

## บทที่ 10

### บทสรุป และข้อเสนอแนะ

ในบทสรุปนี้ ผู้ศึกษาวิจัยได้แบ่งเนื้อหาของบทนี้ออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ (1) การสรุปถึงลักษณะสำคัญต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและเป็นปัจจัยกำหนดระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศต่างๆ ที่ศึกษารวม 8 ประเทศ (2) การสรุปถึงข้อดีและข้อเสีย ซึ่งเป็นจุดอ่อนและจุดแข็งของการปกครองท้องถิ่นของประเทศต่างๆ ที่ศึกษา รวม 8 ประเทศ และ (3) เป็นข้อเสนอเพื่อการพิจารณาและปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยให้ทันสมัย เป็นประชาธิปไตย มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของการปกครองท้องถิ่นของประเทศต่างๆ ในชุมชนโลก

#### 10.1 สรุปลักษณะสำคัญต่างๆ ของระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศที่ศึกษารวม 8 ประเทศ

การศึกษาาระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศต่างๆ 8 ประเทศ ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า เราสามารถสรุปลักษณะสำคัญในเชิงเปรียบเทียบได้ใน 9 ประเด็น ดังต่อไปนี้

##### ประการที่หนึ่ง รูปแบบของรัฐ

การศึกษาเปรียบเทียบถึงระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศต่างๆ ในเบื้องต้น เราจำเป็นที่จะต้องแยกแยะรูปแบบของรัฐของประเทศต่างๆ ซึ่งในการศึกษานี้สามารถแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบใหญ่ๆ (ขอให้ดูตารางที่ 1 และตารางที่ 2 ประกอบ)

**กลุ่มที่หนึ่ง** ประเทศที่ใช้รูปแบบรัฐเดี่ยว (Unitary state) ได้แก่ ประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร ประเทศญี่ปุ่น และประเทศเกาหลีใต้

**กลุ่มที่สอง** ประเทศที่ใช้รูปแบบรัฐรวมในลักษณะที่เรียกว่าสหพันธรัฐ (Federal state) ได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย สหพันธรัฐเยอรมัน และประเทศสหรัฐอเมริกา

สาเหตุที่มีการแยกการเปรียบเทียบออกเป็น 2 กลุ่มข้างต้น เนื่องจากรูปแบบของรัฐนั้นจัดเป็นโครงสร้างภายนอก (External structure) ที่สำคัญของระบบการปกครองท้องถิ่น โดยที่รัฐ (state) เป็นองค์กรทางการเมืองที่มีอำนาจสูงสุด และอยู่เหนือองค์กรปกครองท้องถิ่นที่อยู่ภายในรัฐ และควรจะนับว่ารัฐเป็นสถานะแวดล้อมที่ห้อมล้อม รวมทั้งมีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อระบบการปกครองท้องถิ่นของทุกประเทศ

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศที่ใช้รูปแบบรัฐเดี่ยว

	ไทย	ฝรั่งเศส	อังกฤษ	ญี่ปุ่น	เกาหลีใต้
โครงสร้างการบริหารงาน ภาครัฐ	3 ระดับ	3 ระดับ	2 ระดับ	2 ระดับ	2 ระดับ
สถานะทางกฎหมายของ หน่วยการปกครอง ท้องถิ่น	รับรองโดย รัฐธรรมนูญ	รับรองโดย รัฐธรรมนูญ	เป็นผลผลิต/ รับรองโดย กฎหมายของ รัฐสภา	รับรองโดย รัฐธรรมนูญ	รับรองโดย รัฐธรรมนูญ
การจัดโครงสร้างการ ปกครองท้องถิ่น	2 ชั้น	3 ชั้น	ผสมผสาน	2 ชั้น	2 ชั้น
จำนวนหน่วยการ ปกครองท้องถิ่นทั้งหมด	7,950	36,698	421	3,265	248
- Basic Unit	7,875	36,580	271	3,218	232
- Intermediate Unit	75	96	150	47	16
- Region/State	-	22	<sup>(1)</sup>	-	-
ขอบข่ายอำนาจหน้าที่	จำกัดโดย กฎหมาย	หลัก ความสามารถ ทั่วไป	จำกัดโดย กฎหมาย	หลัก ความสามารถ ทั่วไป	หลัก ความสามารถ ทั่วไป
ฝ่ายบริหารของท้องถิ่น	ผสมผสาน	ระบบ นายกเทศมนตรี รีทางอ้อม	ผสมผสาน	ระบบ นายกเทศมนตรี รีทางตรง	ระบบ นายกเทศมนตรี รีทางตรง
แหล่งรายได้ส่วนใหญ่	เงินอุดหนุน	ภาษีท้องถิ่น (รัฐจัดเก็บให้)	ภาษีท้องถิ่น และเงิน อุดหนุน	ภาษีท้องถิ่น (จัดเก็บเอง)	ภาษีท้องถิ่น (จัดเก็บเอง)
สัดส่วนการใช้จ่าย (%) เทียบกับการใช้จ่าย ภาครัฐ	(มีรายได้ 20 % เทียบกับ ภาครัฐ)	20 %	25 %	60.4 %	n.a.
ระบบกำลังพลท้องถิ่น	ระบบ ข้าราชการ ท้องถิ่น แห่งชาติ	ระบบ ข้าราชการ ท้องถิ่น แห่งชาติ	พนักงานของ หน่วยการ ปกครอง ท้องถิ่น	พนักงานของ หน่วยการ ปกครอง ท้องถิ่น	ระบบ ข้าราชการ ท้องถิ่น แห่งชาติ
อำนาจการบริหารงาน บุคคล	คณะกรรมการ กลาง	ท้องถิ่น ร่วมกับรัฐ	ท้องถิ่น ร่วมกับองค์กร วิชาชีพ, สห ภาพแรงงาน	ท้องถิ่น	ท้องถิ่น ร่วมกับ คณะกรรมการ กลาง

<sup>(1)</sup> กำลังจัดตั้งภาค (Regions) จำนวน 8 แห่ง

**ตารางที่ 2 เปรียบเทียบระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศที่ใช้รูปแบบสหพันธรัฐ**

	ออสเตรเลีย	เยอรมัน	สหรัฐอเมริกา
โครงสร้างการบริหารงาน ภาครัฐ	3 ระดับ	3 ระดับ	3 ระดับ
สถานะทางกฎหมายของหน่วย การปกครองท้องถิ่น	รับรองโดยรัฐธรรมนูญ/ กฎหมายของมลรัฐ	รับรองโดยรัฐธรรมนูญ แห่งสหพันธรัฐ	รับรองโดยรัฐธรรมนูญ ของมลรัฐ
การจัดโครงสร้างการปกครอง ท้องถิ่น	ชั้นเดียว	2 ชั้น	ผสมผสาน
จำนวนหน่วยการปกครอง ท้องถิ่นทั้งหมด	735	16,686	87,899
- Basic Unit	727	16,127	84,815
- Intermediate Unit	-	543	3,034
- Region/State	8 <sup>(1)</sup>	16	50
ขอบข่ายอำนาจหน้าที่	จำกัดโดยกฎหมาย	หลักความสามารถ ทั่วไป	จำกัดโดยกฎหมาย
ฝ่ายบริหารของท้องถิ่น	ระบบนายกเทศมนตรี ทางอ้อม	ผสมผสาน	ผสมผสาน
แหล่งรายได้ส่วนใหญ่	ภาษีท้องถิ่น (จัดเก็บเอง)	ภาษีท้องถิ่น (จัดเก็บเอง)	ภาษีท้องถิ่น (ท้องถิ่นและมลรัฐ จัดเก็บ)
สัดส่วนการใช้จ่าย (%) เทียบ กับการใช้จ่ายภาครัฐ	n.a.	26.3 % <sup>(2)</sup>	(ท้องถิ่นมีส่วน 50 % เทียบกับมลรัฐ)
ระบบกำลังพลท้องถิ่น	พนักงานของหน่วยการ ปกครองท้องถิ่น	ระบบข้าราชการท้องถิ่น แห่งชาติ	พนักงานของหน่วยการ ปกครองท้องถิ่น
อำนาจการบริหารงานบุคคล	ท้องถิ่น	ท้องถิ่น	ท้องถิ่น

<sup>(1)</sup> ในจำนวนนี้เป็นมลรัฐ (states) จำนวน 6 แห่ง รวมกับอีก 2 เขต (territories)

<sup>(2)</sup> เฉพาะการใช้จ่ายของท้องถิ่นไม่รวมการใช้จ่ายของมลรัฐ

**ประการที่สอง โครงสร้างของการบริหารราชการหรือการบริหารงานภาครัฐ**

ประเด็นการเปรียบเทียบในเรื่องนี้นั้น เป็นการพิจารณาถึงระดับชั้นของโครงสร้างการบริหารราชการของรัฐว่ามีการจัดแบ่งออกเป็นกี่ชั้น หรือมีกี่ระดับ (levels of public administration) ซึ่งพบได้ว่าในกรณีของรัฐเดี่ยว มีการแบ่งชั้นการบริหารราชการของประเทศออกเป็น 2 ชั้นก็มี

ตัวอย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่น ประเทศเกาหลีใต้ และประเทศสหราชอาณาจักร รวมทั้งมีการแบ่งชั้นการบริหารราชการออกเป็น 3 ชั้นก็มีตัวอย่างปรากฏ เช่น ประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย เป็นต้น

สำหรับประเทศที่ใช้รูปแบบรัฐรวมในลักษณะสหพันธรัฐ ซึ่งตามธรรมชาติแล้วจะต้องมีระดับชั้นทางการบริหารอย่างน้อย 2 ชั้น อันได้แก่ รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐ และรัฐบาลในระดับมลรัฐ อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปแล้วการบริหารงานในระดับรองจากรัฐบาลแห่งมลรัฐ จะพบการบริหารงานในอีกระดับหนึ่ง นั่นคือ การบริหารราชการในระดับท้องถิ่น ดังนั้น กลุ่มประเทศสหพันธรัฐจึงมีโครงสร้างการบริหารราชการอยู่ด้วยกัน 3 ระดับ

ระดับชั้นของโครงสร้างทางการบริหารของรัฐเป็นประเด็นหนึ่งที่สำคัญต่อการกำหนดสภาพของระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศหนึ่งๆ เนื่องจากการสะท้อนถึงการจัดแบ่งอำนาจทางการบริหารปกครองในกิจการสาธารณะว่า ได้มีการกระจายไปอยู่ที่ส่วนใดบ้าง ความสำคัญในเรื่องนี้จะปรากฏชัดในกลุ่มประเทศรัฐเดี่ยวที่มีการจัดโครงสร้างการบริหารออกเป็น 3 ระดับ เนื่องจากโครงสร้างการบริหารงานในระดับกลางหรือการบริหารราชการส่วนภูมิภาคถือเป็นการออกไปทำงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางด้วยตนเองของรัฐบาลส่วนกลาง สภาพการณ์เช่นนี้จึงทำให้เราคาดการณ์ต่อไปได้ว่า การบริหารราชการในระดับท้องถิ่นอาจจะต้องเผชิญกับข้อจำกัดหรือความเป็นอิสระในการบริหารงาน อันเกิดแต่บทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่เข้ามาแข่งขันในการจัดทำบริการหรือการเข้ามากำกับดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่น หรือในทางกลับกัน ก็อาจจะมีบทบาทในฐานะส่งเสริมและสนับสนุนการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารงานในระดับนี้มีความเข้มแข็งและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้น

### ประการที่สาม สถานะทางกฎหมายขององค์กรปกครองท้องถิ่น

โดยส่วนใหญ่ของประเทศที่ใช้รูปแบบรัฐเดี่ยว มีความนิยมที่จะมีบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ต่างจากการปกครองของประเทศที่ปกครองในแบบสหพันธรัฐ ซึ่งการปกครองท้องถิ่น มักจะมีบทบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐ มากกว่าจะบัญญัติไว้ให้กฎหมายรัฐธรรมนูญของสหพันธ์ สถานะทางกฎหมายเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่สะท้อนถึงประวัติศาสตร์การต่อสู้ในเรื่องการรวมอำนาจและกระจายอำนาจภายในรัฐหนึ่งๆ ดังจะเห็นได้ว่า กลุ่มประเทศที่ใช้รูปแบบรัฐเดี่ยวโดยส่วนใหญ่จะเคยผ่านประสบการณ์ของการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมาอย่างเข้มข้นและยาวนาน การมีบทบัญญัติในเรื่องการปกครองท้องถิ่นในกฎหมายสูงสุดของประเทศจึงเป็นความพยายามที่จะสร้างหลักประกันสิทธิและเสรีภาพให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งต่างจากกลุ่มประเทศในรูปแบบสหพันธรัฐที่อำนาจการบริหารในภาครัฐมีลักษณะของการกระจายอำนาจมาตั้งแต่ต้น

### ประการที่สี่ การจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น หรือชั้นขององค์กรปกครองท้องถิ่น

หากจะกล่าวโดยภาพรวมแล้ว จะเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยเดิมนิยมใช้ระบบการปกครองท้องถิ่น 2 ชั้น (Two tier system) มากที่สุด มีการใช้ระบบการปกครองท้องถิ่น 3 ชั้น (Three tier system) อยู่บ้างในกรณีของประเทศฝรั่งเศส และเป็นระบบการปกครองท้องถิ่นผสม (Mixed system) คือ มีทั้งระบบการปกครองท้องถิ่นชั้นเดียว (One tier system) ผสมกับระบบการปกครองท้องถิ่น (Two tier system) 2 ชั้น อยู่ในกรณีของประเทศสหราชอาณาจักรสำหรับในกลุ่มประเทศสหพันธรัฐจะมีความแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ มีทั้งแบบชั้นเดียว สองชั้น และผสมผสาน

หากพิจารณาในเนื้อหาที่ปรากฏในบทที่ 2 ถึงบทที่ 9 จะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในโครงสร้างส่วนล่าง (lower tier) มักจะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่พัฒนามาจากพื้นที่ชุมชนดั้งเดิม ดังนั้น ความผสมกลมกลืนกันระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นจึงมีอยู่สูง ขณะที่ในโครงสร้างส่วนบน (upper tier) มักจะเกิดจากเหตุผลทางการบริหารและจากนโยบายการพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมของรัฐบาล โครงสร้างส่วนนี้จึงมิใช่องค์กรปกครองท้องถิ่นที่ผสมกลมกลืนกับชุมชนท้องถิ่น (artificial community) หากแต่เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ถูกสร้างขึ้นที่มีลักษณะเด่นในด้านศักยภาพทางการบริหารในกิจการขนาดใหญ่

### ประการที่ห้า จำนวนรวมขององค์กรปกครองท้องถิ่น

โดยภาพรวมแล้ว จะเห็นได้ว่า ในประเทศต่างๆ ล้วนมีจำนวนองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ไม่มากนัก และมีจำนวนหน่วยลดลง โดยมีการยุบรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นเข้าด้วยกัน (amalgamation) เพื่อให้มีจำนวนรวมที่น้อยลงทั้งสิ้น เรื่องดังกล่าวตรงข้ามกับประเทศไทย กล่าวคือ ในเวลานี้จำนวนหน่วยการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย มีจำนวนรวมที่มากกว่าจำนวนหน่วยการปกครองท้องถิ่นของประเทศสหราชอาณาจักร มากกว่าของประเทศญี่ปุ่น มากกว่าของประเทศเกาหลีใต้ และมากกว่าจำนวนองค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศออสเตรเลีย อีกด้วย

อย่างไรก็ดี ในกรณีของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งแม้จะได้มีการปรับจำนวนหน่วยให้ลดลงจากเดิม ซึ่งมีจำนวนมากถึง 4 หมื่นกว่าหน่วย และลดจำนวนลงเหลือ 36,580 หน่วยในเวลานี้ รวมทั้งในกรณีของประเทศสหพันธรัฐ อย่างเช่น สหรัฐอเมริกา และสหพันธรัฐเยอรมัน เป็นต้น ซึ่งแม้จะได้มีการลดจำนวนหน่วยการปกครองท้องถิ่นลง แต่ก็ยังคงมีจำนวนรวมมากกว่าระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย เรื่องดังกล่าวนี้ เราคงจะต้องพิจารณาในประเด็นอื่นๆ ประกอบด้วย เช่น แต่เดิมจำนวนรวมขององค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศนั้นๆ มีอยู่เท่าไร ประเทศนั้นมีขนาดพื้นที่ของประเทศเท่าใด ประเทศนั้นมีประเพณีของการจัดตั้งและการบริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างไร ฯลฯ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่มีผลให้จำนวนรวมขององค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศนั้นยังคงมีจำนวนมากอยู่ในเวลานี้ กระนั้นก็ดี แนวโน้มเรื่องการยุบรวมหน่วยการปกครอง

ท้องถิ่นให้มีน้อยลงกว่าเดิม ถือว่าเป็นแนวโน้มที่เป็นปรากฏการณ์ทั่วไปของโลกในปัจจุบันนี้ ไม่ว่าประเทศนั้น จะปกครองในรูปแบบรัฐเดี่ยว หรือรัฐรวมก็ตาม

### ประการที่หก การจัดการเรื่องโครงสร้างภายใน (Internal structure) ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

จากการศึกษา พบได้ว่า มีทั้งรูปแบบที่เป็นมาตรฐานเดียวกันในประเทศหนึ่งๆ กับมีรูปแบบผสมผสาน กล่าวคือมีการใช้หลายระบบอยู่ในประเทศหนึ่งๆ

การใช้รูปแบบโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบเดียว พบได้ในกรณีของประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น ประเทศเกาหลีใต้ และประเทศออสเตรเลีย ต่างจากประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสหพันธ์เยอรมัน ซึ่งใช้ระบบหลายระบบแบบผสมผสาน

ในกรณีของประเทศไทยเอง ในเวลานี้ พบได้ว่า ได้เลือกที่จะใช้โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองท้องถิ่นเป็น 2 ระบบแล้ว เป็นอย่างน้อย ได้แก่ การเลือกผู้บริหารท้องถิ่นทางอ้อมรูปแบบหนึ่ง กับการเลือกผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงในอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งนับเป็นการเปลี่ยนแปลงไปตามกรอบโครงสร้างภายในของระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศสหราชอาณาจักร ของประเทศสหรัฐอเมริกา และของประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมัน มากกว่าจะเป็นไปตามแบบของประเทศฝรั่งเศส ของประเทศญี่ปุ่น ของประเทศเกาหลีใต้ และของประเทศออสเตรเลีย

### ประการที่เจ็ด ขอบข่ายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

พบได้ว่า สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ระบบใหญ่ๆ คือ ระบบที่จำกัดโดยระบบกฎหมายประเภทหนึ่ง กับระบบที่ใช้หลักความสามารถทั่วไป อีกประเภทหนึ่ง ซึ่งการปกครองท้องถิ่นของประเทศต่างๆ จากที่ศึกษาเปรียบเทียบรวม 8 ประเทศ พบได้ว่า มีการใช้หลักแนวคิดดังกล่าวในจำนวนที่กำกวมกัน ระบบแรกนั้นมีลักษณะเด่นคือ รัฐบาล (ทั้งรัฐบาลกลาง และรัฐบาลมลรัฐ) จะเป็นผู้ตรากฎหมายกำหนดขอบเขตภารกิจหน้าที่ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นปฏิบัติตาม ซึ่งท้องถิ่นจะทำการหน้าที่ใดๆ ได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายกำหนดหลักไว้เท่านั้น (Ultra Vires) ต่างจากระบบที่สอง ซึ่งใช้หลักของความสามารถทั่วไป (General Competence) ซึ่งอำนาจหน้าที่และภารกิจของท้องถิ่นจะผันแปรไปตามรายได้ของท้องถิ่น และผันแปรไปตามแนวความคิดสร้างสรรค์ของท้องถิ่นเป็นสำคัญ มากกว่าจะที่อยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายอย่างเข้มงวด

### ประการที่แปด รายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

พบได้ว่า ส่วนใหญ่ของระบบการปกครองท้องถิ่นในโลกในเวลานี้ จะมีรายได้หลักมาจากภาษีท้องถิ่น (Local tax) ซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง ยกเว้นในกรณีของประเทศ

ฝรั่งเศส และประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งภาษีท้องถิ่นจะถูกจัดเก็บโดยองค์กรของรัฐบาลกลาง และรัฐบาลมลรัฐในบางรายการ อย่างไรก็ตาม ในกรณีของการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย รายได้หลักขององค์กรปกครองท้องถิ่นในเวลานี้ มาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลางเป็นสำคัญ รองลงมาคือภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บแล้วแบ่งให้ (Sharing tax) ซึ่งความหมายว่า ภาษีท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นจัดเก็บเองนั้น มีสัดส่วนที่น้อยมาก หรือไม่ได้เป็นแหล่งที่มาสำคัญของรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบันเลย

### **ประการที่เก้า** พนักงานท้องถิ่นและการบริหารบุคคลขององค์กรปกครองท้องถิ่น

จากการศึกษาเปรียบเทียบ พบได้ว่า ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศต่างๆ สามารถจัดแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม กล่าวคือ **กลุ่มที่หนึ่ง** ซึ่งเป็นส่วนใหญ่ จะใช้ระบบพนักงานของท้องถิ่นที่องค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอำนาจการบริหารบุคลากรของตนเอง กับ**กลุ่มที่สอง** ซึ่งแม้จะบุคลากรขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะถือว่าเป็นพนักงานของท้องถิ่น แต่การบริหารงานจะกระทำโดยคณะกรรมการระดับชาติ หรือระบบคณะกรรมการ ซึ่งมีองค์กรอื่นๆ เข้าร่วมบริหารด้วย และ**กลุ่มสุดท้าย** ได้แก่ ระบบพนักงานท้องถิ่นแห่งชาติ ซึ่งจะถือว่าเป็นพนักงานท้องถิ่นในองค์กรปกครองท้องถิ่นทุกแห่งเป็นบุคลากรภาครัฐที่อยู่ภายใต้โครงสร้างอันเดียวกัน จะบริหารโดยคณะกรรมการกลางในระดับชาติ หรือบริหารโดยคณะกรรมการในระดับท้องถิ่น

การศึกษาเปรียบเทียบลักษณะสำคัญๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศต่างๆ รวม 8 ประเทศ ในประเด็นต่างๆ รวม 9 ประเด็นดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้สรุปรวมไว้แล้วในตารางที่ 1 และตารางที่ 2 และในอันที่จริง ยังมีเรื่องที่สามารถศึกษาเปรียบเทียบเพิ่มเติมในอีกหลายๆ เรื่อง ตัวอย่างเช่น เรื่องของการเลือกตั้งท้องถิ่น การออกกฎหมายและข้อบัญญัติในระดับท้องถิ่น การกำหนดนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่น การจัดองค์กรความร่วมมือในระดับท้องถิ่น ฯลฯ ซึ่งสามารถพิจารณารายละเอียดบางส่วนได้จากเนื้อหาในบทที่ 2 จนถึง บทที่ 9 ประกอบการพิจารณาและประกอบการศึกษาเพิ่มเติมได้ในระดับหนึ่งด้วย

## **10.2** สรุปข้อดีและข้อเสียของการปกครองท้องถิ่นของประเทศต่างๆ ที่ศึกษารวม 8 ประเทศ

การศึกษาเปรียบเทียบระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศต่างๆ ในที่นี้ มิได้มีวัตถุประสงค์ในทางวิชาการเท่านั้น ยังมีเป้าประสงค์ที่จะให้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการจัดทำข้อเสนอเรื่องทิศทางการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในอนาคตอีกด้วย ด้วยเหตุฉะนั้น การศึกษาในที่นี้ จึงจะต้องมีการตัดสินใจและประเมินคุณค่า ถึงข้อดี และข้อเสียของการปกครองท้องถิ่นของประเทศ

ต่างๆ ที่ศึกษาเปรียบเทียบรวม 8 ประเทศดังกล่าวด้วย ว่าแต่ละประเทศมีข้อดีและข้อเสียในลักษณะใดบ้าง เพราะเหตุใด

ในการประเมินและตัดสินถึงเรื่องที่เป็นข้อดี และเป็นข้อเสียของระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศต่างๆ ในที่นี้ แน่ใจว่า ย่อมมีลักษณะที่เป็นอัตวิสัย (Subjective) เสียมากกว่าจะเป็นวัตถุวิสัย (Objective) เป็นอันมาก กระนั้นก็ตาม ผู้วิจัยเอง ก็ได้พยายามประมวลและรวบรวมการตัดสินคุณค่าเหล่านี้จากแหล่งต่างๆ เพื่อให้เกิดมี อัตวิสัยร่วม (Shared objective หรือ Inter-subjective) ซึ่งเข้าใจว่าควรจะมีฐานะและได้รับการยอมรับว่าเป็นการศึกษาที่เป็นวิทยาศาสตร์ทางสังคมได้ในระดับหนึ่ง โดยวิธีการดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยขอสรุปประมวลข้อดี-ข้อเสียของระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศต่างๆ ที่ศึกษาวิจัย รวม 8 ประเทศ ได้ด้วยตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบข้อดี-ข้อเสียของระบบการปกครองท้องถิ่นประเทศต่างๆ  
รวม 8 ประเทศ

	ข้อดี	ข้อเสีย
ไทย	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ได้รับการรับรองสถานะโดยรัฐธรรมนูญ อีกทั้งทิศทางการกระจายอำนาจได้ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนและเป็นขั้นเป็นตอน</li> <li>2. มีการจัด โครงสร้างองค์กรแบบ ประชาธิปไตยภายใต้รูปแบบสภา-ผู้บริหาร</li> <li>3. การออกกฎระเบียบต่างๆ เพื่อควบคุม และกำหนดแนวปฏิบัติจากรัฐบาล ส่วนกลาง ทำให้ ท้องถิ่น มีการบริหารงานตามหน้าที่และศักยภาพของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการคลัง ทำให้ไม่เกิดปัญหาด้านภาระหนี้สิน</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ความแตกต่างหลากหลายของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสูง ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งใน ด้านฐานะและศักยภาพอย่างมาก</li> <li>2. ขาดกลไกทางการเมืองและการบริหารที่จะช่วยสร้างระบบความร่วมมือระหว่าง หน่วยการปกครองท้องถิ่น ทำให้การร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กเพื่อร่วมกันจัดทำ บริการสาธารณะไม่สามารถเกิดขึ้นได้</li> <li>3. ขาดศักยภาพโดยเฉพาะด้านการคลังและบุคลากร เนื่องจากสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นยังคงอยู่ในระดับต่ำและแหล่งรายได้สำคัญมิได้มาจากภาษีของท้องถิ่นโดยตรง ในขณะที่เดียวกันบุคลากรยังขาดความรู้ความสามารถเมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการส่วนกลาง</li> </ol>
ฝรั่งเศส	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. มีกลไกและระบบกฎหมายมหาชนที่ ก้าวหน้าและเอื้อต่อการเติบโตและความ เป็นอิสระของหน่วยการปกครองท้องถิ่น</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่ จะมีขนาดเล็กมาก ๆ ทำให้ศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะมีอยู่อย่าง</li> </ol>



	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. มีระบบของกิจกรรมความร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่แข็งแกร่งและมีศักยภาพสูงในการจัดทำบริการต่างๆ</li> <li>3. ประชาชนมีวัฒนธรรมของการปกครองตนเองที่แข็งแกร่ง ดังนั้นจึงให้ความสำคัญและมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นที่สูง</li> </ol>	<p>จำกัด การพึ่งพิงการสนับสนุนจากองค์กรอื่นๆ จึงมีอยู่สูง</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. การจัดโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญกับฝ่ายบริหารมากกว่าฝ่ายสภา</li> <li>3. ระบบความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการและการใช้อิทธิพลมีบทบาทอย่างสูงในระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น อาจทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามศักยภาพและอิทธิพลของนักการเมืองท้องถิ่นแต่ละแห่ง</li> </ol>
<p><b>สหราชอาณาจักร</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ระบบการปกครองท้องถิ่นมีการปรับตัวอยู่ตลอดเวลาทั้งในเชิงโครงสร้าง การจัดองค์กร และวิธีประพฤติกปฏิบัติ</li> <li>2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจอย่างกว้างขวาง</li> <li>3. แม้หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะมีได้มีการรับรองสถานะตามรัฐธรรมนูญ แต่รัฐบาลส่วนกลางได้ให้ความสำคัญกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างมาก</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ความซับซ้อนในการจัดโครงสร้างระบบการปกครองท้องถิ่น</li> <li>2. แนวปฏิบัติต่างๆ ถูกจำกัดกรอบโดยกฎระเบียบที่ออกโดยรัฐบาลส่วนกลาง</li> <li>3. การบริหารการคลังถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดจากรัฐบาลกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมผ่านระบบเงินอุดหนุนซึ่งเป็นหนึ่งในรายได้ที่สำคัญของท้องถิ่น</li> </ol>
<p><b>ญี่ปุ่น</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างกว้างขวางตามศักยภาพของตน</li> <li>2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีศักยภาพและความเป็นอิสระในทางการคลังและการบริหารงานบุคคลที่สูงมาก</li> <li>3. มีกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ประกันสิทธิและเสรีภาพตามหลักการปกครองตนเองของหน่วยการปกครองท้องถิ่น</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ภารกิจโดยส่วนใหญ่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้ระบบ "การมอบหมายงาน" จากรัฐบาลกลาง ทำให้ท้องถิ่นมีข้อจำกัดในการริเริ่มสร้างสรรค์ในการจัดทำบริการต่างๆ</li> <li>2. ภายใต้ระบบการมอบหมายงาน ทำให้การดำเนินการที่เหล่านี้ถูกปล่อยให้อยู่ในความรับผิดชอบของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะถูกชี้แจงจากข้าราชการส่วนกลางอีกทอดหนึ่ง</li> <li>3. รัฐบาลกลางสามารถเข้ามาแทรกแซงควบคุมและมีอิทธิพลต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นในหลายๆ ด้าน โดยอาศัยเครื่องมือทางกฎหมาย ทรัพยากร</li> </ol>

		และความรู้ทางเทคนิค
<b>เกาหลีใต้</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจต่างๆ อย่างกว้างขวาง</li> <li>2. มีศักยภาพและความเป็นอิสระทั้งในด้านการคลังและการบริหารงานบุคคล</li> <li>3. รัฐบาลส่วนกลางเห็นถึงความสำคัญของระบบการปกครองท้องถิ่น ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจึงอยู่บนฐานของการให้ความสนับสนุนทั้งในด้านคำแนะนำปรึกษา ด้านการเงิน และด้านเทคนิค</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. แม้หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะได้รับการรับรองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่ทิศทางและการเติบโตของท้องถิ่นยังคงขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลส่วนกลาง</li> <li>2. รัฐบาลและกระทรวงส่วนกลางมีอำนาจในการเข้ามาแทรกแซงและควบคุมการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง</li> <li>3. ระบบการปกครองท้องถิ่นยังคงอยู่ในระยะเริ่มต้นและเป็นระบบที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลส่วนกลางเมื่อไม่นานมานี้ ทำให้รากฐานทางความคิดและชุมชนที่เห็นถึงความสำคัญของท้องถิ่นเพื่อเป็นหลักประกันในการเติบโตมีอยู่จำกัด</li> </ol>
<b>ออสเตรเลีย</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอิสระในทางการคลัง เนื่องจากรายได้ส่วนใหญ่มาจากภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บเอง</li> <li>2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอิสระเป็นอย่างสูงในการบริหารงานบุคคล เนื่องจากอำนาจในการจัดการด้านบุคลากรเป็นของท้องถิ่นโดยตรง</li> <li>3. ระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลระดับต่างๆ มีความชัดเจนและอยู่บนฐานความคิดของการปรึกษาหารือ และเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีช่องทางในการแสดงความคิดเห็นผ่านองค์กรกลางที่มีตัวแทนของท้องถิ่นเข้าร่วม</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. แม้จะเป็นสหพันธรัฐแต่ระบบการปกครองท้องถิ่นกลับมีพัฒนาการที่ล้ำหน้าและมีบทบาทและขอบข่ายภารกิจหน้าที่ที่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐบาลกลาง และกับรัฐบาลมลรัฐ</li> <li>2. สถานะของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมิได้ถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐ แต่ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละมลรัฐ</li> <li>3. ช่องว่างของความแตกต่างและหลากหลายระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นในแต่ละมลรัฐและระหว่างมลรัฐมีอยู่สูงมาก</li> </ol>
<b>เยอรมันนี</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ระบบการปกครองท้องถิ่นมีรากฐานทางประวัติศาสตร์ชุมชนที่ยาวนาน และได้รับการรับรองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐ</li> <li>2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอิสระเป็นอย่างสูงทั้งในด้านบุคลากร การคลัง การจัดโครงสร้างองค์กรภายใน การวางแผน</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. สัดส่วนรายรับจากภาษีของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอัตราส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับรัฐบาลสหพันธรัฐและรัฐบาลมลรัฐ</li> <li>2. จากความหลากหลายและความมีอิสระที่ค่อนข้างสูง ทำให้ท้องถิ่นบางแห่งขาดประสิทธิภาพทางการจัดการและการ</li> </ol>

	<p>และการจัดทำภารกิจหน้าที่ อีกทั้งองค์กรตัวแทนของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็มีความเข้มแข็ง</p> <p>3. การจัดโครงสร้างในระบบการปกครองท้องถิ่นมีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสภาพของชุมชนและลักษณะความเป็นเมือง ตามความต้องการของชุมชนท้องถิ่นแต่ละแห่ง</p>	<p>ผลักดันนโยบายจากรัฐบาลกลางเพื่อเร่งรัดปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานก็เป็นไปได้อย่างจำกัด</p> <p>3. จากความหลากหลายของชุมชนท้องถิ่นทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นในหลายพื้นที่มีความแตกต่างกันค่อนข้างสูงทั้งในทางทรัพยากร ศักยภาพและมาตรฐานในการจัดทำบริการ โดยเฉพาะระหว่างเยอรมันตะวันตกและเยอรมันตะวันออก</p>
<p>สหรัฐอเมริกา</p>	<p>1. มีรากฐานทางความคิดที่เอื้อต่อการเติบโตของระบบการปกครองท้องถิ่น และการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น มักจะเกิดจากเรียกร้องและขอจัดตั้งจากชุมชนท้องถิ่นเอง</p> <p>2. การจัดโครงสร้าง รูปแบบ และการบริหารจัดการจะมีลักษณะของความเป็นนักปฏิบัตินิยมสูง เพื่อมุ่งตอบสนองภารกิจและความจำเป็นของชุมชนท้องถิ่น</p> <p>3. การจัดโครงสร้างภายในองค์กรปกครองท้องถิ่นมีความหลากหลาย ยืดหยุ่น และปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลาตามความเหมาะสมของสภาพแวดล้อมทางการบริหารที่เปลี่ยนแปลงไป</p>	<p>1. ท้องถิ่นมิได้ถูกรับรองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ แต่ขึ้นอยู่กับธรรมเนียมของแต่ละมลรัฐ และขอขยายภารกิจหน้าที่ ถูกจำกัดกรอบโดยกฎหมาย</p> <p>2. ความแตกต่างหลากหลายทั้งในเชิงรูปแบบ ขนาด และศักยภาพทางการบริหารมีอยู่สูง อีกทั้งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลระดับต่างๆ มีความสลับซับซ้อนเป็นอย่างมากและการบริหารกิจการสาธารณะในภาพรวมมีลักษณะของการกระจายกระจาย</p> <p>3. สภาวะทางเศรษฐกิจและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางมีบทบาทอย่างสูงต่อสถานะและทิศทางการบริหารเงินงบประมาณของท้องถิ่น</p>

จากที่ได้สรุปอย่างรวบรัดตามตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่า ทุกประเทศ แม้ว่าจะมีความก้าวหน้า และมีการกระจายอำนาจไปให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเพียงใดก็ตาม ก็ล้วนแต่เป็นระบบที่มีทั้งข้อดี และข้อเสียด้วยกันทั้งสิ้น

ตัวอย่างเช่น ประเทศสหราชอาณาจักร ข้อดีของประเทศนี้ คือการที่ระบบการปกครองท้องถิ่นมีการ “ปรับตัว” อยู่ตลอดเวลา รัฐบาลส่วนกลางไม่ว่าจะเป็นพรรคอนุรักษนิยม หรือพรรคแรงงาน ล้วนให้ความสำคัญและสนใจกิจกรรมขององค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างมาก และแม้ว่าจะเป็นประเทศที่ใช้หลักกฎหมายบริหารกำหนดการทำงานของท้องถิ่น (Ultra Vires) แต่กฎหมายก็กำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่อย่างมาก และอย่างกว้าง อย่างไรก็ตาม ข้อเสียของระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศสหราชอาณาจักร ก็ยังมีเรื่องปรากฏให้เห็น นับว่าการจัดชั้น

องค์กรปกครองท้องถิ่นที่ค่อนข้างซับซ้อน และเป็นแบบผสม กล่าวคือ มีทั้งระบบการปกครองท้องถิ่นชั้นเดียว และระบบการปกครองท้องถิ่นสองชั้นอยู่ในประเทศเดียวกัน รวมทั้งมีการขยายตัวของหน่วยงานราชการจากส่วนกลางออกไปตามพื้นที่ต่างๆ ในรูปแบบของการแบ่งอำนาจ หรือรับมอบอำนาจจากส่วนกลาง (Deconcentration) ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญทำให้รัฐบาลพรรคแรงงานของประเทศอังกฤษมีแนวความคิดและนโยบายที่จะจัดตั้งสภาเขตต่างๆ (Regional Councils) จำนวน 8 เขต (ไม่นับรวมการจัดตั้งสภาในเขตเวลส์ ไอร์แลนด์ และสกอตแลนด์) อยู่ในเวลานี้

มีพิกกล่าวถึง ข้อเสียที่เนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการคลัง ซึ่งส่งผลให้องค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษ แม้ว่าจะยังคงมีรายได้หลักจากภาษีท้องถิ่น แต่สัดส่วนของรายได้ที่มาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลก็เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างสังเกตเห็นได้ชัด เรื่องดังกล่าวนี้เป็นประเด็นที่รัฐบาลกลางของอังกฤษจะถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากว่ากำลังจะกระจายอำนาจทางการเมืองและการบริหารออกไป หรือว่ากำลังจะรวบอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านการศึกษาอย่างมีนัยยะสำคัญ

อีกตัวอย่างหนึ่งซึ่งมักจะมีการยกตัวอย่างเพื่อการเปรียบเทียบกันเสมอๆ คือในกรณีของประเทศฝรั่งเศส พบได้ว่าเป็นประเทศที่มีข้อดี คือการมีระบบกฎหมายมหาชนที่มีความก้าวหน้า องค์กรปกครองท้องถิ่นมีจารีตประเพณีของการทำงานร่วมกันเป็นอย่างสูง เข้าใจได้ว่าในประการสำคัญเป็นผลเนื่องมาจากองค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรในระดับล่างมีสถานะเสมอกันในทางกฎหมาย คือเป็นเทศบาลเหมือนกัน โดยไม่มีการแบ่งชั้นกันเสียด้วยว่าส่วนใดเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง หรือเทศบาลตำบล รวมทั้งการที่หน่วยเทศบาลของประเทศฝรั่งเศสมีประวัติความเป็นมาช้านาน อีกทั้งมีวัฒนธรรมท้องถิ่นที่เข้มแข็ง

อย่างไรก็ตาม ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศนี้ ก็มี “ข้อเสีย” ซึ่งเป็นเรื่องที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อยู่เสมอๆ นับตั้งแต่ เป็นระบบที่ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งกว่าฝ่ายสภา เป็นระบบที่มีความเชื่อมโยงขึ้นสู่การเมืองระดับชาติ (Vertical relations) มากกว่าจะเป็นระบบที่สนใจการเมืองและการบริหารท้องถิ่นจริงๆ นอกจากนี้ การที่ประเทศฝรั่งเศสมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นจำนวนมาก ก็เป็นเหตุให้เกิดความแตกต่างกันอย่างสูง องค์กรบางแห่งมีพัฒนาการไปได้ด้วยดี ในขณะที่องค์กรปกครองท้องถิ่นอีกจำนวนมากมีลักษณะของการทำงานแบบเชื่องช้า บ้างว่าเป็นแบบข้าราชการ และบ้างว่าเป็นแบบเจ้าขุนมูลนาย มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ และความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการในท้องถิ่น เป็นอย่างสูง

เรื่องดังกล่าว ก็คงจะเป็นไปเช่นเดียวกับในกรณีของประเทศไทย ซึ่งในปัจจุบันนี้ คงต้องนับว่ามีข้อดีที่องค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยได้ถูกรับรองฐานะ และความเป็นอิสระไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎกติกาสูงสุดของการปกครองประเทศ รวมทั้งเป็นระบบการปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย กล่าวคือ ฝ่ายบริหารท้องถิ่น และฝ่ายสภาท้องถิ่นล้วนมาจากการเลือกตั้งทั้งสิ้น มีการกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องการกระจายอำนาจอย่างเป็นขั้นเป็น

ตอนไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คือพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งเรื่องนี้ ควรจะนับว่าเป็นข้อดีมากกว่าจะเป็นข้อเสีย หากจะพิจารณาเรื่องดังกล่าวให้รอบด้าน และเป็นภาพองค์รวม

ขณะที่ในเรื่องการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย ในแง่ของที่มาของรายได้ ก็ควรจะนับว่าเป็นข้อเสีย กล่าวคือ ท้องถิ่นของประเทศไทยมีรายได้จากภาษีท้องถิ่นในสัดส่วนที่ไม่สูงมากนัก แต่ในอีกทางหนึ่ง เราก็อาจจะพิจารณาว่าเป็นข้อดีก็ได้ เนื่องด้วยการที่ท้องถิ่นของไทยไม่มีความเป็นอิสระทางการคลังมากนัก ส่งผลให้องค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยไม่มี “หนี้สิน” และไม่ได้ “ก่อหนี้” สาธารณะขึ้นได้ อันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศอยู่ในเวลานี้

กระนั้นก็ตาม ข้อเสียขององค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยจริงๆ น่าจะอยู่ที่การที่มีจำนวนหน่วยการปกครองท้องถิ่นอยู่เป็นจำนวนมาก (จำนวน 7,950 หน่วย) อีกทั้งมีขนาดและมีฐานะทางการคลังที่แตกต่างกันเป็นอย่างสูง (ในกรณีของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พบว่ามีรายได้ตั้งแต่ 26 ล้านบาทไปจนถึงขนาด 468 ล้านบาท ในกรณีของเทศบาล มีรายได้ประมาณ 3 แสนบาท ไปจนถึงมีรายได้ 611 ล้านบาท รวมทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ก็มีความแตกต่างกันอย่างสูงมากจากระดับที่มีรายได้เพียง 2 แสนบาทเศษ ไปจนถึงขนาดที่มีรายได้ 63 ล้านบาท) ในสภาพการณ์เช่นนี้ การพัฒนาด้วยตนเองและอย่างเป็นอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่น อาจจะเป็นพัฒนาที่ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำและเกิดความแตกต่างกันมากยิ่งขึ้น เนื่องด้วยหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีความพร้อมอย่างมาก จะพัฒนาไปด้วยความรวดเร็ว ในขณะที่หน่วยที่ไม่มีความพร้อมอยู่เลย จะไม่มีการพัฒนาใดๆ เกิดขึ้นได้ หากรัฐบาลกลาง และองค์กรที่รับมอบอำนาจจากรัฐบาลกลางไม่ได้ให้ความช่วยเหลือและเกื้อกูลตามสมควร

มีพิกกล่าวถึง ฐานะทางการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีความอ่อนแอ เพราะจะต้องพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง และภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บแล้วแบ่งให้เป็นสำคัญ (คิดเป็นร้อยละ 88 ของรายได้รวมขององค์กรปกครองท้องถิ่น หรือกล่าวในอีกนัยหนึ่งก็คือ องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีท้องถิ่นด้วยตนเองประมาณร้อยละ 12 ของรายได้รวมของตนเท่านั้น) รวมทั้งสภาพการณ์ที่องค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบันมีเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยรวมอย่างจำกัด (ท้องถิ่นมีบุคลากรรวมประมาณ 132,652 คน) และมีความสามารถไม่สูงมากนัก เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนอื่นๆ เรื่องดังนี้ ต้องนับว่าเป็นปัญหาที่เห็นชัดจากการศึกษาโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย แต่ก็ต้องนับว่าเป็นปัญหภายในที่เชื่อมโยงและสัมพันธ์กับโครงสร้างภายนอกเป็นอันมาก เนื่องด้วยประเทศไทยมีโครงสร้างขององค์กรภาครัฐและมีจำนวนพนักงานภาครัฐค่อนข้างมาก ประเทศไทยมีรายจ่ายประจำที่เป็นเงินเดือนของพนักงานภาครัฐที่สูงมาก โดยอยู่ในระดับของการบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค มากกว่าจะอยู่กับส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนเกือบ 20 เท่า

อาจจะกล่าวสรุปในที่นี้ได้อีกครั้งหนึ่งว่า การปกครองท้องถิ่นของทุกประเทศล้วนแต่มีข้อดี มีข้อเสีย และมีปัญหาของตนเอง ซึ่งควรจะมีการปรับตัวโดยการพิจารณาถึงสภาพการณ์ความเป็นมาของประเทศนั้นประการหนึ่ง และหลักการ ซึ่งเป็นความนิยมของชุมชนโลก รวมทั้งเป็นคตินิยมของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประกอบเข้าไปด้วยกันอย่างมีมีคุณภาพ กล่าวคือมุ่งเป้าหมายไปที่ความสามารถในการปฏิบัติได้ และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสาธารณชนอย่างกว้างขวาง และในปริมาณที่เพิ่มมากขึ้นกว่าที่เป็นมาในแบบเดิมๆ

### 10.3 ข้อเสนอเพื่อการปรับปรุงองค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในอนาคต

ในการคิดทบทวน วิพากษ์วิจารณ์ และไตร่ตรองพิจารณาถึงทิศทางและแนวทางการปรับตัวขององค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยต่อไปในอนาคต ผู้วิจัยขอเสนอให้พิจารณาไปตามกรอบแนวความคิดและผลจากการศึกษาวิจัยของงานศึกษาวิจัยนี้ เรียงตามลำดับเป็นขั้นตอนดังต่อไปนี้

#### 10.3.1 ข้อพิจารณาเรื่องโครงสร้างภายนอก

##### (1) สถานะทางกฎหมาย

การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีแนวความคิดหลัก ก็คือ ประเทศไทยยังคงเป็นประเทศที่ปกครองในรูปแบบรัฐเดี่ยว และปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์พระประมุข โดยจะมีความทันสมัย และมีความเป็นประชาธิปไตยในระดับที่ก้าวหน้ามากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในเวลานี้ กล่าวสำหรับหมวดที่ 9 ซึ่งได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ ก็ได้แสดงถึงเจตนารมณ์ในการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นให้เป็นไปตามแนวคิดของการ “ปกครองตนเอง” (local self-government) และการสร้างเสริมประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น (local democracy) อันถือได้ว่าเป็นการวางหลักปรัชญาแนวคิดโดยกว้าง ดังเช่นที่ปรากฏในกลุ่มประเทศประชาธิปไตยที่ก้าวหน้าโดยทั่วไป (โปรดดูรัฐธรรมนูญมาตราที่ 282, 283, 286 และ 287)

อย่างไรก็ดี บทบัญญัติในหมวดดังกล่าว ยังปรากฏเนื้อหาโดยแคบซึ่งระบุเกี่ยวกับโครงสร้าง องค์ประกอบ การจัดองค์กร และวิธีประพฤติปฏิบัติโดยละเอียด แม้จะสะท้อนถึงความพยายามในการสร้างความเป็นสถาบัน (institutionalization) ให้กับระบบการปกครองท้องถิ่นไทย แต่บทบัญญัติเหล่านี้ก็อาจจะกลายเป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนาการระบบการปกครองท้องถิ่นในอนาคตได้ ตัวอย่างเช่น ในมาตราที่ 285 ที่ได้กำหนดอย่างชัดเจนถึงการจัดโครงสร้างองค์กรของหน่วยการปกครองท้องถิ่นภายใต้ระบบสภา-ผู้บริหารแต่เพียงรูปแบบเดียว ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความไม่ยืดหยุ่นในการปรับองค์กรให้สอดคล้องกับสถานะแวดล้อมทางการบริหารที่เปลี่ยนแปลง

อีกทั้งรูปแบบองค์กรเช่นนี้ก็มีแนวโน้มที่จะเอื้อประโยชน์ต่อเฉพาะหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีความพร้อมในศักยภาพและทรัพยากร แต่อาจจะก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กๆ ดังเช่นปัญหาที่ปรากฏออกมาแล้วในองค์การบริหารส่วนตำบลของไทยโดยส่วนใหญ่ เนื่องจากการจัดองค์กรภายใต้รูปแบบนี้จะมีภาระทางการคลังหรือค่าใช้จ่ายที่แน่นอนจำนวนหนึ่ง ทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีรายได้น้อยต้องเผชิญกับข้อจำกัดด้านงบประมาณ

โดยหลักการแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ควรจะมีวิวัฒนาการต่อไปอีกในระยะเวลาที่มีความยาวนานพอสมควร โดยมีการปรับปรุงแก้ไขในบางส่วนบางประเด็นไปบ้างเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ทั้งนี้ก็ไม่ควรกระทบถึงหลักการพื้นฐานที่ได้วางเอาไว้แล้ว นั่นคือ เจตนารมณ์ในการมุ่งสร้างเสริมระบบการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองและความเป็นประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น

## (2) โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

โครงสร้างของการบริหารราชการแผ่นดินของไทย มีข้อสมมติว่ายังคงเป็นระบบ 3 ชั้น เหมือนกับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ มีการจัดระเบียบการบริหารราชการออกเป็น ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ดังที่ยังคงปรากฏในพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2545 กระนั้นก็ดี แม้โครงสร้างการบริหารราชการดังกล่าวจะเป็นที่ชัดเจนและเข้าใจกันโดยทั่วไป แต่หากพิจารณาในเชิงพฤติกรรมแล้วจะพบว่า หน่วยทางการบริหารในระดับชั้นต่างๆกลับปรากฏลักษณะของความเหลื่อมล้ำ ซ้อนทับ และสับสนเป็นอย่างมากทั้งในเชิงอำนาจหน้าที่ ภารกิจ องค์กร และพื้นที่ในการปฏิบัติการ

ทั้งนี้ การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินเป็น 3 ระดับ จึงควรที่จะมีเหตุผลทางการบริหารรองรับ กล่าวคือ พระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ควรที่จะมีการวางหลักให้ชัดเจนถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนต่างๆ ซึ่งโดยทั่วไปกลุ่มประเทศที่มีการจัดโครงสร้างเช่นนี้ มักจะกำหนดให้การบริหารราชการส่วนกลางมีบทบาทในฐานะผู้วางหลักนโยบายและรับผิดชอบภารกิจที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับรัฐอื่นๆ ขณะที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะทำหน้าที่กระตุ้น เร่งเร้า หรือผลักดันนโยบายของรัฐส่วนกลางให้มีการดำเนินไปในทุกพื้นที่ของประเทศ ขณะเดียวกันก็อาจมีบทบาทในฐานะผู้สนับสนุนและช่วยเหลือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทั้งในเชิงทรัพยากร เทคนิควิทยาการ และประสานนโยบายระหว่างท้องถิ่นกับส่วนกลาง สำหรับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ควรจะถูควางบทบาทเป็นองค์กรหลักในฐานะหน่วยปฏิบัติการด้านกิจการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน จึงเป็นที่เข้าใจว่า การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ควรที่จะมีขนาดเล็กลงในอนาคต (และมีใช้จะเกิดขึ้นอย่างเฉียบพลัน) ขณะที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นควรที่จะมีการขยายตัวทั้งในเชิงขนาด

และภารกิจหน้าที่เพิ่มมากขึ้นในอนาคตอันใกล้ เช่น ในระยะ 5 ปีข้างหน้าระยะหนึ่ง และในอีก 10 ปีข้างหน้า

ทั้งนี้ ในการพิจารณาถึงขนาดและสัดส่วนของขนาดระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น น่าจะเป็นการพิจารณาทั้งระบบอย่างมีความสัมพันธ์ต่อกันและมีผลกระทบซึ่งกันและกัน โดยควรจะทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป ในลักษณะที่การบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ควรจะถือเป็น “พันธกิจ” และเป็นหน้าที่ที่จะต้องมีการเตรียมการให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีความพร้อมในด้านต่างๆ มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ด้วย

### (3) การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของการบริหารราชการแต่ละระดับชั้น

กระทรวง กรม และสำนักนายกรัฐมนตรี รวมทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลาง ซึ่งจะมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ภายหลังจากเดือนตุลาคม พ.ศ.2545 จากการผ่านกฎหมายพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 จะพัฒนาไปสู่ระบบการบริหารภาครัฐในยุคใหม่ ซึ่งนอกจากจะมีหลักของธรรมาภิบาล และการให้บริการแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพเป็นเครื่องชี้นำทางแล้ว ยังควรจะเป็นหน่วยราชการยุคใหม่ ที่มุ่งลดขั้นตอนของการบริหารราชการในแบบโครงสร้าง โดยมุ่งไปเป็นองค์กรในแนวนราบ (Horizontal) มากกว่าจะเป็นองค์กรในแนวตั้ง (Vertical) มิใช่เป็นแต่เพียงการจัดตั้งองค์กรใหม่เพื่อรองรับการจัดกลุ่มภารกิจเป็นด้านต่างๆ (Departmentalism) ซึ่งอาจจะกลายเป็นการขยายตัวของราชการบริหารส่วนกลาง

กล่าวในอีกนัยหนึ่ง ก็คือ การบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในอนาคต ควรที่จะมีหน่วยงานในพื้นที่เท่าที่จำเป็น โดยมีเหตุผลหลักคือเพื่อการกำกับดูแล การประสานงาน การตรวจสอบ การส่งเสริม การให้บริการทางวิชาการ และเน้นการทดลองหรือการปฏิบัติการที่ต้องใช้ความชำนาญเป็นอย่างสูง ขณะที่การบริการประชาชนในพื้นที่และในท้องถิ่น โดยปกติทั่วไป ควรจะตกเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งควรจะได้รับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่อย่างค่อยเป็นค่อยไป และข้อสำคัญก็คือ การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ ควรจะได้สัดส่วนกับการถ่ายโอนบุคลากร และควรมีดุลยภาพกับฐานะทางการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วย

### (4) นโยบาย แผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ.2542 ควรจะดำรงอยู่และวิวัฒนาการต่อไป โดยมีการปรับปรุงเนื้อหาบางประการให้สอดคล้องกับการปฏิรูปราชการและการปฏิรูปองค์กรภาครัฐภายหลังจากเดือนตุลาคม พ.ศ.2545 รวมทั้งควรที่จะปรับตัวอย่างสอดคล้องไปตามสภาวะการณ์และข้อเท็จจริงของสถานะทางการคลังและระบบเศรษฐกิจของประเทศ ดังข้อพิจารณาที่จะได้นำเสนอต่อไปนี้



#### (4.1) สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นและภาษีท้องถิ่น

การจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นตามแผนและขั้นตอนที่กำหนดไว้ควรที่จะต้องคำนึงถึงภารกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองท้องถิ่นปฏิบัติได้อย่างแท้จริงประการหนึ่ง และควรที่จะคำนึงถึงหลักความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วย กล่าวคือ

**ในประการที่หนึ่ง** การเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในแผนและขั้นตอนควรถือเป็นพันธกิจที่ต้องดำเนินต่อไป และอาจจะต้องเพิ่มปริมาณมากขึ้นตามภารกิจที่เพิ่มขึ้นในอนาคต

**ในประการที่สอง** การเพิ่มสัดส่วนรายได้ดังกล่าว ควรจะวางอยู่บนหลักเกณฑ์ในการขยายฐานรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นโดยแท้จริง มากกว่าที่จะเป็นเพิ่มสัดส่วนจากการ “จัดสรร” งบประมาณจากรัฐบาล นั้นย่อมหมายความว่า การเพิ่มสัดส่วนรายได้ให้กับท้องถิ่นไม่ควรที่จะคิดคำนวณเป็นสัดส่วนจากรายได้ของรัฐบาลกลาง

**ในประการที่สาม** การเพิ่มสัดส่วนรายได้โดยอยู่บนฐานรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น ย่อมหมายถึง การเพิ่มทั้งสัดส่วนและชนิดของภาษีให้เป็น “ภาษีท้องถิ่น” (local tax) โดยในส่วนหนึ่ง จะเป็นภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ดังรายการภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บอยู่ในปัจจุบันและจะเพิ่มชนิดภาษีต่อไปได้ในอนาคต และในอีกทางหนึ่ง จะเป็นภาษีที่ส่วนกลางจัดเก็บให้และถ่ายโอน “กลับคืน” ไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งหมายถึงว่าเงินส่วนนี้ควรจะได้ระบุให้ชัดเจนว่ามีที่มาจากภาษีท้องถิ่นเป็นแต่เพียงว่าส่วนกลางเป็นผู้จัดเก็บให้เนื่องจากเหตุผลด้านความสามารถในการจัดเก็บภาษี โดยส่วนกลางอาจจะหักค่าใช้จ่ายบางส่วนจากกระบวนการจัดเก็บ ซึ่งภาษีส่วนนี้ควรจะเป็นสัดส่วนที่สำคัญในการเพิ่มรายได้ให้กับท้องถิ่น มิใช่การเพิ่มสัดส่วน โดยการผันเงินจากบัญชีงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลกลาง

ข้อพิจารณาข้างต้นเกิดจากเหตุผลสำคัญคือ การที่จะคิดแต่เพียงสัดส่วนของรายได้ของท้องถิ่นกับรายได้ของรัฐบาลกลาง โดยไม่สนใจลักษณะที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น จะส่งผลให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีลักษณะเป็นองค์กรที่ง่อยเปลี้ย หรือพิกลพิการ (Distorted organization) และมีแนวโน้มที่จะเป็นองค์กรสังคมสงเคราะห์ที่ทำหน้าที่ทางการเมือง กล่าวคือ มีรายได้หลักจากรัฐบาลกลาง และใช้จ่ายเงินไปตามประโยชน์ทางการเมืองของพื้นที่ที่สำคัญ ซึ่งการใช้จ่ายเงินในลักษณะนี้มีแนวโน้มที่จะไม่มีเหตุผลทางเศรษฐกิจ (Economic rationality) มากนัก ดังนั้น รายได้ที่เพิ่มขึ้นของท้องถิ่นควรจะเกิดจากฐานรายได้ที่เป็นของตนเอง ขณะที่การจัดสรรเงินช่วยเหลือจากส่วนกลางหรือแม้แต่เงินอุดหนุนควรมีบทบาทน้อยลงหรือมีสัดส่วนต่ำกว่ารายได้ส่วนนี้

#### (4.2) การถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรบุคคล

ในประการสำคัญ เพื่อให้กระบวนการกระจายอำนาจทางการคลังเกิดขึ้นอย่างสัมฤทธิ์ผล และสร้างความเติบโตอย่างเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่น จำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดแผน

และขั้นตอนอย่างชัดเจนในการถ่ายโอนบุคลากรทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ควบคู่ไปกับการถ่ายโอนภารกิจไปสู่ท้องถิ่นในระดับที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งการถ่ายโอนนี้ควรจะหมายถึงการ “ถอนตัว” ออกจากของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ลงไปปฏิบัติภารกิจในท้องถิ่น โดยการยุบเลิกทั้งในเชิงองค์กรและภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบ และถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรบุคคลไปสู่ท้องถิ่น

ลักษณะเช่นนี้ย่อมทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทวีบทบาทและความสำคัญต่อการบริหารในภาค “สาธารณะ” ของไทย นั้นย่อมหมายถึงการให้ความสนใจ ติดตาม และตรวจสอบการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจากประชาชนผู้เสียภาษีและองค์กรอื่นๆ มากขึ้น องค์กรปกครองท้องถิ่นจึงควรจะเป็นองค์กรที่มีความรับผิดชอบ (Responsive body) กอปรด้วยหลักเหตุผล (Rationality) โดยมีค่าใช้จ่ายเงินด้วยความระมัดระวัง และมีความโปร่งใส

### 10.3.2 ข้อพิจารณาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น

#### (1) กฎหมายแม่บทว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเป็นจำนวนที่มากขึ้นไป กล่าวเฉพาะพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยตรงก็จะมีกฎหมายถึง 5 ฉบับ และหากรวมกับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ก็จะมีกฎหมายถึง 12 ฉบับเป็นอย่างน้อย ด้วยปริมาณที่มากและความหลากหลายในเนื้อหา ย่อมนำไปสู่ความซับซ้อนและสับสนในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง

ในประการเบื้องต้น กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นจึงควรที่จะเขียน หรือตราไว้เป็น “กฎหมายการปกครองท้องถิ่น” (Local Government Act) อย่างเป็นระบบระเบียบ เป็นที่ยอมรับและเข้าใจได้ง่าย ดังเช่นที่ปรากฏอยู่ในหลายๆ ประเทศทั่วโลก นั้นย่อมหมายความว่า กฎหมายการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยชนิดและประเภทต่างๆ ควรที่จะมีการรวบรวมและประมวลเข้าด้วยกัน และเขียนใหม่เป็นกฎหมายการปกครองท้องถิ่นฉบับเดียว ซึ่งจะเป็นการเขียนกฎหมายที่มีความเหมาะสมมากกว่าการมีกฎหมายที่ว่าด้วยองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ และเป็นเรื่องๆ ไป โดยมีจำนวนหลายฉบับดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

การที่ประเทศไทยจะมีกฎหมายการปกครองท้องถิ่นอย่างเป็นระบบแบบแผนต่อไปในอนาคตอันใกล้ มีความหมายว่า การจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นจะมีความชัดเจนภายใต้หลักการทางกฎหมาย ซึ่งย่อมเป็นผลให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นจะเป็นการกำกับดูแลที่อยู่ในกรอบของกฎหมายเป็นหลัก (Ultra Vires) มากกว่าจะเป็นการกำกับดูแลโดยการใช้ดุลยพินิจ (Discretion) ของข้าราชการจากราชการส่วนกลาง รวมทั้งจากราชการส่วนภูมิภาค ขณะเดียวกันการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเองก็จะเป็นไปโดยง่ายขึ้น ประโยชน์ที่เห็นได้ชัดก็คือการอยู่ภายใต้หลักการและแบบแผนอันเดียวกันของหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทต่างๆ ย่อมเอื้อต่อการสร้างระบบการทำงานร่วมกันและการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน

## (2) การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น

หน่วยงานราชการส่วนกลางหลักซึ่งมีภาระกิจหน้าที่และมีอำนาจในการกำกับดูแล รวมทั้งส่งเสริมองค์กรปกครองท้องถิ่น ควรจะเป็นหน่วยงานหลักเพียงหน่วยงานเดียว ได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะมีการจัดตั้งขึ้นใหม่ภายหลังเดือนตุลาคม พ.ศ.2545 ในกรณีนี้ ภาระกิจหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นเดิม ซึ่งขึ้นอยู่กับกรมการปกครอง และการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอื่นๆ ก็ควรจะมีการพิจารณาถ่ายโอนให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอย่างมีความเหมาะสม และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขึ้นใหม่ด้วย

อย่างไรก็ดี การกำกับดูแล และตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น ควรที่จะมีการขยายขอบเขตให้กว้างออกไป และมีความทันสมัยโดยใช้องค์กรปกครองอื่นๆ นับตั้งแต่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ศาลปกครอง คณะกรรมการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น การทำงานอย่างเข้มแข็งขององค์กรเหล่านี้ จะมีส่วนช่วยให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศมีความทันสมัย มีความเป็นประชาธิปไตย และพัฒนาขึ้นเป็นอันมาก เนื่องด้วยเป็นการควบคุมและกำกับดูแลจะกระทำภายหลังการดำเนินการ (Posteriori control) มากกว่าจะเป็นการกำกับดูแลก่อนการกระทำ (Priori control) ซึ่งในประการหลังจะเป็นลักษณะเด่นของการกำกับดูแลโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยที่ได้กระทำอยู่ในช่วงก่อนเดือนตุลาคม พ.ศ.2545

## (3) บทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาค

การบริหารราชการส่วนตรงกลาง (Intermediate Structure) คือ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค นับว่ามีความสำคัญ ซึ่งอาจจะจัดแบ่งออกได้เป็น 3 ระบบใหญ่ๆ ได้แก่

- ระบบมอบอำนาจอย่างมีเอกภาพ โดยรัฐบาลกลาง คือ ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดของประเทศฝรั่งเศส (Prefect system) ในระบบนี้ การมอบอำนาจต่างๆ จากส่วนกลางจะกระทำอย่างมีเอกภาพผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งสิ้น
- ระบบมอบอำนาจที่แตกกระจายโดยกรมต่างๆ (Departmentalism) ในระบบนี้ กรมจะเป็นหน่วยที่มอบอำนาจโดยตรงให้แก่ผู้แทนของตนออกไปปฏิบัติงานในพื้นที่ต่างๆ ซึ่งในระบบนี้ ผู้แทนของกรมต่างๆ มักจะมีอิสระและทำงานขึ้นตรงต่อส่วนกลางมากกว่าจะมีการประสานการทำงานเข้าด้วยกัน
- ระบบผสม หรือระบบคณะกรรมการ กล่าวคือ ในขณะที่ผู้แทนของหน่วยราชการในส่วนภูมิภาค และในพื้นที่ต่างๆ รับมอบอำนาจโดยตรงจากหน่วยงานของตน แต่จะมีการประสานและกระชับการทำงานได้มากยิ่งขึ้น เนื่องด้วยประมุขสูงสุดของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะมี “สถานภาพ” ที่เหนือกว่าผู้แทนของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคโดยทั่วไป

ในกรณีของไทย จัดได้ว่าอยู่ในรูปแบบที่สามหรือระบบผสม กล่าวคือ บทบาทของผู้นำในส่วนภูมิภาคคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด แม้จะมีได้มีอำนาจเบ็ดเสร็จดังกรณีของฝรั่งเศสแต่ก็มีสถานภาพที่โดดเด่นในการบริหารงานนอกศูนย์กลางของไทย ลักษณะเช่นนี้มีเหตุที่มาจากหลายปัจจัย นับตั้งแต่การมอบอำนาจจากรัฐบาลกลางให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นพิเศษ หรืออาจจะเกิดมาจากนโยบายสำคัญของรัฐบาลกลาง เช่น แนวคิดเรื่องผู้ว่า CEO หรืออาจจะมีปัจจัยที่เนื่องมาจากหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ว่าราชการจังหวัดนั่นเอง ซึ่งมีฐานะที่สูง และมีเกียรติภูมิอย่างมาก นอกจากนี้ อาจจะเป็นระบบงานที่เปิด คือมีการคัดเลือกจากผู้บริหารระดับสูง และได้รับการยอมรับจากหน่วยงานอื่นๆ อย่างกว้างขวาง เป็นต้น

การที่ระบบการบริหารราชการส่วนตรงกลาง จะมีฐานะอย่างไร ย่อมมีผลกระทบต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องด้วยองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปแล้ว มักจะมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลางผ่านองค์กรปกครองที่อยู่ตรงกลางเสียเป็นส่วนใหญ่ มากกว่าการมีความสัมพันธ์โดยตรงระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับรัฐ ดังนั้น กระบวนการกระจายอำนาจในไทยควรที่จะคิดคำนึงและใคร่ครวญถึงบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคด้วยว่าควรที่วางบทบาทและอำนาจหน้าที่ไปทางใดภายใต้ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับท้องถิ่น ซึ่งในเรื่องนี้มีข้อพิจารณาที่จะได้นำเสนอในสามประการ ดังนี้

**ในประการที่หนึ่ง** บทบาทของราชการส่วนภูมิภาคควรจะวางน้ำหนักไปที่บทบาทในการสนับสนุนการทำงานของท้องถิ่น มากกว่าการเข้าไปทำงานแข่งขันกับท้องถิ่น

**ในประการที่สอง** ควรวางหลักเกณฑ์ในบทบาทการกำกับดูแลท้องถิ่น ให้ชัดเจนและอยู่บนฐานของกฎหมาย มิใช่การใช้วิจารณ์ญาณโดยเสรี

**ในประการที่สาม** จากสถานภาพที่โดดเด่นของผู้ว่าราชการจังหวัด และรวมถึงนายอำเภอ ก็อาจเพิ่มบทบาทให้ผู้นำส่วนภูมิภาคดังกล่าว ทำหน้าที่เป็นคั้งคนกลางในการไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นให้สามารถเข้ามาร่วมกันจัดทำภารกิจบางประเภทได้

#### (4) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น ควรจะมีความชัดเจนและมีความเป็นระบบมากขึ้นในระหว่างอำนาจหน้าที่ที่เป็นขององค์กรปกครองท้องถิ่นเองประการหนึ่ง กับอำนาจหน้าที่ที่องค์กรปกครองท้องถิ่นได้รับมอบหมายให้กระทำแทนรัฐบาลกลางในอีกประการหนึ่ง

##### (4.1) อำนาจหน้าที่ที่เป็นของท้องถิ่น (Local authority function)

อำนาจหน้าที่ในส่วนนี้ ควรจะได้มีการรับรองว่าเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง ฉะนั้น จึงมีความเป็นอิสระ ซึ่งท้องถิ่นสามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเอง รัฐบาลกลางและผู้แทนของรัฐบาลกลาง ควรตรวจสอบภายหลังจากการกระทำ และหากจะมีการยกเลิก

หรือเพิกถอนคำสั่งก็ควรใช้กระบวนการทางศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งโดยกระบวนการทางศาลปกครอง

#### (4.2) อำนาจหน้าที่ที่รัฐมอบหมายให้ (State delegate function)

อำนาจหน้าที่ในส่วนนี้เป็นของรัฐบาลกลาง และมีการเขียนที่ชัดเจนไว้ในกฎหมาย อย่างไรก็ตาม เพื่อความเหมาะสม และความสะดวกทางการบริหาร รัฐบาลกลางได้มอบหมายให้องค์กรปกครองท้องถิ่นกระทำการแทน ฉะนั้น การควบคุม ตลอดจนการตรวจสอบและกำกับดูแล จึงกระทำได้โดยการใช้อำนาจบริหารของรัฐบาลกลาง หรือโดยผู้แทนของรัฐบาลกลาง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงเพื่อการนั้น

หากการเขียนกฎหมายเรื่องบทบาทและอำนาจหน้าที่มีความชัดเจนว่าเรื่องใดเป็นขององค์กรปกครองท้องถิ่น และเรื่องใดเป็นของรัฐบาลกลาง โดยที่รัฐบาลกลางได้มอบหมายไปให้องค์กรปกครองท้องถิ่นกระทำการแทน การกระทำแบบดังกล่าวนี้จะช่วยจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นได้เป็นอันมาก เนื่องด้วยองค์กรปกครองในระดับชั้นใดๆ ก็มีหน้าที่ที่จะต้องเชื่อฟังกฎหมาย และปฏิบัติตามกฎหมายด้วยกันทั้งสิ้น

ในทางตรงข้าม หากการเขียนกฎหมายมีความคลุมเครือและทับซ้อนกัน (Blurring and overlapping function) ในระหว่างองค์กรปกครองชั้นต่างๆ การจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น ก็คงจะไม่มี ความชัดเจน และสับสนตามไปด้วย เนื่องด้วยองค์กรปกครองชั้นต่างๆ ก็คงจะมีความคาดหวัง และมีความพยายามที่จะทำหน้าที่ที่ตนเองคาดคิดว่าเป็นของตนด้วยวิธีการต่างๆ ทั้งที่อาจจะ เป็นช่องทางที่มีความชอบธรรม และไม่มีความชอบธรรม อาทิเช่น การใช้เครือข่ายของอำนาจทางการเมืองของผู้นำบางคนเกื้อหนุนให้ทำหน้าที่บางประการได้ เป็นต้น

### 10.3.3 ข้อพิจารณาเรื่องโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองท้องถิ่น

#### (1) การจัดชั้นหรือโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น

ในเบื้องต้นนี้ การจัดชั้นหรือโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย มีความเป็นไปได้ที่จะมีการตัดสินใจใน 3 กรอบ ดังต่อไปนี้

##### ทางเลือกที่หนึ่ง โครงสร้างระบบการปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียว

ในระบบทางเลือกที่หนึ่งนี้มีความหมายว่าประเทศไทยจะมีองค์กรปกครองท้องถิ่นอยู่เพียงชั้นเดียว หรือเพียงระดับเดียว ซึ่งองค์กรชั้นเดียวนี้ อาจจะมีความเป็นไปได้ใน 3 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

- (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (2) เทศบาล

- (3) มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นใหม่ทั่วประเทศ เช่นเดียวกับหน่วยเอกรูป (Unitary Authority - UA) ในประเทศสหราชอาณาจักร ซึ่งอาจจะเป็นหน่วยของกิจการบริหารอำเภอ (อบอ.) ในกรณีของประเทศไทย

#### **ทางเลือกที่สอง โครงสร้างระบบท้องถิ่นการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น**

ในระบบทางเลือกที่สองนี้ มีความหมายว่าประเทศไทยจะมีองค์กรปกครองท้องถิ่นอยู่ 2 ระดับ ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นชั้นบน (Upper tier) กับองค์กรปกครองท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower tier) ในทางเลือกนี้ องค์กรปกครองท้องถิ่นชั้นบน ควรเป็นหน่วยจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยที่มีวิวัฒนาการมานานพอสมควร บางจังหวัดมีการจัดตั้งมานานถึง 100 ปีแล้ว

ในขณะที่เดียวกัน องค์กรปกครองท้องถิ่นล่าง ควรจะเป็นเทศบาล ซึ่งเป็นหน่วยที่มีวิวัฒนาการในประเทศไทยนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2476 และมีความเป็นสากล คือมีอยู่ทั่วไปในทุกประเทศในโลก (Global) ซึ่งแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งมีขนาดเล็ก มีลักษณะเป็นท้องถิ่น (Local) และเพิ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ กล่าวคือเพิ่งมีการจัดตั้งนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2537 เป็นต้นมา

#### **ทางเลือกที่สาม โครงสร้างระบบการปกครองท้องถิ่นแบบผสม**

ในระบบที่สามนี้ มีความหมายว่าประเทศไทยอาจจะใช้ระบบการปกครองท้องถิ่นชั้นเดียวในบางเขต และเป็นระบบสองชั้นในบางเขต เช่น โดยทั่วไปในการปกครองท้องถิ่นในระบบสองชั้น แต่รัฐได้อนุญาตให้มีระบบการปกครองท้องถิ่นชั้นเดียวในเขตเมือง และในกรณีของเมืองพิเศษบางแห่ง เป็นต้น

นอกจากนี้ ระบบผสมยังมีความหมายว่า รัฐได้ส่งเสริม หรืออนุญาตให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษ กล่าวคือ เป็นองค์กรท้องถิ่นที่มีภารกิจหน้าที่เพียงประการเดียว (Single purpose authority) ซึ่งในกรณีของประเทศไทยในภาคพื้นทวีปยุโรป มีความนิยมที่จะเรียกว่าเป็นการจัดองค์กรสาธารณะในระดับท้องถิ่นที่องค์กรปกครองท้องถิ่นทำงานร่วมกัน (Joint body) คือเป็น ระบบสหการ (Syndicate) ขึ้นอย่างเป็นกิจจะลักษณะ คือเป็นจำนวนหลากหลายประเภท และมีจำนวนมากองค์กรขึ้นได้ในอีกทางหนึ่ง

ผู้วิจัยได้พิจารณาเทียบกับตารางที่ 1 และตารางที่ 2 ข้างต้นแล้วมีความเห็นว่า **ทางเลือกที่สองมีความเหมาะสมมากที่สุด** กล่าวคือ เป็นระบบที่มีปรากฏว่ามีการใช้อยู่ในนานาประเทศ เป็นระบบที่มีความทันสมัย อีกทั้งประเทศไทยในเวลานี้ ภายหลังจากการตรารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ.2540 พื้นที่เกือบทั้งหมดของประเทศไทย ยกเว้นเขตกรุงเทพมหานคร ก็มีการปรับโครงสร้างในตามแนวทางของระบบการปกครองท้องถิ่น 2 ชั้น (Two tier system) เรียบร้อยแล้ว

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังมีข้อพิจารณาเพิ่มเติมในบางประการ ดังต่อไปนี้

**ในประการที่หนึ่ง** ภายในเขตกรุงเทพมหานครเอง ก็ได้มีข้อเสนอให้มีการปรับโครงสร้างต่างๆ อยู่ด้วย ซึ่งเป็นที่เข้าใจว่า การปกครองท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครเอง ก็คงจะมีการปรับตัวไปเป็นระบบ 2 ชั้นภายในไม่ช้า กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นชั้นบน ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ในขณะที่การปกครองท้องถิ่นชั้นล่าง คงจะมีการจัดตั้ง “เทศบาล” ขึ้นจำนวนหนึ่ง โดยอยู่เหนือเขต ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นเพียงหน่วยการบริหารงานที่อยู่ภายใต้เทศบาล และกรุงเทพมหานคร

**ในประการที่สอง** การปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียว กล่าวคือ การจัดโครงสร้างระบบการปกครองท้องถิ่นให้มืองค์กรปกครองท้องถิ่นอยู่เพียงระนาบเดียวทั่วประเทศ กล่าวได้ว่า คงจะไม่มีตัวอย่างปรากฏภายในอนาคตอันใกล้ ยกเว้นแต่ในประเทศสหพันธรัฐ เช่น ประเทศออสเตรเลีย เป็นต้น ซึ่งก็มีลักษณะพิเศษของตนเองอยู่แล้ว เนื่องด้วยเป็นประเทศที่จัดรูปในแบบสหพันธรัฐ จึงมีโครงสร้างส่วนตรงกลางของรัฐเป็นมลรัฐ ที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย คือมีสภาของมลรัฐ และผู้บริหารของมลรัฐที่มาจากการเลือกตั้งอยู่แล้ว

**ในประการที่สาม** การจัดระบบการปกครองท้องถิ่นแบบผสม (Mixed tier system) เป็นรูปแบบที่มีความเหมาะสมมากกว่าระบบการปกครองท้องถิ่นชั้นเดียว โดยเป็นทางเลือกที่สองรองจากระบบการปกครองท้องถิ่นสองชั้น เนื่องด้วยรัฐบาลกลาง และหรือองค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถจัดตั้งองค์กรปกครองที่ทำหน้าที่เฉพาะ และสามารถร่วมหน้าที่การทำงานได้มากกว่าระบบอื่นๆ ใดๆ ก็ดี เรื่องดังกล่าว ควรจะมีลักษณะที่มีความยืดหยุ่น กล่าวคือ ควรจะเป็นระบบที่เปิดกว้างซึ่งรัฐบาลกลาง และหรือองค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถเลือกที่จะกระทำ หรือไม่กระทำก็ได้ ตามนโยบายของรัฐบาลประการหนึ่ง และตามความสามารถของท้องถิ่นในอีกประการหนึ่ง รวมทั้งเป็นเรื่องที่ควรจะมีวิวัฒนาการไปตามธรรมชาติของท้องถิ่นและสังคมไทยมากกว่าจะกำหนดกฎเกณฑ์ให้เป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำตามกฎหมาย

สรุปได้ว่า ระบบการปกครองท้องถิ่น 2 ชั้น เป็นระบบที่มีความเหมาะสมมากกว่าระบบชั้นเดียวและอื่นๆ ดังจะเห็นได้ว่า ในกรณีของประเทศสหราชอาณาจักร ซึ่งในปัจจุบันนี้ มีระบบการปกครองท้องถิ่นชั้นเดียวอยู่ครึ่งประเทศ อีกทั้งมีระบบการปกครองท้องถิ่นสองชั้นอยู่อีกส่วนหนึ่ง ในเวลานี้ รัฐบาลของประเทศสหราชอาณาจักร ก็มีนโยบายที่จะปรับระบบการปกครองท้องถิ่นไปเป็นระบบ 2 ชั้นทั้งหมด โดยที่การปกครองท้องถิ่นชั้นบนจะเป็นหน่วยภาค (Region) ในขณะที่การปกครองท้องถิ่นชั้นล่างจะเป็นหน่วยท้องถิ่นเอกภาพ (Unitary authority)

## (2) จำนวนและขนาดของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

เมื่อได้มีการตัดสินใจในเรื่องของชั้นขององค์กรปกครองท้องถิ่นแล้ว ในประการต่อมา คือ การพิจารณาในเรื่องจำนวนและขนาดขององค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยโดยรวม ซึ่งในปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 7,950 หน่วย และโดยส่วนใหญ่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก เรื่องนี้พิจารณาได้ว่า (ดูตารางที่ 1 และตารางที่ 2 ประกอบ) เป็นหน่วยที่มีจำนวนมาก อีกทั้งไม่

สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของนานาชาติที่มีแนวโน้มให้องค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กยุบรวมหน่วยเข้าด้วยกัน (Amalgamation) โดยอยู่บนฐานของการพิจารณาในเชิงของการคลัง ศักยภาพขององค์กร และการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่นไปอย่างมีเหตุผลในทางเศรษฐกิจ (Economic rationality) มากกว่าจะใช้เหตุผลทางการเมืองของท้องถิ่นเอง

จากเหตุผลข้างต้น ผู้วิจัยได้เสนอข้อพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องนี้ในสามประการ กล่าวคือ

**ในประการที่หนึ่ง** ผู้วิจัยขอเสนอให้ยุบรวมและเปลี่ยนฐานะขององค์กรปกครองบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยมีการยุบรวมและเปลี่ยนฐานะเป็นเทศบาล ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ทันสมัย เป็นระบบที่เป็นสากล และมีปรากฏอยู่ในนานาชาติมากกว่าองค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นระบบเฉพาะของประเทศไทยเพียงกรณีเดียว

**ในประการที่สอง** เมื่อการปกครองท้องถิ่นในระดับชั้นล่าง (Lower tier) ของไทยได้เปลี่ยนฐานะเป็นเทศบาลทั้งหมด โดยมีเป้าหมายสำคัญคือ หนึ่ง เพื่อทำให้เป็นระบบที่มีความทันสมัย มีความเป็นระบบสากล รวมทั้ง สอง คือเพื่อให้มีจำนวนหน่วยการปกครองลดลง การพิจารณาถึงเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล ก็ควรจะเปลี่ยนแปลงไปด้วย ตัวอย่างเช่น ในกรณีของเทศบาลนคร จากเดิมที่ถือเกณฑ์ประชากรเพียง 50,000 คน ก็อาจจะเปลี่ยนเป็นเขตเมืองที่มีประชากร 100,000 คน ขณะที่ เทศบาลเมืองจากเดิมที่มีประชากร 20,000 คน ก็ควรจะเพิ่มจำนวนเป็น 50,000 คน อันเป็นสภาพการณ์ที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงไปเป็นเมือง (Urbanization) ของประเทศไทยโดยส่วนรวมอีกด้วย

**ในประการที่สาม** เทศบาลตำบล รวมทั้ง อบต. ที่มีขนาดเล็กทั้งหลาย ซึ่งกระจายกันอยู่ทั่วประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่อยู่นอกเขตเมือง และนอกเขตที่ตั้งของตัวอำเภอ ก็ควรจะมีการรวมตัวกัน (Amalgamation) กลายเป็นเทศบาล ซึ่งหากไม่มีขนาดเพียงพอที่จะสถาปนาขึ้นเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลเฉยๆ ก็อาจจะมีการจัดตั้งเทศบาลกิ่งเมืองกิ่งชนบท (Non-metropolitan district หรือ Non-Metropolitan authority) ขึ้นใหม่ได้ในอีกทางหนึ่ง แนวคิดเรื่องหน่วยการปกครองกิ่งเมืองกิ่งชนบทนี้ หรือเทศบาลชนบทนี้ เป็นแนวคิดที่ใช้อยู่ในประเทศสหราชอาณาจักรในช่วงทศวรรษที่ 1950 จนถึงทศวรรษที่ 1970 ซึ่งเป็นแนวคิดที่เหมาะสมกับประเทศไทยในห้วงเวลานี้อยู่ไม่น้อย เนื่องด้วยกระบวนการเปลี่ยนเป็นเมือง (Urbanization) ของประเทศไทยยังไม่ได้เกิดขึ้นและกระจายอยู่ทั่วประเทศ

เมื่อได้พิจารณาถึงทิศทางในการยุบรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นไทย ข้อพิจารณาในประการต่อมาที่ควรจะให้มีความสำคัญก็คือ หลักเกณฑ์ในการยุบรวม จากการศึกษากระบวนการยุบรวมซึ่งเป็นแนวโน้มสำคัญในระบบการปกครองท้องถิ่นในหลายประเทศ พบว่า มิได้มีหลักเกณฑ์ที่



แน่นอนตายตัว อีกทั้งเกณฑ์การยุบรวมในประเทศหนึ่งก็มีปรับแก้ตามความเปลี่ยนแปลงของห้วงเวลา กระนั้นก็ดี การยุบรวมก็จำเป็นต้องมีหลักคิดเพื่อใช้เป็นฐานการพิจารณา ซึ่งโดยทั่วไปจะมีอยู่ด้วยกัน 3 ประการ กล่าวคือ

หนึ่ง **หลักเกณฑ์ในด้านจำนวนประชากร** องค์กรปกครองท้องถิ่นควรมีขนาดของจำนวนประชากรที่ตนต้องดูแลรับผิดชอบจำนวนหนึ่ง ทั้งนี้ ต้องไม่น้อยจนเกินไป เพราะโดยแนวคิดแบบจารีตและประสบการณ์ที่ยึดถือกันมานานในการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นจะถือว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีขนาดในแง่ของประชากรที่ใหญ่เพียงพอ แต่ทั้งนี้ ก็ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนว่าจะต้องมีจำนวนเท่าใด แต่จากการพิจารณางานศึกษาเกี่ยวกับข้อเสนอในการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น ไทยและจากประสบการณ์ที่ผ่านมา รวมทั้งแนวโน้มที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองท้องถิ่นของนานาประเทศในเวลานี้ ผู้วิจัยมีความเห็นว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยที่มีขนาดเล็กที่สุดควรมีประชากรอย่างน้อย 20,000 คนขึ้นไป โดยที่จำนวนประชากรที่ประกอบกันขึ้นเป็นองค์กรปกครองในขนาดดังกล่าวนี้ ควรจะเรียกว่าเทศบาล หรืออาจจะมีชื่ออื่นที่มีลักษณะเป็น Non-metropolitan authority

ในขณะที่เดียวกัน องค์กรเทศบาลเมืองก็ควรมีขนาดของประชากรเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนที่ไม่น้อยกว่า 50,000 คน และเกณฑ์ดังกล่าวก็ควรที่จะเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนประชากรไม่น้อยกว่า 100,000 คนในกรณีที่จะมีการจัดตั้งเทศบาลนคร

สอง **หลักเกณฑ์ในด้านรายได้** องค์กรปกครองท้องถิ่นจะเติบโตและเข้มแข็งได้ต้องมีรายได้เป็นของตนเองที่เพียงพอต่อภารกิจที่ตนต้องรับผิดชอบจัดทำ ดังนั้น การยุบรวมจึงมุ่งกระทำต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีรายได้ไม่เพียงพอเข้ากับองค์กรปกครองท้องถิ่นใกล้เคียง โดยมีหลักเกณฑ์ว่า การประมาณการณารายได้ภายหลังการยุบรวมจะต้องสอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับ

เกณฑ์ที่ใช้การพิจารณาในเรื่องนี้ มักจะแบ่งการพิจารณาออกเป็นสองด้าน กล่าวคือ ด้านที่เป็นรายได้ซึ่งท้องถิ่นจัดเก็บเองประการหนึ่ง และรายได้รวมขององค์กรปกครองท้องถิ่น ภายหลังจากการรวมเงินอุดหนุน และภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บแล้วแบ่งให้อีกประการหนึ่ง

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ในส่วนแรกนั้น องค์กรปกครองท้องถิ่นควรมีรายได้ที่เป็นของท้องถิ่นเองไม่น้อยกว่า 30-35 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งเป็นระดับที่พอจะยอมรับได้ว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศนั้นๆ มีความสามารถที่พอจะพึ่งตนเองได้ทั้งด้านการคลัง และมีความเป็นอิสระ (Autonomy) ในระดับหนึ่ง พิจารณาจากแง่มุมนี้แล้ว อาจกล่าวได้ว่า การกระจายอำนาจด้านการคลังนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งขาด มิฉะนั้น แล้วองค์กรปกครองท้องถิ่น ก็จะกลายเป็นส่วนต่อขยายของรัฐบาลกลางและส่วนภูมิภาค และขึ้นต่อรัฐบาลกลางและส่วนภูมิภาคโดยตรง รวมทั้งการที่องค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีความสามารถทางการคลังในระดับต่ำ ก็ย่อมต้องพึ่งพา “งบประมาณ” ที่รัฐบาลกลางจัดแบ่งให้และอุดหนุนให้เป็นสำคัญ ในสภาพการณ์เช่นนี้ เป็นที่น่าสงสัยเป็นอย่างยิ่งว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นที่พึ่งพาเงินจากรัฐบาลกลางเป็นส่วนใหญ่ จะมีการคิด

และตัดสินใจใช้จ่ายเงินงบประมาณนั้นๆ อย่างมีเหตุผลและมีรับผิดชอบได้อย่างไร (เนื่องด้วยไม่ได้เป็นเงินงบประมาณที่องค์กรจัดเก็บ หรือหาได้ด้วยตนเอง)

ในส่วนที่สอง ผู้วิจัยมีความเห็นว่างบประมาณโดยรวมขององค์กรปกครองท้องถิ่นของไทย ควรที่แต่ละหน่วยควรจะมีงบประมาณได้น้อยกว่า 8 แสนบาทต่อปี เนื่องด้วยยอดงบประมาณดังกล่าวจัดเป็นงบประมาณขั้นต่ำที่องค์กรปกครองท้องถิ่นพึงมีรายได้และพึงมีการใช้จ่ายในขั้นต่ำสุดของแต่ละปีอยู่แล้ว

อาจกล่าวได้ว่า องค์กรปกครองท้องถิ่นใดที่มีงบประมาณต่ำกว่ายอดงบประมาณโดยรวมดังกล่าว เป็นที่น่าสงสัยว่าจะมีเหตุผลของการดำรงอยู่ (Reason for existence) ได้อย่างไร และจะพึงมีหน้าที่การงานอันเป็นประโยชน์สาธารณะได้อย่างไร ในเมื่อรายได้เพื่อการประคับประคององค์กรปกครองท้องถิ่นดังกล่าวให้ดำรงตนได้ก็ไม่มีอยู่เป็นประการเบื้องต้นเสียแล้ว

สาม หลักเกณฑ์ในด้านวัฒนธรรมท้องถิ่นและเอกลักษณ์ท้องถิ่น หลักเกณฑ์ข้อนี้กล่าวได้ว่า มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าหลักเกณฑ์ในสองประการแรก แต่กลับพบว่า ในการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นในไทยกลับมิได้ให้ความสำคัญมากนัก เนื่ององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรในระดับโครงสร้างส่วนล่าง ในนานาประเทศมักจะถือกันว่า ต้องเป็นองค์กรที่มีความผสมกลมกลืนกับชุมชนท้องถิ่น ดังนั้น การบูรรวมจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึง “พื้นที่” โดยอยู่บนฐานของลักษณะทางวัฒนธรรมและความเป็นชุมชนท้องถิ่นที่สอดคล้องและสามารถผสมกลมกลืนกันได้ มิใช่พิจารณาตามการกำหนดพื้นที่ตามหลัก “การปกครองท้องถิ่น” ซึ่งถูกขีดเส้นโดยราชการส่วนกลางแบ่งพื้นที่เป็นหมู่บ้าน ตำบล และอำเภอ การปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นที่ไม่ควรปะปนและซ้อนทับกันดังที่เป็นมา

ควรกล่าวด้วยว่า วัฒนธรรมท้องถิ่นและเอกลักษณ์ท้องถิ่นนี้ (ซึ่งสามารถสร้างเครื่องชีวิตได้ในหลายประการ) นอกจากจะเป็นเกณฑ์พิจารณาประการหนึ่งถึงการกำหนดเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นใดควรที่บูรรวมกับองค์กรใดแล้ว ยังจะเป็นปัจจัยทางด้านทุนสังคม (Social capital) ที่เกื้อหนุนให้เกิดความร่วมมือกันในระดับท้องถิ่น เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเชื่อถือ ความไว้วางใจ ส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความรักความหวงแหน และเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ฯลฯ อันจะเป็นคุณประโยชน์ต่อการพัฒนาประชาธิปไตย และส่งเสริมธรรมาภิบาลให้บังเกิดขึ้นในท้องถิ่นในอีกทางหนึ่งด้วย

### (3) การจัดโครงสร้างภายในองค์กรปกครองท้องถิ่น

ในประการสำคัญที่ไม่น้อยไปกว่าเรื่องชั้นการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ เรื่องของโครงสร้างภายใน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า รูปแบบสภา-ผู้บริหาร (Council-executive form) ที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งประเทศไทยใช้อยู่ในเวลานี้ นับได้ว่ามีความเหมาะสมและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของนานาประเทศ

อย่างไรก็ตาม การจัดรูปแบบสภา-ผู้บริหารดังกล่าว ผู้วิจัยมีความเห็นว่า เป็นระบบที่มีความยืดหยุ่น และมีความเกี่ยวพันกันในเชิงอำนาจอย่างสูงในระหว่างฝ่ายสภา กับฝ่ายบริหาร โดยหากคิดคำนึงให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทำงานได้อย่างเป็นรูปธรรม ควรที่จะให้ฝ่ายบริหารท้องถิ่นมีอำนาจ “มากกว่า” ฝ่ายสภาท้องถิ่นอย่างชัดเจนอยู่บ้างเล็กน้อย

หากฝ่ายบริหารท้องถิ่น กับสภาท้องถิ่นมีอำนาจที่คานกันพอดี อีกทั้งไม่มีความชัดเจนว่า ฝ่ายใดมีอำนาจเหนือกว่ากันในเรื่องใด ผู้วิจัยก็มีความเห็นว่า ข้อเสนอที่จะให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง ก็คงจะเป็นรูปแบบที่เป็นทางเลือกทางหนึ่งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

กระนั้นก็ตาม การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง ก็มีปัญหาในตัวเองอยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากเกิดปรากฏการณ์ว่า ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง มิได้มีเสียงสนับสนุนจากฝ่ายสภาท้องถิ่นเลย หรือมีอยู่น้อยมาก เพราะปรากฏการณ์ดังกล่าวจะก่อให้เกิดการเผชิญหน้ากัน (Confrontation) ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาท้องถิ่นโดยตรง และอาจจะเกิดสภาวะที่เป็นช่องว่างทางการเมืองและการบริหาร อันเป็นเหตุให้ฝ่ายบริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้นเอง ไม่สามารถทำหน้าที่การทำงานใดๆ ได้เลย

สรุปได้ว่า การจัดโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองท้องถิ่น ควรจะใช้รูปแบบสภา-ผู้บริหาร โดยที่ผู้บริหารท้องถิ่นอาจจะมาจากสภาก็ได้ หรือว่าจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงก็ได้

หากเป็นในกรณีที่สอง คือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ควรจะใช้ในเขตเมืองใหญ่ และในเขตการปกครองขนาดใหญ่ มากกว่าจะใช้ในเขตขนาดเล็ก หรือในเขตชนบท เนื่องด้วย จะมีความเป็นไปได้ในการเผชิญหน้ากันระหว่างฝ่ายสภาท้องถิ่น กับฝ่ายบริหารท้องถิ่นสูงมากนักฝนเขตเมือง และในเขตการปกครองขนาดใหญ่

ข้อเสนอในอีกทางหนึ่ง คือ การให้ฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงทั้งคู่ มีความพัวพันกันในเชิงของอำนาจในระบบสภา (Parliamentary system) ในระดับหนึ่ง ตัวอย่างเช่น การที่ฝ่ายสภาสามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจ และถอดถอนฝ่ายบริหารได้ในเงื่อนไขบางประการ กระนั้นก็ตาม ฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงก็มีเอกสิทธิ์ของตนเองอยู่ด้วย ในอันที่จะเลือกยุบสภาท้องถิ่น (ภายในระยะเวลา 7-10 วัน) หรือลาออกเพื่อให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงแทนผู้บริหารที่มีอยู่แต่เดิม ระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจแบบพัวพันกันนี้ มีปรากฏใช้อยู่ในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งใช้การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง (เป็นหลักการในแบบระบบประธานาธิบดี - Presidential system) แต่ก็มีเงื่อนไขแบบรัฐสภา (Parliamentary system) กำกับอยู่ด้วย เรื่องนี้ แสดงให้เห็นว่า การปกครองท้องถิ่นกับการปกครองระดับชาติของประเทศหนึ่ง มิควรทำให้เหมือนกันอย่างตายตัว เนื่องด้วยเป็นการปกครองกันคนละระดับชั้น และเป็นการปกครองที่อยู่ในเงื่อนไขทางสังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน.