

ทศวรรษแห่งการกระจายอำนาจและแนวโน้มท้องถิ่นไทย

The Decade of the Decentralization and Future Trend in Local Thai Government

สุนทรชัย ชอบยศ¹

Sunthonchai Chopyot²

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นไทยในช่วง ปี พ.ศ. 2542-2552 เพื่อศึกษาแนวโน้มการปกครองท้องถิ่นไทยในทศวรรษหน้า และเพื่อศึกษาบทบาทของภาคประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่น

การกระจายอำนาจในทศวรรษแรก (พ.ศ. 2542-2552) มีความพยายามสร้างความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ ในการปกครองตนเองในด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รัฐปรับบทบาทและภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทนโดยรัฐมีอำนาจในการกำกับดูแลท้องถิ่นตามสมควร และด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐมีการกระจายอำนาจเพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการสาธารณะที่ดีขึ้น มีคุณภาพมาตรฐานการบริหารจัดการเป็นไปด้วยความโปร่งใสมีประสิทธิภาพ ร่วมรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการมากขึ้น อย่างไรก็ตามยังคงพบปัญหาจากการกระจายอำนาจดังกล่าว อาทิ

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครองท้องถิ่น คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
Email : csunthonchai@hotmail.com

² Student of the Graduate School of Public Administration (Major in Local Government), National Institute of Development Administration

การเข้าไปควบคุมโดยรัฐบาลในบางกรณีมากเกินไป การทุจริตคอร์รัปชัน ฯลฯ ในการศึกษาแนวโน้มการปกครองท้องถิ่นไทยในทศวรรษหน้านั้น พบว่า น่าจะเกิดจุดเปลี่ยนในการปกครองท้องถิ่นไทยอันเนื่องมาจากการยกเลิกการดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระของผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งจะส่งผลกระทบต่อทั้งในทางการเมืองและการบริหาร นอกจากนี้ยังจะเกิดการเพิ่มจำนวนของเทศบาลตำบลอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งผู้บริหารท้องถิ่นจะมีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้นจากการที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นๆ ได้มีการจัดการศึกษาอบรมแก่ผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งบทบาทของภาคประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่น มีช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นเนื่องจาก รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสอย่างเต็มที่แก่ประชาชนรวมทั้งกฎหมายอื่นๆ ที่เอื้อต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ทั้งนี้แนวโน้มการปกครองส่วนท้องถิ่นยังจะก่อให้เกิด การปรับโครงสร้างบทบาทและอำนาจหน้าที่ให้เหมาะสมสอดคล้องกับการกระจายอำนาจ ภายใต้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งจะส่งผลให้ท้องถิ่นมีศักยภาพ และมีประสิทธิภาพมากขึ้นภายใต้การบริหารแบบมีส่วนร่วมของประชาชน

คำสำคัญ : การปกครองท้องถิ่น, การมีส่วนร่วม, การกระจายอำนาจ

Abstract

The aim of this article is to study the decentralization of local government in Thailand from 1999 to 2009 in order to study the trend of Thailand's local government for the next decade and to study the role of people in politics as it affects the local government.

In relation to decentralization during this period, the study found that Thailand's local government made an effort to build autonomy in policy making and administration for self- government. In terms of the public and local administration, the local government took responsibility for supervision of the central government. Further, regarding the efficiency of the management of local government, the government completely decentralized to local people for better public services that exhibited good management, with transparency and accountability. However, the local decentralization also had a few problems; for example, being taken over by the central government, corruption, etc. In studying the trend of the local government for the next decade, it was found that there will be a turning point in local government because of the impact of the abolition of two consecutive terms for local administrators. The total number of municipalities is also expected to increase continuously. In addition, local administrators will be trained and developed by the Department of Local Administration, and local people will be encouraged to participate according to the new constitution.

Moreover, these future trends will affect the restructuring, role, and authority of local government under the 2007 Constitution. These trends will also increase the potential and efficiency of local government.

Keywords: Local government, Participation, Decentralization

บทนำ

กระแสการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(อปท.)ได้เริ่มต้นขึ้นอย่างจริงจังและเห็นเป็นรูปธรรมชัดเจนที่สุดหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 โดยมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 ทำให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีองค์ประกอบสามส่วน ซึ่งเรียกว่า *ไตรภาคี* อันประกอบด้วย 1) กรรมการโดยตำแหน่งที่มาจากส่วนราชการ 2) กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ท้องถิ่นทุกประเภท) และ 3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยกรรมการชุดนี้มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานโดยตำแหน่ง (ปัจจุบัน(2553) มี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นประธาน) โดยการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกรอบแนวคิดที่สำคัญสามประการ ตามแผนการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2543 อันประกอบด้วย *ประการแรกด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ* โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง โดยยังรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพของประเทศตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นภายใต้ระบอบประชาธิปไตย *ประการที่สองด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น* รัฐต้องปรับบทบาทและภารกิจของส่วนราชการส่วนกลางและภูมิภาคและเพิ่มบทบาท ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน และ*ประการสุดท้ายคือด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* รัฐต้องมีการกระจายอำนาจการปกครองเพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการสาธารณะที่ดีขึ้น มีคุณภาพ มาตรฐานการบริหารจัดการเป็นไปด้วยความโปร่งใสมีประสิทธิภาพ ร่วมรับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น

จากกรอบแนวคิดดังกล่าวก่อให้เกิดการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะรวมทั้งการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามถึงแม้ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้รัฐต้องอุดหนุนงบประมาณให้กับท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ในปี 2544

และไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในปี 2549 แต่ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 มาตรา 30(4) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งหมายความว่า รัฐไม่สามารถจัดสรรเงินได้ตามที่กำหนดไว้

ในปัจจุบันการกระจายอำนาจยังมีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งนี้เห็นได้ชัดเจนในเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ.2550 ในหมวดที่ 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 (3)

“การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ...ในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศ ในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ...โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

ด้วยเหตุนี้จึงเป็นการดีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถเข้าใจและทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้น รวมทั้งสามารถแก้ไขปัญหา เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ ด้วยการจัดบริการสาธารณะให้ประชาชน ซึ่งอาจเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ หรือหน้าที่ที่อาจจัดทำก็ได้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวมทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2550 ในหมวดที่ 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 87 ได้กำหนดให้มีการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมืองการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมรวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

ในบทความนี้ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นไทยในช่วง ปี พ.ศ. 2542-2552 เพื่อศึกษาแนวโน้มการปกครองท้องถิ่นไทยในทศวรรษหน้า และเพื่อศึกษาบทบาทของภาคประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้จะได้ประมวลข้อมูลการปกครองท้องถิ่นผ่านการกระจายอำนาจในทศวรรษที่ผ่านมา และจะสะท้อนภาพอนาคต (Scenario) หรือ ภาพฉากทัศน์ของการปกครองท้องถิ่นในทศวรรษหน้า โดยอาศัยข้อมูลจากที่มีอยู่ ณ ปัจจุบันที่น่าจะมีโอกาสเป็นไปได้มากที่สุด ทั้งตัวบทกฎหมาย ข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอันเป็นการวิเคราะห์เหตุการณ์ในปัจจุบัน และคาดการณ์อนาคตของการปกครองท้องถิ่นไทย ว่าจะมีทิศทางหรือแนวโน้มอย่างไร เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปสู่การสร้างความเข้าใจต่อการปกครองท้องถิ่นอันเป็นรากฐานของการพัฒนาประชาธิปไตย ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความนี้ จะเป็นประโยชน์ในการทำ ความเข้าใจต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น อีกทั้งยังเป็นการรอบทพิสูจน์ว่าในทศวรรษหน้า การปกครองท้องถิ่นจะดำเนินไปอย่างไร ดังจะได้นำเสนอในลำดับต่อไป

1.การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นไทยในทศวรรษที่ผ่านมา (พ.ศ. 2542-2552)

ในการศึกษาการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นไทยในช่วง ปี พ.ศ. 2542-2552 ผู้เขียนขอนำเสนอสามประเด็นหลัก ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ ประเด็นแรกเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่น ประเด็นที่สองคือการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และประเด็นที่สามคือ ประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้จะได้นำเสนอประเด็นปัญหาและอุปสรรคการกระจายอำนาจเพิ่มเติมด้วย ซึ่งจะขอกกล่าวตามลำดับดังนี้

1.1 ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่น

ในทศวรรษแรกมีการกำหนดให้ท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระในการจัดทำนโยบายการบริหารงานบุคคล การบริหารการเงินและการคลัง ดังจะเห็นได้จาก พ.ร.บ.

กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542 พ.ร.บ.ระเบียบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และยังมีกฎหมายของแต่ละท้องถิ่น ที่กำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละประเภทไว้ อย่างไรก็ตามความเป็นอิสระของท้องถิ่นนี้ไม่ได้หมายความว่า ท้องถิ่นจะดำเนินการใดๆ ก็ได้ อันเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับประโยชน์ของประเทศ หรือประโยชน์ของประชาชน (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2543: 2) ทั้งนี้ศูนย์พัฒนาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (2550: 3) ได้ศึกษาเรื่องความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายขั้นตอนการดำเนินงานและการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (7 จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง) การศึกษาพบว่าความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายโดยผู้บริหารท้องถิ่นในเบื้องต้นเห็นว่า มีความเป็นอิสระแต่แท้จริงแล้วถูกแทรกแซงความเป็นอิสระโดยหนังสือราชการ (หนังสือเวียน) ต่างๆ การกำหนดให้ดำเนินโครงการต่างๆ ตามมติ ครม. การขอความร่วมมือให้สนับสนุนการดำเนินโครงการขององค์กรผู้กำกับดูแลทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (โดยเฉพาะเรื่องงบประมาณ) ความเป็นอิสระด้านการบริหารงานบุคคล ผู้บริหารท้องถิ่นไม่เห็นด้วยกับโครงสร้างคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีสามระดับและเห็นว่าควรมีระดับส่วนกลางและระดับจังหวัดและไม่ควรแยกประเภทตาม อปท. โดยสอดคล้องกับ ชาดิชายน เชียงใหม่ (2547: VI) ที่เสนอว่าควรยุบรวมองค์กรการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นเป็นองค์กรเดียวทั้งระบบ ส่วนเรื่องการมีคณะกรรมการระดับจังหวัด ทำหน้าที่ในความเห็นชอบอนุมัติ กำกับ ดูแล การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นนั้นฝ่ายการเมืองเห็นว่าไม่อิสระเท่าใดนักในการให้คุณให้โทษ ส่วนข้าราชการท้องถิ่นเห็นว่าเป็นอิสระพอสมควรจนทำให้เกิดระบอบอุปถัมภ์ขึ้น สิ่งที่สะท้อนความไม่เป็นอิสระเท่าที่ควรนักคือประกาศกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดเรื่องการจัดทำงบประมาณ เพื่อพัฒนาบุคลากร โดยกำหนดสาขาที่ศึกษาสถาบันการศึกษา ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นปฏิบัติตาม ในเรื่องการกำหนดสัดส่วนค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่นๆ และค่าจ้างไม่เกินร้อยละ 40 ของรายจ่ายนั้นมีสองความเห็นด้วยกัน ความเห็นแรกมองว่าเป็นอิสระดีและเห็นด้วยเพราะจะได้มีงบประมาณพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้น ส่วนอีกความเห็นหนึ่งมองว่าเป็นการจำกัดความเป็นอิสระต้องการให้ยกเลิกการกำหนดสัดส่วนหรือมีความยืดหยุ่น

ได้ตามความเหมาะสม ในด้าน *ความเป็นอิสระด้านการคลังและงบประมาณ* ผู้บริหารบางส่วนเห็นว่า การที่ อบท. จัดเก็บรายได้เองเพียงเล็กน้อยและมีรายได้บางส่วนที่รัฐจัดเก็บให้กับได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลนั้นไม่ทำให้ท้องถิ่นเสียความเป็นอิสระด้านการคลัง แต่บางส่วนก็ต้องการให้มีการเพิ่มฐานการจัดเก็บรายได้ให้กว้างขึ้น เพื่อให้พึ่งพาตนเองด้านการคลังมากขึ้นและจะได้มีอิสระทางการคลังอย่างแท้จริง ส่วนการใช้จ่ายเงินอุดหนุนทั่วไปมีความเป็นอิสระมาก ยกเว้นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่เห็นว่าค่อนข้างขาดความเป็นอิสระ ในด้านการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีดูเหมือนว่ามีความเป็นอิสระแต่กลับถูกแทรกแซงการจัดทำงบประมาณฯ โดยให้จัดสรรงบประมาณบางส่วนเพื่อสนับสนุนโครงการต่างๆ ขององค์กรผู้กำกับดูแล เช่น งานประเพณี โครงการตามนโยบายรัฐบาล ที่สำคัญคือโครงการสนับสนุนการจ้างลูกจ้างชั่วคราวให้แก่หน่วยงานอื่นๆ ส่วนการอนุมัติร่างข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณนั้น อบจ. เทศบาลเมือง เทศบาลนคร ไม่เคยประสบปัญหาความไม่เป็นอิสระ ส่วน อบต. และเทศบาลตำบลประสบปัญหาบ้างแต่ก็มีการเรียนรู้และเข้าใจต่อธรรมเนียมการปฏิบัติ โดยการนำโครงการของหน่วยงานกำกับดูแลใส่ไว้ในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อไม่ให้ประสบปัญหาเรื่องความเห็นชอบหรืออนุมัติในเรื่องต่างๆ ที่ผู้กำกับดูแลมีอำนาจในการพิจารณาในเรื่องความเป็นอิสระด้านการคลังนี้ สอดคล้องกับ นवलน้อย ตรีรัตน์และคณะ (2546: 2) ที่เห็นว่าท้องถิ่นยังคงพึ่งพารายได้ส่วนใหญ่จากรัฐบาล โดยเฉพาะเงินอุดหนุนและภาษีที่รัฐจัดเก็บและแบ่งให้ ทั้งนี้การจัดเก็บรายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองมีสัดส่วนค่อนข้างน้อย ทำให้ระดับการพึ่งพาตนเองและความเป็นเจ้าของงบประมาณของท้องถิ่นอยู่ในระดับต่ำ นั้นหมายความว่ารัฐบาลยังคงใช้กลไกด้านงบประมาณ เพื่อให้ท้องถิ่นดำเนินงานตามส่วนกลางอยู่มาก เช่นเดียวกับเวียงรัฐ เนติโพธิ์ (2551: 66) ที่ชี้ให้เห็นว่าการที่รัฐบาลให้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจแก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จะทำให้เกิดการต้อรองระหว่างนักการเมืองระดับชาติ กับนักการเมืองท้องถิ่นได้มากขึ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการคลังท้องถิ่นเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการควบคุมและหาประโยชน์จากท้องถิ่น ทั้งนี้แม้รัฐบาลจะอ้างว่าเป็นการกำกับดูแลท้องถิ่นก็ตาม (ดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ในหัวข้อ 2.4)

จากที่ผู้เขียนนำเสนอในข้างต้นพอที่จะทำให้เห็นภาพได้ว่าความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษที่ผ่านมายังมีการถูกรวบงำในบางเรื่อง โดยเฉพาะการถูกรวบงำด้วยการงบประมาณจากรัฐบาล ซึ่งต้องยอมรับว่าแม้การปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ก็ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล (วุฒิสาร ตันไชย, 2547: 1) แต่ทั้งนี้หากมองในทางบวกก็จะพบการทำงานเชิงบูรณาการในพื้นที่ แต่ก็จะมีกับคำสั่งหรือหนังสือเวียนต่างๆ โดยเฉพาะมติ ครม. ซึ่งไม่ควรให้ท้องถิ่นทำมากเกินไป เพราะแทนที่งบประมาณที่มีอยู่ของท้องถิ่นจะได้ตอบสนองต่อประชาชนในพื้นที่ กลับเป็นการตอบสนองต่อราชการส่วนกลางเป็นหลัก ซึ่งแต่ละพื้นที่ก็จะมีปัญหา และความต้องการที่แตกต่างกันไปตามแต่ละบริบทของท้องถิ่น การที่กฎหมายท้องถิ่นประเภทต่างๆ ได้ระบุกว้างๆ ไว้ประการหนึ่งว่า ท้องถิ่นต้องทำหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ว่าเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น ซึ่งเป็นช่องทางในการกำกับดูแลอีกทางหนึ่งของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค หรือแม้กระทั่งเรื่องการเงินการคลังต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ การที่มีองค์กรที่คอยกำกับดูแลไม่ว่าจะเป็นอำเภอ หรือจังหวัดบางครั้งก็ขอความช่วยเหลือท้องถิ่นมากเกินไป แต่ท้องถิ่นก็ยอมเนื่องจากมองว่าเป็น*ธรรมนิยม* เพราะองค์กรดังกล่าวมีผลต่อการอนุมัติ อนุญาต และกำกับดูแลการบริหารจัดการท้องถิ่น ในเรื่องนี้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องควรตระหนักในหน้าที่และควรขอความช่วยเหลือจากท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ไม่ควรมองว่าท้องถิ่นมีงบประมาณแล้ว มีงานอะไรที่เป็นนโยบายเฉพาะของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการก็จะขอสนับสนุนทุกงาน หากพิจารณาจะเห็นว่าแต่ละจังหวัดต่างก็มีท้องถิ่นจำนวนมากไม่น้อยในพื้นที่ หากมีการระดมทุนจะได้ไม่น้อย ข้อนี้ต้องระวังอย่างยิ่งว่างานที่ทำนั้นส่งผลต่อประชาชนหรือไม่ ซึ่งท้องถิ่นควรพิจารณาเรื่องความเหมาะสมในการสนับสนุน ส่วนด้านการบริหารส่วนบุคคล ผู้เขียนเห็นว่าเป็นกลไกสำคัญในการกระจายอำนาจ เนื่องจากคนนับเป็นสินทรัพย์อันทรงคุณค่าของหน่วยงานหากมีการบริหารจัดการที่ดีก็จะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น ทั้งนี้กำลังมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ซึ่งจะได้อีกในการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างในลำดับต่อไป

1.2 การบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

หลักในการบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 7 พ.ศ. 2550 นั้นมีอยู่ด้วยกันสามประการ คือ 1) การบริหารราชการส่วนกลาง ที่ใช้หลักการรวมอำนาจ โดยมีการแบ่งส่วนราชการออกเป็น สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง และกรม 2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ที่ใช้หลักการแบ่งอำนาจ โดยมีการแบ่งส่วนราชการออกเป็น จังหวัด และอำเภอ 3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่ใช้หลักการกระจายอำนาจ โดยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีการแบ่งส่วนราชการออกเป็น 4 ลักษณะด้วยกันคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งในปัจจุบันมีสองรูปแบบคือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ทั้งนี้มีแนวคิดจะตั้ง นครแม่สอด จังหวัดตาก เป็นท้องถิ่นพิเศษอีกด้วย

ในทศวรรษที่ผ่านมา การกระจายอำนาจและภารกิจต่างๆ สู่ท้องถิ่นถูกกล่าวถึงเสมอถึงส่งผลให้ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต้องส่งมอบการบริการสาธารณะให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่สิ่งสำคัญที่ท้องถิ่นต้องดำเนินการต่อไป คือการจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพให้ดีกว่าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่เคยทำมาก่อน โดยราชการทั้งสองส่วนซึ่งเคยทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติ กลับกลายเป็นผู้ทำหน้าที่ในการส่งเสริม และให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคหรือด้านวิชาการแก่ อบท. (วุฒิสาร ตันไชย, 2544: 12 ; 2547: 2 ; ชาติชาย ณ เชียงใหม่, 2547: 55) จึงเป็นความท้าทายอย่างยิ่งขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยเป็นอย่างมาก ภายหลังจากถ่ายโอนภารกิจต่างๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการถ่ายโอนดังนี้

1.2.1 ภารกิจที่ถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผน

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ได้กำหนดการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อบท.จำนวน 6 ด้าน โดยมีจำนวนเรื่องที่ถ่ายโอนภารกิจทั้งสิ้น 245 เรื่อง มีส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนจำนวน 50 กรม 11 กระทรวง (อุดม ทุมโฆสิต, 2551: 43) ซึ่งความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจเป็น ดังนี้

ตาราง 1: แสดงภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้าน	ภารกิจที่จะถ่ายโอน	ถ่ายโอนแล้ว/ หายถ่ายโอน	ยังไม่ถ่ายโอน	หมายเหตุ
1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน	87	71	16	
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต	103	70	34	
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และ การรักษาความสงบเรียบร้อย	17	9	8	
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว	19	14	5	
5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	17	15	1	ถอน 1 เรื่อง เนื่องจากไม่มีภารกิจถ่ายโอน
6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรมจารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น	2	2	-	
รวม	245	181(73.87)	64(26.53)	

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2551 (เพิ่มเติมจากวุฒิสสาร ตันไชย, 2552ก: 104)

จะเห็นได้ว่าจากเดิมที่รัฐบาลจัดบริการสาธารณะครอบคลุมทั่วประเทศ ได้ถูกถ่ายโอนให้เป็นอำนาจในการบริหารจัดการของท้องถิ่นแล้ว ก็ย่อมมีการกำกับดูแลจากราชการที่เกี่ยวข้อง โดยรูปแบบในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีสองรูปแบบด้วยกัน (อนุชา ฮุนสวัสดิกุล, 2548: 4-5) กล่าวคือ รูปแบบแรกคือ *การกำกับดูแลโดยตรง* โดยพิจารณาจาก 1) การกำกับตัวบุคคล เช่น การถอดถอนจากตำแหน่ง 2) การกำกับดูแลเหนือองค์กร เช่น การยุบสภาท้องถิ่น 3) การกำกับดูแลเหนือการกระทำได้แก่การให้ความเห็นชอบ การอนุญาต อนุมัติ หรือการสั่งเพิกถอนหรือการระงับยับยั้ง นิติกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือการดำเนินการแทนการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการตามหน้าที่และหน้าที่กำกับดูแลได้เตือนไว้แล้ว แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตาม องค์กรผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลสามารถดำเนินการในเรื่องดังกล่าว แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ประการที่สองคือ *การกำกับดูแลโดยอ้อม* ซึ่งพิจารณาได้จาก 1) การใช้เงิน

อุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแลและ 2) การใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการในการกำกับดูแล สัญญามาตรฐานคือ สัญญาที่ใช้อำนาจกำกับดูแลกระทำขึ้นให้องค์กรปกครองท้องถิ่นนำไปใช้จึงเท่ากับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกจำกัดอำนาจและการริเริ่มสร้างสรรค์ในการกำหนดรายละเอียดของสัญญา ทั้งนี้สามารถพิจารณาการกำกับดูแลท้องถิ่นได้ดังนี้

1.2.2 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นในลักษณะการกำกับดูแลไม่ใช่ควบคุม การกำกับดูแลเป็นการติดตามเพื่อดูว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามกฎหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ ไม่ใช่ไปควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิให้ทำหรือทำโครงการใดโครงการหนึ่งหรือควบคุมด้านงบประมาณเช่นอ้างว่าใช้งบน้อยเกินไปหรือมากเกินไปไม่ควรทำอย่างยิ่ง ในเรื่องนี้ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2552: 103) ได้มองว่า รัฐในอนาคตควรเป็นองค์กรภาคสังคมให้มากขึ้น รัฐไม่ควรผูกขาดอำนาจการบริหารจัดการส่วนรวมไว้แต่เพียงผู้เดียว รัฐควรลดการนำ การกำกับและการควบคุมสังคมลง ควรให้อิสระและการปกครองตนเองแก่องค์กรทางสังคมมากขึ้น แต่การทำเช่นนี้ยังทำได้ยากที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

1.2.2.1 การกำกับดูแลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

ไทย จากแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินงานของตนเองมากขึ้น ดังนั้นตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ก็ได้ระบุในเรื่องนี้อย่างชัดเจนว่า “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น” (มาตรา 283 วรรคสอง รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540) ในประเด็นนี้ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ได้ระบุชัดเจนมากยิ่งขึ้น ดังปรากฏในมาตรา 282 ที่ว่า

“การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น และมีหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น... รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก”

1.2.2.2 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดเกี่ยวกับผู้ใช้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการนี้จะสั่งให้ส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่นชี้แจง แสดงความคิดเห็นทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใดๆ ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้ และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการส่วนท้องถิ่น
2. ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด³
3. นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด

โดยสรุปกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรายละเอียดของการกำกับดูแลต้องเป็นไปตามกฎหมายกำหนดและให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผ่านส่วนราชการ ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่นและมีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติราชการที่ขัดต่อนโยบายหรือมติคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของส่วนราชการท้องถิ่น

³ ทั้งนี้สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จาก พระราชบัญญัติท้องถิ่นแต่ละประเภทในหมวดที่ว่าด้วยการควบคุม หรืองานเขียนเรื่อง *การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ : บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว* ของศ.ดร. อุดม ทุมไผ่ชิต หน้า 525-534 ซึ่งเขียนไว้อย่างชัดเจนในประเด็นที่เกี่ยวกับการกำกับดูแล

การกำกับดูแลตามที่ได้กล่าวมานี้ในเชิงหลักการก็นับเป็นความมุ่งหมายของรัฐบาลที่ลด*การควบคุม* โดยเลี่ยงไปใช้*การกำกับดูแลแทน* แต่ในบางกรณีก็อาจเกิดปัญหาได้ เช่น กรณีรายงานของศูนย์พัฒนาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (หัวข้อ 1.1) ซึ่งในเรื่องนี้ ธเนศวร์ เจริญเมือง (2551: 26-29) กล่าวอย่างชัดเจนว่าที่ผ่านมา (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540) แม้จะมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมากขึ้นแต่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค *ยังควบคุมและหาประโยชน์จาก* อปท. ได้ตลอดเวลาโดย*การควบคุม*มีอย่างน้อย 5 ด้านด้วยกัน คือ 1) ด้านกฎหมายที่กำหนดให้ท้องถิ่นต้องทำและอาจทำแต่บางเรื่องที่สำคัญท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากไม่มีอำนาจ 2) ด้านการจัดทำแผนที่ต้องมีความสอดคล้องกับแผนในระดับจังหวัดหรือยุทธศาสตร์ชาติแต่ไม่ได้สนองตอบต่อประชาชนในท้องถิ่น 3) ด้านงบประมาณ โดยเฉพาะงบอุดหนุนของรัฐบาลที่ควบคุมการดำเนินการที่ต้องดำเนินการตามที่รัฐบาลกำหนด 4) ด้านการออกคำสั่งจากส่วนกลางซึ่งท้องถิ่นไม่อาจที่จะแย้งได้ 5) ด้านการกำหนดข้อบังคับท้องถิ่น ที่ต้องได้รับความเห็นชอบของนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด 6) ด้านบุคลากรท้องถิ่นโดยเฉพาะปลัด เจ้าหน้าที่ต่างๆ ซึ่งได้รับคัดเลือกและแต่งตั้งโดยส่วนกลาง จึงกล่าวได้ว่าท้องถิ่นถูกควบคุมอยู่มากนั่นเอง

ซึ่งจะเห็นได้ว่าแม้ในเชิงหลักการจะเป็นการกระจายอำนาจแต่ก็ต้องยอมรับว่า ที่ผ่านมามีประสพปัญหาตามที่ ธเนศวร์ เจริญเมือง ได้กล่าวในข้างต้น อย่างไรก็ตามคำว่า*อำนาจอิสระ* นี้ จรัส สุวรรณมาลา (2542: 157) ได้ตั้งข้อสังเกตว่าแม้รัฐบาล และ อปท. จะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะที่แยกออกจากกันแต่ก็ไม่ได้หมายความว่า มีความเป็นอิสระจากกันและกันโดยสิ้นเชิงแต่อย่างใด ซึ่งอาจารย์จรัสได้ตั้งประเด็นว่า “รัฐบาล-ท้องถิ่น: ร่วมกันคิด แบ่งกันทำ ร่วมกันรับผิดชอบ” อันเป็นการทำงานลักษณะบูรณาการนั่นเอง

1.3 ประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลังจากการกระจายอำนาจการปกครองให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการสาธารณะที่ดีขึ้น มีคุณภาพมาตรฐานการบริหารจัดการเป็นไปด้วยความโปร่งใสมีประสิทธิภาพ ร่วมรับผิดชอบต่อประชาชนมาก

ขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดความสอดคล้องกับประชาธิปไตยแบบตัวแทน ซึ่งส่งผลต่อการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย (2547: 41,47) ได้ชี้ให้เห็นว่าที่ผ่านมามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพัฒนาการที่ดีขึ้น สามารถพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานและการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดีและสะท้อนว่าประสิทธิภาพของ อปท. ไม่ใช่ประสิทธิภาพที่ถูกต้องตามกติกาเหมือนราชการ หากแต่ประสิทธิภาพของ อปท. อยู่ที่ความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชน

ทั้งนี้ หากพิจารณาในช่วงหลายปีที่ผ่านมาแม้ในปัจจุบันมักจะได้ยินกับคำว่า **นวัตกรรมท้องถิ่น** อันเกิดจากการบริหารจัดการอย่างชาญฉลาดภายใต้ข้อจำกัดของท้องถิ่น แต่ก็สามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง อีกทั้งเป็นการประหยัดและสามารถสร้างการมีส่วนร่วมและสนองต่อความต้องการของประชาชนอีกด้วย ทั้งนี้ได้มีองค์กรที่ติดตามการทำงานรวมทั้งกระตุ้นส่งเสริมในการสร้างประสิทธิภาพในการปกครองท้องถิ่น อาทิ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะที่เป็นองค์กรหลักในการดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการติดตามประเมินผลรวม ทั้งการให้ **รางวัลการบริหารจัดการที่ดี** แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในปี พ.ศ. 2551 กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2551: 18-19) ได้จัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อใช้เป็นรางวัลจำนวนทั้งสิ้น 250 ล้านบาท จำนวน 201 รางวัล นอกจากนี้ยังมีรางวัลท้องถิ่นที่มีความพยายามจัดเก็บภาษี โดยจัดสรรเงินอุดหนุนจำนวนทั้งสิ้น 250 ล้านบาท เช่นกัน แต่รางวัลนี้มีท้องถิ่นได้รับมากถึง 825 แห่ง ซึ่งสะท้อนถึงประสิทธิภาพต่อการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมี **รางวัลพระปกเกล้า** จากสถาบันพระปกเกล้า ที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมี อปท. ได้รับรางวัลอย่างต่อเนื่อง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดได้รับรางวัลก็จะเป็นแรงผลักดันสำคัญเพื่อรักษาเกียรติภูมิของตน ส่วนองค์กรที่ไม่ได้รางวัลก็ก่อให้เกิดแรงกระตุ้นและการสร้างงานต่างๆ โดยอาศัยการเทียบเคียง (Benchmark) หรือการหา Best Practice ของท้องถิ่นอื่นๆ เพื่อเป็นแบบอย่างในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ท้องถิ่นต่างๆ

ยังมีการจัดบริการสาธารณะที่ถือว่าเป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการจัดการศึกษา การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน การอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น การบริหารการคลังท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดสวัสดิการสังคมและส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิต การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน รวมทั้งการบริหารจัดการทั่วไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและการบริหารงานภายใต้หลักธรรมาภิบาล ทั้งนี้มีตัวอย่างรางวัลที่ส่งเสริม การสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานของท้องถิ่น ดังนี้

ตาราง 2: แสดงรางวัลที่ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ชื่อรางวัล	หน่วยงานที่ให้รางวัล
รางวัลการบริหารจัดการที่ดี	กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น
รางวัลท้องถิ่นที่มีความพยายามจัดเก็บภาษี	
รางวัลตลาดดีมีมาตรฐาน	
รางวัลพระปกเกล้า /รางวัลพระปกเกล้าทองคำ	สถาบันพระปกเกล้า
รางวัลสตรีและครอบครัวดีเด่น(ผลงานดีเด่นด้านศูนย์พัฒนาสตรีและครอบครัว)	กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
รางวัลการพัฒนาสวัสดิการชุมชนดีเด่น	สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)
รางวัลเทศบาลน่าอยู่	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สมากมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย และมูลนิธิสิ่งแวดล้อมไทย

ที่มา: ผู้เขียนรวบรวมจาก ורתัย กักพลและสุมาลย์ ชาวนา. ใน ถอดรหัสรางวัลพระปกเกล้า 50

นอกจากรางวัลที่กล่าวมาแล้วยังมีรางวัลอื่นๆ อีกมากมายที่องค์กรหรือหน่วยงานทั้งภาครัฐเอกชนรวมทั้งองค์กรไม่แสวงหากำไรพร้อมที่จะส่งเสริมการบริหารงานของ

ท้องถิ่น ให้เกิดประสิทธิภาพ อาทิ โครงการด้านการต่อต้านยาเสพติด รางวัลด้านการดูแลผู้บริโภค เป็นต้น

1.4 ปัญหาและอุปสรรคการกระจายอำนาจ

เมื่อมีการกระจายอำนาจก็มีการถ่ายโอนภารกิจและตามด้วยงบประมาณ เพื่อใช้ในการบริการสาธารณะแต่ก็ปรากฏชัดว่าในช่วงที่ผ่านมาข้าราชการทุจริตของท้องถิ่นต่างๆ จำนวนไม่น้อย ทั้งนี้ข้อมูลการกล่าวหาและเรื่องร้องเรียนบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น พนักงานท้องถิ่น ถูกกล่าวหากระทำการทุจริตต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปป.ช.)⁴ พ.ศ. 2543-2550 รวม 8 ปี สามารถเรียงการกล่าวหาตามลำดับ คือ อบต. มี 3,235 เรื่อง เทศบาลมี 1,705 เรื่อง อบจ. มี 283 เรื่อง กรุงเทพมหานคร มี 273 เรื่อง และพัทยา 12 เรื่อง จากการศึกษาเสนอข้อมูลมานี้เพื่อต้องการจะชี้ให้เห็นว่า ปัญหาคอร์รัปชันของนักการเมืองในระดับท้องถิ่นก็ไม่แพ้กับข้าราชการของการคอร์รัปชันในระดับชาติ ปัญหาเหล่านี้พิจารณาในเชิงสังคมพบว่า ทศนคติของประชาชนยอมให้นักการเมืองโกงกิน แต่ขอให้สร้างประโยชน์ ซึ่งเป็นหลักการคิดที่ผิดอย่างมหันต์ที่ให้นักการเมืองเพียงไม่กี่คนผลาญภาษีของประชาชนหรือทำนาบนหลังประชาชน ผู้ที่กระทำผิดมักถูกกล่าวอ้างเสมอว่ามีภาษีสังคมเยอะ ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจที่ย่ำแย่ทำให้เกิดแนวคิดหาเงินในช่องทางลัด หรือเป็นการถอนทุนและหากำไรจากการใช้เงินในการเลือกตั้งอีกด้วย กรณีที่เห็นอย่างชัดเจน คือ การทุจริตในการซื้อขายตำแหน่งหรือที่รู้จักกันดีในนามซีละแสน ซึ่งได้ประทุขึ้นครั้งแรกที่ อบต.ทุ่งคลองอำเภอคำม่วง จังหวัดกาฬสินธุ์ จนต้องทำให้ส่วนกลางเปลี่ยนระเบียบการสอบใหม่โดยการสอบภาค ก. ให้จัดสอบโดย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้การที่ส่วนกลางได้ตั้งอำนาจในการจัดสอบคืนไปในส่วนของการสอบภาค ก. และวางระเบียบที่เข้มงวดสำหรับ อบต.ที่จะจัดสอบเอง ทำให้การคอร์รัปชันยากขึ้น ดังนั้นท้องถิ่นได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบการคอร์รัปชันใหม่ โดยเปลี่ยนมาจัดสอบและบรรจุพนักงานจ้างตามภารกิจและ

4 อ้างถึงใน โกวิทย์ พวงงาม (2552ช: 5-6) การเสริมสร้างธรรมาภิบาลและความโปร่งใสในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลูกจ้างชั่วคราวแทน ดังนั้นแม้จะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงระเบียบแต่การคอร์ปชั่นก็ยังไม่หมดไป ซึ่งต้องเร่งสร้างธรรมาภิบาลท้องถิ่นกันต่อไป

ในการกระจายอำนาจ คน เงิน และภารกิจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมเกิดปัญหาและอุปสรรค แต่ก็ยังเป็นบทเรียนที่ทำนายสำหรับ อปท. และประชาชน ที่จะตระหนักถึงผลประโยชน์ของท้องถิ่นมากขึ้นก็เป็นได้ ทั้งนี้ อุดม ทุมโฆสิต (มปป: 243) ก็ได้ตั้งข้อพึงระวังสำหรับการปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะการทุจริตในลักษณะต่างๆ ของท้องถิ่น อันทำให้ประเทศชาติอ่อนแอได้ ขณะที่โกวิท พวงงาม (2548ช: ย่อหน้าที่ 1) มองว่าการคอร์ปชั่นขัดต่อการกระจายอำนาจเพราะเหตุว่า การกระจายอำนาจต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วม คอยตรวจสอบ โดยประชาชนต้องแสดงให้เห็นว่า ท้องถิ่นของตนเองทำงานได้อย่างโปร่งใส และมีความรับผิดชอบ ดังนั้นการที่ประชาชนใส่ใจต่อการบริหารงานท้องถิ่นจึงเป็นหัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจ ซึ่งการตรวจสอบจากภาคประชาชนนี้เองจะช่วยลดปัญหาคอร์ปชั่น และเป็นเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการปกครองท้องถิ่น

อย่างไรก็ตามนอกจากปัญหาคอร์ปชั่นแล้วยังมีเรื่องอื่นๆ เช่น ความล่าช้าในการกระจายอำนาจ เป็นต้น ซึ่งจากการศึกษาของ อุดม ทุมโฆสิต (2551: 2) เรื่องปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าผลการกระจายอำนาจที่ผ่านมามีประสิทธิภาพยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรนัก เช่นเดียวกับชาติชาย ณ เชียงใหม่ (2547: 15-16) วีระศักดิ์ เครือเทพ (2548: 4) และวุฒิสาร ตันไชย (2547: 45-46) ที่เห็นว่าการกระจายอำนาจของไทยในปัจจุบันยังไม่คืบหน้าเท่าที่ควร โดยรัฐบาลมิได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจอย่างจริงจังเท่าใดนัก ส่วนราชการถ่ายโอนล่าช้ากว่าที่แผนปฏิบัติการกำหนด อีกทั้งยังพยายามจะขอชะลอการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการบางแห่งพยายามที่จะขอถ่ายโอนภารกิจกลับคืน และบ่อยครั้งที่พบว่าการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการมิได้กระทำด้วยความตั้งใจ เช่น มีการถ่ายโอนอุปกรณ์หรือเครื่องมือที่ชำรุดเสียหายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ และนอกจากนี้ การกระจายอำนาจด้านบุคลากรและด้านการคลังก็ยังไม่คืบหน้าเช่นกัน บุคลากรและงบประมาณของรัฐจำนวนมากยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของ

ส่วนราชการกลาง สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการกระจายอำนาจของประเทศไทย

จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจยังคงเป็นเรื่องท้าทายต่อการพัฒนาประเทศ และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเดินหน้าต่อไป เพราะหากการกระจายอำนาจล้มเหลว เชื่อว่าการพัฒนาประเทศโดยรวมต้องถดถอยลงไปด้วย แต่หากการกระจายอำนาจประสบความสำเร็จก็จะทำให้ประเทศเจริญรุดหน้าไปได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น

2. แนวโน้มการปกครองท้องถิ่นไทยในทศวรรษหน้า

การมองภาพในอนาคตหรือการเป็นนัยอนาคตวิทยา เป็นเรื่องที่ทำทนายอย่างยิ่งว่าผลที่เกิดขึ้นในอนาคตจะเป็นอย่างไร สมบัติ กุสุมาลี (2552) ได้กล่าวในการสัมมนา เรื่องการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในทศวรรษหน้าว่า การมองภาพอนาคตหรือ Scenario หรือที่ใช้อีกคำหนึ่งว่าภาพฉากทัศน์ ซึ่งสามารถมองได้สามมิติเพื่อเตรียมรับมือและเข้าใจกับสิ่งที่กำลังจะเกิดขึ้น ดังนี้ มิติแรก การคิดเชิงบวก (positive) มิติที่สองคือ การมองในเชิงลบ (negative) มิติสุดท้ายคือการมองบนฐานของความน่าจะเป็นไปได้ (most probable) ในที่นี้ผู้เขียนขอมองแนวโน้มของการปกครองท้องถิ่นบนฐานของ**ความน่าจะเป็นไปได้** โดยอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์สนับสนุนการวิเคราะห์ เพื่อร่วมกันมองภาพอนาคตของท้องถิ่นและร่วมระดับระบอบท้องถิ่นให้สามารถ เป็นหลักชัยในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของท้องถิ่นและของประเทศชาติได้ โดยผู้เขียนขอเสนอประเด็นในอนาคตดังนี้ ประการแรกเรื่อง**จุดเปลี่ยนการปกครองท้องถิ่นไทย ความขัดกันระหว่างสิทธิในระดับชาติและระดับท้องถิ่น** ท้องถิ่นจะเกิดจุดเปลี่ยนที่สำคัญหลังมีการประกาศใช้ พ.ร.บ. ท้องถิ่น 4 ฉบับ ที่แก้ไขการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นที่ ยกเลิกการห้ามดำรงตำแหน่งสองสมัยหรือแปดปี โดยประชาชนมีสิทธิอย่างเสรีในการเลือกตั้งอย่างเต็มที่ ประการที่สอง**การเพิ่มจำนวนของเทศบาลตำบลอย่างต่อเนื่อง** ประการที่สาม **ผู้บริหารท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจท้องถิ่นมากขึ้น** จากระบบการศึกษาที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นที่มีการจัดการศึกษาอบรมและประการสุดท้ายคือ **การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างอย่างต่อเนื่อง** ซึ่งเป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญฉบับ

พ.ศ. 2550 รวมทั้งประชาชนมีช่องทางในการมีส่วนร่วมมากขึ้น ทั้งนี้จะได้รณธธิบาย ขยายความตามลำดับดังนี้

2.1 จุดเปลี่ยนการปกครองท้องถิ่นไทยความขัดกันระหว่างสิทธิในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ในช่วงปี พ.ศ. 2552 สมาคมท้องถิ่นต่างๆ ได้ผลักดัน รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ภายใต้การนำของ ฯพณฯ อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ให้แก้ไข กฎหมายท้องถิ่นหลายฉบับโดยเฉพาะกรณี การกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถดำรง ตำแหน่งอย่างไม่จำกัด ครอบคลุมที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน โดยมีกฎหมาย 4 ฉบับดังนี้ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 พระราช บัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 ซึ่งเดิมกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วัน เลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ ยกเว้นพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 47 ที่กำหนดว่า “ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง” ซึ่งกฎหมายท้องถิ่น ทั้งสี่ฉบับข้างต้นนี้จะระบุให้เหมือนกับกรุงเทพมหานคร (กทม.) ในปี พ.ศ. 2552 นี้เอง โดยกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ นายก อบต. นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายก เทศมนตรี นายกเมืองพัทยา ดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง และมีระยะเวลาดำรง ตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง ซึ่งตัดคำว่า จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสอง วาระไม่ได้ โดยเหตุผลในการตรากฎหมายฉบับนี้คือ พ.ร.บ. ท้องถิ่นเดิม มีบทบัญญัติ บางประการไม่เหมาะสมกับสถานะในปัจจุบันเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน ทั้งสิทธิ ของผู้มีครรรรับเลือกตั้งและสิทธิของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สมควรเปิดกว้างให้เป็น ดุลพินิจของประชาชนโดยเสรี

นั่นหมายความว่าหากพิจารณาดูเนื้อหาแล้ว กทม. มีเสรีภาพในการเลือกผู้บริหาร ท้องถิ่นมาก่อนรูปแบบอื่นๆ ผู้เขียนเข้าใจว่าคงเป็นการทดลองใช้ก่อนที่จะขยายผลไปสู่ ท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ ซึ่งต้องติดตามต่อไปว่าผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับท้องถิ่นอื่นๆ จะเป็น อย่างไรบ้าง ทั้งนี้ผู้เขียนมองว่าจะเกิดผลกระทบอย่างน้อยสองประการด้วยกันคือในทาง

การเมืองและทางการบริหาร สำหรับ*ในทางการเมือง*อาจจะเกิดผลกระทบที่ก่อนหน้านี้ที่มีความกลัวกันว่า นักการเมืองอาจสร้างอิทธิพลในพื้นที่ ก่อให้เกิดการผูกขาดทางการเมืองซึ่งอาจส่งผลต่อการทุจริตคอร์รัปชันได้ในที่สุดหากประชาชนไม่เข้มแข็งพอ ทั้งนี้เนื่องจากอำนาจเป็นสิ่งที่หอมหวานเมื่อได้สัมผัสแล้วไม่อาจจะปล่อยวางได้ ประกอบกับสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่จะได้จากท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งอยู่เดิมต้องกระทำทุกวิถีทางที่จะให้ได้มาซึ่งอำนาจนั้น สำหรับ*ในด้านการบริหาร* อาจไม่เกิดนวัตกรรมทางการบริหาร เนื่องจากอาจได้กลุ่มคนเดิมๆ ในการบริหารกิจการท้องถิ่น หรือหากมองในแง่ดีก็อาจจะเกิดการพัฒนางานอย่างต่อเนื่อง ในลักษณะสานงานต่อกองงานใหม่ก็เป็นได้ ในที่นี้ผู้เขียนต้องการวิเคราะห์ให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องกันระหว่างสิทธิทางการเมืองระดับชาติและท้องถิ่นที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นได้ไม่เกิน 8 ปีอันเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนในการเลือกบุคคลเพื่อเป็นตัวแทนของตน ไม่ไปในทางเดียวกันระหว่างเหตุผลที่ต้องการให้สิทธิต่อประชาชนในการเลือกผู้บริหารของท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ในขณะที่การเมืองระดับชาติมีการระบุนิติธรรมต่างๆ มากมายแต่กลับสวนกระแสแนวคิดที่ให้นายกรัฐมนตรีมีภารกิจดำรงตำแหน่งอย่างจำกัด ดังความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 หมวด 9 ว่าด้วยคณะรัฐมนตรีมาตรา 171 ความว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี...นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าแปดปีมิได้ (เน้นโดยผู้เขียน)”

คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ (2550 : 128) ได้ให้เหตุผลของการบัญญัติมาตรานี้ว่า *เพื่อมิให้มีการดำรงตำแหน่งอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจสร้างอิทธิพลหรือเข้าครอบงำการบริหารประเทศโดยมิชอบได้ แล้วในกรณีท้องถิ่นไม่กลัวการสร้างอิทธิพลหรือการครอบงำหรืออย่างไร?*

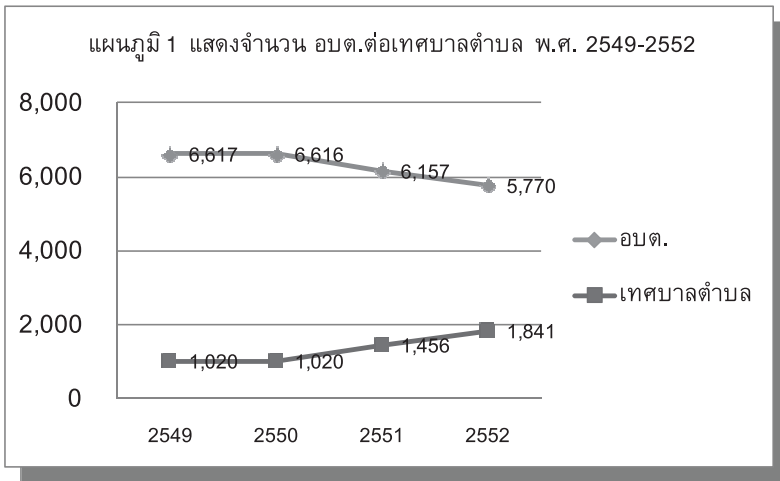
ผู้เขียนเห็นว่าหากเป็นแนวคิดที่ขัดกันระหว่างสิทธิการเมืองในระดับชาติและสิทธิการเมืองในระดับท้องถิ่นเช่นนี้แล้ว หากต้องการไม่ให้เกิดการจำกัดสิทธิของ

ประชาชน ทั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สมควรเปิดกว้างให้เป็นดุลพินิจของประชาชนโดยเสรี ซึ่งจะเป็นการใช้สิทธิอย่างเสมอภาคในการเมืองทั้งสองระดับ หากเห็นว่าประชาชนคือ คนเดียวกันก็ควรให้สิทธิดังกล่าวใช้ได้ทุกที่ทุกโอกาส เพราะต้องเชื่อมั่นต่อการตัดสินใจของประชาชน หากการเลือกไปแล้วได้คนที่เข้าไปบริหารที่ไม่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนหรือการที่ประชาชนเห็นว่าไม่ดี ก็จะเป็นบทเรียนให้ประชาชนโดยเป็นการปล่อยให้ไปตามกลไกทางการเมือง และต้องปราศจากการแทรกแซงจากทหาร หรือฝ่ายอื่นๆ จึงจะถือได้ว่าส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพและเป็นการปกครองของและโดยประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งผู้เขียนต้องการให้ทุกท่านติดตามความเคลื่อนไหวต่อไปว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ใช้เงื่อนไขนี้จะเป็นอย่างไร มีผลกระทบมากน้อยเพียงใด คงต้องเฝ้ารอดูการเปลี่ยนแปลงของท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้ประชาชนจะเป็นตัวแปรสำคัญในการกำหนดอนาคตท้องถิ่นได้ดีที่สุด ภายหลังจากที่ประชาชนมีอิสระในการตัดสินใจเต็มที่ ซึ่งจะได้กล่าวในข้อ 3 ต่อไป

2.2 จะเกิดการเพิ่มจำนวนของเทศบาลตำบลอย่างต่อเนื่อง :

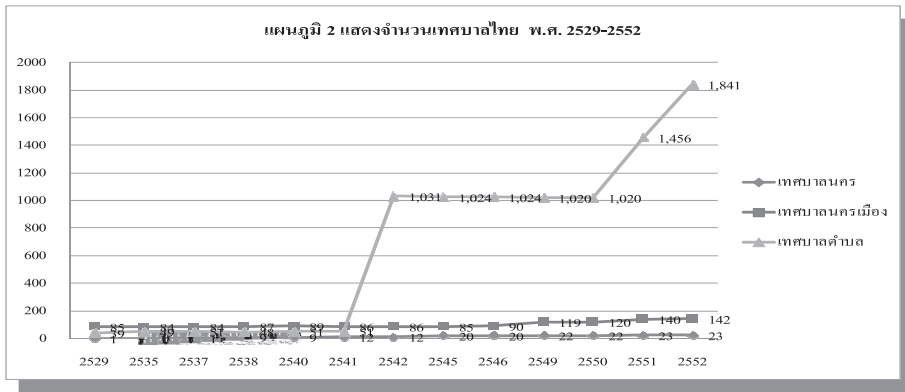
นัยสำคัญต่อการเติบโตของท้องถิ่น

องค์กรปกครองท้องถิ่นนับเป็นอย่างก้าวที่สำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยและการส่งเสริมการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้เกิดความเข้มแข็งและยั่งยืน ปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรปกครองท้องถิ่น ทั่วประเทศจำนวนทั้งสิ้น 7,853 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 15 ธันวาคม 2552) แต่ทั้งนี้สามารถพิจารณาข้อมูลเชิงประจักษ์จำนวนเทศบาลที่เพิ่มขึ้น ได้จากแผนภูมิ 1 ดังนี้



ที่มา: ผู้เขียนรวบรวมและสรุปข้อมูลจาก ส่วนวิจัยและพัฒนา ระบบรูปแบบและโครงสร้างสำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (พ.ศ. 2549-2552)

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นน่าสนใจอย่างยิ่ง ในทศวรรษหน้าคือ การที่จำนวนอบต.จะลดลงอย่างต่อเนื่องและส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของเทศบาลตำบลอย่างต่อเนื่องเช่นกัน โดยแนวคิดการยกตำบลทั่วประเทศเป็นเทศบาล ได้อุบัติขึ้นเมื่อหลังการปฏิวัติ 2475 ที่ศาสตราจารย์ ดร. ปรีดี พนมยงค์ มีแนวคิดที่จะยกฐานะตำบลซึ่งขณะนั้นมีประมาณ 4,800 แห่งขึ้นเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมด แต่ก็ไม่สามารถเป็นไปได้ทั้งหมด หากแต่ปัจจุบันมีแนวโน้มที่แนวคิดดังกล่าวจะเป็นจริงได้ทั้งนี้ สามารถดูข้อมูลเชิงประจักษ์ได้จากแผนภูมิ 2 ที่แสดงจำนวนเทศบาลไทยจากปี พ.ศ. 2529-2552 จะเห็นการเปลี่ยนแปลงได้อย่างชัดเจนของการเพิ่มจำนวนของเทศบาลตำบล



ที่มา: ผู้เขียนรวบรวมและสรุปข้อมูล (พ.ศ. 2529, 2545) จากวิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2546: 30-31) ปี พ.ศ. 2542 ได้จาก ประกาศกรมการปกครอง เรื่อง แจ่งข้อมูลทางการปกครองลงวันที่ 1 มิถุนายน 2542 อ้างถึงใน ชยาวุธ จันทร์, เขียวลักษณ์ กุลพานิชและชุลีพร เดชขำ (2543: 75) ส่วน พ.ศ. 2546 ได้จากโกวิทย์ พวงงาม (2548ก: 19) พ.ศ. 2549-2552 รวบรวมจากส่วนวิจัยและพัฒนา ระบบรูปแบบ และโครงสร้างสำนักพัฒนาระบบ รูปแบบ และโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

โปรดสังเกตการเปลี่ยนแปลงอย่างน่าสนใจในช่วงปี พ.ศ. 2541-2542 เป็นการเพิ่มขึ้นอย่างมหาศาลของเทศบาลในเวลาชั่วข้ามคืน ถึง 1,129 แห่ง อันเป็นผลจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ทั้งนี้แบ่งได้เป็นเทศบาลตำบล 1,031 แห่ง เทศบาลเมือง 86 แห่ง เทศบาลนคร 12 แห่ง ซึ่งเดิมที่นับตั้งแต่มีการใช้รูปแบบสุขาภิบาลจาก พ.ศ. 2440-2541 เป็นเวลากว่า 100 ปี มีสุขาภิบาลที่มีในประเทศไทย 981 แห่งและได้ยกเลิกไปหนึ่งแห่งคือสุขาภิบาลชัยบาดาล จังหวัดลพบุรี เพราะพื้นที่น้ำท่วม ทำให้เหลือสุขาภิบาลเพียง 980 แห่ง เมื่อรวมกับเทศบาลตำบลที่มีอยู่ก่อน 51 แห่ง ประเทศไทยจึงมีเทศบาลตำบลถึง 1,031 แห่ง (โกวิทย์ พวงงาม, 2552ก: 248-250) และยังมีแนวโน้มที่จะเพิ่ม

ขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะช่วงปีงบประมาณ 2552-2553 ดังปรากฏในแผนภูมิ 2 แต่การเพิ่มขึ้นของเทศบาลนี้ ผู้เขียนมองว่าในอนาคตเป็นไปได้ว่าที่ อบต. จะหมดไป และทุกพื้นที่จะถูกยกฐานะเป็นเทศบาลทั้งหมด ในขณะที่เดียวกันมิติด้านการคลังท้องถิ่น ก็จะต้องเพิ่มขึ้นตามลำดับ แต่อำนาจท้องถิ่นก็ได้แตกต่างกันมากนั้ ซึ่งความต่างกันในอำนาจจะได้กล่าวต่อไป ในที่นี้ต้องการสะท้อนว่ารัฐยังคงมองว่าท้องถิ่นต้องทำหน้าที่เท่าที่กำหนดให้ทำหรืออาจทำเท่านั้น ซึ่งสิ่งใดที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ก็ไม่อาจจัดทำได้ ซึ่งแต่ละท้องถิ่นโดยเฉพาะเทศบาลที่ถูกยกฐานะมานั้น ย่อมมีปัญหาที่มีความแตกต่างหลากหลายตามภูมิประเทศ หรือความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ การกำหนดให้เป็นแบบแผนเดียวกันอาจเป็นปัญหาต่อการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ดังนั้นรัฐควรเื้ออำนวยการให้อำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการตามความเหมาะสมแก่ความต้องการของท้องถิ่น ครอบงำที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ตามข้อเสนอของ รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2549: 19-20) เห็นควรปรับปรุงให้ อบท. มีภารกิจ 3 ประเภทดังนี้ 1) ภารกิจหน้าที่ที่เป็นของท้องถิ่นโดยแท้จริง ซึ่งไม่ควรมีมากนักและสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ การกำกับดูแลต่อน้อยมาก 2) ภาระหน้าที่ที่รัฐบาลมอบหมายให้ อบท. ทำแทน ซึ่งในส่วนนี้รัฐต้องกำกับดูแลอย่างเข้มงวดและมีมาตรฐานตามที่รัฐกำหนด 3) ภาระหน้าที่ที่ทำงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลหรือตัวแทนของรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการทำงานร่วมกันระหว่าง อบท. โดยต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันอย่างเหมาะสม อันจะช่วยให้เกิดสัมฤทธิ์ผลของงานมากกว่าการทำงานแบบต่างคนต่างทำ ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับหลักการดังกล่าว เพราะต้องยอมรับหลักการพื้นฐานประการหนึ่งว่า ท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น เป็นราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของสังคมไทย แต่ในบางภารกิจก็ควรให้ท้องถิ่นพิจารณาถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของท้องถิ่น เพื่อให้ อบท.สามารถตอบสนองต่อประชาชนในท้องถิ่นที่มีความแตกต่างหลากหลาย ได้อย่างเต็มศักยภาพ

จากการเพิ่มขึ้นของเทศบาลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการกระจายอำนาจ โดยการเปลี่ยนแปลงฐานะ อบต. เพื่อให้มีศักยภาพในการพัฒนาเพิ่มขึ้น ทั้งนี้หากพิจารณาบทบาทระหว่าง อบต.กับเทศบาลตำบล สามารถพิจารณาเปรียบเทียบตาม

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2469 ได้ดังนี้

ตาราง 3: แสดงการเปรียบเทียบบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบลใน (เฉพาะส่วนที่ต้องดำเนินการ)

บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบล	บทบาทของเทศบาลตำบล
มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้	มาตรา 50 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้
1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก	1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล	2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ	3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม	5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ	6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร	9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่า ภารกิจที่เพิ่มขึ้นของเทศบาลตำบล เมื่อได้รับการยกฐานะจากอบต.เป็นเทศบาลตำบลแล้วหน้าที่หลักมีเพิ่มเติมขึ้นเพียงสองเรื่องเท่านั้น แต่เป็นเรื่องที่ครอบคลุมวิถีชีวิตของประชาชน คือ **การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน** และ **การจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง** ซึ่งต้องตีความในประเด็นแรกว่าการรักษาความสงบเรียบร้อยต้องทำอะไรบ้างจึงจะก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย โดยน่าจะมีความสอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546) มาตรา 4 วรรคท้ายบัญญัติว่า “*ในเขตเทศบาลตำบลใด ถ้าหมดความจำเป็นที่จะต้องมีตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ให้รัฐมนตรีประกาศยกเลิกตำแหน่งดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา*” นั้นหมายความว่าท้องถิ่นที่พร้อม

ตามที่กฎหมายบัญญัติให้มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน สามารถยกเลิกฝ่ายปกครองท้องถิ่นได้ อย่างไรก็ตามต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นที่ 12 พ.ศ. 2552 มาตรา 3(2) ได้ระบุว่า *การยกเลิกตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สारวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน จะกระทำมิได้* อันเป็นการตอกย้ำถึงการคงอยู่ของสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้าน ผู้เขียนเห็นว่าหากภารกิจท้องถิ่นชัดเจนมีศักยภาพทั้งอำนาจหน้าที่และบุคลากรท้องถิ่นในการปฏิบัติตามกฎหมายท้องถิ่นก็เป็นการสมควรที่จะยกเลิกผู้ปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะในเขตเทศบาลเมืองหรือนคร อันเป็นการประหยัดงบประมาณแผ่นดินและสามารถจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นได้มากขึ้น แต่ประเด็นนี้เป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนมากเพราะมีผู้ได้รับผลกระทบหลายฝ่ายพอสมควร ส่วนประเด็นที่สองนี้ชัดเจนว่าต้องมีการจัดซื้อจัดจ้างเครื่องมือในการดับเพลิงอย่างเป็นทางการก็ควรจัดซื้อจัดจ้าง แม้ อบต.จะสามารถจัดซื้อได้แต่ก็มีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณ ต่อจากนี้คงจะเห็นระดับเพลิงทุกเทศบาล ถึงแม้ว่ากฎหมายได้กำหนดให้เกิดความร่วมมือในลักษณะสหการ (Syndicate) ที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 แต่ถึงบัดนี้ยังไม่มืองค์รปกครองท้องถิ่นใดเลยที่นำไปใช้อย่างเป็นจริงเป็นจัง ดังนั้นในพื้นที่เทศบาลที่ใกล้เคียงกันก็อาจมีระดับเพลิงชนกันได้ หากมองในอีกมิติหนึ่งหากเกิดอัคคีภัยขึ้นก็อาจเป็นการหนุนเสริมกำลังได้อย่างรวดเร็ว โดยต้องผ่านการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพหรือหากมองอีกด้านหนึ่งก็เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณในการพัฒนาส่วนอื่นต่างๆ ที่สามารถสร้างความร่วมมือกับเทศบาลใกล้เคียงในการแก้ไขปัญหาได้

ทั้งนี้สุนทรชัย ขอบยศ (2554: 2,203-2,219) เห็นปรากฏการณ์อันเป็นที่น่าสนใจโดยเฉพาะการเพิ่มขึ้นเทศบาลตำบลและการลดลงของ อบต.อย่างต่อเนื่องดังที่ได้นำเสนอแล้วนั้น *ว่าเป็นผลมาจากการยกฐานะจาก อบต.เป็นเทศบาลตำบล โดยเทศบาลตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับเมืองขนาดเล็ก โดยเทศบาลตำบลอาจมีฐานะเดิมเป็นสุขาภิบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งสาเหตุที่สำคัญในการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องของเทศบาลตำบล* ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะมีสาเหตุมาจากเหตุผลต่างๆ ดังนี้

1) เป็นผลมาจากเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่ ที่มีการเห็นร่วมกันว่าต้องการยกฐานะเป็นเทศบาลจากการประชาคมหมู่บ้านและการประชาคมตำบลเพื่อกำหนดทิศทางขององค์กรปกครองท้องถิ่นของตน ซึ่งเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 281 ความว่า “...รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น...” ด้วยเหตุนี้เองประชาชนจึงต้องเป็นผู้กำหนดทิศทางการปกครองตนเอง มิใช่แต่เพียงส่งผ่านผู้แทนท้องถิ่นเท่านั้น

2) เป็นเจตนารมณ์แห่งรัฐที่ต้องส่งเสริมการกระจายอำนาจ การพิจารณายกฐานะ อบต.เป็นเทศบาลตำบลนั้น ไม่ได้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนนัก แต่จะพิจารณากว้างๆ ไม่ว่าจะเป็นมิติทางเศรษฐกิจหรือฐานะทางการคลัง มิติด้านประชากร มิติด้านความสำคัญทางการเมืองความสามารถในการพัฒนาท้องถิ่นและที่สำคัญคือต้องได้รับความเห็นชอบของประชาชนซึ่ง พ.ร.บ. เทศบาลมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลไว้เป็นการเฉพาะโดยให้อยู่ในดุลพินิจของรัฐบาลที่จะพิจารณาตามแต่สมควรแก่กรณีของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งพิจารณาเรื่องความเหมาะสมเป็นหลัก และทั้งนี้ภายหลังจากการได้รับการยกฐานะก็จะช่วยให้ประชาชนได้รับการบริการที่มีคุณภาพมากขึ้น

3) เจื่อนไขทางกฎหมาย ที่เอื้ออำนวยในการจัดตั้งและการส่งเสริมการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล เนื่องจากเดิมที (ก่อนปี พ.ศ. 2546) การยกฐานะจาก อบต. ขึ้นเป็นเทศบาลนั้นต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งมีวิธีการและขั้นตอนที่ซับซ้อนในกระบวนการตราเป็นกฎหมาย แต่ปัจจุบันพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 12 พ.ศ. 2546 มาตรา 9 บัญญัติว่า “เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล...” ในทางกฎหมายแล้วการจัดทำประกาศกระทรวงมีความสะดวกแก่การจัดทำมากกว่าและยังมีความรวดเร็วเนื่องจากขั้นตอนต่างๆ ล้นสุดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงเป็นการง่ายในการส่งเสริมการยกฐานะองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยฝ่ายการเมือง

4) เกิดจากการผลักดันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) กล่าวคือการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลนั้นเกิดการผลักดันของข้าราชการท้องถิ่นหรือนักการ

เมืองท้องถิ่นที่ต้องการพัฒนาท้องถิ่นหรือเล็งเห็นประโยชน์จากการที่ได้รับการยกฐานะ เช่น ค่าตอบแทนและสวัสดิการก็จะเพิ่มเป็นการใช้ฐานรายได้ของเทศบาลซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างแน่นอน แต่หากเกิดการพัฒนาจริงในพื้นที่ ก็นับเป็นการผลักดันเพื่อก่อให้เกิดความเจริญของท้องถิ่น ซึ่งต้องมองในหลายมิติ รวมทั้งการกระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งสมกับเป็นคนในเขตเทศบาล ทั้งนี้สามารถพิจารณาการเปลี่ยนแปลงหลังการยกฐานะเป็นเทศบาล ดังนี้

ประการแรก เงินเดือนค่าตอบแทนของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นเพิ่มขึ้นตามจำนวนฐานรายได้ของเทศบาล ซึ่งเป็นไปตาม ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินเดือน เงินค่าตอบแทน และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และการจ่ายค่าเบี้ยประชุมกรรมการสภาเทศบาล พ.ศ. 2547 โดยตำแหน่งต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นมีอัตราเงินเดือน ค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นดังนี้

ตาราง 4: แสดงบัญชีอัตราเงินเดือน เงินค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น (เทศบาล)

รายได้ของเทศบาล. (ล้านบาท)	เงินเดือน (บาท/เดือน)		เงินค่าตอบแทนประจำ ตำแหน่ง(บาท/เดือน)		เงินค่าตอบแทนพิเศษ (บาท/เดือน)		เงินค่าตอบแทนรายเดือน (บาท/เดือน)				
	นายกเทศมนตรี	รองนายกเทศมนตรี	นายกเทศมนตรี	รองนายกเทศมนตรี	นายกเทศมนตรี	รองนายกเทศมนตรี	ประธานสภาเทศบาล	รองประธานสภาเทศบาล	สมาชิกสภาเทศบาล	เลขานุการนายกเทศมนตรี	ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี
	ตรี	ตรี	ตรี	ตรี	มนตรี	เทศมนตรี	บาท	ประธานสภาเทศบาล	รองประธานสภาเทศบาล	สภาเทศบาล	นายกเทศมนตรี
เกิน 300	46,200	25,450	10,000	7,500	10,000	7,500	25,450	20,230	16,200	16,200	11,570
เกิน 100-300	37,500	20,600	9,000	6,750	9,000	6,750	20,600	16,880	13,130	13,130	9,380
เกิน 50-100	25,000	13,750	8,000	6,000	8,000	6,000	13,750	11,250	8,750	8,750	6,250
เกิน 25-50	24,000	13,200	6,000	4,500	6,000	4,500	13,200	10,800	8,400	8,400	6,000
เกิน 10-25	23,000	12,650	4,000	3,000	4,000	3,000	12,650	10,350	8,050	8,050	5,750
เกิน 9-10	16,500	9,070	3,000	2,300	3,000	2,300	9,070	7,420	5,900	5,900	4,130
เกิน 7-9	14,500	8,000	2,800	2,100	2,800	2,100	8,000	6,550	5,070	5,070	3,620
เกิน 5-7	13,000	7,150	2,650	1,990	2,650	1,990	7,150	5,850	4,550	4,850	3,250
เกิน 3-5	11,500	6,300	2,500	1,875	2,500	1,875	6,300	5,180	4,020	4,850	2,870
เกิน 1-3	9,600	5,300	2,300	1,725	2,300	1,725	5,300	4,820	3,360	4,850	2,400
ไม่เกิน 1	8,400	4,600	2,100	1,575	2,100	1,575	4,600	3,780	2,940	4,850	2,100

ที่มา: ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินเดือน เงินค่าตอบแทน และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของนายกเทศมนตรีฯ พ.ศ.2547

หมายเหตุ: รายได้ของเทศบาล หมายถึง รายได้จริงของปีงบประมาณที่แล้วมา ทั้งนี้ ไม่รวมเงินกู้ เงินสะสม และเงินอุดหนุนทุกประเภท

จะเห็นได้ว่ารายได้ของฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเทศบาล นั้นมีความน่าสนใจอย่างยิ่งทั้งนี้จะพบว่า ฝ่ายบริหารมีรายได้ที่เป็นทางการอย่างน้อย สามทางด้วยกัน คือ ที่เป็นเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และยังมีเงินค่าตอบแทนพิเศษ โดยนายกเทศมนตรีจะมีรายได้เท่าใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับว่าเทศบาลนั้น มีฐานรายได้ของเทศบาลที่ไม่รวมเงินกู้ เงินสะสมและเงินอุดหนุนทุกประเภทเท่าใด ซึ่งสามารถเทียบตามตาราง 4 สมมติว่าเทศบาลตำบล ก. มีรายได้ ไม่เกินหนึ่งล้านบาทนายกเทศมนตรีก็จะได้เงินเดือน 8,400 บาท ค่าประจำตำแหน่งอีก 2,100 บาทและค่าตอบแทนพิเศษอีก 2,100 บาท เบ็ดเสร็จนายกเทศมนตรีมีรายได้อย่างเป็นทางการถึง 12,600 บาท ซึ่งถือว่ามากพอสมควรเมื่อเทียบอัตราเงินเดือนระดับปริญญาตรีของ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) คือ 7,940 บาท ซึ่งแตกต่างกันถึง 4,660 บาท หากพิจารณาท้องถิ่นที่มีฐานรายได้ที่สูงกว่านี้ อัตรารายได้ก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้นและเมื่อยกฐานะเทศบาล น่าจะมีการเก็บเงินภาษีได้มากขึ้น ซึ่งก็ส่งผลต่อรายได้ของฝ่ายบริหารด้วย ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติมีเฉพาะค่าตอบแทนรายเดือน ซึ่งเป็นไปในทางเดียวกันโดยพิจารณาตามฐานรายได้ของเทศบาลเช่นกัน

ทั้งนี้เมื่อเปรียบเทียบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ...เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 จะพบข้อมูลที่น่าสนใจ กล่าวคือ อัตราเงินเดือนของนายก-รองนายก อบต. ประธานสภา-รองประธานสภา อบต. และตำแหน่งอื่นๆ ดังจะได้นำเสนอในบัญชีอัตราเงินค่าตอบแทนในตาราง 5

ตาราง 5: แสดงบัญชีอัตราเงินเดือน เงินค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น (อบต.)

รายได้ของ อบต. (ล้านบาท)	เงินค่าตอบแทนราย เดือน (บาท/เดือน)		เงินค่าตอบแทน ประจำตำแหน่ง (บาท/เดือน)		เงินค่าตอบแทน พิเศษ (บาท/เดือน)		เงินค่าตอบแทนรายเดือน (บาท/เดือน)				
	นายก อบต.	รอง นายก อบต.	นายก อบต.	รอง นายก อบต.	นายก อบต.	รอง นายก อบต.	ประธาน สภา อบต.	รอง ประธาน สภา อบต.	สมาชิก สภา อบต.	เลขานุ การ นายก อบต.	เลขา นุกร สภา อบต.
เกิน 50	9,200	5,050	2,000	1,000	2,000	1,000	9,200	6,900	5,500	6,600	6,400
เกิน20-50	8,800	4,850	1,900	950	1,900	950	8,800	6,600	5,300	6,300	6,160
เกิน10-20	8,500	4,650	1,750	875	1,850	875	8,500	6,380	5,100	6,000	5,950
เกิน5-10	8,200	4,500	1,600	800	1,600	800	8,200	6,150	4,900	5,700	5,700
เกิน3-5	7,900	4,350	1,450	725	1,450	725	7,900	5,950	4,700	5,400	5,500
เกิน2-3	6,500	3,600	1,000	500	1,000	500	6,500	4,800	4,000	4,300	4,550
เกิน1-2	4,800	2,650	800	400	800	400	4,800	3,600	3,000	3,200	3,400
ไม่เกิน1	3,500	1,950	500	250	500	250	3,500	2,650	2,000	2,300	2,500

ที่มา: ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วน
ตำบลฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548⁵

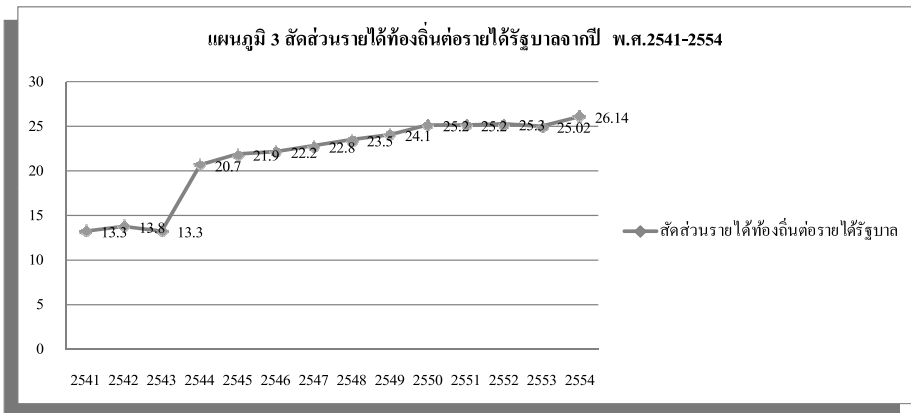
หมายเหตุ: รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง รายได้จริงของปีงบประมาณ
ที่แล้วมา ทั้งนี้ไม่รวมเงินกู้ เงินสะสม และเงินอุดหนุนทุกประเภท

ซึ่งจากตาราง 5 เมื่อเทียบกับอัตราเงินเดือนของผู้บริหารเทศบาลแล้วต่างกันมาก
เช่น อบต. ข. มีรายได้ไม่เกินหนึ่งล้านบาท นายก อบต. มีอัตราค่าตอบแทนรายเดือน
เพียง 3,500 บาท ซึ่งต่างจากฐานเงินเดือนของนายกเทศมนตรีที่ได้มากถึง 8,400 บาท

⁵ ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2553 ได้มีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินค่าตอบแทนนายก
องค์การบริหารส่วนตำบลฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2553 อันเป็นการเพิ่มเงินเดือนให้กับผู้บริหารอบต.
ซึ่งบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม 2554 อย่างไรก็ตามมีเสียงวิจารณ์จากสังคมถึงผลงาน อบต. เป็น
อย่างมาก นอกจากนี้ยังมีการเคลื่อนไหวของเทศบาลและอบจ. เพื่อขอขึ้นเงินเดือนอีก ซึ่งต้องรอ
บทสรุปว่าจะเป็นอย่างไรมาก่อน แต่ทั้งนี้ท้องถิ่นต้องทำหน้าที่อย่างเต็มศักยภาพเพื่อพิสูจน์ให้ประชาชน
เห็นว่า ภาษีที่เสียไปเกิดความคุ้มค่าอย่างแท้จริง

ถ้าหากรวมค่าตอบแทนประจำตำแหน่งและค่าตอบแทนพิเศษ รายได้สุทธิของนายก อบต. คือ 4,500 บาท ในขณะที่รายได้สุทธิของนายกเทศมนตรีมากถึง 12,600 บาท ซึ่งรายได้สุทธิต่างกันมากถึง 8,100 บาท ทั้งนี้ก็พิจารณาตามฐานเงินรายได้ของแต่ละท้องถิ่นเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาค่าตอบแทนของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งการเพิ่มขึ้นของค่าตอบแทนอย่างชัดเจนนี้ คงจะเป็นสาเหตุอีกประการหนึ่ง ในการผลักดันของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อยกฐานะเป็นเทศบาล

ประการที่สอง ประชาชนจะได้รับการบริการสาธารณะที่ดีขึ้นไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดโครงสร้างพื้นฐาน การส่งเสริมการศึกษา การอำนวยความสะดวกอื่นๆ ที่เป็นภารกิจท้องถิ่น เนื่องจากท้องถิ่นได้รับงบประมาณอุดหนุนเพิ่มมากขึ้นดังข้อมูลในแผนภูมิ 3 ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 โดยรัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 136,700 ล้านบาท ซึ่งเมื่อรวมกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดเก็บเอง และรัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ อีกจำนวน 201,100 ล้านบาท จะรวมเป็นวงเงินทั้งสิ้น จำนวน 337,800 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วน ร้อยละ 25.02 (มติ คร.ม. 6 พฤษภาคม 2552)



ที่มา: ผู้เขียนเรียบเรียงจากวีระศักดิ์ เครือเทพ (2548 : 3-7) และเพิ่มเติมโดย ข้อมูลจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

จากแผนภูมิ 3 จะเห็นการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจน ในช่วงปี พ.ศ. 2543 จากร้อยละ 13.3 สัดส่วนรายได้เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 20.7 อันเนื่องมาจาก พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 กำหนดให้รัฐต้องอุดหนุนงบประมาณให้กับท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ในปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 นั้นเอง แต่เป้าหมายคือร้อยละ 35 ในปี พ.ศ. 2549 ซึ่งก็ไม่สามารถจัดสรรได้ตามเป้าหมาย และต่อมารัฐบาลได้แถลงงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2554 ต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2553 ในยุทธศาสตร์ที่ 8 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ด้านการส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองโดย ได้จัดสรรงบประมาณทั้งสิ้น 129,989.3 ล้านบาท ทั้งนี้คิดเป็นสัดส่วนรายได้ที่รัฐจัดสรรให้แก่ อปท.ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล **ร้อยละ 26.14** ซึ่งก็ยังคงติดตามต่อไปว่าจะสามารถบรรลุต่อเจตนารมณ์ที่ได้กล่าวอ้างไว้หรือไม่ อย่างไรก็ตามจากการตรวจติดตามและนิเทศงานของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2551: 30) พบว่ามีเทศบาลที่มีรายได้ 15 ล้านบาทขึ้นไปเป็นจำนวนถึง 1,314 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 81.16 ของเทศบาลทั่วประเทศ (1,619 แห่ง) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเทศบาลมีศักยภาพสูงด้านงบประมาณ เพื่อจัดบริการสาธารณะที่ดีนั่นเอง

ประการที่สาม *การลดลงและการเพิ่มขึ้นของจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้รับการยกฐานะ* กรณีการลง เช่น เดิมก่อนยกฐานะ อบต. มี 10 หมู่บ้านก็สามารถเลือกตัวแทนตามเขตหมู่บ้านได้หมู่บ้านละสองคน รวมเป็น 20 คน แต่พอหลังจากเปลี่ยนเป็นเทศบาลตำบลแล้ว ได้มีการแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นสองเขตและมีสมาชิกได้เขตละ 6 คนโดยสมาชิกสภาเทศบาลตำบลมีได้ 12 คน สมาชิกสภาเทศบาลหรือที่เรียกกันทั่วไปว่า สท. นั้นมีวาระอยู่ในตำแหน่งได้คราวละสี่ปี ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 การลดลงของสมาชิกสภาท้องถิ่นดังกล่าว ทำให้ความเป็นตัวแทนชุมชนเล็กอาจหายไป แม้สมาชิกสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้แทนประชาชนทั้งตำบลตามหลักนิถินัย แต่ในทางปฏิบัติอาจเกิดความไม่ไว้วางใจต่อประชาชนว่าจะสามารถเป็นปากเป็นเสียงแทนตนได้หรือไม่ ส่วนกรณีที่เพิ่มขึ้นเพราะเหตุว่าเขตองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเพียงหนึ่งหมู่บ้านนั้น เดิมจะมีสมาชิกสภาองค์การบริหาร

ส่วนตำบลจำนวน 6 คน ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีสองหมู่บ้านก็จะมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 3 คนรวมเป็น 6 คน หากมีการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลก็จะมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลเพิ่มเป็น 12 คนทันที อันเป็นไปตาม พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 นั้นเอง

ประการที่สี่ ในเขตเทศบาลจะเกิดความเป็นเมืองมากขึ้น (Urbanization) อันเกิดมาจากการบริหารการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่น ซึ่งจากการพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐานอย่างต่อเนื่องนับจากขณะที่ยังเป็นอบต.อยู่จนได้ยกฐานะเป็นเทศบาล ในการพัฒนาเชิงโครงสร้างดังกล่าว จะทำให้ลักษณะทางกายภาพของท้องถิ่นกลายเป็นเมืองมากขึ้น ดังนั้นภารกิจอันหนักหน่วงอีกประการหนึ่งของท้องถิ่นคือ *ต้องรักษาประเพณีและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นไว้* ควบคู่กับการพัฒนาเชิงโครงสร้าง อันก่อให้เกิดการพัฒนาบนรากฐานของวัฒนธรรมและก่อให้เกิดความยั่งยืนในที่สุด

ประการที่ห้า *ด้านการบริหารจัดการ* ที่จะต้องถูกกำกับดูแลจากเดิมที่เป็นอำนาจของนายอำเภอโดยตรง ก็อยู่ในกำกับของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้ช่วยกำกับดูแลเทศบาลที่มีในเขตอำเภอ นอกจากนี้เทศบาลจะมีความใกล้ชิดกับส่วนกลางเพิ่มขึ้นเช่น กรณีการสั่งให้ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภา รองประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งโดยคำสั่ง ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จากการเสนอของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือกรณีการยุบสภาเทศบาลเช่นเดียวกัน จากเดิมที่การกำกับดูแลของอบต.อย่างมากก็อยู่ในขอบเขตอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่พอยกฐานะเป็นเทศบาลการบริหารจัดการต่างๆ ต้องถูกดูแลในระดับที่สูงขึ้น ซึ่งก็เป็นไปได้ว่าความเป็นเครือข่ายระหว่างท้องถิ่นกับฝ่ายการเมืองในระดับชาติย่อมมีความสัมพันธ์กันมากขึ้นเช่นกัน

ประการที่หก *การแข่งขันทางการเมืองในท้องถิ่นจะรุนแรงขึ้น* จากข้อมูลที่ได้นำเสนอในช่วงต้นกล่าวคือเรื่องราวได้ของผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นในเทศบาล มีการเพิ่มขึ้นจากเมื่อครั้งที่ เป็น อบต.อย่างชัดเจน รวมทั้งจำนวนงบประมาณที่ใช้ในการบริหารงานเพิ่มขึ้นกล่าวคือ หากท้องถิ่น ก. มีงบประมาณปีละ 30 ล้านบาทในขณะที่ผู้บริหารดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี เท่ากับว่าได้เป็นผู้บริหารงบประมาณในวาระทั้งสิ้น

120 ล้านบาท ซึ่งนับว่าเป็นแหล่งผลประโยชน์ของกลุ่มการเมืองที่จะแย่งชิงเข้ามา เพื่อบริหารท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เวียงรัฐ เนติโพธิ์ (2551: 66-67) เห็นว่าเป็นการเปลี่ยนถ่ายอำนาจ จากข้าราชการส่วนกลางไปสู่ผู้ว่าการเมืองท้องถิ่น แม้จะเป็นกลุ่มทุนหรือผู้นำชุมชนก็สามารถเข้ามามีส่วนแบ่งทางอำนาจได้เช่นกัน หากในท้องถิ่นมีหลายกลุ่มทุน ก็จะทำให้เกิดการแข่งขันทางการเมืองซึ่งจะทำให้ประชาชนได้มีตัวเลือกได้มากขึ้น นักการเมืองน่าจะคำนึงถึงประโยชน์ท้องถิ่น เพราะต้องการรักษาฐานอำนาจทางการเมืองไว้ ซึ่งจะเห็นในหลายๆ ท้องถิ่น ที่มีกลุ่มตระกูลการเมือง เป็นต้น

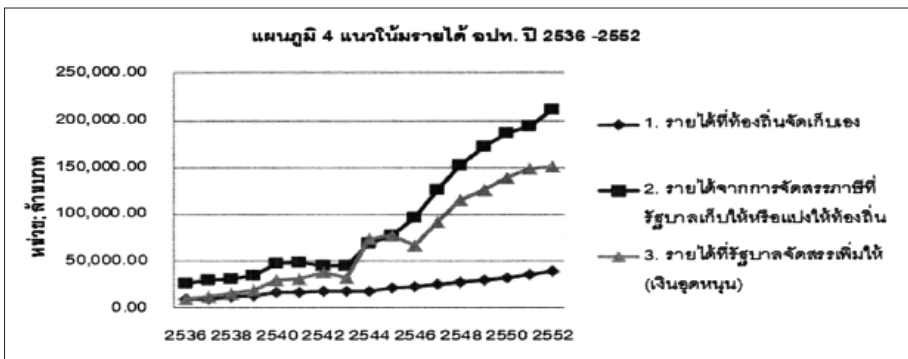
โดยสรุปประชาชนในเขตเทศบาลตำบล น่าจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ในส่วนของเทศบาลเองจะมีการพัฒนาศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการและด้านการคลังท้องถิ่น เมื่อเทียบสัดส่วนกับรัฐบาลในอดีตมีทิศทางที่เพิ่มมากขึ้น แต่ก็ยังไม่ถึงเป้าหมายที่ตั้งไว้คือร้อยละ 35 ในส่วนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะ เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น แต่การกำกับดูแลเทศบาลก็มีความใกล้ชิดกับนักการเมืองระดับชาติมากขึ้น ประกอบกับการแข่งขันทางการเมืองในพื้นที่ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเพราะผลประโยชน์ในเทศบาลมีมากขึ้น ดังนั้นทิศทางของเทศบาลจะเป็นอย่างไรจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ประชาชน ต้องเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจ การตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของเทศบาลอย่างเต็มที่ เพื่อให้ให้นักการเมืองท้องถิ่นตระหนักถึงสิทธิประโยชน์ของประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของท้องถิ่นให้มากที่สุด

2.3 ผู้บริหารท้องถิ่นจะมีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้นจากการที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นร่วมกับสถาบันการศึกษาต่างๆ ทั่วประเทศจำนวน 34 แห่ง (พันธกิจ ท้องถิ่นไท อ่างใน พลอย สืบวิเศษ. 2552: 131) จัดหลักสูตรการศึกษาเฉพาะ (รบบ. สาขาการปกครองท้องถิ่น) ให้แก่ ผู้บริหาร ข้าราชการ พนักงานท้องถิ่น รวมทั้งมีการฝึกอบรมพิเศษต่างๆ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและยังมีหน่วยงานอื่นๆ เช่น สถาบันพระปกเกล้า ซึ่งดำเนินการโดยวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีหลักสูตรต่างๆ ที่ช่วยให้ผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น มีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการ

งานของท้องถิ่นมากขึ้นโดยเฉพาะในประเด็นร่วมสมัยที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนา ท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่งทั้งนี้หลักสูตรระยะสั้นดังกล่าวนี้ (สถาบันพระปกเกล้า. มปป : 34-49) อาทิ หลักสูตรการบริหารงานท้องถิ่นแบบยั่งยืน หลักสูตรการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังมีหลักสูตรอื่นๆ อีกที่ช่วยให้เกิดองค์ความรู้ในการนำไปสู่การปฏิบัติได้จริงของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการช่วยขับเคลื่อนผู้บริหารท้องถิ่นไปสู่สังคมแห่งฐานความรู้ (knowledge based society) ในทุกมิติของการจัดการสมัยใหม่ที่ต้องปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและเป็นพลวัต อีกทั้งยังเป็นการสร้างความเชื่อมั่นต่อการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานต่างๆ ที่จะต้องมีส่วนในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ท้องถิ่น

2.4 การคลังท้องถิ่น : กลไกสำคัญในการควบคุมท้องถิ่นโดยรัฐ หากพิจารณาภาพรวมรายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ได้ระบุว่ารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีองค์ประกอบหลักสามส่วนด้วยกัน ประกอบด้วย 1) รายได้ ที่อปท.จัดเก็บและหาเอง ทั้งที่เป็นภาษีท้องถิ่นและรายได้อื่นๆ 2) รายได้ที่รัฐจัดแบ่งหรือจัดสรรให้ อปท. รวมถึงรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเพิ่มและ 3) คือรายได้ประเภทเงินอุดหนุน ทั้งนี้ เงินอุดหนุนนั้นจำแนกเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือเงินโอน ซึ่งต้องเสนอโครงการเพื่อพิจารณา ทั้งนี้หากพิจารณาตามแผนภูมิ 4 แม้สัดส่วนรายได้ที่อปท.จัดเก็บและหาเองจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นภายหลังจากปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา แต่เมื่อเทียบกับรายได้ที่รัฐจัดแบ่งหรือจัดสรรให้ อปท.และเงินอุดหนุนซึ่งมีจำนวนมากพอสมควร กล่าวคือในปี พ.ศ. 2552 ท้องถิ่นมีรายได้จัดเก็บเองเพียง 38,754.96 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 10 เท่านั้น เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ที่รัฐจัดเก็บและแบ่งให้ จำนวน 211,092.79 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 52.72 ส่วนเงินอุดหนุน มีจำนวน 150,500 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 37.6 ซึ่งก็มากพอสมควร แต่เมื่อรวมส่วนที่รัฐมีอำนาจจัดเก็บมีจำนวนมากถึง 361,592.79 ล้านบาทซึ่งเป็นจำนวนที่มากถึงร้อยละ 90 อาจกล่าวสรุปได้ว่า ยังมีการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นมากเท่าใด รัฐก็ใช้กลไกทางการคลังเพื่อควบคุมท้องถิ่นมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งปรากฏการณ์นี้ ยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามลำดับ

แทนที่ท้องถิ่นจะมีรายได้ที่จัดเก็บเองมากขึ้น เพื่อความเป็นอิสระทางการคลัง ข้อมูลเชิงประจักษ์นี้สะท้อนให้เห็นถึงการควบคุมจากรัฐโดยใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือ ในเรื่องนี้ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ (2552: 119) ได้ชี้ให้เห็นว่า โครงสร้างรายรับในปัจจุบันของท้องถิ่น ไม่สอดคล้องกับเป้าหมาย ในการทำให้เกิดความเป็นอิสระทางการคลังและการลดการพึ่งพิงงบประมาณจากรัฐบาล ดังนั้นหากต้องการให้ท้องถิ่นเป็นอิสระอย่างแท้จริง ก็ต้องเพิ่มรายได้ที่ถิ่นจัดเก็บเองให้เพิ่มขึ้น หรือปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการจัดสรรภาษีอากรและเงินอุดหนุนจาก อปท. และลดการควบคุมโดยเฉพาะเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ที่เอื้อประโยชน์ให้นักการเมืองใช้เงินส่วนนี้ เพื่อประโยชน์ทางการเมือง



ที่มา: รวบรวมจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลังและสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ

2.5 การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างอย่างต่อเนื่อง: ผลจากรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ความเคลื่อนไหวหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ถึงปี 2553 รัฐบาลได้พยายามผลักดันกฎหมายท้องถิ่นหลายฉบับเพื่ออนุวัติตามรัฐธรรมนูญที่มีเจตนารมณ์ให้เกิดความเข้มแข็งในการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้สามารถประมวลร่างพระราชบัญญัติ⁶ ที่คาดว่าจะรัฐบาลจะนำเข้าสู่สภาเพื่อพิจารณา (2553) ดังนี้

2.5.1 ร่างประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ...

ในฉบับของคณะกรรมการกฤษฎีกา มีขอบเขตเกี่ยวกับการจัดตั้ง โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ รายได้ การบริหารงาน และการกำกับดูแลในกฎหมาย อบจ. เทศบาล อบต. ไว้ในประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับเดียว ซึ่งเป็นการรวมกฎหมายการปกครองท้องถิ่นทุกประเภทไว้ในกฎหมายฉบับเดียว นับเป็นการรวบรวมบทบัญญัติเกี่ยวกับ การนำบทบัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่และรายได้ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความชัดเจนและมีผลบังคับ

⁶ ข้อมูลเพิ่มเติมสามารถค้นคว้าได้ที่ <http://www.krisdika.go.th> หรือที่ <http://www.nmt.or.th/pages/4regulations.aspx> หรือการแก้ไขล่าสุด(2554)ที่<http://www.nmt.or.th/Pages/default.aspx> ทั้งนี้ในระหว่างที่มีการร่างกฎหมายทั้ง 4 ฉบับได้มีสมาคมท้องถิ่นต่างๆ, กระทรวงมหาดไทย, นักการเมือง(ถวิล ไพรสณฑ์) คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ได้เสนอร่างกฎหมายหลายฉบับด้วยกัน แต่สุดท้ายคณะกรรมการกฤษฎีกานำร่างกฎหมาย 4 ฉบับมาพิจารณารวมกันเหลือ 2 ฉบับคือร่างพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ...และร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ... แต่ฝ่ายการเมืองดูเหมือนจะใช้สิทธิเสนอกฎหมายของสส. เสนอร่างกฎหมายทั้งสี่ฉบับอีกวาระหนึ่งเข้าสู่สภา อย่างไรก็ตามจนถึงปี พ.ศ. 2553 ก็มิได้ปรากฏว่ามีกฎหมายท้องถิ่นแม้แต่ฉบับเดียวที่ผ่านออกมาจากสภา อันสะท้อนถึงความไม่จริงจังต่อการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นของนักการเมืองไทย และยิ่งล่วงเลยเงื่อนไขเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดอีกด้วย นอกจากนี้ศาสตราจารย์ ดร.อุดม ทุมมิชิต(22 กุมภาพันธ์ 2554) ได้จัดทำร่างพรบ.ประมวลกฎหมายท้องถิ่น ร่างพรบ.รายได้ ร่างพรบ.บริหารงานบุคคลท้องถิ่น ร่วมกับผู้แทน อบท.ทุกองค์กร เพื่อเสนอต่อสภาฯในสมัยประชุมสภาฯคาดว่าจะมีการพิจารณาภายหลังมีการเลือกตั้ง พ.ศ. 2554 ทั้งนี้ต้องติดตามต่อไปว่าร่างพรบ.ฉบับใดที่จะได้รับการพิจารณาและตราเป็นกฎหมายต่อไป

ใช้ตามกฎหมาย มีการสร้างแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กพัฒนาไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลาง และขนาดใหญ่ได้โดยสะดวกและรวดเร็ว มีการกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นที่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งแล้วปฏิบัติหน้าที่ได้ทันที โดยไม่ต้องรอให้มีสมาชิกสภาท้องถิ่นครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด มีการสร้างช่องทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือกันในการปฏิบัติงานในรูปของสหการ สหการเฉพาะ สหการผสม และจัดตั้งองค์การมหาชนท้องถิ่น หรือวิสาหกิจท้องถิ่น ซึ่งมีการกล่าวถึงเรื่องนี้มานานแล้ว นอกจากนี้ยังให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานหรือร่วมตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นมากขึ้น

อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวข้างต้นนี้ไม่ได้มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นเลย แต่เป็นเพียงการรวมกฎหมายท้องถิ่นเพื่อให้ง่ายแก่ความเข้าใจและการใช้เท่านั้น ซึ่งจากเดิมมีกฎหมายหลักของท้องถิ่นอย่างน้อยๆ ก็กฎหมายของแต่ละท้องถิ่นซึ่งมี 5 ฉบับ (ไม่นับรวมกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง) ทั้งนี้การรวมกฎหมายดังกล่าวน่าจะเป็นการสะดวกแก่การศึกษาทำความเข้าใจองค์กรปกครองท้องถิ่นไทย

2.5.2 ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่นพ.ศ...

เดิมมีการใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2542 มีการปรับเปลี่ยนด้วยเหตุผลที่ต้องการให้การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดให้มือจัดการบริหารงานบุคคล 2 ระดับ ได้แก่ ระดับนโยบายและกำหนดมาตรฐาน(ก.ถ.) ระดับจังหวัด กำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัด (อกถ.จังหวัด) ซึ่งเดิมกำหนดให้มีคณะกรรมการทุกประเภทในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น เช่น ก.อบต. ก.อบจ. ก.ท ของส่วนกลางและในแต่ละจังหวัดซึ่งมีหลายคณะมาก ไม่ก่อให้เกิดมาตรฐานและความสอดคล้องในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ถึงแม้จะมีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นก็ตาม นอกจากนี้ยังกำหนดให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) (คล้ายกับสำนักงาน กพ. ที่ดูแลข้าราชการพลเรือน) มีอำนาจโอนย้ายพนักงานส่วนท้องถิ่นได้ทั่วประเทศ รวมทั้งสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือก

พนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับผู้บริหาร และพิจารณาอุทธรณ์ทางวินัย ประกอบกับกำหนดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรเฉพาะเงินเดือนและค่าจ้าง ไม่รวมประโยชน์ตอบแทนอื่นไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่าย ซึ่งไม่ได้เปลี่ยนแปลงตามกฎหมายฉบับเดิม

ซึ่งในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 (มาตรา 288) ได้กำหนดให้เปลี่ยนชื่อ “พนักงานส่วนท้องถิ่น” เป็น “ข้าราชการส่วนท้องถิ่น” เปลี่ยนหลักการในการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งจาก “ตามความต้องการและความเหมาะสม” เป็น “ตามความเหมาะสมและความจำเป็น” มีการเปลี่ยนชื่อ “คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น” เป็น “คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น” โดยเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพียงองค์กรเดียว การบริหารงานบุคคลมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ และยังกำหนดให้ **มีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น** เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรม ในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นซึ่งมีความสอดคล้องกับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของ สำนักงาน ก.พ. อีกด้วย

จะเห็นได้ว่ารัฐยังพยายามควบคุมงานบุคคลท้องถิ่นอยู่มาก ดังนั้นรัฐควรเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้มีอิสระอย่างแท้จริงในการบริหารงานบุคคลซึ่งก็เคยทำมาแล้วช่วงหนึ่งเลยเกิดปัญหาคอรัปชั่น การให้อิสระแก่ท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจไม่ใช่สิ่งที่ผิด หากแต่ต้องมีการใช้หลักการที่เหมาะสมและมีกลไกในการดูแลมากกว่าการควบคุมท้องถิ่น แต่การที่รัฐแสดงบทบาทในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นมากเกินไป ก็อาจจะทำให้ระบบงานยังอิงอยู่กับตัวบุคคลผู้ให้คุณให้โทษ ซึ่งก็ส่งผลเสียหายเช่นเดียวกันรัฐควรให้อิสระอย่างเต็มที่แก่ท้องถิ่น ภายใต้การกำกับด้วยกระบวนการยุติธรรมประกอบกับการสร้างการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบของภาคประชาชนมากขึ้น เพื่อสร้างความโปร่งใสในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น

2.5.3 ร่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ... ในระหว่างที่ร่างกฎหมายฉบับนี้ก็มีการใช้ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 โดยร่างฉบับใหม่จะเน้นที่

การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวม การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเท่ากันเป็นผู้พิจารณา โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นตามระดับ ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ตลอดจนกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผลการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในร่างกฎหมายใหม่นี้ได้กำหนดชัดเจนในมาตรา 46 ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีรายได้ที่สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยมีจุดมุ่งหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลใน อัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า...สอดคล้องกับการพัฒนาให้...สามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเองและเป็นไปตามภารกิจถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้น” นอกจากนี้ยังมีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการกระจายอำนาจที่เดิมสังกัดสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

นับเป็นเจตนารมณ์ที่หวนกลับมาอีกครั้งหลังจากที่กฎหมายฉบับแรกไม่สามารถจัดสรรเงินให้กับ อปท.ได้ ทั้งนี้หากสามารถปฏิบัติได้จริงก็จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ

2.5.4 ร่างพระราชบัญญัติรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ... เป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีคณะกรรมการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นไปตามมาตรา 283 วรรค 4 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ที่บัญญัติให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ อปท. โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานการณ์คลังของ อปท. และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ โดยมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และอัตราการจัดสรรรายได้ให้กับท้องถิ่น ซึ่งสาระสำคัญของ ร่าง พ.ร.บ. คือ ให้ยกเลิก พ.ร.บ. รายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2534 กำหนดนิยามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้รัฐจัดเก็บแทน และผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น และกำหนดให้ อปท. มีรายได้จากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย รายได้จากเงินอุดหนุนทั่วไป รายได้จากทรัพย์สินเงินและทรัพย์สินที่มีผู้บริจาค อุทิศให้ หรือให้ความช่วยเหลือ รายได้จากกิจการพาณิชย์ และการบริหารจัดการรายได้จากการถ่ายโอนภารกิจตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. กำหนดให้เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.)และเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และกทม. อาจมีรายได้จากภาษีโรงเรือนที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวง ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะและรายได้อื่นตามกฎหมายกำหนด เป็นการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการจัดเก็บรายได้ของ อปท. อย่างมีเอกภาพมากขึ้น โดยรายได้บางประเภท อปท. มีการจัดเก็บอยู่แล้ว แต่มีการขยายฐานรายได้ประเภทอื่นเพิ่มขึ้น ซึ่งก็เป็นที่แน่ชัดว่าท้องถิ่นจะมีรายได้ที่เก็บเองเพิ่มขึ้นอันเป็นการให้อำนาจอิสระทางการคลังท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทั้งนี้สมชัย ฤชุพันธ์ (2552: 44-45) เห็นว่ากฎหมายรายได้ท้องถิ่นฉบับนี้มี 6 ประเด็นสำคัญ กล่าวคือ การเพิ่มอำนาจบังคับในการจัดเก็บภาษีให้ อปท. การเพิ่มประเภทภาษีท้องถิ่น เช่นภาษีรถยนต์ ฯลฯ การกำหนดให้มีภาษีแบ่ง เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ฯลฯ การกำหนดอัตราการแบ่งฐานภาษีระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่นให้ชัดเจนขึ้น การกำหนดให้มีคณะกรรมการรายได้ของ อปท. ดังกล่าวแล้วข้างต้น และ) ประการสุดท้ายคือการกำหนดเกณฑ์ในการจัดสรรเงินโอนโดยทำให้เกิดความเท่าเทียมกันทางรายได้ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นให้มากที่สุด

จากที่กล่าวมาผู้เขียนเห็นว่ายังเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐบาลอยู่มาก โดยเฉพาะการดูแลข้าราชการท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ท้องถิ่น กับถูกพันธนาการอย่างใกล้ชิดกับส่วนกลางภายใต้การกำกับของรัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามการร่างกฎหมายข้างต้นก่อให้เกิดการปลัดันของกลุ่มต่างๆ ทั้งท้องถิ่น นักการเมือง นักวิชาการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ถือเป็นพื้นที่ทางการเมืองให้เกิดการตอรองของหลายฝ่าย ซึ่งต้องรอความชัดเจนว่าสุดท้ายผลลัพธ์จะออกมาอย่างไร ประชาชนจะได้อะไรและที่ล้าคัญกลไกทางกฎหมายดังกล่าวจะสามารถขับเคลื่อนท้องถิ่นให้ออกจกวงวนปัญหาต่างๆ ของท้องถิ่นได้หรือไม่ ซึ่งนับเป็นโจทย์ที่ท้าทายสำหรับการบริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นไทย

3. ปัจฉิมบทแต่เป็นการเริ่มต้นบทบาทของภาคประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่น

ประชาชนทุกคนในฐานะที่เป็นเจ้าของท้องถิ่นและประเทศภายใต้แนวคิดและวิธีปฏิบัติที่เน้นการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมโดยประชาชนจะมีบทบาทดังต่อไปนี้

3.1 ประชาชนมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมเพิ่มมากขึ้น จากโครงสร้างในรัฐธรรมนูญที่เอื้ออำนวย ในการมีส่วนร่วมทั้งการเมืองในระดับชาติและการเมืองในเวทีท้องถิ่น อันเป็นการก่อให้เกิดการตรวจสอบโดยประชาชน (People Audit) หรือการยกระดับการให้บริการสาธารณะด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นแนวคิดและหลักการทำงานที่อยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมที่ประชาชนหรือผู้เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมตั้งแต่แรก มีการติดตามการทำงานจะเป็นไปอย่างอัตโนมัติและเป็นมิตรไม่มีการสร้างความขัดแย้งซึ่งจะนำไปสู่การสร้างกระบวนการเรียนรู้ที่มีประสิทธิผลและเป็นการสร้างทุนทางสังคมอันเป็นแนวทางสู่การเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมซึ่งน่าจะช่วยลดความขัดแย้งของสังคมลงได้อีกด้วย ในเรื่องนี้ จรัส สุวรรณมาลา (2544: 9) ได้พยากรณ์ว่าเมื่อเริ่มต้นทศวรรษที่ 2560 ประเทศไทยจะมีระบบการปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งและยั่งยืน ท้องถิ่นมีธรรมาภิบาลและการเมืองเป็นของพลเมืองในชุมชนอย่าง

แท้จริง และทั้งนี้หากกลับมาพิจารณาในทางโครงสร้างหรือเชิงสถาบันในปัจจุบัน การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถพิจารณาได้จากการเอื้ออำนวยให้เกิดการกระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชนดังนี้

3.1.1 สภาพองค์กรชุมชน ซึ่งเป็นองค์กรที่ช่วยในการขับเคลื่อนภาคประชาสังคมโดยมีการตั้งสภาพองค์กรชุมชนตำบล ผ่านการรวมตัวของชุมชนแล้วจดทะเบียนตามกฎหมายจัดตั้ง อันเป็นการช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนอนุรักษ์วัฒนธรรม จารีตประเพณี รวมทั้งการรักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งสามารถจัดการตนเองได้อย่างยั่งยืน และยังมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศการสร้างระบอบประชาธิปไตย และธรรมาภิบาลซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองสิทธิชุมชนและประชาชนให้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น จึงมีการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควบคู่ไปกับการสนับสนุนและการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็นการเชื่อมโยงกับสภาพพัฒนาการเมืองที่กำหนดที่มาส่วนหนึ่งของสมาชิกสภาพพัฒนาการเมืองให้มาจากองค์กรชุมชน จังหวัดละหนึ่งคน อันเป็นการส่งเสริมการเมืองภาคพลเมืองอย่างเต็มที่

3.1.2 สภาพพัฒนาการเมือง โดยอำนาจหน้าที่ของสภาพพัฒนาการเมืองมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาพพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 มีดังนี้ 1) จัดทำแผนพัฒนาการเมือง จัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีภายใต้แผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามแผน ติดตามสอดส่องและประสานงานกับส่วนราชการ ราชการส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคประชาสังคม ฯลฯ เพื่อให้มีการนำแผนพัฒนาการเมืองสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเคร่งครัด 2) เสริมสร้างวัฒนธรรมอันดีทางการเมือง วิถีชีวิตประชาธิปไตย และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข 3) ส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับสถาบันการเมืองและสถาบันทางการเมืองปกครอง รวมทั้งส่งเสริม ให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม และประมวลจริยธรรมให้เกิดผลเป็นรูปธรรม และร่วมสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วม

ในการดำเนินการต่างๆ 4) ส่งเสริมและพัฒนาให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง รวมทั้งการดำเนินการสนับสนุนองค์การภาคประชาสังคมให้เกิดความเข้มแข็งส่งเสริมและสนับสนุนองค์การภาคประชาสังคม ภาคเอกชนและภาคพลเมืองในการเผยแพร่และจัดกิจกรรมการเรียนรู้เกี่ยวกับการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เผยแพร่ส่งเสริมจิตสำนึกความเป็นพลเมือง สิทธิ และหน้าที่ของพลเมือง ตลอดจนการเรียนรู้ของประชาชน ชุมชนและเครือข่ายในการอยู่ร่วมกันอย่างสันติสามารถใช้สิทธิตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้

ทั้งนี้หากพิจารณาในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ได้ให้สิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการแก่ประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการบริหารจัดการกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 278) การให้สิทธิชุมชนในการจัดการ บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา 66) หรือการให้สิทธิของประชาชนในท้องถิ่นสามารถเสนอขอให้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น (มาตรา 286) ก็เป็นส่วนหนึ่งในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่นได้ ดังรายละเอียดที่กำหนดไว้ในมาตราดังกล่าวข้างต้นดังนี้

“มาตรา 287 (วรรคหนึ่ง) ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย...”

“มาตรา 286 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้...”

“มาตรา 66 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน...ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี...ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ...”

3.2 การตรวจสอบควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนมาก

ขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้กำหนดบทบาทของประชาชนในการตรวจสอบควบคุมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นนับได้ว่าเป็นบทบาทหลักของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นก็ว่าได้ เพราะมีการระบุมบทบาทของประชาชนในบทบาทนี้หลายมาตรา ซึ่งการตรวจสอบควบคุมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนนั้น ระบุนอกมาในรูปแบบของสิทธิต่างๆ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบคือ สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐและสิทธิในการตรวจสอบและถอดถอน

สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร เป็นสิทธิที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ถือเป็นสิทธิพื้นฐานที่จะนำไปสู่การสร้างความโปร่งใสในการบริหารงานในท้องถิ่นโดยสิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสารของทางราชการในมาตราสำคัญดังนี้

“มาตรา 56 บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูล หรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ ...หรือราชการส่วนท้องถิ่น...ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

สิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐ เดิมในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติเรื่องสิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐไว้ในมาตรา 62 แต่ไม่มีการกำหนดในเรื่องสิทธิชุมชนที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐได้ซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดขึ้นมาใหม่โดยเน้นเรื่องสิทธิชุมชนอย่างชัดเจนว่า ชุมชนก็มีสิทธิในการฟ้องรัฐได้ ดังปรากฏในมาตรา 60 และมาตรา 67 วรรคสาม ดังนี้

“มาตรา 60 บุคคลมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ ... ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น”

“มาตรา 67 (วรรคสาม) สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ...รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนี้ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

สิทธิในการตรวจสอบ/ถอดถอน⁷ ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดสิทธิของประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง/เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งรวมไปถึงผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วยเพราะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเช่นกัน ตามมาตรา 62 ที่ว่า

“บุคคลย่อมมีสิทธิติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ...”

ดังนั้นจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญในฐานะกฎหมายสูงสุด ได้เปิดโอกาสอย่างเต็มที่แก่ประชาชนในการสนับสนุนให้ประชาชน ในฐานะเจ้าของประเทศได้เข้ามามีส่วนในการปกครองตนเองควบคู่กับการปกครองแบบตัวแทนได้อย่างลงตัว ดังที่ วุฒิสารตน์ไทย (2552: 54) ได้ชี้ให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เป็นการเสริมกำลังให้แก่ท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็น *กำลังทรัพย์ กำลังคนและกำลังทางปัญญา* และสิ่งสำคัญได้เพิ่มอำนาจในการตัดสินใจทางการบริหารงานท้องถิ่น ในด้านต่างๆ อันเป็นจุดเปลี่ยนในการพัฒนาท้องถิ่นผ่านกระบวนการการทำงานร่วมกันระหว่างประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นรากฐานในการพัฒนาประชาธิปไตย

บทสรุป

การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นไทยในช่วง ปี พ.ศ. 2542-2552 ภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 มีความต้องการ

⁷ การปกครองท้องถิ่นไทยเคยมีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและประสบความสำเร็จ ณ ปัจจุบันเข้าใจว่ามีสามแห่งด้วยกัน กล่าวคือ ที่ อบต.หัวโก้น อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน(2550) อบต.นาเสียว อำเภอเมือง จังหวัดชัยภูมิ(2551) และล่าสุดที่เทศบาลตำบลบ้านฝาง อำเภอบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น(2554) ทั้งนี้สามารถอ่านเพิ่มเติมได้จากงานของ ปธาน สุวรรณมงคล (2552: 256-271) เรื่องการเมืองท้องถิ่น : การเมืองของใคร โดยใคร เพื่อใคร (สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช)

ให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคล การคลัง และงบประมาณ ในการปกครองท้องถิ่นภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ในด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รัฐปรับบทบาทและเพิ่มบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทนในหลายเรื่อง อาทิ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ในส่วนของประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐมีการกระจายอำนาจการปกครองเพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการสาธารณะที่ดีขึ้น มีคุณภาพมาตรฐานการบริหารจัดการเป็นไปด้วยความโปร่งใสมีประสิทธิภาพ ร่วมรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการมากขึ้น รวมทั้งมีการปรับปรุงกฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการปกครองท้องถิ่นรวมทั้งแก้ไขให้มีความชัดเจนขึ้น อย่างไรก็ตามที่ผ่านมามีการกระจายอำนาจก็ประสบกับปัญหาหลายประการด้วยกัน อาทิ การคอร์รัปชัน ความล่าช้าในการถ่ายโอนภารกิจ ความจริงจังด้านการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะด้านงบประมาณของรัฐบาล ฯลฯ สำหรับแนวโน้มการปกครองท้องถิ่นไทยในทศวรรษหน้า ผู้เขียนเห็นจุดเปลี่ยนของการปกครองท้องถิ่นไทยอันก่อให้เกิดความขัดกันระหว่างสิทธิในระดับชาติและระดับท้องถิ่นที่ให้อิสระต่างกันในการเลือกผู้ปกครองตนเองตามการปกครองแบบตัวแทน (Representative Democracy) ซึ่งจะส่งผลต่อการเมืองและการบริหารงานของท้องถิ่น นอกจากนี้จะเกิดการเพิ่มจำนวนของเทศบาลตำบลอย่างต่อเนื่อง ซึ่งนับเป็นนัยสำคัญต่อการเติบโตของท้องถิ่นแต่อำนาจหน้าที่ยังคงเป็นแบบแผนเดียวกันทั่วประเทศต่างๆ ที่ท้องถิ่นมีความแตกต่างหลากหลายซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาต่อการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ นอกจากนี้ผู้บริหารท้องถิ่นจะมีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้น ภายใต้สังคมฐานความรู้ (Knowledge-based Society) อันจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาท้องถิ่นที่มีผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีความรู้ และประสบการณ์ตรงในแต่ละท้องถิ่น อีกทั้งจะเกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างอย่างต่อเนื่องในระบบการบริหารงานท้องถิ่น อันเป็นผลจากรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ซึ่งจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและความชัดเจนในการบริหารจัดการเกี่ยวกับท้องถิ่นมากขึ้น สำหรับภาคประชาชนจะมีโอกาสหรือช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม

เพิ่มมากขึ้น อันเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เอื้อให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550

กล่าวโดยสรุป การปกครองท้องถิ่นไทยในช่วงที่ผ่านมาและที่กำลังดำเนินต่อไป ก็ยังพบกับปัญหานานัปการ ซึ่งต้องมีการแก้ไขอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดความเหมาะสมตามแต่กรณี แต่อย่างน้อยก็สะท้อนข้อเท็จจริงประการหนึ่งของ ธเนศวร์ เจริญเมือง ที่ว่า ท้องถิ่นไทยได้รับการกระจายอำนาจอย่างล่าช้ามาก (Late Decentralizing Country) และจะยังคงถูกอ้างว่าการปกครองท้องถิ่นเป็น *ของประชาชน* แต่แท้จริงแล้วยังเป็น *โดยรัฐบาล* อยู่มาก

บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2551). *รายงานประจำปี 2551*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยจำกัด.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2552ก). *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2552ข). การเสริมสร้างธรรมาภิบาลและความโปร่งใสในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ในวารสารพระปกเกล้า. ปีที่ 7 ฉบับที่ 2 พฤษภาคม-สิงหาคม 2552. กรุงเทพฯ: ส เจริญการพิมพ์. หน้า 5-6.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2548ก). *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*. พิมพ์ครั้งที่ 5 แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทย จากมุมมองของ ดร.โกวิทย์, 2 กุมภาพันธ์ 2553. <http://topscholar.org/blog/>.
- คณะกรรมการกฤษฎีกา. *ร่างกฎหมายท้องถิ่น*. [ออนไลน์], 2 กุมภาพันธ์ 2553. <http://www.krisdika.go.th>
- งบท้องถิ่น. *มติ ครม.* [ออนไลน์], 1 กุมภาพันธ์ 2553. <http://www.eppo.go.th/admin/cab/cab-2552-05-06.html#9>
- จรัส สุวรรณมาลา. (2544). *นโยบายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น: อดีตปัจจุบันและยุทธศาสตร์สู่อนาคต*. ในการประชุมระดมความคิดเห็น เรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: ธรรมดาเพรส.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2542). *รัฐบาล-ท้องถิ่นใครควรจัดบริการสาธารณะ?* กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ชาติชาย ณ เชียงใหม่. (2547). *รายงานฉบับบูรณาการผลการศึกษา โครงการวิจัยเรื่อง นโยบายและแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้นโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น*.

- เชิงชาญ จงสมชัย และวิเชียร ตันศิริคงคล. (2551). *โครงการวิจัยเรื่อง การศึกษา การคอร์รัปชันในองค์การบริหารส่วนตำบล*. วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2551). ดอกไม้ LDC บานสะพรั่ง: หนึ่งทศวรรษการกระจายอำนาจของประเทศไทย (พ.ศ.2540-2550). ใน *ก้าว(ไม่)พ้นประชานิยม กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น*. ณรงค์ เพชรประเสริฐ. เศรษฐศาสตร์การเมือง. กรุงเทพมหานคร: เอเดสชั่นเพรส โปรดักส์. หน้า 8-56.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2549). *การเขียนกฎหมายกำหนดภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. ใน เอกสารรวมบทความวิชาการฉบับที่ 1. กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ผลิตเอกสารสำนักงานเลขาธิการกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. หน้า 16-20.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ. (2552). *รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ*. โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นวลน้อย ตรีรัตน์และคณะ. (2546). *รายงานวิจัย (บทสรุปสำหรับผู้บริหาร) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล*.
- ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่อง การบังคับใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) (2551, 26 กุมภาพันธ์).
- ประกาศในราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 125 ตอนพิเศษ 40 ง.
- แผนการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 (2544, 17 มกราคม). ประกาศในราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 118 ตอนพิเศษ 4 ง.
- พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 (2545, 17 ตุลาคม). ประกาศในราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 119 ตอนที่ 107 ก.

- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง
ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (2542, 17 พฤศจิกายน). ประกาศในราชกิจจานุเบกษา.
เล่มที่ 114 ก/48.
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 (2550, 8 มกราคม).
ประกาศในราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 124 ตอนที่ 2 ก.
- พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 (2546, 22 ธันวาคม).
ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124 ก/1.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 (2528, 31
สิงหาคม). ประกาศในราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 115/1พ.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่
7 พ.ศ. 2550 (2550, 15 กันยายน). ประกาศราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 124
ตอนที่ 55 ก หน้า 1.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 (2552, 13
พฤศจิกายน). ประกาศในราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 126 ตอนที่ 85 ก.
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 (2546,
17 มิถุนายน). ประกาศในราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 55 ก.
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 (2552,
6 พฤศจิกายน). ประกาศในราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 126 ตอนที่ 84 ก.
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 (2546,
4 พฤศจิกายน). ประกาศในราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 109 ก.
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2552 (2552,
13 พฤศจิกายน). ประกาศในราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 126 ตอนที่ 85 ก.
- พลอย สืบวิเศษ. (2552). การศึกษาความต้องการในการพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นของ
องค์กรปกครองท้องถิ่นไทย. *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพมหานคร:
ดี เค ปริ้นติ้งเวิลด์ จำกัด.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินเดือน เงินค่าตอบแทน และประโยชน์ตอบแทน
 อื่นของนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาลที่ดำรง
 ตำแหน่งประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งรองประธาน
 สภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายก-
 เทศมนตรี และการจ่ายค่าเบี้ยประชุมกรรมการสภาเทศบาล พ.ศ. 2547
 (2547, 20 ตุลาคม). ประกาศในราชกิจจานุเบกษา. พ 119 ง 20.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินค่าตอบแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
 รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
 รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน
 ตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการสภาองค์การ
 บริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 (2548, 26 เมษายน).
 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา. พ 35 ง 8.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2550 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา
 เล่ม 124/ตอนที่ 47 ก/หน้า 1/24 สิงหาคม 2550)

ร่างประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ... (ฉบับคณะกรรมการกฤษฎีกา)
 ร่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครอง
 ส่วนท้องถิ่นพ.ศ.... (ฉบับคณะกรรมการกระจายอำนาจฯ ให้เห็นชอบเมื่อวันที่
 30 เมษายน 2552)

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่นพ.ศ. (ฉบับคณะกรรมการกระจาย
 อำนาจฯ ให้เห็นชอบเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2552)

ร่างพระราชบัญญัติรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. (ฉบับคณะกรรมการ
 กระจายอำนาจฯ ให้เห็นชอบเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2552)

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2548). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทย. วารสารประชาคมวิจัย,
 ฉบับที่ 60 เดือน มีนาคม-เมษายน หน้า 3-7.

วุฒิสภา ดันไชย. (2552ก). ยุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร:
 เอ็กซ์เปอร์เน็ท.

- วุฒิสาร ตันไชย. (2552ข). *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 เรื่อง การปกครองท้องถิ่น*. นนทบุรี: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2547). *การกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น: ความก้าวหน้าหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คลังวิชา.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2544). *การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เวียงรัฐ เนติโพธิ์. (2551). การกระจายอำนาจกับแบบแผนใหม่ของเครือข่ายอิทธิพล. ใน *ก้าว(ไม่)พ้นประชานิยม กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น*. ณรงค์ เพชรประเสริฐ. เศรษฐศาสตร์การเมือง. กรุงเทพมหานคร: เอเดสชั่นเพรส โปรดักส์. หน้า 59-106.
- ศูนย์พัฒนาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (2550). *รายงานวิจัยเรื่อง ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายขั้นตอนการดำเนินงาน และการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (7 จังหวัดภาคใต้ ตอนล่าง)*
- สถาบันพระปกเกล้า. มปป. *คู่มือหลักสูตรการศึกษาต่างๆ และการให้บริการของสถาบันพระปกเกล้า*. กรุงเทพมหานคร. มปป.
- สภาร่างรัฐธรรมนูญ. (2550). *สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พร้อมตารางเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2540 ฉบับรับฟังความคิดเห็น สำนักกรรมการ 3 สำนักงานสภาผู้แทนราษฎร*.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543). *การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมชัย ฤชุพันธุ์. (2552). *การบริหารการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสพการณ์และบทเรียนของประเทศไทย*. ใน *ธรรมาภิบาลและการคลังท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ สกสค.ลาดพร้าว.

- สมบัติ กุสุมาวลี. *การสัมมนาทางวิชาการ เรื่องการจัดการทรัพยากรมนุษย์ใน ทศวรรษหน้า ประจำปี 2552.*
- สยามรัฐ. 2554 (22 กุมภาพันธ์). 4 มี.ค.ร่างกฎหมายท้องถิ่นฉบับนิติศาสตร์ “ศ.อุดม” ยันหากผ่านสภาท้องถิ่นไทยก้าวหน้า: 24.
- สุนทรชัย ชอบยศ. (2554). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยในทศวรรษหน้า ใน “การเมือง” ของ “รัฐ” และ “ท้องถิ่น”ไทย ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ รวม บทความวิชาการและงานวิจัยการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 11. มหาสารคาม: อภิชาติการพิมพ์.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2445). *คู่มือการปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.* กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2548). *สรุปภาพรวมการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้อมูล ณ กุมภาพันธ์ โดยส่วนนโยบายและแผนการกระจายอำนาจ.*
- สำนักงานสภาพัฒนาการเมือง. *สภาพัฒนาการเมือง.* [ออนไลน์], 2 กุมภาพันธ์ 2553. <http://www.pdc.go.th>
- อนุชา อุณสวัสดิกุล และคณะ. (2548). *รูปแบบและวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.* กรุงเทพมหานคร: เอพี กราฟิคดีไซด์และการพิมพ์.
- อรทัย ก๊กผล และสุมาลย์ ชาวานา. (2551). *ถอดรหัสรางวัลพระปกเกล้า 50.* กรุงเทพมหานคร: จรัญสนิทวงศ์การพิมพ์.
- อุดม ทুমไชสิต. (2551). *รายงานวิจัย ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจไปสู่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.*
- อุดม ทুমไชสิต. (ม.ป.ป.). *การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ : บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว.* กรุงเทพมหานคร: แชนโพร้ พรินติ้ง.