

แนวทางการปรับปรุงฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล

รองศาสตราจารย์ฉัตรสุมน พงฺกณิกโยธิน* และผู้ช่วยศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ**

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ของการศึกษาเพื่อ 1) ศึกษาแนวทางการปรับปรุงฐานะ รูปแบบ และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล 2) ศึกษา ปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วน ตำบล โดยใช้การศึกษารวบรวมข้อมูลที่เป็นเอกสาร โดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารเกี่ยวข้องต่างๆ เป็นหลัก วิธีค้นหาข้อมูลจาก “คำสำคัญ (Key words)”

ผลการศึกษา พบว่า แนวทางการปรับปรุงฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการยกฐานะ จาก อบต. ขึ้นเป็นเทศบาลให้ตราเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย โดยมีหลักเกณฑ์และขั้นตอนจัดตั้ง เป็นเทศบาลตำบลโดยมาตรา 42 วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ. 2537 และมาตรา 9 มาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งมีเงื่อนไขที่ขึ้นอยู่กับ รายได้และขนาดของประชากรเป็นหลัก โดยต้องแสดงเหตุผลและความเห็นขององค์การบริหารส่วน ตำบลและได้รับความเห็นชอบจากนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดตามลำดับ ปัญหาและอุปสรรค ในการปรับปรุงฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลมีสาเหตุมาจาก 1) อำนาจของผู้บริหารในระดับ พื้นที่ การปรับปรุงฐานะการปกครองทำให้ผู้บริหาร อบต. สูญเสียตำแหน่ง 2) ความสามารถทางการ คลังและการจัดการรายได้ และ 3) ปัญหาประชากร ในบางพื้นที่มีการเคลื่อนไหวประชากรมาก การศึกษานี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะให้มีการจัดทำมาตรการบังคับเพื่อให้ฐานะของ อบต. มีความ เหมาะสม ทั้งขนาด ประชากร รายได้ และการออกกฎหมายให้ประชากรในพื้นที่สามารถลงมติ ปรับปรุงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล หน่วยกำกับดูแลควรจัดให้มีการลงชื่อเพื่อควมรวม ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการลงมติเรื่องการขยายขอบเขตหน่วยการปกครอง หน่วยงานที่ มีหน้าที่ในการกำกับดูแล อบต. ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยนายอำเภอและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องซึ่ง มีหน้าที่ตามกฎหมายโดยดำเนินการพัฒนาศักยภาพในการกำกับดูแล อบต.

คำสำคัญ: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจ องค์การบริหารส่วนตำบล [อบต.]
การควมรวม

* คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

** คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

Improvement of Local Government Status: A Case Study of Tambon Administrative Organization

Assoc.Prof. Chardsumon Prutipinyo and Assist. Prof. Siriphan Polrob***

Abstract

This study aimed to 1) study the ways to improve status and mission of the Thai local administration organization Thailand 2) study the problems of the local administration organization. This is a documentary, qualitative legal research collecting relevant various documents related primarily from searching the "key words".

The results indicated that guideline for improving status of local administration organizations was to promote Subdistrict (Tambon) Administration Organizations [*Or Bor Tor*] to municipalities by enacting the Interior Ministry Announcement and by applying the criteria and procedure established by article 42 Clause 1 of the Tambon Council and Tambon Administration Authority Act B.E 2537, and article 9, 12 of the Municipal Act B.E. 2496. To promote *Or Bor Tor* to Municipalities, income and population size must be taken into account. Opinions on the promotion must go through district, province, and Interior Ministry, respectively. Problem and obstacles to promotion of *Or Bor Tor* to municipalities were 1) loss of power of local administrations; 2) financial and management abilities; and 3) excessive population migration in some area. From this study, results suggested that in order to make the *Or Bor Tor* status having a proper size of population and income, controlling measures should be operated. Moreover, a consensus from local people must be achieve to adjust structure of *Or Bor Tor*. Additionally, regulatory authorizes should provide community participation in voting on administrative areas expansion. Furthermore, the regulatory authorizes which are responsible for controlling *Or Bor Tor* are such as provincial governor through district official and related authorities, who legally are responsible for improving the potential to monitor and regulate *Or Bor Tor* effectively

Key words: Local Administrative Organization, decentralization, Subdistrict (Tambon) Administration Organizations [*Or Bor Tor*], merger/acquisition

* Public Health Faculty, Mahidol University.

** Faculty of Laws, Sukhothai Thammathirat Open University

บทนำ

การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินของทุกประเทศ และมีความใกล้ชิดกับประชาชน จากทิศทางตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตลอดจนพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ดังกล่าว ทำให้การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปรับเปลี่ยนไป และตลอดทั้งการจัดบริการสาธารณะให้เป็นไปตามมาตรฐานตามที่ประชาชนมุ่งหวัง เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือเพื่อประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

ในการศึกษาของ Wongpreedee (2007) ได้อธิบายถึงการกระจายอำนาจในประเทศไทยว่าเริ่มขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 (ที่ได้เริ่มมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น) โดยได้ส่งผลต่อการผ่องถ่ายในด้านอำนาจหน้าที่ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านงบประมาณ ซึ่งจากเดิมที่เคยอยู่ภายใต้การบริหารราชการส่วนกลางและภูมิภาคให้ถูกกระจายลงสู่ท้องถิ่นอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ในขณะที่เดียวกันสภาพการณ์ดังกล่าวยังได้ส่งผลต่อบรรยากาศการเลือกตั้งของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ที่มีการแข่งขันกันอย่างเข้มข้นและรุนแรง ในทำนองเดียวกัน เวียงรัฐ เนติโพธิ์ (2551) อธิบายว่าการกระจายอำนาจที่ผ่านมาได้ส่งผลถึง (1) ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีลักษณะของการจัดการปกครองที่มีตัวแทนมาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยทั่วทุกพื้นที่ทั้งประเทศ ทำให้การเมืองเรื่องการเลือกตั้งขยายไปสู่การเมืองระดับรากหญ้ามากยิ่งขึ้น ประชาชนทั้งในเมืองและในชนบทต่างก็เข้ามามีส่วนในการเลือกตั้งมากยิ่งขึ้นและเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้นำชุมชนในระดับต่างๆ ได้มีโอกาสเข้าสู่การแข่งขันตามระบอบประชาธิปไตยอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน (2) อำนาจรัฐเปลี่ยนมือจากข้าราชการส่วนกลางที่ถือครองอำนาจไว้นานไปสู่นักการเมืองท้องถิ่น แม้ว่าส่วนใหญ่นักการเมืองเหล่านี้จะมาจากกลุ่มทุนรายใหญ่ แต่กลุ่มทุนรายเล็กๆ หรือผู้นำชุมชนรายย่อยก็สามารถเบียดเข้ามามีส่วนแบ่งทางอำนาจได้เช่นกัน และ (3) การเพิ่มขึ้นของงบประมาณอย่างมาก โดยเฉพาะในเขตเมือง ซึ่งเป็นแหล่งผลประโยชน์ ที่ทำให้เกิดการแข่งขันกันเพื่อเข้าชิงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มข้นและรุนแรงยิ่งขึ้น ในด้านของการถ่ายโอนอำนาจนั้น ในงานวิจัยของ เวียงรัฐ เนติโพธิ์ (2554) ที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการถ่ายโอนสถานีนอนมัย โดยพบว่า ปัญหาของการถ่ายโอนอำนาจสู่ท้องถิ่นในกรณีดังกล่าวนี้ สาเหตุเกิดมาจากกระบวนการทั้งในระดับส่วนกลางและในระดับท้องถิ่น กล่าวคือ ในระดับส่วนกลางนั้นเกิดจากความล้มเหลวในการบังคับใช้กฎหมายซึ่งต้องขึ้นอยู่กับส่วนกลางเป็นหลักโดยส่วนกลางยังคงยึดถือความชำนาญเฉพาะด้านมากกว่าหลักการกระจายอำนาจส่วนในระดับท้องถิ่นนั้นปัญหาเกิดจากการที่ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ ซึ่งมักจะรอรับงบประมาณและรองรับนโยบายจากรัฐบาลเป็นหลัก ทำให้ผู้บริหารของท้องถิ่นมองข้ามความสำคัญของการถ่ายโอนเพราะถือว่าเป็นภาระงานที่ไม่ส่งผลต่อการรักษาฐานคะแนนเสียงมากนัก นอกจากนี้แล้วท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดในด้านของความรู้และความชำนาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับการบริการสาธารณสุขแก่ประชาชนอีกด้วย ทำให้การถ่ายโอนภารกิจด้านการให้บริการสาธารณสุขให้กับท้องถิ่นยังเป็นไปอย่าง

ล่าช้า ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2552) ที่อธิบายว่า ถึงแม้การกระจายอำนาจ ด้านการถ่ายโอนภารกิจจะดูก้าวหน้าไปกว่ามิติด้านอื่นๆ แต่ความก้าวหน้าที่เกิดขึ้นนั้นยังเป็นแค่เพียงความก้าวหน้าในเชิงหลักการเท่านั้น นอกจากนี้ ยังพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักเป็นเพียงการมีส่วนร่วมในเชิงรูปแบบ โดยการถูกระดมและเข้ามามีส่วนร่วมโดยไม่เข้าใจในแนวทางปฏิบัติในการมีส่วนร่วม ทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยมากเป็นแบบการรับทราบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากรายงานการบริหารการเงินการคลังสาธารณะของประเทศไทยซึ่งจัดทำโดยธนาคารโลก (2555) พบว่า ประเทศไทยมีความเหลื่อมล้ำอยู่ในระดับสูง โดยเกิดขึ้นมาจากการกระจุกตัวของการกระจายรายได้ที่ยังอยู่ในเขตเมืองหลวงมากกว่าต่างจังหวัด โดยมีอยู่ 3 ปัจจัยที่นำมาสู่ความไม่เสมอภาค คือ 1) การกระจุกตัวของงบประมาณและการให้บริการสาธารณะ 2) โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของไทยมีความซ้ำซ้อนในหน้าที่รับผิดชอบมากเกินไป และ 3) การติดตามและประเมินผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประชาชนในความดูแลน้อยกว่า 5,000 คน มีจำนวนมากถึง 3,000 แห่ง ซึ่งการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพต้องมีประชาชนมากกว่า 10,000 คน และหากควมรรมององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ให้ซ้ำซ้อนมากเกินไปได้ การจัดการด้านงบประมาณจะทำได้ดีขึ้น ทั้งเรื่องการจัดสรรทางภาษีท้องถิ่นที่จะเพิ่มงบประมาณต่อหน่วยงานได้มากขึ้น แต่รัฐบาลเองจะต้องปรับปรุงให้การกระจายรายได้สู่ท้องถิ่น จนถึงหน่วยงานท้องถิ่นไม่มีรอยตะเข็บเพื่อให้เงินงบประมาณลงสู่ท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

ตามหลักการของการกระจายอำนาจแบบบูรณาการและการรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กต่างๆ ให้เป็นหน่วยงานที่ใหญ่ขึ้นจะทำให้มีศักยภาพทางการเงินมากขึ้นจะทำให้โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่นมีประสิทธิภาพมากขึ้น เจ้าหน้าที่รัฐระดับท้องถิ่นจะมีแรงจูงใจที่จะให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพได้ด้วยการปรับเปลี่ยนระบบการถ่ายโอนและจัดสรรงบประมาณระหว่างรัฐบาลและท้องถิ่น (Intergovernmental fiscal transfer system) (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2552)

เนื่องจากการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นของไทยมีโครงสร้างการบริหารงานแบบคู่ขนาน คือ หน่วยงานระดับท้องถิ่นทั้งหมดมีการเลือกตั้งคณะกรรมการ ซึ่งได้รับมอบอำนาจให้ตัดสินใจเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ และการจัดลำดับความสำคัญของการใช้งบประมาณ ในขณะเดียวกันผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติงานทั่วไปในหน่วยงานท้องถิ่นดังกล่าว ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนเกิดขึ้น

ภายใต้การบริหารแบบคู่ขนานในระดับท้องถิ่น ผลักดันให้ต้นทุนการบริหารเพิ่มสูงขึ้น ทำให้การประสานงานระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นมีปัญหา และทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในส่วนของการยอมรับผิดชอบ และเป็นอุปสรรคต่อการปรับปรุงประสิทธิภาพและความรับผิดชอบของการให้บริการระดับท้องถิ่น ดังนั้น การปรับปรุงประสิทธิภาพของการดำเนินงานภาครัฐในระดับภูมิภาค

รวมถึงปรับโครงสร้างภาครัฐให้มีเอกภาพ จะสามารถช่วยลดต้นทุนและทำให้การประสานงานระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคดีขึ้น

ในยุโรป หลายประเทศประสบความสำเร็จในการดำเนินนโยบายควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก โดยฟินแลนด์มีการใช้เครื่องมือทางการคลังผ่านเงินอุดหนุนเพื่อเป็นแรงจูงใจในการควมรวมแบบสมัครใจ ซึ่งประสบความสำเร็จในการลดจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากจำนวน 416 แห่ง ในปี พ.ศ. 2548 เหลือ 326 แห่ง ในปี พ.ศ. 2553 ส่วน ในประเทศนอร์เวย์ สวีเดน เดนมาร์ก เยอรมนี และเนเธอร์แลนด์ ก็ประสบความสำเร็จในการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ต่างกันตรงที่เป็นการควมรวมแบบบังคับ สำหรับประเทศไทย ธนากรโลก (2555) เสนอว่า ในการออกแบบมาตรการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรนำประสบการณ์มาผสมผสานให้เหมาะสมกับบริบทการปกครองของไทย หรืออาจจะไม่มีมาตรการควมรวมแต่เป็นการปรับขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบให้แตกต่างกันออกไปตามศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ปัญหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นปัญหาส่วนใหญ่ในประเทศที่พัฒนาอุตสาหกรรม ในยุโรปให้ควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ การควมรวมจะสามารถประหยัดต้นทุนการบริหารจัดการโดยทั่วไป ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประชากรต่ำกว่า 5,000 คน จะมีค่าใช้จ่ายบริหารจัดการร้อยละ 75-80 แต่ถ้าลดค่าใช้จ่ายส่วนนี้ได้ ก็จะสามารถโอนเงินค่าบริหารจัดการมาเป็นบริการสาธารณะ ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีขนาดใหญ่ขึ้น จะสามารถประหยัดเงินถึงร้อยละ 5-10 ทำให้มีศักยภาพทางการคลังสูงขึ้น และมีงบประมาณสำหรับให้บริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (locally self-government) มีลักษณะแตกต่างจากองค์กรมหาชนโดยทั่วไป แม้ว่าจะมีความอิสระ มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน แต่อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายและนโยบายของชาติ ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน เป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ ทำงาน “เสริม” ไม่ใช่แข่งขันกับราชการส่วนกลาง และมีอำนาจในการจัดเก็บภาษี ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน มาจากการมีอำนาจที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างเทศบาล กับ องค์การบริหารส่วนตำบล และ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ยิ่งกว่านั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนถึง 7,852 แห่งทั่วประเทศ องค์การเหล่านี้ต้องรับผิดชอบถึง 254 ภารกิจ แต่การถ่ายโอนภารกิจที่ต้องเป็นไปตามกฎหมาย แต่กลับยังไม่มี โดยเฉพาะภารกิจ 18 ภารกิจสำคัญที่เป็นรายได้ของท้องถิ่น และยังมีปัญหาการยกฐานะจาก อบต. เป็นเทศบาล กว่า 320 แห่ง จนแทบจะไม่เงินเหลืออยู่เลย บางเทศบาลมีเงินสะสมเพียง 2 แสนบาท เงินคงคลังเหลือล้านกว่าบาทเท่านั้น (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2552)

ส่วนอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามกฎหมายบัญญัติมี 2 ประเภท คือ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง อบต. และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กิจกรรมสาธารณะที่ อบต. มีอำนาจหน้าที่จัดทำสามารถจำแนกได้ 2 ประเภทคือ 1) กิจกรรมที่ อบต. มีหน้าที่ต้องทำในเขต อบต. อย่างน้อย 9 กลุ่มภารกิจ และ 2) กิจกรรมที่ อบต. อาจจัดทำในเขต อบต. อย่างน้อย 13 กลุ่มภารกิจ

จากภารกิจข้างต้นตามกฎหมายกำหนดที่ อบต. ต้องทำและอาจทำเห็นได้ว่ามีมากมาย คำถามจึงเกิดขึ้นที่ว่า หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กอย่าง อบต. จะสามารถดำเนินการกิจเหล่านี้ได้อย่างไร และมีแนวทางที่จะทำให้ อบต. มีศักยภาพในการดำเนินงานอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาแนวทางการปรับปรุงฐานะ รูปแบบ และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย กรณีศึกษาองค์กรบริหารส่วนตำบล
2. ศึกษาปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์กรบริหารส่วนตำบล

รูปแบบและวิธีการศึกษา

การศึกษานี้จะใช้การศึกษารวบรวมข้อมูลที่เป็นเอกสาร (Documentary research) โดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารเกี่ยวข้องต่างๆ เป็นหลัก วิธีค้นหาข้อมูลจาก “คำสำคัญ (Key words)” ได้แก่ คำว่า ภารกิจ รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น การควมรวม Local Government, Tambon Administrative Organization เป็นต้น

ผลการศึกษา

สำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลถือเป็นขนาดเล็กสุด และเมื่อทบทวนจากแนวคิดทฤษฎี เห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลในต่างประเทศไม่มี แต่มีระดับที่ใหญ่กว่านี้ กล่าวคือหน่วยเทศบาล หน่วยการปกครองท้องถิ่น มักรับผิดชอบในงานที่สำคัญในระดับรอง ๆ ลงมา จากการบริหารราชการแผ่นดิน โดยที่ภารกิจต่าง ๆ ที่ท้องถิ่นดำเนินการนั้น สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ 1) ภารกิจที่ถือเป็นอำนาจหน้าที่ปกติของราชการท้องถิ่นตามที่บัญญัติในกฎหมายการปกครองท้องถิ่น 2) ภารกิจพิเศษที่ท้องถิ่นดำเนินการตามกฎหมายพิเศษ ซึ่งกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ มีหลักการสำคัญ 3 ประการได้แก่ 1) หลักความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคล และการบริหารการเงินการคลังของตนเอง 2) จัดความสัมพันธ์ระหว่างงานของรัฐ โดยกำหนดให้ อบต. รับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะระดับชุมชน ส่วนราชการส่วนกลางและภูมิภาครับผิดชอบในระดับประเทศและให้คำปรึกษาสนับสนุน กำกับดูแลการปฏิบัติของ อบต. เท่าที่จำเป็น 3) หลักประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของ อบต. โดยส่งเสริมให้ อบต. สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพมาตรฐาน บริหารงานอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ยึดหลักธรรมาภิบาลในการทำงาน

1. ฐานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

1.1 บทบาทหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจ

ถ้าพิจารณาจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2542 พบว่าการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ มักจะกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในลักษณะที่กว้าง

กฎหมายกำหนดประเภทของภารกิจหน้าที่ที่เป็น “ภารกิจหน้าที่ที่ต้องจัดทำ” และ “ภารกิจหน้าที่ที่อาจจะจัดทำ” สาเหตุสำคัญประการหนึ่งก็คือ ศักยภาพและความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่งแตกต่างกัน ในท้องถิ่นที่มีความเจริญสูง จำนวนประชากรมาก ย่อมส่งผลให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสูง ในขณะที่ท้องถิ่นที่มีจำนวนประชากรน้อย ระดับความเจริญและการพัฒนาทางเศรษฐกิจยังเป็นไปอย่างจำกัด รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต่ำไปด้วย

เมื่อรายได้และฐานะทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกัน ก็เป็นผลให้ศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งย่อมแตกต่างกันตามไปด้วย ดังนั้น เมื่อกฎหมายกำหนดให้มีภารกิจหน้าที่ที่อาจจะจัดทำ ก็เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นที่มีศักยภาพสูงสามารถจัดทำภารกิจต่างๆ ได้มากและหลากหลายขึ้น ขณะเดียวกันก็ไม่เป็นการบังคับท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กให้ต้องแบกรับภาระมากเกินไป

เป็นที่น่าสังเกตว่าจะมีแนวคิดของการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 ลักษณะด้วยกัน คือ หน้าที่ที่ต้องกระทำการประการหนึ่ง และหน้าที่ที่อาจจะทำอีกประการหนึ่ง ทั้งนี้เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีสภาพแวดล้อมและความพร้อมแตกต่างกัน จึงควรกำหนดหน้าที่ที่ต้องกระทำการบางประการไว้ เพื่อเป็นการประกันมาตรฐานในการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่ประชาชนในท้องถิ่นควรจะได้รับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง ก่อน ส่วนหน้าที่ที่อาจจะทำก็เป็นการกำหนดกรอบของอำนาจหน้าที่ไว้อย่างกว้างๆ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีศักยภาพสามารถเลือกขอบข่ายของการดำเนินภารกิจหน้าที่ที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ก็ได้ ยกเว้นองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มีการกำหนดภารกิจหน้าที่ในลักษณะที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ทั้งนี้เป็นผลมาจากการที่รัฐบาลประกาศยกฐานะสภาตำบลขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งทำให้อำนาจในการดำเนินกิจการด้านการบริหารและการพัฒนาพื้นที่ในจังหวัดที่อยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่เดิมซ้อนทับกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ดังนั้นในปี พ.ศ.2542 จึงได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปจากเดิม โดยจะมีหน้าที่เป็นองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ซึ่งเน้นการประสานงานและการพัฒนาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในระดับที่ต่ำกว่าภายในจังหวัด เพื่อไม่ให้บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดเกิดความซ้ำซ้อนกัน

บทวิเคราะห์ฐานะและโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 ปัจจุบันมีการแก้ไขประเภทของ อบต. แบ่งเป็น 3 ขนาด คือ 1) อบต.ขนาดใหญ่ 2) อบต.ขนาดกลาง

3) อบต. ขนาดเล็ก อบต. มีสภาพตำบลอยู่ในระดับสูงสุด เป็นผู้กำหนดนโยบายและกำกับดูแล
กรรมการบริหาร ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปัจจุบัน ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2557 มี
องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสิ้น 5,335 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น 2557)

โครงสร้างภายนอกของ อบต. ได้แก่ สภาวะแวดล้อมอย่างเป็นทางการที่มีผลโดยตรงต่อการ
จัดตั้ง การดำรงอยู่ และการปรับตัวของ อบต. ที่สำคัญๆ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่
เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิเช่น กฎหมายกำหนดแผนชั้นตอนกระจายอำนาจ กฎหมาย
กำหนดสถานะและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และบรรดากฎหมายจัดระบบ
ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น ตลอดจนถึงโครงสร้างของระบบการบริหารราชการแผ่นดิน และ
ระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นต้น ซึ่งนับเป็นปัจจัยสำคัญเบื้องต้นที่กำหนดฐานะของการ
กระจายอำนาจโดยตรง

กฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งมี 2 ประเภท คือ
อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง อบต. และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการ
กระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเลือกตั้ง อบต. นั้นคือการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม
และวัฒนธรรม: กิจการสาธารณะที่ อบต. มีอำนาจหน้าที่จัดทำสามารถจำแนกได้ 2 ประเภทคือ

1) กิจการที่ อบต. มีหน้าที่ต้องทำในเขต อบต. อย่างน้อย 9 กลุ่มภารกิจ ได้แก่ (1) จัดให้มี
การบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ
รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณ
ภัย (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ
และผู้พิการ (7) คัดกรองดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (8) บำรุงรักษา
ศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทาง
ราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสำคัญ

2) กิจการที่ อบต. อาจจัดทำในเขต อบต. อย่างน้อย 13 กลุ่มภารกิจ ได้แก่ (1) ให้มีน้ำเพื่อ
อุปโภค บริโภค และการเกษตร (2) ให้มีการบำรุงรักษาการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น (3) ให้มีและ
บำรุงรักษาทางระบายน้ำ (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อน และสวนสาธารณะ
(5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว (7)
บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสา
ธารณสมบัติของแผ่นดิน (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของ อบต. (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ
และท่าข้าม (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ (12) การท่องเที่ยว และ (13) การผังเมือง

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่ง
คณะกรรมการชุดดังกล่าวพิจารณาและให้ความเห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจทั้ง 6 ด้าน รวมมีการถ่าย
โอนทั้งสิ้น 244 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจ 50 กรม ใน 11 กระทรวง ตามมาตรา 16 แห่ง
พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมี

มากมายหลายประการ อย่างน้อย 30 กลุ่มภารกิจ เช่น (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ (4) การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่นๆ (5) การสาธารณสุข (6) การส่งเสริม การฝีมือและการประกอบอาชีพ (7) การพาณิชย์และการส่งเสริมการลงทุน (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว (9) การจัดการศึกษา (10) การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ (14) การส่งเสริมการกีฬา (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน (16) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น (17) การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (18) การจำกัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนกิจสถาน (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม (25) การผังเมือง (26) การขนส่ง และการวิศวกรรมจราจร (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ (28) การควบคุมอาคาร (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและการสนับสนุน การป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ในท้องถิ่น

จากภารกิจที่มากมายข้างต้น การกำหนดขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีขนาดที่เหมาะสม เพื่อให้การดำเนินการตามภารกิจต่างๆ เป็นไปอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องกำหนดภาระหน้าที่ด้านรายจ่ายนั้นประกอบด้วยองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องกันหลายมิติ โดย Jorge-Martinez Vazquez (2001) ได้ให้ตัวอย่างการกำหนดภาระหน้าที่ความรับผิดชอบทางรายจ่ายในด้านต่างๆ ว่า หน่วยงานใดควรจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในด้านต่างๆ พร้อมทั้งแยกองค์ประกอบของการกำหนดภาระหน้าที่ด้านรายจ่ายไว้ทั้งหมด 4 ด้านด้วยกัน ซึ่งองค์ประกอบทั้ง 4 ด้านนั้น ได้แก่

(ก) การกำหนดภาระหน้าที่ความรับผิดชอบด้านรายจ่ายในฐานะผู้ผลิตบริการสาธารณะที่แท้จริง (Production)

(ข) การกำหนดภาระหน้าที่ความรับผิดชอบด้านรายจ่ายในฐานะผู้มอบหมาย จัดหา เตรียมการ หรือบริหารการให้บริการสาธารณะ (Provider /Administrator)

(ค) การกำหนดภาระหน้าที่ความรับผิดชอบด้านรายจ่ายในฐานะผู้สนับสนุนทางการเงินเพื่อให้บริการสาธารณะ (Financing)

(ง) การกำหนดภาระหน้าที่ความรับผิดชอบด้านรายจ่ายในฐานะผู้กำหนดมาตรฐาน ออกกฎระเบียบ หรือนโยบายเป็นข้อกำหนดให้กับการจัดสรรบริการสาธารณะ (Regulation)

ในส่วนของโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองท้องถิ่น ได้มีการเปลี่ยนแปลงในเชิงของโครงสร้างมาเป็นระบบการปกครองท้องถิ่นสองชั้นในปัจจุบัน ยกเว้นเขตการปกครองที่มีกฎหมาย

กำหนดไว้เป็นการพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา นอกจากนี้ ได้แก่ การปรับปรุงแบบ การบริหารการปกครองภายในองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยกำหนดให้ฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภาท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ 2552)

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนกว่า 7,000 หน่วย และโดยส่วนใหญ่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก จากเหตุผลข้างต้น ผู้วิจัยได้เสนอข้อพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องนี้ในสามประการ กล่าวคือ

ในประการที่หนึ่ง ผู้วิจัยขอเสนอให้ควรรวมและเปลี่ยนฐานะขององค์การปกครองบริหารส่วนตำบล (อบต.) ไปเป็นเทศบาล ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เป็นสากล และมีปรากฏอยู่ในนานาประเทศ มากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นระบบเฉพาะของประเทศไทยเพียงกรณีเดียว

1.2 ปัญหาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ผ่านมา

ผู้วิจัยสามารถสรุปประเด็นปัญหาสำคัญๆ จากการทบทวนเอกสารการบริหารราชการของ องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถวิเคราะห์ถึงปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ นับตั้งแต่ที่ได้มีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2540 มีดังนี้ (สมบูรณ์ สุขสำราญ 2545, รสคนธ์ รัตนเสริมพงศ์ 2546)

1. กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง หากพิจารณาถึงกระบวนการในการตรากฎหมายและระเบียบเหล่านั้น จะเห็นได้ว่ากระบวนการที่เกิดขึ้น มักมีลักษณะเป็นกระบวนการการบัญญัติที่ ราชการส่วนกลางมีบทบาทนำ โดยแทบมิได้เปิดโอกาสให้ อบต. ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติมีส่วนร่วม (top-down approach) ทำให้ในท้ายที่สุดเมื่อระเบียบเหล่านั้นต้องนำไปปฏิบัติอาจไม่สอดคล้องกับบริบทต่างๆ ภายในท้องถิ่น

2. ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน และวัฒนธรรมทางการเมือง การบริหาร จากความเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้ส่งผลให้ราชการส่วนภูมิภาคมีบทบาทและงบประมาณที่ลดลง ดังจะเห็นได้ว่าราชการส่วนภูมิภาคอาจมีงบประมาณที่จำกัด ทำให้การผลักดันการดำเนินการในหลายเรื่องให้บรรลุตามเป้าหมาย ราชการส่วนภูมิภาคต้องอาศัยงบประมาณและความช่วยเหลือ อบต. ดังนั้น เมื่อกลไกราชการส่วนภูมิภาคจะต้องทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามลำดับชั้น ราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด จึงอาจเกิดความเกรงใจกัน และในกรณีที่เกิดปัญหา และจำเป็นต้องให้นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดใช้ดุลยพินิจพิจารณา สิ่งการต่างๆ จึงมีแนวโน้มที่จะมีความโน้มเอียงที่จะเข้าข้างส่วนท้องถิ่น และอาจเข้าข่ายผลประโยชน์ทับซ้อน การทำงานของคณะกรรมการเหล่านั้น ถูกครอบงำการตัดสินใจโดยส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคไปโดยปริยาย

3. ปัญหาทางด้านอำนาจหน้าที่ของ อบต. แม้ว่ากฎหมายที่ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้เป็นการแน่นอนและชัดเจนแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติจะพบว่า อบต. มีอำนาจหน้าที่และการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนของตนเองค่อนข้างน้อย เพราะมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อน นอกจากนี้ในระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน

เองก็มีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกันอยู่ เช่น การดำเนินงานของ อบจ. จะมีพื้นที่ที่มีการทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ โดยเฉพาะเทศบาล และ อบต. ทำให้อำนาจหน้าที่บางส่วนของ อบจ. ซ้ำซ้อนกับ เทศบาล และ อบต. ซึ่งบางส่วนก็เป็นการอุดช่องว่างของอำนาจหน้าที่ซึ่งไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใดทำ และกิจการที่ต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก การที่ อบจ. เข้าไปดำเนินงานในเขตพื้นที่ของ อบต. หรือเทศบาล

4. ปัญหาทางด้านการบริหารการเงินการคลังของ อบต. การดำเนินภารกิจต่างๆ กฎหมายต่างๆ ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบ การดำเนินงานทุกประเภทจำเป็นต้องมีรายได้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะ

5. การขาดการประสานงาน ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยราชการที่ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะซึ่งส่งผลต่อความล่าช้าในการถ่ายโอนภารกิจตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

6. ความชัดเจนในการแบ่งหน้าที่ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะในพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ทั้งในด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และลดต้นทุนการบริหารจัดการ ซึ่งการซ้ำซ้อนของภาระหน้าที่ยังส่งผลต่อความรับผิดชอบ (Accountability) และความโปร่งใส (Transparency) ในการดำเนินงานของทุกภาคส่วน หากการกำหนดภารกิจหน้าที่ดำเนินการแล้วเสร็จยังส่งผลให้เกิดการเกิดการบูรณาการแผนงานระดับต่างๆ มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

7. หน่วยงานราชการที่มีหน้าที่ให้บริการสาธารณะเดิมพยายามสร้างงานใหม่ให้ตนเอง ปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะสร้างงานในลักษณะที่คล้ายคลึงกับภาระหน้าที่ที่ได้ถ่ายโอนไปยังส่วนท้องถิ่นแล้ว อีกทั้งในบางหน่วยราชการได้ปรับตนเองไปทำหน้าที่สร้างงานขึ้นมาใหม่เพิ่มเติมและมอบนโยบายให้ส่วนท้องถิ่นต้องรับไปดำเนินงานทั้งที่ภารกิจหน้าที่เก่ายังไม่สามารถดำเนินการได้ครบถ้วน เป็นผลให้การประเมินผลการดำเนินงานถ่ายโอนของท้องถิ่นอยู่ในระดับความก้าวหน้าต่ำ

8. การทับซ้อนของภารกิจหน้าที่ระหว่างหน่วยราชการ ปัจจุบันการให้บริการสาธารณะประกอบขึ้นจาก 2 ส่วน คือ จากส่วนกลางและท้องถิ่น ซึ่งปัญหานี้ได้ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการให้บริการ อีกทั้งยังทำให้เกิดความสับสนของผู้รับบริการอีกด้วย

9. ปัญหาติดขัดด้านกฎหมายในการปฏิบัติงาน การดำเนินการให้บริการสาธารณะของส่วนท้องถิ่นทั้งในกลุ่มภารกิจหน้าที่ที่มีการถ่ายโอนและในกลุ่มภารกิจหน้าที่ที่ต้องจัดทำ พบว่า ภารกิจต่างๆ เหล่านั้นโดยส่วนมากไม่สามารถดำเนินการโดยอิสระ เนื่องจากการให้บริการสาธารณะในงานหลายประเภทจะต้องอยู่ภายใต้กรอบวิธีปฏิบัติตามกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ พ.ร.บ. ผังเมือง พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ร.บ. สาธารณูปโภค เป็นต้น ซึ่งมีความเกี่ยวข้องและเป็นข้อบังคับในการปฏิบัติงานของท้องถิ่น

ดังนั้น การบรรลุถึงการให้บริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังประสบปัญหาความล่าช้า ส่วนหนึ่งมาจากปัจจัยทางด้านกฎหมายรวมอยู่ด้วย

2. แนวทางการปรับปรุงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 กฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 และกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ได้บัญญัติถึงองค์ประกอบที่จะพิจารณาในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้

“รัฐธรรมนูญ มาตรา 283 ได้กำหนดให้ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลต้องอาศัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 29 ประกอบมาตรา 33 และมาตรา 41 บัญญัติให้กระทำได้และต้องยกเลิกกฎหมาย (1)- (6) กล่าวคือ (1) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (2) (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538 (3) (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 (4) (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 (5) (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 และ (6) (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้จัดตั้งท้องถิ่นได้ขึ้นเป็นเทศบาลได้ 3 ประเภท คือ

กฎหมายกำหนดให้จัดตั้งเทศบาลได้ 3 ประเภท

1. เทศบาลตำบล เป็นเทศบาลขนาดเล็ก กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้ดังนี้

มาตรา 9 เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

2. เทศบาลเมือง เป็นเทศบาลขนาดกลาง กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลเมืองไว้ดังนี้

มาตรา 10 เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง ให้ยกฐานะเทศบาลเมืองได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่นๆ ประกอบส่วนท้องถิ่นที่มีใช้เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

มีขนาดประชากรหรือราษฎรท้องถิ่น 10,000 คนขึ้นไป และ มีการกระจายตัวเชิงพื้นที่ 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร ตลอดทั้งมีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่บริหารจัดการและให้บริการตามที่กฎหมายกำหนดการจัดตั้งเป็นเทศบาล ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ระบุชื่อ และเขตเทศบาลไว้ด้วย

3. เทศบาลนคร เป็นเทศบาลขนาดใหญ่ กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลนคร ไว้ดังนี้

มาตรา 11 เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร ทั้งมีรายได้พอควรแก่

การที่จะปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

1. การกระจายตัวเชิงพื้นที่ ไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร
2. มีขนาดประชากรหรือราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป
3. มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามที่กฎหมายกำหนดตารางกิโลเมตร
4. มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร และระบุชื่อและเขตเทศบาลไว้ด้วย

.....

มาตรา 12 ภายใต้บังคับมาตรา 9 มาตรา 10 และมาตรา 11 การเปลี่ยนชื่อเทศบาลนครหรือการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาล ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและสารวัตรกำนันในท้องถิ่นที่ได้เปลี่ยนแปลงเขตเป็นเทศบาลตามความในวรรคก่อนหมดอำนาจหน้าที่เฉพาะในเขตที่ได้เปลี่ยนแปลงนั้น นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลใช้บังคับเป็นต้นไป

มาตรา 13 ภายใต้บังคับมาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 12 ท้องถิ่นซึ่งได้ยกฐานะเป็นเทศบาลแล้ว อาจถูกเปลี่ยนแปลงฐานะหรือยุบเลิกได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ท้องถิ่นที่ได้เปลี่ยนแปลงฐานะตามความในวรรคก่อนให้พ้นจากสภาพแห่งเทศบาลเดิม นับแต่วันที่ได้ออกเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นต้นไป บรรดาทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ และสิทธิร้องขอของเทศบาลเดิม ให้โอนไปเป็นของเทศบาลใหม่ ในขณะเดียวกันนั้น และบรรดาเทศบัญญัติที่ได้ใช้บังคับอยู่ก่อนแล้วคงให้ใช้บังคับต่อไป

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไปร่วมมือกันในการดำเนินกิจการใดกิจการหนึ่งหรือหลายกิจการ ซึ่งกิจการนั้น อาจเป็นกิจการที่ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งไม่อาจดำเนินการโดยลำพังได้

ข้อพิจารณาในการสร้างความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น ได้แก่ การมีกรอบความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นควรเป็นกระบวนการริเริ่มโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง การวางรูปแบบความร่วมมือต้องมีการศึกษาข้อมูลและทางเลือกต่างๆ ที่ดี การเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ในระยะเริ่มต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าร่วมภาคีสมาชิกควรมีจำนวนที่เหมาะสม และการบริหารงานขององค์กรความร่วมมือต้องโปร่งใสและตรวจสอบได้โดยภาคส่วนต่างๆ

นอกจากหลักเกณฑ์ข้างต้นแล้ว ในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการออกพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล ทำให้สุขาภิบาลที่เคยมีอยู่เดิมจำนวน 980 แห่ง (ก่อนวันที่ 25 พฤษภาคม 2542) ยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลโดยปริยาย

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ.2542) ได้กำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ให้ตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในพระราชกิจจานุเบกษา

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติเทศบาลเป็นกฎหมายฉบับเดียวที่กำหนดให้มีการพิจารณาองค์ประกอบในเรื่องของชุมชน รายได้ และการกำหนดพื้นที่ที่เหมาะสมในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น กฎหมายให้จัดตั้งตามเขตพื้นที่การปกครองในส่วนภูมิภาคคือ จังหวัดและตำบล โดยไม่ได้คำนึงถึงความเหมาะสมในเรื่องขนาดและปัจจัยอื่น

ลักษณะเช่นนี้ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะที่ต่ำกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่น มีการจัดตั้งขึ้นเป็นจำนวนกว่า 7,000 แห่ง ในจำนวนนี้มีประมาณร้อยละ 10 เท่านั้น ที่สามารถจัดเก็บรายได้สูงกว่ารายจ่าย ปัญหาของการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดที่ไม่เหมาะสม ทำให้มีต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะต่อประชากรในอัตราที่สูง ซึ่งก็เป็นภาระของรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณลงไปให้ท้องถิ่นเหล่านี้ให้มีรายได้เพียงพอที่จะบริหารงานและจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนได้

สำหรับวิธีการแก้ปัญหาในเรื่องขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลกำลังพิจารณาอยู่ในขณะนี้ก็คือ การพยายามควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน โดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ที่ได้กำหนดให้สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกันได้ และองค์การบริหารส่วนตำบลใดที่มีประชากรต่ำกว่า 2,000 คน ทั้งไม่สามารถดำเนินการบริหารงานในพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพได้ ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศยุบองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยให้รวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่นที่มีเขตติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน หรือให้ตราพระราชกฤษฎีกายุบรวมพื้นที่เข้ากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีเขตติดต่อกัน แต่อย่างไรก็ดีกระบวนการยุบรวมหรือควบรวมที่กล่าวมาข้างต้นต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตตำบลนั้นๆ ด้วย

2.2 แนวทางการปรับปรุงฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อได้พิจารณาถึงทิศทางในการยุบรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นไทย ข้อพิจารณาในประการต่อมาที่ควรให้ความสำคัญก็คือ หลักเกณฑ์ในการยุบรวม จากการศึกษาระบบการยุบรวมซึ่งเป็นแนวโน้มสำคัญในระบบการปกครองท้องถิ่นในหลายประเทศ พบว่า มิได้มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนตายตัว ซึ่งโดยทั่วไปจะมีอยู่ด้วยกัน 3 ประการ กล่าวคือ

หนึ่ง หลักเกณฑ์ในด้านจำนวนประชากร องค์กรปกครองท้องถิ่นควรมีขนาดของจำนวนประชากรที่ตนต้องดูแลรับผิดชอบจำนวนหนึ่ง ทั้งนี้ ต้องไม่น้อยจนเกินไป เพราะโดยแนวคิดแบบจารีตและประสบการณ์ที่ยึดถือกันมานานในการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นจะถือว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีขนาดในแง่ของประชากรที่ใหญ่เพียงพอ แต่ทั้งนี้ ก็ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนว่า จะต้องมีความหนาแน่นเท่าใด แต่จากการพิจารณางานศึกษาเกี่ยวกับข้อเสนอในการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นไทยและจากประสบการณ์ที่ผ่านมา รวมทั้งแนวโน้มที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองท้องถิ่นของนานาประเทศในเวลานี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยที่มีขนาดเล็กที่สุดควรมี

ประชากรอย่างน้อย 20,000 คนขึ้นไป โดยที่จำนวนประชากรที่ประกอบกันขึ้นเป็นองค์กรปกครองในขนาดดังกล่าวนี้ ควรจะเรียกว่า “เทศบาล”

ขณะเดียวกัน องค์กรเทศบาลเมืองก็ควรมีขนาดของประชากรเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนที่ไม่น้อยกว่า 50,000 คน และเกณฑ์ดังกล่าวก็ควรจะเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนประชากรไม่น้อยกว่า 100,000 คน ในกรณีที่จะมีการจัดตั้งเทศบาลนคร

สอง หลักเกณฑ์ในด้านรายได้ องค์กรปกครองท้องถิ่นจะเติบโตและเข้มแข็งได้ต้องมีรายได้เป็นของตนเองที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานที่ต้องรับผิดชอบจัดทำ ดังนั้น การยุบรวมจึงมุ่งกระทำต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีรายได้ไม่เพียงพอเข้ากับองค์กรปกครองท้องถิ่นใกล้เคียง โดยมีหลักเกณฑ์ว่า การประมาณการณรายได้ภายหลังการยุบรวมจะต้องสอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับ

เกณฑ์ที่ใช้การพิจารณาในเรื่องนี้ มักจะแบ่งการพิจารณาออกเป็นสองด้าน กล่าวคือ ด้านที่เป็นรายได้ซึ่งท้องถิ่นจัดเก็บเองประการหนึ่ง และรายได้รวมขององค์กรปกครองท้องถิ่น ภายหลังจากการรวมเงินอุดหนุน และภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บแล้วแบ่งให้อีกประการหนึ่ง

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ในส่วนแรกนั้น องค์กรปกครองท้องถิ่นควรมีรายได้ที่เป็นของท้องถิ่นเองไม่น้อยกว่าร้อยละ 30-35 ซึ่งเป็นระดับที่พอจะยอมรับได้ว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศนั้นๆ มีความสามารถที่พอจะพึ่งตนเองได้ทางด้านการคลัง และมีความเป็นอิสระ (autonomy) ในระดับหนึ่ง อาจกล่าวได้ว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นใดที่มีงบประมาณต่ำ เป็นที่น่าสงสัยว่าจะอยู่ได้อย่างไร

สาม หลักเกณฑ์ในด้านวัฒนธรรมท้องถิ่นและเอกลักษณ์ท้องถิ่น ในต่างประเทศมักจะถือกันว่า ต้องเป็นองค์กรที่มีความผสมกลมกลืนกับชุมชนท้องถิ่น ดังนั้น การยุบรวมจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึง “พื้นที่” โดยอยู่บนฐานของลักษณะทางวัฒนธรรมและความเป็นชุมชนท้องถิ่นที่สอดคล้องและสามารถผสมกลมกลืนกันได้ มิใช่พิจารณาตามการกำหนดพื้นที่ตามหลัก “การปกครองท้องที่” ควรกล่าวด้วยว่า วัฒนธรรมท้องถิ่นและเอกลักษณ์ท้องถิ่นนี้ (ซึ่งสามารถสร้างเครื่องชี้วัดได้ในหลายประการ) นอกจากจะเป็นเกณฑ์พิจารณาประการหนึ่งถึงการกำหนดเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นใดควรที่ยุบรวมกับองค์กรใดแล้ว ยังจะเป็นปัจจัยทางด้านทุนสังคม (Social capital) ที่เกื้อหนุนให้เกิดความร่วมมือกันในระดับท้องถิ่น เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเชื่อถือ ความไว้วางใจ ส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความรักความหวงแหน และเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ฯลฯ อันจะเป็นคุณประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตย และส่งเสริมธรรมาภิบาลให้บังเกิดขึ้นในท้องถิ่นในอีกทางหนึ่งด้วย

เนื่องจากมี อบท. จำนวนมากที่มีขนาดเล็กและมีประชากรจำนวนน้อยเกินไป ทำให้มีปัญหาการบริหารและไม่มีรายได้พอเพียงพอต่อการปฏิบัติการกิจปัญหาเช่นนี้มีได้เกิดขึ้นเฉพาะในประเทศไทยหลายประเทศ เช่น ญี่ปุ่น ก็เคยมีเทศบาลจำนวนนับหมื่นแห่ง แต่ปัจจุบันควบรวมเหลือเพียงสามพันกว่าแห่ง สำหรับประเทศไทยในปัจจุบัน มีข้อเสนอชัดเจนให้ควบรวม อบต. ขนาดเล็กเข้าด้วยกัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและการประหยัดจากขนาด การมีพื้นที่และประชากรขนาดเล็กหมายถึง ฐานภาษีซึ่งเป็นแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แทบจะไม่มีเลย ในขณะที่ฝั่ง

รายจ่ายเมื่อเทียบกับเกิดต้นทุนในด้านการบริหารงานค่อนข้างสูงเทียบกับงบประมาณที่ได้รับต่อปี ทั้งนี้ โดยทั่วไปแล้วขนาดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐบาลท้องถิ่นของประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีประชากรในพื้นที่เฉลี่ยอยู่ในช่วง 10,000-30,000 คน

ในหลักการ เพื่อพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่นระดับตำบลควรจะมีการยกฐานะ อบต. แต่จะเป็นรูปแบบใดต้องจำแนกรายละเอียดและเหตุผลต่างๆ เพื่อหาจุดที่ประชาชนได้ผลประโยชน์มากที่สุด

หลักเกณฑ์ จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล (มาตรา 42/ มาตรา 7 และ มาตรา 9) นั้น กฎหมายไม่กำหนดเรื่องประชากรและรายได้ เพียงประชาชนเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบ และ สภา อบต. ให้ความเห็นชอบ ประกอบกับ อำเภอ/จังหวัดพิจารณาความเหมาะสมและสอดคล้องความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

จึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการพิจารณาจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ และการใช้อำนาจเพิ่มมากขึ้นตามกฎหมายที่จัดตั้ง แต่บุคลากรที่สังกัดในองค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล เช่น ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลที่ปฏิบัติงานมาตั้งแต่เริ่มมีกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและถือว่าเป็นจุดกำเนิดเริ่มแรกของบุคลากรที่ปฏิบัติงานควบคู่กับองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ ซึ่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบางท่านดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลไม่น้อยกว่า 10 ปี ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลจนถึงกระทั่งได้รับการจัดตั้งเป็นเทศบาล และได้ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติแนวทางของท้องถิ่นที่เด่นชัด โดยกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่ ทำให้รัฐต้องเพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการบริหารจัดการแทน เพื่อจะได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และทั่วถึง กรณี้องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องรายงานขอจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลผ่านความเห็นชอบของอำเภอและจังหวัดตามลำดับมากระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) โดยต้องส่งข้อมูลข่าวสารประกอบการพิจารณา ดังนี้

(1) แบบสำรวจข้อมูลการขอจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากอำเภอและจังหวัด ตามลำดับ

(2) รายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้จัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลได้

(3) คำบรรยายแนวเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ขอจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลตามข้อเท็จจริงในปัจจุบัน

(4) แผนที่ท้ายร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ขอจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล โดยต้องถูกต้องตรงกับข้อเท็จจริงที่มีอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ โดยจะต้องให้นายอำเภอท้องที่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนโยธาขององค์การบริหารส่วนตำบล และผู้บริหารท้องถิ่นข้างเคียงที่มีแนวเขตติดต่อกับองค์การบริหารส่วนตำบลเดิมทั้งหมด เป็นผู้ลงนามรับรองแนวเขต

(5) แบบสำรวจความเห็นและรายงานการประชุมของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งถือว่าเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่โดยแท้จริงที่ต้องการยกฐานะและจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล

บรรดาประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างของ อบต. โอนไปเป็นของเทศบาลตำบลและบรรดาข้อบัญญัติ อบต. ที่ได้ใช้บังคับในเรื่องใดอยู่ก่อนแล้วคงใช้บังคับต่อไปเป็นการชั่วคราว จนกว่าจะมีการตราเทศบัญญัติในเรื่องนั้นขึ้นใหม่

สำหรับการกำกับดูแล โดยต้องมีระบบการติดตามประเมินผล เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการประเมินผลงานของท้องถิ่น และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

แม้ว่า พ.ร.บ. กระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ อบต. ได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินมากขึ้น และมีรายได้เพิ่มขึ้นจากภาษีแบ่ง เพื่อให้ อบต. สามารถจัดบริการสาธารณะตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก็มีผลให้ อบต. ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนมากขึ้น (สัดส่วนเงินอุดหนุนต่อรายได้ของท้องถิ่นเท่ากับร้อยละ 45 โดยประมาณ) ซึ่งถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า “เป็นโครงสร้างการเงินที่อ่อนแอ” และ “ขาดอิสระ” เนื่องจากงบอุดหนุนเป็นสิ่งที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของ อบต. นอกจากนี้ การเบิกจ่ายเงินอาจล่าช้าซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการทำงานของท้องถิ่น จึงควรปรับกรอบความคิดและกติกาด้วยการแบ่งรายได้กันใหม่ โดยให้ อบต. มีรายได้จากภาษีที่จัดเก็บเองและภาษีแบ่งหรือภาษีเสริม (Shared taxes or surcharge taxes) ในสัดส่วนที่สูงขึ้น และลดสัดส่วนของเงินอุดหนุนลงไปเหลือร้อยละ 10-20 แต่ทั้งนี้ เงินอุดหนุนให้แก่ อบต. ยังคงเป็นสิ่งจำเป็น เนื่องจากท้องถิ่นอาจต้องพึ่งเงินอุดหนุนเพื่อรองรับความเสี่ยงจากธรรมชาติ เช่น อุทกภัย วาตภัย หรือภัยพิบัติ เป็นต้น และเงินอุดหนุนเป็นกลไกหนึ่งในการปรับให้เกิดความเสมอภาคระหว่าง อบต. ที่มีรายได้มาก กับ อบต. ที่มีรายได้น้อย การขยายฐานภาษีของ อบต. การเพิ่มรายได้ให้แก่ อบต. ตามข้อ 6.1 ควรกระทำโดยการขยายฐานภาษีและเพิ่มสัดส่วนของภาษีแบ่งที่จัดสรรให้แก่ อบต. ในปัจจุบัน ภาษีสำคัญที่ อบต. จัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์ นอกจากนี้ก็มีภาษีที่ส่วนราชการจัดเก็บให้และภาษีแบ่ง ได้แก่ ค่าธรรมเนียมยานพาหนะ ค่าจดทะเบียนนิติกรรมซื้อขาย ที่ดิน ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสุรา และค่าภาคหลวงแร่ การประมง และป่าไม้ ซึ่งรวมกันแล้วมีสัดส่วนน้อยกว่าเงินอุดหนุน จึงควรสร้างฐานภาษีใหม่ให้แก่ อบต. ดังนี้

(1) ภาษีทรัพย์สิน (Property tax) แม้ว่า อบต. จะจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีโรงเรือนและที่ดินอยู่แล้ว แต่ภาษีทั้งสองประเภทนั้นก็มีใช้ภาษีทรัพย์สิน เนื่องจากมีข้อยกเว้นมากมาย และอัตราภาษีประเมินต่ำกว่ามูลค่าที่แท้จริงของทรัพย์สินเป็นอันมาก ทำให้ในทางปฏิบัติเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ปล่อยทรัพย์สินไว้ว่างเปล่าไม่ใช้ประโยชน์ได้รับยกเว้นหรือเสียภาษีน้อยมาก ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและจัดเก็บได้ต่ำกว่าศักยภาพมาก จากประสบการณ์ของหลายๆ ประเทศ ภาษีทรัพย์สินถือเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของ อบต.

(2) ภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีสิ่งแวดล้อมเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญในการสร้างแรงจูงใจให้ลดการก่อมลพิษและเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ก่อมลพิษและผู้บริโภค ในปัจจุบัน มีงานศึกษาที่เสนอเรื่องภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมไว้หลายเรื่อง ได้แก่ การเก็บภาษีหรือ

ค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ เช่น ภาษีบรรจุกภัณฑ์และค่าธรรมเนียมจากผลิตภัณฑ์ที่จะกลายเป็นของเสียอันตรายเมื่อใช้แล้ว การจัดระบบรับคืนซากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว และการเก็บภาษีการปล่อยมลพิษทางน้ำและมลพิษทางอากาศ เป็นต้น อปท. จะมีบทบาทสำคัญในการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เหล่านี้ ควรผลักดันให้ประกาศใช้กฎหมายเหล่านี้ พร้อมทั้งผลักดันกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อมตัวอื่นๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้ อปท. มีรายได้และบทบาทมากขึ้นในการจัดการสิ่งแวดล้อม

(3) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ในปัจจุบันภาษีเงินได้ทั้งหมด (ประมาณ 600,000 ล้านบาท) ถือว่าเป็นของรัฐบาลกลาง ประสบการณ์ต่างประเทศชี้ให้เห็นว่ามีหลายประเทศที่ได้กำหนดให้ภาษีเงินได้เป็นภาษีแบ่ง สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญบัญญัติให้กระจายอำนาจแก่ อปท. และถ่ายโอนภารกิจในทุกๆ ด้านให้แก่ อปท. รวมทั้งเรื่องการจัดสวัสดิการสังคมและการกระจายรายได้ จึงควรกำหนดให้ภาษีเงินได้เป็นภาษีแบ่งให้ อปท. เพื่อให้ อปท. มีรายได้พอเพียงสำหรับการปฏิบัติการกิจ

เมื่อพิจารณาเรื่องความสัมพันธ์ การประสานงาน ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัญหาทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นของต้นทุนการบริหารจัดการ เนื่องจากประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดเล็กกว่า 3,000 แห่ง ที่มีประชากรในพื้นที่ต่ำกว่า 5,000 คน (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น 2555) ทำให้การบริหารจัดการไม่เกิดประโยชน์สูงสุด หรือไม่มี การประหยัดต่อขนาด (economy of scale) โดยขนาดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมทั่วไป จะต้องมีการประชากรในพื้นที่ประมาณ 10,000 คน ดังนั้น ควรมีการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดเล็กๆ เข้าด้วยกันเพื่อให้องค์กรใหญ่ขึ้น เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะเกิดความคุ้มค่าในการ จัดการ และลดต้นทุนการบริหารจัดการ

บทสรุป

อย่างไรก็ดี การประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยให้ก้าวหน้าไปอีกขั้นหนึ่ง การศึกษานี้ให้ความสำคัญกับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แนวทางการปรับปรุงฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการยกฐานะจาก อบต. ขึ้นเป็นเทศบาลให้ตราเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย โดยมีหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบล โดยมาตรา 42 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546) บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล อาจจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลได้ โดยทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย” และมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546) บัญญัติว่า “เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร

การยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งมีเงื่อนไขการจัดตั้งประเภทของเทศบาลข้างต้น การยกฐานะของเทศบาล จึงขึ้นอยู่กับรายได้ และขนาดของประชากร เป็นหลัก โดยจะต้องแสดงผลและความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลผ่านอำเภอและจังหวัดประกอบ การพิจารณาของ

กระทรวงมหาดไทย และเมื่อได้รับการพิจารณาของกระทรวงมหาดไทยให้จัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยมีความเห็นว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายได้ หากรัฐบาลส่งเสริมเรื่องการกระจายอำนาจ ส่วนการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้การจัดการท้องถิ่นมีประสิทธิภาพขึ้น นอกจากนี้ในอบต.ที่มีได้ยกฐานะหรือยุบรวม รัฐต้องปรับปรุงแก้ไขข้อกฎหมาย และระเบียบต่าง ๆ ที่มีอยู่ เช่น กฎระเบียบว่าด้านพัสดุ กฎระเบียบของพนักงานเจ้าหน้าที่ รวมถึงกฎระเบียบต่าง ๆ ของฝ่ายการเมือง ทั้งฝ่ายบริหารและ ฝ่ายสภา (นิติบัญญัติ) ให้มีความชัดเจน สอดคล้องกับการปฏิบัติงานของ อบต. ใน อบต.ที่มีขนาดเหมาะสม อบต. บางกลุ่มสมควรได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาล หรือการควมรวมระหว่าง อบต.ขนาดเล็กด้วยกันแล้วยกฐานะให้เป็นเทศบาล หรือรูปแบบการปกครองพิเศษ แต่ทั้งนี้รัฐต้องแข็งแกร่งพอที่จะรับการต่อต้านจากกลุ่มอำนาจเดิมได้ รวมถึงผลักดันอำนาจใหม่ให้แข็งแกร่ง และจัดสรรงบประมาณตามความเลื่อมล้ำที่เกิดขึ้น เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและคุณภาพมากกว่าพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ จึงควรควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เหล่านี้เข้าด้วยกัน เพื่อลดต้นทุนในการบริหารจัดการ และสามารถนำงบประมาณส่วนนี้มาจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งในส่วนของไทยมีทั้งความซ้ำซ้อนในส่วนของระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น

การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นของไทยมีโครงสร้างการบริหารงานแบบคู่ขนาน คือ หน่วยงานระดับท้องถิ่นทั้งหมดมีการเลือกตั้งคณะกรรมการ ซึ่งได้รับมอบอำนาจให้ตัดสินใจเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ และการจัดลำดับความสำคัญของการใช้งบประมาณ ในขณะที่เดียวกันผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติงานทั่วไปในหน่วยงานท้องถิ่นดังกล่าว ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนเกิดขึ้น ภายใต้การบริหารแบบคู่ขนานในระดับท้องถิ่น ผลักดันให้ต้นทุนการบริหารเพิ่มสูงขึ้น ทำให้การประสานงานระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นมีปัญหา และทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในส่วนของการรับผิดชอบ และเป็นอุปสรรคต่อการปรับปรุงประสิทธิภาพและความรับผิดชอบของการให้บริการระดับท้องถิ่น ดังนั้น การปรับปรุงประสิทธิภาพของการดำเนินงานภาครัฐในระดับภูมิภาค รวมถึงปรับโครงสร้างภาครัฐให้มีเอกภาพ จะสามารถช่วยลดต้นทุนและทำให้การประสานงานระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคดีขึ้น

บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2555). กระทรวงมหาดไทย. "สรุปข้อมูล อบท ทั่วประเทศ." [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.dla.go.th/work/abt/index.j>. สืบค้น 15 กันยายน 2555.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2557). กระทรวงมหาดไทย. "สรุปข้อมูล อบท ทั่วประเทศ." [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.dla.go.th/work/abt/index.jsp> 2557. สืบค้น 21 ตุลาคม 2557.

- เวียงรัฐ เนติโพธิ์. (2551). การกระจายอำนาจกับแบบแผนใหม่ของเครือข่ายอิทธิพล. ใน ก้าว (ไม่) พ้นประชานิยม: กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: เอดิชั่นเพรสโปรดักส์.
- เวียงรัฐ เนติโพธิ์. (2554). รายงานการวิจัยเรื่องกระบวนการทางการเมืองในการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุข: กรณีศึกษาการถ่ายโอนสถานีนอนามัย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). รายงานการวิจัยเรื่องรายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- ธนาคารโลก (2555). การบริหารการเงินการคลังสาธารณะของประเทศไทย : การเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะของไทย เข้าถึงได้จาก: <http://thaipublica.org/2012/05/world-bank-report-the-federal-budget-local/> 11 พฤษภาคม 2012
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. การจัดการการเงินการคลังท้องถิ่น คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หลักสูตรปริญญาโท มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ศูนย์กาญจนบุรี วันที่ 7-8 กุมภาพันธ์ 2552.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และ กอบกุล รายนาค. 2552. การขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการจัดการสาธารณะที่ดี ชุมชนวิเคราะห์ช่องว่างทางนโยบาย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสุขภาพ (สสส.) สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (สนสอ.) หน้า 43-49.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, นิยม รัฐอมฤต, สกนธ์ วรรณวิวัฒนา และคณะ. รายงานฉบับสมบูรณ์ รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ. โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กุมภาพันธ์ 2552
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546.
- โกวิทย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2544), หน้า 104.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2552). คิดดัง ² กับวุฒิสาร ตันไชย. กรุงเทพฯ ฯ : จริยสนิทวงศ์การพิมพ์.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, นิยม รัฐอมฤต, สกนธ์ วรรณวิวัฒนา และคณะ. รายงานฉบับสมบูรณ์ รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ. โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กุมภาพันธ์ 2552
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (กันยายน 2545) ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ โดยรองศาสตราจารย์ (เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าถึงได้จาก: http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com_content&task=downloadmedia&file=6505.htm&filetemp=6505.htm&lang=th&id=290
- สมบูรณ์ สุขสำราญ (2545). การปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ. วารสารราชบัณฑิตยสถาน ปีที่ : 27 ฉบับที่ 2: 352-353

- รศดร. รัตน์เสริมพงศ์. (2546). เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารท้องถิ่น : แนวคิดและหลักการบริหารท้องถิ่น. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และ กอบกุล ราชะนาคร. (2552). การขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการจัดการสาธารณะที่ดี ชุดการวิเคราะห์ช่องว่างทางนโยบาย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (สนสร.); 43-49.
- Wongpreedee, A. (2007). Decentralization and its effect on provincial political power in Thailand. *Asian and African Area Studies*. 6(3): 454-470.