

# ศึกษาความหมายและความเข้าใจในความเป็นนิติบุคคล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย\*

## AN INVESTIGATION OF DEFINITION AND UNDERSTANDING OF THE JURISTIC ENTITY OF THAI LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS

สิริกาญจน์ ศรีสุรัตน์

Sirikan Srisurat

ณาน เรืองธรรมสิงห์

Charles Ruangthamsing

มหาวิทยาลัยขอนแก่น

Khon Kaen University, Thailand

E-mail: sirikan.ssr@kkumail.com

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) ความหมายความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย 2) ความเข้าใจความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของราชการส่วนท้องถิ่นและราชการส่วนภูมิภาค ดำเนินการศึกษาวิจัยโดยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาและวิเคราะห์จาก เอกสาร กฎหมาย บทวิเคราะห์ บทความวิชาการ เอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งออนไลน์ และเอกสารปกติที่เกี่ยวข้องกับความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการสัมภาษณ์เชิงลึกข้าราชการส่วนท้องถิ่น และข้าราชการส่วนภูมิภาค รวมจำนวน 12 คน เพื่อที่จะได้นำข้อมูลมาวิเคราะห์เชิงเนื้อหาและสรุปบรรยายเชิงพรรณนา

ผลการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่มีกิจการหรือวัตถุประสงค์หลักในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ รายได้ และมีอิสระในการดำเนินงาน ตลอดจนมีองค์กรในการดำเนินงานเป็นของตนเองทั้งที่เป็นสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในเขตท้องถิ่นของตน กรณีความเข้าใจนั้นราชการส่วนท้องถิ่นและส่วนภูมิภาคมีความเข้าใจในความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สวนทางกัน ส่งผลให้ในทางปฏิบัตินั้นยังคงขัดกับหลักความเป็นนิติบุคคลอยู่ส่งผลให้ไม่เกิดการใช้อำนาจความเป็นอิสระตามฐานะนิติบุคคลที่ได้รับ

**คำสำคัญ:** การกระจายอำนาจ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

\* Received 6 September 2019; Revised 16 December 2019; Accepted 22 December 2019



## Abstract

The objectives of this study aims to investigate 1) the definition of local administrative organizations in term of legal entity, and 2) understanding of legal entity of local government and provincial government organization. The methodology applied in this study was quantitative research. Document, regulation, review paper, academic paper, online document, and offline document related to legal status of local administrative organizations as well as survey by means of interview from 12 government officials working in organization, were used for content and descriptive analysis.

Results found that local administrative organizations has a legal status according to the public law, it has missions to manage local public service as well as collect income. The organization also self-govern, administrative officers are elected from locals. Local government and provincial government organization officers understands the term definition of local administrative organizations theoretically. However, in practice, it is still contrary to the principles of being a legal entity. It subsequently cause of ineffectively use of self-governing.

**Keywords:** Decentralization, Local Administrative Organizations, Legal Entity of Local Administrative Organizations

## บทนำ

การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันนี้ ประเทศไทยใช้หลักการปกครองแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) อันเป็นวิธีการใช้อำนาจตามหลักประชาธิปไตย กล่าวคือเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางได้สละ หรือมอบอำนาจการตัดสินใจในการปกครองให้แก่องค์กรอื่นอย่างเป็นทางการ โดยอาจจะทำขึ้นเป็นกฎหมาย หรือนโยบาย และองค์กรที่สามารถรับมอบอำนาจมาจากรัฐบาลกลางนั้นได้ ควรที่จะต้องมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ สามารถมีทรัพย์สิน มีงบประมาณ มีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน รวมทั้งมีบุคลากร ตลอดจนจนถึงผู้บริหาร และสภาพที่มาจากทางเลือกตั้งของประชาชน โดยทำหน้าที่ให้บริการประชาชนภายในอาณาบริเวณหนึ่ง ๆ ที่มีความชัดเจนแน่นอน องค์กรที่สามารถรับมอบอำนาจ ที่รัฐบาลกลางสละอำนาจมาให้เราได้ เราเรียกว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2551)

การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองที่จำเป็นและมีความสำคัญในการบริหารและพัฒนาประเทศ อันจะเห็นได้ว่า รัฐบาลกลางซึ่งเป็นกลไกในการบริหารการปกครอง



ของรัฐนั้นภาระหน้าที่มากมายในการบริหารประเทศให้ประชาชนได้รับความสุข ความสงบ และความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต อีกทั้งความมั่นคงทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม จึงเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะดูแลและจัดทำบริการให้กับประชาชนได้อย่างทั่วถึง และอาจทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินงาน ไม่สนองต่อความต้องการโดยแท้ของแต่ละชุมชนได้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2553) เมื่อเป็นเช่นนี้ การลดภาระของรัฐบาลโดยการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเพื่อการสนองต่อความต้องการของชุมชน จะทำให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว และตรงกับความต้องการของชุมชนนั้น ๆ เป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชนปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น นับเป็นการปกครองตนเองในระดับล่างสุดและใกล้ชิดประชาชนที่สุด

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้มีเนื้อหาเป็นการให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น ในหมวด 5 มาตรา 78 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ “กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศ ในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อม ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ ของประชาชนในจังหวัดนั้น” และได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อให้การกระจายอำนาจพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม ใน หมวด 9 รวม 9 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 282 ถึง มาตรา 290 กล่าวได้ว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารการบริการงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยมีรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย และเพื่อกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 การกระจายอำนาจก็ยังคงปรากฏอยู่ในแนวเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทั้งในแนวนโยบายด้านการบริหาร และในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน เน้นถึงเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองอย่างชัดเจน (รศณรงค์ รัตนะเสริมพงศ์, 2550) ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เองแม้จะระบุว่าต้องมีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายอำนาจและหน้าที่ แต่ก็มีได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงการเพิ่มการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากขึ้นไว้แต่อย่างใด และในหมวดว่าการปกครองท้องถิ่น จะเห็นได้ถึงความพยายามทำให้การกระจายอำนาจถดถอยเมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และ 2550 โดยเปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้ง อีกทั้งไม่ได้กำหนด



ห้ามข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น และไม่มีerkกำหนดวาระของผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งโดยหลักการแล้วการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่ให้ความสำคัญความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจและประชาชนมีความใกล้ชิดกันมากที่สุด และเป็นพื้นที่ที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองได้มากที่สุดการเปิดช่องดังกล่าวจึงเป็นการขัดกับหลักการปกครองท้องถิ่น (iLaw, 2561)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะมีอิสระได้ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลเพื่อผลสมบูรณ์ตามกฎหมายในการปกครองตนเอง กล่าวคือ มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย ตลอดจนมีทรัพย์สินเป็นของตนเอง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะความเป็นบุคคลแยกต่างหาก ออกจากรัฐส่วนกลาง เพื่ออำนวยความสะดวกในการทำงานของท้องถิ่นมีความคล่องตัวและรวดเร็ว รวมถึงเป็นการต่อยอดหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น กล่าวคือ มีอิสระในการบริหารจัดการในเรื่องต่าง ๆ ที่อยู่ในขอบเขตการปกครองของตนได้โดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐ (กฤษณ์ วงศ์วิเศษธร, 2560) ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีลักษณะเป็นนิติบุคคลแล้วไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้สมบูรณ์ เพราะการกระทำขององค์กรนั้น ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย และจำเป็นต้องพึ่งพารัฐในการทำงานอยู่ตลอดเวลา (โกวิท พวงงาม, 2552)

แต่อย่างไรก็ตามในการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นนั้นยังคงมีปัญหาในการนำมาปฏิบัติ เนื่องจากการกำหนดมาตรการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มงวดมากเกินไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงไม่มีอิสระในการบริหารจัดการ ยังคงต้องคอยอนุมัติในการดำเนินการจากส่วนกลาง เนื่องจากงบประมาณที่ต้องรอจากส่วนกลาง อีกทั้งยังไม่สามารถดำเนินกิจกรรมตามอำนาจหน้าที่ในบางเรื่องได้เนื่องจากหน่วยงานของรัฐยังไม่ได้มอบหมายภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเพราะกฎหมายระเบียบต่าง ๆ ยังไม่มีการแก้ไขปรับปรุงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการดำเนินการได้ ประกอบกับยังมีภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐซึ่งเป็นดุลพินิจของรัฐโดยสมบูรณ์จึงทำให้ความอิสระในการบริหารยังอยู่ภายใต้การบริหารของรัฐ ในด้านการถ่ายโอนเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการสั่งการเพื่อให้ปฏิบัติงานตามที่ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคกำหนด จึงส่งผลให้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่อย่างจำกัดและไม่ได้เป็นไปตามหลักการของการกระจายอำนาจที่ควรจะเป็น

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีข้อสงสัยเกิดขึ้นเกี่ยวกับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าแท้จริงแล้วมีอิสระอยู่จริงหรือไม่ หากท้องถิ่นสามารถมีอิสระในการบริหารมากขึ้น ก็จะสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นอย่างตรงเป้าหมาย รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับการกระจายอำนาจ ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมและมีความรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนมากขึ้น ซึ่งหากจะพิจารณาความเป็นอิสระขององค์กร



ปกครองท้องถิ่นแล้วควรจะต้องเริ่มจากการพิจารณาถึงความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครอง  
ท้องถิ่นเนื่องจากเป็นหลักการสำคัญในแนวคิดของความเป็นอิสระของท้องถิ่น

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรที่จะศึกษาความหมายและความเข้าใจความเป็นนิติบุคคลของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในความเข้าใจของตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองและส่วน  
ภูมิภาคที่มีต่อเรื่องนี้ และในด้านของกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ได้ตีความในเรื่องนี้ไว้

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความหมายความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม  
กฎหมาย
2. เพื่อศึกษาความเข้าใจความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ  
ราชการส่วนท้องถิ่นและราชการส่วนภูมิภาค

### วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยได้ใช้วิธีการเก็บ  
รวบรวม 2 วิธี ได้แก่ การวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) และการสัมภาษณ์  
เชิงลึก (in Depth Interview) มีวิธีการและขั้นตอน ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา ทำการศึกษาเฉพาะความหมายและความเข้าใจความ  
เป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 1) การเลือกพื้นที่วิจัยเป็นที่ว่าการอำเภอและเทศบาล  
เมืองในจังหวัดขอนแก่น ได้เลือกจากความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลประกอบกับสามารถให้  
ข้อมูลที่ต้องการได้ครอบคลุมและเพียงพอ โดยการสุ่มที่ว่าการอำเภอจำนวน 2 อำเภอ และ  
เทศบาลเมืองจำนวน 2 เทศบาล 2) การเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคและ  
ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ได้เลือกจากการมีตำแหน่งเป็นผู้บริหารหรือหัวหน้าฝ่ายโดยสุ่มผู้ให้  
ข้อมูลแบบเฉพาะเจาะจง(Purposive sampling) ซึ่งผู้วิจัยได้เลือกเอง คือ ข้าราชการส่วน  
ภูมิภาค จำนวน 6 คน ได้แก่ ท้องถิ่นอำเภอ 2 คน ปลัดอำเภอ 2 คน ปลัดอาวุโส 2 คน และ  
ข้าราชการส่วนท้องถิ่นจำนวน 6 คน ได้แก่ ปลัดเทศบาล 2 คน ผู้อำนวยการกองวิชาการและ  
แผนงาน 2 คน นิติกร 2 คน
3. เครื่องมือที่ใช้เก็บข้อมูล ผู้วิจัยเลือกใช้เครื่องมือเก็บข้อมูล 2 ประเภท ดังนี้
  - 3.1 เครื่องมือวิจัยเชิงเอกสาร ได้แก่ กฎหมาย บทวิเคราะห์  
บทความวิชาการ เอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งออนไลน์ และเอกสารปกติ
  - 3.2 เครื่องมือวิจัยสัมภาษณ์เชิงลึก โดยสัมภาษณ์เกี่ยวกับความเป็น  
นิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเข้าใจของผู้ให้ข้อมูล ข้อดีต่อตัวองค์กรและ  
ประชาชน จุดบกพร่อง ปัญหา และข้อเสนอแนะเพิ่มเติม



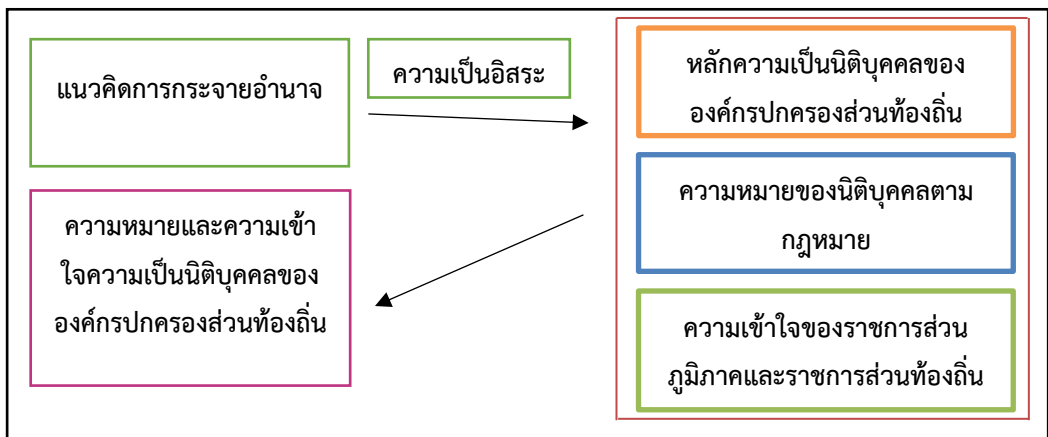
4. การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยจะทำการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลหลังจากเก็บรวบรวมข้อมูลเสร็จ โดยจะนำข้อมูลที่ได้ทั้งหมด มาตรวจสอบด้วยวิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) จากนั้นทำการวิเคราะห์ข้อมูลตามกรอบวิจัยที่จะนำไปสู่การทำความเข้าใจความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนบรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัยด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

5. การนำเสนอข้อมูล ผู้วิจัยจะนำเสนอโดยวิธีการเขียนบรรยายเชิงพรรณนา (Description) ด้วยข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เป็นสำคัญ อีกทั้งอธิบายและยกคำพูดประกอบ (Quotation) ในส่วนผลการศึกษาความเข้าใจความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากผู้ให้ข้อมูลด้วย

#### 6. กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นการอธิบายถึงความสัมพันธ์ของแนวคิดการกระจายอำนาจที่ก่อให้เกิดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย และยึดแนวคิดความอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสาระสำคัญในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีหลักการสำคัญในแนวคิดดังกล่าวคือ เน้นถึงความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถบริหารจัดการได้สอดคล้องกับแนวคิดการกระจายอำนาจอย่างเต็มประสิทธิภาพ

แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติและความเข้าใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ในเรื่องความเป็นนิติบุคคลยังคงมีปัญหาอยู่มาก จึงก่อให้เกิดปัญหานำมาซึ่งการกำหนดกรอบแนวคิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในครั้งนี้



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิด การศึกษาความหมายและความเข้าใจความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



## ผลการวิจัย

จากวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อศึกษาความหมายความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย จากการศึกษาและวิเคราะห์เอกสารอันเกี่ยวกับความหมายความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสรุปผลได้ดังนี้ นิติบุคคล คือ “ผู้ทรงสิทธิทางกฎหมาย” เป็นผู้ซึ่งสามารถมีสิทธิและหน้าที่เป็นของตนเองตามกฎหมาย (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2561) นิติบุคคลใดที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชน มีภารกิจในการให้บริการสาธารณะและมีอำนาจในทางมหาชนที่จะบังคับกับเอกชน นิติบุคคลนั้นย่อมเป็นนิติบุคคลมหาชน แต่หากนิติบุคคลใดที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชน มีภารกิจในการดำเนินการเพื่อประโยชน์เอกชน และไม่มีการใช้อำนาจมหาชนแล้ว นิติบุคคลนั้นก็จะเป็นนิติบุคคลเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่มีกิจการหรือวัตถุประสงค์หลักในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่น ตลอดจนมีการใช้อำนาจในทางมหาชนที่อาจจะกระทบกระเทือนสิทธิหน้าที่ของบุคคล โดยการดำเนินการดังกล่าวจะต้องอาศัยกฎหมายเป็นพื้นฐานอยู่ภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดของกฎหมายที่จัดตั้ง กล่าวคือ มีอำนาจหน้าที่ รายได้ และมีอิสระในการดำเนินงาน ตลอดจนมีองค์กรในการดำเนินงานเป็นของตนเองทั้งที่เป็นสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในเขตท้องถิ่นของตน แต่อย่างไรก็ตามทุกอย่างต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้หากไม่มีกฎหมายบัญญัติหรือกำหนดไว้ว่าให้กระทำการนั้นได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถกระทำการดังกล่าวได้ อีกทั้งยังต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐผ่านทางรัฐมนตรีหรือข้าราชการส่วนภูมิภาค

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลมหาชนโดยมีสถานะความเป็นนิติบุคคลอันเนื่องมาจากผลของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งได้แก่ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2561)

1. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 7 “เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นๆเป็นเทศบาลตามพระราชบัญญัตินี้ให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง (นิติบุคคล) มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น” โดย แบ่งเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล

2. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 43 “องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น” ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

3. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 8 “ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น” มีงบประมาณทรัพย์สินและข้าราชการเป็นของตนเอง ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด



4. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ให้การปกครองของ กทม.เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระบบพิเศษ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีการแบ่งพื้นที่การบริหารเป็นเขตและแขวง ประกอบด้วยสภากรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประเทศ

5. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 เมืองพัทยาได้รับจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระบบพิเศษ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ประกอบด้วยสภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยา

จากวัตถุประสงค์ที่ 2 เพื่อศึกษาความเข้าใจความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของราชการส่วนท้องถิ่นและราชการส่วนภูมิภาค จากการศึกษาและสัมภาษณ์ความเข้าใจความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแบ่งออกเป็นความเข้าใจของราชการส่วนท้องถิ่น และความเข้าใจของราชการส่วนภูมิภาค สามารถสรุปผลได้ดังนี้

1. ความเข้าใจความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสภาพความเป็นบุคคลที่ถูกสมมติขึ้นตามกฎหมาย โดยมีตัวแทนที่ทำหน้าที่ในนามนิติบุคคล คือ นายกเทศมนตรี เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารงาน ทำนิติกรรมก่อนนี้ผูกพัน ให้บริการสาธารณะตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องนิติบุคคลสามารถจัดการตัวเองได้อิสระไม่ขึ้นตรงกับใคร นิติบุคคลในระบบเอกชนเขาสามารถที่จะบริหารจัดการตัวเองได้ทั้งหมด แต่ตามระเบียบกฎหมายในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลแต่ในขณะเดียวกันไม่สามารถที่จะบริหารจัดการตัวเองได้อย่างอิสระเนื่องจากต้องดำเนินการตามระเบียบกฎหมาย ทำงานตามนโยบาย อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น นิติบุคคลเป็นการกระจายอำนาจช่วยให้คล่องตัวเนื่องจากหากไม่เป็นนิติบุคคลการดำเนินการในเรื่องหนึ่งจะต้องผ่านการขออนุมัติหลายชั้น

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งนั้นเป็นผลดีเนื่องด้วยผู้บริหารท้องถิ่นเป็นตัวแทนประชาชนจึงต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน นโยบายที่ออกมาจะมีขึ้นเพื่อตอบสนองประชาชนได้มากกว่าเพราะการคงอยู่ของเขานั้นขึ้นอยู่กับคะแนนเสียงของประชาชน นักการเมืองจะดำเนินงานโดยยึดความชื่นชอบของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญซึ่งต่างจากข้าราชการที่จะถือกฎระเบียบเป็นสิ่งสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรมีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจบริหารจัดการเพื่อประโยชน์ของคนในท้องถิ่น เพื่อให้เกิดสภาพคล่องในการดูแลประชาชน และให้บริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

อย่างไรก็ตามความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้เป็นจริงตามนิยามความหมาย ทำให้เกิดอุปสรรคในการปฏิบัติ เหมือนสามารถดำเนินงานตามเจตนารมณ์ของตนได้ทุกอย่างแต่ความจริงนั้นไม่ได้ ในการปฏิบัติแทบไม่ได้มีความเป็นนิติ





บุคคลเลย ไม่ใช่การกำกับดูแลแต่เหมือนบังคับบัญชา การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลนั้นส่งผลให้ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบ กฎหมายอย่างเคร่งครัดมากกว่าตอนที่ไม่มีนิติบุคคล เนื่องจากถ้าไม่มีนิติบุคคลการดำเนินการต่างๆจำเป็นต้องขออนุมัติหลายชั้นซึ่งกว่าจะผ่านแต่ละขั้นนั้นจะมีผู้ที่คอยตรวจสอบให้อยู่แล้ว ในขณะที่เมื่อเป็นนิติบุคคลแล้วไม่จำเป็นต้องขออนุมัติจึงต้องคอยตรวจสอบเองว่าถูกต้องตามระเบียบหรือไม่เพราะเมื่อทำไม่ถูกมันมีความรับผิดชอบที่ผู้รับผิดชอบต้องชดใช้เกิดขึ้นมา การดำเนินงานของท้องถิ่นในเรื่องการดำเนินการสาธารณะจึงต้องดูว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเราหรือไม่ ซึ่งจะต้องดู พรบ.จัดตั้ง และ พรบ. กำหนดแผน และกระจายอำนาจว่ามีอะไรบ้างที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ ข้อจำกัดของการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องของการติดขัดข้อกฎหมาย อย่างในเรื่องของงบประมาณในการบริหารบุคคลได้กำหนดไม่ให้เกินร้อยละ 40 นั้นก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก รายได้น้อยก็ไม่สามารถที่จะมีงบประมาณจะจ้างบุคลากรเพิ่มได้ และท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีภาระในการดูแลบุคลากรของตนค่อนข้างมาก ก็ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณได้อย่างเหมาะสม ท้องถิ่นจึงไม่มีอิสระในการทำงานเต็มที่ กฎหมายที่สร้างมาควบคุมมากน้อยแค่ไหน เนื่องจากการทำงานจะอิงจากกฎหมายอย่างเดียวไม่ได้ กรมการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการกฤษฎีกา ศาลปกครอง และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน มักตีความด้านอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกัน เป็นคนละความหมาย และเมื่อหน่วยงานผู้ตรวจสอบมาตรวจสอบ จึงมักมีปัญหาเกิดขึ้น ทุกคนมักมองว่าท้องถิ่นมีทุจริตเยอะ เพราะมีท้องถิ่นในประเทศมีจำนวนมาก อย่างไรก็ตามถ้าหากนับแยกแต่ละที่แล้วจำนวนเงินนั้นไม่เยอะเลย เมื่อมองว่าท้องถิ่นทุจริตเยอะ ผลที่ตามมาจึงเป็นการที่มีการตรวจสอบที่บ่อยมากขึ้นทำให้ท้องถิ่นไม่กล้าทำงานเนื่องจากกลัวมีความผิด บุคคลกรขาดความกระตือรือร้นที่จะทำงานที่นอกเหนือจากที่ได้รับมอบอำนาจมา ไม่กล้าตัดสินใจเด็ดขาดในการให้บริการสาธารณะ และไม่กล้าคิดจะทำสิ่งใหม่ ๆ เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นเท่าที่ควร

“...แม้ว่าจะถ่ายโอนมาก็ต้องดูด้วยว่าให้มาทั้งหมดรีเปลาหรือให้แค่บางส่วน ส่วนไหนทำได้ส่วนไหนทำไม่ได้ ตรงนี้จึงเป็นปัญหา หน่วยงานตรวจสอบจึงมาตรวจสอบท้องถิ่นอยู่เป็นประจำ บางเรื่องดูตามกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถทำได้ แต่หน่วยงานตรวจสอบที่เข้ามากลับบอกว่าทำไม่ได้ ทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องบริการสาธารณะ งานทับซ้อน ควรจะให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งรับผิดชอบ อิสระไม่จริง...” (ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน เทศบาลเมืองพล, 2562)

2. ความเข้าใจความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการในองค์กรได้เอง สามารถดำเนินการทุกอย่างได้เองตามงบประมาณที่เขามีอยู่ ซึ่งทฤษฎีกับปฏิบัติในความเป็นจริงตอนนี้ก็ไม่ได้สวนทางกันมากนัก ท้องถิ่นมีอิสระเยอะมากสิ่งที่ต่างกับเอกชนตรงมีเพียงแค่เอกชนมุ่งไป



ที่การแสวงหากำไร แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมุ่งไปที่การดูแลประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ ในส่วนของภูมิภาคไม่ได้เข้าไปยุ่งเกี่ยวเพียงแต่กำกับดูแลเป็นการถ่วงดุล จะได้ช่วยดูแลผลประโยชน์ของชาติ เพราะถ้าหากกระจายอำนาจไปหมดโดยไม่มีส่วนภูมิภาค การบริการสาธารณะก็จะขึ้นอยู่กับผู้บริหารของหน่วยงานนั้น ๆ อย่างเดียวว่าจะเดินไปในทิศทางไหน ความถูกต้องจึงขึ้นอยู่กับตัวผู้บริหาร ก็จะดูแลได้ลำบากเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมากเกินไปส่วนกลางจะเข้ามาดูแลได้

ส่วนประโยชน์ต่อประชาชนนั้นคือการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากการที่ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคจะเข้ามาแก้ปัญหาเองต้องผ่านขั้นตอนหลายขั้นตอนกว่าจะเข้ามาแก้ปัญหาได้นั้นใช้เวลานานอาจส่งผลให้ประชาชนเกิดความเสียหายมากขึ้นถ้าปัจจุบันเป็นไปตามทฤษฎีการกระจายอำนาจก็จะเกิดประโยชน์จริง ๆ เพียงแต่ว่าความเป็นจริงมันเป็นการปฏิบัติมันก็เลยเกิดผลเสียมากกว่า ท้องถิ่นที่เพิ่งเริ่มมีได้ไม่นานเป็นการกระจายอำนาจทั้งที่ไม่พร้อม อีกทั้งประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมเท่าที่ควร ทำให้ความเข้มแข็งยังไม่มี แต่ก่อนการเลือกตั้งท้องถิ่นไม่ได้กำหนดคุณสมบัติ จึงทำให้ผู้บริหารขาดความสามารถ นิติบุคคลมันเอามาใช้กับข้าราชการไม่ได้ ในอนาคตหลักความเป็นนิติบุคคลควรจะยกเลิก ประกอบกับบริบทสังคมไทยความใกล้ชิดระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับประชาชนเนี่ยมีมาก (ระบบอุปถัมภ์) และมักจะไม่ได้เรียนรู้ถึงกลไกตรวจสอบนี้เลยตรงนี้จึงเป็นอุปสรรคที่ไม่สามารถที่จะปล่อยกลไกให้ไหลไปตามทฤษฎีได้

อย่างไรก็ตามได้มีความคิดเห็นที่ให้ความเห็นขัดแย้งว่าปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เป็นอิสระเต็มที่ ไม่เป็นอิสระเหมือนนิติบุคคลเอกชน แต่เป็นนิติบุคคลเพียงเพื่อให้เกิดความสะดวกในการบริหารจัดการในองค์กรโดยเฉพาะในเรื่องจัดการงบประมาณยังคงอยู่ในระบอบราชการ ต้องถูกกำกับดูแลโดยส่วนภูมิภาคทำให้ความเป็นนิติบุคคลจริง ๆ ตอนนี้แทบไม่ได้เกิดประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลย ควรปล่อยให้ท้องถิ่นเป็นอิสระ และดึงประชาชนเข้ามาในกลไกกระจายอำนาจนี้ให้ได้มากที่สุดถึงแม้จะใช้เวลาานก็ไม่เป็นไร

“...กฎหมายบัญญัติว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลมีความเป็นอิสระแต่ก็ต้องมีการกำกับดูแลโดยส่วนภูมิภาค ทำให้ปัจจุบันไม่เป็นอิสระเต็มที่ซึ่งถูกกำกับดูแลตามกฎหมายมีความเป็นนิติบุคคลแค่บางส่วน...” (ท้องถิ่นอำเภอ ที่ว่าการอำเภอบ้านไผ่, 2562)

## อภิปรายผล

จากการศึกษา ความหมายและความเข้าใจความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยมีประเด็นที่จะอภิปรายผลโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาความหมายความ



เป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย 2) เพื่อศึกษาความเข้าใจความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของราชการส่วนท้องถิ่นและราชการส่วนภูมิภาค

ผลการศึกษาพบว่ากฎหมายของประเทศไทยได้ให้ความหมายของนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า เป็นนิติบุคคลมหาชน สามารถดำเนินการภายใต้หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่เป็นของตนเอง บริหารงานการคลัง และมีอิสระในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนมีองค์กรในการดำเนินงานเป็นของตนเองแต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ซึ่งจากการสัมภาษณ์ราชการส่วนท้องถิ่นและราชการส่วนภูมิภาคต่างเข้าใจความหมายตามที่กฎหมายและทฤษฎีได้กล่าวเอาไว้ แต่อย่างไรก็ตามราชการส่วนท้องถิ่นได้มีการให้ความเห็นตรงกันในเรื่องของการนำเอาหลักที่มีมาปฏิบัติว่าในการปฏิบัติ นั้นความเป็นนิติบุคคลนั้นตรงกันข้ามกับทฤษฎีที่มี เนื่องด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินงานตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้นและหากหน่วยงานตรวจสอบพบว่าการกระทำใดก็ตามไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ก็จะต้องมีความผิดแม้จะเป็นการกระทำเพื่อตอบสนองประชาชน กล่าวได้ว่าเป็นการติดขัดในข้อกำหนดอันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ในส่วนของการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นสามารถจำแนกได้เป็นรายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาเอง รายได้ที่รัฐจัดเก็บและแบ่งให้ และรายได้ที่รัฐจัดเก็บให้ โดยได้ให้ความสำคัญกับรายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาเองเพื่อส่งเสริมหลักการพึ่งตนเอง และหลักอิสระทางการคลัง พบว่ารายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาเองไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการพื้นที่เนื่องจากข้อจำกัดในด้านเศรษฐกิจ ภูมิสังคม การเมืองและวัฒนธรรมท้องถิ่น อีกทั้งการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่น ไม่สอดคล้องกับการถ่ายโอนงบประมาณด้วยเหตุที่ว่าไม่ไวใจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะไม่ได้นำงบประมาณดังกล่าวไปใช้ตามนโยบายที่มอบให้ จึงส่งผลให้ท้องถิ่นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐ ซึ่งเป็นการลดความเป็นนิติบุคคลของท้องถิ่นลงไปอีก นอกจากนี้ในเรื่องการกำกับดูแลนั้นถึงแม้ว่าตามทฤษฎีส่วนจะให้ราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลางมีหน้าที่กำกับดูแลเท่านั้น ไม่สามารถเข้ามาออกคำสั่งหรือบังคับบัญชาส่วนท้องถิ่นได้ แต่กระนั้นการกำกับดูแลที่เข้มงวดมากเกินไปจนส่งผลกระทบต่อความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะกลไกการตรวจสอบที่เข้มงวดทำให้การทำงานของท้องถิ่นเป็นไปด้วยความยากลำบากและเกิดการติดขัดตลอดจนทำให้ท้องถิ่นไม่กล้าที่จะคิดอะไรใหม่ ๆ เพื่อพัฒนาท้องถิ่นเนื่องจากกลัวว่าหากทำแล้วจะไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้แล้วจะมีความผิดซึ่งอาจส่งผลให้ไม่เกิดการใช้อำนาจความเป็นอิสระตามฐานะนิติบุคคลที่ได้รับ

ส่วนกรณีความเข้าใจของราชการส่วนภูมิภาคนั้นได้มีความเห็นต่างกันอยู่บ้างโดยแยกเป็นผู้ที่เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นนิติบุคคลตามทฤษฎีเพียงพอแล้วไม่ควรจะให้เป็นผู้มีอิสระมากขึ้นกว่านี้ เนื่องจากการนำทฤษฎีมาปฏิบัตินั้นทำให้เกิดปัญหามากกว่าเดิมด้วยความที่ประชาชนยังไม่มีความพร้อมที่จะเข้ามาในกลไกกระจายอำนาจประกอบกับ



สังคมไทยมีความใกล้ชิดกันมากเกินกว่าที่จะทำให้กลไกการตรวจสอบโดยประชาชนทำงานได้ และผู้ที่มีความเห็นว่างค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เป็นอิสระเต็มที่ตามกฎหมาย แต่เป็นนิติบุคคลเพียงเพื่อให้เกิดความสะดวกในการบริหารจัดการในองค์กรโดยเฉพาะในเรื่องจัดการงบประมาณ และองค์กรยังคงอยู่ในระบอบราชการอยู่ จึงต้องถูกกำกับดูแลโดยส่วนภูมิภาคทำให้ความเป็นนิติบุคคลจริง ๆ ตอนนี้แทบไม่ได้เกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่นเลย ในอนาคตควรที่จะปล่อยให้ท้องถิ่นเป็นอิสระ และดึงประชาชนเข้ามาในกลไกกระจายอำนาจนี้ให้ได้มากที่สุด ถึงแม้จะใช้เวลานานก็ไม่เป็นไร

โดยผลการศึกษาพบว่า สอดคล้องกับการศึกษาของ (ภฤชณ์ วงศ์วิเศษธร, 2560) ที่ศึกษาเรื่อง “ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งเนื้อหาในส่วนของหลักความเป็นนิติบุคคลสะท้อนว่าการขาดอิสระในการบริหารจัดการตนเอง ย่อมหมายถึง การขาดซึ่งความเป็นนิติบุคคล ซึ่ง ราเชนทร์ นพณัฐวงศกร ที่ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ราเชนทร์ นพณัฐวงศกร, ภูกิจ ยลชญาวงศ์ และรววิวงศ์ ศรีทองรุ่ง, 2560) ได้สะท้อนผลว่าในทางปฏิบัติประเทศไทยยังไม่ประสบความสำเร็จในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจของรัฐที่ผ่านมาไม่มีความสมดุลกันระหว่างภารกิจ งบประมาณ และบุคลากร สอดคล้องกับผลการศึกษาของ อัครณัฐ วงศ์ปรีดี ที่ศึกษา “ปัญหาการคลังท้องถิ่นไทย: บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาล” (อัครณัฐ วงศ์ปรีดี, 2555) ซึ่งสะท้อนผลในประเด็นสำคัญได้ว่า ภาครัฐมีการตรวจสอบและจับผิดการบริหารจัดการการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้ควบคุมการใช้งบประมาณอย่างเข้มงวด แต่ไม่ได้จัดสรรให้เพียงพอกับความต้องการ ส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นนั้นมีปัญหา และสอดคล้องกับบทความของ iLaw เรื่อง “นักวิชาการชี้ กม. ลูกตามรัฐธรรมนูญ สร้างอุปสรรคกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น” (iLaw, 2554) ที่สะท้อนให้เห็นถึงการที่ รัฐมิได้ครอบงำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการจัดสรรงบประมาณและผ่านการบริหารบุคคล ในการลดเงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งเป็นเงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารมากที่สุดในบรรดางบประมาณทั้งหมดที่ได้รับ โดยไททัศน์ มาลา ที่ศึกษาเรื่อง “การปกครองท้องถิ่นไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน” (ไททัศน์ มาลา, 2554) ได้สะท้อนว่า การที่สถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลที่รัดกุมในกฎระเบียบของภาครัฐจนทำให้กระบวนการทำงานมีความเป็นทางการสูง อีกทั้งได้ถูกรอบอย่างแนบเนียนจากภาครัฐผ่านทางนโยบาย กฎระเบียบและข้อบังคับ สอดคล้องกับบทความของ iLaw เรื่อง “นักวิชาการชี้ ‘ปฏิรูประบบราชการ - กระจายอำนาจ’ ยกระดับคุณภาพชีวิตได้” (iLaw, 2561) ที่ได้มีประเด็นสำคัญว่า การที่กลไกการตรวจสอบที่ล้นเกินนั้นเป็นปัญหาเนื่องจากมีหน่วยงานที่กำกับตรวจสอบจำนวนมากทำให้การดำเนินการติดขัดซึ่งเป็นอะไรที่ย่อนแอมาก เพราะบริบทของปัญหาเปลี่ยนแปลงไว เราต้องการความคล่องตัวและความคิด



สร้างสรรค์ กลไกปัจจุบันอยู่บนฐานและกลไกแบบระบบราชการ สร้างระบบกฎหมายแบบราชการ ระบบแบบนี้เปิดช่องให้ใช้ดุลยพินิจสูงมากนำไปสู่ปัญหามากมาย และบทความของ ชำนาญ จันทร์เรือง เรื่อง “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิใช่สาขาราชการส่วนภูมิภาค” (ชำนาญ จันทร์เรือง, 2562) ได้อธิบายว่า การกำกับดูแลนั้นอำนาจของผู้กำกับดูแลจะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะอย่างชัดเจน และผู้กำกับดูแลจะใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไม่ได้โดยต้องกำกับดูแลเฉพาะเรื่องของความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น หากเข้าไปควบคุมความเหมาะสมหรือการควบคุมดุลพินิจคือการทำลายความเป็นอิสระของท้องถิ่นนั่นเอง อันเป็นการแสดงถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่นที่มีใช้การกำกับดูแลตามปกติ โดยการใ้ระเบียบหรือหนังสือราชการเป็นเครื่องมือสำคัญในออกคำสั่งเพื่อตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลและเป้าหมายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่คำนึงถึงหลักของการกระจายอำนาจแต่อย่างใด และ โกวิท พวงงาม ที่ได้ศึกษา “มิติใหม่การปกครองท้องถิ่น วิสัยทัศน์กระจายอำนาจ และการบริหารงานท้องถิ่น” (โกวิท พวงงาม, 2552) มีสาระสำคัญบางตอนกล่าวว่า การกระจายอำนาจเป็นรูปแบบการบริหารประเทศอย่างหนึ่ง อันเป็นองค์ประกอบสำคัญของประชาธิปไตย สาระสำคัญของรูปแบบการบริหารดังกล่าวอยู่ที่การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้ใช้อำนาจในการจัดการดูแลท้องถิ่นของตนเอง

## สรุป

จากผลการศึกษาที่และอภิปรายผลในข้างต้น ประกอบกับการศึกษางานวิจัยที่ผ่านมา แนวคิดและทฤษฎีตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้อง พบว่า ความหมายตามกฎหมายนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระตามกฎหมายมหาชน แต่อย่างไรก็ตามการตีความการให้อำนาจทางกฎหมาย (ของแต่ละฉบับ แต่ละคน แต่ละหน่วยงาน) มีผลต่อความเป็นนิติบุคคลมหาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนในกรณีความเข้าใจนั้น พบว่า ความเข้าใจความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของราชการทั้งสองส่วนนั้นสวนทางกันในเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนภูมิภาคมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นนิติบุคคลตรงตามทฤษฎีแล้วไม่ควรให้มีอิสระมากขึ้นไปกว่านี้ แต่ส่วนท้องถิ่นมองว่าในทางปฏิบัติที่ต่างจากทฤษฎีและเห็นได้ว่ายังคงมีปัญหาอยู่มากที่ขัดกับหลักความเป็นนิติบุคคล ซึ่งจากการวิเคราะห์ผลทราบว่าปัญหาในการนำทฤษฎีมาปฏิบัติที่นั้นเกิดจากการติดขัดในข้อกฎหมายทั้งอันมาจากส่วนกลาง และการกำกับดูแลตรวจสอบที่เข้มงวดจนเกินไป เนื่องด้วยถูกมองว่ามีปัญหาทุจริตมากทำให้ไม่สามารถให้อิสระกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้หากพิจารณาแนวคิดการกระจายอำนาจที่ก่อให้เกิดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ซึ่งยึดแนวคิดความอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



เป็นสาระสำคัญในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีหลักการสำคัญอันเน้นถึงความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพบว่าการกระจายอำนาจของรัฐจะยังคงเป็นการกระจายอำนาจที่ไม่เกิดประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

## ข้อเสนอแนะ

### 1. ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย

1.1 ควรมีการตีความการให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน เป็นบรรทัดฐาน

1.2 หน่วยงานกำกับดูแลและหน่วยงานตรวจสอบต้องมีบรรทัดฐานในการตีความ

1.3 รัฐควรลดความเคร่งครัดในการตีความการให้อำนาจตามกฎหมายแต่ควรให้กลไกการรับผิดชอบโดยท้องถิ่น (Local Accountability) ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ

### 2. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

ควรศึกษาเปรียบเทียบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทและปัจจัยของพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน และติดตาม เพื่อวิเคราะห์ว่าบริบทใดหรือปัจจัยใดที่จะช่วยให้การแยกตัวเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากราชการบริหารส่วนกลาง สามารถประสบผลสำเร็จได้จริง

## เอกสารอ้างอิง

กฤษณ์ วงศ์วิเศษธร. (2560). ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. เรียกใช้เมื่อ 20 มิถุนายน 2562 จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น>

โกวิทย์ พวงงาม. (2552). มิติใหม่การปกครองท้องถิ่น: วิสัยทัศน์กระจายอำนาจและการบริหารงานท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมอธรรม.

ชาญชัย แสงศักดิ์. (2561). รัฐและนิติบุคคลมหาชน. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

ชำนาญ จันท์เรือง. (2562). องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิใช่สาขาราชการส่วนภูมิภาค. เรียกใช้เมื่อ 18 กรกฎาคม 2562 จาก <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/647573>

ท้องถิ่นอำเภอ ที่ว่าการอำเภอบ้านไผ่. (2562). ศึกษาความหมายและความเข้าใจในความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย. (สิริกาญจน์ ศรีสุรัตน์ และฉาน เรื่องธรรมสิงห์, ผู้สัมภาษณ์)



- โททัศน์ มาลา. (2554). การปกครองท้องถิ่นไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน. วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์, 1(2), 29-49.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2551). ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น. เรียกใช้เมื่อ 20 มิถุนายน 2562 จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น>
- \_\_\_\_\_. (2553). การกระจายอำนาจ. เรียกใช้เมื่อ 20 มิถุนายน 2562 จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การกระจายอำนาจ>
- ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน เทศบาลเมืองพล. (2562). ศึกษาความหมายและความเข้าใจในความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย. (สิริภาญจน์ ศรีสุรัตน์ และฉาน เรื่องธรรมสิงห์, ผู้สัมภาษณ์)
- รศณรงค์ รัตนเสริมพงศ์. (2550). การกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่น. วารสารการจัดการสมัยใหม่, 5(2), 142-148.
- ราเชนทร์ นพณ์ฐวศกร, ภูกิจ ยลชญาวงศ์ และรวีวงศ์ ศรีทองรุ่ง. (2560). ปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ในการประชุมวิชาการและนำเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ ราชธานีวิชาการ ครั้งที่ 2. มหาวิทยาลัยราชธานี.
- อัชกรณ วรงค์ปรีดี. (2555). ปัญหาการคลังท้องถิ่นไทย : บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาล. วารสารการจัดการภาครัฐ และภาคเอกชน, 19(1), 1-27.
- iLaw. (2554). นักวิชาการชี้ กม.ลูกตามรัฐธรรมนูญ สร้างอุปสรรคกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. เรียกใช้เมื่อ 18 กรกฎาคม 2562 จาก <https://ilaw.or.th/node/1093>
- \_\_\_\_\_. (2561). นักวิชาการชี้ 'ปฏิรูประบบราชการ-กระจายอำนาจ' ยกระดับคุณภาพชีวิตได้. เรียกใช้เมื่อ 18 กรกฎาคม 2562 จาก <https://ilaw.or.th/node/5074>
- \_\_\_\_\_. (2561). สี่ปี คสช. ปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น กระจายอำนาจถอยหลัง ราชการแทรกแซงท้องถิ่น. เรียกใช้เมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2562 จาก <https://ilaw.or.th/node/4809>