

บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะกล่าวถึงทฤษฎี และแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ซึ่งเป็นของนักวิชาการ นักปกครอง และผู้รู้ เพื่อนำเอาทฤษฎี และแนวความคิดเหล่านั้น มาวิเคราะห์ในการศึกษาวิจัย เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่มีความชัดเจนมากขึ้น โดยจำแนกแนวทฤษฎีและแนวความคิด ออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง ได้แก่ ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ส่วนที่สอง ได้แก่ ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ส่วนที่สาม ได้แก่ แนวความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งในผลประโยชน์

ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

คำว่า “การกระจายอำนาจ” (decentralization) ได้มีผู้ให้นิยามไว้มากมายหลายท่านด้วยกัน ส่วนใหญ่หลักการสำคัญเหมือนกัน จะแตกต่างกันบ้างในเรื่องของถ้อยคำ และรายละเอียด ดังเช่น

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ได้ให้ความหมายหลักการกระจายอำนาจปกครองไว้ว่าเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์การอื่น ๆ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ ให้องค์การอื่นมิได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง¹

ศาสตราจารย์เฟสเลอร์ (Fesler) จากมหาวิทยาลัยเยล สหรัฐอเมริกา ได้ให้คำนิยามการกระจายอำนาจไว้ว่า หมายถึง การโอนอำนาจในการตัดสินใจ (decision - making) จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น² ซึ่งการกระจายอำนาจนั้น รัฐบาลต้องกระจายอำนาจทั้งทางกรมเมือง และทางการบริหารให้กับ

¹ประยูร กาญจนกุล, กฎหมายปกครอง (ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 3) สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2535, หน้า 171.

²ซูงศ์ ฉายะบุตร, “ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น”, บทความและรายงานสัมมนาทางวิชาการ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2509), หน้า 22.

ท้องถิ่น อำนาจทางการเมือง หมายถึง ท้องถิ่นจะมีอำนาจกำหนดนโยบายในการปกครองตนเอง ส่วนอำนาจทางการบริหาร หมายถึง ท้องถิ่นมีอำนาจในการดำเนินการปกครองท้องถิ่นของตนให้เป็นไปตามนโยบายทั้งนี้รวมตลอดถึงอำนาจที่แก้ไขปัญหาดังต่าง ๆ เกี่ยวกับการปกครองซึ่งอาจจะเกิดขึ้นด้วย

ดร.ชำนาญ ยุวบูรณ์ ได้อธิบายว่าการกระจายอำนาจปกครองอาจแยกได้ 2 ความหมาย

1) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการ หรือบริการสาธารณะ ภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นและท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตัวเอง

2) การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น³

การกระจายอำนาจ หมายถึง “กระบวนการหรือสถานการณ์ที่อำนาจ และความรับผิดชอบได้เปลี่ยนไปจากรัฐบาลไปยังส่วนอื่น ๆ โดยทั่วไปได้แก่ องค์การปกครองท้องถิ่น ความหมายโดยทั่วไปหมายรวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง กับการจัดสรรอำนาจระหว่างองค์กรที่มาจากเลือกตั้งกับองค์กรของทางราชการ”⁴

ประธาน คณฤทธิศึกษากร ประหยัด หงษ์ทองคำ และศาสตราจารย์ บอนนาร์ต ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

การกระจายอำนาจ (decentralization) แบ่งออกได้ 2 ความหมาย คือ

1) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (size and boundary) หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการ หรือบริการสาธารณะ ภายในเขตของท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล

2) การกระจายอำนาจตามกิจการ (functional) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปาฯ องค์การโทรศัพท์

³ชำนาญ ยุวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจปกครองของกฎหมายไทย (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2503), หน้า 11.

⁴A Dictionary of Modern Politics (2nd edition), Europa Publications Limited, 12 Bedfordl Square, London 1993 p. 125.

ลิจิต อีเวคิน ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ โดยกล่าวไว้ว่า การกระจายอำนาจ การปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้⁵

1) การกระจายอำนาจ เป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้าง ส่วนบนคือ ระดับชาติ และโครงสร้าง ส่วนฐาน คือระดับท้องถิ่น การปกครองตนเอง ในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงคือ รากแก้ว เป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย

2) การกระจายอำนาจ มีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคมในด้านการพัฒนาชนบทโดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเอง ในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

หลักการกระจายอำนาจปกครองหรือเรียกว่า “มัธยวิภาค” หมายถึง การกระจายอำนาจในทาง ปกครองประเทศจากส่วนกลางบางอย่างโอนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดจัดทำซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นของตนเอง⁶

กระมล ทองธรรมชาติ ได้สรุปความไว้ว่า “การกระจายอำนาจเป็นมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้น เพื่อให้ประชาชนแต่ละท้องถิ่นที่ได้มีการจัดองค์การกันขึ้นโดยความเห็นชอบของส่วนรวม (โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง) ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการที่จะแบ่งเบาภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางประการ เพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่น” และอาจจะแยกแยะให้เห็นว่าการกระจายอำนาจ น่าจะมีลักษณะสำคัญดังนี้

- 1) มีการจัดองค์การของประชาชนที่จะเข้ามารับภาระ อันเกิดจากการกระจายอำนาจเป็นเอกเทศ แยกต่างหากจากองค์การของรัฐบาลโดยมีงบประมาณและเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง
- 2) มีอำนาจอิสระที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสมเพื่อให้เกิดผลคืออย่างแท้จริง

⁵ลิจิต อีเวคิน, “การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท.” รายงานเสนอต่อสมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทยและมูลนิธิ Friendrich Ebert. คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2525, หน้า 3 - 4.

⁶ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎปกครอง (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 42 - 45.

⁷กระมล ทองธรรมชาติ และ สมบูรณ์ สุขสำราญ, องค์การบริหารส่วนจังหวัด สถานภาพ ปัญหา และแนวทางแก้ไข สรุปผลการสัมมนาของสถาบันศึกษาวิจัยและพัฒนาการเมืองคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2537, หน้า 56.

3) ประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองตัวเองโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย อันเป็นบ่อเกิดของการกระจายอำนาจ

2. หลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจปกครองก็คือ การที่รัฐได้มอบอำนาจปกครองบางอย่าง ให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อบริการประชาชน ในกรณีนี้องค์การปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ

การกระจายอำนาจปกครองนั้น นอกจากจะเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง โดยมอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นไปจัดทำแล้ว ยังเป็นการลดอำนาจของรัฐบาลกลาง ในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ที่ได้มอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำด้วย ทั้งนี้เพราะ เมื่อรัฐบาลกลางได้มอบหน้าที่ให้องค์การปกครองท้องถิ่นรับไปจัดทำแล้ว เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นได้ผลดี รัฐบาลกลางจะต้องมอบอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่นั้น ๆ ให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นด้วย

หลักการกระจายอำนาจปกครอง มีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ^๑

1) มีองค์การเป็นนิติบุคคลเป็นเอกเทศ

การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณของตัวเอง มีทรัพย์สิน หนี้สินของตนเอง และมีเจ้าหน้าที่เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง เป็นต้น

2) องค์การนั้นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ (autonomy)

ความมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะถ้าองค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะไม่มีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่ก็มีข้อจำกัดว่าอำนาจอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องมีพอสมควรไม่มากเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (unity and sovereignty) ของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง องค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่มี

^๑ประหยัด ทรงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 4 - 5.

อำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่ควรมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ และให้มีองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจการอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

3) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจจะทำได้หลายระดับ แล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองตนเองของท้องถิ่นมากกว่านั้น เช่น สนใจที่จะเข้าฟังการประชุมสภาเทศบาล สนใจที่จะเอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรี หรือประชาชนบางคนอาจจะสนใจมากถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

การกระจายอำนาจทางการปกครอง (decentralization) ทำให้เกิดระบบการปกครองท้องถิ่น (local government) และเป็นการกระจายอำนาจของรัฐบาลไปยังเขตพื้นที่เมือง (urban area) เพราะเขตพื้นที่เมืองเป็นเขตชุมชนหนาแน่น ประชาชนมีรายได้ มีความต้องการในการดำรงชีวิตที่สะดวกสบายและสามารถที่จะชำระค่าบริการต่าง ๆ ซึ่งตนต้องการได้ ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงใช้วิธีการกระจายอำนาจทั้งในทางการเมือง และการบริหาร (political and administrative decentralization) ไปให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองตนเอง ซึ่งวิธีนี้นิยมกันหลายประเทศ เช่นการปกครองระบบเทศบาล เป็นต้น⁹

หลักการกระจายอำนาจทางการปกครองที่เรียกว่า decentralization หรือการกระจายอำนาจทั้งการเมืองและการบริหารนี้ มีหลักการสำคัญ คือ¹⁰

- (1) ต้องจัดให้มีการเลือกตั้ง (election) เพื่อคนในท้องถิ่น จะได้มีส่วนเข้าไปเป็นผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น
- (2) ต้องจัดให้มีองค์กรที่จะเป็น เพื่อการเมืองการปกครองท้องถิ่น นั่นคือ สภาท้องถิ่น (local council)
- (3) ต้องให้องค์กรปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งมีสภาพเป็น นิติบุคคล (juristic person)
- (4) ต้องให้องค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น มีรายได้ (revenue) และ อำนาจจัดทำงานประมาณ (budget) ของตนเอง

⁹ โภคิน หลกกุล, รายงานผลการวิจัยเบื้องต้น โครงการวิจัย เรื่อง แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่น, เล่ม 2, พ.ศ. 2539, หน้า 280 - 281.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 281.

(5) ต้องให้องค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น มีอำนาจตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อบังคับใช้ตามอำนาจหน้าที่ได้

(6) ต้องให้องค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น มีอิสระ (autonomy) ไม่ควรอยู่ในสายการบังคับบัญชาของนโยบายการปกครองใดหากแต่อยู่ในการกำกับดูแล (supervision and control) เท่านั้น

(7) ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) ได้เพื่อแสดงถึงความต้องการและให้การสนับสนุน (demand and support)

จากลักษณะอันเด่นชัดทั้ง 7 ประการนี้ จะเป็นระบบการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่าการปกครองตนเอง อันได้แก่รูปการปกครองเทศบาล (municipality) ซึ่งได้มีการถือปฏิบัติอยู่ทุกประเทศ

ดร.ชูวงศ์ ฉายะบุตร ได้วางหลักการกระจายอำนาจปกครองให้ท้องถิ่นว่ามีลักษณะสำคัญ ๆ ดังนี้¹¹

1.) มีการจัดตั้งองค์การขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

2.) มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด หรือบางส่วน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลย ก็ไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3.) มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจปกครองนั้น ต้องกำหนดให้หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเอง

4.) มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้น หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแยกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุน (ถ้ามี) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

5.) มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง นอกจากจะมีงบประมาณแยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อันเป็นพนักงานของตนเอง

¹¹ชูวงศ์ ฉายะบุตร, ทรพปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร : สมาคมนิสิตเก่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 22 - 23.

เป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้ขึ้นในสังกัดกระทรวง ทบวง ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้น

สำหรับการกระจายอำนาจนั้น นายเฮนรี แมคคิค (Henry Maddick) อาจารย์ผู้บรรยายทางรัฐศาสตร์ แห่งมหาวิทยาลัยเบอร์มิงแฮม ประเทศอังกฤษ ได้แบ่งขั้นตอนการพัฒนากการกระจายอำนาจออกเป็น 3 ขั้นตอน ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้¹²

ระยะต้น เป็นระยะเชื้อเชิญให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง ด้วยเหตุที่ประชาชนยังไม่รู้วิธีประสีประสาเกี่ยวกับกิจการสาธารณะ

ระยะกลาง เป็นการร่วมมือประสานงาน แบบหุ้นส่วน (partnership) โดยเป็นระยะที่รัฐบาลกลางเริ่มปล่อยมือให้สภาท้องถิ่น

ระยะที่สาม เป็นระบบที่รัฐบาลเข้าไปมีส่วนร่วมร่วมกับท้องถิ่น ซึ่งระยะนี้ท้องถิ่น จะเป็นสิทธิอำนาจของประชาชน หรือของสถาบันการปกครองที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนส่วนใหญ่หรือทั้งหมด ที่จะตัดสินใจวินิจฉัยปัญหาของท้องถิ่นเอง ซึ่งต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมายรัฐธรรมนูญ

จากขั้นตอนการพัฒนากการกระจายอำนาจ 3 ขั้นตอนดังกล่าว จะเห็นได้ว่ารัฐบาลจะค่อย ๆ ปล่อยอำนาจการปกครองให้กับท้องถิ่นเพื่อจัดการปกครองตนเองเป็นลำดับไป หากรัฐบาลมอบอำนาจทางการเมือง การบริหาร ในขณะที่ท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะรับดำเนินการแล้ว ก็จะทำให้เกิดความเสียหายมากกว่าผลดี อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจของรัฐนั้นไม่ว่าจะเป็นอำนาจทางการเมือง หรือการบริหารในท้องถิ่น จะต้องมีขอบเขตจำกัดและมีการควบคุม มิฉะนั้นท้องถิ่นจะกลายเป็นอิสระ หรือรัฐซ้อนรัฐ อันอาจจะเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐได้ ซึ่งถ้ารัฐควบคุมมาก ท้องถิ่นก็มีอิสระน้อย ฉะนั้นท้องถิ่นจะมีอิสระมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับ การควบคุมของรัฐ

3. จุดแข็งและจุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจปกครอง¹³

3.1 จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

การจัดระเบียบบริหารตามหลักการกระจายอำนาจปกครองมีจุดแข็งหรือมีข้อดีมีประโยชน์ที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

¹² คำรณ สัทธิตพัฒน์, "การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น," ใน *ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ*, พิมพ์ครั้งที่ 2, อมร รัชกาลสัตย์ และ ชัดติยา กรรณสูต, เรียบเรียง (พระนคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การชาย และการซื้อแห่งประเทศไทย, 2515), หน้า 122.

¹³ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, *การปกครองท้องถิ่นไทย*, หน้า 23 - 24.

1) ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น บริการสาธารณะบางอย่างที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้ผู้บริหารงานของท้องถิ่น ซึ่งเลือกตั้งขึ้นจากราษฎรใน ท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำก็ย่อมจะได้ผลตรงกับความต้องการในท้องถิ่นมากขึ้น เพราะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นของตนเองดี

2) เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางได้บ้าง ในปัจจุบันนี้หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางมีภารกิจหลักอยู่มากเกี่ยวกับการจัดทำกิจการอันเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ หากได้ตัดภาระเกี่ยวกับกิจการเฉพาะท้องถิ่นที่ไม่อาจดำเนินการได้ทั่วถึงออกไปเสียบ้าง ก็จะทำให้เกิดผลดีสมกับความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นได้

3) ทำให้ราษฎรมีความสนใจ รู้จักรับผิดชอบ ในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ทำให้ราษฎรมีส่วนได้เสียในกิจการท้องถิ่นโดยตรงและเกิดความจำเป็นที่ต้องปรึกษาหารือกันในการดำเนินงานทำให้ราษฎรรู้จักรับผิดชอบ คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น ทำให้การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น

3.2 จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

จุดอ่อนหรือข้อเสียของการกระจายอำนาจปกครอง มีอยู่ 4 ประการ คือ

1) อาจเป็นภัยต่อเอกภาพทางการปกครอง และความมั่นคงของประเทศ เพราะหากกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครอง และความมั่นคงปลอดภัยของรัฐได้ทั้งยังอาจทำให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งต่างมุ่งที่จะรักษาประโยชน์ของตนเองโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่จะเกิดแก่ท้องถิ่นอื่น นอกจากนี้อาจเกิดช่องว่างระหว่างท้องถิ่นที่มีเงินงบประมาณมากกับท้องถิ่นที่มีเงินงบประมาณน้อย

2) ทำให้ราษฎรเพ่งเล็ง เห็นประโยชน์ของท้องถิ่นตนเอง สำคัญมากกว่าส่วนรวม เมื่อราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ก็มุ่งที่จะทำให้ประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียวจนกระทั่งลืมนึก ถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

3) เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้ง อาจใช้อำนาจหน้าที่ โดยไม่เหมาะสมด้วยความถือพรรคถือพวก อาจใช้อำนาจหน้าที่บังคับกดขี่พรรคฝ่ายตรงข้าม หรือราษฎรที่ไม่อยู่ในพรรคพวกของตน ซึ่งทำให้เกิดความไม่สงบราบรื่นได้ ย่อมจะทำให้เกิดความเคืองระแค้น และความไม่พอใจแก่ราษฎรยิ่งกว่าถูกปกครองโดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคเสียอีก

4) ย่อมทำให้เกิดความสิ้นเปลืองมาก และมีต้นทุนสูง เพราะต้องมีการแยกงบประมาณเป็นส่วน ๆ ทั้งต้องมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ของตนเอง ซึ่งไม่อาจหมุนเวียนสับเปลี่ยนโยกย้ายไปได้

ในท้องถิ่นต่าง ๆ เหมือนกับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง รวมทั้งอาจมีการใช้จ่ายโดยไม่ประหยัด หากควบคุมการเงินไม่ดีพอหรือไม่มีประสิทธิภาพ

ในส่วนของการกระจายอำนาจการปกครองและตัดสินใจสู่ท้องถิ่นนั้น ก็มีข้อดีในด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจเชิงนโยบาย ซึ่งคงจะไม่มีใครปฏิเสธได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนนี้เป็นการสร้างรากฐานของประชาธิปไตย นอกจากนี้แล้วผู้ที่นิยมการกระจายอำนาจก็ได้วิจารณ์การรวมอำนาจการปกครองว่า ส่งผลเสียแก่ประเทศในด้านต่าง ๆ มากมาย เช่น ทำให้เกิดความแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างเมืองและชนบท ทำให้การคอรัปชันในหมู่ข้าราชการ และนักการเมืองเป็นไปได้ง่าย และยังทำให้เศรษฐกิจของประเทศไม่พัฒนาเท่าที่ควร ผู้ที่นิยมการกระจายอำนาจมีความเชื่อว่า การกระจายอำนาจจะช่วยลดปัญหาเหล่านี้ได้ส่วนหนึ่ง ทั้งนี้เหตุผลส่วนใหญ่ก็เนื่องมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น ซึ่งจะมีส่วนช่วยให้มีการรักษามลประโยชน์ของท้องถิ่นไว้ได้มากขึ้น อันอาจจะช่วยส่งผลให้เกิดการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมมากขึ้นด้วย นอกจากนี้แล้ว การมีหน่วยการปกครองหลายหน่วยในระดับท้องถิ่น ก็จะทำให้การคอรัปชันเกิดขึ้นได้ยากในระดับหนึ่ง¹⁴

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าการกระจายอำนาจ (decentralization) เป็นสิ่งจำเป็นซึ่งมีอาจหลีกเลี่ยงได้ในทุกสังคม ความสำคัญของการกระจายอำนาจเกิดขึ้นเพราะวิถีทางและกระบวนการกระจายอำนาจ เป็นสิ่งที่สอดคล้องกับหลักและแนวความคิดตามแนวทางของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย นอกจากนี้การกระจายอำนาจยังถือได้ว่าเป็นเครื่องมือที่ก่อให้เกิดการปกครองท้องถิ่น

ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับกกรปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

คำว่า "การปกครองท้องถิ่น" ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า "local government" นั้น แบ่งเป็น 2 ระบบใหญ่ ๆ คือ¹⁵

- ระบบแรก เป็นการปกครองท้องถิ่นตามแบบฉบับของยุโรปซึ่งมีประเทศฝรั่งเศสเป็นแม่บท
- ระบบที่สอง เป็นการปกครองท้องถิ่นตามแบบฉบับของอังกฤษ

¹⁴ สุชาย ตรีรัตน์, "รัฐไทย : รัฐรวมศูนย์ - ศูนย์รวมปัญหา", เอกสารเพื่อการศึกษา และแก้ไข ปัญหาในท้องถิ่น ลำดับที่ 5 โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัย เชียงใหม่ 2537. อ้างใน พิษณุ เสี่ยมพงษ์, "การจัดหาบริการสาธารณะโดยการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ", สังคมศาสตร์ปริทัศน์ 19 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2540), หน้า 53 - 67.

¹⁵ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 6 - 7.

การปกครองท้องถิ่นทั้งสองระบบนี้ มีความแตกต่างในหลักการที่สำคัญ ในอันที่จะให้ความหมายว่า "local government" คืออะไร มีหลักการและความสำคัญอย่างไร ความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นนั้น ทางด้านฝรั่งเศสถือว่ามีความสำคัญรองจากการปกครองของรัฐบาลกลาง กล่าวคือ ประเทศฝรั่งเศสมีแนวความคิดว่า การปกครองประเทศนั้นความสำคัญอยู่ที่รัฐบาลกลาง ส่วนการปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นผลที่เกิดจากการที่รัฐบาลกลางได้พิจารณาแบ่งอำนาจให้ไปปฏิบัติจัดทำ ฉะนั้นองค์การปกครองท้องถิ่นจะมีรูปลักษณะอย่างไร มีขอบเขตอำนาจแค่ไหน เพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของรัฐบาลกลางเป็นสิ่งสำคัญ ยิ่งไปกว่านั้น ฝรั่งเศสยังมีแนวความคิดว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่จะต้องขึ้นต่อและอาจจะเป็นอันตรายแก่ความเป็นประชาธิปไตยระดับชาติได้ ถ้าท้องถิ่นมีอำนาจมากขึ้นเท่าใด ก็จะเป็นอันตรายต่อความเป็นประชาธิปไตยของชาติมากขึ้นเท่านั้น

ส่วนแนวความคิดทางด้านอังกฤษนั้นมีลักษณะตรงข้ามกับแนวความคิดของฝรั่งเศส อังกฤษเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นหัวใจของการปกครองประเทศ เพราะการปกครองท้องถิ่นไม่เพียงแต่ให้สิทธิแก่ราษฎรในท้องถิ่นได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและนำเอาความคิดนั้นไปปฏิบัติเท่านั้น หากแต่ยังเป็นการเสริมสร้างให้ราษฎรมีความกระตือรือร้นสนใจในกิจกรรมทางการเมืองการปกครองอย่างสม่ำเสมอ อันจะเป็นการป้องกันมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดที่มีความคิดรุนแรง ปฏิบัติการอันอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวมได้ เพราะราษฎรในท้องถิ่นย่อมถือเป็นข้อผูกพันอย่างเคร่งครัดในการที่จะต้องมีความรับผิดชอบร่วมกัน

จากแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าระบบฝรั่งเศสนั้นถือว่ารัฐมีอำนาจสูงสุดและเด็ดขาด ฉะนั้น ในการปกครองรัฐบาลกลางจึงมีอำนาจเด็ดขาดและยึดหลักการรวมอำนาจไว้กับส่วนกลางเป็นสิ่งสำคัญที่สุด หน่วยการปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นแต่เพียงตัวแทนของรัฐบาลกลาง แม้จะได้รับสิทธิปกครองตนเองบ้างแต่ก็โดยมีข้อจำกัด เมื่อเปรียบเทียบกับอังกฤษแล้วประชาชนในฝรั่งเศสมีโอกาสที่จะวินิจฉัยเกี่ยวกับท้องถิ่นน้อยมาก ทั้งนี้เพราะประชาชนต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรอย่างเคร่งครัด ส่วนในประเทศอังกฤษแม้รัฐธรรมนูญจะมีได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร หากแต่เป็นรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี การปกครองท้องถิ่นได้มีวิวัฒนาการมาจากรัฐบาลกลางได้ยอมรับถึงความสำคัญและกลายมาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญอังกฤษ การปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นของอังกฤษนั้นอาจจะกล่าวได้ว่า เป็นการปกครองที่มีประสิทธิภาพและเป็นสนามประชาธิปไตยที่ฝึกนักการเมืองและฝึกนักการปกครองให้โตเต้าขึ้นเป็นมันสมองของชาติในอนาคตต่อไป

การปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (local self government) เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวความคิดและทฤษฎีในการกระจายอำนาจ (decentralization) ซึ่งได้มีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

เดเนียล วิท (Daniel Wit) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือการกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน และเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางโดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน¹⁶

วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ (William v. Holloway) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน¹⁷

วิลเลียม เอ. โรบสัน (William A. Robson) ให้คำนิยามคำว่า "การปกครองท้องถิ่น" หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่พอสมควร และอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่นี้จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่น มิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์กรปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และมีองค์กรที่จำเป็น (necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ¹⁸

¹⁶Daniel Wit, A comparative Survey of Local Government and Administration (Bangkok : Prachandra Printing Press, 1961), pp. 1 - 2.

¹⁷William V.Holloway, State and Local Government in the United State (New York : Mc.Graw - Hill Book Company, Inc., 1951), p. 398 อ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 10.

¹⁸William A. Robson, "Local Government", Encyclopedid of Social Science Vol.X (The Macmillan co., N.Y. 1953) p. 574 อ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ "การพัฒนาประเทศโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น" เอกสารทางวิชาการของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, การพัฒนาประเทศ, 2522 หน้า 237 กับอ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 10.

แฮริส จี. มอนตากู (Haris G. Montagu) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครอง ซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระหรือมีความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปลอดจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด¹⁹

จอห์น เจ. คลาร์ก (John J. Clarke) ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ส่วนการปกครองของประเทศหรือของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่สำคัญที่รับผิดชอบในการดำเนินเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นหรือในเขตหนึ่งเขตใดโดยเฉพาะ และเป็นกรสมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร โดยมีฐานะเป็นรองจากการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง²⁰

วิญญู อังคนารักษ์ อธิบดีปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์ในด้านวิชาการและการปฏิบัติการในด้านการปกครองท้องถิ่น ได้ให้คำนิยามการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า "การปกครองท้องถิ่น" หมายถึง การปกครองในรูปแบบลักษณะกระจายอำนาจการปกครองบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองและบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่น ให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตรงกับความประสงค์ของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่นและย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น ๆ ยิ่งกว่าผู้อื่น โดยการจัดให้มีเจ้าหน้าที่ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือแต่บางส่วนมาบริหารราชการในท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเองและมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร²¹

¹⁹Haris G.Montagu, Comparative Local Government (Great Britain : William Brendon and Son Ltd., 1948), P.1 อ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 10.

²⁰John J. Clarke, Outline of Local Government of the United Kingdom, (London : Sir Tsacec Pitman Sons Ltd., 1975), p. 1.

²¹วิญญู อังคนารักษ์, แนวความคิดในการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น เอกสารประกอบการบรรยาย ฉบับพิมพ์โรเนียว พ.ศ.2519 อ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรรคดี ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2529), หน้า 105.

อรรถ วิสูตรโยธาภิบาล ได้ให้คำนิยามการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า เป็นการปกครองในเขตเนื้อที่อันแน่นอน โดยราษฎรในเขตนั้นมีอำนาจดำเนินการเองตามเจตนารมณ์ของราษฎรในเขตนั้นเอง เพื่อประโยชน์ของราษฎรในเขตนั้นเอง เพื่อประโยชน์ของราษฎรเองเป็นส่วนรวม²²

ชูศักดิ์ เทียงตรง ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหาร ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดได้ตามกฎหมาย²³

ประทาน คงฤทธิศึกษากร ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง²⁴

อุทัย หิรัญโต นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การมีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น²⁵

²²อรรถ วิสูตรโยธาภิบาล, "การปกครองท้องถิ่นและกรุงเทพมหานคร" วารสารท้องถิ่น 4 (เมษายน 2517), หน้า 19.

²³ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), หน้า 13.

²⁴ประทาน คงฤทธิศึกษากร, ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น, เอกสารการศึกษาระดับปริญญาโท สาขาบริหารการปกครอง, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, (เมษายน 2525), หน้า 7.

²⁵อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไอดีเอ็นเอ, 2523), หน้า 2.

ร.ศ.ประหยัด หงษ์ทองคำ ให้นิยามว่า "การปกครองท้องถิ่น" เป็นรูปการปกครองที่เกิดขึ้นจากระบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่นเพื่อวัตถุประสงค์ในขั้นที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินงานต่าง ๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองตอบความต้องการและแก้ปัญหาด้วยตัวของตัวเอง²⁶

ร.ศ.ประหยัด หงษ์ทองคำ ได้สรุปหลักการ และสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้คือ "การที่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลให้มีสิทธิที่จะดำเนินการปกครองตนเอง และเพื่อให้การปกครองตนเองของประชาชนสามารถที่จะสนองตอบความต้องการของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์การปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม ตลอดจนมีเจ้าหน้าที่ มีงบประมาณรายรับรายจ่ายเป็นของตนเองด้วย การมีสิทธิปกครองตนเองของประชาชนนั้น หมายถึงการที่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ มีสิทธิที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมการเมือง การปกครองของท้องถิ่นทั้งทางตรง และทางอ้อมอย่างกว้างขวางทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขและขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น มีสิทธิที่จะสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น มีสิทธิที่จะแสดงประชามติเพื่อถอดถอน (recall) เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นที่ประชาชนเลือกตั้งเข้าไป มีสิทธิที่จะแสดงความเห็นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นรับไว้พิจารณาประกอบการตัดสินใจในกิจการต่าง ๆ ของท้องถิ่น หรือการมีส่วนร่วมโดยการเป็นกรรมการต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เป็นต้น"²⁷

ร.ศ.ประหยัด หงษ์ทองคำ และ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ได้สรุปการปกครองท้องถิ่น (local government) ว่า เป็นการปกครองซึ่งรัฐมอบอำนาจให้ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง หรือหลาย ๆ ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการภายในขอบเขตกิจกรรมที่รัฐมอบหมายให้กระทำได้ การปกครองในลักษณะนี้ถึงแม้จะเป็นอิสระ แต่ก็มิได้เป็นอิสระจากอำนาจของรัฐทั้งหมด และมีไม่เป็นอิสระในการดำเนินการทุกประเภทในท้องถิ่นได้โดยสิ้นเชิง หรือมิใช่การปกครองที่เกิดจากสิทธิของชุมชนท้องถิ่น แต่เป็นผลที่เกิดจากรัฐคือ รัฐเป็นผู้ให้กำเนิดการปกครองท้องถิ่น ดังนั้นรัฐย่อมสามารถควบคุมการปกครองท้องถิ่นได้ ความเป็นอิสระของแต่ละท้องถิ่นหรือการปลอดจากการควบคุมของรัฐจะมีมากหรือน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับการปฏิบัติที่แตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ นอกจากนั้นเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปได้ การปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องมีองค์การหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่น และเพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการ

²⁶ประหยัด หงษ์ทองคำ, การพัฒนาทางกวางเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร : นานีการพิมพ์, 2519), หน้า 40.

²⁷ประหยัด หงษ์ทองคำ, "การพัฒนาประเทศโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น" (เอกสารทางวิชาการของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เรื่องการพัฒนาประเทศ, 2522), หน้า 238 - 239.

ของประชาชนได้สูงสุด หน่วยในการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีประชาชนร่วมดำเนินการ ไม่ว่าในฐานะผู้ปกครองท้องถิ่น ผู้เลือกตั้งตัวแทนเข้ามาปกครอง ผู้เสนอแนบนโยบาย ผู้ควบคุม หรือผู้เข้าร่วมในรูปแบบอื่น ๆ²⁸

จากคำจำกัดความ หรือความหมายของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น พอที่จะประมวลกำหนดเป็นหลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นได้ดังต่อไปนี้²⁹

1. มีลักษณะเป็นการปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งมีความแตกต่างกัน ในด้านความเจริญจำนวนประชากรหรือขนาดพื้นที่ โดยมีกฎหมายรองรับการจัดตั้งได้อย่างกว้าง ๆ ว่าท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรในการปกครองท้องถิ่น ให้จัดระเบียบการปกครองเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น³⁰

2. การปกครองชุมชนที่ เรียกว่า เป็นการปกครองท้องถิ่นนั้น องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่แก่ประชาชน และท้องถิ่นได้สมเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่น แต่อำนาจอิสระอันนั้นจะต้องมีไม่มากเกินไปจนมีลักษณะเป็นรัฐอธิปไตย เนื่องจากโดยหลักการแล้ว ภายในรัฐหนึ่ง ๆ จะมีอำนาจเด็ดขาดสูงสุดได้เพียงหนึ่งเดียวเพื่อก่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียว อำนาจนั้นได้แก่อำนาจอธิปไตย ซึ่งมีลักษณะ 4 ประการ คือความเด็ดขาด (absoluteness) ความถาวร (permanence) ใช้ได้ทั่วไป (universality) และแบ่งแยกไม่ได้ (indivisibility)³¹

3. เป็นการปกครองที่มีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายนี้อาจจะแบ่งออกได้เป็นสองประเภท คือ

3.1 สิทธิในการตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ และเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

3.2 สิทธิในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น

²⁸ ประหยัด หงษ์ทองคำ, และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางการปรับปรุงประสิทธิภาพของ การบริหารเทศบาลไทย (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2529), หน้า 107.

²⁹ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 16 - 19.

³⁰ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ส่วนที่ 3 มาตรา 69, 70 ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 156 วันที่ 4 กันยายน 2534, หน้า 38.

³¹ จรูญ สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ : ฉบับพิสดาร แนวทฤษฎี และประยุกต์ (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช 2518), หน้า 246 - 247.

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการปกครองตนเอง (necessary organization) ขององค์กรที่จำเป็นในการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยทั่วไปแล้วแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายด้วยกัน คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลก็จะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ

5. ประชาชนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่น อย่างกว้างขวางแล้วแต่ระดับความสามารถและความสนใจหรือความสำนึกของประชาชนแต่ละคน การเข้ามีส่วนร่วมจึงอาจมีได้ตั้งแต่การสนใจเข้าฟังการประชุมสภาท้องถิ่น การเอาใจใส่ดูแลการปฏิบัติหน้าที่หรือการบริหารงานของตัวแทนของตนใน องค์กรปกครองท้องถิ่น ว่ารับผิดชอบแต่ความเจริญก้าวหน้าและผลประโยชน์ของประชาชน และท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหน การไปออกเสียงเลือกตั้งของท้องถิ่นนั้นหรือว่าบางคนอาจจะเข้าร่วมในระดับของการสมัครรับเลือกตั้งของท้องถิ่นเลยก็ได้ อนึ่งการเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวางนี้มีได้หมายความว่า ประชาชนทุกคนจะต้องเข้าไปมีบทบาทในการปกครองและบริหารงานของท้องถิ่นโดยตรง เพราะไม่สามารถทำได้ในทางปฏิบัตินั้น หมายถึงว่า การปกครองตนเองตามนัยนี้จะต้องกระทำโดยตัวแทนหรือโดยการเลือกตั้ง ผู้แทนของประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ในการปกครองและบริหารท้องถิ่นอีกทีหนึ่ง ซึ่งเสมือนว่าเป็นการปกครองโดยประชาชนเองเช่นกัน แต่มีลักษณะทางอ้อม

การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของการปกครองตนเองในท้องถิ่น ทั้งทางตรงและทางอ้อมนั้น นอกจากจะเป็นผลดีในด้านที่ต้องการให้องค์กรปกครองท้องถิ่นบริหารงานโดยบุคคลที่ประชาชนในท้องถิ่นเห็นชอบด้วย ยังเป็นผลดีในข้อที่ว่าเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะได้บริหารงานในหน้าที่ ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนและอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ อย่างใกล้ชิด มิใช่โดยการสั่งการหรือการบังคับบัญชาจากรัฐบาลกลางซึ่งอาจไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ และการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการปกครองท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ยังเป็นการช่วยส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความเข้าใจกลไกการปกครองระบอบประชาธิปไตยเกิดความสำนึกในความสำคัญของสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของตน ตลอดจนการตื่นตัวในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ด้วยความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ส่วนรวม

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจการปกครอง หรือการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องที่จะต้องคำนึงถึงหลักการหรือขอบเขตดังกล่าว อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติได้มีผู้ให้แนวความคิดไว้ว่าในการจัดระเบียบบริหารราชการประเทศนั้น จะต้องมีความผันแปรจากการกระจายอำนาจไปสู่การรวมอำนาจ และการรวมอำนาจไปสู่การกระจายอำนาจ หรือเป็นการใช้หลักการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจการปกครองผสมกันไป โดยการที่จะใช้หลักรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจมากน้อยกว่ากันเพียงใดนั้น ย่อมสุดแต่เหตุการณ์และความสามารถในการปกครองตนเองของราษฎรในประเทศนั้น อาทิเช่น ในยามสงครามก็ต้องใช้หลักการรวมอำนาจมากกว่าในเวลาปกติ หรือในเวลาปกติถ้าประเทศใดราษฎรมีความรู้และสนใจในกิจการบ้านเมืองดี ก็ควรจะใช้หลักการกระจายอำนาจมากกว่ารวมอำนาจ แต่ใช้หลักการกระจายอำนาจ แต่อย่างเดียวนั้นไม่ได้ เพราะถ้ามีการกระจายอำนาจ และไม่มีกรรวมอำนาจก็ขาดอำนาจที่จะควบคุมก็เท่ากับทำลายเอกภาพในความเป็นอันหนึ่งอันเดียวทางการปกครองของรัฐ³² หลักการในทางปฏิบัติซึ่งเป็นการนำหลักการในอุดมคติข้างต้น มาผันแปรหรือยืดหยุ่น ดังกล่าวนี้นี้เองที่ทำให้นักรัฐศาสตร์ที่ยึดแนวการกระจายอำนาจ หรือการปกครองท้องถิ่นตามอุดมคติเห็นว่า เป็นการดีความเพื่อการคงสภาพเดิมของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งสืบทอดมาตั้งแต่ระบอบรวมอำนาจ หรือเป็นเหตุผลในทางจิตวิทยาอย่างหนึ่งที่ต้องการคงสภาพเดิมของความสัมพันธระหว่างข้าราชการ กับประชาชน ตามประเพณีโบราณ ซึ่งต้องเป็นไปอันที่ผู้ปกครองและผู้ได้ปกครอง (autocratic relationship)³³

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นนั้น โดยหลักสากลมีวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกันสามารถจำแนกได้ดังนี้³⁴

³²ชำนาญ ยุวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2536), หน้า 3.

³³รายละเอียดใน Choop Karnjanaprakorn, "Municipal Government in Thailand as an Institution and Process of Self - Government," P.229 : Dr.Ferderick James Horiaan, "Local Government and Administration in Thailand : A Study of Institutions and Their Cultural Sitting". "อ้างใน ดำรง สัทพิพัฒน์, ทฤษฎีและแนวทางการพัฒนาประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2508), หน้า 143 - 144.

³⁴ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2539), หน้า 13.

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลักหากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้อย่างมาก การแบ่งเบาเป็นการแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2. เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่ง มีความแตกต่างกันสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็น โดยให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากรซึ่งเป็นการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงิน งบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณที่รัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

4. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการศึกษาการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

โดยสรุป การปกครองท้องถิ่น เป็นรูปการปกครองที่เกิดจากการใช้หลักการกระจายอำนาจ (decentralization) โดยรัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครอง และจัดกิจการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นโดยท้องถิ่นเอง หรือที่เรียกว่าเป็นการปกครองตนเองของท้องถิ่น (local self government) ซึ่งมีความหมายและความสำคัญในรูปของการปกครองตนเองในการปกครองที่ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วม (participation) ในการปกครองตนเอง ตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

เพื่อให้มองเห็นภาพขององค์การปกครองท้องถิ่น หรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น จึงขอเสนอแนวคิดของนักวิชาการนักปกครอง ซึ่งได้ชี้ให้เห็นถึงองค์ประกอบที่สำคัญ ๆ ของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

ประธาน คงฤทธิศึกษากร³⁵ ได้ชี้ให้เห็นว่าการปกครองท้องถิ่น มีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย และหน่วยการปกครองท้องถิ่น นั้น ๆ จะมีสภาพเป็นนิติบุคคล

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น จะต้องไม่อยู่ในการบังคับบัญชา (hi-erarchy) ของหน่วยงานทางราชการ เพราะจะต้องเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองตนเอง (autonomy)

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้น ต้องมีองค์กรที่มาจากกาเลือกตั้ง (election) โดยประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน (political participation)

4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น จะต้องมียอำนาจในการจัดเก็บรายได้ (revenue) โดยการอนุญาตจากรัฐ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้นำมาทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า

5. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรมียอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน ตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างแท้จริง

6. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรมียอำนาจในการออกกฎข้อบังคับ เพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติไปตามนโยบายหรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับทั้งปวงไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐ

7. หน่วยการปกครองท้องถิ่นเมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้ว ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์ และความมั่นคงแห่งรัฐ และประชาชนในสวนรวม

อุทัย นิรัญโต³⁶ ระบบการปกครองท้องถิ่น จะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ

³⁵ประธาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2526), หน้า 8.

³⁶อุทัย นิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น, หน้า 22.

1. สถานะตามกฎหมาย (legal status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (area and level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่ 'อะระระดับ' ของหนึ่ง อการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวិทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (bureau of social affair) ได้ให้ความเห็นว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบายออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

5. การเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเอง ในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษี ตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐ และประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่าไม่มีอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนิน

การเท่านั้น เพราะมีเจ้านั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป³⁷ รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

การปกครองท้องถิ่น กำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองมีการเลือกตั้ง มีองค์การหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และที่สำคัญก็คือประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

ความสำคัญของอปทปกครองท้องถิ่น

จากแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ดังนี้³⁸

1. การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (basic democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมือง การปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และห่วงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด³⁹ โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลยพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นจะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่น เกิดความคุ้นเคยมีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

³⁷ อนันต์ อนันตกุล, จิตสำนึกในการบริหารราชการ, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทธรรมสาร, 2537), หน้า 10.

³⁸ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 28 - 30.

³⁹ ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), หน้า 6 - 7.

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (self government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือ การปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครอง อันเกิดจากคำสั่งเมืองบน การปกครองตนเอง คือการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่นประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน⁴⁰

นอกจากนี้ การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หรือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุดคือ รากหญ้า (grass roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งขาดอันหนึ่ง ก็คือการขาดรากฐานในท้องถิ่น⁴¹

3. การปกครองท้องถิ่น เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เนื่องจากความจำเป็นบางประการ ดังนี้

3.1 ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง

3.2 รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการ ในการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหา และความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการโครงการในท้องถิ่นโดยรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

3.3 กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยส่วนรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง

⁴⁰ อนันต์ อนันตกุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 6 - 7.

⁴¹ ลีชิต อีรวคิน, "การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท" รายงานเสนอต่อสมาคมมหาวิทยาลัยไทยและมูลนิธิ Friedrich Ebert (กรุงเทพฯ ฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 3.

ดังนั้น หากไม่มีหน่วยงานปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่าง และไม่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นถูกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินการเฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น หากได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินการเองแล้วภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายไปรัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงแต่ควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้นเพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

การแบ่งเบาภาระทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญหรือกิจการใหญ่ ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม ความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลงความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหาย่อมต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติไปยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยงานปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการเมืองบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย

6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนารูปแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การดำเนินงานพัฒนารูปแบบที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนารูปแบบที่สัมฤทธิ์ผลนั้น จะต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงมีเช่นนั้นแล้ว การพัฒนารูปแบบจะเป็นลักษณะ “หยิบยื่นยัดใส่ หรือกึ่งหยิบยื่นยัดใส่” เกิดความคาดหวังทุกปีจะมี “ลาภลอย” แทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่นกลับสร้างลักษณะการพัฒนารูปแบบพึ่งพาไม่ยอมช่วยตนเอง อันเป็นผลทางลบต่อการพัฒนาพื้น

ฐานระบอบประชาธิปไตย⁴² ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงทำให้เกิดลักษณะการพึ่งตนเอง ซึ่งเป็นหลักสำคัญของการพัฒนาชนบทอย่างยิ่ง

การกระจายอำนาจมีข้อพึงระวังและได้กลายเป็นจุดวิพากษ์วิจารณ์ ซึ่งมีอยู่หลายประการดังได้กล่าวไว้แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องขอบเขตการกระจายอำนาจ และการคำนึงถึงระดับความรู้ความสามารถของประชาชน ซึ่งเป็นปัญหาที่ถกเถียงกันอย่างมาก และมีมานานตั้งแต่สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กล่าวคือได้มีการถกเถียงถึงความพร้อมของประชาชนต่อการปกครองตนเองมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน แต่จากความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นนั้น หากจะมองรวมเป็นจุดใหญ่ ๆ แล้ว สามารถแบ่งออกได้เป็นสองด้านคือ ด้านการเมืองการปกครอง และการบริหาร กล่าวคือ ในด้านการเมืองการปกครองนั้นเป็นการปูพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และการเรียนรู้การปกครองตนเอง ส่วนด้านการบริหารนั้นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่นได้หาทางตอบสนองแก้ปัญหาด้วยตนเอง ด้วยกลไกทางการบริหารต่าง ๆ ทั้งในแง่ของการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการจัดการ เป็นต้น

การจัดหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากหรือน้อย

แนวความคิดในการจัดรูปแบบโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่น อาจจัดได้ 2 รูปแบบ ดังนี้⁴³

1. การปกครองท้องถิ่นแบบตัวแทนประชาชนดำเนินการ (representative local government)
ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นแบบตัวแทนประชาชนดำเนินการนี้ ได้แก่ ลักษณะของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เป็น local self government กล่าวคือ ได้จัดให้มีองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ เช่นสภาท้องถิ่น (local council) และฝ่ายบริหาร (executive) ต่างก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทั้งนี้อาจเป็นได้ว่าจะใช้ในระบบรัฐบาลโดยรัฐสภา (parliamentary system) เช่นมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นก่อนและพรรคหรือบุคคลที่กุมเสียงข้างมาก (majority) ในสภาท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถเป็นผู้จัดตั้งฝ่ายบริหาร คือเป็นนายกรัฐมนตรี เช่นเดียวกับระบบเทศบาลของไทยและฝรั่งเศส เป็นต้น และนอกจากนี้ในบางประเทศอาจจะใช้ระบบแยกความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ (presidential system) เช่นในสหรัฐอเมริกา ระบบการปกครองท้องถิ่นเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาล ก็อาจจะใช้ระบบนายกรัฐมนตรีและสภา กล่าวคือ มีการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีพร้อม ๆ กับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาเทศบาล

⁴²เรื่องเดียวกัน, หน้า 3 - 4.

⁴³ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, หน้า 55 - 56.

2. การปกครองท้องถิ่น แบบตัวแทนรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการ (non - representative local government)

ลักษณะการปกครองท้องถิ่นแบบตัวแทนรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการนั้น จะเป็นไปตามแนวความคิดในการแบ่งอำนาจทางการปกครอง (deconcentration) เพราะอาจเป็นด้านนโยบายของรัฐบาลที่ยังสงวนอำนาจหรือยังไม่พร้อมที่จะให้ประชาชนดำเนินการเอง รัฐบาลก็อาจจัดในรูปของการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางไปดำเนินการในการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ เช่น ประเทศไทย การจัดระบบการปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัด และอำเภอ ก็เป็นไปในลักษณะของข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งไปจากส่วนกลาง เป็นผู้ดำเนินการซึ่งระบบการปกครองดังกล่าวนี้ เรียกว่า local state government

อย่างไรก็ดีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในแต่ละประเทศนั้น การจัดรูปแบบและโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่น จะถืออย่างหนึ่งอย่างใดเด็ดขาดหาได้ไม่ เพราะย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล ดังนั้นในบางประเทศก็อาจใช้วิธีผสมผสานระบบต่าง ๆ เข้าด้วยกันก็แล้วแต่นโยบายของแต่ละรัฐบาลในแต่ละประเทศเป็นสำคัญ

หน้าที่รับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

เมื่อรัฐบาลได้กระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว องค์การปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะมีหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการแก่ประชาชน และท้องถิ่น ทั้งนี้หลักการที่จะกำหนดว่า หน้าที่ใดควรให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการควรมุ่งถึงหลักการดังต่อไปนี้⁴⁴

1. การพิจารณาถึงกำลังเงิน กำลังงบประมาณ เพราะในท้องถิ่นหลายแห่งยังประสบกับปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ ไม่สามารถดำเนินงานตามหน้าที่รับผิดชอบที่กว้างขวางเกินกำลังของตนได้

2. การพิจารณาถึงกำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ เพราะกำลังคนและเครื่องมือใช้เป็นปัจจัยที่สำคัญในการดำเนินการบริหารท้องถิ่นให้ได้ทั่วถึง

3. หน้าที่รับผิดชอบของท้องถิ่นควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากกิจการนั้นเกินกว่าภาระหรือเป็นนโยบายซึ่งรัฐบาลต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งประเทศก็ไม่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ เช่น การศึกษาในระดับอุดมศึกษาหรืองานทะเบียนที่ดิน ที่สาธารณะ เป็นต้น

⁴⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 67 - 75.

การกำหนดหน้าที่รับผิดชอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการที่เป็นอยู่ในบางประเทศ มีข้อพิจารณา ดังนี้⁴⁵

3.1 เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นและงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน (environmental service and convenience or communal service) เช่น พิพิธภัณฑสถานท้องถิ่น โบราณสถานของท้องถิ่น ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรอื่น ๆ นอกจากนั้นในด้านการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของในท้องถิ่นหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สะพานคนเดินข้าม สวนสาธารณะ สวนหย่อม การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น งานเหล่านี้เป็นงานที่เกี่ยวพันกับการดำเนินชีวิตประจำวันของคน ท้องถิ่นที่จะมารับบริการ จึงควรที่จะเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการ

3.2 งานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย (protective service) ได้แก่ งานตำรวจ งานดับเพลิง เป็นต้น

3.3 งานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม (social welfare service) งานด้านนี้เป็นงานที่มีความสำคัญสำหรับคนในท้องถิ่นเป็นอันมาก ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นต้องจัดให้มีขึ้นหรือต้องรับผิดชอบร่วมมือกับรัฐบาล เพื่อแก้ปัญหา เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุขในท้องถิ่น เพื่อการบริการประชาชน การจัดให้มีศูนย์เยาวชน การจัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา คนพิการ รวมทั้งงานที่ให้ความบันเทิงกับประชาชนในชุมชน เช่น การจัดสวนสาธารณะ สำหรับประชาชน หรือการจัดห้องสมุดสำหรับประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น

3.4 งานที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ของท้องถิ่น (the trading or commercial service) งานประเภทนี้ถือเป็นกิจการที่บริการให้ประชาชน ซึ่งหากปล่อยให้เอกชนเข้าดำเนินการอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควร หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงต้องรับมาดำเนินการเอง กิจการเหล่านี้ ได้แก่ การจัดตั้งสถานธนาถบาล หรือโรงรับจำนำ การจัดตลาด การจัดบริการเดินรถ เป็นต้น และงานต่าง ๆ นี้เป็นงานที่มีรายได้ โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชนได้

3.5 งานที่เกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่นและชุมชน (local and community development) งานในหน้าที่พัฒนาท้องถิ่นและชุมชนนี้ ถือได้ว่าเป็นงานสำคัญที่รัฐบาลจะต้องมอบให้หน่วยการปกครอง

⁴⁵Daniel Wit, A Comparative Survey of Local Government and Administration (Bangkok : Institute of Public Administration University Thammasat, 1958), pp. 59 - 61. อ้างถึงใน ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2526), หน้า 70.

ท้องถิ่นมีความรับผิดชอบ ทั้งนี้การพัฒนาท้องถิ่นหรือชุมชนนั้น ๆ เป็นงานโดยตรงของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เช่น การจัดระบบผังเมือง การรักษาความสะอาด การจัดระเบียบของชุมชน การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด ตลอดจนการส่งเสริมสภาพความเป็นอยู่ต่าง ๆ ของคนในท้องถิ่น ให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีอาชีพ มีรายได้ มีการทำมาหากินโดยสะดวก นับว่าการพัฒนาหรืองานที่เกี่ยวกับการพัฒนา (development) นี้ ต้องเป็นการพัฒนาทั้งโครงสร้าง (structure) ตัวเมือง ให้มีความสวยงาม เป็นระเบียบ และอีกทั้งเป็นการพัฒนาตัวคนในท้องถิ่น ให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เป็นสำคัญ

เมื่อเป็นดังนี้ การปกครองท้องถิ่น จะต้องตระหนักในการที่จะต้องนำเอาแนวความคิดในการพัฒนาเมือง ความสำคัญของผังเมือง และกระบวนการพัฒนาชุมชน เข้าไปใช้ในการดำเนินงานการปกครองท้องถิ่นด้วย ก็จะเป็นการพัฒนาท้องถิ่นและชุมชนให้ดีขึ้นได้อย่างแท้จริง

ลักษณะการกำหนดหน้าที่รับผิดชอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นรับไปดำเนินการนั้น กระทำได้ใน 2 ลักษณะ คือ

1) บัญญัติไว้ในกฎหมายหรือพระราชบัญญัติอันเป็นการทั่วไป ทั้งนี้ก็เพื่อต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหรือความคล้ายคลึงกัน เช่น การบัญญัติหน้าที่ของเทศบาลในพระราชบัญญัติเทศบาลที่กำหนดให้เทศบาลทุกเทศบาลมีหน้าที่ซึ่งแบ่งออกเป็นหน้าที่บังคับให้กระทำและหน้าที่ให้เลือกกระทำได้

2) บัญญัติไว้ในกฎหมายเป็นการเฉพาะเจาะจงแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในลักษณะนี้รัฐบาลจะตรากฎหมายหรือพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น พร้อมทั้งกำหนดหน้าที่รับผิดชอบขึ้นมาพร้อม ๆ กับกฎหมายนั้น เช่น การตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ก็ได้กำหนดหน้าที่รับผิดชอบไว้ชัดเจน

โดยสรุป การปกครองท้องถิ่น (local government) เป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดจากการกระจายอำนาจปกครอง (decentralization) จากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง จัดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นด้วยตนเอง ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองตนเองของท้องถิ่น (local self government) และเป็นการสอดคล้องตามครรลองของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

แนวความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งในผลประโยชน์

1. ความหมายของความขัดแย้ง

นักวิชาการและนักบริหารได้ให้ความหมายของความขัดแย้งไว้เหมือนและแตกต่างกันมากมาย ดังนี้

เวบสเตอร์ (Webster) กล่าวว่ามาจากภาษาละติน "confligere" แปลว่า " การต่อสู้" หมายถึง การทำสงคราม (warfare) "การเปรียบเทียบกันไม่ได้" (incompatibility) "ฝ่ายตรงข้าม" (opposition)⁴⁶

เบค (Beck) ให้ความหมายของความขัดแย้งไว้ว่า เป็นการตกลงกันไม่ได้ การโต้เถียง การเล่นเกมต่าง ๆ รูปแบบของการแข่งขันซึ่งฝ่ายต่าง ๆ เกี่ยวข้อง แสวงหา ทำลายหรือการกำจัดซึ่งกันและกัน⁴⁷

ชมิทท์ (Schmidt) ให้ความหมายของความขัดแย้งไว้ว่า หมายถึงการที่สองฝ่ายมีข้อมูล ค่านิยม ความเชื่อ ความคิดเห็น และความรู้สึกแตกต่างกัน⁴⁸

จุงและแมกกินสัน (Chung and Maglinson) กล่าวว่า ความขัดแย้งเป็นการต่อสู้ระหว่างผู้ที่ไม่ลงรอยกันในด้านความต้องการ ความคิด ผลประโยชน์ หรือบุคคลากร ความขัดแย้งเกิดขึ้นเมื่อบุคคล หรือกลุ่มประสบเป้าหมายทั้งสองฝ่ายไม่ได้รับความพอใจ⁴⁹

กอร์ทเนอร์ (Gortner) ให้ความหมายว่า ความขัดแย้งเป็นการต่อสู้กันระหว่างบุคคลสองฝ่าย หรือมากกว่า เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากร (resources) หรือให้เป็นไปตามแนวคิดของตน⁵⁰

ความขัดแย้ง (conflict) พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2524 ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง กระบวนการกับสถานการณ์ซึ่งบุคคล หรือกลุ่มบุคคล ไม่ต่ำกว่าสองคน หรือสองกลุ่ม แสวงหาทางทำลายความมุ่งหมายของกันและกัน ก็ด้วยกันมีให้แต่ละฝ่ายได้รับความพอใจในผลประโยชน์ของตน จนอาจถึงขั้นทำอันตรายซึ่งกันและกันได้

สำหรับนักการศึกษาของไทยก็ได้ ให้ความหมายของความขัดแย้งไว้ด้วยเช่นกัน

ชลธ ธรรมศิริ ได้ให้ความหมาย ความขัดแย้งไว้ว่า เป็นปรากฏการณ์ที่แสดงออกมาโดยการกระทำ แต่ที่แท้คือความคิดของแต่ละคนไม่เหมือนกัน ไม่ลงรอยกัน มีความแตกต่างกัน ค่านิยมแตกต่าง

⁴⁶ Webster's, New Dictionary of the American Language, 1967, p.308.

⁴⁷ D. E. Beck, 'Communication Through Confrontation : A Case Study in Intergroup Reduction, ' Paper Presented at International Communication Association, Pnonenis, Arizona (April,1971), pp.22-24.

⁴⁸ Warren H. Schmidt, 'Conflict : A Power Process for (Good or Bad) Change,' Manager Review (December, 1974, pp.6-8.

⁴⁹ Kae H. Chung and Leon C. Megginson, Organization Behavior : Developing Management Skills (New York : Harper and Row Publisher, 1981, p. 252.

⁵⁰ Harold F. Gortner, Administration in the public Factor (New York : Wiley, 1977), p.195.

กัน จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้น⁵¹

ธงชัย สันติวงษ์ และ ชัยยศ สันติวงษ์ ให้ความหมายความขัดแย้งว่า หมายถึง พฤติกรรมที่เกิดขึ้นชนิดหนึ่ง เมื่อกลุ่มตั้งแต่สองคนขึ้นไปมีการรับรู้ความคิดเห็นที่ได้มาจากกิจกรรม หรือเกี่ยวข้องไม่ตรงกัน⁵²

วิจิตร วุฒบางกูร ได้ให้ความหมายว่า ความขัดแย้งเป็นสถานการณ์ที่คนมีความคิดเห็น ความเชื่อไม่ตรงกัน และแตกอยู่ในภาวะที่ไม่อาจตกลงหาข้อมูลที่น่าพอใจได้ทั้งสองฝ่าย หากปล่อยปละละเลย ไม่ให้ความสนใจอาจก่อให้เกิดความแตกแยก อิจฉารัชชชว ซึ่งมีผลกระทบไปถึงความเสื่อมโทรมของหน่วยงานด้วย⁵³

สรุป ความขัดแย้ง หมายถึง การที่บุคคลสองฝ่ายหรือสองกลุ่ม มีความเชื่อ ค่านิยม ความคิด ความต้องการ ผลประโยชน์ หักศนคติที่แตกต่างกัน ไม่พ้องกัน ไม่ลงรอยกัน ต่างก็แสวงหาคณะของพวกเขาให้เห็นว่าบุคคลอื่น หรือความต้องการของเขาไม่ได้รับการตอบสนอง และไม่สามารถตกลงกันให้เป็นที่ยอมรับใจทั้งสองฝ่ายได้ ส่งผลให้เกิดการเป็นปรปักษ์ต่อกัน

2. ความขัดแย้งในผลประโยชน์ (conflict of interest)

ความขัดแย้งในผลประโยชน์ หรือ การขัดกันผลประโยชน์ หมายถึง การที่บุคคลสองฝ่ายหรือสองกลุ่ม แสดงหรือมีความคิดเห็นที่ไม่พ้องกันหรือไม่ลงรอยกัน ซึ่งทำให้ทั้งสองฝ่ายหรือสองกลุ่มเป็นปรปักษ์ต่อกัน เนื่องมาจากสาเหตุที่สำคัญ คือ การจัดสรร การแบ่งปันผลประโยชน์ ระหว่างบุคคลทั้งสองฝ่าย หรือสองกลุ่มไม่ลงตัว หรือไม่สามารถตกลงกันได้ นั่นก็หมายความว่า การขัดกันผลประโยชน์ เป็นความขัดแย้งของบุคคลที่เกิดขึ้นเนื่องจากบุคคลคำนึงเพียงแต่ผลประโยชน์ที่ตนจะได้รับ โดยมีได้คำนึงถึงว่าเรื่องนั้นจะถูกต้องหรือไม่ เมื่อต่างฝ่ายต่างคำนึงถึงแต่เพียงผลประโยชน์ที่ฝ่ายตนจะได้รับ การแย่งชิงผลประโยชน์ก็จะเกิดขึ้น เมื่อเกิดการแย่งชิงผลประโยชน์กัน หากไม่สามารถตกลงกันได้ ความขัดแย้งก็จะเกิดขึ้น ซึ่งเรียกว่า ความขัดแย้งในผลประโยชน์หรือการขัดกันผลประโยชน์ (conflict of interest) ผลที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งกันผลประโยชน์ อาจจะทำให้เกิดการต่อสู้กัน หรือทำลายล้างกัน เพื่อให้ฝ่ายตนได้รับผลประโยชน์ตามที่ตนต้องการ ยกตัวอย่างกรณีที่มาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโนนปอแดง จังหวัดชัยภูมิ ยิงสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเดียวกันตายถึง 6 ศพ สาเหตุสำคัญก็เนื่องมาจากความขัดแย้งในผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากองค์การบริหารส่วนตำบลโนนปอแดง

⁵¹ ชลอ ธรรมศิริ, "การจัดการความขัดแย้ง," วารสารประชาชน 12 (กุมภาพันธ์, 2521), หน้า 16.

⁵² ธงชัย สันติวงษ์ และ ชัยยศ สันติวงษ์, พฤติกรรมของบุคคลในองค์การ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เจริญทัศน์, 2522), หน้า 115-116.

⁵³ วิจิตร วุฒบางกูร, ศิลปศาสตร์นำสู่สำหรับผู้ผู้นำ (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร, 2526), หน้า 173.

ดังนั้น การแสดงความคิดเห็นของสมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เกี่ยวกับบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งสองฝ่ายอาจจะแสดงความคิดเห็นที่มีลักษณะเป็นการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายไว้ก็ได้ ซึ่งจะต้องวิเคราะห์เป็นราย ๆ ไป หากสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งสองฝ่ายแสดงความคิดเห็นที่เป็นลักษณะต่างฝ่ายต่างปกป้องผลประโยชน์ของตนไว้ ถ้าเป็นเช่นนั้นจริง แสดงให้เห็นว่าความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นความขัดแย้งในผลประโยชน์ ไม่ใช่ความขัดแย้งในหลักการของความชอบธรรมในการดำรงอยู่ของทั้งสององค์กร

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการสำรวจวรรณกรรม ผลงานการวิจัย และผลการศึกษาที่เกี่ยวข้อง พบว่าในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีน้อยมาก ส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับสภาตำบล ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีผู้ศึกษาไว้ค่อนข้างมาก ผู้วิจัยจะขอนำผลงานการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล ที่สำคัญ ๆ พอสังเขป ดังนี้

1. ในปี 2539 คณะกรรมการพัฒนาระบบการกระจายอำนาจ และการมอบอำนาจระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ได้ทำการศึกษาเรื่อง "แนวทางการปฏิรูปองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น" ผลของการศึกษา สรุปได้ดังนี้⁵⁴

1.1 สภาพปัญหาของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประสบกับปัญหาหลายประการ ได้แก่

1.1.1 อำนาจหน้าที่ ของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีอยู่อย่างจำกัด ทั้งนี้ เนื่องมาจากการขยายงานของการบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ลงไปในพื้นที่มากยิ่งขึ้น

1.1.2 องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีหลายรูปแบบและบางรูปแบบ ประชาชนก็ยังมีได้มีบทบาทในการบริหารได้อย่างเต็มที่ ดังจะสังเกตได้จากองค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล (ที่นายอำเภอเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล) และการบริหารงานระดับเขต และแขวงในกรุงเทพมหานคร

1.1.3 องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่อย่างจำกัด และยังขาดแคลนทรัพยากรการบริหาร และความเป็นอิสระในการบริหารเป็นอย่างมากอีกด้วย ได้แก่ งบประมาณ การเงิน การคลัง และบุคลากร เป็นต้น

⁵⁴ คณะกรรมการพัฒนาระบบการกระจายอำนาจระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น, "รายงานผลการศึกษา เรื่อง แนวทางการปฏิรูปองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น", 25 กันยายน 2539. (อัตสำเนา).

1.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการ ฯ ได้พิจารณาสภาพปัจจุบัน และปัญหาของการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่น แล้ว จึงมีข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปต่อไป ดังนี้

1.2.1 ในระยะสั้นและกลาง การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ยังมีความจำเป็นที่จะต้องคงไว้ก่อน แต่จะต้องลดบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่เคยปฏิบัติในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นลง และค่อย ๆ กระจายอำนาจหน้าที่ ที่เป็นภารกิจของท้องถิ่นทั้งหมด ไปให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการ และในระยะยาวการบริหารราชการแผ่นดิน ก็จะมีการบริหารราชการส่วนกลางกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก ส่วนการบริหารราชการส่วนภูมิภาค หลังจากลดบทบาทลงจะเหลือเพียงการกำกับดูแล ประสานงาน เพื่อเชื่อมกับการบริหารราชการส่วนกลาง ในการตัดสินใจ หรือแก้ปัญหาในระดับชาติ ทั้งนี้ เพราะหากให้ท้องถิ่นเป็นตัวแทนของรัฐ การตัดสินใจ หรือแก้ปัญหาสำคัญจะทำได้ยากและล่าช้า อาจเกิดความเสียหายต่อส่วนรวมได้

1.2.2 พยายามลดประเภทขององค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้เหลือน้อยประเภทที่สุด และในขณะเดียวกันก็ให้ประชาชนได้เข้ามามีอำนาจและบทบาทในการบริหารอย่างเต็มที่ในทุกรูปแบบ และทุกระดับขององค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

1.2.3 ให้มีการปฏิรูปองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ เพื่อให้้องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น สามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง ดังนี้

1) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีองค์การ 2 ส่วน (แผนภูมิประกอบที่ 1) คือ

ส่วนแรก เป็นองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ต่อไปนี้จะเรียกว่า เทศบาล (municipality) ที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินงานที่เป็นภารกิจพื้นฐานของแต่ละท้องถิ่นในเขตพื้นที่ของตนเอง มี 2 ประเภท คือ

(1) ประเภทองค์การที่ใช้สำหรับการบริหารท้องถิ่นที่เป็นชุมชนชนบทต่อไปนี้จะเรียกว่า "เทศบาลชุมชนชนบท" (rural municipality) ซึ่งอาจมีหลายรูปแบบก็ได้

(2) ประเภทองค์การที่ใช้สำหรับการบริหารท้องถิ่นที่เป็นชุมชนเมืองต่อไปนี้จะเรียกว่า "เทศบาลชุมชนเมือง" (urban municipality) ซึ่งอาจมีหลายรูปแบบก็ได้

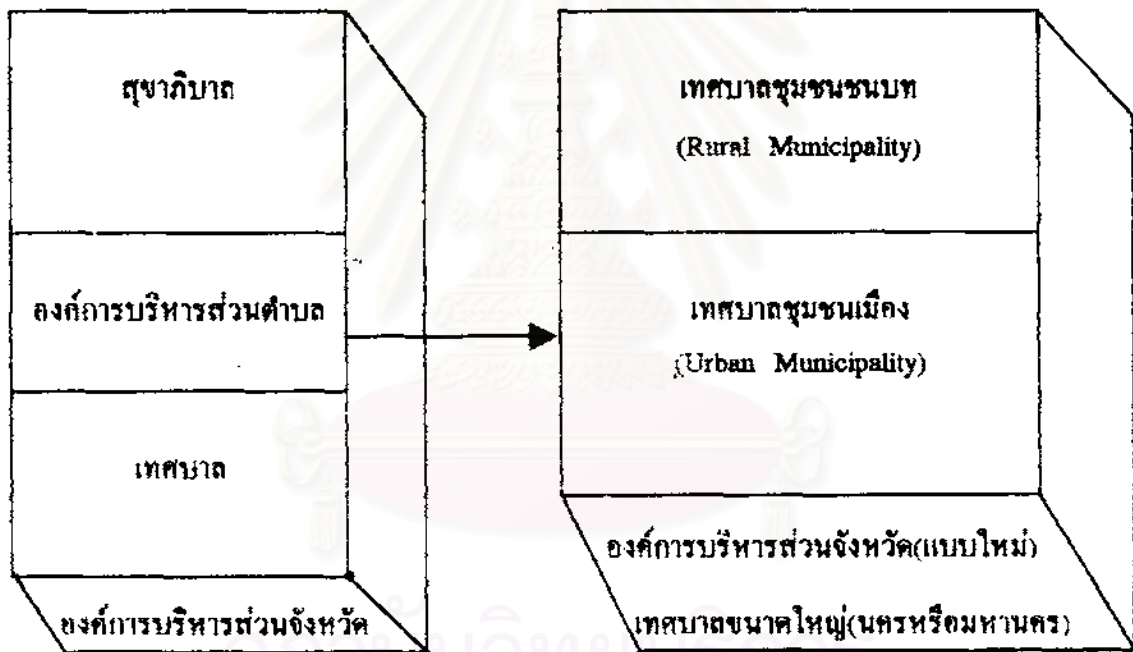
ทั้งนี้ เมื่อมีการปฏิรูปองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นตามส่วนแรกแล้ว จะทำให้ประเทศไทยมีการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเต็มทุกพื้นที่ และเป็นรูปแบบที่ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง

(แผนภูมิประกอบที่ 1)

องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

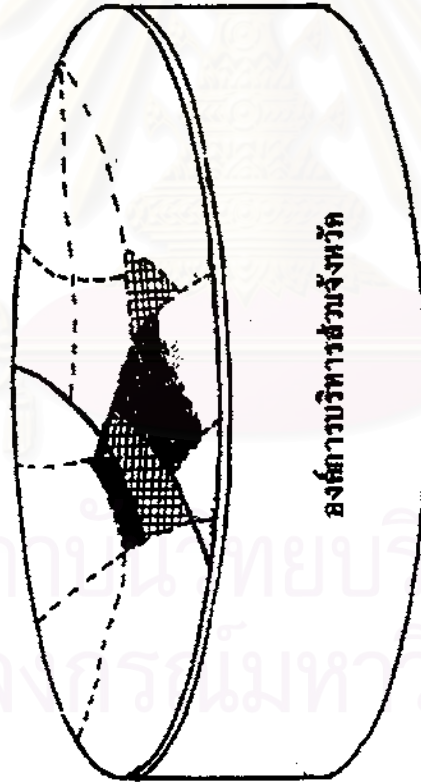
รูปแบบปัจจุบัน

รูปแบบที่เสนอใหม่



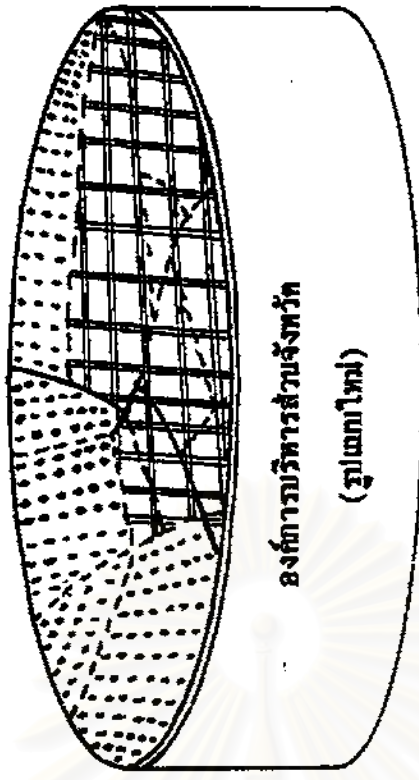
สงเคราะห์โดย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จังหวัดต่าง (ปัจจุบัน)



- == เขตจังหวัด
- เขตอำเภอ
- - - เขตตำบล
- อ.บ.ค.
- ▣ สุขาภิบาล
- เทศบาล

รูปแบบที่เสนอ



- ▣ เทศบาลสุขุมวิท
- ▣ เทศบาลสุขุมวิทบางเมือง

ส่วนที่สอง เป็น องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ซึ่งในระยะแรกนี้ก็ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชน จะครอบคลุมพื้นที่เทศบาลชุมชน ฯ (ส่วนแรก) อีกชั้นหนึ่ง แต่ในระยะยาวองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะแปรสภาพไปเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ ซึ่งอาจเรียกชื่อว่าเทศบาลนคร หรือเทศบาลมหานคร (Metropolitan) ที่มีภารกิจคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดต่อไป (คำว่า "เทศบาล" (Municipality *) ในที่นี้จึงมีความหมายกว้างกว่า คำว่า "เทศบาล" ในกฎหมายไทยปัจจุบัน) โดยมีภารกิจไม่ซ้ำซ้อนกันทั้งนี้ให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบหลักอยู่ 3 ประการ คือ

(1) ประสานงานระหว่างเทศบาลกับเทศบาล และประสานงานระหว่างเทศบาลขนาดใหญ่ กับส่วนกลาง

(2) ปฏิบัติภารกิจของท้องถิ่นที่เทศบาลตกลงใจให้ดำเนินการ และเทศบาลขนาดใหญ่ หรือเทศบาลมหานครยอมรับทำ ให้ ซึ่งอาจเป็นภารกิจที่หากเทศบาลใดเทศบาลหนึ่งกระทำเองอาจไม่คุ้ม ค่า หรือมีเทคโนโลยี ไม่เพียงพอ

(3) ปฏิบัติภารกิจของส่วนกลาง (ภารกิจใดเป็นส่วนกลาง หรือของส่วนท้องถิ่น จะถูกจัดแบ่งไว้อย่างชัดเจน)

*Municipality ในที่นี้และในทุกแห่งที่มีการกล่าวถึงนี้ หมายถึง องค์การปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบที่สมาชิกขององค์การทุกคนมาจากการเลือกตั้งของประชาชน องค์การปกครองท้องถิ่นดังกล่าว อาจมีหลายรูปแบบ เช่น แบบคณะกรรมการ (Commission Plan) รูปแบบผู้บริหาร หรือ นายกเทศมนตรีกับสภา (Executive or Major - Council Plan) ซึ่งอาจมีลักษณะ เป็น Strong Executive หรือ Weak Executive ก็ได้ หรือในรูปแบบผู้จัดการกับสภา (Manager - Council Plan) หรือรูปแบบ อื่น ๆ ตามแต่จะกำหนดขึ้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1.2.4 การแปรสภาพขององค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ ในปัจจุบันไปสู่องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ ให้ดำเนินการดังนี้ (แผนภูมิประกอบที่ 1 - 2)

1) สุขาภิบาล ในอนาคตสุขาภิบาลต้องพัฒนาไปสู่ความเป็นองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการเลือกตั้งทั้งหมด และจะกลายสภาพเป็นรูปแบบหนึ่งของเทศบาลชุมชนชนบท หรือเทศบาลชุมชนเมืองก็ได้ ตามสภาพความเป็นจริงต่อไป

2) องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นรูปแบบหนึ่งของเทศบาลชุมชนชนบทแต่โดยบทบัญญัติของกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งที่ครอบคลุมพื้นที่ ที่มีลักษณะเป็นชุมชนเมืองก็จะแปรสภาพไปเป็นเทศบาลชุมชนเมืองได้ในที่สุด

3) เทศบาลตามกฎหมายปัจจุบัน ซึ่งมีเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครจะถูกกำหนดให้แปรสภาพเป็นเทศบาลตามความหมายใหม่ ในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง เช่น เทศบาลชุมชนชนบทและเทศบาลชุมชนเมือง

4) องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรอยู่ต่อไป เพื่อรองรับงานของท้องถิ่นที่คาบเกี่ยวกันหลายพื้นที่ และเป็นหน้าที่ที่เทศบาลไม่สามารถปฏิบัติหรือกระทำได้ และให้ทั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทั้งนี้ให้แปรสภาพเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ในความหมายใหม่โดยเร็ว สำหรับชื่อเรียกอาจคงชื่อเดิม คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดไปก่อน เพื่อความเหมาะสมและการยอมรับ หรืออาจปรับปรุงเป็นชื่อใหม่ โดยยังคงของเดิมไว้บางส่วน เช่น องค์การบริหารจังหวัด องค์การบริหารท้องถิ่นจังหวัด นคร หรือมหานคร เป็นต้น

5) องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) เมืองพัทยา ควรให้แปรสภาพเป็นเทศบาลรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง หรือระบบผู้จัดการนคร (city manager) เดิมรูปแบบ

(2) กรุงเทพมหานคร ควรกระจายอำนาจลงไปถึงระดับเขต และแขวง โดยรวมเขตต่าง ๆ เช่น 3 - 4 เขต/แขวง เป็นเทศบาลชุมชนรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง จะทำให้มีเทศบาลเต็มพื้นที่ จากนั้นก็จัดรูปแบบของกรุงเทพมหานคร เป็นเทศบาลขนาดใหญ่ (metropolitan) ชำนาญโดยมีภารกิจไม่ซ้ำซ้อน ดังได้กล่าวมาแล้วในส่วนที่สองข้างต้น

อนึ่ง การปรับรูปแบบการปกครองตามแนวความคิดที่เสนอ จะต้องแก้ไขกฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานสำเร็จ ควรอิงกฎหมายเดิมไปก่อนแล้วปรับแก้เพื่อเข้าสู่รูปแบบที่เหมาะสมประชาชนจะยอมรับได้ง่าย และลดกระแสต่อต้านได้มาก

1.2.5 กำหนดเวลาการปรับเปลี่ยนจากเดิมสู่รูปแบบตามแนวความคิดใหม่ไว้ 30 ปี เพื่อให้สามารถปรับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แบบที่เป็นอยู่เปลี่ยนแปลงไปสู่การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ที่ยั่งยืนและพึ่งพาตนเองได้ จึงกำหนดเป็น 4 ระยะ ให้ครอบคลุมการเปลี่ยนแปลงทั้งในระดับโครงสร้าง กลไกการจัดการ และพฤติกรรมกรรมการบริหารที่สอดคล้องกัน ดังนี้

ระยะที่ 1 (ปีที่ 5) สุขาภิบาลจะแปรสภาพเป็น องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการเลือกตั้งทั้งหมด

ระยะที่ 2 (ปีที่ 10) องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด จะแปรสภาพเป็นเทศบาลชุมชนชนบท หรือเทศบาลชุมชนเมือง ตามลักษณะพื้นที่

ระยะที่ 3 (ปีที่ 20) องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นบางส่วนพึ่งตนเองได้ กล่าวคือ การพัฒนาด้านเศรษฐกิจที่ดำเนินการควบคู่กันมากับการพัฒนารูปแบบ การบริหารขององค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จะมีการผนึกกำลังกันเพื่อพัฒนาด้านเศรษฐกิจ โดยมีทิศทางของตนเองอย่างชัดเจน

ระยะที่ 4 (ปีที่ 30) องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทั้งหมดสามารถพึ่งตนเองได้ทั่วประเทศ

1.2.6 ในส่วนที่เกี่ยวกับบุคลากรประจำขององค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ควรมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งได้ดูแลบังคับบัญชากำลังคนของตนเอง และให้บุคลากรมีโอกาสเจริญก้าวหน้า และสามารถถ่ายเทไปสู่องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น อีกด้วย ควรให้อิสระแก่องค์การ ฯ แต่ละแห่งโดยไม่ถูกควบคุมจากส่วนกลาง แต่ว่าในระยะแรก เพื่อให้การบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพ และเป็นขวัญกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน เห็นควรให้มีองค์รกลกลางบริหารงานบุคคลกลางที่เป็นหน่วยงานอิสระระดับชาติที่คอยอำนวยความสะดวก เกี่ยวกับบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น เป็นผู้ประสานงาน ด้านบุคลากรขององค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ในรูปแบบที่เหมาะสม

2. ในปี พ.ศ.2522 ถาวร พรหมมีชัย⁵⁵ ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับปัญหาองค์การบริหารส่วนจังหวัด กาศสินธุ์ และได้ข้อสรุปจากการศึกษาวิจัย ดังนี้

องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่งของไทยซึ่งมีขอบเขตความรับผิดชอบกว้างขวาง องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ไม่สามารถให้บริการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพเท่าที่ควรทั้งนี้เนื่องจากมีปัญหา และอุปสรรคที่สำคัญ คือ

1. ปัญหาเรื่องหน้าที่และรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ไม่สัมพันธ์กัน
2. ปัญหาเรื่องการกำหนดนโยบาย และการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย การบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

⁵⁵ถาวร พรหมมีชัย, ปัญหาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์, วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522.

3. ปัญหาเรื่องพฤติกรรมของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

สำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาวิจัยปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ดังกล่าว โดยจะศึกษาวิจัยทั้งทางด้านการวิจัย ค้นคว้าจากเอกสาร (documentary research) และการวิจัยสนาม (field research) หรือ survey research ซึ่งจะเป็นการศึกษาวิจัยจากแบบสอบถาม (questionnaire) รวมทั้งการสังเกตการณ์การปฏิบัติงานและการสัมภาษณ์ (interview) ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

จากการศึกษาวิจัยพบว่า

1. หน้าที่และรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ไม่สัมพันธ์กัน เพราะรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ไม่พอกับภาระหน้าที่ที่กฎหมายได้กำหนดให้ปฏิบัติจัดทำ
2. การกำหนดนโยบาย และการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคและระบบบริหารราชการส่วนกลาง
3. พฤติกรรมของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ไม่เอื้ออำนวยให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น จากปัญหาอุปสรรคดังกล่าวขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ จึงน่าที่จะแก้ไขปัญหาอุปสรรค ดังกล่าวในเรื่องดังต่อไปนี้
 1. ปรับปรุงในด้านโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยการให้มีสภา หรือคณะกรรมการที่ปรึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
 2. ในด้านการจัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ น่าจะมีการปรับปรุง โดยการให้หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการแต่งตั้ง และได้รับความเห็นชอบจากสภาจังหวัด ซึ่งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะปฏิบัติหน้าที่ด้านเดียว และอยู่ในตำแหน่งเป็นวาระ สำหรับสมาชิกสภาจังหวัดก็น่าจะให้มีการหมุนเวียนกันออกจากตำแหน่งครั้งละครึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาจังหวัดทั้งหมด เพื่อให้ประชาชนสามารถควบคุมได้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น (popular control)
 3. ปรับปรุงในด้านอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยการให้หน้าที่ที่ต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากเป็นหน้าที่ของรัฐบาลไปพลางก่อนจนกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะสามารถเลี้ยงตัวเองได้
 4. ในด้านรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ น่าจะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นตามความเหมาะสมไม่ใช่เก็บในอัตราที่ตายตัว ดังเช่นที่เป็นอยู่ใน

ขณะนี้ ส่วนประเภทภาชีอากรที่จัดเก็บนั้นก็น่าจะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในการจัดเก็บภาชีอากรในแต่ละท้องถิ่นแตกต่างกันไป นอกจากนี้ ในเรื่องการกู้เงินก็น่าจะเป็นอำนาจของสภาจังหวัดโดยตรง

5. ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในด้านการควบคุม นั้น น่าจะให้ เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการสั่งยุบสภาจังหวัด และมีอำนาจชี้ขาดในกรณีที่ย้ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความเห็นขัดแย้งกันในเรื่องมติของสภาจังหวัด

3. ในปี พ.ศ. 2534 ได้มีการสัมมนาสมาชิกสภาจังหวัด นักวิชาการ นักการเมือง และข้าราชการ ซึ่งจัดโดยสถาบันศึกษาและวิจัยพัฒนาการเมือง ในรายงานดังกล่าวได้มีการสะท้อนสภาพปัญหารวมทั้งการเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้⁶⁶

ประเด็นสำคัญของการสัมมนาดังกล่าว พิจารณาถึงการปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาจังหวัด เพื่อให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีศักดิ์ศรี อารมณ์ความเป็นองค์กรที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนให้ได้ จากการสัมมนาได้สรุปแนวทางในการปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดไว้ 3 แนวทาง คือ

1. คงสภาพปัจจุบันขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ เพิ่มอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาจังหวัดตามที่บัญญัติไว้ในสมัยปัจจุบันให้มากขึ้นและชัดเจนขึ้น

2. ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งจะทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะคล้ายกับกรุงเทพมหานครหรือเทศบาล อย่างไรก็ตาม ก็มีประเด็นปัญหาที่น่าพิจารณาตามมาว่า เมื่อกำหนดให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงหรือมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสภาจังหวัดแล้ว สภาจังหวัดจะบริหารกิจการในจังหวัดในรูปใดมีความสัมพันธ์กับข้าราชการอื่นอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด จึงจะทำให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. ให้สภาจังหวัดมีฐานะเป็นสภาผู้แทนปวงชนในจังหวัด สามารถควบคุมการปฏิบัติงานของจังหวัดในส่วนต่าง ๆ ได้ในฐานะเป็นผู้แทนปวงชนในจังหวัดนั้น ๆ

⁶⁶ กระมล ทองธรรมชาติ และสมบุรณ์ สุขสำราญ, องค์การบริหารส่วนจังหวัดสถานการณ์ปัญหาและแนวทางแก้ไข, สรุปรายงานการสัมมนาของสถาบันศึกษาวิจัยและพัฒนาการเมือง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537, หน้า 14.

4. ในปี 2539 โภคิน พลกุล ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “แนวทางการพัฒนานโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่น” โดยได้เสนอแนะการปรับปรุงสภาพตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่น่าสนใจ ไว้ดังนี้⁵⁷

4.1 ให้สภาพตำบลทั่วประเทศมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นองค์กรกึ่งภูมิภาคกึ่งท้องถิ่นที่ชัดเจนมากขึ้น โดยให้มีความเป็นอิสระในการบริหารรับผิดชอบในการจัดทำกิจการและโครงการต่าง ๆ ไม่ใช่เพียงแต่อนุมัติโครงการอย่างที่ เป็นอยู่ในปัจจุบันปรับปรุงอำนาจหน้าที่และรายได้ของสภาพตำบลให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนและให้สามารถปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้มีโครงสร้างระบบขององค์กรเดียว ในรูปคณะกรรมการเหมือนเดิมและมีจำนวนคงเดิม คือ สมาชิกประกอบด้วยกำนันเป็นประธานสภาพตำบลโดยตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล การรักษาความสะอาด การกำจัดขยะ การจัดให้มีน้ำสำหรับอุปโภคบริโภคและการเกษตร การสร้างและการบำรุงรักษาทางคมนาคม การไฟฟ้า ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม และการประกอบอาชีพของราษฎร ตลอดจนกิจการอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อสภาพตำบล และประการที่สำคัญคือการเพิ่มให้สภาพตำบลมีอำนาจในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล และพิจารณาให้ความเห็นชอบงบประมาณรายจ่าย รวมทั้งการคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติอีกด้วย

4.2 หลังจากปรับปรุงสภาพตำบลให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้ว ก็จะต้องมีการพัฒนาและการยกฐานะสภาพตำบลซึ่งเป็นองค์กรกึ่งภูมิภาคกึ่งท้องถิ่นให้เป็นองค์กรกระจายอำนาจอย่างแท้จริงในรูปขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป โดยใช้หลักเกณฑ์เรื่องรายได้มาเป็นตัวกำหนด ซึ่งรายได้ดังกล่าว อาจจะตั้งไว้ไม่สูงนัก ทั้งนี้ เพราะช่วงเปลี่ยนผ่านจากสภาพตำบลมาเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งต้องมีการระดมความรับผิดชอบและความเชี่ยวชาญในการบริหารมากกว่านั้น ต้องใช้เวลาเตรียมการอย่างน้อยประมาณ 3 - 5 ปี เพื่อให้ประชาชนได้ฝึกฝนเรียนรู้และพัฒนาการบริหารในรูปแบบสภาพตำบลซึ่งเป็นนิติบุคคล ในช่วงระยะหนึ่งก่อนที่จะบริหารองค์การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

อนึ่ง ในช่วงแรกนี้เอง เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ตำบลที่มีความพร้อมด้านรายได้ระดับหนึ่งได้ทดลองบริหารงานในรูปขององค์การบริหารส่วนตำบล และเพื่อเป็นตัวอย่างในการศึกษาถึงข้อดี ข้อเสีย เพื่อปรับปรุงต่อไป ก็ควรกำหนดเกณฑ์ให้สภาพตำบลส่วนหนึ่งยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทันที

4.3 การจัดโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ควรให้มีฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารแยกจากกัน โดยสมาชิกสภา มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละหมู่บ้านส่วนหนึ่ง และอีกส่วน

⁵⁷ โภคิน พลกุล, “แนวทางการพัฒนานโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่น” (รายงานการวิจัยเบื้องต้น, 2539)

หนึ่งคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งแม้จะเป็นตัวแทนของส่วนกลางแต่ก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นกัน ซึ่งปัจจุบัน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ได้รับเลือกตั้งใหม่ จะมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียง 5 ปี ทั้งนี้ เพราะกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นส่วนสำคัญในการปกครองประเทศมาเป็นเวลาช้านาน ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจและรัฐธรรมนูญ ควรให้สมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งมีจำนวนมากกว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเข้มแข็งมากขึ้น จึงค่อยปรับปรุงกฎหมายลักษณะการปกครองท้องที่ ถ่ายโอนอำนาจของกำนันผู้ใหญ่บ้านไปสู่องค์การบริหารส่วนตำบล ยิ่งเมื่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีวาระ 5 ปีเหมือนกันหมดในอีกประมาณ 30 ปีข้างหน้า เราก็อาจเลิกระบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้านได้ โดยมีองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นพื้นฐานแทนผู้มีความตั้งใจจะรับใช้ประชาชนในตำบลก็สามารถเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาและเป็นผู้บริหารองค์การส่วนตำบลโดยตรง

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการกิจท้องถิ่นมากกว่าหน้าที่ของสภาตำบลเดิมและที่จะยกเป็นนิติบุคคล นอกเหนือจากหน้าที่หลัก ๆ ในการดูแลรักษาความสะอาด การจัดให้มีน้ำใช้ การบำรุงรักษาถนนและการคมนาคมต่าง ๆ เช่น อำนาจหน้าที่ในเรื่องการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การป้องกันและบำบัดโรค การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์ ตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม สุสานและฌาปนสถาน การจัดให้มีสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจสวนสาธารณะ รวมทั้งการจัดการดูแลรักษาทรัพยากรอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตลอดจนการพาณิชย์ และการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.4 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบัน เป็นองค์กรที่รับผิดชอบในพื้นที่นอกเขตสุขาภิบาลและเทศบาล มิได้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่รับผิดชอบในพื้นที่ทั่วจังหวัด โดยมีองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ปฏิบัติภารกิจอยู่ในพื้นที่เดียวกัน ดังนั้น เมื่อมีการปรับปรุงในระดับตำบลดังที่กล่าวมาข้างต้น หากยังคงองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไปในรูปเดิมก็จะเป็นไปไม่ได้ เพราะจะเกิดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกัน ดังนั้นจึงควรปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

4.4.1 ปรับโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้มีผู้บริหารมาจากสมาชิกสภาจังหวัดแทนผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐ ในส่วนสภาจังหวัดนั้นให้มีโครงสร้างมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งจังหวัดเหมือนเดิม แต่ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับการมีผู้บริหารที่มาจากประชาชนเช่นกัน

4.4.2 ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ครอบคลุมถึงภารกิจ ในการจัดทำแผน ประสานงาน ประสานนโยบายและแผน ในระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่น และในระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันในพื้นที่จังหวัด ตลอดจนปฏิบัติการหรือจัดทำภารกิจในระดับจังหวัด หรือที่องค์กรปกครอง ท้องถิ่นอื่นในจังหวัดไม่อาจทำได้

เขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงต้องครอบคลุม และซ้อนทับพื้นที่เขตเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล สภาตำบลเพื่อปฏิบัติภารกิจดังกล่าว ซึ่งจะไม่ขัดแย้งกัน แต่จะเป็นไปในทางความร่วมมือส่งเสริมและสนับสนุนกันเพื่อให้การพัฒนาจังหวัดเป็นไปในทิศทางหลักที่เหมือนกัน และสอดคล้องกับทิศทางของชาติและเกิดประสิทธิผลมากกว่าต่างคนต่างทำ

4.4.3 ปรับปรุงแหล่งที่มาของแหล่งรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยกำหนดให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อช่วยการบริหารและการจัดทำโครงการใหญ่ ๆ ขณะเดียวกัน ก็จะต้องให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะเก็บภาษีบางอย่าง บางส่วนเพิ่มขึ้น และมีฐานภาษีที่เป็นรายได้โดยตรงของตนเอง

5. จรัส สุวรรณมาลา⁵⁶ ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลศักยภาพและทางเลือกสู่อนาคต” โดยทำการสัมภาษณ์บุคคลระดับจังหวัด อำเภอและตำบล รวมทั้งสำรวจความคิดเห็นของสมาชิกสภาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนในพื้นที่ประกอบกับใช้การสังเกตการณ์เกี่ยวกับการจัดทำแผน การจัดทำบัญชี การประชุม และสิ่งอำนวยความสะดวกภายในสำนักงานของสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล 15 ตำบล ใน 5 จังหวัด ทั่วทุกภาคของประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า

1) สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลต่าง ๆ มีจุดเด่น คือ การมีโครงสร้างองค์การที่เล็ก และมีความยืดหยุ่นสูง มีบุคลากรแบบ paraprofessional ซึ่งประกอบด้วย บุคคลในท้องถิ่นทั้งสิ้น มีการทำงานเป็นทีม มีความตั้งใจที่จะทำงานเพื่อชุมชนของตนเองสูง ในด้านปัจจัยแวดล้อมมีหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การเอกชน (NGOs) ซึ่งดำเนินกิจกรรมด้านการพัฒนาชนบทและการจัดบริหารพื้นฐานต่าง ๆ ซึ่งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถประสานงานขอความช่วยเหลือ และจัดทำกิจกรรมร่วมกันได้

2) สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ยังมีข้อด้อยที่จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไข เพื่อพัฒนาศักยภาพการบริหารให้ดียิ่งขึ้น ได้แก่ การวางแผนและการจัดท่างบประมาณการบริหารจัดการและบุคลากร

จากผลการศึกษาวิจัยดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ได้มีการศึกษาถึงทัศนคติและความรู้ความเข้าใจของผู้นำท้องถิ่น และปัญหาการบริหารงานของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลไว้บ้างแล้ว แต่ยังไม่แพร่หลายมากนัก ผู้วิจัยจึงเห็นว่าหากได้มีการศึกษาเฉพาะปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วน

⁵⁶จรัส สุวรรณมาลา, “สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลศักยภาพและทางเลือกสู่อนาคต” (รายงานการวิจัย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539)

ตำบลกันอย่างจริงจัง ก็น่าจะช่วยตอบข้อสงสัยต่าง ๆ และสามารถนำปัญหาหรือจุดอ่อนต่าง ๆ มาปรับปรุงแก้ไข ซึ่งจะช่วยให้ อบต. สามารถบริหารงานได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

6. สวัสดิ์ ศรีสุวรรณดี⁵⁹ ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคล : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอเมืองเชียงใหม่” ได้ทำการสำรวจทัศนคติของประชาชนและความพร้อมของสภาตำบลในอันที่จะยกฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่คาดว่าจะได้รับความเห็นชอบผ่านรัฐสภา และบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป ผลการศึกษาพบว่า

1) การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น ในเขตอำเภอเมืองเชียงใหม่ ด้วยการยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคล เรืออำนวยการประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานคณะกรรมการสภาตำบล

2) กฎ ระเบียบ และวิธีปฏิบัติที่มีอยู่ ไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสภาตำบลที่เป็นนิติบุคคล

7. โกวิท หนองงาม⁶⁰ ได้สำรวจภาคสนามถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นเมื่อปี 2538 โดยภาพรวมพบประเด็นปัญหาที่คล้ายคลึงกัน ดังนี้

1) อาคาร สถานที่ และวัสดุอุปกรณ์ใน อบต. พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคดังนี้

(1) ยังไม่มีสถานที่ตั้ง อบต. เป็นของตนเอง

(2) สถานที่และอุปกรณ์ต่าง ๆ ใน อบต. ยังไม่พร้อม ไม้ดี และมีไม้เพียงพอ

2) เกี่ยวกับความรู้ความสามารถ พบว่าที่ยังเป็นปัญหา มีดังนี้

(1) ไม่ค่อยมีความรู้และประสบการณ์ ก้าวทำงานได้ไม่ดีเท่าที่ควร

(2) ไม่มีความรู้ ความเข้าใจในระบบ ระเบียบ ข้อบังคับของ อบต. และไม่คอยรู้เรื่องการทำงานในบทบาทหน้าที่และชาวสารต่าง ๆ

(3) ประชาชนทั่วไปยังไม่มีความรู้ความเข้าใจและไม่ให้ความร่วมมือ

(4) ปลัด อบต. ที่ตั้งเป็นการชั่วคราว ยังไม่มีความรู้ และไม่ทำงาน ทำงานไม่ทัน

ประธานฯ ยังไม่ค่อยมีความรู้

⁵⁹ สวัสดิ์ ศรีสุวรรณดี “การยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคล : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอเมืองเชียงใหม่” (รายงานการค้นคว้าแบบอิสระ คณะบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2537)

⁶⁰ โกวิท หนองงาม, “ศึกษาภาพการปฏิบัติงานของ อบต. ปัญหาและอุปสรรค” ในอาทิตย์, ฉบับที่ 992 (14 - 20 มิถุนายน, 2539), หน้า 35.

3) เกี่ยวกับการจัดการใน อบต. พบว่าที่ยังมีปัญหามีดังนี้

(1) งบประมาณล่าช้า งบประมาณน้อย ยังขาดแคลน และไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการ

(2) การประชุมของสมาชิกสภา อบต. ไม่ตรงตามเวลา ไม่พร้อมเพรียงกันไม่ค่อยลงรอยกัน

(3) บทบาทของผู้หญิงในที่ประชุมยังมีน้อย

(4) การแสดงความคิดเห็นยังไม่กล้าแสดงออก

(5) ทำงานไม่ทัน งบประมาณและการจัดสรรยังไม่เป็นธรรมเท่าที่ควร

(6) ขาดเจ้าหน้าที่การเงินการบัญชี และประธานยังประกาศรับสมัครไม่ถูกต้อง

(7) ขาดความสามัคคี การประสานงาน และการประชาสัมพันธ์ที่ดี

8. จากการสัมภาษณ์ในหัวข้อปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่จังหวัดตาก โดยมูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พบประเด็นที่น่าสนใจหลายประการ เช่น การที่ต้องยืมตัวข้าราชการมาทำงานใน อบต. โดยไม่มีพนักงาน อบต. เป็นของตนเอง การมีวัสดุอุปกรณ์ในการทำงานจำกัด การไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของสมาชิก อบต. การไม่สามารถจัดทำข้อบังคับตำบลได้เอง ตลอดจนการไม่สามารถทำแผนพัฒนาตำบลของตนเองได้ต้องขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ การไม่เข้าใจเรื่องระบบการจัดทำบัญชีและงบประมาณของตำบล เป็นต้น⁵¹

⁵¹ โกวิทย์ พวงงาม, เรื่องเดียวกัน.