เดียวกันกลไกใหม่ของความน่าเชื่อถือกำลังถูกกำหนดจากสถาบันดั้งเดิมของประชาธิปไตยท้องถิ่น การพัฒนาความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างสภาและสาขาการบริหารภายในรัฐบาลท้องถิ่นเป็นหลักฐานยืนยัน การปฏิรูปนี้สร้างปัญหาที่ซับซ้อน ตัวอย่าง เช่น อาจมีคำถามเกี่ยวกับความเข้ากันได้ของความน่าเชื่อถือของการเลือกตั้งแบบเดิม กับกลไกความเชื่อมั่นในการมีส่วนร่วมแบบใหม่ นักวิชาการชื่อ Loughlin, J. (1999) เป็นผู้ที่ได้เขียนว่า “ความคิดมากมายจำเป็นต้องเข้าไป

อยู่ในความเป็นสถาบันเพื่อทำให้เกิดผลสำเร็จ และเพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งระหว่างการเป็นตัวแทนทั้ง 2 ประเภท” กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ช่องทางการมีส่วนร่วมใหม่แบ่งปันองค์ประกอบของความจำเพาะเจาะจงในหน้าที่ ขณะที่รูปแบบดั้งเดิมของประชาธิปไตยท้องถิ่นในประเทศตะวันตกส่วนใหญ่ถูกใช้ในรูปแบบความสัมพันธ์ทั่วไป ไม่จำเพาะเจาะจงระหว่างชุมชนของประชาชนในท้องถิ่นกับสภาที่ได้รับการเลือกตั้งซึ่งเป็นตัวแทนของชุมชน ความสัมพันธ์แบบใหม่ระหว่างประชาชนกับรัฐบาลท้องถิ่นมีความแตกต่างในหน้าที่ เนื่องจากมีการเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนในการตัดสินใจเรื่องใดๆ นอกจากนั้น ช่องทางการมีส่วนร่วมใหม่นี้ยังมีเป้าหมายเฉพาะกลุ่ม (ไม่ว่าจะนิยามด้วยเขตแดน เช่น ในกรณีของสภาของละแวกที่อยู่อาศัย หรือด้วยหน้าที่ เช่น ในกรณีของคณะกรรมการ โรงเรียนของเดนมาร์ก) ภายในชุมชน โดยมีฐานอยู่บนการสรุปว่าใครจะได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจนั้นๆ

กล่าวโดยย่อ ในขณะที่แบบจำลองประชาธิปไตยแบบมีสายการบังคับบัญชาในระดับท้องถิ่นได้มีลักษณะเด่นของ “อำนาจระหว่างผู้เป็นตัวแทนและผู้เลือก” ระบบที่เกิดขึ้นมีลักษณะมาจากความแตกต่างของผู้เลือก และความซับซ้อนของความสัมพันธ์กับสถาบันการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้มีปัญหาที่ซับซ้อนด้วยเช่นกัน จากมุมมองประชาธิปไตย เราสามารถถามถึงนิยามทั่วไปของประชาธิปไตยท้องถิ่นประยุกต์ใช้ ดังนั้นในการศึกษาอำนาจประชาธิปไตย นักรัฐศาสตร์อาวุโส Dahl (1970) ถามว่า ‘ปกครองโดยประชาชน ประชาชนที่ไหนกัน?’ ใครในที่นี้คือ ผู้มีสิทธิในการมีส่วนร่วมตัดสินใจนั้นหรือ? ตัวอย่าง เช่น ใครควรมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในคณะกรรมการ โรงเรียน นายจ้าง? ลูกจ้าง? พ่อแม่? สมาชิกของสมาคมสาธารณะที่สนใจการศึกษา? หรือคนอื่น? จากมุมมองของหน้าที่ อาจถามได้ว่าความแตกต่างนี้มีความหมายอะไรกับความพยายามในการเชื่อมโยง และควบคุมกระบวนการบริหารภาครัฐที่ซับซ้อน (Judge, W., 1999)

2.3 การบริหารการคลังและงบประมาณท้องถิ่น

การบริหารการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรระดับท้องถิ่นที่ต้องแสดงบทบาทรัฐ จำเป็นที่จะต้องมีกระบวนการงบประมาณทางรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ดังนี้

2.3.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรระดับท้องถิ่นที่ต้องแสดงบทบาทรัฐ ซึ่งในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมนั้นรัฐมีบทบาทสำคัญ 3 ประการคือ

2.3.1.1 เป็นผู้ผลิต หรือ ผู้ประกอบการ (Producer or Entrepreneur) โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งที่เป็นความจำเป็นพื้นฐานสำหรับคุณภาพของสังคมที่เรียกว่า สินค้าสาธารณะ (Public goods) การจัดการการศึกษาและการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานก็เป็นตัวอย่างสินค้าสาธารณะ และโดยทั่วไปแล้ว องค์กรส่วนราชการ (กรม) ของรัฐบาลจะเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดหา และทุกประเทศก็ถือว่า

เป็นบทบาทรัฐที่จะต้องดำเนินการ ทั้งนี้เพราะถ้าให้ตลาด (หรือภาคเอกชน) เป็นผู้จัดหาสินค้า สาธารณะก็อาจเกิดภาวะ ที่เรียกว่า ความล้มเหลวของตลาด (Market Failure) และเพื่อป้องกันความ ล้มเหลวของตลาดจึงมีเหตุผลที่รัฐ (รัฐบาล) จึงต้องเป็นผู้ดำเนินการ

2.3.1.2 เป็นผู้สนับสนุน (Supporter) ในกิจการ หรือการจัดหาสินค้าและบริการบาง ประเภทที่ประชาชนต้องการและรัฐบาลเห็นควรสนับสนุน เพราะเชื่อว่าการให้ภาคเอกชน ดำเนินการจะเกิดประสิทธิภาพมากกว่ารัฐบาลจัดทำเองทั้งหมด สินค้าและบริการเหล่านี้ส่วนใหญ่ จะไม่ใช่ Public goods ทั้งหมดแต่อาจจะเป็นสินค้ากึ่งพาณิชย์ กึ่งสาธารณะ การยกเว้นภาษีอากรบาง ประเภทให้แก่ธุรกิจเอกชนหรือการตั้งรัฐวิสาหกิจ เพื่อทำหน้าที่จัดหาสาธารณูปโภคและ สาธารณูปการให้แก่ประชาชนก็เป็นบทบาทส่วนนี้

2.3.1.3 เป็นผู้กำกับ หรือ ควบคุม (Regulator or Controller) ในกรณีที่สินค้าและการ บริการนั้นๆ เป็นสินค้าส่วนตัวหรือเชิงพาณิชย์และตลาด หรือภาคเอกชนสามารถดำเนินการได้ดี และมีประสิทธิภาพมากกว่าการให้รัฐบาลดำเนินการ แต่ถ้าปราศจากการกำกับหรือควบคุมที่ เหมาะสมแล้ว การผลิตของภาคเอกชนนั้นๆ ก็จะทำให้เกิดผลกระทบต่อสังคมหรือบุคคลที่ 3 ที่ เรียกว่า (Externalities หรือ Third - party Effect) ผู้ที่ไม่ได้รับประโยชน์จากการผลิตนั้นๆ จะ เสียเปรียบ สภาวะแวดล้อมทางมลพิษ เสี่ยงก่อความรำคาญต่างๆ ก็เป็น Externalities (ผลกระทบต่อ บุคคลที่สาม) ที่รัฐบาลต้องมีมาตรการควบคุม

ในประเทศที่มีมลรัฐนั้น แต่ละมลรัฐก็จะมีบทบาททั้ง 3 ประการดังกล่าวด้วย ส่วน ประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวและมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างของไทย ก็ได้มี การมอบหรือถ่ายโอนภารกิจต่างๆ ที่เคยเป็นของรัฐบาลกลางให้มากพอควร ในกรณีของประเทศไทยนั้น การเป็นรัฐเดี่ยวและบทบาทรัฐบาลกลางในการจัดหาบริการต่างๆ แก่ประชาชนทั่วประเทศ มีอยู่อย่างมากตลอดมา และการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นก็เป็นไปอย่างขาดความต่อเนื่อง ทำให้ การปกครองท้องถิ่นขาดการพัฒนาทั้งรูปแบบและบุคลากรเพื่อบริหาร แต่เมื่อองค์กรปกครอง ท้องถิ่นต้องเกิดขึ้นและมีบทบาทรวมถึง 3 ประการดังกล่าวข้างต้นแล้ว การมีทรัพยากรการบริหาร หรืองบประมาณจึงจำเป็น

2.3.2 พัฒนาการของการจัดทำงบประมาณและการวิเคราะห์

งบประมาณ (Budget หรือ Bougette ในภาษาฝรั่งเศส) หรือในความหมายกว้างๆ คือ รายจ่ายสาธารณะ (Public Expenditure หรือ Public Spending) ที่ส่วนใหญ่จะต้องใช้จ่ายเป็น ประการแรก งบประมาณรายจ่ายประจำ (หรืองบทำการ) ประการที่สอง งบประมาณเพื่อลงทุน (Capital Budget) และ ประการสุดท้าย งบประมาณเพื่อการชำระหนี้เงินกู้ โดยทั้ง 3 ส่วนนี้จะเป็น ความจำเป็นหลักของการจัดทำงบประมาณภาครัฐ (Public Budgeting) ทั้งระดับรัฐบาลกลางและ รัฐบาลท้องถิ่น

นอกจากค่าแปลของ (Budget หรือ Bougette) คือถุงสำหรับใส่เอกสารเกี่ยวกับการเงิน

ที่รัฐมนตรีคลัง นำไปเสนอต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบแล้ว ความหมายในปัจจุบันของงบประมาณก็คือ เงินและแผนทางการเงิน (ทั้งรายรับและรายจ่าย) ที่รัฐบาลจะต้องใช้จ่ายในช่วงเวลาหนึ่งๆ ส่วนในความหมายของงบประมาณในทางกฎหมายก็คือ จำนวนเงินสูงสุดที่รัฐบาลมีสิทธิ์ใช้จ่ายได้ (เพราะรัฐสภาให้การอนุมัติ) ในระยะเวลาหนึ่งๆ เช่น เป็นรายปีที่เรียกว่างบประมาณรายจ่ายประจำปี

งบประมาณรายรับของภาครัฐ จะมาจากแหล่งสำคัญที่สุดก็คือ ภาษีอากรด้านต่างๆ และโดยที่การเก็บภาษีอากรจะมีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนในประเทศ จึงต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรที่มาจากกรยอมรับของประชาชนเป็นเบื้องต้น กฎหมายภาษีอากรของประเทศมีความสำคัญ ไปจนถึงการยึดถือกันว่าเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศด้วย องค์ประกอบพื้นฐานดังกล่าวนี้ทำให้การจัดทำและการใช้จ่ายงบประมาณ ต้องอยู่ภายใต้กระบวนการที่ประชาชนต้องรับทราบและเห็นชอบด้วย ซึ่งก็คือ ต้องดำเนินการผ่านรัฐสภาของประเทศ การเห็นชอบและการต่อรองหรือคัดค้านงบประมาณ ก็เป็นไปตามกระบวนการทางการเมืองตามระบอบที่ประเทศยึดถือด้วย

ในปัจจุบันระบบงบประมาณที่ดีจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการ คือ

- 1) ต้องเป็นเครื่องมือการกระจายความอยู่ดีกินดี (Well - being) ของคนในสังคม
- 2) ต้องมีกลไกที่เหมาะสมที่สามารถทำให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่าย (Cost Efficiency หรืออีกในหนึ่งก็คือ มีกลไกที่ดีในการควบคุมรายจ่ายสาธารณะ (Control of Public Expenditure) ได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย

ทั้งนี้ได้เป็นที่ยอมรับกันว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือระบบงบประมาณที่ดี จะมีส่วนทำให้เกิดความเสมอภาคทั้งทางสังคมและทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามพัฒนาการของระบบงบประมาณได้เกิดขึ้นตามรูปแบบและเป้าหมายของรัฐบาลในแต่ละยุค ซึ่งรวมทั้งภาวะโลกาภิวัตน์ที่เกิดขึ้นตามระบบเศรษฐกิจเสรีด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีจากประเทศที่พัฒนาแล้ว ก็มีความจำเป็นที่ต้องจัดหางบประมาณให้เหมาะสมกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศในระบอบนั้นๆ ด้วย กล่าวโดยทั่วไปพัฒนาการของระบบงบประมาณที่เป็นประสพการณ์ของประเทศต่างๆ รวมทั้งของไทยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งเกิดรูปแบบใหม่ในการพัฒนาประเทศนั้น สามารถสรุปได้ดังนี้

ช่วงที่ 1 (ค.ศ. 1954 - 1960) การทำงานงบประมาณภาครัฐส่วนใหญ่จะเป็นแบบ Line - item Budget (แบบแสดงรายการ) ซึ่งมีวิธีการดำเนินการ คือ 1) ให้เงินตามงานหรือองค์กรที่มีอยู่ในขณะนั้น 2) เน้นการควบคุมวิธีการมากกว่าผลการใช้เงิน 3) ใช้ข้อมูลและการวิเคราะห์น้อยเพราะจะวิเคราะห์เฉพาะงบประมาณที่เพิ่มขึ้นส่วนอื่นๆ จะยึดถือของเก่าเป็นฐาน ช่วงที่ 1 นี้เป็นการเลือกใช้ระบบงบประมาณที่เหมาะสมองค์กรกับที่มีขนาดเล็กและมีการบริหารที่ไม่ซับซ้อน การจัดงบประมาณและการควบคุมมีลักษณะเป็น Top - down Process คือ กระบวนการคลัง (สำนัก

งบประมาณ) ตัดสินใจในเรื่องงบประมาณให้ ในกรณีของไทยนั้นหลังการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (ประมาณ พ.ศ. 2501 หรือ ค.ศ. 1958) รัฐบาลได้จัดตั้งสำนักงานงบประมาณขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรี และมีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณให้แก่ทุก กระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ โดยใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการนี้เป็นสำคัญ แต่ก็สามารถดำเนินไปได้ด้วยดีเนื่องจากระบบการบริหารไม่ซับซ้อน รวมทั้งมีการควบคุมรายละเอียดในการจัดทำงบประมาณ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับวินัยทางการคลังในช่วงที่ประเทศเริ่มจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น

ช่วงที่ 2 (ค.ศ. 1961 - 1966) เป็นการพัฒนาการทำงานงบประมาณขึ้นตามข้อเรียกร้องและบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ ที่ต้องการเห็นผลงานการใช้งบประมาณของฝ่ายบริหาร จึงทำให้เกิดงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Resulted - based Budget - RbB) โดยฝ่ายนิติบัญญัติและคนทั่วไปเห็นว่า ระบบงบประมาณแบบ Line item มีข้อบกพร่องและไม่เหมาะสม และเชื่อว่าระบบ RbB จะดีกว่า เนื่องจากต้องมีผลงานตามตัวชี้วัด (KPI) ก่อนให้เงิน นอกจากนี้ในช่วงที่ 2 นี้หลายๆ ประเทศได้มีการพัฒนาการของเศรษฐกิจแบบตลาด ภาคเอกชนได้เป็นผู้นำรูปแบบการจัดการบริหาร โดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result หรือ Performance - based) มาใช้ ซึ่งเป็นสาระสำคัญของระบบ RbB ซึ่งได้กำหนดให้มีการทำ Key Performance Indicator (KPI) และข้อตกลงการให้บริการ(Public Service Agreement - PSA) ของภาครัฐเพื่อกำหนดการตั้งงบประมาณให้ด้วย ในกรณีของประเทศไทยนั้น ระบบงบประมาณแบบ RbB มิได้ถูกนำมาใช้ในเชิงประจักษ์มากนัก เนื่องจากอยู่ในกระบวนการริเริ่มการพัฒนาด้านต่างๆ อย่างต่อเนื่อง ผล (KPI) ของการพัฒนาภายหลังการใช้งบประมาณรายจ่ายแต่ละปีจึงไม่ชัดเจน ในขณะที่เดียวกันงบประมาณแบบแสดงรายการก็ยังสามารถยอมรับ อย่างไรก็ตามได้มีการกล่าวถึงระบบ RbB เมื่อมีการประเมินผลงานของสำนักงานงบประมาณ ซึ่งตำแหน่งผู้อำนวยการเป็นตำแหน่งการเมืองในขณะนั้น (คนสุดท้าย คือ พล.ท. ชาญ อังสุโชติ) จนมีการเปลี่ยนแปลงเป็นตำแหน่งของข้าราชการประจำ (คนแรก คือ นายบุญธรรม ทองไข่มุกข์) ในสมัยนายกรัฐมนตรี สัญญา ธรรมศักดิ์ แต่วิธีการทำงานงบประมาณก็ยังไม่เปลี่ยนแปลง

ช่วงที่ 3 (หลัง ค.ศ. 1967) เป็นช่วงที่มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจชัดเจนมากขึ้น ทำให้การวางแผนโครงการที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ระดับชาติมีความสำคัญ ระบบงบประมาณที่สอดคล้องกับแผน ซึ่งก็คือ ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน Planning - Programming - Budgeting (PPB) ซึ่งเป็นระบบที่มีเหตุผลเพราะ 1) ระบบ RbB มีปัญหาเกี่ยวกับ KPI บางด้าน 2) การรวมกลุ่มกิจกรรมที่มีเป้าหมายเดียวกันเข้าเป็นแผนงานตามหลักของระบบงบประมาณแบบ PPB เพื่อประกอบการขอตั้งงบประมาณเป็นที่ยอมรับกันมากขึ้น 3) วิเคราะห์ผลตอบแทนทั้งผลกำไรต่อต้นทุน (CBA) และประสิทธิผลต่อต้นทุน(CEA) และเสนอทางเลือกก่อนขอตั้งงบประมาณก็มีเหตุผลมากกว่าการเน้นเฉพาะ KPI ของระบบ RbB ช่วงที่ 3 นี้ระบบ PPB ได้เกิดและเป็นที่ยอมรับในหลายๆ ประเทศมากขึ้นจากความสำเร็จจากการที่นาย Robert Mac Namara รัฐมนตรีกลาโหมของสหรัฐอเมริกาได้ทำ

โครงสร้างแผนงาน (รวมกลุ่มกิจกรรมที่มีเป้าหมายเดียวกันเข้าเป็นแผนงาน) ในงานป้องกันประเทศเพื่อใช้งบประมาณด้านกลาโหมให้มีประสิทธิภาพ เพื่อลดกระแสการต่อต้านจากชาวอเมริกันในการส่งทหารไปรบในเวียดนาม นาย Mac Namara จักรระบบและปรับองค์กรจนสามารถลดความซ้ำซ้อนของงานกลาโหม จนสามารถคงงบประมาณได้มาก และทำให้คนอเมริกันลดการต่อต้านรัฐบาล จึงมีการประกาศใช้ระบบ PPB ในสหรัฐอเมริกาและธนาคารโลกได้สนับสนุนประเทศต่างๆ ให้ใช้ระบบนี้ ประเทศไทยได้ประกาศใช้ PPB ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2525 - 2529) โดยระบบงบประมาณแบบนี้หน่วยงานเจ้าของงบประมาณจะมีบทบาทริเริ่มจัดทำ วิเคราะห์ ผลตอบแทนต่อการลงทุน (CBA และ CEA) ก่อนส่งคำขอไปยังกระทรวงการคลัง (สำนักงบประมาณ) แม้ว่าระบบ PPB ต้องอาศัยข้อมูลและการวิเคราะห์เชิงระบบมาก แต่การพัฒนาต่างๆ ก็เป็นไปได้ด้วยดี องค์กรภาครัฐมีความเข้าใจในการวางแผนตามระบบนี้ดีขึ้นตามลำดับ จนกระทั่งถึงรัฐบาลนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ได้ให้กลับไปใช้ระบบ RbB ซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับ KPI อย่างมาก

เมื่อพิจารณาลักษณะ (Aspects) ของกระบวนการดำเนินการด้านการงบประมาณทั้ง 3 ระบบที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว จะพบว่า ในทางปฏิบัตินั้นการงบประมาณจะมีการเกี่ยวข้องกับระบบการวิเคราะห์ที่เป็นหลัก 2 ระบบ คือ

ระบบแรก คือ เป็นการวิเคราะห์ที่ใช้แนวทางหรือวงเงินงบประมาณของปีเก่า เป็นฐานที่เรียกว่าวิเคราะห์แบบต่อยอด หรือวิเคราะห์ที่เน้นเฉพาะส่วนเพิ่ม (Incrementalism in the budgetary process) ซึ่งแนวความคิดนี้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้คำอธิบายว่า เป็นธรรมชาติและความจำเป็นของการจัดสรรงบประมาณที่จะต้องหลีกเลี่ยงการทบทวนใหม่ทั้งระบบ เพราะจะเป็นทางนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองและการบริหาร นักวิชาการเหล่านี้รวมทั้งนักวิชาการระดับสากลทางด้านงบประมาณอย่าง Aaron Willdovsky (1979) ก็มีความเห็นสนับสนุนด้วย ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการก็ได้ใช้หลักการวิเคราะห์แบบนี้มาก

ระบบที่สอง เป็นการวิเคราะห์ที่เป็นเชิงทบทวนทั้งหมด (System Analysis) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ที่ต้องใช้ข้อมูลในการวิเคราะห์มากทั้งข้อมูลที่เป็นทรัพยากรป้อนระบบ (Input) และข้อมูลที่ถือว่าเป็นผลลัพธ์ขั้นสุดท้าย (Output) โดยข้อมูลทั้ง 2 ประการนี้ต้องมีความชัดเจนเมื่อบริหารตามโครงการและแผนแล้ว กล่าวอย่างง่ายก็คือ การวิเคราะห์เชิงระบบนั้นต้องวิเคราะห์ความคุ้มค่าหรือคุ้มทุน (Cost Benefits Analysis) ตั้งแต่โครงการย่อยๆ ไปจนถึงแผนและแผนงานของวัตถุประสงค์ที่จะต้องใช้งบประมาณ ส่วนใดที่อยู่นอกเหนือโครงการและแผนที่วิเคราะห์แล้วก็อาจจะไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณให้ ดังนั้นงบประมาณที่จัดทำตามวาระการประชุมคณะรัฐมนตรีที่เรียกว่า Agenda - based Budget โดยมองข้ามแผนที่วิเคราะห์แล้วนั้น ตามกฎหมายก็จะจัดสรรงบประมาณให้ไม่ได้ ระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน (PPB) ก็ใช้การวิเคราะห์แบบ System Analysis

ได้มีคำถามว่าระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (RbB) ที่ให้ความสำคัญกับตัวชี้วัดผลงาน KPI นั้น ในเชิงการบริหารจัดการเป็นระบบที่ดีที่สุดในการจัดทำงบประมาณหรือไม่? คำตอบตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ก็คือ “ดีมาก” หรือ “ดีกว่าระบบอื่น” เพราะจะได้เห็นความคุ้มค่าของการใช้เงิน และถ้าทำได้จริงทั้งหมดรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ก็ย่อมจะอนุมัติงบประมาณได้โดยง่าย แต่ในทางปฏิบัติแล้ว KPI ของการใช้งบประมาณจะเกิดขึ้นได้ง่ายสำหรับกิจกรรมที่มีเป้าหมายเชิงพาณิชย์ ที่สามารถจะเห็นกำไรหรือขาดทุนได้ง่าย แต่ในงานบริหารภาครัฐนั้นเป้าหมายของการบริหารเกือบทั้งหมดไม่อาจจัดทำเป็นเชิงพาณิชย์ได้ ดังนั้นตัว KPI ในการบริหารงานภาครัฐจึงให้ชัดเจนได้ยาก นอกจากนี้ปัญหาเกี่ยวกับดัชนีชี้ผลการปฏิบัติงานหรือ KPI อีกประการหนึ่งก็คือ แม้ว่าจะมี KPI เกิดขึ้นในงานบางแผนงานแต่ KPI ในภาพรวม เช่น ระดับกระทรวงอาจจะยาก ดังนั้นตัว KPI แต่ละด้านจึงไม่มีส่วนช่วยให้เกิดการปรับปรุงหรือพัฒนาองค์กรเพื่อให้เกิดการปรับปรุงหรือลดความซ้ำซ้อนได้ เท่ากับการจัดทำและวิเคราะห์โครงสร้างแผนงานต่างๆ การมุ่งเน้นแต่ KPI ที่ไม่สามารถควบคุมรายจ่ายสาธารณะได้จริง ทำให้ระบบงบประมาณแบบ RbB ถูกยกเลิกไปในการจัดทำงบประมาณภาครัฐแทบทุกประเทศ

2.3.3 มิติของกระบวนการงบประมาณทางรัฐประศาสนศาสตร์

สำหรับการบริหารการคลังท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ มีนักวิชาการหลายท่านได้อธิบายวิธีการงบประมาณสำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ส่วนใหญ่อยู่ภายใต้กรอบแนวคิดหรือกฎ ระเบียบ ที่รัฐบาลกลางกำหนด ประเทศไทยก็ได้มีระเบียบต่างๆ ของกระทรวงมหาดไทยในเรื่องนี้ แต่มีผู้เขียนเห็นว่า ในเมื่อการปกครองท้องถิ่นของไทยได้พัฒนาขึ้นแล้วอย่างจริงจังตามพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจผู้ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จนกระทั่งได้เลือกรูปแบบการปกครองที่ให้ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรง (Strong - mayor Form) ก็ได้ทำให้งบประมาณสำหรับท้องถิ่น ได้รับความสำคัญจากฐานทางกฎหมายมากขึ้นอย่างแท้จริง และแม้ว่าในทางปฏิบัติยังไม่สามารถเป็นไปได้ เช่น กรณีที่กำหนดให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นจำนวน 35 % ของรายได้ของรัฐในปี พ.ศ. 2549 แต่ก็ไม่สามารถทำได้ ตั้งแต่สมัยรัฐบาล ทักษิณ ชินวัตร จนถึงปัจจุบันสาเหตุสำคัญนั้นนอกจากการที่รัฐบาลยังไม่สามารถจัดทำแผน และโครงการกำหนดสัดส่วนของเงินงบประมาณแผ่นดินได้อย่างชัดเจนจนกระทั่งมีเงิน (เหลือ) เพียงพอสำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่นได้ 35% แล้ว รัฐบาล (ตั้งแต่สมัยนายกรัฐมนตรีนายทักษิณ ชินวัตร) ก็ยังให้ความสำคัญกับการบริหารที่เน้นส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมากกว่าท้องถิ่น โดยการเสนอของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2545 ตัวอย่างที่เห็นชัดก็คือ การบริหารโดยใช้ระบบผู้ว่าราชการแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) - Chief Executive Officer หรือ CAO - Chief Administrative Officer) และการจัดทำงบประมาณจังหวัด โดยมีการแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับการมอบอำนาจดังกล่าวด้วย ตามเจตนารมณ์นั้นผู้ว่าราชการจังหวัดแบบ CEO มีขอบข่าย

ของอำนาจหน้าที่โดยสรุป คือ

- 1) ให้ผู้ว่า CEO เป็นผู้ช่วยนายกรัฐมนตรีในงานของจังหวัด
- 2) เป็นหัวหน้าผู้นำสายงานต่างๆ (Leader of the leader) ที่ต้องมีแนวคิดบริหารเชิงธุรกิจ
- 3) เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่ต้องมีตัวชี้วัดผลงานที่ชัดเจน

การบริหารงานของผู้ว่า CEO มีคณะกรรมการระดับชาติสนับสนุนและกำกับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาล ได้ตั้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ให้มีบทบาทในการกำหนดตัวชี้วัดผลงานของการบริหารด้านต่างๆ ด้วย แต่จากการที่รัฐบาลให้ความสำคัญกับการรวมอำนาจในระดับจังหวัด จึงให้ความสำคัญน้อยมากในเรื่องการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น แม้ว่าจะได้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แล้วก็ตาม รัฐบาลมิได้จัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย แต่นางบประมาณเพิ่มให้แก่ผู้ว่า CEO คือ ทั้งระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการเน้นให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดแบบ CEO

(1) เป็นการผลักดันการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามแนวทาง “Know how” หรือสนองนโยบายให้เสร็จมากกว่าจะทบทวนการปฏิบัติหน้าที่ และการแสดงความรับผิดชอบ (Accountability) ตามระบบการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานส่วนภูมิภาคของกระทรวงอื่นๆ ที่มีได้ขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย

(2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ 2546 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 นั้น ส่งเสริมการบริหารแบบรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง เพราะมีผู้ควบคุมและประเมินผลการบริหาร (รวมทั้งการพิจารณาให้เงินรางวัล หรือ โบนัสแก่ข้าราชการ) คือ คณะรัฐมนตรีและสำนักงาน ก.พ.ร. ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่บกพร่องอย่างพิสดารได้ นอกจากนั้นการต้องทำความตกลงให้บริการ (Public Service Agreement - PSA.) ของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ผิดหลักของระบบราชการ ซึ่งมีกฎและระเบียบต่างๆ เพื่อควบคุมการบริหารอยู่แล้ว

2.3.4 การคลังและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การคลังและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นับเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การงบประมาณ และการคลังอาจสรุปได้สั้นๆ ว่าเป็นเรื่องของรายได้รายจ่าย การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีและการตรวจสอบ และกิจกรรมทางบัญชีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2543)

2.3.4.1 รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จากแหล่งต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 73 แห่ง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ดังนี้

- 1) ภาษีอากรตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้
- 2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้
- 3) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 4) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 5) รายได้จากการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 6) พันธบัตรหรือเงินกู้ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้
- 7) เงินกู้จากกระทรวง ทบวงกรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

- 8) เงินอุดหนุนหรือรายได้อื่นตามที่รัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
 - 9) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
 - 10) รายได้อื่นตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- รายได้ที่สำคัญขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่รายได้ตามข้อ 1) และ 2)

2.3.4.2 รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปตามมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2440 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ดังนี้

- 1) เงินเดือน
- 2) ค่าจ้าง
- 3) เงินตอบแทนอื่นๆ
- 4) ค่าใช้สอย
- 5) ค่าวัสดุ
- 6) ค่าครุภัณฑ์
- 7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินอื่นๆ
- 8) เงินอุดหนุน
- 9) รายจ่ายอื่นใดตามที่มีข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมาย หรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

2.3.4.3 การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องทำเป็นกฎหมาย เช่นเดียวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีระดับประเทศ เนื่องจากถือว่าเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็คือเงินของประชาชน การจะใช้จ่ายเงินนี้ต้องได้รับความเห็นชอบและยินยอมจากประชาชน ดังนั้นจึงกำหนดให้การใช้จ่ายงบประมาณประจำปีของฝ่ายบริหารต้องได้รับความเห็นชอบ และยินยอมจากประชาชน ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นๆ ซึ่งมีตัวแทนของตนอยู่ในสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้นการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปี จึงต้องผ่าน

ความเห็นชอบและความยินยอมของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงจะสามารถดำเนินกิจกรรมทางการบริหารใดๆ ที่ผูกพันกับการใช้จ่ายงบประมาณได้ ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจัดทำโดยฝ่ายบริหาร จะต้องจัดทำแผนงาน โครงการที่จะดำเนินการในปีงบประมาณที่จะถึงอย่างละเอียด พร้อมทั้งระบุค่าใช้จ่ายแยกไว้เป็นหมวดหมู่ให้ชัดเจน การใช้งบประมาณจะต้องเป็นไปตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับความเห็นชอบอย่างเคร่งครัด ไม่สามารถโยกย้ายถ่ายโอนงบประมาณข้ามหมวดงบประมาณได้

2.3.4.4 การตรวจสอบและกิจกรรมทางบัญชีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การตรวจสอบและกิจกรรมทางบัญชีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นเรื่องสำคัญของเรื่องการงบประมาณและการคลัง เนื่องจากกระบวนการใช้จ่ายเงินของราชการทุกประเภทจะต้องมีหลักฐานการใช้จ่าย และการใช้จ่ายนั้นจะต้องมีกฎหมายรองรับ หรืออนุญาตให้จ่ายได้ตามประเภทและจำนวน ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมาย นอกจากนั้นการใช้จ่ายต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามวิธีการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างเคร่งครัด เช่น ในเรื่องของแบบฟอร์มการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การส่งเงิน ตลอดจนการพัสดุต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและรักษาผลประโยชน์จากเงินภาษีอากรของประชาชนให้มากที่สุด

2.3.5 การบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากภาษีชนิดต่างๆ ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้จัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษี โรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมต่างๆ บางส่วนมาจากภาษีบางชนิดที่รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บเองแล้วจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด. ตัวอย่างของภาษีเหล่านี้ที่เรารู้จักดี ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม จัดเก็บโดยกรมสรรพากร ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน จัดเก็บโดยกรมการขนส่งทางบก ค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม โดยกรมทรัพยากรธรณี เป็นต้น และบางส่วนมาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บ

- 1) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากสถานค้าปลีกน้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล และน้ำมันที่คล้ายกัน และก๊าซปิโตรเลียมไม่กลั่นโลหะต่างด่าง ยาสูบ ไม่เกินมวณละห้าสตางค์
- 2) ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากผู้พักในโรงแรม ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง
- 3) ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นจากภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตขายสุราและใบอนุญาตเล่นการพนันไม่เกินร้อยละสิบ
- 4) ภาษีมูลค่าเพิ่ม เพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร กรณีที่ประมวลรัษฎากรเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เก็บในอัตราร้อยละ

ศูนย์ กรณีที่ประมวลรัษฎากรเก็บในอัตราอื่น ในห้องปฏิบัติการบริหารส่วนจังหวัด เก็บหนึ่งในเก้าของ อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร

5) ค่าธรรมเนียมใดๆ จากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดให้มีขึ้นตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีรายได้ก็จำเป็นต้องกำหนดแนวทางในการใช้จ่าย ซึ่งในระดับประเทศ การบริหารงบประมาณแผ่นดินจะกระทำ โดยร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนี้ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภา ก่อนรัฐบาลจึงจะนำงบประมาณไปใช้จ่ายในการบริหารประเทศได้ การบริหารงบประมาณของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็ใช้หลักการเดียวกัน กล่าวคือ ฝ่ายบริหารจะต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน ฝ่ายบริหาร คือ นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงจะนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายได้

องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้ง โดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา 45 และ มาตรา 46 ซึ่งจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ทำให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทที่สำคัญในการช่วยพัฒนาท้องถิ่น คือ

1) บทบาทในการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่น ในภาพรวมของจังหวัดในรูปของ แผนพัฒนาจังหวัด โดยรวบรวมแผนงาน โครงการของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นทั้งหมดของ จังหวัดที่หน่วยราชการส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่งเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการเอง เพื่อให้เห็นภาพรวม และทิศทางการพัฒนาจังหวัดลดความ ซ้ำซ้อน และมีลำดับความสำคัญของแต่ละงานที่ชัดเจน

2) สนับสนุนในการดำเนินการกิจกรรมขนาดใหญ่ ซึ่งต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการได้ จึงต้องให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการจัดทำ เช่น สนามกีฬา บ่อบำบัดน้ำเสียรวม เป็นต้น

3) ประสานและดำเนิน โครงการพัฒนา ที่มีลักษณะคาบเกี่ยวระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง หากแยกดำเนินการจะสิ้นเปลืองงบประมาณหรือส่งผลให้เกิดความขัดแย้ง ระหว่างท้องถิ่นเอง เช่น ถนนสายหลักซึ่งผ่านเทศบาลและ้องค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่ง สถานที่ทิ้งขยะ สวนสาธารณะ เป็นต้น

การกำกับดูแล เนื่องจาก้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รูปแบบหนึ่ง และเป็นส่วนหนึ่งของระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตามหลักการกระจายอำนาจ โดยรัฐบาลกลาง ที่มุ่งกระจายอำนาจให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีผู้บริหารมาจากเลือกตั้ง ของประชาชนในพื้นที่หรือโดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น และดำเนินการบริหารงานพัฒนา ท้องถิ่นภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลผ่านทางจังหวัด การควบคุมกำกับดูแลจึงต้องกระทำ เท่าที่จำเป็นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และตามพระราชบัญญัติ้องค์การ

บริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนด คือ

1) ระดับกระทรวง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับของราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อวินิจฉัยสั่งการในเรื่องต่างๆ ที่ได้รับรายงานมา เช่น วินิจฉัยเกี่ยวกับการขยับยั้งการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัด การสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง การยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2) ระดับจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายบริหาร) และสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

นอกจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้ว ยังมีการกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทยและจังหวัด ตามระเบียบและหนังสือสั่งการที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ซึ่งสามารถแยกประเภทการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

- 1) การกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
- 2) การกำกับดูแลเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น
- 3) การกำกับดูแลเกี่ยวกับแผนพัฒนาท้องถิ่น
- 4) การกำกับดูแลเกี่ยวกับการพัฒนารายได้ท้องถิ่น
- 5) การกำกับดูแลเกี่ยวกับการเงินการคลังและการงบประมาณท้องถิ่น
- 6) การกำกับดูแลเกี่ยวกับการตรวจสอบการคลังท้องถิ่น

2.3.6 การจัดงบประมาณ

ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์ (2534) กล่าวถึงแนวคิดในการจัดงบประมาณว่า งบประมาณเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐบาลที่เป็นเอกสารแสดงถึงความต้องการของรัฐบาล หรือหน่วยงานต่างๆ ซึ่งแสดงออกมาในลักษณะแผนทางการเงิน และโครงการที่จะดำเนินการในปีงบประมาณหนึ่งๆ โดยที่รัฐบาลได้สัญญาต่อรัฐสภาและประชาชนที่จะใช้เงินภายใต้เงื่อนไขที่ตกลงกัน โดยคำนึง

ถึงหลักการดังนี้

1) หลักประหยัด หมายความว่า การใช้จ่ายเงินตามโครงการต่างๆ ให้ได้ผลอย่างเต็มที่ มิให้มีการใช้จ่ายเงินเกินความจำเป็น ซึ่งก่อให้เกิดความฟุ่มเฟือยได้ การประหยัดจะต้องเป็นทั้งด้านรายรับและรายจ่าย

2) หลักประสิทธิภาพ หมายถึง การควบคุมงบประมาณรายจ่ายและรายได้ ซึ่งส่วนราชการผู้เกี่ยวข้องจะต้องระมัดระวัง สอดส่องให้เกิดสมรรถภาพไม่ให้เกิดการรั่วไหลขึ้นได้

3) หลักความเสมอภาคจะต้องให้มีความชอบธรรมทั้งในด้านรายได้ และรายจ่าย เช่น เงินเดือนข้าราชการผู้น้อย ถ้าได้รับค่ามากก็ไม่ยุติธรรม และการจกเก็บภาษีจะต้องไม่มีการลักลั่น และการหลีกเลี่ยงการเสียภาษีขึ้นได้

4) หลักดุลยภาพ ไม่ได้หมายความว่ารายได้และรายจ่ายของรัฐบาลจะต้องเสมอกันทุกปี แต่หมายความว่าบางปีรายได้อาจจะน้อยกว่ารายจ่าย (ขาดดุล) ก็จะต้องมีบางปีที่รายจ่ายจะต้องน้อยกว่ารายได้ (เกินดุล) พอหลายๆ ปีรวมกันก็จะเกิดการสมดุลขึ้นได้

5) หลักคาดการณ์ไกล หมายความว่า หน่วยราชการใดจะต้องทำงานและใช้จ่ายเองเพื่อการนั้นๆ เท่าในปีใด ต้องคิดและคาดคะเนไว้ล่วงหน้า เนื่องจากงบประมาณของรัฐเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของส่วนรวม

6) หลักประชาธิปไตย หมายความว่า การคลังและงบประมาณจะต้องเปิดเผยให้ประชาชนรู้เห็นโดยทั่วไป เพราะเงินได้ของรัฐบาลทั้งหมดเป็นเงินจากประชาชน ดังนั้น ประชาชนจะต้องให้ความเห็นชอบ เพื่อประโยชน์ต่อกับประชาชนส่วนใหญ่โดยสภาผู้แทนราษฎร

Wildavsky (อ้างถึงใน ท. เทิดธรรม 2545) ยังได้อธิบายต่อไปว่า การจัดสรรงบประมาณ ในระบบประชาธิปไตยจะดำเนินการตัดสินใจในการจัดงบประมาณ โดยอาศัยหลักการทางเศรษฐศาสตร์เพียงอย่างเดียวจะกระทำมิได้เพราะจะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายต่างๆ จนทำให้กฎหมายงบประมาณอาจไม่สามารถรับการอนุมัติจากรัฐสภา ด้วยเหตุนี้การจัดสรรงบประมาณจึงเป็นการยากที่จะทำให้ทุกฝ่ายบรรลุเป้าหมายที่ตนต้องการได้สมบูรณ์แบบ กลวิธีอย่างหนึ่งอาจทำให้ทุกฝ่ายเกิดความพึงพอใจกันได้ คือ การใช้การต่อรองและการประนีประนอม ซึ่งได้ชี้ให้เห็นเหตุผล 3 ประการ คือ

1) แม้จะมีทางเลือกหลายทางในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณก็จริง แต่ทางเลือกที่จะเลือกได้จริงมีเพียงไม่กี่ทางเท่านั้น

2) แม้จะมีความเห็นที่แตกต่างกัน แต่ก็ไม่ได้แตกต่างจากนโยบายงบประมาณเดิมมากนัก

3) ผู้ที่มีอำนาจต่อรองทางการเมือง มักพึงสิ่งที่จะพิจารณาเฉพาะในส่วนตัวตนเองต้องการ และพิจารณาในส่วนที่ขัดแย้งกับความต้องการของตนอย่างตรงกันข้าม

ดังนั้น กระบวนการในการกำหนดงบประมาณใน 2 ระดับด้วยกัน คือ ระดับสถาบันหรือองค์กร กล่าวได้ว่า กระบวนการกำหนดงบประมาณในเชิงการเมือง คือ ปฏิสัมพันธ์ระหว่าง

ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติ ซึ่งชี้ให้เห็นว่าองค์กรใดมีบทบาทมากกว่ากันในการจัดสรรงบประมาณ และเป็นการวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณระดับหน่วยงานต่างๆ ในการจัดสรรงบประมาณนี้จึงเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ “การเมือง” โดยตรง

2.4 การแสดงความรับผิดชอบทางการคลังและงบประมาณ

การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา (parliamentary democracy) รัฐบาลจะต้องตรวจสอบได้โดยรัฐสภา (หรือรับผิดชอบต่อ to be responsible to) ในแง่ที่ว่ารัฐบาลต้องตอบคำถามต่างๆ ที่รัฐสภาถามเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลได้ และสุดท้ายอาจถูกลงมติไม่ไว้วางใจ (a vote of confidence) โดยรัฐสภาได้ ซึ่งเท่ากับว่า รัฐสภาทำการคิดบัญชีรัฐบาล ซึ่งรัฐสภามอบหมายให้ไปทำการบริหารราชการแผ่นดินแทนรัฐสภาได้ โดยการกดดันให้ลาออกหรือยุบสภา และจัดการเลือกตั้งขึ้นใหม่

ในระบอบประชาธิปไตย มีการเรียกร้องให้มีการตรวจสอบได้มากกว่าการปกครองในระบอบอื่นๆ และมีการคิดค้นมิติของความตรวจสอบได้ เป็น 3 มิติ คือ ความตรวจสอบได้ทางกฎหมาย (local accountability) ความตรวจสอบได้ทางการเมือง (political accountability) และความตรวจสอบได้ทางการเงิน (financial accountability) (Beetham & Boyle, 1995, p. 118) ซึ่งการตรวจสอบได้ทางการเงิน (financial accountability) เป็นการตรวจสอบรัฐบาลในเรื่องการใช้จ่ายเงินภาษีหรืองบประมาณแผ่นดินว่า ใช้จ่ายเพื่อจุดมุ่งหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้เห็นชอบด้วยเท่านั้น และเป็นไปในรูปการใช้จ่ายที่น้อยที่สุด แต่ได้ผลหรือไม่ประการใด โดยจะมีวิธีการตรวจสอบที่ใกล้เคียงกับการตรวจสอบทางการเมือง คือ รัฐสภาตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยมีผู้ตรวจเงินแผ่นดินซึ่งรับผิดชอบขึ้นต่อรัฐสภา เป็นกลไกทำงานหาหลักฐานข้อมูล และเสนอความเห็นโดยผู้ตรวจเงินแผ่นดินเป็นอิสระจากรัฐสภาในการทำหน้าที่อย่างละเอียด และตามหลักวิชาชีพ ในการตรวจสอบนี้เพื่อสนองต่อหลักการประชาธิปไตยที่ว่า “ประชาชนจะต้องควบคุมผู้ปกครองได้”

หลักการพร้อมรับผิดชอบได้เกิดเป็นประเด็นของสังคมไทยในปัจจุบัน โดยเฉพาะนักการเมืองและพรรคการเมืองในประเทศไทย ที่ได้ให้สัญญาไว้กับประชาชนในการเลือกตั้ง อาทิ การปรับค่าแรงขั้นต่ำ การลดราคาน้ำมัน การแจกอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ให้กับนักเรียน เป็นต้น สิ่งต่างๆ เหล่านี้ประชาชนจะให้ความสนใจการทำงานของพรรคการเมืองและรัฐบาลว่า จะมีความรับผิดชอบต่อคำสัญญาในการหาเสียงเลือกตั้งมากน้อยเพียงใด ซึ่งตามหลักความเป็นจริงแล้วการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดี ก็มีสาเหตุจากการทำงานที่ไม่มีประสิทธิภาพในระบบราชการ การทำงานล่าช้าของภาครัฐ ไม่คำนึงถึงผลเสียของผู้รับบริการ องค์กรและผลลัพธ์ของการปฏิบัติงาน

ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2536, หน้า 2) แปลความหมายของ accountability ว่า ภาระรับผิดชอบ ในขณะที่นักวิชาการ และผู้ศึกษาหลักธรรมาภิบาล มีการเรียกใช้ศัพท์คำนี้

หลากหลายแตกต่างกันไป อาทิ ทิพาวดี เมฆสวรรค์ ใช้ ความรับผิดชอบ ส่วน ยุคศรี อารียะ ใช้คำว่า ความน่าเชื่อถือและกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน ขณะที่ อมรา พงศาพิชญ์ ใช้คำว่า การทำงานอย่างมีหลักการ และเหตุผล สำหรับ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ จะใช้มิติทางการเมืองที่ดีความ หมายถึง ระบบราชการที่มีคอร์ปชั่นน้อย และมีประสิทธิภาพ มีความเปิดเผย โปร่งใส กระจายอำนาจ และสามารถถอดถอนได้ เป็นต้น (ทิวากร แก้วมณี, 2554, หน้า 3) ซึ่งเรื่องของการตรวจสอบจะเน้นในกระบวนการบริหาร หมายถึง ความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบ แต่ถึงแม้ว่า accountability จะเป็นแนวคิดที่มาจากตะวันตก แต่ก็มีการใช้ความหมายแตกต่างกันในหลายๆ ประเทศ ได้แก่ ฝรั่งเศส สเปน และอิตาลี มีการใช้คำว่า responsibility แทนคำว่า accountability โดยมองว่าสองคำนี้จะไม่ใช้คำที่มีความหมายเดียวกัน แต่ก็สามารถใช้ทดแทนกันได้ (Mulgan, 1997, p. 52) ส่วนประเทศ เยอรมนี เดนมาร์ก เนเธอร์แลนด์ ใช้ Accountability ในความหมายที่แตกต่างจาก responsibility แต่มีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า duty หรือ obligation (Mel Dubnick, 1998) จึงกล่าวได้ว่า Accountability และ Responsibility มีความหมายใกล้เคียงกัน แต่มีนัยยะที่แตกต่างกัน หรือเหมือนกัน ขึ้นอยู่กับการตีความ ถูกแปลในภาษาไทยว่า เป็นความรับผิดชอบ ซึ่งมีความหมายใกล้เคียงกับการพร้อมรับผิดชอบ ซึ่งเป็นคำแปลของ accountability ซึ่งการพร้อมรับผิดชอบเป็นการรับถึงผลของการกระทำ การดำเนินการ และการรับผลที่จะตามมาที่เป็นได้ทั้งในทางบวก และในทางลบของการตัดสินใจและการกระทำของตน รวมความหมายถึง การตอบสนองต่อสาธารณะ ความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบ

คำว่า “ความรับผิดชอบ (accountability)” หมายถึง “ความสามารถที่จะรับผิดชอบในการกระทำหรือการปฏิบัติงานของตนเองต่อบุคคลอื่น หรือฝ่ายอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ (to account to some authority for one's action)” ถือว่า เป็นความหมายดั้งเดิม หรือความหมายหลัก (the original or core sense) เพราะสามารถสืบสาวถึงต้นกำเนิดที่ยาวนานที่สุดตามความเข้าใจของนักปฏิบัติ (practitioners) โดยทั่วไปกล่าวว่า “accountability” มีแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับคำที่ใกล้เคียงกันอย่างน้อย 2 คำ ได้แก่ “responsibility” หมายถึง ความรับผิดชอบตามภาระหน้าที่ของบุคคลที่มีจะสอดคล้องกับ “อำนาจหน้าที่” (authority) และกล่าวว่า “การตอบสนอง (responsiveness)” ซึ่งหมายถึง การตอบสนองความต้องการต่อการให้บริการ (service) และตอบสนองต่อบุคคลฝ่ายต่างๆ ที่เป็นตัวแสดง (actors) ภายใต้ระบบการเมือง (วสันต์ ใจเย็น, 2549)

แต่เดิมนั้นคำว่า “accountability” ถือเป็นส่วนหนึ่งของคำว่า “responsibility” แต่ปัจจุบันคำหลังกลับเป็นส่วนหนึ่งของคำแรก โดยคำว่า “accountability” มีความหมายกว้างขวางครอบคลุมประเด็นทางการเมืองและสังคม มีความสลับซับซ้อนมากกว่า “responsibility” แม้ว่าบางทีคำทั้งสองอาจจะใช้แทนกันได้ก็ตาม ในทางการบริหาร คำว่า “ความรับผิดชอบ” (accountability)” ถือว่าเป็นหลักการที่ช่วยชี้แนวทางในการตัดสินใจ และการดำเนินงานให้บริการ อันเป็นการพิจารณาความรับผิดชอบต่อในฐานะเป็น “เครื่องมือ (accountability tools)” การทำความเข้าใจแนวคิดเรื่องนี้จำเป็นต้องเข้าใจถึงธรรมชาติหรือ คุณลักษณะของสิ่งที่เรียกว่า “ความรับผิดชอบ (accountability)”

โดยมีมิติที่ช่วยสร้างความเข้าใจอย่างน้อย 3 ประเด็น ได้แก่ (วสันต์ ใจเย็น, 2549)

ประการแรก ความเป็นภายนอก (externality) ซึ่งหมายถึง การกระทำต่อบุคคลหรือองค์กรภายนอกโดยบุคคล หรือหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ

ประการที่สอง เป็นเรื่องของ การแลกเปลี่ยนและปฏิสัมพันธ์เชิงสังคม (social - interaction and exchange) ในลักษณะที่ฝ่ายหนึ่งเรียกร้องความรับผิดชอบหรือต้องการคำตอบ หรือ คำชี้แจงเหตุผล ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบ ตอบสนอง และยอมรับการลงโทษ (sanction)

ประการที่สาม เป็นสิทธิของอำนาจหน้าที่ (rights of authority) กล่าวคือ บุคคลผู้ซึ่งเรียกร้องความรับผิดชอบ สามารถแสดงออกซึ่งสิทธิในการมีอำนาจเหนือบุคคล ซึ่งต้องรับผิดชอบต่ออันประกอบไปด้วยสิทธิที่จะได้รับคำตอบ และสามารถลงโทษได้ (demand answer and to impose sanctions) สำหรับในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ปัญหา “ความรับผิดชอบต่อประชาชนผู้ลงคะแนนในประเด็นนโยบายสาธารณะ รวมถึงข้าราชการในกรณีของการให้บริการสาธารณะด้วย (วสันต์ ใจเย็น, 2549)

ความรับผิดชอบต่อหน้าที่การงาน เป็นภาระหรือพันธะผูกพันในการปฏิบัติหน้าที่การงานของผู้ร่วมงาน ให้เป็นไปตามเป้าหมายขององค์กร เนื่องจากบุคคลต้องอยู่ร่วมกัน ทำงานในองค์กร จำเป็นต้องปรับลักษณะนิสัย เจตคติของบุคคล เพื่อช่วยเป็นเครื่องผลักดันให้ปฏิบัติงานตามระเบียบ รู้จักเคารพสิทธิของผู้อื่น การปฏิบัติงานในหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ และมีความซื่อสัตย์สุจริต คนที่มีความรับผิดชอบจะทำให้การปฏิบัติงานไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ และช่วยให้การทำงานร่วมกันเป็นไปด้วยความราบรื่น ความรับผิดชอบต่อหน้าที่การงานจึงเป็นภาระผูกพันที่ผู้นำต้องสร้างขึ้น เพื่อให้องค์กรสามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างดี

ความรับผิดชอบต่อหน้าที่การงาน (Accountability) เป็นจิตสำนึกและความรับผิดชอบต่อหน้าที่ โดยการเอาใจใส่มุ่งมั่นในหน้าที่รับผิดชอบสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ร่วมรับผิดชอบในการกิจ และเป้าหมายของหน่วยงานและองค์กร ความรับผิดชอบต่อหน้าที่การงานถือว่าเป็นตัวชี้วัดที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง กล่าวคือ ถ้าจะวัดคุณค่าหรือศักยภาพของคนแล้ว ก็ต้องวัดจากความรับผิดชอบต่อหน้าที่การงาน ซึ่งมีอยู่ 5 ระดับ ดังนี้ (โสภารวรรณ ตรีสุวรรณ, 2555)

ระดับ 1 developing: รับผิดชอบต่อหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย และพร้อมต่อการพัฒนา ประกอบด้วย การปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายทันกำหนดภายใต้คำแนะนำ และการรับรู้สภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับงานของตนเอง โดยรายงานอุบัติการณ์ ปัญหา หรือความผิดพลาดสำคัญทุกครั้ง

ระดับ 2 Performer: ตั้งใจปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย ประกอบด้วย การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายตามนโยบายและแผนเสร็จทันเวลาที่กำหนดด้วยตนเอง การรับรู้สภาพปัญหาที่

เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน โดยเสนอปัญหาให้ผู้บังคับบัญชาทราบ และวิเคราะห์และแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่มีผลกระทบต่องานได้

ระดับ 3 Achievement: มุ่งมั่นในความสำเร็จของหน่วยงาน ประกอบด้วย วางแผนการดำเนินงานและปฏิบัติจนบรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมาย การรับรู้ วิเคราะห์ และประเมินสถานการณ์ สภาพปัญหา และสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก และมีการวางแผนเตรียมรับสถานการณ์ต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม

ระดับ 4 Role model: เป็นแบบอย่างที่ดีในการปฏิบัติงาน ประกอบด้วย มีพฤติกรรม การปฏิบัติงานที่ได้อย่างสม่ำเสมอจนเป็นที่ยอมรับเป็นแบบอย่าง การพัฒนาและสร้างสรรค์งานที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กร

ระดับ 5 Inspire culture: สร้างวัฒนธรรมองค์กรในการปฏิบัติงาน ประกอบด้วย สร้างบรรยากาศ สนับสนุน ส่งเสริม และผลักดันให้บุคลากรมีจิตสำนึก และความรับผิดชอบในหน้าที่ที่ดีในการปฏิบัติงาน

ความรับผิดชอบ ประกอบด้วย ความรับผิดชอบในเชิงสถาบัน ได้แก่ ความรับผิดชอบทางการเมือง (political accountability) การแสดงความรับผิดชอบต่อระบบราชการ (bureaucratic accountability) ภาระรับผิดชอบทางการบริหาร (managerial accountability) ภาระรับผิดชอบต่อทางกฎหมาย (legal accountability) ภาระรับผิดชอบต่อทางการบริหารปกครอง (administrative accountability) และความรับผิดชอบในบริบทการบริหารบ้านเมืองแนวใหม่ ประกอบด้วย ภาระรับผิดชอบต่อสาธารณะ (public accountability) ภาระรับผิดชอบต่อกลไกของตลาด (market accountability) (สุขุมวิทย์ ไสยโสภณ, 2551)

ลักษณะของความรับผิดชอบ ในส่วนของผู้บริหารราชการแผ่นดินหรือฝ่ายปกครอง ในฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐและเงินแผ่นดินจะต้องเผชิญ กับสภาพแวดล้อมของการบริหารราชการแผ่นดินที่เปลี่ยนแปลงไป และต้องตอบสนองต่อสภาพการณ์ ซึ่งมีความสลับซับซ้อนในเชิงปริมาณ และคุณภาพที่ค่อนข้างสูงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อันเป็นปรากฏการณ์ร่วมสมัยและทำให้ผู้บริหารราชการแผ่นดิน ต้องมีภาระรับผิดชอบแบบพหุ หรือภาระรับผิดชอบเชิงซ้อน (multiple accountability) ทั้งในแนวดิ่งและในแนวนอน (Grant, A., 2004) ดังนี้

1) ภาระรับผิดชอบในแนวดิ่ง (vertical accountability) เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันที่มีสถานะไม่เท่าเทียมกัน อันเป็นไปตามโครงสร้างของระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยครอบคลุมถึงเรื่องของความสัมพันธ์ในแนวดิ่งอย่างเป็นทางการ ระหว่างข้าราชการและรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือภาระรับผิดชอบต่อระบบราชการ (bureaucratic accountability) และภาระรับผิดชอบต่อการบริหารจัดการ (managerial accountability) ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ หรือภาระรับผิดชอบทางการเมือง (political accountability) รวมถึงความสัมพันธ์ในแนวดิ่งอย่างไม่เป็นทางการระหว่างรัฐบาลและประชาชน

ชุมชน องค์กรประชาสังคม สื่อมวลชน กลุ่มผลประโยชน์ หรือภาระรับผิดชอบต่อสาธารณะ (public accountability)

2) ภาระรับผิดชอบในแนวนอน (horizontal accountability) เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันที่มีสถานะเท่าเทียมกันหรือใกล้เคียงกัน ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการหรืออาจจะมีลักษณะอย่างไม่เป็นทางการ เพื่อทำหน้าที่ถ่วงดุลและสอดส่องดูแลและควบคุมการใช้อำนาจรัฐ และการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของฝ่ายบริหารให้เป็นอย่างซื่อสัตย์สุจริต โดยครอบคลุมถึงเรื่องของความสัมพันธ์ ในแนวนอนอย่างเป็นทางการ ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ หรือภาระรับผิดชอบทางกฎหมาย (legal accountability) ฝ่ายบริหารและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือภาระรับผิดชอบต่อการบริหารปกครอง (administrative accountability) และความสัมพันธ์ในแนวนอนอย่างไม่เป็นทางการระหว่างรัฐบาลและภาคเอกชน หรือภาระรับผิดชอบต่อระบบตลาด (market accountability)

หลักการแสดงความรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง ความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบ สามารถตรวจสอบได้ ภาระรับผิดชอบ การตรวจสอบถ่วงดุลสภาพของการถูกผูกมัด หรือข้อผูกมัดให้บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ต้องถูกเรียกให้ชี้แจงหรือแสดงบัญชีรายชื่อรายการแก่อีกบุคคลหนึ่ง” และ “เป็นเรื่องของการควบคุมการใช้อำนาจ โดยอาศัยวิธีการวางกฎระเบียบ หลักเกณฑ์มาตรฐานการตัดสินใจและขั้นตอนการปฏิบัติงาน” หรือ “เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอย่างน้อยสองฝ่าย ซึ่งมีสถานภาพไม่เท่าเทียมกัน คือ ฝ่ายผู้มอบอำนาจหน้าที่ของตนให้แก่อีกฝ่ายหนึ่งและทำการแทน” (Roper, J., 2011)

“Accountability” เป็นแนวทาง กลไก และข้อปฏิบัติ ซึ่งผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในบริการสาธารณะ ใช้เพื่อประกันผลการงานปฏิบัติในระดับที่พอใจ ซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประกอบไปด้วยบุคคล 3 กลุ่ม คือ

- 1) สาธารณชนและประชาชน ซึ่งเป็นผู้รับบริการจากระบบราชการ และมีความคาดหวังว่าจะได้รับสิ่งดีจากการจัดการของระบบราชการ
- 2) ผู้นำทางการเมืองและผู้บริหารองค์กร
- 3) ผู้ให้บริการ (ข้าราชการ)

Accountability เกี่ยวข้องกับแนวทาง หรือวิธีการที่ข้าราชการและหน่วยงานของรัฐจัดการกับความคาดหวังที่หลากหลาย ซึ่งแบ่งได้เป็นรูปแบบ คือ ตามสายการบังคับบัญชา (bureaucratic accountability) คือ การรับผิดชอบจากการดำเนินงานตามสายงานของตนตามกฎหมาย (legal accountability) คือ การรับผิดชอบตามกฎหมาย ข้อบังคับ กฎระเบียบ ตามวิชาชีพ (professional accountability) คือ การรับผิดชอบตามภาระหน้าที่ จรรยาบรรณ และตามการเมือง (political accountability) คือ การรับผิดชอบจากประชาชนที่ทำการเลือกเขาเหล่านั้นขึ้นมาสู่อำนาจ (Romzek & Dubnick, 1987, Samuel Paul, 1991)

ความสำคัญของรูปแบบความรับผิดชอบที่หลากหลายนี้อยู่ที่ว่า ผู้บริหารภาครัฐจะต้องรับมือกับปัญหาความคาดหวังที่หลากหลาย ขัดแย้ง และเปลี่ยนแปลง ซึ่งเกิดขึ้นจากแหล่งควบคุมและตรวจสอบจำนวนมาก ทำให้ผู้บริหารภาครัฐบ่อยครั้งจะต้องมีพื้นที่ในการตัดสินใจว่า ความคาดหวังใดที่จะต้องการบรรลุผลสำเร็จ ต้องกำหนดนิยามความหมายใหม่ ต้องเบี่ยงเบนออกไป เลื่อนออกไป หรือเพิกถอน ทำให้พวกเขาต้องยอมรับระดับของกิจกรรม (Activism) ที่แตกต่างกันออกไป โดยขึ้นอยู่กับสภาพและลักษณะของงานที่กำลังปฏิบัติอยู่ กับสภาพแวดล้อมของงาน ซึ่งระดับของกิจกรรมที่แตกต่างกันเหล่านั้นประกอบไปด้วย การมีปฏิกิริยาโต้ตอบ (Reactive) การปรับตัว (Adaptive) และยุทธศาสตร์ (Strategic) ทำให้เกิดรูปแบบพฤติกรรมของผู้บริหาร 3 รูปแบบ (Claisse, A. 1989) ได้แก่

รูปแบบที่ 1 ผู้บริหารแบบนักปฏิกิริยา (Reactive Administrator) จะให้ความสนใจกับความคาดหวังของตัวเอง และหน่วยงานของพวกเขา มากกว่าสนใจการกระทำที่เกิดจากความคาดหวังที่เปลี่ยนแปลงไป (หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการคาดคะเน) โดยพวกเขาเลือกที่จะรอคอย และเฝ้าดูว่าอะไรจะเกิดขึ้นจากสถานการณ์ที่เป็นอยู่เท่านั้น

รูปแบบที่ 2 ผู้บริหารแบบนักปรับตัว (Adaptive Administrator) จะให้ความสำคัญกับการประเมินสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้น และคาดคะเนเพื่อลดความสูญเสียที่จะติดตามมา โดยสถานการณ์ที่ผู้บริหารประเภทนี้จะต้องเผชิญมาจากการรวมตัวกันของความคาดหวัง และสภาวะการณ์เฉพาะพิเศษภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตัวเอง ซึ่งสถานการณ์เหล่านี้จะทำให้ผู้บริหารภาครัฐตกอยู่ในสภาพของปัญหา ที่จะต้องหาวิธีดำเนินการแก้ไขให้เป็นผลสำเร็จ

รูปแบบที่ 3 ผู้บริหารแบบนักยุทธศาสตร์ (Strategic Administrator) มองว่างานของพวกเขาก็ต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง และรับมือกับสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน ทั้งนี้เพื่อช่วยสร้างและกำหนดสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้น ซึ่งองค์กรของตนจะต้องประสบในอนาคต

จะเห็นได้ว่า รูปแบบความรับผิดชอบ (Accountability) ของผู้บริหารภาครัฐทั้ง 3 รูปแบบ มีความแตกต่างกัน เริ่มตั้งแต่ผู้บริหารประเภทคอยปัญหาให้เกิดขึ้นก่อนแล้วจึงหาทางแก้ไขปัญหา ผู้บริหารประเภทชอบคาดคะเนสถานการณ์ และปรับตัวเพื่อแก้ปัญหา ไปจนถึงผู้บริหารประเภทวางแผนระยะยาวเอาไว้ล่วงหน้า ในการเลือกใช้ประเภทนักบริหารดังกล่าวข้างต้น เราจะ พบว่า ผู้บริหารภาครัฐจะต้องเผชิญกับทางเลือก ตั้งแต่การเตรียมเพื่อควบคุมความเสียหาย ไปจนถึงการกำหนดสถานการณ์ และความคาดหวังซึ่งพวกเขาและหน่วยงานจะต้องประสบ ซึ่งทางเลือกตามบทบาทของผู้บริหารแต่ละรูปแบบเหล่านี้ จะสอดคล้องกับการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างความคาดหวัง (Expectation) กับความรับผิดชอบ (Accountability) ของผู้บริหารภาครัฐ ซึ่งเขาสามารถเลือกแบบใดก็ได้ รูปแบบพฤติกรรมที่คาดหวัง ซึ่งเกิดขึ้นตามประเภทของความรับผิดชอบที่แตกต่างกันดังต่อไปนี้ (Claisse, A. 1989, pp. 72 - 89)

(1) ความรับผิดชอบตามสายการบังคับบัญชา (Hierarchical Accountability) ใน

กรณีนี้เป็นความต้องการพฤติกรรมที่คาดหวังแบบ “การยินยอมเชื่อฟัง (Obedience)” ซึ่งความสำเร็จจะอยู่ภายใต้สถานการณ์ที่เป็นงานประจำวันง่ายๆ ไม่จำเป็นต้องอาศัยดุลยพินิจ ดังนั้นผลประโยชน์ที่ได้รับจึงเกิดจากการจัดการตามสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น

(2) ความรับผิดชอบตามกฎหมาย (Legal Accountability) ต้องการพฤติกรรมที่เรียกว่า “พันธะผูกพัน (Obligation)” อันเป็นงานอยู่ภายใต้สถานการณ์ที่มีการใช้ดุลยพินิจได้บ้าง โดยการตัดสินใจภายใต้กรณีเฉพาะหนึ่งๆ ตามเงื่อนไขของตัวบทกฎหมายที่บัญญัติเอาไว้

(3) ความรับผิดชอบทางการเมือง (Political Accountability) มีพฤติกรรมที่คาดหวัง คือ “การตอบสนอง (Responsiveness)” โดยอยู่ภายใต้สถานการณ์ที่เป็นงานแบบประจำวัน น้อยลง ต้องอาศัยการใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจมากขึ้น โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ และทรัพยากร เอาไว้ให้จำนวนหนึ่ง แต่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดและแนวทางการดำเนินงาน ดังนั้น ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยการตอบสนอง (Responsiveness) โดยอาศัยกลไกความรับผิดชอบต่อทางการเมือง

(4) ความรับผิดชอบทางด้านวิชาชีพ (Professional Accountability) ก่อให้เกิดพฤติกรรมแบบ “หน้าที่ความรับผิดชอบ (Responsibility)” ซึ่งตกอยู่ภายใต้สถานการณ์ที่มีชั่วโมงประจำวัน มีความสลับซับซ้อน ทำให้เกิดคุณค่าและบทบาทหน้าที่ในฐานะผู้เชี่ยวชาญเพิ่มมากขึ้น พฤติกรรมในด้านความรับผิดชอบถือว่าเป็นมาตรฐาน โดยมีบรรทัดฐานการใช้ความเคารพในฐานะเป็นนักบริหารหรือหน่วยงานของผู้เชี่ยวชาญ

ประโยชน์ของ “ความรับผิดชอบ” เกิดขึ้นและพัฒนาในการศึกษาการบริหารภาครัฐกิจ (Public Administration) มาสู่การปฏิบัติราชการในสังคมไทย ถือว่าการนำแนวคิดนี้มาประยุกต์ใช้นับว่ามีประโยชน์ต่อการสร้างเสริมคุณภาพคุณค่า และความเป็นธรรมทางสังคมให้เพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุนี้การศึกษาประเด็น “ความรับผิดชอบ” ในการบริหารงานท้องถิ่น จึงอาจสรุปให้เห็นถึงคุณูปการได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก เป็นการเพิ่มพูนทัศนคติที่กว้างขวางมากยิ่งขึ้นของประเด็น “ความรับผิดชอบต่อ (Accountability)” ต่อสาธารณะ มากกว่าความคิดที่คับแคบจากมุมมองของนักการเมืองหัวเก่า และข้าราชการอนุรักษนิยมที่ยังเคยชินและยึดติดอยู่กับการใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จ และแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ ซึ่งในกรณีของสังคมการเมืองไทยต้องยอมรับกันว่าประเด็นเรื่อง “ความรับผิดชอบต่อ” ของทั้งนักการเมืองและข้าราชการประจำยังคงเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยกันอยู่ตลอดมา

ประการที่สอง ทำให้ตระหนักและระมัดระวังในการนำแนวคิดการบริหารจัดการแบบธุรกิจและเศรษฐกิจการตลาดมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการในภาครัฐกิจ (Public Administration) เพราะอาจทำให้ประเด็นเรื่อง “ความรับผิดชอบต่อ” ถูกมองข้าม และลดความสำคัญลงไป ซึ่งนับว่าเป็นอันตรายต่อการบริหารภาครัฐและการเมืองทั้งระบบในระยะยาว ทั้งนี้เราคงไม่

สามารถปฏิเสธแนวคิดที่มีคุณค่าและมีประโยชน์ในภาคธุรกิจเอกชน แต่จะอย่างไรให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพพร้อมๆ กับการรักษาความเสมอภาค ความเป็นธรรม และมีทำให้ผลประโยชน์สาธารณะถูกทำลาย หรือดกอยู่ภายใต้การครอบงำ โดยปราศจากการตรวจสอบและควบคุมจากแนวคิดเรื่อง “ความรับผิดชอบ” ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ยิ่งการบริหารจัดการของทั้งภาครัฐกิจและภาคธุรกิจเข้ามาใกล้ชิดกันและมีพรมแดนทับซ้อนกันมากขึ้น ย่อมจะต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อสังคมและการตรวจสอบได้มากยิ่งขึ้น

ประการที่สาม ความรับผิดชอบต่อสังคมและจริยธรรมทางวิชาชีพ (Professional and Moral Accountability) ถือว่า เป็นความรับผิดชอบต่อสังคมที่กำลังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่อย่างมากทั้งนี้ เพราะเป็นเรื่องจิตสำนึกและคุณธรรมส่วนบุคคลมากกว่าความรับผิดชอบต่อสังคมอื่น ๆ ที่ยังมีมาตรการควบคุมได้ชัดเจน โดยเฉพาะในสังคมกำลังพัฒนาที่คนส่วนใหญ่ยังยากจนและมีความเหลื่อมล้ำแตกต่างกันสูง ทำให้เกิดแนวคิดและกฎหมายในการป้องกันคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อคุ้มครองบุคคลผู้ได้รับผลกระทบ ความไม่เป็นธรรมจากผู้ประกอบการอาชีพ ผู้ประกอบการทางการค้า และอุตสาหกรรมทั้งหลาย ที่อยู่ในสถานะที่ได้เปรียบในแทบทุกด้าน ท่ามกลางสภาพเศรษฐกิจสังคมกำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้คนทั่วไปละเลยมองข้ามและลดความสำคัญในประเด็นเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมและจริยธรรมทางวิชาชีพ ทำให้สังคมขาดคุณลักษณะไม่ส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยและการบริหารการปกครองที่ดี (Good Governance) ในกรณีของไทยถือว่าเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งอยู่ในข่ายที่ต้องหันมาพิจารณาบทบาทของเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมและจริยธรรมของวิชาชีพ การประกอบการธุรกิจให้มากยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น กรณีแพทย์ผ่าตัดรักษาคนไข้โดยประมาททำให้เสียชีวิตหรือพิการ ที่มีข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชน เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ถือเป็นปัญหาในแง่ของความรับผิดชอบต่อสังคมเช่นเดียวกัน ยังไม่นับการรวมภาษีโครงการของรัฐ การปฏิบัติราชการของข้าราชการและหน่วยงานของรัฐที่ละเลย หรือขาดความรับผิดชอบต่อประชาชน ชุมชน และสังคมส่วนรวมที่ยังมีอยู่มากในสังคมการเมืองไทย

ประการที่สี่ นโยบายของรัฐกับความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนร่วม ถือเป็นคุณูปการที่สำคัญที่ได้รับจากการศึกษาวิเคราะห์ประเด็น “ความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability)” ทั้งนี้เพราะในสังคมประชาธิปไตยย่อมต้องมีการแข่งขันและการต่อสู้ระหว่างพรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ในทางนโยบาย โดยมีประชาชนเป็นลูกค้า ผู้รับบริการ หรือผู้ชม ซึ่งแนวคิดการบริหารภาครัฐถือว่าประชาธิปไตย คือ พลเมืองเจ้าของอำนาจที่แท้จริง เป็นผู้เสียภาษี เป็นเจ้าของงบประมาณ และเป็นผู้กำหนดตัวผู้ปกครอง ผู้บริหารประเทศ ทั้งในฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ (แม้ว่าจะเป็นการกระทำโดยทางอ้อมก็ตาม) ประเด็นสำคัญก็คือ การติดตามตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลถือว่ามีความจำเป็นต่อประเด็นเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคม เพราะหากรัฐบาลซึ่งได้เสียงคะแนนนิยมอย่างมั่นคงเป็นปีกแผ่นมากเท่าใด ก็ยิ่งควรจะต้องมีการติดตามตรวจสอบมากยิ่งขึ้นเท่านั้น โดยเฉพาะภายใต้บริบททางสังคมการเมืองไทยที่ทุกคนยังคงเรียกหาความถูกต้องยุติธรรม การ

ตรวจสอบถ่วงดุล และความรับผิดชอบ (Accountability) อยู่ตลอดเวลา

ในหลักการธรรมาภิบาลต้องการระบบการเมือง การบริหาร และผู้นำองค์กร ผู้นำการเมืองที่กล้ารับผิดชอบการกระทำของตน โดยเฉพาะผู้นำที่ต้องการให้คนยอมรับก็ต้องเป็นผู้นำที่กล้าหาญต่อการตัดสินใจและการดำเนินการของตน ผู้นำที่ไม่ดี จะแสดงพฤติกรรมที่ตรงกันข้าม กล่าวคือ ถ้าผลของการกระทำที่ไม่ดี ส่งผลร้าย และล้มเหลว ผู้นำที่ไม่ดี จะแสดงการหลบหลีกความรับผิดชอบ แต่ในขณะที่ผลของงานออกมาดี ผู้นำที่ไม่ดี ก็จะแสดงออกถึงการได้หน้า รับผลของความสำเร็จเหล่านั้น กล่าวอย่างเป็นสำนวนไทยๆ ผู้นำที่ไม่มีความรับผิดชอบตามหลักการธรรมาภิบาล จะเป็น “คนเอาดีแต่ตัว โยนหัวให้คนอื่น” ผู้นำที่มีความเป็นธรรมาภิบาลในหลักการนี้จะพร้อมให้สังคมตรวจสอบ หากสังคมสงสัยก็พร้อมจะแสดงความรับผิดชอบของตนออกมา โดยเสนอให้สังคมตรวจสอบโดยกระบวนการที่เหมาะสม พร้อมแสดงการตัดสินใจรับผิดชอบ เช่น การลาออกจากตำแหน่ง ในกรณีที่ต้องรับผิดชอบ เป็นต้น

ผู้นำและผู้บริหารมีประเภทที่แตกต่างกันในการรับผิดชอบ ขึ้นอยู่กับตำแหน่งบทบาทความรับผิดชอบในระดับองค์กรที่มีความแตกต่าง แต่การรับผิดชอบของผู้นำประเทศ จะมีประเภทการรับผิดชอบใน 5 ประเด็น ได้แก่ การรับผิดชอบต่อความเสียหายของรัฐและนโยบาย การรับผิดชอบต่อความมั่นคงและภาพของรัฐ การรับผิดชอบต่อผลงานของการเป็นผู้นำและการบริหาร การรับผิดชอบต่อผลทางบวกและทางลบทางด้านเศรษฐกิจและการรับผิดชอบต่อความเรียบร้อยอันดีต่อสังคม โดยปกติ ผู้นำที่มีธรรมาภิบาลจะประกาศนโยบายที่มีความชัดเจน และรับผิดชอบต่อตนเองประกาศเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นการแสดงออกการรับผิดชอบที่เปิดเผย ให้ประชาชนและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องรับทราบอย่างเปิดเผย จริงใจ โปร่งใส สร้างความเข้าใจถึงความรับผิดชอบที่ชัดเจนถึงบทบาท อำนาจ ภารกิจจะเป็นการเรียกความเชื่อมั่น ศรัทธาในระบบธรรมาภิบาล (ทิวากร แก้วมณี, 2554)

สรุปได้ว่า หลักความรับผิดชอบต่อเป็นองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล เป็นหลักที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการในระบบราชการ ดังนั้น “ความรับผิดชอบต่อ” จึง เป็นประเด็นปัญหาในเชิงคุณค่าจริยธรรมและคุณธรรมในทางการบริหารภาครัฐกิจ (Public Administration) และถือว่าเป็นปรอทหรือเครื่องชี้วัดผลสำเร็จ ของการบริหารงานภาครัฐได้อย่างดีประการหนึ่ง อันจะมองข้ามไปมิได้ และยังสังคมเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและวัตถุมากเท่าใด การตรวจสอบความรับผิดชอบต่อองค์กรภาครัฐทั้งในแง่ของวิธีการปฏิบัติ ผลการปฏิบัติ และความเหมาะสมสอดคล้องดังกล่าว จึงถือว่ายังมีความจำเป็นอยู่เสมอ

2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ชนพร โรจนวุฒิชัยธรรม (2552) ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนาการบริหารงานด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตพื้นที่อำเภอสันทรายจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษา พบว่า

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารงานด้านการคลังของท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอสนทราย จังหวัด เชียงใหม่ เกิดจากการบริหารงาน ระเบียบ กฎหมาย บุคลากร การมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่ง สาเหตุของปัญหาอุปสรรคเกิดจากผู้บริหาร บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ขาดวินัยทางการคลัง ระเบียบ กฎหมายที่มีช่องว่างเอื้อต่อการทุจริต กลไกการตรวจสอบที่ไม่ครอบคลุม ประชาชนไม่มีความรู้ ความเข้าใจ และไม่มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นิตยา มณีรัตน์ (2553) ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การใช้ระบบบริหารการคลังขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยระบบคอมพิวเตอร์ (e - LAAS) ในจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษา พบว่า 1) ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการใช้ระบบคอมพิวเตอร์ (e - LAAS) บริหารการคลังขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 5 ปัจจัย ได้แก่ บุคลากร การจัดการสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชา เทคโนโลยี กระบวนการของโปรแกรม และคู่มือ มีความสำคัญในการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ระดับมากถึงมากที่สุด 2) ผู้ดำเนินงานและใช้ระบบบริหารการคลังขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น มีความรู้ความเข้าใจในการใช้ระบบคอมพิวเตอร์ (e - LAAS) เกี่ยวกับระบบ งบประมาณ ระบบบัญชี ในระดับมาก และผู้ดำเนินงานและใช้ระบบบริหารการคลังขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น มีความรู้ความเข้าใจในการใช้ระบบคอมพิวเตอร์ (e - LAAS) เกี่ยวกับระบบ ข้อมูลรายวัน และระบบรายจ่าย ระดับปานกลาง

สกนธ์ วรรณวิวัฒนา (2554) ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจการคลังองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาประเทศไทย ผลการศึกษา พบว่า 1) การกระจายอำนาจการคลัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการปรับการให้บริการสาธารณะที่ดีขึ้น (ทั้งคุณภาพและปริมาณ) สร้างความรับผิดชอบและรับชอบของท้องถิ่นในทางการคลัง ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน และมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อ ท้องถิ่นมากขึ้น 2) ปัจจัยกำหนดการกระจายอำนาจการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีอิสระ และรับผิดชอบในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายได้เอง มีอำนาจบริหารและจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง ท้องถิ่นมีอำนาจจัดทำและกำหนดงบประมาณได้เอง และท้องถิ่นต้องมีอำนาจการจัดเก็บภาษีของ ตัวเอง 3) ปัญหาของการกระจายอำนาจการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ได้แก่ ความไม่มีเสถียรภาพของรายได้ เช่น รายได้ต่ำกว่าเป้าเพราะภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ การซื้อขายที่ดิน น้อย รายจ่าย การเบิกจ่าย (disbursement) มีปัญหาความล่าช้า เนื่องจากเงินอุดหนุนเบิกจ่ายล่าช้า บาง กรณีระเบียบมาก เช่น เงินอุดหนุนทั่วไปที่ระบุให้เป็นรายจ่ายลงทุนเท่านั้น การเบิกจ่ายเงินถ่ายโอน ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง การจัดสรรรายจ่ายไม่เหมาะสม และปัญหาขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ conflict of interest ตัวอย่างเช่น การประมูล โครงการที่เอกชนที่ผู้บริหารท้องถิ่นเกี่ยวข้องด้วย เป็นต้น

วีระศักดิ์ เครือเทพ (2555) ผลการศึกษา พบว่า เทศบาลกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ไม่นิยมการ ลดรายจ่ายด้วยการปรับลดคุณภาพ หรือลดปริมาณของการให้บริการสาธารณะมากนัก ในทาง

กลับกัน เทศบาลส่วนใหญ่นิยมนำเงินสะสมออกมาใช้จ่าย เพื่อรับมือกับสภาวะการขาดแคลนทางทรัพยากร มากกว่าวิธีการระดมทรัพยากรเพิ่มขึ้นด้วยการจัดเก็บค่าธรรมเนียม หรือค่าบริการประเภทใหม่ๆ นอกจากนี้ ผลการสำรวจชี้ให้เห็นว่า เทศบาลส่วนใหญ่นิยมปรับปรุง/ลดขั้นตอนการดำเนินงาน เพื่อช่วยประหยัดค่าใช้จ่าย แต่ไม่นิยมใช้วิธีการรัดเข็มขัดแบบเข้มข้น โดยการออกระเบียบควบคุมทางงบประมาณ หรือพิจารณาทบทวนโครงการใช้จ่ายที่ผ่านมา และไม่นิยมใช้วิธีจ้างเหมาภาคเอกชนเข้าดำเนินการแทนมากนัก เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบประสบการณ์ของท้องถิ่นไทยกับท้องถิ่นในประเทศตะวันตกในการบริหารงานคลังภายใต้วิกฤตทางการคลัง จะพบว่า มีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก ในประเทศตะวันตกองค์กรปกครองท้องถิ่นมีทัศนคติในการพึ่งพาตนเองด้านการคลังสูงพอสมควร อีกทั้งกลไกการเมืองในระดับท้องถิ่นมีความเข้มข้นเพียงพอที่จะคอยติดตามดูแลการจัดบริการด้านต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่ประชาชนต้องการ เมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้นในแต่ละครั้ง องค์กรปกครองท้องถิ่นจะพยายามรักษาระดับการใช้จ่ายและการให้บริการแก่ประชาชน โดยการแสวงหาแหล่งรายได้ใหม่ๆ เพิ่มขึ้นก่อนเป็นลำดับแรก จากนั้นจึงเลือกใช้กลยุทธ์ปรับปรุงในเชิงผลิตภาพและการบริหารจัดการเชิงสถาบัน เมื่อมีความจำเป็น และในกรณีที่วิกฤตเศรษฐกิจกินเวลานานขึ้น จึงจะดำเนินกลยุทธ์ปรับลดรายจ่ายและ/หรือลดการให้บริการลง เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ประชาชนได้รับผลกระทบมากเกินไปจากการได้รับบริการที่ลดลงขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั่นเอง ทั้งนี้วรรณกรรมด้านการคลังท้องถิ่นของประเทศตะวันตกต่างเสนอว่า การดำเนินกลยุทธ์ปรับตัวทั้ง 3 ด้าน จะประสบผลสำเร็จถ้าหากมีการรวมศูนย์การตัดสินใจและการควบคุมทางงบประมาณที่มีประสิทธิผล สำหรับการบริหารในยุครัดเข็มขัด โดยต้องได้รับความยินยอมพร้อมใจจากตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในระบบ

การศึกษาในครั้งนี้จึงสะท้อนให้เห็นว่า การปรับเปลี่ยนทัศนคติในการบริหารงานคลังของเทศบาลของไทยเพื่อให้คำนึงถึงการจัดบริการสาธารณะที่ต่อเนื่อง โดยการเลือกใช้กลยุทธ์การบริหารการเงินการคลังที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาความรุนแรง และความต้องการเร่งด่วนของประชาชนในพื้นที่ และสอดคล้องทันต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการบริหาร เป็นสิ่งที่ควรผลักดันให้เกิดขึ้นในวงกว้างสำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่นไทยต่อไป บทเรียนจากปรากฏการณ์วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในช่วง 2552 - 2553 น่าจะชี้ให้เห็นถึงความสำคัญในเรื่องดังกล่าวได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะในอนาคตหากภาวะวิกฤตในลักษณะอื่นๆ เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีก กรณีตัวอย่างในการรับมือของเทศบาลต่อวิกฤตเศรษฐกิจครั้งนี้ น่าจะก่อให้เกิดการเรียนรู้ที่มีคุณค่า และสามารถขยายผลให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นแห่งอื่นๆ และขยายผลไปสู่การเตรียมการเพื่อรับมือกับภาวะวิกฤตในลักษณะอื่นๆ ได้ต่อไป

เรื่องเดช ศิลมี และ มาลี จัตุรัส (2556) ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงบประมาณของเจ้าหน้าที่งบประมาณ ส่วนราชการกองทัพอากาศ ผลการศึกษา พบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงบประมาณของเจ้าหน้าที่งบประมาณส่วน

ราชการกองทัพอากาศ คือ ด้านความรู้เกี่ยวกับกฎหมายการเงิน การคลัง และงบประมาณ ด้านระบบสารสนเทศด้านงบประมาณ อยู่ในระดับมาก ด้านการบริหารจัดการงบประมาณ ด้านความร่วมมือและประสานงาน อยู่ในระดับปานกลาง และจากการทดสอบสมมติฐานซึ่งพบว่า เจ้าหน้าที่งบประมาณ ส่วนราชการกองทัพอากาศ ที่มีปัจจัยด้านชั้นยศและตำแหน่ง แตกต่างกัน ส่งผลต่อปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงบประมาณของเจ้าหน้าที่งบประมาณ ส่วนราชการกองทัพอากาศแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ในเรื่องความรู้เกี่ยวกับกฎหมายการเงิน การคลัง และงบประมาณ จากการวิเคราะห์ LSD พบว่า ชั้นยศ จำอากาศตรี - พันจ่าอากาศเอก และ นาวาอากาศตรี - นาวาอากาศเอก มีความแตกต่างกัน ตำแหน่ง เสมียนงบประมาณ และ นายทหารงบประมาณ มีความแตกต่างกัน สำหรับแนวทางการแก้ไข ควรส่งเสริมเจ้าหน้าที่งบประมาณ ส่วนราชการกองทัพอากาศ ให้ได้รับการฝึกอบรม เพื่อพัฒนาทักษะ สมรรถนะการทำงาน ได้แก่ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบงานด้านการเงินการคลัง และงบประมาณ ของส่วนราชการ และการใช้งานในระบบสารสนเทศด้านงบประมาณ เพื่อพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพประสิทธิผล ของเจ้าหน้าที่งบประมาณ ส่วนราชการกองทัพอากาศ

กฤษณ์ รักษาติเจริญ (2557) ทำการศึกษารายงานการบริหารการคลังภายใต้แนวคิด การจัดการภาครัฐแนวใหม่ ผลการศึกษา พบว่า การบริหารภาคการคลังจะต้องมีการกำหนดมาตรการการควบคุมและการดำเนินการครอบคลุมในทุกมิติ การนำการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้เพื่อกำหนดมาตรการหรือแนวทางการบริหาร จะทำให้การบริหารมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีรูปแบบตั้งแต่การศึกษาสภาพแวดล้อมและปัญหา การศึกษาเอกสารและผลการดำเนินการที่ผ่านมา รวมไปถึงผลกระทบที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดการดำเนินการ เพราะการดำเนินการภายใต้โครงการต่างๆ ต้องลดปัญหาแม้ว่าจะถูกจำกัดด้วยสภาพแวดล้อมและทรัพยากรที่มีอยู่ ปัจจุบันหลายประเทศในอาเซียนประสบปัญหา คือ การที่รัฐบาลไม่สามารถดำเนินการบริหารได้ตามที่แถลง จุดอ่อนปัญหาการบริหารการคลังที่ไม่มีคุณภาพขาดการวางแผน ขาดการศึกษาในเชิงลึก และขาดการวางรากฐานนโยบายสาธารณะเพื่อประชาชน เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐเป็นองค์กรขนาดใหญ่ ทำให้การจัดการบริหารจัดการเพื่อให้เป็นไปตามแบบแผนเดียวกันเป็นเรื่องที่ยาก เช่น การดำเนินการตามนโยบาย ผู้ที่ออกนโยบายกับผู้ดำเนินการเป็นบุคคลคนละกลุ่มกัน ถือว่าเป็นอุปสรรคที่สำคัญ ดังนั้น การร่วมมือกันของทุกภาคส่วนเป็นขั้นตอนที่สำคัญ โดยต้องมีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน แนวทางการดำเนินงานที่แน่นอน เพื่อให้ทุกภาคส่วนได้ดำเนินการตามแนวทางเดียวกัน

วรัญญา เทพหัสดิน ณ อยุธยา (2557) ศึกษาเรื่อง สัมฤทธิ์ผลการนำนโยบายการคลังไปปฏิบัติระหว่างปีพุทธศักราช 2544 - 2554 พบว่า มีความแตกต่างสาระสำคัญแห่งหมวดการเงิน การคลัง และงบประมาณเป็นรายมาตราส่วนข้อบกพร่อง พบว่า ในภาวะผูกพันทางการเงินเกี่ยวกับรายจ่าย และภาระหนี้ไม่มีการแสดงมูลหนี้ หรือรายจ่ายที่เกิดจากช่องว่างของกฎหมาย และวิธีแก้ไข

ได้แก่ 1) รัฐบาลควรจัดทำนโยบาย แผนงานสำหรับงบประมาณภาวะผูกพันหรือรายจ่ายในเรื่องนั้นๆ ไว้ล่วงหน้า โดยเฉพาะนโยบายกึ่งการคลังหรือนอกบัญชีงบประมาณ และเปิดเผยข้อมูลที่เป็นหนี้ภาวะผูกพันฯ ต่อสาธารณชน 2) ปฏิรูปทางการเมือง ให้ประชาชนมีสิทธิและมีอำนาจในการจัดตั้งองค์กรกลาง 3) รัฐบาลควรจัดทำรายงานจำนวนเงินภาษีอากรที่รัฐสูญเสียไป เนื่องมาจากการลดหย่อนต่อรัฐสภา โดยรัฐบาลทั้งสองต่างใช้นโยบายการคลังและการก่อหนี้สาธารณะเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ และเสนอนโยบายกึ่งการคลังเพื่อสร้างความนิยมและความพึงพอใจต่อประชาชน และรักษารอบวินัยทางการคลังอย่างยั่งยืนไว้ได้ และสัมฤทธิ์ผลด้านฐานะการคลังสิ้นปีงบประมาณ ปี พ.ศ. 2546 - 2549 แข็งแกร่งมากขึ้นเกินหนึ่งแสนล้านบาท และระหว่างปี พ.ศ. 2551 - 2554 ยิ่งแข็งแกร่งมากกว่าปี พ.ศ. 2540

Jonas Ayaribilla Akudugu, (2012) ศึกษาวิจัยเรื่อง สิ่งที่เป็นความรับผิดชอบในการบริหารจัดการรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น ผลการศึกษา พบว่า ความรับผิดชอบทางการเงินในการบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่นที่ผ่านมา ส่วนใหญ่เน้นกลไกความรับผิดชอบแบบดั้งเดิม เช่น การวิเคราะห์รายงานของผู้สอบบัญชีงบการเงินประจำปี หรือรายงานและยึดมั่นในกฎระเบียบทางการเงินอื่นๆ ในกลุ่ม มุ่งการวางแนวทางการวิจัยมากกว่ากระบวนการบริหารทางการเงิน ความรับผิดชอบทางการเงิน คือ ของผู้ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบทางการเงินในการบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่น โดยใช้แนวคิดของการสร้างแผนภูมิความรับผิดชอบทางการเงินการศึกษา พยายามที่จะประเมินระดับความเข้าใจของพนักงานหลัก และสมาชิกสภาประชาชนของแต่ละตำบลของประเทศ และยังพบว่า สมาชิกสภาที่เป็นเจ้าหน้าที่ของสภาความรับผิดชอบนั้น ขาดความเข้าใจในบทบาทและความรับผิดชอบเกี่ยวกับหลักในการจัดการทางการเงิน และควรมีความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นการบริหารทางการเงินที่มากขึ้น

Ziirm, M. (2011) ให้ศึกษาโดยใช้ทั้งข้อมูลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ เรื่องความคาดหวังที่ขัดแย้งกันในเรื่องการแสดงความรับผิดชอบในกรณีของสหพันธ์รัฐเยอรมันนี้ พบว่า

หลักพื้นฐานในการควบคุมองค์กรฝ่ายปกครองมีผลมาจาก “หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง” (Gesetzmaessigkeit von Justiz and Verwaltung) หรือที่เรียกว่า “หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองเข้ากับ “หลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน” กล่าวคือ การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการที่ดี หรือฝ่ายปกครองที่ดี จะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติ อันเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากตัวแทนของประชาชน

ตามหลักพื้นฐานในการควบคุมองค์กรฝ่ายปกครอง มีข้อพิจารณา 2 ประการ คือ หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง และการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง

ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองหรือที่เรียกว่า “หลักความชอบด้วยกฎหมายของ

ฝ่ายปกครอง” (der Grundsatz des Gesetzmaessigkeit der Verwaltung) ซึ่งแบ่งเป็นหลักย่อยได้ 2 หลัก คือ “หลักความมาก่อนของกฎหมาย” (der Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes) และหลักเงื่อนไขของกฎหมาย (der Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes) “หลักการกระทำทางปกครองต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย” หรือ “หลักความมาก่อนของกฎหมาย” (der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes) ซึ่งหมายความว่า การกระทำของรัฐที่ออกมาในรูปแบบบัญญัติของกฎหมายย่อมอยู่ในลำดับที่มาก่อนการกระทำของฝ่ายปกครอง ดังนั้นการกระทำของฝ่ายปกครองทั้งหลายจึงไม่อาจขัดแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายได้ หลักนี้เป็นหลักที่เรียกร่องในทางปฏิเสธรว่า การกระทำของฝ่ายปกครองทั้งหลายจึงไม่อาจขัดแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายได้ หลักนี้เป็นหลักที่เรียกร่องในทางปฏิเสธรว่า การกระทำของฝ่ายปกครองหรือมาตรการอันใดอันหนึ่งของฝ่ายปกครองจะขัดแย้งกับกฎหมายทั้งหลายที่มีอยู่ไม่ได้ ดังนั้น หากการกระทำของฝ่ายปกครองหรือมาตรการอันใดของฝ่ายปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักการกระทำทางปกครองต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย (der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes) ในขณะที่หลักความมาก่อนของกฎหมายเรียกร่องในทางปฏิเสธร มิให้ฝ่ายปกครองกระทำกรอันใดที่เป็นการขัดแย้งกับกฎหมายที่มีอยู่ แต่หลักเงื่อนไขของกฎหมายกลับเรียกร่องว่า ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการกระทบกับสิทธิของปัจเจกบุคคล หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการดังกล่าว การกระทำของฝ่ายปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยหลักเงื่อนไขของกฎหมายดังกล่าว

Wilson, D., (2012) ได้ศึกษาถึง กลไกความสัมพันธ์และการควบคุมการบริหารส่วนท้องถิ่นกับส่วนกลางของฝรั่งเศส โดยเน้นการวิจัยเชิงคุณภาพ พบว่า ในการดำเนินงานบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองนั้น ไม่ว่าจะดำเนินการในสภาพใดก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่เอกชนได้ ในปัจจุบันถือเป็นหลักว่า ผู้ใดได้รับความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่า เมื่อมีความเสียหายจากการกระทำทางปกครองขึ้นดังกล่าวแล้ว ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบ กล่าวคือ ตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำกรนั้นต้องรับผิดชอบ และชดใช้ค่าเสียหายด้วยทรัพย์สินส่วนตัวของเขาเอง หรือรัฐในฐานะผู้สั่งการจะต้องรับผิดชอบ โดยชดใช้ค่าเสียหายจากเงินของรัฐเอง ประการต่อมา คือ เงื่อนไขความรับผิดชอบที่จะได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนค่าเสียหายนั้น จำเป็นต้องเกิดขึ้นจากความผิดของฝ่ายปกครองเสมอไปหรือไม่ และประการสุดท้ายคือ ปัญหาในเรื่องอำนาจศาลที่จะพิจารณา กล่าวคือ กรณีใดตกอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม และกรณีใดตกอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง นอกจากนี้ กรณีการควบคุมการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นนิติกรรมทางปกครองหรือปฏิบัติการทางปกครอง แม้องค์กรตุลาการหรือศาลจะสามารถวินิจฉัย เพื่อให้ผลทางกฎหมายของการกระทำทางปกครองเช่นว่านั้นหมดสิ้นไปก็ตาม และในหลายกรณีนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวนี้ ก็ได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อราษฎรหรือรัฐเช่นกัน ดังนี้เมื่อศาลหรือองค์กรตุลาการได้วินิจฉัยให้ผลทางกฎหมายของการกระทำทาง

ปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหมดสิ้นไปแล้ว ปัญหาที่มีอยู่อีกว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณีนี้จะต้องมีความรับผิดชอบหรือไม่ และหากมีจะมีมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นนี้ กฎหมายปกครองฝรั่งเศสได้ถือหลักกฎหมายมหาชนขยายความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองออกไปอย่างกว้างขวาง เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครอง หรืออีกนัยหนึ่ง กฎหมายฝรั่งเศสยอมรับรู้ในเรื่องความรับผิดชอบส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ และความรับผิดชอบขององค์กรฝ่ายปกครอง ตลอดจนความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่และองค์กรฝ่ายปกครอง

Reeve, H. (1998) ได้ศึกษาวิจัย โดยศานวิวิธีเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยและการถ่วงดุลของสหรัฐอเมริกาได้ พบว่า ระบบรัฐสภากระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุล เอื้อให้รัฐสภามีอำนาจพิเศษในการตรวจสอบหน่วยงานราชการในเรื่องทางกฎหมาย โดยอำนาจที่สำคัญที่สุดคือ “อำนาจการจัดการทางการเงิน” (power of the purse) เพราะหน่วยงานของรัฐนั้นต้องพึ่งงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้น การควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยผ่านการควบคุมทางกฎหมาย จึงทำให้สภาอำนาจในการตรวจสอบ รัฐสภายังได้จัดตั้งหน่วยงานที่ชื่อว่า สำนักงานงบประมาณของสภา (Congressional Budget Office) เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบหน่วยงานของรัฐ และตรวจสอบสำนักงานการจัดการ และงบประมาณอีกชั้นหนึ่งในเรื่องงบประมาณ และรัฐสภายังกำหนดให้คณะกรรมการที่จะฟังคำแถลง และคณะกรรมการชุดพิเศษที่ทำหน้าที่สืบสวน หน่วยงานพิเศษของสภาเหล่านี้ล้วนทำให้หน่วยงานราชการ และข้าราชการมีความรับผิดชอบที่ต้องตอบคำถามในเรื่องการกระทำของตน แต่ด้วยความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสภา ทั้งในเรื่องการกระจายอำนาจจากคณะกรรมการประจำไปสู่คณะอนุกรรมการจำนวนมาก และแนวโน้มที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพึ่งพาหน่วยงานราชการ เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนในเรื่องการเลือกตั้ง ทำให้การตรวจสอบโดยรัฐสภามีประสิทธิภาพลดน้อยลง

นอกจากการควบคุมและตรวจสอบ โดยประธานาธิบดีและรัฐสภาแล้ว หน่วยงานราชการยังต้องแสดงความรับผิดชอบต่อศาลในเรื่องของการปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติและสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญอีกด้วย และโดยการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครอง ทำให้ศาลมีบทบาทที่เพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม เพียงแค่ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลไม่ได้ทำให้ระบบความพร้อมรับผิดชอบแบบมีปัจจัยอื่นๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อระบบความพร้อมรับผิดชอบในหน่วยงานราชการ ตั้งแต่เรื่องของระบบและขนาดของหน่วยงาน ซึ่งเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่นๆ เช่น หน่วยงานด้านตุลาการแล้วนั้น หน่วยงานทางปกครองมีขนาดและขอบข่ายที่กว้างใหญ่กว่ามาก ประกอบไปด้วยหน่วยงานเล็กๆ จำนวนมากที่ยังคงเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีจำนวนข้าราชการในหน่วยงานมากมาย ผู้บริหารในหน่วยงานราชการมักเป็นผู้ที่มีความชำนาญและมีข้อมูลที่ถูกต้อง จึงอาจเป็นเรื่องยากที่จะทำให้หน่วยงานราชการและข้าราชการรับผิดชอบได้ นอกจากนี้ระบบการจัดการด้านบุคลากรของ

ราชการที่ให้ความมั่นคงกับข้าราชการ ทำให้เป็นเรื่องยากที่ข้าราชการจะถูกไล่ออก อีกทั้งการแบ่งแยกอำนาจก็ทำความยุ่งยากให้กับระบบความพร้อมรับผิด เพราะปัญหาในเรื่องการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานทางด้านการบริหาร และหน่วยงานทางด้านนิติบัญญัติที่มีธรรมชาติในการทำงานคนละแบบ

นอกจากนี้ ระบบราชการอเมริกันไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินใจอย่างรวมศูนย์ โครงสร้างของส่วนราชการมักจะแยกส่วนและมีหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน ซึ่งการแยกส่วนและการซ้ำซ้อนมีทั้งผลดีและไม่ดี โดยผลดี คือ ทำให้ระบบความพร้อมรับผิดสามารถบังคับใช้ได้หลายช่องทาง ในขณะที่ผลเสีย คือ ยากที่จะระบุความรับผิดชอบที่แน่ชัดว่าเป็นของหน่วยงานใด (Dahl, 1970)