

ข้อเสนอในการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย*

Proposal for Local Government Reform in Thailand

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์**

บทคัดย่อ

บทความวิจัยเรื่อง “ข้อเสนอในการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย” มีจุดประสงค์เพื่อศึกษาทบทวนถึงสภาพปัญหาและข้อจำกัดในเชิงโครงสร้างของการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ภายหลังจากการปฏิรูปครั้งสำคัญช่วงหลัง พ.ศ. 2540 ว่าผลของการปฏิรูปในครั้งนั้นส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นไทยเปลี่ยนแปลงไปในเชิงโครงสร้างอย่างไร และภายใต้ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีข้อจำกัดอย่างไร รวมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปและปรับปรุงโครงสร้างของการจัดการปกครองท้องถิ่นเพื่อแก้ปัญหาและข้อจำกัดเหล่านั้น การศึกษาวิจัยทำให้พบว่า การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นไม่ได้มีการพิจารณาถึงภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการอย่างรอบคอบ และเป็นการปฏิรูปที่ขาดความเชื่อมโยงกับการปฏิรูประบบราชการ และยังนำไปสู่ปัญหาด้านความสัมพันธ์เชิงอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (upper-tier) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (lower-tier) อันส่งผลสำคัญต่อการขับเคลื่อนและดำเนินภารกิจด้านการพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่

ด้วยสภาพปัญหาข้างต้นนั้น จึงมีข้อเสนอแนะที่สำคัญคือให้มีการปฏิรูปเชิง “โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ในมิติต่างๆ เพื่อมุ่งหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินภารกิจด้านการพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด โดยเสนอให้ในการปฏิรูปการจัดการปกครอง

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานวิจัยเรื่อง “ข้อเสนอในการปฏิรูปโครงสร้างท้องถิ่นในประเทศไทย” ซึ่งสนับสนุนทุนวิจัยจากสถาบันพระปกเกล้า

** รองศาสตราจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ดร.)

ท้องถิ่นต้องพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ที่จะถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพิจารณาว่าการปฏิรูปการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาควคู่ไปกับการปรับปรุงโครงสร้างของระบบราชการ นอกจากนี้ โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเองก็ต้องได้รับการปรับปรุงด้วยเช่นกัน โดยเสนอว่าโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบ 2 ชั้นยังอาจมีความเหมาะสม แต่ต้องมีการเน้นให้เกิดการประสานงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทั้งสองระดับ

คำสำคัญ: การปกครองท้องถิ่นไทย, การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นไทย, การกระจายอำนาจ

Abstract

This research explores the problems and structural constraints of local governance in Thailand since the major reforms in 1997. The aim is to analyze the effects the reforms have had in terms of structural changes in Thai local government and the limitations under these changes, as well as to make recommendations for reform and improvement of local government in Thailand to address the problems and constraints. The research revealed that the 1997 reform did not take into account the main tasks of local government and failed to link with other bureaucratic reforms, which contributed to a negative power dynamic between the upper-tier and lower-tier local government. Consequently, these challenges hinder the propellent and development of public service provision.

With this in mind, structural reform of local government in various dimensions is proposed to effectively and efficiently address issues of development and provision of public services to local communities. Devolution of power is proposed as an essential means of securing successful local government reform. In addition, reform of local governance must be implemented in parallel with bureaucratic reform. Last but not least, this research suggests that the structure of Thai local government must be improved. The two-tiered structure is still practical but requires more cohesive cooperation between the upper and lower-tier.

Key words: Thailand Local Government, Thailand Local Government Structure Reform, Decentralization

1. บทนำ

การกระจายอำนาจ (decentralization) ที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปสถาบันการเมืองตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รวมถึงกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยทั้งในส่วนของโครงสร้างภายนอก (External Structure) และโครงสร้างภายใน (Internal Structure) กล่าวคือ บทบัญญัติในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นจากโครงสร้างแบบชั้นเดียว (Single-tier System) ซึ่งมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในการดำเนินกิจการในเขตจังหวัดที่อยู่นอกเหนือเขตเทศบาลและสุขาภิบาล (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2555, 52.) มาเป็นระบบโครงสร้างแบบ 2 ชั้น (Two-tier System) อันประกอบด้วยโครงสร้างชั้นบน (Upper-tier) คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินภารกิจครอบคลุมพื้นที่ในเขตจังหวัดและโครงสร้างชั้นล่าง (Lower-tier) อันประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลซึ่งถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและมีอำนาจในการดำเนินภารกิจภายในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่

ด้านโครงสร้างภายใน (Internal Structure) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นที่ทราบกันดีว่าในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540 ข้าราชการประจำจากกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ที่มีบทบาทอย่างสำคัญต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำให้การปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการมากขึ้นกว่าในอดีต

อย่างไรก็ตาม เป็นระยะเวลาเกือบ 2 ทศวรรษที่เกิดการเปลี่ยนแปลงกับโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นซึ่งภายใต้ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวพบว่าระบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบ 2 ชั้นแบบที่เป็นอยู่นั้นได้นำมาซึ่งปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (Upper-tier) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower-tier) กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 ชั้นนั้นยังคงมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่มีความซ้ำซ้อนกัน นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนยังขาดการเชื่อมประสานการทำงานที่ดีกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างอันทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 ชั้นไม่สามารถบูรณาการร่วมกันในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและวางยุทธศาสตร์ของท้องถิ่น (วุฒิสภา ต้นไชย, 2557, 49.) ในขณะที่เดียวกัน ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการออกแบบโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งกำหนดให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นส่งผลให้ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็ง (Strong – Executive) และผู้บริหารฯ ไม่จำเป็นต้องรับฟังเสียงของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกรณีที่ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและฝ่ายสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น “กลุ่ม” หรือ “ทีมงานการเมือง” เดียวกัน ยังมีผลทำให้สภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร อันส่งผลกระทบต่อหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552, 102-105.)

จากสภาพปัญหาด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งภายในและภายนอกตามที่ได้กล่าวมา งานวิจัยชิ้นนี้จึงมีเป้าหมายเพื่อ

ประการแรก เพื่อศึกษาทบทวน แนวคิดรูปแบบหลักการในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในมิติเชิงโครงสร้าง

ประการที่สอง เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่น และ

ประการที่สาม เพื่อเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่เสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูปประเทศไทย

ทั้งนี้เนื้อหาของบทความวิจัยนี้จะเริ่มต้นจากกรอบแนวคิดที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น จากนั้นในส่วนต่อมาจะเป็นการทบทวนถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นหลัง พ.ศ. 2540 และในส่วนที่สาม จึงจะเป็นการนำเสนอถึงแนวทางที่สำคัญในการปฏิรูปและปรับปรุงโครงสร้างของการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย และส่วนสุดท้ายจะเป็นส่วนของบทสรุป

2. กรอบแนวคิดเรื่องการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น

สำหรับการศึกษาเรื่องการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น จำเป็นต้องอาศัยกรอบแนวคิดที่สำคัญ 3 แนวคิด เพื่อทำความเข้าใจกับสภาพปัญหาและนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะคือ แนวคิดแรก แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ (Decentralization) แนวคิดที่สอง คือแนวคิดเรื่องประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy) และแนวคิดที่สาม คือแนวคิดเรื่องเริ่มต้นที่ท้องถิ่น

(Subsidiary) ดังอธิบายโดยสังเขปได้ดังนี้

2.1 แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ (Decentralization)

แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจถือเป็นแนวคิดที่มีพลวัตอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลากว่าครึ่งศตวรรษที่ผ่านมา ทั้งนี้ แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจนั้นมีความหลากหลายและมีความหมายที่พัฒนาไปในแต่ละช่วงเวลา ดังที่ G. Shabbir Cheema และ Dennis A. Rondinelli ได้แบ่งพลวัตของการกระจายอำนาจออกเป็น 3 ช่วงเวลาสำคัญด้วยกัน ดังที่สามารถสรุปได้โดยสังเขปคือ (1) วิวัฒนาการของการกระจายอำนาจในช่วงแรก อาจเริ่มต้นขึ้นเมื่อผ่านช่วงสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 2 มาแล้วระยะหนึ่ง คือนับตั้งแต่ทศวรรษ 1970 จนถึงทศวรรษ 1980 โดยสาระสำคัญของแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจในยุคนี้将使มีความสำคัญกับ “การแบ่งอำนาจ” หรือ “การกระจายอำนาจภายในระบบราชการ” ซึ่งเป็นการเน้นถึงระบบการมอบอำนาจระหว่างราชการส่วนกลางกับตัวแทนของราชการส่วนกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่างๆ (2) วิวัฒนาการของการกระจายอำนาจในช่วงที่สอง เป็นวิวัฒนาการที่เริ่มต้นขึ้นในช่วงกลางทศวรรษ 1980 จนถึงช่วงกลางทศวรรษ 1990 โดยสาระสำคัญของช่วงดังกล่าวคือแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจได้เริ่มให้ความสำคัญกับปัจจัยทางด้านการเมือง ตลอดจนการพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย (Democratization) และระบบตลาดเสรี (market liberalization) ทำให้แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจในช่วงนี้ยังมุ่งเน้นไปที่หลักการว่าด้วย “การถ่ายโอนอำนาจ” (devolution) ในการจัดทำบริการสาธารณะไปให้กับตัวแทนของประชาชนที่เป็นผู้บริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเป็นอิสระในการบริหารและจัดการบริการสาธารณะเหล่านั้น รวมทั้งการถ่ายโอนการจัดบริการสาธารณะไปให้แก่ภาคเอกชน (private sector) ให้เป็นผู้จัดบริการแทน

รัฐบาลและ (3) วิวัฒนาการของการกระจายอำนาจในยุคปัจจุบัน ที่เริ่มต้นขึ้นในช่วงกลางทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา โดยการกระจายอำนาจในยุคนี้มีสาระสำคัญที่การมุ่งเน้นความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านองค์กรภาคประชาสังคมในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งยึดหลักที่ว่าประชาชนเป็นศูนย์กลาง (citizen-centered) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสนองต่อความต้องการของประชาชน รวมทั้งมีความรับผิดชอบ และสามารถให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ (Cheema & Rondinelli, 2007, 1-4.)¹

2.2 แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy)

หากพิจารณาตามความหมายแล้ว คำว่า “ประชาธิปไตย” เป็นคำที่อธิบายถึงรูปแบบและการแบ่งสรรอำนาจภายในระบบการปกครองระบบหนึ่ง ซึ่งระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน ประชาชนแต่ละคนมอบอำนาจที่แต่เดิมตนพึงมีให้แก่คณะบุคคล กลุ่ม หรือ พรรคการเมือง เข้าไปทำหน้าที่เหล่านั้นแทนตน เรียกว่า ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (representative democracy) โดยพื้นฐานที่สุดแล้ว การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะมีจุดเน้นสำคัญ 3 เรื่อง คือ ความเสมอภาคในทางการเมือง (political equality) การมีส่วนร่วมของประชาชน (popular participation) และผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) (Heywood, 1992, 273-281.) ส่วนคำว่า “ท้องถิ่น” หรือ “การปกครองท้องถิ่น” หมายถึงสถาบันการเมืองระดับท้องถิ่น อันเป็นองค์ประกอบสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะสถาบันทางการเมืองระดับท้องถิ่นจะเป็นหน่วยให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องการเมืองการปกครอง และมีความเข้าใจในความต้องการของคนในท้องถิ่นมากกว่า จึงทำให้การบริหารงานของ

ท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลสูงกว่าการบริหารงานของรัฐบาลกลาง (Stoker, 1996, 5.) อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาคุณลักษณะของประชาธิปไตยท้องถิ่น (Local Democracy) พบว่าสามารถจำแนกได้ออกเป็น 4 ประการที่สำคัญ ดังนี้

(1) **โครงสร้างทางการเมืองและการบริหารที่มีลักษณะเปิดกว้าง (openness)** สำหรับประชาชนในท้องถิ่นให้เข้าไปมีส่วนร่วมได้ ลักษณะเช่นนี้สะท้อนว่าประชาชนมีความสามารถที่จะเข้าไปตรวจสอบ (being accountable) การทำงาน และเป็นการเพิ่มความโปร่งใส (transparency) ให้กับการบริหารงานของท้องถิ่น (Stoker, 1996, 195.)

(2) **การตอบสนองต่อความต้องการและข้อคิดเห็นของประชาชน (responsiveness)** ซึ่งสะท้อนออกมาจากนโยบายและวิธีการผลักดันนโยบายให้เกิดสัมฤทธิ์ผล โดยอาจมีกฎหมายหรือข้อบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับฟังความต้องการหรือข้อเรียกร้องของประชาชน รวมถึงการประกันสิทธิของประชาชนต่อการร้องเรียนในเรื่องต่าง ๆ

(3) **ความเป็นอิสระ (autonomy)** ซึ่งหมายถึงท้องถิ่นจะต้องมีอิสระจากการควบคุมที่เคร่งครัดของการบริหารราชการส่วนกลาง มีขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวาง สามารถริเริ่มแผนหรือโครงการได้โดยไม่ต้องจำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากส่วนกลาง มีอิสระด้านงบประมาณและการบริหารบุคลากร และควรมีอิสระจากการครอบงำของกลุ่มอิทธิพลในท้องถิ่น

(4) **ความเข้มแข็งในแนวคิดเรื่องผู้แทน (representativeness)** ท้องถิ่นจะเป็นประชาธิปไตยได้จะต้องเป็นท้องถิ่นที่ยึดมั่นในวิถีทางของประชาธิปไตยแบบตัวแทน ประชาชนมีสิทธิในการเลือกผู้แทนและ

¹ สามารถพิจารณาแนวคิดลักษณะดังกล่าวนี้เพิ่มเติมได้ใน Anwar Shah with Sana Shah, “The New Vision of Local Governance and the Evolving Role of Local Governments” in Anwar Shah, ed., *Local Governance in Developing Countries* (Washington D.C.: The World Bank, 2006) 22-24.

มีโอกาสในการเข้าไปเป็นผู้บริหารของท้องถิ่นอย่างเท่าเทียม ปราศจากความไม่เป็นธรรมและความแตกต่างทางศาสนา สีผิว ชาติพันธุ์ (Beetham, 1996, 32.)

2.3 แนวคิดเรื่องเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Subsidiarity)

แนวคิดเรื่องเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Subsidiarity) คือแนวคิดที่มุ่งเน้นให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาทหลักในการทำภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นจนเต็มกำลังและขีดความสามารถของหน่วยงานในระดับท้องถิ่นนั้นโดยที่หน่วยงานหรือรัฐในส่วนกลางเป็นเพียงผู้ให้การสนับสนุนและส่งเสริมเท่านั้น และภายใต้แนวคิดนี้ยังมุ่งหวังให้การตัดสินใจด้านการบริหารพื้นที่เป็นไปโดยองค์กร/หน่วยงานระดับล่างที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดก่อนเป็นอันดับแรก โดยที่หน่วยงานในโครงสร้างระดับบนไม่แทรกแซงการตัดสินใจเหล่านั้น

เมื่อพิจารณาถึงรากฐานของแนวคิดเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Subsidiarity) พบว่าเป็นการอธิบายการแบ่งสรรอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมในสังคม โดยชี้ให้เห็นถึงผลเสียของการรวมอำนาจไว้ ณ ที่ใดที่หนึ่งหรือระดับใดระดับหนึ่ง โดยละเลยการพิจารณาถึงความแตกต่างของพื้นที่ในระดับต่างๆ อันจะส่งผลเสียต่อสมดุลของการพัฒนาสังคม ดังนั้น รัฐหรือหน่วยงานส่วนกลางจึงควรให้องค์กร/หน่วยงานที่เล็กที่สุดหรือหน่วยงานในระดับท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินกิจการต่างๆ เพื่อคงไว้ซึ่งสิทธิของท้องถิ่นในการปกครองตนเอง (local self-government) และในการบริหารจัดการท้องถิ่น โดยที่หน่วยงานส่วนกลางควรเป็นผู้สนับสนุน และดำเนินการเฉพาะเรื่องใหญ่ที่เกินศักยภาพของหน่วยงานระดับท้องถิ่น แนวคิดนี้ยังถูกนำไปใช้จัดดุลความสัมพันธ์ระหว่างแต่ละมลรัฐกับรัฐบาลกลาง ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ใน ค.ศ. 1791 (พ.ศ. 2334) เป้าหมายในครั้งนั้น สหรัฐอเมริกาต้องการปรับดุลความสัมพันธ์เพื่อมิให้แต่ละมลรัฐสูญเสียความเป็นอิสระของตนและไม่ต้องการ

ให้รัฐบาลกลางมีอำนาจมากเกินไปเพื่อป้องกันการฉ้อฉลอำนาจ (Ollman & Birnbaum, 1990, 1-9. อ้างถึงใน ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2553, 245-246.) นอกจากนี้หลักการนี้ยังนำไปใช้เป็นหลักการสำคัญของกฎบัตรยุโรปว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น (European Charter of Local Self-Government) เพื่อให้มีหลักการกันที่มุ่งให้อำนาจไม่กระจุกตัวอยู่ในระดับบน แต่กระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปในหลายระดับ โดยส่งเสริมบทบาทขององค์กรระดับล่างและเปิดโอกาสให้ประเด็นปัญหาต่างๆ ไปถึงประชาชนให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

แนวคิดที่กล่าวมาทั้ง 3 แนวคิดนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นแนวคิดหลักที่มีความสำคัญต่อการศึกษาเรื่องการปกครองท้องถิ่น และการกระจายอำนาจ กรอบแนวคิดทั้ง 3 จะถูกนำมาใช้ในการพิจารณาถึงสภาพปัญหาของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย รวมทั้งในการนำเสนอถึงแนวทางในการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทยนั้น แนวคิดทั้ง 3 ประการนี้ก็จะเป็นแนวคิดหลักที่งานศึกษาวิจัยนี้ให้ความสำคัญเช่นกัน ในอีกนัยหนึ่ง อาจกล่าวได้ว่าข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของไทยที่เสนอในงานวิจัยชิ้นนี้ ใช้แนวคิดทั้ง 3 เป็นหลักสำคัญในการจัดทำข้อเสนอตนเอง

3. ทบทวนสภาพปัญหาเชิงโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นไทย

การปกครองท้องถิ่นไทยถือว่ามีพัฒนาการมาเป็นระยะเวลาพอสมควร โดยนับตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้ปรากฏเด่นชัดและมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการจัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม การปกครองท้องถิ่นของไทยกลับดูไม่มีความเข้มแข็ง

มากนัก เนื่องด้วยนโยบายของรัฐบาลมักไม่ส่งเสริมและเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทที่กว้างขวางมากนัก จวบจนกระทั่งช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ที่การปกครองท้องถิ่นไทยได้รับการปฏิรูปอย่างจริงจัง แต่ทว่าการปฏิรูปดังกล่าวก็ยังคงต้องเผชิญปัญหาและอุปสรรคอยู่หลายประการและในหลายมิติ ซึ่งหากทบทวนสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอันเกี่ยวข้องกับมิติด้านโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทย สามารถกล่าวโดยสรุปแยกเป็นประเด็นที่สำคัญๆ ดังนี้

3.1 การปฏิรูปหรือการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นไทยที่ผ่านมามิได้คำนึงถึงสภาพความพร้อมและภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าหลักการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในส่วนของโครงสร้างภายในและโครงสร้างภายนอกจะต้องมีความสอดคล้องกับสภาพบริบทของท้องถิ่นนั้นๆ ให้มากที่สุดแต่ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในกรณีของการปรับปรุงหรือการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทย กลับพบว่ารัฐไทยได้มีการปฏิรูปโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่น ในลักษณะที่เรียกได้ว่า “ปรับปรุงพร้อมกันทั่วทั้งประเทศ” ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่มีส่วนทำให้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทยไม่ได้รับการดูแลให้มีความเหมาะสมกับสภาพความพร้อมและปัญหาเฉพาะของแต่ละพื้นที่ อันส่งผลต่อปัญหาอื่น ๆ ติดตามมา เช่น ปัญหาศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรในการจัดการปัญหาของท้องถิ่น เป็นต้น ดังจะเห็นได้จากกรณีของการจัดตั้ง

องค์การบริหารส่วนตำบลในช่วงหลัง พ.ศ. 2537 และการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลใน พ.ศ. 2542 กล่าวคือ ในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 ซึ่งกำหนดให้ใช้เกณฑ์เฉพาะด้าน “รายได้” เป็นเกณฑ์หลักเพียงเท่านั้น โดยกำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้รวมโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท สามารถจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้² ซึ่งจะเห็นว่าเกณฑ์ด้านรายได้ที่กำหนดเฉลี่ยไว้ไม่ได้เป็นจำนวนที่สูงมากนัก ดังจะพบว่าใน พ.ศ. 2539 ได้มีการยกฐานะสภาตำบลขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนทั้งสิ้นเกือบ 6,400 แห่งทั่วประเทศ³ อย่างไรก็ตาม การยกฐานะการปกครองอย่างรวดเร็วนี้ได้ส่งผลกระทบต่อประเด็นเรื่องศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจไม่มีศักยภาพเพียงพอในการจัดการกิจการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้⁴ นอกจากนี้ ยังรวมถึงสมรรถนะหรือขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนตำบลในมิติอื่นๆ ดังจะเห็นได้จากองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่น้อยที่ไม่มีที่ทำการเป็นของตนเอง หรือหากมีก็ยังคงขาดแคลนวัสดุครุภัณฑ์จำนวนมาก (โกวิทย์ พวงงาม อ้างถึงใน ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2540, 169-170.)

นอกจากนั้น การยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลใน พ.ศ. 2542 ก็ประสบกับปัญหาที่คล้ายคลึงกับกรณีของการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลข้างต้น กล่าวคือ ในช่วง พ.ศ. 2542 มีการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็น

² โปรดดู พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537, มาตรา 40 วรรคหนึ่ง

³ โปรดดู ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2538, ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2539 และ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2539

⁴ อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งสามารถแยกได้ออกเป็น 2 ส่วนคือ หน้าที่ที่ต้องกระทำ 9 ประการ และ หน้าที่ที่อาจต้องกระทำอีก 13 ประการ โปรดดู พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537, มาตรา 67-68

เทศบาลตำบลจำนวนทั้งสิ้น 980 แห่งทั่วประเทศ (โกวิท พวงงาม, 2552, 248.) ซึ่งจำนวนเทศบาลตำบลที่เพิ่มขึ้นนี้ ได้นำไปสู่ปัญหาในเรื่องของสถานะทางการเงินการคลัง รวมทั้งปัญหาด้านจำนวนและคุณภาพของบุคลากรที่อาจไม่เพียงพอกับภารกิจที่ต้องรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น

ปรากฏการณ์ที่กล่าวมาข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่าการปฏิรูปหรือปรับปรุงโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย มักไม่ให้ความสำคัญกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องรับผิดชอบมากนักซึ่งการปรับเปลี่ยนที่มีลักษณะแบบ “พร้อมกันทั่วทั้งประเทศ” นี้ ส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นในเวลาพร้อมๆ กันขาดความพร้อม มีศักยภาพที่จำกัด และเมื่อพิจารณาในรายละเอียดของแต่ละพื้นที่แล้ว ก็พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอาจมีปัญหาในแง่ของความเหมาะสมหรือความสอดคล้องกับสภาพชุมชนอีกด้วย ทั้งนี้ จากงานศึกษาของผู้วิจัยก่อนหน้านี้ซึ่งได้ศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการกระจายอำนาจในประเทศญี่ปุ่นและไทยที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน พบว่า ประเทศญี่ปุ่นจะเริ่มต้นพิจารณาถึงการถ่ายโอนภารกิจที่เคยเป็นของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อน เมื่อชัดเจนแล้วว่า จะถ่ายโอนภารกิจใด ก็จะมาพิจารณาโครงสร้างที่มีอยู่ว่าจะสามารถรับผิดชอบภารกิจที่ถ่ายโอนได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ เมื่อโครงสร้างเดิมไม่สามารถรับผิดชอบภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมาได้ จึงจะมีการปรับปรุงโครงสร้าง เช่น การยุบรวมเทศบาล (Amalgamation) เพื่อให้เทศบาลมีขนาดและศักยภาพเพิ่มมากขึ้น (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2552, 341-402.)

3.2 การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นที่แยกส่วนกับการปฏิรูปโครงสร้างของระบบราชการ

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทยนั้นสามารถแยกได้ออกเป็น 3 ส่วน อันประกอบด้วย ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น และเมื่อภายหลังกระบวนการกระจายอำนาจอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วง พ.ศ. 2540 รวมไปถึงกระบวนการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ใน พ.ศ. 2545 ซึ่งมีการเพิ่มจำนวนของกระทรวงจาก 14 กระทรวง เป็น 20 กระทรวง มีกรมใหม่ๆ เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนประมาณ 140 กรม⁵ โดยจะพบว่าปรากฏการณ์ทั้ง 2 ข้างต้นไม่ได้มีการดำเนินการที่สัมพันธ์เชื่อมโยงกันแต่ประการใด กล่าวคือ ในการขับเคลื่อนเรื่องการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงการปรับปรุงโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นการดำเนินการเฉพาะส่วนของ “การปกครองท้องถิ่น” เท่านั้น โดยมิได้ทบทวนหรือพิจารณาถึงการปรับปรุงโครงสร้างของราชการทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคควบคู่กันไป นอกจากนี้ แม้ว่ากระบวนการกระจายอำนาจจะส่งผลให้ภารกิจต่างๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของราชการส่วนกลางและภูมิภาคต้องถ่ายโอนไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก แต่รัฐบาลกลับมิได้ให้ความสำคัญกับการพิจารณาถึงความเหมาะสมของโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค หากแต่รัฐบาลยังคงโครงสร้างหลักต่างๆ ของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไว้ดังเดิม ไม่ว่าจะเป็นกระทรวง หรือกรมต่างๆ รวมถึงการบริหารราชการในระดับจังหวัด และอำเภอ⁶

⁵ โปรดดู พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2545.

⁶ อาจมีส่วนราชการบางแห่งถูกยุบด้วยเหตุผลด้านภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (ร.พ.ช.) แต่หากมองโดยภาพรวมต้องถือว่าเป็นส่วนน้อยมาก ในขณะที่โครงสร้างของจังหวัด และอำเภอ โดยหลักการแล้วยังคงในลักษณะเช่นเดิม

จากนโยบายของรัฐบาลในเรื่องการกระจายอำนาจที่มีลักษณะแยกออกจากการพิจารณาถึงการปรับปรุงโครงสร้างของระบบราชการทั้งระบบควบคู่กันไปเช่นนี้ได้นำไปสู่คำถามที่ว่า เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจต่างๆให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว โครงสร้างเดิมของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคนั้นยังคงมีความจำเป็นหรือเหมาะสมอยู่หรือไม่อย่างไร นอกจากนั้นแล้วยังส่งผลให้กระบวนการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การถ่ายโอนบุคลากรของส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคไปยังระดับท้องถิ่นเกิดขึ้นอย่างจำกัด ดังข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่แสดงให้เห็นว่าในช่วง พ.ศ. 2546 – 2555 มีการถ่ายโอนบุคลากรจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนทั้งสิ้นรวม 10,361 คน เท่านั้น (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2560, 16.) ซึ่งจำนวนดังกล่าว นับเป็นจำนวนที่ไม่ได้สูงมากนัก เพราะฉะนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจึงจำเป็นต้องมีการรับสมัครบุคลากรใหม่เพื่อมาปฏิบัติงานในหน่วยงาน เพื่อให้มีบุคลากรที่เหมาะสมเพียงพอกับภารกิจที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม สภาวะดังกล่าวนี้ทำให้บุคลากรที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานเป็นบุคลากรใหม่ที่ยังอาจขาดประสบการณ์ในการทำงาน อันจะส่งผลกระทบต่อศักยภาพและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในที่สุด

จากกรณีข้างต้นได้สะท้อนให้เห็นว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาการปฏิรูประบบราชการในทุกส่วนซึ่งประกอบด้วยราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นนั้น มักจะเป็นในลักษณะที่ “แยกส่วนออกจากกัน” โดยไม่ได้เป็นการพิจารณาดำเนินการไปอย่างประสานสัมพันธ์และเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ

3.3 โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบ 2 ชั้นที่ขาดกลไกการประสานงานที่เป็นทางการ

เป็นที่ทราบกันดีว่าก่อนการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในช่วง พ.ศ. 2540 นั้นโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทยมีลักษณะเป็นโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียว (Single-Tier) ซึ่งทำให้ในแต่ละพื้นที่จะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงองค์กรเดียวรับผิดชอบดูแลภารกิจทั้งปวง ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจหลัง พ.ศ. 2540 ได้ส่งผลให้โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไปจากระบบชั้นเดียว (Single-Tier) ไปสู่ระบบสองชั้น (Two-Tier) ที่ในแต่ละพื้นที่จะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 องค์กร ดูแลจัดการกิจบริการสาธารณะให้กับประชาชน (Chandler, 2001, 3 & 24.)

อย่างไรก็ตาม การออกแบบและข้อกำหนดด้านโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภารกิจหน้าที่ข้างต้นได้ส่งผลให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของภารกิจระหว่างองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งในหลายกรณีมักพบว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมักนิยมที่จะจัดทำบริการสาธารณะที่มีลักษณะเดียวกันกับที่เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการ และมักให้เหตุผลว่าเพราะเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลที่ดูแลพื้นที่นั้นๆ ขาดเครื่องมือเครื่องมือ หรือไม่มีงบประมาณที่เพียงพอจึงร้องขอการสนับสนุนมายังองค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนั้น การสนับสนุนก็ได้เป็นตามแผนงาน หรือมีระบบกลไกที่ชัดเจน เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบต่างมีกฎหมายจัดตั้งของตนเอง และมีได้กำหนดช่องทางหรือกลไกที่จะประสานการทำงานระหว่างกัน (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552, 25-26.) ดังนั้นแล้วจะพบว่าความร่วมมือกันดำเนินภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนและชั้นล่างนั้นมักเป็นไปแบบไม่เป็นทางการ ผ่านความสัมพันธ์ของเครือข่ายทางการเมืองภายในจังหวัดนั้นๆ เสียมากกว่า

4. ข้อเสนอในการปฏิรูปโครงสร้างท้องถิ่นในประเทศไทย

จากการทบทวนสภาพปัญหาเชิงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นและข้อจำกัดในมิติต่างๆ ข้างต้น ทำให้ตระหนักว่าการปกครองท้องถิ่นของไทยมีความจำเป็นต้องได้รับการปฏิรูป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติเชิงโครงสร้าง ทั้งนี้ ในการพิจารณาถึงแนวทางหรือการดำเนินการเพื่อการปฏิรูปสำหรับแก้ไขหรือลดปัญหาต่างๆ ที่การปกครองท้องถิ่นไทยเผชิญอยู่นั้น จำเป็นต้องอาศัยหลักการที่เหมาะสมเพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับการปฏิรูป ซึ่งหลักการดังกล่าวนั้นประกอบไปด้วย

ประการแรก การปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นนั้น จะต้องสอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และมีส่วนช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยรวมของประเทศ

ประการที่สอง การปฏิรูปในเชิงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นใหม่จะต้องช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและสามารถจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

ประการที่สาม การปฏิรูปในเชิงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นใหม่นี้ต้องช่วยให้ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นมีความรู้สึกเป็นเจ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและไม่แปลกแยกตัวเองออกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นเป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนภายในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ประการที่สี่ การปฏิรูปในเชิงโครงสร้างนี้ต้องช่วยป้องกันการผูกขาดการใช้อำนาจของผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งยังจะต้องมีส่วน

สำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความยั่งยืน

จากหลักการสำคัญทั้ง 4 ประการในการปฏิรูปเชิงโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นใหม่นั้น ถือเป็น “กรอบแนวทาง” สำคัญในการจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นไทย ซึ่งสามารถแบ่งได้ออกเป็น 2 ส่วนหลัก ซึ่งในแต่ละส่วนจะมีข้อเสนอในรายละเอียดลงไปอีกทีหนึ่ง ซึ่งข้อเสนอล่างนี้สามารถนำเสนอได้ตามลำดับดังนี้

4.1 ข้อเสนอแนวทางเพื่อการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความเชื่อมโยงกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

สำหรับข้อเสนอด้านการปฏิรูปโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนแรกนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า การปฏิรูปโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นใหม่นั้นจะต้องเป็นการปฏิรูปเพื่อให้เกิดความเหมาะสมต่อสภาพปัญหาทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินของไทยตามวิถีทางแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งต้องตอบสนองต่อความต้องการด้านการบริการสาธารณะที่หลากหลายของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ดังนั้นการปฏิรูปเชิงโครงสร้างและการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการให้มีความเชื่อมโยงกับการบริหารราชการแผ่นดินของไทย โดยผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในประเด็นดังกล่าว 2 ข้อเสนอหลักด้วยกัน กล่าวคือ

(1) การปฏิรูปเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องพิจารณาถึงความเชื่อมโยงกับภารกิจที่มีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับข้อเสนอประการแรกนี้ ถือว่ามีความสำคัญยิ่งต่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า การปฏิรูป

เชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นใหม่ จะต้องพิจารณาถึงความเชื่อมโยงระหว่าง “โครงสร้าง” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ “ภารกิจ” ที่รัฐได้ดำเนินการถ่ายโอนอำนาจไปให้ ทั้งนี้เนื่องจากกระบวนการกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 พุทธศักราช 2545 ได้กำหนดให้รัฐจะต้องดำเนินการถ่ายโอนภารกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถึง 245 ภารกิจใน 6 ด้าน⁷ นั้น มิได้ดำเนินการควบคู่ไปกับการพิจารณาถึงความเชื่อมโยงและความสอดคล้องต่อโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกออกแบบมาเป็นโครงสร้างการปกครองแบบ 2 ชั้น (Two-Tier System) ซึ่งมีขีดความสามารถและศักยภาพด้านภารกิจการพัฒนา และการจัดบริการสาธารณะที่แตกต่างกันออกไป ผลประการสำคัญจากความไม่เชื่อมโยงที่เกิดขึ้นระหว่างโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนคือ ภารกิจด้านการจัดทำบริการสาธารณะทั้ง 6 ด้านไม่สามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่นำมาซึ่งประสิทธิผลสูงสุดในการตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีความหลากหลายในแต่ละท้องถิ่น

ดังนั้น การปฏิรูปเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่จะต้องมีการพิจารณาโดยละเอียดว่าภารกิจที่รัฐบาลส่วนกลางได้ถ่ายโอนและ/หรือจะทำการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตนั้น เป็นภารกิจที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องต่อขีดความสามารถทางโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (Upper-Tier) และ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower-Tier) หรือไม่ ทั้งนี้ หากพิจารณาแล้วว่าบรรดาภารกิจเหล่านั้น

ไม่มีความเหมาะสมหรือสอดคล้องต่อขีดความสามารถทางโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 ชั้นแล้ว ก็อาจจำเป็นต้องให้หน่วยงานราชการส่วนกลางและ/หรือส่วนภูมิภาคมีบทบาทในการดำเนินการแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอาจต้องถ่ายโอนอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวในภายหลังเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมและศักยภาพเพียงพอ นอกจากนี้ สำหรับการปฏิรูปเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำเป็นต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมในมิติอื่นๆ ด้วย เช่น มิติด้านบุคลากร องค์ความรู้ เครื่องจักร และงบประมาณเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถขับเคลื่อนไปอย่างมีประสิทธิภาพและไม่เกิดความซ้ำซ้อนกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 ระดับ

(2) การปฏิรูปเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีการเชื่อมโยงกับการปฏิรูปของระบบราชการและโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

ตามที่ได้ทบทวนสภาพปัญหาไปในช่วงต้นเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการไทยในช่วงระยะเวลากว่าทศวรรษที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นว่าการปฏิรูปเหล่านั้นไม่ได้ให้ความสำคัญกับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่มุ่งที่จะปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นหลัก ดังสะท้อนได้จากการทำหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการที่ถูกกำหนดไว้ถึง 3 ฉบับในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมา (พ.ศ. 2546-2550, พ.ศ. 2551-2555 และ พ.ศ. 2556-2561) ที่แทบมิได้ให้ความสำคัญต่อการปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารราชการส่วน

⁷ โปรดพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, *คู่มือปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2545, 241-438.

ท้องถิ่นเลย มีเพียงแต่แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2556-2561) ที่เริ่มให้ความสำคัญกับการปรับปรุงความสัมพันธ์และการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2556, 41.) อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างและการบริหารราชการแผ่นดินของหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นก็ยังคงมีได้ดำเนินไปในทิศทางตามแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวมากนัก ในทางกลับกันยังคงปรากฏให้เห็นถึงปัญหาความซ้ำซ้อนของภารกิจระหว่างราชการส่วนต่างๆ และปัญหาการครอบงำจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการดำเนินภารกิจด้านการพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเมื่อพิจารณาถึงการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ถึง 245 ภารกิจ ใน 6 ด้านนั้น พบว่าการถ่ายโอนก็ไม่สามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุดอันเนื่องมาจากไม่สามารถดำเนินการถ่ายโอนงบประมาณ ตลอดจนบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการดำเนินภารกิจ เฉพาะด้านจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างที่ควรจะเป็น (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552, 109-111.)

จากสภาพปัญหาข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าการปฏิรูปเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเกิดขึ้นในอนาคตนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับกระบวนการที่ศันตลอดจนแนวทางในการปฏิรูปเชิงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ กล่าวคือในการปฏิรูปนั้นต้องมีการดำเนินการให้มีความเชื่อมโยงกับการปฏิรูประบบราชการทั้งระบบ โดยเมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการใดลงไปให้กับองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ก็จำเป็นต้องมีการทบทวนในการตัดโอนงบประมาณของส่วนราชการนั้นๆ รวมทั้งบุคลากรของส่วนราชการลงไปสู่ท้องถิ่นด้วย ตามหลักการของการถ่ายโอนที่ว่า “งานไป เงินไป คนไป” ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพและขีดความสามารถในการจัดการกิจที่ได้รับการถ่ายโอนลงไปได้อย่างเหมาะสม

นอกจากนี้ในกระบวนการปฏิรูปยังมีความจำเป็นต้องคำนึงถึงความเป็นเอกภาพของหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือรับผิดชอบกระบวนการปฏิรูปด้วย กล่าวคือ อาจจำเป็นต้องปรับปรุงโครงสร้างความสัมพันธ์ของหน่วยงานที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปอันประกอบไปด้วย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานทั้ง 4 นี้เกิดบูรณาการ (Integration) ในการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบการบริหารราชการ และการบริหารงานของท้องถิ่นให้เพิ่มมากขึ้นด้วย เพราะเท่าที่ผ่านมาหน่วยงานทั้ง 4 นี้ต่างทำงานประสานกันน้อยมาก

4.2 ข้อเสนอแนวทางเพื่อการปฏิรูปโครงสร้างและการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่กล่าวมาในส่วนก่อนหน้านี้ คือ ข้อเสนอของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยในมิติที่มีความเชื่อมโยงกับตัวระบบราชการไทยทั้งระบบซึ่งนับได้ว่ามีความจำเป็น อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาแต่เพียงเฉพาะในมุมมองของโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเองแล้ว ผู้วิจัยยังเห็นว่าโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจำเป็นต้องทบทวนแนวทางของการปฏิรูปเพื่อเป็นการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองใน 5 ประเด็นดังนี้

(1) ดำรงไว้ซึ่งโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบ 2 ชั้น (Two-Tier System)

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของไทยได้รับการปรับปรุงโครงสร้างให้มีลักษณะเป็นระบบโครงสร้างแบบ 2 ชั้น (Two-Tier System) อันประกอบไปด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบน (Upper-Tier) กับองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล อันนับได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง (Lower-Tier) ซึ่งภายใต้แนวทางการปฏิรูปข้างต้นนั้น มีความมุ่งหวังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง รับผิดชอบจัดการกิจพื้นฐานที่สำคัญและจำเป็นสำหรับประชาชนในแต่ละเขตพื้นที่ตามขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบน ก็จะรับผิดชอบภารกิจที่มีลักษณะเป็นภาพรวมของจังหวัด หรือภารกิจคาบเกี่ยว หรือภารกิจที่เป็นการเสริมภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างมีข้อจำกัดในเชิงศักยภาพ ซึ่งการกำหนดโครงสร้างดังกล่าวมานี้ นับได้ว่ามีความสอดคล้องกับหลักการที่สำคัญเรื่องเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Subsidiarity Principle) ที่ได้กล่าวถึงมาแล้วก่อนหน้านี้

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมามีข้อสงสัยว่า การกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทั้ง 2 ระดับ ยังอาจไม่ได้มีความชัดเจนมากพอ ทำให้การจัดทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทั้ง 2 ระดับ ยังมีลักษณะที่เป็นภารกิจที่คล้ายๆ กัน เช่น การซ่อมสร้างระบบสาธารณสุขโรค สาธารณูปการต่างๆ ทำให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่า โครงสร้างการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นโครงสร้างที่ทำงานซ้ำซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล แต่กระนั้นก็ตาม สำหรับผู้วิจัย

เองแล้ว กลับมองว่าการดำรงรักษาไว้ซึ่งโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในทั้ง 2 ระดับเป็นสิ่งที่มีความเหมาะสมดีอยู่แล้ว แต่สิ่งที่จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงก็คือ การกำหนดและจำแนกภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมกับกำลังและขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับ โดยในการจัดจำแนกกลุ่มของภารกิจนั้น ต้องมีความชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับใด รับผิดชอบภารกิจอะไรไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน ที่ผู้วิจัยเสนอเช่นนี้ก็เพราะว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างย่อมมีความใกล้ชิด และรับรู้ถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างดี ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีบทบาทหลักในการจัดบริการสาธารณะภายในท้องถิ่นในขณะเดียวกัน หากว่าภารกิจใดเป็นภารกิจในภาพรวมของทั้งจังหวัด ภารกิจนั้นก็จำเป็นต้องให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ เพราะมีความพร้อมในเรื่องต่างๆ มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง

(2) ส่งเสริมการบูรณาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (Lower-Tier)

จากความจำเป็นที่จะต้องดำรงไว้ซึ่งโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบบ 2 ชั้น (Two-Tier System) นั้น ข้อเสนอที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ผู้วิจัยเห็นว่ามีความสำคัญยิ่งในการปฏิรูปเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่คือการส่งเสริมให้มีการบูรณาการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง (Lower-Tier) ที่มีอยู่เข้าด้วยกันซึ่งจากการสำรวจพบว่า ภายหลังจากขับเคลื่อนเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และการปฏิรูปเชิงโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นไทย ในยุคหลัง พ.ศ. 2535 เป็นต้นมานั้น ส่งผลให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วทั้งประเทศเป็นจำนวนมาก ซึ่งในปัจจุบันมีมากถึง 7,853 แห่ง โดยแบ่งออกเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 76 แห่ง

เทศบาลทุกรูปแบบ จำนวน 2,441 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 5,334 แห่ง และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จำนวน 2 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2560.) ซึ่งจะเห็นได้ว่าสำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างนั้นมีมากถึง 7,775 แห่ง

ทั้งนี้ จากสภาพความเป็นจริงได้สะท้อนให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นนั้น ส่วนใหญ่เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก และอาจมีศักยภาพไม่มากนัก ซึ่งส่งผลกระทบต่อ การขับเคลื่อนภารกิจด้านการพัฒนาและจัดทำบริการ สาธารณะที่ได้รับการถ่ายโอนมา ประกอบกับเมื่อ พิจารณาถึงการปฏิรูปเชิงโครงสร้างขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลากว่า 2 ทศวรรษ พบว่าการดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2542 เพื่อ ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถยุบรวมเข้ากับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี อาณาเขตติดต่อกันในอำเภอเดียวกันได้โดยสมัครใจและ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น กลับ ดำเนินไปอย่างมีข้อจำกัดและไม่เกิดผลในวงกว้างมากนัก ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะผู้บริหารขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นจำนวนมากอาจไม่เห็นด้วยกับแนวทางการ ยุบรวมดังกล่าวเนื่องจากการยุบรวมองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นนั้นมีแนวโน้มนำไปสู่การขัดผลประโยชน์ ของบรรดานักการเมืองท้องถิ่นที่จะสูญเสียตำแหน่ง ทางการเมือง (นิยม รัฐอมฤต, 2545, 4-30 – 4-31.) รวมทั้งอาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นสูญเสียโอกาสใน การรับการจัดสรรงบประมาณเพื่อนำมาพัฒนาและจัดทำ บริการสาธารณะภายในท้องถิ่นของตน (สุทธิเกียรติ อังกาบฐานะ, 2559, 7-8.) นอกจากนี้ปัญหาข้อจำกัดใน เรื่องขีดความสามารถขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับล่างอย่างองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้กล่าวมานี้ การที่กฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลที่กำหนดให้ แต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีสมาชิกสภาที่มา

จากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คนนั้น ยังส่งผลให้องค์การ บริหารส่วนตำบลที่มีจำนวนหมู่บ้านจำนวนมาก ต้องมี สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในสัดส่วนที่มากขึ้น ด้วย และการที่องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีสมาชิกสภา เป็นจำนวนมากย่อมต้องมีภาระเรื่องค่าตอบแทนของ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนมาก อันเท่ากับเป็นการซ้ำเติมให้องค์การบริหารส่วนตำบล นั้นๆ ไม่สามารถใช้งบประมาณเพื่อการดำเนินการกิจ ด้านการพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างที่ควร (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552, 104-105.)

จากสภาพปัญหาข้างต้นนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการปฏิรูปโครงสร้างและการบริหารงานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะ ต้องมีการส่งเสริม “การยุบรวมองค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นชั้นล่างที่มีเข้าด้วยกัน (amalgamation)” โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่เป็น จำนวนมาก โดยอาจมีการ “ยกฐานะ” องค์การบริหาร ส่วนตำบลที่มีการยุบรวมเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบของ “เทศบาล” ด้วยก็ได้ ทั้งนี้ก็เพื่อให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างซึ่งเป็นหน่วยพื้นฐานด้าน การพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะของประเทศไทย มี “ขนาด” ที่ใหญ่ขึ้นและมีทรัพยากรเพิ่มขึ้นในการ พัฒนาและจัดทำบริการ (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2553, 33-34.)

ในการยุบรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง ที่เกิดขึ้นนั้น จะต้องดำรงอยู่บนพื้นฐานของการเพิ่ม ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพัฒนาและจัดทำ บริการสาธารณะเป็นพื้นฐานสำคัญ นอกจากนั้น ในการ ยุบรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ ยังต้องพิจารณาให้ มั่นใจด้วยว่าจะเป็นการดำเนินการที่มีความประณีตและ ละเอียดยอบคอบ ไม่เป็นการดำเนินการที่เร่งรีบ โดยจะ ต้องตระหนักว่าการยุบรวมจำเป็นต้องอาศัยระยะเวลา และต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมต่างๆ ขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นสภาพแวดล้อมทาง การเมือง ภูมิสังคม หรือแม้แต่เศรษฐกิจ การบูรรวม ในครั้งนี้ต้องไม่เป็นการบูรรวมในลักษณะ “พร้อมกัน ทัวทั้งประเทศ” เหมือนเช่นที่เคยดำเนินการมา กกับการปรับปรุงโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นในอดีต

(3) เสริมสร้างกลไกเชื่อมโยงการทำงานระหว่าง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (Upper-Tier) กับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower-Tier)

ประการต่อมา ผู้วิจัยเสนอว่าควรต้องสร้างกลไก เชื่อมโยงการทำงานระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ชั้นบน (Upper-Tier) กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ชั้นล่าง (Lower-Tier) ทั้งนี้เนื่องจากการปฏิรูปโครงสร้าง และระบบการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดช่วงเวลาที่ผ่านมาสองทศวรรษที่ผ่านมา นั้น แทบมิได้ การให้ความสำคัญกับกลไกที่เป็นทางการ (Formal) หรือโครงสร้างใดๆ ที่เป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ เพียงพอที่จะ “เชื่อมโยง (Linkage)” และ “บูรณาการ ร่วมกัน (Integration)” ระหว่างองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นชั้นบนกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง หรือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างด้วย กันเอง การขาดกลไกดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาที่สำคัญ อย่างน้อย 2 ประการ คือ ข้อแรก การดำเนินภารกิจด้าน การพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะขององค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนมีความ “ซ้ำซ้อน” กับองค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง และ ข้อที่สอง อันเป็น ผลสืบเนื่องจากปัญหาข้อแรก นั่นคือ ทำให้สิ้นเปลือง งบประมาณและเกิดความไร้ประสิทธิภาพในการใช้ งบประมาณตลอดจนทรัพยากรในการจัดทำบริการ สาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ในเขตพื้นที่

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าในการปฏิรูปเชิง โครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเกิดขึ้น ใหม่ในอนาคตนั้นจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างกลไก

ที่เป็นรูปธรรมเพื่อทำหน้าที่เชื่อมโยงองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นชั้นบนกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง ทั้งนี้ กลไกและโครงสร้างที่ถูกออกแบบขึ้นใหม่นั้น จะต้องเป็นโครงสร้างที่มีส่วนสำคัญในการส่งเสริม และสนับสนุนให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมี “มีความ เชื่อมโยง (Linkage)” แต่ในขณะเดียวกันก็มี “ความเป็น อิสระ (Local autonomy)” ที่จะดำเนินการกิจด้าน การพัฒนาจัดบริการสาธารณะที่มีความหลากหลายตาม ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ทั้งนี้ ตัวแทนของประชาชนซึ่งเป็นผู้บริหารขององค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ยังต้องสามารถคิด ตัดสินใจ และเชื่อมโยงการดำเนินการภารกิจใดๆ อันเป็นอำนาจ หน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยอิสระตาม สมควร (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2555, 9-12.) สำหรับ แนวทางที่เป็นรูปธรรมและสามารถดำเนินการได้ อาจจะ ได้แก่

แนวทางแรก แก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ (องค์การ บริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหาร ส่วนตำบล) และอาจรวมถึงพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 เพื่อให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการประสานและจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ในระดับจังหวัด” โดยให้กรรมการดังกล่าวประกอบ ไปด้วยผู้แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 10-15 คน ที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้แทนขององค์การ บริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหาร ส่วนตำบล โดยให้คณะกรรมการฯ ชุดดังกล่าวมีหน้าที่ใน การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นในระดับ จังหวัดที่มี “สภาพบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม” รวมทั้ง ทำหน้าที่เป็น “ศูนย์กลาง” ในการเชื่อมโยง ประสานงาน กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด ในการ ขับเคลื่อนแผนพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ และมีหน้าที่ในการ ติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่

ว่าเป็นไปตามเป้าประสงค์ตามแผนพัฒนาท้องถิ่นหรือไม่อย่างไร

แนวทางที่สอง ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Cooperation) ทั้งในส่วนของการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (Upper-Tier) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower-Tier) หรือการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างด้วยกันเอง ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาภายใต้กรอบกฎหมายในปัจจุบันพบว่ายังไม่ช่วยให้เกิดองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นทางการมากนัก แม้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะบัญญัติถึงเรื่องดังกล่าวไว้แล้วบ้างก็ตาม ที่ผ่านมามีความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมักเป็นการทำงานร่วมกันผ่าน “การทำบันทึกข้อตกลงร่วม (MOU)” เพราะสามารถดำเนินการได้ง่ายกว่าการจัดตั้งเป็นองค์กรทางการเมืองที่เป็นนิติบุคคลซึ่งจำเป็นต้องมีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดตั้ง ทั้งนี้ ความร่วมมือลักษณะดังกล่าวยังคงเป็นความร่วมมือที่อาจไม่มีความยั่งยืนมากนัก เนื่องจากความยั่งยืนของการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องอาศัยความสัมพันธ์ทางการเมืองของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพื้นฐานสำคัญ

เพราะฉะนั้น ในการปฏิรูปเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่นั้น อาจต้องดำเนินการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไปสามารถดำเนินการจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Cooperation) เพื่อดำเนินภารกิจด้านการพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะด้านใด

ด้านหนึ่งหรือหลายด้านได้ด้วยความสมัครใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง (ศุภสวัสดิ์ ชีวาลย์, 2552, 154.) ทั้งนี้ การปฏิรูปเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ที่เกิดขึ้นนั้น รัฐบาลทุกชุด จะต้องมียุทธศาสตร์พื้นฐานในการให้การสนับสนุนให้เกิดการดำเนินงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Cooperation) อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งจะต้องมีมาตรการที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมในการส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ก้าวเข้ามาดำเนินงาน เช่น การให้งบประมาณสนับสนุน การให้รางวัล การส่งผู้มีประสบการณ์ไปให้ความรู้ เป็นต้น และ

แนวทางสุดท้าย ควรส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานร่วมกับประชาชนภายในท้องถิ่นมากขึ้นเนื่องจากภายใต้หลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นหาใช่เป็นการปกครอง “เพื่อประชาชน” เพียงอย่างเดียว แต่สิ่งสำคัญยิ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยคือการปกครอง “ของประชาชน” และ “โดยประชาชน” (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2552, 5.) ด้วยเหตุนี้ การปฏิรูปเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเกิดขึ้นในอนาคตนั้นจะต้องถูกออกแบบโครงสร้างให้มีความเชื่อมโยงกับประชาชนในท้องถิ่นในการดำเนินการกิจการด้านการพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะ โดยจะต้องมีระบบ กลไกและมาตรการต่างๆ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ก้าวเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นในหลากหลายมิติ เช่น ในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การพิจารณางบประมาณ การจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท ซึ่งความร่วมมือดังกล่าวจะมีส่วนช่วยให้บริการสาธารณะของท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับภาคประชาชนหรือชุมชนมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

(4) โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีความยืดหยุ่นและจะต้องปรับปรุงบทบาทของฝ่ายการเมืองให้มีความเหมาะสม

ข้อเสนอประการต่อมาที่ถือว่ามีความจำเป็นต่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือ การปรับปรุง “โครงสร้างภายใน” ขององค์กรฯ ให้มีความยืดหยุ่น และปรับปรุง “บทบาทของฝ่ายการเมือง” ให้มีความเหมาะสม เพื่อให้การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และมีธรรมาภิบาล (Good Governance) มากยิ่งขึ้น

สำหรับข้อเสนอให้มีการทบทวนและปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เกิดจากสมมติฐานที่ว่าแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสภาพแวดล้อมในเรื่องต่างๆ ที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของขนาด จำนวนและความหนาแน่นของประชากร รายได้ วัฒนธรรม หรือสภาพภูมิสังคมอื่นๆ ดังนั้น โครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมือนกันทั้งหมดทั่วทั้งประเทศ จึงอาจไม่เหมาะสมกับสภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง เพราะฉะนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจึงน่าจะมีโอกาสที่พิจารณาหารูปแบบการบริหารงานที่เหมาะสมกับท้องถิ่นของตน โดยในการเลือกรูปแบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมต่อการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนนั้น อาจจำเป็นต้องมีการปรึกษาหารือกับประชาชน หรือทำประชามติ (Referendum) เพื่อให้โครงสร้างที่เลือกเป็นที่ยอมรับจากประชาชนในท้องถิ่นด้วย

ทั้งนี้รูปแบบโครงสร้างการบริหารที่มีความเป็นไปได้ที่จะนำมาใช้ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอยู่อย่างน้อย 4 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบนายกเทศมนตรีทางตรงและบริหารร่วมกับคณะเทศมนตรี (A Directly Elected Mayor With a Cabinet) ซึ่งเป็น

ระบบที่ผู้บริหารจะมีบทบาทที่เข้มแข็งโดดเด่น ในขณะที่สภาท้องถิ่นอาจมีบทบาทไม่มากนัก หรือรูปแบบของคณะเทศมนตรีบริหารร่วมกับนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกทางอ้อมโดยสภาท้องถิ่น (A Cabinet With Leader) ซึ่งสภาท้องถิ่นจะมีบทบาทมากกว่ารูปแบบแรก เพราะสภาท้องถิ่นสามารถกำกับและตรวจสอบฝ่ายบริหารได้มากกว่ารูปแบบแรก หรือรูปแบบของนายกเทศมนตรีทางตรงบริหารร่วมกับผู้จัดการสภา (A Directly Elected Mayor and A Council Manager) ที่มุ่งเน้นความเป็นมืออาชีพของบุคคลที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารงานท้องถิ่น ซึ่งรูปแบบการบริหารงานแบบอื่นๆ อาจจะไม่ มี และรูปแบบคณะกรรมการ (Committee Form) ที่เน้นการทำงานแบบยึดความรับผิดชอบร่วมกันของสมาชิกสภาท้องถิ่น ที่ทำงานร่วมกันในรูปของคณะกรรมการ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2546, 153-157.)

นอกจากการเปิดโอกาสให้สามารถเลือกรูปแบบการบริหารงานของท้องถิ่นแล้ว ผู้วิจัยยังเสนอให้มีการปรับบทบาทของฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “ผู้บริหาร” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากที่ผ่านมาผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทที่สูงมากในเกือบทุกเรื่อง ดังนั้น จึงควรที่จะต้องมีการปรับบทบาทของฝ่ายการเมืองของท้องถิ่น โดยอาจจำเป็นต้องเสริมอำนาจของสมาชิกสภาท้องถิ่นให้เพิ่มขึ้น เช่น ในการกำกับและตรวจสอบผู้บริหารสภาท้องถิ่นอาจจำเป็นต้องมีบทบาทในการตั้งกระทู้ถามยื่นญัตติเพื่ออภิปรายซักถามเรื่องต่างๆ ที่เป็นการทำงานของผู้บริหาร รวมไปถึงการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจผู้บริหาร อันสามารถทำให้ผู้บริหารต้องพ้นจากตำแหน่งหากแพ้การลงมติ

หรือในแง่การบริหาร สภาท้องถิ่นก็ควรต้องมีบทบาทในการบริหารงานร่วมกับผู้บริหาร เช่น ในการแต่งตั้งข้าราชการระดับบริหารในองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น เช่น ปลัด หรือหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ อาจจำเป็นต้องให้สภาท้องถิ่นมีส่วนร่วมพิจารณาให้ความเห็นชอบ หรือรับรองการแต่งตั้งบุคลากรให้ดำรงตำแหน่งเหล่านั้น ผู้วิจัยเชื่อว่าการดำเนินการปรับสมดุลทางอำนาจของฝ่ายการเมืองดังที่กล่าวมานี้ น่าจะมีส่วนช่วยทำให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดธรรมาภิบาลมากขึ้นบ้างตามสมควร

(5) เสริมสร้างช่องทางให้เกิดการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

สำหรับข้อเสนอด้านการปฏิรูปโครงสร้างและการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประการสุดท้ายนี้ ก็คือ การเปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ในพื้นที่ที่มีความจำเป็นหรือลักษณะพิเศษบางอย่าง ทั้งนี้เนื่องจากว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบปกติ อันได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล หรือแม้แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจมีโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ที่ไม่เหมาะสมหรือเพียงพอที่จะดูแลรับผิดชอบจัดการกับปัญหาหรือความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลที่เป็นรูปธรรม ดังนั้นรัฐบาลจึงควรเปิดโอกาสหรือส่งเสริมให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่กล่าวนี้ สามารถจัดตั้งขึ้นได้โดยมีการตรากฎหมายเฉพาะ โดยเป็นองค์กรที่มีโครงสร้างการบริหารงานที่มีการออกแบบเป็นพิเศษ เพื่อให้เหมาะสมกับพื้นที่ กับทั้งยังมีอำนาจหน้าที่บางประการที่จำเป็นสำหรับการจัดการกับปัญหาเฉพาะที่เกิดขึ้นในพื้นที่แต่ละแห่ง ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นเป็นการเฉพาะกรณี และนับเป็นทางเลือกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะตอบโต้ปัญหาเฉพาะของแต่ละพื้นที่นั่นเอง

5. บทสรุป

เป็นเวลาเกือบ 2 ทศวรรษที่รัฐบาลได้ขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งยังผลให้การปกครองท้องถิ่นมีพัฒนาการในหลายด้าน ทั้งในเชิงโครงสร้างการปกครอง ความเป็นประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือแม้แต่ในระดับอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนนโยบายกระจายอำนาจ ที่นำมาสู่การปรับปรุงโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นไทยด้วยนั้น ยังมีปัญหาหรือข้อจำกัดอยู่บางประการ อย่างเช่น ปัญหาการปรับปรุงโครงสร้างที่ไม่ได้คำนึงถึงความพร้อมหรือความเหมาะสมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาที่มองการกระจายอำนาจ และการปรับโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นแยกขาดออกจากการปฏิรูประบอบราชการ และการออกแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในแต่ละระดับให้เป็นอิสระต่อกันไม่มีการบูรณาการการทำงานร่วมกัน เป็นต้น

จากสภาพปัญหาข้างต้น งานวิจัยนี้จึงมุ่งที่จะเสนอแนวทางที่จะแก้ปัญหาในเชิงโครงสร้างให้กับ การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย โดยงานวิจัยนี้มีข้อเสนอว่าในการปรับปรุงโครงสร้างเชิงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นนั้น เงื่อนไขที่สำคัญในเบื้องต้น ก็คือการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องเริ่มพิจารณาจากบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ จากนั้นรัฐบาลมีความจำเป็นต้องพิจารณาด้วยการถ่ายโอนภารกิจต่างๆ ของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำเป็นต้องดำเนินการไปควบคู่กับการปรับปรุงโครงสร้างของระบอบราชการด้วย เพราะเมื่อมีการถ่ายโอนงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ย่อมต้องพิจารณาถึงการถ่ายโอนงบประมาณรวมถึงบุคลากรที่เป็นของส่วนราชการต่างๆ ไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งนั่นย่อมหมายความว่า

รัฐบาลก็จำเป็นต้องมีการทบทวนถึงโครงสร้างของระบบราชการทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ไปพร้อมกันด้วย

นอกจากนั้น ในเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองแล้ว งานศึกษาวิจัยนี้ยังเสนอด้วยว่า แม้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่เป็นระบบโครงสร้างแบบ 2 ชั้นยังอาจจะมีความเหมาะสมอยู่ก็ตาม แต่การจำแนกภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างโครงสร้างทั้งสองระดับที่ชัดเจนก็ยังคงเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการ และทั้งนี้ หากภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเพิ่มมากขึ้น การยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็นับเป็นเรื่องที่จำเป็น และ

นอกจากการยุบรวมแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังควรต้องได้รับการพัฒนาระบบหรือกลไกเพื่อให้มีการประสานแผนหรือเชื่อมโยงการทำงานระหว่างแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อให้โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสอดคล้องต่อความหลากหลายของแต่ละพื้นที่ รูปแบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ควรต้องมีรูปแบบที่แตกต่าง เป็นไปตามสภาพแวดล้อมและสภาพภูมิสังคมของแต่ละพื้นที่ หรือแม้แต่การจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ก็อาจเป็นทางเลือกที่จำเป็น หากว่าโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบปกติ ไม่สามารถดูแลปัญหาต่างๆ ของประชาชนได้ดีพอ

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย

- โกวิท พวงงาม. (2552) *การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*. พิมพ์ครั้งที่ 7, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชวงค์ ฉายะบุตร. (2539) *การปกครองท้องถิ่นไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธนศวร์ เจริญเมือง. (2540) *100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 – 2540*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ.
- ธนศวร์ เจริญเมือง. (2553) *ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น (ภาคแรก)*. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546) *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- _____. (2552) *รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นิยม รัฐอมฤต. (2545) *ความเป็นไปได้ในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในการส่งเสริมสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2549) *การศึกษาแนวทางการดำเนินงานร่วมกันเพื่อจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2557) *การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ศุภสวัสดิ์ ชีวาลัย. (2552) *การกระจายอำนาจในประเทศญี่ปุ่นและไทย : การศึกษาเปรียบเทียบให้เห็นถึงเงื่อนไขความสำเร็จของการกระจาย*. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. (2555) *การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. (2545) *คู่มือปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.). (2556) *แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2556-พ.ศ. 2561)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.).
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2543) *เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น: ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติ อันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นไม่เพียงพอ*. กรุงเทพฯ: บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด.
- _____. (2552) *แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บทความภาษาไทย

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2552) การกระจายอำนาจและการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยกับบทเรียนบางประการสำหรับการดำเนินนโยบายด้านการกระจายอำนาจในประเทศไทย. *รัฐศาสตร์สาร*. ปีที่ 30 ฉบับพิเศษ เล่ม 1.

_____. (2553). การเสริมสร้างขีดความสามารถในการบริหารงานและธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใน *การกระจายอำนาจกับการปฏิรูปประเทศไทย เล่มที่ 3 ว่าด้วยการยกระดับมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะ การบริหารจัดการ และธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. บรรณาธิการโดย วีระศักดิ์ เครือเทพ และ จรัส สุวรรณมาลา, กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วิทยานิพนธ์

สุทธิเกียรติ อังกาบฐานะ. (2559) *การเมืองท้องถิ่นกับความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และประกาศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พุทธศักราช 2545

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542

พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พุทธศักราช 2545

พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พุทธศักราช 2542

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช 2540

ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2539

ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2538

ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2539

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. “ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.” กรมการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.

<http://www.dla.go.th/work/abt/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2560).

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.
“รายงานประจำปีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.” สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. http://www.odloc.go.th/web/wpcontent/uploads/2014/10/allreport_55.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2560).

ภาษาอังกฤษ

- Allen, Hubert J. B.. (1990) *Cultivating the grass roots: Why local government matters?*. Bombay: IULA.
- Chandler, J., A.. (2001) *Local Government Today. 3rd edition*, Manchester: Manchester University Press.
- Heywood, A.. (1992) *Political Ideologies*. London: Macmillan.
- Rhodes, R.A.W. et.al.. (2003) *Decentralizing the Civil Service From Unitary State to Differentiated Polity in the United Kingdom*. Buckingham: Open University Press.
- Beetham, D.,. (1996) *Theorising Democracy and Local Government* in D. King, and G. Stoker (eds.), *Rethinking Local Democracy*. London: Macmillan.
- Cheema G. Shabbir and Dennis A. Rondinelli. (2007) *From Government Decentralization to Decentralized Governance* in Cheema G. Shabbir and Dennis A. Rondinelli. Editors, *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Shah, Anwar with Shah, Sana. (2006) *The New Vision of Local Governance and the Evolving Role of Local Governments* in Shah, Anwar ed., *Local Governance in Developing Countries*. Washington D.C.: The World Bank.
- Stoker, G.,. (1996) *Normative Theories of Local Government and Democracy* in King, D. and Stoker, G. (eds.), *Rethinking Local Democracy*. London: Macmillan.
- _____. (1996) *Redefining Local Democracy* in Pratchett, L. and Wilson, D. (eds.), *Local Democracy and Local Government*. London: Macmillan.