

การปกครองท้องถิ่นไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน

THAILAND LOCAL GOVERNMENT IN TRANSITIONAL PERIOD

ไททัศน์ มาลา^{1*}

บทคัดย่อ

บทความนี้ต้องการที่จะชี้ให้เห็นถึงผลจากการกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่นของไทยในระยะเปลี่ยนผ่านคือตั้งแต่ช่วงหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน สืบเนื่องจากในช่วงระยะเวลาดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นไทยแบบขนานใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะและการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และยังมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะอีกด้วย

คำสำคัญ: การปกครองท้องถิ่น, การกระจายอำนาจ, ระยะเปลี่ยนผ่าน

¹ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์

* E-mail: Nanpha19@hotmail.com

ABSTRACT

This article examines the effects of decentralization in Thailand during 1997-2011 as the paradigm of local government in transitional period. Thailand started decentralization in earnest in 1997. It has been over a decade that decentralization in Thailand has been implemented. After the enactment of the 1997, Constitution each local authority has come to be comprised of the local council members who are elected by direct popular vote. The Decentralization Act of 1999 defines the period of the decentralization process as total of 50 central departments and 245 services are subject to the Decentralization Plan, and 180 functions have been transferred or are in the process. The 2007 Constitution defines about the local authority as set a policy formulation administration, public service, human resource management, fiscal and specific authority. Under the country's existing administrative structure, the authority is delegated from the capital to the region and then to the local areas.

Keywords: Local government, Decentralization, Transition

บทนำ

การฟื้นฟูรากฐานของชุมชนและท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งได้นั้นเป็นที่ยอมรับกันว่าแนวทางสำคัญในการแก้ไขปัญหาของประเทศ กล่าวคือภาครัฐจะต้องลดการผูกขาดอำนาจจากเดิมที่เคยรวมอยู่ในศูนย์กลางมาเป็นการกระจายอำนาจลงสู่ชุมชนท้องถิ่นและปล่อยถ่ายอำนาจในการตัดสินใจสู่มือของประชาชนเป็นสำคัญ โดยเฉพาะช่วงหลังปี 2535 กระแสของการกระจายอำนาจในสังคมไทยนั้นถือได้ว่าเป็นตัวแปรที่สำคัญในการปฏิรูประบบการเมืองการปกครอง ตลอดจนการตื่นตัวทางการเมืองของกลุ่มคนในสังคมในขณะนั้นเป็นไปอย่างแพร่หลาย อันเป็นแรงผลักดันที่ทำให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอีกครั้งในระดับตำบล (องค์การบริหารส่วนตำบล) ในปี 2537 ต่อเนื่องไปจนถึงการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 (ฉบับที่ 16) ซึ่งหลายฝ่ายยอมรับว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างไม่เคยมีมาก่อน ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญปี 2550 (ฉบับที่ 18) ก็ยังให้ความสำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (หมวด 14) และให้การรับรองถึงสิทธิของชุมชน (ม.66-67) ไว้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม มุมมองของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในสังคมไทยที่ผ่านมา นั้นมักถูกมองว่าเป็นการกระจายอำนาจให้เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของภาครัฐเท่านั้น ส่วนองค์กรในระดับชุมชน กลุ่มการเมืองภาคประชาชนรวมทั้งอำนาจของประชาชนนั้น มักถูกมองข้ามและไม่ค่อยมีบทบาทในการมีส่วนร่วมของกระบวนการตัดสินใจด้านนโยบายของท้องถิ่นเท่าที่ควร หรือแม้แต่ค่านิยมของท้องถิ่นที่ปรากฏในกฎหมายปกครองท้องถิ่นฉบับต่างๆ รวมทั้งหลักการปฏิบัติที่กระทรวงมหาดไทยยึดถืออยู่ในปัจจุบัน ได้จัดหน่วยปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลัก “**อาณาเขตและจำนวนประชากร**” เป็นหลักเกณฑ์สำคัญ แต่เกิดการละเลยถึงความเป็นชุมชนและคุณภาพของ

บทบาทความเป็นพลเมืองในสังคม ทำให้เกิดการละทิ้งความเป็นชุมชนที่ดีจนส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นโดยภาพรวมนั้นขาดประสิทธิภาพ (อุดม ทุมโฆสิต, 2552) อันก่อให้เกิดข้อจำกัดที่สำคัญในการเข้าถึงกระบวนการจัดสรรทรัพยากรและปัญหาจากการที่ประชาชน องค์กรชุมชน และผู้ด้อยโอกาสไม่ได้รับเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร เหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความเรื้อรังของปัญหาการเมืองในระบบรัฐสภาของไทยที่ไม่สามารถตอบโจทย์ของการแก้ไขปัญหาปากท้องและไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะที่ดีให้แก่ประชาชนได้

การปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นลักษณะของความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจของการจัดสรรทรัพยากรให้กับท้องถิ่น ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นลักษณะของการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นภายใต้การถ่ายอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่การตัดสินใจของประชาชน โดยมีเป้าหมายอันแท้จริงก็คือการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถปกครองตนเอง (ไททัศน์ มาลา, 2553) ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการปกครองท้องถิ่นจะมุ่งเน้นและให้ความสำคัญอย่างมากกับหลักการกระจายอำนาจการปกครอง การกำหนดสัดส่วนอำนาจของการปกครองและความเป็นอิสระในการบริหารงานระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่กำลังพัฒนาระบบการเมืองการปกครองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยนั้นการปกครองท้องถิ่นนับเป็นพื้นฐาน (Training Ground) ที่สำคัญในการปลูกฝังความรู้ความเข้าใจถึงสิทธิเสรีภาพและขอบเขตของการปกครองตนเอง (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2520) โดยเฉพาะการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นความเข้มแข็งของประชาชนและศักยภาพของการปกครองท้องถิ่นจะเป็นตัวชี้ให้เห็นว่าอำนาจอธิปไตยย่อมเป็นของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนเป็นสำคัญ

นอกจากนี้แล้วสิ่งสำคัญที่ควรพิจารณาก็คือ การปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์กับชุมชน ภาคประชาสังคมและประชาชนในพื้นที่เพราะถือว่าเป็นสิ่งที่แยกออกจากกันมิได้กิจกรรมทุกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการการมีส่วนร่วมของ ชุมชน ประชาชน และประชาสังคม ดังนั้นจึงต้องพยายามพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมดังกล่าวให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อุดม ทุมโฆสิต และคณะ, 2546) ซึ่งหากชุมชนมีความเข้มแข็งก็จะเป็นรากฐานที่สำคัญในการเสริมสร้างให้ท้องถิ่นเข้มแข็งด้วยเช่นกัน ในประเด็นดังกล่าวนี้บรรศักดิ์ อูวรรณโณ (2545) ได้ให้เหตุผลว่าเพราะจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญนั้นคือการเปลี่ยนจาก “รัฐกิจ” เป็น “ประชากิจ” และการเปลี่ยนจาก “ราชการ” เป็น “พลเมือง” ดังนั้น องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมดต้องตระหนักว่าตนเป็นเพียง “ผู้แทน” ที่ชุมชนท้องถิ่นเลือกเข้ามา **ผู้มีบทบาทสำคัญที่แท้จริงก็คือชุมชนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง** สอดคล้องกับเอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2552) ที่อธิบายถึงแนวทางในการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นว่าหลักการของการปกครองท้องถิ่นที่ค้ำชูควรจะเป็นที่บทบาทในระดับของประชาชน ชุมชนหรือบทบาทของประชาสังคมให้มากขึ้น ซึ่งประชาธิปไตยท้องถิ่นต้องเป็นประชาธิปไตยแบบที่ไม่เลียนแบบประชาธิปไตยระดับชาติต้องทำออกมาอีกแบบหนึ่งให้ต่างจากการเมืองในระดับชาติเป็นประชาธิปไตยที่คนอยากจะออกมาช่วยแก้ปัญหาท้องถิ่นของตนเอง องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรเป็น “องค์กรแห่งการอาสา” ที่ประชาชนเข้าถึงได้สะดวก ดังนั้นจะเห็นว่าจุดหลักของการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่นก็คือการสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นที่ประชาชนปกครองตนเองซึ่งไม่ใช่เพียงแค่การสร้างตัวองค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างเดียวเท่านั้น เพราะประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง (Self-Government Democracy) เป็นประชาธิปไตยที่ต้องการให้ประชาชนเป็นพลเมืองผู้มีความรับผิดชอบต่อบ้านเมืองหรือส่วนรวม เป็นผู้มีความเสียสละเพื่อบ้านเมืองหรือส่วนรวม เป็นผู้มีความรับผิดชอบ มีความเป็นอิสระ สามารถพึ่งตนเอง หรือรวมกลุ่มกันเพื่อพึ่งพาตนเองได้ ซึ่งหัวใจของการปกครองตนเองก็คือการตอกย้ำว่าประชาธิปไตยคือการปกครองโดยประชาชนเป็นสำคัญ

การปกครองท้องถิ่นไทย

ประวัติศาสตร์ของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นนักวิชาการหลายฝ่ายต่างยอมรับว่าได้เริ่มต้นในช่วงรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 โดยได้มีการเริ่มตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) เพื่อเป็นตัวอย่างในการพัฒนาเมืองแก่หัวเมืองทั่วไป นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมเมื่อ ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) เพื่อให้มีหน้าที่ในการรักษาความสะอาด ป้องกันและรักษาความเจ็บป่วยและบำรุงรักษาเส้นทางคมนาคม ครั้นถึงรัชสมัยของรัชกาลที่ 6 ได้มีการทดลองจัดตั้ง “ดุสิตธานี” เพื่อเตรียมการเป็นแบบอย่างในการปกครองท้องถิ่นและทดลองการปกครองแบบประชาธิปไตย ในรัชสมัยของรัชกาลที่ 7 ได้มีการปรับปรุงกิจการสุขาภิบาลให้เป็นรูปแบบการบริหารแบบประชาภิบาล (Municipality) หรือเทศบาลในปัจจุบัน จนเข้าสู่ยุคของการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินโดยนำหลักการกระจายอำนาจการปกครองมาใช้ มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ให้เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ มีทรัพย์สิน มีเจ้าหน้าที่ และมีอำนาจในการปฏิบัติงานในเขตท้องถิ่นนั้นๆ สืบเนื่องไปจนถึงการตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 เพื่อเร่งรัดการปกครองท้องถิ่นให้ขยายไปทั่วประเทศ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เป็นผลให้มืองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 เป็นผลให้มืองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีฐานะเป็นนิติบุคคล (แต่ก็ถูกยกเลิกในปี 2515 ตามประกาศคณะปฏิวัติ) มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 โดยกำหนดให้กรุงเทพฯ มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพื่อให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 เพื่อกำหนดให้เมืองพัทยาเป็นเขตการปกครองในรูปแบบพิเศษโดยการทดลองนำรูปแบบผู้จัดการเทศบาล (City Manager) มาใช้ในการปกครองท้องถิ่น

จนถึงช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬหรือช่วงปฏิรูปการปกครอง (2535-2539) ได้มีกระแสความตื่นตัวในการปฏิรูปทางการเมืองและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นอย่างมาก มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดเขตตำบลที่ไม่ได้อยู่ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล เพื่อจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีเขตพื้นที่ครอบคลุมเขตของจังหวัดแม้ว่าจะทับซ้อนกับพื้นที่ของท้องถิ่นอื่นก็ตาม (สถาบันพระปกเกล้า, 2545)

ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับการปกครองท้องถิ่นไทยนั้น ธเนศวร์ เจริญเมือง (2540) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า โดยส่วนใหญ่แล้วมักจะเกิดขึ้นจากความคิดริเริ่มของชนชั้นนำในสังคมไทยแทบทุกครั้ง หรือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากบนสู่ล่าง (Top-down Approach) โดยที่ประชาชนเป็นเพียงผู้รับคำสั่งและคอยปฏิบัติตามนโยบายเท่านั้น

โดยเฉพาะหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ประกอบกับความตื่นตัวทางการเมืองของภาคประชาชนที่เติบโตอย่างต่อเนื่อง เป็นผลให้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะและการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ซึ่งในแวดวงวิชาการทางด้านการปกครองท้องถิ่นต่างยอมรับว่าเป็นช่วงของการริเริ่มการปกครองท้องถิ่นไทยอย่างจริงจังและถือว่าเป็นกระบวนการพัฒนาของการปกครองท้องถิ่นไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน) ต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญปี 2550 ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และยังมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะอีกด้วย ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นจำแนกตามประเภทดังต่อไปนี้

จากตารางที่ 1 จะเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยนั้นประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งถือว่ามืองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ครอบคลุมหมดทุกพื้นที่ทั้ง 77 จังหวัดทั่วประเทศรวมทั้งสิ้น 7,852 แห่ง ถึงแม้ว่าข้อมูลดังกล่าวนี้จะเพียงข้อมูลด้านจำนวนแต่ก็แสดงให้เห็นว่าพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน นับวันยังมีความสำคัญและใกล้ชิดกับการดำรงชีวิตของประชาชนครอบคลุมทุกพื้นที่ โดยเฉพาะบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนอันเกิดจากแนวคิดของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่พยายามผ่องถ่ายอำนาจในการตัดสินใจจากส่วนกลางลงสู่ชุมชนท้องถิ่น

ตารางที่ 1 จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน (แห่ง)
1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)	75
2) เทศบาล (2,008 แห่ง)	
- เทศบาลนคร (ทน.)	25
- เทศบาลเมือง (ทม.)	142
- เทศบาลตำบล (ทต.)	1,841
3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)	5,767
4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานคร/เมืองพัทยา)	2
รวม	7,852

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2553)

ผลจากการกระจายอำนาจที่ส่งผลต่อชุมชนท้องถิ่น

จากการที่รัฐธรรมนูญปี 2540 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยให้ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง และมีอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะของตนเอง จากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นผลให้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ กำหนดให้มีการจัดสรรภาษีอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ของรัฐ โดยเริ่มตั้งแต่ปี 2544 และกำหนดให้เพิ่มขึ้นเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ภายในปี 2549

แต่จากตารางที่ 2 แสดงให้เห็นว่าในทางปฏิบัติแล้วภาครัฐไม่สามารถที่จะจัดสรรงบประมาณดังกล่าวได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ประกอบกับการกระจายอำนาจในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ท้องถิ่นในความเป็นจริงนั้นมีความล่าช้า (โดยเฉพาะด้านการศึกษาและสาธารณสุข) จึงมีการแก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 โดยกำหนดให้รัฐต้องจัดสรรรายได้ให้กับท้องถิ่นโดยคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ทั้งนี้ยังคงเป้าหมายให้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ไว้เช่นเดิม แต่ให้เป็นไปตามความเหมาะสมกับภารกิจที่ถ่ายโอนและความสามารถในการบริการสาธารณะของท้องถิ่นโดยไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ ส่วนในด้านการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นนั้นกำหนดให้ไม่น้อยกว่าที่จัดสรรให้ในปี 2549 (หรือไม่น้อยกว่า 126,013 ล้านบาท)

ตารางที่ 2 สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่องบประมาณรายจ่าย (2543-2554)

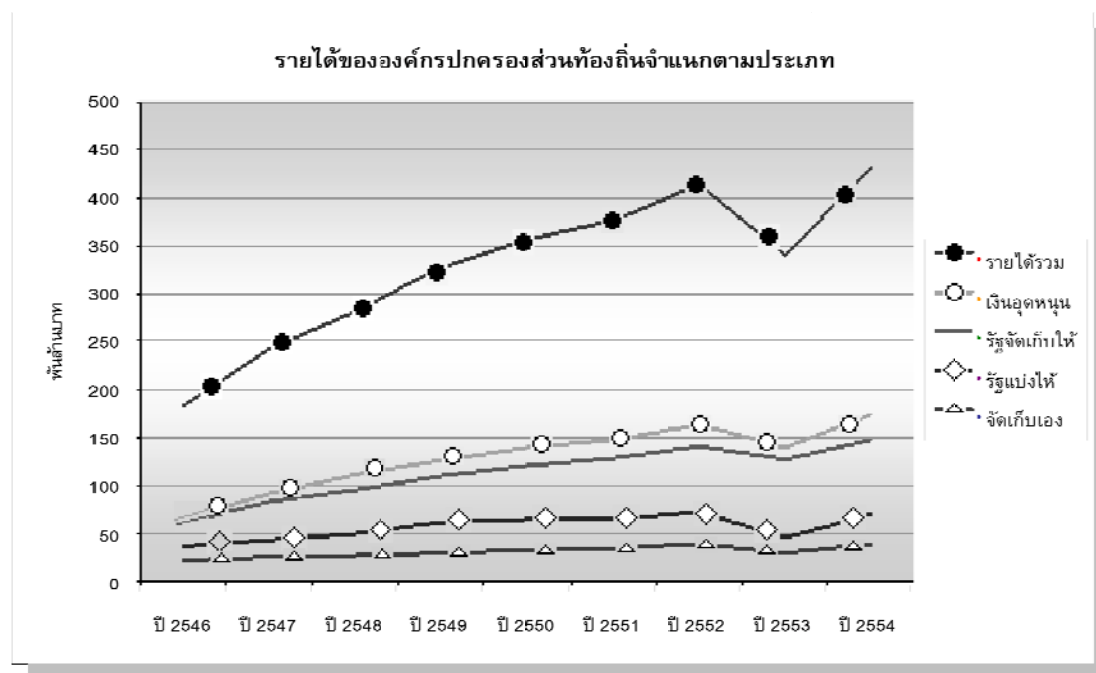
ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่าย (ล้านบาท)	รายได้ของท้องถิ่น (ล้านบาท)	สัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นต่อ งบประมาณรายจ่าย (%)
2543	860,000	99,936	13.33
2544	910,000	156,531	20.57
2545	1,023,000	176,155	21.99
2546	999,900	184,066	22.19
2547	1,163,500	241,947	22.75
2548	1,250,000	293,750	23.50
2549	1,360,000	327,113	24.10
2550	1,566,200	357,424	25.17
2551	1,660,000	376,740	25.20
2552	1,951,700	414,396	25.82
2553	1,700,000	340,995	25.26
2554	2,070,000	431,255	26.14

ที่มา: สำนักงบประมาณแห่งชาติ (2553)

ตารางที่ 3 แสดงประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2546-2554)

ปีงบประมาณ	รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ล้านบาท)				
	จัดเก็บเอง	รัฐแบ่งให้	รัฐจัดเก็บให้	เงินอุดหนุน	รายได้รวม
2546	22,258 (12.09)	35,504 (19.29)	60,218 (32.72)	66,086 (35.90)	184,066 (100.00)
2547	24,786 (10.24)	43,100 (17.81)	82,623 (34.15)	91,438 (37.79)	241,948 (100.00)
2548	27,018 (9.58)	49,000 (17.38)	95,370 (33.82)	110,611 (39.22)	281,999 (100.00)
2549	29,110 (8.90)	61,800 (18.89)	110,190 (33.69)	126,013 (38.52)	327,113 (100.00)
2550	32,021 (8.96)	65,300 (18.27)	120,729 (33.78)	139,374 (38.99)	357,424 (100.00)
2551	35,224 (9.35)	65,000 (17.25)	128,676 (34.16)	147,840 (39.24)	376,740 (100.00)
2552	38,746 (9.35)	71,900 (17.35)	140,679 (33.95)	163,057 (39.35)	414,382 (100.00)
2553	29,110 (8.54)	45,400 (13.32)	126,590 (37.12)	139,895 (41.03)	340,995 (100.00)
2554	38,746 (8.98)	70,500 (16.35)	148,109 (34.34)	173,900 (40.32)	431,255 (100.00)

ที่มา: คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2553)
และสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (2553)



ภาพที่ 1 แสดงประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2546-2554)

จากข้อมูลในตารางที่ 2 ตารางที่ 3 และภาพที่ 1 จะพบว่า ถึงแม้ว่ารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีแนวโน้มว่ามีจำนวนที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ในทางกลับกันจะพบว่ารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาส่วนใหญ่นั้น ได้รับจาก 1) การจัดสรรเงินอุดหนุนจากภาครัฐ 2) รายได้ที่รัฐจัดเก็บให้ และ 3) รายได้ที่รัฐแบ่งให้ตามลำดับ โดยมีแนวโน้มที่เพิ่มมากขึ้นทุกปี ในขณะที่รายได้ที่เกิดจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหาเองกลับมีสัดส่วนที่น้อยที่สุดเมื่อเทียบกับรายได้ด้านอื่นๆ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่าโครงสร้างรายได้และสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบันยังอยู่ในภาวะของการพึ่งพาการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางเป็นสำคัญ โดยที่การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่ผ่านมายังไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นและยังไม่สอดคล้องกับหลักการในการปกครองตนเองของท้องถิ่นแต่อย่างใด

ทั้งนี้ผู้เขียนมีข้อสังเกตจากประเด็นเหล่านี้ว่า จากการศึกษาข้อมูลด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่จำเป็นต้องอิงฐานการสนับสนุนงบประมาณจากส่วนกลาง โดยเฉพาะการพึ่งพาการจัดสรรเงินอุดหนุนจากภาครัฐเป็นส่วนใหญ่นั้น มีนัยที่สำคัญที่เป็นการแสดงออกถึงการควบคุมทิศทางของการพัฒนาของท้องถิ่น การถูกกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดจากหน่วยงานภาครัฐ การสร้างภาวะของการพึ่งพาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนยังเป็นการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มที่อาจจะเป็นเพียงองค์กรที่คอยตอบสนองนโยบายจากภาครัฐเป็นสำคัญ โดยจะส่งผลต่อกระบวนการจัดทำแผนงานพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ประชาคม) ที่จะต้องปฏิบัติตามกรอบนโยบายที่กำหนดโดยส่วนกลางและหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคเป็นหลัก ซึ่งจะทำให้ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา/โครงการและ

กิจกรรมต่างๆ อันจะส่งผลถึงประสิทธิภาพในการจัดทำนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง และที่สำคัญคือเป็นการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นหน่วยงานราชการที่มีความเป็นทางการสูงอีกด้วย

มิติปัญหาของการปกครองท้องถิ่นไทย

จากรายละเอียดด้านงบประมาณและสถานะทางการคลังของท้องถิ่นดังที่ได้อธิบายไปแล้วในเบื้องต้น เนื้อหาต่อไปจะผู้เขียนจะนำเสนอถึงลักษณะโดยทั่วไปของการกระจายอำนาจของไทยในภาพรวมที่ได้จากการศึกษา ทั้งนี้ในงานศึกษาของ Wongpreedee A. (2007) ได้อธิบายถึงการกระจายอำนาจในประเทศไทยว่าเริ่มขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมตั้งแต่ปี 2537 (ที่ได้เริ่มมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น) โดยได้ส่งผลต่อการผ่องถ่ายในด้านอำนาจหน้าที่ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านงบประมาณ ซึ่งจากเดิมที่เคยอยู่ภายใต้การบริหารราชการส่วนกลางและภูมิภาคให้ถูกกระจายลงสู่ท้องถิ่นอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ในขณะที่เดียวกันสภาพการณ์ดังกล่าวยังได้ส่งผลต่อบรรยากาศการเลือกตั้งของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ที่มีการแข่งขันกันอย่างเข้มข้นและรุนแรง ซึ่งเป็นลักษณะของการประลองกำลังของฐานคะแนนเสียงของนักการเมืองในระดับชาติ โดยเฉพาะบรรยากาศในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (นายก อบจ.) ทางตรงครั้งแรกของไทย (ปี 2546) ปรากฏให้เห็นเด่นชัดว่าไม่มีนักการเมืองหน้าใหม่คนไหนเลยที่มีความเป็นอิสระจากนักการเมืองระดับชาติ

ในทำนองเดียวกัน เวียงรัฐ เนติโพธิ์ (2551) อธิบายว่าการกระจายอำนาจที่ผ่านมาได้ส่งผลถึง (1) ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีลักษณะของการจัดการปกครองที่มีตัวแทนมาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยทั่วทุกพื้นที่ทั้งประเทศ ทำให้การเมืองเรื่องการเลือกตั้งขยายไปสู่การเมืองระดับรากหญ้ามากยิ่งขึ้น ประชาชนทั้งในเมืองและในชนบทต่างเกี่ยวพันกับการเลือกตั้งมากยิ่งขึ้นและเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้นำชุมชนในระดับต่างๆ ได้มีโอกาสเข้าสู่การแข่งขันตามระบอบประชาธิปไตยอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน (2) อำนาจรัฐเปลี่ยนมือจากราชการส่วนกลางที่ถือครองอำนาจไว้อย่างยาวนานไปสู่ นักการเมืองท้องถิ่นแม้ว่าส่วนใหญ่ของนักการเมืองเหล่านี้จะมาจากกลุ่มทุนรายใหญ่ แต่กลุ่มทุนรายเล็กๆ หรือผู้นำชุมชนรายย่อยก็สามารถเบียดเข้ามามีส่วนแบ่งทางอำนาจได้เช่นกัน และ (3) การเพิ่มขึ้นของงบประมาณอย่างมากโดยเฉพาะในเขตเมืองเป็นแหล่งผลประโยชน์ที่ทำให้เกิดการแข่งขันกันเพื่อเข้าชิงตำแหน่งในองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เข้มข้นและรุนแรงยิ่งขึ้น

ในด้านของการถ่ายโอนอำนาจนั้นในงานวิจัยของ เวียงรัฐ เนติโพธิ์ (2554) ที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการถ่ายโอนสถานีนามัย โดยพบว่า ปัญหาของการถ่ายโอนอำนาจสู่ท้องถิ่นในกรณีดังกล่าวนี้สาเหตุเกิดมาจากกระบวนการทั้งในระดับส่วนกลางและในระดับท้องถิ่น กล่าวคือ ในระดับส่วนกลางนั้นเกิดจากความล้มเหลวในการบังคับใช้กฎหมายซึ่งต้องขึ้นอยู่กับส่วนกลางเป็นหลักโดยส่วนกลางยังคงยึดถือความชำนาญเฉพาะด้านมากกว่าหลักการกระจายอำนาจ ส่วนในระดับท้องถิ่นนั้นปัญหาเกิดจากการที่ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ ซึ่งมักจะรองงบประมาณและรองรับนโยบายจากรัฐบาลเป็นหลัก ทำให้ผู้บริหารของท้องถิ่นมองข้ามความสำคัญของการถ่ายโอนเพราะถือว่าเป็นภาระงานที่ไม่ส่งผลต่อ

การรักษาฐานคะแนนเสียงมากนัก นอกจากนี้แล้วท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดในด้านของความรู้และความชำนาญ เฉพาะด้านเกี่ยวกับการบริการสาธารณสุขแก่ประชาชนอีกด้วย ทำให้การถ่ายโอนภารกิจด้านการ ให้บริการสาธารณสุขให้กับท้องถิ่นยังเป็นไปอย่างล่าช้า ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2552) ที่อธิบายว่า ถึงแม้การกระจายอำนาจ ด้านการถ่ายโอนภารกิจจะดู ก้าวหน้าไปกว่ามิติด้านอื่นๆ แต่ความก้าวหน้าที่เกิดขึ้นนั้นยังเป็นแค่เพียงความก้าวหน้าในเชิงหลักการ เท่านั้น เพราะการกระจายอำนาจทางการถ่ายโอนภารกิจจะเกิดผลได้จริงจะต้องคำนึงถึง ความสามารถในการรับภาระการถ่ายโอนด้วยเป็นสำคัญ

ในส่วนของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นนั้น งานวิจัยของ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2552) ได้ศึกษาแล้วพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีต่อองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมักเป็นเพียงการมีส่วนร่วมในเชิงรูปแบบ โดยการถูกระดมและเข้ามามีส่วนร่วมโดย ไม่เข้าใจในแนวทางปฏิบัติในการมีส่วนร่วม ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยมากเป็นแบบ การรับทราบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Inform) ซึ่งนับว่าเป็นการมีส่วนร่วมใน ระดับที่เกือบจะต่ำที่สุด ซึ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมในปัจจุบันยังไม่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมที่แท้จริงใน ฐานะพลเมือง สอดคล้องกับงานวิจัยของวีระศักดิ์ เครือเทพ (2552) ที่อธิบายว่าการมีส่วนร่วมใน ท้องถิ่นยังขาดความเข้มข้นในเชิงเนื้อหาสาระและกระบวนการ อีกทั้งยังไม่สามารถเกื้อหนุนให้เกิด การจัดทำแผนพัฒนาและการจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องต่อการแก้ไขปัญหาของชุมชนและไม่สามารถเกื้อหนุนต่อการพัฒนาท้องถิ่นให้มีทิศทางที่ชัดเจนได้

ดังนั้นแล้ว การที่จะเสริมอำนาจของประชาชนในการตัดสินใจเพื่อกำหนดทิศทางของชุมชน ท้องถิ่น ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นองค์กร หลักในการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องลดความเป็นราชการหรือความเป็นทางการขององค์กรลง แล้วหันมาให้ความสำคัญกับบทบาทในการทำงานร่วมกันกับเครือข่ายกลุ่มองค์กรชุมชนและภาค ประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ สืบเนื่องจากการมีส่วนร่วมของกลุ่มองค์กรชุมชนและภาคประชาชนนั้น นับว่าเป็นหัวใจที่มีความสำคัญยิ่งต่อกระบวนการปกครองท้องถิ่นและจะแยกออกจากแนวคิดของการ ปกครองท้องถิ่นไม่ได้ (ไททัศน์ มาลา, 2554) แต่ในทางกลับกันลักษณะการปกครองของไทยในอดีต ล้วนปลูกฝังและหล่อหลอมให้คนไทยส่วนใหญ่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบจารีตประเพณีดั้งเดิมที่ เน้นอำนาจนิยม แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ปี 2475 แล้วก็ตาม ทว่าคนไทยส่วนใหญ่มีโอกาสรเรียนรู้หรือเข้าใจระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงน้อยมาก เพราะเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยเชิงโครงสร้างอำนาจทางการเมืองเท่านั้นโดยประชาชนมิได้ รู้สึกเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2551) โดยเฉพาะการปกครอง ท้องถิ่นของไทยซึ่งมักจะเกิดจากความคิดและความต้องการของกลุ่มชนชั้นนำในสังคม จึงทำให้มี ลักษณะของการเป็นการเปลี่ยนแปลงจากบนลงล่าง ซึ่งประชาชนทั่วไปไม่มีบทบาทในการเปลี่ยนแปลง เหล่านั้นเลย (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2540) นอกจากนี้ความไม่จริงจังในการผ่องถ่ายอำนาจจากส่วนกลาง สู่ท้องถิ่นยังเป็นตัวฉุดรั้งให้แนวคิดด้านการปกครองท้องถิ่นของไทยดำเนินไปอย่างล่าช้าอีกด้วย

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2551) ได้อธิบายถึงความล่าช้าของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของไทยในช่วงปี 2540-2550 ว่ามีสาเหตุที่สำคัญซึ่งสามารถสรุปเป็นมิติของปัญหาได้ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 2 ปัญหาของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไทย

1. การขาดเอกภาพในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น กล่าวคือ มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ (สกถ.) เมื่อปี 2542 สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่เป็นหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่าระดับกองเท่านั้นซึ่งขาดทั้งอำนาจงบประมาณ และบุคลากร แทนที่จะมีฐานะระดับกรมหรือเป็นกระทรวงของท้องถิ่นที่คอยผลักดันและส่งเสริมท้องถิ่นให้มีเอกภาพ มีความเข้มแข็ง มีขั้นตอนและมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทย ยังคงควบคุมและหาประโยชน์จากท้องถิ่นอยู่เสมอ โดยมีการจัดตั้งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาเมื่อปี 2545 ซึ่งทำหน้าที่คล้ายกับกรมการปกครองในอดีต กล่าวคือ การควบคุมสันนิบาตเทศบาลและสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ อีกทั้งหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะท้องถิ่นอำเภอ ท้องถิ่นจังหวัด นอภ. ผู้ว่าฯ มีอำนาจในการอนุมัติโครงการต่างๆ ของท้องถิ่น นั้นหมายความว่าท้องถิ่นจะดำเนินโครงการใดๆ ก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานเหล่านี้ก่อน

2. ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระเนื่องจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมักใช้รูปแบบของการควบคุม (Controlling) มากกว่าการกำกับดูแล (Monitoring) ทำให้ท้องถิ่นมักมีข้อจำกัดในด้านของกฎระเบียบข้อบังคับ เช่น **ด้านกฎหมาย** มีการกำหนดชัดเจนว่าท้องถิ่นมีหน้าที่ทำอะไรบ้าง สิ่งใดอยู่นอกเหนือจากหน้าที่ที่มีอาจทำได้ ทั้งนี้ที่ท้องถิ่นในแต่ละแห่งนั้นมีความหลากหลายแตกต่างกัน **ด้านการจัดทำแผน** โดยมีคำสั่งจากจังหวัดและอำเภอ ให้แต่ละท้องถิ่นจัดทำแผนโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่มีเงื่อนไขว่าต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาของจังหวัด และต้อง

สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฯ ด้วย ในประเด็นนี้ ธเนศมองว่าเป็นสาเหตุที่ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นเป็นเพียงแค่รูปแบบที่มีการกำหนดไว้แล้วในระดับประเทศ **ด้านงบประมาณ** โดยที่รัฐบาลให้เงินอุดหนุนท้องถิ่นแบบมีเงื่อนไข (Conditional Grants) โดยควบคุมว่าต้องนำไปใช้จ่ายในกิจกรรมใดบ้างและห้ามนำไปใช้ในอกกิจกรรมที่ระบุไว้ และที่สำคัญคือท้องถิ่นยังไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณให้ถึงร้อยละ 35 ตามที่กฎหมายกำหนด **ด้านการออกคำสั่ง** บ่อยครั้งที่กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งหรือกฎกระทรวงแจ้งมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ดำเนินการตามแม้จะขัดกับกฎหมาย เช่น การใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งเท่ากับว่ากระทรวงเป็นผู้ก่อและรับรองการกระทำผิดเสียเอง **ด้านกำหนดข้อบังคับท้องถิ่น** ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจาก อำเภอ จังหวัด กรม กระทรวง แล้วแต่กรณี ซึ่งบ่อยครั้งก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้า **ด้านบุคลากร** โดยเฉพาะปลัดและเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ ซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย ทำให้การสรรหาอาจไม่ตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น

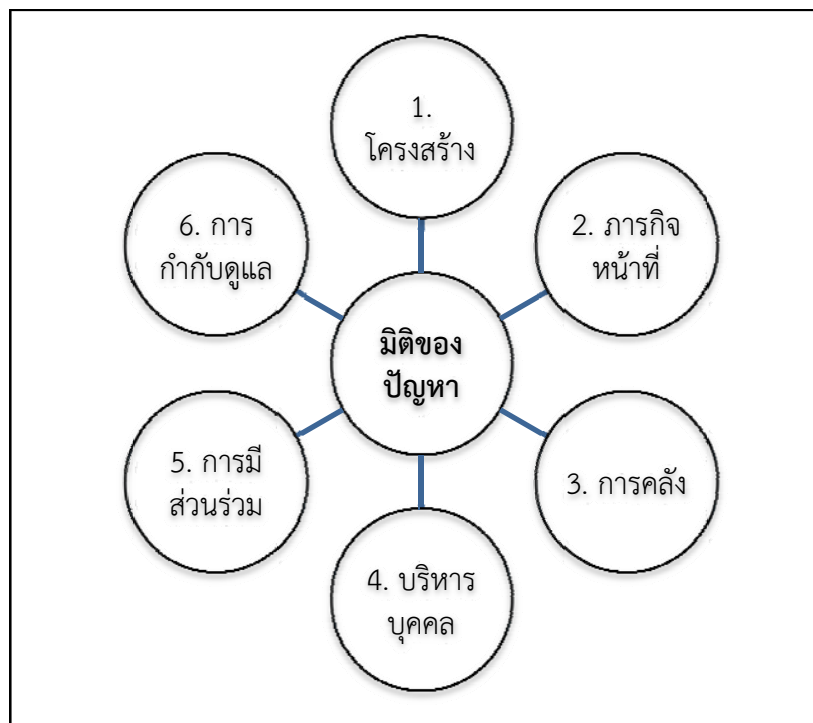
3. ความลักลั่นในการกระจายอำนาจ ซึ่งธนศวรรอธิบายว่าปี 2546 ได้เร่งรัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงในเวลาอันสั้นเกินควร แทนที่จะมีการศึกษาทดลองที่ละชั้นแล้วนำผลที่ได้มาสรุปเป็นบทเรียนก่อน ในขณะที่ผู้ว่าฯ ก็ยังไม่ได้ให้มาจากการเลือกตั้ง

4. การทับซ้อนของอำนาจ คือ การที่แต่ละท้องถิ่นมีหน่วยงานหลายประเภทดำรงอยู่ในพื้นที่เดียวกัน เช่น ในจังหวัดมีทั้งผู้ว่าฯ กับ นายก อบจ. ในอำเภอก็มี นายอำเภอ กับนายกเทศมนตรีระดับตำบลก็มี นายก อบต. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งความทับซ้อนดังกล่าวก่อให้เกิดความสับสนในหมู่ประชาชนและยังขาดเอกภาพในการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น อีกด้วย

5. ความล่าช้าในการกระจายอำนาจด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุข สืบเนื่องจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังดำรงอยู่อย่างมั่นคงและยาวนาน ซึ่งที่ผ่านมาข้าราชการเกิดการต่อต้านที่จะย้ายไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการทำงานอยู่กับส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคมีความมั่นคง มีงบประมาณมากมาย สามารถที่ไต่เต้าขึ้นไปสู่ตำแหน่งที่สูงกว่า มีความสะดวกในการใช้ชีวิตในเมืองใหญ่ รวมทั้งโอกาสทางการศึกษาของบุตรหลาน

6. การรวมศูนย์อำนาจที่ยังคงอยู่และแยกส่วน (Continued and Fragmented Centralization) โดยเฉพาะข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ขาดการแบกรับภาระความรับผิดชอบ (Accountability) ต้องย้ายไปรับตำแหน่งใหม่อยู่เรื่อย จึงทำให้การบริหารงานขาดความต่อเนื่อง และบ่อยครั้งที่ทำให้แผนพัฒนาของท้องถิ่นมักถูกลบด้วยข้อคิดเห็นของฝ่ายราชการ

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2552) ได้ทำการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย โดยชี้ให้เห็นถึงประเด็นปัญหาสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน ซึ่งจำแนกออกเป็น 6 มิติ สามารถสรุปความได้ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 3 ปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

1. ปัญหาด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีปัญหาในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง กล่าวคือองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนที่ถูกออกแบบและคาดหวังให้ทำภารกิจในเรื่องที่เป็นภาพรวม แต่ยังไม่สามารถดำเนินการได้ตามความคาดหวังได้ เช่น จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประสานการทำแผนพัฒนาจังหวัด การประสานงานและให้ความร่วมมือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ปัญหาโครงสร้างภายในที่เกิดจากผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งทางตรงไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภา ผลที่ตามมาคือผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ฟังเสียงจากสภา อีกทั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นมักอยู่ทีมเดียวกัน ส่งผลให้สภาท้องถิ่นถูกลดความสำคัญลง ซึ่งส่งผลกระทบต่อตรงต่อการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ ปัญหาโครงสร้างภายในของ อบต. ที่มีสมาชิกสภาขนาดใหญ่ส่งผลกระทบต่องบประมาณรายจ่าย ที่ต้องใช้จ่ายไปกับค่าตอบแทนของสมาชิก อบต. ทำให้เงินลงทุนที่จะลงไปสู่ประชาชนในพื้นที่ลดน้อยลง ปัญหาการดำรงตำแหน่งของนายก อบจ. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกัน 2 วาระ ซึ่งถือเป็นการปิดกั้นทางการเมืองและปิดกั้นผู้บริหารที่มีความสามารถมีประสบการณ์ (ปัจจุบันได้ปลดล็อกวาระตรงนี้ไปแล้ว-ผู้เขียน)

2. ด้านการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ เช่น การขาดการประสานงานระหว่างท้องถิ่นและหน่วยราชการอื่นๆ การขาดความชัดเจนในการแบ่งหน้าที่ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ

สาธารณะ การที่หน่วยงานเดิมของหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่พยายามสร้างงานใหม่ให้ตนเอง การทับซ้อนของภารกิจหน้าที่ระหว่างหน่วยราชการ ปัญหาติดขัดด้านกฎหมายในการปฏิบัติงาน อัตรากำลังของท้องถิ่นมีอยู่อย่างจำกัด ปัญหาด้านความไม่เพียงพอของรายได้เพื่อรองรับการให้บริการสาธารณะ การบูรณาการแผนงานในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่อาจทำให้เกิดการแทรกแซงการทำงานจากจังหวัดและส่วนกลาง

3. ด้านการคลังท้องถิ่น เช่น โครงสร้างการบริหารทางการคลัง ความอิสระทางการคลัง ด้านการกำหนดรายได้ ระบบการบริหารบุคลากรที่ขาดความกระตือรือร้นในการจัดเก็บรายได้ ความพร้อมในการถ่ายโอนภารกิจ โครงสร้างของคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ เป็นเวทีสำหรับการเจรจาและต่อรองผลประโยชน์มากกว่าจะมุ่งเน้นสร้างหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกระจายอำนาจ ขาดการศึกษาระดับความสมดุลระหว่างการบริหารนโยบายการคลังระดับมหภาคและระดับท้องถิ่นอย่างจริงจัง ประเด็นด้านระบบการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เกณฑ์การจัดประเภทภาษีที่ไม่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณที่ไม่สะท้อนภาระงานภายในพื้นที่ ปัญหาเรื่องหลักเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาจัดสรรงบประมาณที่อยู่ในรูปของการเจรจาเพื่อต่อรองสัดส่วนรายได้จากเงินอุดหนุนรัฐบาลเป็นเสียส่วนใหญ่ ประเด็นในการกำหนดอัตราภาษีและฐานภาษีให้เกิดความเหมาะสม ซึ่งภาษีบางประเภทไม่อยู่ในหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการไม่สามารถจัดเก็บภาษีกับหน่วยงานราชการได้

4. สภาพปัญหาในการบริหารงานบุคคลซึ่งเป็นปัญหาในด้านโครงสร้าง กล่าวคือ มีหลายองค์กรที่มีหน้าที่ในการส่งเสริมและกำกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกันในการแสดงบทบาทหน้าที่และความสับสนในแนวทางปฏิบัติ การที่อัตรากำลังคนมีไม่เพียงพอกับภารกิจที่ต้องรับผิดชอบ การขาดความก้าวหน้าในอาชีพ การโอนย้ายบุคลากรทำได้ยาก บุคลากรมีความภูมิใจในงานท้องถิ่นน้อย ระบบบริหารงานไม่สอดคล้องกับการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ตลอดจนความไม่โปร่งใสในการบริหารงานบุคคล

5. สภาพปัญหาของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ปัญหาประชาชนมีส่วนร่วมแต่เพียงในรูปแบบ เช่น การมีส่วนร่วมในเชิงรูปแบบโดยการถูกระดมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีส่วนร่วม กล่าวคือเข้ามามีส่วนร่วมแบบขอไปที เข้ามามีส่วนร่วมด้วยความเกรงใจ การเข้ามามีส่วนร่วมโดยไม่เข้าใจในแนวทางปฏิบัติในการมีส่วนร่วม เช่น การเข้าเป็นคณะกรรมการตรวจรับการจัดซื้อจัดจ้างโดยไม่เข้าใจว่าวิธีการตรวจรับการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวต้องดำเนินการอย่างไร ไม่มีความรู้เกี่ยวกับพัสดุที่ตรวจรับ ปัญหาประชาชนยังไม่เข้าใจและขาดรูปแบบการมีส่วนร่วมที่ทำให้ประชาชนเกิดความ เป็นพลเมือง เช่นมาตรการทางกฎหมายที่ไม่เกื้อหนุนต่อการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในกรณีของการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ยุ่งยาก ยากที่ประชาชนในระดับท้องถิ่นจะดำเนินการ นอกจากนี้ยังมีปัญหาจากการที่มีองค์กรชุมชนที่ทำงานส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่มีจำนวนมากในเชิงปริมาณ แต่ขาดคุณภาพ

6. สภาพปัญหาของกระบวนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน โดยเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปริมาณของระเบียบที่ตราขึ้นเพื่อให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติมีเป็นจำนวนมากบางเรื่องเป็นเรื่องเล็กน้อย ล้าสมัย และ

ก่อให้เกิดความยุ่งยากซับซ้อนในการปฏิบัติงาน ปัญหาด้านบุคลากรในกระบวนการกำกับดูแล โดยการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่มาให้ท้องถิ่นแต่ไม่ได้จัดสรรบุคลากรลงมาทำงานในพื้นที่ ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนและวัฒนธรรมทางการเมือง การบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด อาจเกิดความเกรงอกเกรงใจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ การกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลที่ท้องถิ่นแต่ละจังหวัดจะมีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลประเภทต่างๆ ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการฯ จึงทำให้ในการทำงานของคณะกรรมการเหล่านั้นอาจถูกครอบงำการตัดสินใจโดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นได้ นอกจากนี้ยังอาจเกิดการแทรกแซงกระบวนการกำกับดูแลจากฝ่ายการเมืองรวมทั้งปัญหาที่เกิดจากความอ่อนแอของสภาท้องถิ่น

ดังนั้นจะเห็นว่า จากสภาพมิติปัญหาของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย ในระยะเปลี่ยนผ่านแสดงให้เห็นว่าตลอดระยะเวลา 10 กว่าปีที่ผ่านมามีกระบวนการกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่นไทยในภาพรวมนั้นนับว่ามีความบิดเบือนจากเจตนารมณ์ที่ต้องการคืนอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่น สืบเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองที่ยังไม่สามารถตอบโจทย์ความต้องการของประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน ทั้งๆ ที่เป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนเป็นอย่างมาก แต่ในทางกลับกันอำนาจที่ถูกกระจายลงสู่ชุมชนท้องถิ่นนั้นกลับมีการกระจุกตัวอยู่ที่ตัว **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** (โดยเฉพาะคณะผู้บริหารท้องถิ่น) โดยยังผ่องถ่ายไม่ถึงตัวประชาชนหรือกลุ่มองค์กรชุมชนอย่างแท้จริง และที่สำคัญคือความเข้มแข็งของระบบราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่รัดกุมอำนาจไว้อย่างเหนียวแน่นซึ่งเกิดจากการที่รัฐไทยเป็นรัฐที่รวมศูนย์อำนาจมาช้านานทำให้การกระจายอำนาจที่ผ่านมาเต็มไปด้วยเงื่อนไขและเกิดความล่าช้าเป็นอย่างมาก

ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทย

นอกจากนี้แล้วประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นอีกประการหนึ่งคือ จากการที่รัฐธรรมนูญปี 2550 ในหมวด 14 ได้กำหนดให้รัฐต้องให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตจำนงของประชาชนและให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการเป็นองค์กรหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ การปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับปรุงระบบการกำกับดูแลให้มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการกำหนดให้มีการจัดโครงสร้างการบริหารที่คล่องตัวในรูปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ทั้งนี้ได้กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ อีกทั้งยังกำหนดให้มีการตรากฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่และวางหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะทางการคลังที่ดี

ดังนั้นหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2550 ภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจึงได้ระดมความคิดเห็นและได้มีการจัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับท้องถิ่นรวม 4 ฉบับด้วยกัน ซึ่งประกอบไปด้วย (1) ร่างพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) ร่างพระราชบัญญัติกำหนด

แผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ (3) ร่างพระราชบัญญัติรายได้อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (4) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่น โดยในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการแก้ไขร่างกฎหมายดังกล่าวให้เหลือเพียง 2 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่น และ ร่างพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (คณะกรรมการกฤษฎีกาได้นำร่างกฎหมายการกระจายอำนาจและร่างกฎหมายรายได้อท้องถิ่นมารวมไว้กับร่างพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

ในการศึกษาครั้งนี้ จะนำเสนอสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญที่น่าสนใจและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทั้งระดับโครงสร้างและระดับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้ (โกวิท พวงงาม, 2552)

ประเด็นที่ 1 กำหนดให้อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยรัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่ 2 กำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้กำกับดูแล ซึ่งในกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการกลางในการกำกับดูแลประกอบด้วยคณะกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 12 คน เพื่อทำหน้าที่วางกรอบและนโยบายในการจัดทำมาตรฐานการกำกับดูแลท้องถิ่นของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องและเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการจัดทำมาตรฐานการกำกับดูแล รวมทั้งตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามมาตรฐานการกำกับดูแล

ประการที่ 3 การยุบและรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีหลักเกณฑ์ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีประชากรลดลงเหลือไม่ถึง 2,000 คน ติดต่อกันเป็นเวลา 1 ปี และต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนทั่วไปมากกว่าร้อยละ 50 ของรายได้ย้อนหลัง 3 ปี ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นโดยให้ไปรวมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ภายใน 90 วัน หากเป็นการยุบเทศบาลไปรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ให้ยกฐานะ อบต. ที่ไปรวมเป็นเทศบาลและการรวมพื้นที่ทั้ง อบต. เทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ให้ดำเนินการตามเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่นั้นๆ

ประการที่ 4 กำหนดให้มีสำนักงานกิจการของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานขึ้นตรงกับประธานสภาฯ และมีสำนักงานเลขานุการสภาท้องถิ่นซึ่งประธานสภาฯ เป็นผู้แต่งตั้งจากสมาชิกสภาฯ

ประการที่ 5 เกี่ยวกับผู้บริหารท้องถิ่นกำหนดให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและให้ดำรงตำแหน่งนับแต่เลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยไม่มีการกำหนดสมัยการดำรงตำแหน่งแต่อย่างใด

ประการที่ 6 มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่โดยแบ่งอำนาจหน้าที่ ออกเป็น 2 ประเภทให้ชัดเจน ดังนี้ ประการแรก เป็นอำนาจหน้าที่ประเภทที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะ และประการที่สอง เป็นอำนาจหน้าที่ประเภทอาจจัดทำบริการสาธารณะ

ประการที่ 7 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมทำภารกิจกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นโดยจัดตั้งเป็น “สหการ” เพื่อทำกิจการใดอันอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นโดยให้สหการมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและองค์กรอื่นๆ มาร่วมเป็นกรรมการและให้สหการเป็นนิติบุคคลซึ่งมีหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขการจัดตั้งสหการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา

ประการที่ 8 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรวมตัวกันจัดตั้งสมาคมเพื่อเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างกันในการดำเนินงานของสมาคม ให้กระทรวงมหาดไทยออกระเบียบตามข้อเสนอขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงานกับสมาคมได้

ประการที่ 9 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการและตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น

ประการที่ 10 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชนหรือหน่วยงานของรัฐในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดทำโครงการหรือแผนงานในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้คำนึงถึงแผนพัฒนาท้องถิ่นนั้นด้วย

ประการที่ 11 กำหนดให้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัดหรือที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะพื้นที่ก็ได้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของรัฐ ท้องถิ่น และประชาชน

ดังกล่าวจะเห็นว่า เนื้อหาและรายละเอียดของกฎหมายฉบับนี้ได้ส่งผลถึงลักษณะการบริหารงานและโครงสร้างของท้องถิ่นเป็นสำคัญ อาทิเช่น การ “ไม่” กำหนดสมัยการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น (จากเดิมกำหนดให้ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน) ในประเด็นดังกล่าวถือ ได้ว่ามีทั้งข้อดีและข้อเสีย โดยสิ่งที่น่าเป็นห่วง คือ อาจเป็นการเปิดช่องทางให้กับผู้บริหารท้องถิ่นเกิดการผูกขาดอำนาจและอาจใช้เป็นช่องทางในการทุจริตได้มากขึ้น กล่าวคือ จะเป็นเอื้อต่อการสร้างผู้มีอิทธิพลในในคราบผู้บริหารท้องถิ่นที่สามารถควบคุมฐานเสียงและการสืบทอดอำนาจได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ซึ่งจะยิ่งเพิ่มความยากในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของภาคประชาชนและฝ่ายสภาท้องถิ่น แต่ถึงอย่างไรก็ตามหากมองในแง่ดีก็ถือว่าเป็นการให้อำนาจแก่ประชาชนในการเลือกตัวแทนของตนเองได้อย่างอิสระมากกว่าเดิมและเป็นข้อดีสำหรับผู้บริหารท้องถิ่นที่มีประสบการณ์ทำงาน มีความรู้ความสามารถ หรือมีบทเรียนที่เคยสั่งสมมาตลอดระยะเวลาการเป็นผู้บริหารท้องถิ่นได้มีโอกาสในการพัฒนาและผลักดันแผนการ โครงการ หรือกิจกรรมต่างๆ ของท้องถิ่นอย่างเข้าใจและเกิดความต่อเนื่อง อีกทั้งยังส่งผลให้ผู้บริหารท้องถิ่นเกิดแรงจูงใจในการทำงานภายใต้การแข่งขันในเวทีการประกวด การประเมินผล หรือการแข่งขันประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ (อัชกรณ วังศ์ปรีดี, 2552) อันจะส่งผลถึงการจัดบริการสาธารณะที่ดีแก่ประชาชน

ส่วนการให้มีสำนักงานกิจการของสภาท้องถิ่นจะเป็นสิ่งที่ดีต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสภาท้องถิ่นในกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายบริหาร เพราะเป็นการทำให้การบริหารงานของฝ่ายสภากับฝ่ายบริหารมีความเป็นอิสระจากกันมากขึ้น โดยเฉพาะในด้านของข้อมูลและบุคลากรที่ฝ่ายสภาจำเป็นต้องใช้ในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร แต่ถึงอย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างความสัมพันธ์ซึ่งก็ยังไม่เป็นการรับประกันได้ว่าจะทำให้ฝ่ายสภานั้นเข้มแข็งได้จริงหรือไม่ นอกจากนี้ยังมีข้อพิจารณาในด้านของงบประมาณรายจ่ายที่ท้องถิ่นต้องแบกรับภาระมากขึ้นเนื่องจากการขยายขอบข่ายของงานและการเพิ่มขึ้นของจำนวนบุคลากรท้องถิ่น ในขณะที่ท้องถิ่นเองก็ประสบปัญหาด้านงบประมาณที่มีอยู่จำกัดและในด้านการบริหารงานบุคคลที่ขาดความโปร่งใสอยู่ด้วยเช่นกัน

ในส่วนของการส่งเสริมการทำงานของท้องถิ่นให้เกิดความร่วมมือกันในรูปแบบสหการ (Syndicate) นั้น ทั้งนี้หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะรวมกลุ่มกันภายใต้ลักษณะดังกล่าวก็จะเป็นสิ่งที่ดีหากเห็นผลในทางปฏิบัติ เพราะที่ผ่านมามีการทำงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของสหการในประเทศไทยนั้นถึงแม้ว่ากฎหมายจะเปิดโอกาสให้สามารถดำเนินการได้ก็ตาม แต่ ณ ปัจจุบันยังไม่มีให้เห็นผลในเชิงรูปธรรมที่ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย (ส.อบต.) สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย (ส.สจ.ท.) และสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท.) ก็ยังเป็นการรวมกลุ่มในเชิงการเรียกร้องเพื่อต่อรองผลประโยชน์ทางการเมืองและการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลมากกว่าที่จะรวมกลุ่มกันในรูปแบบสหการ

ดังนั้นจากผลการศึกษาดังกล่าวจึงเป็นหลักฐานยืนยันที่สามารถสรุปได้ว่า ผลของการกระจายอำนาจที่มีต่อชุมชนท้องถิ่นของไทยในภาพรวมนั้น นับว่ายังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงตามเป้าหมายของการกระจายอำนาจที่ต้องการให้ชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง มีความเป็นอิสระ และสามารถปกครองตนเองภายใต้หลักเจตจำนงของประชาชน ซึ่งในทางกลับกันนั้นช่วงระยะเวลาการเปลี่ยนผ่านของการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันมักจะพบว่าที่ผ่านมานั้นการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางยังไม่เกิดการปล่อยถ่ายอำนาจให้ถึงมือของประชาชน ชุมชน กลุ่มองค์กรชุมชนและภาคประชาสังคม อย่างแท้จริง เหตุผลเพราะว่าอำนาจที่ถูกกระจายไปมักจะถูกตั้งอยู่ที่ตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียส่วนใหญ่ ทำให้อำนาจที่ถูกกระจายไปนั้นตกไปอยู่ในมือของกลุ่มคนเพียงไม่กี่คนโดยเฉพาะคณะผู้บริหารที่มีอำนาจอย่างมากถึงกับกลายเป็นขุนนางในระดับท้องถิ่น อีกทั้งยังถอดแบบการบริหารงานจากระบบราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันนั้นมีความเป็นทางการสูงและไม่สามารถเข้าถึงปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างแท้จริง

บทสรุป

ผลของการกระจายอำนาจที่ผ่านมาในภาพรวมนั้นนับว่ายังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงตามเป้าหมายของการกระจายอำนาจที่ต้องการให้ชุมชนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระและสามารถปกครองตนเองภายใต้หลักเจตจำนงของประชาชนอย่างแท้จริง เพราะที่ผ่านมามีอำนาจที่ถูกปล่อยถ่ายไปมักจะถูกตั้งอยู่ที่ตัวผู้บริหารและตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันสถานะของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลที่รัดกุมในข้อจำกัดของกฎระเบียบของภาครัฐ จนทำให้กระบวนการทำงานมีความเป็นทางการสูงและเลียนแบบโครงสร้างระบบการเมืองในระดับชาติจนมองไม่เห็นความสำคัญของการกระจายอำนาจสู่ประชาชน อีกทั้งกำลังถูกครอบงำอย่างแนบเนียนจากหน่วยงานภาครัฐผ่านทางนโยบาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ การจัดสรรเงินอุดหนุนและการให้รางวัลสนับสนุน ในขณะที่กระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็มีความอ่อนแอ กล่าวคือ อำนาจของฝ่ายสภาท้องถิ่นไม่มีอำนาจเข้มแข็งเพียงพอที่จะตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้ ทำให้แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในสังคมไทยในความเป็นจริงนั้นยังไม่ตกสู่มือของประชาชนหรือตัวชุมชนอย่างแท้จริง ปรากฏการณ์เช่นนี้จึงทำให้เกิดช่องว่างระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำลังเพิ่มระยะห่างจากกันอยู่ตลอดเวลา อันเป็นตัวแสดงให้เห็นถึงการปะทะกันทางความคิดระหว่างกลุ่มแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนกับกลุ่มแนวคิดด้านการปกครองท้องถิ่นกระแสหลักตลอดช่วงระยะเวลาของการปกครองท้องถิ่นไทยในระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน

นอกจากนี้ปรากฏการณ์ดังกล่าวยังแสดงให้เห็นถึงความไม่เพียงพอหรือความบกพร่องของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนในมิติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉกเช่นเดียวกับประชาธิปไตยแบบตัวแทนในระดับชาติ โดยจากประสบการณ์ของปัญหาดังกล่าวได้ปิดรับให้กลุ่มองค์กรชุมชนและภาคประชาชนพยายามทวงคืนอำนาจในการตัดสินใจและการกำหนดทิศทางการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นกลับมาเหมือนเดิมโดยไม่ต้องรอหน่วยงานของรัฐและนักการเมือง โดยการแสดงออกผ่านการรวมกลุ่มกันขึ้นมาในนามของกลุ่มองค์กรชุมชนในรูปแบบใหม่ๆ เช่น กลุ่มสภาองค์กรชุมชน กลุ่มอาชีพ กลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติ กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มเครือข่ายที่ดิน กลุ่มจัดทำแผนแม่บทชุมชนหรือแม้แต่การรวมกลุ่มทางการเมือง เป็นต้น

ดังนั้น บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องให้ความสำคัญกับการบริหารงานท้องถิ่นในลักษณะเครือข่ายความร่วมมือและการปรึกษาหารือร่วมกันกับกลุ่มองค์กรชุมชน ภาคประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) สถาบันการศึกษาและหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือแม้แต่การทำงานร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองในรูปแบบของ “สหการ” โดยการประสานความร่วมมือระหว่างกันเพื่อสร้างความรู้สึกร่วมของประชาชนในการเป็นเจ้าของและมีความรู้สึกหวงแหนคุณค่าของความเป็นชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องสร้างความยืดหยุ่นในการเข้าถึงชุมชนท้องถิ่นโดยต้องปรับเปลี่ยนการดำเนินงานโดยการเข้าไปมีส่วนร่วมกับกิจกรรมของชุมชนท้องถิ่นมิใช่รอให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ยังต้องลดความเป็นทางการหรือความเป็นราชการของหน่วยงานลงเพื่อเกิดความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรด้วยความเข้าถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง โดยอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและกลุ่มองค์กรชุมชนต่างๆ ในพื้นที่อย่างรอบด้าน อันจะนำไปสู่วิถีของการปกครองท้องถิ่นที่มีส่วนช่วยในการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถปกครองตนเอง เป็นสำคัญ

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2553). **สรุปข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. [ออนไลน์], เข้าได้ถึงจาก: <http://www.thailocaladmin.go.th>. (2553, 14 สิงหาคม).
- โกวิท พวงงาม. (2552). **สายตรงท้องถิ่น: ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างไร?**. [ออนไลน์], เข้าได้ถึงจาก: <http://www.iQNewsClip>. (2553, 13 กรกฎาคม).
- คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2553). **โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. [ออนไลน์], เข้าได้ถึงจาก: <http://www.dloc.opm.go.th/Source/PN013.pdf>. (2553, 14 ตุลาคม).
- ชูศักดิ์ เทียงตรง. (2520). **การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ Comparative Local Government and Administration**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ไททัศน์ มาลา. (2553). **บทบาทในการทำงานร่วมกันระหว่างสภาองค์กรชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ไททัศน์ มาลา. (2554). **สภาองค์กรชุมชน: บนเส้นทางที่ไม่ได้โรยด้วยกลีบกุหลาบ**. ใน “การเมือง” ของ “รัฐ” และ “ท้องถิ่น” ไทย ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ รวมบทความวิชาการและงานวิจัย การประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติครั้งที่ 11 (พ.ศ. 2553) Proceedings of the 11th National Conference on Political Science and Public Administration (2010). มหาสารคาม: อภิชาติการพิมพ์.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2540). **100 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540**. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2551). **ดอกไม้ LDC บานสะพรั่ง: หนึ่งทศวรรษการกระจายอำนาจของรัฐไทย (พ.ศ. 2540-2550)**. ใน ก้าว (ไม่) พันประชาชนิม: กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: เอ็ดดิสันเพรสโปรดักส์.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). **รายงานการวิจัยเรื่องรายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ**. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2545). **ก้าวต่อไปของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย**. ใน การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย Decentralization and Local Government in Thailand. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2552). **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล ภาวะสวยงามตั้งเทพิดาในนิทาน?** ใน ความขัดแย้งความชอบธรรมและการปฏิรูปประบบรัฐ: การจัดสรรผลประโยชน์ที่เป็นธรรมในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
-

- เวียงรัฐ เนติโพธิ์. (2551). การกระจายอำนาจกับแบบแผนใหม่ของเครือข่ายอิทธิพล.
ใน ก้าว (ไม่) พันประชานิยม: กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: เอ็ดดิสันเพรส
โปรดักส์.
- เวียงรัฐ เนติโพธิ์. (2554). รายงานการวิจัยเรื่องกระบวนการทางการเมืองในการกระจายอำนาจ
ด้านสาธารณสุข: กรณีศึกษาการถ่ายโอนสถานีนามัย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบ
สาธารณสุข.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2551). การเมือง: แนวคิดและการพัฒนา. (พิมพ์ครั้งที่ 17). กรุงเทพฯ:
สำนักพิมพ์เสมาธรรม.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2545). การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น. ใน การกระจาย
อำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย Decentralization and Local
Government in Thailand. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย. (2553). **รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.**
[ออนไลน์], เข้าถึงได้จาก: <http://www.nmt.or.th/202553.pdf>. (2553, 25 ตุลาคม).
- สำนักงานประมาณแห่งชาติ. (2553). **งบประมาณโดยสังเขปประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554.**
[ออนไลน์], เข้าถึงได้จาก: <http://www.bb.go.th/bbhome/viewextf.asp?x>.
(2553, 24 มิถุนายน).
- อัครกรณ์ วงศ์ปรีดี. (2552). การเมืองในองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี
The Politics of Good Governance in Local Authorities. **การจัดการภาครัฐและ
ภาคเอกชน.** 16(มกราคม-มิถุนายน): 41-75.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2552). **โอกาสของท้องถิ่นกับวาระการแก้ไขปัญหาวิกฤตของชาติ.**
กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.
- อุดม ทูมโฆสิตและคณะ. (2546). รายงานการวิจัยเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์
ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค และ
ระหว่างองค์กร ปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง ตลอดจนรูปแบบที่เหมาะสมขององค์กร
ปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- อุดม ทูมโฆสิต. (2552). **การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว.**
(พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- Wongpreedee, A. (2007). Decentralization and its effect on provincial political power
in Thailand. *Asian and African Area Studies.* 6(3): 454-470.
-