

บทที่ ๒

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง“ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง” ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วย แนวความคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้ง ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่างและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งได้แยกออกเป็น งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจตามแนวพุทธธรรม และกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังต่อไปนี้

๒.๑ แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

๒.๒ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๓ กรอบแนวคิดการวิจัย

๒.๑ แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ ศึกษาค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย และได้ศึกษาค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้อง มีผู้ให้แนวคิดไว้หลายท่าน ดังนี้

๒.๑.๑ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจการกระจายอำนาจเป็นคำหรือสิ่งที่คนในสังคมไทยให้ความสนใจและติดตามเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายหลังที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับอื่น ๆ ก่อนถึงรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนที่สุดฉบับหนึ่ง และเป็นผลสืบเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๕๐ ทำให้การกระจายอำนาจมีความชัดเจนยิ่งขึ้นในหมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น กระจายอำนาจจึงเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจมากขึ้นตามลำดับและมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นหรือในระดับพื้นที่ของประเทศไทย การกระจายอำนาจ ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความสำคัญและคำจำกัดความหรือความหมายไว้ ดังนี้ ภายใต้อารมณ์หนึ่งๆ ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องมีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่สถาบันการเมืองการปกครอง ในศูนย์กลางเสมอ เพื่อมีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศหรือระดับโลก เนื่องจากไม่มีกลไกที่เป็น ตัวแทนอันชอบธรรมที่จะออกไปมีบทบาทหน้าที่ในการสร้างพันธมิตรในทางยุทธศาสตร์ การเจรจาต่อรองในด้านผลประโยชน์ทางการค้าระหว่างประเทศ หรือการมีตัวแทนเข้าไปนั่งในการประชุมระหว่างประเทศ รวมถึง

การเข้าเป็นสมาชิกในองค์การระหว่างประเทศ ดังนั้น รัฐบาลส่วนกลางหรือรัฐบาลระดับชาติจึงมีหน้าที่ในด้านความสัมพันธ์ภายนอก หรือกิจการวิเทศสัมพันธ์ของรัฐ และมีความสำคัญในฐานะตัวกลาง ที่คอยประสานและสร้างความร่วมมือในระหว่างบรรดาสถาบันทางการเมืองการปกครอง นอกศูนย์กลาง เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพและความร่วมมือในการกระทำการต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน (Mutual Interests) ภายในรัฐ ในกรณีนี้ รัฐบาลส่วนกลางมักเข้าไปมีบทบาท ควบคุมระบบเศรษฐกิจและขนส่ง เป็นต้น การรวมศูนย์อำนาจจำแนกได้ใน ๒ ลักษณะ คือ^๑

๑. การรวมศูนย์อำนาจในทางการเมือง หมายถึง ความจำเป็นที่จะต้องมีการมีสถาบันทางการเมืองที่เป็นศูนย์กลางในการสร้างความเป็น เอกภาพในทางการเมืองภายในรัฐ เพื่อทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนและสะท้อนถึงเจตจำนงร่วมกันของคนภายในรัฐแห่งนั้น ๆ

๒. การรวมศูนย์อำนาจในทางการเมืองการปกครอง หมายถึง ความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดแบบแผนร่วมกันหรือการจัดระเบียบในทางการเมืองการปกครองภายในรัฐนั้น ๆ รวมถึงการจัดระบบบริการสาธารณะต่าง ๆ ภายในรัฐในด้านที่ถือว่าจำเป็นสำหรับประชาชนทั่วทุกพื้นที่ที่จะต้องได้รับอย่างถ้วนหน้า หรือภายใต้มาตรฐานอันเดียวกันการรวมศูนย์อำนาจมีหลักการที่เป็นตัวกำหนดคุณลักษณะอยู่ ๓ ประการ คือ (๑) แหล่งที่มาของความสามารถในการใช้ความรุนแรงโดยชอบธรรมของรัฐจะต้องขึ้นอยู่กับส่วนกลาง คือ กิจการทหารและตำรวจ รัฐจำเป็นต้องมีกองกำลังทหารในการปกป้องคุ้มครองภัยคุกคามจากภายนอก รัฐจำเป็นต้องมีเพื่อทำให้บรรดา กฎเกณฑ์ในการรวมอยู่ร่วมกัน ของคนภายในรัฐ (๒) อำนาจในการตัดสินใจสูงสุดอยู่ที่ส่วนกลาง (๓) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การวางอยู่บนหลักอำนาจการบังคับบัญชา มีการลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) ที่อำนาจในการสั่งการต่าง ๆ ทั้งในด้านการกระทำ และตัวบุคคลผู้กระทำ มีลักษณะจากบนลงล่าง (Top-down Approach) การรวมศูนย์อำนาจมีทั้งข้อดีและข้อเสีย

สำหรับเหตุผลที่รองรับข้อดีของการสร้างความชอบธรรมให้กับการรวมศูนย์อำนาจประกอบด้วย

๑. ความเป็นเอกภาพของชาติ (National Unity) เนื่องจากรัฐบาลส่วนกลางเป็นสถาบันเดียวที่สามารถกระทำการในนามของผล ประโยชน์ส่วนรวม การมีรัฐบาลกลางที่เข้มแข็งย่อมเป็นสิ่งสำคัญ หากรัฐบาลกลางอ่อนแอ ย่อมจะนำไปสู่การต่อสู้ขัดแย้งระหว่างส่วนต่าง ๆ ในสังคม และปราศจากซึ่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

๒. ความเป็นแบบแผนอันเดียวกัน (Uniformity) เนื่องจากว่ามีแต่เพียงรัฐบาลกลางที่สามารถวางหลักกฎหมายและระบบบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่เป็นแบบแผนและมาตรฐานเดียวกันได้ ย่อมทำให้เกิดการยึดโยงชุมชนที่อยู่ในส่วนต่าง ๆ ของประเทศเข้าไว้ด้วยกัน

๓. ความเสมอภาคภายในชาติ (Equality) เนื่องจากการกระจายอำนาจมีจุดอ่อนตรงที่รัฐบาลที่อยู่นอกศูนย์กลางออกไปถูก ผลักให้ตนเองต้องอาศัยทรัพยากรที่มีอยู่ภายในท้องถิ่น หรือภูมิภาคของตนเป็นหลัก จึงมีแต่เพียงรัฐบาลกลางที่สามารถแก้ไขความไม่เท่าเทียมอันเกิดจากความแตกต่างในทรัพยากรระหว่างชุมชนต่าง ๆ ภายในรัฐ

^๑นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ, *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๖.), หน้า ๒๔

๔. ความมั่งคั่งของชาติ (Prosperity) ที่ผ่านมา การพัฒนาทางเศรษฐกิจและการรวมศูนย์อำนาจมักจะไปด้วยกันเสมอ การมีรัฐบาลกลางที่เข้มแข็งย่อมทำให้สามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาหรือการวางแผนในทางเศรษฐกิจของชาติได้ อันจะนำไปสู่การระดมทรัพยากรจากส่วนต่างๆ ภายในสังคมในรัฐที่มีการรวมศูนย์อำนาจอย่างมาก อำนาจทั้งในทางการเมืองและการบริหารปกครองภายในประเทศถูกรวบเอาไว้ที่รัฐบาล กลางหรือตัวแทนของรัฐบาลกลางอย่างเข้มข้น ปรากฏชัดอ่อนหรือข้อเสีย ได้แก่

๔.๑ ความล่าช้าในการตัดสินใจ การกระทำการใด ๆ ของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรของรัฐบาลกลางย่อมต้องเป็นไปตามอำนาจการตัดสินใจ หรือวินิจฉัยสั่งการของส่วนกลาง และต้องเป็นไปตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ก็ย่อมทำให้การทำงานต่าง ๆ โดยเฉพาะในด้านการบริการสาธารณะเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่ทันต่อความต้องการ ของประชาชน

๔.๒ ความทั่วถึงและประสิทธิภาพของการจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปได้ยาก หากบริการสาธารณะเกือบจะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางย่อมเป็นเรื่องลำบากที่จะจัดทำบริการสาธารณะที่มีอยู่มากประเภทให้ได้ผลดีและทั่วถึงทุก ชุมชนท้องถิ่นได้

๔.๓ การบริการสาธารณะที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของแต่ละชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากในแต่ละพื้นที่ย่อมมีลักษณะของปัญหา ผลประโยชน์ และความต้องการที่หลากหลาย โครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่รวมศูนย์ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการจัดทำบริการสาธารณะไปตามความจำเป็นของแต่ละพื้นที่ได้

๔.๔ เป็นอุปสรรคต่อการเติบโตของวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบ ประชาธิปไตย การรวมศูนย์อำนาจทั้งในทางการเมืองและการปกครอง ย่อมเป็นการปิดโอกาสที่ประชาชนจะได้เรียนรู้ ฝึกฝน และมีประสบการณ์ในการปกครองตนเอง (Self-government)^๒

๑. แนวความคิดเกี่ยวกับลักษณะการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศหรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง ดังนั้นเห็นว่าการกระจายอำนาจมี ๒ รูปแบบ คือ

๑. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร

๒. การกระจายอำนาจตามหลักการบริหาร หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระ โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสาร วิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

^๒ชุมชนคนท้องถิ่น,การเมืองในชุมชน , [ออนไลน์].แหล่งที่มา : <http://www.thailocalmeet.com/index.php?topic=๖๕๖๐.ms๖๑๖๔๙#ms๖๑๖๔๙> [๕ ส.ค. ๒๕๕๖].

การที่ส่วนกลางกระจายอำนาจลงมาอย่างค่อยเป็นค่อยไป คือกระจายอำนาจลงมาอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพราะฉะนั้นท้องถิ่นก็ได้อำนาจไม่เต็มที่ ท้องถิ่นไม่สามารถจัดการหลายเรื่องได้ คนเชียงใหม่ควรจะต้องคิดตลอดเวลาว่า ในขณะที่พรรคการเมืองที่กรุงเทพฯ พูดถึงการทำรถไฟฟ้า ๒๐ บาทตลอดสาย หรือจะทำรถไฟฟ้าเพิ่มอีก ๑๐ สาย เชียงใหม่ยังไม่มีสักสายเลย พี่น้องขอนแก่น โคราช อุบลฯ หรือสงขลา ปัตตานี หาดใหญ่ ภูเก็ต ก็ไม่มีเหมือนกัน เพราะฉะนั้น ผมคิดว่ามันเป็นเวทีที่ท้องถิ่นจะต้องเปิดขึ้นมา^๓ อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น : เป้าหมายในการสร้างความเป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำของสังคมภายในรัฐสมัยใหม่ การรวมศูนย์อำนาจมีขีดจำกัด เนื่องจากการบริหารการปกครองประเทศที่ประกอบไปด้วยประชากรมากมายและพื้นที่อันกว้างไกลมีความแตกต่างหลากหลายโดยรัฐบาลที่ศูนย์กลางแต่เพียงสถาบันเดียวย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากหรือเกิดสภาพของความไม่ประหยัดในเชิงขนาด (diseconomies of scale) จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการถ่ายเทอำนาจในทางการเมืองการปกครองให้อยู่ในมือขององค์กรหรือสถาบันที่อยู่นอกศูนย์กลางออกไป

แนวคิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นโดยมีนัยยะสำคัญ คือ การจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจอันเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ (Public Affairs) ของรัฐส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความต้องการ และบริบทที่แตกต่างหลากหลายของประชาชนในแต่ละพื้นที่ อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจมิได้เป็นไปเพียงเพื่อเปลี่ยนผ่านหรือผ่องถ่ายอำนาจจากรัฐ หรือราชการส่วนกลาง แล้วเปลี่ยนเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังที่ประชาชนอาจตั้งคำถาม แต่การกระจายอำนาจมีเป้าหมายสำคัญ คือ การกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ประชาชนในพื้นที่ ด้วยการทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้เกิดจิตสำนึกในสิทธิหน้าที่ ผ่านกระบวนการเรียนรู้ในการบริหารและการปกครองระดับท้องถิ่น ซึ่งมีความสอดคล้องกับวิถีชีวิตของตนเอง ผ่านประเด็นปัญหาที่แตกต่างกันตามบริบทของแต่ละพื้นที่ทั้งนี้ เพราะเป้าหมายสำคัญสุดท้ายของการกระจายอำนาจ แท้ที่จริงแล้ว คือ “การทำให้ประชาชนในพื้นที่ ได้มีบริการสาธารณะที่ดี และมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น (Well-being) ด้วยแนวทางการบริหารการปกครอง ซึ่งรัฐส่วนกลางกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะโดยมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับประชาชน และชุมชน เพื่อตอบสนองต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ ผ่านกลไกการทำงานต่าง ๆ ร่วมกันระหว่างท้องถิ่น และประชาชน”^๔ คุณค่าและความสำคัญของการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

แนวทางของการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นโดยมีเป้าหมายเพื่อให้การบริหารการปกครองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดและตอบสนองต่อวิถีชีวิตประชาชนในพื้นที่นั้นทำให้กล่าวได้ว่า การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง มีคุณค่าและความสำคัญ ดังนี้

๑. สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของชุมชนภายในท้องถิ่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยทางการเมืองการปกครองจำนวนเล็ก ๆ ที่มีมากมายกระจายอยู่ทั่วประเทศ โดย

^๓เจเนศวร์ เจริญเมือง, การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, ประชาไท, [ออนไลน์].แหล่งที่มา: <http://prachatai.com/journal/๒๐๑๑/๐๗/๓๖๐๔๒> [๖ ส.ค. ๒๕๕๕].

^๔นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “การกระจายอำนาจกับการปกครองท้องถิ่น”, ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองแห่งสถาบันพระปกเกล้า, [ออนไลน์].แหล่งที่มา : <http://www.thaipoliticsgovernment.org> [๖ ส.ค. ๒๕๕๖].

พื้นที่เหล่านั้นย่อมมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะทางกายภาพ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของผู้คนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทำให้การบริหารและการปกครองที่มีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่รัฐบาลเพียงแห่งเดียว ไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อความต้องการและปัญหาที่เกิดขึ้นภายในชุมชนนั้น ๆ จึงจำเป็นต้องกระจายระบบงานให้มีลักษณะคล่องตัวและปรับตัวให้ยืดหยุ่น นั่นก็คือ การสร้างหน่วยการปกครองที่เรียกว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มาจัดทำบริการและแก้ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น และยังจะเป็นการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับหลักความรับผิดชอบตามระบอบประชาธิปไตย (Democratic Accountability)

๒. การปกครองท้องถิ่นเป็นโรงเรียนประชาธิปไตยไร้อัตรากห่วยระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการเลือกตั้ง มีระบบพรรคการเมืองระดับท้องถิ่น มีการต่อสู้และการแข่งขันในทางการเมือง ตามวิถีทางและตามกติกา ในที่สุดก็จะทำให้ประชาชนเข้าใจถึงระบบการปกครองตนเอง เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายที่อยู่ภายใต้โครงสร้างทางการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารและที่สำคัญคือการเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของประชาชน และในที่สุดจะทำให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองได้ และการที่ปกครองท้องถิ่นช่วยสร้างเสริมความรู้ความเข้าใจในทางการเมือง ถือได้ว่าเป็นสถาบันฝึกสอนประชาธิปไตยให้ประชาชน

๓. สร้างการมีส่วนร่วม (Participation) การมีอยู่ของรัฐบาลในระดับท้องถิ่น หรือในระดับภูมิภาค ย่อมเอื้อต่อประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองได้มากกว่า เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชุมชนของตน และการเข้ามามีบริหารกิจการสาธารณะต่างๆ ภายในชุมชนด้วยตัวเอง จะเป็นผลให้ประชาชนเหล่านั้นได้เรียนรู้และมีประสบการณ์ในทางการเมืองการปกครองตามหลักการปกครองตนเอง และนำไปสู่การเติบโตของ , ความเป็นพลเมือง”ในหมู่ประชาชน

๔. สร้างความชอบธรรม (Legitimacy) ความห่างไกลทั้งในทางภูมิศาสตร์และในทางการเมือง ย่อมทำให้การตัดสินใจโดยสถาบันทางการเมืองที่ห่างไกลออกไปจากชุมชนท้องถิ่น อาจจะไม่ได้รับการยอมรับ ในทำตรงกันข้ามหากการตัดสินใจกระทำในระดับชุมชนท้องถิ่น มีแนวโน้มที่จะได้รับการยอมรับและเป็นการสมเหตุสมผลมากกว่า ทำให้การตัดสินใจในทางการเมืองการปกครองนั้นมีความชอบธรรม

๕. ดำรงหลักเสรีภาพ (Liberty) หากอำนาจทางการเมืองการปกครองถูกรวบอยู่ที่ศูนย์กลางมากเกินไป เป็นไปได้ที่จะเกิดการใช้อำนาจในทางที่ผิดรอนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล และสร้างความเสียหายให้กับสังคมโดยรวมได้ง่าย ในทางตรงข้าม การกระจายอำนาจจึงเป็นมรรควิธีหนึ่งในการปกป้องเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยการทำให้อำนาจมีการกระจายออกไป อันจะนำไปสู่การสร้างโครงข่ายของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (Checks and Balances) ระหว่างศูนย์กลางกับพื้นที่นอกศูนย์กลาง^๕

^๕ พบุษ ขำทอง , การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น , คณะทำงานเครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูปรวบรวมและเรียบเรียงประเด็น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : http://www.odloc.org/wp-content/uploads/๒๐๑๓/๐๙/๘km_๐๐๑.pdf.หน้าที่ ๑-๓ [๖ ส.ค. ๒๕๕๖].

๒. แนวทางการปกครองส่วนท้องถิ่น

หัวใจของการปกครองท้องถิ่นนั้น กล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว ก็คือคำถามที่ว่า การปกครองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์อย่างไรกับระบอบประชาธิปไตย การจัดสรรอำนาจระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางควรเป็นอย่างไร และการปกครองท้องถิ่นควรมีความเป็นประชาธิปไตยแค่ไหนนั่นเอง

ในประวัติศาสตร์ของโลกตะวันตก มีแนวคิดที่แตกต่างกันถึง ๓ สำคัญกว่าด้วยประเด็นนี้ ผิดกับในสังคมไทยที่มีเพียงความเห็นเดียว คือทุกๆ ฝ่ายชอบที่จะกล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่จะต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่ง แต่ทว่าในทางปฏิบัติกลับไม่มีลักษณะเช่นนั้นสำนักแรก เป็นแนวความคิดของฝ่ายคัดค้านการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นหลักการที่ขัดขวางระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้ง สำนักที่สอง เห็นว่าหลักการประชาธิปไตยได้แก่ การปกครองโดยเสียงข้างมาก (Majority Rule) และความเสมอภาค (Equality) นั้นไม่อาจตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของการปกครองท้องถิ่นได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะคับแคบ เห็นแก่ท้องถิ่นตนเป็นหลัก (parochial) หลากหลาย (diverse) มีแนวโน้มจะเป็นแบบคณาธิปไตย (potentially oligarchic) และมีลักษณะฉ้อฉลอำนาจ (corrupt) ส่วนสำนักที่สาม เห็นว่าระบอบประชาธิปไตยกับการปกครองท้องถิ่นนั้นเกี่ยวพันกันอย่างยิ่ง ประชาชนต้องมีส่วนร่วม ประชาชนซึ่งเสียภาษีต้องมีสิทธิมีเสียงในการบริหารบ้านเมือง ต้องรู้ว่าผู้บริหารจะทำอะไร ผู้บริหารควรปรึกษาหารือกับประชาชนในกิจการสาธารณะต่าง ๆ และไม่ว่าประชาชนจะอยู่ในเมืองหรือหมู่บ้านล้วนต้องมีเสรีภาพในการบริหารท้องถิ่นเพื่อผลประโยชน์ท้องถิ่นเอง^๖

การที่สำนักแรกเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นกับระบอบประชาธิปไตยขัดแย้งกันอย่างสิ้นเชิงและไม่อนุญาตให้มีการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ ผลที่ตามมาคือระบบการบริหารประเทศบนพื้นฐานของแนวคิดดังกล่าวจึงเป็นระบบการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ไม่มีการปกครองตนเองในท้องถิ่นต่าง ๆ สำนักที่สอง เห็นว่าอนุญาตให้มีการปกครองท้องถิ่นได้ แต่ต้องมีการควบคุมจากรัฐบาลกลางอย่างมาก เพราะหัวใจของการบริหารประเทศอยู่ที่ส่วนกลาง ต้องฟังความเห็นของคนส่วนใหญ่ในประเทศ จึงกำหนดให้การปกครองท้องถิ่นทุกระดับมีฐานะ โครงสร้างการบริหารและโครงสร้างอำนาจหน้าที่เหมือนกัน ทศนะเช่นนี้เป็นของนักคิดฝรั่งเศสบางคน เช่น จอร์จ ล็องโกร ซึ่งกล่าวว่าระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้นไม่จำเป็นต้องมีการปกครองท้องถิ่นก็ได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นเพียงกลไกการบริหารด้านเทคนิค และก็ไม่จำเป็นว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นจะยอมรับค่านิยมแบบประชาธิปไตย เนื่องจากองค์กรเหล่านั้นอาจจะแตกแยกกัน (decisive) ไม่นิยมความเสมอภาค (inegalitarian) และขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของส่วนรวม (contrary to the public will) นอกจากนี้ บางท้องถิ่นอาจคิดถึงการแบ่งแยกดินแดนออกไปเป็นรัฐอิสระอีกด้วย ทศนะเช่นนี้มีผลต่อระบบการบริหารและการจัดการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศส ก่อนที่จะเกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ และสำนักที่สามการปกครองท้องถิ่นมีความจำเป็นใน

^๖Wit, Daniel. A Comparative Survey of Local Govt. and Administration. Bangkok: Kurusapha Press, ๑๙๗๖.

ระบอบประชาธิปไตย เพราะมันช่วยให้คนในท้องถิ่นต่าง ๆ^๗ ได้เสนอปัญหาและหาทางแก้ไข ซึ่งงานเช่นนี้ไม่อาจให้รัฐบาลกลางทำ จอห์น สจิวต์ มิลล์ (John Stuart Mill) ให้ความเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการศึกษาทางการเมือง และเป็นแหล่งสร้างความสามัคคีในท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยอันดับต้น ๆ ของประชาธิปไตย ในทัศนะของแพนเทอร์-บรีก (panter Brick) การปกครองท้องถิ่นเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับประชาธิปไตยระดับชาติ (a necessary condition of national democracy) เพราะมันเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ออกความเห็น (creating a democratic climate of opinion) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนของเขาจากการศึกษาของ ฮาร์ดี้ วิกวอร์ (W. Hardy Wickwar) พบว่า ในแง่หนึ่งการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นก่อนรัฐ-ชาติด้วยซ้ำ เพราะ “การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นลูกหลานของชุมชนโบราณ และมันสะท้อนประวัติศาสตร์ธรรมชาติของมนุษย์ยิ่งกว่าส่วนใดๆ ของอารยธรรมสมัยใหม่” ฉะนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงมิใช่เขตการปกครองที่รัฐแบ่งออกเป็นส่วนๆ เพียงเพื่อความสะดวกในการบริหารหรือการจัดการด้านการศึกษา แต่มันเป็นส่วนของรัฐบาลของชาติที่ท้องถิ่น ไม่เคยยอมยกให้แก่รัฐ แต่ชุมชนซึ่งเป็นผู้ให้กำเนิดการปกครองท้องถิ่นได้รักษาไว้ตลอด การปกครองท้องถิ่นยังสร้างค่านิยมแบบประชาธิปไตยที่สำคัญ ๒ อย่างคือ ความชอบธรรมของเหตุผลของแต่ละคน และความจำเป็นที่จะต้องคัดเลือกเหตุผลเหล่านั้นว่าอันไหนมีความเหมาะสมมากที่สุด ความเห็นเหล่านี้เป็นพื้นฐานสำคัญของระบบการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษ ซึ่งได้ทำให้เกิดประเพณีการปกครองท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยที่มั่นคงในประเทศดังกล่าว

๓. ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power)

เริ่มต้นมีขึ้นในศตวรรษที่ ๑๗ ซึ่งผู้ที่คิดค้นแนวความคิดดังกล่าวคือ Montesquieu (๑๖๘๙-๑๗๕๕) โดยได้ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือที่รู้จักกันในนาม The Spirit of Law หรือเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย ซึ่งทฤษฎีดังกล่าวได้มีผลต่อการร่างรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาและของประเทศฝรั่งเศส เป็นอย่างมากในระยณัั้น มองเตสกีเอ จึงได้ชื่อว่า เป็น ผู้วางหลักการแบ่งแยกอำนาจการปกครอง และอาจกล่าวได้ว่า เป็นผู้ ที่สนใจรูปแบบการปกครองของอังกฤษ คนแรกๆ หลังจากที่มาเยือนประเทศอังกฤษ ในต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ โดย มองเตสกีเอ ได้กล่าวชื่นชมความสำเร็จในการปกครองประเทศของอังกฤษว่า “ การที่ประเทศอังกฤษมีเสรีภาพในทางการเมืองมากที่สุด เพราะว่าอำนาจหน้าที่ของรัฐ ได้แบ่งแยกไปยังอำนาจ หรือองค์กรต่าง ๆ โดยไม่มีอำนาจหรือองค์กรใด ที่จะมีอำนาจโดยเด็ดขาดที่จะบีบบังคับประชาชนได้ เสรีภาพของประชาชนจะไม่มีเลย ถ้าอำนาจเหล่านั้นไปรวมอยู่ที่องค์กรหนึ่งเพียงองค์กรเดียว” โดยมองเตสกีเอ ได้กล่าวไว้ในหนังสือเล่มดังกล่าว ความตอนหนึ่งว่า

๑. อำนาจนิตบัญญัติ คือ อำนาจเกี่ยวกับการวางระเบียบบังคับทั่วไปในรัฐ
๒. อำนาจบริหาร คือ อำนาจในการใช้ หรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย
๓. อำนาจตุลาการ คือ อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยบรรคดี

มองเตสกีเอ ตอกย้ำว่า “ เมื่อใดอำนาจนิตบัญญัติและอำนาจบริหารรวมอยู่ที่คนคนเดียวหรือองค์กรเจ้า หน้าที่เดียวกัน อิสระภาพย่อมไม่อาจมีได้ เพราะจะเกิดความหวาดกลัว เนื่องจากกษัตริย์ หรือสภาเดียวกันอาจบัญญัติกฎหมายแบบทรราชย์.เช่นเดียวกันอิสระภาพจะไม่มี อยู่ ถ้าอำนาจตุลาการไม่แยกออกจากอำนาจนิตบัญญัติและการบริหาร หากรวมอยู่กับนิตบัญญัติ ชีวิตและอิสระภาพของคนใน

^๗ ธเนศวร์ เจริญเมือง, ๑๐๐ ปี การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, ๒๕๔๐), หน้า ๔๐-๔๑.

บังคับจะอยู่ภายใต้การควบคุมแบบพลการ เพราะตุลาการอาจประพฤติด้วยวิธีรุนแรงและกดขี่. ทุกสิ่งทุกอย่างจะถึงซึ่งอวสาน เมื่อพิจารณาจากข้อความข้างต้นจะเห็นว่า มองเตสกีเออ ไม่ต้องการให้อำนาจอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียว เพราะตามธรรมดา บุคคลใดก็ตามซึ่งมีอำนาจอยู่ในมือ มักจะใช้อำนาจเกินเลยเสมอ ดังนั้นเพื่อจะมีให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต จึงจำต้องจัดให้มีอำนาจหนึ่งหยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่ง ตามวิถีทางแห่งกำลัง หรือที่เรามักได้ยินคำกล่าวที่ว่า อำนาจย่อมหยุดยั้งได้ซึ่งอำนาจ หรือที่เรียกว่า Power Stop Power มองเตสกีเออ ยังได้กล่าวต่อไปว่า การแบ่งแยกอำนาจนั้นจะมีได้แต่เฉพาะในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย เท่านั้น ส่วนในประเทศที่ปกครองในระบอบเผด็จการ หรือสังคมนิยมหรือคอมมิวนิสต์ อำนาจทั้งสามจะถูกรวบให้เป็นอำนาจเดียว ดังนั้นกล่าวโดยสรุป มองเตสกีเออ เห็นว่า การแบ่งแยกอำนาจ คือ การมอบอำนาจอิปไตยเป็น ๓ ลักษณะอันประ กอบด้วย รัฐบาลซึ่งทำหน้าที่ด้านการบริหารบ้านเมืองรัฐสภาในฐานะองค์กรด้านนิติบัญญัติซึ่งจะต้องทำหน้าที่ด้านออกกฎหมาย ยุติธรรม องค์กรด้านตุลาการ ที่ทำหน้าที่พิจารณาตัดสินคดีต่าง ๆ ภายใต้แห่งระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (Check and Balance) ระหว่างทั้ง ๓ องค์กร นี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับอำนาจตุลาการนั้น โดยลักษณะแล้ว สมควรเป็นอำนาจที่มีอิสระ และจะไปอยู่ร่วมกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้ โดยเด็ดขาด^๕

การปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้นโดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร^๖

สรุปได้ว่า จากข้อสรุปแนวความคิดการกระจายอำนาจเป็นหลักการหนึ่งในการบริหารงาน ที่มีการถ่ายโอน (Transfer) อำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และการตัดสินใจจากส่วนกลาง หรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่ส่วนต่างๆ ขององค์การหรือตามลำดับชั้นขององค์การ โดยให้ทุกส่วนขององค์การมีส่วนในการตัดสินใจ ทั้งนี้การให้บุคคล คณะบุคคล หรือท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหาร เป็นรากฐานที่สำคัญของสังคมประชาธิปไตย การกระจายอำนาจทางการบริหารจะทำให้บางส่วนขององค์การมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ (Autonomy) ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงเป็นวิธีการ (Means) ที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่สำคัญ ๓ ประการ คือ ความยืดหยุ่น (Flexibility) ความรับผิดชอบที่จะตรวจสอบได้ (Accountability) และการเพิ่มผลผลิต (Productivity) โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญคือ การปรับปรุงและพัฒนา ทั้งนี้เพราะการกระจายอำนาจทำให้กระบวนการบริหารมีความเข้มแข็ง สะดวก และรวดเร็ว ผู้บริหารระดับต่างๆ สามารถพึ่งตนเองได้ และกระตุ้นชุมชนได้พัฒนาภาวะผู้นำให้สูงขึ้น การกระจายอำนาจ จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นให้อำนาจในการจัดการพัฒนามากขึ้นนั้น จะช่วยให้ท้องถิ่นกับชุมชนมีความเป็นมิตรกันมากขึ้น ท้องถิ่นสามารถระดมทรัพยากรจากชุมชนเพื่อสนับสนุน

^๕ ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ, [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=๘๖๓๘๔> [๖ ส.ค. ๒๕๕๕].

^๖ วิญญู อังคนารักษ์, แนวความคิดในการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิชย์, ๒๕๓๙), หน้า ๔.

การท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และยังสอดคล้องกับหลักการและเหตุผลที่ว่า การที่ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมโดยตรงจะก่อให้เกิดคุณภาพเพราะการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นเป็นการส่งเสริมให้เกิดการพึ่งตนเองของประชาชน เกิดตระหนักถึงความสามารถในการกำหนดชีวิตความเป็นอยู่และจุดหมายปลายทางของตนและชุมชนอันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

ตารางที่ ๒.๑ การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก
ธเนศวร์ เจริญเมือง, (๒๕๕๔ , หน้าที่ ๑-๒)	๑. กระจายอำนาจค่อยเป็นค่อยไป ๒. เวทีที่ท้องถิ่นจะต้องเปิดขึ้นมา
นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, (๒๕๕๖ , หน้าที่ ๑-๒)	๑. การกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ประชาชนในพื้นที่ ๒. การทำให้ประชาชนในพื้นที่ ได้มีบริการสาธารณะที่ดี
พบสุข ชำของ, (๒๕๕๖ , หน้าที่ ๑-๓)	๑. สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของชุมชน ๒. การปกครองท้องถิ่นเป็นโรงเรียนประชาธิปไตย ๓. สร้างการมีส่วนร่วม (Participation) ๔. สร้างความชอบธรรม(Legitimacy) ๕. ดำรงหลักเสรีภาพ(Liberty)
วิญญู อังคนารักษ์, (๒๕๓๙, หน้า ๔)	๑. รัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง ๒. มีงบประมาณของตนเอง ๓. มีอิสระในการบริหารงานพอสมควร
Wit, Daniel, (1967, p.49)	๑. สังคมไทยที่มีเพียงความเห็นเดียว คือ ทุกๆ ฝ่ายชอบที่จะกล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

๒.๑.๒ ความหมายของการปกครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑. ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นในรูปของการปกครองตนเอง (Local Self Government) ไว้หลายท่าน เช่น ชูศักดิ์ เทียงตรง ได้ให้ความหมายว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดจากหลักการกระจายอำนาจได้มีอำนาจในการบริหาร ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของ

คนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย^{๑๐} ดังที่ประธาน คงฤทธิศึกษากร ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดมีองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง^{๑๑} ส่วนวิญญู อังคนารักษ์ ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่น ทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชน^{๑๒} และอุทัย หิรัญโต ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินการบางอย่างโดยการดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานท้องถิ่นต้องมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน โดยให้มีอิสระในการบริหาร แต่รัฐบาลยังต้องควบคุมด้วยวิธีต่างๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐไม่ได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น^{๑๓} สอดคล้องกับฮอลโลเวย์ (Holloway) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีจำนวนประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน^{๑๔} เดเนียล วิท (Daniel Wit) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีองค์การของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน^{๑๕} และวิลเลียม เอ. ร็อบสัน (William A. Robson) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Right) และมีองค์การที่จำเป็น (Necessary Organization) เพื่อ

^{๑๐} ชูศักดิ์ เทียงตรง, *การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย*, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๘), หน้า ๑๓.

^{๑๑} ประธาน คงฤทธิศึกษากร, *การปกครองท้องถิ่น*, (กรุงเทพมหานคร: พีระพัฒนา, ๒๕๒๖), หน้า ๘.

^{๑๒} วิญญู อังคนารักษ์, *แนวคิดในการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น*, (เอกสารประกอบการบรรยายฉบับพิมพ์โรเนียว, ๒๕๑๙), หน้า ๔.

^{๑๓} อุทัย หิรัญโต, *สารานุกรมการปกครองไทย*, (กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยการปกครอง, ๒๕๓๑), หน้า ๒๘.

^{๑๔} สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยรามคำแหง, “ผลการประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจและกำกับดูแลตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, *รายงานการวิจัย*, (สถาบันวิจัยและพัฒนา: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๗), หน้า ๓-๔.

^{๑๕} Wit Daniel, *A Comparative Survey of Local Government and Administration*, (Bangkok: Prachandra Printing Press, ๑๙๖๑), pp. ๑-๒.

ประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั่นเอง^{๑๖} ในขณะเดียวกัน ลิขิต ชีรเวคิน ได้ให้ความหมายว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การปกครองที่มีส่วนสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม โดยสรุปได้ ๒ ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้^{๑๗}

๑. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐาน คือ ระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้วเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

๒. การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนาชนบทโดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

การกระจายอำนาจ (Decentralization) แบ่งได้ ๒ ความหมาย คือ

๑) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Size and Boundary) หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตท้องถิ่น แต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น

๒) การกระจายอำนาจตามกิจการ (Functional) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานให้เหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา และการโทรศัพท์ เป็นต้น

ความหมายของการกระจายอำนาจได้บ้าง กระนั้นก็ดี ยังคงมีปัญหาคือ ขอบข่ายของแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจนี้ครอบคลุมมิติใดบ้าง และการ “กระจาย” ที่กล่าวถึงนี้กระจายไปยังหน่วยงานหรือองค์กรในลักษณะใด และอำนาจที่กระจายนี้มีความกว้างขวางเพียงใด จากคำถามเช่นนี้ ย่อมหมายความว่า การกระจายอำนาจนั้นมีหลายระดับและหลายรูปแบบ ซึ่งเพื่อป้องกันความสับสนที่อาจจะเกิดขึ้น เราควรที่จะกำหนดเงื่อนไขว่า การกระจายอำนาจนั้นควรเป็นเรื่องของ “ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมืองหนึ่ง ๆ” ซึ่งจากเงื่อนไขดังกล่าว ในที่นี้จึงอาจแจกแจงขอบข่ายหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจได้ ๕ ลักษณะด้วยกัน ได้แก่^{๑๘}

๑. การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by default)

การกระจายอำนาจในลักษณะนี้ เกิดจากสภาวะการณ์ที่สถาบันหรือองค์กรของรัฐบาลเกิดความล้มเหลวในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ มิอาจสามารถจะเข้าไปใช้อำนาจหรือมีอิทธิพลในดินแดนที่ตนปกครองอยู่ได้ และจากสภาวะที่ประชาชนในระดับรากหญ้าเกิดความไม่เชื่อใจในรัฐบาล เหล่านี้จึงเป็นผลให้ประเทศที่มีภาคประชาสังคมมีความตื่นตัวและเข้มแข็ง เช่น สมาคมต่างๆ องค์กร

^{๑๖}William A. Robson อ้างใน ชวรงค์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท พิมพ์นิตพริ้นติ้งเซ็นเตอร์จำกัด, ๒๕๓๙), หน้า ๑๑-๑๒.

^{๑๗}ลิขิต ชีรเวคิน, การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๕), หน้า ๓.

^{๑๘}นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, รูปแบบการกระจายอำนาจ, ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง, สถาบันพระปกเกล้า, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php> [๖ ส.ค.๒๕๕๕].

อาสาสมัคร และองค์กรพัฒนาเอกชน เหล่านี้ จำเป็นต้องลุกขึ้นมาดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อชุมชนของตนด้วยตัวเองโดยที่รัฐบาลเองก็ได้ตั้งใจให้เกิดขึ้น เช่น การจัดให้มีโรงเรียน การจัดระบบสหกรณ์ หรือธนาคารชุมชน และการจัดทำโครงการพัฒนาในรูปแบบต่างๆ เป็นต้น

๒. การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization)

การแปรรูปกิจการของภาครัฐ ได้แก่ การโยกโอน (handover) กิจการบางอย่างที่เคยจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำแทน เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้า และการประปา เป็นต้น นัยย่อหมายความว่า กิจการสาธารณะที่เคยเป็นของรัฐได้ถูกทำให้กลายเป็นสินค้าหรือบริการที่ภาคเอกชนสามารถเข้ามาแข่งขันจัดทำสินค้าหรือบริการเหล่านี้ได้เอง การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้เกิดจากแรงผลักดันของความคิดที่ว่า กิจการบางอย่างนั้น เอกชนสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถให้บริการต่อสังคมโดยรวมได้ดีกว่าการจัดทำโดยภาครัฐ โดยให้กลไกทางการตลาด (Market mechanism) เข้ามามีบทบาทมากกว่าที่จะถูกผูกขาดโดยรัฐซึ่งมักจะก่อให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพและการบริการที่มีคุณภาพต่ำ

๓. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

การกระจายอำนาจในลักษณะนี้ จะหมายถึง การแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรองที่ออกไปทำงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะมีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจต่าง ๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแล แต่ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง เพราะตัวองค์กรและบุคลากรตามหลักการแบ่งอำนาจยังคงถือว่าเป็นของส่วนกลาง ซึ่งการกระจายอำนาจในลักษณะนี้มักเกิดขึ้นภายในระบบราชการโดยการแบ่งเอาภารกิจและอำนาจหน้าที่ออกไปยังองค์กรที่ทำงานอยู่ในพื้นที่ท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการและปกครองพื้นที่นั้น ๆ อย่างมีเอกภาพภายใต้องค์กรเดียว บางครั้งจึงเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจทางการบริหาร” (Administrative Decentralization)

๔. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation)

การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจนี้จะมีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ อีกทั้งการกระจายอำนาจจะเน้นในเชิงของ “ภารกิจหน้าที่” มากกว่าการย้ำเน้นในเรื่องของ “พื้นที่” ดังเช่นการแบ่งอำนาจ กล่าวคือ การมอบอำนาจเป็นการกระจายอำนาจที่รัฐส่วนกลางอาจมอบอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรกึ่งอิสระ องค์กรมหาชน หรือองค์กรที่จัดทำโครงการเฉพาะกิจต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้น โดยมีการกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจนให้องค์กรเหล่านั้นสามารถที่จะตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทขององค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ

๕. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution)

การกระจายอำนาจภายใต้แนวคิดเรื่องการโอนอำนาจ ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด ทั้งนี้เพราะการกระจายอำนาจใน

รูปแบบนี้ จะถูกใช้เพื่ออธิบายถึงสถานะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ ชุมชน หรือท้องถิ่นต่างๆ อย่างกว้างขวาง และองค์กรที่รับการโอนอำนาจนี้จะมีตัวแทนที่ประชาชนภายในพื้นที่นั้น ๆ เลือกเข้ามาเพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่างๆ ได้ด้วยตนเอง รวมถึงอำนาจในการตรากฎหมายและออกระเบียบต่างๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่หรือชุมชนของตนได้โดยอิสระ โดยที่ส่วนกลางจะไม่เข้ามาบีบบังคับหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรภายใต้หลักการโอนอำนาจ หรือการแทรกแซงจะเกิดขึ้นก็ต้องเป็นไปอย่างจำกัดมาก ซึ่งโดยมากก็มักจะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศเท่านั้น ดังนั้นจึงมีการเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจในทางการเมือง” หรือ “การกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย” (Political or Democratic Decentralization) ทั้งนี้การโอนอำนาจเท่าที่ปรากฏจะมีอยู่ด้วยกัน ๒ ระดับ ได้แก่

ระดับที่หนึ่ง การโอนอำนาจในทางการปกครอง (Administrative Devolution) การโอนอำนาจในลักษณะนี้จะสอดคล้องกับการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นตามหลัก “การปกครองตนเอง” (Local-self Government) กล่าวคือ จะเป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระเป็นอย่างสูงในการดูแลชีวิตความเป็นอยู่และสามารถจัดทำกิจการต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นภายในชุมชนของตนได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังมีความเป็นอิสระทั้งในทางการคลังและบุคลากร กล่าวคือ มีทรัพยากรเป็นของตนเองที่จะใช้เพื่อจัดทำกิจการต่างๆ ได้อย่างอิสระ

ระดับที่สอง การโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ (Legislative Devolution) การโอนอำนาจในลักษณะนี้ถือได้ว่าเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจขั้นสูงสุดที่เป็นไปภายใต้การจัดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐเดี่ยว (unitary system) จนมีลักษณะเข้าใกล้กับระบบสหพันธรัฐ (federal system) (Heywood, ๒๐๐๒: ๑๖๗-๑๖๘) กล่าวคือ เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังพื้นที่หรือท้องถิ่นหนึ่งๆ โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนที่ได้รับการโอนอำนาจสามารถที่จะกำหนดชะตากรรมในทางการเมืองได้ด้วยตนเอง (Home Rule) ผ่านการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในรูปแบบ “สภา” (assembly) ที่เป็นของตนเอง เพื่อทำหน้าที่ออกกฎหมายและกำหนดนโยบายต่างๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่ของตน แต่ทั้งนี้ สภาที่ได้รับการโอนอำนาจนี้ก็ยังคงถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ และไม่มีสิทธิในการใช้อำนาจอธิปไตยร่วมกับรัฐบาลดังเช่นในระบบสหพันธรัฐ

จากรูปแบบการกระจายอำนาจทั้ง ๕ ลักษณะ เมื่อนำมาใช้ภายใต้บริบทของการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจจึงควรจะครอบคลุมเฉพาะรูปแบบที่สามารถถึงรูปแบบที่ห้าเท่านั้น ขณะที่สองรูปแบบแรกควรจะต้องแยกออกไปเนื่องจากว่า การกระจายอำนาจในรูปแบบแรกหรือการกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยายนั้น เป็นการเกิดขึ้นเองในภาคประชาชนมิใช่เป็นผลจากการดำเนินการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลาง ขณะที่การกระจายอำนาจในลักษณะของการแปรรูปกิจการภาครัฐนั้น ท้ายที่สุดแล้วมิได้นำไปสู่สถานะของการกระจายอำนาจที่เป็นจริง เพราะจากบทเรียนที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ การดำเนินการแปรรูปนั้นเป็นแต่เพียง “การโยกย้าย” อำนาจและทรัพยากรซึ่งรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางอยู่เดิมไปสู่บริษัทเอกชนขนาดใหญ่ซึ่งก็มีลักษณะรวมศูนย์เช่นกัน

๒. ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ

๒.๑ มีฐานะเป็นนิติบุคคล แยกออกจากราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทำให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๒ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานไม่ขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาจากส่วนกลางทำให้สามารถตอบสนองภาระงานในท้องถิ่นตามนโยบายของฝ่ายบริหารได้อย่างอิสระ

๒.๓ มีอิสระในการกำหนดนโยบายและการใช้งบประมาณตามโครงการที่ท้องถิ่นมีความประสงค์โดยไม่ต้องคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาล

ข้อดีของหลักการกระจายอำนาจ คือ ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ตรงเป้าหมายการ ดำเนินการเป็นไปอย่างรวดเร็วเพราะมีอำนาจการตัดสินใจที่เป็นอิสระ และแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง

ข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจ คือ สิ้นเปลืองงบประมาณมากเพราะต้องใช้งบประมาณในการสร้างสำนักงาน และสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อให้พร้อมในการปฏิบัติการกิจหากประชาชนเลือกผู้มีอิทธิพลเข้าไปเป็นฝ่ายบริหารท้องถิ่นอาจเกิดปัญหาการคอร์รัปชันและการใช้อิทธิพลและอำนาจหน้าที่ไปในทางที่ไม่เหมาะสม เกิดช่องว่างของการพัฒนาระหว่างท้องถิ่นที่มีงบประมาณมากกับท้องถิ่นที่มีงบประมาณน้อย อาจเกิดการแตกแยกและผลกระทบทางด้านความมั่นคงของประเทศซึ่งโรเบิร์ต โนซิก และ บุคคาเนน (Robert Nozick and Buchanan) มีความเห็นว่า สังคมที่มีการให้บริการแบบผูกขาดโดยธรรมชาติเมื่อไม่สามารถกีดกันได้ ไม่สามารถแข่งขันในการบริโภคได้จะเกิดปัญหา บุคคลที่ไม่จ่ายแต่ได้รับผลประโยชน์จึงต้องบังคับเก็บภาษี รัฐบาลเกิดจากการรวมตัวกันโดยการบังคับการจัดเก็บและมองว่ารัฐบาลเป็นผู้ผูกขาดโดยธรรมชาติ และขยายอำนาจบังคับไปถึงการธุรกรรม ส่วน บุคคาเนน (Buchanan) มีความเห็นว่า สังคมไม่ได้ผูกมัดโดยศีลธรรมจรรยาเพียงอย่างเดียวและไม่มีจรรยาใดๆ เลยถ้าประชาชนเห็นแก่ตัว คอยแสวงหาผลประโยชน์ก็จะเกิดปัญหา จึงต้องมีกฎหมาย (Law) และข้อตกลง (Social Contract) จากแนวคิดของ โรเบิร์ต โนซิก และ บุคคาเนน ทำให้เกิดการกำหนดบทบาทในการบริหารของรัฐจนถึงบทบาทท้องถิ่นที่จะทำให้เกิดสวัสดิภาพต่อสังคมที่ดีขึ้น ส่วนที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมคือ^{๑๙}

๑. การเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารในองค์กรส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นตัวแทนในการพิทักษ์รักษาประโยชน์และกำหนดทิศทางในการพัฒนา ให้สอดคล้องกับความต้องการของตนเองและชุมชน

๒. เสนอความต้องการของตนต่อผู้แทน เพื่อนำสู่การพิจารณากำหนดเป็นนโยบาย แผนงานโครงการในเรื่องต่างๆ แล้วเสนอความคิดเห็นผ่านตัวแทนของตน รวมทั้งร้องเรียนผ่านผู้บริหารของหน่วยงานที่กำกับดูแลองค์กร

๓. ร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในกรณีที่ได้รับความสะดวกหรือการประกอบกิจการใดๆ ในท้องถิ่นซึ่งเป็นสิทธิของประชาชนที่จะร้องเรียนได้

๔. ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามข้อกำหนดของท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นบัญญัติขึ้น

^{๑๙} ชูชัย สุภวงค์ และยุวดี คาคการณ์ไกล, องค์การบริหารส่วนตำบลในแนวทางประชาคม, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, ๒๕๒๔), หน้า ๓๒.

จากบทบาหน้าที่ของประชาชนดังกล่าว จะเห็นได้ว่าประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกับประชาชน ได้เป็นที่พึ่งและเป็นผู้ดำเนินการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น สมดังเจตนารมณ์ของการปกครองส่วนท้องถิ่นในการกระจายอำนาจสู่ประชาชนอย่างแท้จริง แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้มแข็งได้ด้วยประชาชนในท้องถิ่นจะต้องมีการรวมตัวเป็นองค์กรต่างๆ อย่างหลากหลายความต้องการของชุมชนเพื่อให้ทุกส่วนของชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดปัญหา วิเคราะห์ปัญหา วางแผนดำเนินการและติดตามผล

สรุปความหมายและลักษณะของการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นเป็นหลักการหนึ่งในหลาย ๆ อย่างที่มีรายละเอียดและสามารถอธิบายถึงกระบวนการกระจายอำนาจที่มีเหตุผลในตัวของมันเองได้อย่างเหมาะสมจากความหมายและขอบข่ายโดยกว้าง เมื่อเรจำกัดกรอบการมองโดยอยู่บนฐานคิดเรื่องการบริหารปกครองในพื้นที่ท้องถิ่น ทำให้เห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ แต่เนื่องจากการกระจายอำนาจนั้นมีหลายระดับดังที่นำเสนอ นั้นย่อมหมายความว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศหนึ่ง ๆ ก็ย่อมมีอำนาจและความเป็นอิสระที่มากน้อยแตกต่างกันออกไป อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นก็มักจะมีลักษณะของการผสมผสานแนวคิดการกระจายอำนาจที่ต่างรูปแบบกัน เช่น ในด้านของอำนาจหน้าที่อาจจะเป็นไปภายใต้หลักการโอนอำนาจแต่ในด้านของทรัพยากรทางการคลังก็อาจจะเป็นไปภายใต้หลักการหนึ่งก็ได้ หรือในระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นทรัพยากรที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็อาจจะมีการจัดระบบได้ในหลายลักษณะตามระดับหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจที่ต่างกันออกไป

ตารางที่ ๒. ๒ ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก
ชูศักดิ์ เทียงตรง, (๒๕๑๘, หน้า ๑๓)	๑. การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ ๒. การกระจายอำนาจได้มีอำนาจในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่
ประทาน คงฤทธิศึกษากร, (๒๕๒๖, หน้า ๘)	๑. ระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ ๒. เกิดมีองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่น ๓. องค์กรนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล ๔. มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง
วิญญู อังคนารักษ์, (๒๕๑๙, หน้า ๔)	๑. การปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจ ๒. บางอย่างรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่น ทำกันเอง ๓. เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง ๔. เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

ตารางที่ ๒. ๒ ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น (ต่อ)

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก
อุทัย หิรัญโต, (๒๕๓๑, หน้า ๒๘)	๑. การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่น ๒. ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน ๓. มีอิสระในการบริหาร แต่รัฐบาลยังต้องควบคุมด้วยวิธีต่างๆ ตามความเหมาะสม ๔. ปราศจากการควบคุมของรัฐไม่ได้
Wit Daniel, (1961, pp. 1-2)	๑. การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจแก่ประชาชน ๒. มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน
ชูวงศ์ ฉายะบุตร, (๒๕๓๙, หน้า ๑๑-๑๒)	๑. การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร ๒. อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ ๓. องค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Right) ๔. มีองค์การที่จำเป็น (Necessary Organization)
ลิขิต อีร์เวคิน, (๒๕๒๕, หน้า ๓)	๑. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ๒. การกระจายอำนาจมีความสำคัญในทางเศรษฐกิจและสังคม
นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, (๒๕๕๔, หน้า ๒)	๑. การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย ๒. การแปรรูปกิจการของภาครัฐ ๓. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ ๔. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ ๕. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ
ชูชัย ศุภวงศ์ และยวุฒิ คาคการณ์ไกล, (๒๕๒๔, หน้า ๓๒)	๑. การเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ๒. เสนอความต้องการของตนต่อผู้แทน ๓. ร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในกรณีที่ได้รับความสะดวก ๔. ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามข้อกำหนดของท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นบัญญัติขึ้น

๒.๑.๓ หลักการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น

หลักการของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นมี ดังนี้

๑. หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) หมายถึง หลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในด้านการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้^{๒๐}

๑.๑ ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครอง

๑. ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย ให้มีส่วนเป็นนิติบุคคล หน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการปกครองส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

๒. มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

๓. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน จัดทำกิจกรรมและวินิจัยสั่งการได้เองพอสมควร ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

๔. หน่วยการปกครองท้องถิ่น ต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามที่รัฐอนุญาต เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

๑.๒ จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

๑. ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น เพราะผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งในท้องถิ่นจะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่า

๒. เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง

๓. เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

๑.๓ จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

๑. อาจก่อให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งมีผลกระทบต่อเอกภาพทางการเมืองและความมั่นคงของประเทศ ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอาจมุ่งแต่ประโยชน์ของท้องถิ่นตน ไม่ให้ความสำคัญกับส่วนรวม

๒. ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งอาจใช้อำนาจบังคับกดขี่คู่แข่งหรือประชาชนที่ไม่ได้อยู่ฝ่ายตนเอง

๓. ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ เพราะต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้ และบุคลากรประจำอยู่ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่น ไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเหมือนการบริหารราชการส่วนกลาง

^{๒๐} ภิวัตน์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต, พิมพ์ครั้งที่ ๘, (กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, ๒๕๕๕), หน้า ๓๐-๓๔.

ดังที่ ธเนศวร เจริญเมือง ได้ให้ความหมายว่า การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นคำในวิชา รัฐศาสตร์ หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้แก่ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเองไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักได้แก่ระบบสาธารณสุข โภค การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตและทรัพย์สินและการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจกรรมใหญ่ๆ สองอย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาด คือ การทหาร และการต่างประเทศ^{๒๑}

๒. หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบสำคัญ ๔ ประการ คือ

๑. ความเป็นนิติบุคคล (Juristic Person) การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องมีการเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

๒. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (Autonomy) ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์การนั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะไม่มีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ แต่ก็มีข้อที่น่าสังเกตว่า อำนาจอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากเกินไป จนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตยของประเทศ หากแต่ควรมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้และให้้องการที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

๓. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจจะได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียง เลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองของท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

๔. มีงบประมาณของตนเอง องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย การให้้องการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้ เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจ องค์การปกครองท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหาร และการบริหารประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

^{๒๑} ธเนศวร เจริญเมือง, *กระจายอำนาจอย่างไรสร้างประชาธิปไตย*, (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๗), หน้า ๑๐.

นอกจากนี้ การจัดระเบียบการปกครองตามหลักรัฐศาสตร์ได้แบ่งออกเป็น ๓ ประเภท คือ หลักการรวมอำนาจ (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ส่วนการปกครองระดับใดจะให้อำนาจแก่หลักการใดมากกว่า ขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ ความเป็นมาในอดีต และสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ที่เกิดขึ้นในยุคสมัยนั้นๆ สอดคล้องกับ ประยูร กาญจนกุล ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจปกครอง (decentralization) โดยกล่าวว่าหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ ท้องถิ่นเป็นวิธีที่รัฐมอบหมายอำนาจบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของ ราชการส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยอิสระตามสมควรที่ไม่ต้องขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชา เพียงแต่ขึ้นอยู่กับราชการบริหารส่วนกลางเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง^{๒๒} ซึ่ง อุทัย หิรัญโต ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจตามหลักการบริหาร หรือตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง การมอบอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตัดสินใจและการปฏิบัติให้แก่หน่วยงานรองลงมา หรือเจ้าหน้าที่ระดับต่ำลงไปที่อยู่ในสายการบังคับบัญชา ภาษาอังกฤษมักใช้คำว่า delegation หรือ delegation of authority ซึ่งแปลกันว่า การมอบอำนาจหน้าที่โดยไม่ได้เรียกว่าการกระจายอำนาจหน้าที่ แต่โดยเนื้อหาแล้วถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจหน้าที่นั่นเอง หน่วยงานหรือผู้ที่ได้รับการมอบอำนาจหน้าที่มีอำนาจตัดสินใจและปฏิบัติการใด ๆ ที่ได้รับมอบอย่างอิสระ แต่ผู้มอบอำนาจหน้าที่มีข้อผูกพันจะต้องรับผิดชอบต่อผลงานนั้นด้วย กล่าวคือ ความรับผิดชอบสูงสุดยังอยู่ที่ผู้มอบอำนาจ^{๒๓} ในประเด็นเดียวกันนี้ ธเนศวร์ เจริญเมือง ได้เขียนไว้ในบทความเรื่องกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยมีแนวความคิดหรือทัศนคติต่อการกระจายอำนาจไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้^{๒๔}

๒.๑ การกระจายอำนาจ (Decentralization)

การกระจายอำนาจเป็นระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักจะ ได้แก่ ระบบสาธารณสุข โภค การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ ๆ ๒ อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาดก็คือการทหาร และการต่างประเทศ

ขอบเขตของการดูแลกิจการในท้องถิ่นแต่ละประเทศต่างกันไปในรายละเอียดตามลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ แต่ส่วนที่เหมือนกันและมีความสำคัญอย่างยิ่งก็คือ รัฐบาลกลางมิได้รวมศูนย์อำนาจการดูแลจัดการแทบทุกอย่างไว้ที่ตัวเอง แต่ปล่อยให้ท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจในการกำหนดลักษณะต่าง ๆ ในท้องถิ่นของตน

ในแง่นี้การจัดการบริหารประเทศดังกล่าวก็นับว่าเป็นสิ่งที่มีเหตุผล ทั้งนี้เพราะประเทศหนึ่ง ๆ มีชุมชนมากมายรวมกัน มีอาณาบริเวณกว้างใหญ่ มีประชากรจำนวนมาก และแต่ละชุมชนก็มี

^{๒๒} ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๓), หน้า ๑๒๙-๑๓๕

^{๒๓} อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, ๒๕๔๑), หน้า ๔๖-๔๗.

^{๒๔} ธเนศวร์ เจริญเมือง, เศรษฐศาสตร์การเมือง, (กรุงเทพมหานคร: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕), หน้า ๖๐-๖๑.

ปัญหาต่าง ๆ มากมายแตกต่างกัน ยากนักที่คนในท้องถิ่นอื่นจะเข้าใจอย่างลึกซึ้งและสามารถจัดเวลาไปดูแลและแก้ไขกิจการทุกอย่างได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาระดับท้องถิ่นจึงมีคุณประโยชน์สำคัญอย่างน้อย ๕ ด้าน คือ

๑. แบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง
๒. ทำให้ปัญหาในแต่ละท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ
๓. ส่งเสริมให้คนแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตน
๔. เป็นพื้นฐานสำคัญของคนในท้องถิ่นในการก้าวขึ้นไปดูแลแก้ไขปัญหาระดับชาติ
๕. เสริมสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและทั้งประเทศ เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ได้รับการแก้ไข สังคมมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลสังคมของตนเอง

การเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ดูแลบ้านเมืองของตนเอง จัดการแก้ไขปัญหามืองของเขาเอง ในเชิงปรัชญาก็เป็นสิ่งที่สอดคล้องกับหลักการของแนวคิดที่เรียกว่า บริบททางสังคม (Social context) ที่มองเห็นความสัมพันธ์ระหว่างคนกับสิ่งแวดล้อมรอบตัวเขา คนที่อยู่ห่างไกลจากท้องถิ่นหนึ่งย่อมไม่สามารถเข้าใจท้องถิ่นได้ดีเท่ากับคนในท้องถิ่น และแม้ว่าจะมีคนบางคนจากท้องถิ่นมีความสามารถในการมองปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นอื่นได้ชัดเจน ในที่สุดแล้ว การผลักดันให้คนในท้องถิ่นของตนเองสนใจและรับรู้ปัญหาของตน รู้สึกรับผิดชอบห่วงใยและห่วงแหนท้องถิ่นของตน ย่อมเป็นเงื่อนไขสำคัญยิ่งที่จะทำให้ท้องถิ่นนั้นมีคนดูแลรักษาตลอดไป^{๒๕}

เมื่อเราพูดถึงการกระจายอำนาจหรือการรวมศูนย์อำนาจ สิ่งแรกที่ควรพิจารณาเป็นสำคัญก็คือลักษณะ ๒ ด้านของปัญหานี้ นั่นคือ มีรัฐบาลกลาง และส่วนท้องถิ่น ไม่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเพียงฝ่ายเดียวและทั้งสองฝ่ายต่างพึ่งพาอาศัยกัน สังคมใดที่รวมศูนย์อำนาจไว้ทุก ๆ ทางก็คือสังคมที่รวมศูนย์ปัญหาไว้ทุก ๆ ทาง นั่นก็คือสะสมโอกาสที่จะก้าวไปสู่การแตกสลายและความหายนะมากขึ้นเป็นลำดับ ในทำนองเดียวกันสังคมที่มีแต่การกระจายอำนาจอย่างเดียว สังคมนั้นก็ไม่มีรัฐบาลกลางรัฐก็อยู่ไม่ได้

กล่าวได้เพียงแค่นี้ ก็พบว่าในสังคมของเรายังมีความเข้าใจที่แตกต่างกัน สะท้อนให้เห็นอุปสรรคที่ขวางกั้นการกระจายอำนาจต่อไป เช่น หลายคนมองว่าไม่ควรใช้คำว่ากระจายอำนาจ แต่ควรใช้คำว่าคืนอำนาจให้ท้องถิ่น เพราะรัฐบาลกลางเอาอำนาจท้องถิ่นไป ต้องทวงคืนมาบางคนก็บอกว่า การกระจายความเจริญก็เป็นการกระจายอำนาจนั่นเอง ฉะนั้นเมื่อกระจายความเจริญออกไปจากกรุงเทพฯ แล้ว ก็ไม่ควรเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจอีก ผู้นำบางคนก็บอกว่า ได้กระจายอำนาจแล้ว โดยให้ปลัดกระทรวงเป็นคนดำเนินการหรือให้ผู้ว่า หรือนายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการ บางคนก็บอกว่าการตั้งกระทรวงใหม่ก็เป็นการกระจายอำนาจ ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่า เรายังต้องทำความเข้าใจพื้นฐานอีกครั้งว่า

^{๒๕} อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, ๒๕๔๑), หน้า ๔๙.

๑. การกระจายอำนาจเป็นรูปแบบการบริหารประเทศอย่างหนึ่ง และเป็นองค์ประกอบอันสำคัญของสังคมประชาธิปไตย

๒. สาระสำคัญของรูปแบบการบริหารดังกล่าวอยู่ที่การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้ใช้อำนาจในการจัดการดูแลท้องถิ่นของตนเอง

๓. คำว่ากระจายอำนาจมิใช่คำขวัญทางการเมือง

ฉะนั้น หากจะใช้คำว่า การคืนอำนาจให้ท้องถิ่น ไม่ให้ใช้คำว่า การกระจายอำนาจ ก็มองได้ ๒ แง่คือ รัฐบาลกลางคิดว่าควรคืนอำนาจให้ท้องถิ่นหรือประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ รับผิดชอบอำนาจจากรัฐบาลกลาง แต่ไม่ว่าจะเป็นแง่ไหนก็ล้วนแต่เป็นการรณรงค์ทางการเมืองเป็นถ้อยคำที่ใช้ในการเคลื่อนไหวทางการเมือง ผิดกับคำว่ากระจายอำนาจ ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารอีกอย่างหนึ่งเราจะพบว่าคำว่ากระจายอำนาจที่พูดกันมาก ๆ ในเวลานี้เป็นการพูดโดยนักวิชาการสื่อมวลชน และนักการเมืองบางกลุ่ม บุคคลเหล่านี้มองเห็นว่าการกระจายอำนาจจะเป็นระบบการบริหารที่ส่งผลดีมากมายต่อสังคมไทย จะส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทดูแลท้องถิ่นของตน จะช่วยอุดช่องโหว่ที่มีมานานในสังคมไทยนั่นคือ ลัทธิขุนนาง ลัทธิอศวินขี้มั่วขาว ลัทธิรับเหมาทำแทน ซึ่งล้วนแล้วแต่ยกย่องเชิดชูคนเพียงบางคน บางกลุ่มในสังคมว่าเป็นอภิชนุชนสามารถสร้างสรรค์สิ่งที่ดีงามให้แก่สังคมได้โดยที่ประชาชนไม่ต้องทำอะไร ขอเพียงแต่ทำให้ประชาชนเผื่อรอกอยก็พอแล้ว

คนที่เห็นด้วยกับการกระจายอำนาจคือ คนที่เห็นว่าการจัดระบบบริหารบ้านเมืองเสียใหม่ให้ประชาชนเข้าร่วมในสิ่งจำเป็นต่อสังคมไทย จะทำให้สังคมไทยเข้มแข็งและเจริญก้าวหน้าในระยะยาวสำหรับการกระจายอำนาจตามหลักรัฐศาสตร์ หมายถึง การที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจบริหารให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่นให้มีอำนาจดำเนินกิจการภายในอาณาเขตของตนโดยปราศจากการแทรกแซง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งมีอำนาจอิสระที่จะดำเนินกิจการ แต่ก็อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของรัฐบาลที่มอบความรับผิดชอบบางส่วนให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่น

ข้อแตกต่าง ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจซึ่งแตกต่างกับการมอบอำนาจและการแบ่งอำนาจ ประการหนึ่งคือ การมอบอำนาจและการแบ่งอำนาจส่วนกลางหรือผู้มอบอำนาจยังมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอยู่ ตัวบุคคลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่ภายใต้การควบคุมตามสายการบังคับบัญชา การตัดสินใจและการปฏิบัติการอาจถูกแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือถูกยกเลิก โดยผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางได้ตามความเหมาะสม แต่การกระจายอำนาจเป็นการโอนอำนาจ (Devolution) และความรับผิดชอบให้กับองค์การบริหารท้องถิ่นอย่างเด็ดขาด ส่วนกลางจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกมิได้ ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับองค์การบริหารท้องถิ่นมิได้เป็นไปในรูปของสายการบังคับบัญชา ทั้งนี้เพราะองค์การบริหารท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลต่างหาก แยกออกจากส่วนกลาง

นอกจากนั้น หากพิจารณากระแสการปรับตัวของระบบการเมืองการปกครองในบริบทที่กว้างขวางยิ่งขึ้น จะพบได้ว่ากระแสการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารการปกครองในทิศทางที่มุ่งกระจายอำนาจออกจากศูนย์กลางของรัฐนั้น เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในทั่วทุกภูมิภาคของโลก ดังจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่ว่าในปัจจุบันกว่าร้อยละ ๘๐ ของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่อยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่านของระบบการเมืองในแถบยุโรปกลางและตะวันออก รวมถึงประเทศที่เคยเป็นสมาชิกสหภาพโซเวียตเดิม ต่างกำลังอยู่ในช่วงของการปรับโครงสร้างระบบบริหารการปกครองผ่าน

กระบวนการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง^{๒๖} การปรับตัวของระบบการเมืองในลักษณะดังกล่าวถือเป็นทิศทางการปฏิรูปเชิงโครงสร้างที่มีนัยสำคัญยิ่งต่อระบบการบริหารการปกครอง หลังจากประเทศตกอยู่ภายใต้ระบบการบริหารการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ และทรัพยากรการบริหารไว้ที่ส่วนกลางอย่างเข้มข้นมาอย่างต่อเนื่องตลอดช่วงระยะเวลามากกว่า ๖๐ ปี ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ตัวแบบการบริหารรวมศูนย์ที่ส่วนกลาง (Centralization model) หรือการบริหารประเทศแบบสั่งการจากบนลงล่าง (Top-down approach) กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศเกิดใหม่ทั้งหลายในแถบแอฟริกา ลาตินอเมริกา และเอเชีย เหตุผลหลักประการหนึ่งที่อยู่เบื้องหลังกระแสการผลักดันทิศทางการกระจายอำนาจในประเทศต่างๆ ที่ปรากฏทั่วโลกก็คือ ความล้มเหลวของการบริหารแบบรวมศูนย์ที่ส่วนกลางเป็นหลัก และการพัฒนาประเทศแบบสั่งการในทิศทางจากบนลงล่างซึ่งไม่สามารถส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศ (Economic failure) โดยเฉพาะอย่างยิ่งความล้มเหลวในการลดระดับความยากจนของประชาชนในระดับล่าง กระแสความไม่พอใจที่มีต่อความล้มเหลวในการดำเนินโครงการพัฒนาชนบทที่ริเริ่มและกำหนดจากรัฐบาลในส่วนกลางโดยมิได้สะท้อนความต้องการ และตอบสนองต่อสภาพปัญหาของชุมชนในระดับท้องถิ่น จึงเริ่มปรากฏให้เห็นชัดเจนมากขึ้น และนำไปสู่การผลักดันทิศทางการกระจายอำนาจในประเทศแถบยุโรปกลางและตะวันออกในช่วงกลางทศวรรษที่ ๑๙๘๐ เช่นเดียวกับกระแสการเสื่อมความเชื่อมั่นในรัฐบาลแบบรวมศูนย์ (Declining credibility of the centralized state) ซึ่งนำไปสู่การผลักดันทิศทางการกระจายอำนาจในประเทศแถบลาตินอเมริกาในช่วงนับตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๘๓ เป็นต้นมา^{๒๗}

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่ามีความเห็นแตกต่างอย่างสำคัญในทวีปยุโรปเกี่ยวกับฐานะและบทบาทของการปกครองท้องถิ่นและความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลาง และความแตกต่างทางความคิดก็ได้ส่งผลให้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศไม่เหมือนกัน ดังนั้น จึงมีผู้ให้แนวคิดไว้หลายท่านที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น คือ เช่น ธัญวรัตน์ นุชน้อย ได้เขียนไว้ว่า ในการปกครองประเทศนั้น มีความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์แห่งอำนาจเพื่อทำหน้าที่ปกครองประเทศ องค์การดังกล่าวนี้คือรัฐบาล ซึ่งได้แก่ คณะบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจให้ปกครองและบริหารราชการแผ่นดิน องค์การปกครองหรือรัฐบาลจะมีส่วนประกอบอย่างไร หรือมีกี่ระดับ ในรูปแบบแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของนานาประเทศในโลก มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันอยู่ ๓ หลักการ คือ^{๒๘}

๑. หลักการรวมอำนาจ (Centralization)
๒. หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration)
๓. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

^{๒๖} James Manor, UThe Political Economy of Democratic DecentralizationU (Washington, D.C.: The World Bank, ๑๙๙๙), p. viii.

^{๒๗} Shahid Javed Burki, Guillermo E. Perry, William R. Dillinger, UBeyond The Center : Decentralizing The StateU (Washington, D.C. : The World Bank, ๑๙๙๙), pp. ๑-๗.

^{๒๘} ธัญวรัตน์ นุชน้อย, “แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น”, **บทความ**, [ออนไลน์].แหล่งที่มา : http://๒๐๒.๑๔๓.๑๔๖.๑๙๕/km/index.php?option=com_content&task=view&id=๔๖๒๕&Itemid=๕๗๖ [๖ ส.ค. ๒๕๕๖].

๓. หลักการรวมอำนาจ (Centralization) หมายถึง การที่รัฐบาลในส่วนกลางของประเทศเป็นศูนย์กลางแต่ผู้เดียวที่มีอำนาจเด็ดขาดในการบังคับบัญชาวินิจฉัยสั่งการในกิจกรรมต่างๆ ทั้งหลายทั้งปวงเพื่อให้หน่วยงานของทางราชการรวมทั้งประชาชนนำไปปฏิบัติตามนอกจากนี้รัฐบาลในส่วนกลางยังมีอำนาจในการออกกฎหมายและตราระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ให้แก่หน่วยการปกครองรองๆ ลงไป เพื่อนำไปใช้เป็นหลักการปฏิบัติอีกด้วย

๓.๑ ลักษณะสำคัญของการรวมอำนาจ

๑. รวมอำนาจการบังคับบัญชากองทัพและตำรวจให้ขึ้นกับส่วนกลาง เพื่อจุดมุ่งหมายในการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ

๒. รวมอำนาจในการกำหนดนโยบายที่สำคัญ ๆ ไว้กับส่วนกลาง เพื่อการพัฒนาประเทศทั้งทางการเมืองเศรษฐกิจ สังคม นอกจากนี้ยังรวมอำนาจการวินิจฉัยสั่งการ การตัดสินใจ และการกำหนดงบประมาณในโครงการต่าง ๆ เอาไว้เพื่อการพัฒนาประเทศ

๓. รวมอำนาจในการกำหนดอัตราค่าจ้างบุคลากร ว่าแต่ละหน่วยงานควรมีอัตราค่าจ้างคนเท่าใด จึงเหมาะสมกับปริมาณภาระงานที่ต้องปฏิบัติ ตลอดจนรวมอำนาจการแต่งตั้งโยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบ การลงโทษ การถอดถอนภายใต้กฎระเบียบ และบทบัญญัติทางกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้บุคลากร สอนนโยบายของรัฐบาลอย่างเต็มที่จากลักษณะสำคัญดังกล่าวชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลในส่วนกลางเป็นศูนย์รวมแห่งอำนาจของรัฐทั้งหลายทั้งปวงในการดำเนินกิจการต่างๆ ของประเทศในทุกๆ ด้าน ข้อดี ของหลักการรวมอำนาจ คือ การที่รัฐบาลกลางเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้ในทุกๆ พื้นที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน รัฐบาลมีความมั่นคง เนื่องจากสามารถควบคุมบังคับบัญชาหน่วยงานทหารและตำรวจข้อเสียของหลักการรวมอำนาจ คือ การที่รัฐบาลกลางรับผิดชอบภารกิจทั้งหมดนั้นทำให้ ภาระงานของรัฐบาลมีมากจนยากจะทำให้เกิดประสิทธิภาพ รวดเร็ว สอนตอบความต้องการของประชาชนที่มีความแตกต่างกัน ในแต่ละท้องที่ได้ เกิดความล่าช้าในการตัดสินใจ เนื่องจากต้องคอยรับนโยบายจากรัฐบาลกลาง

๔. หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หมายถึง การที่รัฐบาลกลางแบ่งอำนาจการปกครองและบริหารบางส่วนให้แก่ตัวแทน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง ให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาค โดยมอบหมายนโยบาย และมอบอำนาจการตัดสินใจบางส่วนไปให้แต่ไม่ทั้งหมด ทั้งนี้ส่วนกลางจะยังคงอำนาจในการตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการ ในเรื่องที่สำคัญ ๆ เอาไว้รวมทั้งการแต่งตั้งโยกย้าย และการพิจารณาความดีความชอบ

๑. รัฐบาลในส่วนกลางจะมอบอำนาจเฉพาะบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ได้รับ การแต่งตั้งให้นำนโยบายจากรัฐบาลกลางนำไปปฏิบัติ ในฐานะที่เป็นตัวแทน

๒. เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางจะต้องเชื่อฟังคำสั่งของส่วนกลางอยู่เสมอ

ข้อดีของหลักการแบ่งอำนาจ คือ ทำให้แบ่งเบาภาระของรัฐบาลส่วนกลาง ทำให้การปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ทัวถึง รวดเร็วมากกว่าที่จะรวมอยู่ที่ส่วนกลางแต่เพียงอย่างเดียว

ข้อเสียของหลักการแบ่งอำนาจ คือ ข้อจำกัดอำนาจในการตัดสินใจ ทำให้ไม่เกิดความคล่องตัว ไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๕. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง การที่รัฐบาลในส่วนกลางยินยอมมอบอำนาจการปกครองและบริหารกิจการต่างๆ ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง โดยประชาชนเลือกผู้แทนของตนเข้าไปดำเนินการ ดังนั้นหน่วยงานปกครองท้องถิ่นจึงมีอิสระอย่างเต็มที่โดยไม่ต้องติดอยู่ภายใต้เงื่อนไขของนโยบายรัฐบาล เนื่องจากผู้บริหารหน่วยงานปกครองท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนที่เลือกเขาเข้ามา อย่างไรก็ตามส่วนกลางก็มีอำนาจควบคุมท้องถิ่นอย่างหลวมๆ เช่นการใช้กฎระเบียบในการตรวจเงินแผ่นดินเข้ามาควบคุมการใช้งบประมาณของท้องถิ่น หรือการควบคุมการประมูลจัดซื้อจัดจ้าง ตามระเบียบของทางราชการ^{๒๙}

๖. หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ

๖.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๘๑ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้

ตามที่กฎหมายบัญญัติมาตรา ๒๘๒ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำ เท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้ในการกำกับดูแลตามวรรคหนึ่ง ให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบโดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายบัญญัติมาตรา ๒๘๓ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึงให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กร

^{๒๙} อ้างแล้ว, หน้า ๑๓๔.

ปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมี คณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมี หลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่ เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการตามวรรคสามจะต้องนำ เรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของ การกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจาย อำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ การดำเนินการตามวรรคห้า เมื่อได้รับความ เห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผลบังคับได้

กฎหมายบัญญัติมาตรา ๒๘๔ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะ ผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภา ท้องถิ่นการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการ เลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะ ผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วย ราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น และจะมีผลประโยชน์ขัดกัน กับการดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติมิได้คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับ เลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ^{๓๐}

ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มี โครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งให้นับบัญญัติมาตรา ๒๖๕ มาตรา ๒๖๖ มาตรา ๒๖๗ และมาตรา ๒๖๘ มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ด้วยโดยอนุโลมมาตรา ๒๘๕ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอน สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มี สิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไป ตามที่กฎหมายบัญญัติมาตรา ๒๘๖ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิ เข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้จำนวนผู้มี

^{๓๐} อ้างแล้ว, หน้า ๑๓๖.

สิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติมาตรา ๒๘๗ ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วยในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้

ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสาม ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๖๘ วรรคหก มาใช้บังคับโดยอนุโลม มาตรา ๒๘๘ การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อน

ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ หน้า ๑๑๖ เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๔๗ ก ราชกิจจานุเบกษา ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคลทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิโดยมีจำนวนเท่ากัน

ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติมาตรา ๒๘๙ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติการจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วยมาตรา ๒๙๐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติกฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๑. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่

๒. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน

๓. การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

๖.๒ พระราชบัญญัติการกระจายอำนาจ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒” และ หมวด ๔ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๓๐ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการดังนี้

๑. ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้ (ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการค้าซื้อระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี (ข) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี (ค) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

๒. กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนด ไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี

๓. กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

๔. กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนิน การตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ไม่น้อยกว่าร้อยละสิบห้า และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิด เป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วยการเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลตาม วรรคหนึ่งให้เพิ่มขึ้นตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และให้เป็นไปตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถ่ายโอน เพิ่มขึ้นภายหลังปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นต้นไป แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า เงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙

๕. การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขต องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

สรุปได้ การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ กฎหมาย นโยบายของรัฐ ตลอดจน งบประมาณ การคลังรวมถึง อุปกรณ์ เครื่องมือและสถานที่ทำงาน เป็นต้นจะเป็นผลได้นั้น ผู้รับผิดชอบทุกส่วนงานต้องมีความร่วมมือร่วมใจรับผิดชอบบทบาทหน้าที่ของตนเองเป็นสำคัญ

ตารางที่ ๒.๓ หลักการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก
โกวิท พงงาม, (๒๕๕๕, หน้า ๓๐-๓๔)	๑. หลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่น ๒. การมอบอำนาจให้ทั้งในด้านการเมืองและการบริหาร
ธนศวร์ เจริญเมือง, (๒๕๓๗, หน้า ๑๐)	๑. ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจปกครอง ๒. จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจปกครอง ๓. จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจปกครอง
ประยูร กาญจนกุล, (๒๕๒๓, หน้า ๑๒๙-๑๓๕)	๑. หลักการรวมอำนาจ (Centralization) ๒. หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และ ๓. หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)
อุทัย หิรัญโต, (๒๕๔๑, หน้า ๔๖-๔๗.)	๑. การมอบอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตัดสินใจ ๒. มอบอำนาจหน้าที่ที่มีข้อผูกพันจะต้องรับผิดชอบต่อผลงาน
ธนศวร์ เจริญเมือง, (๒๕๓๕, หน้า ๖๐-๖๑.)	๑. การบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ๒. แบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ๓. ทำให้ปัญหาในแต่ละท้องถิ่นได้รับการแก้ไขและปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ๔. ส่งเสริมให้คนแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตน ๕. เป็นพื้นฐานสำคัญของคนในท้องถิ่นในการก้าวขึ้นไปดูแลแก้ไขปัญหาในระดับชาติ
James Manor, (๑๙๙๙, p. viii.)	๑. ระบบการเมืองการปกครองในบริบทที่กว้างขวางยิ่งขึ้น จะพบได้ว่ากระแสการปฏิรูป ๒. โครงสร้างการบริหารการปกครองในทิศทางที่มุ่งกระจายอำนาจออกจากศูนย์กลางของรัฐ
Shahid Javed Burki, Guillermo E. Perry, William R. Dillinger (๑๙๙๙, pp. ๑-๗.)	๑. เบื้องหลังกระแสการผลักดันทิศทางการกระจายอำนาจในประเทศต่างๆ ที่ปรากฏทั่วโลกคือ ความล้มเหลวของการบริหารแบบรวมศูนย์ที่ส่วนกลางเป็นหลัก และการพัฒนาประเทศแบบสั่งการในทิศทางจากบนลงล่าง

๒.๑.๔ องค์ประกอบของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้แนวคิดการปกครองท้องถิ่น ดังที่จะกล่าวหลายท่านเช่น ชูศักดิ์ เทียงตรง ได้แยกลักษณะสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น ๔ ประการ ดังนี้^{๓๑}

๑. มีความเป็นอิสระอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลางน้อยมาก พนักงานส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้กฎหมาย ข้อบังคับของการบริหารบุคคลของท้องถิ่นเอง และได้รับเงินเดือนจากงบประมาณของท้องถิ่นเอง

๒. เป็นนิติบุคคลโดยเอกเทศ ตั้งขึ้นโดยกฎหมาย แยกจากส่วนกลาง มีขอบเขตปกครองที่แน่นอน มีคณะผู้บริหารที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น

๓. มีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษี หารายได้อื่นๆ ตามกฎหมายกำหนดและจัดทำงบประมาณของตนเอง

๔. มีอำนาจอิสระในการวางนโยบายและมีการบริหารงานของตนเอง ไม่ต้องขอคำสั่งจากราชการส่วนกลางก่อน

ส่วนอุทัย หิรัญไตรระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ ๘ ประการ คือ^{๓๒}

๑. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

๒. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยด้านภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงมีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น ๒ ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติโดยองค์การอาหารและเกษตร องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม องค์การอนามัยโลก และสำนักกิจกรรมสังคมได้ให้ควมประชากรประมาณ ๕๐,๐๐๐ คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่ต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้และบุคลากร

๓. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากนักน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

๔. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลของกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลาง มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

^{๓๑} ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๘), หน้า ๔.

^{๓๒} อุทัย หิรัญไตร, การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๓), หน้า ๒๒.

๕. การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหาร จะต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนโดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

๖. อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

๗. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษี เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้ก้าวหน้า

๘. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้ว ยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยรวม โดยมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าไม่มีอิสระอย่างเต็มที่ คงมีเฉพาะอิสระในการดำเนินงานเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตย รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแล

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น สอดคล้องกับกับคำกล่าวของ Jacques Moreau ต้องมีองค์ประกอบสำคัญ ๕ ประการ

๑. มีพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน
๒. มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน
๓. มีองค์กรเป็นของตนเอง
๔. มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของตนเอง
๕. มีการกำกับดูแลจากรัฐ

นอกจากนี้ยังมีหลายส่วนที่เหมือนกันเช่นคำสั่งนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีที่ ๒๖๒/๒๕๓๕ มีองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้^{๓๓}

๑. เป็นองค์กรที่มีฐานะนิติบุคคลและทบวงการเมือง
๒. มีสภาและผู้บริหาร
๓. มีอิสระในการปกครองตนเอง
๔. มีเขตการปกครอง
๕. มีงบประมาณ
๖. มีบุคลากร
๗. มีอำนาจหน้าที่
๘. มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่น
๙. มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะหน่วยงานระดับรองของรัฐ

สรุป แนวคิดและทฤษฎีองค์ประกอบของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมีนักวิชาการให้แนวคิดไว้หลายท่าน แต่ที่เห็นชัดเป็นรูปธรรม และมีความเหมาะสมเพื่อประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องกับประเพณีและพื้นเพของประเทศไทย มากที่สุดซึ่งสามารถรวบรวมและนำมาอ้างอิงในการทำวิจัยได้เป็นอย่างดี

^{๓๓} อ้างใน โกวิทย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า ๒๘-๒๙.

ตารางที่ ๒.๔ แนวคิดและทฤษฎีองค์ประกอบของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก
ชูศักดิ์ เทียงตรง, (๒๕๑๘, หน้า ๔)	๑. มีความเป็นอิสระอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลกลาง ๒. เป็นนิติบุคคลโดยเอกเทศ ๓. มีอำนาจอิสระในด้านการคลัง ๔. มีอำนาจอิสระในการวางนโยบายและมีการบริหารงานของตนเอง
อุทัย หิรัญโต, (๒๕๒๓, หน้า ๒๒)	๑. มีสถานะตามกฎหมาย ๒. มีพื้นที่และระดับ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพื้นที่การปกครองที่แน่นอนและชัดเจน ๓. มีการกระจายอำนาจและหน้าที่การปกครอง ท้องถิ่น ๔. มีความเป็นนิติบุคคล ๕. มีการเลือกตั้ง ๖. มีอำนาจอิสระ ๗. มีงบประมาณของตนเอง ๘. มีการกำกับดูแลของรัฐ

๒.๑.๕ ประเภทขององค์การปกครองท้องถิ่น

องค์การปกครองท้องถิ่นแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่

๑. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบทั่วไป มี ๓ รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

๒. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษ มี ๒ รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาตามบทบัญญัติในหมวด ๙ การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๘๕-๒๘๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ที่กล่าวถึงที่มาขององค์กรปกครองท้องถิ่นโดยสรุปไว้ ดังนี้^{๓๔}

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น จะเป็นข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นมิได้มีคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่

^{๓๔} สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๐), หน้า ๑๔๔.

กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่มีการ ยุบสภาท้องถิ่น หรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะและต้องมีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นชั่วคราวมีให้นำบทบัญญัติตามวรรคสอง วรรคสาม และวรรคหก มาบังคับใช้ทั้งนี้ตามกฎหมายกำหนด

๑. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการยกฐานะมาจากสภาตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ สำหรับโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันนี้ เกิดจากการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในปี พ.ศ.๒๕๔๓ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายใหม่นี้มีลักษณะคล้ายกับเทศบาลที่มีทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และ ฝ่ายบริหาร คือ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

สรุปได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นในเบื้องต้นเป็นการขยายอำนาจของรัฐส่วนกลางเพื่อควบคุมท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นบริการด้านสาธารณสุข ความสะอาด การเก็บขยะมูลฝอยและส่งข้าราชการมาเป็นผู้บริหาร ต่อมาภายหลังรัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติหลายฉบับเพื่อให้อำนาจท้องถิ่นมากขึ้น กอปรกับบริบทของสังคมที่มีความเปลี่ยนแปลงไปในหลายๆด้าน เช่น จำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น ประชาชนมีการศึกษามากขึ้น เศรษฐกิจเติบโตขยายตัวมากขึ้น ประชาชนมีสำนึกความเป็นพลเมืองมากขึ้น ฯลฯ

นอกจากนี้จากขยายตัวของแนวคิดการเมืองภาคพลเมืองก็มีผลอย่างสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงของท้องถิ่น ซึ่งการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่และประชากรเป็นของตนเอง ประการสำคัญขององค์กรดังกล่าวจะต้องมีอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ตัดสินใจ การตรวจสอบการทำงานและร่วมรับบริการสาธารณะต่างๆ แม้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงานแต่ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

เราไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ในการฝึกฝนให้การศึกษาเกี่ยวกับการเมืองแก่ประชาชนโดยทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเกิดสำนึก และเห็นความสำคัญ คู่ขนานกับการใช้สิทธิทางการเมือง หน้าที่พลเมือง อันจะนำไปสู่ความศรัทธาและความเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตยได้จากการที่มี การเลือกตั้งท้องถิ่นจะมีประชาชนมาใช้สิทธิจำนวนมาก อยู่ระหว่าง ๕๐ – ๘๐% เพราะว่าการดำเนินงานของท้องถิ่นส่งผลกระทบต่อชีวิตของประชาชนในหลากหลาย ด้าน รวมถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเมืองที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดเป็นตัวแทนของประชาชนจึงสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดี รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ซึ่งในอนาคตบทบาทของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต้องเปลี่ยนจากผู้ปฏิบัติ มาเป็นผู้ทำหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุนและให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แต่อย่างไรก็ตามการปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะเริ่มต้นเป็นการขยายอำนาจของ รัฐ ส่วนกลาง โดยท้องถิ่นเป็นแต่เพียง “ส่วนย่อย” “ส่วนย่อย” ของการบริหารส่วนภูมิภาค โดยมีการส่งข้าราชการ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ปลัดจังหวัด เข้ามาเป็นผู้บริหาร เป็นการ กระชับอำนาจของส่วนกลางโดยประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมน้อยมาก การปกครองส่วนท้องถิ่นได้มี ความเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องจากหลายปัจจัย เช่น เศรษฐกิจของประเทศเติบโต ประชาชนมี การศึกษามากขึ้น เกิดคนหลากหลายกลุ่มในสังคม และการขยายตัวของระบบราชการจนไม่อาจสนอง ต่อความหลากหลายของท้องถิ่นต่างๆ นำมาสู่การแก้ไขกฎหมายของ อบท. เพื่อให้สอดคล้องกับความ เปลี่ยนแปลง โดยจุดเปลี่ยนที่สำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ร่างโดยประชาชน ได้เพิ่มสิทธิ เสรีภาพของประชาชนให้กว้างขวางอย่างไม่เคยมี มา และได้กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากขึ้น ทำให้เกิดความตื่นตัวของประชาชนในการปกครองตนเอง จะเห็นว่า อบท. ได้กลายเป็นพื้นที่ทางการเมืองที่ประชาชนเข้าไปช่วงชิง และกำหนดทิศทางได้ มากกว่าองค์กรอื่นที่ผมคิดได้มีเหตุผลด้วยกัน ๕-๖ ข้อ คือ

๑. อบท. สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของคนในท้องถิ่นได้เราจะ เห็นว่าการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นของ อบท.จะสอดคล้องตามความต้องการของคนในพื้นที่ เช่น การ ออกข้อบัญญัติป่าชุมชนที่กำหนดพื้นที่ การขอใช้ประโยชน์และการลงโทษ ซึ่งจะเห็นว่าข้อบัญญัติป่า ชุมชนของ อบต.แม่ทา และ อบต.ทาเหนือ อ.แม่ออน จ.เชียงใหม่ สามารถรักษาพื้นที่ป่า และเอื้อ ประโยชน์ต่อชาวบ้านในการใช้ประโยชน์จากป่า หรือพูดอีกอย่างว่า “ให้ชาวบ้านเป็นเจ้าของป่า” ซึ่ง ไม่อาจหาได้จากกฎหมายของรัฐฉบับไหน แม้ร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชนก็แต่งอย่างไม่เป็นท่า

๒. สมาชิกผู้บริหารของ อบท.ล้วนเป็นคนในพื้นที่หรือไม่ก็มีความผูกพันกับคนในพื้นที่ อย่างแน่นแฟ้น ทำให้การทำงานต้องรับผิดชอบต่อคนในพื้นที่ทั้งวิถีชีวิต และกฎหมายก็กำหนดให้ สมาชิก และผู้บริหารต้องมาจากการเลือกตั้ง ถ้าผู้บริหาร หรือสมาชิก อบท. ไม่ตอบสนองต่อปัญหา หรือ ความต้องการของประชาชน ในสมัยต่อไปก็ไม่ได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามา ซึ่งจากการทำวิจัยของผมใน ๔ พื้นที่ มีการเลือกตั้งใหม่ ๓ แห่ง(เดือนพฤษภาคมที่ผ่านมา) มีนายก อบท. ที่ถูกเลือกกลับเข้ามาเพียง ๑ พื้นที่ ๒ พื้นที่นายกฯ ไม่สามารถชนะเลือกตั้งกลับเข้ามา ส่วนสมาชิก อบท. เก้า(คนเดิม)ได้รับเลือก กลับเข้ามาเฉลี่ยแค่ ๕๐% ที่ชี้ให้เห็นว่าประชาชนสามารถกำหนดตัว “ผู้เล่น” การเมืองได้

๓. การเล่นการเมืองของชาวบ้านที่สามารถกำหนดผู้บริหารและสมาชิก อบท. ผ่าน การเลือกตั้งที่คำนึงถึงการเลือกผ่านระบบเครือข่าย ระบบห้วคะแนน ระบบพรรคพวก(พวกพ้อง) ระบบกลุ่มผลประโยชน์ ฯลฯ ซึ่งคนๆหนึ่งอาจสังกัด “ระบบ”(กลุ่ม)หลายกลุ่ม ท้ายที่สุดเขา หรือเธอก็ จะเลือกกลุ่ม หรือคนที่สามารถตอบสนองผลประโยชน์เฉพาะหน้า และระยะยาวของตนได้มากที่สุด ซึ่งอำมาตย์ หรือไพร่ที่กลายเป็นอำมาตย์ที่บอกว่า “ประชาชนโง่ จน เจ็บ” ขอให้มาเล่นการเมือง ท้องถิ่นจะรู้ว่าการเมืองของชาวบ้านเป็นอย่างไร ต่อให้เป็นนายทุนที่มีเงินหลายล้านบาทคิดว่า ประชาชนซื้อได้มาเล่นการเมืองท้องถิ่นก็หมดตัวไปหลายรายแล้ว

๔. การเมืองระดับชาติไม่อาจกำหนดทิศทางการเมืองท้องถิ่นได้เพราะการเลือก ตัวแทน ในระดับท้องถิ่นจะเป็นการเลือกที่สะท้อนปัญหาเฉพาะหน้า หรือประโยชน์ระยะยาวของ ท้องถิ่นนั้นๆ ไม่ใช่การเลือกในปัญหาเชิงโครงสร้างหรือในเชิงอุดมการณ์ที่จะแสดงออก(เล่น)ผ่าน การเมืองระดับชาติการเลือกตั้งในสองแบบนี้จึงมีความแตกต่างทั้งในรูปแบบและเนื้อหา เช่น ที่พรรค การเมืองใหญ่ที่ส่งตัวแทนลงสมัครรับเลือกตั้งฝ่ายแพ้ในหลายสนามการเมืองท้องถิ่น เช่น การ

เลือกตั้งนายก อบจ.ปทุมธานี สุรินทร์ นครพนมอุบลราชธานี เทศบาลเมืองแพร่เทศบาลนครเชียงราย เทศบาลนครอุดรธานี ฯลฯ

๕. อปท.เป็นองค์กรทางการเมืองที่กึ่งทางการเมืองคือเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมีอำนาจ ตามกฎหมาย แต่คนที่ “เล่น” หรือกำหนดทิศทางขององค์กร คือ คนในท้องถิ่น (ชาวบ้าน) ไม่ว่ารูปแบบใด ผมยกตัวอย่างเช่น เทศบาลตำบลศรีเตี้ย ที่ผู้บริหาร สมาชิกเทศบาล มีสถานะหลายสถานะ เช่น ผู้บริหาร สมาชิกเทศบาลคือ กลุ่มผู้ยึดที่ดิน ผู้ต้องหา แก่นนำเกษตรกร หรือกลุ่มอื่นๆ ที่เห็นว่าการต่อสู้โดยไม่เมืองครของรัฐอื่นๆหนุหลังไม่สามารถทำได้จึง “ยึด” เทศบาลเพื่อเป็นองค์กรขับเคลื่อน สะท้อนปัญหา ต่อกับรัฐ และแสวงหาความร่วมมือกับองค์กรอื่นๆ ซึ่งประสบความสำเร็จพอสมควรในการขับเคลื่อนประเด็นปัญหา

๖.เป็น “พื้นที่ใหม่” ให้ประชาชนในท้องถิ่นในการสร้างตำแหน่งแห่งที่และกำหนดทิศทางท้องถิ่นตามที่คนในท้องถิ่นนั้นๆต้องการให้เป็น โดยเชื่อมโยงกับข้อ (๒), (๔) ที่มีคนกลุ่มใหม่เข้ามา “เล่น” การเมืองท้องถิ่นมากขึ้นไม่ปล่อยให้คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งผูกขาด เราพบว่าคนที่มาเล่นการเมืองท้องถิ่นมีความหลากหลาย ทั้งผู้นำตามประเพณี นายทุนน้อย กลุ่มอาชีพอิสระ ข้าราชการเกษียณ ฯลฯ ซึ่งแต่ละคนต้องรักษา “พันธสัญญา” กับประชาชนในท้องถิ่นที่เลือกตนเข้ามาทำงาน เพื่อที่จะได้กลับเข้ามาในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ซึ่งคนกลุ่มนี้สะท้อนให้เห็นว่าชนบทไทยไม่ได้มีแต่เกษตรกรอย่างที่ใครๆ เข้าใจ แต่มีคนหลากหลายกลุ่มผ่านนักการเมืองท้องถิ่นที่สะท้อนให้เห็นกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายนอกจากนี้ความเปลี่ยนแปลงใน อปท. ยังสะท้อนถึงความเปลี่ยนแปลงของชนบทไทยที่ไม่เหมือนในอดีตภายใต้มายาคติ “โง่ จน เจ็บ” ได้อีกแล้ว “ชนบทไทย” เปลี่ยนไปอย่างมากมายทั้งการประกอบอาชีพ วัฒนธรรม สำนัก ความทรงจำ ฯลฯ ประชาชนในท้องถิ่น “เล่นการเมือง” เป็นมากกว่าคนในเมืองที่ตามกระแส แต่ชาวบ้าน “เลือก” “เล่น” คนที่สนองประโยชน์ของตนทั้งเฉพาะหน้าและระยะยาว และหลากหลายภายใต้ความสัมพันธ์หลายหลายระบบ หรือพูดได้ว่าการเมืองผ่าน อปท. เป็น “การเมืองที่ยืดหยุ่น”^{๓๕}

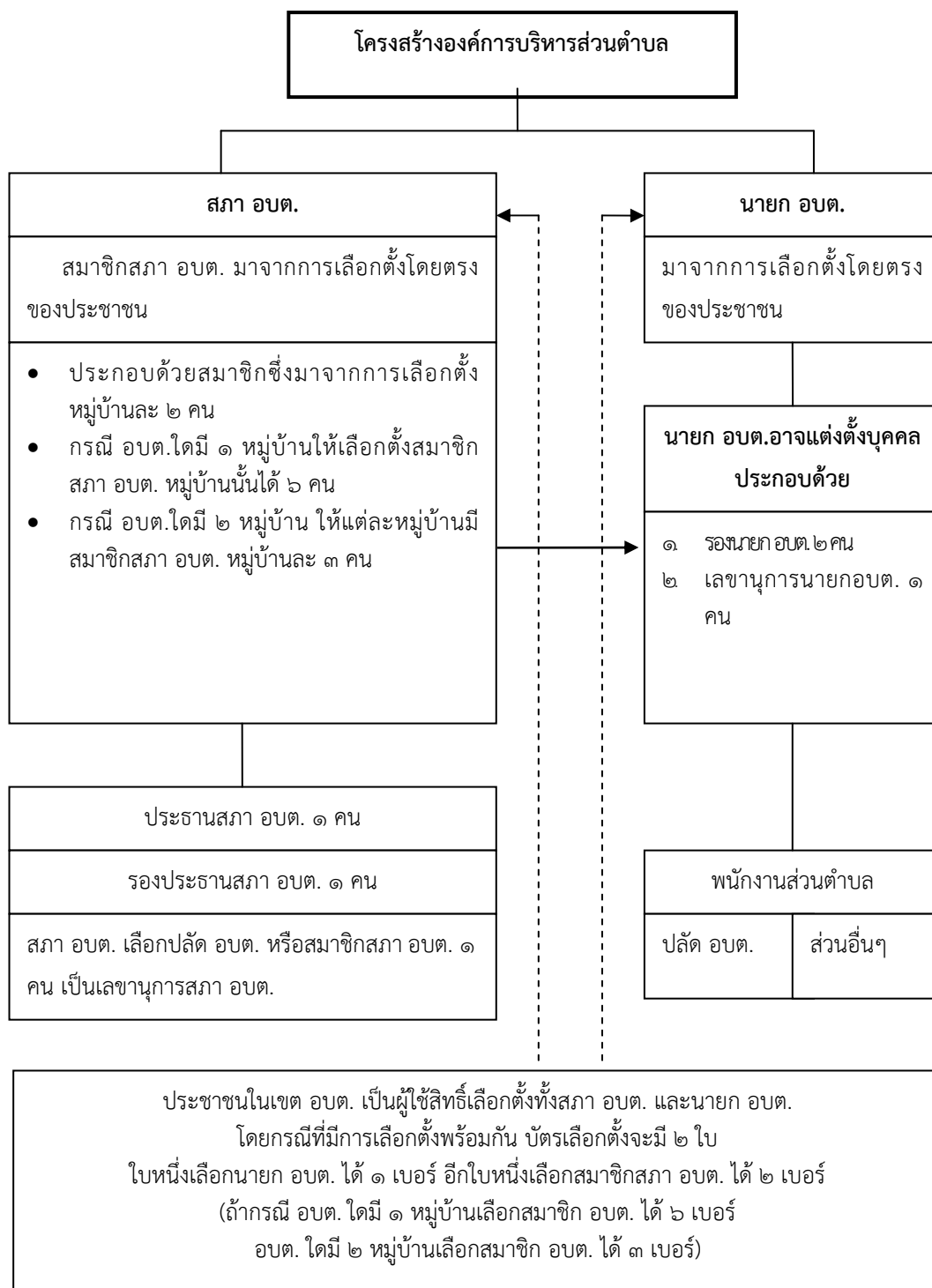
๒. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล^{๓๖}

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่เกิดขึ้น จากการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๔๖) เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ทำให้โครงสร้างของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเปลี่ยนแปลงไป ตามแผนภูมิที่ ๒.๑ ดังนี้^{๓๗}

^{๓๕} ชัยพงษ์ สำเนียง ,โครงการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของภาคประชาชนและการขยายพื้นที่ทางการเมืองของประชาชน ,สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สกว.) สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ กรุงเทพฯธุรกิจการเมือง : ทศนวิจารณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น:พื้นที่ทางการเมืองของประชาชน-(ตอน-๑) [ออนไลน์].แหล่งที่มา : bangkokbiznews.com/hom/detail/politics/ opinion/reader-opinion/ ๒๐๑๒๐๖๑๒/๔๕๖๒๖๗/[๒๕ ธ.ค.๒๕๕๖]

^{๓๖} ไกรวิทย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร : เอ็กซ์เปอร์เน็ท, ๒๕๕๐), หน้า ๑๕๑-๑๕๓.

^{๓๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๕๔-๑๕๖.



แผนภูมิที่ ๒.๑ แสดงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภา
ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๔๖)

๒.๑. สภาพองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล (สภา อบต.) เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นหมู่บ้านละ ๒ คน ในกรณีเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง ๑ หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน ๖ คน ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง ๒ หมู่บ้าน ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ ๓ คน เขตเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล คือ เขตหมู่บ้าน สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ๑ คน รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ๑ คน ซึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วให้นายอำเภอแต่งตั้งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยที่ประธานและรองประธานดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภาหรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระ ๔ ปี นับแต่วันเลือกตั้ง^{๓๔}

๒.๒ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล (นายก อบต.) เป็นองค์กรฝ่ายบริหาร หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารงานราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายได้ไม่เกิน ๒ คน และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่ง ซึ่งมีได้เป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี และสามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน ๒ วาระ จะดำรงตำแหน่งได้อีกครั้งเมื่อพ้นระยะเวลา ๔ ปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง แม้ดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลา ๔ ปีก็ให้นับเป็นหนึ่งวาระ

ในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้แทนขององค์การบริหารส่วนตำบล และเมื่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ ให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามลำดับที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน นอกจากนี้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถมอบอำนาจในการสั่ง อนุญาต อนุมัติ ให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือหัวหน้าส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติราชการแทนได้^{๓๕}

๒.๓ ความสัมพันธ์ระหว่างสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

รูปแบบเดิมขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกกันเองของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามรูปแบบรัฐสภา แต่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

^{๓๔} ภิวิทย์ พวงงาม, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ ๓ พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ ๔ องค์การบริหารส่วนตำบล, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๗), หน้า ๑๒.

^{๓๕} ภิวิทย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า ๑๖๑-๑๖๔.

แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากรูปแบบเดิมมาเป็นรูปแบบประธานาธิบดี เมื่อทั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งสองฝ่าย อีกทั้งยังมีผลทำให้ความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายมีการเปลี่ยนแปลงไปด้วย ดังนี้

๑. ก่อนที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะเข้ารับหน้าที่ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแถลงนโยบาย โดยไม่มีการลงมติ ภายใน ๓๐ วัน นับตั้งแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ การประชุมเพื่อแถลงนโยบายให้กระทำโดยเปิดเผยและต้องจัดทำนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษรแจกให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคนที่มาประชุม

๒. นายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นประจำทุกปี

๓. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือผู้ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย มีสิทธิเข้าประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริง ตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนต่อที่ประชุม แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

๔. นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้ว เมื่อเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบล อาจทำคำร้องยื่นต่อนายอำเภอขอเปิดประชุมสมัยวิสามัญได้

๕. นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจเสนอร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อพิจารณาอนุมัติ

๖. สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบต่อแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เสนอโดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

๗. สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบต่อร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่เสนอโดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

๘. สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

๙. ในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องอันใดที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้

๑๐. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่มีการลงมติ

ดังนั้น สภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถลงมติใดๆ เพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งได้^{๔๐}

๑๑. ในกรณีของร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม รายละเอียดปรากฏในหัวข้อว่าด้วยกระบวนการตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ในลำดับต่อไป^{๔๑}

สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เดิมเป็นการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในรูปตำบล เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น พ.ศ.๒๔๗๕ ต่อมา ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่นอีกหลายครั้ง เช่น แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๖ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๕๑๐ ต่อมาได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการตำบลให้เป็นไปในรูปแบบต่าง ๆ อีก ๕ ครั้ง จากนั้นจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยให้ยกฐานะของสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล สภาตำบลที่ยกฐานะขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องเก็บภาษีในเขตบริการได้เฉลี่ยไม่น้อยกว่าปีละ ๑๕๐,๐๐๐ บาทเป็นระยะเวลา ๓ ปีติดต่อกัน ทำให้สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนย้อนหลัง ๓ ปี ไม่น้อยกว่าปีละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท ถูกยกฐานะขึ้นเป็น “องค์การบริหารส่วนตำบล” ในปี พ.ศ.๒๕๓๘^{๔๒} และจัดให้มีการบริหารในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลในปี พ.ศ.๒๕๓๘ ขึ้นเป็นปีแรก โดยมีสภาตำบลที่ถูกยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นในปีแรก จำนวน ๖๑๗ แห่ง ในปี พ.ศ.๒๕๓๙ มีจำนวน ๒๑๔๓ แห่ง^{๔๓} ในปัจจุบันมีองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศรวมทั้งสิ้น ๖,๖๑๗ แห่ง^{๔๔}

๓. อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๓.๑ ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

๓.๒ พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

๓.๓ ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหาร อบต. ให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบลตาม และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการเราจะเห็นว่า อบต. มีแหล่งที่มาของรายได้จากหลาย ๆ ทาง โดยเฉพาะรายได้ที่มาจากแหล่งรายได้ของตนเอง ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับพื้นที่และทรัพยากรต่าง ๆ ในแต่ละ อบต. นั้น เป็นสำคัญบาง อบต. มีทรัพยากรในพื้นที่มาก ก็จะมีแหล่งที่มาของรายได้มาก บางแห่งมีทรัพยากรในพื้นที่น้อยก็มีแหล่งที่มาของรายได้น้อย การที่รายได้น้อยย่อมส่งผลกระทบต่อการดำเนินกิจการพัฒนาในท้องถิ่น อบต. ตลอดจนการพัฒนาบุคลากรใน อบต. ไม่มากนักน้อย คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยประธานกรรมการบริหาร ๑ คน และ

^{๔๐}บุญอริ ยีหมะ, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๐), หน้า ๑๗๑-๑๗๒.

^{๔๑}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘๒.

^{๔๒}กรมการปกครอง, พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ป., ๒๕๔๓), หน้า ๖.

^{๔๓}กรมการปกครอง, การปกครองส่วนท้องถิ่นว่าด้วยเรื่องยกฐานะ, (กรุงเทพมหานคร: ๒๕๓๙), หน้า ๔.

^{๔๔}องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : www.thailocaladmin.go.th [๑๐ ต.ค. ๒๕๕๕].

กรรมการบริหาร ๒ คน โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือกจากสมาชิกสภาแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเลขานุการคณะกรรมการบริหาร (เดิมประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน ๒ คน และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งไม่เกิน ๔ คน) คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ต่อไปนี้

- บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติข้อบังคับและแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการองค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

- จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาความเห็นชอบ

- รายงานผลปฏิบัติงานและการใช้จ่ายให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

- ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

สรุปได้ว่า แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับประเภทขององค์การปกครองท้องถิ่นการปกครองส่วนท้องถิ่นคือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองและดำเนินการต่าง ๆ และดำเนินการเพื่อประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ของท้องถิ่น โดยมีการจัดตั้งองค์การขึ้นทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติเป็นไปตามนโยบายของตนเองได้

ตารางที่ ๒.๕ ประเภทขององค์การปกครองท้องถิ่น

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, (๒๕๔๐, หน้า ๑๔๔)	๑. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบทั่วไป มี ๓ รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ๒. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษ มี ๒ รูปแบบ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

๒.๑.๖ แนวทางการประยุกต์การกระจายอำนาจสู่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจสู่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จได้นั้น ประกอบด้วยหลายปัจจัยที่ ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมและเป็นที่จำเป็นที่จะต้องเกิดขึ้น อันเนื่องมาจากความต้องการของมนุษย์ที่อยากเห็นสิ่งดี ๆ เกิดขึ้นในสังคมของตนเอง การเปลี่ยนแปลงของสังคมไปในทางที่ดีขึ้น ที่สำคัญมี ๔ ปัจจัย

๑. ปัจจัยด้านกฎหมาย

๑.๑ กฎหมายรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

๑.๒ พ.ร.บ. การกระจายอำนาจ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

๒. ปัจจัยด้านการเมืองและนโยบายรัฐบาล

๒.๑ การบังคับและติดตามให้เป็นไปตาม กฎหมายและ ตามรัฐธรรมนูญ

๒.๒ สภาผู้แทนราษฎร

๓. ปัจจัยด้านงบประมาณ การคลัง

๓.๑ การจัดสรรงบประมาณ

๓.๒ รายได้

๔. ปัจจัยด้านบุคลากรและอุปกรณ์ เครื่องมือ

๔.๑ ความพร้อมของบุคลากร

๔.๒ สำนักงาน สถานที่

๑. ปัจจัยด้านกฎหมาย

๑.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้ความสำคัญกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น โดยมีบทบัญญัติว่าด้วยการบริหารส่วนท้องถิ่นไว้ใน หมวด ๑๔ ซึ่งการตระหนักถึงความสำคัญดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงศักยภาพการบริหารประเทศ เพราะการกระจายอำนาจบริหารสู่ท้องถิ่นเป็นเสมือนการกระจายอำนาจสู่ประชาชน และเน้นการบริหารด้วยคนในชุมชนของตนเอง ซึ่งจะส่งผลให้การบริหารและการแก้ปัญหาสามารถทำได้อย่างรวดเร็ว รวมทั้งตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้นได้ดีอีกด้วย หมวดที่ ๑๔ ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๒๘๑ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติมาตรา ๒๘๒ การก้ำ กัดดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำ เท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้ในการกำกับดูแลตามวรรคหนึ่ง ให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบโดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลักมาตรา ๒๘๓ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

ความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและ

ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึงให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว

คณะกรรมการตามวรรคสามจะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญการดำเนินการตามวรรคห้า เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผลบังคับได้ มาตรา ๒๘๔ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากการเห็นชอบของสภาท้องถิ่นการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น และจะมีผลประโยชน์ขัดกันกับการดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติมิได้คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น

คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติในกรณีที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งและจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว มิให้นำบทบัญญัติวรรคสามและวรรคหก มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๖๕ มาตรา ๒๖๖ มาตรา ๒๖๗ และมาตรา ๒๖๘ มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ด้วยโดยอนุโลมมาตรา ๒๘๕ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติมาตรา ๒๘๖ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิ

เข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติมาตรา ๒๘๗ ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วยในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนการกระทำ เป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสามให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๖๘ วรรคหก มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติมาตรา ๒๘๙ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอบรมตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐโดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับมาตรฐานและระบบการศึกษาของชาติการจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วยมาตรา ๒๙๐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายบัญญัติ

๑.๒ ปัจจัยด้านกฎหมาย พ.ร.บ. การกระจายอำนาจ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ อย่างเป็นขั้นเป็นตอน เช่น งาน การถ่ายโอนไม่เป็นไปตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ยึดตามความต้องการของหน่วยงานที่จะถ่ายโอนเป็นหลัก มีการควบคุมจากส่วนกลางมากเกินไปทั้งในเรื่อง การบริหารการคลังและบุคคล การจัดตั้งหรือขยายเขตท้องถิ่นกระทำได้ยากมาก

รัฐหมายถึงกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งความหมายดังกล่าวเป็นการบอกถึงสถานะหรือลำดับชั้นของรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายแห่งรัฐเท่านั้นแต่ไม่ได้บอกถึงความหมายที่

แท้จริงในลักษณะเนื้อหาหรือสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ดังนั้น ในทางวิชาการจึงมีการให้ความหมายของรัฐธรรมนูญไว้ ๓ ความหมาย ดังนี้^{๔๕}

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ หมวด ๑ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วยผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดสองคน ผู้บริหารเทศบาลสามคน ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลห้าคน และผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ผู้บริหารเมืองพัทยาหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมาย จัดตั้งขึ้นรวมสองคน ทั้งนี้ โดยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบสองคน ประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการพัฒนาท้องถิ่น ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นในสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และด้านกฎหมาย ทั้งนี้ การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด ให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

มาตรา ๗ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ มีสัญชาติไทย มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เว้นแต่เป็นผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่เป็นเจ้าหน้าที่หรือผู้มีตำแหน่งใดๆ ในพรรคการเมือง

มาตรา ๘ กรรมการตามมาตรา ๖ พ้นจากตำแหน่งเมื่อลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานกรรมการหรือพ้นจากการเป็นผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา ๙ กรรมการตามมาตรา ๖ มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับสรรหาเป็นกรรมการอีกได้ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน ถ้ากรรมการตามวรรคหนึ่งว่างลง ให้สรรหากรรมการแทน และให้ผู้ซึ่งได้รับสรรหาอยู่ในตำแหน่งเท่ากับระยะเวลาที่เหลือของผู้ซึ่งตนแทนใน ระหว่างที่ยังมิได้สรรหากรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างตามวรรคสอง และยังมีกรรมการเหลืออยู่เกินกึ่งหนึ่ง ให้กรรมการที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

มาตรา ๑๐ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่ง เมื่อตาย ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานกรรมการเป็นบุคคลล้มละลาย เป็นคนไร้

^{๔๕} สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์, ๒๕๓๕), หน้า ๓-๘.

ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๗ ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

มาตรา ๑๑ การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุมใน การประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมการ วินิจฉัยชี้ขาดให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๑๒ ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภากำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

ภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสานการถ่ายโอนข้าราชการข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน เงินงบประมาณที่ราชการส่วนกลางโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการถ่ายโอนภารกิจเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการกระจายอำนาจการอนุมัติหรือการอนุญาตตามที่มี กฎหมายบัญญัติให้ต้องขออนุมัติหรือขออนุญาตไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสะดวก รวดเร็วในการให้บริการประชาชน และการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นๆ เป็นสำคัญเสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณและการรักษาวินัยทางการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอแนะการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรีเร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรเงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มขึ้นให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางพิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็นเสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่ปรากฏว่า ส่วน ราชการหรือรัฐวิสาหกิจไม่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเสนอรายงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งออกประกาศกำหนดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ปฏิบัติการอื่นตามที่

กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นประกาศของคณะกรรมการ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๑๓ คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการใดๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๑ มาใช้บังคับกับการประชุมของคณะอนุกรรมการโดยอนุโลม

มาตรา ๑๔ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเรียกให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่งข้อมูลหรือเอกสารใดๆ ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาได้ ในการนี้อาจเรียกบุคคลใดๆ มาชี้แจงด้วยก็ได้

มาตรา ๑๕ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ รวบรวมข้อมูล ศึกษา และวิเคราะห์เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ ร่วมมือและประสานงานกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนตามที่คณะกรรมการมอบหมายปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย หมวด ๒ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ

มาตรา ๑๖ องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

มาตรา ๑๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นการแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่นจัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา ๑๘ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา ๑๖ให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗

มาตรา ๒๐ ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันให้คณะกรรมการมี อำนาจกำหนดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในส่วนใด

มาตรา ๒๑ บรรดาอำนาจและหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายรัฐอาจ มอบ อำนาจและหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนได้ ใน การดำเนินงานตาม อำนาจและหน้าที่ที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๙ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นอาจร่วมมือกันดำเนินการหรืออาจร้องขอให้รัฐหรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แล้วแต่ กรณิ ดำเนินการแทนได้

มาตรา ๒๒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้เอกชนดำเนินการตามอำนาจและ หน้าที่แทน ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง หมวด ๔ แผนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาตรา ๓๐ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการดังนี้ ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐ ดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้ ภารกิจที่เป็นการดำเนินการค้าซื้อระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐ จัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี ภารกิจที่รัฐจัด ให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ให้ดำเนินการให้ เสร็จสิ้นภายในสี่ปีกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กร ปกครอง ส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่ กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่ง ต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่าย ในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลา สิบปีกำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพกำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และ รายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนิน การตามอำนาจและหน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ไม่น้อยกว่า ร้อยละยี่สิบห้า และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิด เป็น สัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็น ธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วยการ เพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลตาม วรรคหนึ่งให้เพิ่มขึ้น ตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการบริการ สาธารณะได้ด้วยตนเอง

๒. ปัจจัยด้านการเมืองและนโยบายรัฐบาล

การบังคับและติดตามให้เป็นไปตาม กฎหมายและ ตามรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ ๑๔ โดยได้เปลี่ยนชื่อจาก “แนวนโยบายแห่งรัฐ” มาเป็น “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง รวมทั้งท้องถิ่นที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีความสำคัญในการยกร่างกฎหมายและสนับสนุนหรือขัดค้านการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก ซึ่งเป็นภาพสะท้อนของท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจและการรวมอำนาจ เช่น นโยบายรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร^{๕๖} ข้อที่ ๘.๑.๖ สนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีระบบที่มีประสิทธิภาพโปร่งใสและสามารถให้บริการสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ตามความคาดหวังรวมทั้งส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆ แห่งร่วมกันจัดบริการสาธารณะบางอย่างซึ่งโดยสภาพหรือเพื่อประสิทธิภาพ ควรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องร่วมกันทำ โดยคำนึงถึงความจำเป็นและความเหมาะสมตามศักยภาพของท้องถิ่น ให้มีการเชื่อมโยงและบูรณาการภารกิจกับแผนชุมชนและแผนระดับต่างๆ ในพื้นที่ เพื่อเป็นฐานสำคัญในการส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตยในท้องถิ่นให้เข้มแข็ง ปรับปรุงการจัดระบบความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสม ตลอดจนเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการงบประมาณและบุคลากรของท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ที่เหมาะสม และมีระบบบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพพร้อมรองรับภารกิจและให้บริการที่ดีแก่ประชาชนตลอดจนเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่บัญญัติเป็นหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหมวดที่ ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นที่น่าสนใจที่สำคัญนอกเหนือจากความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวที่จะยกมา ณ ที่นี้ข้างต้นได้แก่ประเด็นของความเป็นรัฐตามมาตรา ๑ ของรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดไว้ชัดเจนว่าประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้ ในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ดังกล่าวรัฐธรรมนูญกำหนดไว้(มาตรา ๑๗๑) ให้เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีโดยมีนายกรัฐมนตรีรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าและบริหารราชการแผ่นดินได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินซึ่งแบ่งส่วนราชการออกเป็น ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นดังนั้นแม้ท้องถิ่นจะมีอิสระเพียงใดท้องถิ่นก็ยังเป็นส่วนหนึ่งของประเทศไทยจะต้องบริหารภายใต้กรอบกติกาตามกฎหมายไทย ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและในพระราชบัญญัติจัดตั้งท้องถิ่นมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนนอกจากนี้ยังกำหนดแนวทางการกำกับดูแลท้องถิ่นไว้ด้วย^{๕๗} ปัจจัยที่สำคัญที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้และการได้มาซึ่งนโยบายสาธารณะที่ดี มีดังนี้

^{๕๖} นโยบายรัฐบาลของรัฐบาลนายกรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://library.spu.ac.th:๘๐/web/elibrary/resources/other> [๖ ส.ค.๒๕๕๖].

^{๕๗} บรมเศร์ ธีระคำศรี, บทความและเกร็ดความรู้, กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : www.dla.go.th [๖ ส.ค.๒๕๕๖], หน้า ๑.

๑. การกำหนดและการให้ความสำคัญของ จุดหมาย เป้าหมายของนโยบายสาธารณะ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องจะต้องมีความชัดเจนและมีจุดยืนที่หนักแน่น

๒. กระบวนการคิดจะต้องเริ่มจากมุมมองที่เห็นว่านโยบาย เป็น “กระบวนการ” มิใช่เพียงแค่ “คำประกาศเชิงนโยบาย”

๓. กระบวนการนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง การติดตามในเรื่องนโยบายสาธารณะในแต่ละด้าน จึงเป็นพันธกิจที่ต้องการเรียนรู้ และการสะสมความรู้และประสบการณ์ความสับสนเป็นเวลายาวนาน

๔. กระบวนการนโยบายสาธารณะจะเกิดขึ้นควบคู่กับการแนวร่วม และการเคลื่อนไหวขององค์กรที่มีอยู่ในสังคมเสมอ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้ทราบถึงการให้คุณค่า (หรือการให้ความสำคัญ) ที่แตกต่างกันในสังคม การนำเสนอข้อมูลหลักฐานที่อาจจะยังไม่เป็นที่รับทราบกันในสังคม และอาจนำไปสู่การระดมทรัพยากรร่วมกันในสังคม การมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะควรเป็นไปในลักษณะที่ต่อเนื่อง ตามธรรมชาติของกระบวนการนโยบายสาธารณะ แต่อาจมีการแบ่งบทบาทหน้าที่ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตามความเหมาะสมในแต่ละช่วงเวลา

๕. การมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ควรเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง (stakeholder)^{๔๘}

๓. ปัจจัยทางด้านงบประมาณและการคลัง

๑. การจัดสรรเงินรายได้ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังได้กำหนดว่ารัฐต้องจัดสรรงบประมาณสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในอัตราร้อยละ ๓๕ ในการพัฒนาท้องถิ่นผ่านกลไกองค์กรบริหารส่วนตำบลอันจะเป็นเงื่อนไขการพัฒนาท้องถิ่นถูกขับเคลื่อนไปในทิศทางที่ยั่งยืนและก้าวหน้ายิ่งขึ้น แต่ในความเป็นจริงแล้วจัดสรรให้ไม่ถึงขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของผู้มีอำนาจทางการเมืองจะมีนโยบาย หรือเลือกปฏิบัติตามลักษณะของพื้นที่ทั้งทางตรงและทางอ้อม

๒. รายได้และรายจ่าย จากงบประมาณแหล่งเงินหรือรายรับที่จะนำมาใช้จ่ายตามประมาณการรายรับ แบ่งเป็นรายรับหลักจากแหล่งต่าง ๆ ๖ หมวด ประกอบด้วยหมวดภาษีอากร หมวดค่าธรรมเนียมและค่าปรับ หมวดค่าทรัพย์สิน หมวดค่าสาธารณูปโภค หมวดรายได้จากทุน และหมวดรายได้เบ็ดเตล็ด ส่วนรายรับจากเงินอุดหนุนทั่วไป ส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จะมีการประมาณการไว้ สำหรับรายรับจากหมวดภาษีอากรมีงบประมาณมากที่สุด

๓. ด้านความสอดคล้องกับแผนพัฒนาและความเหมาะสมในการจัดทำงบประมาณ

๓.๑. การจัดสรรงบประมาณควรที่จะจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง โดยพิจารณาถึงความสำคัญของปัญหาของประชาชนในพื้นที่เป็นหลัก

๓.๒. ควรพิจารณารูปแบบการทำการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อพัฒนาท้องถิ่นในส่วนที่ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณได้

^{๔๘}เดชารัต สุขกำเนิด, การประเมินผลกระทบทางสุขภาพเพื่อการสร้างนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพ:แนวคิด แนวทาง และแนวปฏิบัติ. เอกสารประกอบการประชุม ๑๐ ปี สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, ๒๕๔๕.

๓.๓. การจัดสรรงบประมาณควรให้ความสำคัญกับด้านคุณภาพชีวิต ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านการเศรษฐกิจ เพื่อพัฒนารายได้รวมทั้ง การฝึกอบรมอาชีพในระยะสั้น ให้กับประชาชนให้มากขึ้น

ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหนังสือที่อ้างถึงนั้น เนื่องจากได้ประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการสนับสนุนงบประมาณให้แก่หน่วยงานต่างๆ ดังนั้น เพื่อให้การตั้งงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนสอดคล้องกับประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเพื่อให้มีแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกจ่ายในหมวดเงินอุดหนุน อาศัยอำนาจตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๔ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๔ จึงยกเลิกหนังสือที่อ้างถึง ๑ และ ๒ และให้ใช้หลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณและการใช้จ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจตั้งงบประมาณสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ในภารกิจด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุขได้ หรือภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ถือปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่องหลักเกณฑ์สนับสนุนขององค์การบริหารส่วนตำบลในการให้บริการสาธารณะ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

๒. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจตั้งงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนเพื่ออุดหนุนแก่องค์กรประชาชน องค์กรกุศลและองค์กรที่จัดตั้งตามกฎหมาย นอกเหนือจากประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อ ๑ ได้ ดังนี้

๒.๑ องค์กรประชาชนหมายถึงกลุ่มหรือชุมชนกรณีกลุ่มจะต้องมีการจดทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยและมีสถานะเป็นกลุ่ม

๒.๒ องค์กรการกุศลหมายถึงองค์กรที่มีวัตถุประสงค์จะดำเนินการกุศลและจัดตั้งตามกฎหมาย ตามระเบียบข้อบังคับ เช่น สมาคม วัด มูลนิธิ เป็นต้น

๒.๓ องค์กรที่ตั้งตามกฎหมายโดยไม่ได้มีวัตถุประสงค์หลักในการแสวงหากำไร

๓. การตั้งงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อ ๒ ให้รวมอยู่ในอัตราร้อยละที่กำหนดตามข้อ ๕ ข้อ ๖ ข้อ ๗ ของประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องหลักเกณฑ์สนับสนุน องค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

๔. เมื่อหน่วยงานที่ขอรับเงินอุดหนุนแจ้งขอรับเงินอุดหนุนแจ้งขอรับเงิน ให้เงินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเบิกจ่ายจากเงินรายได้ตามงบประมาณรายจ่ายที่ได้ตั้งไว้ในหมวดเงินอุดหนุนเท่านั้น โดยมีให้จ่ายจากเงินสะสมหรือเงินกู้ เป็นต้น^{๔๔}

^{๔๔} กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, การตั้งงบประมาณรายจ่ายและการใช้จ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.dla.go.th/> [๖ ส.ค.๒๕๕๕].

รายจ่ายแยกเป็น รายจ่ายงบกลาง รายจ่ายประจำ รายจ่ายเพื่อการลงทุน และรายจ่ายพิเศษ รายจ่าย อื่น ๆ รายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณ เช่น

อันดับที่ ๑ คือ รายจ่ายประจำ ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้น ทุกปีอย่างต่อเนื่อง

อันดับที่ ๒ คือ รายจ่ายเพื่อการลงทุน เป็นรายจ่ายเกี่ยวกับค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง มีอัตราการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น และลดลงตามรายจ่ายของโครงสร้างพื้นฐานในแต่ละปี

อันดับที่ ๓ คือ รายจ่ายพิเศษ ประกอบด้วยเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินสะสม และเงินกู้ และอันดับสุดท้าย คือ รายจ่ายงบกลาง มีอัตราการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น และลดลงสลับกันไป สำหรับรายจ่ายประเภทต่าง ๆ ในการบรรจุแต่งตั้งบุคลากร ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของพนักงานหรือลูกจ้าง

๓.๑ ลักษณะที่ดีของงบประมาณ

งบประมาณที่ดีควรมีคุณลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

๑. เป็นศูนย์รวมของเงินงบประมาณทั้งหมดของแผ่นดิน การใช้จ่ายเงินงบประมาณของประเทศควรเป็นการใช้จ่ายจากศูนย์หรือหน่วยงานรวมแห่งเดียวเพื่อประโยชน์ทำให้สามารถพิจารณาเปรียบเทียบการใช้จ่ายต่างๆ ทั้งหมดให้เห็นถึงลำดับความสำคัญมาก-น้อย ก่อน-หลัง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณ และเพื่อเป็นการประสานระหว่างแผนงาน-งาน-โครงการต่างๆ เข้าด้วยกัน และเพื่อเป็นการป้องกันซ้ำซ้อน

๒. มีลักษณะยึดหลักการพัฒนาประเทศเป็นสำคัญ งบประมาณที่ดีต้องยึดหลักการพัฒนาประเทศในทุกๆ ด้าน ทั้งในด้านเศรษฐกิจด้านสังคมและด้านความมั่นคงให้เกิดความก้าวหน้ามีเสถียรภาพและประสานสอดคล้องกัน การที่งบประมาณมีจำกัด ไม่สามารถดำเนินการได้ทุกอย่าง จึงควรมีการพิจารณาจัดสรรตามหลักเกณฑ์ให้เกิดการพัฒนาประเทศ

งบประมาณที่ดีควรประกอบด้วยแผนงาน – งาน/โครงการต่างๆ ซึ่งรวมกันเป็นแผนการดำเนินงานของรัฐ งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลต้องไม่เป็นการแย่งงานของภาคเอกชน แต่สามารถเสริมสร้างให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ

งบประมาณที่ดีนอกจากเป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแล้ว ยังอาจใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงทางการเงินของระบบเศรษฐกิจ

๓. มีลักษณะช่วยกำหนดวงเงินของรัฐบาลให้สอดคล้องกับปัจจัยในการทำงานต่างๆ การใช้งบประมาณรายจ่ายเป็นเครื่องมือในการวินิจฉัยและควบคุมมาตรการต่างๆ ย่อมทำให้การกำหนดนโยบายการคลังในระยะต่างๆ ไปดีขึ้น และนโยบายการคลังมีเป้าหมายที่กำหนดได้แน่นอนดีพอ แผนที่ย่อมจะใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารให้ได้ผลตามนโยบายการคลังที่ดีขึ้น การใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการวินิจฉัยงาน จะต้องมียุติปัจจัยและทรัพยากรอื่นๆ ก่อนที่จะจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณได้ผลและไม่สิ้นเปลือง

งบประมาณเมื่อพิจารณาในด้านงบประมาณรายรับ ต้องมีการวินิจฉัยให้แน่นอน ระหว่างการแบ่งปันทรัพยากรที่จะใช้ในการพัฒนาระหว่างส่วนของภาครัฐกับส่วนของภาคเอกชนหรือระหว่างงานแขนงต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่สมดุล มีอัตราส่วนที่เหมาะสมระหว่างส่วนของรัฐและส่วนของเอกชน รวมทั้งการเก็บภาษีซึ่งเป็นการแบ่งปันเงินจากส่วนของเอกชน

๔. มีลักษณะเป็นเครื่องมือของรัฐบาลและประชาชนในการสอดส่องดูแลการบริหารงานของฝ่ายบริหาร โดยการพิจารณาได้จากแผนงานงบประมาณประจำปีที่ย่อยให้เห็นว่ามีรายละเอียด

ของงานสาขาต่างๆ ของรัฐบาล พร้อมด้วยการนำเงินของแผ่นดินไปใช้จ่ายตามรายการต่างๆ ที่ได้สรุปไว้ในแผนงบประมาณ ในกรณีประเทศที่ประชาชนยังไม่คุ้นเคยกับการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างและไม่เกินความจำเป็นทั้งด้านรายรับรายจ่าย

๕. มีลักษณะชัดเจน เข้าใจง่าย เน้นความสำคัญของแต่ละโครงการได้ดี ง่ายต่อการพิจารณาวิเคราะห์ และเป็นประโยชน์ต่อผู้นำโครงการไปปฏิบัติด้วย

๖. มีความถูกต้องและเชื่อถือได้ มีความถูกต้องในรายละเอียดทั้งในด้านตัวเลขและรายละเอียดโครงการ

๗. เปิดเผยได้ งบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องมีลักษณะที่สามารถเปิดเผยให้แก่สาธารณชนและผู้เกี่ยวข้อง การหารายได้ไม่เป็นความลับ

๘. มีความยืดหยุ่น ควรยืดหยุ่นได้ตามความจำเป็น เพราะงบประมาณมีลักษณะเป็นแผนการทำงานในอนาคต การจัดเตรียมและศึกษาข้อมูลจึงอาจมีความคลาดเคลื่อนได้ ดังนั้นเมื่อสถานการณ์หรือปัจจัยสำคัญที่ใช้ประกอบการตัดสินใจพิจารณาจัดทำงบประมาณเปลี่ยนแปลงไป งบประมาณก็ควรเปลี่ยนแปลงได้ด้วย

๙. ความเชื่อถือได้ในแง่ของความบริสุทธิ์เที่ยงธรรม งบประมาณที่ดีจะต้องไม่มีการทุจริต ต้องมีความซื่อสัตย์และตรงตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงในการจัดทำงบประมาณ

๑๐. ไม่มีเรื่องอื่นที่ไม่ใช่เรื่องงบประมาณเข้ามาเกี่ยวข้อง งบประมาณที่ดีจะต้องมีคุณลักษณะสอดคล้องกับองค์ประกอบของงบประมาณที่สำคัญประการหนึ่งคือ การเป็นเรื่องของการเงินโดยเฉพาะ^{๕๐}

๔. ปัจจัยทางด้านบุคลากร และสำนักงาน อุปกรณ์ เครื่องมือ

๔.๑ ความพร้อมของบุคลากรในองค์กร (อบต.)

โดยเฉพาะบุคลากรที่ต้องการโอนไปอยู่กับท้องถิ่นเป็นคนที่ท้องถิ่นไม่ยากได้ (ความต้องการด้านบุคลากรของท้องถิ่นกับข้าราชการที่จะโอนไม่ตรงกัน) ส่วนเหตุที่ข้าราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคไม่ต้องการโอนตนเองไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายประการเช่น ข้าราชการส่วนกลางยังไม่มี ความมั่นใจในด้านความมั่นคงและสภาพ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งก็ยังไม่ได้มีการปรับปรุงองค์กร เตรียมความพร้อมเพื่อรับการถ่ายโอนบุคลากรแต่อย่างใด^{๕๑}

๔.๒ สำนักงาน อุปกรณ์ เครื่องมือ

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากด้านอื่น ๆ ตามที่กล่าวข้างต้นแล้วยังมีปัจจัยทางด้านสำนักงาน ตลอดจนเครื่องมือเพื่อใช้ในการบริหารและสถานที่ อำนวยความสะดวกกับประชาชนที่มาติดต่อบริการ

แนวคิดปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมความเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กร ได้มีนักการศึกษาสรุปผลการศึกษาวิจัย และให้ข้อเสนอแนะไว้หลายแนวคิดด้วยกัน ดังรายละเอียดต่อไปนี้ คือ ตัวแปรที่สำคัญในการศึกษาเกี่ยวกับองค์การ คือลักษณะบรรยากาศองค์การ เพราะหากไม่พิจารณาถึง

^{๕๐}ไพรัช ตระการศิรินนท์.การคลังภาครัฐ:คณะสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. รายงาน.ผลการวิจัยฉบับสมบูรณ์ทุนอุดหนุนวิจัย มก. ประเภท ข ประจำปี ,๒๕๔๓). หน้า ๘-๑๒

^{๕๑}นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๒๖๒/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๓๕.

สภาพแวดล้อมในองค์การ ซึ่งมีส่วนในการกำหนดทัศนคติและพฤติกรรมในการทำงานของคนในองค์การแล้ว จะไม่สามารถวิเคราะห์พฤติกรรมการทำงานของคน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การได้อย่างถูกต้อง^{๕๒} ตามที่สมิธ ออร์แกนและเนียร์ เสนอรูปแบบของปัจจัยที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์การ ๓ ประการ ได้แก่ ความพึงพอใจในงาน สภาพแวดล้อมในการทำงาน บุคคลิกภาพ^{๕๓} เหมือนคำกล่าวของออร์แกนและเบทแมน ได้เสนอรูปแบบปัจจัยที่มีผลต่อพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์การ เกิดขึ้นจากบุคลิกภาพของบุคคลและการที่บุคคลรับรู้ความยุติธรรมในองค์การ ซึ่งจะทำให้เกิดทัศนคติและแรงจูงใจ ให้บุคคลมีพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์การ ส่งผลให้องค์การประสบผลสำเร็จ และยังได้กล่าวว่า ความพึงพอใจในการทำงานที่สืบเนื่องมาจาก ลักษณะงานที่ให้ความสำคัญต่อคุณค่าความเป็นมนุษย์การปฏิบัติงานที่มีผลต่อจิตใจ สุขภาพร่างกาย และคุณภาพชีวิตของบุคลากร จะส่งผลต่อพฤติกรรมปฏิบัติงาน เช่น การลากรขาดงาน และพฤติกรรมความช่วยเหลือผู้อื่น^{๕๔}

สรุป แนวคิดและการประยุกต์ปัจจัยที่ส่งผลสำเร็จในการกระจายอำนาจในการประยุกต์ประเด็นของปัจจัยที่มีความสำคัญและส่งผลในการกระจายอำนาจนั้น ต้องวิเคราะห์และสังเคราะห์จากแนวคิดและทฤษฎี จากนักวิชาการ ที่มีผลงานและมีความเป็นไปได้กับจารีตขนบทำเนียบของประเทศไทย และนำผลหรือประเด็นไปออกแบบกำหนดเป็นแนวทางเพื่อผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจต่อไป ต่อไป

^{๕๒} Richard M. Steer and Lyman W. Porter, Motivation and Work Behavior, ๓rd ed. (New York : McGraw-๑๙๘๓), p. ๓๖๕.

^{๕๓} Ann C, Dennis C. Smith, Dennis W, Organ, and Jabet P. Near, "Organizational Citizenship Behavior : Its Nature and Antecedents," Journal of Applied Psychology, ๑๙๘๓, pp. ๖๕๓-๖๖๒.

^{๕๔} Dennis W. Organ, Philip M. Podsakoff and Scott B. MacKenzie, Organizational Citizenship Behavior : Its Nature, Antecedents, and Consequences (California : Sage Publications, Lnc., ๒๐๐๖), pp. ๑๕-๑๙.

ตารางที่ ๒.๖ แนวคิดและการประยุกต์ปัจจัยที่ส่งผลสำเร็จในการกระจายอำนาจ

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก
สมยศ เชื้อไทย, (๒๕๓๕, หน้า ๓-๘)	๑. มาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ๒. หมวด ๒ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะมาตรา ๑๖ องค์กรบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ ๓. มาตรา ๒๘๒ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำ ๔. มาตรา ๒๘๓ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ ๕. มาตรา ๒๘๔ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น ๖. มาตรา ๒๘๕ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิก สภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง
บรมศรี วีระคำศรี, (๒๕๕๕, หน้า ๑)	๑. รัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติไว้ในหมวดที่ ๑๔ “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง
เดชรัต สุขกำเนิด, (๒๕๕๕, หน้า ๔)	๑. การกำหนดและการให้ความสำคัญของ จุดหมาย ๒. กระบวนการคิดจะต้องเริ่มจากมุมมองที่เห็นว่านโยบาย ๓. กระบวนการนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง ๔. กระบวนการนโยบายสาธารณะ ๕. การมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, (๒๕๔๕, หน้า ๑-๒)	๑. หลักเกณฑ์การตั้งงบประมาณและการใช้จ่ายงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจตั้งงบประมาณสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ในภารกิจด้านการศึกษา ด้านการสาธารณสุขได้ ๒. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจตั้งงบประมาณ หมวดเงินอุดหนุนเพื่ออุดหนุนแก่องค์กรประชาชน องค์กรกุศลและองค์กรที่จัดตั้งตามกฎหมาย

ตารางที่ ๒.๖ แนวคิดและการประยุกต์ปัจจัยที่ส่งผลสำเร็จในการกระจายอำนาจ (ต่อ)

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก
ไพรัช ตระการศิรินนท์, (๒๕๔๔, หน้า ๘-๑๒)	๑. เป็นศูนย์รวมของเงิน ๒. มีลักษณะยึดหลักการพัฒนาประเทศ ๓. มีลักษณะช่วยกำหนดวงเงินของรัฐ ๔. งบประมาณของตนเอง ๕. มีอำนาจในการเก็บรายได้
ชวน หลีกภัย, (๒๕๓๕, หน้า ๑๐-๑๑)	๑. เตรียมความพร้อมเพื่อรับการถ่ายโอนบุคลากร
Richard M. Steer, Lyman W, (1983, p. 365)	๑. สถานที่ทำงาน ๒. พื้นที่และระดับ (Area and Level)
Ann C, Dennis C. Smith, Dennis W, (1983, p. 15-19)	๑. บุคลากร สุขภาพร่างกาย ๒. รูปแบบ

๒.๑.๗ หลักพุทธธรรมที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในทางพระพุทธศาสนาได้กล่าวถึงการพัฒนาทั้งในส่วนของสังคม และตัวมนุษย์ แต่จะเน้นที่การพัฒนาคน เพราะเมื่อคนพัฒนาแล้ว ทั้งทางด้านร่างกาย และจิตใจ จะนำไปสู่การพัฒนาชุมชน สังคม และเป็นการพัฒนาที่ทำให้เกิดผลของการพัฒนาอย่างแท้จริง เป้าหมายของการพัฒนาคือการปลดปล่อยตนเองให้พ้นจากความทุกข์ทั้งทางกายและทางจิตใจ โดยการให้ความสำคัญกับความสุขทางจิตใจอันเกิดจากความมีอิสรภาพที่พึ่งตนเองได้และความเข้มแข็งของบุคคลและสังคม ซึ่งเป็นเครื่องชี้ให้เห็นระดับการพัฒนาประการหนึ่งหลักธรรมในพระพุทธศาสนาที่เป็นเครื่องพัฒนาทำให้เจริญทำให้เป็นให้มี

หลักอปริหานิยธรรม ๗ ประการนี้ พระพุทธเจ้าได้ตรัสแก่เจ้าวัชชีทั้งหลายผู้ปกครองรัฐ โดยระบอบสามัคคีธรรม ซึ่งรัฐคู่อริยอมรับว่า เมื่อชาววัชชียังปฏิบัติตามหลักธรรมนี้ จะเอาชนะด้วยการรบไม่ได้ นอกจากจะใช้เวลาเกลี้ยกล่อมหรือทำให้เกิดความแตกสามัคคีกันภายในกลุ่มของวัชชีจึงจะมีสิทธิชนะ จะเห็นได้ว่า อปริหานิยธรรม ๗ ประการนี้ มีสามัคคีธรรม เป็นคุณธรรมที่คอยเกื้อหนุนให้การปฏิบัติตามนั้นเกิดเป็นผลจริง ฉะนั้น หลักสามัคคีธรรม ก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่จะช่วยให้การพัฒนาสังคมเป็นไปตามแนวทางที่ชุมชนหรือสังคมตั้งเป้าหมายเอาไว้ ได้แก่ การมีคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่ง ปวณ อังภากรณ ได้เสนอแนวคิดบทบาทของพระพุทธศาสนาที่มีต่อการพัฒนาประเทศไว้ว่า ถ้าปราศจากศีลธรรมเสียแล้ว การพัฒนาประเทศไม่ว่าจะพัฒนาไปทำนองใด ย่อมจะบกพร่องและไม่สมบูรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะพัฒนาไปในด้านเป้าหมายซึ่งจะผิด ผลสุดท้าย อาจจะพัฒนาไปทำนองที่จะเห็นความเจริญทางวัตถุซึ่งเป็นเรื่องสำคัญยิ่งกว่าเรื่องที่สำคัญแท้ๆ คือ ความเจริญในทางปัญญาและในทางศีลธรรม การขาดจากศีลธรรมนั้น จะทำให้โลกเสื่อมโทรม พระพุทธศาสนาจะช่วยเหลือในการพัฒนาชาติได้ ดีนั้น ย่อมอาศัยพระธรรมและพระสงฆ์เป็นสื่อสำหรับสืบพระศาสนาและการที่พุทธ

ศาสนาจะช่วยให้มีการพัฒนาชาติได้ดีจริง ๆ ก็คือ อาศัยหลักเกณฑ์บางประการ^{๕๕} และในแบบเดียวกันนี้ สมบูรณ์ สุขสำราญ ได้กล่าวไว้ว่า สารสำคัญของความคิดเกี่ยวกับการพัฒนานั้น เนื่องมาจากปรัชญาพื้นฐานของพุทธศาสนาที่ปรารถนาชี้ทางหลุดพ้นจากความทุกข์และชี้ทางสู่ความสุขให้แก่มนุษย์ตามหลักคำสอนนี้ พุทธศาสนิกชน โดยเฉพาะพระสงฆ์มีหน้าที่ช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์และสัตว์อื่นๆ ให้พ้นจากความทุกข์ทั้งทางด้านวัตถุและจิตใจ ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ดังนั้น การช่วยเหลือซึ่งกันและกันให้พ้นจากสภาพความด้อยพัฒนา ด้อยการศึกษาความสำคัญของการพัฒนา โดยการช่วยเหลือกันทั้งการอบรมในศาสนธรรมและประสบการณ์มีอิทธิพลสำคัญต่อการก่อรูปแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาของพระสงฆ์^{๕๖}

๑. ความเชื่อในพุทธศาสนา ต้องเป็นความเชื่อที่บริสุทธิ์ไม่เจือปนความเชื่อถือโศคลงทางไสยศาสตร์ พระพุทธองค์ตรัสไว้ว่า “คนโง่นั้นมัวแต่พิเคราะห์ดวงดาว” ฉะนั้น ในการที่จะทำให้นมนุษย์โลกมีความสมบูรณ์ทั้งในด้านวัตถุและสติปัญญา ก็ควรจะพัฒนาศาสนาใหม่ให้เกิดความบริสุทธิ์

๒. ความเชื่อในพุทธศาสนา เป็นความเชื่อที่มีมูลฐาน ตั้งอยู่ในเหตุผลและวิชา ไม่ใช่ตั้งอยู่ในความเชื่อโดยมมายอย่างเดียว หรือวิชา พระพุทธองค์ตรัสไว้ว่า “ท่านทั้งหลาย อย่าพึงเชื่อสิ่งใดเพียงเพราะที่ได้ฟังตาม ๆ กันมา หรือ เพราะเคยเห็นเช่นนั้น ๆ ต่อมา ฯลฯ ท่านจงเอาข้อที่ได้เห็น ได้ฟัง ได้ไตร่ตรองดูด้วยเหตุผลจนเกิดความชัดเจนแล้วจึงค่อยเชื่อ

๓. การที่จะนำเอาคำสอนของพุทธศาสนามาประยุกต์กับสภาพปัจจุบัน ซึ่งลักษณะของสังคมได้ มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ และมีการเปลี่ยนแปลงไปเรื่อย ๆ จึงจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลง วิธีการประยุกต์พระธรรม ซึ่งเป็นอมตะอยู่แล้ว มาใช้กับสภาพปัจจุบัน ซึ่งจะต้องมีการศึกษาและวิจัยอย่างถ่องแท้

๔. การพัฒนานั้น จำเป็นที่จะต้องใช้ทางโลกและทางธรรม เพราะฉะนั้น ทางฝ่ายพระสงฆ์ก็ดี ทางฝ่ายบ้านเมืองก็ดีต้องร่วมมือกันอย่างมาก มีหลายกรณีที่ฝ่ายบ้านเมืองเพิกเฉยต่อความสำคัญของวัดในชนบทและในเมืองและเพิกเฉยต่อความสำคัญของการเป็นผู้นำของพระสงฆ์ในหมู่บ้าน ถ้าความร่วมมือทั้งฝ่ายสงฆ์และฝ่ายฆราวาสดำเนินไปด้วยดี ก็จะเป็นประโยชน์ทั้ง ๒ เปลี่ยนแปลงเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณภาพชีวิตนั้นมีความสำคัญกับทุกคน ถ้าทุกคนมีคุณภาพชีวิตที่ดีก็จะทำให้อยู่ร่วมกันในสังคมอย่างมีความสุข

สรุปได้ว่า หลักธรรมทางพระพุทธศาสนาได้กล่าวถึง เช่น อปริหานิยธรรม ๗ ล้วนเป็นการพัฒนาทั้งในส่วนของสังคม และตัวมนุษย์ แต่จะเน้นที่การพัฒนาคน เพราะเมื่อคนพัฒนาแล้ว ทั้งทางด้านร่างกาย และจิตใจ จะนำไปสู่การพัฒนาชุมชน สังคม และเป็นการพัฒนาที่ทำให้เกิดผลของการพัฒนาอย่างแท้จริง ซึ่งโดยปกติบางองค์กรก็ได้ปฏิบัติตามหลักธรรมอยู่แล้ว เช่น การประชุม การไม่ลู่แก่อำนาจ เป็นต้น

^{๕๕} ปวย อึ้งภากรณ์, ศาสนธรรมกับการพัฒนา, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โกมลคีมทอง, ๒๕๓๐), หน้า ๖๑-๖๕.

^{๕๖} สมบูรณ์ สุขสำราญ, การพัฒนาชนบทตามแนววิถีพุทธ, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิมพ์สวย จำกัด, ๒๕๓๐), หน้า ๕๓.

ตารางที่ ๒.๗ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับหลักธรรมที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการกระจายอำนาจ

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก
ป๋วย อึ๊งภากรณ์, (๒๕๓๐, หน้า ๖๑-๖๕)	๑. การพัฒนาประเทศถ้าปราศจากศีลธรรมเสียแล้ว การพัฒนาประเทศไม่ว่าจะพัฒนาไปทางใด ย่อมจะบกพร่องและไม่สมบูรณ์
สมบุญ สุขสำราญ, (๒๕๓๐, หน้า ๕๓.)	๑. ปรัชญาพื้นฐานของพุทธศาสนาที่ปรารถนาชี้ทาง หลุดพ้นจากความทุกข์และชี้ทางสู่ความสุขให้แก่ มนุษย์ตามหลักคำสอนนี้ พุทธศาสนิกชน

๒.๒ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๒.๑ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ

ในการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ นั้นได้มีผู้สนใจทำวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นจำนวนมาก ซึ่งแต่ละท่านก็ได้ศึกษาปัญหาและมีประเด็นที่ใกล้เคียงกัน อย่างเช่น

เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ ได้วิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร” ผลของการวิจัยสรุปได้ว่า ผลการทดสอบสมมติฐานหลักพบว่าตัวแปรอิสระทั้ง ๔ ตัวแปร รวมกันสามารถอธิบายความมีประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติได้ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเหนือระดับ ๐.๐๑ โดยตัวแปรที่มีอิทธิพลในการอธิบายประสิทธิผลมากที่สุด ได้แก่ ความพร้อมของทรัพยากร รองลงมาตามลำดับ คือ ความซับซ้อนของโครงสร้าง ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย และการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ ส่วนผลการทดสอบสมมติฐานรองทั้ง ๒ สมมติฐานพบว่า คือความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบายมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความตั้งใจของเจ้าหน้าที่ และการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความตั้งใจของเจ้าหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติเหนือระดับ ๐.๐๐๑^{๕๗}

ชาคริต สุกุลอิสริยาภรณ์ ได้วิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่มีผลต่อการเพิ่มผลผลิตของอุตสาหกรรมวิทย์ุโทรทัศน์ และอุปกรณ์โทรคมนาคมสำหรับกลุ่มที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน ISO ๙๐๐๐” จากการศึกษากิจกรรมหลักพบว่า การค้นหาปัญหา การวัดผลการดำเนินงาน การวิเคราะห์ปัญหา การปรับปรุงกระบวนการผลิต และการควบคุมกระบวนการผลิต มีความสัมพันธ์กับการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของผลผลิต จากการศึกษากิจกรรมสนับสนุน พบว่า การสนับสนุนจากผู้บริหาร และการมีส่วนร่วมของพนักงานมีความสัมพันธ์กับการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของผลผลิต^{๕๘}

^{๕๗}เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์, “ปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร”, *ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต*, (คณะรัฐประศาสนศาสตร์: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๓๖).

^{๕๘}ชาคริต สุกุลอิสริยาภรณ์, “ปัจจัยที่มีผลต่อการเพิ่มผลผลิตของอุตสาหกรรมวิทย์ุโทรทัศน์ และอุปกรณ์โทรคมนาคมสำหรับกลุ่มที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน ISO ๙๐๐๐”, *วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๘).

วันเพ็ญ บุรีสูงเนิน ได้วิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารสถานศึกษา ขั้นพื้นฐานเขตพัฒนาพื้นที่ชายชายฝั่งทะเลตะวันออก” พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อ ความสำเร็จในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ประกอบด้วย ๙ ด้าน คือ (๑) พฤติกรรมผู้นำของผู้บริหาร (๒) วิสัยทัศน์ของผู้บริหาร (๓) บรรยากาศ สถานศึกษา (๔) คุณภาพการสอน (๕) ความพึงพอใจในการทำงานของครู (๖) การได้รับการสนับสนุน ของครู (๗) พฤติกรรมการมีส่วนร่วม ในการบริหารสถานศึกษา (๘) เจตคติต่อสถานศึกษา (๙) การ ระดมทรัพยากรเพื่อศึกษา ๒. ความสำเร็จในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เขตพัฒนาพื้นที่ชาย ฝั่ง ทะเลตะวันออก ประกอบด้วย ๔ ด้าน คือ (๑) การบริหารสถานศึกษา (๒) การบริหารและการ สนับสนุน (๓) การพัฒนาบุคลากร (๔) การพัฒนาคุณภาพนักเรียน ๓. ปัจจัยที่ส่งผลกับความสำเร็จใน การบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ จำนวน ๑ ชุด และเมื่อ ตรวจสอบโดยผู้เชี่ยวชาญผลการตรวจสอบมีความเหมาะสม สมกับบริบทเป็นไปในการนำไปใช้ มี ความถูกต้องเชิงทฤษฎีและเป็นประโยชน์ต่อการนำไปพัฒนาสถานศึกษา^{๕๙}

อนงค์วิญา สาริบุตร ได้วิจัยเรื่อง “ความสัมพันธ์ผลของผู้นำสตรีทางการเมืองไทย ใน บทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ผลจากการศึกษาวิจัย พบว่า ๑. ปัจจัยภาวะผู้นำของ ส.ส. สตรี ปัจจัยบทบาทในสภา ปัจจัยบทบาทนอกสภา และปัจจัยการสนับสนุนจากภายนอกของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรี มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับระดับความสัมพันธ์ผลของผู้นำสตรีทางการเมือง ไทย ในบทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๒. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรีที่มีภาวะผู้นำอยู่ใน ระดับสูง การดำเนินบทบาทในสภาสูง การดำเนินบทบาทนอกสภาสูง และได้รับความสนับสนุนจาก ภายนอกอยู่ในระดับสูง ย่อมมีผลทำให้บังเกิดระดับความสัมพันธ์ผลของผู้นำสตรีทางการเมืองไทยใน บทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในระดับสูงตามไปด้วย ๓. ความสัมพันธ์ผลของผู้นำสตรีทางการเมือง ไทย ในบทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านการสนับสนุนจากบุคคลใน ครอบครัว ครอบครัวเคยทำงานด้านการเมืองมาก่อน เช่น บิดา มารดา หรือญาติพี่น้องเคยเป็น นักการเมือง มีความพร้อมของ ส.ส. สตรี เอง ทั้งในด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ด้านสาธารณะ มีพื้นฐานทางการเมืองที่เป็นที่ยอมรับ มีสถานะภาพทางเศรษฐกิจดี ๔. ข้อจำกัดในการทำงานของ ส.ส. สตรีในสภา ได้แก่ สัดส่วน ส.ส. สตรี มีน้อยทำให้ไม่สามารถเสนอกฎหมายเกี่ยวกับสตรีได้ และ ข้อจำกัดนอกสภา ได้แก่ ด้านครอบครัว การขาดงบประมาณในการช่วยเหลือประชาชน รวมถึงการ ขาดที่ยอมรับ ส.ส. สตรี จาก ส.ส. บุรุษ และคนทั่วไป ข้อเสนอแนะจากการวิจัยในครั้งนี้ มี ๖ ประการ คือ ควรประชาสัมพันธ์จุดแข็งของสตรีในด้านความซื่อสัตย์ สุจริต และความละเอียด รอบคอบควรมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวกับสตรี เพื่อให้ สตรีมีบทบาทมากยิ่งขึ้นพรรคการเมืองควรมีการกำหนดสัดส่วนให้ชัดเจน ในการลงสมัคร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ระหว่างหญิงและชาย เพื่อผลักดันให้สตรีสนใจเข้ามาสู่การเมืองมากขึ้น สื่อมวลชนควรสนับสนุนบทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสตรีทางการเมืองให้มากขึ้น รัฐบาลควร แสดงความจริงจังต่อการนำนโยบายส่งเสริมสตรีไปปฏิบัติตามเงื่อนไข ข้อตกลงที่ทำไว้ ในระดับ นานาชาติ และควรสนับสนุนให้สตรีร่วมแสดงความคิดเห็นในเวทีสาธารณะให้มากขึ้น สถาบันและ

^{๕๙}นางวันเพ็ญ บุรีสูงเนิน , “ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเขตพัฒนา พื้นที่ชายชายฝั่งทะเลตะวันออก”, *ปริญาญาปรัชญาดุสิตบัณฑิต* , (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยศิลปากร), ๒๕๕๒.

องค์กรต่างๆ ต้องช่วยกันแก้ไขกฎระเบียบที่ยังเหลื่อมล้ำอยู่ระหว่างชาย-หญิง โดยการสนับสนุนผู้หญิงที่มีความพร้อมให้ก้าวสู่เวทีการเมือง และการบริหารที่สำคัญ รวมทั้งส่งเสริมการณรงค์เพื่อให้เกิดการปรับค่านิยม และภาพลักษณ์ดั้งเดิมของผู้หญิงในแนวทางที่ดียิ่งขึ้น^{๖๐}

ชุดิมา มาลัย ได้วิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรของอาจารย์ วิทยาลัยพยาบาล สังกัดกระทรวงสาธารณสุข” ผลการวิจัยพบว่า รูปแบบความสัมพันธ์ของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรของอาจารย์วิทยาลัยพยาบาล สังกัดกระทรวงสาธารณสุข จากการวิเคราะห์ สหพันธ์คาโนนิคอล มีจำนวน ๓ ชุด ซึ่งแสดงทิศทางความสัมพันธ์คาโนนิคอล ๕ รูปแบบ และผลการทดสอบความสอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ จากการวิเคราะห์ความถี่และค่าร้อยละความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ พบว่ารูปแบบความสัมพันธ์ ชุดที่ ๒ ทั้ง ๒ รูปแบบมีความเป็นไปได้ในการนำไปใช้ และมีประโยชน์ ต่อองค์การมากที่สุด ผลการวิเคราะห์เนื้อหาพบว่าทุกรูปแบบมีความเหมาะสมกับข้อมูลเชิงประจักษ์^{๖๑}

นัตยา แท่นนิล ได้วิจัยเรื่อง “รูปแบบของกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมในการจัดการเกษตรและอาหารปลอดภัยของจังหวัดสงขลา” เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้เครื่องมือวิจัยได้แก่ การสังเกตแบบมีส่วนร่วม และการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลซึ่งเป็นแกนนำของกลุ่มต่างๆ ภายในเครือข่าย ได้แก่ เครือข่ายผู้ผลิต ผู้ประกอบการ ผู้บริโภค และผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐซึ่งเป็นผู้สนับสนุนในด้านการผลิต การตลาดและการบริโภค จำนวน ๑๕ คน ข้อมูลทั้งหมดได้ถูกวิเคราะห์ตามแนวทางของทฤษฎีฐานราก (Grounded theory) เพื่อพัฒนาตัวแบบเชิงทฤษฎี ที่สามารถอธิบายถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง และปัจจัยที่สนับสนุน การมีส่วนร่วมของเครือข่ายในกระบวนการนโยบายสาธารณะเพื่อจัดการอาหารปลอดภัย

การทบทวนและเปลี่ยนแปลงนโยบาย ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ โดยมีปัจจัยที่สนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะของเครือข่าย จำนวน ๑๔ ปัจจัย คือ การมีกลไกการประสานงานที่ชัดเจน ได้รับการยอมรับจากเครือข่ายและดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง การจัดโครงสร้างของเครือข่ายที่เหมาะสมร่วมกับการพัฒนาความสัมพันธ์และขยายเครือข่ายทำให้เกิดการขับเคลื่อนในเชิงนโยบาย การจัดการกระบวนการเรียนรู้และพัฒนาองค์ความรู้ร่วมกันของเครือข่าย และการสื่อสารกระตุ้นเครือข่ายและสังคมอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดการเรียนรู้คุณค่าของเกษตร^{๖๒}

สรุปได้ว่า งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความตั้งใจของเจ้าหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชนและปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของพระธรรมจาริกนั้น มีเพียงปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนรวมทั้ง รูปแบบความสัมพันธ์ของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรต่างๆ ตลอดจนผู้มีประสบการณ์และมีความเชี่ยวชาญตามสาขาต่าง ๆ เป็นต้น

^{๖๐} องค์กรวิษุตา สาริบุตร, “ความสัมพันธ์ของผู้นำสตรีทางการเมืองไทย”, **วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๔).

^{๖๑} ชุดิมา มาลัย , “ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์กรของอาจารย์ วิทยาลัยพยาบาล สังกัดกระทรวงสาธารณสุข”, **ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๕๒).

^{๖๒} นัตยา แท่นนิล , “รูปแบบของกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมในการจัดการ เกษตรและอาหารปลอดภัยในจังหวัดสงขลา”, **วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, ๒๕๕๕).

ตารางที่ ๒.๘ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จการกระจายอำนาจ

นักวิจัย	ข้อค้นพบ
เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์, (๒๕๓๖, หน้า ข)	“ปัจจัยที่ส่งผลต่อการสร้างประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร” พบว่า ๑. การนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ๒. ความซับซ้อนของโครงสร้าง ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบาย และการมีส่วนร่วมของ ๓. ความชัดเจนในเป้าหมายของนโยบายมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับความตั้งใจของเจ้าหน้าที่ และ การมีส่วนร่วมของผู้รับบริการ
ชาคริต สกฤตสิริยาภรณ์, (๒๕๔๘, หน้า ง)	“ปัจจัยที่มีผลต่อการเพิ่มผลผลิตของอุตสาหกรรมวิทย์ุโทรทัศน์ และอุปกรณ์โทรคมนาคมสำหรับกลุ่มที่ได้รับการรับรองมาตรฐาน ISO 9000”พบว่า การสนับสนุนจากผู้บริหารและการมีส่วนร่วมของพนักงานมีความสัมพันธ์กับการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของผลผลิต
วันเพ็ญ บุรีสูงเนิน, (๒๕๕๒, หน้า จ)	“ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเขตพัฒนาพื้นที่ชายชายฝั่งทะเลตะวันออก”พบว่า ๑. ปัจจัยที่ส่งผลสำเร็จในการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน (๑) พฤติกรรมผู้นำของผู้บริหาร (๒) วิสัยทัศน์ของผู้บริหาร (๓) พฤติกรรมการมีส่วนร่วม ๒. ความสำเร็จในการบริหารสถานศึกษา (๑) การบริหารสถานศึกษา (๒) การบริหารและการสนับสนุน (๓) การพัฒนาบุคลากร
อนงค์วิชญา สาริบุตร, (๒๕๔๙, หน้า ข)	เรื่อง “ความสัมพันธ์ของผู้นำสตรีทางการเมืองไทย ในบทบาทสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”พบว่า ๑. ปัจจัยการสนับสนุนจากภายนอกของสมาชิกสภาผู้แทนมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับระดับความสัมพันธ์ ๒. ขาดงบประมาณในการช่วยเหลือประชาชน ๓. ขาดการสนับสนุนเสนอร่างพระราชบัญญัติสิทธิสตรี
ชุติมา มาลัย, (๒๕๕๒, หน้า จ)	“ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์การของอาจารย์ วิทยาลัยพยาบาล สังกัดกระทรวงสาธารณสุข”พบว่า ๑. รูปแบบความสัมพันธ์ของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมการเป็นสมาชิกที่ดีขององค์การ ๒.รูปแบบมีความเหมาะสมกับข้อมูลเชิงประจักษ์

ตารางที่ ๒.๘ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จการกระจายอำนาจ

นักวิจัย	ข้อค้นพบ
นาคยา แท่นนิล, (๒๕๕๕, หน้า ข)	“รูปแบบของกระบวนการนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมในการจัดการเกษตรและอาหารปลอดภัยของจังหวัดสงขลา” พบว่า ปัจจัยที่สนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะของเครือข่าย (๑) การมีกลไกการประสานงานที่ชัดเจน (๒) ได้รับการยอมรับจากเครือข่ายและดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง (๓) การจัดโครงสร้างของเครือข่ายที่เหมาะสมร่วมกับการพัฒนาความสัมพันธ์และขยายเครือข่ายทำให้เกิดการขับเคลื่อนในเชิงนโยบาย

๒.๒.๒ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ นั้นได้มีผู้สนใจทำวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นจำนวนมาก ซึ่งแต่ละท่านก็ได้ศึกษาปัญหาและมีประเด็นที่ใกล้เคียงกัน อย่างเช่น

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้วิจัยเรื่อง “การศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย” ได้รายงานผลการวิจัยความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอเป็นโครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น

๑. ข้อเสนอเชิงนโยบายที่คณะนักวิจัยนำเสนออยู่นั้นอยู่ในเชิงรูปแบบ แต่ในบริบทของประเทศไทยที่เป็นการเมืองในระบบอุปถัมภ์ สิ่งที่จะต้องเน้นคือต้องทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจความสำนึกในฐานะพลเมืองให้ได้ ซึ่งกลไกเหล่านั้นนักวิจัยต้องเสนอในรายละเอียดเพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติได้ ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในช่องทางการเข้าไปมีส่วนร่วมตามกฎหมายซึ่งระบุไว้ อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ และต้องแยกระหว่างการมีส่วนร่วมกับความร่วมมือให้ชัดเจน เพราะการมีส่วนร่วมเกิดจากการกำหนดในส่วนที่ตนเองคิด ตนเองกระทำ ตัดสินใจเพื่อบอกท้องถิ่นว่าท้องถิ่นต้องทำอะไร อย่างไร โดยส่วนใหญ่ ผู้เข้าร่วมสัมมนามีความเห็นไปในทิศทางเดียวกับนักวิจัย และผู้นำการอภิปราย ดังนี้

๒. พัฒนาในด้านการศึกษาแก่ประชาชน เพื่อยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยสร้างความเข้มแข็งในภาคประชาชน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการนำเสนอนโยบายให้ประชาชน/ตัวแทน มีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหาพื้นที่และจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของ อปท. ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม อปท. ตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น แต่ท้องถิ่นควรมีจิตสำนึกเองว่า บางกระบวนการที่กฎหมายมิได้กำหนด แต่อะไรที่จะทำให้เกิดประโยชน์ ได้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยเพื่อประชาชนมีความรู้สึกในการเป็นเจ้าของโครงการ เจ้าของ อปท.

๓. จัดบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน/ประชาชน

๔. การมีส่วนร่วมเกิดจากจิตสำนึกที่รับผิดชอบไม่ใช่บทบาทหน้าที่ของกฎหมาย ระเบียบ การสร้างจิตสำนึกหรือปลูกจิตสำนึกต้องใช้เวลา เป็นการลงทุนเพื่ออนาคต วิธีการคือ ให้การศึกษา (ให้ความรู้) และไม่จำเป็นต้องอยู่ในระบบอย่างเดียว มีแนวทางดังนี้ บรรจลงในตำราเรียน ตั้งหลักสูตรประถม อุดมศึกษา สอดแทรกในการศึกษาอบรมทุกหลักสูตร สร้างบุคลากรที่ทำหน้าที่ถ่ายทอด-กำหนดเกณฑ์ตรวจสอบประเมินผล ควรส่งเสริมให้ภาคประชาชนในท้องถิ่นได้ทราบบทบาทของตนในการมีส่วนร่วมจากกฎหมายต่าง ๆ ของแต่ละหน่วยงานที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น โดยหน่วยงานภูมิภาคมีการร่วมบูรณาการกันด้วย

๕. ต้องเน้นเรื่องการประชาสัมพันธ์จากส่วนกลางโดยการกระทำพร้อมกันทั่วประเทศ โดยอาจทำแบบ กกด. ในการประชาสัมพันธ์การเลือกตั้งทั่วไปพร้อมกันทั่วประเทศ^{๖๓}

ศักดิ์ดาพินิจ ณรงค์ชาติโสภณ ได้วิจัยเกี่ยวกับเรื่อง “การวิเคราะห์นโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน” ผลของการวิจัยสรุปได้ว่า ภาครัฐและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องยังไม่มีความจริงจังและจริงจังต่อการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร มีการถ่ายโอนเฉพาะภารกิจและอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งให้เท่านั้น ในขณะที่งบประมาณและบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญอย่างแท้จริงยังไม่มีมีการถ่ายโอน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการกิจการที่ได้รับมีการถ่ายโอนให้ส่วนในด้านผู้ปฏิบัติตามนโยบายการกระจายอำนาจ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติยังมีความเข้าใจในนโยบายของรัฐบาลไม่ชัดเจน หรือมีการอาศัยช่องว่างของระเบียบกฎหมายในการยืดเวลาการถ่ายโอนภารกิจออกไป ผลของการกระจายอำนาจต่อการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ยังไม่เห็นผลมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีงานทำตามต้องการ การลดรายจ่าย การลดการกู้หนี้ยืมสิน การชำระหนี้สิน และการมีเงินออม สำหรับด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนมากยังไม่มียุทธศาสตร์ในการเข้าร่วมเสนอปัญหาหรือความคิดเห็น การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนา การเข้าร่วมกิจกรรมการพัฒนา การแก้ไขปัญหาของชุมชน การประเมินผลการพัฒนา และการปรับปรุงการดำเนินการจากกรณีดังกล่าว อาจจะก่อให้เกิดผลเสียเป็นอย่างมากต่อประสิทธิภาพของการปกครองท้องถิ่น^{๖๔}

พรชัย เทพปัญญา ได้วิจัยเรื่อง “การศึกษาปัญหาของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อนำไปสู่ระบบการเมืองใหม่” ผลการศึกษาพบว่า ประการแรก ความคิดทางการเมืองของประชาชนส่วนใหญ่ยังให้ความสำคัญกับแนวคิดทางการเมืองแบบอำนาจนิยมวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าผสมแบบมีส่วนร่วม โดยมีประชาชนบางส่วนจะไม่สนใจในกิจกรรมทางการเมืองโดยยอมปฏิบัติตามกฎหมายหรือนโยบายของรัฐบาลโดยปราศจากข้อขัดแย้ง ประการที่สอง ปัญหารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ปัญหาที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศเพราะรัฐธรรมนูญฉบับที่มาจากรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ประการที่สาม องค์ประกอบของระบบการเมืองใหม่ยังคงใช้ระบบรัฐสภาโดยมีอุดมการณ์ประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครอง ทั้งนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายในระบบการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยให้,

^{๖๓}สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, “การศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย”, รายงานการวิจัย, (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กุมภาพันธ์), ๒๕๕๒, หน้า ๓.

^{๖๔}ศักดิ์ดาพินิจ ณรงค์ชาติโสภณ, “การวิเคราะห์นโยบายการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน”, วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยรามคำแหง), ๒๕๕๙.

ประชาธิปไตยและเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น และประการที่สี่ ระบบการเมืองใหม่ให้ ความสำคัญในหลักธรรมาภิบาลและหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี^{๖๕}

อลงกต วรกี ได้วิจัยเรื่อง “การกระจายอำนาจในองค์การกับประสิทธิผลขององค์การ : ศึกษากรณีเทศบาล” ผลการศึกษาพบว่ากลุ่มตัวอย่างเพื่อการประมวลและวิเคราะห์ข้อมูล ๔๑๒ คน จาก ๑๔๔ เทศบาลร้อยละ ๖๕.๖ ของบุคลากรมีความรู้ความเข้าใจหลักธรรมาภิบาลในระดับสูง ร้อยละ ๙๐.๑๗ ของบุคลากรมีการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับสูงถึงสูงมากและความเป็นธรรมาภิบาลของเทศบาลโดยรวมอยู่ในระดับสูง ข้อเสนอแนะ ควรมีการพัฒนาคุณภาพของบุคลากรเทศบาลโดยเพิ่มความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาล สร้างจิตสำนึก และเสริมสร้างความสามัคคีในบุคลากรของเทศบาลโดยการจัดอบรมสัมมนาให้ความรู้เป็นประจำ ควรมีการประเมินความพึงพอใจของผู้บริหารทุกคน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเพื่อพัฒนาการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลให้ดียิ่งขึ้น^{๖๖}

วุฒิสาร ตันไชย ธีรพรรณ ใจมั่น และภาสกร อินแถลง ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “ผลกระทบต่อภาคประชาชนจากการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามนโยบายกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)” พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ค่อยให้ความสำคัญเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะอาทิ งานด้านการ จัดหาและพัฒนาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การจัดการแหล่งน้ำการเกษตร การจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยและอื่น ๆ ส่วนเนื้องานที่องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถดำเนินงานได้ในระดับปานกลาง ได้แก่ งานด้านการก่อสร้าง ปรับปรุง พัฒนาถนน ทางเดินและสะพาน งานด้านการดูแลรักษาความสะอาดในบริเวณตลาดงานด้านการอนุรักษ์ฟื้นฟู ส่งเสริม วัฒนธรรม ส่วนงานที่สามารถรับผิดชอบและดำเนินการได้ดีในระดับมากถึงมากที่สุด ได้แก่ งานการส่งเสริมด้านกีฬาให้แก่เด็กและเยาวชน ด้านการจัดหานม/อาหารกลางวันให้แก่เด็กการให้ข้อมูลข่าวสาร การประชาสัมพันธ์ของทางราชการ นอกจากนี้ปัจจุบันยังพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการ ประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสู่สาธารณะชนไม่ว่าจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถที่จะเข้าร่วมการประชุมสภา การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล และผลกระทบจากการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล พบว่า ส่วนใหญ่ประชาชนเห็นว่าการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ก่อให้เกิดผลกระทบกับหมู่บ้านเพียงในระดับน้อยเท่านั้น ทั้งนี้จึงอาจสรุปได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลควรเพิ่มเนื้องานหรือเพิ่มกิจกรรมในการพัฒนาท้องถิ่นให้มากขึ้น และสำหรับกิจกรรมใดที่ องค์การบริหารส่วนตำบล เคยดำเนินการอยู่แล้วก็ควรที่จะเพิ่มปริมาณให้มากขึ้น หรืออาจจะต้องมีการปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาในบางส่วนหรืองานใดที่ (อบต.) ไม่เคยที่จะดำเนินงานก็จะต้องริเริ่มด้วยแนวคิดที่สร้างสรรค์เพื่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิต หรือได้รับผลกระทบในทิศทางที่ดี ในระดับที่สูงกว่าเดิม^{๖๗}

^{๖๕} พรชัย เทพปัญญา, การศึกษาปัญหาของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อนำไปสู่ระบบการเมืองใหม่, (คณะวิทยาการจัดการ: มหาวิทยาลัยศิลปากร), หน้า ๑๗๑.

^{๖๖} อลงกต วรกี, “การกระจายอำนาจในองค์การกับประสิทธิผลขององค์การ : ศึกษากรณีเทศบาล”, *ปริญาพัฒนาบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต*, (คณะรัฐประศาสน์: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๔๐), หน้า ๓.

^{๖๗} วุฒิสาร ตันไชย และคณะ, “การศึกษาผลกระทบต่อภาคประชาชนจากการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามนโยบายกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)”, *รายงานการวิจัย*, (กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้าสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ชุดที่ ๑), ๒๕๔๗, หน้า ๑๓๗.

ธงชัย สุวรรณ ได้วิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนชั้นกลาง” พบว่าจากนิยามการมีส่วนร่วมทางการเมืองเอาไว้ว่าเป็นการกระทำโดยสมัครใจที่มุ่งผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะและการเลือกสรรผู้นำในทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการกระทำแบบชั่วคราวหรือต่อเนื่อง ใช้วิธีการที่ถูกกฎหมาย มีการจัดองค์กรหรือไม่ และไม่ว่าจะบังเกิดผลหรือไม่ก็ตาม^{๖๘}

สรุปได้ว่า งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยสร้างความเข้มแข็งในภาคประชาชนและความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชนส่วนใหญ่ยังให้ความสำคัญกับแนวคิดทางการเมืองแบบอำนาจนิยม วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าผสมแบบมีส่วนร่วม โดยมีประชาชนบางส่วนจะไม่สนใจในกิจกรรมทางการเมืองโดยยอมปฏิบัติตามกฎหมายหรือนโยบายของรัฐบาลโดยปราศจากข้อขัดแย้ง และควรมีการพัฒนาคุณภาพของบุคลากร ที่เกี่ยวข้องในการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ตารางที่ ๒.๙ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นักวิจัย	ข้อค้นพบ
ศักดาพิณี ธรรมธชาติโสภณ, (๒๕๔๙, หน้า ข)	“การวิเคราะห์นโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน”พบว่า ๑. ภาครัฐและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องยังไม่มีความจริงจังและจริงจังต่อการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร ๒. งบประมาณและบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญอย่างแท้จริงยังไม่มีมีการถ่ายโอน ๓. ผู้ปฏิบัติตามนโยบายการกระจายอำนาจ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติยังมีความเข้าใจในนโยบายของรัฐบาลไม่ชัดเจน
พรชัย เทพปัญญา, (๒๕๔๙, หน้า ๑๗๑.)	“การศึกษาปัญหาของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เพื่อนำไปสู่ระบบการเมืองใหม่”พบว่า ๑. ความคิดทางการเมืองของประชาชนส่วนใหญ่ ยังให้ความสำคัญกับแนวคิดทางการเมืองแบบอำนาจนิยม ๒. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าผสมแบบมีส่วนร่วม ๓. ประชาชนบางส่วนจะไม่สนใจในกิจกรรมทางการเมืองโดยยอมปฏิบัติตามกฎหมายหรือนโยบายของรัฐบาลโดยปราศจากข้อขัดแย้ง

^{๖๘} ธงชัย สุวรรณ, การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนชั้นกลาง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๔๒), หน้า ๒๑.

ตารางที่ ๒.๙ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ต่อ)

นักวิจัย	ข้อค้นพบ
วุฒิสาร ตันไชย, (๒๕๔๗, หน้า ๑๓๗)	“ผลกระทบต่อภาคประชาชนจากการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามนโยบายกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)”พบว่า ๑. องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ค่อยให้ความสำคัญเกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะอาทิ ๒. งานด้านการ จัดหาและพัฒนาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การจัดการแหล่งน้ำการเกษตร การจัดการขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยและอื่น ๆ ส่วน ๓. งานที่องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถดำเนินงานได้ในระดับปานกลาง ได้แก่ งานด้านการก่อสร้าง ปรับปรุงพัฒนาถนน ทางเดินและสะพาน
อลงกต วรกี, (๒๕๔๐, หน้า ๓)	“การกระจายอำนาจในองค์การกับประสิทธิผลขององค์การ: ศึกษากรณีเทศบาล” ๑. บุคลากรมีการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลในระดับสูงถึงสูงมาก ๒. ควรมีการพัฒนาคุณภาพของบุคลากรเทศบาลโดยเพิ่มความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาล
ธงชัย สุวรรณ, (๒๕๔๑, หน้า ๒๑)	การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนชั้นกลาง”พบว่า ๑. การมีส่วนร่วมทางการเมืองเอาไว้ว่าเป็นการกระทำโดยสมัครใจที่มุ่งผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะและการเลือกสรรผู้นำในทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ๒.ไม่ว่าจะเป็นการกระทำแบบชั่วคราวหรือต่อเนื่อง ใช้วิธีการที่ถูกกฎหมาย มีการจัดองค์กรหรือไม่มี และไม่ว่าจะบังเกิดผลหรือไม่ก็ตาม

๒.๒.๓ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหลักพุทธธรรมที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการกระจายอำนาจ

จากการศึกษา ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยทำให้ทราบว่านอกจากปัจจัยด้านอื่นๆ แล้วยังมีปัจจัยทางด้านหลักพุทธธรรม ด้วยหลักพุทธธรรมที่เกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ ดังนี้

กนกวรรณ โกมลิตธิพงศ์ ได้วิจัยเรื่อง “การบริหารกิจการของคณะสงฆ์จีนนิกายในประเทศไทย” พบว่า ในการจัดการมีการกำหนดนโยบายจากเจ้าอาวาสผู้ดำรงตำแหน่งผู้จัดการโรงเรียน การจัดการศึกษาของโรงเรียนเป็นองค์กรหนึ่งที่มีการบริหารจัดการที่แบ่งเป็นฝ่าย ด้านการเรียนการสอนมีครูใหญ่เป็นผู้รับผิดชอบและแบ่งการบริหาร จัดการออกเป็นฝ่ายต่างๆ ให้ร่วมกันรับผิดชอบงานทั้งหมดในโรงเรียน เนื่องจากการเรียนการสอนเป็นไปตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ จึงทำให้ลักษณะการบริหารงานในโรงเรียนค่อนข้างเป็นทางการตามไปด้วย การบริหารกิจการด้านการเผยแผ่ พบว่า มีการวางแผนล่วงหน้าไว้ตลอดปีตามประเพณีดั้งเดิมที่เคยทำติดต่อกันมา การบริหารจัดการเจ้าอาวาสสั่งการให้ดำเนินงานตามจารีตที่เคยปฏิบัติมา ก่อนการจัดงานทุกครั้งจะมีการเตรียมงานโดยแบ่งเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบให้แต่ละฝ่ายรับไปดำเนินการในปัจจุบันได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบและคติวิธีการใหม่ๆ มาใช้เพื่อรองรับความอยู่รอดของวัดในอนาคต การบริหารกิจการจากด้านการสาธารณูปการ พบว่าการบูรณปฏิสังขรณ์และการสงเคราะห์ มีแนวทางแตกต่างกับการเผยแผ่บ้าง คือ เป็นกิจกรรมที่ไม่เป็นทางการและไม่มีกำหนดการเป็นที่แน่นอนแต่กำหนดเป็นแต่ละครั้ง โดยเจ้าอาวาสสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไปดำเนินการ เมื่อเสร็จงานก็เป็นอันจบ^{๖๙}

รวิภา หอมเศรษฐี ได้ศึกษาค้นคว้าเรื่อง “สมรรถนะของผู้บริหารระดับกลางในระบบราชการไทย” ผลการศึกษาพบว่า ๑. สมรรถนะหลักของกลุ่มตัวอย่างแบ่งออกเป็น ๔ ด้าน คือ สมรรถนะด้านการทำงาน สมรรถนะเฉพาะด้านสมรรถนะด้านการเมือง และสมรรถนะทางจริยธรรม กลุ่มตัวอย่างมีสมรรถนะในสามด้านแรกในระดับปานกลาง ส่วนสมรรถนะด้านจริยธรรมอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างสูง ๒. ปัจจัยภูมิหลังของกลุ่มตัวอย่างมีอิทธิพลต่อระดับสมรรถนะในด้านต่างๆ ในขณะที่สมรรถนะด้านการทำงานมีความสัมพันธ์กับสมรรถนะด้านอื่นๆ อีกสามด้านและสมรรถนะด้านจริยธรรมมีความสัมพันธ์กับสมรรถนะเฉพาะด้านการเมือง ๓. ตัวแบบและแนวทางของการพัฒนาสมรรถนะสำหรับนักบริหารระดับกลางพบว่า แต่ละกระทรวงมีสมรรถนะโดดเด่นที่แตกต่างกัน

ข้อเสนอแนะจากการศึกษา พบว่า ๑. แนวทางสำหรับการฝึกอบรมและพัฒนานักบริหารระดับกลางควรสอดคล้องกับตัวแบบสมรรถนะของแต่ละกระทรวง ๒. ควรมีการกำหนดแผนการพัฒนสมรรถนะนักบริหารระดับกลางที่เป็นรูปธรรมที่เน้นการเชื่อมโยงความรู้ไปสู่ผลงานที่ต้องการ (Competency-base learning program) เพื่อส่งเสริมกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐ ๓. ควรมีการสร้าง “วัฒนธรรมองค์การแห่งการเรียนรู้” เพื่อกระตุ้นนักบริหารระดับกลาง ให้ประเมินตนเองและเพื่อกำหนดแผนการพัฒนตนเองเป็นรายบุคคล ๔. แผนการพัฒนสมรรถนะนักบริหารระดับกลางควรเชื่อมโยงมิติต่างๆ ของสมรรถนะหลัก เนื่องจากการพัฒนาสมรรถนะหนึ่งย่อมส่งผลต่อการเกิดสมรรถนะอื่นๆ ด้วย^{๗๐}

^{๖๙} กนกวรรณ โกมลิตธิพงศ์, “การบริหารกิจการของคณะสงฆ์จีนนิกายในประเทศไทย”, วิทยานิพนธ์ปริญญาพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย), ๒๕๕๐.

^{๗๐} รวิภา หอมเศรษฐี, “สมรรถนะของผู้บริหารระดับกลางในระบบราชการไทย”, วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง), ๒๕๕๙.

นครินทร์ แก้วโชติรุ่ง ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “รูปแบบและหลักการของการปกครองในพระไตรปิฎก” มีวัตถุประสงค์ ๒ ประการ คือ เพื่อวิเคราะห์รูปแบบของการปกครองในพระไตรปิฎก และเพื่อวิเคราะห์หลักการของการปกครองในพระไตรปิฎก ผลการวิจัยพบว่า ๑) รูปแบบของการปกครองทางการเมืองมี ๒ รูปแบบ ได้แก่ การปกครองแบบราชาธิปไตย ซึ่งผู้มีอำนาจสิทธิ์ขาดแต่เพียงผู้เดียวในการปกครองรูปแบบนี้คือพระราชา และการปกครองแบบสามัคคีธรรม ซึ่งอำนาจอยู่ในมือของชนชั้นสูงและมีลักษณะใกล้เคียงกับรูปแบบการปกครองแบบ อภิชนาธิปไตยในปรัชญากรีก ส่วนรูปแบบการปกครองในพระพุทธศาสนานั้นมีพัฒนาการโดยเริ่มต้นจากพระพุทธเจ้า ทรงปกครองคณะสงฆ์ในฐานะธรรมราชา จนกระทั่งพระพุทธองค์ได้ทรงมอบให้สงฆ์เป็นใหญ่ในการปกครอง จึงเป็นรูปแบบการปกครองเฉพาะตน ๒) หลักการของการปกครองแบบราชาธิปไตย ได้แก่ หลักธรรมต่าง ๆ ซึ่งพระพุทธเจ้าตรัสแสดงไว้จำนวนมากเพื่อเป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งในการใช้อำนาจของผู้ปกครอง เนื่องจากผู้ปกครองแบบราชาธิปไตยมีอำนาจสิทธิ์ขาดแต่เพียงผู้เดียว และหลักการของการปกครองแบบสามัคคีธรรมมีหลักการปกครองที่สำคัญคืออปรีหานิยธรรม ซึ่งเป็นหลักธรรมเพื่อสร้างความสามัคคี และหลักธรรมอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ปกครอง ส่วนหลักการของการปกครองของคณะสงฆ์นั้นมีพระธรรมวินัยเป็นหลักการปกครอง สำคัญ ซึ่งคณะสงฆ์จะต้องดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ให้สำเร็จเรียบร้อยด้วยดีภายใต้กรอบแห่งพระธรรมวินัย^{๗๑}

สุปรียา อธิรัตนนท ได้วิจัยเรื่อง “การศึกษาวิเคราะห์กระบวนการเรียนรู้ในพระพุทธศาสนาเถรวาทการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการเรียนรู้ในพระพุทธศาสนาเถรวาท” ผลจากการศึกษาพบว่า แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการเรียนรู้ในพระพุทธศาสนาเถรวาท ได้ยึดแนวการเรียนรู้ตามหลักไตรสิกขา เพื่อให้สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการฝึกฝนและพัฒนาตนเองให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ พระพุทธศาสนามีแนวคิดว่า การเรียนรู้เกิดจากองค์ประกอบ คือ อายุ ตนะ ภาว ใน ได้แก่ ตา หู จมูก ลิ้น กาย ใจ อายุ ตนะ ภาวนอก ได้แก่ รูป เสียง กลิ่น รส สิ่งที่ถูกต้องกาย (โณภูมัพพะ) อารมณ์ที่เกิดขึ้น (ธรรมารมณ์) และวิญญาน คือ ความรู้ที่เกิดขึ้น เมื่ออายุ ตนะ ภาว ใน และอายุ ตนะ ภาวนอกกระทบกัน เมื่อองค์ประกอบทั้ง ๓ ประจวบพร้อมกันจึงเกิดผัสสะ ผัสสะ จึงเป็นจุดเริ่มต้นการเรียนรู้ของมนุษย์ ข้อมูลต่างๆ ที่ผ่านเข้ามาทางอายตนะจะเป็นข้อมูลหรือความรู้ได้ต้องผ่านการแปลความหมาย ด้วยจิต โดยประมวลผลจนเกิดเป็นความรู้และสื่อสารกับสิ่งแวดล้อมต่างๆ รอบตัว พระพุทธศาสนาจึงให้ความสำคัญกับจิตและการรับรู้ทางอารมณ์ต่างๆ อันเป็นสภาวะเฉพาะของจิตที่ไม่สามารถทดลองได้ด้วยวิธีทางวิทยาศาสตร์ เช่น ความดีใจ พอใจ เสียใจ เป็นต้น พฤติกรรม การเรียนรู้ของมนุษย์ตามแนวทางพระพุทธศาสนาเถรวาท มีขั้นตอนเบื้องต้น โดยเริ่มจากศรัทธาหรือความเชื่อมั่นที่มีปัญญาประกอบ เช่น ได้ฟังบุคคลใดแสดงสาระที่น่าเชื่อถือจนเห็นหรือมั่นใจว่านำไปสู่ความจริงได้ ก็เริ่มศึกษาเรียนรู้จากแหล่งนั้น ศรัทธา กับปัญญาจึงต้องประกอบด้วยกันจนกลายเป็นสัมมาทิฐิที่มีคุณภาพ ปัจจัยที่ทำให้เกิดสัมมาทิฐิ คือ กัลยาณมิตร ซึ่งเป็นปัจจัยภายนอก โดยการแสวงหามิตรที่ดีเพื่อขอความรู้ คำแนะนำ เพื่อให้ได้ความรู้ จากนั้นจึงนำข้อมูลต่างๆ ที่ได้ยินได้ฟังมาถลั่นกรอง วิเคราะห์ พิจารณาด้วยโยนิโสมนสิการ อันเป็นปัจจัยภายในของตัวผู้ปฏิบัติเอง ในขั้นตอนนี้อาจกล่าวได้ว่า เมื่อบุคคลมีโยนิโสมนสิการแล้ว สัมมาทิฐิก็จะเกิดขึ้นตามมา จากนั้นจึงนำตนเอง

^{๗๑} นายนครินทร์ แก้วโชติรุ่ง, “รูปแบบและหลักการของการปกครองในพระไตรปิฎก”, **ปริญาพุทธศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย), ๒๕๕๖.

เข้าสู่กระบวนการเรียนรู้ด้วยการลงมือปฏิบัติตามอริยมรรค มีองค์ ๘ หรือกระบวนการเรียนรู้ตามหลักไตรสิกขา ปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในมีความสำคัญเท่าๆ กัน หรือกล่าวได้ว่ามนุษย์จะมีความสมบูรณ์เมื่อชีวิตของมนุษย์มีความสัมพันธ์ครบ ๓ ด้าน คือ พฤติกรรม จิต และปัญญา^{๗๒}

ปณณพศ์ วงศ์ภาศรี ได้วิจัยเรื่อง “บูรณาการการดำเนินงานตามแนวอภิธานิยธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสงขลา” ผลการวิจัยพบว่า

๑. การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ ๑) ด้านการบริหารงานบุคคล ๒) งานด้านการศึกษา ๓) งานด้านบริหารงบประมาณ ๔) งานด้านสาธารณสุข และ ๕) งานด้านการบริการสาธารณะ

๒. หลักอภิธานิยธรรม ในพระพุทธศาสนา หมายถึง ธรรมอันเป็นที่ตั้งแห่งความไม่เสื่อมมีแต่ความเจริญฝ่ายเดียวมี ๗ ประการ ได้แก่ ๑) หมั่นประชุมกันเนืองนิตย์ ๒) พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม พร้อมเพรียงกันทำกิจที่พึงทำ ๓) ไม่บัญญัติสิ่งที่ไม่บัญญัติไว้ ๔) เคารพนับถือท่านเหล่านั้นเห็นถ้อยคำของท่านว่าเป็นสิ่งอันควรฟัง ๕) บรรดากุลสตรีทั้งหลายให้อยู่ดีโดยมิถูกข่มเหง ๖) เคารพสักการบูชาเจดีย์ (ปูชนียสถาน ปูชนียวัตถุและ ตลอดจนอนุสาวรีย์ต่าง ๆ) ๗) จัดให้มีการอารักขา คุ่มครองป้องกัน อันชอบธรรมแก่อรหันต์ทั้งหลายรวมทั้งบรรพชิตผู้ดำรงธรรมเป็นหลักของประชาชนทั่วไป

๓. บูรณาการการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้วยหลักอภิธานิยธรรมในพระพุทธศาสนา

๑) ด้านการบริหารงานบุคคล มาบูรณาการด้วยหลักอภิธานิยธรรมข้อที่ว่าด้วย หมั่นประชุมกันเนืองนิตย์ พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุม พร้อมเพรียงกันทำกิจที่พึงทำ ไม่บัญญัติสิ่งที่ไม่บัญญัติไว้ เคารพนับถือท่านเหล่านั้น เห็นถ้อยคำของท่านว่าเป็นสิ่งอันควรฟังการเคารพผู้รู้หรือวิญญูชนที่ได้บัญญัติในเรื่องต่าง ๆ บรรดากุลสตรีทั้งหลายให้อยู่ดีโดยมิถูกข่มเหง และจัดให้มีการอารักขา คุ่มครองป้องกันอันชอบธรรมแก่อรหันต์ทั้งหลายรวมทั้งบรรพชิตผู้ดำรงธรรมเป็นหลักของประชาชนทั่วไป เพราะทำให้มีการวางแผนงานที่ดีมีระบบในการดำเนินงานได้ตรงตามเป้าหมายยิ่งขึ้น สามารถทำให้เกิดความเป็นธรรมและเกิดความสามัคคี ความพร้อมเพรียง ไม่บัญญัติสิ่งที่ไม่ควรบัญญัติไว้ ให้เกียรติกับบุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกันปกป้องคุ้มครองทุกคนในองค์กร ลดปัญหาความขัดแย้ง ลดภาวะความเสียหาย ความสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย ส่งผลให้เกิดผลดีขึ้น ทำให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๒) ด้านการศึกษามาบูรณาการด้วยหลักอภิธานิยธรรมข้อที่ว่าด้วย หมั่นประชุมกันเนืองนิตย์ พร้อมเพรียงกันประชุม พร้อมเพรียงกันเลิกประชุมพร้อมเพรียงกันทำกิจที่พึงทำและไม่บัญญัติสิ่งที่ไม่บัญญัติไว้ เพราะทำให้มีการวางแผนงานที่ดีมีระบบในการดำเนินงาน ตรงตามเป้าหมายยิ่งขึ้นสามารถทำให้เกิดความเป็นธรรมและเกิดความสามัคคี ให้เกียรติกับบุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกันปกป้องคุ้มครองทุกคนในองค์กร ลดภาวะการณด้วยประสิทธิภาพการบริหาร ลดความเสียหายการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ทำให้การดำเนินงานเกิดผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

^{๗๒} สุปรียา อีร์สิรานนท์, “การศึกษาวิเคราะห์กระบวนการเรียนรู้ในพระพุทธศาสนาเถรวาท”, ปริญาพุทธศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย), ๒๕๕๖.

๓) ด้านบริหารงานงบประมาณ มาบูรณาการด้วยหลักการบริหารนิยธรรม ข้อที่ว่าด้วยหมั่นประชุมกันเนืองนิตย์ ไม่บัญญัติสิ่งที่ไม่บัญญัติไว้ และเคารพนับถือท่านเหล่านั้นเห็นถ้อยคำของท่านว่าเป็นสิ่งอันควรฟัง มาใช้ในการดำเนินงานเพราะทำให้จัดสรรงบประมาณเกิดประโยชน์สูงสุดอย่างคุ้มค่า เกิดความเป็นธรรมและเกิดความสามัคคี ให้เกียรติกับบุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกันปกป้องคุ้มครองทุกคนในองค์กร ลดปัญหาความขัดแย้ง ความไม่เสมอภาค เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลเกิดผลสำเร็จดียิ่งขึ้น

๔) ด้านสาธารณสุข มาบูรณาการด้วยหลักการบริหารนิยธรรม ข้อที่ว่าด้วยหมั่นประชุมกันเนืองนิตย์ พร้อมเพรียงกันประชุมพร้อมเพรียงกันเลิกประชุมพร้อมเพรียงกันทำกิจที่พึงทำไม่บัญญัติสิ่งที่ไม่บัญญัติไว้ เคารพนับถือท่านเหล่านั้นเห็นถ้อยคำของท่านเหล่านั้นเป็นสิ่งอันควรฟังมาใช้ในการดำเนินงาน เพราะทำให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนด้านสุขภาพและจิตใจ และเป็นการลดภาวะความเสี่ยงต่อโรคร้ายไข้เจ็บการดำเนินงานเกิดผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น

๕) ด้านบริการสาธารณะมาบูรณาการด้วยหลักการบริหารนิยธรรมข้อที่ว่าด้วย หมั่นประชุมกันเนืองนิตย์ พร้อมเพรียงกันประชุมพร้อมเพรียงกันเลิกประชุมพร้อมเพรียงกันทำกิจที่พึงทำไม่บัญญัติสิ่งที่ไม่บัญญัติไว้ มาใช้ในการดำเนินงานทำให้มีการวางแผนงานที่ดีมีระบบในการดำเนินงานด้านการบริการสาธารณะ ตรงตามเป้าหมายยิ่งขึ้น ลดภาวะความเสียหาย เสียเวลา ความสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทำให้การดำเนินงานเกิดประโยชน์ต่อประชาชนและประชาชนได้รับความพึงพอใจ^{๗๓}

สรุป จากการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหลักพุทธธรรมที่ส่งผลต่อความสำเร็จพบว่าหลักการปกครองทั่วไปเกิดจาก การที่มนุษย์เป็นสัตว์สังคม ต้องพึ่งพาอาศัยกัน เมื่อมีการอยู่รวมกันมากขึ้น จำเป็นต้องมีผู้ที่ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าเพื่อควบคุมและปกครอง ออกกฎเกณฑ์ระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับขนบธรรมเนียมประเพณีของแต่ละท้องถิ่น ในการจัดการมีการกำหนดนโยบายจากเจ้าอาวาสผู้ดำรงตำแหน่งผู้จัดการโรงเรียน การจัดการศึกษาของโรงเรียนเป็นองค์กรหนึ่งที่มีการบริหารจัดการที่แบ่งเป็นฝ่าย ด้านการเรียนการสอนมีครูใหญ่เป็นผู้รับผิดชอบ และแบ่งการบริหาร ในการจัดการมีการกำหนดนโยบายจากผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรหนึ่ง ๆ ควรมีการบริหารจัดการที่แบ่งเป็นฝ่าย และความรับผิดชอบ และแบ่งการบริหารด้วย

^{๗๓} ปณณพงค์ วงศ์ณาศรี, “บูรณาการการดำเนินงานตามแนวบริหารนิยธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสงขลา”, วิทยานิพนธ์ศาสนศาสตดุขบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย), ๒๕๕๕.

ตารางที่ ๒.๑๐ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหลักพุทธธรรมที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการกระจายอำนาจ

นักวิจัย	ข้อค้นพบ
กนกวรรณ โกมลิตธิพงศ์, (๒๕๕๐, หน้า ๔)	“การบริหารกิจการของคณะสงฆ์จีนนิกายในประเทศไทย” พบว่า ๑. มีการกำหนดนโยบายการบริหารกิจการด้านการเผยแผ่ พบว่า มีการวางแผนล่วงหน้าไว้ตลอดปีตามประเพณีดั้งเดิมที่เคยทำติดต่อกันมา ๒. ด้านการสาธารณูปการมีการบูรณปฏิสังขรณ์และการสงเคราะห์ มีแนวทางแตกต่างกับการเผยแผ่บ้าง
รวิภา หอมเศรษฐี, (๒๕๔๙, หน้า จ)	“สมรรถนะของผู้บริหารระดับกลางในระบบราชการไทย” พบว่า ๑. แนวทางสำหรับการฝึกอบรมและพัฒนานักบริหารระดับกลาง ควรสอดคล้องกับตัวแบบสมรรถนะของแต่ละกระทรวง ๒. ควรมีการกำหนดแผนการพัฒนาศมรรถนะนักบริหารระดับกลางที่เป็นรูปธรรมที่เน้นการเชื่อมโยงความรู้ไปสู่ผลงานที่ต้องการ (Competency-based learning program) เพื่อส่งเสริมกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในภาครัฐ ๓. ควรมีการสร้าง “วัฒนธรรมองค์การแห่งการเรียนรู้” เพื่อกระตุ้นนักบริหารระดับกลาง ให้ประเมินตนเองและเพื่อกำหนดแผนการพัฒนาคตนเองเป็นรายบุคคล ๔. แผนการพัฒนาศมรรถนะนักบริหารระดับกลางควรเชื่อมโยงมิติต่างๆ
นครินทร์ แก้วโชติรุ่ง, (๒๕๕๖, หน้า จ)	“รูปแบบและหลักการของการปกครองในพระไตรปิฎก”พบว่า หลักการของการปกครองแบบราชาธิปไตย ได้แก่ หลักธรรมต่าง ๆ ซึ่งพระพุทธเจ้าตรัสแสดงไว้จำนวนมากเพื่อเป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งในการใช้ อำนาจของผู้ปกครอง เนื่องจากผู้ปกครองแบบราชาธิปไตยมีอำนาจสิทธิ์ขาดแต่เพียงผู้เดียว และหลักการของการปกครองแบบสามัคคีธรรมมีหลักการปกครองที่สำคัญคืออุปทานิยธรรม
สุปรียา อีรสีรานนท์, (๒๕๕๖, หน้า ๓)	“การศึกษาวิเคราะห์กระบวนการเรียนรู้ในพระพุทธศาสนาเถรวาท การศึกษาวิเคราะห์กระบวนการเรียนรู้ในพระพุทธศาสนาเถรวาท”พบว่า ๑. ปัจจัยที่ทำให้เกิดสัมมาทิฐิ คือ กัลยาณมิตร ซึ่งเป็นปัจจัยภายนอก โดยการแสวงหามิตรที่ดีเพื่อขอความรู้ คำแนะนำเพื่อให้ได้ความรู้ จากนั้นจึงนำข้อมูลต่างๆ ที่ได้ยินได้ฟังมาถกแถลง วิเคราะห์ พิจารณาด้วยโยนิโสมนสิการ อันเป็นปัจจัยภายในของตัวผู้ปฏิบัติเอง ๒. ปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในมีความสำคัญเท่าๆ กัน หรือกล่าวได้ว่ามนุษย์จะมีความสมบูรณ์เมื่อชีวิตของมนุษย์มีความสัมพันธ์ครบ ๓ ด้าน คือ พฤติกรรม จิต และปัญญา

ตารางที่ ๒.๑๐ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหลักพุทธธรรมที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการกระจายอำนาจ (ต่อ)

นักวิจัย	ข้อค้นพบ
ปิ่นพงษ์ วงศ์นาครี, (๒๕๕๕, หน้า ๒)	“บูรณาการการดำเนินงานตามแนวอภิปธานิธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสงขลา”พบว่า ด้านบริหารงานงบประมาณ มาบูรณาการด้วยหลักอภิปธานิธรรม ข้อที่ว่าด้วยหมั่นประชุมกันเนืองนิตย์ ไม่บัญญัติสิ่งที่ไม่บัญญัติไว้ และเคารพนับถือท่านเหล่านั้นเห็นถ้อยคำของท่านว่าเป็นสิ่งอันควรฟัง มาใช้ในการดำเนินงานเพราะทำให้จัดสรรงบประมาณเกิดประโยชน์สูงสุดอย่างคุ้มค่า เกิดความเป็นธรรมและเกิดความสามัคคี ให้เกียรติกับบุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกันปกป้องคุ้มครองทุกคนในองค์กร ลดปัญหาความขัดแย้ง ความไม่เสมอภาค เพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล เกิดผลสำเร็จยิ่งขึ้น

๒.๒.๔ งานวิจัยเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

งานวิจัยด้านที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้ทำการวิจัยหลายท่านผู้วิจัยจะนำมาแต่ที่น่าสนใจ ดังนี้

ชาตรี ทองสารี ได้วิจัยเรื่อง “การสถาปนาการปกครองท้องถิ่นไทยภายใต้อุดมการณ์ของรัฐ” ผลการวิจัยพบว่า การปกครองท้องถิ่นไทยที่เป็นมามีกระบวนการในการสถาปนาให้เป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับ และเชื่อว่าเป็นรากฐานการปกครองของรัฐในยุคสมัยต่างๆ การสถาปนาการปกครองท้องถิ่นของไทยให้เห็นว่าเป็นจริงไม่ว่าจะเป็นยุคสมัยไพร่ฟ้าและมูลนาย ยุคสมัยการสร้างรัฐชาติ จนถึงยุคสมัยการขยายฐานอำนาจภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้วแต่มีกระบวนการที่ทำให้เชื่อว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการใช้อำนาจปกครองที่บอกถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นตามยุคสมัยนั้นๆ ด้วยการสร้างวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาเป็นชุดๆ ในแต่ละยุคสมัยที่แตกต่างกัน จากการวิเคราะห์วาทกรรมได้เผยให้เห็นว่าความเป็นผู้นำชุมชนในฐานะที่เป็นคนในท้องถิ่นซึ่งมีฐานะตำแหน่งเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ล้วนถูกควบคุมและกำกับให้อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐผ่านกระบวนการที่ทำให้เชื่อว่าเป็นตัวแทนรัฐ กระบวนการนี้มิได้เกิดขึ้นเองตามหลักวิวัฒนาการอย่างที่เชื่อกัน แต่เป็นไปตามอุดมการณ์ในฐานะเป็นเจตจำนงแห่งรัฐ เพื่อการปกครองและควบคุมประชาชนและพื้นที่ และทำให้ชุมชนท้องถิ่นต้องมาอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐศูนย์กลางทั้งนี้เพื่อสร้างความเป็นหนึ่งเดียว ความสงบเรียบร้อย การต้องเชื่อฟังคำสั่งรัฐ การที่รัฐจะยังคงสามารถอยู่ในอำนาจและรักษาอำนาจดั้งเดิมไว้ได้ ก็ด้วยการตอกย้ำและการตรึงวาทกรรมการปกครองท้องถิ่นที่รัฐสถาปนาขึ้นให้ทรงพลังในฐานะเป็นวาทกรรมหลัก ที่มีอำนาจครอบงำประชาชนให้เชื่อและยอมรับการปกครองท้องถิ่นซึ่งถูกสถาปนาขึ้นมาให้เป็นระบอบของความจริงตลอดไป^{๗๔}

^{๗๔}ชาตรี ทองสารี, “การสถาปนาการปกครองท้องถิ่นไทยภายใต้อุดมการณ์ของรัฐ”, ปริญญาานิพนธ์ สาขาพัฒนศึกษาศาสตร์, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ), ๒๕๔๗.

สมศักดิ์ มัจฉาวิทยากุล ได้วิจัยเรื่อง “การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารการศึกษา ขั้นพื้นฐานเพื่อคุณภาพของนักเรียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย” ผลการวิเคราะห์ พบว่า (๑) การกระตุ้นให้ชุมชนเห็นความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐาน มี อิทธิพลต่อผลที่เกิดกับนักเรียนในชุมชน (๒) มี ๓ ปัจจัย ได้แก่ ระดับการศึกษา ผลการปฏิบัติงานของ สถานศึกษา และบุคลากรของสถานศึกษามีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชน มี ๖ ปัจจัย ได้แก่ ภาวะผู้นำของชุมชน ระบบการปกครองของชุมชน ความรับผิดชอบต่อสังคมของชุมชน ผลการ ปฏิบัติงานของสถานศึกษา บุคลากรของสถานศึกษา และมีส่วนร่วมของชุมชน มี อิทธิพลต่อผลที่เกิด กับนักเรียนในชุมชน (๓) ความมีระเบียบวินัยของนักเรียน นักเรียนมีความรับผิดชอบต่อการเรียนการ สอน มีความกระตือรือร้นที่จะไปโรงเรียน และการทำงานของนักเรียนเป็นระเบียบเรียบร้อย เกิดจาก การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยการมีส่วนร่วมของชุมชนในการวัด และประเมินผลของนักเรียนผู้ปกครองและสถานศึกษานำหลักสูตรของสถานศึกษาไปใช้ให้บรรลุ วัตถุประสงค์เป็นปัจจัยการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารงานวิชาการของสถานศึกษาที่มี อิทธิพลต่อผลที่เกิดกับนักเรียนในชุมชน ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า การมีส่วนร่วมของชุมชนในการ บริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานมีอิทธิพลต่อคุณภาพของนักเรียนในชุมชน ดังนั้นหน่วยงานทางการศึกษา ขั้นพื้นฐานมีอิทธิพลต่อคุณภาพของนักเรียนในชุมชน ดังนั้นหน่วยงานทางการศึกษาควรมีนโยบาย หรือยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนและสถานศึกษาได้มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาขั้น พื้นฐานที่เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น หากจะทำการวิจัยเรื่องนี้หรือเรื่องที่คล้ายคลึงกันควรมีการศึกษาด้านงาน บุคลากร ด้านการบริหารทั่วไป ด้านงบประมาณ และด้านอื่นๆ^{๗๕}

ปริญญ์ จิตราภรณ์ ได้วิจัยเรื่อง “นโยบายสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อการพัฒนา อุตสาหกรรมไทย” ผลการวิเคราะห์ พบว่า ๑. การเก็บภาษีทั้งสามแบบมีผลให้ระดับราคาสินค้าเพิ่ม สูงขึ้นและปริมาณผลผลิตตลอดจนมูลค่าเพิ่มลดต่ำลง ซึ่งการเก็บสิ่งแวดล้อมภายใต้หลักการผู้ก่อ มลพิษโดยตรงจะส่งผลกระทบต่อราคาสินค้ามากที่สุด และก่อให้เกิดการลดลงของผลผลิตมากที่สุด ๒. การพิจารณาผลกระทบต่อมูลค่าผลผลิต และมูลค่าเพิ่มรวมที่ลดลง พบว่าการเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม ภายใต้หลักการผู้ก่อมลพิษโดยตรง จะกระทบต่อมูลค่าผลผลิตรวมลดลงมากที่สุด คือลดลงประมาณ ๗๑,๙๘๐ ล้านบาท นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อมูลค่าเพิ่มรวม ของอุตสาหกรรมลดลงมากที่สุด เช่นกัน ๓๐,๕๘๐ ล้านบาท ๓. การเก็บภาษีภายใต้หลักการผู้ก่อมลพิษโดยตรง พบว่ามีมูลค่าผลผลิต และมูลค่าเพิ่มลดลงมากที่สุด เนื่องจากขั้นตอนการผลิตจะมีการปล่อยปริมาณน้ำเสียในอัตราที่สูง การมีมูลค่าเพิ่มรวมผลกระทบลดลงมากที่สุด ย่อมหมายถึง ภาษี รวมทั้งส่วนเกินของการ ประกอบการภาคอุตสาหกรรมได้รับผลกระทบมากด้วยเช่นกัน ซึ่งในอนาคตจะมีผลกระทบต่อการค้า ระหว่างประเทศดังนั้น รัฐบาลและผู้เกี่ยวข้องจำเป็นต้องเร่งหามาตรการการรองรับด้วยการปรับปรุง นโยบายภายในให้ประสิทธิผลในทางปฏิบัติมากขึ้น ซึ่งข้อสรุปที่ได้รับนี้สอดคล้องกับผลการสัมภาษณ์ บุคคลที่เกี่ยวข้องในข้างต้น^{๗๖}

^{๗๕} สมศักดิ์ มัจฉาวิทยากุล, “การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อคุณภาพ”, *วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยรามคำแหง), ๒๕๔๗.

^{๗๖} นางสาวปริญญ์ จิตราภรณ์, “นโยบายสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย”, *วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยรามคำแหง), ๒๕๔๙,

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ก็ได้วิจัยเรื่อง “ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ” ผลการวิเคราะห์ พบว่าการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน ในเวลานี้ อาทิเช่น การปกครองท้องถิ่น กล่าวได้ว่าอยู่ในช่วงเวลาของการปฏิรูป และมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ โดยมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง รูปแบบ รวมทั้งมีการเปลี่ยนสถานะและบทบาทอย่างสำคัญในหลาย ๆ ด้านการปฏิรูปและการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ ในประการสำคัญเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระดับชาติของทุกประเทศ ซึ่งในห้วงเวลาสมัยปัจจุบันรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ มีแนวความคิดและคติทางการเมืองในแบบประชาธิปไตย และได้รับอิทธิพลจากลัทธิเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberalism) ซึ่งเน้นความคิดและวิสัยทัศน์ที่ต้องการจะเห็นการปกครองระดับต่างๆ ในประเทศของตนมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลของการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนมากขึ้นกว่าเดิม ตลอดจนมีหลักการบริหารงานที่ประกอบด้วยหลักธรรมาภิบาล (Good governance) คือ มีความโปร่งใสตรวจสอบได้เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้นกว่าเดิม อีกทั้งมีความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์สาธารณะโดยรวมยิ่งกว่าประโยชน์ขององค์กรปกครองนั้นๆ

นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญยังเป็นผลสืบเนื่องมาจากการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองในระดับชั้นต่างๆ ภายในรัฐหนึ่งๆ (Intergovernmental relations) ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรภารกิจอำนาจหน้าที่ การงบประมาณ การบริหารงานบุคคล ตลอดจนการตรวจสอบและการกำกับดูแล ซึ่งองค์กรชั้นบนพึงกระทำต่อองค์กรปกครองชั้นล่าง

เรื่องที่มีความสำคัญในประการต่อมาเกิดขึ้นเนื่องมาจากการปฏิรูปและการเปลี่ยนแปลงภายในขอบเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Tier system) ประการหนึ่ง และการจัดแบ่งอำนาจภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Internal structure of local government) ในอีกประการหนึ่ง ซึ่งทุกประเทศล้วนมีทิศทางที่มุ่งให้การปกครองท้องถิ่นของประเทศของตนมีความทันสมัยมากกว่าที่เป็นอยู่และเป็นมาในแบบเดิมๆ รวมทั้งมีความมุ่งหมายให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในกรณีของประเทศไทย กล่าวได้ว่า ก็ดำเนินเป็นไปในกรอบและทิศทางดังกล่าวข้างต้น อันเนื่องมาจากการเมืองการปกครองในระดับชาติอยู่ในสมัยของการปฏิรูปการเมือง และการปฏิรูปภาครัฐ ฉะนั้น การใช้จ่ายเงินขององค์กรภาครัฐในระดับต่างๆ จึงต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนี้ การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองในระดับต่างๆ ได้แก่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ก็อยู่ในช่วงของการปรับเปลี่ยน (Adjust) ครั้งใหญ่ อันเป็นผลที่สืบเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาล และการปฏิรูปกระทรวง ทบวง กรม โดยคำนึงถึงทั้งหลักของประสิทธิภาพ ความรับผิดชอบต่อประชาชน ความโปร่งใส และความเป็นประชาธิปไตยไปพร้อมๆ กันกับการคำนึงถึงการใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีเหตุผล

การศึกษาวิจัยนี้ ได้เสนอให้มีการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นของไทย ซึ่งสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้ กล่าวคือ ในประการแรก ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยควรที่จะเป็นระบบการปกครองท้องถิ่นสองชั้น (Two tier system) เหตุผลเพราะเป็นระบบที่สอดคล้องกับการปกครองท้องถิ่นของนานาประเทศเกือบทุกประเทศที่ได้มีการศึกษาวิจัย รวมทั้งเป็นระบบที่ได้มีการริเริ่มและมีการวางรากฐานไว้แล้วโดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ.๒๕๔๐ และโดยผลของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นสองชั้นดังกล่าวข้างต้น นอกจากจะมีความเหมาะสมแล้วยังมีข้อดีต่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องครุปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน ซึ่งควรมีขนาดใหญ่ และควรมีหน้าที่สำคัญและกว้างขวางอันเป็นการหน้าที่เฉพาะของตนเอง ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างควรมีขนาดเล็กพอประมาณ และมีหน้าที่การทำงานที่เหมาะสมโดยให้บริการเฉพาะต่อประชาชนในพื้นที่ของตนจำนวนหนึ่ง

อย่างไรก็ดี ในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower tier) ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ควรที่จะมีการปรับปรุงเสียใหม่ ด้วยเหตุผลสำคัญๆ ในสองประการ กล่าวคือ หนึ่ง ควรที่จะทำให้เป็นระบบที่มีความเป็นสากลและทันสมัย ในการนี้ การยกฐานะองค์กรบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาล นับเป็นทิศทางที่ควรพิจารณาเป็นประการแรก เหตุผลเพราะเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นสากลมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล (ซึ่งเป็นเรื่องเฉพาะของประเทศไทยเท่านั้น) เหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ควรคำนึงถึงหลักประสิทธิภาพในการบริหารงาน และกระแสนการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน (Amalgamation) ซึ่งเป็นทิศทางที่เกิดขึ้นทั่วทั้งโลก กล่าวในอีกนัยหนึ่งคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของทุกประเทศทั่วโลกมีแนวโน้มลดจำนวนลง และการลดจำนวนลงนี้ เกิดขึ้นโดยการยุบรวม (Amalgamation) หน่วยเข้าด้วยกัน เพื่อมีความสามารถและมีประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนมากกว่าเดิม

เกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องการยกฐานะ และการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกันนั้นสามารถพิจารณาใช้เกณฑ์ได้ ๓ ประการเป็นอย่างน้อยได้แก่ หนึ่ง เกณฑ์เรื่องประชากร ซึ่งควรมีขนาดประมาณ ๒๐,๐๐๐ คนขึ้นไป สอง เกณฑ์เรื่องรายได้ ซึ่งแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งๆ ควรที่จะมีรายได้ไม่น้อยกว่า ๘ แสนบาทต่อปี จึงจะสามารถประคองรักษาองค์กรของตนให้มีหน้าที่การทำงานอยู่ได้ และ สามเกณฑ์เรื่องวัฒนธรรมท้องถิ่นและเอกลักษณ์ท้องถิ่น ซึ่งควรให้น้ำหนักเท่าเทียมกับเกณฑ์ในสองประการแรก เนื่องด้วยท้องถิ่นบางแห่ง กล่าวได้ว่ามีประวัติความเป็นมาช้านาน ก็มักจะมียุทธศาสตร์สังคม (Social capital) อาทิเช่น มีสำนึกความร่วมมือกันอย่างสูงและความไว้วางใจกัน ฯลฯ อันจะเป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานและดำเนินการต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นประชาธิปไตยได้มาก และแข่งขันกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีทุนทางสังคมดำรงอยู่เลย

ข้อที่ควรพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงองค์กรปกครองของไทยอีกประการหนึ่งได้แก่ ด้านที่เป็นโครงสร้างภายใน ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่า โครงสร้างสภาท้องถิ่นกับผู้บริหารท้องถิ่นที่ดำรงอยู่ในเวลานี้ มีความเหมาะสมอย่างมากอยู่แล้ว อีกทั้งเป็นระบบที่เป็นสากลเรียกได้ว่าเป็นระบบรัฐสภา (Parliamentary system) ซึ่งมีการปรับใช้อยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในนานาประเทศทั่วโลก อย่างไรก็ดี ระบบดังกล่าวประสบปัญหาอยู่บ้าง หากฝ่ายสภาท้องถิ่นกับผู้บริหารท้องถิ่นมีความสัมพันธ์แบบคลุมเครือและไม่ชัดเจนว่าฝ่ายใดมีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายใด ฉะนั้น จึงควรมีการกำหนดให้ฝ่ายบริหารท้องถิ่นมีอำนาจที่เหนือกว่าฝ่ายสภาท้องถิ่นอยู่บ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการบริหารองค์กร และการกำหนดการประชุมต่างๆ

ทั้งนี้ เนื่องจาก ฝ่ายบริหารท้องถิ่นและฝ่ายสภาท้องถิ่น หากมีความสัมพันธ์แบบคลุมเครือ ก็เป็นที่เข้าใจได้ว่าจะมีกระแสเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นระบบที่ได้มีการศึกษาวิจัยกันแล้วและมีความเห็นว่ามีเหมาะสมกับเขตชุมชนเมือง

ได้แก่ เทศบาลนคร และเทศบาลเมือง เป็นต้น หากแต่ไม่ค่อยเหมาะสมกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในเขตชนบท เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดมากนัก เนื่องด้วยเป็น ระบบการเมืองการปกครองที่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกเป็นฝักฝ่าย (Partisan politics) และเกิดการ เผชิญหน้าทางการเมือง (Confrontation) ได้มากกว่าระบบรัฐสภา ซึ่งระบบรัฐสภามีแนวโน้ม ก่อให้เกิดการประนีประนอมยอมขอม และเปลี่ยนข้างเปลี่ยนฝ่ายกันได้ง่าย อันเป็นรากฐานที่ เหมาะสมต่อการปกครองท้องถิ่นที่เน้นการส่งเสริมประชาธิปไตยจากระดับรากหญ้า และเน้นการมี ส่วนร่วมของประชาชน กอปรด้วยหลักความโปร่งใส และธรรมาภิบาล ซึ่งควรที่จะมีเพิ่มมากขึ้นใน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยต่อไปในอนาคตอีกด้วย^{๗๗}

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจเป็นการพิจารณาในแง่รูปแบบและความสัมพันธ์ของการจัด ระเบียบการปกครองแล้ว การปกครองท้องถิ่นของ ไทย ในระยะแรก เป็นรูปแบบที่ส่วนกลางมีอำนาจ มาก ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการแต่งตั้งเป็นส่วนใหญ่ ขาดอำนาจอิสระ ทางการเงิน การคลัง การ จัดเก็บภาษีอากรต่างๆ ต่อเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ แล้ว จึงมีการปรับปรุงรูปแบบขององค์การปกครองท้องถิ่น เพิ่มหน้าที่ กระจายอำนาจด้านการเงิน การคลัง งบประมาณ และการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ มากขึ้น และเพิ่มมิติใหม่ในการควบคุมตัวผู้บริหารท้องถิ่นโดย ประชาชน ด้วยการเข้าชื่อเสนอ ข้อบังคับท้องถิ่น และเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้ด้วย ซึ่งเมื่อมี การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว ท้องถิ่นก็จะมีอำนาจอิสระในการบริหารงานของตนเองได้มากขึ้น โดย ส่วนกลางก็ยังมีกลไกในการ กำกับดูแลการดำเนินการของท้องถิ่นผ่าน คณะกรรมการระดับต่างๆในรูปแบบไตรภาคี ทำให้ การใช้ อำนาจจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น เกิดดุลยภาพที่เหมาะสมมากยิ่งขึ้น หน่วยการปกครอง ท้อง ถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติ หน้าที่ของหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการ ปกครองท้องถิ่นนั้น ก็จะกลายสภาพเป็น รัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาลหน่วย การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครอง ท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และ เพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศ บัญญัติ ข้อบังคับ เป็นต้น สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนด งบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นนั้น ๆ มีองค์กรที่ จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่น จัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้นความสัมพันธ์เกี่ยวกับสังคมและวัฒนธรรมคือ การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเมืองในระดับท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจออกมาให้เกิด ประสิทธิภาพมากที่สุดหลักการของการปกครองส่วนท้องถิ่นใช้หลักประชาธิปไตยคือหลักอธิปไตยของ ปวงชน, หลักเสรีภาพ,หลักเสมอภาคหรือเป็นธรรม,หลักกฎหมายบังคับและหลักเสียงส่วนใหญ่ที่ เคารพสิทธิเสียงส่วนน้อย โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งการเมืองเป็นการจัดสรรและการใช้ อำนาจและคุณธรรมในการสร้างประโยชน์สุขของประชาชนซึ่งก็เป็นความต้องการของสังคมนั่นเอง จากสภาวะธรรมชาติ,กฎธรรมชาติและธรรมชาติของมนุษย์ทำให้เกิดความต้องการของมนุษย์เกิดเป็น

^{๗๗} นรินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, “ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ เปรียบเทียบ”, รายงานการศึกษาวิจัย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๔๕), หน้า ๓๔.

ความต้องการของสังคมที่มีการหล่อหลอมกล่อมเกลாதองสังคม(socialization)คือการรับรู้,เรียนรู้, ความรู้,ความเชื่อ,ค่านิยมและทัศนคติทำให้เกิดเป็นวัฒนธรรมทางสังคมที่มีการปกครองแบบนายไพร่, อุปถัมภ์,ใช้อำนาจปกครองทำให้เกิดวัฒนธรรมการเมืองแบบค้ำแคบ(ไม่เข้าใจไม่สนใจ)แบบไพร่ฟ้า(รู้ เข้าใจไม่สนใจ)และมีส่วนร่วม(รู้เข้าใจมีส่วนร่วม) สรุปความเกี่ยวพันเนื่องจากการสนองตอบความต้องการของสังคมที่มาจากวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของสังคมทำให้เกิดการปกครองที่ดีใน หลักการประชาธิปไตยที่สมบูรณ์สิ่งสำคัญสังคมที่ดีต้องมีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์คือการศึกษาที่ดี ตั้งแต่ครอบครัว,สถาบันศึกษา,ชุมชนเพื่อให้เกิดวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมที่ดีสู่การปกครองที่ดีนั่นเอง

ตารางที่ ๒.๑๑ งานวิจัยที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

นักวิจัย	ข้อค้นพบ
ชาตรี ทองสารี, (๒๕๔๗, หน้า ๒)	“การสถาปนาการปกครองท้องถิ่นไทยภายใต้อุดมการณ์ของรัฐ”พบว่า ๑. การปกครองท้องถิ่นไทยที่เป็นมามีกระบวนการในการสถาปนาให้เป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับ และเชื่อว่าเป็นรากฐานการปกครองของรัฐในยุคสมัยต่างๆ ๒. การวิเคราะห์หว่าทกรรมได้เผยให้เห็นว่าความเป็นผู้นำชุมชนในฐานะที่เป็นคนในท้องถิ่นซึ่งมีฐานะตำแหน่งเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล ล้วนถูกควบคุมและกำกับให้อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐผ่านกระบวนการที่ทำให้เชื่อว่าเป็นตัวแทนรัฐ
สมศักดิ์ มัจฉาวิทยากุล (๒๕๔๗, หน้า จ)	“การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อคุณภาพของนักเรียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย”พบว่า ๑. การกระตุ้นให้ชุมชนเห็นความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีอิทธิพลต่อผลที่เกิดกับนักเรียนในชุมชน ๒. มี ๓ ปัจจัย ได้แก่ ระดับการศึกษา ผลการปฏิบัติงานของสถานศึกษา และบุคลากรของสถานศึกษามีอิทธิพลต่อการมีส่วนร่วมของชุมชน
ปริณภา จิตราภรณ์, (๒๕๔๙, หน้า ๖๕)	“นโยบายสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย”พบว่า ๑. การเก็บภาษีทั้งสามแบบมีผลให้ระดับราคาสินค้าเพิ่มขึ้นและปริมาณผลผลิตตลอดจนมูลค่าเพิ่มลดต่ำลง ซึ่งการเก็บสิ่งแวดล้อมภายใต้หลักการผู้ก่อมลพิษโดยตรงจะส่งผลกระทบต่อราคาสินค้ามากที่สุด ๒. รัฐบาลและผู้เกี่ยวข้องจำเป็นต้องเร่งหามาตรการการรองรับด้วยการปรับปรุงนโยบาย

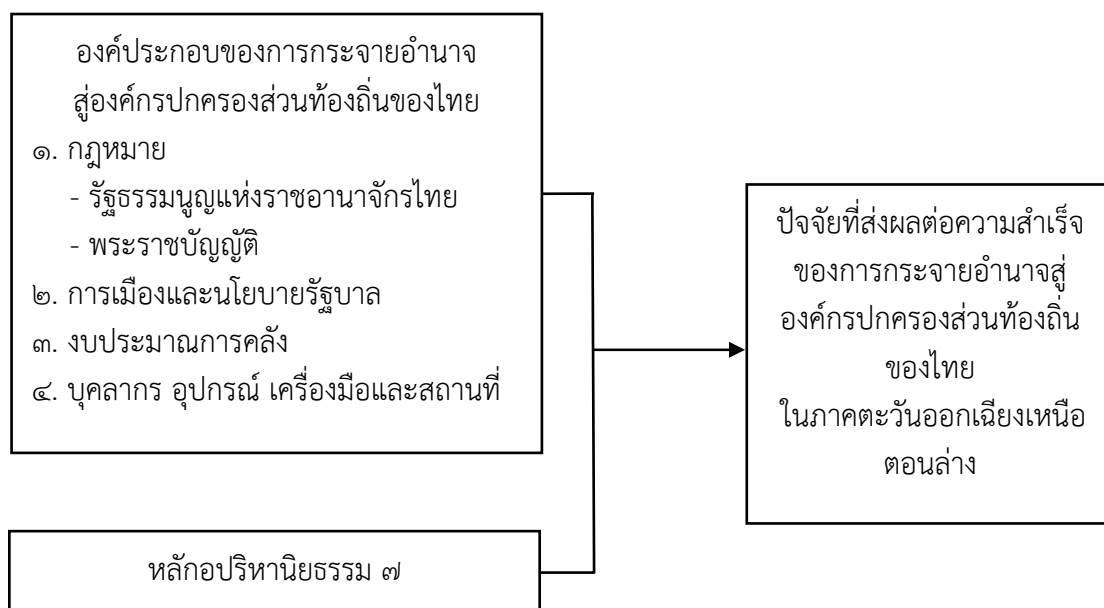
ตารางที่ ๒.๑๑ งานวิจัยที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น (ต่อ)

นักวิจัย	ข้อค้นพบ
นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, (๒๕๔๕, หน้า ๕๓)	“ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ”พบว่า ๑. การปฏิรูปและการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ ในประการสำคัญเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระดับชาติ ๒. นโยบายของรัฐบาล และการปฏิรูปกระทรวง ทบวง กรม โดยคำนึงถึงทั้งหลักของประสิทธิภาพ ความรับผิดชอบต่อประชาชน ความโปร่งใส และความเป็นประชาธิปไตยไปพร้อมๆกันกับการคำนึงถึงการใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีเหตุผล

๒.๓ กรอบแนวคิดในการวิจัย

หลังจากได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและรัฐธรรมนูญและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปัจจัยการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย พร้อมเนื้อหาที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ตลอดจนแนวคิดจากผู้ทรงคุณวุฒิประกอบด้วย

๑. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จ
๒. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
๓. แนวคิดและทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น
๔. หลักอุปนิทานยธรรม
๕. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง



แผนภูมิที่ ๒.๒ กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย