

การบริหารจัดการท้องถิ่น (Local Governance)

รศ. ดร.ดำรง วัฒนา *

ความนำ

หลังการล่มสลายของเศรษฐกิจฟองสบู่ในประเทศ กระแสการเรียกร้องธรรมาภิบาล (Good Governance)¹ ก็ได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก ทั้งในฐานะข้อเสนอของธนาคารโลกที่ช่วยทางแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ และในฐานะแนวทางในการปฏิรูปทางการเมืองของประเทศไทย ทั้งในระดับชาติและระดับฐานรากของประเทศในระดับท้องถิ่น อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยในระยะของการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นยุคที่ประชาชนจำนวนมากตื่นตัวเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นมาก ข้อเสนอ ความคิด การวิพากษ์วิจารณ์ และการศึกษาในด้านนี้เริ่มมากขึ้น แต่ผลงานทางวิชาการในการนำทฤษฎีความคิดของสังคมไปในทางที่คนส่วนใหญ่ยอมรับยังมีน้อยอยู่ ผู้ที่เสนอแนวคิดที่หลากหลาย กระจุกกระจาย ยกต่อการศึกษาค้นคว้าวิจัย ทำให้ขาดพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีขึ้นในประเทศไทย

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เล็งเห็นความสำคัญของการสร้างฐานทางวิชาการทางด้านการบริหารจัดการท้องถิ่น (Local Governance) จึงสนับสนุนการศึกษารววิจัยในโครงการศึกษาเบื้องต้นเรื่องระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงในระดับนานาชาติและความพยายามในการพัฒนาการเมืองภายในประเทศ ที่มีผลต่อการพัฒนาระบบการ

บริหารจัดการท้องถิ่นของไทยไปสู่ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (Good Local Governance) ทั้งในด้านโครงสร้างการบริหารจัดการในท้องถิ่น และความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างภาครัฐ (Public Sector) ภาคเอกชน (Private Sector) และประชาสังคม (Civil Society) ที่นำไปสู่ความโปร่งใส (Transparency) ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Accountability) และการตระหนักถึงการมีส่วนร่วม (Participation)

บทความนี้ เป็นการสรุปผลการศึกษาด้านโครงการข้างต้น ซึ่งใช้วิธีการสำรวจเอกสารเกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎีต่างๆ ผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง ความเคลื่อนไหวที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นทั้งในประเทศ และต่างประเทศ การจัดเวทีสังเคราะห์ข้อมูลในรูปแบบต่างๆ คือ การเผยแพร่ผลการศึกษา ฐานข้อมูลการวิจัยที่เกี่ยวข้องทางอินเทอร์เน็ต² รวมทั้งการใช้แบบสอบถาม และการจัดสัมมนาระดมความคิด การศึกษาค้นคว้านี้ เน้นการศึกษาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นแบบองค์รวม ที่ให้ความสำคัญกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยของสังคมที่ปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอก โดยใช้แนวคิดในเรื่องการบริหารจัดการ (Governance) เป็นกรอบในการศึกษา ทั้งนี้ จะเน้นแนวคิดการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (Good Local Governance) ได้แก่ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การพัฒนาระบบการบริหารจัดการของท้องถิ่น และการกระจายอำนาจให้กับภาคประชาสังคม (Civil Society)

* คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

¹ มีผู้ให้ความหมายไว้หลายประการ เช่น การบริหารจัดการที่ดี ธรรมรัฐ การจัดการปกครองที่ดี สุจริตศาสนการ เป็นต้น

² <http://www.pa.polsci.chula.ac.th/damrong> และ <http://www.pioneer.chula.ac.th/~wdamrong>

³ คำว่า “องค์กร” และ “องค์การ” มีที่ใช้สับสนกันอยู่มาก ในที่นี้จะอาศัยแนวทางที่อธิบายไว้ใน เดโซ สวานานท์ คำอธิบายศัพท์ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, กรุงเทพฯ, พ.ศ. ๖๖, วีซีซี คอมมิวนิเคชั่น จำกัด, 2541 หน้า 82.

แนวคิดการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี เน้นความสัมพันธ์ของระบบการบริหารจัดการที่ดี การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และการพัฒนาภาคประชาสังคม หากรัฐบาลกลางมีระบบบริหารจัดการ (Governance) ที่กระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะทำให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง และมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนบทบาทของภาคประชาสังคม การศึกษานี้จึงกำหนดสมมติฐานว่า สภาพแวดล้อมภายนอกประเทศมีความสัมพันธ์กับการจัดระบบบริหารจัดการท้องถิ่น และการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี จะมีผลในทางบวกต่อประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ประชาสังคม (Civil Society) จะเป็นปัจจัยสังคมวัฒนธรรมที่จะมีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการบริหารจัดการของท้องถิ่นที่ดี สำหรับการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและการรักษาสถาปัตยกรรมของส่วนรวมตามหลักธรรมภิบาล

วิวัฒนาการของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย เริ่มต้นภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสยุโรปและประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นเมืองขึ้นอังกฤษ ทรงทอดพระเนตรการบริหารส่วนท้องถิ่นและเป็นที่พอพระราชหฤทัย จึงมีพระราชดำริจัดตั้งสุขาภิบาล ซึ่งยังไม่ใช้การบริหารตนเองในระดับท้องถิ่นตามรูปแบบของตะวันตกที่มีสมาชิกสภาและฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่ใช้ข้าราชการประจำในการบริหารงาน และการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งแรก คือ สุขาภิบาลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร

ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย ในช่วง พ.ศ. 2476-2540

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี พ.ศ. 2475 สมาชิกคณะราษฎรส่วนใหญ่สำเร็จการ

ศึกษาจากต่างประเทศ ได้ริเริ่มการบริหารจัดการท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ดังนี้

เทศบาล จัดตั้งในปี 2476 ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476

องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2476

สุขาภิบาล ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495

องค์การบริหารส่วนตำบล จัดตั้งในปี พ.ศ. 2499 (ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499) มีฐานะเป็นนิติบุคคล และต่อมาได้ปรับปรุงตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538 เป็นต้นมา

กรุงเทพมหานคร จัดตั้งในปี พ.ศ. 2515 (ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และต่อมาได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 กำหนดฐานะกรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนท้องถิ่นนครหลวง มีเขตการบริหารเดิมพื้นที่กรุงเทพมหานคร

เมืองพัทยา จัดตั้งในปี 2521 เป็นการบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 การบริหารจัดการท้องถิ่นในช่วงนี้ ถือได้ว่ารัฐบาลเป็นผู้กำหนดให้เมืองปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลพื้นที่ต่างๆ โดยนำเอาแนวคิดมาจากตะวันตกแล้วนำมาปรับใช้ให้เข้ากับสภาพแวดล้อมของประเทศ และเห็นว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงหน่วยเสริมหรือสนับสนุนของหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ ข้าราชการส่วนภูมิภาคยังเข้าไปเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดในองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายอำเภอในสุขาภิบาล เป็นต้น เนื่องจากความต้องการของผู้บริหารประเทศที่มองเห็นความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ประเทศยังขาดแคลนงบประมาณและบุคลากรใน

ท้องถิ่นที่มีความรู้ รวมทั้งสถานการณ์ของประเทศที่มี ภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ จึงไม่สามารถ กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่

ลักษณะที่สำคัญของระบบการบริหารจัดการ ท้องถิ่นของไทยที่เป็นปัญหาในช่วงนี้ คือ การก่อ กำเนิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย เป็นการจัดตั้งโดยรัฐ โดยพิจารณาจาก 3 ปัจจัย คือ รายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และความสำคัญของพื้นที่ตามเขตการบริหารตาม แบบอย่างของกระทรวงมหาดไทย แตกต่างกับของ ค่าประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งถือกำเนิดขึ้นโดยความ จำเป็นและความต้องการของประชาชนในชุมชนเอง ลักษณะดังกล่าวทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ ไทยมีปัญหาหลายด้าน เช่น การมีส่วนร่วมของ ประชาชนในชุมชน ความหลากหลายด้านโครงสร้าง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งขึ้นอยู่กับที่มาและ เหตุผลในการจัดตั้ง และสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลา (เช่น รูปแบบเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น) การจัดแบ่ง การกึ่งระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ด้านการเงินการคลัง เนื่องจากความไม่เหมาะสมใน การจัดระบบภาษีและสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่น การ จัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น (ได้แก่ การกำกับดูแลโดยตรงโดยผ่าน องค์กรหรือตัวบุคคล และการกำกับดูแลโดยอ้อม โดยผ่านเงินอุดหนุน เป็นต้น) ความสัมพันธ์ระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง (เช่น การ จัดตั้งสหภาพเพื่อความร่วมมือในการจัดบริการ แต่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางรูปแบบไม่สามารถ ดำเนินการได้)ความสับสนในบทบาทของตัวแทนรัฐ ในส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เช่น บทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) การมีส่วนร่วมของ ประชาชนในท้องถิ่น ประสิทธิภาพในการบริหารงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความต่อเนื่องและ สันติของนโยบาย เป็นต้น

ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยภายใต้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยใน ปัจจุบันและอนาคต จะอยู่ภายใต้บริบทของการ เปลี่ยนแปลงของกระแสโลก และการเปลี่ยนแปลง ภายในในประเทศ ซึ่งต่างมีแนวโน้มของการ เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกัน

การเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก (Global Change)

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ได้ ชี้ให้เห็นว่าในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก (Global Change) ที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1) การเรียกร้องการมีรัฐบาลประชาธิปไตยที่มีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (accountability) และเป็นรัฐบาลที่มุ่งตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ (more responsible to popular will)

2) การที่ระบบตลาดเสรีเข้ามาแทนที่ระบบ อำนาจนิยม (authoritarian) รวมทั้งการใช้กลไก ตลาดในการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจ (free market solution to economic problem)

3) การกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นและการ เพิ่มบทบาทของภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) รวมทั้งการเสริมสร้างความเข้มแข็งของ ประชาสังคม (Civil Society) ให้เข้ามามีบทบาทใน ฐานะหุ้นส่วนของภาครัฐ ซึ่งมีความสำคัญที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากและยั่งยืนใน 2 ประการแรก

นอกจากกระแสความเป็นประชาธิปไตย และแนวคิดระบบตลาดเสรีแล้วการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นค่านิยมสากล ที่ทำให้เกิดความตระหนักร่วมกันในประชาคมโลกว่า การพัฒนาซึ่งมุ่งเน้นไปในด้านเศรษฐกิจโดยละเลย มิติของความเป็นมนุษย์ ครอบครัวยุคนั้น สิ่งแวดล้อม จะเป็นการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืนและส่งผลให้ เกิดสภาพการเสียดุลของการพัฒนาที่รุนแรง ซึ่งใน อนาคตหากไม่แก้ไขแล้ว คนและสิ่งแวดล้อมจะไม่สามารถอยู่ร่วมกันอย่างกลมกลืนและเกื้อกูลได้ จึง เกิดกระแสเรียกร้องการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) จากนานาประเทศตามฉันทามติใน

แผนปฏิบัติการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Agenda 21) ที่เรียกร้องให้รัฐบาลประเทศต่างๆ ดำเนินกลยุทธ์ในการพัฒนาประเทศที่มีความสอดคล้องกัน

ภายใต้กระแสดังกล่าว องค์การเพื่อการพัฒนา เช่น UNDP ธนาคารโลก องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) ต่างเผยแพร่แนวคิดในเรื่องธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นการปรับโครงสร้างทางอำนาจให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง (รัฐบาลกลางและท้องถิ่น) ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ซึ่งจากประสบการณ์ขององค์การพัฒนาเหล่านี้ พบว่าระบบบริหารจัดการที่ดีจะทำให้การบริหารจัดการของประเทศสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง การบริหารประเทศ ทำให้เกิดการพัฒนาระบบราชการไทยและสามารถแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนได้ ทั้งยังมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย

คุณลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งของระบบบริหารจัดการที่ดี คือ การกระจายอำนาจและการพัฒนาระบบบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (Good Local Governance) ซึ่งไม่ได้มีความหมายเพียงการกระจายอำนาจให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรภาครัฐเท่านั้น แต่หมายรวมถึง การกระจายอำนาจให้กับองค์กรภาคประชาชนและประชาสังคมในพื้นที่ด้วย อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอาจก่อให้เกิดผลเสียในขั้นตอนการดำเนินการ (Implementation Process) เช่น ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันระหว่างภูมิภาคอาจเพิ่มขึ้น มีความเสี่ยงสูงที่ผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นจะเป็นผู้ยึดครองทรัพยากรต่างๆ หากขาดการกำกับดูแลอย่างเหมาะสมจะก่อให้เกิดการใช้อำนาจที่ผิด เป็นต้น

การเปลี่ยนแปลงภายในประเทศ

การเปลี่ยนแปลงปัจจัยภายในประเทศที่สำคัญ ได้แก่

1) การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 ทำให้เกิดการวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองของประเทศให้มีพัฒนาการในหลายด้าน โดยมีจุดเน้นที่สำคัญคือ การจำกัดอำนาจรัฐ และการส่งเสริมสิทธิ เสรีภาพ และอำนาจประชาชน (เชาวนะ ไตรมาศ, 2543) และประเด็นที่มีผลต่อการเมืองการปกครองของไทย คือ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน

2) ความพยายามในการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมาภิบาล หรือธรรมรัฐ โดยเริ่มจากการจุดประกายของนักวิชาการ ด้วยการยื่นข้อเสนอให้รัฐบาลสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีและขยายผลด้วยการจัดเวทีธรรมรัฐแห่งชาติหรือธรรมรัฐเพื่อร่วม เพื่อให้มีการระดมความคิดและเผยแพร่แนวคิดในวงกว้าง การประกาศวาระแห่งชาติ(National Agenda) เพื่อสร้างระบบบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี และต่อมาได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ประกาศ ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2542

3) การแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อน เพื่อให้เกิดความโปร่งใส โดยได้ดำเนินการ ดังนี้

3.1) การมีบัญญัติกฎหมายสำคัญ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นต้น

3.2) การกำหนดมาตรฐานและวิธีการสำหรับสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับเพื่อถือปฏิบัติ

3.3) การศึกษาวิจัยเพื่อสร้างฐานข้อมูลเบื้องต้น และการสร้างดัชนีชี้วัดการคอร์รัปชันของสังคม

3.4) การจัดทำแผนปฏิบัติการ "สร้างราชการใสสะอาด" ตลอดจนการระดมความคิดเห็นเพื่อแก้ปัญหาที่ซับซ้อน การระดมความคิดเห็นเพื่อ

สร้างเครือข่ายและเป็นพลังในการแก้ปัญหาคลี่ปิ่น
รองประเทศไทย ทั้งจากภาคส่วนต่าง ๆ ในประเทศไทย
และบทเรียนจากต่างประเทศ

4) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ได้กำหนดยุทธศาสตร์
การพัฒนาที่สำคัญ คือ ยุทธศาสตร์การพัฒนาประชา
รัฐ เพื่อให้รัฐและประชาชนมีความเข้าใจที่ดี มีความ
รับผิดชอบต่ออาหารต่อกัน เพื่อให้ความสัมพันธ์ของ
ทุกภาคในสังคมดำเนินไปในเชิงสร้างสรรค์และเสริม
สร้างสมรรถนะซึ่งกันและกัน

5) การปฏิรูประบบบริหารราชการ เพื่อ
ทบทวนและจัดกลุ่มภารกิจของรัฐ เอกชน และ
ประชาชน รวมทั้งการปรับโครงสร้างภายในของ
หน่วยงานราชการให้เหมาะสมกับภารกิจหลัก โดยมี
แผนงานที่สำคัญ คือ แผนปฏิบัติการสามภาคการ
ปรับกลาหารการในสภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ และ
แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ซึ่งมุ่งเน้นการปรับ
เปลี่ยนบทบาทของภาครัฐให้สอดคล้องกับระบบ
บริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

6) การพัฒนาสังคมและเสริมสร้าง
เข้มแข็งชุมชน เพื่อที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการ
สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนตามบทบัญญัติ
ของรัฐธรรมนูญ รัฐบาลได้ประกาศนโยบายด้านการ
ปรับโครงสร้างและการพัฒนาสังคม เพื่อกำหนดแนว
นโยบายสังคมเพื่อลดผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจ
และสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน แผนงานที่สำคัญ
คือ แผนปฏิบัติการเร่งรัดการสร้างเศรษฐกิจพอเพียง
และประชาสังคม แผนปฏิบัติการเสริมสร้างความ
เข้มแข็งของชุมชนเพื่อเผชิญปัญหาวิกฤติ ซึ่งเป็น
แนวทางการพัฒนาแบบองค์การรวมทั้งเน้นคนเป็น
ศูนย์กลางของการพัฒนาและใช้ความเข้มแข็งของ
ชุมชนเป็นฐานสำคัญ

7) การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น ระบบบริหารจัดการท้องถิ่นในปัจจุบันอยู่
ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ให้ความสำคัญกับ
การกระจายอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น
โดยได้กำหนดหลักการในเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้
ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในมาตรา 78
และหมวด 9 การปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ หลักที่

รัฐธรรมนูญวางเอาไว้ในเรื่องการบริหารท้องถิ่นว่า มีอยู่
2 หลัก คือ หลักเรื่องความเป็นเอกรัฐ และหลักใน
การกระจายอำนาจ จะทำให้เอกรัฐที่มีบูรณภาพของ
ดินแดนเป็นหนึ่งเดียวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึง
เป็นส่วนหนึ่งของรัฐ จะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของ
ประชาชนในท้องถิ่น และการให้อิสระกับท้องถิ่นใน
การบริหารท้องถิ่นในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะกระทำนิติกรรมได้เอง
มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง
การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง
และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ และเพื่อให้
ท้องถิ่นมีรายได้ สามารถพึ่งตนเอง และตัดสินใจใน
กิจการท้องถิ่นได้เอง รัฐจะต้องพัฒนาเศรษฐกิจ
ท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภค ระบบสาธารณูปการ
ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานและสารสนเทศให้ทั่วถึง
และเท่าเทียมกันทั้งประเทศ ซึ่งจะทำให้การกระจาย
อำนาจดำเนินไปพร้อมกับการกระจายเศรษฐกิจไปยัง
ท้องถิ่นด้วย แต่เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ยังเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหาร จึงจำเป็นต้องมี
การกำกับดูแล ไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ทำการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือความเป็นเอกรัฐ แต่การ
กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่
จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องเป็นไปเพื่อการ
คุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือ
ประโยชน์ของส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระ
สำคัญแห่งหลักการบริหารตนเองตามเจตนารมณ์ของ
ประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมาย
บัญญัติไว้ไม่ได้ โดยได้มีการดำเนินการเพื่อให้เป็นไป
ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ด้วยการควา
กฎหมายและปรับปรุงกฎหมายขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของ
รัฐธรรมนูญ จำนวน 12 ฉบับ ดังนี้

- พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภา
เทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2541
- พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของ
สุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด
(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ.
2542

- พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

- พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนองานของราษฎร พ.ศ. 2542

- พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542

- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542

- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และกฎหมายต่างๆ ดังกล่าว ทำให้ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านรูปแบบ โครงสร้าง รายได้ การบริหารงาน การบริหารงานบุคคล และการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน

(1) การเปลี่ยนแปลงด้านรูปแบบ

โดยมีการยกเลิกรูปแบบการบริหารท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล ทำให้ในปัจจุบันมีรูปแบบองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น 4 รูปแบบ รวมจำนวน 7,952 แห่ง (ข้อมูล ณ เดือนตุลาคม พ.ศ. 2544) ดังนี้

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จำนวน 75 แห่ง

- เทศบาล จำนวน 1,129 แห่ง แบ่งเป็นเทศบาลนคร 20 แห่ง เทศบาลเมือง 79 แห่ง และเทศบาลตำบล 1,030 แห่ง

- องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 6,745 แห่ง จำแนกออกเป็น 5 ชั้น (ตามรายได้ของ อบต.) ชั้น 1 จำนวน 74 แห่ง ชั้น 2 จำนวน 78 แห่ง ชั้น 3 จำนวน 205 แห่ง ชั้น 4 จำนวน 845 แห่ง และชั้น 5 จำนวน 5,544 แห่ง

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

นอกจากนี้ยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 1 แห่งที่อยู่ในขั้นตอนของการจัดตั้งคือเมืองเกาะสมุยและแนวคิดการพัฒนาจังหวัดภูเก็ตเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเต็มพื้นที่จังหวัด

(2) ด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างของสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของสภาท้องถิ่นหรือจากประชาชนโดยตรง ในกรณีของเทศบาลประชาชนในเขตเทศบาลสามารถลงประชามติเพื่อแสดงเจตนาอนุมัติที่จะเลือกรูปแบบองค์การบริหาร ระหว่างรูปแบบที่ประกอบด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี หรือรูปแบบการเลือกนายกเทศมนตรีโดยตรง ขณะนี้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงใน 5 เทศบาล คือ เทศบาลเมืองอุตุ จังหวัดปทุมธานี (2 ก.ย.43) เทศบาลเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร เทศบาลเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา และเทศบาลเมืองบุรีรัมย์ จังหวัดบุรีรัมย์ (5 พ.ย.43) และเทศบาลเมืองท่าข้าม จ.สุราษฎร์ธานี (3 ก.พ.44)

(3) ด้านการบริหารงานบุคคล

การพัฒนากระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นไปตามกรอบรัฐธรรมนูญที่เน้นความมีอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะเดียวกันก็คำนึงถึงการรักษาระบบคุณธรรมของข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างส่วนท้องถิ่นไปพร้อมกัน ประโยชน์ที่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นได้รับ คือมีส่วนร่วมในการตั้งผู้แทนเป็นคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกระดับ การเสนอความคิดเห็นในการกำหนดมาตรฐานกลางมาตรฐานทั่วไป หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลการทำงานของคณะกรรมการด้านการพัฒนาการบริหารเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีองค์กรเพื่อการบริหารงาน

บุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอิสระ 3 ระดับคือ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยโดยเฉพาะกาลกำหนดให้มีคณะกรรมการดังกล่าวและสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นภายใน 1 ปีนับตั้งแต่วันที่ 30 พฤศจิกายน 2542 ขณะนี้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแล้ว โดยมีนายภาณุ แรมสุวรรณ เป็นประธาน และจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นภายในกระทรวงมหาดไทย

(4) *ด้านรายได้และการกิจที่จะต้องดำเนินการ*

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจทั้งในด้านภารกิจ และรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น คณะกรรมการฯ ได้กำหนดเป้าหมายในการปรับปรุงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้เพิ่มรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ภายในไม่เกินปี 2544 และคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ภายในไม่เกินปี 2549 กำหนดการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน 6 ด้าน คือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยในระยะแรก (พ.ศ.2544-2547) จะเป็นช่วงของการปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งการพัฒนา

บุคลากรการสร้างความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สิน รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และจะถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อม ทั้งนี้ ให้มีการทบทวนแผนดังกล่าวทุก 5 ปี

(5) *ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารท้องถิ่น*

ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นใน 2 ทาง คือ การเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

(6) *ด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่น*

ในลักษณะของการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นและตามที่กฎหมายกำหนดตามหลักของความเป็นเอกรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ

(7) *การพัฒนากระบวนการบริหารจัดการท้องถิ่นด้านอื่น ๆ*

- ปรับปรุงแก้ไขกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง ฯลฯ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของท้องถิ่น โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการตัดสินใจในการปฏิบัติให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และการออกพระราชกฤษฎีกา การแก้ไขกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง ฯลฯ ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องไปแล้วทั้งสิ้นจำนวนกว่า 80 ฉบับหรือการมอบอำนาจรองอธิบดีหรือปลัดกระทรวงให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี เพื่อให้การบริหารได้เสร็จสิ้นในขั้นตอนของท้องถิ่นหรือของจังหวัด การกำหนดและปรับปรุงแก้ไขแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการแบ่งสรรรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและค่าใบอนุญาตให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มีกฎหมายที่อยู่ใน

ระหว่างการบริหารฯ คือร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองเกาะสมุย พ.ศ.) และการจัดทำประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรวบรวมกฎหมายปกครองท้องถิ่นทั้งหมดให้เป็นหมวดหมู่และอยู่ในฉบับเดียว (อยู่ในระหว่างการยกร่างโดยกรมการปกครอง) ร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่....) พ.ศ. (อยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร)

- การปรับปรุงแนวปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวทางในการกำกับดูแลโดยการปกครอง ได้ปรับปรุงแนวปฏิบัติขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเป็นอิสระ คล่องตัวในเรื่องต่างๆ ได้แก่ การปรับปรุงระบบการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี การจัดหางบประมาณ ระเบียบวินัย การเงิน และการจัดหาพัสดุ ระบบการบริการประชาชนของท้องถิ่น และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอน) การกำหนดแนวทางในการกำกับดูแลและการกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยมาตรการทั่วไป เช่น การประชุม สัมมนา มาตรการทางกฎหมาย (เช่น การกำหนดอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอในการกำกับ) ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ มาตรการด้านการเงิน การคลังและการงบประมาณ (เช่น มาตรการป้องกันก่อนการเบิกจ่ายงบประมาณ มาตรการภายหลังการเบิกจ่าย มาตรการส่งเสริมให้ประชาชนหรือชุมชนร่วมตรวจสอบ เป็นต้น) ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และการบริหารงานของท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้

8) การจัดทำแผนงาน โครงการ โดยหน่วยงานจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรเพื่อการพัฒนาต่างๆ ที่สนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการพัฒนาการบริหารจัดการของท้องถิ่น ทั้งในระดับนโยบาย วิชาการ เช่น โครงการทดลองกระจายอำนาจในการบริหารจัดการภารกิจของส่วนกลาง การจัดทำแผนแม่บท

การคลังท้องถิ่น การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น รวมทั้งแผนงาน โครงการ เพื่อการพัฒนาการบริหารจัดการภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการบริหารจัดการภารกิจที่จะได้รับการถ่ายโอนจากส่วนกลาง และ ส่วนภูมิภาคตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 เช่น แผนการศึกษาท้องถิ่น การเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดทำผังเมือง การจัดการท่องเที่ยว การจัดทำโครงการร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

9) ความเคลื่อนไหวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเคลื่อนไหวที่จะรวมตัวเพื่อสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างกัน เช่น การจัดตั้งชมรมผู้บริหารองค์กรบริหารส่วนจังหวัด หรือสมาคมพนักงานส่วนตำบลแห่งประเทศไทย สมาคมพนักงานเทศบาลแห่งประเทศไทย รวมทั้งการรวมตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 รูปแบบในรูปของสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นในยุคการกระจายอำนาจนี้ อยู่ในบริบทของความพยายามในการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี ทั้งในกระแสโลก และการเปลี่ยนแปลงภายในประเทศ ซึ่งประกอบด้วย การปรับบทบาทหน้าที่ของภาครัฐของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น การสร้างกลไกในการแก้ไขปัญหาคอรัปชั่น การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้อิสระกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ การเพิ่มรายได้โดยมีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน การพัฒนาภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็ง เพื่อให้พึ่งตนเองได้และเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น ความพยายามในการพัฒนาระบบบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยยังอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนผ่าน (Transition Period) จึงยังคงมีประเด็นปัญหาที่จะต้องแก้และระดมความคิดเห็นของฝ่ายต่าง ๆ ในสังคมเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนาต่อไป

ประเด็นปัญหาของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นในปัจจุบัน

ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันมีประเด็นปัญหา ดังนี้

1) ปัญหาความสับสนในสถานภาพของข้าราชการ พนักงานที่อยู่ในส่วนกลาง ภูมิภาค หรือในหน่วยงานที่จะต้องมีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการขาดความเชื่อมั่นในขีดความสามารถและศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการภารกิจที่จะถ่ายโอนได้อย่างมีคุณภาพ เช่น ข้อเรียกร้องของข้าราชการครูให้ระลอกการถ่ายโอนการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อเรียกร้องของสมาคมผู้ประกอบการแห่งประเทศไทยที่เห็นว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังมีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น

2) ปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายสภาท้องถิ่นกับฝ่ายบริหารท้องถิ่น และระหว่างฝ่ายบริหารท้องถิ่นกับพนักงานประจำของท้องถิ่นในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนเกิดปัญหาขาดความกลมเกลียวในท้องถิ่น ซึ่งสาเหตุมักจะมีมาจากการปัญหาการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างตามโครงการที่ท้องถิ่นดำเนินการ รวมทั้ง การที่กระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลให้ฝ่ายบริหารมากเกินไป ทำให้พนักงานประจำของท้องถิ่นจะต้องทำตามนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น แม้บางครั้งจะผิดระเบียบแบบแผนก็ตาม

3) ปัญหาผู้ประกอบการเอกชนได้รับผลกระทบจากระบบการจัดเก็บภาษี และค่าธรรมเนียมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บเพิ่มเติม กรณีที่เป็นปัญหาในปัจจุบัน ได้แก่ การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เก็บค่าบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้เข้าพักโรงแรม สถานค้าปลีกน้ำมันและยานยนต์ ผู้ประกอบการเอกชนเห็นว่าไม่เป็นธรรมกับผู้เสียภาษีในภูมิภาค และไม่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศ

4) ปัญหาความสับสนในบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 285 บัญญัติให้องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น ที่สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง และคณะผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ทำให้ต้องยกเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล โดยยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล (พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542) และแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นหน้าที่จากทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบล จึงเกิดความสับสนว่ากำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 นั้น ควรมีบทบาทและหน้าที่อย่างไรให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกรูปแบบที่อยู่ในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5) ปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากในปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 รูปแบบ จำนวน 7,952 แห่ง มีพื้นที่ครอบคลุมทั่วประเทศ ท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีอาณาเขตและมีความเป็นนิติบุคคลซึ่งกันและกัน จะทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงและการทับซ้อนของพื้นที่ โดยเฉพาอย่างยิ่งพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีพื้นที่ทับซ้อนกับพื้นที่ของท้องถิ่นทุกรูปแบบ และปัญหาทั้งการบริหารงาน การบริการประชาชน และการประสานงาน การยอมรับซึ่งกันและกัน รวมทั้งเกิดปัญหารายได้ไม่เพียงพอ เช่น กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องเก็บภาษีเพิ่มเติม ซึ่งจะทำให้กระทบกับภาคเอกชนและประชาชนในขั้นที่หรือกรณี เทศบาลจำเป็นต้องแบ่งภาษีต่อเนื่องให้กับเทศบาลตำบลที่ยกฐานะจากสุขาภิบาล นอกจากนี้ยังมีปัญหาในการทำงานนอกเขตพื้นที่หรือที่จำเป็นต้องร่วมมือกันในการจัดการบริการสาธารณะบางประเภท เช่น การจัดการศึกษา การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แต่ละแห่งเป็นผู้ลงทุนดำเนินการเอง อาจจะไม่มีความสามารถ

เพียงท่อนในการจัดบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ หรือจำเป็นต้องลงทุนที่ไม่คุ้มค่าความหลัก ประสิทธิภาพ

6) ปัญหาความขัดแย้งของกฎหมายที่เกี่ยวข้องและรูปแบบในการถ่ายโอนอำนาจ คือมีกฎหมายมากกว่า 150 ฉบับที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข ตัวอย่างในปัจจุบัน คือ ความขัดแย้งระหว่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (กำหนดให้กระจายอำนาจในการจัดการศึกษาให้กับเขตการศึกษา) และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (กำหนดให้โอนการจัดการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สภานิติบัญญัติ)

7) ปัญหาด้านประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการตามภารกิจเดิมและการเสริมความพร้อมในการรองรับภารกิจใหม่ที่จะได้รับการถ่ายโอน โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีภาววิฤทธิวิจรณ์ถึงความไม่พร้อมในด้านต่าง ๆ ตั้งแต่เริ่มจัดตั้ง ปัญหาประสิทธิภาพในการบริหารงาน ปัญหาด้านศักยภาพทางการคลัง ปัญหาการทุจริต ปัญหาความสัมพันธ์ในบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเองระหว่างฝ่ายสภาและฝ่ายกรรมการบริหาร รวมทั้งปัญหาความสัมพันธ์หรือความขัดแย้งในการปฏิบัติงานร่วมกับระหว่างผู้บริหารของ อ.บ.ต. คือ คณะกรรมการบริหาร อ.บ.ต. และฝ่ายข้าราชการประจำคือ พนักงานส่วนตำบล เป็นต้น

8) ปัญหามาตรฐานการบริการที่ไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากท้องถิ่นแต่ละแห่งมีทรัพยากรในท้องถิ่นซึ่งเป็นฐานรายได้ไม่เท่าเทียมกัน การพัฒนาท้องถิ่นและบริการประชาชนจึงได้ไม่เท่าเทียมกัน อาจจะทำให้ขาดความเสมอภาคในการพัฒนาความเจริญเติบโตและการบริการประชาชนในภาพรวมของประเทศได้

9) ปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ให้อิสระแก่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ แต่จำเป็นต้องมีการกำกับดูแลเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นส่วนหนึ่งของรัฐและเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

ปัจจุบันระบบการกำกับดูแลยังไม่สามารถพัฒนาให้ทันกับการขยายตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนั้น ยังได้มีการถอนข้าราชการส่วนภูมิภาคออกมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้ภารกิจหน้าที่ด้านการกำกับดูแลขาดความสมดุลกับการขยายตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเกิดปัญหาอื่นๆ ตามมา เช่น ปัญหาการทุจริต ปัญหาประสิทธิภาพ ฯลฯ

10) ปัญหาระบบข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนเห็นว่าระบบฐานข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่สอดคล้องและประสานในทิศทางเดียวกัน ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาและการจัดบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการวางแผนและการตัดสินใจลงทุนของผู้ประกอบการ

11) ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในมาตราที่ 286 และ 287 ที่ให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด ลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง และมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ นับว่าเป็นการประกันสิทธิขั้นมูลฐานของประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมการเมืองในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่การประกาศใช้กฎหมายทั้งสองฉบับเมื่อ พ.ศ. 2542 ปรากฏว่ายังไม่มียุทธศาสตร์ท้องถิ่นใดใช้สิทธิดังกล่าวเลย

แนวโน้มของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยในอนาคต

จากความเปลี่ยนแปลงของกระแสโลก และความพยายามในการสร้างระบบบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี แม้ว่าจะยังคงมีประเด็นปัญหาที่ต้องแก้ไขและพัฒนาต่อไป แต่สามารถบ่งชี้ให้เห็นแนวโน้มของระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นไทยในอนาคตได้ ดังนี้

1) การกระจายอำนาจและการพัฒนาระบบบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเคลื่อนไหวที่ต่อเนื่อง เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมวดที่ 5 มาตรา 78 ฉบับ การกระจายอำนาจ การกระจายความเจริญไปสู่ท้องถิ่นและการพัฒนาระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นจึงไม่ใช่เป็นนโยบายของรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นนโยบายของรัฐที่ผู้บริหารประเทศจะต้องกำหนดนโยบายของรัฐบาล เพื่อสนับสนุนแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าวให้ชัดเจนและปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยมีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 (คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2543) เป็นกรอบแนวคิดในการดำเนินการ ทั้งนี้ จะมีการทบทวนทุก 5 ปีโดยคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วยผู้แทนทั้งภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ และผู้ทรงคุณวุฒิ

2) การพัฒนารูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย จะมีรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรที่มีลักษณะตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีรูปแบบและโครงสร้างหลายรูปแบบ เช่น มีฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารคล้ายกับรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลรูปแบบคณะเทศมนตรี และองค์การบริหารส่วนตำบล) มีการปกครองในรูปแบบที่ฝ่ายบริหารมีความแข็งแกร่งหรือมีอำนาจมาก (Strong Executive) คล้ายกับระบบประธานาธิบดี (Presidential System) ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาและเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรี) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองรูปแบบนี้จะมีอยู่กระจัดกระจายตามความเหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องถิ่น และขึ้นอยู่กับสภาพความเจริญหรือระดับเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่น จำนวนประชากร และเจตนาารมณ์ของประชาชนในพื้นที่ ว่าประสงค์ให้เมืองปกครองท้องถิ่นในรูปแบบใดเริ่มจากการพัฒนาสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และ

เทศบาลนคร

รูปแบบเทศบาลทั้งเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล จะมีโครงสร้างการบริหารแตกต่างกันตามความต้องการและประชาคมติของประชาชนในพื้นที่ กล่าวคือเทศบาลจะมีทั้งโครงสร้างการบริหารแบบเทศมนตรีที่นายกเทศมนตรีมาจากสมาชิกสภาเทศบาลที่สภาเทศบาลเห็นชอบ และแบบนายกเทศมนตรีที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

อย่างไรก็ดี กฎหมายกำหนดว่า กรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร หากสภาเทศบาลหมดวาระหรือยุบสภา เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งต่อไปจะต้องจัดโครงสร้างเทศบาลเป็นแบบนายกเทศมนตรี ส่วนเทศบาลตำบลจะใช้โครงสร้างดังกล่าวได้เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2550 และประชาชนมีประชามติเลือกโครงสร้างแบบนายกเทศมนตรี ดังนั้น จึงเกิดความยืดหยุ่นของการจัดโครงสร้างองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในอนาคตจะไม่เป็นแบบเอกรูป (mono form) แต่จะมีหลากหลายแล้วแต่สภาพพื้นที่และเจตนาารมณ์ของประชาชนในพื้นที่

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้เพิ่มขึ้นทั้งจากการขยายแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง เงินอุดหนุน และงบประมาณที่จะถ่ายโอนไปตามภารกิจที่เพิ่มขึ้น ซึ่งรายได้ดังกล่าวสามารถคาดการณ์ได้จากการกำหนดสัดส่วนที่ชัดเจนตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ทำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถวางแผนการพัฒนาและจัดบริการต่างๆ ได้อย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ การพัฒนาและสนับสนุนทางการเงินให้แก่องค์กรชุมชนและภูมิภาค เช่น กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (Regional Urban Development Fund-RUDF) และกองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (Social Investment Fund : SIF) รวมทั้งสินเชื่อเพื่อชนบทและภูมิภาคในโครงการต่างๆ จะช่วยให้ท้องถิ่นมีแหล่งเงินเพื่อการลงทุนในการพัฒนาและจัดบริการ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้มากขึ้น และจะช่วยลดภาระการลงทุนของภาครัฐในที่สุด

4) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นที่เป็นอิสระ ขณะเดียวกันก็มีมาตรฐานและหลักการในการบริหารงานบุคคล ซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการ เป็นระบบไตรภาคี คือมีผู้แทนภาครัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ

5) หน่วยงานภาครัฐทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค จะมีการรับมอบหมาย และภารกิจให้เป็นไปตามแผนการปฏิรูปประเทศและการบริหารงานภาครัฐ โดยจะมีบทบาทในการสนับสนุนและเสริมสร้างขีดความสามารถให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งพัฒนาภาคประชาสังคมให้มีความเข้มแข็งเพื่อยังมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น และจะมีการพัฒนาระบบและกลไกการกำกับดูแล และตรวจสอบการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งจากกลไกภาครัฐ องค์การอิสระ เครือข่ายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น สมาคม สมาพันธ์ ชมรม ทั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก่อตั้งขึ้น รวมทั้งเครือข่ายองค์กรประชาสังคมในพื้นที่ สื่อมวลชน ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการท้องถิ่นในอนาคตมีมาตรฐานเท่าเทียมกัน มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่

6) การเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่สามารถเสนอข้อกบฏผู้ดีท้องถิ่นได้ และความพยายามในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนและภาคประชาสังคม จะช่วยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาคมในกระบวนการตัดสินใจด้านนโยบายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารจัดการ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและติดตามประเมินผล ซึ่งจะทำให้สามารถแก้ไขปัญหามาตรฐานได้โดยตรง

7) มีเครือข่ายองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็งในรูปของสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อร่วมมือกันพัฒนาประสิทธิภาพของการบริหารจัดการท้องถิ่น เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาสังคมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคีต่าง ๆ ในการบริหารจัดการท้องถิ่น รวมทั้งการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างองค์การปกครอง

ส่วนท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ

8) การบริหารจัดการท้องถิ่นของไทยในอนาคตจะเป็นช่วงของการเรียนรู้ซึ่งกันและกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคม เพื่อแสวงหารูปแบบและแนวทางที่ดีที่สุด สอดคล้องกับสังคมไทยมากที่สุด อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่จะยังคงมีอยู่ในระยะแรก คือ

- ปัญหาความพร้อมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่งจัดตั้งใหม่ ทั้งในแง่ของขีดความสามารถในการบริหาร การขาดความรู้ ความเข้าใจในกฎหมาย ระเบียบต่างๆ ซึ่งนำไปสู่การทุจริต ความขัดแย้ง

- ปัญหารายได้ที่ไม่เพียงพอในการพัฒนาและจัดบริการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน ทั้งนี้เนื่องจากทรัพยากรในพื้นที่ซึ่งเป็นฐานรายได้ที่แตกต่างกัน และยังไม่มียุทธศาสตร์ที่จะช่วยลดความแตกต่างดังกล่าวได้

- ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารจัดการภารกิจบางประเภทเช่น การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจำเป็นต้องร่วมมือกันบริหารจัดการระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระหว่างจังหวัด เช่น การบริหารจัดการในระบบลุ่มน้ำ ชายฝั่งทะเล การจัดการปัญหาขยะ ระบบบำบัดน้ำเสียรวม เป็นต้น การจัดการด้านการศึกษากิจการด้านการค้าและสาธารณสุข ซึ่งจะต้องเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด และจะต้องใช้เทคนิควิชาการและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

- ปัญหาการกำหนดมาตรฐานการบริการที่เท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่นต่างๆ

- ปัญหาความเข้าใจและทัศนคติที่จะยอมรับการเปลี่ยนแปลงการรับมอบหมายของภาครัฐ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาครวมทั้งความเข้าใจอย่างถูกต้องของส่วนท้องถิ่นว่าตนเองนั้นมีบทบาท หน้าที่อย่างไร มีความเป็นอิสระ แต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากองค์กร กลไกต่างๆ ในสังคม ปัญหาด้านจริยธรรม และคุณธรรมของสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่น ฯลฯ

- ปัญหาความร่วมมือของภาคเอกชนและประชาชนในท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม

ค่าบริการต่างๆ เพิ่มขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเพิ่มรายได้ของท้องถิ่น

- ปัญหารูปแบบและกลไกที่จะเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการบริการสาธารณะ เช่น การจัดการปัญหาขยะ ระบบบำบัดน้ำเสีย การจัดการศึกษา การจัดบริการสาธารณสุข สาธารณูปโภค สาธารณูปการขนาดใหญ่ เป็นต้น

สรุปและข้อเสนอแนะ

การบริหารราชการแผ่นดินของไทยในอดีตจนถึงปัจจุบันยังเน้นการรวมศูนย์ (Centralization) มากกว่าการกระจายอำนาจ แต่กระแสดังกล่าวที่สำคัญในปัจจุบัน เป็นเรื่องของ การแสวงหารัฐบาลประชาธิปไตยที่มุ่งกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และการเพิ่มบทบาทของภาคประชาสังคมเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ การใช้ระบบตลาดเสรีในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการสร้างค่านิยมสากลในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของสังคมโลก ประกอบด้วยพัฒนาการทางการเมือง และการเปลี่ยนแปลงทิศทางการบริหารจัดการประเทศ โดยเฉพาะการประกาศรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน การบริหารราชการแผ่นดินของไทยในช่วงนี้เป็นช่วงของการเปลี่ยนผ่าน (Transition Period) จากการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจ สู่การบริหารจัดการแบบกระจายอำนาจ (Decentralizing Governance) ที่มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น จะเห็นได้จากการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น การกระจาย อำนาจหน้าที่ งบประมาณ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ การสนับสนุนการสร้างเครือข่ายประชาสังคม และการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

แม้สังคมไทยจะอยู่ใต้อาณาจักรของการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นและประชาชนแต่ก็เป็นการกระจายอำนาจที่ยังให้ความสำคัญกับประเด็นการ

กระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่ได้มองท้องถิ่นหรือสังคมแบบองค์รวม ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของรัฐ และท้องถิ่นต้องประกอบด้วยสถาบันหรือองค์กรต่างๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกันมากมาย โดยเฉพาะภาคธุรกิจ เอกชนและภาคประชาคม ดังนั้น ในขณะที่ยังมีความสามารถของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังทำหน้าที่ในการกำกับดูแล ตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่นไม่ทั่วถึง ภาคธุรกิจเอกชนยังไม่มีความบทบาทในการบริหารจัดการท้องถิ่น รวมทั้งประชาชนสังคมยังไม่เข้มแข็งจึงทำให้การบริหารจัดการท้องถิ่นเกิดปัญหาขึ้น โดยเฉพาะปัญหาเรื่องประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความโปร่งใส ระบบอุปถัมภ์ คอร์รัปชัน จนมีการกล่าวหาว่า การกระจายอำนาจ คือ การกระจายคอร์รัปชัน ในขณะที่การบริหารจัดการท้องถิ่นตามแนวคิดการบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมาภิบาลที่มีบทเรียนจากประเทศต่างๆ รวมทั้งตามแนวคิดของนักวิชาการไทย จะเน้นสังคมหรือท้องถิ่นที่ประกอบด้วยองค์กรหลายๆ องค์กรที่มีบทบาทในการให้บริการสาธารณะ ไม่มีเพียงแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบการให้บริการสาธารณะแต่เพียงหน่วยเดียว แต่ยังมีภาคธุรกิจเอกชน และประชาสังคม เข้าร่วมกันสร้างเครือข่าย (Network) ความสัมพันธ์ที่เหมาะสมเพื่อการบริหารจัดการท้องถิ่นและจัดบริการสาธารณะ

ข้อเสนอแนะที่เหมาะสมของระบบบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี

ตัวแบบที่เหมาะสมของการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี (Good Local Governance) ประกอบด้วยเครือข่าย (Network) ความร่วมมือของภาครัฐ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชนและประชาสังคมที่มีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้

1) มีการจัดระบบบริหารจัดการตามหลักการบริหารจัดการที่ดี หรือ หลักธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักของความมีส่วนร่วม หลักของความรับผิดชอบและหลักของความคุ้มค่า เพื่อเป็นกฎเกณฑ์และกลไกที่ดีในการจัดความสัมพันธ์ระหว่าง

ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน โดยแต่ละภาคส่วนควรมีคุณลักษณะที่สำคัญ ดังนี้

1.1) ภาครัฐ มีการปรับบทบาทหน้าที่ โครงสร้าง และกระบวนการทำงานของหน่วยงานและกลไกการบริหารให้เป็นกลไกการบริหารทรัพยากรของสังคมที่มีความโปร่งใส ชัดเจน เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และสมรรถนะสูงในการนำบริการของรัฐที่มีประสิทธิภาพไปสู่ประชาชน มีค่านิยม ทัศนคติ และวิธีการทำงานที่ถือเอาประโยชน์ของประชาชนเป็นจุดมุ่งหมายในการทำงาน และสามารถทำงานร่วมกับประชาชนได้อย่างราบรื่น

1.2) ภาคธุรกิจเอกชน มีกติกากการทำงานที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบ ชื่อสัตย์ และเป็นธรรมกับลูกค้า มีความรับผิดชอบต่อสังคม มีระบบการตรวจสอบที่มีคุณภาพ มีมาตรฐานการให้บริการ สามารถร่วมทำงานกับภาครัฐและประชาชนอย่างราบรื่น

1.3) ภาคประชาชน ทั้งระดับปัจเจกชนและระดับกลุ่มประชาคม ตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบต่อทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการของการบริหารจัดการที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล

2) ความสัมพันธ์ของเครือข่ายต่าง ๆ ในท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ (Public Services) ที่มีความหมายครอบคลุมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ (Non-State Actors) เช่นภาคเอกชน ภาคประชาสังคม โดยแต่ละภาคส่วนจะมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) กันอย่างต่อเนื่อง มีการพึ่งพาซึ่งกันและกัน (Interdependence) เพราะแต่ละภาคในท้องถิ่นมีความต้องการที่จะแลกเปลี่ยนทรัพยากรและเป้าหมายกันอยู่ตลอดเวลา โดยมีรากฐานจากการเชื่อถือกัน (Trust) และการใช้กฎเกณฑ์ที่มีอยู่ร่วมกันเพื่อการต่อรองและตกลงกัน และความสัมพันธ์ดังกล่าวมีความเป็นอิสระจากรัฐในระดับหนึ่ง เนื่องจากเครือข่ายดังกล่าวไม่ใช่สิ่งที่รัฐสร้างขึ้น แต่เป็นการก่อตัวขึ้นมาเองโดยอิสระ และสัมพันธ์กันในแนวนอน เหตุที่รัฐไม่มีอำนาจเหนือเครือข่าย จึงทำให้รัฐไม่สามารถชี้ทิศทางของเครือข่ายได้ทั้งหมด (imperfectly) แต่จะใช้วิธีทาง

อ้อมในการกระตุ้นและส่งเสริม เช่น ปกป้องหาข้อคลงการสนับสนุนงบประมาณให้ทำหน้าที่เสริม เป็นต้น

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีโครงสร้างอำนาจหน้าที่ ศักยภาพและขีดความสามารถ บุคลากรมาตรฐานทางจริยธรรมและศีลธรรม ที่สอดคล้องและเหมาะสมกับการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่น ตามหลักบริหารจัดการที่ดี ได้แก่ หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักของความมีส่วนร่วม หลักของความรับผิดชอบต่อสังคมและหลักของความคุ้มค่า การกระจายอำนาจและการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่ระบบการบริหารจัดการที่ดีซึ่งควรมีลักษณะดังต่อไปนี้

3.1) มีการจัดแบ่งภารกิจที่ชัดเจนระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยทั้งสามส่วนจะต้องมีความสัมพันธ์ที่เหมาะสม สนับสนุนซึ่งกันและกัน

3.2) ท้องถิ่นควรมีฐานภาษีที่พอเพียง หรือมีเงินโอนที่พอเพียง หรือสามารถใช้ประโยชน์จากระบบภาษีที่มีอยู่ เพื่อเป็นการร่วมประคับประคองความ สามารถด้านการเงินของท้องถิ่น และขณะเดียวกันระบบเงินโอนหรือเงินอุดหนุนควรช่วยแก้ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่นหรือระหว่างภาคต่างๆ

3.3) ระบบการเงิน การบริหารของท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ (Autonomous) โดยมีกำหนดแหล่งรายได้ หรือเงินโอน/เงินอุดหนุนที่แน่นอนและคาดการณ์ได้ ท้องถิ่นมีอำนาจเต็มในการใช้จ่ายของท้องถิ่น และท้องถิ่นมีการบริหารงานที่ยึดหยุ่น

3.4) ท้องถิ่นมีระบบการรับประกันความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability) ในรูปของการกำหนดความโปร่งใสและมาตรฐานด้านศีลธรรม รวมทั้งความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และผู้ใช้บริการ

3.5) ท้องถิ่นควรมีการกำหนดเป้าหมายของการพัฒนาและบริการที่มีผลต่อคนจนและผู้ด้อยโอกาส

3.6) ท้องถิ่นมีการพัฒนาขีดความสามารถในเชิงสถาบัน โดยการเสริมประสิทธิภาพการบริหารงาน การพัฒนาทักษะและความชำนาญการ การสร้างแรงจูงใจแก่บุคลากร การต่อต้านการคอรัปชั่น และการ

ใช้เทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่ ภาวะมีประเทศฟิลิปปินส์ พบว่า การกระจายอำนาจไม่ได้เป็นการประกันว่าจะนำไปสู่การบริหารจัดการที่ดีเสมอไป เพราะนอกจากอำนาจการบริหารภารกิจ บุคคล และทรัพยากรที่ถ่ายโอนให้ท้องถิ่นแล้ว สิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งคือ ความสามารถ ความซื่อสัตย์สุจริต และความมีวิสัยทัศน์ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นด้วย

3.7) ท้องถิ่นสามารถผสมผสานการมีส่วนร่วมของผู้ใช้บริการในกระบวนการวางแผน กลไกการกำหนดราคา และการให้บริการ

3.8) ท้องถิ่นมีการกำหนดมาตรฐานการบริการที่มีประสิทธิภาพและยุติธรรม เช่น กรณีของประเทศญี่ปุ่น มีความชัดเจนในหลักการให้บริการว่า คุณภาพและระดับการให้บริการของท้องถิ่นทุกแห่งต้องเหมือนกันทั่วทั้งประเทศ

3.9) ท้องถิ่นสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันในการจัดบริการโดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการประมูล การบริหารสัญญาอย่างมีประสิทธิภาพ

3.10) ท้องถิ่นมีการพัฒนากระบวนการจัดทำงบประมาณ ระบบบัญชี การตรวจสอบ การประเมินก่อนดำเนินโครงการ การติดตามและประเมินผลการเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่ และเครื่องมือในกระบวนการสรรหาและพัฒนาบุคลากร

3.11) ท้องถิ่นมีกลไกและระบบการตรวจสอบโดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน สื่อมวลชน ประชาชน เครือข่ายประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการถ่วงดุล (Check & Balance)

4) มีการก่อตัวและสร้างเครือข่ายภายในท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วยภาคีต่างๆ ได้แก่ ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งรวมทั้งชุมชนดั้งเดิม ภาคธุรกิจเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการศึกษา เพื่อเป็นภาคีในการพัฒนาท้องถิ่น โดยการสนับสนุนของภาครัฐ เช่น การให้คำปรึกษา สนับสนุนเทคนิควิชาการ เทคโนโลยีงบประมาณ สำหรับการทำหน้าที่แทนภาครัฐ เป็นต้น

ข้อเสนอเชิงนโยบาย

การพัฒนาไปสู่ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดี และแก้ไขประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการกระจายอำนาจในปัจจุบัน ผู้วิจัยมีข้อ

เสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

1) การบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดีจะต้องอาศัยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่รักษาผลประโยชน์และรับผิดชอบต่อท้องถิ่นตามความต้องการหรือความประสงค์ของประชาชน การที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและรับผิดชอบต่อประชาชนได้นั้น ระบบอื่นๆ ก็ต้องมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะด้วย เช่น การเมืองก็ต้องสร้างความรับผิดชอบต่อสาธารณะในทางการเมือง (Political Accountability) ระบบราชการก็ต้องสร้างความรับผิดชอบต่อสาธารณะในทางการบริหารราชการ (Bureaucratic Accountability) จนถึงธุรกิจเอกชนก็ต้องสร้างความรับผิดชอบต่อสาธารณะในทางธุรกิจ (Business Accountability) สอดคล้องกันเป็นระบบเดียวกัน ภายใต้บริบทของการกระจายอำนาจและการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน รัฐบาลจึงจำเป็นต้องใช้กลไกของรัฐในการสนับสนุนด้านต่างๆ เช่น การให้ความรู้ความเข้าใจ การกำหนดนโยบายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปปฏิบัติ เช่น การพัฒนาราชการส่วนภูมิภาคเพื่อรองรับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

2) ควรกำหนดนโยบายเร่งด่วนในการพัฒนาบุคลากรขององค์กรท้องถิ่นให้มีศักยภาพในการบริหารจัดการท้องถิ่น ในระยะสั้นควรสร้างระบบการกำกับดูแล โดยกำหนดให้บุคลากรของจังหวัดและอำเภอ เช่น ปลัดจังหวัด ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น เขมียนตราจังหวัด ป้องกับจังหวัด และจำจังหวัด ในระดับอำเภอได้แก่ ปลัดอำเภอ ทำหน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลให้การพัฒนาศักยภาพให้สอดคล้องกับภารกิจดังกล่าวเช่นเดียวกัน เช่น สามารถเป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยควรจัดให้มีการมีเทศอบมเพื่อพัฒนาศักยภาพอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการสนับสนุนงบประมาณ เสริมสร้างให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย ในส่วนของภาคประชาชน ควรสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นซึ่งถือเป็นเจ้าของบ้านที่แท้จริง รวมทั้งสื่อมวลชนแขนงต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ กำกับดูแลด้วย ในระยะยาวก็ควรพัฒนาแผนถ่ายโอน

บทบาทและภารกิจในการบริหารจัดการท้องถิ่นให้แก่
องค์การปกครองท้องถิ่น

3) การสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างผู้มี
ส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) เช่น ข้าราชการ
ส่วนกลาง ภูมิภาค ภาคธุรกิจเอกชน ในฐานะผู้
ประกอบการและผู้ให้บริการสาธารณะ ประชาชนใน
ท้องถิ่นในฐานะผู้เสียภาษีและรับประโยชน์จาก
บริการพื้นฐาน ฯลฯ เพื่อให้ทราบถึงทิศทาง แนวโน้ม
ในการกระจายอำนาจและการพัฒนาระบบการ
บริหารจัดการท้องถิ่นซึ่งอาจจะมีผลกระทบกับตนเอง
ในด้านต่างๆ ซึ่งจะทำให้เกิดความร่วมมือ และ
ประสานประโยชน์ในกระบวนการกระจายอำนาจ เช่น
ความร่วมมือในการเสียภาษีเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของ
ตนเอง การเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น
ในกระบวนการวางแผนพัฒนา หรือการกำกับดูแล
หรือร่วมเป็นหุ้นส่วน เป็นต้น

4) ควรเร่งแก้ไขความขัดแย้งของกฎหมาย
ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยการเร่งรัดให้มีการประกาศใช้
ประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่น⁴ เพื่อจะทำให้ระบบ
การบริหารจัดการท้องถิ่นของไทย มีทิศทางสอดคล้อง
กับแนวทางการปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐใน
ภาพรวม ทั้งในด้านการบริหารบทบาท และการจัดแบ่ง
ภารกิจของราชการส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น และ
ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน รวมทั้ง
แนวทางในการให้ภาคเอกชนและประชาชนเข้ามามี
ส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ในขณะที่ภาค
ประชาชนจะได้รับการพัฒนาให้มีศักยภาพและขีด
ความสามารถในการมีส่วนร่วมทางการเมืองและ
กระบวนการพัฒนาภายใต้นโยบายพัฒนาสังคมและ
เสริมสร้างความเข้มแข็งชุมชน

5) ควรสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ร่วมมือกันในการจัดบริการสาธารณะ เช่น การ
จัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ขยะมูลฝอยและน้ำเสีย
การจัดการศึกษา โครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค
สาธารณูปการขนาดใหญ่ ทั้งในรูปของการดำเนินการ
ด้วยตนเอง เช่น การจัดการในรูปแบบสหการ หรือในรูป
บริษัท ความร่วมมือกับท้องถิ่นอื่นในรูปของบริษัท

หรือสหการโดยคำนึงถึงลักษณะเฉพาะแต่ละพื้นที่
หรือการให้เอกชนเข้ามาร่วมดำเนินการ เพื่อให้การ
จัดบริการสาธารณะเกิดประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิด
ประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น ลดความขัดแย้งระหว่างพื้นที่ และได้รับ
การยอมรับซึ่งกันและกัน เช่น การกำหนดแผนกลยุทธ์
(Strategic Plan) ในการพัฒนาชุมชนตามหลักการอบ
การพัฒนาเมือง (Urban Development Framework)
โดยมีการกำหนดพื้นที่ที่ครอบคลุมพื้นที่ขององค์การ
ปกครองท้องถิ่นหลายแห่ง

6) การเตรียมความพร้อมและพัฒนาศักยภาพ
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งโดยภาครัฐ เช่น
การสนับสนุนด้านเทคนิควิชาการ เทคโนโลยี
งบประมาณจากแหล่งต่างๆ ทั้งงบประมาณแผ่นดิน
ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ฯลฯ ควรสนับสนุน
ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาเครือข่าย
ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาคมอื่นๆ
ทั้งภายในท้องถิ่น ภายในประเทศ และระหว่างประเทศ
เพื่อให้เกิดเครือข่ายที่จะช่วยสนับสนุนซึ่งกันและกัน
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องพัฒนาศักยภาพ
ทางการบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่นที่พึ่งตนเอง
และเป็นอิสระมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นจะ
เป็นผู้มีความรู้ความสามารถและมีวิสัยทัศน์ในการ
บริหาร

7) ควรส่งเสริมและจูงใจให้น้ำหนักการบริหาร
บริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่ง
ประกอบด้วยหลักการ 6 ประการดังกล่าวแล้วมาใช้
เป็นแนวทางในการบริหารจัดการท้องถิ่นในองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบอย่างแพร่หลาย ซึ่งใน
เรื่องนี้ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยได้
ดำเนินการไปบ้างแล้วในโครงการพัฒนาองค์กร
บริหารส่วนตำบลต้นแบบ

8) การพัฒนารูปแบบขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นให้มีความยืดหยุ่น และเหมาะสม
สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่ไป
เช่น กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศ

⁴ ยังอยู่ในขั้นตอนการเสนอร่างโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

เมืองพืทยาเป็นแหล่งท่องเที่ยว เป็นต้น โดยอาจเป็นการจัดให้มีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษตามลักษณะเฉพาะของพื้นที่ เช่น เป็นพื้นที่เขตการลงทุน พื้นที่ท่าเรือส่งออก พื้นที่ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ เป็นต้น ทั้งนี้ ทั้งเมืองต่างๆ เหล่านี้จะมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติจัดเก็บรายได้หรือค่าธรรมเนียม แยกต่างจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ รวมทั้งได้รับเงินอุดหนุนที่พิเศษแตกต่างกัน ตัวอย่างได้แก่ การจัดตั้งเมืองเกาะสมุยเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

9) ควรพัฒนาระบบการให้บริการสาธารณะ (public service) ให้มีมาตรฐานเท่าเทียมกัน โดยอาจใช้ระบบมาตรฐานสากล หรือมาตรฐานกลางของประเทศมาใช้ในการกำหนดมาตรฐานการให้บริการของท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับการบริการสาธารณะที่ได้มาตรฐาน มีคุณภาพชีวิตที่ดี และสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม นอกจากนี้ ในการจัดทำบริการสาธารณะภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาคมจะเข้ามามีบทบาทมากยิ่งขึ้น โดยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จะเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะมาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจน

10) ควรติดตามประเมินผลแผนงาน โครงการ ฟ้าครุ องค์กรพัฒนาเอกชน ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและพัฒนาระบบบริหารจัดการท้องถิ่น ที่ได้ดำเนินการไปแล้ว รวมทั้งโครงการนำร่องที่ได้ดำเนินการไปแล้ว เช่น การวางผังเมือง การจัดการท่องเที่ยว การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โครงการนำร่องการกระจายอำนาจด้านการจัดบริการสาธารณะสุข เป็นต้น เพื่อนำบทเรียนที่ได้รับมาเรียนรู้ แก้ไขปัญหาพบและพัฒนายโยบายต่อไป

11) การให้การศึกษาแก่ประชาชนในท้องถิ่นและสาธารณะชนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นโดยใช้

สื่อต่างๆ เพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นในฐานะเจ้าของบ้าน ซึ่งจะเป็นก้าวที่สำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศ

เอกสารอ้างอิง

กรมการปกครอง มหาวิทยาลัยมหิดล กรมการศึกษานอกโรงเรียน และสถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา 2540. เอกสารประกอบโครงการนำร่องเพื่อศึกษาบทเรียนกระบวนการวางระบบประชาคมอำเภอ

โครงการจัดการพัฒนาเมือง GTZ และกระทรวงมหาดไทย . 2543. โครงการฝึกอบรมเพื่อความร่วมมือเชิงสถาบัน บทเรียนจากประเทศฟิลิปปินส์ จตุมงคล ไสยมกุล (มจร.) รายได้ท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตยพื้นฐาน . เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ประจำปีการศึกษาพุทธศักราช 2531 - 2532

จวีต สุวรรณมาลา .จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย .2542.รายงานการศึกษาเรื่อง การปรับปรุงสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย เสนอต่อสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย

____.จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.2543.ข้อเสนอโครงการวิจัยเรื่อง การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงิน การคลังท้องถิ่น ปี 2542 - 2543 เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

____. 2537. รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการประกอบการพาณิชย์ของราชการส่วนท้องถิ่น เสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย เอกสารการวิจัย สดร.สป.ที่ 09/2537

____. 2541. รายงานการศึกษาเรื่อง ศักยภาพทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย 2542.รายงานการวิจัยเรื่อง การถ่ายโอนงานและกิจการ พัฒนาชุมชนให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นและองค์กรชุมชน

ชัยวัฒน์ ศิริวัฒน์ และคณะ .2540. รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง การสร้างสรรประชาคมเมือง เสถียรต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ดำรงธ วัฒนา และคณะ .2540. รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง การประเมินผลการศึกษาอบรมเพิ่มพูนประสิทธิภาพของกิจการบริหารส่วนตำบล (อบต.) เสนอต่อกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

บุญชัย หุ่นบัวรัตน์ .2536. อำนาจในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร , วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอรวรรณศาสตร์ ประจำปีการศึกษา 2536

เพ็ญศรี เพ็ญสาธิตแสง .2534. อำนาจในการกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่น : ศึกษากรณีเมืองเทศบาล , วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอรวรรณศาสตร์ ประจำปีการศึกษา 2534

โกศล พลกุลและคณะ .2539. รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องแนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น เสนอต่อสำนักงานกฤษฎีกา

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สถาบันดำรงราชานุภาพ .2543. รายงานการศึกษาเรื่องแนวทางการบริหารและจัดการการท้องถิ่นในพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และสภาตำบล เสนอต่อกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

มหาวิทยาลัยอรวรรณศาสตร์ .2542. รายงานการวิจัยเรื่อง การประเมินผลประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินอุดหนุนองค์การบริหารส่วนตำบล เสนอต่อกรมวิชาการและแผนงาน กรมการปกครองภาพ กระทรวงมหาดไทย (เอกสารสิ่งพิมพ์ ลำดับที่ 17/2542 กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง)

วัฒนา วงศ์เกียรติศิริวัฒน์ .2540. รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง การประเมินกระบวนการบริหารจัดการในโครงการพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

วิรัช วิรัชนิการวรม และสถาบันดำรงราชานุภาพ .2539. รายงานการวิจัยเรื่องการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในอนาคต : กรณีจังหวัดนนทบุรี นครราชสีมา และระนอง เสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย

สุภชัย ยาวะประภาษ และคณะ .2540. รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย เสนอต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย . รายงานการวิจัยเรื่อง การกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาชุมชน หน้า 17 - 18 เอกสารวิชาการ สดท. 6/2541

_____. 2537. โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง เกณฑ์การพิจารณาจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น

_____. 2539. รายงานการวิจัยเรื่อง ปัญหาการบริหารงานขององค์การส่วนตำบล . เอกสารวิชาการ สดท. 11/2539

_____. 2541. การถ่ายโอนภารกิจของกรมโยธาธิการให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล เสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย

_____. 2543. รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

_____. 2543. ข้อเสนอโครงการศึกษาวิจัยเรื่องการบริหารงานของเทศบาลตำบลที่ยกฐานะจากสุขาภิบาล

_____. 2543. รายงานการวิจัยเรื่องการจัดทำพหุวิทยาการชนบทและสิ่งแวดล้อมอย่างผสมผสานในระดับตำบล เอกสารวิชาการ สดท. ลำดับที่ 13/2542 สำนักพิมพ์เสนาธรรม กรุงเทพฯ ฯ

สถาบันเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาชนบท พุทธาลงกรณ์มหาวิทยาลัย .2540. รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของสตรีในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เสนอต่อกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชียและสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย.2543. ร่างรายงานการศึกษาวิจัย เรื่องแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบล เสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย

สถาบันพัฒนานโยบายและการจัดการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย .2543 . ร่างรายงานการ

ศึกษาริวิจัย เรื่อง ชุมชนรัฐและประชาสังคม : การกึ่ง
บทบาทใหม่ของกระทรวงมหาดไทย เสนอต่อ
กระทรวงมหาดไทย เอกสารประกอบการรับฟังความ
คิดเห็นทางเทคนิค

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2537. รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการปรับปรุง
การจัดเก็บภาษีและการจัดหารายได้ของหน่วยการ
ปกครองท้องถิ่น เสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ
กระทรวงมหาดไทย

สุวชัย ชันอาสา. 2543. ปัญหาและแนวทางการ
การรวมองค์การบริหารส่วนตำบล . เอกสารวิจัย
ส่วนบุคคล นักศึกษา นปส.ประจำปี พ.ศ. 2542 - 2543
_____. 2539. รายงานการศึกษาริวิจัยเรื่องบทบาทและ
ความสัมพันธ์ของส่วนราชการในเขตองค์การบริหาร
ส่วนตำบล เสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ
กระทรวงมหาดไทย

สุวิยะ วิริยะสวัสดิ์. 2530 . พฤติกรรมการให้
บริการของเจ้าหน้าที่องค์การราชการกับมีจจัยสภาพ
แวดล้อมในเขตเทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ : วิทยานิพนธ์
มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ประจำ
ปีการศึกษา 2530

_____. 2543. การบริหารจัดการท้องถิ่นและคุณภาพ
การปฏิบัติงานสาธารณะศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาล
: ข้อเสนอวิทยานิพนธ์คุณวุฒิมัธยมศึกษา จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย ประจำปี 2543

ฉิระ สุวรรณมาลา และสถาบันดำรงราชานุ
ภาพ. 2543.โครงการศึกษาริวิจัยเรื่อง การกระจาย
อำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ลงสู่ภูมิภาคและ
ท้องถิ่น เสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวง
มหาดไทย

Almond, Gabriel A. Verba, Sidney. 1983.
The Civic Culture : Political Attitudes and De-
mocracy in Five Nations. Princeton : Princeton
University Press.

Coelho, Magda Prates. 1996. "Urban Gov-
ernance in Brazil." In Patricia McCarney (ed.) .
Cities and Governance : New Directions in Latin
American, Asia and Africa. Toronto : Centre for
Urban and Community Studies, University of

Toronto.

Diamond, Larry. "Civil Society and
Democracy," in Journal of Social Sciences. Vol
29. No.1. 1994.

Huntington, Samuel H. 1991. The Third
Wave : Democratization in the Twentieth Cen-
tury. Norman, Oklahoma : University of Okla-
homa Press.

Hyden, Goran. 1992. "Governance and the
Study of Politics." In Goran Hyden and Michael
Bratton (eds.) Governance and Politics in Af-
rica. Boulder and London: Lynne Rienner Pub-
lishers.

Lancaster, Carol. 1993. "Governance and
Development : The View from Washington." IDS
Bulletin 24 (1) .

Leftwich, Adrian. 1993. "Governance, De-
mocracy and Development in the Third World."
Third World Quarterly 14 (3) .

March, James G. and Johan P. Olsen.
1995. Democratic Governance. New York : the
Free Press.

Mathews, David. "Elements of a Strong
Civil Social and Healthy Public Life." paper.
Kettering Foundation. April 1996.

Mecarney, Patricia. (ed.) . 1996. The
Changing Nature of Local Government in De-
veloping Countries. Toronto : Centre for Urban
and Community Studies, University of Toronto.

Kokpol, Orathia. 1998. "Urban Governance
and Its Environment : Solid - Waste Manage-
ment in Two Municipalities in Thailand." A Doc-
toral Dissertation Submitted to the Department
of Political Science, University of Toronto.

Panter Brick, Keith. 1983 Local Govern-
ment and Democracy : A Rejoinder Public Ad-
ministration 31.

Putnam, Rober. 1993. Making Democracy
Work. Princeton, New Jersey : Princeton Univer-

sity Press

Riggs, F. Thailand : the Modernization of a Bureaucratic Polity. Honolulu : East - West Center, 1996

Turner, mark. Hulme, David. 1997. Governance, Administration + Development : Making the State Work. London : macMillan Press.

UNDP,1997.Decentralized Governance Programme :Strengthening Capacity for People-Centered Development ,Management Development and Governance Division. <http://www.undp.org>

____. 1998.Factors to consider in designing ,Decentralised governance Policies and Programmes to AChive Sustainable People -Centered Development .Management Development and Governance Division . <http://www.undp.org>

____. 1999.Forum Local Governance .Report from the United Nation Global Forum on Inno-

vation Policies and Practice In Local governance ,Gothenburg,Sweden 23-27 September 1996 Management Development and Governance Division . <http://www.undp.org>

____. 1996. Governance for Sustainable Human Development. New York : UN Management, Development and Governance Division.

____. 1996. Reconceptualising Governance : Discussion Paper 2. New York : UN Division of Public Affairs.

World Bank. 1992a. Governance and Development. Washington, DC:IBRD/World Bank.

____. 1992b. Governance and Development. Washington, D.C: World Bank.

____. 1994. Governance : the World Banks Experience. Washington, DC: World Bank.

____. 1998. Decentralization, Fiscal Systems, and Rural Development .1998 Abstracts of Current Studies <http://www.worldbank.org>