

แนวทางการสร้างความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹

Guidelines for the Creation of the Autonomous of Local Government Organization

วิทวัส ขุนหนู²

พรชัย เทพปัญญา³

วิทยา ชินบุตร⁴

Wittawat Kunnu

Pornchai Dhebpanya

Wittaya Chinnabutr

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มุ่งศึกษา 1) บริบทการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย 2) ข้อจำกัดของความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 3) แนวทางการสร้างความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักจำนวน 22 คน และวิธีการเดลฟายจากผู้เชี่ยวชาญจำนวน 21 คน

ผลการศึกษา พบว่า 1) บริบทการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น มีลักษณะรวมอำนาจการปกครอง (Centralism) มีรัฐบาลระดับชาติมีบทบาทหลักในการจัดบริการสาธารณะ กำหนดระบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มีอำนาจจัดตั้ง ยุบ กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงกลไกในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

¹บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของคู่มือฉบับนี้ เรื่อง การสร้างความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยการออกนอกระบบราชการ สาขาการจัดการ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร

²นักศึกษาปริญญาเอก ปรัชญาดุสิตบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร

³รองศาสตราจารย์พรชัย เทพปัญญา ประจำคณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยศิลปากร

⁴รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา ชินบุตร นักวิชาการอิสระ

ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการบริหารงาน 2) ข้อจำกัดของความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐบาลกลางอย่างเข้มงวด โดยใช้เครื่องมือในการสั่งการเป็นหนังสือราชการที่มีลักษณะเป็นคำสั่งบังคับให้ปฏิบัติตาม รวมถึงมีกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เคร่งครัดเป็นจำนวนมากที่ดำรงอยู่อย่างกระจัดกระจาย ส่งผลให้กระบวนการบริหารงานบุคคลถูกกำหนดและควบคุมด้วยกฎเกณฑ์ของรัฐบาลกลาง อีกทั้งรัฐบาลได้กำหนดฐานรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แคบ และไม่มีควมยืดหยุ่นในการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม การหารายได้ รวมถึงรูปแบบและลักษณะการดำเนินการกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแอบแฝงไว้กับการจัดสรรงบประมาณเฉพาะกิจ ดังนั้น 3) แนวทางการสร้างความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำไม่ได้โดยลดกระบวนการกำกับดูแลจากรัฐบาลกลางด้วยวิธีการกำกับดูแลภายหลังการดำเนินการกิจตามอำนาจหน้าที่ พร้อมกันนี้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในทุกกระบวนการบริหารงานบุคคล อีกทั้งการจัดเก็บภาษีในสัดส่วนที่สูงกว่ารัฐบาลจัดเก็บให้ โดยโอนภารกิจการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการกำหนดและออกแบบแผนพัฒนาท้องถิ่น โครงการ กิจกรรมที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและบริบทของพื้นที่ด้วยกระบวนการให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดข้อบัญญัติ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่ใช้กับประชาชนและ การบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษา คือ ควรปรับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ให้มี 2 ประเภท คือ การบริหารราชการส่วนกลางกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยยุบราชการส่วนภูมิภาคเข้ากับราชการส่วนท้องถิ่นและให้พื้นที่จังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือจังหวัดปกครองตนเอง

คำสำคัญ : แนวทางการสร้างความเป็นอิสระ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

This study considers the concept of decentralization as it relates to local government within a Thai context. Using a qualitative research design, consisting of documentary research, focused interviews and expert testimonies, using the Delphi technique, the study examines the constraints and limitations imposed on local government organizations and then considers the ways in which autonomy in local government organization should be realized.

The study found that local governments in Thailand have exceedingly little power or control over the decisions and policies that affect their given constituencies. Major decisions, ranging from management structure, the hiring and firing of employees and the setting of regulations through to the allocation of budgetary resources, tax and fee collection and revenue generation are all controlled and adjudicated by the central government.

The study then considers how a decentralized system of local government organization would be vastly superior to the present system and outlines the process by which a decentralized model of organization should be structured. Starting with the transfer of taxation to local governments, the researcher further advocates the dissolution of provincial government bodies and the establishment of a two-tier structure, consisting of central and local government administrative bodies.

Keywords: Guidelines for the Creation of Autonomous, Local Government Organization

ความนำ

ประเทศไทยมีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือการปกครองท้องถิ่นมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) อันประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป (องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร) เพื่อทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ภายใต้บริบทที่แตกต่างกันของแต่ละพื้นที่และเป็นสถาบันสำหรับการเรียนรู้และฝึกหัดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงทำให้เป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดและประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการจัดการพื้นที่ของตนเองได้ โดยหลักการปกครองท้องถิ่นได้ให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการบริหารกิจการท้องถิ่น แต่เนื่องจากประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว จึงทำให้การปกครองท้องถิ่นต้องถูกควบคุม กำกับ ดูแลจากหน่วยงานของรัฐเพื่อรักษาความเป็นเอกภาพเพราะรัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย หากไม่มีการควบคุมใด ๆ เลยจะส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นกลายเป็นรัฐอิสระและมีฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยใหม่ที่แยกออกจากการควบคุมของรัฐ อย่างไรก็ตาม เพื่อไม่ให้สูญเสียการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์การปกครองท้องถิ่นที่แท้จริงและความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่นเพราะความเป็นอิสระเป็นตัวแสดงความเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่น รัฐจึงได้รับรองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2560 โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และอำนาจหน้าที่ ซึ่งรัฐต้องกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นและตามที่กฎหมายกำหนดไว้เพียงเท่านั้น (Ruangwit Ketsuwan, 2012: 76; Chai-Anan Samudavanija, 2001: 17-18) แต่ในข้อเท็จจริงที่ปรากฏนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกจำกัดความเป็นอิสระและถูกกำหนดการบริหารงานจากระบบราชการด้วยกระบวนการต่าง ๆ เช่น การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลหรือองค์กรที่กำหนดให้ส่วนกลางมีอำนาจในการแต่งตั้ง

แนวทางการสร้างความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ถอดถอนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านอำนาจของนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบ อนุญาต อนุมัติ ต้องประมาณท้องถิ่นและแผนพัฒนาท้องถิ่น นอกจากนี้ ส่วนกลางยังควบคุมด้วยรูปแบบของสัญญามาตรฐานต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดขึ้นจากหน่วยงานของรัฐบาลกลางและองค์กรอิสระ เช่น กระบวนการงานพัสดุ การกำหนดมาตรการกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ ต้องเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 (Theerayuth Samransup, 2007: 58 - 59; Somkit Lertpaithoon, 2006: 72 - 76)

จากการกำหนดรูปแบบและวิธีการต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้การพัฒนาประเทศ การจัดบริการสาธารณะและระบบราชการไทยมีลักษณะการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization of Power) ในขณะที่การปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ภายใต้ระบบการบริหารแบบกระจายอำนาจ (Decentralization on Authority) ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกับระบบราชการแบบประชาธิปไตย โดยประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การจัดสรรงบประมาณ การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Sombat Thamrongthanyawong, 1995: 372; Oates, 1972) นอกจากนี้ การบริหารจัดการท้องถิ่นสมัยใหม่ (Local Governance) ที่มีลักษณะการบริหารจัดการเกี่ยวกับกิจการส่วนรวมและไม่เป็นไปตามระบบการบังคับบัญชาในรูปแบบระบบราชการ โดยไม่ต้องรับคำสั่งจากส่วนกลาง อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจจัดการทรัพย์สินและการคลังรวมถึงความสามารถในการจัดเก็บภาษี ตลอดจนสามารถกำหนดงบประมาณรายจ่ายได้โดยอิสระตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ สำหรับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและมีอำนาจอิสระตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะทุกประเภทในพื้นที่ ยกเว้นความมั่นคง การต่างประเทศ การควบคุมเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดท้องถิ่นนิยม (Localism) และหลักการการเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Subsidiarity Principle) (Thanet Charoenmuang, 2008: 71 - 72; Udom Thumkosit, 2009: 230 - 231; Thakoon Meechai, 2016: 15) แต่อย่างไรก็ตาม ในระบบการกระจายอำนาจของประเทศไทยยังไม่ได้เป็นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง เพราะการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงอยู่

ภายใต้เงื่อนไขและการกำหนดจากระบบราชการที่มีความผูกพันกับการบริหารราชการแผ่นดินไทยมาอย่างยาวนาน จึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการไทยและเป็นส่วนที่อยู่ในโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในลำดับรองทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการบริหารงาน

ดังนั้น เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริงและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญที่ได้รับรองความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง ภารกิจ และอำนาจหน้าที่ รวมถึงการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น งานวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษา 1) บริบทของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย อันจะทำให้ทราบถึงความเป็นมาของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย ที่สะท้อนให้เห็นถึงการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นภายใต้การบริหารราชการแผ่นดิน 2) ข้อจำกัดของความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนำไปสู่ 3) แนวทางการสร้างความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยใช้ข้อมูลจากเอกสาร กฎหมาย ระเบียบ ประกาศทางราชการ งานวิจัย บทความ ตำรา และวิทยานิพนธ์ รวมถึงการสัมภาษณ์เชิงลึก (In depth Interview) จากผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) จำนวน 22 คน โดยพิจารณาจากผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ด้านการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่น การบริหารราชการแผ่นดินและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การศึกษ อันประกอบด้วย ผู้ให้ข้อมูลหลักจากการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น รวมถึงนักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญด้านการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้ศึกษาได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลไปเรื่อย ๆ จนกว่าไม่มีข้อมูลใหม่เกิดขึ้นหรือข้อมูลอิ่มตัว (Data Saturation) จึงยุติการเก็บรวบรวมข้อมูล นอกจากนี้ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการเดลฟาย (Delphi Technique) โดยมีแบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 21 คน จำนวน 3 รอบ เพื่อให้ได้ฉันทามติเกี่ยวกับแนวทางการสร้างความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวทางการสร้างความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับการศึกษาคั้งนี้มุ่งศึกษาเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาลและองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เพราะเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่โดยทั่วไปในทุกพื้นที่ของประเทศและมีอิทธิพลต่อ การดำเนินชีวิตของประชาชนเป็นอย่างสูง

บริบทการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย

การศึกษาบริบทการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทยผู้ศึกษา ได้ศึกษาทั้งสองประเด็นดังกล่าวควบคู่กันเพราะการกระจายอำนาจกับการปกครองท้องถิ่นมี ความสัมพันธ์กันสูง กล่าวคือ แนวคิดการกระจายอำนาจก่อให้เกิดการปกครองท้องถิ่น โดยการปกครองท้องถิ่นไทยจะก้าวหน้าหรือมีอุปสรรคขึ้นอยู่กับการกระจายอำนาจของ รัฐบาลไทยในแต่ละยุคและในขณะเดียวกันสามารถพิจารณาได้ว่าการปกครองท้องถิ่น มีความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้นจะเป็นตัวชี้วัดถึงความเข้มแข็งของการกระจายอำนาจ ดังนั้น บริบทการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทยสามารถแบ่งช่วงระยะเวลา ได้ตามการเปลี่ยนแปลงของการเมืองในระดับชาติที่สำคัญอันส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลง การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ปฐมฤกษ์ของการปกครองท้องถิ่นไทย

การเมืองการปกครองไทยในยุครัตนโกสินทร์ตอนต้นเป็นการปกครองที่สืบเนื่อง มาจากกรุงศรีอยุธยา โดยยังคงรูปแบบการบริหารและการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ โดยส่วนกลางแต่งตั้งบุคคลของรัฐไปปฏิบัติหน้าที่ปกครองตามหัวเมืองต่าง ๆ ยกเว้นเมือง ประเทศราชที่ให้เจ้าเมืองหรือเชื้อพระวงศ์ในหัวเมืองประเทศราชจัดการปกครองเอง จวบจนกระทั่งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้มีการริเริ่ม จัดตั้งการปกครองท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ เนื่องจากพระองค์ได้ปฏิรูปการบริหารราชการ แผ่นดินขนานใหญ่ และได้กำหนดกรอบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ประเภท คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในส่วนการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนี้พระองค์ได้ สถาปนาสุขาภิบาลกรุงเทพมหานครขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่ในการรักษาความสะอาด จัดสร้าง สาธารณูปโภคและสาธารณูปการในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ต่อมาจึงได้ทรงนำแนวคิด

สุขาภิบาลไปใช้ในพื้นที่นอกเขตพระนคร จึงทรงจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมขึ้น หลังจากนั้น จึงจัดตั้งสุขาภิบาลในหัวเมืองต่าง ๆ ทั่วประเทศ พร้อมทั้งมีการจัดทำพระราชบัญญัติ สุขาภิบาล รศ. 127 ขึ้น โดยแบ่งสุขาภิบาลออกเป็น 2 ประเภท คือ สุขาภิบาลตามหัวเมือง และสุขาภิบาลตำบล โดยกำหนดให้สุขาภิบาลทั้งสองประเภททำหน้าที่รักษาความสะอาด บำรุงรักษาการสัญจรในพื้นที่ โดยมีคณะกรรมการบริหารสุขาภิบาลทำหน้าที่บริหารจัดการพื้นที่ ซึ่งคณะกรรมการเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำที่ถูกแต่งตั้งจากราชการส่วนกลาง ต่อมาในรัชสมัยของรัชกาลที่ 6 ได้ทรงทำการทดลองการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยด้วยการจัดตั้งเมืองจำลองดุสิตธานี โดยมีรูปแบบการปกครอง แบบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ในรัชสมัยรัชกาลที่ 7 ก่อนการเปลี่ยนแปลง การปกครอง ได้ทรงจัดตั้งคณะกรรมการประชาภิบาลเพื่อทำหน้าที่ศึกษาการปกครองท้องถิ่น ของประเทศที่เจริญและมีรูปแบบที่เหมาะสมกับประเทศไทย โดยทรงมีพระประสงค์ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถานที่ศึกษา เรียนรู้ เกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยผลการศึกษาของคณะกรรมการประชาภิบาลสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยมากที่สุด ต่อมา ในปี พ.ศ. 2473 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นและ พร้อมที่จะนำไปประกาศใช้แต่เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ขึ้นเสียก่อน ทั้งนี้ผู้ศึกษามองว่าการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น กระบวนการหนึ่งของกระบวนการรัฐชาติ (National State) และเป็นสัญลักษณ์ที่แสดง ให้เห็นว่าประเทศไทยให้ความสนใจกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยและพยายาม ปรับเปลี่ยนประเทศไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยเพื่อรักษาเอกราชของชาติให้พ้น จากอิทธิพลของการล่าอาณานิคมจากประเทศในระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง

จากข้อความข้างต้นจะเห็นได้ว่า ในระยะแรกนี้การจัดตั้งการปกครองท้องถิ่น เกิดขึ้นจากความต้องการของรัฐส่วนกลาง โดยเป็นพระประสงค์ของพระมหากษัตริย์ ที่ต้องการให้เกิดการปกครองท้องถิ่น อีกทั้งผู้ที่มีบทบาทในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังคงเป็นข้าราชการที่แต่งตั้งมาจากส่วนกลาง ไม่ได้เกิดจากความต้องการหรือเรียกร้อง จากประชาชน จึงส่งผลให้ประชาชนมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงาน ราชการที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วม ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นที่รัฐจัดตั้งขึ้นยังเป็นการรวม ศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง

2. ยุทธการทดลองระบอบประชาธิปไตยภายใต้การปกครองรัฐบาลทหาร

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้มีการจัดตั้งเทศบาลเป็นการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามการบริหารงานของเทศบาลประสบปัญหาด้านงบประมาณ ความอ่อนแอของฝ่ายบริหาร ประชาชนไม่มีส่วนร่วม อัตราการจัดตั้งเทศบาลเป็นไปด้วย ความล่าช้า (Kovit Pongngam, 2007: 137) และกระจุกตัวอยู่เฉพาะในเขตเมือง จึงมีการจัดตั้ง องค์กรบริหารส่วนจังหวัดและองค์กรบริหารส่วนตำบลขึ้นในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี และแต่งตั้งข้าราชการประจำเป็นผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานดังกล่าว ดังนั้นในยุคนี้มีข้อสังเกตว่า มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกหนึ่ง ในการขับเคลื่อนประเทศที่เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 และมีข้าราชการประจำเป็นผู้บริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมกับเป็นสิ่งแสดงถึงความเป็นประชาธิปไตย แต่ประชาชน เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่ของตนเองได้น้อย ประกอบกับรัฐบาลมิได้มี ความสนใจกับการปกครองท้องถิ่นมากนักเพราะรัฐบาลยังคงหลงผิดลงติดอยู่กับความเป็น ประชาธิปไตยและมีการก่อรัฐประหารบ่อยครั้ง อีกทั้งขาดการประชาสัมพันธ์และการชี้ชวน ให้เห็นถึงความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นทำให้การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปด้วยความล่าช้าและประชาชนไม่มีส่วนร่วมกับการปกครองท้องถิ่นของตนเอง จึงเป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นไทยยังไม่เป็นการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริง และคงอยู่ภายใต้ระบบการรวมอำนาจ

จากการครอบครองอำนาจในการบริหารประเทศโดยรัฐบาลทหารมาเป็น ระยะเวลายาวนานและรัฐบาลมีพฤติกรรมไปในทางที่มีชอบ ทำให้ประชาชนเกิดความอึดอัดใจผนวกกับกระแสประชาธิปไตยที่มีอิทธิพลต่อนักเรียน นักศึกษา นักวิชาการ และประชาชนหัวก้าวหน้าจึงเกิดเหตุการณ์ต่อสู้ทางการเมืองขึ้นและมีกระแสของ การเรียกร้องการปกครองตนเองด้วยการเสนอแนวทางการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เป็นเพียงกลุ่มเล็ก ๆ ที่เรียกร้องซึ่งยังขาดการสนับสนุน การรณรงค์ การประชาสัมพันธ์ จากหลาย ๆ ฝ่าย ประกอบกับถูกต่อต้านจากรัฐบาลและข้าราชการกระทรวงมหาดไทย (Achakorn Wongpreedee, 2005: 43 - 53) แสดงให้เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นไทย ยังคงอยู่ภายใต้นโยบายของรัฐบาลเป็นหลักและความไม่พร้อมของรัฐบาลและกระทรวง

มหาดไทยที่ไม่ต้องการสูญเสียอำนาจในระดับพื้นที่ นอกจากนี้หากพิจารณาถึงการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ถูกกำหนดโดยรัฐบาลมากกว่าที่จะมาจากการเรียกร้องของประชาชนและกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นว่าการเมืองภาคประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความอ่อนแอและไม่เป็นการปกครองตนเองที่แท้จริง ต่อมาในระยะหลังของยุคนี้เริ่มมีความตื่นตัวทางการเมืองและมีการเรียกร้องประชาธิปไตยมากขึ้น อันนำมาสู่กระแสการเรียกร้องการปกครองตนเองในรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีการรับรองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ

3. ยุคการปกครองท้องถิ่นเบ่งบานกับการทำทลายจากระบบรวมศูนย์อำนาจ

การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นได้รับความสนใจเพิ่มมากขึ้นภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการรับรองสิทธิในการปกครองตนเองของท้องถิ่น มีการเพิ่มความอิสระในด้านต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ความอิสระในการบริหารงานบุคคล ความอิสระด้านการบริหารงานคลัง ความอิสระในภารกิจหน้าที่ เป็นต้น มีการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่รวมถึงงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับการให้ข้อมูลของอัยยงศ์ ปาณิกบุตร ว่า

“รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โดยเฉพาะมาตรา 284 เป็นการรับรองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด และทำให้เกิดกฎหมายลูกที่สำคัญ ดังนั้น รัฐบาลต้องให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้มาตรา 284 เป็นแนวทาง”

(Asdang Panikabutr, Interview: 17th December 2017)

พร้อมกันนี้มีการจัดทำและประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 โดยมีการจัดทำขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจ หน้าที่ บุคลากร และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในระยะแรกของการประกาศใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวทางการสร้างความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นไปอย่างราบรื่น ส่วนราชการหลายส่วนงานได้พร้อมกันถ่ายโอนอำนาจและภารกิจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการปรับสัดส่วนเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 ให้ได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ทั้งหมด ในขณะที่ก่อนหน้านั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ประมาณร้อยละ 13 ของรายได้ทั้งหมด ซึ่งการเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ (Charas Suwanmala, 2011) ดังนั้น ในช่วงแรกของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 นั้น การปกครองท้องถิ่นมีความเจริญเติบโตเพิ่มขึ้นมาก แต่อย่างไรก็ตาม การปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจก็มาหยุดชะงักลงในช่วงปี พ.ศ. 2545 สืบเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาลยุคนั้นไม่ได้ส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและในทิศทางตรงกันข้ามรัฐบาลได้พยายามรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางด้วยนโยบายผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) ทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่พยายามถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องหยุดชะงักลงและดึงภารกิจอำนาจหน้าที่ที่ตามแผนการถ่ายโอนภารกิจกลับสู่ส่วนราชการเดิม โดยให้เหตุผลถึงความไม่พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและได้กำหนดเงื่อนไขสำหรับการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมอีกทั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มทำงานในเชิงรับและไม่มีเอกภาพในการบริหารงานอย่างเพียงพอ ประกอบกับส่วนราชการต่าง ๆ มักมองว่างานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นงานลำดับรองงานฝาก งานแถม จึงเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจ ดังสังเกตได้จากภารกิจที่ต้องถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2543) และฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551) ไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ดังนั้นแสดงให้เห็นว่า ถึงแม้รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐบาลต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในขณะเดียวกัน เกิดการย้อนแย้งกันระหว่างรัฐธรรมนูญกับนโยบายและการปฏิบัติของรัฐบาล

เมื่อการกระจายอำนาจเริ่มขาดทิศทางที่ชัดเจน ไม่ได้ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลมากเท่าใดนัก ประกอบกับรัฐบาลในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง มีการก่อรัฐประหาร ล้มล้างรัฐธรรมนูญ มีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐบาลบ่อยครั้ง ทำให้รัฐบาลในแต่ละคณะมุ่งแก้ไขปัญหาคอนกรีตทางการเมืองในระดับชาติและให้ความสำคัญกับความสมานฉันท์ ความปรองดองของคนในชาติการปกครองทุจริตรับซั้งความรุนแรงทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้น ยิ่งทำให้การกระจายอำนาจเกิดการชะงักงันและไม่มีความต่อเนื่อง แม้ในบางช่วงจะมีกระแสของการกระจายอำนาจขึ้นมาบ้าง แต่ก็เป็นเพียงช่วงระยะเวลาสั้น ๆ ที่ยังขาดการสนับสนุนจากหลายฝ่าย โดยเฉพาะรัฐบาลและราชการส่วนกลาง

ดังนั้นบริบทการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทยมีรัฐบาลหรือนโยบายของรัฐเป็นเงื่อนไขสำคัญในการกำหนดทิศทางการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น การกระจายอำนาจยังคงเป็นแบบรวมอำนาจการปกครอง (Centralism) ที่รัฐบาลระดับชาติมีบทบาทหลักในการจัดการบริหารสาธารณะ เป็นผู้กำหนดระบบการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจจัดตั้ง ยุบ กำกับดูแล รวมถึงกำหนดกลไกในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริหารงานบุคคล การคลัง การเงิน การกิจและอำนาจหน้าที่ โดยมีกฎหมายและคำสั่งเป็นเครื่องมือของรัฐบาลกลาง แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังคงขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างแท้จริง ซึ่งผู้ศึกษาจะนำเสนอในลำดับถัดไป

ข้อจำกัดของความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากบริบทของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทยจะสังเกตเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยอยู่ภายใต้เงื่อนไขและการกำกับดูแลจากรัฐบาลส่วนกลางอย่างเข้มงวด อันส่งผลต่อความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มุ่งจัดการบริหารสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนที่หลากหลายและแตกต่างกัน แม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (มาตรา 284) พ.ศ. 2550 (มาตรา 282 - 283) และ พ.ศ. 2560 (มาตรา 249 - 251) ได้รับรองความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง ด้านการกิจอำนาจหน้าที่ และการกำกับดูแล นอกจากนี้ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ได้กำหนดแนวทางการกระจายอำนาจด้านภารกิจ อำนาจหน้าที่ การจัดสรร

แนวทางการสร้างความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภาษีอากร และเงินอุดหนุน การจัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้และไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปกครองตนเอง ซึ่งสภาพข้อจำกัดความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีดังต่อไปนี้

1. **ด้านการกำกับดูแล** พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐส่วนกลางอย่างเข้มงวด จนส่งผลให้ขาดความเป็นอิสระ ดังจะเห็นได้จาก รูปแบบการบังคับบัญชาจากเบื้องบนลงมาด้านล่าง ซึ่งไม่ใช่ความสัมพันธ์ในระนาบเดียวกัน โดยใช้เครื่องมือในการสั่งการเป็นหนังสือราชการที่มีลักษณะเป็นคำสั่งที่บังคับให้ต้องปฏิบัติตาม อันเป็นการเน้นย้ำถึงการรวมอำนาจการปกครอง (Centralization) ดังการให้ข้อมูลของ รงค์ บุญสวยขวัญ ว่า

“ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีมากหรือน้อย มีปัจจัยหนึ่งคือ เจือนไซรัฐบาลกลางที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดความเป็นอิสระโดยการออกคำสั่ง ระเบียบ กฎกระทรวง หนังสือเวียนมาเป็นกลไกสร้างให้ท้องถิ่นสูญเสียความเป็นอิสระ”

(Rong Boonsuaykhan, Interview: 1st June 2018)

อีกทั้งยังมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลายหน่วยงาน เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ทั้งนี้รัฐบาลได้ควบคุม การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่กระบวนการบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และภารกิจอำนาจหน้าที่

2. **การบริหารงานบุคคล** พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็น อิสระในการบริหารงานบุคคลซึ่งเกิดจากโครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นถูก ควบคุมและสั่งการโดยราชการส่วนกลางผ่านกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและ สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ซึ่งสังกัด กระทรวงมหาดไทย อันนำมาสู่การกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบต่าง ๆ ถูกกำหนดภายใต้ฐานคิด

ของกระทรวงมหาดไทยและระบบราชการ ซึ่งมีความขัดแย้งกับความเป็นธรรมชาติของท้องถิ่น ที่ให้ความสำคัญแก่ความเป็นอิสระที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานหรือบุคคลที่ทำหน้าที่กำกับดูแลบุคลากรท้องถิ่น มีอำนาจค่อนข้างมากถึงขั้นลงโทษและให้ออกจากการดำรงตำแหน่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพฤติกรรมส่วนบุคคลของผู้กำกับดูแลที่อาจจะมีการใช้พฤติกรรมในทางที่มีชอบหรือใช้อำนาจที่เหนือกว่าไปควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับกระบวนการบริหารงานบุคคลภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงถูกแทรกแซงควบคุม หรือมีการกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตาม ตั้งแต่กระบวนการสอบบรรจุ คัดเลือกข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นถูกดำเนินการโดยรัฐบาลกลางและส่งตัวบุคคลผู้ผ่านการสอบคัดเลือกให้มาดำรงตำแหน่งหรือสังกัดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีสิทธิหรือโอกาสที่จะได้คัดเลือกข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมและเข้าใจบริบทของพื้นที่ ทั้งนี้หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการสรรหา ว่าจ้าง บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ รวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ คุณสมบัติ เงื่อนไข สัญญาว่าจ้าง การกำหนดกรอบอัตราเงินเดือน สวัสดิการต่าง ๆ นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่สามารถดำเนินการได้เพราะ กฎ ระเบียบ ไม่เอื้ออำนวย และหากพิจารณาถึงกระบวนการโอนย้ายบุคลากรส่วนท้องถิ่นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้แต่ต้องขออนุญาตจากคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด (ก. จังหวัด) ก่อน หรือแม้แต่ การเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องขออนุญาตหรือขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการท้องถิ่นระดับจังหวัดก่อนเช่นกัน

3. ด้านการเงินและการคลัง พบว่า การบริหารการเงินและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญของความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะงบประมาณเป็นเครื่องมือชนิดหนึ่งซึ่งรัฐบาลกลางใช้ในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเมื่อพิจารณาถึงงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ไม่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะ สืบเนื่องมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการหารายได้น้อย ซึ่งสาเหตุหลักมาจากข้อจำกัดทางด้านกฎ ระเบียบ ข้อบังคับของรัฐกำหนดฐานรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แคบและไม่มีรายได้หมุนทั้งในด้านการจัดเก็บภาษี

แนวทางการสร้างความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ค่าธรรมเนียม การหารายได้จากเทศพาณิชย์หรือวิธีการต่าง ๆ ประกอบกับอำนาจในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นมีน้อย โดยส่วนใหญ่ให้รัฐบาลกลางจัดเก็บและจัดสรรมาให้ จึงเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง ดังการให้ข้อมูลของ พงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ และสุขวสา ศรีสุเทพ ว่า

“ในกรณีที่ท้องถิ่นมีเงินสะสม 300 ล้านบาทไม่สามารถนำฝาก ธนาคารเอกชนได้ ต้องฝากกับธนาคารของภาครัฐเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่ดอกเบี้ยของธนาคารเอกชนดีกว่าธนาคารของภาครัฐ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการหารายได้ที่ง่ายที่สุดคือ หารจากดอกเบี้ยและมีความเสี่ยงน้อย หน่วยงานภาครัฐยังไม่อนุญาตให้ท้องถิ่นดำเนินการได้ หรือกรณีกฎหมายที่ว่าด้วยการแข่งขันกับภาคเอกชนซึ่งในบางครั้งการตีความว่ากิจการนี้ทำได้หรือไม่ได้นั้น โดยส่วนใหญ่เทศพาณิชย์ไปแข่งกับภาคเอกชนไม่ได้ เพราะกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นห้ามทำกิจการที่เป็นการแข่งขันกับภาคเอกชน”

(Pongsak Yingchoncharoen, Interview: 13th October 2017 ;
Sukwasa Srisuthep, Interview: 6th December 2017)

ทั้งนี้เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บรายได้เองได้น้อย ทำให้รายได้โดยส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากเงินอุดหนุน รายได้ที่รัฐจัดเก็บให้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพึ่งพาเงินจากรัฐบาลที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยส่วนใหญ่มักจะกำหนดเงื่อนไขของการใช้จ่ายและตั้งชื่อเรียกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดโอกาสที่จะนำงบประมาณในส่วนนี้มาใช้เพื่อจัดบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ อีกทั้งยังมีการแทรกแซงการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกระบวนการที่เรียกว่า “งบประมาณสภาผู้แทนราษฎร (งบ สส.)” เพราะในบางครั้งการของงบประมาณนี้ต้องผ่านระบบ สส. หรือผู้มีอำนาจจากส่วนกลาง จึงก่อให้เกิดระบบวังเต้นงบประมาณ ระบบพรรคพวกเป็นผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความเหลื่อมล้ำในด้านคุณภาพชีวิตของประชาชน นอกจากนี้รัฐบาลกลางได้กำหนดระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง ระเบียบพัสดุ ที่ไม่เอื้อต่อการใช้จ่าย

ในพื้นที่ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้

4. **ด้านภารกิจและอำนาจหน้าที่** พบว่า ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลกลางมักจะกำหนดรูปแบบและลักษณะการดำเนินภารกิจมาให้ โดยแอบแฝงไว้กับการจัดสรรงบประมาณเฉพาะกิจ ซึ่งเมื่อพิจารณาภารกิจที่รัฐกำหนดมาให้นั้น ในบางภารกิจไม่มีความสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่และไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชน แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องดำเนินการ เพราะหากไม่ดำเนินการอาจจะเป็นการขัดคำสั่งของรัฐบาลซึ่งมีผลกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณในระยะต่อไป หรืออาจจะไม่ได้รับการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ จึงทำให้ภารกิจเหล่านั้นไม่ก่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนในพื้นที่และเมื่อพิจารณารูปแบบโครงการกิจกรรม มักจะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันทั่วประเทศ เพราะรัฐบาลกำหนดรูปแบบโครงการและกิจกรรมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ แม้กระทั่งการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจำเป็นต้องดำเนินการตามคำสั่งและกรอบระยะเวลาที่ราชการส่วนกลางกำหนดให้ รวมทั้งรูปแบบ ลักษณะของแผนเหมือนกันทั่วประเทศ ทั้ง ๆ ที่บริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกันสูง ดังการให้ข้อมูลของ สุมิทธิ์ เทศาพิทักษ์ กล่าวว่

“แผนพัฒนาท้องถิ่นและแผนพัฒนาจังหวัดยังไม่สอดคล้องกัน โดยในบางครั้งจังหวัดมองว่าท้องถิ่นไม่ให้ความสำคัญกับแผนของจังหวัด และในขณะเดียวกันท้องถิ่นก็มองว่าจังหวัดไม่ได้ให้ความสำคัญกับแผนของท้องถิ่นเพราะมีงบประมาณจำนวนน้อย แต่ในที่สุดแล้วแผนท้องถิ่นต้องทำตามแผนของจังหวัด”

(Sumith Thasaphitak, Interview: 28th September 2017)

นอกจากนี้ยังพบประเด็นที่น่าสนใจและเชื่อมโยงกับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกำหนดภารกิจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความซ้ำซ้อนและไม่ชัดเจนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองและองค์กรปกครองท้องถิ่นกับส่วนราชการส่วนกลางอื่น ๆ ที่มาจัดตั้งหน่วยงานในพื้นที่ เช่น กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการบรรเทาสาธารณภัย

แนวทางการสร้างความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แต่ราชการส่วนกลางมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทำหน้าที่การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดูแลโบราณสถานและโบราณวัตถุในพื้นที่ แต่โบราณสถานขึ้นอยู่กับกรมศิลปากร เป็นต้น จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่กล้าที่จะดำเนินการกิจใหม่หรือสร้างสรรค์นวัตกรรมที่เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่เพราะกฎหมาย และระเบียบของราชการส่วนกลางในระดับกรมมีอำนาจการบังคับใช้มากกว่าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความล่าช้า ไม่สอดคล้องกับแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสาเหตุอาจเกิดได้จากสองมิติ คือ มิติแรก ส่วนราชการเจ้าของภารกิจเดิมยังคงหวงแหนในภารกิจหน้าที่จึงไม่ยอมถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมิติที่สอง คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจึงทำให้ส่วนราชการเรียกภารกิจคืน ทั้งนี้ การเรียกภารกิจคืนเป็นไปในลักษณะเรียกคืนจากทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เหมารวม) ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพในการดำเนินการภารกิจนั้น

5. ด้านกฎหมาย พบว่า การกำหนดแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยใช้ชื่อว่าการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระบบราชการ การดำเนินงานต้องเป็นไปตามกฎหมายระเบียบ และข้อบังคับที่เคร่งครัดที่ถูกระบุกำหนดมาจากส่วนกลางเป็นจำนวนมากและดำรงอยู่อย่างกระจัดกระจาย เพราะระเบียบต่าง ๆ ถูกกำหนดมาจากหน่วยงานต้นสังกัดที่ไม่ใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอาจนำไปสู่ความแตกต่าง ไม่มีมาตรฐานในการตีความตัวบท กฎหมาย ส่งผลให้เกิดความสับสนในการตัดสินใจเกี่ยวกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเนื้อหาของกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มีลักษณะในเชิงบังคับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงนำมาสู่ข้อจำกัดของความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้ หากพิจารณาในประเด็นการจัดทำกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นยังมีความล่าช้าและไม่เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ดังการให้ข้อมูลของ รงค์ เชื้อบุญช่วย และ อัมภางค์ ปาณิกบุตร ว่า

“มีกฎหมายอีกประมาณ 69 ฉบับที่ยังไม่ได้ดำเนินการแก้ไข ทำให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นไปด้วยความล่าช้าหรือแม้แต่รัฐธรรมนูญปี 2550 ไม่มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นเลย ทั้งที่มีการบังคับให้จัดทำแล้วเสร็จภายใน 2 ปี โดยมีบทเฉพาะกาลให้ทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาตรา 15 ให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี ซึ่งในปัจจุบันก็ยังไม่มีการประกอบรัฐธรรมนูญตามหมวดที่ 15 เกิดขึ้นเลย”

(Narong Chueaboonchuay, Interview: 28th September 2017;
Asdang Panikabutr, Interview: 17th December 2017)

ดังนั้น ข้อจำกัดความเป็นอิสระในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง ภารกิจหน้าที่ กฎหมายและการกำกับดูแล มีสาเหตุมาจากรัฐบาลส่วนกลางกำหนด ควบคุม การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยวิธีการกำหนดกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ รวมถึงให้อำนาจหน่วยงานของรัฐส่วนกลางและบุคลากรของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นอย่างมากในการกำกับ ควบคุมการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการจัดตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นความประสงค์ของรัฐส่วนกลางและทิศทางการกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่นถูกกำหนดโดยนโยบายของรัฐบาลกลางเป็นหลัก จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการบริหารงาน ซึ่งไม่สอดคล้องกับ หลักการปกครองท้องถิ่นและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เพื่อให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ จึงนำมาสู่การค้นหาแนวทางการสร้างความเป็นอิสระของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวทางการสร้างความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากข้อจำกัดการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีผลกระทบต่อ ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงนำมาสู่การศึกษาแนวทางการสร้าง ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการเคลฟาย

แนวทางการสร้างความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(Delphi Technique) จากผู้เชี่ยวชาญจำนวน 21 คน ด้วยแบบสอบถามจำนวน 3 รอบ ซึ่งเป็นกระบวนการให้ข้อมูลย้อนกลับระหว่างผู้ศึกษาและผู้เชี่ยวชาญด้วยข้อความเดิมจำนวน 3 รอบ ในแต่ละรอบผู้ศึกษาได้วิเคราะห์โดยใช้สถิติมีพื้นฐานเพื่อแสดงความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่และค่าพิสัยระหว่างควอร์ไทล์ เพื่อแสดงความสอดคล้องของความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ โดยกำหนดเกณฑ์ค่ามัธยฐานที่ 3.51 ขึ้นไป และค่าพิสัยระหว่างควอร์ไทล์เท่ากับหรือน้อยกว่า 1.00 ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่ยอมรับได้ ดังนั้น มีแนวทางการสร้างความเป็นอิสระที่ผ่านเกณฑ์และเป็นฉันทามติในด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการเงินและการคลัง ด้านภารกิจและอำนาจหน้าที่ และด้านกฎหมาย ดังต่อไปนี้

1. ด้านการกำกับดูแล มีแนวทางการสร้างความเป็นอิสระด้านการกำกับดูแลดังต่อไปนี้ 1) ใช้วิธีการกำกับดูแลภายหลังการดำเนินภารกิจตามหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนระบบการควบคุมก่อนการตัดสินใจดำเนินภารกิจ กล่าวคือ จากเดิมที่ใช้วิธีการควบคุมก่อนการตัดสินใจ โดยการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องผ่านการอนุมัติ อนุญาตจากราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนกลางก่อนที่จะนำไปปฏิบัติ ให้มาเป็นวิธีการกำกับดูแลภายหลังการกระทำ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการในกิจกรรมต่าง ๆ ได้ ซึ่งไม่ต้องขออนุญาตจากราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค แต่หากพบว่ามี ความผิดปกติหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ รัฐบาลกลางสามารถยกเลิกการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ 2) ยกเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เพื่อลดขั้นตอนการกำกับดูแลและให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระเพิ่มขึ้น โดยจัดทำแผนการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณและทรัพยากรของราชการส่วนภูมิภาคมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจจะเป็นการจัดทำแผนระยะยาวและถ่ายโอนอย่างต่อเนื่องเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและราชการส่วนภูมิภาคได้ปรับตัวทันต่อการเปลี่ยนแปลง 3) กระทรวงมหาดไทยควรลดบทบาทกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเปลี่ยนบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอให้ทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่างส่วนราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้นหรือให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ตรวจการจังหวัดหรือนายอำเภอเป็นผู้ตรวจการอำเภอ 4) จัดตั้งศาลท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่

ในการวินิจฉัยคดีความที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่นในแต่ละแห่ง 5) จัดตั้งสภาประชาชนระดับจังหวัดเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดและให้สภาประชาชนมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละจังหวัด ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และ 6) หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีหน่วยงานเดียวเพื่อความเป็นมาตรฐานและประสิทธิภาพในการกำกับดูแล

2. ด้านการบริหารงานบุคคล มีแนวทางการสร้างความเป็นอิสระด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้ 1) ยกเลิกระบบการกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นโดยผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนราชการต่าง ๆ พร้อมกับตัดเตือน ชี้แนะ การบริหารงานให้แก่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่มีอำนาจในการระงับการปฏิบัติงานและสั่งให้พ้นจากตำแหน่งของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในกระบวนการบริหารงานบุคคล แต่หากบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือถูกกีดกันแกล้งจากกระบวนการบริหารงานบุคคลแล้วนั้น สามารถฟ้องร้องหรือเรียกร้องขอความเป็นธรรมได้จากราชการส่วนกลางศาลปกครอง หรือศาลท้องถิ่น (ในกรณีมีการจัดตั้งศาลท้องถิ่น) 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสรรหาว่าจ้างบุคลากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญได้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดรูปแบบสัญญาการว่าจ้าง คุณสมบัติของบุคคล วิธีการสรรหา ตลอดจนการกำหนดกรอบอัตราเงินเดือน ค่าตอบแทน สวัสดิการและผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้เอง ทั้งนี้ให้สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ และมติของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นที่สุด 4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการโอนย้าย รับโอนบุคลากรส่วนท้องถิ่น และต้องได้รับความสมัครใจทั้งในส่วนบุคลากรผู้โอน ย้าย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้โอนย้ายและรับโอนย้าย และให้ถือว่า การรับโอนย้ายเสร็จสิ้นกระบวนการที่มติของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองแห่ง และ 5) จัดตั้งสหภาพแรงงานข้าราชการท้องถิ่น

แนวทางการสร้างความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

และบุคลากรส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นสถาบันสำหรับการรักษาผลประโยชน์และต่อรองกับรัฐบาลกลาง ทั้งนี้ควรมีการจัดทำเป็นพระราชบัญญัติการรวมกลุ่มข้าราชการและบุคลากรส่วนท้องถิ่นและอาจมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสหภาพข้าราชการและบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

3. ด้านการบริหารการเงินและการคลัง มีแนวทางการสร้างความเป็นอิสระด้านการบริหารการเงินและการคลัง ดังต่อไปนี้ 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีในสัดส่วนที่สูงกว่ารัฐจัดเก็บให้ โดยการโอนภารกิจการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นที่ฝากให้รัฐจัดเก็บให้มาเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง เพราะเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บรายได้เองแล้วจะทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระเพิ่มมากขึ้นและเกิดความเป็นธรรมกับประชาชนในพื้นที่ 2) ปรับปรุงวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยกเลิกเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เปลี่ยนมาเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปเพียงอย่างเดียว สำหรับภารกิจใหม่ที่รัฐบาลต้องการให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหรือเป็นภารกิจตามนโยบายของรัฐบาลนั้น รัฐบาลควรสนับสนุนงบประมาณและไม่ควรนำงบประมาณสนับสนุนตามภารกิจนโยบายรัฐบาลมาบวกรวมกับสัดส่วนที่เป็นเงินอุดหนุนทั่วไป 3) ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบเกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความยืดหยุ่นในแหล่งที่มาของรายได้และการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่และความต้องการของประชาชน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดระเบียบการใช้จ่าย ระเบียบงานพัสดุ ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยให้มติของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นที่สุดและแจ้งข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทราบเพียงเท่านั้น 4) ให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข การจัดเก็บรายได้ กรอบอัตราภาษีและค่าธรรมเนียม และ 5) ควรขยายฐานภาษี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ภาษีการท่องเที่ยว เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติเกิดเป็นรูปธรรมจึงควรมีการจัดทำกฎหมายรายได้ท้องถิ่น

4. **ด้านภารกิจและอำนาจหน้าที่** มีแนวทางการสร้างความเป็นอิสระด้านภารกิจและอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้ 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดและออกแบบแผนพัฒนาท้องถิ่น โครงการ และกิจกรรม ที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและบริบทของพื้นที่ได้โดยอิสระ รวมถึงมีอำนาจกำหนดข้อบัญญัติเกี่ยวกับภารกิจ หน้าที่ และวิธีการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรูปแบบเงื่อนไขสัญญาจ้างจัดบริการสาธารณะและให้สิทธิของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นขั้นสูงสุด 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกแบบโครงสร้าง แผนกหรือหน่วยงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่เพื่อให้สามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ 3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ร่วมกันสร้างมาตรฐานการบริหารและการจัดบริการสาธารณะสำหรับพื้นที่ในท้องถิ่นเพื่อเป็นการรับรองคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ รวมถึงเป็นการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการจัดบริการสาธารณะและการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4) จัดแบ่งภารกิจและหน้าที่ระหว่างส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน โดยรัฐบาลกลาง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานกฤษฎีกา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกันกำหนดภารกิจ หน้าที่ให้ชัดเจน โดยภารกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง การไกลเกลี่ยข้อพิพาท กระบวนการยุติธรรมให้สงวนไว้ให้ราชการส่วนกลางดำเนินการ สำหรับภารกิจอื่น ๆ ให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจัดทำคู่มือสำหรับภารกิจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อหลีกเลี่ยงความสับสนในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการใช้งบประมาณผิดพลาด 5) ส่งเสริมการทำภารกิจร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจัดทำกฎหมายสหการ หรือทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะ ทั้งนี้อาจจะมีการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเพื่อให้สามารถจัดบริการสาธารณะขนาดใหญ่ได้ นอกจากนี้ควรส่งเสริมความร่วมมือกับหน่วยงานภาคเอกชนในการจัดบริการสาธารณะด้วยกระบวนการทำสัญญาจ้าง การให้สัมปทาน หรือวิธีการต่าง ๆ ที่มีความยืดหยุ่น และ 6) ถ่ายโอนภารกิจ หน้าที่ งบประมาณ บุคลากรและทรัพยากรของส่วนราชการที่อยู่ในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการ ทั้งนี้ให้มีการจัดทำแผนการถ่ายโอนภารกิจและควมระบุมการถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติ

แนวทางการสร้างความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. ด้านกฎหมาย มีแนวทางการสร้างความเป็นอิสระด้านกฎหมาย ดังต่อไปนี้

- 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดข้อบัญญัติ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่นำมาบังคับใช้กับประชาชนในพื้นที่และการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) กฎหมายและระเบียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีศักดิ์หรือระดับเท่ากับกฎหมายของกระทรวงหรือกรมเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ
- 3) ควรออกแบบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งรัฐ (Semi – Public Organization) หรือกึ่งระบบราชการ เพราะส่วนราชการทำตามภารกิจหน้าที่เป็นหลัก (Function Base) สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยึดพื้นที่เป็นหลักในการดำเนินภารกิจ (Area Base) รู้สภาพปัญหาและมีความใกล้ชิดกับประชาชน โดยให้สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจสูงสุด และ
- 4) จัดทำกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการรวบรวมและจัดหมวดหมู่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อความมีมาตรฐาน ความสะดวกและการพิจารณาตีความกฎหมาย

ดังนั้น แนวทางการสร้างความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในทุกกระบวนการของการบริหารงาน รวมถึงการจัดกิจกรรม สาธารณะในพื้นที่ โดยรัฐบาลส่วนกลางควรกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นเท่านั้นเพื่อมิให้สูญเสียความเป็นเอกภาพของชาติ และควรส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมและกำกับดูแลจากภาคประชาชน นอกจากนี้ผู้ศึกษามีความเชื่อว่า ข้อบัญญัติ ระเบียบต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในพื้นทีและการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ มีการถ่วงรอก พิจารณา อย่างรอบคอบจากของสภาท้องถิ่นแล้วนั้น ก็ควรนำไปใช้ได้เลย เพราะ 1) สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมรู้บริบทของพื้นที่และความต้องการ ของประชาชนเป็นอย่างดี 2) สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัวแทนของ ประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง และมีวาระในการปฏิบัติงาน ซึ่งหากปฏิบัติงานไม่ตรงตาม ความต้องการของประชาชนแล้วนั้น ประชาชนมีสิทธิที่จะถอดถอนหรือไม่เลือกตั้งสมาชิก ผู้นั้นในสมัยต่อไป 3) ช่องทางในการตรวจสอบ ทิ ชม และเสนอแนะการดำเนินงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีมาก เช่น ทางสื่อสังคมออนไลน์ เป็นต้น จึงทำให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องสร้างผลงานและไม่กล้าที่จะแสดงพฤติกรรมไปในทางที่มีขอบ

บทส่งท้าย

การสถาปนาการปกครองท้องถิ่นไทยหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกจัดตั้งขึ้นจากความต้องการของฝ่ายปกครองหรือชนชั้นนำของรัฐเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานสำหรับจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนและเป็นสถาบันเชิงสัญลักษณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมีแนวคิดการกระจายอำนาจเป็นกลไกหลักในการผลักดันให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมิได้เป็นการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริง (Local Self Government) แต่เป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ (Local State Government) ซึ่งมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจแบบรวมอำนาจการปกครอง (Centralism) ที่รัฐบาลระดับชาติมีบทบาทหลักในการบริหารประเทศและจัดบริการสาธารณะ รวมถึงเป็นผู้กำหนดระบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนประกอบหนึ่งของกลไกการบริหารประเทศและรัฐบาลมีอำนาจจัดตั้ง ยุบ กำกับ ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตราเป็นกฎหมายและคำสั่งของรัฐบาล ซึ่งแสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความแตกต่างจากส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐโดยทั่วไป (Thakoon Meechai, 2016: 12 - 15) อีกทั้งการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินไทยก่อให้เกิดระบบราชการบริหารภาครัฐแบบคู่ขนานระหว่างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งโดยหลักการอาจมองว่ามีรูปแบบที่ไม่ซับซ้อน แต่ในด้านการบริหารนั้น การบริหารราชการส่วนภูมิภาคทำหน้าที่คู่ขนานกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะและในขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ในการประสานงานและกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติก่อให้เกิดความซับซ้อน ความสับสนและต้นทุนในการบริหารจัดการสูง

เมื่อระบบการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทยถูกกำหนดโดยรัฐ ทำให้ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำหนดมาจากรัฐบาลกลาง จึงนำไปสู่อำนาจหน้าที่และลักษณะการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเหมือนกันทั่วประเทศ ทั้ง ๆ ที่บริบทและความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันสูง ดังนั้น การจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงใช้หลักการ Residualism คือ ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จำกัด ขาดความเป็นอิสระและ

แนวทางการสร้างความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐบาลเป็นเจ้าของอำนาจฐานภาษี เช่น ภาษีเงินได้ ภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นต้น ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ส่วนแบ่งจากภาษีในลำดับรอง เช่น ภาษีทรัพย์สินและค่าธรรมเนียม ค่าบริหารภายในท้องถิ่น เป็นต้น สรุปได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังไม่ได้เป็นการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริง เพราะการกระจายอำนาจซึ่งเป็นแนวคิดหลักที่ก่อให้เกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัย

ดังนั้น รูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยควรมีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริง มีบทบาทหลักในการจัดบริการสาธารณะทุกประเภท ทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ การพัฒนาเศรษฐกิจ และด้านบริการสังคมสวัสดิการต่าง ๆ รวมถึงการบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง โดยรัฐบาลระดับชาติทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะและมีประสิทธิภาพสูงสุดหรือที่เรียกว่าการกระจายอำนาจในระบบท้องถิ่นนิยม (Localism) ซึ่งพบในกลุ่มประเทศนอร์ดิก ได้แก่ เดนมาร์ก นอร์เวย์ สวีเดน มีระบบการปกครองท้องถิ่นโดยให้อำนาจแก่ชุมชนต่าง ๆ ปกครองตนเอง สามารถดำเนินกิจการสาธารณะได้อย่างกว้างขวาง โดยรัฐบาลไม่เข้าไปแทรกแซงกิจการภายในชุมชน นอกจากนี้ในทวีปเอเชียที่มีลักษณะการปกครองระบบรัฐเดี่ยว (Unitary State) เช่นเดียวกับประเทศไทย ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งรัฐบาลระดับชาติโดยกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ให้การสนับสนุนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางมากขึ้น พร้อมกับมีการขยายฐานภาษีและรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น จึงทำให้ภาษีเป็นแหล่งรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรยึดหลักการเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Subsidiarity Principle) กับหลักผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interest) ซึ่งเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ตามศักยภาพของท้องถิ่น โดยมีได้มีการกำหนดภารกิจอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะในกฎหมาย หากแต่จะมีบัญญัติเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่สงวนไว้สำหรับรัฐบาลกลางหรือกลไกรัฐในระดับอื่น ๆ ไม่สามารถกระทำได้หรือกล่าวได้ว่า หลักการกำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้มีลักษณะยืดหยุ่นและเปิดกว้างต่อปัญหาและความต้องการของชุมชน ท้องถิ่นที่มีความหลากหลาย ทำให้รัฐบาลกลางหรือกลไกรัฐในระดับต่าง ๆ ไม่มีข้อกำหนดที่เฉพาะและตายตัว หากแต่สามารถดำเนินการภารกิจใดก็ได้ที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือ

ไม่สร้างความเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวมและมีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินการอันแสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้รัฐกลางควรกระจายอำนาจภายใต้รูปแบบการโอนอำนาจ (Devolution) และการกระจายอำนาจทางการเมืองที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย (Political or Democratic Decentralization) ซึ่งมีระดับการกระจายอำนาจที่กว้างมากที่สุด เพราะรัฐบาลส่วนกลางมีการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างกว้างขวางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนอำนาจนี้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล การตรากฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่ของตนเองได้อย่างอิสระและมีตัวแทนมาจากประชาชนในพื้นที่เลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่ตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง โดยรัฐบาลกลางจะไม่เข้ามาบีบบังคับหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือแทรกแซงได้ภายใต้ข้อจำกัดเป็นอย่างมาก ซึ่งเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น การสร้างความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐควรลดกระบวนการกำกับดูแลและแทรกแซงการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในขณะเดียวกันประชาชนควรมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

1. ควรปรับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ให้มี 2 ประเภท คือ การบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และมอบภารกิจที่เป็นของราชการส่วนภูมิภาคให้แก่การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

2. ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากรในพื้นที่

3. จัดตั้งหน่วยงานภาคประชาชนเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือจัดตั้งศาลท้องถิ่น ซึ่งในอนาคตกระทรวงมหาดไทยควรมีขนาดโครงสร้างองค์กรเล็กลง มีจำนวนบุคลากรน้อยลง มีความยืดหยุ่นมากขึ้น อันสอดคล้องกับหลักการจัดบริการสาธารณะแนวใหม่

4. การจัดแบ่งภารกิจและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวทางการสร้างความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ควรยึดหลักผลประโยชน์แห่งรัฐ (National Interest) กับหลักเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Subsidiarity) โดยภารกิจใดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติ มีผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ ควรเป็นภารกิจของรัฐ สำหรับภารกิจใดที่เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะพื้นที่ ต้องการตอบสนองความต้องการของประชาชนด้วยความรวดเร็วโดยอยู่บนพื้นฐานของความแตกต่างของพื้นที่ควรยึดหลักเริ่มต้นที่ท้องถิ่น

5. รัฐบาล ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ควรกระทำต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะการเป็นหน่วยงานของรัฐด้วยความเสมอภาค โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญรับรองความเป็นอิสระพร้อมกันนี้รัฐบาลกลางควรมีความจริงจังและจริงจังต่อการกระจายอำนาจด้วยการกำหนดเป็นนโยบายหลักและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในทุกีรัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความมั่นใจว่าสามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีศักยภาพบนพื้นฐานและต้นทุนของท้องถิ่น

6. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นควรยึดบริบทของพื้นที่เป็นหลัก โดยเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่ขึ้นอยู่กับระบบราชการมาสู่การบริหารงานบุคคลที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ด้วยวิธีการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินการสรรหาบุคลากร ว่าจ้างบุคลากรที่เหมาะสมกับภารกิจในพื้นที่และควรใช้วิธีการว่าจ้างตามความสามารถ มีการกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนที่สูงกว่าระบบราชการ แต่อาจจะไม่มีสวัสดิการแบบข้าราชการ ทั้งนี้ให้ใช้ระบบประกันสุขภาพแก่บุคลากรส่วนท้องถิ่น

References

- Achakorn Wongpreedee. (2005, May - August). Decade of Thai Local Government Reform: From the Election of The Provincial Governor to the Sub - district Administration Organization and Directly Elected Local Administration. *King Prajadhipok Institute Journal*. 2004 (3,2), 43 - 48. (In Thai)
- Chai - Anan Samudavanija. (2002). *Government Reform*. Bangkok: Baan Phra Arthit. (In Thai)
- Charas Suwanmala. (2011). *Hamiton Paradox: Self - Governing Provinces*. In *Challenges to Decentralization and Local Government*, 1 - 23. Charas Suwanmala and Weerasak Krueathep. (Ed.). Bangkok: Center for Local Innovations and Governance, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. (In Thai)
- Kovit Pongngam. (2007). *Thai Local Government*. Bangkok: winyuchon. (In Thai)
- Oates W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee. (2018). *Summary Report of The Transfer of The Mission According to The Decentralization Plan to The Local Government Organization No.1 and No.2*. [Online]. Retrieved from [http:// www.odloc.go.th/web/?page_id=2585](http://www.odloc.go.th/web/?page_id=2585) [2017, March 22]. (In Thai)
- _____. (2000). *Decentraliazation to the Local Government Organization Plan (2000)*. Bangkok: Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee. (In Thai)
- Ruangwit Ketsuwan. (2012). *Concepts and Theories of Local Government*. Bangkok: Bophit Printing. (In Thai)

- Sombat Thamrongthanyawong. (1996). *Politic: Concept and Development* (4th ed.). Bangkok: The Textbook of the Faculty of Public Administration, National Institute of Development Administration. (In Thai)
- Somkid Lertpaitoon. (2007). *Local Government Law*. Bangkok: Expernet. (In Thai)
- Thakoon Meechai. (2016). *Decentralization and Public Services Reform of Thai Local Government*. Bangkok: King Prajadhipok' s Institute. (In Thai)
- Thanet Charoenmuang. (2008). *Theory and Concept: Local Government and Local Governance*. Bangkok: Kobphai. (In Thai)
- Theerayuth Sam - raansap. (2008). *Procurement Administration of Local Government*. Bangkok: Thammada Press. (In Thai)
- Udom Thumkosit. (2009). *Local Governance*. Bangkok: Zafour Printting. (In Thai)
- Watchara Chaisara. (2005). *Constitution of Kingdom of Thailand B.E. 2540* (4thed.). Bangkok: Nititham.
- Weerachai Klaythong. (2007). *Constitution of Kingdom of Thailand B.E. 2550*. Bangkok: K - pon (1996).
- Witthaya Srisamanuwat. (2017). *Constitution of Kingdom of Thailand B.E. 2560*. Bangkok: Duentula printing house.

Interviews

- Narong Chueaboonchuay (Interviewee) Wittawat Kunnu (Interviewer). at The Secretariat of the Prime Minister Government House, 1 Nakhon Pathom Road, Dusit, Bangkok. On 28th September 2017.
- Samith Thasaphitak (Interviewee) Wittawat Kunnu (Interviewer). at Office of the Public Sector Development Commission, 59/1 Phitsanulok Road, Dusit, Bangkok. On 28th September 2017.

Pongsak Yingchoncharoen (Interviewee) Wittawat Kunnu (Interviewer).
at Yala City Municipality, 10 Sukkayang Road, Meuang District, Yala
Province. On 13th October 2017.

Sukkawasa Srisuthep (Interviewee) Wittawat Kunnu (Interviewer). at
Department of Local Administration, Nakhon Ratchasima Road, Dusit,
Bangkok. On 6th December 2017.

Asdang Panikabutr (Interviewee) Wittawat Kunnu (Interviewer). at 243,
SoiSrisuk, SamsenSub-district, Huai Khwang, Bangkok. On 17th
December 2017.

Rong Boonsuaykhan (Interviewee) Wittawat Kunnu (Interviewer). at
Suratthani Rajabhat University, 272 Moo 9, Sutat-Nasan Road, Khun
Taleay, Muang Surat Thani. On 1st June 2018.