

## เหลี่ยมหลัง แลหน้า เพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทย ผ่านรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รองศาสตราจารย์วุฒิศร ตันไชย \*

การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลาง หรือ ราชการบริหารส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง และประการสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมีความอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลางดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ตัดสินใจการตรวจสอบการทำงานและร่วมรับบริการสาธารณะต่างๆ อย่างไรก็ตามแม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ในการฝึกฝน ให้การศึกษาเกี่ยวกับการเมืองให้แก่ประชาชน โดยทำให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เกิดสำนึกและเห็นความสำคัญ คู่ขนานกับการใช้สิทธิทางการเมือง หน้าที่พลเมือง อันจะนำไปสู่ความศรัทธาและความเชื่อมั่นในระบอบประชาธิปไตย

### เหลี่ยมหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่นอย่างเห็นได้ชัด โดยอาจพิจารณาได้จากหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” และที่สำคัญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้กำหนดให้มีหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 282 – 290 โดยหากจะจำแนกตามความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น สามารถจำแนกได้ดังนี้

\* ผู้อำนวยการวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า

**ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจขององค์กรในการปฏิบัติ กิจการภายใน ขอบเขตของ กฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชา ของหน่วยงานทาง ราชการ<sup>1</sup> ทั้งนี้ โดยหลักการแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอิสระใน 3 ประการ ได้แก่ 1) ความ เป็นอิสระทางการบริหาร ซึ่งหมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการ ภายในองค์กรและบริหารจัดการและกำหนดทิศทางในการพัฒนาภายในท้องถิ่น 2) ความเป็นอิสระใน การใช้ทรัพยากร หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการใช้และบริหารจัดการ ทรัพยากรของตนเอง เช่น บุคลากร งบประมาณ และ 3) ความเป็นอิสระทางการเมือง หมายถึง การ ปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นไปโดยประชาชนภายในท้องถิ่น<sup>2</sup> อย่างไรก็ตามความเป็นอิสระ (autonomy) ไม่ใช่ความเป็นเอกเทศ (independent) จากรัฐ ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (ซึ่งปัจจุบันได้ถูกยกเลิกไปแล้ว ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2549) มาตรา 1 หมวด 1 บททั่วไป จึงได้ กำหนดว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้”<sup>3</sup>

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในประเด็นความเปลี่ยนแปลงซึ่งเกิดจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในประเด็นเรื่อง “ความเป็นอิสระ” นั้น พบว่า รัฐธรรมนูญ ฯ ฉบับที่ 16 นี้ได้กำหนดไว้อย่าง ชัดเจนเกี่ยวกับเจตนารมณ์ว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนากองการปกครองท้องถิ่น โดยมาตรา 282 กำหนด ว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตาม เจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น”<sup>4</sup> ซึ่งก็หมายความว่ารัฐธรรมนูญ ฯ ฉบับนี้ให้ยอมรับ ยินยอม และ ความสำคัญกับการปกครองตนเอง การพึ่งตนเองของท้องถิ่น ภายใต้แนวคิดและหลักการว่าด้วยการ ปกครองท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกในการปกครองตนเอง มีความ เป็นอิสระในด้านต่าง ๆ แต่ ต้องเป็นความอิสระบนหลักการและแนวคิดการเป็น “รัฐเดี่ยว” ของประเทศ ไทย

นอกจากนี้ในมาตรา 283 วรรค 2 ซึ่งเป็นการระบุถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของรัฐในการกำกับ ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดว่า “ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิ ได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การกำกับดูแลองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของ ประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการ

<sup>1</sup> <http://www.onec.go.th/Act/6.25/p0201.htm>

<sup>2</sup> สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวด องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง ความเป็นอิสระ การกำกับดูแล และการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น , วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า , 2547.

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 , มาตรา 1

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 , มาตรา 282

ปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้”<sup>5</sup> ซึ่งก็หมายความว่ารัฐในฐานะราชการบริหารส่วนกลางจะต้องทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

มาตรา 288 “การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” และการกำหนดสาระไว้ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานบุคคล ซึ่งต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้ง การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การลงโทษ และการให้พนักงานหรือลูกจ้างพ้นจากตำแหน่ง และรูปธรรมสำหรับกรณีนี้ที่เห็นได้ชัด ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองได้โดยตรง นอกจากนี้ยังให้มีการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานส่วนบุคคลของพนักงานส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้มีทิศทางที่เหมาะสมและเป็นธรรม โดยกำหนดให้มีองค์กรที่มีหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลาง และแนวทางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

โดยสรุปจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ๒๖ มาตรา ๑๖ ทำให้เกิดความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง

<sup>5</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 , มาตรา 283

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ฉะนั้น จึงสามารถที่จะดำเนินการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนได้ดี มีประสิทธิภาพ และตรงกับความต้องการมากที่สุด ด้วยตระหนักถึงความสำคัญ ความจำเป็นของการปกครองท้องถิ่น ประกอบกับ เล็งเห็นถึงความจำเป็นของ “การกระจายอำนาจ” ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินงานต่าง ๆ อันเป็นการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน และท้องถิ่นของตนเอง โดยในมาตรา 284 วรรค 2 ได้มีการกำหนดว่า “เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนนำการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง
- (2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันด้วยกันเองเป็นสำคัญ
- (3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (1) และ (2) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (3) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณา ทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากรแล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ การกำหนดตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้วให้มีผลใช้บังคับได้<sup>6</sup>

จะเห็นได้ว่าในมาตรา 284 ซึ่งเป็นการกำหนดให้มีกรรมการชุดหนึ่งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการร่างกฎหมายกระจายอำนาจ ฯ แล้ว มาตรา 284 ยังเป็นการจัดและปรับบทบาทอำนาจระหว่างรัฐ ซึ่งได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง และ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ และเพื่อให้ “การกระจายอำนาจ” เป็นเครื่องมือ ในการพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นเครื่องมือ

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 , มาตรา 284 วรรค 2

ในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ได้แสดงให้เห็นเจตนารมณ์อย่างชัดเจนเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ และตระหนักว่าจะต้องให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง และเป็น “กระบวนการ” ดังนั้น ในมาตรา 284 วรรค 2 ดังกล่าว จึงได้มีการขอบเขตและสาระสำคัญของกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจโดยได้กำหนดว่าอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ซึ่งประกอบด้วยกำหนดยุทธศาสตร์ที่ในการจัดบริการสาธารณะ และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้ปรากฏผลโดยชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น จึงได้กำหนดว่าให้มีคณะกรรมการชุดหนึ่ง มีองค์ประกอบของคณะกรรมการในลักษณะ “ไตรภาคี” ซึ่งมาจาก 3 ฝ่าย ได้แก่ ผู้แทนหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ดังกล่าวยังข้างต้นจะเห็นว่ามาตรา 284 ก่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

นอกจากการกำหนดสาระต่าง ๆ ตามมาตรา 284 ดังกล่าวข้างต้นแล้ว รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ยังได้กำหนดว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพ ตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐแต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย”<sup>7</sup> และ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดเกี่ยวกับบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมอีก โดยกำหนดว่า “เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่
2. การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน
3. การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการ หรือ กิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่”<sup>8</sup>

<sup>7</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 , มาตรา 289

<sup>8</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 , มาตรา 290

ทั้งมาตรา 289 และ 290 ได้แสดงถึงบทบาทและความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อท้องถิ่นของตนเองไม่ว่าจะเป็นการเข้าดูแล บำรุงรักษา ศิลปะ จารีตประเพณี วัฒนธรรม การจัดการศึกษาและฝึกอาชีพให้แก่คนในท้องถิ่น และการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถมีส่วนร่วมในการพิจารณาโครงการ หรือ กิจกรรมนอกพื้นที่ที่มีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

การปกครองระบอบประชาธิปไตย สามารถแบ่งได้ออกเป็น 4 รูปแบบ ได้แก่ ประชาธิปไตยที่ประชาชนใช้อำนาจผ่านตัวแทน (Representative Democracy) ประชาธิปไตยที่ตรวจสอบควบคุมโดยผู้ทรงคุณวุฒิ (Supervisory Democracy) ประชาธิปไตยที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง (Participatory Democracy) และ ประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง (Self – Government Democracy)<sup>9</sup> ซึ่งสำหรับสังคมไทย มักจะคุ้นเคยกับประชาธิปไตยในรูปแบบที่เป็นการใช้อำนาจผ่านตัวแทน ซึ่งอาศัยกลไกที่เรียกว่า “การเลือกตั้ง” เป็นกลไกหลักในการเลือกตัวแทนของตนเองไปเพื่อทำหน้าที่แทนตนเองในทางการปกครอง แต่อย่างไรก็ตามสำหรับในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นี้ ได้เปิดโอกาสและสร้างช่องทางเพื่อให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงโดยไม่ต้องผ่านผู้แทนของตนเอง

ในรัฐธรรมนูญ ๙ ฉบับที่ 16 มีเจตนารมณ์สำคัญในการปฏิรูปการเมืองไทย 3 ประการ หลักได้แก่ 1) การทำให้การเมืองเป็นของพลเมือง โดยการเพิ่มสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการเมืองทุกระดับ 2) การทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริต และชอบธรรมในการใช้อำนาจ และการเพิ่มอำนาจพลเมืองในการควบคุมการใช้อำนาจในทุกระดับ ทุกด้านอย่างมีประสิทธิภาพ และ 3) การทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ นายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำเพื่อประสิทธิภาพในการบริหาร<sup>10</sup> ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุในเจตนารมณ์ประการที่หนึ่งนั้น รัฐธรรมนูญ ๙ ฉบับที่ 16 จึงได้กำหนดให้มีช่องทางต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในทางการเมืองระดับท้องถิ่น อาทิ การกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 สามารถเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นได้แต่ต้องมีผู้ลงคะแนนถอดถอนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด การกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต่อประธานสภาท้องถิ่น

นอกจากนี้ในส่วนของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ หรือ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐธรรมนูญ ๙ ได้กำหนดว่าประชาชนมีสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลและข่าวสารของทางราชการ

---

<sup>9</sup> อรรถัย กักผล , เอกสารประกอบการบรรยาย เรื่อง การเมืองภาคประชาชนในกระบวนการพัฒนาท้องถิ่น หลักสูตรประกาศนียบัตรการพัฒนาเมืองสำหรับผู้บริหารท้องถิ่นรุ่นที่ 4 , วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.

<sup>10</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , ภาพรวมของรัฐธรรมนูญ ใน ภาพรวมของรัฐธรรมนูญ , กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า , 2546

สำหรับในส่วนของกรณีมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำประชาพิจารณ์นั้น รัฐธรรมนูญ ๙ ได้กำหนดว่ารัฐจะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผ่านกระบวนการประชาพิจารณ์เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจของรัฐว่าจะดำเนินการ หรือ ยกเลิกโครงการต่าง ๆ ที่จะดำเนินการ “การลงประชามติ” เป็นอีกช่องทางหนึ่งที่รัฐธรรมนูญ ๙ ฉบับนี้ได้กล่าวถึง ในฐานะที่เป็นเครื่องมือเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น หรือ ความต้องการด้วยการลงคะแนนเพื่อให้เกิด “มติ” ต่อเรื่องต่าง ๆ เช่น ในกรณีของการดำเนินการในโครงการใหญ่ ๆ หรือ การร่างกฎหมาย เป็นต้น

อย่างไรก็ตามในบทความฉบับนี้ ใคร่ขอกล่าวถึงและยกตัวอย่างเพียงในประเด็นช่องทางและกลไกที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนในส่วนของกรณีมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้แก่กรณีของการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการเข้าชื่อเพื่อการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เท่านั้น ซึ่งจะกล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป

### **กรณีการถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น**

**มาตรา 286** ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การลงคะแนนเสียงตามวรรคหนึ่งต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด

ในอดีต “การถอดถอน” ผู้บริหารท้องถิ่น หรือ สมาชิกสภาท้องถิ่นเป็น เป็นบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับดูแลดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมักจะเรียกกันโดยทั่วไปว่า “รัฐ” ผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้แล้วแต่รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และตั้งอยู่ในเขตเมืองหลวงของประเทศ เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย<sup>11</sup> ในการถอดถอน ทั้งนี้ด้วยความมุ่งหวังว่าทิศทางและแนวโน้มในการมีส่วนร่วมของประชาชน และ “ความเป็นพลเมือง” ของประชาชนจะเพิ่มสูงขึ้น ประกอบกับการเป็นประชาธิปไตยแบบตัวแทน ซึ่งประชาชนมีอำนาจในการ “เลือกตั้ง” ผู้แทนขึ้นมาทำหน้าที่แทนตนเอง ดังนั้น จึงเกิดแนวความคิดว่าประชาชนควรมีอำนาจในการ “ถอดถอน” หรือ “ยกเลิก” สถานะการเป็นผู้แทนที่ตนเองเลือกออกจากตำแหน่งได้ ดังนั้น จึงเพิ่มอำนาจให้แก่ประชาชน

<sup>11</sup> คณะกรรมการศึกษาแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อนำไปสู่การปฏิรูปการเมือง, กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , 2549. หน้า 109.

ในการ “ถอดถอน” ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นของตนเอง แต่การให้อำนาจดังกล่าวเป็นการให้อำนาจภายใต้เงื่อนไขว่าการถอดถอนจะทำได้ถ้าประชาชนจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และก่อให้เกิดพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

### **กรณีการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น**

**มาตรา 287** ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นให้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นการเปิดและขยายโอกาสให้แก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมตัดสินใจในการกำหนดกติกาในการอยู่ร่วมกันของสังคม เป็นการกำหนดหลักประเพณี ปฏิบัติ หรือปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล องค์กรต่าง ๆ ในท้องถิ่น เป็นการรักษาสีบท การพิทักษ์ผลประโยชน์ในการอยู่ร่วมกันภายใต้กฎ ระเบียบ หรือ กติกาของชุมชนท้องถิ่น และข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นเครื่องมือในการแสดงถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสาธารณะในอดีตการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นอำนาจของสภาท้องถิ่น แต่เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมการพัฒนาท้องถิ่น จึงได้เปิดโอกาสให้ประชาชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ ซึ่งข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้เองที่เป็นทิศทางและวิธีการในการพัฒนาท้องถิ่น และส่งผลให้เกิดพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

**มาตรา 285** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือ มาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือ ของราชการส่วนท้องถิ่น มิได้

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์ และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหาร

และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารและผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น หรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะตามมาตรา 286 และต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว มิให้นำบทบัญญัติวรรคสอง วรรคสาม และวรรคหก มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

รูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไป สามารถแบ่งได้ออกเป็น 4 รูปแบบ หลัก ๆ ได้แก่ 1) รูปแบบสภา กับ ฝ่ายบริหาร (Council-Executive Form) 2) รูปแบบคณะกรรมการ (Commission Form) 3) รูปแบบสภา – ผู้จัดการ (Council – Manager Form) และ 4) รูปแบบที่ประชุมเมือง (Town Meeting) และรูปแบบที่ค่อนข้างแพร่หลายที่สุด ได้แก่ รูปแบบสภา กับ ฝ่ายบริหาร เนื่องจากเป็นรูปแบบที่มีการแบ่งแยกชัดเจนระหว่างอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา สำหรับรูปแบบกับกับผู้บริหารนี้ หัวหน้าของฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) นายกเทศมนตรี (เทศบาล) และ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) นายกเมืองพัทยา (เมืองพัทยา) และ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (กทม.) และสำหรับหัวหน้าของฝ่ายสภา ได้แก่ ประธานสภา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา ต่างก็ใช้รูปแบบ “สภา กับ ฝ่ายบริหาร” เนื่องจาก มาตรา 285 ได้ก่อให้เกิดรูปแบบของโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ “สภา กับ ฝ่ายบริหาร” นอกจากนี้ยังได้กำหนดที่มาของผู้บริหารท้องถิ่น หรือ คณะผู้บริหารท้องถิ่น 2 รูปแบบ ได้แก่

- 1) คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่นที่มีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน
- 2) คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่นที่มีที่มาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

ทั้งนี้เป็นผลจากมาตรา 285 ได้ก่อให้เกิดพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542 เหตุเนื่องจากรูปแบบการปกครองแบบสุขาภิบาลเป็นการดำเนินงานภายใต้ “คณะกรรมการสุขาภิบาล” และผู้บริหารของสุขาภิบาลสมัยนั้น ซึ่งเรียกว่า “ประธานสุขาภิบาล” บางแห่งมีที่มาจาก การเสนอชื่อจากสภาท้องถิ่น และบางแห่งมาจากการแต่งตั้ง (นายอำเภอ) โครงสร้างลักษณะดังกล่าวไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และไม่เหมาะสมที่จะรองรับการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ และความจำเป็นดังกล่าวทำให้รูปแบบการปกครองแบบ “สุขาภิบาล” ซึ่ง ณ เวลานั้นมีจำนวน 980 แห่ง และยกฐานะเป็น “เทศบาลตำบล”

**สภาพปัญหาในทางปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รองรับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงาน การกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลัง ฉะนั้น หลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น จึงเป็นสิ่งที่เชื้อและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานเพื่อตอบสนองของความต้องการ และปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น

แม้ว่ารัฐธรรมนูญ ๙ จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในด้านต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม “ความมีอิสระ” ดังกล่าวก็เป็นอิสระที่ได้ถูกวางกรอบไว้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจหรือ ความเป็นอิสระในทางที่ผิด ไม่ถูกต้อง หรือ เป็นการใช้อำนาจอิสระอย่างไร้ขอบเขต จึงได้มีการพูดถึง “การกำกับดูแล” ควบคู่กับ “ความมีอิสระ” ซึ่งการกำกับดูแลดังกล่าวเป็นการกำกับดูแลโดยรัฐ ผ่านราชการบริหารส่วนกลาง

อย่างไรก็ตามเพื่อมิให้หลักการว่าด้วยการกำกับดูแล กลายเป็นอุปสรรค หรือ สิ่งกีดกั้นต่อความริเริ่ม และการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญ ๙ จึงได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา 283 ว่าในการกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐจะต้องดำเนินการเท่าที่จำเป็น และจะต้องมีวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือ ประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม<sup>12</sup>

ในความเป็นจริงปัจจุบัน พบว่า ความไม่พอดี หรือ ขาดความสมดุลระหว่าง “ความมีอิสระ” และ “การกำกับดูแล” เกิดจากการกำกับดูแลในปัจจุบันที่เป็นการกำกับดูแลที่ไม่มีเส้นแบ่งที่ชัดเจน จึงจำเป็นต้องใช้ดุลพินิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีการปรับระบบการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (CEO) นายอำเภอ และนั่นก็เป็นอีกเหตุปัจจัยและความสับสนหนึ่งที่ก่อให้เกิดการเหลื่อมทับกันในเชิงอำนาจหน้าที่และอำนาจการตัดสินใจและดำเนินการในกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแลไม่ว่าจะเป็นการกำกับดูแลการบริหารงาน การบริหารงานบุคคล การเงินการคลังและการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความกังวลอันเกิดจากระบบการกำกับดูแลที่รัดตัว ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งไม่กล้าที่จะดำเนินการบางอย่าง หรือ ไม่กล้าที่จะตัดสินใจในบางเรื่อง หรือ ไม่กล้าที่จะริเริ่มกิจกรรมและโครงการใหม่ ๆ อันเป็นเรื่องของประโยชน์สุขของประชาชนในพื้นที่ ฉะนั้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่กล้าที่จะดำเนินการใด ๆ เนื่องจาก “เกรง” และ “กลัว” ระบบการกำกับดูแล จึงทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเสียโอกาสในการพัฒนาในหลาย ๆ ด้าน และอุปสรรคต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นเครื่องกีดขวาง กักกันมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรของประชาชน และไม่สามารถดำเนินการเพื่อตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

---

<sup>12</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 , มาตรา 283 วรรค 2

**การกระจายอำนาจ เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นช่องทางในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

มาตรา 284 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นจุดเริ่มแรกที่ทำให้เกิดการขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรมในการกระจายอำนาจ เกิดความเปลี่ยนแปลงอีกหลายอย่างตามมา ไม่ว่าจะเป็นการร่าง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ทั้งนี้รูปธรรมและความเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดเจน ได้แก่ การถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะจากราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 245 ภารกิจใน 50 กรม 11 กระทรวง (ตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2535) และ ภายหลังจากเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงอันเป็นผลจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มีส่วนราชการที่มีการถ่ายโอนภารกิจ จำนวน 57 กรม 15 กระทรวง 1 หน่วยงานอิสระ

หากจะพิจารณาถึงจังหวะก้าวของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะสามารถแบ่งได้เป็น 2 ช่วง ได้แก่ ระยะเวลาที่ 1 เป็นระยะเวลา 1-4 ปีแรก (พ.ศ. 2544 – 2547) และ ระยะเวลาที่ 2 เป็นระยะเวลาหลังจากการถ่ายโอนในช่วง 4 แรกจนถึงระยะเวลา 10 ปี (พ.ศ. 2548 – 2553) ทั้งนี้ในแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะมีการกำหนดว่าในแต่ละช่วงเวลาจะมีการถ่ายโอนภารกิจในแต่ละภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใด และ ต้องถ่ายโอนภารกิจนั้น ๆ ให้แล้วเสร็จภายในปีงบประมาณใด

ในช่วงจังหวะแรกของการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบปัญหาและอุปสรรคในหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาซึ่งเกิดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองที่ยังไม่มีความรู้และความเข้าใจต่อประเด็นการกระจายอำนาจ และขาดความพร้อมในการจัดบริการสาธารณะ ปัญหาอันเกิดจากการขาดการประสานงานกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนราชการเดิมที่ทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ ปัญหาอันเกิดจากทัศนคติของข้าราชการในส่วนราชการเดิมที่ไม่ดีต่อการกระจายอำนาจ ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ก่อให้เกิดความล่าช้า และการหยุดชะงักของการกระจายอำนาจในบางช่วงเวลา ตัวเลขที่แสดงถึงจำนวนภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเติบโตอย่างช้า ๆ ค่อยเป็นค่อยไป และหยุดนิ่งและหลายภารกิจ แต่อย่างไรก็ตามปัญหาดังกล่าวข้างต้นก็เป็นปัญหาเพียงเล็กน้อยและสามารถที่จะแก้ไข ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงได้ แต่ปัญหาหนึ่งซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ และเป็นปัญหาหลักสำคัญที่ก่อให้เกิดความล่าช้า และความชะงักงันของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การปฏิรูประบบราชการ ซึ่งเป็นช่วงที่ก่อให้เกิดความสับสน ขาดความเชื่อมั่น ขาดแรงจูงใจในการทำงาน นอกจากนี้ “การยุบ” และ “การรวม” กรม และกระทรวงหลาย

ๆ แห่งเข้าด้วยกันภายใต้แนวคิดการปฏิรูประบบราชการทำให้ต้นทุนของการกระจายอำนาจเกิดความ สับสน ข้าราชการของส่วนราชการขาดความสนใจในประเด็นการกระจายอำนาจและเบนความสนใจไป ยังการคงอยู่ของส่วนราชการที่ตนสังกัดแทน

ด้วยจังหวะก้าวที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างการกระจายอำนาจ และการปฏิรูประบบราชการทำให้ การกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นล่าช้า สุดท้ายผลประโยชน์ที่ประชาชนซึ่งเป็น "ปลายทาง" ควรจะได้รับก็ล่าช้า และไม่เป็นไปตาม เจตนาธรรมและหลักการของการกระจายอำนาจอย่างที่ควรจะเป็นเท่าที่ควร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มุ่งให้เกิดการเมืองของภาคพลเมือง แทน การเมืองของนักการเมือง กลไกที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในการปกครองระดับท้องถิ่นได้ถูก พัฒนาขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการเข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและ สมาชิกสภาท้องถิ่นในกรณีที่ประพฤติปฏิบัติไม่เหมาะสม และการกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในการ เข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น อันเป็นการกำหนดกฎ กติกา และแนวทางการใช้ชีวิตร่วมกัน ภายในท้องถิ่น

การสร้างกลไก เพื่อให้เกิดโอกาสในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่น เป็นแนวคิดและหลักการที่ดี แต่ในระเบียบปฏิบัติและขั้นตอนการดำเนินงานต่าง ๆ ภายใต้กลไกเหล่านั้น ซับซ้อน และยุ่งยาก จนทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึง และเข้าใช้กลไกเหล่านี้ได้อย่างที่มุ่งหวังไว้

การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น และ ผู้บริหารท้องถิ่น เป็นเครื่องมือที่สำคัญสำหรับการ "เรียก คืน" ให้ได้มาซึ่งอำนาจของประชาชน ที่ได้มอบให้แก่ผู้แทนของตนเอง แต่อย่างไรก็ตามในฐานะตัวแทน ซึ่งผ่านกระบวนการเลือกตั้ง หากจะมีการถอดถอน หรือ ปลดออกจากตำแหน่งก็ต้องใช้กระบวนการและ กลไกทางกฎหมาย พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีกรอบที่เป็นสาระสำคัญ ได้แก่ การกำหนดตัวผู้มีอำนาจหน้าที่ รับผิดชอบในการดำเนินการ การกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องจำนวนรายชื่อเพื่อร้องขอให้มีการถอดถอนได้ การกำหนดหัวข้อ / รายละเอียดในคำร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอน การกำหนดวิธีการ กระบวนการ ขั้นตอนรายละเอียดการดำเนินการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น

และแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะมีการกำหนดไว้เกี่ยวกับการ ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และยังมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอน ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ แต่นับจาก พ.ศ. 2542 จนกระทั่งปัจจุบันยังคงมี เพียงกรณีเดียวที่มีการดำเนินการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่น ได้แก่ การเข้าชื่อเพื่อถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพรงน้ำม อำเภอกอสุ่มพิสัย จังหวัดมหาสารคาม และจากการศึกษาวิจัย เรื่อง กระบวนการว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่น : กรณีศึกษา

การเข้าชื่อถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพรงน้ำ อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม<sup>13</sup> พบว่า ปัญหาหลักที่ทำให้การถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพรงน้ำ ไม่สำเร็จเกิดจากสาระหลักที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในมาตรา 23

มาตรา 23 “การลงคะแนนเสียงเพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง หากมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ให้การเข้าชื่อถอดถอนบุคคลนั้นเป็นอันตกไป และจะมีการร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยสาเหตุเดียวกันไม่ได้”

ในกรณีมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และมีคะแนนเสียงจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลงคะแนนเสียง”

ในเบื้องต้น เมื่อจะมีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้บริหาร หรือ สมาชิกสภาท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันว่าประสงค์ที่จะให้มีการ “ลงคะแนนเสียง” โดยพระราชบัญญัติ ฯ ได้กำหนดจำนวนผู้มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงไว้ถึงกึ่งหนึ่ง หรือ ครึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ซึ่งก็หมายความว่าหากในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมด จำนวน 100,000 คน จะต้องมีการลงคะแนนเสียงเกิน 50,000 คน และหากในการลงคะแนนจริง มีผู้มาลงคะแนนจำนวน 60,500 คน พบว่า ในจำนวนผู้มาใช้สิทธิมีผู้ประสงค์จะให้บุคคลผู้ที่ไม่สมควรจะดำรงตำแหน่งนั้นออกจากตำแหน่ง จำนวน 32,000 คน ซึ่งหมายความว่าจำนวนผู้ที่จะให้ออกจากตำแหน่งไม่ถึงสามในสี่ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิลงคะแนน เพราะจำนวนสามในสี่ต้องเท่ากับ 45,375 คน ดังนั้น การลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้บริหารครั้งนั้นจึงไม่สำเร็จ

แม้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายจะมุ่งสร้างโอกาสให้กับประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองระดับท้องถิ่นโดยผ่านการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้บริหาร หรือ สมาชิกสภาท้องถิ่น แต่หากจะพิจารณาถึงเงื่อนไขที่วางไว้ในกรอบกฎหมาย นั้น พบว่าในความเป็นจริงอาจจะเป็นไปได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะจำนวนประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละเขตมีเป็นจำนวนมาก ในขณะที่จำนวนผู้ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งในแต่ละครั้งน้อยประมาณร้อยละ 50 – 60 เท่า ดังนั้น สำหรับกรณี “การถอดถอน”

<sup>13</sup> วุฒิสภา ตันไชย , กระบวนการว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่น : กรณีศึกษาการเข้าชื่อถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพรงน้ำ อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม , สถาบันพระปกเกล้า , 2548.

เงื่อนไขแรกเบื้องต้นที่กำหนดว่าจะต้องมีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเกินกึ่งหนึ่ง และการกำหนดว่าจะต้องมีผู้ลงคะแนน “ถอดถอน” อย่างน้อยสามในสี่นั้นจึงอาจจะเป็นเรื่องที่ยากลำบากสำหรับกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ และมีประชากรเป็นจำนวนมาก

หากจะพิจารณาถึงรูปแบบการบริหาร หรือ โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสากลประเทศต่าง ๆ จะเห็นว่ามีหลากหลายรูปแบบ และแต่ละรูปแบบก็มีคุณสมบัติ หรือ ข้อเด่น ข้อด้อยที่แตกต่างกันไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของ “ผู้จัดการเมือง” เป็นระบบที่มีฐานความคิดที่ว่า การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เปรียบเสมือนการบริหารงานของบริษัทเอกชน ที่ต้องมีการบริหารจัดการที่เป็นระบบ มีความโปร่งใส และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ในขณะที่เดียวกันผู้บริหารก็ต้องมี “ความเป็นมืออาชีพ” ในการบริหารจัดการเมืองด้วยเช่นกัน<sup>14</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 ได้กำหนดที่มาของผู้บริหารท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่นไว้ 2 ที่มา ได้แก่ ที่มาแรกกำหนดว่าผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และที่มาที่สองผู้บริหารท้องถิ่นอาจจะมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น และสืบเนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้เมืองพัทยาซึ่งเคยมี “ผู้จัดการเมือง” และทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารต้องเปลี่ยนเป็น “นายกเมืองพัทยา” ตามพระราชบัญญัติการบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 การจำกัดที่มาของผู้บริหารท้องถิ่น โดยเฉพาะผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไว้เพียง 2 ที่มา ซึ่งปัจจุบันก็ได้เปลี่ยนแปลงและกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นทุกรูปแบบให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเท่านั้น

การกำหนดไว้ในลักษณะนี้ เป็นการจำกัดโอกาสทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เนื่องจาก ฐานความคิดของการมีองค์กรปกครองรูปแบบพิเศษ ก็คือ เพื่อให้เมือง หรือ พื้นที่นั้น ๆ ต้องการการพัฒนา และ การบริหารที่มีความ “พิเศษ” ซึ่งคล่องตัว และตอบสนองต่อความเป็น “เมืองพิเศษ” เช่น เมืองพัทยา ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริหารจัดการในเขตพื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว ดังนั้น ผู้นำ หรือผู้บริหารท้องถิ่นของเมืองพัทยา จึงควรต้องเป็นผู้มีความรู้ ความชำนาญ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ และมีวิสัยทัศน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้น การกำหนดที่มาในลักษณะนี้จึงเป็นการปิดกั้นโอกาสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการได้มาซึ่งผู้บริหารที่เหมาะสม และเป็นการปิดกั้นการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ในฐานะที่เป็นเมืองที่ต้องการการบริหาร วิถีคิด และการดำเนินงานในลักษณะที่เป็น “เมืองพิเศษ”<sup>15</sup>

<sup>14</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ มรุต วันทนากกร , แนวคิดว่าด้วยฝ่ายบริหารเข้มแข็งกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทย, กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2546. น. 17.

<sup>15</sup> วุฒิสภา ตันไชย , “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” ใน เอกสารสรุปผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการโครงการเวทีท้องถิ่น , กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, กุมภาพันธ์ 2549.

อย่างไรก็ตามหากจะพิจารณาถึงโอกาสของการพัฒนาให้มี “เมืองพิเศษ” หรือ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเปิดโอกาสให้จังหวัดที่มีความพร้อมเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้<sup>16</sup>

มาตรา 78 “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

และหากจะพิจารณาสาระในมาตรา 78 แล้ว จะเห็นว่าเป็นการเปิดโอกาสให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษโดยหลากหลาย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งของแต่ละองค์กร ๆ แต่ความไม่สอดคล้องกันดังกล่าวทำให้เกิดข้อติดขัดในเชิงการบริหาร เพราะมีการส่งเสริม สนับสนุนให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอย่างหลากหลาย แต่ไม่ได้ส่งเสริมให้เกิดการบริหารจัดการที่ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งต้องการความพิเศษจริง ๆ ในเชิงการบริหารจัดการ

### การกระจายอำนาจก่อให้เกิด “ต้นทุน” ของการปกครองท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาในหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเมืองในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญมุ่งให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทั้งในส่วนของ “องค์กร” ซึ่งได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ในส่วนของ “ประชาชน”

ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญ ๆ ทำให้เกิดความชัดเจนในเชิงบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรูปธรรมที่เห็นได้ที่สุด ได้แก่ มาตรา 284 ที่ก่อให้เกิดการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจดังกล่าวก็คือ การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรของประชาชน มีความใกล้ชิดกับ

<sup>16</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 , มาตรา 78

ประชาชน และ ที่เข้าใจ - เข้าถึงปัญหาของประชาชนเป็นผู้จัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนใน  
ท้องถิ่นของตนเองแทนราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ความเปลี่ยนแปลงอันสืบเนื่องจากการกระจายอำนาจ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี  
เครื่องมือที่จะพัฒนาท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น หลายหลายรูปแบบ และครอบคลุมมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นภารกิจ  
ด้านการพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน การพัฒนาคุณภาพชีวิต การส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตย  
การบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม และการอนุรักษ์ฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาท้องถิ่น บทบาทและ  
หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชัดเจนขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชอบธรรมใน  
การจัดบริการสาธารณะและดำเนินงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งในฐานะที่เป็น  
องค์กรในพื้นที่ และ กฎหมาย ระเบียบรองรับอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่หลักในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น  
ทั้งนี้ ปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมี  
ประสิทธิภาพนั้น ได้แก่ รายได้ เพราะหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยก็ย่อมจัดบริการ หรือ  
สวัสดิการให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้น้อย ทั้งนี้ หากจะพิจารณาถึงแหล่งที่มารายได้ขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีที่มาจาก 3 แหล่งรายได้หลัก ได้แก่ รายได้จากภาษีอากร รายได้อื่นที่มีใช้ภาษี  
อากร และ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ประกอบกับเงื่อนไขในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นว่าจะต้องมีการถ่ายโอนภารกิจ (งาน) ถ่ายโอนบุคลากร (คน) ถ่ายโอนงบประมาณ (เงิน)  
และ การปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการกระจายอำนาจ ทั้งนี้  
ในส่วนของการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แผนการกระจายอำนาจให้แก่  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระบุว่า ต้องมีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้  
สอดคล้องกับการกระจายภารกิจ กล่าวคือ ต้องจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยกว่า  
ร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาลในปี พ.ศ. 2544 และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเพื่อให้องค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาลในปี พ.ศ. 2549

สืบเนื่องจากการกำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้น ทำให้สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ต่อรายได้ของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วงปีงบประมาณ 2540 ซึ่งเป็นช่วงปีก่อนที่จะมีการ  
กำหนดนโยบายการกระจายอำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นร้อยละ 11.13  
ปีงบประมาณ 2541 มีสัดส่วนรายได้คิดเป็น 13.34 ปีงบประมาณ 2542 มีสัดส่วนรายได้คิดเป็น 13.79  
และปีงบประมาณ 2543 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นร้อยละ 13.31 ของรายได้รัฐบาล  
และสำหรับในช่วงหลังที่มีการกำหนดในแผนการกระจายอำนาจ พบว่า ในปีงบประมาณ 2544 องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นร้อยละ 20.68 ปีงบประมาณ 2545 มีรายได้คิดเป็นร้อยละ 21.88  
ปีงบประมาณ 2546 มีสัดส่วนรายได้เท่ากับร้อยละ 22.16 ปีงบประมาณ 2547 มีรายได้คิดเป็นร้อยละ

22.75 ปีงบประมาณ 2548 มีรายได้คิดเป็นร้อยละ 23.50 ปีงบประมาณ 2549 มีรายได้คิดเป็นร้อยละ 24.05 และ ในปีงบประมาณปัจจุบัน 2550 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้ต่อรายได้รัฐบาล คิดเป็นร้อยละ 25.17 เป็นเงินรวม 357,424.15 ล้านบาท

ทั้งนี้เมื่อแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระบุไว้ในลักษณะดังกล่าวข้างต้น ทำให้สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงปีงบประมาณก่อนที่จะมีการกำหนดให้มีแผนการกระจายอำนาจ ฯ ดังนั้น จึงเป็นเครื่องรับประกันได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น ก็ย่อมหมายความว่า ความสามารถในการจัดบริการสาธารณะ และสวัสดิการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เพิ่มขึ้น สุดท้ายประชาชนก็จะได้รับประโยชน์จากการจัดบริการสาธารณะ และการจัดสวัสดิการอย่างครบถ้วนและมีคุณภาพที่สุด

ด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรของประชาชน ประชาชนเป็นเจ้าของ และทำงานเพื่อประชาชน ดังนั้น จึงเป็นความได้เปรียบในเชิงพื้นที่และการทำงานด้านการพัฒนาท้องถิ่น และด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหาและความต้องการของประชาชน ดังนั้นจึงสามารถที่จะมองและวิเคราะห์ปัญหา และความต้องการได้อย่างถ่องแท้ ถูกต้อง และครอบคลุม และเมื่อมองเห็นสภาพปัญหาและความต้องการได้อย่างถูกต้อง ก็จะสามารถที่จะวิเคราะห์ทางเลือกอันเป็นหนทางในการแก้ไขปัญหาได้อย่างสมคูล สอดคล้อง และกลมกลืน

นอกจากความได้เปรียบในเชิงพื้นที่และความใกล้ชิดแล้ว ความได้เปรียบและความเหมาะสมอีกประการหนึ่งได้แก่ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานกำลัง อันเป็นเครื่องมือในการสร้างการมีส่วนร่วมและการทำงานร่วมกับชาวบ้านที่หลากหลาย และทันสมัย อาทิ การมีผู้บริหารองค์กรซึ่งมาจากคนในพื้นที่ การมีสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งอาศัยกระจายตัวอยู่ในทุกเขตพื้นที่รับผิดชอบ และนอกจากนี้แล้วในกระบวนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในปัจจุบันได้เน้นและให้ความสำคัญกับกระบวนการประชาคม ยังพบว่า ประชาคมเป็นฐานหนุนสำคัญในการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระจายอย่างทั่วถึงทั้งประชาคมในระดับหมู่บ้าน ประชาคมตำบล ประชาคมอำเภอ และประชาคมจังหวัด ซึ่งนั่นก็หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะทำงานได้ในแนวลึกและแนวกว้าง อีกเหตุผลหนึ่งซึ่งเป็นการได้เปรียบในเชิงเครื่องมือ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มี “กระบวนการ” ทำงานเป็นเครื่องมือที่สำคัญ เนื่องจากทุกกระบวนการทำงาน ตั้งแต่การริเริ่มโครงการ การดำเนินกิจกรรม การประเมินผลกิจกรรม ล้วนต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญ ดังนั้น กระบวนการเหล่านี้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้สั่งสมมานานย่อมเป็นเครื่องเกื้อหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่รับผิดชอบในภารกิจเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกลไกที่สำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น มีภารกิจ อำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน มีงบประมาณเป็นของตนเอง มีความคล่องตัวในเชิงการบริหารงาน การบริหารงบประมาณ และมีต้นทุนต่าง ๆ สำหรับการพัฒนาท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการภายในองค์กรด้วยเป็นสำคัญ

“ธรรมาภิบาล” หรือ “การบริหารจัดการที่ดี” เป็นแนวคิดและหลักปฏิบัติที่มุ่งให้องค์กรเกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน บุคคลในองค์กรมีความพึงพอใจในระบบการบริหารงาน ขณะเดียวกันผู้รับประโยชน์ หรือ ผู้มีส่วนได้เสียก็มีความพึงพอใจในระบบการบริหารงานและได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานขององค์กรอย่างสูงสุด ภายใต้แนวคิดในการบริหารจัดการองค์กรแนวใหม่ มุ่งหวังให้องค์กรดำเนินงานด้านการบริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาล หรือ หลักว่าด้วยการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบันเองก็ได้ยึดถือหลักนี้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน หัวใจสำคัญของการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลประกอบด้วย 6 ประการ ได้แก่ หลักคุณธรรม (การดำเนินการที่มีคุณธรรม) หลักนิติธรรม (การดำเนินการที่มีระเบียบ กฎเกณฑ์) หลักความรับผิดชอบ (การดำเนินการที่เน้นกระบวนการในการแก้ไขปัญหา การตอบสนองความต้องการ) หลักความโปร่งใส (การดำเนินการที่มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้) หลักการมีส่วนร่วม (การดำเนินการที่เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนในการแสดงความคิดเห็น หรือ เสนอแนะ) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (การดำเนินงานที่มุ่งยึดถือความคุ้มค่า และการเกิดประโยชน์สูงสุด)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีความพยายามที่จะริเริ่มและพัฒนาระบบการบริหารจัดการองค์กรให้เป็น “องค์กรแห่งธรรมาภิบาล” อาทิ เทศบาลนครตรัง จังหวัดตรัง มีการจัดทำข้อบัญญัติห้ามดื่มสุราในสวนสาธารณะ เพื่อเป็นกำหนดกติการ่วมกันของประชาชนที่พักอาศัยในเขตเทศบาลนครตรังร่วมกัน เทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น จัดให้มีศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ ผู้รับฟังความคิดเห็น และ ปณ.สำหรับแจ้งเหตุฉุกเฉิน ร้องทุกข์ และร้องเรียน องค์การบริหารส่วนตำบลเวียงจังหวัดเชียงราย เปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมตรวจสอบการดำเนินงาน โดยมีการแต่งตั้งประชาชนให้เป็นการรวมการในทุกชั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เทศบาลนครยะลา จังหวัดยะลา เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้พบเห็นการทุจริตทางหมายเลขโทรศัพท์ 0-7321-4898 และ [www.yalacity.com](http://www.yalacity.com) เทศบาลตำบลกำแพง จังหวัดสงขลา กำหนดให้มีการแจ้งให้ประชาชนทราบทุกครั้งเมื่อมีการทำสัญญาจ้างในทุกกรณี เทศบาลนครภูเก็ต จัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปีให้ประชาชนและหน่วยงานในพื้นที่ทราบเพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานราชการทราบว่าเทศบาลมีแผนและผลในการดำเนินการอย่างไร ทั้งนี้เพื่อแสดงความโปร่งใสในการทำงาน องค์การบริหารส่วนตำบลเวียงพางคำ จังหวัดเชียงราย มีการจัดประชุมประชาคมสัญจรหมุนเวียนไปในแต่ละหมู่บ้าน เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ ได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น และสะท้อนความต้องการได้อย่างทั่วถึง องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด้าย จังหวัดเชียงราย เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าร่วมรับฟังในการประชุมสภา เทศบาลนครขอนแก่น

จัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างเทศบาล ประชาชน องค์กรภาคธุรกิจเอกชน ส่วนราชการในเขตเทศบาล ในรูปแบบที่เรียกว่า “สภาเมืองขอนแก่น” เพื่อให้สภาเมืองขอนแก่นเป็นเวทีในการแลกเปลี่ยน ข้อมูล ความรู้ และความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของเทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลนคร ตริ่ง ได้พัฒนาระบบการควบคุมภายใน และจัดทำคำรับรองร่วมภายในองค์กรเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรและการบริการประชาชน เทศบาลเมืองท่าข้าม จังหวัดสุราษฎร์ธานี จัดให้มีการประชุม ร่วมกันระหว่างหัวหน้าส่วนงานต่าง ๆ ในทุกเช้าวันจันทร์ เพื่อแลกเปลี่ยน เรียนรู้ร่วมกันระหว่างพนักงาน และเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในการดำเนินงาน เทศบาลนครอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี จัดให้มีศูนย์ One stop service เพื่อให้บริการแก่ประชาชนในด้านงานทะเบียน องค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว จังหวัด เชียงใหม่ เปิดให้บริการประชาชนในวันเสาร์ และอาทิตย์ เพื่อให้ประชาชนในเขตบริการที่ทำงานระหว่าง จันทร์ – ศุกร์ เป็นต้น

เหล่านี้เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าจะมีลักษณะองค์กรเป็น 3 ลักษณะ ซึ่งได้แก่ การเป็นองค์กรของประชาชน องค์กรกึ่งราชการ และองค์กรการเมือง แต่ในความ แตกต่างกันในธรรมชาติของทั้ง 3 ลักษณะนี้ ความเหมือนกัน หรือ สิ่งที่ช่วยยึดโยงให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นดำเนินงานเพื่อพัฒนาท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ได้แก่ การบริหารจัดการองค์กรตามหลักธรรมาภิ บาล หรือ การบริหารจัดการที่ดี โดยมุ่งหวังการให้บริการประชาชน และประโยชน์สุขของประชาชนเป็น สำคัญ

การกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งทางตรงของประชาชน ถือว่าเป็นการ เปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่สำหรับผู้บริหารท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น เอง จะสามารถทำงานได้ดีขึ้น หรือมีความมั่นใจในการทำงานมากขึ้น เนื่องจากกลไกการทำงานของ ผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งหมายถึง “กลไกในการต่อรองอำนาจ หรือผลประโยชน์ของสภาท้องถิ่น” จะลดลง ซึ่ง จะทำให้การทำงานของผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีเอกภาพ ความต่อเนื่อง นอกจากนี้การที่ผู้บริหาร ท้องถิ่นได้รับมอบหมายจากประชาชนในเขตพื้นที่ในคะแนนเสียงที่ค่อนข้างสูง และสัญญาที่เคยให้ไว้กับ ประชาชนดังกล่าวเป็นข้อผูกมัดระดับท้องถิ่นว่าผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องทำงานตามนโยบาย หรือ ทำ ตามสิ่งที่เคยหาเสียงไว้กับประชาชนให้มากที่สุด ฉะนั้นผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องยึดถือสัญญาประชาคมไว้ เป็นหลัก และในครั้งต่อไปสำหรับการเมืองในระดับท้องถิ่นก็จะยึดนโยบายในการดำเนินงานเป็นสำคัญ ซึ่งเรียกว่า “การเมืองเชิงนโยบาย” ซึ่งหากการปกครองท้องถิ่นของไทยเป็นการเมืองเชิงนโยบาย หมายความว่า ประชาชนก็จะสามารถตัดสินใจเลือกผู้บริหารผ่านนโยบายที่นำเสนอเป็นทางเลือกได้ และการแถลงแผน และผลการดำเนินงานตามนโยบายที่ได้วางไว้จะช่วยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของผู้บริหารท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ การที่ ผู้บริหารท้องถิ่นมีโอกาสที่จะแสวงหาคนที่ฝีมือ หรือ คนที่มีความชำนาญ มีความรู้เฉพาะทางมาร่วมใน

การทำงานมากยิ่งขึ้น เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นมีโอกาสที่จะแต่งตั้งรองนายก ที่ปรึกษา และเลขา ฯ ซึ่งเป็นคนที่มีความชำนาญเฉพาะด้านที่เหมาะสมกับปัญหา หรือสถานการณ์ของท้องถิ่น

นอกจากนี้ในการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ามาทำหน้าที่ “ผู้บริหารท้องถิ่น” ไว้ อาทิ การกำหนดว่าผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีอายุไม่น้อยกว่า 25 ปี หมายถึงว่า ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมีวุฒิภาวะระดับหนึ่ง การกำหนดว่าผู้บริหารจะต้องไม่มีส่วนได้เสีย เกี่ยวข้องกับสัญญา หรือ อุดมกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดลักษณะนี้ช่วยให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างน้อยก็ได้บุคคลที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง และเป็นการลดความเสี่ยงในการบริหารงานที่อาจจะก่อให้เกิดการทุจริต คอร์รัปชันในโอกาสต่อไป เป็นต้น และสิ่งเหล่านี้เองจะช่วยให้ผู้บริหารท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ ประชาชนก็ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่และสูงสุดเช่นกัน

แม้ว่าในระบบประชาธิปไตย ซึ่งมีความหมายทั้งในเชิงรูปแบบ ซึ่งหมายถึง การที่ประชาชนได้เลือกผู้แทนของตนเองเข้าไปทำหน้าที่แทนตนเองแล้ว ประชาธิปไตยในเชิงวิถีชีวิตก็จำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาท้องถิ่น และการดำเนินงานร่วมกันระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรอบคอบ รอบด้านมากยิ่งขึ้น การมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการพัฒนา และกระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาทักษะทางปัญญา ร่วมกัน การมีส่วนร่วมเป็นการลดปัญหาด้านความขัดแย้งและไม่ลงรอยกัน การมีส่วนร่วมทำให้เกิดการประหยัดงบประมาณ ในกรณีของโครงการที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชน และสอบถามความคิดเห็นของประชาชนก่อนที่จะมีการดำเนินการ

ดังนั้น ในกระบวนการบริหารจัดการองค์กร จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญ ฯ ได้ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีสิทธิในการเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือ เข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่นไม่กรณีไม่สมควรที่จะดำรงตำแหน่ง หรือ ประชาชนมีสิทธิที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ หรือ การที่ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นผ่านการประชาพิจารณ์ในกรณีโครงการ หรือ การดำเนินการใหญ่ ๆ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อประชาชน

การมีส่วนร่วมในการเมืองระดับท้องถิ่น จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ ขณะเดียวกัน ประชาชนในท้องถิ่นก็จะกลายเป็น “พลเมือง” ที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูงขึ้น

**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น**

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะเป็นรัฐธรรมนูญ ฯ ฉบับแรกในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยที่มีสาระว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นมากที่สุด แต่ในวันที่ 1 ตุลาคม 2549 ได้มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (ฉบับที่ 16) และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2549 (ฉบับที่ 17) และในมาตรา 19 ในรัฐธรรมนูญ ฯ ฉบับที่ 17 ระบุว่าจะต้องมีการร่างรัฐธรรมนูญ ฯ ฉบับที่ 18 ขึ้น และได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการต่าง ๆ ในการร่างรัฐธรรมนูญ ฯ <sup>17</sup> ซึ่งในการร่างรัฐธรรมนูญ ฯ ฉบับที่ 18 นั้น ควรต้องมีการคงไว้ซึ่งเจตนารมณ์ เรื่องการส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งคงไว้ซึ่งเจตนารมณ์เรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ตามหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ฉะนั้น ในรัฐธรรมนูญ ฯ ฉบับที่ 18 จึงควรให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น อาทิ ปัญหาอันเกิดจากการขาดความสมดุลกันระหว่างความเป็นอิสระของท้องถิ่น และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น “เกรง” และ “กลัว” ในระบบการกำกับดูแล จนลี้มว่าตนเองมีความเป็นอิสระในการบริหารงานท้องถิ่น และไม่กล้าที่จะดำเนินการในกิจกรรม และโครงการบางประการ จนทำให้ประชาชนเสียโอกาสในการพัฒนา ดังนั้น ควรจะกำหนดไว้ให้ชัดเจนว่ารัฐ หรือ ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ควรจะมีอำนาจในการกำกับดูแลมากน้อยเพียงใด และ ในส่วนของรูปแบบและวิธีการ ความเข้มข้นในการกำกับดูแลจะต้องผันแปรตามขนาด และรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะมีการสร้างมาตรฐานที่ชัดเจน เพื่อป้องกันและลดปัญหาเรื่องการกำกับดูแลที่อิงอยู่กับดุลพินิจส่วนบุคคล

ปัญหาอันเกิดจากความไม่สอดคล้องกันระหว่างจังหวะก้าวของการกระจายอำนาจกับบริบทแวดล้อมต่าง ๆ อาทิ การปฏิรูประบบราชการ ทศนคติที่ไม่ดีต่อการกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่นของข้าราชการสังกัดราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ต้องมีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในการปรับปรุง แก้ไขประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจในรัฐธรรมนูญ ฯ ฉบับที่ 18 นั้น ควรจะมีการกำหนดให้ชัดเจนว่าจะยังคงเจตนารมณ์เรื่องการกระจายอำนาจเหมือนเช่นในรัฐธรรมนูญ ฯ ฉบับที่ 16

สำหรับปัญหาอันเกิดจากความ “ยาก” และ “ซับซ้อน” ของกลไกการมีส่วนร่วมที่รัฐธรรมนูญ ฯ ฉบับที่ 16 ได้วางไว้ เช่น การเข้าชื่อเพื่อขอถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น และการเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น นั้น พบว่าปัญหาส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากการกำหนดสัดส่วนที่สูงเกินไป ซึ่งเป็นการปิดกั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขและลดสัดส่วนลง หรือ

---

<sup>17</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2549 , มาตรา 19

กำหนดสัดส่วนไว้ในลักษณะแปรผันตามรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ อาจกำหนดให้มีสัดส่วนต่ำกว่าในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ทั้งเพื่อส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมได้ง่ายขึ้น และ เพื่อให้การมีส่วนร่วมในการดำเนินการนั้น ๆ เกิดสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ฯ อย่างแท้จริง

สำหรับกรณีปัญหาอันเกิดจากการจำกัดที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นที่จะต้องมาจากการเลือกตั้งทางตรงของประชาชน และมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น และการจำกัดที่มาในลักษณะนี้ทำให้เกิดข้อจำกัดทางโอกาสในการบริหารงานท้องถิ่นนั้น ดังนั้น ควรจะต้องเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจาก การ “แต่งตั้ง” หรือ “จ้าง” หรือ “กรณีอื่น ๆ” ได้ เพื่อให้ตอบสนองต่อการบริหารงานที่ต้องการความเฉพาะในการบริหารงาน ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กร

นอกจากในรัฐธรรมนูญ ฯ ฉบับที่ 18 จะต้องให้ความสำคัญกับการปรับปรุง แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ในรัฐธรรมนูญ ฯ ฉบับใหม่ ควรต้องมีการกำหนดประเด็นใหม่ ๆ ที่จำเป็นต่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไว้ด้วย อาทิ ประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเน้นหลักการว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องสร้างช่องทาง กลไก และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้โดยง่าย สะดวก และปลอดภัย อย่างไรก็ตามประกอบกับการสร้างโอกาส และช่องทาง จะต้องมีการสร้างแรงจูงใจแก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญ และเข้ามีส่วนร่วม

นอกจากนี้ ควรกำหนดว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ประชาชนควรมีส่วนร่วมในประเด็นใดบ้าง เช่น กำหนดให้ชัดเจนว่าประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการประชุมสภาท้องถิ่น และ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ควรจะมีการกำหนดให้ชัดเจนว่า จะต้องจัดให้มีการประชุมสภาท้องถิ่นร่วมกับประชาชน องค์กรภาคเอกชน หรือ องค์กรประชาชน การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีการประชุมร่วมกันกับประชาชน องค์กรภาคเอกชน องค์กรภาคประชาชน การกำหนดให้มีการติดประกาศข้อบัญญัติท้องถิ่น ข้อบัญญัติงบประมาณ ให้ประชาชนทราบ เป็นต้น

นอกจากประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นแล้ว ควรมีการกำหนดประเด็นเรื่องการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ โดยกำหนดให้ใช้มาตรฐานเดียวกับข้าราชการ เพื่อมิให้เกิดความแตกต่างในมาตรฐานระหว่างข้าราชการซึ่งเป็นคนของส่วนราชการ และพนักงานท้องถิ่น ซึ่งเป็นคนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเหตุผลที่ควรจะมีมาตรฐานเดียวกัน เนื่องจากบุคคลทั้งสองกลุ่มล้วนแต่ต้องปฏิบัติงานเพื่อประชาชนเหมือนกัน

จะเห็นได้ว่าหลักการ และแนวคิดหลายอย่างในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นหลักการที่ดีอย่างยิ่ง แต่ “หยุดนิ่ง” เนื่องจากไม่ได้มีการบัญญัติไว้ว่าให้มีการออกกฎหมายลูก หรือกฎหมายประกอบให้แล้วเสร็จและมีผลบังคับใช้เมื่อใด ดังนั้น จึงไม่มีการร่างกฎหมายลูก หรือกฎหมายประกอบขึ้น ฉะนั้น เพื่อให้เกิดการบังคับใช้และคงไว้ซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงควรมีการระบุให้ชัดเจนว่าต้องมีกฎหมายประกอบในแต่ละหลักการอย่างไรบ้าง และในบางกรณีเพื่อให้เกิดผลในการปฏิบัติจริง อาจต้องมีการกำหนดช่วงปีที่ให้มีการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ในกรณีการกำหนดให้มีกฎหมายประกอบนี้ อาจจะสามารถนำไปพิจารณาในส่วนของหมวดอื่น ๆ ได้เช่นกัน

การปกครองท้องถิ่น เป็นกลไกที่สำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นกลไกในการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกันระหว่างประชาชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคราชการ ภาคธุรกิจเอกชน และองค์กรภาคประชาชน ฉะนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นฉบับ ที่ 18 จึงควรให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจ และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นเป็นสำคัญ