ทางเลือกที่น่าสนใจต่อการแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจของท้องถิ่นไทยในภาพรวม[15]
An attractive alternative to decentralization solutions of Thai local as a whole

มณีชัชวาล มณีศรี[16]

บทคัดย่อ

การศึกษา เรื่อง “ทางเลือกที่น่าสนใจต่อการแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจของท้องถิ่นไทยในภาพรวม” เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ควรจะมีการกระจายอำนาจในทุกๆ มิติที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นรูปธรรม ในทางตรงกันข้ามการกระจายอำนาจดังกล่าวกลับเป็นเพียงแต่ความเข้าใจว่า เป็นการสร้างให้ท้องถิ่นเกิดความชอบธรรมตามหลักการกระจายอำนาจเท่านั้น แต่มิได้มีการกระจายอำนาจในทุกๆ มิติอย่างแท้จริง

โดยบทความนี้นำเสนอถึงปัญหาของการกระจายอำนาจของท้องถิ่นไทยในภาพรวม ที่รวบรวมจากตำรา บทความ และสื่อออนไลน์ต่างๆ ซึ่งการแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันยังไม่เป็นรูปธรรม และยังมีความซับซ้อนของปัญหาจำนวนมาก เช่น ปัญหาด้านการบริหารงาน ปัญหาด้านการบริหารการเงินการคลัง และความล่าช้าในการกระจายอำนาจ ฯลฯ จึงเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องร่วมกันแก้ไขปัญหา ดังนั้น ผู้เขียนจึงเสนอแนะทางเลือกที่น่าสนใจต่อการแก้ปัญหาการกระจายอำนาจของท้องถิ่นไทยในภาพรวม โดยการนำตัวแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ซึ่งมีความน่าสนใจในการนำมาประยุกต์ใช้กับการแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจของท้องถิ่นไทยในภาพรวม ให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

คำสำคัญ : ทางเลือกที่น่าสนใจ, ปัญหาการกระจายอำนาจ, การปกครองส่วนท้องถิ่น

ABSTRACT

Study title “An attractive alternative to decentralization solutions of Thai local as a whole” because of the local government of Thailand which is the form of government that is closest to the people. There should be decentralization in every concrete related dimensions. On the contrary, Such as decentralization is just the understanding that is to create the local legitimacy according to the principle of decentralization only. But not decentralized in every true dimensions.

[15] บทความนี้มาจากการนำเสนอในการประชุมวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ระดับชาติครั้งที่ 12 ของสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ร่วมกับสถาบันรัฐประศาสนศาสตร์และนโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยรังสิต

[16] มณีชัชวาล มณีศรี, นักศึกษาระดับดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, Email address: maneechatchavan_pook@hotmail.com

This article presents the problem of local decentralization in Thai as a whole. Compiled from textbooks, articles and various online medias. The solution to the problem of decentralization in the past until the present is not concretely and not yet complicates many problems such as administrative problems Treasury management problems and Delays in decentralization etc. Therefore, it is a matter that requires cooperation from all parties involved in solved problems. So the author ´s suggest that an attractive alternative to solved the problem of decentralization of Thai local as a whole. By adopted the model of Collaborative Governance. Which is an attractive alternative applied to solved the problem of decentralized Thai local as a whole to be more concretely.

Keyword: Attractive Alternative; Decentralization Problems; Local Government

บทนำ (Introduction)

การปกครองท้องถิ่นเป็นลักษณะของความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจของการจัดสรรทรัพยากรให้กับท้องถิ่น ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นลักษณะของการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นภายใต้การถ่ายอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่การตัดสินใจของประชาชน โดยมีเป้าหมายอันแท้จริงก็คือการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถปกครองตนเอง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการปกครองท้องถิ่นจะมุ่งเน้นและให้ความสำคัญอย่างมากกับหลักการกระจายอำนาจการปกครอง การกำหนดสัดส่วนอำนาจของการปกครองและความเป็นอิสระในการบริหารงานระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่กำลังพัฒนาระบอบการเมืองการปกครองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยนั้น การปกครองท้องถิ่นนับเป็นพื้นฐาน (Training Ground) ที่สำคัญในการปลูกฝังความรู้ความเข้าใจถึงสิทธิเสรีภาพและขอบเขตของการปกครองตนเอง โดยเฉพาะการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ความเข้มแข็งของประชาชนและศักยภาพของการปกครองท้องถิ่นจะเป็นตัวที่ชี้ให้เห็นว่า อำนาจอธิปไตยย่อมเป็นของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชนเป็นสำคัญ (ปัณณธร เธียรชัยพฤกษ์, 2561)

การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแนวคิดที่มีมานานนับตั้งแต่เริ่มมีรัฐธรรมนูญ โดยเป็นแนวคิดที่ถือเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง โดยต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองภายในท้องถิ่นของตน ทั้งเป็นแนวคิดที่เชื่อว่าจะสามารถลดความเหลื่อมล้ำในด้านต่างๆ ได้ การปกครองท้องถิ่นได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับแต่ที่ชัดเจนที่สุด คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ที่มีการบัญญัติไว้เป็นหมวดการปกครองท้องถิ่นที่ชัดเจน โดยวางหลักการว่า ท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระและสามารถปกครองตนเองได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกจัดตั้งขึ้นทั่วประเทศทั้งในรูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษ มีอำนาจหน้าที่และภารกิจมากมายตามที่กฎหมายกำหนด กระทั่งปัจจุบันการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินมานานหลายสิบปี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่และภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนเรื่อยมา แต่สภาวการณ์ของการปกครองท้องถิ่นกลับมีแต่ปัญหาสะสมมากมาย จนกลายเป็นว่า ยิ่งนับวันการปกครองท้องถิ่นกลับไม่มีอิสระในการปกครองตนเอง ยิ่งนับวันท้องถิ่นกลับไม่สามารถปกครอง

ตนเองได้ ต้องพึ่งพารัฐส่วนกลางมากขึ้น ประชาชนในท้องถิ่นไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้ (ภิรมย์พร ไชยยนต์ , 2557, น.1-2)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นองค์กรภาครัฐที่จัดตั้งตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) เปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มย่อยในแต่ละท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมในการเลือกผู้นำของตน ให้เข้ามาทำหน้าที่บริหารจัดการสนองความต้องการ พร้อมทั้งแก้ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ อย่างรวดเร็วตรงความต้องการและด้วยความทั่วถึง ขณะเดียวกันก็จะเห็นผลตอบรับในทันทีด้วย (นภาจรี จิวะนันทประวัติ, 2557, น. 1) อันเป็นหลักการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการ หรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่นของตน โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบุคลากร งบประมาณและมีอำนาจอิสระในการบริหารจัดการ ทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การวางระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การจัดทำบริการและสวัสดิการสังคม ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2559) สำหรับประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

1. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป จัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งขึ้น โดยมีลักษณะหรือองค์ประกอบที่มีความคล้ายคลึงกันทั่วประเทศ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, ม.ป.ป.) ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปของประเทศไทยจะมีอยู่ด้วยกัน 3 ประเภท (สิวาพร สุขเอียด, ม.ป.ป.) ได้แก่

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล

2) เทศบาล มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้กำกับดูแล (โดยแบ่งออกเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล)

3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยมีนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแล

2. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะ หรือองค์ประกอบบางประการแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่ว ๆ ไป ความแตกต่างนี้สืบเนื่องมาจากลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ เอง เช่น เป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมาก มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น หรือเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง มีนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก (สมคิด เลิศไพฑูรย์, ม.ป.ป.) การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของประเทศไทยจะมีอยู่ด้วยกัน 2 ประเภท ได้แก่

1) กรุงเทพมหานคร (กทม.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

2) เมืองพัทยา มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยา

เนื้อหา (Body)

การปกครองท้องถิ่นของไทย

ประเทศไทยได้ใช้หลักการจัดระเบียบการปกครองทั้ง 3 รูปแบบ ในที่นี้จะขอสรุปลักษณะการกระจายอำนาจให้การปกครองท้องถิ่นของไทย ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 มาจนถึงปัจจุบัน โดยแบ่งออกเป็น 3 ช่วง ดังนี้

ช่วงแรก ตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการสมัย ร.5 จนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ช่วงนี้รัฐยังรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ การแบ่งอำนาจให้ภูมิภาค และ

กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นยังมีน้อย ในส่วนกลางมีการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ส่วนภูมิภาคมีการจัดตั้งแขวง อำเภอ เมือง ส่วนท้องถิ่นมีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ กับสุขาภิบาลหัวเมือง โดยได้ตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 ขึ้น รองรับการจัดตั้งสุขาภิบาลในพื้นที่ที่พร้อม ซึ่งมีการจัดตั้งน้อยมาก ไม่ได้ขยายไปทั่วราชอาณาจักร

ช่วงที่สอง ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึง พ.ศ. 2540 เป็นช่วง 65 ปีที่มีวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจมาก เริ่มจากการจัดตั้งเทศบาลในปี 2476 สภาจังหวัดในปี 2481 สุขาภิบาลในปี 2495 องค์การบริหารส่วนตำบลในปี 2499 เป็นการเริ่มให้มีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองก่อน แม้จะมีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น แต่ผู้บริหารของสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมาจากข้าราชการและผู้บริหาร อบต. มาจากกำนัน ไม่ใช่มาจากการเลือกตั้งของราษฎร การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่ นอกจากนั้นเริ่มมีการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานครเมื่อปี 2518 เมืองพัทยาเมื่อปี 2521 ต่อมาก็ได้มีการปรับรูปแบบขององค์กร ปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เช่น พ.ร.บ. กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ช่วงที่สาม ปี 2540 - ปัจจุบัน เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้กำหนดเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นไว้ชัดเจนขึ้น โดยให้ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานของตนเองมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง เพิ่มเติมหน้าที่เกี่ยวกับการทำนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีท้องถิ่น และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยมีกฎหมายรองรับให้มีเป้าหมายในการกระจายอำนาจที่ชัดเจน เช่น ให้ท้องถิ่นมีรายได้เป็น 20 % ของรายได้รัฐบาลภายในปี 2544 และ 35 % ภายในปี 2549 ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่มีความซ้ำซ้อนระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค กับท้องถิ่นให้แล้วเสร็จภายใน 4 ปี ทำให้ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายของท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และจัดตั้งองค์กรรองรับเพื่อให้การกระจายอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่นเกิดขึ้นอย่างจริงจัง เป็นรูปธรรม ภายใต้กรอบเวลาและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบฉบับต่างๆ

ดังนั้น หากพิจารณาในแง่รูปแบบและความสัมพันธ์ของการจัดระเบียบการปกครองแล้ว สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นของไทย ในระยะแรก เป็นรูปแบบที่ส่วนกลางมีอำนาจมาก ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการแต่งตั้งเป็นส่วนใหญ่ ขาดอำนาจอิสระ ทางการเงิน การคลัง การจัดเก็บภาษีอากรต่างๆ ต่อเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 แล้ว จึงมีการปรับปรุงรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพิ่มหน้าที่กระจายอำนาจด้านการเงิน การคลัง งบประมาณ และการจัดเก็บภาษีต่างๆ มากขึ้น และเพิ่มมิติใหม่ในการควบคุมตัวผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชน ด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบังคับท้องถิ่น และเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้ด้วย ซึ่งเมื่อมีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว ท้องถิ่นก็จะมีอำนาจอิสระในการบริหารงานของตนเองได้มากขึ้น โดยส่วนกลางก็ยังมีกลไกในการกำกับดูแลการดำเนินการของท้องถิ่นผ่าน คณะกรรมการระดับต่างๆในรูปแบบไตรภาคี ทำให้การใช้อำนาจจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น เกิดดุลยภาพที่เหมาะสมมากยิ่งขึ้น

พลวัตร กฎหมายใหม่

ตัวบทกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (ทั้งทางตรงและโดยอ้อม) อธิบายเรียงลำดับเวลาได้ดังนี้

- **พ.ศ.2537** ประกาศใช้ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ส่งผลให้มีการยกฐานะสภาตำบลเป็น อบต. จำนวนมาก

- **พ.ศ.2540** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2540 ถือกำเนิด พร้อมมีเนื้อหาสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นบัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญมากมาย รวมแล้ว 10 มาตราด้วยกัน

- **พ.ศ.2542 ถึง พ.ศ.2543** มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่างๆ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นขนานใหญ่ รวมถึงได้มีการตรากฎหมายใหม่ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจอีกหลายฉบับ ทั้งนี้ เพื่ออนุวัติให้สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญ พร้อมกันกับที่กระทรวงมหาดไทย ยกเลิกการเข้าดำรงตำแหน่งของทั้งผู้ว่าฯ ใน อบจ. นายอำเภอ ในสุขาภิบาล ตลอดจนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ใน อบต. ลงอย่างสิ้นเชิง

- **พ.ศ.2542** ประกาศใช้กฎหมายกระจายอำนาจฉบับสำคัญ คือ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ให้มี “คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” มากำหนดรายละเอียดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับ อปท. และระหว่าง อปท. ด้วยกันเอง รวมถึงวางแนวทางการถ่ายโอนภารกิจอำนาจหน้าที่ และรายได้ต่างๆ จากรัฐบาลกลางลงสู่ท้องถิ่น (โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องแบ่งรายได้ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 35 ของงบประมาณแผ่นดินให้แก่ อปท. ภายในปีงบประมาณ พ.ศ.2549)

- **พ.ศ.2543** กฎหมายกำหนดให้นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองและเทศบาลนครมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นครั้งแรก

- **พ.ศ.2544** “แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” มีผลใช้บังคับ

- **พ.ศ.2545** ประกาศใช้ “แผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

- **พ.ศ.2546** คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เริ่มเข้ามาควบคุมดำเนินการจัดการเลือกตั้งท้องถิ่นทุกประเภทแทนกระทรวงมหาดไทย ตาม พ.ร.บ.การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545

- **พ.ศ.2546** ได้มีการเร่งรัดปรับปรุงโครงสร้าง อปท. รูปแบบอื่นๆ ให้เป็นมาตรฐานแบบเดียวกันทั้งหมด นั่นคือ รูปแบบ **นายก-สภา (Mayor-Council Form)** หรือเป็นแบบ **ผู้บริหารเข้มแข็ง (Strong Mayor Form)** พร้อมทั้งทยอยยกเลิกคณะผู้บริหารที่มาจากมติของสภาท้องถิ่นด้วยการระบุให้นายก อบจ. นายกเทศมนตรีตำบล ตลอดจนนายก อบต. มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และกำหนดรายละเอียดกลไกความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาให้มีความชัดเจนขึ้น (ณัฐกร วิทิตานนท์, 2550)

- **พ.ศ.2549** ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2549 เนื่องจากการปฏิบัติตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ไม่อาจดำเนินการได้ตามกำหนดระยะเวลา ทำให้การกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 (4) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในการถ่ายโอนภารกิจ สมควรแก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามสภาพข้อเท็จจริงนั้น และยังคงเป้าหมายการเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ได้รับไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 เช่นเดิม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 – 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 78 กำหนดว่า “รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง

และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” นอกจากนี้ในการด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ยังได้ระบุไว้ในหมวด 9 รวมทั้งหมด 9 มาตรา อันเริ่มตั้งแต่มาตราที่ 282 ถึงมาตรา 290 ซึ่งโดยรวมแล้วพบว่า มาตราทั้งหมดกล่าวถึงการที่รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะโดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น

เพื่ออนุวัตตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น ซึ่งมีเนื้อหาสาระในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยพยายามถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลายประการที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถรับผิดชอบในการดำเนินการได้ รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ได้แบ่งโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยการบริหารราชการส่วนกลางเป็นการรวมอำนาจ (Centralization of Power) การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการแบ่งอำนาจ (Deconcentralization of Power) และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจ(Decentralization of Power) การพัฒนาประเทศที่ผ่านมามีลักษณะการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อความมั่นคงและความสะดวกในการบริหารงาน และด้วยเงื่อนไขและข้อจำกัดอันเนื่องมาจากระบบโครงสร้าง ระบบงบประมาณ บุคลากรและศักยภาพในการดำเนินงานของการบริหารงานแบบรวมศูนย์ ทำให้การดำเนินการต่างๆ ของรัฐบาลไม่อาจตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชนในด้านการบริการและการอำนวยประโยชน์ได้ ดังนั้นจึงเกิดแนวความคิดในเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่น (ราชการบริหารส่วนภูมิภาค) เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาลและเพื่อให้การดำเนินการให้บริการและอำนวยการด้านต่างๆ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ทั่วถึงและรวดเร็วและประการสำคัญอีกประการหนึ่ง เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย (วุฒิสาร ตันไชย, 2557)

รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 หลักการสำคัญที่ส่งเสริมการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นได้รับการรับรองโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอันประกอบไปด้วย (สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ)

(1) หลักความเป็นอิสระขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 281, 282 และ 283 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550)

(2) หลักประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 283 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550)

(3) หลักการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 282 ของรัฐธรรมนูญ 2550)

(4) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 284, 285, 286 และ 287 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550)

รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ที่ผ่านการลงประชามติหมวดที่ 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มี 6 มาตรา มาตรา 249 ถึง มาตรา 254

มาตรา 249 ภายใต้บังคับมาตรา 1 ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ตามวิธีการและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 250 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแล และจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 251 การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกัน หรือการสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้

มาตรา 252 สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 253 ในการดำเนินงาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวมตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 254 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกัน เพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าจะต้องมีการจัดทำกฎหมายรองรับเกิดขึ้น ซึ่งแตกต่างกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 ที่กำหนดรายละเอียดอย่างชัดเจนว่าจะต้องทำกฎหมายท้องถิ่นใด แต่ในรัฐธรรมนูญนี้จะเน้นให้ทำกฎหมายรองรับตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ดังนั้น ในการจัดทำกฎหมายรองรับดังกล่าว จะต้องได้รับข้อเสนอจากประชาคมท้องถิ่นทั้งหลาย ในการร่วมกันจัดทำข้อเสนอเบื้องต้นในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความร่วมมือของหลายๆ ฝ่าย เพื่อรณรงค์ให้มีการขับเคลื่อนกฎหมายท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญนี้โดยให้เป็นไปตามหลักการและเป้าหมายของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกันด้วย (โชคสุข กรกิตติชัย, 2560)

ปัญหากระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้สรุปปัญหาการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ทำให้การปกครองท้องถิ่นของไทยมีความเป็นประชาธิปไตยและมีความเป็นอิสระมากขึ้นอย่างเห็น

ได้ชัด ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย พบกับปัญหาที่สำคัญอยู่หลายประการ คือ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2558)

ประการแรก การขาดกลไกในการประสานเชื่อมโยงองค์กรปกครองท้องถิ่นในที่ซ้อนกันทั้ง 2 ระดับที่มีประสิทธิภาพ ทำให้การประสานและเชื่อมโยงแผนการพัฒนาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับไม่เกิดขึ้น นอกจากนั้น การเชื่อมโยงและประสานแผนพัฒนาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนภูมิภาคก็ยังไม่ดีเท่าที่ควรด้วยเช่นกัน

ประการที่สอง การกำหนดให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งทางตรงและมีความเข้มแข็งนั้น ทำให้เมื่อสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งคู่ และกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายบริหาร ไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่น สภาท้องถิ่นจึงทำได้เพียงการเปิดอภิปรายโดยไม่มีการลงมติ

ประการที่สาม การกำหนดขนาดโครงสร้างของสภาท้องถิ่น ที่ไม่สอดคล้องกับประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลกระทบต่องบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล เพราะมีนัยยะต่อค่าตอบแทนของสมาชิก

ประการที่สี่ การผูกขาดการใช้อำนาจในการบริหารงานท้องถิ่น กฎหมายได้จำกัดวาระของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ไม่ให้ดำรงตำแหน่งได้เกิน 2 วาระติดต่อกัน ส่งผลให้ผู้สมัครหลายคนถูกตัดสิทธิ์ และนับเป็นการปิดกั้นทางการเมืองและปิดกั้นผู้บริหารที่มีความสามารถและมีประสบการณ์

ศาสตราจารย์จรัส สุวรรณมาลา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้อธิบายว่า ประเทศไทยเป็นรัฐรวมศูนย์อำนาจที่เข้มข้น เป็นต้นเหตุให้การบริหารของรัฐล้มเหลว เกิดวงจรอุบาทว์ เพราะเงินมากองอยู่ที่ส่วนกลางไม่ยอมปล่อยมาถึงประชาชน หากไม่มีการแก้ไขเรื่องการกระจายอำนาจประเทศไทยจะไม่ก้าวหน้า หลายจังหวัดเป็นเมืองใหญ่แต่ไม่สามารถพัฒนาไปได้เพราะต้องรอส่วนกลาง

นอกจากนี้ ยังเสนอให้ยกฐานะจังหวัด เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ แบ่งเขตการปกครองเป็นเทศบาล ให้จังหวัดและเทศบาลจัดระบบงบประมาณกันเอง ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเป็นนักบริหารมืออาชีพ ในช่วงแรกให้ใช้วิธีสรรหาและแต่งตั้งก่อน เพื่อวางรากฐานการบริหารให้เป็นระบบและเข้มแข็ง จากนั้นจึงให้ผู้ว่าฯ มาจากการเลือกตั้ง มีวาระ 4 ปี

ประเทศประชาธิปไตยส่วนใหญ่ แบ่งการปกครองออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ การปกครองส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น แต่ประเทศไทยแบ่งเป็น 3 ระดับ โดยเพิ่มการปกครองส่วนภูมิภาคเข้ามาด้วย ส่วนภูมิภาคปกครองโดยข้าราชการ ซึ่งส่วนกลางเป็นผู้แต่งตั้ง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการอื่นๆ และส่วนภูมิภาคมีอำนาจกำกับดูแลส่วนท้องถิ่น ประเทศไทยจึงกลายเป็นรัฐรวมศูนย์อย่างเข้มข้น ตามคำกล่าวของนักวิชาการเพราะส่วนกลางมีอำนาจควบคุมทั้งหมด ทั้งการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

ทุกครั้งที่พูดถึงการปฏิรูปการปกครองประเทศ จะต้องมีเสียงเรียกร้องให้กระจายอำนาจ แต่ส่วนใหญ่เป็นเสียงเรียกร้องจากนักวิชาการและนักการเมืองบางส่วน แต่ไม่เคยมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง เป็นแค่กระจายอำนาจสู่ข้าราชการในส่วนภูมิภาค การกระจายอำนาจจะสำเร็จได้ ต้องมีพรรคการเมืองเป็นเจ้าภาพ พรรคไหนจะรับเป็นเจ้าภาพ สาเหตุสำคัญที่รวมศูนย์อำนาจ เพราะการหวงอำนาจและอ้างว่าประชาชนยังไม่พร้อมที่จะปกครองตนเอง คือการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนที่แท้จริง

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2551) ได้อธิบายถึงความล่าช้าของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของไทยในช่วงปี 2540-2550 ว่ามีสาเหตุที่สำคัญ ซึ่งสามารถสรุปเป็นมิติของปัญหาได้ดังต่อไปนี้

1) การขาดเอกภาพในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น กล่าวคือ กระทรวงมหาดไทย ยังคงควบคุมและหาประโยชน์จากท้องถิ่นอยู่เสมอ โดยมีการจัดตั้งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาเมื่อปี 2545 การควบคุมสันนิบาตเทศบาลฯ และสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ และหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะท้องถิ่นอำเภอ ท้องถิ่นจังหวัด นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจในการอนุมัติโครงการต่างๆ ของท้องถิ่น

2) ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ เนื่องจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมักใช้รูปแบบของการควบคุมมากกว่าการกำกับดูแล ทำให้ท้องถิ่นมักมีข้อจำกัดในด้านของกฎระเบียบข้อบังคับ เช่น ด้านกฎหมาย มีการกำหนดชัดเจนว่า ท้องถิ่นมีหน้าที่ทำอะไรบ้าง

3) ความลักลั่นในการกระจายอำนาจ ปีพ.ศ.2546 ได้เร่งรัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงในเวลาอันสั้นเกินควร ในขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ยังไม่ได้ให้มาจากการเลือกตั้ง

4) การทับซ้อนของอำนาจ คือ การที่แต่ละท้องถิ่นมีหน่วยงานหลายประเภทดำรงอยู่ในพื้นที่เดียวกัน เช่น ในจังหวัดมีทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในอำเภอก็มีนายอำเภอกับนายกเทศมนตรี ระดับตำบลก็มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งความทับซ้อนดังกล่าวก่อให้เกิดความสับสนในหมู่ประชาชนและยังขาดเอกภาพในการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นอีกด้วย

5) ความล่าช้าในการกระจายอำนาจด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุข สืบเนื่องจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังดำรงอยู่อย่างมั่นคงและยาวนาน ซึ่งที่ผ่านมาข้าราชการเกิดการต่อต้านที่จะย้ายไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการทำงานอยู่กับส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคมีความมั่นคง มีงบประมาณมากมาย สามารถที่ไต่เต้าขึ้นไปสู่ตำแหน่งที่สูงกว่า มีความสะดวกในการใช้ชีวิตในเมืองใหญ่ รวมทั้งโอกาสทางการศึกษาของบุตรหลาน

6) การรวมศูนย์อำนาจที่ยังคงอยู่และแยกส่วน โดยเฉพาะข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ขาดการแบกรับภาระความรับผิดชอบ ต้องย้ายไปรับตำแหน่งใหม่อยู่เรื่อย จึงทำให้การบริหารงานขาดความต่อเนื่อง และบ่อยครั้งที่ทำให้แผนพัฒนาของท้องถิ่นมักถูกลบด้วยข้อคิดเห็นของฝ่ายราชการ

สรุปได้ว่าปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น อาจนำมาจัดเป็นกลุ่มของปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นกลุ่มๆ ดังนี้

1) ปัญหาทางด้านการบริหารงาน เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะมีภาระหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้ประสบปัญหาด้านการบริหารงานต่างๆ ทำให้การบริหารงานไม่คล่องตัวเท่าที่ควร โดยเฉพาะการกำกับของรัฐบาลส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การดำเนินงานจะต้องอยู่ภายในกรอบและขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจมีผลให้การจัดทำบริการสาธารณะไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของราษฎรได้

2) ปัญหาทางด้านการบริหารการเงินการคลัง การดำเนินภารกิจต่างๆ กฎหมายต่างๆ ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น การดำเนินงานทุกประเภทจำเป็นต้องมีรายได้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งมีปริมาณไม่มากนัก ดังนั้นรัฐบาลจึงได้จัดสรรเงินอุดหนุนจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) ปัญหาทางด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ การบริหารงานบุคคลบางประการที่ยังไม่ได้แก้ไขให้เป็นไปตามหลักการตามระบบคุณธรรม มีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ที่มักจะนำเอาระบบ

อุปถัมภ์มาใช้ทำให้ขวัญและกำลังใจของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตกต่ำ ไม่ตั้งใจที่จะอุทิศตนให้กับการทำงานได้เต็มที่

4) ปัญหาทางด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามหลักการปกครองตนเองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ แต่ในทางปฏิบัติจะพบว่า การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนมีค่อนข้างน้อย คงมีเพียงแต่การไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

5) การทับซ้อนของอำนาจ การที่มีรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาค มีส่วนในการบริหารงาน และแม้แต่ท้องถิ่นเองยังมีการทับซ้อนกันอยู่ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดทับซ้อนพื้นที่กับองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งความทับซ้อนดังกล่าวก่อให้เกิดความสับสนในหมู่ประชาชนและยังขาดเอกภาพในการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นอีกด้วย

6) ความล่าช้าในการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุข เนื่องจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ยังดำเนินการด้านนี้อยู่ ส่วนหนึ่งเกิดจากข้าราชการเกิดการต่อต้านที่จะย้ายไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้รับมอบหมายจากสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถประมวลสาเหตุของปัญหาอุปสรรคของการกระจายอำนาจได้เป็น 2 เรื่องคือ

1. นโยบายการกระจายอำนาจในรอบ 15 ปีที่ผ่านมาไม่ต่อเนื่อง มีการเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ เช่น ในช่วงปี 2540-2543 มีความชัดเจน เข้มแข็ง กระตือรือร้น แต่รัฐบาลหลังจากนั้นกลับใช้นโยบายรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง จนถึงปี 2549 รัฐบาลหลังปี พ.ศ. 2549 ก็ขาดเสถียรภาพและไม่มีนโยบายด้านกากระจายอำนาจที่ชัดเจน ปล่อยให้การกระจายอำนาจตกอยู่ในมือของข้าราชการประจำและนักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร

2. วิธีการกระจายอำนาจผิดพลาด ข้อมูลจากการศึกษาครั้งนี้พบว่า ภารกิจส่วนใหญ่ถูกถ่ายโอนลงไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุด ซึ่งก็คือเทศบาลและ อบต. แต่ในอีกด้านหนึ่ง กว่าร้อยละ 70 ของเทศบาลและ อบต. ในปัจจุบันมีขนาดเล็กและมีขีดความสามารถจำกัด ทำให้เทศบาลและอบต. ส่วนใหญ่ไม่สามารถรับภารกิจที่ส่วนราชการต่างๆ ถ่ายโอนลงไปได้อย่างเต็มที่ ในขณะเดียวกัน รัฐบาลและส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบในด้านนี้ก็ไม่ได้สนใจที่จะยกระดับขีดความสามารถของท้องถิ่น เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ดำเนินภารกิจถ่ายโอนต่างๆ ได้อย่างราบรื่น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการถ่ายโอนบุคลากร รายได้หรือแม้กระทั่งการแก้ไขกฎหมาย เพื่อเพิ่มอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินงานได้อย่างแท้จริง ปล่อยให้ท้องถิ่นตัดสินใจกันเองว่าจะรับหรือไม่รับภารกิจอะไรไปดำเนินการ จะทำได้แค่ไหนก็สุดแล้วแต่ท้องถิ่นนั้นๆ และไม่ใช่เรื่องที่รัฐบาลและส่วนราชการจะต้องเข้าไปร่วมรับผิดชอบต่อความล้มเหลวของการถ่ายโอนภารกิจแต่อย่างใด วิธีการดังกล่าวทำให้กระบวนการกระจายอำนาจขับเคลื่อนไม่ได้เต็มที่เท่าที่ควร วิธีการกระจายอำนาจที่ผิดพลาดอีกประการหนึ่งก็คือ การใช้กุศโลบายให้มีการถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรจากส่วนราชการไปยังท้องถิ่นตามความสมัครใจ (voluntary basis) ทั้งนี้ ก็เพื่อลดแรงต่อต้านทางการเมืองในช่วงที่ผ่านมา แต่อย่างไรก็ดี เมื่อการกระจายอำนาจไม่มีการบังคับ ไม่มีการผลักดัน ไม่มีการลงโทษ และไม่มีแรงจูงใจให้มีการถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรจากรัฐบาลสู่ชุมชนท้องถิ่น การกระจายอำนาจจึงไม่ประสบผลสำเร็จมากเท่าที่ควร และประชาชนในหลายพื้นที่ก็มิได้รับการดูแลปัญหา หรือคุณภาพชีวิตอย่างเต็มที่ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอำนาจดำเนินการและมิได้รับการถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรให้อย่างเพียงพอตามบทบัญญัติของกฎหมาย

การประเมินผลการกระจายอำนาจของไทยระยะ 15 ปี : เหลียวหลังและมองไปข้างหน้า โดย : วีระศักดิ์ เครือเทพและจรัส สุวรรณมาลา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้รับมอบหมายจากสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำการติดตามประเมินผลความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจของไทย โดยต้องการประเมินผลสำเร็จและปัญหาอุปสรรคของการกระจายอำนาจในรอบ 15 ปี (พ.ศ.2540-2556) ว่าเป็นเช่นใด และใช้ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท (อบจ. เทศบาล อบต. ยกเว้น กทม.) ในทุกภูมิภาค ซึ่งสุ่มขึ้นตามสัดส่วนของ อปท. แต่ละประเภท รวมทั้งหมด 110 แห่ง และมีทั้งท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลฯ และท้องถิ่นทั่วไป ทีมงานได้ส่งคณะนักวิจัยไปจัดเก็บข้อมูลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ ในขณะเดียวกัน ก็เก็บข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจของส่วนราชการในระดับชาติควบคู่กันไป

การกระจายอำนาจที่ผ่านมา ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว

ในภาพรวมถือว่าการกระจายอำนาจ 15 ปีที่ผ่านมาประสบผลสำเร็จพอสมควร แต่ในขณะเดียวกัน ก็มีหลายส่วนที่ยังไม่ประสบผลสำเร็จผลสำเร็จที่ชัดเจน ผลสำเร็จประการแรกคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะบริการการศึกษาและสาธารณูปโภคพื้นฐานอย่างทั่วถึง ซึ่งมีความแตกต่างจากช่วงก่อนการกระจายอำนาจ (ก่อนปี พ.ศ. 2540) อย่างชัดเจน โดยเฉพาะประชาชนในระดับฐานรากที่เดิมขาดแคลนโอกาสที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็น

เมื่อมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังยุคกระจายอำนาจ บริการที่จัดให้ประชาชนเป็นไปอย่างกว้างขวางและลดความเหลื่อมล้ำในโอกาสที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะของประชาชนในพื้นที่ต่างจังหวัดและพื้นที่ห่างไกลได้มากขึ้น จึงส่งผลทำให้การสำรวจข้อมูลครัวเรือนกว่า 11,430 ครอบครัว พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่พอใจในผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริการสาธารณะหลายอย่างทำให้คุณภาพชีวิตประชาชนดีขึ้น และภาคประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น และมีความรู้สึกเป็นเจ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน ซึ่งเท่ากับว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำหน้าที่เป็นสถาบันทางการเมืองที่มั่นคงได้แล้วสำหรับประชาชนในชุมชน

ข้อบ่งชี้ถึงผลสำเร็จประการต่อมา คือการวางรากฐานระบบการกระจายอำนาจ ให้สามารถดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาได้ตลอดระยะเวลา 15 ปีที่ผ่านมา มีการรับรองสิทธิการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ มีกฎหมายประกอบอื่นๆ มีหน่วยงานรับผิดชอบนโยบายการกระจายอำนาจ มีแผนงาน งบประมาณและระบบปฏิบัติการต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน

แต่สำหรับเรื่องที่ยังไม่ประสบผลสำเร็จที่ชัดเจนก็คือ การถ่ายโอนภารกิจ ทรัพยากรบุคคลและรายได้สู่ท้องถิ่น ซึ่งหยุดชะงักไปในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทในการบริหารจัดการเมืองและชุมชนของตนเองในขอบเขตที่จำกัดเป็นอย่างมาก ในขณะที่เมืองในภูมิภาคต่างๆ กำลังขยายตัวและเติบโตอย่างรวดเร็ว (urbanization) พร้อมปัญหาการบริหารจัดการเมืองที่เพิ่มทวีขึ้น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้ เนื่องจากขาดอำนาจและทรัพยากรในการดำเนินการ

ทิศทางการกระจายอำนาจของท้องถิ่นในอนาคต ควรจะเป็นอย่างไร

1. รัฐไทยต้องกระจายอำนาจให้กว้างขวางและเข้มข้นมากยิ่งขึ้น ผลการวิจัยครั้งนี้ยืนยันว่า การกระจายอำนาจในรอบ 15 ปีที่ผ่านมา เป็นทิศทางที่ถูกต้อง แม้ท้องถิ่นจะมีบทบาทและมีขีดความสามารถจำกัด แต่ภายใต้ข้อจำกัดที่ว่านี้ ก็ได้ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีมากขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานได้อย่างทั่วถึงมากขึ้นอย่างชัดเจน รัฐจึงควรผลักดันให้มีการกระจายอำนาจให้กว้างและเข้มข้นมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการเมืองในภูมิภาคต่างๆ ที่กำลังเติบโตอย่างรวดเร็วได้จริงๆ

2. ปรับปรุงแนวคิดในการถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่นเสียใหม่ ให้ท้องถิ่นขนาดเล็ก (เทศบาลตำบล และ อบต.ขนาดเล็ก) มีหน้าที่จัดบริการพื้นฐานเพียงไม่กี่ประเภท ที่สามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพจริงๆ เท่านั้น และให้ถ่ายโอนภารกิจ “ขนาดใหญ่” ให้องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (อบจ.) และเทศบาลขนาดใหญ่ (เทศบาลนครและเทศบาลเมือง) เป็นผู้ดำเนินการหรือแก้ไขปัญหาให้ประชาชน และสนับสนุนให้ท้องถิ่นระดับต่างๆ ทำงานร่วมกันอย่างเข้มข้นมากขึ้นในการดูแลประชาชน

3. ยุติกุศโลบายการกระจายอำนาจแบบ **“สมัครใจ”** และนำมาตรการเชิงบังคับและกำกับดูแลลงโทษและจูงใจมาใช้ในการบริหารระบบการกระจายอำนาจ เพื่อให้รัฐและส่วนราชการถ่ายโอนภารกิจบุคลากรและงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นและให้ท้องถิ่นรับภารกิจถ่ายโอนไปดำเนินการอย่างจริงจัง (โดยเฉพาะกลุ่มภารกิจที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมาย)

4. ปรับระบบบริหารนโยบายกระจายอำนาจให้มีพลังขับเคลื่อน ให้มีองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารจัดการนโยบายการกระจายอำนาจที่เป็นเอกภาพ มีความเป็นอิสระจากการเมืองและมีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจ ซึ่งมีผลผูกพันต่อส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง

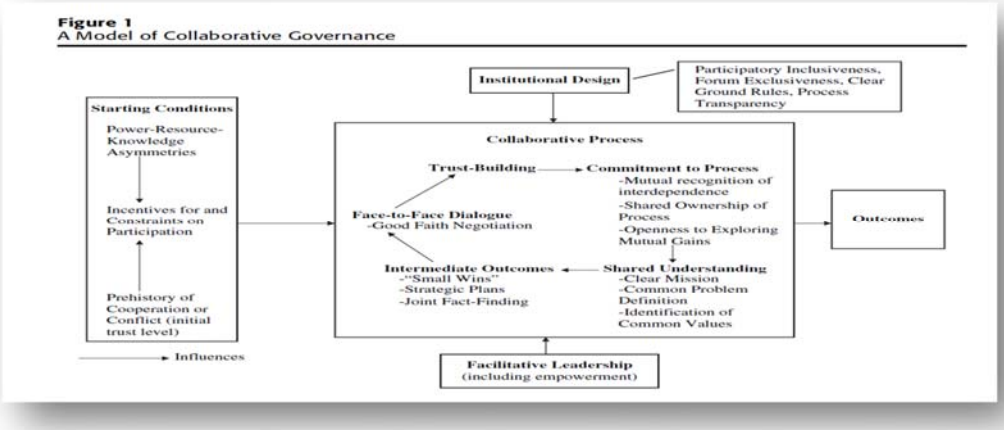
5. ทบทวนและยกเลิกมาตรการควบคุมท้องถิ่นที่ **“ไม่จำเป็น”** เช่น มาตรการจำกัดรายจ่ายบุคลากร ไม่เกินร้อยละ 40 ตลอดจนถึงการตีความอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ฯลฯ เป็นต้น

6. ยกระดับประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการบริหารจัดการเมืองและชุมชนชนบทของท้องถิ่น ปรับโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นเสียใหม่ โดยยุบรวมจังหวัด (ซึ่งเป็น “หน่วยราชการส่วนภูมิภาค) และ อบจ. เข้าด้วยกัน และจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษให้มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด หรือที่เรียกกันว่า **“จังหวัดปกครองตนเอง”** เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้เงินงบประมาณของรัฐ ลดความซ้ำซ้อนในเชิงโครงสร้างระหว่าง **“ภูมิภาค” และ “ท้องถิ่น”** ในระดับจังหวัด และให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการเมืองและชุมชนชนบทในพื้นที่จังหวัดหนึ่งๆ ให้ดำรงอยู่ร่วมกันได้อย่างสมดุลและยั่งยืน ในขณะเดียวกัน ก็ให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบการบริหารจัดการเมืองขนาดใหญ่ขนาดกลางและเมืองที่มีหน้าที่เฉพาะอื่นๆ เช่น เมืองเศรษฐกิจการค้า เมืองชายแดน เมืองอุตสาหกรรม ฯลฯ เป็นต้น ที่ตั้งอยู่ภายในจังหวัดหนึ่งๆ ได้อีกด้วย

ทางเลือกที่น่าสนใจต่อการแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจของท้องถิ่นไทยในภาพรวม

ในมุมมองของผู้เขียน เห็นว่า จากปัญหาของการกระจายอำนาจของท้องถิ่นไทยดังกล่าวข้างต้น มีความซับซ้อนและหลากหลายมิติ อาจจะทำให้ยากต่อการแก้ไขปัญหาให้สำเร็จได้เพียงหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง หรือภาคส่วนใดภาคส่วนหนึ่ง ประเด็นสำคัญคือจะทำอย่างไรที่จะทำให้ทุกหน่วยงานและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้ามาร่วมขับเคลื่อนเพื่อแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจของท้องถิ่นไทยในภาพรวมให้ตรงจุดและเป็นรูปธรรม ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอนำเสนอทางเลือกที่น่าสนใจต่อการแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจของท้องถิ่นไทยในภาพรวม โดยควรศึกษาและนำ **“ตัวแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน” (Collaborative Governance)** มาประยุกต์ใช้กับการบริการจัดการการปกครองท้องถิ่นของไทย ซึ่งเป็น

บทความเรื่อง **“Collaborative Governance in Theory and Practice”** by *Chris Ansell & Alison Gash, University of California, Berkeley* เพื่อให้เกิดการสร้างความร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาของกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมในทุกๆ มิติที่เกี่ยวข้อง โดยมีรายละเอียดที่น่าศึกษา ตามภาพที่ 1 ดังนี้



จากภาพที่ 1 ตัวแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (A model of Collaborative Governance) ประกอบด้วย 4 ตัวแปร คือ ตัวแปรที่ 1 การกำหนดเงื่อนไข (Starting Conditions) ตัวแปรที่ 2 การออกแบบสถาบัน (Institutional Design) ตัวแปรที่ 3 ผู้นำที่เอื้ออำนวย (Facilitative Leadership) และตัวแปรที่ 4 กระบวนการการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Process) โดยจะเริ่มจากการกำหนดเงื่อนไข เช่น ความไม่สมมาตรของความรู้และอำนาจของการมีทรัพยากร และความร่วมมือที่ผ่านมา หรือความขัดแย้งในเรื่องของระดับความไว้วางใจ ที่ส่งผลต่อแรงจูงใจและข้อจำกัดของการมีส่วนร่วม ซึ่งสิ่งเหล่านี้มีอิทธิพลต่อการออกแบบสถาบัน (Institutional Design) ซึ่งครอบคลุมถึงการมีส่วนร่วม, ประชุมผู้บริหาร, มีกฎร่วมกันที่ชัดเจน กระบวนการของความโปร่งใส ส่งผลต่อกระบวนการแบบร่วมมือกัน (Collaborative Process) ที่ต้องสร้างความไว้วางใจ ที่ได้จากการสนทนาระหว่างกัน การเจรจาต่อรองที่ยุติธรรม และผลลัพธ์ระดับกลาง (Intermediate Outcomes) ที่ได้จากชัยชนะจุดเล็กๆ , การวางแผนกลยุทธ์และการร่วมกันค้นหาความจริง ซึ่งส่งผลต่อกระบวนการของความมุ่งมั่น (Commitment to Process) ได้แก่ การยอมรับความเป็นอิสระร่วมกัน, กระบวนการแลกเปลี่ยนความเป็นเจ้าของ และการสำรวจอย่างเปิดเผยซึ่งกันและกัน ส่งผลต่อการแลกเปลี่ยนความเข้าใจซึ่งกันและกัน (Shared Understanding) ได้แก่ ภารกิจที่ชัดเจน, การนิยามปัญหาทั่วไป, การระบุคุณค่าของส่วนกลาง ซึ่งทั้งหมดนี้จะส่งผลโดยตรงต่อผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้น (Outcomes) โดยทั้งหมดนี้จะต้องมีภาวะผู้นำที่เอื้ออำนวยความสะดวก (Facilitative Leadership) รวมถึงการเสริมพลังในมิติต่างๆ

โดยมีนักวิชาการไทยที่ได้ศึกษาจาก **“ตัวแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน” (Collaborative Governance)** และได้พัฒนาตัวแบบดังกล่าวเพิ่มเติม เพื่อให้มีความน่าสนใจในการนำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นของไทย มีรายละเอียด ดังนี้

แนวคิดการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ (On the Concepts of Collaborative Local Governance)

วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ (2557). ได้เสนอ Collaborative governance model ไว้อย่างน่าสนใจ โดยใช้ในภาษาไทยว่า **"ตัวแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน"** โดยเขาได้เสนอไว้ว่า เงื่อนไขพื้นฐานที่สำคัญของการบริการกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน คือ

1) การริเริ่มความร่วมมือ กล่าวคือ เป็นการเปิดพื้นที่การทำงานร่วมกันที่ริเริ่มโดยหน่วยงาน หรือองค์กรภาครัฐ โดยวัตถุประสงค์ของการที่หน่วยงานภาครัฐริเริ่มการร่วมมือกันทำงานกับภาคส่วนอื่นๆ ก็เป็นไปเพื่อขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน หรือเป็นการแสดงบทบาทร่วมกันกับตัวแสดงอื่นๆ ตามที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ไว้

2) ตัวแสดงที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ตัวแสดงที่เข้ามาร่วมในกระบวนการต้องประกอบด้วยตัวแสดงภาครัฐและตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ ซึ่งมีฐานะเป็นภาคีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารภารกิจ หรือนโยบายสาธารณะ ฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการจึงครอบคลุมทั้งภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน ซึ่งเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการงานของภาครัฐ ในฐานะพลเมือง หรือกลุ่มทางสังคม หรือองค์กร

3) การแสดงบทบาท กล่าวคือ ภาคีที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ ต้องสามารถแสดงบทบาทร่วมตัดสินใจกับตัวแสดงภาครัฐได้โดยตรง มิใช่มีบทบาทเพียงให้ข้อคิดเห็น หรือให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานภาครัฐ โดยทุกฝ่ายต้องมีการพบปะเจรจาหารือกันอย่างต่อเนื่อง มีการแลกเปลี่ยน รับฟัง โต้แย้ง เสนอแนะและตัดสินใจร่วมกัน ตัวแสดงที่มิใช่ภาครัฐต้องมีส่วนในการตัดสินใจในกิจการของภาครัฐ หรือนโยบายสาธารณะของภาครัฐได้ในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ แม้อำนาจตัดสินใจสุดท้ายจะอยู่ที่หน่วยงานภาครัฐก็ตาม

4) การจัดโครงสร้างการทำงาน กล่าวคือ ต้องมีการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ ที่ทำให้ทุกฝ่ายเข้ามาแสดงบทบาทร่วมกัน กลไกการทำงานร่วมกันภายใต้โครงสร้างความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ ควรเกิดจากการตกลงวางกรอบกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ร่วมกันของทุกฝ่าย เป็นการทำงานร่วมกันโดยมีกระบวนการบริหารจัดการรูปแบบเฉพาะที่ทุกฝ่ายร่วมกันกำหนดขึ้น โดยผ่านการวางกฎเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติต่างๆ ที่เป็นทางการ เพื่อรองรับการขับเคลื่อนการจัดบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ

5) การตัดสินใจ กล่าวคือ การทำงานร่วมกันต้องมีจุดมุ่งหมาย เพื่อเปิดให้ทุกฝ่ายเข้ามาตัดสินใจร่วมกันบนฐานของการแสวงหาทางออกที่สะท้อนฉันทานุมัติของทุกฝ่าย ซึ่งเป็นทางเลือกที่เอื้อให้ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์ร่วมกัน กระบวนการตัดสินใจในการทำงานร่วมกันต้องไม่ใช่การต่อรอง ประนีประนอม หรือแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ แม้หน่วยงานภาครัฐจะถือครองอำนาจหน้าที่การตัดสินใจในการดำเนินภารกิจ แต่เป้าหมายในการดำเนินภารกิจนั้นต้องตั้งอยู่บนฐานของฉันทานุมัติที่ทุกฝ่ายร่วมกันกำหนดขึ้น การตัดสินใจในบางกรณีอาจจะไม่สามารถสร้างความเห็นพ้องตรงกันได้ทั้งหมด แต่อย่างน้อยก็ต้องเป็นการตัดสินใจที่มีข้อตกลงที่ทุกฝ่ายยอมรับร่วมกันได้

6) เป้าหมายของการทำงานร่วมกัน กล่าวคือ ต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นหรือนโยบายสาธารณะเท่านั้น ต้องเป็นการร่วมมือกันทำงานที่มุ่งขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ หรือภารกิจของภาครัฐเป็นสำคัญ มิใช่การอาศัยกลไกการบริหารของภาครัฐ เพื่อสร้างพื้นที่เจรจาต่อรองผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ ภาคธุรกิจเอกชนเฉพาะกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ และวสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ ยังได้เสนอไว้อีกว่า **ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน คือ**

6.1) ความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับบุคคล ซึ่งมี 2 ลักษณะควบคู่กัน คือ ความสามารถในการเป็นผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและความสามารถในการเป็นผู้สร้างเครือข่าย ทั้งนี้ ผู้ประสานเชื่อมโยงภาคีและผู้สร้างเครือข่ายต้องมีความสามารถในการรับรู้และเล็งเห็นถึงความต้องการจากจุดยืนที่แตกต่างกันของแต่ละฝ่าย ในขณะเดียวกัน ก็สามารถมองเห็นผลลัพธ์ในภาพกว้างของการประสานความร่วมมือ สามารถเข้าใจถึงการเชื่อมโยงบทบาทที่แตกต่างกันของภาคีแต่ละฝ่ายในกระบวนการขับเคลื่อนเป้าหมายร่วมให้บรรลุผล เข้าใจถึงสภาพข้อจำกัดและโอกาสขององค์กรภาคี ซึ่งเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อพฤติกรรมการทำงานของบุคลากรในแต่ละองค์กร เป็นผู้มีใจเปิดกว้าง พร้อมที่จะยอมรับและเข้าใจผู้อื่น มีมุมมองสร้างสรรค์ในการดึงศักยภาพที่มีอยู่ของแต่ละฝ่าย เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาและแบ่งปันความเสี่ยงต่างๆ ในการขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุเป้าหมาย มีภาวะผู้นำ มีบทบาทริเริ่มก่อตั้งความร่วมมือ เอื้ออำนวยให้กระบวนการสร้างความร่วมมือดำเนินไปอย่างราบรื่น เป็นตัวเชื่อมระหว่างองค์กรภาคีฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยอาศัยทักษะในการเจรจาสื่อสาร ทักษะในการประสานเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภาคี ทักษะการบริหารจัดการองค์กร ทักษะการเป็นตัวกลางไกล่เกลี่ยหาทางออกที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกัน ทักษะการจัดการปัญหา ทักษะการจัดการความเสี่ยง มีวิสัยทัศน์เล็งเห็นโอกาสของการพัฒนาความร่วมมือ สำหรับการแสดงบทบาทของประสานเชื่อมโยงภาคีและผู้สร้างเครือข่ายจะสำเร็จได้นั้น มักขึ้นอยู่กับการได้รับความไว้วางใจและการได้รับการยอมรับ

6.2) ความสามารถในการประสานความร่วมมือระดับองค์กร ได้แก่ การมีวัฒนธรรมการทำงานร่วมกับผู้อื่น การมีกระบวนการเรียนรู้เพื่อพัฒนาแนวทางการทำงานร่วมกับองค์กรอื่นๆ การมีผู้นำองค์กรที่พร้อมสนับสนุนการทำงานร่วมกับองค์กรอื่นและการได้รับความไว้วางใจจากองค์กรอื่นและยึดมั่นในหลักเกณฑ์การทำงานร่วมกัน

ดังนั้น ในบริบทของการพัฒนาท้องถิ่น จากกรอบคิดแบบ Collaborative governance สู่กรอบคิดแบบ Collaborative local governance ซึ่งวสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ ได้ใช้ในภาษาไทยว่า “การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ” ควรจะเป็นทางเลือกใหม่ที่สำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ (Collaborative local governance) คือ การวางแนวทางและจัดความสัมพันธ์ในการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ระบบการเมืองเปิดกว้างและกระจายอำนาจให้แก่ตัวแสดงภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชนมากขึ้น ส่งเสริมให้ตัวแสดงที่มิใช่รัฐสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการริเริ่มความร่วมมือ ตัดสินใจและร่วมทำงานเพื่อท้องถิ่นบนฐานความสัมพันธ์แบบร่วมมือกัน ด้วยการแบ่งงานกันทำตามความถนัด แลกเปลี่ยนทรัพยากร เทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสารและการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของตัวแสดงต่างๆ ภายในเครือข่ายอย่างชัดเจน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการร่วมกัน ทั้งนี้ รูปแบบเครือข่ายสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามแต่ลักษณะของปัญหาและบริบทแวดล้อม

ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์ (2560) ได้เสนอเป้าหมายของการประสานความร่วมมือ เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่นักวิชาการให้ความสนใจถกเถียงกัน โดย Vangen and Huxham (2010) เสนอว่า เป้าหมายของการประสานความร่วมมือสามารถจำแนกประเภทได้ อย่างน้อย 6 วิธีด้วยกัน (ดูตารางที่ 2) ได้แก่ การจำแนกตามระดับของเป้าหมายการจำแนกตามที่มา การจำแนกตามความจริงแท้ การจำแนกตามความเกี่ยวข้อง การจำแนกตามเนื้อหาและการจำแนกตามความเปิดเผย ซึ่งแต่ละวิธีจะช่วยให้การทำความเข้าใจการประสานความร่วมมือมีความชัดเจนและเป็นระบบมากขึ้นและยังช่วยในการทำความเข้าใจผู้ทำหน้าที่จัดการการประสานความร่วมมือ ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทในการกำหนดเป้าหมายได้มากขึ้นด้วย

ตารางที่ 2 วิธีการจำแนกเป้าหมายในการประสานความร่วมมือ

วิธีการจำแนกเป้าหมายในการประสานความร่วมมือ	
ระดับ (Level)	(1) ระดับเครือข่ายความร่วมมือ (collaboration' s) (2) ระดับองค์การ (organization' s) (3) ระดับปัจเจกบุคคล (individual' s)
ที่มา (origin)	(1) ผู้มีส่วนได้เสียจากภายนอก (external stakeholder) (2) สมาชิกองค์การ (members)
ความจริงแท้ (authenticity)	(1) แท้จริง (genuine) (2) เทียม (pseudo)
ความเกี่ยวข้อง (relevance)	(1) กระบวนการ (process) (2) สาระสำคัญ (substance)
เนื้อหา (content)	(1) แบบพึ่งพิง (dependent) (2) แบบอิสระ (dependent)
ความเปิดเผย (overtness)	(1) เปิดเผย (explicit) (2) ไม่ระบุ (unstated) (3) แอบแฝง (hidden)

ที่มา : แปลและดัดแปลงจาก Vangen and huxham (2010, p.165)

การจำแนกประเภทตามระดับของเป้าหมายนั้นพิจารณาในสามระดับ ได้แก่ เป้าหมายในระดับของการประสานความร่วมมือ (collaboration level) ซึ่งเป็นเป้าหมายที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลายรับรู้ได้ว่าหุ้นส่วนความร่วมมือ (collaborating partners) ต้องการที่จะบรรลุสิ่งใดร่วมกัน ซึ่งเป้าหมายประเภทนี้ถือว่าเป็นผลประโยชน์ของการประสานความร่วมมือที่ผู้ประสานความร่วมมือทั้งหลายเสาะแสวงหา ในทางตรงกันข้าม เป้าหมายระดับองค์การและบุคคลเป็นเป้าหมายที่องค์การและบุคคลที่เข้าร่วมประสานความร่วมมือต่างต้องการ ซึ่งเป้าหมายเหล่านี้มีส่วนสำคัญในการจูงใจและนำไปสู่การกระทำที่ขับเคลื่อนการประสานความร่วมมือในทางปฏิบัติ

เป้าหมายในการประสานความร่วมมือยังสามารถจำแนกประเภทได้ตามที่มาของเป้าหมาย ในทางหนึ่ง เป้าหมายอาจมีที่มาจากสมาชิกภายในการประสานความร่วมมือทั้งระดับองค์การและบุคคล แต่ในอีกทางหนึ่ง เป้าหมายยังมีที่มาได้จากองค์การหรือบุคคลภายนอกด้วย เช่น รัฐบาลอาจเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้องค์การหรือบุคคลเข้ามาร่วมประสานความร่วมมือ เป็นต้น หรือหากพิจารณาประเภทของเป้าหมายตามความจริงแท้ของเป้าหมาย จะพบว่า เป้าหมายที่นำเสนอโดยสมาชิก หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก อาจเป็นเป้าหมายแท้จริง (authentic aims) ที่พวกเขาต้องการบรรลุก็เป็นได้ ทว่า

ยังอาจมีเหตุผลต่างๆ ที่ทำให้พวกเขาเหล่านั้นไม่ได้ระบุถึงเป้าหมายแท้จริงที่พวกเขาต้องการ ยกตัวอย่างเช่น พวกเขาอาจไม่ได้ใส่ใจอย่างจริงจังกับเป้าหมายที่ถูกกดดันจากภายนอก หรือบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปอาจทำให้เป้าหมายแท้จริงที่กำหนดไว้สอดคล้องกับความเป็นจริงลดลง หรือองค์การอาจกำหนดเป้าหมายให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของผู้ให้ทุน ซึ่งนั่นอาจทำให้เป้าหมายนั้นไม่ใช่เป้าหมายที่แท้จริงของการประสานความร่วมมือก็เป็นได้ ซึ่งลักษณะต่างๆ เหล่านี้เรียกว่าเป็นเป้าหมายเทียม (pseudo aims)

การระบุประเภทของเป้าหมายยังพิจารณาได้จากความเกี่ยวข้องของเป้าหมาย ที่มีต่อการประสานความร่วมมือ โดยบางเป้าหมายอาจเป็นเป้าหมายประเภทที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการของการประสานความร่วมมือ แต่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของการประสานความร่วมมือ ซึ่งลักษณะแบบนี้ถือได้ว่าเป็นเป้าหมายที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการประสานความร่วมมือ ในขณะที่เป้าหมายอีกประเภทนั้นเกี่ยวข้องกับการประสานความร่วมมือซึ่งถือว่าเป็นเป้าหมายที่เป็นสาระสำคัญของการประสานความร่วมมือนั่นเอง หรือหากพิจารณาประเภทของเป้าหมายตามเนื้อหาของเป้าหมาย หลายเป้าหมายอาจมีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับผลลัพธ์สำคัญของการประสานความร่วมมือ ซึ่งถือว่าเป็นเป้าหมายแบบอิสระ ในขณะที่อาจมีเป้าหมายอีก จำนวนหนึ่งที่เกี่ยวกับวิธีการดำเนินการประสานความร่วมมือ ซึ่งถือได้ว่าเป็นเป้าหมายแบบพึ่งพิง ที่ต้องเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับเป้าหมายอื่นๆ

วิธีการจำแนกประเภทของเป้าหมายวิธีการสุดท้าย คือ การพิจารณาว่าเป้าหมายนั้นถูกอภิปรายหรือนำเสนออย่างเปิดเผยแค่ไหน อย่างไรก็ดี ยังมีความเป็นไปได้ว่า เป้าหมายบางประเภทอาจไม่ได้รับการเปิดเผยแก่ผู้ร่วมมือทั้งหลาย ซึ่งเป้าหมายแอบแฝงเหล่านี้ถือเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปในการประสานความร่วมมือ ในทางปฏิบัติ การที่จะเอ่ยถึงเป้าหมายที่เกี่ยวข้องทุกเป้าหมายนั้น อาจเป็นไปได้ยากเนื่องจากโอกาสที่จำกัด หลายเป้าหมายที่ไม่ได้ถูกเอ่ยถึงจึงอาจไม่ใช่ด้วยเหตุผลของความตั้งใจที่จะปิดบังเป้าหมายเหล่านั้นก็เป็นได้

บทสรุป (Conclusion)

การแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจของท้องถิ่นไทยในภาพรวม ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

ด้วยปัญหาการกระจายอำนาจของท้องถิ่นไทย มีความสลับซับซ้อนอย่างยิ่ง ฉะนั้น ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องควรมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา และควรตระหนักถึงความสำคัญของ “ตัวแบบการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance)” ซึ่งประกอบด้วยตัวแปร จำนวน 4 ตัวแปร ที่น่าสนใจและมีความเชื่อมโยงสู่ผลลัพธ์ที่ต้องการร่วมกัน ได้แก่ ตัวแปรที่ 1 การกำหนดเงื่อนไข (Starting Conditions) ตัวแปรที่ 2 การออกแบบสถาบัน (Institutional Design) ตัวแปรที่ 3 ผู้นำที่เอื้ออำนวย (Facilitative Leadership) และตัวแปรที่ 4 กระบวนการการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Process) และได้มีการพัฒนาตัวแบบดังกล่าวเพิ่มเติม เพื่อให้มีความน่าสนใจและมีความเหมาะสมกับบริบทของท้องถิ่น ในการนำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นของไทย นั่นคือ “การบริหารจัดการปกครองท้องถิ่นบนฐานเครือข่ายความร่วมมือ (Collaborative local governance)” ซึ่งเป็นการวางแนวทางและจัดความสัมพันธ์ในการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ระบบการเมืองเปิดกว้างและกระจายอำนาจให้แก่ตัวแสดงภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชนมากขึ้น ส่งเสริมให้ตัวแสดงที่มิใช่รัฐสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการริเริ่มความร่วมมือ ตัดสินใจและร่วมทำงานเพื่อท้องถิ่น บนฐานความสัมพันธ์แบบร่วมมือกัน ด้วยการแบ่งงานกันทำตามความถนัด แลกเปลี่ยนทรัพยากร เทคโนโลยี ข้อมูลข่าวสาร และการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของตัวแสดงต่างๆ ภายในเครือข่ายอย่างชัดเจน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการร่วมกัน ทั้งนี้ รูปแบบเครือข่ายสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามแต่ลักษณะของปัญหาและบริบทแวดล้อม แต่มีจุดมุ่งหมายร่วมกันคือ การแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจของท้องถิ่นไทยในภาพรวม ให้เป็นรูปธรรม

กิตติกรรมประกาศ (Acknowledgement)

ผู้เขียนขอขอบพระคุณสมาคมรัฐประศาสนศาตร์แห่งประเทศไทย เป็นอย่างสูง รวมทั้งแหล่งความรู้จากการสืบค้นในตำรา บทความของนักวิชาการและสื่อออนไลน์ต่างๆ ซึ่งเป็นที่มาของบทความนี้ ทำให้ผู้เขียนได้มีโอกาสนำเสนอผลงานวิชาการในการประชุมของสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ ระดับชาติ ครั้งที่ 12 ในวันที่ 21 พฤษภาคม 2564 โดยบทความนี้ประสงค์จะชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของปัญหาการกระจายอำนาจของท้องถิ่นไทยในภาพรวม และเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้การกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นไทยมีทิศทางที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ข้าพเจ้าหวังเป็นอย่างยิ่งว่า บทความทางวิชาการนี้ จะเกิดประโยชน์ต่อวงการและวิชาชีพทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์และสาขาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องบ้างไม่มากก็น้อย

เอกสารอ้างอิง (References)

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. *บทสรุปสำหรับผู้บริหาร ข้อเสนอเชิงนโยบายด้านการกระจายอำนาจ.* (ระบบออนไลน์). แหล่งที่มา : http://www.lrct.go.th/th/ (20 มิถุนายน 2558).

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2561). *ราชการส่วนท้องถิ่น (ประเทศไทย).* (ระบบออนไลน์). แหล่งที่มา : http://www.dla.go.th/.

ฉัตรทิพย์ ชัยฉกรรจ์ .(2560). การจัดการปกครองแบบประสานความร่วมมือ (collaborative governance) : แนวคิด วรรณกรรมคัดสรรและคำสำคัญ. ฉบับภาษาไทย สาขามนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์และศิลปะ ปีที่ 10 ฉบับที่ 3 เดือนกันยายน – ธันวาคม 2560.

โชคสุข กรกิตติชัย (2560) ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สืบค้น 20 กุมภาพันธ์ 2563 จาก https://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2560/hi2560-057.pdf

ณัฐกร วิทิตานนท์, 10 ปี การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น(พ.ศ.2543-2552): ฤาการเดินทางเพื่อกลับมา “หยุด” ตรงจุดเดิม สืบค้น 14 มิถุนายน 2564 **จาก https://prachatai.com/journal/2010/10/31342**

ไทยรัฐฉบับพิมพ์.เหตุที่ไม่กระจายอำนาจ. วันที่ 30 กรกฎาคม 2561. https://www.thairath.co.th/news/politic/1343701

นภาจรี จิวะนันทประวัติ. (2557). การปกครองท้องถิ่น-ประชาธิปไตยใกล้มือประชาชน. สืบค้น 8 สิงหาคม 2560 จาก http://118.174.12.141/document/documents/documents/Individual_Study_162.pdf

ปัณณธร เธียรชัยพฤกษ์,ทิศทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในอนาคต, 2561

ประเมินผลการกระจายอำนาจของไทยระยะ 15 ปี : เหลียวหลังและมองไปข้างหน้า.สำนักข่าวอิศรา. https://www.isranews.org/thaireform-other-news/31824-weerasak.html

ภิรมย์พร ไชยยนต์ , การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด, 2557, น.1-2

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540” (11 ตุลาคม 2540). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก, น. 73-76.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” (24 สิงหาคม 2550). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก, น. 22-23, 112-116, 124.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” (6 เมษายน 2560). ราชกิจจานุเบกษา**,** เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, น. 19-20, 67-70.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2558). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทย* (ระบบออนไลน์). แหล่งที่มา : http://www.trf.or.th.รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย. จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.วันที่ 8 สิงหาคม 2557.

วุฒิสาร ตันไชย. (2557). การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย.กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

วุฒิสาร ตันไชย. (2544) การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่. สืบค้น 20 กุมภาพันธ์ 2563 จาก http://www.local.moi.go.th/webst/botfam1.htm

วสันต์ เหลืองประภัสร์ และคณะ. (2557). “การศึกษาและรวบรวมตัวอย่างการบริหารจัดการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) ระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคมและชุมชน”. รายงานวิจัย เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สานักงาน ก.พ.ร.) ภายใต้การสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างสุขภาพ (สสส.). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (ม.ป.ป.). ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้น 4 ธันวาคม 2560 จาก http://wiki.kpi.ac.th

สิวาพร สุขเอียด. (ม.ป.ป.). การปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้น 4 ธันวาคม 2560 จาก http://wiki.kpi.ac.th

สยามรัฐออนไลน์. วันที่ 15 กรกฎาคม 2563.https://siamrath.co.th/n/158888

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ.รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550. http://www.oic.go.th/

Collaborative Governance in Theory, and Practice Chris Ansell & Alison Gash University of California, Berkeley.Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access published November 13, 2007

Vangen, S., & Huxham, C. (2010). Introducing the Theory of Collaborative Advantage. In S. Osborne (Ed.), *New Public Governance: Emerging perspectives on theory and principle of public governance* (pp. 163-184). New York: Routledge