

การเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย

Local Government Changes in Thailand

อ.ดร.ชัยรัตน์ วงศ์กิจรุ่งเรือง*

Dr. Chairat Wongkitrungruang

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย โดยแบ่งเป็น 9 ประเด็น ได้แก่ 1) การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น 2) การปกครองตนเองของท้องถิ่น 3) การกำกับดูแลท้องถิ่น 4) ความเป็นอิสระของท้องถิ่น 5) การมีส่วนร่วมของประชาชน 6) โครงสร้างของท้องถิ่น 7) ภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่น 8) การคลังท้องถิ่น และ 9) การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นไทยมีพัฒนาการมาเป็นเวลามากกว่า 100 ปี ได้มีการเปลี่ยนแปลงในหลักการสำคัญหลายด้าน เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแต่ละยุคสมัย การเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นในยุคปัจจุบันเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและการกระจายอำนาจไว้อย่างชัดเจน ส่งผลให้มีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นจำนวนมาก และสืบเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์ และการบริหารภาครัฐใหม่ อีกทั้งยังเป็นการพัฒนาจากประชาธิปไตยระดับชาติ มาเป็นประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น ซึ่งจะก่อให้เกิดการพัฒนาจากประชาชนอย่างแท้จริง

คำสำคัญ: การปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจ

Abstract

This paper aimed to study the changes in local government of Thailand in nine issues: 1) local decentralization, 2) local self-government, 3) local regulation, 4) local autonomy, 5) public participation, 6) local structure, 7) local capacity, 8) local finance, and 9) local personnel administration.

* อาจารย์ประจำสาขาพัฒนาสังคม คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

Lecturer, Social Development Program. Faculty of Social Sciences, Kasetsart University.

Corresponding author, e-mail : fgracrw@ku.ac.th

Local government in Thailand, developed more than 100 years ago, essentially changed in many issues, following the political, economic, and social changes in each period. The current changes in the local government had resulted from the decentralization to local organization, especially after B.E. 2540 Constitution. This particular Constitution of the Kingdom of Thailand strongly specified public participation and decentralization that had led to the promulgation of many laws and regulations involving local government and has been carried on to the Constitution of B.E. 2550. These changes conformed to globalization and the new public management. Moreover, it has developed from national democracy to local democracy that could truly lead to the development by the people.

Keyword: Local government, decentralization

บทนำ

การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยถือกำเนิดมาเป็นเวลานานกว่า 100 ปีแล้ว นับตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ การปกครองท้องถิ่นไทยมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง แก้ไขในสาระสำคัญต่าง ๆ หลายด้าน เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแต่ละยุคสมัย โดยอาจแบ่งยุคที่สำคัญได้เป็น 4 ยุค ได้แก่ การปกครองท้องถิ่นไทยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475-2539 ภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และภายหลังรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ.2550 (ชยาวิฑูร จันทน์ และคณะ, 2544: 1-19 และโกวิท พวงงาม, 2550ก: 33-41)

บทความนี้เป็นการศึกษาการเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นไทยในประเด็นที่สำคัญ 9 ประเด็น ได้แก่ 1) การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น 2) การปกครองตนเองของท้องถิ่น 3) การกำกับดูแลท้องถิ่น 4) ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น 5) การมีส่วนร่วมของประชาชน 6) โครงสร้างของท้องถิ่น 7) ภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่น 8) การคลังท้องถิ่น และ 9) การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต เพื่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นอย่างเหมาะสมและยั่งยืน

การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

เมื่อเริ่มต้นมีแนวคิดการจัดตั้งท้องถิ่นในประเทศไทย คือสุขาภิบาล ใน พ.ศ. 2440 นั้น ยังไม่ได้เป็นรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง แต่ยังมีลักษณะของการรวมอำนาจทั้งทางการเมืองและการปกครอง โดยอำนาจในการตัดสินใจสูงสุดอยู่ที่ส่วนกลาง และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จะวางอยู่บนหลักอำนาจการบังคับบัญชา คือ ความสัมพันธ์ทั้งระหว่าง

องค์กรและบุคลากรจะเป็นไปตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) ที่อำนาจในการสั่งการต่าง ๆ ทั้งในด้านการกระทำและตัวบุคคลผู้กระทำ จะมีลักษณะจากบนลงล่าง (Top-down Approach) ไปตามลำดับ การปฏิสัมพันธ์ต่าง ๆ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2547: 4-5) นอกจากนี้ รัฐบาลยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนต่อการกระจายอำนาจ จึงทำให้แผนงานและขั้นตอนที่แน่นอนในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ชัดเจนเช่นกัน (โกวิทย์ พวงงาม, 2550ค: 334)

ในปัจจุบัน จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 สืบเนื่องถึงรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน ย่อมเป็นหลักประกันสำคัญของหลักการกระจายอำนาจว่าท้องถิ่นจะได้รับหลักประกันในด้านความมั่นคงอย่างต่อเนื่องการปกครองตนเอง เพราะรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดและไม่สามารถแก้ไขได้โดยง่าย ซึ่งสอดคล้องกับที่องค์การสหประชาชาติเสนอว่า ถ้าประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นของประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมียุทธศาสตร์ที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547: 6-7)

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดไว้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณคดีในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ (มาตรา 78) ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางดังกล่าว โดยรัฐต้องตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องและเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 88 วรรคหนึ่ง) ตลอดจนในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีจะต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดแจ้งว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง (มาตรา 88 วรรคสอง) (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547: 36)

ในส่วนของ รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดเป็นหลักการสำคัญที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจเอาไว้เพื่อให้เป็นหลักการตามรัฐธรรมนูญต่อไป โดยเพิ่มเติมหลักการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ (มาตรา 283 วรรคสาม)

หลายปีที่ผ่านมา หลังการใช้กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ได้ก่อให้เกิดการต่อสู้ทางความคิดและผลประโยชน์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและนักวิชาการ กับนักการเมืองระดับชาติและข้าราชการ ในหลายประเด็น เช่น การถ่ายโอนภารกิจที่กฎหมายกำหนด แต่หน่วยงานถ่ายโอนคือต้องแข่งขัน การโต้แย้งในสัดส่วนเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับ

ตามที่กฎหมายกำหนด การแก้ไขกฎหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติการที่ถ่ายโอนได้จริง การสนับสนุนความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแง่จำนวนและความสามารถของบุคลากร งบประมาณ และเครื่องจักรเครื่องมือ การกดดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เงินอุดหนุนตอบสนองนโยบายของรัฐบาล และการใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นช่องทางผ่านงบประมาณสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานในภูมิภาคในภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปยังไม่มีความพร้อม (ชาติชาย ณ เชียงใหม่, 2551)

ในขณะเดียวกัน การกระจายอำนาจที่ผ่านมา อาจเรียกได้ว่าเป็นยุคขยายงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนและปริมาณงานเพิ่มมากขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการ อาทิ ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรที่ยังต้องปรับปรุงคุณภาพในการปฏิบัติงานในหน่วยงานที่มีขนาดใหญ่ขึ้น และมีบริการสาธารณะที่หลากหลาย การขาดแคลนงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นและการให้บริการสาธารณะที่จำเป็นด้วย (ชวลิต สละ, 2556: 52-55) รวมทั้งปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายลักษณะ (โกวิทย์ พวงงาม, 2553: 9)

ปัญหาต่าง ๆ แสดงให้เห็นว่า จากการกระจายอำนาจที่ผ่านมา นั้น สังคมไทยยังขาดความรู้ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ วัฒนธรรมทางการเมืองและความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง ทำให้การกระจายอำนาจไม่มีความชัดเจนและต่อเนื่อง ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอิสระของท้องถิ่น ปัญหาการขาดศักยภาพของในการตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชนในท้องถิ่น และการบังคับใช้กฎหมายบางฉบับและความขัดแย้งกันในเนื้อหาของกฎหมายด้วย

การปกครองตนเองของท้องถิ่น

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ เกิดขึ้นโดยการริเริ่มของชนชั้นนำในสังคมไทยทุกครั้ง ไม่ปรากฏว่ามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใดที่ประชาชนในชุมชนบางแห่งเรียกร้องให้เกิดขึ้น การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง (Top-down Approach) โดยเบื้องล่างเป็นผู้รับคำสั่งและคอยปฏิบัติตามเช่นนี้แสดงให้เห็นว่าชนชั้นนำมีบทบาทสำคัญยิ่งในการจัดการปกครองท้องถิ่นไทย โดยที่การจัดรูปแบบและพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นในแต่ละยุคสมัยเป็นไปตามความมุ่งหมายและทัศนะของชนชั้นนำที่มีความสนใจและนโยบายต่อการปกครองท้องถิ่นที่ต่างกัน การเปลี่ยนแปลงในลักษณะดังกล่าว การจัดรูปแบบและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละยุคสมัยจึงเป็นไปตามความมุ่งหมายและทัศนะของชนชั้นนำ เช่น ในบางยุค สุขาภิบาลได้รับการเอาใจใส่และส่งเสริมอย่างจริงจัง แต่ในบางยุคก็ถูกละเลย ในบางยุคเทศบาลเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการส่งเสริม และในบางยุคองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับตำบลก็ถูกยกเลิกไป การปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีตจึงเกิดจากเบื้องบนโดยที่เบื้องล่างแทบจะไม่มีส่วนร่วมกำหนดเลย (ชเนศวร์ เจริญเมือง, 2544: 98-99)

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้สิทธิในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการรับรองไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 283 วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดว่า ท้องถิ่นใดที่สามารถปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547: 36) นอกจากนี้

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ยังกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบปกติได้ (มาตรา 284 วรรคเก้า) ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถกำหนดรูปแบบในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสมกับศักยภาพ ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้มากยิ่งขึ้น

การกำกับดูแลท้องถิ่น

โดยหลักการแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นอยู่ที่การกำกับดูแล ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ ทั้งนี้การกระจายอำนาจโดยปราศจากการกำกับดูแลย่อมทำให้รัฐเดี่ยวไม่สามารถดำรงตนอยู่ได้ การกำกับดูแลสามารถทำได้ทั้งโดยทางตรงและโดยอ้อม ในอดีตนั้น แม้ว่าจะมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ เป็นจำนวนมากแล้ว แต่การกำกับดูแลท้องถิ่นยังมีลักษณะเป็นการบังคับบัญชาเสียเป็นส่วนมาก รวมทั้งท้องถิ่นยังตกอยู่ในการควบคุมหรือครอบงำของส่วนกลางและข้าราชการประจำ (โกวิท พวงงาม, 2550ค: 335)

สำหรับประเทศไทย การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความจำเป็น เพราะโดยหลักการแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล เนื่องจากว่ารัฐบาลยังมีภาระความรับผิดชอบต่อทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ และทั้งต่อประชาชนโดยส่วนรวมด้วย ดังนั้น เพื่อผลประโยชน์แห่งความเจริญของท้องถิ่นและการที่รัฐบาลยังต้องรับผิดชอบต่อผลประโยชน์สาธารณะ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของการควบคุมจึงมีความจำเป็น หากแต่ต้องเป็นการควบคุมเพื่อประโยชน์และประสิทธิภาพในการบริหาร ไม่ใช่การควบคุมชนิดที่เสมือนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในสายการบังคับบัญชาหรือไม่ใช่หน่วยการปกครอง (อรทัย ก๊กผล และธนินฐา สุชะวัฒน์, 2550: 7)

เหตุผลที่มีการบัญญัติให้การกำกับดูแลต่างกับการบังคับบัญชา ก็เพราะว่าการกระจายอำนาจให้แก่ส่วนท้องถิ่นนั้นต่างกับการปกครองส่วนภูมิภาคหรือส่วนกลางมาก หลักเกณฑ์ที่สำคัญของการกระจายอำนาจคือการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้ตัดสินใจด้วยตนเอง มีการปกครองด้วยตนเอง การใช้ระบบบังคับบัญชาเหนือองค์กรกระจายอำนาจจึงเท่ากับทำลายระบบการกระจายอำนาจไปในตัวนั่นเอง ดังนั้นจึงต้องจัดความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น กิจกรรมใดที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นการงานของท้องถิ่น ท้องถิ่นก็ย่อมจะสามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเอง การกำกับดูแลควรจะอยู่ในขอบเขตโดยพิจารณาแต่เพียงว่าท้องถิ่นทำกิจการในขอบเขตอำนาจของตนหรือไม่ ละเมิดกฎหมายหรือไม่ (โกวิท พวงงาม, 2550ค: 135) ทั้งนี้ รูปแบบการกำกับดูแล อาจจำแนกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ การกำกับดูแลเหนือองค์กรและเหนือตัวบุคคล (การยุบสภาท้องถิ่น การให้สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง การให้ผู้บริหารและคณะผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง และการสั่งพักการปฏิบัติราชการของผู้บริหารหรือคณะผู้บริหาร) การกำกับดูแลเหนือการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (การอนุมัติ การอนุญาต การให้ความเห็นชอบ การยับยั้งการกระทำไว้ก่อนและการเพิกถอนการกระทำ และการสั่งให้องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นอยู่ในความควบคุมของส่วนกลางโดยตรง) และการกำกับดูแลโดยมาตรการทางอ้อมอื่น ๆ (มาตรการด้านระเบียบ มาตรการด้านข้อบังคับ และมาตรการด้านประกาศ) (อรทัย ก๊กผล และธนัชฐา สุขะวัฒน์, 2550: 13-22)

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 กล่าวถึงเรื่องการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในวรรคสองของมาตรา 283 ว่า “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้” จากบทบัญญัติดังกล่าว รัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้มงวดขึ้น เพื่อให้ท้องถิ่นเป็นที่พึ่งของประชาชนอย่างแท้จริง (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547: 36-37) ในส่วนของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ยังได้กำหนดหลักการใหม่ให้ต้องมีการกำหนดมาตรฐานกลางในการดำเนินงาน เพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้ด้วยตนเอง มิใช่การกำกับในแต่ละกิจกรรม (มาตรา 282 วรรคสอง) ด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอในการควบคุมกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็ยังถือว่าการกำกับดูแลการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องใหม่ ต้องมีความระมัดระวังและรอบคอบในการปฏิบัติ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ระหว่างการปรับตัวเนื่องจากการกระจายอำนาจ ดังนั้น บทบาทการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอจึงมีความสำคัญต่อการส่งเสริมและพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น การป้องกันและแก้ไขปัญหาการดำเนินงานและความขัดแย้ง ตลอดจนคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และของประเทศโดยส่วนรวม นอกจากผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอแล้ว ยังมีองค์กรอื่น ๆ ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ศาลปกครอง และองค์กรภาคประชาชน เป็นต้น (อรทัย ก๊กผล และธนัชฐา สุขะวัฒน์, 2550: 8)

ความเป็นอิสระของท้องถิ่น

ความมีอิสระของท้องถิ่นมีจุดมุ่งหมายอยู่ที่การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและให้คนในท้องถิ่นได้เรียนรู้การดูแลรักษาท้องถิ่นของตนเอง แต่ในทางปฏิบัติ ท้องถิ่นกลับตกอยู่ในการควบคุมของส่วนกลางและข้าราชการประจำ จึงกล่าวได้ว่าการปกครองท้องถิ่นมีฐานะอ่อนแอ ขาดอำนาจอิสระ แม้จะมีผู้บริหารหรือสมาชิกสภาฯ ที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน แต่ก็มีอำนาจและบทบาทที่จำกัด (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2544: 99)

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 บัญญัติรับรองความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง โดยกำหนดว่ารัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นในการบริหารงานของตนเองตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น (มาตรา 282) และรับรองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานของตนเอง ทั้งการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล และการ

เงินการคลัง และมุ่งเน้นการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง (มาตรา 284) ซึ่งต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547: 38)

ในส่วนของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ยังคงเป็นหลักการเดิม นั่นคือรัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นในการปกครองตนเอง ทั้งนี้ ต้องไม่ขัดต่อหลักความเป็นรัฐเดี่ยวตามมาตรา 1 การมีอิสระของท้องถิ่น คือการที่ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองโดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินการได้ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ยังบัญญัติขยายความหลักดังกล่าวให้ชัดเจนขึ้น โดยกำหนดให้รัฐไม่เพียงให้ความเป็นอิสระเท่านั้น แต่รัฐจะต้องให้การสนับสนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและการแก้ไขปัญหาในพื้นที่อีกด้วย (มาตรา 281)

การมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น เพราะเป็นการกระจายอำนาจทั้งการเมืองและการบริหารให้คนในชุมชนกำหนดทิศทางและดูแลแก้ไขปัญหาของชุมชน โดยคนในชุมชนเอง อย่างไรก็ตาม การที่รัฐไทยมีการรวมศูนย์อำนาจมายาวนาน ส่งผลให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเกิดความล่าช้า และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทน้อยมากในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนซึ่งคุ้นเคยและยอมรับกับบทบาทของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เป้าหมายของการปกครองท้องถิ่นจึงไม่ใช่การจัดบริการสาธารณะให้มีคุณภาพเท่านั้น แต่รวมถึงการเสริมสร้างให้ประชาชนมีความเป็นเจ้าของของชุมชนและมีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้นในการดูแลชุมชนร่วมกัน ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนดำรงชีวิตตามวิถีประชาธิปไตยท้องถิ่น ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยที่ยั่งยืนด้วย (อรทัย ก๊กผล, 2551)

ประเด็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นในอดีตนั้น แม้จะมีคนสังคมไทยที่มีการศึกษาสูงขึ้นมาก แต่ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจ และความสนใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไม่มากนัก ตัวอย่างที่สำคัญคือการที่ประชาชนไปลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งของการปกครองท้องถิ่นในแต่ละระดับไม่สูงนัก รวมทั้งการที่ประชาชนไม่ค่อยรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับบทบาทของการปกครองท้องถิ่น ไม่ค่อยได้รับการศึกษาที่ชี้ให้เห็นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น น้อยครั้งที่จะมีการจัดประชุม อภิปราย ฝึกอบรม ที่จะกระตุ้นให้ประชาชนมีบทบาทมากขึ้นในเรื่องการปกครองตนเองและสนใจหาทางปรับปรุงหน่วยงานปกครองท้องถิ่น (ธนสวรรค์ เจริญเมือง, 2544: 103-104, 112) หรืออาจกล่าวได้ว่า นอกจากไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นแล้ว ประชาชนยังมีช่องทางที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนได้ไม่มากนัก (โกวิท พวงงาม, 2550ค: 335)

แม้ว่าจะมีความพยายามผลักดันแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างต่อเนื่อง แต่ในทางปฏิบัติ แนวคิดดังกล่าวยังไม่ประสบผลสำเร็จตามที่หวังไว้ การมีส่วนร่วมของประชาชนมักถูกครอบงำ

จากหน่วยงานของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง การเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยมักมีคำตอบในใจอยู่แล้ว ซึ่งมักสร้างกระแสต่อต้านจากสาธารณชนเสมอ การมีส่วนร่วมจึงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมในโครงการที่ได้กำหนดไว้แล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงไม่ได้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง เป็นแต่เพียงในนามเท่านั้น (อรทัย ก๊กผล, 2551)

นอกจากนี้ แม้ประชาชนบางส่วนจะมีความตื่นตัวในการมีส่วนร่วมในสังคมเพิ่มมากขึ้น แต่ยังมีปัญหาเชิงโครงสร้างอีกหลายประการที่เป็นอุปสรรคสำคัญ อาทิ ผลจากระบบการเลือกตั้งที่ไม่ใช่ตัวแทนของคนทุกกลุ่มในท้องถิ่นหรือการผูกขาดอำนาจท้องถิ่นโดยกลุ่มคนบางกลุ่ม ทำให้ท้องถิ่นไม่ใช่ตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง กฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมที่มีข้อจำกัดที่ปฏิบัติให้เป็นจริงได้ยาก และใช้ประโยชน์ไม่ได้จริง รวมทั้งนโยบายหรือโครงการที่มาจากความตัดสินใจของส่วนกลาง แต่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อท้องถิ่น โดยที่ไม่ผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่น ล้วนเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในหลายพื้นที่และดำรงอยู่ถึงปัจจุบัน โดยที่นับวันจะก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่น ท้องถิ่นกับเอกชน ท้องถิ่นกับท้องถิ่น และระหว่างคนในท้องถิ่นด้วยกันเองมากยิ่งขึ้น (อรทัย ก๊กผล, 2551)

รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 มุ่งเน้นให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองโดยประชาชนในท้องถิ่น โดยกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองหลายกรณี คือ สมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งหมดต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และคณะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้ (มาตรา 285) เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิที่จะถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นให้ออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา 286) เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้พิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ (มาตรา 287) เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิรับทราบข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ (มาตรา 53) รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกระบวนการทำประชาพิจารณ์ตามกฎหมาย (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547: 39)

ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 จึงได้กำหนดหลักการเพิ่มเติม ได้แก่ การให้ประชาชนมีสิทธิที่จะถอดถอนผู้แทนท้องถิ่นโดยตรง (มาตรา 285) การให้ประชาชนมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายท้องถิ่นได้ (มาตรา 286) เนื่องจากที่ผ่านมามีปัญหา คือ กำหนดเงื่อนไขของการดำเนินการไว้เคร่งครัดมาก จึงได้วางหลักการใหม่โดยไม่กำหนดเงื่อนไขใด ๆ เอาไว้ในรัฐธรรมนูญ คงบัญญัติไว้แต่หลักการกว้าง ๆ ให้จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งจะทำได้ทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้โดยไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงประชามติ แสดงความเห็นต่อการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และตรวจสอบการบริหารงบประมาณ (มาตรา 287) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เป็นหลักการที่เพิ่มขึ้นใหม่ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น และเพื่อให้การบริหารงานเป็นไปตามความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547: 39)

บทบัญญัติดังกล่าวก่อให้เกิดการตื่นตัวทางการเมืองของประชาชน และสร้างความเข้าใจบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งพัฒนาการเมืองท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ คนรุ่นใหม่ที่มีความรู้ความสามารถและต้องการเข้าไปทำงานบริหารท้องถิ่นมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น การแข่งขันหรือเลือกตั้งเข้าไปทำงานในท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ยังมีความริเริ่มใหม่ของการบริหารท้องถิ่นที่เรียกว่า นวัตกรรมการบริหารจัดการในท้องถิ่น ที่เกิดขึ้นในหลายพื้นที่ นอกจากนี้ยังมีความตื่นตัวของภาคประชาสังคมในการทำงานร่วมกับท้องถิ่น และตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่นเพื่อให้มีระบบการบริหารที่สุจริต โปร่งใส รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนพัฒนาของท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ ด้วย (วุฒิสภา ตันไชย, 2547 และ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2548: 55-56)

โครงสร้างของท้องถิ่น

นับตั้งแต่เริ่มมีการปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นระยะเวลาร้อยกว่าปีนั้น ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมากมาย สังคมไทยมีปัญหาต่าง ๆ มากขึ้นเป็นลำดับ ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของท้องถิ่น ทั้งในด้านรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโครงสร้างการบริหารงาน โดยนับตั้งแต่มีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ใน พ.ศ. 2440 จนประสบความสำเร็จ นำมาสู่การจัดตั้ง สุขาภิบาลท่าฉลอม เป็นสุขาภิบาลแห่งแรกในหัวเมือง ใน พ.ศ. 2449 ต่อมา พ.ศ. 2451 ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 ขึ้น เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะใช้เป็นการทั่วไปสำหรับการจัดตั้งและดำเนินกิจการสุขาภิบาล โดยแบ่งเป็นสุขาภิบาลสำหรับเมือง จัดตั้งในท้องที่เมืองที่มีความเจริญมาก และสุขาภิบาลสำหรับตำบล จัดตั้งในท้องที่ที่มีลักษณะเป็นชุมชนหนาแน่นและความเจริญอยู่เฉพาะในตำบล

ในส่วนของเทศบาล ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 กำหนดให้มีเทศบาล 3 ชั้น คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ทั้งนี้ เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ ทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติงานในเขตท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนด โดยเทศบาลแต่ละชั้นมีการจัดโครงสร้างโดยแบ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และคณะเทศมนตรีแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งเทศบาลดำเนินไปด้วยความยากลำบาก และเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นยังประสบปัญหาหลายประการ ทำให้การจัดตั้งเทศบาลเป็นไปอย่างล่าช้า

ต่อมาจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เพื่อจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เพื่อดำเนินงานในพื้นที่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณและมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง มีการกำหนดโครงสร้าง โดยสภาจังหวัดทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ สมาชิกสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละอำเภอ และฝ่ายบริหาร เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 เพื่อจัดตั้งให้ อบต. มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณเป็นของตนเอง

สามารถดำเนินกิจการส่วนตำบลได้อย่างอิสระ มีโครงสร้างแบ่งออกเป็นสภาตำบล ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งประชาชนในหมู่บ้านเลือกตั้งขึ้น หมู่บ้านละ 1 คน มีกำนันและผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลเป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง และคณะกรรมการตำบล ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย กำนันท้องที่เป็นประธานคณะกรรมการ ส่วนกรรมการ ได้แก่ แพทย์ประจำตำบล ผู้ใหญ่บ้านในตำบล กับกรรมการอื่นซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งจากครูใหญ่ในตำบล หรือผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนไม่เกิน 5 คน ต่อมา พ.ศ. 2509 ได้มีการยกเลิก อบต. แล้วจัดตั้ง คณะกรรมการสภาตำบล ขึ้นแทน ซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และประกอบด้วยองค์กรเดียว ไม่มีการแยกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารออกจากกัน ทั้งนี้ การปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลยังมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง ใน พ.ศ. 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จนนำมาสู่การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างแพร่หลายทุกพื้นที่ของประเทศในปัจจุบัน

สำหรับการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่เมืองหลวง ได้มีการจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพฯ เมื่อ พ.ศ. 2480 โดยแทนที่สุขาภิบาลกรุงเทพฯ ต่อมา พ.ศ. 2515 มีการประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 รวมเทศบาลกรุงเทพฯ กับเทศบาลธนบุรีเข้าด้วยกัน แล้วจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่เรียกว่า กรุงเทพมหานคร จากนั้นได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 กำหนดให้มีฐานะเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยจัดโครงสร้างเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภากรุงเทพมหานคร และฝ่ายบริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการฯ ทั้งสองฝ่ายมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่ฝ่ายบริหารประชาชนเลือกตั้งเป็นคณะ ซึ่งต่อมาใน พ.ศ. 2518 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ในส่วนของฝ่ายบริหาร กำหนดให้ประชาชนเลือกตั้งเฉพาะผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตำแหน่งเดียว ส่วนรองผู้ว่าราชการฯ ให้มาจากการเลือกและแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการฯ นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอีกแห่ง คือ เมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มีโครงสร้างการบริหารในรูปแบบสภา-ผู้จัดการ (The Council-Manager Form) หรือรูปแบบผู้จัดการเมือง (City Manager) (บุญอริ ยีหมะ, 2550: 63-77)

จากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ได้มีแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารและระบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับการถ่ายโอนบริการสาธารณะจากรัฐ ภายใต้ความหลากหลายของรูปแบบและโครงสร้าง ซึ่งบัญญัติไว้ในกฎหมายหลายฉบับต่างกรรม ต่างวาระ ต่างสถานการณ์ โดยมาตรา 285 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และกำหนดที่มาของสมาชิกสภาท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำให้ในปัจจุบัน การปกครองท้องถิ่นของไทย ซึ่งประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวกัน คือ รูปแบบสภากับฝ่ายบริหาร (Council-Executive Form) ซึ่งเป็นรูปแบบที่มีการแบ่งแยกฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาออกจากกันอย่างชัดเจน ฝ่ายบริหารทำหน้าที่ในการบริหารกิจการภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ฝ่ายสภาทำหน้าที่ในการตรวจสอบ

การทำงานของฝ่ายบริหารและออกกฎหมายระดับท้องถิ่น ทำให้ทั้งสองฝ่ายมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และสามารถตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ซึ่งกันและกันได้อย่างชัดเจน (โกวิทย์ พวงงาม, 2555: 336, 375-377)

ภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่น

ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผลมาจากพัฒนาการของรัฐโดยรวมและระบบการเมืองการปกครองที่เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัย โดยสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช (รัชกาลที่ 5-7) สุขาภิบาลมีภารกิจค่อนข้างจำกัดมาก โดยมุ่งเน้นเฉพาะการรักษาความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง และการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานเท่านั้น เนื่องจากสภาพปัญหาความสกปรก สุภาพอนามัย และความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยของพื้นที่เมืองในอดีต ซึ่งสอดคล้องกับสภาพการณ์ของการปกครองท้องถิ่นที่ยังอยู่ในยุคเริ่มต้น ต่อมาสมัยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองถึงการปฏิรูปการเมือง (พ.ศ. 2475-2539) ในเชิงหลักการแล้ว ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการขยายตัวมากขึ้น แต่ก็ยังเป็นไปอย่างจำกัด และแม้ว่าตามกฎหมายจะกำหนดภารกิจเอาไว้โดยกว้าง แต่ในทางปฏิบัติแล้วท้องถิ่นยังคงจำกัดตนเองในการดำเนินกิจกรรมแต่เพียงบางด้านเท่านั้น เนื่องจากปัญหาในเรื่องทรัพยากร โดยเฉพาะทางด้านการเงินที่มีอยู่น้อย รวมถึงการเติบโตของระบบราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ลงมาให้บริการประชาชนในท้องถิ่นด้วยตนเอง (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2547ก: 12-15) จึงอาจสรุปได้ว่า ที่ผ่านมานั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำหนดให้มีบทบาทและหน้าที่จำกัด และทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (โกวิทย์ พวงงาม, 2550ค: 334)

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 มีผลให้เกิดการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งส่งผลอย่างสำคัญต่อการจัดระบบภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการกำหนดแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญ 2 ประการ คือ 1) การมุ่งถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่เดิมดำเนินการจัดทำโดยส่วนราชการต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การถ่ายโอนจะต้องกระทำพร้อม ๆ กับการถ่ายโอนทรัพยากรทางการบริหาร เช่น งบประมาณ บุคลากรให้แก่ท้องถิ่นด้วย โดยต้องทบทวนการจัดสรรดังกล่าวทุก 5 ปี และ 2) การมุ่งจัดระบบภารกิจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง คือ เพื่อลดทอนความซ้ำซ้อนและสับสนในการจัดทำภารกิจ ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่มีความพยายามในการจัดระบบภารกิจหน้าที่ไปตามขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้โครงสร้างภายในระบบการปกครองท้องถิ่นไทยมีแนวโน้มจะพัฒนาการไปสู่ระบบสองชั้น (two-tiers System) คือ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ได้แก่ อบจ. จะมีการกิจหน้าที่ที่มุ่งเน้นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ขนาดใหญ่ ครอบคลุมหลากหลายชุมชน รวมทั้งต้องอาศัยทรัพยากรในการจัดทำที่สูง ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ได้แก่ อบต. และเทศบาล จะมีภารกิจหน้าที่ที่มุ่งเน้นกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการเฉพาะภายในชุมชนของตนเองเป็นสำคัญ โดยอาจแบ่งออกเป็นภารกิจหน้าที่ที่ต้องจัดทำ ภารกิจหน้าที่ที่อาจจะจัดทำ และภารกิจหน้าที่ที่ได้รับ

มอบหมาย (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2547ก: 15-17)

ทั้งนี้ ตามแผนการกระจายอำนาจ ได้กำหนดการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6 ด้าน ดังนี้ (โกวิท พวงงาม, 2550ข: 194)

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ประกอบด้วย 1) การคมนาคมและการขนส่ง ทั้งทางบกและทางน้ำ 2) สาธารณูปโภค ได้แก่ แหล่งน้ำ/ระบบประปาชนบท 3) สาธารณูปการ ได้แก่ การจัดให้มีตลาด การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง 4) การผังเมือง และ 5) การควบคุมอาคาร

2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ประกอบด้วย 1) การส่งเสริมอาชีพ 2) งานสวัสดิการสังคม ได้แก่ การสังคมสงเคราะห์ พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา ผู้ด้อยโอกาส 3) นันทนาการ ได้แก่ การส่งเสริมการกีฬา การจัดให้มีสถานพักผ่อนหย่อนใจ 4) การศึกษา ได้แก่ การจัดการศึกษาในระบบและนอกระบบ 5) การสาธารณสุข ได้แก่ การสาธารณสุขและการรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ และ 6) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและที่อยู่อาศัย

3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ประกอบด้วย 1) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของประชาชน 2) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น 3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 4) การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว ประกอบด้วย 1) การวางแผนพัฒนาท้องถิ่น 2) การพัฒนาเทคโนโลยี 3) การส่งเสริมการลงทุน 4) การพาณิชยกรรม และ 5) การพัฒนาอุตสาหกรรม และ 6) การท่องเที่ยว

5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย 1) การคุ้มครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 2) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ และ 3) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ประกอบด้วย 1) การจัดการดูแลโบราณสถาน และ 2) การจัดการดูแลพิพิธภัณฑสถานและหอจดหมายเหตุ

แนวทางดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่มุ่งเน้นให้เกิดการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นมากขึ้น โดยการกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางและชัดเจนขึ้น เป็นอิสระมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารจัดการกิจการต่าง ๆ ภายในท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง อย่างไรก็ตาม การถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงประสบปัญหาในหลายประเด็น อาทิ ปัญหาด้านการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงเป็นไปอย่างจำกัด ยังไม่เป็นอย่างสอดคล้องระหว่างภารกิจ งบประมาณ บุคลากร แนวปฏิบัติ และวัสดุอุปกรณ์ และยังไม่ได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการผู้ถ่ายโอนเท่าที่ควร ปัญหาในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และปัญหาเกี่ยวกับวิธีการให้บริการสาธารณะ (โกวิท พวงงาม, 2555)

การคลังท้องถิ่น

องค์กรปกครองท้องถิ่นมีโครงสร้างรายได้ที่จำกัดมาก เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยรัฐบาลกลางได้รับรายรับคิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 93 แต่องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งประเทศมีรายรับเพียงร้อยละ 7 ของรายได้ที่จัดเก็บทั่วประเทศ ซึ่งแตกต่างจากประเทศที่มีระบบการปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็ง ท้องถิ่นจะได้รับงบประมาณระหว่างร้อยละ 40-75 แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นแบบบนสู่ล่าง ฝ่ายรัฐบาลกลางจึงครอบครองรายได้ส่วนใหญ่ไว้ ไม่ยอมแบ่งให้ท้องถิ่นมากนัก การปกครองท้องถิ่นจึงเติบโตอย่างเชื่องช้า (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2544: 100-101) หรืออาจกล่าวได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดจำกัดทางด้านทรัพยากรและการหารายได้ ทำให้ท้องถิ่นของไทยมีรายได้้น้อยมาก (โกวิทย์ พวงงาม, 2550ค: 334) ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการเงินการคลังของท้องถิ่นที่ผ่านมามีหลายประเด็น ตั้งแต่การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงไม่สามารถพึ่งพิงตนเองในแง่ของการสร้างรายได้ เนื่องจากระบบภาษีปัจจุบันที่รายได้ท้องถิ่นส่วนใหญ่มาจากภาษีและเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ไม่ใช่ภาษีที่เก็บเอง โดยที่เงินอุดหนุนจากรัฐบาลซึ่งมีจำนวนมากที่จัดสรรให้ท้องถิ่นมีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งเป็นการทำลายหลักความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่มีแรงกดดันที่จะพยายามเพิ่มความสามารถในการเก็บภาษี การที่รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้เองยังมีมูลค่าน้อยมาก ในขณะที่ความสามารถในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังคงค่อนข้างต่ำ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งยังมีความสามารถในการจัดเก็บภาษีไม่เท่าเทียมกัน (สมชัย ฤชุพันธ์, 2551)

การมีอิสระทางการเงินของท้องถิ่นนับเป็นหลักประกันที่สำคัญของความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น ท้องถิ่นใดที่มีความเป็นอิสระในทางการเงินมาก ไม่จำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง ท้องถิ่นก็มีอิสระในการปกครองตนเองมากขึ้น รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ได้รับรองความมีอิสระทางด้านการคลังของท้องถิ่นไว้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ (มาตรา 284 วรรคสอง) โดยได้กำหนดกลไกที่จะทำให้การกระจายอำนาจการคลังไปยังท้องถิ่นเป็นจริงขึ้น โดยบัญญัติให้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และจัดตั้งคณะกรรมการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่จัดสรรอำนาจหน้าที่และการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐ ซึ่งกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจมีสาระสำคัญในเรื่องการคลังของท้องถิ่นว่า การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเป็นสำคัญ ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่น มิใช่กำหนดให้น้อยลง ตลอดจนต้องมีการพิจารณาทบทวนแผนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี โดยใน พ.ศ. 2549 สัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นต่อรัฐต้องเป็นร้อยละ 35 (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547: 42-43)

การดำเนินการตามแผนดังกล่าว ส่งผลให้ท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้ร้อยละ 20.68 ของรายได้รัฐ ใน พ.ศ. 2544 และเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ อย่างไรก็ดี รัฐบาลไม่สามารถที่จะจัดสรรงบประมาณให้ได้ถึงร้อยละ 35 ได้ในทัน พ.ศ. 2549 จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 โดยยกเลิกข้อผูกมัดที่รัฐต้องจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้มากถึงร้อยละ 35 ภายใน พ.ศ. 2549 แต่กำหนดว่าท้องถิ่นจะต้องมีสัดส่วนรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และจัดสรรเพิ่มขึ้นไปตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน โดยมีเป้าหมายอยู่ที่ร้อยละ 35 แต่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาหรือปีที่สัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นจะต้องได้ร้อยละ 35 แต่อย่างใด (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2555: 103)

การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทยในอดีต เป็นแบบรวมศูนย์อำนาจ มีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ 1) อำนาจการบริหารงานบุคคลในฐานเป็นผู้ว่าจ้างต่อบุคลากรส่วนท้องถิ่น จะอยู่ที่รัฐบาลกลาง 2) ระบบกำลังพลส่วนท้องถิ่นโดยรวมได้ถูกบูรณาการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบกำลังพลของรัฐบาลที่ส่วนกลาง และ 3) เอกภาพภายในระบบจะมีอยู่สูง ผ่านการสร้างมาตรฐานและแบบแผนทางการบริหารโดยรัฐบาลส่วนกลาง และผ่านกลไกของตนเองในรูปขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคล ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นสะท้อนถึงระดับการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นไปอย่างจำกัด รัฐโดยรัฐบาลที่ส่วนกลางยังคงเข้ามาแทรกแซงและควบคุมระบบกำลังพลในภาคท้องถิ่นค่อนข้างมาก (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2547: 29)

ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นนับเป็นหลักการสำคัญของระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่นที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 (มาตรา 284) โดยความเป็นอิสระนั้นครอบคลุมถึงการกระทำ 6 ประการของท้องถิ่น คือ การแต่งตั้ง การพ้นจากตำแหน่ง การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปตามที่มีกฎหมายบัญญัติ (มาตรา 288 วรรคหนึ่ง) นอกจากนี้ การแต่งตั้งและพ้นตำแหน่งต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ซึ่งคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน (มาตรา 288 วรรคสอง)

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ทำให้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระด้านการบริหารงานบุคคล โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเอง เพื่อทำหน้าที่ในด้านการบริหารงานบุคคล และได้กำหนดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลาง มาตรฐานทั่วไป และแนวทางการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น 3

ระดับ คือ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.ระดับจังหวัด) (อรทัย ก๊กผล และสุมาลย์ ชาวนา, 2550: 4)

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลให้ระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นมีจุดเชื่อมโยงกัน โดยมีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) เป็นจุดศูนย์กลางและก่อให้เกิดการสั่นไหวของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ไม่มีการแบ่งแยกอีกต่อไปว่าเป็นข้าราชการหรือพนักงานของ กทม. เทศบาล อบต. หรือ อบจ. ทุกคนเป็นข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ขึ้นกับ ก.ถ. เดียวกัน นอกจากนี้ยังทำให้ระบบที่ราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ควบคุมองค์กรบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแต่เพียงฝ่ายเดียวสิ้นสุดลง (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547: 39-41)

สรุปและข้อเสนอแนะ

การเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นไทยในประเด็นที่สำคัญ 9 ประเด็น ได้แก่ 1) การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น 2) การปกครองตนเองของท้องถิ่น 3) การกำกับดูแลท้องถิ่น 4) ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น 5) การมีส่วนร่วมของประชาชน 6) โครงสร้างของท้องถิ่น 7) ภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่น 8) การคลังท้องถิ่น และ 9) การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น สะท้อนให้เห็นว่า นับจากการปฏิรูปการเมือง ประเทศไทยได้กระจายอำนาจและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 มาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งมาถึงรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ซึ่งได้สานต่อแนวคิดเดิมและปรับปรุงแก้ไขประเด็นข้อติดขัดต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ให้มีผลในการบังคับใช้และมีความสอดคล้องกับสภาพการณ์มากยิ่งขึ้น ซึ่งแม้จะประสบปัญหาและความท้าทายหลายประการ แต่ก็นับได้ว่ามาไกลเกินกว่าจะกล่าวโทษว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความพร้อมแล้ว ทั้งนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งสามารถพัฒนาศักยภาพจากการจัดบริการสาธารณะตามมาตรฐานขั้นต่ำ (Standard Practice) มาสู่การจัดบริการสาธารณะตามมาตรฐานเพื่อความเป็นเลิศ (Best Practice) มีการพัฒนานวัตกรรมสร้างสรรค์ต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการดำเนินงานอย่างเป็นเครือข่ายร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคราชการ ภาคเอกชน และภาคประชาชนต่าง ๆ (วิระศักดิ์ เครือเทพ, 2550) ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กหรือมีปัญหาการบริหารจัดการในบางด้านนั้น อาจอยู่ระหว่างการเรียนรู้และพัฒนา ซึ่งต้องอาศัยระยะเวลาให้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องให้ความสำคัญและมีความจริงจังจริงใจในการกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และการคลังท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง รวมถึงภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมที่ต้องร่วมแรงใจร่วมใจกันสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการพัฒนาพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นหน่วยบริการสาธารณะที่มีศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจากฐานราก ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อมของประเทศต่อไปในอนาคต

บรรณานุกรม

- โกวิท พวงงาม. (2550). **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ : เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- _____. (2550). **การปกครองท้องถิ่น : ว่าด้วยทฤษฎี แนวคิด และหลักการ**. กรุงเทพฯ : เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- _____. (2550). **การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- _____. (2553). **ธรรมาภิบาลท้องถิ่น : ว่าด้วยการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส**. กรุงเทพฯ : มิสเตอร์ก็อบบี้.
- _____. (2555). **การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต**. พิมพ์ครั้งที่ 8 แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ชยาวิธ จันทร, ยาวลักษณ์ กุลพานิช, และชวลีพร เดชขำ. (2544). **วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : นำกั การพิมพ์.
- ชวลิต สละ. (2556). **ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชาติชาย ณ เชียงใหม่. (2551). “กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ : กรอบความคิด ประเด็นสำคัญ ความท้าทาย และทิศทางในอนาคต” **การขับเคลื่อนรัฐธรรมนูญ’50สู่การปฏิบัติ : กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น**. นนทบุรี: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2548). “เหลียวหลังแลหน้าการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ความสำเร็จ-อุปสรรค-และก้าวต่อไป” **วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์**. 23 (3): 50-88.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2544). **100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2547). **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 1 แนวคิดพื้นฐาน ลำดับที่ 1 การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น**. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.
- บุญอริ ยีหมะ. (2550). **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2547). **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลำดับที่ 2 ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2547). **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลำดับที่ 4 การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น**. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2550). **เครือข่าย : นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น : บทวิเคราะห์ ว่าด้วยการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแนวระนาบเพื่อการเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติงานและความรับผิดชอบต่อสาธารณะ**. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

- วุฒิสภา ตันไชย. (2547). **การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น : ความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540**. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2555). **การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ : ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 2 โครงสร้างภายนอก ลำดับที่ 1 รัฐธรรมนูญกับการปกครองท้องถิ่น**. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.
- อรทัย ก๊กผล. (2551). “กฎหมายเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน : กรอบความคิด ประเด็นสำคัญ ความท้าทาย และทิศทางในอนาคต” **การขับเคลื่อนรัฐธรรมนูญ’50สู่การปฏิบัติ : กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น**. นนทบุรี : วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- อรทัย ก๊กผล และธนิษฐา สุชะวัฒน์. (2550). **การเสริมสร้างระบบกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเชิงสร้างสรรค์ : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล**. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.
- อรทัย ก๊กผล และสุมาลย์ ชาวนา. (2550). **ร่วมคิด ร่วมปฏิรูป การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น**. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.

Translated Thai References

- Puang-ngam, K. (2007). **Thai Local Government**. Bangkok : Expertnet. [in Thai]
- _____. (2007). **Local Government: On Theories, Concepts, and Principles**. Bangkok : Expertnet. [in Thai]
- _____. (2007). **Thai Local Government: Principles and New Dimensions in the Future**. Bangkok : Vinyuchon. [in Thai]
- _____. (2010). **Local Good Governance: On Participation and Transparency**. Bangkok : Mister Copy. [in Thai]
- _____. (2012). **Thai Local Government: Principles and New Dimensions in the Future**. 8thed. Bangkok : Vinyuchon. [in Thai]
- Chanthorn, C., Kunlapanit, Y., and Dechkhum, C. (2001). **Evolution of Thai Local Government**. 2nded. Bangkok : Namkang Printing. [in Thai]
- Sala, C. (2013). **Basic Knowledge on Administration of Local Government Organization**. Bangkok : Chulalongkorn University Press. [in Thai]
- Na Chiangmai, C. (2008). “The Determining Plan and Process of Decentralization Law: Framework, Important Issues, Challenges, and Direction in the Future.” **The Driving of Constitution B.E.2550 to Practice: Laws concerned on Local Government**. Nonthaburi : King Prajadhipok’s Institute. [in Thai]
- Pattamasiriwat, D. (2005). “Look Backward and Forward on Decentralization to Local Government Organization: Success-Threat-Next Step” **Thammasat Economic Journal**. 23 (3): 50-88. [in Thai]

- Chalermmueng, T. (2001). **100 Years Thai Local Government B.E.2440-2540**. 3rded. Bangkok : Kobfai Publishing Project. [in Thai]
- Mektrirat, N. (2004). **Encyclopedia on Thai Local Government, Category 1 Basic Concept, Series 1 Decentralization and Local Self Government**. Nonthaburi : King Prajadhipok's Institute. [in Thai]
- Yeema, B. (2007). **Thai Local Government**. Bangkok : Chulalongkorn University Press. [in Thai]
- Luangprapat, W. (2004a). **Encyclopedia on Thai Local Government, Category 4Components of Local Government Organization, Series 2Roles of Local Government Organization**. Nonthaburi : King Prajadhipok's Institute. [in Thai]
- _____. (2004b). **Encyclopedia on Thai Local Government, Category 4 Components of Local Government Organization, Series 4 Local Personnel Administration**. Nonthaburi : King Prajadhipok's Institute. [in Thai]
- Krueatep, W. (2007). **Network: Working Innovation of Local Government Organization: Analysis on the Administration of Local Government Organization in Horizontal Level for Increasing Capacity in Working and Responsibility to Public**. Bangkok : The Thailand Research Fund. [in Thai]
- Tanchai, W. (2004). **Decentralization and Local Government: Progression after the Constitution B.E.2540**. Nonthaburi : King Prajadhipok's Institute. [in Thai]
- Chardchawarn, S. (2012). **Politics in Decentralization Process: Educating through the Roles of Academicians, Public Officers, Politicians, and People**. Bangkok : Chulalongkorn University. [in Thai]
- Lertpaitoon, S. (2004). **Encyclopedia on Thai Local Government, Category 2External Structure, Series 1Constitution and Local Government**.Nonthaburi : King Prajadhipok's Institute. [in Thai]
- Kokpol, O. (2008). "Laws on Public Participation: Framework, Important Issues, Challenges, and Direction in the Future." **The Driving of Constitution B.E.2550 to Practice : Laws concerned on Local Government**. Nonthaburi : King Prajadhipok's Institute. [in Thai]
- Kokpol, O. and Sukhawatthana, T. (2007). **Empowerment on Creativity Local Government Organization Monitoring System: Case Study on Sub-district Municipality and Sub-district Administration Organization**. Nonthaburi : King Prajadhipok's Institute. [in Thai]
- Kokpol, O. and Chaonar, S. (2007). **Think Together, Reform Together, Local Personnel Administration**. Nonthaburi : King Prajadhipok's Institute. [in Thai]