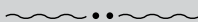


รัฐธรรมนูญ
การกระจายอำนาจ
และการมีส่วนร่วม
ของประชาชน



ผศ.ดร.อภิชาติ สติตินิรามัย
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน

ผู้เขียน ผศ.ดร.อภิชาติ สถิตินิรามัย
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

อภิชาติ สถิตินิรามัย.

รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน.-- เชียงใหม่ :
แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี สถาบันศึกษาโยบายสาธารณะ
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555.

146 หน้า.

1. ไทย--รัฐธรรมนูญ. 2. การกระจายอำนาจ. 3. การมีส่วนร่วมของประชาชน.
4. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น. I. .
342.593

ISBN 978-974-672-712-9

ที่ปรึกษา	ศ.ดร.มิ่งสรรพ์ ขาวสอาด
บรรณาธิการ	ยุวดี คาคการณ์ไกล
ผู้ช่วยบรรณาธิการ	คนาวุฒิ เอี่ยมสำอางค์
สนับสนุนการจัดพิมพ์	สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ภายใต้แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสจ.) สถาบันศึกษาโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
พิมพ์ที่	โรงพิมพ์เดือนตุลา
ปก	ดุษฎี บุญชัยศรี
รูปเล่ม	วัฒนาสินธุ์ สุวรรตนาพันธ์
พิมพ์ครั้งแรก	กรกฎาคม 2555
จำนวน	1,000 เล่ม

ราคา 100 บาท

คำนำ ผู้สนับสนุนการจัดพิมพ์

ตั้งแต่ประเทศไทยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 เป็นต้นมา เป็นผลให้มีการตราพ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 อาจกล่าวได้ว่า เป็นการเปิดศักราชใหม่ของการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ก่อเกิดหน่วยปกครองในระดับพื้นที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งนอกจากหน่วยเทศบาลแล้ว ยังมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล นับรวมจำนวนกว่าหมื่นแห่งทั่วประเทศ เพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ต่อมาภายหลังยังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พ.ศ.2550 ที่เพิ่มอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นเป็นลำดับ

จากวันนั้นจวบจนถึงวันนี้ 15 ปี แห่งการกระจายอำนาจยุคใหม่ หากมองในแง่ดี การกระจายอำนาจได้เปิดโอกาสการพัฒนาศักยภาพและการบริหารจัดการให้กับท้องถิ่นโดยชุมชนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม หลายฝ่ายยังเห็นร่วมกันว่าการพัฒนาความเจริญและสร้างความเข้มแข็งให้กับท้องถิ่นน่าจะไปได้ไกลกว่านี้ ในแง่นี้เอง เมื่อคณะกรรมการจัดประชุมสมัชชาปฏิรูป ครั้งที่ 2 พ.ศ.2555 ในปีนี้เอง กำหนดให้มีการทบทวนประเด็นโครงสร้างอำนาจระหว่างรัฐบาล ท้องถิ่นและชุมชน จึงพบว่าความเหลื่อมล้ำของอำนาจดังกล่าวยังคงดำรงอยู่ กล่าวคือ รัฐยังคงรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ท้องถิ่นยังประสบอุปสรรคจากกฎระเบียบที่รัฐส่วนกลางกำหนด สมัชชาปฏิรูปจึงเรียกร้องการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจเพื่อมุ่งสู่การปรับดุลอำนาจระหว่างรัฐบาล ท้องถิ่นและชุมชน

คำนำ ผู้เขียน

งานวิจัยของ ผศ.ดร.อภิชาติ สถิตนิรามัย เรื่อง รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนเล่มนี้ สนับสนุนโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผลการศึกษาสอดคล้อง ยืนยันและสนับสนุนต่อประเด็นปัญหาที่กล่าวข้างต้น ว่าท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดในการดำเนินภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกลไกการบริหารของท้องถิ่น แม้ว่ารัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นสถาบันหลักของชาติได้กำหนดกรอบการกระจายอำนาจไว้ชัดเจนก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ ผู้วิจัยพบว่า ท้องถิ่นตกอยู่ภายใต้โครงกรอบ แรงจูงใจที่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐส่วนกลางมากกว่าเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ขณะเดียวกัน บทวิจารณ์ของผู้ทรงคุณวุฒิทั้งสองท่าน คือ ศ.รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และ รศ.วุฒิสาร ตันไชย ได้ให้มุมมองทั้งสนับสนุนและเสริมเพิ่มเติมแง่คิดบางประการไว้อย่างน่าสนใจ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ภายใต้แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.) สถาบันศึกษา นโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จึงเห็นว่าเนื้อหาสาระของงานวิจัยดังกล่าวควรค่าแก่การเผยแพร่ ไม่เพียงเฉพาะแก่ผู้เกี่ยวข้องในเรื่องกระจายอำนาจ แต่ยังมีความสำคัญยิ่งต่อการเรียนรู้ของประชาชนในวงกว้างที่เกี่ยวข้องโดยตรงในฐานะเป็นผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการประชาธิปไตย ทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ความรู้จากหนังสือเล่มนี้จะสร้างความตระหนักให้กับผู้อ่าน และเป็นส่วนหนึ่งที่จะนำการเปลี่ยนแปลงมาสู่การกระจายอำนาจอย่างสมดุลให้เกิดขึ้นได้ในที่สุด

คณะทำงานวิชาการ
แผนงานสร้างเสริมนโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.)

หนังสือฉบับนี้กำเนิดขึ้นครั้งแรกในรูปแบบของบทความประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปีครั้งที่ 34 ของคณะเศรษฐศาสตร์ หัวข้อ “ได้เวลาปฏิรูป เพื่อเศรษฐกิจที่เป็นธรรม” และถูกนำเสนอต่อสาธารณะในวันที่ 20 กรกฎาคม 2554 ณ หอประชุมศรีบูรพา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ ในการนี้คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้กรุณาสนับสนุนทุนการวิจัยทั้งหมด และต่อมายังกรุณาอนุมัติลิขสิทธิ์ในการตีพิมพ์เผยแพร่ครั้งนี้ให้อีกด้วย ผู้เขียนจึงขอขอบคุณคณะเศรษฐศาสตร์ต้นสังกัดของผู้เขียนเป็นอย่างยิ่ง สำหรับความกรุณาข้างต้น

ผู้เขียนต้องขอขอบคุณ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ภายใต้แผนงานสร้างเสริมการเรียนรู้ นโยบายสาธารณะที่ดี (นสธ.) สถาบันศึกษา นโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (PPSI) ซึ่งเห็นว่า งานชิ้นนี้มีคุณประโยชน์เพียงพอแก่การจัดพิมพ์ขึ้นใหม่ในรูปแบบหนังสือ เพื่อให้มีการเผยแพร่ในวงกว้างมากขึ้น หากความกรุณาของนสธ.ต่อผู้เขียนในครั้งนี้จะยังประโยชน์ใดๆ ให้แก่สาธารณะแล้ว ผู้เขียนขอยกประโยชน์นั้นให้แก่ทางแผนงาน นสธ.

สารบัญ

นอกจากองค์กรทั้งสองข้างต้นที่ทำให้งานชิ้นนี้ถือกำเนิดขึ้นได้ในบรรณพิภพแล้ว ผู้เขียนขอขอบคุณบุคคลต่อไปนี้ ซึ่งมีส่วนอย่างสำคัญในการสร้างงานชิ้นนี้คือ อาจารย์รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ผู้กรุยทางในถนนทางปัญญาสายนี้ งานศึกษาเรื่องเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญของอาจารย์รังสรรค์กลายเป็นจุดเริ่มต้นของงานชิ้นนี้โดยที่อาจารย์ไม่ทราบมาก่อน นอกจากนี้ เมื่อผู้เขียนนำเสนอต่อสาธารณะเป็นครั้งแรกนั้น อาจารย์รังสรรค์ยังกรุณารับภาระเป็นผู้ให้ความเห็นต่องานชิ้นนี้ ซึ่งได้รวบรวมพิมพ์เป็นส่วนหนึ่งของหนังสือนี้แล้ว ผู้เขียนจึงขอถือโอกาสนี้ขอบคุณอาจารย์รังสรรค์เป็นอย่างยิ่ง เช่นกันผู้เขียนขอขอบคุณอาจารย์วุฒิสารตันไชย ผู้วิจารณ์บทความชิ้นนี้อีกท่านหนึ่ง สำหรับความเห็นที่เป็นประโยชน์สำหรับการศึกษาประเด็นการกระจายอำนาจในสังคมไทยต่อไปในอนาคต ผู้เขียนขอขอบคุณนายเกียรติศักดิ์ คำสี ผู้ช่วยนักวิจัยของงานชิ้นนี้ ที่ช่วยหาข้อมูลและจัดเตรียมต้นฉบับอย่างดีเยี่ยม

สุดท้ายนี้ เป็นที่แน่นอนว่าความผิดพลาดบกพร่องของงานชิ้นนี้เป็นของผู้เขียนแต่เพียงผู้เดียว

อภิชาติ สถิตนิรามัย

1. ความนำ	9
2. ประชาธิปไตย การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วม	11
3. รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 จุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจยุคใหม่	14
4. โครงสร้างสิ่งจูงใจทางการเมืองระดับท้องถิ่น	23
5. ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านงบประมาณ	58
6. รัฐส่วนกลางกับการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น	75
7. ผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้อำนาจนำของรัฐส่วนกลาง	82
8. ที่มาและความเป็นอิสระของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	90
9. บทสรุป	95
บรรณานุกรม	103
ภาคผนวก	108
บทวิจารณ์ โดย ศ.รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์	127
บทวิจารณ์ โดย รศ.วุฒิสาร ตันไชย	136

1

ความนำ

วัตถุประสงค์หลักของบทความนี้คือ การวิเคราะห์โครงสร้างจูงใจ (Incentive Matrix) ซึ่งถูกกำหนดโดยกฎหมายกระจายอำนาจทั้งในระดับรัฐธรรมนูญและระดับพระราชบัญญัติ ว่ามีผลต่อการกำกับพฤติกรรมของนักการเมืองท้องถิ่นและประชาชนอย่างไร ส่วนวัตถุประสงค์รองนั้นจะเป็นการพิจารณากลไกการกำกับการทำงานอื่นๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น เช่นความเป็นอิสระด้านงบประมาณร่วมด้วย

บทความนี้แบ่งเป็น 8 ส่วน โดยส่วนแรก เป็นการอภิปรายแนวคิดเบื้องต้น ว่าด้วยความสำคัญของการกระจายอำนาจและระบบประชาธิปไตยต่อการพัฒนา ส่วนที่สอง จะเสนอเนื้อหาของรัฐธรรมนูญทั้งฉบับปี พ.ศ. 2540 และ 2550 ในส่วนที่ว่าด้วยการกระจายอำนาจ ส่วนที่สาม จะอภิปรายถึงโครงสร้างจูงใจ (Incentive Matrix) ที่กำกับพฤติกรรมของนักการเมืองท้องถิ่นและประชาชน ซึ่งมีที่มาจากกฎหมายกระจายอำนาจระดับพระราชบัญญัติ ส่วนที่สี่ จะชี้ถึงการกำกับด้านงบประมาณ

ผู้เขียนขอขอบคุณ นายเกียรติศักดิ์ คำสี ผู้ช่วยนักวิจัยของงานชิ้นนี้ ที่ช่วยหาข้อมูลและจัดเตรียมต้นฉบับอย่างดีเยี่ยม แน่ใจว่าความผิดพลาดบกพร่องของงานชิ้นนี้เป็นของผู้เขียนแต่เพียงผู้เดียว

ของท้องถิ่นโดยรัฐส่วนกลาง ส่วนที่ห้า จะบรรยายอย่างคร่าวๆ ถึง อิทธิพลของรัฐส่วนกลางต่อการบริหารบุคคลของท้องถิ่น ส่วนที่หก จะกล่าวถึงผลงานของท้องถิ่นที่ผ่านมา ส่วนที่เจ็ด จะบรรยายถึงที่มา และความเป็นอิสระของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนสุดท้าย จะเป็นบทสรุป

• ~ ~ ~ 2 ~ ~ ~ •

ประชาธิปไตย การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วม

สำหรับ Amartya Sen (1999) และ Dani Rodrik (2007) แล้ว ระบบประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้น เป็นเงื่อนไขบังคับก่อน (Preconditions) ของการพัฒนา (Development) และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีคุณภาพ (High-quality Growth) Sen เสนอว่าเป้าหมายที่แท้จริงของการพัฒนานั้น ไม่ได้อยู่ที่ การเพิ่มขึ้นของรายได้ เนื่องจากอย่างมากที่สุด รายได้ก็เป็นแต่เพียง เครื่องมือ (Means) ที่อาจจะทำให้คุณภาพชีวิตหรือสมรรถนะ (Capabilities) ของประชาชนสูงขึ้น สำหรับ Sen แล้ว เป้าหมายของ การพัฒนาที่แท้จริงคือ การเพิ่มขึ้นของเสรีภาพ (Freedom) ของ ประชาชน ซึ่งก็คือการที่คนผู้หนึ่งเลือกที่จะเป็นหรือกระทำการบาง ประการ ตามแต่ที่เขาจะให้คุณค่า (Freedom to do x or being x, according to their own values) ในแง่แล้ว ระบบเสรีนิยม ประชาธิปไตย ซึ่งรับประกันสิทธิทางการเมืองของประชาชนนับตั้งแต่ สิทธิในการแสดงออก (Freedom of Expression) สิทธิในการรวมกลุ่ม และชุมนุมทางการเมือง ฯลฯ นั้น เป็นทั้งเป้าหมายแห่งการพัฒนาโดย ตัวมันเอง และเป็นเครื่องมือเพื่อการพัฒนาที่มีประสิทธิผล (Effective Means for Development) ดังเช่นข้อค้นพบของ Sen ที่ว่าไม่เคยเกิด เหตุการณ์อดตายรวมหมู่ (Famine) ขึ้นเลยในระบบการปกครองที่เป็น

ประชาธิปไตย เพราะการปกครองในระบบนี้มีกลไก เช่นการเลือกตั้ง และเสรีภาพของสื่อสารมวลชน บังคับให้ผู้ปกครองต้องใส่ใจต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ในแง่นี้ประชาธิปไตยจึง “กินได้” และเป็นเครื่องมือในการพัฒนาที่มีประสิทธิผล เพราะเสรีภาพจากความอดอยาก ย่อมเป็นพื้นฐานอันจำเป็นที่จะทำให้บุคคลหนึ่งมีสมรรถนะ (Capabilities) ในการเลือกเป็น หรือเลือกกระทำการบางอย่างตามที่เขาให้คุณค่าได้

สำหรับ Rodrik การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและการกระจายอำนาจ (Participatory and Decentralized Politics) ภายใต้ระบบประชาธิปไตยนั้น เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิผลที่สุดของการสร้างสถาบัน (กฎ-กติกา) ที่ดี (Good Institution)¹ กล่าวอีกแบบคือ การมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ และประชาธิปไตยนั้น เป็นกรอบแม่บทของการสร้างกฎที่ดี (เป็นกฎของการสร้างกฎ หรือเป็น Meta-institution) เนื่องจากการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นกลไกหลักในการรวบรวมความรู้ท้องถิ่น (Local Knowledge) ซึ่งสำคัญสำหรับการสร้างสถาบันของสังคมหนึ่ง ให้เหมาะสมกับสภาพเฉพาะของสังคมนั้นๆ สาเหตุที่ Rodrik เชื่อว่าความรู้ท้องถิ่นสำคัญต่อการสร้างสถาบัน เพราะว่ามีสถาบันประเภทใดประเภทหนึ่ง ซึ่งมีความสำคัญต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่น ความมั่นคงของระบบ

กรรมสิทธิ์ (Security of Property Rights) อาจจะมีรูปแบบที่ต่างกันไปในแต่ละสังคม แต่ทำหน้าที่เดียวกัน ตัวอย่างในกรณีนี้คือการสร้างหลักประกันให้แก่นักลงทุนว่า เขาจะสามารถเก็บเกี่ยวผลตอบแทนจากการลงทุนของเขาได้ โดยไม่มีผู้อื่นมาแย่งชิงไป แต่หลักประกันนี้อาจจะไม่จำเป็นต้องเป็นระบบกรรมสิทธิ์แบบเอกชนก็ได้ เช่น ในกรณีของประเทศจีนที่ผู้ลงทุนจำนวนมากใช้ระบบกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชนท้องถิ่น เป็นต้น

แนวคิดทั้งสองข้างต้น มีจุดร่วมที่การย้ำเน้นความสำคัญของการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตามเจตนารมณ์ของตนเอง ซึ่งเป็นสาระหลักหนึ่งของระบบประชาธิปไตย และเป็นเครื่องมือหลักของการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีคุณภาพด้วย ดังนั้นวัตถุประสงค์ของบทความนี้ก็คือ การวิเคราะห์ว่า นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 บังคับให้รัฐส่วนกลางเปลี่ยนแปลงกฎ-กติกากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างขนานใหญ่ นั้น การเปลี่ยนแปลงนี้ทำให้ประชาชนท้องถิ่นสามารถมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นเพื่อการปกครองของตนเองได้มากน้อยเพียงใด

¹ Rodrik ให้ความหมายของสถาบันไว้ว่า “a set of humanly devised behavioral rules that govern and shape the interactions of human beings, in part by helping them to form expectations of what other people will do”. Ibid.,154.

รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 จุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจยุคใหม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 นับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุดนับตั้งแต่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมา 16 ฉบับ (โกวิทย์ พวงงาม. 2552 : 335) รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเป็นจุดเริ่มที่บังคับให้รัฐต้องดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านการกำหนดกฎกติกา ซึ่งกลายเป็นบทบัญญัติสำคัญในสองหมวดคือ หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดไล่เรียงตามลำดับดังนี้

หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาตรา 78 บัญญัติว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนจังหวัดนั้น การกำหนดดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นกติกาสำคัญที่เปิดโอกาสให้รัฐทำการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ บทบัญญัติที่ชี้ให้เห็นถึงทิศทางในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังปรากฏอยู่ในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ในมาตราที่ 282-290 ซึ่งมีสาระสำคัญ 6 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 282 บัญญัติไว้ว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยไม่กระทบต่อมาตรา 1 ที่ระบุไว้ว่า ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้ ส่วนในมาตรา 283 วรรค 2 ระบุว่าภารกิจกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้ และสุดท้ายในมาตรา 284 ได้ระบุไว้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ

ประการที่สอง ความต่อเนื่องของการกระจายอำนาจ เนื่องจากรัฐปฏิเสธการกระจายอำนาจมาตลอด ทำให้ขาดกระบวนการ ขั้นตอน และความต่อเนื่องของการกระจายอำนาจ ดังนั้น ในมาตรา 284 วรรค 3 จึงได้บังคับไว้ว่า เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการ สาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(3) จัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมาย บัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ประการที่สาม การปรับเปลี่ยนที่มาของผู้บริหารท้องถิ่น

เดิมโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะประกอบไปด้วยผู้บริหาร ที่มีได้มาจากการเลือกตั้ง เช่น บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนด ผู้ใหญ่บ้านในองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น (นันทวัฒน์ บรมานันท์.2552 : 91) รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 (มาตรา 285) จึงกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

ประการที่สี่ การบริหารบุคคล เดิมระบบการบริหารบุคคลส่วน ท้องถิ่นไม่เอื้อต่อการไหลเวียนของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ด้วยกันเอง และในขณะเดียวกันคณะกรรมการต่างๆ ที่ดูแลการบริหาร บุคคล มักจะประกอบไปด้วยคนของข้าราชการส่วนกลางทั้งหมด (สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2547 : 259) เพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวมาตรา 288 จึงระบุว่า การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและ ความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะ กรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดย คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย ผู้แทนของ หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ประการที่ห้า อำนาจหน้าที่ มาตรา 289 **กำหนดให้องค์กร ปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญา ท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสม และตามความต้องการภายในท้องถิ่น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการ ศึกษาอบรมของรัฐ ส่วนมาตรา 290 ระบุว่า เพื่อส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตาม ที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายนี้ต้องมีสาระสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ คือ 1) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ 2) การเข้าไปมีส่วนในการ บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่ เฉพาะ ในกรณีที่มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน 3) การมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใด นอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ อนามัยของประชาชนในพื้นที่

ประการสุดท้าย การมีส่วนร่วมของประชาชน ก่อนรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ.2540 จะบังคับใช้ นอกจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น แล้ว ประชาชนแทบจะไม่มีช่องทางในการมีส่วนร่วมในการปกครองส่วน

ท้องถิ่น แต่หลังจากนั้น ประชาชนมีช่องทางในการมีส่วนร่วมการปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น มาตรา 286 กำหนดว่าราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนมาตรา 287 กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

โดยสรุป บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บังคับให้รัฐส่วนกลางต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระมากขึ้น ทั้งในด้านการดำเนินนโยบาย การบริหารบุคคล การจัดการศึกษาและการจัดการทรัพยากร และกำหนดให้รัฐต้องมีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน รวมทั้งให้ลดการกำกับของรัฐส่วนกลางต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ.2540 เป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจยุคใหม่อย่างแท้จริง

2.1 รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 เพิ่มอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ.2549 ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 และจัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ในวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ.2550 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในสองหมวดสำคัญคือ หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และหมวด 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติต่างๆ เทียบเคียงกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 จะพบว่าฉบับ พ.ศ.2550 (ดูรายละเอียด ในภาคผนวก ตารางที่ 1) ส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 6 ประเด็น ดังต่อไปนี้

ประการแรก สร้างแนวนโยบายต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งเสริมบทบาทในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น เห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 78 (2) ที่ระบุว่ารัฐต้องจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ ส่วนมาตรา 80 (4) ระบุว่า รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ประการที่สอง เพิ่มความเป็นอิสระให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นได้จากมาตรา 281 ซึ่งกำหนดว่า รัฐจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาในพื้นที่ และในมาตรา 282 วรรค 2 ที่กำหนดว่า ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติเองได้ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ โดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก

ประการที่สาม สร้างความชัดเจนในการจัดสรรและจัดเก็บรายได้ โดยบังคับให้กฎหมายกระจายอำนาจ ต้องกำหนดการจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามลำดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ (มาตราที่ 283 วรรค 3) พร้อมกันนั้นก็กำหนดให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ (มาตรา 283 วรรค 4) โดยให้มีการทบทวนกฎหมายรายได้ท้องถิ่นทุกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี (มาตรา 283 วรรค 5)

ประการที่สี่ ยกกระดับการบริหารงานบุคคล โดยกำหนดให้การบริหารบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานที่สอดคล้องกันและอาจได้รับการพัฒนาาร่วมกัน หรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ นอกจากนี้ ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังกำหนดให้ มีองค์กรพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล (มาตรา 288)

ประการที่ห้า สร้างความโปร่งใสให้แก่การดำเนินงานของสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่น โดยการกำหนดให้นำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์มาบังคับใช้กับสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 284 วรรค 10)

ประการสุดท้าย เพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน เห็นได้จาก **หนึ่ง** กำหนดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนเป็นหลัก (มาตรา 282 วรรค 2) **สอง** กำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมและในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควร หรือได้รับการร้องขอจากประชาชน

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ พร้อมทั้งจัดทำรายงานผลการดำเนินงานในรอบปีให้ประชาชนได้รับทราบ เพื่อประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 287) **สาม** ไม่ได้กำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และจำนวนผู้ลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น เพียงแต่กำหนดเป็นหลักการกว้างๆ ไว้ว่า จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 285, 286) **สี่** กำหนดให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 290 (4))

โดยสรุป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มีทิศทางในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น โดยการเพิ่มอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลดอำนาจส่วนกลาง ยกกระดับการบริหารงานบุคคล สร้างความโปร่งใสและเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน

4 โครงสร้างสิ่งงูเงี้ยว ทางการเมืองระดับท้องถิ่น

แม้ว่าองค์กรปกครองระดับท้องถิ่นมีกำเนิดที่ยาวนานแล้ว แต่กล่าวได้ว่าจุดเปลี่ยนครั้งสำคัญที่สุดในแง่โครงสร้างขององค์กรนั้นเกิดขึ้นเมื่อรัฐสภาได้พิจารณาผ่านกฎหมายท้องถิ่นแก้ไขเพิ่มเติม 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ฉบับที่ 3 พ.ศ.2546, พระราชบัญญัติเทศบาลฉบับที่ 12 พ.ศ.2546, และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ฉบับที่ 5 พ.ศ.2546 ทั้งสามฉบับมีผลบังคับใช้ในปลายปี พ.ศ.2546 สาเหตุสำคัญของกฎหมายข้างต้นคือ การกำหนดให้ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น ทำให้ทุกตำแหน่งขององค์กรปกครองระดับท้องถิ่นในทุกระดับมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2546²

ก่อนปี พ.ศ.2546 การแบ่งแยกอำนาจของอบต.มีลักษณะที่เป็นระบบรัฐสภาเช่นเดียวกับโครงสร้างในระดับชาติ กล่าวคือฝ่ายบริหารมา

² ดูรายละเอียดประวัติความเป็นมาคร่าวๆ ของอบต.ได้ใน “กำเนิดและพัฒนาการองค์การบริหารส่วนตำบล” ที่ <http://thaipoliticsgovernment.org/wiki/กำเนิดและพัฒนาการองค์การบริหารส่วนตำบล>

จากการแต่งตั้งของสมาชิกสภาอบต. และสภาอบต.มีอำนาจลงมติไม่ไว้
วางใจ ฝ่ายบริหาร ในขณะที่ฝ่ายบริหารก็มีอำนาจยุบสภาอบต.ได้
โครงสร้างเช่นนี้ก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพของฝ่ายบริหาร ทำให้การ
ทำงานไม่ต่อเนื่อง ปัญหาเช่นนี้จึงทำไปสู่การเคลื่อนไหว³ เพื่อเปลี่ยน
โครงสร้างของอบต. (รวมทั้งอบจ.) ให้มีรูปแบบประธานาธิบดีในปัจจุบัน
ที่มีสาระหลักแตกต่างจากระบบรัฐสภาคือ ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา
มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงไม่มีอำนาจ
ยุบสภา และฝ่ายสภาก็ไม่มีอำนาจลงมติไว้วางใจนายกอบต.

³ การเคลื่อนไหวนี้เกิดขึ้นหลังจากสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยประสบความสำเร็จในการผลักดันการแก้ไขกฎหมายเทศบาลให้เทศบาลมีฝ่ายบริหารที่มาจากเลือกตั้งโดยตรง เหตุผลที่ใช้ในการเคลื่อนไหวคือ **หนึ่ง** โครงสร้างที่นายกเทศมนตรีมาจากมติของสภาเทศบาล ทำให้นายกเทศมนตรีต้องพึ่งพาหรือต้องการหาเสียงสนับสนุนข้างมากจากสภาเทศบาล ฉะนั้น หากนายกเทศมนตรีไม่สามารถควบคุมเสียงข้างมากในสภาเทศบาลได้ ก็เป็นการเปิดช่องให้ฝ่ายสภาเทศบาลสามารถโค่นนายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้ ส่งผลให้ในสมัยหนึ่งๆ มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่นบ่อยครั้ง **สอง** การเปลี่ยนแปลงนายกเทศมนตรีบ่อยครั้ง ก่อให้เกิดผลเสียต่อการบริหารงานในเทศบาล เพราะจะทำให้นโยบายขาดความต่อเนื่อง และยากที่จะผลักดันนโยบายต่างๆ เป็นรูปธรรมได้ และท้ายที่สุดผลเสียหรือความเสียหายตกแก่ประชาชนในท้องถิ่น **สาม** โครงสร้างที่นายกเทศมนตรีมาจากมติของสภาเทศบาล เป็นโครงสร้างที่นายกเทศมนตรีต้องเอาใจสมาชิกสภาโดยให้ผลประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างกันในรูปแบบต่างๆ เพื่อรักษาเสียงข้างมากเอาไว้ ทำให้นายกเทศมนตรีต้องคอยเอาใจสมาชิกสภาเทศบาลมากกว่าเอาใจประชาชน ในส่วนของอบต.และอบจ.ก็มีปัญหาในลักษณะเดียวกัน เหตุผลเหล่านี้จึงเป็นที่มาของการแก้กฎหมายให้ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรง (เพ็ญอ้าง)

4.1 โครงสร้างและความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างฝ่ายบริหาร อบต.และสภาอบต.

ในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ประกอบด้วยสองส่วน
คือฝ่ายบริหาร นำโดยนายกอบต.และสภาอบต. ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ
ของตำบล โดยอบต.มีโครงสร้างและการแบ่งแยกอำนาจดังรายละเอียด
ต่อไปนี้⁴

สภาอบต. ประกอบด้วย สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน ในกรณีที่มีองค์การบริหารส่วนตำบลใด
มี 1 หมู่บ้าน ให้หมู่บ้านนั้นเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
จำนวน 6 คน และในกรณีที่มีองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้
องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
หมู่บ้านละ 3 คน โดยอายุของสภาอบต. มีกำหนด 4 ปีนับตั้งแต่วินิจฉัย
วันเลือกตั้ง (ม.45)⁵ และกฎหมายกำหนดให้สภาอบต.เป็นผู้เลือก
ประธานและรองประธานสภาอบต.ได้ไม่เกินหนึ่งคน (ม.48)

⁴ การศึกษาของบทความนี้มุ่งความสนใจไปที่อบต.เป็นหลัก โดยจะกล่าวถึงองค์กรปกครอง
ท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และเทศบาลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น จะไม่กล่าว
ถึงกรม.และเมืองพัทยาเลย เนื่องจากอบต.เป็นองค์กรท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนจำนวน
มากที่สุดในประเทศ แต่ในแง่โครงสร้างแล้ว อบจ.และเทศบาลก็มีโครงสร้างแบบเดียวกับ
อบต.ทุกประการ

⁵ หากมิได้กล่าวเป็นอย่างอื่นการอ้างอิงมาตราต่างๆ ต่อไปนี้ หมายถึงมาตราต่างๆ ของ
พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (ฉบับที่ 6) แก้ไขเพิ่มเติม
ปี พ.ศ.2552

ส่วนฝ่ายบริหารของอบต. ประกอบด้วย นายกอบต.ที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนจากทุกหมู่บ้านที่อยู่ในเขตพื้นที่ของ อบต.นั้น โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นายกอบต.สามารถ แต่งตั้งรองนายกและเลขานุการนายกได้ไม่เกิน 2 และ 1 คนตามลำดับ ซึ่งทั้งสองตำแหน่งต้องไม่เป็นสมาชิกสภา (ม.58, 58/2, 58/3) และ จะต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อนายกอบต.พ้นจากตำแหน่งด้วย

ในแง่ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสภาและนายก อบต.นั้น มีประเด็นที่สมควรพิจารณาดังนี้

ก) ก่อนที่นายกอบต.จะรับหน้าที่ นายกจะต้องจัดทำนโยบายเป็น ลายลักษณ์อักษรแจกแก่สมาชิกสภาและแถลงนโยบายต่อสภา โดยไม่มี การลงมติ (ม.58/5) รวมทั้งจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานตามนโยบาย ประจำปีแถลงแก่สภาทุกปีด้วย

ข) นายกมีสิทธิเข้าประชุมสภาอบต.และแถลงข้อเท็จจริงและ แสดงความเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนต่อที่ประชุม แต่ไม่มีสิทธิ ออกเสียง (ม.58/6)

ค) ในขณะที่สมาชิกสภาไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม มีสิทธิเข้าชื่อ เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปต่อการทำงานของนายก แต่สภาไม่มี อำนาจลงมติไม่ไว้วางใจนายก (ม.58/7)

ง) สมาชิกอบต.มีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกหรือรองนายกได้ (ม.56/1)

จะเห็นได้ว่า กฎหมายออกแบบให้มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่าง ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันอย่างเบ็ดเสร็จ ทั้งสองฝ่ายมา จากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและต้องรับผิดชอบต่อผู้เลือกตั้ง ดังนั้น จึงมีระดับอำนาจที่เท่าเทียมกัน เพื่อคานอำนาจซึ่งกันและกัน เช่น ประเด็นในข้อ ค) ที่แม้ว่าสภาจะมีอำนาจขอเปิดอภิปรายทั่วไปแต่ก็ไม่มี

อำนาจลงมติไม่ไว้วางใจ ในขณะที่กฎหมายก็ได้มอบอำนาจให้นายกมี สิทธิยุบสภาอบต. เนื่องจากทั้งสองฝ่ายมีอำนาจเท่าเทียมกันดังที่กล่าว แล้ว ในกรณีนี้ที่สภาและนายกมีข้อขัดแย้งกัน กฎหมายจึงออกแบบให้มี กลไกยุติข้อขัดแย้งดังเช่นความในมาตรา 87/1, 87/2 ในกรณีที่สภาไม่ รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยมีนาย อำเภอกและกรรมการร่วมระหว่างสองฝ่ายเป็นส่วนหนึ่งของกลไกในการ “ฝ่าทางตัน” หากกลไกนี้ยังไม่สามารถแก้ข้อขัดแย้งได้แล้ว นายอำเภอกก็ จะเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้สั่งยุบสภา หรือสั่งให้นายกอบต.พ้นจาก ตำแหน่ง แล้วแต่กรณี

จากกรอบความสัมพันธ์ทางอำนาจข้างต้นนั้น อาจเรียกระบบนี้ได้ ว่าเป็นระบบความสัมพันธ์ทางการเมืองแบบ **“ประธานาธิบดี”** ซึ่งแตกต่าง อย่างสำคัญจากระบบ **“รัฐสภา”** ที่เราค้นเคย เมื่อเปรียบเทียบข้อดี- ข้อเสียของสองระบบนี้ตามแนวคิดทางรัฐศาสตร์ทั่วไปแล้ว อาจกล่าวได้ ว่า ระบบแรกมีข้อดีที่ทั้งสภาและฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพสูง ทำให้การ ทำงานของทั้งสองส่วนมีความต่อเนื่อง เพราะทั้งสองฝ่ายไม่มีอำนาจ “ล้ม” อีกฝ่ายหนึ่งได้ และมีความเข้มข้นของการคานอำนาจสูงกว่าระบบ รัฐสภา เนื่องจากฝ่ายสภาอาจเป็นคนละพวกกับฝ่ายบริหาร ซึ่งต่างจาก ระบบรัฐสภาที่ฝ่ายบริหารมาจากเสียงข้างมากในสภา จึงอาจกล่าวได้ว่า ฝ่ายบริหารแบบรัฐสภาครอบงำฝ่ายสภาได้เกือบตลอดเวลา เหตุผลนี้ ทำให้ฝ่ายบริหารของระบบประธานาธิบดีมีแนวโน้มที่จะมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) ในการทำงานน้อยกว่าระบบรัฐสภา หรือกล่าวเชิงตรง ข้ามได้ว่า ระบบรัฐสภานั้นฝ่ายบริหารจะมีอำนาจมากกว่า (Strong Executive) ระบบประธานาธิบดี เพราะระบบรัฐสภามีการคานอำนาจ น้อยกว่า ข้อดีอีกประการหนึ่งของระบบประธานาธิบดีคือ การที่ฝ่าย

บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำให้นายกอบต.มีความชอบธรรม (Legitimacy) ของนโยบายที่สูงกว่า และมีการมอบหมายงานจากประชาชนชัดเจนกว่า (Mandate) ระบบรัฐสภา

แต่ในทางปฏิบัติแล้วพบว่า กฎหมายการเลือกตั้งท้องถิ่นไม่ได้ห้ามให้ผู้สมัครนายกอบต.สมัครเป็นทีม ร่วมกับผู้ที่สมัครสมาชิกสภาอบต. ทำให้ผู้สมัครนายกมีแรงจูงใจในการสมัครเป็นทีม เพราะสามารถใช้ฐานเสียงร่วมกับผู้สมัครสมาชิกสภาในแต่ละหมู่บ้านได้ และเมื่อเป็นพวกเดียวกันแล้ว การคานอำนาจในสภาก็จะลดความเข้มข้นลงอีกด้วย จากแรงจูงใจเช่นนี้เองทำให้อบต.จำนวนมากในปัจจุบันมีสมาชิกสภาและฝ่ายบริหารเป็นพวกเดียวกัน ดังนั้น การคานอำนาจที่เข้มข้นในระบบประธานาธิบดีตามที่ออกแบบโดยกฎหมาย จึงไม่เกิดขึ้นจริง หรือไม่มี ความเข้มข้นเท่าที่คาดหวังไว้ กล่าวอีกแบบคือ ความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างสภาและนายกอบต.ในทางปฏิบัติ กลายเป็นแบบผสมระหว่างระบบประธานาธิบดีและระบบรัฐสภาที่ทำให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งสูงมาก (Super-strong Executives) ในขณะเดียวกันก็มีเสถียรภาพสูงด้วย ผลทั้งสองประการนี้อาจมีนัยยะต่อไปได้ว่า ความรับผิดชอบของนายกอบต.ต่อผู้เลือกตั้งมีความชัดเจนมากกว่าในระบบปกติ เพราะนายกไม่สามารถอ้างได้ว่า การที่ตนมีผลงานไม่ดีเท่าที่ควรนั้น เกิดจากการขัดขวางของเสียงส่วนใหญ่ในสภาอบต.

4.2 การรับประกันขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อประชาชน : เขตเลือกตั้งและระดับการแข่งขันในการเลือกตั้ง

หากเปรียบเทียบขนาดของเขตเลือกตั้งระหว่างอปท.ทุกระดับแล้ว อบต.จะมีขนาดเล็กที่สุดและใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เนื่องจาก พ.ร.บ.การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 มาตรา 13 (3) กำหนดให้หมู่บ้านเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกสภา ในขณะที่กำหนดให้ตำบลเป็นเขตเลือกตั้งนายกอบต.⁶ ในปัจจุบันอบต.มีขนาดประชากรเฉลี่ย 6,319 คน แต่ส่วนใหญ่ของอบต.จำนวน 2,855 แห่ง ซึ่งคิดเป็น 50% ของอบต.ทั้งหมด มีขนาดตั้งแต่ 5,001-10,000 คน ส่วนอบต.ขนาดใหญ่ที่มีประชากรมากกว่า 10,000 คน มี 610 แห่ง หรือคิดเป็น 11% เท่านั้น ในขณะที่อบต.ขนาดเล็กสุด ซึ่งมีประชากรน้อยกว่า 5,000 คน มีจำนวน 2,302 แห่ง คิดเป็น 39% การที่ส่วนใหญ่ของอบต.มีเขตเลือกตั้งค่อนข้างเล็กนี้ก่อให้เกิดผล 3 ประการคือ **หนึ่ง** ผู้ออกเสียงมีโอกาสที่จะใช้สิทธิสูงกว่าเขตเลือกตั้งขนาดใหญ่ เพราะคะแนนเสียงของเขาสามารถกำหนดผลการเลือกตั้งได้มากกว่า **สอง** ผู้ออกเสียงมีแรงจูงใจและมีข้อมูลที่ติดตาม-ตรวจสอบ (Monitoring) ผลงานของอบต.มากกว่า⁷ นอกจากความเล็กของเขตเลือกตั้งแล้ว ผลทั้งสองประการนี้

⁶ ในระดับอบจ. กฎหมายกำหนดให้เขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้งของสมาชิกอบจ.และกำหนดให้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งของนายกอบจ.

⁷ ประกอบกับหน้าที่หลักของอบต.นั้นมีผลชัดเจนต่อชีวิตความเป็นอยู่ประจำวันของชาวบ้าน สิ่งนี้ย่อมทำให้เขามีข้อมูลในการประเมินผลงานของอบต.

ยังถูกเสริม (Reinforced) ด้วยความสัมพันธ์แบบซึ่งหน้า ทั้งในลักษณะคนบ้านถิ่นเดียวกันและ/หรือความเป็นเครือญาติ จนอาจกล่าวอ้างได้ว่า ข้อมูลข่าวสาร ทั้งในแง่คุณสมบัติส่วนตัวและผลงานของผู้สมัครโกลเวียน ในหมู่ผู้เลือกตั้งด้วยต้นทุนค่อนข้างต่ำ จึงไม่แปลกเลยเมื่อผลการสนทนากลุ่มกับชาวบ้านจำนวน 3 กลุ่มของอบต.แห่งหนึ่งในจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งประกอบด้วยหมู่บ้านจำนวน 14 หมู่และมีประชากรประมาณหมื่นคนเศษพบว่า ชาวบ้านมีข้อมูลเกี่ยวกับอุปนิสัย ความเป็นมา ฐานะและผลงานของนายกอบต.คนปัจจุบันและคู่แข่งของนายกท่านนี้ค่อนข้างดี⁸ สยามเมื่อเขตเลือกตั้งเล็กและมีความสัมพันธ์แบบซึ่งหน้า ย่อมทำให้ต้นทุนส่วนตัวในการหาเสียงของผู้สมัครตำแหน่งทางการเมืองในระดับนี้ต่ำที่สุด เมื่อเทียบกับการเลือกตั้งในระดับอื่นๆ ประเด็นนี้มีผลส่งเสริมการแข่งขันให้เข้มข้นขึ้น

เมื่อพิจารณาในแง่ที่งานกีดขวางการลงสมัครแข่งขันในตำแหน่งทางการเมืองระดับอบต.แล้ว จะพบว่ามีค่อนข้างต่ำ ตัวอย่างเช่น การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครสมาชิกสภาอบต. มาตรา 47 ทวิ กำหนดให้ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติดังนี้คือ ก) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในหมู่บ้านของตำบลที่สมัครติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปี ข) ไม่มีพฤติกรรมในทางทุจริต หรือถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่น เพราะมีผลประโยชน์ทับซ้อนไม่ถึงห้าปี ค) มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง

⁸ กิจกรรมสนทนากลุ่มในพื้นที่ เมื่อวันที่ 24-25 มีนาคม 2554

สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ส่วนมาตรา 58/1 กำหนดคุณสมบัติผู้สมัครตำแหน่งนายกอบต.ว่า ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี และต้องจบการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมตอนปลายเท่านั้น ในขณะที่ผู้ที่จะมีสมัครตำแหน่งนายกเทศมนตรีและนายกอบจ.จะต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรี

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า หนึ่ง จากการที่ทำงานเข้าสู่สนามเลือกตั้งมีน้อย ในขณะที่ต้นทุนหาเสียงต่ำเมื่อเทียบกับการเลือกตั้งระดับอื่นๆ ย่อมทำให้การแข่งขันในสนามอบต.นี้เข้มข้นที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากพื้นที่ตัวอย่าง ชาวบ้านให้ข้อมูลว่า การเลือกตั้งระดับ อบต.มีการแข่งขันสูงที่สุด เมื่อเทียบกับทั้งการเลือกตั้งระดับชาติและระดับอบจ. และสัดส่วนการใช้สิทธิเลือกตั้งของชาวบ้านก็สูงสุดด้วย⁹ สอง จากตรรกะข้างต้น อาจสรุปเพิ่มได้ว่า อัตราการแลกเปลี่ยน (Term of Trade) ระหว่างคะแนนเสียงกับผลงานของอบต.น่าจะเป็นประโยชน์ต่อชาวบ้านมากที่สุดเมื่อเทียบกับสนามการเมืองอื่นๆ ในแง่นี้ ระดับการรับผิดชอบชาวบ้านของอบต.ก็น่าจะสูงกว่าอปท.ประเภทอื่นด้วย

⁹ เพิ่งอ้าง

4.3 การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นและต้นทุนธุรกรรมที่ ต้องจ่าย (Transaction Costs of Participation in Local Politics)

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหลักการหมายถึงการกระจายอำนาจทั้งทางการเมืองและการบริหารให้คนในชุมชนเป็นผู้กำหนดทิศทางและการดูแลแก้ปัญหาของชุมชนเอง ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงแยกออกจากการปกครองท้องถิ่นไม่ได้ (อรทัย ก๊กผล. 2550 : 87) และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองระดับท้องถิ่น ยังถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ที่จะเป็นรากฐานสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับชาติ

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนมีต้นทุนปฏิบัติการทางการเมือง (Political Transaction Cost) ที่ต้องเสีย หากต้นทุนปฏิบัติการทางการเมืองยิ่งสูงมากเพียงใด สิ่งจูงใจในการมีส่วนร่วมทางการเมืองย่อมมีน้อยมากเพียงนั้น (จรัสรงค์ ธนะพรพันธ์. 2545 : 220) ดังนั้น ในส่วนนี้จะกล่าวถึงต้นทุนปฏิบัติการทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น ในกรณีการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และการเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ไปเปรียบตามลำดับ

4.3.1 การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

กฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามระดับ (อบต. มาตรา 71, เทศบาล มาตรา 61 ทวิ ,อบจ. มาตรา 52) กำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ โดยให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542

ในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ประชาชนจะต้องยื่นข้อเสนอต่อประธานสภาท้องถิ่น เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่น (ดู แผนภาพที่ 1 ในภาคผนวก) เมื่อสภาท้องถิ่นผ่านการพิจารณาร่างดังกล่าวและได้รับความเห็นชอบจากสภา จะต้องส่งร่างดังกล่าวให้ให้นายอำเภอ (ในกรณีของ อบต.) หรือผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา (ในกรณีของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด) ถ้านายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติดังกล่าว ให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลไปยังสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาใหม่ได้ โดยในการพิจารณาใหม่ถ้าสมาชิกสภาท้องถิ่นมีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติเดิม ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ก็ให้ผู้บริหารท้องถิ่นประกาศใช้ข้อบัญญัตินั้นต่อไป (อบต. มาตรา 71, เทศบาล มาตรา 62, อบจ. มาตรา 53)

การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามขั้นตอนดังกล่าวมีต้นทุนปฏิบัติการที่เกิดขึ้น จากข้อกำหนดที่สำคัญสองส่วนคือ จำนวนผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นและลักษณะของคำร้อง

1) จำนวนผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น¹⁰ มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ (ม. 4)

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาลและจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นในแต่ละช่วงของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ใช้จำนวนประชากรแทน)	จำนวน อบต.	จำนวน เทศบาล	จำนวน อบจ.	จำนวนผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติ (คน)
1-5,000	2,302	733	-	1-2,500
5,001-10,000	2,855	838	-	2,501-5,000
10,001-20,000	574	296	-	5,001-10,000
20,001-50,000	35	104	-	10,001-25,000
50,001-100,000	1	27	-	25,001-50,000
มากกว่า 100,000	10	75	-	มากกว่า 50,000

ที่มา : คำนวณจากข้อมูลของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

¹⁰ เกณฑ์กึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งนี้ถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 มาตรา 287 แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 มาตรา 286 ไม่กำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อร้องขอ

จากข้อมูลในตาราง 1 แสดงให้เห็นว่าจำนวนประชากรที่ต้องรวบรวมเพื่อเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับมีจำนวนที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในพื้นที่ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 3,465 แห่ง และเทศบาลจำนวน 1,275 แห่งหรือคิดเป็น 60% และ 63.5% ของจำนวน อบต. และเทศบาลทั้งหมดตามลำดับ จะต้องรวบรวมรายชื่อประชาชนให้ได้มากกว่า 2,500 ราย ซึ่งถือว่าเป็นจำนวนที่ค่อนข้างสูงสำหรับประชาชนในท้องถิ่น ในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้ง 75 จังหวัดหรือคิดเป็น 100% จะต้องรวบรวมรายชื่อประชาชนให้ได้มากกว่า 50,000 ราย

การที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดกฎเกณฑ์จำนวนประชาชนที่ต้องเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริงเชิงประชากรเป็นผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก เสียโอกาสในการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว เพราะต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการรวบรวมประชากรแปรตามจำนวนประชากรที่ต้องรวบรวม ซึ่งข้อมูลในตารางได้แสดงให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับ อบต. และเทศบาลมากกว่า 60% มีต้นทุนในการรวบรวมรายชื่อค่อนข้างสูง และต้นทุนดังกล่าวมีค่าสูงมากสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด นอกจากนั้น จำนวนดังกล่าว ยังถือได้ว่าเป็นจำนวนที่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับประเทศที่กำหนดให้ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งเพียง 10,000 รายหรือคิดเป็น 1 ต่อ 4,400 เท่าของประชากรทั้งประเทศ สามารถเข้าชื่อเพื่อเสนอกฎหมายได้ ดังกรณีของ อบจ.ที่ผู้ร้องในทุกจังหวัดจะต้องรวบรวมให้ได้มากกว่าห้าหมื่นรายชื่อ

2) ลักษณะคำร้อง

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้คำร้องขอให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (มาตรา 5)

(1) ชื่อ ที่อยู่ และลายมือชื่อของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมทั้งสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน

(2) ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจนเพียงพอว่ามีความประสงค์จะตราข้อบัญญัติท้องถิ่นในเรื่องใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

(3) รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเสนอและการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น

(4) คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อตาม (3) ว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

การที่พ.ร.บ. ดังกล่าว กำหนดให้ประชาชนที่ยื่นเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น จะต้องรวบรวมสำเนาบัตรประชาชนของผู้ที่เข้าชื่อ สะท้อนให้เห็นถึงต้นทุนปฏิบัติการทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากการรวบรวมรายชื่อ ซึ่งจะมีค่าน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับรายชื่อที่ต้องรวบรวม ส่วนการกำหนดให้ประชาชนต้องแนบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ถือได้ว่าเป็นต้นทุนปฏิบัติการทางการเมืองที่ค่อนข้างสูง สำหรับประชาชนในท้องถิ่น เพราะในการร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ต้องอาศัยความรู้ความสามารถในทางกฎหมาย ซึ่งอาจอยู่นอกขอบข่ายความสามารถของประชาชนในท้องถิ่น

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่า การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น มีต้นทุนปฏิบัติการทางการเมืองสูง โดยเกิดจากการกำหนดหลักเกณฑ์จำนวนผู้เข้าชื่อ โดยไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริงของประชากรในท้องถิ่นและการกำหนดให้มีการแนบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเข้าไปในการเสนอข้อบัญญัติ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ อรทัย ก๊กผล (2550) ที่ได้ชี้ให้เห็นปัญหาการมีส่วนร่วมในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เกิดจากการกำหนดให้ประชาชนแนบข้อบัญญัติท้องถิ่น และงานศึกษาของ ศิริลดา ประสพทรัพย์ (2545) ที่ได้ชี้ให้เห็นว่าเกิดจากข้อกำหนดจำนวนประชากรในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

เมื่อการมีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นมีต้นทุนปฏิบัติการทางการเมืองสูงและประชาชนต้องแบกรับภาระดังกล่าว เป็นเหตุให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับท้องถิ่นเป็นไปได้ยาก ประชาชนจึงไม่มีความสนใจในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าว จึงไม่น่าแปลกใจที่แม้กฎหมายดังกล่าว จะเปิดช่องให้ประชาชนมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายในระดับท้องถิ่นมานานนับทศวรรษ แต่มีประชาชนในท้องถิ่นเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเพียงกรณีเดียว¹¹

¹¹ กรณีของเทศบาลตำบลสุเทพ ประชาชนได้เสนอข้อบัญญัติควบคุมการสร้างอาคารสูง

4.3.2 การเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น

กฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสามระดับ(อบต. มาตรา 47 ตรีย และ มาตรา 64 ,เทศบาล มาตรา 19 และ มาตรา 48 ปัญจทศ, อบจ. มาตรา 11 และมาตรา 36) กำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ โดยให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542

ในกระบวนการยื่นถอดถอน ประชาชนที่ต้องการยื่นถอดถอน จะต้องยื่นคำร้องในการถอดถอนต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องทำการตรวจสอบเอกสารดังกล่าว พร้อมทั้งแจ้งไปยังผู้ถูกร้องเรียน เพื่อชี้แจงข้อเท็จจริง และในขณะเดียวกันก็ต้องแจ้งไปยัง

ตารางที่ 2 แสดงเกณฑ์การกำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อถอดถอนสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่น

จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งของ อบต.	จำนวนผู้เข้าชื่อถอดถอน
ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกิน 100,000 คน	จำนวนผู้เข้าชื่อถอดถอนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5
ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิน 100,000 - 500,000 คน	ไม่น้อยกว่า 20,000 คน
ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิน 500,000 - 1,000,000 คน	ไม่น้อยกว่า 25,000 คน
ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิน 1,000,000 คน	ไม่น้อยกว่า 30,000 คน

ที่มา : พ.ร.บ. ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542

คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ให้ดำเนินกระบวนการลงคะแนนเสียงถอดถอน (ดูแผนภาพที่ 2 ในภาคผนวก) ในกระบวนการดังกล่าวประชาชนจะต้องเป็นผู้แบกรับต้นทุนที่เกิดจากการรวบรวมรายชื่อเพื่อยื่นถอดถอน

พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดหลักเกณฑ์จำนวนผู้เข้าชื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ดังแสดงในตารางที่ 2

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว เมื่อดูจากประชากรที่อยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ดูตารางที่ 3) จะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล ตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ 1 จำนวน 5,767 แห่งหรือคิดเป็น 100% ของจำนวนอบต. ทั้งหมด ส่วนเทศบาล

ตารางที่ 3 แสดงจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับที่มีจำนวนประชากรตามเกณฑ์ที่กำหนด

จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งของ อบต.	จำนวน อบต.	จำนวน เทศบาล	จำนวน อบจ.
ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกิน 100,000 คน	5,767	1,998	-
ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิน 100,000 - 500,000 คน	-	10	42
ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิน 500,000 - 1,000,000คน	-	-	27
ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิน 1,000,000 คน	-	-	5

ที่มา : ข้อมูลจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ตารางที่ 4 แสดงจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบล/เทศบาลและจำนวนผู้เข้าชื่อถอดถอนในแต่ละช่วงของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (เกณฑ์ 1 ใน 5)

จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ใช้จำนวนประชากรแทน)	จำนวน อบต.	จำนวน เทศบาล	จำนวน ผู้เข้าชื่อ ถอดถอน	จำนวน 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิ 100%	จำนวน 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิ 80%	จำนวน 3 ใน 4 ของผู้มีสิทธิ 60%
5,001-10,000	2,855	733	838	1-3,750	1-3,000	1-2,250
5,001-10,000	2,855	838	1,001-2,000	3,751-7,500	3,001-6,000	2,251-3,600
มากกว่า 10,000	610	427	มากกว่า 2,000	มากกว่า 7,500	มากกว่า 6,000	มากกว่า 3,600

ที่มา : ข้อมูลจากการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และ สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง

ตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ดังกล่าวจำนวน 1,998 แห่งหรือคิดเป็น 99.5% ของจำนวนเทศบาลทั้งหมด โดยภายใต้หลักเกณฑ์ดังกล่าว ผู้เข้าชื่อถอดถอนจะต้องรวบรวมรายชื่อให้ได้จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่ จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว จะพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 3,465 แห่งคิดเป็น 60% ของจำนวนอบต. ทั้งหมด (ดูตารางที่ 4) และเทศบาลจำนวน 1,265 แห่ง คิดเป็น 63.3% ของจำนวนเทศบาลทั้งหมด จะต้องรวบรวมรายชื่อประชาชนให้เกิน 1,000 รายขึ้นไป(ตัวเลขจะเพิ่มสูงขึ้นตามจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) ซึ่งจำนวนดังกล่าว ได้สร้างต้นทุนที่ค่อนข้างสูงสำหรับประชาชนในท้องถิ่น จึงไม่น่าแปลกใจที่แม้จะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวมานานนับทศวรรษ แต่มีการยื่นถอดถอนที่เกิดขึ้นจริงเพียง 9 ครั้ง (ดูตารางที่ 5)

สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากตารางที่ 3 พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 42 แห่ง อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่ 2 ซึ่งจะต้องรวบรวมรายชื่อให้ได้ไม่น้อยกว่า 20,000 ราย ส่วนอีก 21 จังหวัดต้องรวบรวมรายชื่อให้ได้ไม่น้อยกว่า 25,000 ราย และอีก 5 จังหวัดต้องรวบรวมรายชื่อให้ได้ไม่ต่ำกว่า 30,000 ราย ซึ่งจำนวนดังกล่าวนอกจากจะสะท้อนให้เห็นต้นทุนปฏิบัติการทางการเมืองที่สูงแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นว่า จำนวนดังกล่าวเป็นจำนวนที่สูงมากเมื่อเทียบกับการยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติ ที่กำหนดให้รวบรวมรายชื่อเพียง 20,000 คน หรือคิดเป็น 1 ต่อ 2,200 เท่าของประชากรทั้งประเทศ จากสถิติการยื่นถอดถอนสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่นที่ผ่านมาพบว่า (ดูตารางที่ 5) ไม่มีการยื่นถอดถอนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ (เทศบาลเมือง, เทศบาลนคร, องค์การบริหารส่วนจังหวัด)

ยิ่งไปกว่านั้น การใช้หลักเกณฑ์จำนวนผู้เข้าชื่อยื่นถอดถอนที่เหมือนกันระหว่างผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ยังเป็นผลให้การยื่นถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นไปได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ เพราะประชาชนต้องประสบกับต้นทุนในการรวบรวมรายชื่อที่สูงและไม่สมเหตุสมผล ตัวอย่างเช่น ในองค์การบริหารส่วนตำบล ก มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งสิ้น 3,000 คน และหมู่บ้าน ข ซึ่งเป็นหมู่บ้านที่อยู่ในตำบล ก มีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 200 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน หากประชาชนในหมู่บ้านดังกล่าวต้องการยื่นถอดถอนสมาชิกสภาในหมู่บ้านของตน จะต้องรวบรวมรายชื่อเพื่อยื่นถอดถอนให้ได้ไม่ต่ำกว่า 600 คน มากกว่าประชากรที่มีสิทธิเลือกตั้งในหมู่บ้านถึง 3 เท่า ซึ่งแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่จะสำเร็จ ดังเช่นกรณีการยื่นถอดถอน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่ 11 อบต.โนนภิบาล อ.แกดำ จ.มหาสารคาม ที่การยื่นถอดถอนดังกล่าวไม่นำไปสู่การลงคะแนนเสียง เพราะผู้เข้าชื่อถอดถอนมีจำนวนไม่ถึงหนึ่งในห้าของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขต นอกจากนี้ ยังพบว่า ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา นับทศวรรษมีการยื่นถอดถอน สมาชิกสภาท้องถิ่นเพียงกรณีเดียวและเกิดขึ้นในองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ไม่ปรากฏว่าเกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ดูตารางที่ 5)

นอกจากประชาชนจะต้องประสบกับต้นทุนปฏิบัติการทางการเมืองที่เกิดจากการรวบรวมรายชื่อในระดับที่สูงแล้ว เมื่อมีการลงคะแนนเสียงถอดถอน ก็เป็นไปได้ยากที่การยื่นถอดถอนดังกล่าวจะประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้เพราะ การยื่นถอดถอนจะประสบความสำเร็จก็ต่อเมื่อมีประชาชนออกมาใช้สิทธิเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและมีจำนวน

ผู้เห็นด้วยว่าจะถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นมากกว่า 3 ใน 4 ของผู้มาใช้สิทธิ¹² ตารางที่ 4 ได้แสดงให้เห็นจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ต้องแสดงความเห็นด้วยในกรณีที่ประชาชนออกมาใช้สิทธิในระดับต่างๆ โดยจะพบว่า จำนวนดังกล่าวเป็นจำนวนที่ค่อนข้างสูง ซึ่งจากสถิติการยื่นถอดถอนสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่น (ดู ตารางที่ 5) พบว่า แม้จะมีการยื่นถอดถอนถึง 9 ครั้ง แต่มีการยื่นถอดถอนที่สำเร็จเพียง 3 ครั้ง โดยสาเหตุส่วนใหญ่ที่การยื่นถอดถอนไม่สำเร็จเกิดจากมีผู้ลงคะแนนเห็นด้วยให้ถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้มาใช้สิทธิ

จากที่กล่าวจะเห็นว่า การยื่นถอดถอนสมาชิกผู้บริหารท้องถิ่น มีต้นทุนปฏิบัติการทางการเมืองที่สูง โดยเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประชากรมากกว่า 5,000 ขึ้นไป ซึ่งมีมากถึง 60% ในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล 63.5% ในกรณีของเทศบาล และ 100% ในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนการยื่นถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น พบว่ามีความเป็นไปได้น้อย ซึ่งนอกจากการยื่นถอดถอนจะประสบปัญหาที่มีต้นทุนปฏิบัติการที่สูงแล้ว ยังประสบปัญหาความเป็นไปได้ยากที่การยื่นถอดถอนจะประสบความสำเร็จ ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ วุฒิสภา ต้นไชย (2548) ที่ได้ชี้ให้เห็นว่าการกำหนดให้การลงชื่อถอดถอนจะประสบผลสำเร็จเมื่อมีผู้มาลงคะแนนเสียงมากกว่ากึ่ง

¹² เกณฑ์มากกว่าสามในสี่ และเกณฑ์เกินกึ่งหนึ่งนั้นกำหนดโดยรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 มาตรา 286 แต่มาตรา 285 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 ตัดเกณฑ์ทั้งสองออก ดังนั้นหากมีการแก้ไขพ.ร.บ.ฉบับนี้โดยกำหนดให้ใช้เกณฑ์ที่อ่อนลงก็จะไม่เป็นการละเมิดรัฐธรรมนูญ

ตารางที่ 5 แสดงสถิติการการยื่นถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น

พื้นที่ยื่นถอดถอน	วัน/เดือน/ปี	ผลการยื่นถอดถอน
1. อบต. โพนงาม อ.โกสุมพิสัย จ.มหาสารคาม	2 ก.พ. 2546	มติไม่พ้นตำแหน่ง
2. อบต. โนนภิบาล อ.แกดำ จ.มหาสารคาม (ถอดถอนสมาชิกสภาตำบล หมู่ 11)	2 ก.พ. 2546	ไม่มีการลงคะแนนเสียงถอดถอน เนื่องจากผู้เข้าชื่อถอดถอนมีจำนวนไม่ถึงหนึ่งในห้าของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขต
3. อบต. ห้วยโก๋น อ.เฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน	28 ม.ค. 2550	พ้นจากตำแหน่ง
4. อบต. ป่าแฝก อ.พรเจริญ จ.หนองคาย	17 มี.ค. 2550	มติไม่พ้นตำแหน่ง
5. อบต. หาดสูง อ.โกรกพระ จ.นครสวรรค์	18 มี.ค. 2550	มติไม่พ้นตำแหน่ง
6. อบต. พระธาตุ อ.เชียงกลาง จ.น่าน	12 ม.ค. 2551	มติไม่พ้นตำแหน่ง
7. อบต. นาเสียว อ.เมือง จ.ชัยภูมิ	27 ม.ค. 2551	พ้นจากตำแหน่ง
8. เทศบาลตำบลบ้านเกาะ อ.เมือง จ.อุดรดิตถ์	7 ธ.ค. 2551	มติไม่พ้นตำแหน่ง
9. อบต. โนนแดง อ.บ้านเขว้า จ.ชัยภูมิ	7 มี.ค. 2552	พ้นจากตำแหน่ง

ที่มา : พ.ร.บ. ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542

หนึ่งและต้องเห็นด้วยว่าจะถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นมากกว่า 3 ใน 4 ของผู้มาใช้สิทธิ เป็นปัจจัยที่มีผลต่อความล้มเหลวในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น

สรุปแล้ว แม้รัฐธรรมนูญและกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีเจตนารมณ์ที่จะส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถยื่นถอดถอนสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่น และสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น แต่การออกแบบดังกล่าว มิได้คำนึงถึงต้นทุนปฏิบัติการทางการเมืองที่เกิดขึ้น ทำให้การเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านกลไกสองประการนี้ มีต้นทุนสูงและประชาชนต้องเป็นผู้แบกรับต้นทุนเหล่านั้น เป็นผลให้ประชาชนไม่มีแรงจูงใจในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ทำให้กลไกเหล่านี้ไม่มีประสิทธิผลในทางปฏิบัติ ดังนั้น นอกจากกลไกการเลือกตั้งแล้ว กลไกอื่นทางกฎหมายที่จะบังคับให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของอปท. รับผิดชอบต่อประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนเองจึงไม่มีผลในทางปฏิบัติ

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือ กฎหมายในระดับ พ.ร.บ. ซึ่งในกรณีนี้คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 และพ.ร.บ.จัดตั้งอปท.ทั้งสามประเภทนั้น มีผลบังคับใช้ถาวรกว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญเสียอีก กล่าวคือ ทั้งๆ ที่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550 ได้ตัดเกณฑ์เชิงจำนวน ซึ่งมีผลทำให้ต้นทุนปฏิบัติการทางการเมืองสูงออกแล้วก็ตาม แต่ก็มิได้มีการแก้กฎหมายในระดับพ.ร.บ.ให้อนุวัตตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

4.4 การรับพิชของฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาอบต.ต่อรัฐ

พ.ร.บ.จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทั้งสามประเภทคือ อบต. เทศบาล และอบจ.ได้กำหนดอำนาจและกลไกหลากหลายประการ ซึ่งทำให้อปท.ต้องรับผิดชอบต่อรัฐ แต่การรับผิดชอบต่อรัฐในอปท.แต่ละประเภท จะแตกต่างกัน โดยองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐมากที่สุด รองลงมาคือเทศบาล ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีระดับการรับผิดชอบต่อรัฐน้อยที่สุด กล่าวอีกแบบคือกฎหมายให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยมากที่สุดในการกำกับ-ควบคุมอบต. (ดูตารางที่ 2 เปรียบเทียบอำนาจการกำกับอปท.ของรัฐ ภาคผนวก) อำนาจและกลไกเหล่านี้มีหลายลักษณะ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.4.1 อำนาจการระงับการปฏิบัติราชการ ยุบสภา และสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

กฎหมายให้อำนาจรัฐส่วนกลางผ่านกลไกของกระทรวงมหาดไทย ในการกำกับควบคุมอบต.ไว้อย่างกว้างขวางในมาตรา 90, 91, 92 ซึ่งเป็นอำนาจระงับการปฏิบัติงานของนายกอบต. อำนาจยุบสภาและปลดผู้บริหารของอบต.พ้นจากตำแหน่งตามลำดับ ทั้งๆ ที่ อำนาจในสามมาตรานี้เป็นอำนาจที่ “รุนแรง” แต่ทั้งสามมาตรากลับมีลักษณะร่วมคือการมอบอำนาจให้นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้สิทธิ อดวินิจฉัยอย่างกว้างขวางมาก จนอาจกล่าวได้ว่า มีอำนาจระดับ “ครอบจักรวาล” ดังนี้

นายอำเภอมีอำนาจเรียกสมาชิกสภา ฝ่ายบริหารอบต. ตลอดจนเจ้าหน้าที่ทุกระดับมาทำการสอบสวน รวมทั้งเรียกเอกสารและรายงานใดๆ

มาตรวจสอบ เมื่อตรวจสอบแล้วเห็นว่านายกอบต.อาจปฏิบัติในทางที่เสียหายแก่อบต.เอง หรือแก่ราชการ และเมื่อนายอำเภอแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม ในกรณีฉุกเฉินให้นายอำเภอมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติงานของนายกอบต.ได้ แล้วค่อยรายงานให้ผู้ว่าฯ ชี้ขาด (ม.90) เห็นได้ว่า นายอำเภอมีอำนาจวินิจฉัยสูงมากในการตัดสินว่าการกระทำใด อาจทำให้เสียหาย หรืออะไรเป็นกรณีฉุกเฉิน

มาตรา 91 ระบุว่า “เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน” ในเขต อบต.หรือของประเทศเป็นส่วนรวม นายอำเภออาจเสนอความเห็นต่อผู้ว่าฯ ให้ยุบสภาอบต.ก็ได้ หากผู้ว่าฯ เห็นด้วย ก็เพียงพอแต่ต้องแสดงผลไว้ในคำสั่งยุบสภา เห็นได้ว่าการกำหนดเงื่อนไขแห่งการสั่งยุบสภาเพียง “เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน” นั้นเป็นเงื่อนไขในระดับ “ครอบจักรวาล” ข้อจำกัดการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการในกรณีนี้มีเพียงแค่ต้องระบุ “เหตุผล” ซึ่งอาจเป็นอะไรก็ได้ไว้ในคำสั่งเท่านั้น

นอกจากลักษณะครอบจักรวาลแล้ว อำนาจในสองมาตราข้างต้น ยังอาจมีลักษณะการใช้อำนาจก่อนผลของการกระทำจะปรากฏ (Preemptive) อีกด้วย ซึ่งผู้ใช้อำนาจหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องคาดการณ์ไปข้างหน้าว่า การกระทำใดจะก่อให้เกิดผลในลักษณะที่ “อาจทำให้เสียหาย” หรือจะเป็น “ผลร้ายแก่ประโยชน์ของประชาชน” คำถามคือผู้ใช้ อำนาจสามารถคาดการณ์ผลของการกระทำหนึ่งๆ ได้แม่นยำเพียงใด

ลักษณะ “ครอบจักรวาล” ก็ปรากฏเช่นกันในมาตรา 92 ซึ่งให้อำนาจนายอำเภอเสนอผู้ว่าฯ ให้สั่งให้นายก รองนายก ประธานและรองประธานสภาอบต.พ้นจากตำแหน่ง หากผู้ดำรงตำแหน่งข้างต้นกระทำการ “ฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือ ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่” และให้

คำสั่งของผู้ว่าฯ เป็นที่สุด คำถามคือ อะไรจะเป็นเกณฑ์ในการระบุว่าการกระทำใดเป็นการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ยิ่งไปกว่านั้น การกำหนดให้คำสั่งของผู้ว่าฯ เป็นที่สุดนั้น ย่อมเท่ากับการตัดสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการอุทธรณ์คำสั่ง ทั้งๆ ที่ผู้ถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งจะถูกตัดสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งระดับท้องถิ่นถึง 5 ปี

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า อำนาจที่รุนแรงในทั้งสามกรณีและเงื่อนไขของการใช้อำนาจที่มีลักษณะ “ครอบจักรวาล” และเบ็ดเสร็จเด็ดขาด แต่นายอำเภอและผู้ว่าฯ กลับเป็นทั้งผู้กล่าวหา ผู้สอบสวน และเป็นผู้ใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษโดยไม่สามารถอุทธรณ์ได้ อำนาจที่เข้มข้นในระดับนี้ ย่อมสร้างแรงจูงใจสูงมากให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งหมดในระดับอบต. อาจต้องสยบยอมต่ออำนาจสั่งการของข้าราชการรัฐส่วนกลาง ทั้งๆ ที่เขาเข้าสู่ตำแหน่งจากการเลือกตั้งของประชาชน

3.4.2 อำนาจอนุมัติ-ยับยั้ง

พ.ร.บ.จัดตั้งอปท. นอกจากให้อำนาจควบคุมอย่างกว้างขวางในหัวข้อข้างต้นแล้ว ยังมอบอำนาจให้ข้าราชการมหาดไทยสามารถแทรกแซงการทำงานของอปท. ได้สูงผ่านอำนาจอนุมัติ ยับยั้ง เช่นเดียวกับข้างต้น มหาดไทยมีอำนาจแทรกแซงการทำงานของอบต. มากที่สุดในบรรดาอปท. อันมีรายละเอียดดังนี้

กล่าวได้ว่า อำนาจอนุมัติ-ยับยั้งแทรกแซงการทำงานของอบต. ที่สำคัญที่สุดมีอยู่สองประการคือ

หนึ่ง อำนาจแทรกแซงกระบวนการกำหนดงบประมาณรายจ่าย (มาตรา 87) นอกจากกฎหมายจะกำหนดให้นายกอบต. เสนอร่างงบประมาณตามระเบียบและวิธีการที่มหาดไทยกำหนดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดยังเป็นผู้ตัดสินชี้ขาด (Veto Player) ในการเป็นผู้อนุมัติคนสุดท้าย เนื่องจากมาตรานี้กำหนดว่า เมื่อร่างงบประมาณผ่านความเห็นชอบจากสภาอบต. แล้ว ให้เสนอต่อนายอำเภอเพื่อพิจารณาอนุมัติ หากนายอำเภอไม่อนุมัติร่างข้อบัญญัติรายจ่ายประจำปีให้แจ้งเหตุผลและส่งกลับไปยังสภาอบต. ถ้าสภาอบต. มีมติยืนยันตามร่างเดิม ให้นายอำเภอส่งไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้าผู้ว่าฯ เห็นชอบกับร่างดังกล่าว ก็ให้ส่งร่างไปยังนายอำเภอเพื่อลงชื่ออนุมัติ หากผู้ว่าฯ ไม่เห็นชอบก็ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นอันตกไป

เป็นที่น่าสังเกตว่า ผู้ว่าฯ ไม่จำเป็นต้องให้เหตุผลเลยว่า เหตุใดจึงไม่เห็นด้วยกับร่างนั้น กล่าวอีกแบบคือ ผู้ว่าฯ มีอำนาจสมบูรณ์ในการชี้ขาดการผ่านร่างงบประมาณของอบต. ดังนั้น อำนาจตามมาตรานี้จึงสร้างแรงจูงใจให้นายกอบต. ต้องเกรงใจนายอำเภอ และอาจต้องสร้างสายสัมพันธ์ที่ดีต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งทำให้เกิดการต่อรองผลประโยชน์ระหว่างกันเกิดขึ้น (ตัวอย่าง ดูกรอบที่ 1)

สอง นายอำเภอมีอำนาจยับยั้งร่างข้อบัญญัติ ซึ่งผ่านความเห็นชอบของสภาอบต. แล้ว ตามอำนาจในมาตรา 71 เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้สภาอบต. ต้องเสนอร่างข้อบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบแล้วให้นายอำเภอพิจารณา หากนายอำเภอไม่เห็นชอบกับร่าง ก็ให้ส่งคืนแก่สภาอบต. เพื่อพิจารณาใหม่ หากสภาต้องการยืนยันร่างข้อบัญญัติเดิม ก็ต้องลงมติด้วยเสียงสองในสามของจำนวนสมาชิกสภา จึงจะสามารถประกาศใช้ข้อบัญญัตินี้ได้ สรุปได้ว่า ความเห็นของนายอำเภอมีคุณค่าเทียบเท่า

กรอบที่ 1

ตัวอย่างนายอำเภอในจังหวัดนครปฐมต่อรองกับนายกอบต. แห่งหนึ่งว่าให้อบต. ตั้งงบประมาณสนับสนุนกิจกรรมวันแม่ของทางอำเภอ เนื่องจากทางอำเภอไม่มีงบประมาณในเรื่องนี้¹³ เพื่อแลกกับการอนุมัติร่างงบประมาณ ในอีกกรณีหนึ่ง นายอำเภอในจังหวัดปริมณฑลรอบกทม. ทำหนังสือขอรับการสนับสนุนทางการเงินไปยังอบต. แห่งหนึ่งในเดือน พฤษภาคม 2554 จำนวนทั้งสิ้น 7 รายการดังนี้คือ โครงการป้องกันแก้ไขปัญหาเอดส์ และต่อสู้ยาเสพติด ซึ่งเป็นโครงการที่อบต. ทำในพื้นที่ของตัวเองอยู่แล้ว โครงการจัดการแข่งขันฟุตบอล อุดหนุนกิ่งกาชาด ฝึกอบรมสมาชิกอาสาสมัครภาคินแดน (ซึ่งไม่จำเป็นเพราะไม่ใช่เมืองชายแดน ในทัศนะของนายกอบต.) การรักษาความเรียบร้อย การจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้าน รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 1 แสนบาทเศษ แม้ว่านายกท่านนี้จะไม่เห็นด้วย แต่ก็ต้องให้เงินอุดหนุน เนื่องจากต้องการรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับนายอำเภอ นายกท่านนี้เล่าต่อไปว่า ในหลายกรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคอีสานอบต. ถูก “ต่อรอง” หนักมาก บางครั้งในรูปแบบ “หนังสือลอย” ซึ่งก็คือการขอเงินแบบปากเปล่าจากทางอำเภอ พร้อมกับกล่าวว่า “หากทางอำเภอขอให้เรา “ดูแล” แล้วเราไม่จัดให้ต่อไปก็จะทำงานด้วยกันยาก¹⁴

¹³ สัมภาษณ์นายกอบต. แห่งหนึ่งในจังหวัดนครปฐม ณ วันที่ 11 เมษายน 2553

¹⁴ สัมภาษณ์นายกอบต. แห่งหนึ่งในจังหวัดปริมณฑลของกทม. ณ วันที่ 1 พฤษภาคม 2554

กับความเห็นของสมาชิกสภาอบต. ซึ่งผ่านการเลือกตั้งจำนวนสองในสามเลยทีเดียว เห็นได้ชัดเจนว่า อำนาจอนุมัติ-ยับยั้งในสองประเด็นข้างต้นนั้น กระทบกับสาระหลักในการปกครองตนเองของท้องถิ่น ที่ต้องมีอิสระจากรัฐส่วนกลางต่อการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการของท้องถิ่น ทั้งในแง่ของความเป็นอิสระในการกำหนดงบประมาณและการออกข้อบังคับของท้องถิ่น

นอกจากอำนาจแทรกแซงในสองประเด็นข้างต้น ซึ่งถือได้ว่ากระทบกับ “หัวใจ” ของความเป็นอิสระของท้องถิ่น ซึ่งก็คือความเป็นอิสระทางการเงินและความเป็นอิสระของการออกข้อกำหนดท้องถิ่นแล้ว กฎหมายฉบับนี้ยังให้อำนาจนายอำเภอเป็นผู้อนุญาตให้เปิด-ขยายเวลาประชุมวิสามัญ และขยายเวลาในการประชุมสามัญของสภาอบต. (ม.54-55) อีกด้วย คำถามคือ มีเหตุผลใดที่จะต้องควบคุมการทำงานขององค์กรท้องถิ่นในรายละเอียดระดับนี้ ซึ่งหากไม่มีความจำเป็น ก็จะเป็นการขัดขวางการทำงานของท้องถิ่นแทน

4.4.3 อำนาจในการสั่งการและกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของอบต.

ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของอบต. นั้น กฎหมายออกแบบให้อำนาจหน้าที่ของรัฐส่วนกลางมีฐานะที่เหนือกว่าอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นอย่างชัดเจน ดังสองประเด็นต่อไปนี้คือ

หนึ่ง ภายใต้อำนาจมาตรา 67 ซึ่งกำหนดหน้าที่หลากหลายประการที่อบต. ต้องทำนั้น ม.67 (9) กำหนดให้อบต. “ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็น

และสมควร” ดังนั้น รัฐส่วนกลางจึงสามารถสั่งการให้ออบต.ปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลางได้ โดยไม่จำเป็นต้องปรึกษาหารือ หรือได้รับความยินยอมจากอบต. ในแง่ที่อบต.จึงมีฐานะเป็นเช่นกลไกรัฐประเภทอื่นๆ

สอง มาตรา 69 ข้ำเดิมมาตราข้างต้นโดยระบุว่า อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของอบต.นั้น “ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใดๆ” เพียงแต่หน่วยงานเหล่านั้น “นำความเห็นของอบต.ไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย” ดังนั้น เมื่อหน่วยงานของรัฐพิจารณาความเห็นของอบต.แล้วจะไม่ทำตามก็ย่อมได้ ทั้งๆ ที่อบต.เป็นตัวแทนของคนในพื้นที่ ข้อบัญญัติในสองมาตรานี้ จึงเป็นการยืนยันถึงความเหนือกว่าของรัฐส่วนกลางต่ออำนาจหน้าที่ของอบต. และสามารถสั่งการให้ออบต.ทำงานตามที่ส่วนกลางต้องการได้ และหน่วยงานเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องฟังเสียงของอบต. จึงไม่แปลกเลยที่หลากหลายโครงการของรัฐ เช่นการสร้างโรงไฟฟ้า สายส่งแรงสูง หรือเขื่อน ซึ่งไม่เป็นที่ต้องการของคนในพื้นที่จะเกิดขึ้นได้

ตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นความเหนือกว่าของหน่วยงานรัฐอย่างชัดเจน (ดูในกรอบที่ 2)

กรอบที่ 2

ตัวอย่างของอบต.แห่งหนึ่งในอำเภออมก๋อย

จ.เชียงใหม่ที่มีพื้นที่ของทั้งตำบลตั้งอยู่ในเขตป่าสงวน ทำให้ไม่มีผู้ใดเลยที่มีเอกสารสิทธิในที่ดินของตน เนื่องจากพืชที่ทำกำไรให้ชาวบ้านมากที่สุดคือการปลูกกระท่อมและมะเขือเทศ ดังนั้น สิ่งที่ชาวบ้านต้องการจากอบต.คือการสร้างถนน เพื่อการขนส่งพืชผลออกสู่ตลาด และอ่างเก็บน้ำ ตามกฎหมายป่าไม้หากบังคับใช้อย่างเข้มงวดแล้ว ตำบลนี้จะดำรงอยู่ไม่ได้เลยโดยไม่ต้องพูดถึงการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทั้งสอง เพื่อแก้ปัญหา นี้ อบต.และหน่วยงานป่าไม้จึงสร้างข้อตกลงร่วมอย่างไม่เป็นทางการขึ้นคือ ป่าไม้อนุญาตให้ทำการก่อสร้างได้ แต่ห้ามใช้เครื่องจักรกลขนาดใหญ่และจะยึดเครื่องจักรหากมีการนำมาใช้ เนื่องจากกลัวว่าจะมีการลักลอบนำเครื่องจักรเหล่านี้ไปขยายพื้นที่เพาะปลูก อันเป็นการทำลายป่าไม้ ในแง่นี้ความต้องการโครงสร้างพื้นฐานของชาวบ้านจึงถูกจำกัดโดยหน่วยงานของรัฐ (Garden, Lebel, and Charunee, 2010, 152-153)

4.4.4 อำนาจในการกำกับกับการปฏิบัติงานของอบต.ผ่านการ

กำหนดกฎระเบียบต่างๆ

มาตรา 88 กำหนดว่า ระเบียบว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การโอนการจัดการทรัพย์สิน การซื้อ การจ้าง ค่าตอบแทน และค่าจ้าง ให้เป็นไปตามระเบียบที่กำหนดโดยกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งให้อำนาจ แก่มหาดไทยที่จะออกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานอื่นๆ ให้อบต. ปฏิบัติได้ โดยระเบียบต่างๆ นั้นต้อง “คำนึงถึงความเป็นอิสระ ความคล่องตัวและควมมีประสิทธิภาพ” ในการทำงานของอบต.ด้วย สรุปแล้ว มหาดไทยนอกจากมีอำนาจควบคุมอบต.ผ่านเครื่องมือต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังควบคุมผ่านการออกระเบียบจำนวนมากอีกด้วย การณ์ปรากฏว่า ระเบียบในหลายกรณีได้คำนึงถึงความเป็นอิสระ ความคล่องตัว และควมมีประสิทธิภาพในการทำงานของอบต. (ดูตัวอย่าง ในรอบที่ 3 และ 4)

สรุป จากที่อภิปรายมาทั้งหมดข้างต้นจะเห็นได้ว่า รัฐมีอำนาจหลายหลาก ตั้งแต่อำนาจอนุมัติ ยับยั้ง ระเบียบการปฏิบัติราชการ ยุบสภา ปลดออกจากตำแหน่ง กำหนดระเบียบควบคุมการปฏิบัติงาน เพื่อกำกับ และควบคุมการกระทำของอบต. อำนาจเหล่านี้ในหลายประเด็นมีลักษณะรุนแรง-เบ็ดเสร็จ เช่น การปลดออกจากตำแหน่ง จึงสมควรที่จะมีการระงับเงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจไว้อย่างชัดเจน แต่ปรากฏว่ากฎหมายกลับเขียนในลักษณะ “ครอบจักรวาล” ทำให้นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง เมื่อเผชิญกับความไม่ชัดเจน เช่นนี้ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่น จึงมีแรงจูงใจที่จะสยบยอม หรือกระทำการเอาใจผู้ถืออำนาจ กล่าวอีกแบบคือ กฎหมายกำหนดให้มี

รอบที่ 3

ตัวอย่างของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าชนะ อำเภอท่าชนะ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้มีมติยกเลิกสถานที่สร้างอาคารที่ทำการ อบต. แห่งใหม่ ที่ได้มีมติไว้ในครั้งก่อนหน้า โดยเปลี่ยนที่ก่อสร้างใหม่จากหมู่ 5 เป็นหมู่ 7 แต่มติดังกล่าวถูกยกเลิกโดย ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ชี้แจงเหตุผลว่า มติดังกล่าวเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ.2547 เพราะในการเสนอญัตติ นายสมชาย ไต๊ะมะหวัน ไม่ได้ยกมือขึ้นฟื้นศิริชะเพื่อขออนุญาตประธานสภา อบต. ท่าชนะเสนอญัตติ และไม่มีกรรับรองญัตติจากสมาชิกสภา อบต.ท่าชนะ และประธานสภาไม่ได้บรรจุญัตติดังกล่าวเข้าระเบียบวาระการประชุม ตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามข้อ 38 วรรค 5 ข้อ 39 และ ข้อ 63 วรรค 1 ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ.2547¹⁵

¹⁵ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0804.7/12525 ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2551 เรื่องหารือเกี่ยวกับการยกเลิกมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าชนะ อำเภอท่าชนะ จังหวัดสุราษฎร์ธานี

กรอบที่ 4

ตัวอย่างการออกระเบียบซึ่งเกิดขึ้นจากปัญหาความขัดแย้งระหว่างนายอำเภอและอบต. ซึ่งเกิดขึ้นที่จังหวัดชุมพร กรณีการบุกรุกที่ดินสาธารณะ เนื่องจากกฤษฎีกาตีความให้อำเภอและอบต. มีหน้าที่ร่วมกันในการดูแลที่ดินสาธารณะ กรณีนี้นายอำเภอเห็นว่าเอกชนรายหนึ่งบุกรุกที่ดินสาธารณะ จึงยื่นฟ้องต่อศาล ต่อมาศาลตัดสินให้ผู้ถูกฟ้องชนะคดี นายอำเภอจึงต้องการอุทธรณ์ และต้องการให้ อบต. มาเป็นโจทก์ร่วม รวมทั้งเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในคดี แต่นายกอบต. ซึ่งไม่เห็นด้วยกับนายอำเภอมาตั้งแต่ต้นว่าเอกชนรายนั้นบุกรุกที่ดิน จึงปฏิเสธการเข้าร่วม ต่อมากระทรวงมหาดไทยจึงออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ.2553 (ข้อ 6) กำหนดให้อบต. ต้องเป็นโจทก์ร่วมด้วย¹⁶

¹⁶ สัมภาษณ์นายกอบต.แห่งหนึ่งในจังหวัดปริมณฑลของกทม. ณ วันที่ 1 พฤษภาคม 2554

กลไกจำนวนมากที่ทำให้ท้องถิ่นต้องรับผิดชอบต่อรัฐ แม้ว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญทั้งฉบับปี พ.ศ.2540 (มาตรา 283) และ พ.ศ.2550 (มาตรา 282) จะระบุอย่างชัดเจนว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น และจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้ก็ตาม

ในอีกด้านหนึ่ง แม้ว่ากฎหมายจะออกแบบให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมือง นอกเหนือจากการเลือกตั้ง โดยสามารถเป็นผู้ริเริ่มถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่น และสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ แต่ด้วยเงื่อนไขต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนจะต้องปฏิบัติ หากต้องการใช้กลไกทั้งสองนั้น โดยไม่ได้คำนึงถึงต้นทุนธุรกรรมจำนวนมากที่ประชาชนต้องแบกรับ ทำให้กลไกเหล่านี้ไม่มีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ ดังนั้น นอกจากกลไกการเลือกตั้งแล้ว กลไกอื่นทางกฎหมายที่จะบังคับให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของอปท. รับผิดชอบต่อประชาชนในเขตเลือกตั้งของตนเองนั้น แทบจะไม่มีผลในทางปฏิบัติเลย ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้อาจทำให้เรากล่าวอ้างได้ว่า กฎหมายอปท. ในปัจจุบันนั้น บังคับให้อปท. รับผิดชอบต่อรัฐมากกว่ารับผิดชอบต่อประชาชน และอาจจะละเมิดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอีกด้วย

5 ความเป็นอิสระของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านงบประมาณ

การกำกับดูแลท้องถิ่นนอกจากจะกระทำการผ่านกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ แล้ว รัฐยังสามารถกำกับ-ควบคุมอปท.ผ่านการกำหนดงบประมาณรายปีได้อีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

5.1 โครงสร้างรายได้ของอปท.

โครงสร้างรายได้ของอปท.นั้น ประกอบด้วยรายได้จากสี่ส่วน (ดูตารางที่ 6) คือ

หนึ่ง **รายได้ที่อปท.จัดเก็บเองในแต่ละท้องถิ่น** ซึ่งมีสัดส่วนน้อยที่สุดและมักมีสัดส่วนไม่เกินร้อยละสิบของรายได้ทั้งหมด

สอง **รายได้ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของอปท.** แต่รัฐส่วนกลางทำหน้าที่เป็นผู้จัดเก็บให้ (เพื่อความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บ) แล้วส่งมอบให้อปท.ทั้งหมด เช่น ภาษีล้อเลื่อนและรายได้จากการทำนิติกรรมอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น แต่บางรายการของส่วนนี้ เช่น ส่วนหนึ่งของภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ต้องผ่านการจัดสรรสัดส่วนระหว่างรัฐและอปท.โดยคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) อันเป็นองค์กรจัดตั้งขึ้นตามพ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้อปท.พ.ศ. 2542 รายได้ส่วนที่สองมีค่าประมาณ 35%-40% ของรายได้รวม ลักษณะสำคัญของรายได้ประเภทที่หนึ่งและบางส่วน

ของประเภทที่สองคือ กฎหมายกำหนดให้เป็นรายได้ของอปท.หมดทั้งจำนวน กกถ.ไม่มีสิทธิในการพิจารณาแบ่งสรรระหว่างรัฐกับอปท.

สาม **รายได้จากภาษีและอากรที่กฎหมายกำหนดให้รัฐบาลกลางแบ่งกับอปท.** เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT)¹⁷ ซึ่งต้องผ่านการพิจารณาจัดสรรจากคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) เนื่องจากภาษีบางตัวกฎหมายไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนว่าให้จัดสรรระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นอย่างไร ที่ผ่านมารายได้ประเภทนี้มักมีสัดส่วนต่ำกว่า 20% และมีแนวโน้มลดลง

ส่วนรายได้ประเภทสุดท้ายคือ **เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง** ซึ่งรัฐบาลจัดสรรให้กับอปท.ผ่านพ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล รายได้ประเภทนี้มีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้นอย่างมากจนมีน้ำหนักประมาณ 40% ของรายได้ของอปท.ในปัจจุบัน สาเหตุสำคัญที่สัดส่วนของรายได้ประเภทนี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ นั้น เพราะพ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้อปท.ฉบับที่สอง (พ.ศ.2549) กำหนดให้รัฐบาลต้องเพิ่มสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาลขึ้นเรื่อยๆ จนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 35 และต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 แต่เนื่องจากฐานภาษีและอัตราภาษีที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นรายได้ของอปท.มิได้มีการเปลี่ยนแปลง ทำให้รายได้ประเภทอื่นของอปท.เพิ่มขึ้นไม่ทันกับการเพิ่มขึ้นของรายได้ของรัฐบาล รัฐบาลจึงต้องเพิ่มรายได้ให้อปท.ในรูปแบบเงินอุดหนุน เพื่อรักษาสัดส่วนระหว่างรายได้ของอปท.ต่อ

¹⁷ การที่ภาษีมูลค่าเพิ่มอยู่ในรายได้ทั้งประเภทแบ่งให้และจัดเก็บให้ เป็นไปตามข้อบัญญัติของพ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ และพ.ร.บ.จัดตั้งอปท.อีกสามฉบับตามลำดับ

ตารางที่ 6 แสดงแหล่งรายได้ของอปท. และสัดส่วนรายได้ในแต่ละประเภทต่อรายได้รวม
ปี 2546-2554 (หน่วย: ล้านบาท)

แหล่งรายได้	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554
จัดทาเอง	22,258.00	24,786.00	27,018.00	29,110.00	32,021.00	35,223.00	38,745.00	29,110.00	38,745.00
รัฐจัดเก็บให้	60,218.00	82,623.00	95,370.00	110,190.00	120,728.00	128,676.00	140,679.00	126,589.00	148,109.00
รัฐแบ่งให้	35,504.00	66,067.19	95,873.23	110,213.90	123,574.90	131,074.90	134,548.50	125,363.00	158,375.40
เงินอุดหนุน	30,147.13	66,067.19	95,873.23	110,213.90	123,574.90	131,074.90	134,548.50	125,363.00	158,375.40
รวมรายได้ท้องถิ่น	148,127.00	216,576.00	267,261.00	311,314.00	341,624.00	359,974.00	385,8,0072	326,462.00	415,729.00
จัดทาเอง**	15.03	11.44	10.11	9.35	9.37	9.78	10.04	8.92	9.32
จัดเก็บให้**	40.65	38.15	35.68	35.40	35.34	35.75	36.46	38.78	35.63
รัฐแบ่งให้**	23.97	19.90	18.33	19.85	19.11	18.06	18.63	13.91	16.96
เงินอุดหนุน**	20.35	30.51	35.87	35.40	36.17	36.41	34.87	38.40	38.10

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่อปท.** (% ของรายได้รวม)

รายได้ของรัฐบาลกลางให้เป็นไปตามข้อบัญญัติของพ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ¹⁸

หากพิจารณาในแง่ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในแง่แหล่งที่มาของรายได้แล้ว อาจอภิปรายในประเด็นนี้ได้ว่า รายได้ที่อปท.จัดหาเองนั้นมีสัดส่วนต่ำมาก (ประมาณ 10%) และเมื่อรวมกับรายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บให้แล้วมีสัดส่วนน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของรายได้ทั้งหมด ทั้งๆ ที่แหล่งรายได้ทั้งสองนี้เป็นฐานของความเป็นอิสระด้านการเงินของอปท.จากรัฐบาลกลาง เนื่องจากส่วนใหญ่ของเงินรายได้สองประเภทนี้ไม่ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของกกต. หรือกล่าวอีกแบบได้ว่า ปัจจุบันอปท.ต้องพึ่งพิงรายได้จากแหล่งที่สามและสี่เกือบ 60% ซึ่งเป็นแหล่งรายได้ที่รัฐบาลกลางมีอิทธิพลสูงในการจัดสรรวงเงินงบประมาณ จึงอาจสรุปได้ว่าอปท.มีความเป็นอิสระด้านโครงสร้างรายได้ค่อนข้างต่ำจากรัฐบาลกลาง

5.2 โครงสร้างเงินอุดหนุนกับความเป็นอิสระของอปท.

เนื่องจากแหล่งเงินได้ประเภทนี้คิดเป็นประมาณ 40% ของรายรับของอปท. และรายได้ประเภทนี้แบ่งออกได้เป็นสามประเภทย่อยๆ (ดูตาราง 7) ซึ่งในแต่ละประเภทย่อยนั้น อปท.มีระดับความเป็นอิสระในการใช้จ่ายไม่เท่ากัน¹⁹ จึงสมควรที่จะต้องอภิปรายในรายละเอียดเพิ่มเติมดังนี้

¹⁸ สัมภาษณ์คุณวีระชัย ขมสาคร ผู้อำนวยการส่วนกระจายอำนาจด้านการเงินและการคลัง สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักนายกรัฐมนตรี วันที่ 6 พ.ค. 2554 ธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์

¹⁹ ในขณะที่รายได้สามประเภทแรกนั้น อปท.มีอิสระเต็มที่ในการใช้จ่าย

คือ **หนึ่ง** กล่าวโดยทั่วไปแล้วงบประมาณที่หนึ่งคือ **“เงินอุดหนุนทั่วไป”** หรือเรียกกันอีกชื่อหนึ่งว่า **“เงินอุดหนุนตามอำนาจหน้าที่”** ซึ่งอปท.มีความเป็นอิสระในการใช้จ่ายมากที่สุดเทียบเท่ากับรายได้ที่อปท.จัดเก็บเองกลับมีสัดส่วนลดลงเรื่อยๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระยะหลังๆ จากประมาณร้อยละ 51 ของงบอุดหนุนทั้งหมดในปี พ.ศ.2550 เป็นร้อยละ 23 ของปี พ.ศ.2553 แต่เพิ่มเป็น 33% ในปี พ.ศ.2554 **สอง** งบประมาณ “เงินอุดหนุนกำหนดวัตถุประสงค์”²⁰ ซึ่ง อปท.มีระดับความเป็นอิสระในการใช้จ่ายรองลงมานั้น ก็ลดลงเช่นกัน โดยลดลงจาก 42% ในปี พ.ศ. 2550 เป็น 18% ใน พ.ศ.2554 และเป็นที่น่าสังเกตว่า หลังจากที่งบประมาณดังกล่าว ถูกโยกมาอยู่ในส่วนงบอุดหนุนทั่วไปนับแต่ปี พ.ศ. 2551 ซึ่งทำให้ อปท. มีอิสระในการใช้ 100% งบดังกล่าวก็มีอัตราการลดลงอย่างรวดเร็ว

สาม ในทางตรงข้าม งบอุดหนุนในส่วน **“เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ”** กลับมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นมากในช่วงหลัง โดยเพิ่มขึ้นจากเพียง 1.1% ของงบอุดหนุนทั้งหมดในปี พ.ศ.2548 เป็น 16% ใน พ.ศ.2551 แล้วกระโดดเป็น 36% ในปี พ.ศ.2552 และ 49% ในพ.ศ.2554 ทั้งๆ ที่อปท.ไม่มีความอิสระในการใช้จ่ายงบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเลย ด้วยเหตุว่า รัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดให้อปท.นำไปใช้ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเท่านั้น จะโยกงบไปใช้ในเรื่องอื่นๆ ที่อปท.เห็นควรไม่ได้ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในแง่ความ

²⁰ นับตั้งแต่ปี 2551 เป็นต้นมานั้น กกต.ได้ยกเลิกการจัดงบประมาณประเภทนี้ แต่เมื่อพิจารณาจากการแจกแจงรายละเอียดของงบประมาณแล้วปรากฏว่า รายการที่เดิมอยู่ในหมวด “กำหนดวัตถุประสงค์” นั้นถูกนับไปรวมกับหมวด “เงินอุดหนุนทั่วไป” ทั้งหมด ดังนั้นเงินหมวด “กำหนดวัตถุประสงค์” ในตารางที่ 7 ข้างล่างนี้จึงเป็นการจัดประเภทโดยผู้เขียน

ตารางที่ 7 แสดงจำนวนเงินอุดหนุนและสัดส่วนเงินอุดหนุนประเภทต่างๆ เทียบกับจำนวนเงินอุดหนุนทั้งหมด ปี 2546-2554 (หน่วย : ล้านบาท)

ประเภทเงินอุดหนุน	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553	2554
อุดหนุนทั่วไป	23,855.38 (36.11%)	47,252.32 (49.29%)	50,427.09 (45.75%)	50,427.09 (45.75%)	62,995.06 (50.98%)	66,651.68 (50.85%)	57,382.35 (42.65%)	29,062.62 (23.18%)	52,062.63 (32.87%)
อุดหนุนกำหนดวัตถุประสงค์	20,339.44 (67.47%)	32,375.92 (49%)	47,524.18 (49.57%)	49,398.73 (44.82%)	51,298.09 (41.51%)	43,346.25 (33.07%)	46,717.44 (34.72%)	45,209.11 (36.06%)	27,966.37 (17.66%)
อุดหนุนเฉพาะกิจ	9,807.69 (32.53%)	9,835.89 (14.89%)	1,096.73 (1.14%)	10,388.03 (9.43%)	9,281.74 (7.51%)	21,077.01 (16.08%)	30,448.69 (22.63%)	51,091.3 (40.75%)	78,346.43 (49.47%)
รวมเงินอุดหนุน	30,147.13 (100%)	66,067.19 (100%)	95,873.23 (100%)	110,213.85 (100%)	123,574.90 (100%)	131,074.90 (100%)	134,548.48 (100%)	125,363.0 (100%)	158,375.4 (100%)

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อปท.

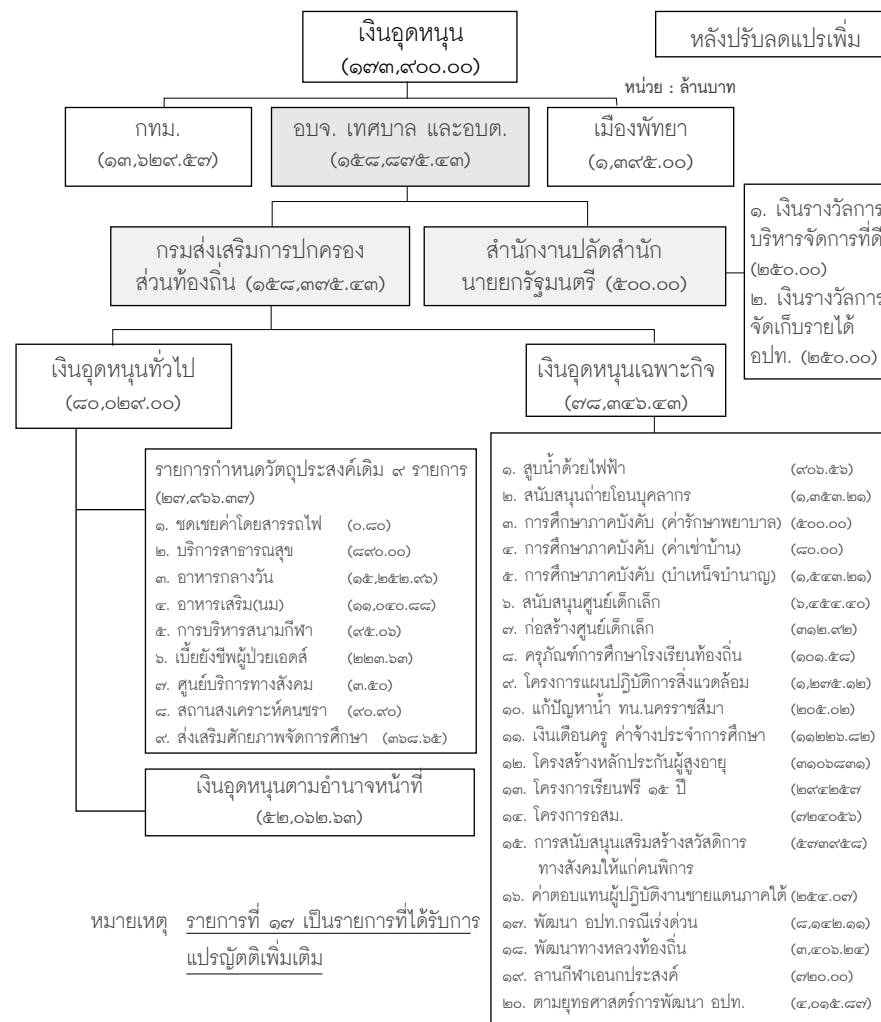
โปร่งใสทั้งต่อกระบวนการงบประมาณของตัวอปท. และวงเงินที่อปท. แต่ละแห่งได้รับการจัดสรร ยิ่งไปกว่านั้น สัดส่วนของเงินอุดหนุนทั้งสามประเภท ยังเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงระหว่างปีงบประมาณอีกด้วย อันเป็นสาเหตุสำคัญหนึ่งที่ทำให้อปท.แต่ละแห่งไม่สามารถประมาณการรายได้ของตนได้ดีเท่าที่ควร ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการวางแผนงบประมาณตามมา

สรุปได้ว่า ความแตกต่างที่สำคัญที่สุดระหว่างเงินอุดหนุนทั่วไป (อุดหนุนตามอำนาจหน้าที่และอุดหนุนกำหนดวัตถุประสงค์) กับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ มีสองประเด็นคือ ความเป็นอิสระในการใช้จ่ายของอปท. และความโปร่งใสของกระบวนการงบประมาณ โดยรวมแล้วเงินอุดหนุนทั่วไปมอบความเป็นอิสระและความโปร่งใสแก่อปท.มากกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ การที่แนวโน้มสัดส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่เพิ่มสูงขึ้นมาตลอด จนคิดเป็นเกือบ 50% ของงบอุดหนุนทั้งหมด หรือมีมูลค่าถึง 78,346.43 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2554 จึงเป็นสิ่งที่น่ากังวลสาเหตุที่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีความโปร่งใสและความเป็นอิสระน้อยกว่านั้น สามารถอธิบายโดยใช้งบประมาณปี 2554 เป็นตัวอย่างได้ดังต่อไปนี้

5.3 การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่อปท. ปีงบประมาณ 2554

ในปีงบประมาณ 2554 นั้น รัฐบาลจัดสรรงบอุดหนุนแก่อบจ. เทศบาล และอบต.เป็นเงินทั้งสิ้น 158,875.43 ล้านบาท ซึ่งแบ่งเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปจำนวน 80,029 ล้านบาทและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจำนวน 78,346.43 ล้านบาท อันมีรายละเอียดตามผังการจัดเงินอุดหนุนข้างล่างนี้

แผนภาพที่ 1 การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ.2554



จากฝั่งข้างต้น เฉพาะส่วนเงินอุดหนุนตามอำนาจหน้าที่เท่านั้น ที่อปท.จะมีอิสระเต็มที่ในการนำไปกำหนดในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของตนเอง ซึ่งต้องผ่านการอนุมัติของสภาท้องถิ่นในท้ายที่สุด ข้อดีอีกประการหนึ่งคือ การจัดสรรวงเงินให้แก่อปท.ในแต่ละระดับ และแต่ละแห่งนั้นมีกฎเกณฑ์การจัดสรรที่ชัดเจน ซึ่งกำหนดโดยกกต. ทำให้อปท.แต่ละแห่งไม่ต้อง “วิ่งงบประมาณ” ตัวอย่างเช่น การจัดสรรงบในส่วนของแต่ละเทศบาลให้แก่เทศบาลแต่ละแห่งนั้น จะแบ่งร้อยละ 50 ตามจำนวนประชากร และอีกร้อยละ 50 ให้แบ่งเท่ากันทุกแห่ง หรือในส่วนของอบต.ก็ใช้เกณฑ์ทั้งสองเช่นกัน แต่เปลี่ยนสัดส่วนจาก 50:50 เป็น 40:60²¹

ส่วนเงินอุดหนุนกำหนดวัตถุประสงค์วงเงิน 27,966.37 ล้านบาท หากเป็นช่วงเวลาในอดีตก่อนปีพ.ศ.2551 รายการใช้จ่ายจำนวน 9 รายการข้างต้นนั้น อปท.จะต้องนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ ซึ่งกำหนดมาจากรัฐบาลกลางแล้วเท่านั้น โดยไม่สามารถนำเงินไปใช้จ่ายอย่างอื่นได้เลย ในแง่รายการเหล่านี้จึงเป็นรายการที่รัฐบาลกลางกำหนดให้อปท.เป็นกลไกในการทำงานของรัฐบาลกลาง ตัวอย่างงานตามนโยบายในความหมายนี้ก็คือ ค่าอาหารกลางวัน เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และอาหารเสริม (นม) ซึ่งคิดเป็น 95% ของงบอุดหนุนกำหนดวัตถุประสงค์

²¹ ประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่อง หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ.2554 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนพิเศษ 145 ง หน้า 67 วันที่ 17 ธันวาคม 2553 ข้อ 4 และ ข้อ 5

ของปี พ.ศ.2554 ด้วยสาเหตุนี้เองที่ทำให้อปท.มองว่า²² งบประมาณในส่วนนี้จะต้องไม่รวมเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณที่กฎหมายกำหนดให้รัฐจัดให้อปท.²³ แต่กรรมการกกต.ท่านหนึ่งเห็นว่า ประเด็นนี้ก็อาจมองอีกแบบได้ว่า 9 รายการข้างต้นนั้น ก็เป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่อปท.ที่จะต้องจัดสวัสดิการดูแลท้องถิ่นอยู่แล้ว จะถือว่าเป็นงบ “หาเสียง” ของรัฐบาลกลางไม่ได้

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2551 เป็นต้นมา กกต.ได้ยุบวงเงินในส่วนเงินอุดหนุนกำหนดวัตถุประสงค์เข้าเป็นส่วนหนึ่งของงบเงินอุดหนุนทั่วไป ดังนั้น ในปัจจุบันอปท.จึงมีอิสระที่จะนำเงินส่วนนี้ไปใช้จ่ายได้ เฉกเช่นเดียวกับวงเงินอุดหนุนตามอำนาจหน้าที่ทุกประการ ส่วนสาเหตุที่ฝั่งข้างต้นยังคงมีรายการ “กำหนดวัตถุประสงค์” อยู่ นั้น ก็เพียงเพื่อการสื่อสารความเข้าใจกับอปท.ว่า กกต.ได้จัดสรรเงินในรายการเหล่านั้นไว้ให้แล้ว ตามที่เคยจัดสรรให้ในปีก่อนๆ²⁴

²² หนังสือที่ ส.ท.ท. (สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย) 339/2554 ลงวันที่ 28 มีนาคม 2554 เรื่อง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจ การกำหนดสัดส่วนรายได้ และกรอบแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนให้อปท. และ หนังสือที่ ส.ท.ท. 516/2554 วันที่ 3 พฤษภาคม 2554 เรื่องขอให้ช่วยเหลือกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรได้แปรญัตติปรับลดงบประมาณไป 8,142 ล้านบาท

²³ เนื่องจากพ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนฯ กำหนดให้รัฐบาลจัดงบให้อปท.ไม่น้อยกว่า 25% ของรายได้ของรัฐบาล ในทัศนะของอปท.แล้วงบประมาณสัดส่วนนี้ควรเป็นงบที่อปท.มีอิสระในการกำหนดการใช้จ่าย ไม่ใช่เป็นการทำตามนโยบายของรัฐบาลกลาง ดังนั้น หากรัฐบาลต้องการให้อปท.เป็นกลไกในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลแล้ว จึงสมควรที่รัฐบาลจะต้องจัดหางบประมาณต่างหากมาให้

²⁴ สัมภาษณ์ รศ.ดร.สกนธ์ วรรณวิวัฒนา ในฐานะกรรมการกกต. วันที่ 8 มิ.ย. 2554 ธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ และคุณวีระชัย ขมสาคร ผู้อำนวยการส่วนกระจายอำนาจด้านการเงินและการคลัง สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานรัฐมนตรี วันที่ 6 พ.ค. 2554 ธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์

ส่วนที่เป็นปัญหามากคือ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

ประการแรก คือปัญหาในระดับอปท.เอง เนื่องจากบส่วนนี้ถือเป็นเงินนอกงบประมาณของอปท. จึงไม่ต้องบรรจุเข้าเป็นส่วนหนึ่งของร่างข้อบัญญัติรายจ่ายประจำปีของอปท. ดังนั้น สภาท้องถิ่นจึงไม่มีโอกาสในการพิจารณาใดๆ ทั้งสิ้น อันเป็นการขัดกับหลักการกำหนดงบประมาณในระบอบประชาธิปไตยของท้องถิ่น ดังนั้น จึงเป็นไปได้ที่จะเกิดกรณีที่สภาท้องถิ่นไม่เห็นด้วยกับโครงการของฝ่ายบริหาร และไม่อนุมัติงบประมาณของโครงการนั้น แต่ฝ่ายบริหารก็สามารถที่จะผลักดันโครงการดังกล่าวได้ หากได้รับการสนับสนุนจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

ประการที่สอง รัฐบาลกลาง “แฝง” งบหาเสียงของรัฐบาลกลางจำนวนมากเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของงบท้องถิ่น ดังรายการที่ 12-15 ในผังข้างต้น นับตั้งแต่โครงการหลักประกันผู้สูงอายุ โครงการเรียนฟรี 15 ปี โครงการ อสม. และการเสริมสร้างสวัสดิการทางสังคมให้แก่ผู้พิการ ซึ่งโครงการทั้งสิ้นนี้มีมูลค่าถึง 45,991 ล้านบาท หรือคิดเป็น 58.7% ของงบอุดหนุนเฉพาะกิจ หากรวมงบอุดหนุนเฉพาะกิจที่เป็นนโยบายหาเสียงกับงบอุดหนุนกำหนดวัตถุประสงค์ในส่วนที่อปท.เห็นว่าเป็นการทำตามนโยบายของรัฐบาลเข้าด้วยกันแล้ว จะมีมูลค่าทั้งสิ้น 72,508 ล้านบาท หรือคิดเป็น 46% ของงบอุดหนุนทั้งหมดทุกประเภท ปัญหาบแฝงนี้เองที่ทำให้องค์กรตัวแทนของอปท. ทั้งสามประเภทยื่นข้อเรียกร้องไปยังนายกรัฐมนตรีอภิสิทธิ์ เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2554²⁵ ให้การตั้งงบประมาณ

²⁵ หนังสือที่ ส.ท.ท. (สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย) 339/2554 ลงวันที่ 28 มีนาคม 2554 เรื่อง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจ การกำหนดสัดส่วนรายได้ และกรอบแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่อปท. กราบเรียน ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี (ในฐานะประธานกกต.)

ของอปท.ในปี 2555 ไม่นับรวมโครงการของรัฐบาลกลางทั้งสิ้น 7 โครงการของปีงบประมาณ 2554 เข้าเป็นส่วนหนึ่งของงบสำหรับอปท. เพราะเห็นว่าเป็นงบที่ต้องใช้เพื่อทำตามนโยบายของรัฐบาล

ประการสาม ปัญหาความโปร่งใสและความเท่าเทียมของการจัดสรรงบเฉพาะกิจแก่อปท.แต่ละแห่ง เป็นที่ทราบกันดีในวงการอปท.ว่าหากอปท.แห่งใดต้องการได้รับการจัดสรรงบในส่วนนี้ ซึ่งมีชื่อแตกต่างกันไปในแต่ละปี แต่ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นงบเกี่ยวกับการก่อสร้าง จะต้องไป “วิ่งบ” สำหรับปีงบประมาณ 2554 ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดคือ รายการที่ 17 ในผังข้างต้น ในชื่อ “พัฒนาอปท.กรณีเร่งด่วน” จำนวน 8,142 ล้านบาท ซึ่งมีสามโครงการย่อยคือ พัฒนาทางหลวงท้องถิ่น (ถนนไร้ฝุ่น) ลานกีฬาเอนกประสงค์ และตามยุทธศาสตร์การพัฒนาอปท.²⁶ งบก้อนนี้มีปัญหาเป็นพิเศษ เนื่องจากที่มาของงบประมาณนี้เกิดขึ้นจากการแปรญัตติโดยสภาผู้แทนฯ ตัดทอนงบประมาณในส่วนที่เป็นงบอุดหนุนกำหนดวัตถุประสงค์จำนวน 12 รายการ เช่นโครงการอาหารกลางวัน ศูนย์เด็กและโรงเรียนถูกปรับลด 1,307 ล้านบาท งบชดเชยรายได้ที่ลงในห้าจังหวัดชายแดนภาคใต้จำนวน 972 ล้านบาทถูกตัดออกหมด เป็นต้น โดย

²⁶ ผู้ที่เกี่ยวข้องในวงการอปท.ท่านหนึ่งชี้ว่า ระดับความเข้มข้นในกิจกรรม “วิ่งบ” กับรายการต่างๆ ในงบอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นไม่เท่ากัน จุดสังเกตคือ รายการที่เกี่ยวกับการจัดซื้อ-จัดจ้าง เช่นซื้อครุภัณฑ์ จ้างเหมาก่อสร้าง ดังในรายการที่ 7 ก่อสร้างศูนย์เด็กเล็ก (312.92 ล้าน) และรายการที่ 8 ครุภัณฑ์การศึกษาโรงเรียนท้องถิ่น (101.58 ล้าน) ก็จะต้องวิ่งบอย่างเข้มข้นเช่นเดียวกับรายการที่ 17 ข้างต้น ส่วนการวิ่งบเช่นรายการที่ 3-5 ในผังจะมีความเข้มข้นต่ำ เพราะค่าใช้จ่ายแต่ละรายการมีสูตรค่อนข้างตายตัวในการจัดสรรงบประมาณ

12 โครงการนี้ถูกตัดงบประมาณเป็นเงิน 8,142 ล้านบาท ในอีกทางหนึ่ง นักการเมืองกลุ่มนี้ “ประสาน” ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตั้งของบประมาณจำนวนที่เท่ากันไว้รองรับที่ถูกปรับลด²⁷ และกลายเป็นรายการที่ 17 ในท้ายที่สุด การถูกตัดงบประมาณส่วนนี้ก่อปัญหาให้กับอปท.โดยตรง เช่น โครงการอาหารกลางวันและนม ซึ่งอปท.มีค่าใช้จ่ายรายหัวที่ชัดเจน เมื่อถูกตัดงบแล้ว อปท.ก็จะไม่มีงบประมาณพอจ่ายทางอปท.จึงเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีรับผิดชอบ เพราะกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานของรัฐบาล แต่ไปทำการ “สมยอม” กับ ส.ส.ที่แปรญัตติ ทั้งๆ ที่บงทั้งหมดผ่านการอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรีมาก่อนแล้ว นายกรัฐมนตรีก็ปฏิเสธจึงรับขั้นต้นว่า จะนำงบกลางจำนวน 7 พันล้านบาทมาชดเชย ซึ่งก็ยังไม่เพียงพอ²⁸

ดังที่กล่าวแล้วว่า อปท.ต้อง “วิ่งบ” กับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสาเหตุสำคัญเกิดจากหลักเกณฑ์การจัดสรรที่สร้างแรงจูงใจให้อปท.ต้องวิ่งบ ตัวอย่างเช่นประกาศหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนรายการ

พัฒนาอปท.กรณีเร่งด่วนปีงบประมาณ 2552²⁹ ซึ่งมีวงเงินสูงถึง 12,000 ล้านบาทนั้น กำหนดหลักเกณฑ์, ประเภทโครงการที่จะได้รับการจัดสรร และกลไกการพิจารณาโครงการไว้อย่างหลวมๆ กว้างๆ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวางในการตัดสินใจให้อปท.แห่งใดแห่งหนึ่งได้หรือไม่ได้รับการจัดสรร ดังรายละเอียดเฉพาะที่สำคัญต่อไปนี้³⁰

หนึ่ง ประเภทของโครงการที่จะได้รับการจัดสรรมี 6 ประเภทคือ โครงการพระราชดำริ, โครงการตามนโยบายของรัฐบาล, พัฒนาแหล่งน้ำเพื่ออุปโภคหรือเพื่อการเกษตร, พัฒนาเส้นทางคมนาคม, ป้องกันสาธารณภัย, หรือซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ โดยโครงการที่ขอรับการจัดสรรต้องมีลักษณะ “งบลงทุนเฉพาะรายการที่เป็นสิ่งก่อสร้าง” และมีลักษณะ “เร่งด่วนและจำเป็น” ดังนั้น สาระหลักของโครงการที่จะได้รับการพิจารณาคือ ต้องเป็นโครงการที่มีการก่อสร้างเท่านั้น ส่วนสิ่งก่อสร้างนั้นจะสร้างเพื่อการใด เป็นประเด็นรอง เนื่องจากคาดได้ว่า อปท.ทุกแห่งสามารถคัดค้านโครงการที่เข้าข่าย “เร่งด่วนและจำเป็น” ภายใต้อปท.ในหกประเภทข้างต้นได้เสมอ

สอง กลไกการพิจารณาโครงการ กำหนดให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาก่อนการโครงการ

²⁷ การที่ต้องทำเช่นนั้น เนื่องจากส.ส.ไม่มีอำนาจแปรญัตติเป็นการเพิ่มงบประมาณให้แก่โครงการใด มีแต่อำนาจตัดทอนงบประมาณ จึงต้องตัดทอนงบประมาณจากบางแห่ง เพื่อที่จะมีเงินเหลือพอจัดสรรสำหรับรายการที่ให้หน่วยงานของรัฐตั้งงบประมาณรองรับไว้

²⁸ หนังสือที่ ส.ท.ท. (สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย) 339/2554 ลงวันที่ 28 มีนาคม 2554 เรื่อง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจ การกำหนดสัดส่วนรายได้ และกรอบแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนให้อปท. และ หนังสือที่ ส.ท.ท. 516/2554 วันที่ 3 พฤษภาคม 2554 เรื่อง ขอให้ช่วยเหลือกรณีทีสภาผู้แทนราษฎรได้แปรญัตติปรับลดงบประมาณไป 8,142 ล้านบาท

²⁹ เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีประกาศหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนรายการพัฒนาอปท.กรณีเร่งด่วนปีงบประมาณ 2554 ดังนั้นในที่นี้จึงจะใช้ประกาศเรื่องเดียวกันของปีงบประมาณ 2552 ในการวิเคราะห์แนวทางการจัดสรร โดยคาดว่าประกาศปี 2554 จะออกมาในแนวทางเดียวกัน

³⁰ ประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่อง การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับอปท.กรณีเร่งด่วน ปีงบประมาณ พ.ศ.2552 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนพิเศษ 3 ง หน้า 65 วันที่ 8 ม.ค. 2552

ประกอบด้วย ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง³¹, ผู้แทนสมาคมอบจ., ผู้แทนสมาคมเทศบาล, ผู้แทนสมาคมอบต.³², ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการพัฒนาท้องถิ่นที่ประธานกกด.มอบหมายไม่เกิน 5 คน, และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการพัฒนาท้องถิ่นที่อธิบดีกรมส่งเสริมฯ เห็นสมควรไม่เกิน 5 คน เพื่อตรวจสอบโครงการว่ามีความถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด อีกประเด็นที่น่าสังเกตอย่างยิ่งคือ แม้กระทั่งในกรณีที่อปท.เสนอโครงการที่นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ข้างต้นแล้ว แต่เป็นโครงการที่ “จำเป็นเร่งด่วน และเป็นประโยชน์ต่อประชาชน” ก็สามารถยื่นโครงการเพื่อเสนอให้ประธานกกด.เป็นผู้พิจารณาก็ได้

จากองค์ประกอบของคณะกรรมการข้างต้นจะเห็นได้ว่า มีผู้แทนอปท.เพียง 3 คน แต่ประธานกกด.และอธิบดีกรมส่งเสริมฯ แต่งตั้งผู้ทรงฯ ได้อีกฝ่ายละ 5 คน ในขณะที่อธิบดีกรมส่งเสริมฯ แต่งตั้งผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้อีกด้วย จึงอาจสรุปในประการแรกได้ว่า ผู้แทนอปท.เป็นองค์ประกอบข้างน้อยของกรรมการคณะนี้เสมอ เนื่องจากกรรมการ ที่แต่งตั้งโดยฝ่ายรัฐบาลกลางอีกสามส่วนนั้น รวมกันแล้วอย่างน้อยที่สุดมีถึง 11 คน ดังนั้น ความเห็นของฝ่ายอปท.จึงมีน้ำหนักน้อยมากในกรรมการชุดนี้ กฎเกณฑ์เช่นนี้ย่อมสร้างแรงจูงใจให้อปท.แต่ละแห่งต้อง “วิ่งบ” กับฝ่ายรัฐส่วนกลางมากกว่าฝ่ายอปท. ประการที่สอง

³¹ เนื่องจากอปท.มิได้เป็นหน่วยงานราชการ ในขั้นตอนกระบวนการงบประมาณอปท. จึงไม่สามารถขอรับการอุดหนุนได้โดยตรงจากสำนักงบประมาณ ดังนั้น การตั้งงบอุดหนุนเฉพาะกิจจึงต้องให้หน่วยงานรัฐต่างๆ เป็นผู้ขอตั้งวงงบประมาณ อันเป็นที่มาของกรรมการในตำแหน่งนี้

³² เนื่องจากตัวประกาศมิได้ระบุอย่างชัดเจนว่า ตัวแทนตำแหน่งทั้งสี่ข้างต้นนี้มีตัวแทนฝ่ายละกี่คน ผู้วิจัยจึงถือว่า มีฝ่ายละหนึ่งคน

ในกรณีที่ประธานกกด.³³ เป็นนักการเมืองที่อยู่พรรคเดียวกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังเช่นในปี พ.ศ.2552 แล้วพรรคนี้จะมีอิทธิพลสูงมากในการจัดสรรให้อปท.โตได้รับการจัดสรรงบอุดหนุนเฉพาะกิจรายการนี้ เพราะนักการเมืองในสองตำแหน่งนี้สามารถประสานกันได้ว่า จะแต่งตั้งใครเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีจำนวนมากที่สุดในคณะกรรมการ

จากที่อภิปรายข้างต้น อาจสรุปได้ว่าในแต่ละปีงบประมาณนั้น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจจำนวนนับหมื่นล้านบาท มีหลักเกณฑ์ในการจัดสรรที่ไม่ชัดเจน ทำให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ซึ่งก็คือนักการเมืองและข้าราชการในกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถใช้ดุลยพินิจในการเลือกอุดหนุนอปท.แห่งหนึ่งแห่งใดได้อย่างกว้างขวาง กติกาการจัดสรรเช่นนี้ย่อมส่งสัญญาณและสร้างแรงจูงใจอย่างแรงให้ผู้บริหารอปท.ต้อง “วิ่งเข้าหา” สร้างความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับสส.ในพื้นที่ของตน³⁴ และข้าราชการส่วนกลางอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

³³ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจระบุให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกกด.โดยตำแหน่ง แต่อาจมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีท่านใดเป็นประธานแทนก็ได้ ในสภาพการเมือง “ปกติ” นายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะมาจากพรรคเดียวกันเนื่องจากกระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวง “เกรดเอ” ดังนั้น พรรคที่เป็นแกนนำของรัฐบาลก็จะควบคุมกระทรวงนี้ด้วย แต่เมื่อการเมืองไม่อยู่ในสภาพ “ปกติ” ดังเช่นที่เกิดขึ้นในช่วงการจัดตั้งรัฐบาลอภิสิทธิ์ พรรคภูมิใจไทยจึงมีอำนาจต่อรองกับพรรคประชาธิปัตย์สูงกว่าปกติ ทำให้ได้นั่งว่าการกระทรวงมหาดไทย พร้อมกับมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีวิรัตน์ ชาญวิรกุล จากพรรคภูมิใจไทย เป็นประธานกกด. ในปีนี้ด้วย

³⁴ หรือในทางตรงกันข้าม ส.ส.พื้นที่อาจเป็นผู้เข้าหาผู้บริหารอปท.เอง โดยตั้งโครงการเหล่านี้เข้าพื้นที่ท้องถิ่น เพื่อเป็นข้อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับฝ่ายท้องถิ่น เช่น ให้ฝ่ายท้องถิ่นเป็นฐานเสียง หรือเป็นหัวคะแนนให้กับตน

6

รัฐส่วนกลางกับการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น

หรือกล่าวอีกแบบได้ว่า วิธีการจัดสรรงบประมาณเช่นนี้ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นไม่เป็นอิสระจากส่วนกลาง และอาจต้อง “เข้าสังกัด” กับนักการเมืองของพรรคการเมืองระดับชาติ ทั้งๆ ที่ฝ่ายท้องถิ่นอาจจะต้องการรักษา “ความเป็นกลางทางการเมือง” ของตนจากพรรคการเมืองก็ได้³⁵

การจัดสรรงบอุดหนุนเฉพาะกิจในลักษณะข้างต้น ยังอาจสร้างแรงจูงใจให้อปท.ไม่มีความพยายามที่จะแสวงหารายได้จากท้องถิ่นของตนเอง เพราะการ “ต่อสาย” กับผู้มีอำนาจส่วนกลางอาจมีต้นทุนทางการเมืองที่ต่ำกว่าความพยายามในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น ซึ่งอาจทำให้การคลังท้องถิ่นมีแนวโน้มการขาดดุลเชิงโครงสร้าง (Deficit Biased) ก็ได้ นอกจากนี้ วิธีการจัดสรรที่ไม่ชัดเจนข้างต้นย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะก่อให้เกิดความไม่แน่นอนต่อรายได้ท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลต่อการวางแผนงบประมาณและประสิทธิภาพการใช้จ่ายของอปท.ในท้ายที่สุด

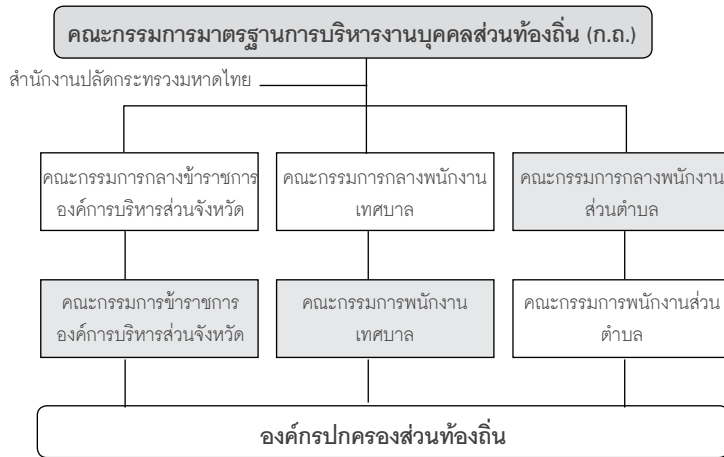
บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นกลไกสำคัญส่วนหนึ่งในการที่จะขับเคลื่อนให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จ (ชลัยพร อมรวัฒนา และคณะ, 2551 : 4-13) ดังนั้น ในช่วงเริ่มต้นของการกระจายอำนาจ ความเป็นอิสระในการบริหารบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงถูกรองรับด้วย รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540³⁶ (มาตรา 284 และ 288) และนำไปสู่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

พ.ร.บ. ดังกล่าวกำหนดให้การบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย คณะกรรมการส่วนท้องถิ่น 3 ระดับ คือ 1) คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) 2) คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก. กลาง) 3) คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก. จังหวัด) โดยกรรมการใน 2) และ 3) จะแบ่งออกเป็นสามส่วนตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท ดังแสดงในแผนภาพ

³⁵ เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่า สส.ฝ่ายรัฐบาลย่อมมีอิทธิพลในการดึงโครงการเข้าพื้นที่ของตัวเองมากกว่า สส.ฝ่ายค้าน ดังนั้น ฝ่ายท้องถิ่นในอีกด้านหนึ่ง จึงมีแรงจูงใจที่จะ “ไม่สังกัดพรรค” ด้วยเช่นกัน เพราะการเข้าสังกัดย่อมมีความเสี่ยงจากการ “แทงม้า” ผิดด้วยเช่นกัน

³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 กำหนดหลักการนี้เช่นเดียวกัน

แผนภาพที่ 2 โครงสร้างคณะกรรมการมาตรฐาน
การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น



ทั้งนี้ การบริหารงานบุคคลภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าว มีส่วนที่ชี้ให้เห็นถึงความไม่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างน้อย 3 ประการคือ **ประการที่หนึ่ง** การครอบงำคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ของรัฐส่วนกลาง เห็นได้จากการที่รัฐส่วนกลางนอกจากจะมีตัวแทนอยู่ในคณะกรรมการแล้ว รัฐส่วนกลางยังเป็นผู้ดำเนินการหลักในการคัดเลือกคณะกรรมการในส่วนอื่นๆ กล่าวคือ บทบัญญัติในพระราชบัญญัติบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดให้คณะกรรมการมีองค์ประกอบสามส่วน ส่วนแรกเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งเป็นตัวแทนจากภาครัฐส่วนที่สอง เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งถูกคัดเลือกจากคณะรัฐมนตรีซึ่งคณะรัฐมนตรีก็เป็นตัวแทนของรัฐส่วนกลาง และส่วนที่สามคือ ผู้แทนคณะกรรมการในระดับต่างๆ (มาตรา 30) (ดูตารางที่ 8) โดยในการคัดเลือกประธานคณะกรรมการ กำหนดให้กรรมการในแต่ละส่วนเสนอรายชื่อ

บุคคลขึ้นมาแล้ว ให้บุคคลเหล่านั้นคัดเลือกกันเอง ภายใต้การดำเนินงานของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (มาตรา 31) ซึ่งการเปิดโอกาสให้รัฐส่วนกลางเข้าเข้ามามีบทบาทในการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกประธาน เท่ากับเปิดโอกาสให้รัฐส่วนกลางเข้ามามีอำนาจในการกำหนดตัวแทนผู้ทรงคุณวุฒิและประธาน ก.ถ.ได้ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นจริง การทำงานของคณะกรรมการย่อมไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ที่ต้องการให้การบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ เพราะฝ่ายรัฐส่วนกลางจะครอบงำการทำงานที่ต่างๆ ของ ก.ถ.

ตารางที่ 8 แสดงองค์ประกอบของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

กรรมการ โดยตำแหน่ง จำนวน 6 คน	ผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน	ผู้แทนคณะกรรมการบริหาร ส่วนบุคคลในแต่ละ ระดับจำนวน 6 คน
<ul style="list-style-type: none"> เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการ สศช. ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น 	<ul style="list-style-type: none"> ด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการ ด้านกฎหมาย 	<ul style="list-style-type: none"> ผู้แทนคณะกรรมการกลางข้าราชการอบจ. ผู้แทนคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ผู้แทนคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล ผู้แทนคณะกรรมการข้าราชการกทม. ผู้แทนคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา ผู้แทนคณะกรรมการพนักงานอปท. อื่น (ถ้ามี)

นอกจากนั้น การกำหนดให้สำนักงาน ก.ถ. อยู่ภายใต้สำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 36) และกำหนดให้หัวหน้าสำนักงาน ก.ถ. ซึ่งเป็นบุคลากรของมหาดไทย เป็นเลขานุการคณะกรรมการชุด ดังกล่าว อาจทำให้การดำเนินงานต่างๆ ถูกครอบงำโดยกระทรวง มหาดไทยได้ การครอบงำ ก.ถ. จากรัฐส่วนกลางย่อมมีผลโดยตรงต่อ ความเป็นอิสระในการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น นอกจากรัฐส่วนกลาง เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงจากการกระจายอำนาจในการบริหาร บุคคลให้ท้องถิ่นแล้ว ภายใต้ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ก.ถ.มีบทบาทที่สำคัญในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุดในการ บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการสร้างมาตรฐาน กำหนด ทิศทางในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์และ เงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้ง พัฒนาบุคลากรของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและคุณภาพ (ดูอำนาจ หน้าที่โดยละเอียดในภาคผนวกตารางที่ 3)

โดยสรุป การเปิดโอกาสให้รัฐส่วนกลางเข้ามามีบทบาทในการ คัดเลือกคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการ คัดเลือกประธาน ให้สำนักงาน ก.ถ. อยู่ภายใต้สำนักงานปลัดกระทรวง มหาดไทย และกำหนดให้หัวหน้าสำนักงาน ก.ถ. เป็นเลขานุการ ก.ถ. เท่ากับเปิดโอกาสให้รัฐส่วนกลางมีอำนาจนำในการบริหารงานและการ ตัดสินใจต่างๆ ของ ก.ถ. ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นจริง ย่อมทำให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการบริหารบุคคลของตนเอง

ประการที่สอง ความเป็นกลางของประธานคณะกรรมการกลาง และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น การที่ พ.ร.บ.

ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดให้ รัฐมนตรี ว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (มาตรา 16 (1), 24 (1), 26 (1)) และกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ (มาตรา 23 (1), 25 (1), 28 (1)) อาจก่อให้เกิดปัญหาการขาดความเป็นกลางในการ ปฏิบัติงานได้ เพราะทั้งรัฐมนตรีและผู้ว่าฯ ต่างเป็นตัวแทนของรัฐส่วน กลาง ซึ่งสอดคล้องกับข้อสรุปผลการศึกษาของ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2546) ที่ชี้ให้เห็นว่า การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น อาจก่อให้เกิดปัญหา การขาดความเป็นกลางและก่อให้เกิดปัญหาในแง่ที่ผู้แทนจากหน่วย ราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่กล้าที่จะเสนอความคิดเห็นที่ ขัดแย้งกับผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งการขาดความเป็นกลางดังกล่าว อาจ นำไปสู่ปัญหาความไม่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้

ประการสุดท้าย จากการศึกษาของ เฉลิมชัย รัตนจันทร์ (ม.ป.ป) ชี้ให้เห็นว่า การที่ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ให้อำนาจคณะกรรมการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมากเกินไปจนขอบเขตที่ รัฐธรรมนูญกำหนด อาจเป็นการละเมิดต่อรัฐธรรมนูญได้ เพราะถ้า พิจารณาตามหลักกฎหมาย รัฐธรรมนูญได้วางหลักการความเป็นอิสระ ให้แก่การบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่นไว้ จะขาดความเป็นอิสระได้เฉพาะที่ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา 288 กล่าวคือ ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 (มาตรา 288) กำหนดให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น มีอำนาจเพียงการแต่งตั้ง การให้พ้นจากตำแหน่ง การโยกย้าย การเลื่อน

ตำแหน่ง การโอนเงินเดือนพิเศษ การลงโทษ แต่ใน พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กลับให้อำนาจคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นในขอบเขตที่กว้างขวางกว่าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น อำนาจในการบรรจุ คัดเลือก กำหนดอัตราเงินเดือน วิธีจ่ายเงินเดือน ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งอำนาจเหล่านี้ควรจะเป็นอำนาจโดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักความเป็นอิสระในการบริหารบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540³⁷

นอกจากปัญหาดังกล่าวแล้ว นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ (2546) ยังได้ชี้ให้เห็นว่า 1) การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ยังขาดความเป็นเอกภาพ เพราะยังมีความทับซ้อนกันของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระดับชาติและระดับจังหวัด และในระดับจังหวัดยังพบว่ามาตรฐานหลักเกณฑ์และแนวทางการปฏิบัติของพนักงานส่วนท้องถิ่นยังไม่สอดคล้องกัน และ 2) ปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการในองค์การบริหารงานบุคคล ที่ไม่มีตัวแทนของพนักงานส่วนท้องถิ่นนั่งอยู่ในคณะกรรมการ³⁸

จากที่กล่าวมา จะเห็นว่า บทบัญญัติใน พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ให้อำนาจคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติและ ยังเปิดโอกาสให้รัฐส่วนกลางเข้ามามีบทบาทครอบงำการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นจริง ย่อมทำให้การบริหารบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดความอิสระ และอาจขัดต่อเจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 ที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลได้

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดหลักการนี้เช่นเดียวกัน

³⁸ จากปัญหาดังกล่าว ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จึงกำหนดให้คณะกรรมการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น ต้องประกอบด้วยตัวแทนที่มาจากราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (มาตรา 288)

ผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้อำนาจนำของรัฐส่วนกลาง

การกระจายอำนาจในห้วงทศวรรษที่ผ่านมา แม้จะยังมีข้อจำกัดอยู่มาก แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆแห่งกลับสามารถผลิตนวัตกรรมบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรมและเห็นผล พร้อมทั้งยังได้รับความเชื่อถือและความพอใจในบริการเพิ่มขึ้นจากประชาชน ในขณะที่เดียวกัน แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะถูกกำกับอย่างเข้มงวดจากรัฐส่วนกลาง แต่ปัญหาการทุจริตก็ยังคงดำรงอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนนี้จึงจะอภิปรายประเด็นข้างต้นไล่เรียงไปตามลำดับ

7.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับนวัตกรรมในการผลิตบริการสาธารณะ

ในการผลิตบริการสาธารณะ พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆแห่งแสดงให้เห็นถึงศักยภาพในการผลิตบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองต่อประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังตัวอย่างนวัตกรรมที่จะกล่าวถึง 2 ด้าน ต่อไปนี้

1) **ด้านนวัตกรรมในการศึกษา** เช่น กรณีห้องสมุดชายหาดเคลื่อนที่ของเทศบาลนครสงขลา ที่ได้ดำเนินการโดยมีเป้าหมายเพื่อเป็นการสร้างแหล่งความรู้ ความบันเทิงให้กับเยาวชน เป็นแหล่งพักผ่อน

ให้กับประชาชน และเป็นสื่อกลางในการทำกิจกรรมร่วมกันในครอบครัวหรือกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลบางนอน จังหวัดระยอง ซึ่งร่วมกับโรงเรียนประถมศึกษา จัดค่ายเยาวชนจินตคณิต เพื่อแก้ปัญหาการขาดทักษะด้านคณิตศาสตร์ของเด็กนักเรียนในพื้นที่ ผลปรากฏว่าเด็กนักเรียนที่ผ่านการอบรมดังกล่าวมีผลสัมฤทธิ์ทางคณิตศาสตร์ดีขึ้น ในกรณีสุดท้าย เทศบาลเมืองท่าโขลง จังหวัดปทุมธานี สร้างศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขึ้น เพื่อที่จะรองรับปริมาณเด็กนักเรียนที่เพิ่มขึ้นมาก จนโรงเรียนอนุบาลและศูนย์เด็กเล็กของรัฐในพื้นที่ไม่สามารถรองรับได้ โดยในการจัดการศึกษาไม่มีการคิดค่าธรรมเนียมจากผู้ปกครอง ซึ่งสามารถช่วยแบ่งเบาภาระของผู้ปกครองและทำให้เด็กยากไร้ได้เข้าถึงโอกาสทางการศึกษา (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2548 : 31-42)

2) **ด้านนวัตกรรมในการสร้างสรรค์การบริการสาธารณะท้องถิ่น** เช่น กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยยายจิว จังหวัดชัยภูมิ ที่จัดตั้งกองทุนหมู่บ้านเอื้ออาทร เพื่อที่จะแก้ปัญหาประชาชนในตำบล ซึ่งมีฐานะยากจนและประสบกับปัญหาการขาดแคลนการดูแลเอาใจใส่ ทั้งต่อเด็กเล็ก คนชรา ผู้พิการ ผู้เจ็บป่วย และในกรณีที่ประสบปัญหาภัยพิบัติต่างๆ โดยมีการสหบทุนร่วมกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนในพื้นที่โดยเงินที่ได้มาจะนำไปจัดสรรเพื่อการดูแลกลุ่มบุคคลที่ได้กล่าวไปในเบื้องต้น เป็นต้น (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2548: 173-174)

นอกจากนวัตกรรมทั้ง 2 ด้านที่ได้กล่าวไป ยังมีนวัตกรรมในการผลิตบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกหลายๆด้านที่ยังมิได้กล่าวถึง เช่น ด้านการสาธารณสุข ด้านการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชุมชน ด้านการดูแลสิ่งแวดล้อม

ด้านการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วม³⁹ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้อย่างเป็นรูปธรรมและประสบผลสำเร็จพร้อมกันนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆแห่ง ยังมีโครงการหรือกิจกรรมที่มีความเป็นเลิศในด้านต่างๆ เช่น ความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านการเสริมสร้างสันติสุขและความสมานฉันท์ และด้านการเสริมสร้างเครือข่าย รัฐ เอกชน และประชาสังคม เป็นต้น ซึ่งในทุกๆ ปี สถาบันพระปกเกล้าก็จะมีกรมอบรางวัลดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีคุณสมบัติเข้าหลักเกณฑ์⁴⁰

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่า แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะขาดความเป็นอิสระในการใช้เครื่องมือต่างๆ ในการผลิตบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อประชาชนในพื้นที่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆแห่งก็ได้แสดงให้เห็นถึงศักยภาพและความพร้อมในการผลิตบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อประชาชนได้เป็นอย่างดี

7.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสายตาของประชาชน

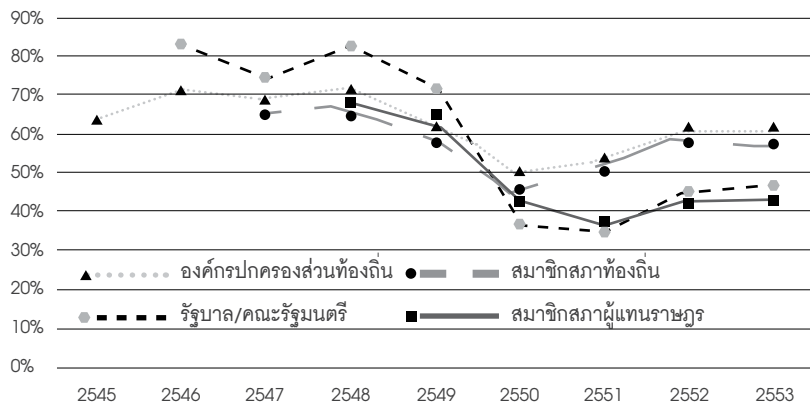
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ถือได้ว่าเป็นหน่วยงานใหม่ที่มิพบทาบต่อการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น (ยกเว้นเทศบาล) โดยประชาชนจะเชื่อถือไว้วางใจหรือเชื่อมั่นต่อการทำงาน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับผลงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปฏิบัติไว้ จากผลการสำรวจของสถาบันพระปกเกล้าพบว่า ประชาชนมีความเชื่อมั่นในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น จากร้อยละ 63.5 ในปี 2545 เป็นร้อยละ 71.8 ในปี พ.ศ.2548 หลังจากนั้น ความเชื่อมั่นในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระดับลดลง สอดคล้องกับสถาบันอื่นๆ ซึ่งเป็นผลมาจากวิกฤติทางการเมืองไทย ที่ก่อตัวขึ้นในห้วงเวลานั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบความเชื่อมั่นในการทำงานของรัฐบาล/คณะรัฐมนตรีกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสายตาประชาชน จะพบว่าระดับความเชื่อมั่นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในระดับที่สูงกว่า และการลดลงของระดับความเชื่อมั่นในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในระดับที่ต่ำกว่ารัฐบาล/คณะรัฐมนตรี โดยในปี พ.ศ.2553 ความเชื่อมั่นของประชาชนท้องถิ่นต่อรัฐบาล/คณะรัฐมนตรีอยู่ที่ร้อยละ 47.4 ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ที่ร้อยละ 59.7 สำหรับระดับความเชื่อมั่นของประชาชนต่อสมาชิกสภาท้องถิ่น เมื่อเทียบกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พบว่า มีระดับสูงกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จากปี 2550-2553 (ดูกราฟที่ 1)

³⁹ ดู วีรศักดิ์ เครือเทพ. (2548). นวัตกรรมสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ :สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

⁴⁰ ดู ฐานข้อมูลรางวัลพระปกเกล้า <http://www.kpi.ac.th/kpiaaward/>

กราฟที่ 1 แสดงระดับความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนต่อสถาบันต่างๆ ระหว่างปี 2545-2553



ที่มา : ผู้วิจัย ข้อมูลจากสถาบันพระปกเกล้า, 2553

หมายเหตุ : สมาชิกสภาท้องถิ่น ไม่มีข้อมูลในปี 2545-2546 รัฐบาล/คณะรัฐมนตรี ไม่มีข้อมูล ปี 2545 และ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีข้อมูลในปี 2545 และ 2547

ในขณะที่ความพึงพอใจต่อการใช้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากผลการสำรวจของสถาบันพระปกเกล้า ตั้งแต่ปี พ.ศ.2548-2553 พบว่าอยู่ในระดับที่มากกว่าร้อยละ 80 มาโดยตลอด โดยในปี พ.ศ.2548 มีระดับความพึงพอใจในการใช้บริการอยู่ที่ร้อยละ 87.2 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 89.7 ในปี พ.ศ.2553 (สถาบันพระปกเกล้า, 2553)

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่า แม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีข้อจำกัดมากมายในการผลิตบริการสาธารณะ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังสามารถได้รับความเชื่อมั่นและความพอใจต่อการใช้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่ค่อนข้างสูง

7.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการทุจริต

การทุจริต เป็นปัญหาหนึ่งที่ทำให้เกิดภาพลักษณ์ทางลบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นได้จากพาดหัวข่าวเรื่องราวการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านสื่อกระแสหลักที่มีมาอย่างต่อเนื่อง⁴¹ และเมื่อดูสถิติการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำนักงาน ป.ป.ช. ได้รวบรวมระหว่างปี พ.ศ.2543-2550 พบว่ามีเรื่องร้องเรียนต่อบุคลากร (ผู้บริหาร สมาชิกสภา พนักงาน) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งสิ้น 5,508 เรื่อง เกี่ยวข้องกับผู้ถูกกล่าวหาจำนวน 9,467 ราย (ดูตารางที่ 9)

ตารางที่ 9 แสดงการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี 2543-2550

ลำดับ	หน่วยงาน	ถูกกล่าวหาว่ากระทำ การทุจริต(เรื่อง)	ผู้ถูกกล่าวหา (ราย)
1	องค์การบริหารส่วนตำบล	3,235	5,778
2	เทศบาล	1,705	2,766
3	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	283	411
4	กรุงเทพมหานคร	273	442
5	เมืองพัทยา	12	40

ที่มา : สำนักงาน ป.ป.ช. (2550) อ้างถึงใน โกวิทย์ พวงงาม, 2550

⁴¹ ดังเช่นพาดหัวข่าวต่อไปนี้ แฉทุจริตปี'52 อปท. แชมป์โกง สูญร่วม 2 พันล้าน (ไทยโพสต์), อปท. แชมป์ถูกยื่นร้องทุจริต (ข่าวสด), อปท.ครองแชมป์โกง ดับเพลิงดู ปปช. จัด อสส. (ไทยโพสต์), ป.ป.ช.—สดง. ล่าทุจริตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ผลาญงบประมาณล้าน (ผู้จัดการ),เตรียมตั้ง ป.ป.ช. จังหวัด เชือดอปท. ทุจริต (คมชัดลึก), ป.ป.ช. ลุยล้างทุจริตท้องถิ่น มีมติฟันอดีตนายกเล็กเทศบาลสุราษฎร์-อดีตนายก อบจ.มหาสารคาม(มติชน)

โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับองค์การบริหารส่วนตำบลมีสถิติ การร้องเรียนการทุจริตมากที่สุด

การที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีสถิติเรื่องการร้องเรียนการทุจริต มากที่สุด ส่วนหนึ่งอาจเกิดจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับ ดังกล่าวมีจำนวนมากกว่าจำนวนท้องถิ่นในระดับอื่นๆ (ปัจจุบันมี อบต. 5,767 แห่ง) และการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวม ยังคงมี เรื่องราวการทุจริตเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ⁴² เราอาจคาดหมายถึงสาเหตุคร่าวๆ ได้ว่า **หนึ่ง** เกิดจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีภาระงานและ งบประมาณเพิ่มขึ้น ทำให้โอกาสในการทุจริตสูงขึ้นตาม **สอง** อาจเกิดจาก การกำกับตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้งองค์กรอื่นๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง) ที่ไม่มีประสิทธิภาพทั้งในแง่ กฎเกณฑ์การกำกับตรวจสอบและการบังคับใช้ แม้ว่ากฎหมายจัดตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะให้อำนาจในการตรวจสอบไว้ในระดับสูง ก็ตาม

โดยสรุป แม้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย จะขาดความเป็น อิสระในการใช้เครื่องมือต่างๆ ในการผลิตบริการสาธารณะเพื่อตอบสนอง ต่อประชาชนในพื้นที่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆ แห่งก็ได้ แสดงให้เห็นถึงศักยภาพและความพร้อมในการผลิตบริการสาธารณะเพื่อ

ตอบสนองต่อประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรมและเห็นผล พร้อมกันนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนเพิ่มขึ้นและ ประชาชนมีความพอใจในการใช้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับสูง อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงมีปัญหา เรื่องการทุจริต ซึ่งอาจเป็นตัวชี้วัดคร่าวๆ ได้ว่า การให้อำนาจรัฐ ส่วนกลางกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่าง “ครอบจักรวาล” ในรูปแบบปัจจุบันยังไม่สามารถแก้ปัญหาการทุจริตขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นได้

⁴² จากการรวบรวมสถิติกรณีทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างปี พ.ศ.2544-2552 ของ ป.ป.ช. พบว่ามีเรื่องร้องเรียน จำนวน 7,452 เรื่อง มีผู้ถูกกล่าวหา 13,686 ราย (คม ชัด ลึก)

8

ที่มาและความเป็นอิสระ ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (ฉบับที่ 2 แก้ไขปี พ.ศ.2549) กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) ให้มาจากสามส่วนคือ ผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ ดังแสดงในตาราง 10 โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน และให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ที่สำคัญคือ การจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดสรรภารกิจในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่น ท้องถิ่นกับท้องถิ่น จัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับท้องถิ่น และท้องถิ่นด้วยตนเอง นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่อื่นๆ อีกรวม 16 ข้อ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตราที่ 12 (ดูตารางที่ 4 ในภาคผนวก) จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะเห็นว่าคณะกรรมการฯ มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่อปท. กล่าวอีกแบบคือ กกถ.เป็นหัวใจหลักในการขับเคลื่อนและควบคุมทิศทางของการกระจายอำนาจ การทำงานของคณะกรรมการชุดดังกล่าว จะบรรลุเจตนารมณ์ในการกระจาย

ตารางที่ 10 แสดงองค์ประกอบของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรรมการโดยตำแหน่ง (12 คน)	กรรมการผู้แทน องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น (12 คน)	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (12 คน)
<ul style="list-style-type: none"> • กระทรวงมหาดไทย <ul style="list-style-type: none"> - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย - ปลัดกระทรวงมหาดไทย - อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น • กระทรวงการคลัง <ul style="list-style-type: none"> - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง - ปลัดกระทรวงการคลัง • กระทรวงศึกษาธิการ <ul style="list-style-type: none"> - ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ • กระทรวงสาธารณสุข <ul style="list-style-type: none"> - ปลัดกระทรวงสาธารณสุข • สำนักนายกรัฐมนตรี <ul style="list-style-type: none"> - เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา - เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ - เลขานุการ ก.พ. - ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ 	<ul style="list-style-type: none"> • องค์การบริหารส่วนจังหวัด <ul style="list-style-type: none"> - นายก อบจ. - นายก อบจ. • เทศบาล <ul style="list-style-type: none"> - นายกเทศมนตรี - นายกเทศมนตรี - นายกเทศมนตรี • องค์การบริหารส่วนตำบล <ul style="list-style-type: none"> - นายก อบต. - นายก อบต. - นายก อบต. • องค์กรรูปแบบพิเศษ <ul style="list-style-type: none"> - ผู้ว่าฯ กทม. - นายกเมืองพัทยา 	<ul style="list-style-type: none"> - ด้านบริหารราชการแผ่นดิน - ด้านการพัฒนาท้องถิ่น - ด้านเศรษฐศาสตร์ - ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น - ด้านกฎหมาย

อำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองมากน้อยเพียงใด ปัจจัยหนึ่งย่อมขึ้นกับที่มาของคณะกรรมการตัวแทนในส่วนต่างๆว่า มีความเป็นอิสระเพียงพอที่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของภาคส่วนนั้นๆ อย่างแท้จริงหรือไม่

ความเป็นอิสระของกรรมการในภาคส่วนต่างๆ ส่วนหนึ่งพิจารณาได้จากกระบวนการคัดเลือกคณะกรรมการ ในกรณีของภาครัฐ ตัวแทนที่จะเข้ามาเป็นคณะกรรมการเป็นตัวแทนโดยตำแหน่ง ในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนมาจากการให้ผู้บริหารท้องถิ่นคัดเลือกกันเอง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด และกรณีสุดท้ายผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายต้องการให้กรรมการส่วนนี้มีความเป็นกลาง มีความอิสระ⁴³ ได้มาจากการสรรหาโดยเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

ตามประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกกรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และฉบับแก้ไข พ.ศ.2546 กำหนดให้การคัดเลือกผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานจัดประชุมผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับดังกล่าว เพื่อทำการคัดเลือกกันเองในแต่ละจังหวัด (ข้อ 9 (1) (ข)) แล้วให้อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประธาน

⁴³ ดังนั้น ในบางเรื่องจึงอาจตัดสินใจเข้าข้างรัฐบาล และบางเรื่องก็ตัดสินใจเข้าข้างท้องถิ่นตามความเหมาะสม (สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2546 :109)

จัดประชุมตัวแทนดังกล่าวเพื่อทำการคัดเลือกกันเอง (ข้อ 9 (2)) ส่วนอบจ. ให้อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประธานจัดประชุมเพื่อให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดคัดเลือกกันเอง (ข้อ 2)

สำหรับกรณีการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ ให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ (คสว.) ประกอบด้วย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกรรมการ (ข้อ 15) โดย คสว. ทำหน้าที่เสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้นายกรัฐมนตรีพิจารณา ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นชอบ ให้คสว. สรรหารายชื่อใหม่จนกว่านายกรัฐมนตรีจะเห็นชอบ (ข้อ 18)

จากหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกดังกล่าว จะเห็นว่าภาครัฐมีบทบาทค่อนข้างสูงในกระบวนการคัดเลือกผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีบทบาทสูงมาก ในกรณีการสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการสรรหามีแต่ตัวแทนของภาครัฐเท่านั้น และผู้ได้รับการเสนอชื่อยังต้องได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีในท้ายที่สุดด้วย การที่ภาครัฐมีบทบาทค่อนข้างสูงในการคัดเลือกผู้แทนอปท.และผู้ทรงคุณวุฒิ เท่ากับเปิดโอกาสให้รัฐสามารถกำหนดตัวผู้แทนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิได้ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นจริง ย่อมทำให้ปฏิบัติงานของคณะกรรมการไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและขาดความเป็นอิสระจากรัฐ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงในการกระจายอำนาจให้แก่อปท.

9. บทสรุป

นอกจากความเป็นอิสระของคณะกรรมการฯ ในแง่ที่มาแล้ว กรรมการกกต.ท่านหนึ่ง⁴⁴ เห็นว่า คณะกรรมการต้องทำงานภายใต้ข้อจำกัดอย่างน้อย 2 ข้อคือ 1) คณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจสั่งการให้หน่วยงาน ราชการปฏิบัติตาม มีอำนาจเพียงการเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งกรม.อาจจะเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยก็ได้ 2) สถานะของสำนักงาน ที่เป็นเพียงสำนักงานอยู่ในสังกัดของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำให้มีข้อจำกัดทั้งทางด้านบุคลากรและงบประมาณ ซึ่งทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นไปได้ยาก และขาดการทำงานเชิงรุกอีกด้วย

จากการอภิปรายทั้งหมดข้างต้น อาจสรุปประเด็นหลักๆ ได้ดังต่อไปนี้

9.1 สรุปสาระสำคัญ

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 ในฐานะแม่บททางสถาบันของสังคมการเมืองไทย (Meta-Institution) ซึ่งก็คือกติกาของการสร้างกฎ-กติกาในระดับรองๆ ลงมา กำหนดอย่างชัดเจนว่า รัฐส่วนกลางจะต้องกระจายอำนาจทั้งด้านการเมืองและการคลัง ให้ท้องถิ่นปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน และบังคับด้วยว่า “การกำกับดูแลองค์กรส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็น...ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น...มิได้” (มาตรา 282) กติกาแม่บทข้อนี้ถูกสืบทอดในมาตรา 281 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 แม้ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการรัฐประหาร พ.ศ.2549 ก็ตาม การณ์กลับปรากฏว่ากฎ-กติกากการกระจายอำนาจในระดับรอง ซึ่งบัญญัติในกฎหมายการปกครองท้องถิ่นหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายจัดตั้งอปท.ทั้งสามฉบับ แม้จะมีการแก้ไขหลายครั้ง แต่ก็ยังละเมิดหลักการของกติกาแม่บทต่อไป ในแง่ที่การกำกับดูแลองค์กรท้องถิ่นจากรัฐส่วนกลาง ไม่เป็นไปตามสาระหลักแห่งการปกครองตนเอง

⁴⁴ สัมภาษณ์ จศ.ดร.สกนธ์ วรรณวัฒนา วันที่ มิ.ย. 2554

ตามเจตนารมณ์ของคนท้องถิ่น ดังนั้น รัฐธรรมนูญไทยจึงมิได้มีสภาพบังคับในฐานะที่เป็นกฎแห่งการสร้างกฎที่แท้จริง

การละเมิดกติกาแม่บทข้างต้น ปรากฏอย่างชัดเจนในกฎหมายจัดตั้งองค์กรท้องถิ่นทั้งสามระดับ และถูกตอกย้ำด้วย พ.ร.บ.เข้าชื่อถอดถอน และ พ.ร.บ.การยื่นเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น กฎหมายทั้งห้าฉบับ ในฐานะกฎ-กติการะดับรอง ได้สร้างโครงกรอบแรงจูงใจ (Incentive Matrix) ให้ผู้เล่นในองค์การปกครองท้องถิ่นมีพฤติกรรมไปในทิศทางที่ต้องรับผิดชอบ (Accountable) ต่อรัฐส่วนกลางมากกว่าการรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่น โดยที่ระดับของความรับผิดชอบต่อรัฐของอบต.อยู่ในระดับสูงสุด รองลงมาคือเทศบาลและอบจ.ตามลำดับ และในขณะเดียวกันอบต.ก็รับผิดชอบต่อประชาชนสูงสุดด้วย ส่วนอบจ.นั้นรับผิดชอบต่อประชาชนในระดับต่ำสุด ทั้งหมดนี้มีนัยยะว่า อิทธิพลของในการกำหนดนโยบายท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนท้องถิ่นมีน้อยกว่ารัฐส่วนกลางด้วย

สาเหตุที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องรับผิดชอบต่อรัฐมากกว่าประชาชน และในขณะเดียวกันก็มีระดับการรับผิดชอบต่อประชาชนสูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น เนื่องจาก พ.ร.บ.จัดตั้งอบต.ให้อำนาจกำกับ-ควบคุมแก่กระทรวงมหาดไทยสูงที่สุด ตัวอย่างเช่น นายอำเภอ-ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจตั้งแต่การสอบสวน ระวังการปฏิบัติราชการ ยุบสภา และสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ยิ่งไปกว่านั้น การใช้อำนาจเหล่านี้มีลักษณะ “ครอบจักรวาล” ในแง่ที่กลไกมหาดไทยสามารถใช้ดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวาง และเกือบจะไม่มีข้อจำกัดในการใช้อำนาจเลย รวมทั้งยังมีลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาดอีกด้วย นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นทั้งผู้กล่าวหา ผู้สอบสวน และเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจสั่งลงโทษ โดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของอบต.ไม่

สามารถอุทธรณ์ได้ อีกตัวอย่างหนึ่งคือ นายอำเภอและผู้ว่าราชการมีอำนาจอนุมัติและยับยั้ง ไม่ให้ประกาศใช้ร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบัญญัติอื่น ๆ ซึ่งผ่านการพิจารณาของสภาอบต.แล้ว อันเป็นการแทรกแซงกระบวนการกำหนดนโยบายในระดับที่ละเมิดหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นอย่างยิ่ง ดังนั้น อำนาจที่เข้มข้นในระดับข้างต้นย่อมสร้างแรงจูงใจสูงมากให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของอบต. ต้องสยบยอมต่ออำนาจของรัฐส่วนกลาง ทั้งๆ ที่เขาเข้าสู่ตำแหน่งจากการเลือกตั้งของประชาชน

ในอีกด้านหนึ่งของโครงกรอบแรงจูงใจ ซึ่งกำกับพฤติกรรมของอบต.ให้รับผิดชอบต่อประชาชนนั้น ประกอบด้วย กลไกสองด้านคือ **หนึ่ง** กลไกการเลือกตั้ง เนื่องจากเขตเลือกตั้งอบต.มีขนาดเล็ก ในขณะที่เดียวกันทำนบการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง ทั้งในแง่คุณสมบัติผู้สมัคร และต้นทุนรวมในการหาเสียงก็ต่ำที่สุด เมื่อเทียบกับกรณีของอบจ.เทศบาล และส.ส. ทำให้การแข่งขันในสนามอบต.เข้มข้นมาก ประกอบกับการที่โครงสร้างความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างผู้บริหารและสภาอบต.ในทางปฏิบัติ ทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายสภามากกว่าอีกแบบคือ ฝ่ายบริหารของอบต.มีความเข้มแข็งมากกว่าฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาเสียอีก (Super-strong Executives) ในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็มีเสถียรภาพสูงกว่าฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาอีกด้วย เนื่องจากสภาอบต.ไม่มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจนายกอบต. ในแง่นี้ความรับผิดชอบของนายกอบต.ต่อผู้เลือกตั้งจึงมีความชัดเจน-โปร่งใสมากกว่าระบบรัฐสภา เพราะนายกอบต.ไม่สามารถอ้างได้ว่า การที่ตนมีผลงานไม่ดีเท่าที่ควรนั้นเกิดจากการขัดขวางของเสียงส่วนใหญ่ในสภาอบต. สาเหตุทั้งหมดข้างต้นทำให้ออบต. ซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นมีความใกล้ชิด

กับประชาชนมากที่สุด ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนมากที่สุดเมื่อเทียบกับ
อปท.อีกสองประเภท

สอง กลไกการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและการเข้า
ชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น กลไกทั้งสองนี้ถูกออกแบบให้เป็นกลไกเสริม
การเลือกตั้ง เพื่อให้อบต.รับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น และเพิ่มการมีส่วน
ร่วมทางการเมืองของประชาชน อย่างไรก็ตาม ด้วยเงื่อนไขต่างๆ ที่
กฎหมายกำหนดให้ประชาชนจะต้องปฏิบัติ หากต้องการใช้กลไกทั้งสอง
นั้น ถูกออกแบบโดยไม่ได้คำนึงถึงต้นทุนธุรกรรมจำนวนมากที่ประชาชน
ต้องแบกรับ ทำให้กลไกเหล่านี้ไม่มีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ ดังนั้น
นอกจากกลไกการเลือกตั้งแล้ว กลไกอื่นทางกฎหมายที่จะบังคับให้
ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของอปท.รับผิดชอบต่อประชาชนในเขตเลือกตั้ง
ของตัวเองนั้นแทบจะไม่มีผลในทางปฏิบัติเลย ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้อาจ
ทำให้กล่าวอ้างได้ว่า โครงกรอบแรงจูงใจ ซึ่งกำหนดขึ้นจากกฎหมาย
ระดับ พ.ร.บ.หลายฉบับนั้น อาจทำให้อบต.มีพฤติกรรมที่รับผิดชอบต่อรัฐ
ส่วนกลางมากกว่ารับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่น⁴⁵

⁴⁵ ผู้เขียนเห็นว่า ข้อความนี้สามารถปรับใช้กับองค์กรท้องถิ่นระดับเทศบาลและอบจ.ในระดับ
ความเข้มข้น (degree) ที่แตกต่างกันได้ด้วยกล่าวคือ เมื่อเทียบกับอบต.แล้ว อบจ.รับผิดชอบต่อ
ทั้งรัฐส่วนกลางและประชาชนน้อยที่สุด เนื่องจาก หนึ่ง กฎหมายจัดตั้งอบจ.ให้อำนาจกำกับ
แกมหาดไทยน้อยกว่าในกรณีของอบต.มาก สอง เขตเลือกตั้งที่ใหญ่ระดับจังหวัด ทำให้เกิด
ก) คะแนนเสียงของประชาชนหนึ่งคนมีผลน้อยมากต่อการกำหนดว่าผู้สมัครคนใดจะชนะการ
เลือกตั้ง ข) มีต้นทุนธุรกรรมที่สูงมาก ๆ ในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นและการ
ถอดถอน ทั้งก) และ ข) ทำให้กลไกการรับผิดชอบต่อประชาชนของอบจ.อ่อนแรงแรงมาก ส่วนระดับ
การรับผิดชอบของเทศบาลต่อรัฐและประชาชนนั้นขึ้นกับขนาดของเทศบาล ยิ่งเทศบาลมีขนาด
ใหญ่เช่น เทศบาลนคร ระดับความรับผิดชอบจะเข้าใกล้อบจ. ส่วนเทศบาลตำบลระดับความรับ
ผิดจะเข้าใกล้อบต.

นอกจากอำนาจการกำกับควบคุมอปท.ตามกฎหมายจัดตั้งของ
อปท.แล้ว รัฐส่วนกลางยังกำกับการทำงานของอปท.ผ่านการจัดสรร
งบประมาณให้แก่ท้องถิ่นอีกด้วย การกำกับด้านงบประมาณนี้มีสอง
ลักษณะคือ วงเงินและประเภทของวงเงินงบประมาณ ใน**ประการแรก**
เนื่องจากอปท.จัดหารายได้จากท้องถิ่นของตัวเองได้เพียง 10% ของรายได้
อปท.ทั้งหมดเท่านั้น ทำให้รายได้อีกประมาณ 90% ต้องขึ้นต่อการ
จัดสรรจากคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น (กกด.) ซึ่งรัฐบาล
กลางมีอำนาจนำในกกด. ในระดับต่างๆ กัน ตามแต่ประเภทของรายได้
สามแบบดังนี้คือ ก) รายได้ประเภทรัฐจัดเก็บให้ ขนาดของวงเงินนี้ขึ้น
กับการจัดสรรของกกด.น้อยที่สุด ข) ประเภทรัฐแบ่งให้ กกด.มีอำนาจ
จัดสรรวงเงินสูงขึ้น ค) ประเภทเงินอุดหนุน กกด.มีอำนาจจัดสรรสูงสุด
หรือกล่าวโดยรวมได้ว่า วงเงินรายได้ประมาณ 90% ของอปท.จะมียอด
รวมเท่าไรขึ้นกับการจัดสรรที่รัฐบาลกลางมีอำนาจนำ

ประการที่สอง อปท.มีอิสระในการใช้จ่ายรายได้ทั้งสี่ประเภทไม่
เท่ากัน รายได้ประเภทเงินอุดหนุนนั้นอปท.มีความเป็นอิสระในการใช้
จ่ายน้อยที่สุด กว่าครึ่งหนึ่งของรายได้ประเภทนี้คือส่วนของเงินอุดหนุน
เฉพาะกิจ ซึ่งคิดเป็น 20% ของรายได้ทั้งหมดของอปท.นั้น อปท.
กลับไม่มีอิสระในการกำหนดเลยว่า จะนำรายได้ส่วนนี้ไปใช้จ่ายอะไร
แต่กลับต้องใช้จ่ายตามรายการที่กำหนดมาแล้วจากรัฐส่วนกลาง ซึ่งมาก
กว่าครึ่งหนึ่งของงบเฉพาะกิจนี้เป็นงบประมาณสำหรับ “นโยบายหาเสียง”
ของรัฐบาลที่มีอำนาจในขณะนี้ ส่วนวงเงินอีกนับหมื่นล้านบาทของ
งบเฉพาะกิจนั้น นอกจากจะถูกกำหนดล่วงหน้าแล้วว่า อปท.ต้องเอาไป
ใช้จ่ายอะไรบ้าง กฎเกณฑ์การจัดสรรเงินก้อนนี้ให้แก่อปท.แต่ละแห่งนั้น
ยัง “จงใจ” ออกแบบให้มีลักษณะที่กว้างๆ หลวมๆ ทำให้อปท.แต่ละแห่ง

ต้อง “วิ่งงบประมาณ” ซึ่งหมายความว่านักการเมืองท้องถิ่นต้อง “เข้าสังกัด” ต่อสายกับนักการเมืองระดับชาติ และ/หรือสร้างสายสัมพันธ์กับข้าราชการของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อดึงงบประมาณสู่ท้องถิ่นตน

นอกจากขาดความเป็นอิสระด้านการคลังเท่าที่ควรแล้ว บทบัญญัติใน พ.ร.บ. ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ยังเปิดโอกาสให้รัฐส่วนกลางมีอำนาจนำต่อการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่นได้ด้วย สิ่งนี้อาจทำให้การบริหารบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดความอิสระได้อีกเช่นกัน ดังนั้น อาจสรุปในภาพรวมได้ว่า อปท.ถูกควบคุมจากส่วนกลางในสามมิติด้วยกันคือ อำนาจการกำกับดูแล, งบประมาณ, และการบริหารบุคคล จนทำให้อปท.อาจมีพฤติกรรมที่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐส่วนกลางมากกว่าประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นการละเมิดหลักการที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญว่า การปกครองท้องถิ่นต้องเป็นไปตามเจตจำนงของประชาชนในท้องถิ่น ยิ่งไปกว่านั้นคณะกรรมการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กทอ.) ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ กลับถูกครอบงำด้วยรัฐส่วนกลาง อันเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงจากการกระจายอำนาจ สิ่งนี้ย่อมทำให้ความคืบหน้าของการกระจายอำนาจเป็นไปอย่างเชื่องช้า

แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันจะตกอยู่ใต้การควบคุมอย่างเข้มข้นของรัฐส่วนกลาง ทำให้ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆแห่งได้แสดงให้เห็นถึงศักยภาพและความพร้อมในการผลิตบริการสาธารณะอย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิผล ทั้งในการทำงานประจำตามอำนาจหน้าที่และการสร้าง

นวัตกรรมบริการสาธารณะใหม่ในหลายๆ ด้านเช่น การเพิ่มคุณภาพการศึกษา สร้างสวัสดิการดูแลผู้ด้อยโอกาส ฯลฯ จึงไม่แปลกเลยที่อปท.จะได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และสูงกว่าคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎรของรัฐส่วนกลาง ในขณะเดียวกัน ประชาชนก็มีความพอใจต่อการใช้บริการของอปท.ในระดับสูง อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงมีปัญหาเรื่องการทุจริต เช่นเดียวกับหน่วยงานอื่นๆ ซึ่งอาจเป็นตัวชี้วัดคร่าวๆ เบื้องต้นได้ว่า การให้อำนาจรัฐส่วนกลางกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่าง “ครอบจักรวาล” ในรูปแบบปัจจุบันยังไม่สามารถแก้ปัญหาการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

9.2 ข้อเสนอแนะ

จากข้อสรุปหลักข้างต้นที่ว่า อปท.โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อบต. ตกอยู่ใต้โครงกรอบแรงจูงใจที่ทำให้ต้องรับผิดชอบต่อรัฐมากกว่าเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น สิ่งนี้ย่อมมีนัยยะว่า อิทธิพลของประชาชนในการกำหนดนโยบายท้องถิ่นมีน้อยกว่ารัฐส่วนกลาง ดังนั้น ทางออกจากปัญหานี้ก็คือ การหาจุดสมดุลใหม่ระหว่างอำนาจควบคุมของรัฐกับอำนาจการควบคุมของประชาชน ซึ่งอาจแก้ไขได้ดังนี้

1. ลดอำนาจการกำกับควบคุมของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจการสั่งระงับการปฏิบัติราชการ ยุบสภา และสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ซึ่งมีลักษณะครอบจักรวาลและเบ็ดเสร็จเด็ดขาด รวมทั้งอำนาจในการอนุมัติ-ยับยั้งร่างงบประมาณประจำปี และร่างข้อบัญญัติอื่นๆ ซึ่งผ่านการพิจารณาของสภาอปท.แล้ว

บรรณานุกรม

2. **เพิ่มอิสระทางการคลังแก่อปท.** โดยให้อปท.มีแหล่งรายได้จากท้องถิ่น ซึ่งเป็นอิสระจากการจัดสรรของรัฐเพิ่มขึ้น ตัวอย่างเช่น การออกกฎหมายเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สินในเรื่องที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และกำหนดให้รายได้ภาษีอากรจากฐานนี้เป็นรายได้ของท้องถิ่นทั้งหมด ข้อเสนออื่นนอกจากจะเป็นการลดการพึ่งพิงการจัดสรรวงเงินงบประมาณจากรัฐแล้ว ยังเป็นการแก้ปัญหาด้านที่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ของรายได้ประเภทเงินอุดหนุนอีกด้วย

3. **ยกเลิกการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทเฉพาะกิจให้แก่อปท.** เพราะเป็นแหล่งที่มาของการสั่งให้อปท.ทำตามนโยบายหาเสียงของรัฐบาลกลาง และการวิ่งงบประมาณของอปท. ซึ่งเปิดช่องให้แกการทุจริตได้ในปัจจุบัน

4. **แก้ไขข้อบัญญัติใน พ.ร.บ.เข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองท้องถิ่นและ พ.ร.บ.เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น** ให้เป็นไปในทิศทางที่ลดต้นทุนธุรกรรมที่เกิดจากการทำตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในกฎหมายทั้งสองฉบับ และเพื่อให้ความริเริ่มของประชาชนมีโอกาสสำเร็จมากขึ้น เช่นการลดสัดส่วนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งกำหนดให้ต้องล่ำรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในอปท.นั้นๆ เพื่อเสนอข้อบัญญัติ ข้อกำหนดนี้ทำให้การยื่นข้อบัญญัติในระดับอบจ.ของทุกจังหวัด ต้องล่ำรายชื่อขั้นต่ำมากกว่า 50,000 ราย ซึ่งมากกว่าการยื่นร่างกฎหมายในระดับประเทศที่กำหนดไว้เพียง 10,000 รายเท่านั้น เป็นต้น

กระทรวงมหาดไทย. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0804.3/12525 ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2551. เรื่อง ทารื้อเกี่ยวกับการยกเลิกมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าชนะ อำเภอท่าชนะ จังหวัดสุราษฎร์ธานี. (ออนไลน์). เข้าถึงได้ใน : <http://www.thailocaladmin.go.th/work/ebook/eb280952/pdf1/A49.pdf>. วันที่สืบค้นข้อมูล 14 มิถุนายน 2554.

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. ข้อมูลรายชื่อเทศบาล. (ออนไลน์). เข้าถึงได้ใน : [www.thailocaladmin.go.th/.../ข้อมูล%20อปท.../ข้อมูลรายชื่อเทศบาล%202553\(30%20ก.ย.%2053\).xls](http://www.thailocaladmin.go.th/.../ข้อมูล%20อปท.../ข้อมูลรายชื่อเทศบาล%202553(30%20ก.ย.%2053).xls). วันที่สืบค้นข้อมูล 11 พฤษภาคม 2554.

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. ข้อมูลรายชื่อ อบต. (ออนไลน์). เข้าถึงได้ใน : <http://www.thailocaladmin.go.th/work/apt/apt.jsp>. วันที่สืบค้นข้อมูล 11 พฤษภาคม 2554.

“กำเนิดและพัฒนาการองค์การบริหารส่วนตำบล.” (ออนไลน์). เข้าถึงได้ใน : <http://thaipoliticsgovernment.org/wiki/กำเนิดและพัฒนาการองค์การบริหารส่วนตำบล>. สืบค้นข้อมูลวันที่ 11 พฤษภาคม 2554

ชลัยพร อมรวัฒนา และคณะ.(2551). รายงานฉบับสุดท้าย การวิจัยว่าด้วยการปรับบทบาทภารกิจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และแนวทางการจัดสรรทรัพยากร โครงการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนา ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ไปสู่การปฏิบัติ. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). การปกครองส่วนท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการเลือกกรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542. (23 ธันวาคม 2542). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 166 ตอนพิเศษ 106. หน้า 42.

ประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่อง หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ.2554. (17 ธันวาคม 2553). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 127 ตอนพิเศษ 145 ง. หน้า 67.

ประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่อง การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับอปท.กรณีเร่งด่วนปีงบประมาณ พ.ศ.2552. (8 ม.ค. 2552). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนพิเศษ 3 ง. หน้า 65.

“ป.ป.ช.—สดง. ล่าทุจริตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ผลาญงบแสนล้าน,” (2550, 9 กรกฎาคม). ผู้จัดการ. (ออนไลน์). เข้าถึงได้ใน : <http://www2.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9500000079710>. วันที่สืบค้นข้อมูล 1 มิถุนายน 2554.

“ป.ป.ช. ลุยล้างทุจริตท้องถิ่น มีมติฟันอดีตนายกเล็กเทศบาลสุราษฎร์-อดีตนายก อบจ.มหาสารคาม,”(2552,5 ตุลาคม). มติชน.(ออนไลน์). เข้าถึงได้ใน : http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1254736929&grpId=&catid=01. วันที่สืบค้นข้อมูล 1 มิถุนายน 2554.

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (ฉบับที่ 13) แก้ไขปี พ.ศ.2552. (ออนไลน์). เข้าถึงได้ใน : <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%b705/%b705-20-9999-update.pdf>. วันที่สืบค้นข้อมูล 24 มีนาคม 2554.

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 (ฉบับที่ 6) แก้ไขปี พ.ศ. 2552.(ออนไลน์). เข้าถึงได้ใน : <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%ca52/%ca52-20-9999-update.pdf>. วันที่สืบค้นข้อมูล 24 มีนาคม 2554.

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (ฉบับที่ 4) แก้ไขปี 2552. (ออนไลน์). เข้าถึงได้ใน : <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%cd16/%cd16-20-9999-update.pdf>. วันที่สืบค้นข้อมูล 24 มีนาคม 2554.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 (ฉบับที่ 2) แก้ไขปี 2549. (ออนไลน์). เข้าถึงได้ใน :

<http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%a1100/%a1100-20-9999-update.pdf>. วันที่สืบค้นข้อมูล 24 มีนาคม 2554.

พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542. (ออนไลน์). เข้าถึงได้ใน : <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%c756/%c756-20-2542-a0001.pdf>. วันที่สืบค้นข้อมูล 24 มีนาคม 2554.

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ.2542. (ออนไลน์). เข้าถึงได้ใน : <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%c754/%c754-20-2542-a0001.pdf>. วันที่สืบค้นข้อมูล 24 มีนาคม 2554.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2546). เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540. กรุงเทพฯ : มติชน.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2548). นวัตกรรมสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ :สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

วีระชัย ชมสาคร. (2554, 6 พฤษภาคม). ผู้อำนวยการส่วนกระจายอำนาจ ด้านการเงินและการคลัง สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานนายกรัฐมนตรี. สัมภาษณ์.

วุฒิสาร ดันไชย. (2548). กระบวนการว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่น กรณีการศึกษาการเข้าชื่อถอดถอน นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพรงงาม อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม. เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการ ครั้งที่ 7 เรื่องการเมืองฐานประชาชน : ความยั่งยืนของประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

ศิริลดา ประสพทรัพย์. (2545). กระบวนการให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต,จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สกนธ์ วรรณวัฒนา. (2554, 8 มิถุนายน).กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สัมภาษณ์.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2546). การปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สถาบันพระปกเกล้า. (2553). วัดระดับความเชื่อมั่นของประชาชนต่อสถาบัน ต่างๆ และความพึงพอใจต่อการบริการของรัฐ พ.ศ.2546-2553. (ออนไลน์). เข้าถึงได้ใน : http://www.kpi.ac.th/portal/knowledge/article_detail.php?id=17 . วันที่สืบค้น 13 พฤษภาคม 2554.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. สรุปข้อมูลสถิติการใช้สิทธิเลือกตั้ง ส.ส. 23 ธันวาคม 2550. (ออนไลน์). เข้าถึงได้ใน : <http://www.ect.go.th/newweb/th/election/index4.php>. วันที่สืบค้น 11 พฤษภาคม 2554

สำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสุรินทร์. สกู๊ปพิเศษ? บทเรียน ราคาแพงอบต. 6 ศพเปิดเวทีคินอำนาจต้องยอมรับการตรวจสอบภาค ปปช. (ออนไลน์). เข้าถึงได้ใน : http://surinlocal.go.th/index.php?id_news=10&mod=news_old_full&path=news. วันที่สืบค้น 11 พฤษภาคม 2554

อรทัย ก๊กผล.(2550). กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน กรอบความคิด ประเด็นสำคัญ ความท้าทาย และทิศทางในอนาคต.ใน อรทัย ก๊กผลและ ภควัต อัจฉริยะปัญญา, บรรณาธิการ.เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง การขับเคลื่อนรัฐธรรมนูญ'50 สู่การปฏิบัติ: กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น ระหว่างวันที่ 11-13 ธันวาคม พ.ศ.2550. หน้า 87-96. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

"อปท. แชมป์ถูกยื่นร้องทุจริต,"(2552,16 ธันวาคม). ข่าวสด. (ออนไลน์). เข้าถึงได้ใน : http://www.khaosod.co.th/view_news.php?newsid=TUROd01EVXdNVEUyTVRJMU1nPT. วันที่สืบค้น 1 มิถุนายน 2554.

"อปท. ครองแชมป์โกง ดับเพลิงตุ ปปช. จัด อสส,"(2553,18 สิงหาคม). ไทยโพสต์.(ออนไลน์). เข้าถึงได้ใน : <http://www.ryt9.com/s/tpd/966068>. วันที่สืบค้นข้อมูล 1 มิถุนายน 2554.

"แฉทุจริตปี'52อปท.แชมป์โกงสูญร่วม 2 พันล้าน," (2552,16 ธันวาคม). ไทยโพสต์. (ออนไลน์). เข้าถึงได้ใน : <http://www.ryt9.com/s/tpd/854228>. วันที่สืบค้น 1 มิถุนายน 2554.

"เตรียมตั้ง ป.ป.ช. จังหวัด เขือดอปท. ทุจริต,"(2550,26 มีนาคม). คม ชัด ลึก. (ออนไลน์). เข้าถึงได้ใน : http://news.sanook.com/politic/politic_113756.php. วันที่สืบค้นข้อมูล 1 มิถุนายน 2554.

"แฉ"มท.-อปท."ถูกร้องเรียนคอร์ปชั่นสูงสุด,"(2553,17 สิงหาคม). คม ชัด ลึก. (ออนไลน์). เข้าถึงได้ใน : <http://thairecent.com/Politic/2010/700632/>. วันที่สืบค้นข้อมูล 1 มิถุนายน 2554.

โกวิทย์ พวงงาม. (2552). การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.

Garden, P., Lebel, L., and Charunee Chirangworapat (2010) "Local Government Reforms as Work in Progress" in The Politics of Decentralization: Natural Resource Management in Asia. Chusak Wittayapak and Peter Vandergeest, eds., Mekong Preea: Chiang Mai, pp.137-160.

Rodrik, D. (2007). " Institutions for High-Quality Growth", In One Economics Many Recipes: Globalization, Institutions and Economics Growth, Princeton University Press: Princeton. pp.153-183.

Sen, A. (1999). Development As Freedom Oxford University Press: Oxford.

Thawilwadee Bureekul,Brown, Gordon. (2007). Monitoring the pulse of the nation : indicators of democratization and good governance in Thailand 2005-2007. Bangkok : King Prajadhipok's Institution.

ภาคผนวก

ตาราง ผ1 แสดงบทบัญญัติที่ไม่มีในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 แต่มีอยู่ในฉบับ พ.ศ.2550

รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2550
<p>มาตรา 78 (2) รัฐต้องจัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด</p>
<p>มาตรา 80 (4) รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ</p>
<p>มาตรา 281 รัฐจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาในพื้นที่</p>
<p>มาตรา 282 วรรค 2 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติเองได้ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบโดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก</p>
<p>มาตรา 283 วรรค 3 ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความ</p>

<p>สามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย</p>
<p>มาตรา 283 วรรค 4 ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ</p>
<p>มาตรา 284 วรรค 10 ให้นำบทบัญญัติมาตรา 265 มาตรา 266 มาตรา 267 และมาตรา 268 มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ด้วยโดยอนุโลม</p>
<p>มาตรา 288 การบริหารบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานที่สอดคล้องกันและอาจได้รับการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้</p>
<p>มาตรา 288 วรรค 2 การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์การพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล</p>
<p>มาตรา 287 ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย</p> <p>ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจาก</p>

<p>ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>
<p>มาตรา 285 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>
<p>มาตรา 286 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาวางออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้</p> <p>จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>
<p>มาตรา 290 (4) ชุมชนมีส่วนร่วมในการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม</p>

ตารางที่ 2 แสดงการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของราชอาณาจักรกลาง ตาม พ.ร.บ. จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น	อบต.	เทศบาล	อบจ.
การกำกับดูแล			
การกำกับดูแลผ่านมายังและให้ความเห็นชอบหรืออนุญาต			
สั่งเพิกถอนมติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	-		ผู้ว่าราชการจังหวัด ม. 78 ทบทมายังยื่น 2 ใน 3 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งต่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยถือเป็นที่สุด
ระงับการปฏิบัติงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	นายอำเภอ ม. 90 วรรค 3	ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ (กรณีเทศบาลตำบล)	ผู้ว่าราชการจังหวัด ม. 77 วรรค 2
ติดร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีหรือข้อบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม	ผู้ว่าราชการจังหวัด (กรณีที่นายอำเภอส่งเรื่องมา) ม. 87 วรรค 5	-	-

องค์การบริหาร ส่วนท้องถิ่น	อบต.	เทศบาล	อบจ.
การกำกับดูแล			
อนุมัติข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ เมื่อเกิดกรณีฉุกเฉินและเรียกประชุม สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด/ สภาเทศบาลไม่ได้	-	ผู้ว่าราชการจังหวัด ม. 64	กรมการสามัญประจำสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัด ม. 57
อนุมัติและสงวนร่างข้อบัญญัติ/ เทศบัญญัติงบประมาณประจำปี หรือข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม	นายอำเภอ ม. 87 พรรค 3-4	ผู้ว่าราชการจังหวัด ม. 62 พรรค 3	-
อนุมัติการจ่ายเงินอุดหนุน และเงินลงทุน	-	ผู้ว่าราชการจังหวัด ม. 67 ทวิ	-
อนุมัติการกู้เงิน	สภาองค์การบริหารส่วน ตำบล ม. 83	รัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทย ม. 66	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ม. 73 (7)

องค์การบริหาร ส่วนท้องถิ่น	อบต.	เทศบาล	อบจ.
การกำกับดูแล			
อนุญาตในการขอเืมตัวข้าราชการ มาช่วยปฏิบัติงานในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น	ผู้ว่าราชการจังหวัด ม. 72 พรรค 2 หรือกระทรวงมหาดไทย กรณีที่ข้าราชการไม่อยู่ ในอำนาจของ ผู้ว่าราชการจังหวัด	-	เสนอเรื่องต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการให้ (ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้เป็นผู้มีอำนาจ ในการอนุมัติ) ม. 43
อำนาจในการเห็นชอบร่างข้อบัญญัติ และสิ่งตีกรณณ์ไม่เห็นชอบ	นายอำเภอ ม. 71 พรรค 3	ผู้ว่าราชการจังหวัด ม. 62 พรรค 3	ผู้ว่าราชการจังหวัด*** ม. 53 พรรค 3
ให้ความเห็นชอบให้องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดมอบให้เอกชนทำกิจการ ซึ่งอยู่ในหน้าที่ขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด	-	-	ผู้ว่าราชการจังหวัดและสภาองค์การบริหารส่วน จังหวัด ม. 49 และในการออกหลักเกณฑ์ วิธีการและ เงื่อนไขในการทำกิจการดังกล่าวให้เป็นอำนาจ ของกระทรวงมหาดไทย
อนุมัติให้ทำการเอกเทศพื้นที่ และการทำกรร่วมกับบุคคลอื่น	-	รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย ม.57 ทวิ	ได้รับความยินยอมจกการกรส่วนท้องถิ่นที่ เกี่ยวข้องและ อบจ. ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ตามเงื่อนไข ที่กำหนดในกฎกระทรวง ม. 46

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น	อบต.	เทศบาล	อบจ.
การกำกับดูแล			
เห็นสมควรให้ผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการในสังกัดเทศบาลมีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติ	-	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ม. 48 ทวิสถิติ	นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ม. 40
ให้ความเห็นชอบในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักปลัดเทศบาลและส่วนราชการอื่นและอำนาจในการเห็นชอบให้ตั้งส่วนราชการอื่นตามที่นายยกเทศมนตรีประกาศ	-	กระทรวงมหาดไทย ม. 48 อัญธารส	-
อนุญาตให้เปิดและขยายเวลาประชุมวิสามัญ	นายอำเภอ ม.54	ผู้ว่าราชการจังหวัด ม. 26	ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ม. 25 กรณีขยายเวลาต้องได้รับความเห็นชอบจากสภา ไม่น้อยกว่า 1 ใน 3
ขยเวลาในการประชุมสามัญ	นายอำเภอ ม. 53 วรรค 4	ผู้ว่าราชการจังหวัด ม. 24 วรรค 4	ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ม. 22 วรรค 4

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น	อบต.	เทศบาล	อบจ.
การกำกับดูแล			
แต่งตั้งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นตามคำแนะนำของสภาท้องถิ่น	นายอำเภอ ม. 48	ผู้ว่าราชการจังหวัด ม. 20	-
การกำกับดูแลผ่านการแต่งตั้ง และให้พื้นที่หรือเสนอให้พ้นจากตำแหน่ง			
ให้ผู้บริหารท้องถิ่นและประธาน/รองประธานสภาท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่ง	ผู้ว่าราชการจังหวัด ม. 92 วรรค 2	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ม. 73	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ม. 79
ยุบสภาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นพร้อมทั้งแสดงเหตุผลในคำสั่ง	ผู้ว่าราชการจังหวัด ม. 91 วรรค 2	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ม. 74 วรรค 2	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ม. 80 วรรค 2
เสนอความเห็นเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น	นายอำเภอ(เสนอผู้ว่าราชการจังหวัด) ม. 91	ผู้ว่าราชการจังหวัด(เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) ม. 74 วรรค 1	ผู้ว่าราชการจังหวัด (เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) ม. 80

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น	อบต.	เทศบาล	อบจ.
การกำกับดูแล			
เสนอให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง	นายอำเภอ (เสนอผู้ว่าราชการจังหวัด) ม. 92	ผู้ว่าราชการจังหวัด** (เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) ม. 72	ผู้ว่าราชการจังหวัด ม. 79
เสนอเพื่อยุบสภาบริหารส่วนท้องถิ่น ถ้าไม่ผ่านร่างข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณ	นายอำเภอ (เสนอผู้ว่าราชการจังหวัด) ม. 87/2	ผู้ว่าราชการจังหวัด (เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) ม. 62 จิตวา	ผู้ว่าราชการจังหวัด(เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) ม. 55/1
เสนอเพื่อสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง กรณีไม่เสนอร่างข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณตามเวลาที่กำหนด	นายอำเภอ (เสนอผู้ว่าราชการจังหวัด) ม. 87/1 วรรค 5	ผู้ว่าราชการจังหวัด (เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) ม. 62 ตี วรรค 5	ผู้ว่าราชการจังหวัด (เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) ม. 55 วรรค 5

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น	อบต.	เทศบาล	อบจ.
การกำกับดูแล			
การกำกับดูแลผ่านการตรวจและออกระเบียบ			
สอบสวนการปฏิบัติงานของผู้บริหารท้องถิ่น	นายอำเภอ ม. 92	ผู้ว่าราชการจังหวัด ม. 72	ผู้ว่าราชการจังหวัด ม. 79
วินิจฉัยสมมติของสภาที่ทำการถอดถอนสมาชิกสภาด้วยตนเอง	นายอำเภอ ม. 47 ตี (8) วรรค 2	-	-
วินิจฉัยสมมติของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น	นายอำเภอ ม.47 ตี (9) วรรค 2 ม. 64 (8) วรรค 2	ผู้ว่าราชการจังหวัด ม.19 (8) วรรค 2 ม. 48 ปัญจาศ (8) วรรค 3	ผู้ว่าราชการจังหวัด ม. 11 (8) วรรค 2 ม. 36(8) วรรค 2
กำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเรียกสอบสวนผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น	นายอำเภอ ม. 90	ผู้ว่าราชการจังหวัด* ม. 71 นายอำเภอ(กรณีเทศบาลตำบล)	ผู้ว่าราชการจังหวัด ม.77

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น	อบต.	เทศบาล	อบจ.
การกำกับดูแล			
ตรวจสอบการคลัง การบัญชีหรือการเงินอื่น ๆ	กระทรวงมหาดไทย ม. 89	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ม. 70	-
กำหนดระเบียบว่าด้วยกลไกการงบประมาณ การโอนการจัดการทรัพย์สิน การซื้อ การจ้าง ค่าตอบแทน ค่าจ้าง และ ออกระเบียบเกี่ยวกับการค้าเป็นงานอื่น ๆ	กระทรวงมหาดไทย ม. 88	กระทรวงมหาดไทย ม. 69 (ไม่รวมอำนาจในการออกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานอื่น ๆ)	กระทรวงมหาดไทย ม. 76 (ไม่รวมอำนาจในการออกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานอื่น ๆ)
ออกระเบียบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บค่าธรรมเนียมที่เกิดจากการให้บริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดขึ้น	-	-	กระทรวงมหาดไทย ม. 69
กำหนดระเบียบและวิธีการในการออกข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและรายจ่ายเพิ่มเติม	กระทรวงมหาดไทย ม. 87	-	-

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น	อบต.	เทศบาล	อบจ.
การกำกับดูแล			
กำหนดค่าตอบแทนของสมาชิกและผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	กระทรวงมหาดไทย ม. 86	กระทรวงมหาดไทย ม. 48 จตุรัสติ	-
กำหนดรายจ่ายอื่น ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	-	-	กระทรวงมหาดไทย ม. 74 (9)
ออกระเบียบในการกู้เงิน	กระทรวงมหาดไทย ม. 83	-	-
ออกระเบียบการค้าเงินการในเชิงพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	-	-	กระทรวงมหาดไทย ม. 50
ออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	กระทรวงมหาดไทย ม. 69/1	กระทรวงมหาดไทย ม. 50 (9)	กระทรวงมหาดไทย ม. 45/10

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแล	อบต.	เทศบาล	อบจ.
กำหนดหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตาม และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต้องจัดสรรงบประมาณและบุคลากรในการดำเนินงาน	หน่วยราชการ ม. 67 (9)	-	-
กำหนดระเบียบและวิธีการในการเปรียบเทียบคดีละเมิดข้อบัญญัติองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	กระทรวงมหาดไทย ม. 65 วรรค 2	-	-
เสนอค่าสัญญาประกอบกิจการบริการส่วนท้องถิ่นกรณีไม่สามารถจัดหาระยะหนึ่งครั้งแรกได้ตามกำหนดเวลา	นายอำเภอ (เสนอผู้ว่าราชการจังหวัด) ม. 53 วรรค 3	ผู้ว่าราชการจังหวัด (เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) ม. 24 วรรค 3	ผู้ว่าราชการจังหวัด(เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) ม.22 วรรค 6
กำหนดระเบียบข้อบังคับในการประชุม	นายอำเภอ ม. 53 วรรค 2	ผู้ว่าราชการจังหวัด ม. 24 วรรค 2	ผู้ว่าราชการจังหวัด ม. 22

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแล	อบต.	เทศบาล	อบจ.
นำเทศบาลมาควบคุมดูแลโดยตรง	-	กระทรวงมหาดไทย ม. 75	-
ให้เงินอุดหนุนสหการ	-	รัฐบาล ม. 59	-
แจ้งให้นายกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจัดทำนโยบายแจ้งต่อสภาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น	นายอำเภอ ม. 58/5	ผู้ว่าราชการจังหวัด ม. 48 วรรค 4	ผู้ว่าราชการจังหวัด ม. 35/5 วรรค 4
กำหนดให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นทำการประชุมครั้งแรก	กระทรวงมหาดไทย ม. 52	กระทรวงมหาดไทย ม. 23 แต่ไม่มีให้ดำเนินกิจกรรมต่างๆ	กระทรวงมหาดไทย ม. 20, 26 แต่ไม่มีให้ดำเนินกิจกรรมต่างๆ

* ไม่ได้กล่าวถึงฝ่ายบริหารเทศบาล

** ไม่ได้กล่าวถึงว่ามีอำนาจสอบสวนแต่บอกว่าจะดำรงต่อรัฐมนตรีได้เลย

*** นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดถ้าไม่เห็นชอบกับข้อบัญญัติให้ส่งให้ผู้ว่าวินิจฉัยชี้ขาด ม. 45

ตาราง ผ3 แสดงให้เห็นอำนาจหน้าที่

ของคณะกรรมการมาตรฐานบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

(1) กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมถึงตลอดถึงการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะเจาะจงที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้
(2) กำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น
(3) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกตามมาตรา 16 พรรคสาม มาตรา 24 พรรคสาม และมาตรา 26 พรรคสาม (การคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น)
(4) ส่งเสริมให้มีการศึกษา วิเคราะห์ หรือวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
(5) ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
(6) ประสานงานกับคณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคณะกรรมการข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ
(7) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

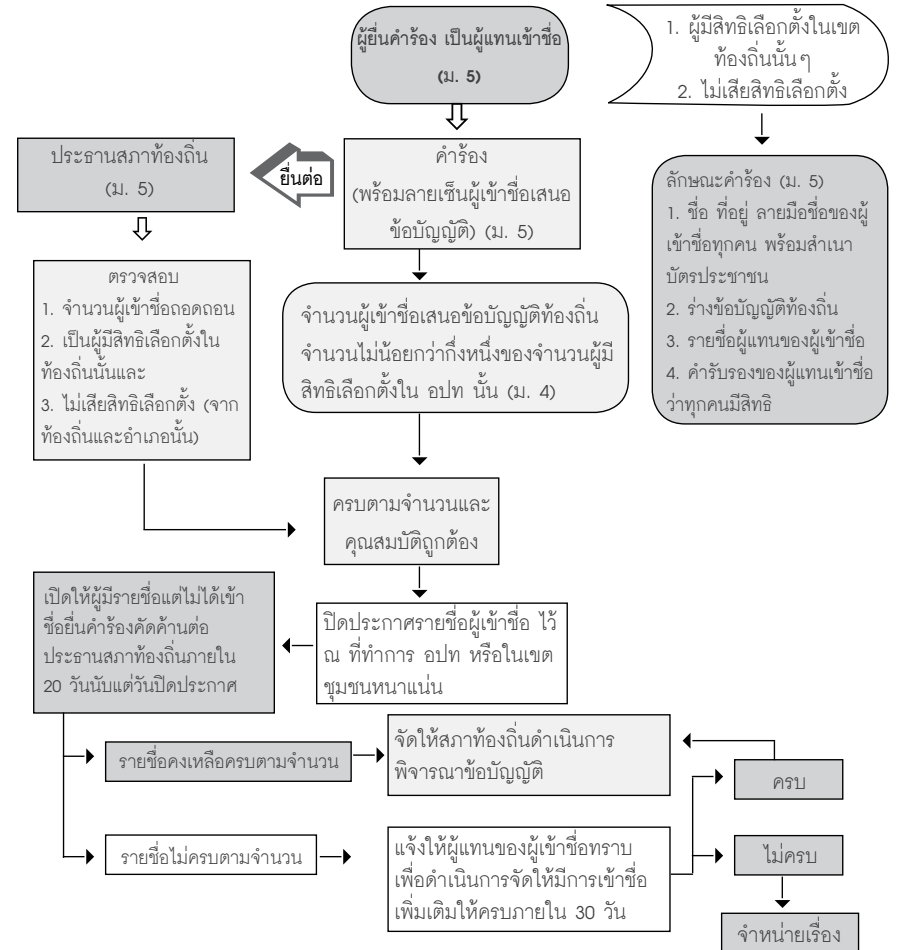
ตาราง ผ4 แสดงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกระจายอำนาจ

(1) จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ แผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา
(2) กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
(3) ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ
(4) กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
(5) ประสานการถ่ายโอนข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการ พนักงานส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดอำนาจและ หน้าที่การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน เงินงบประมาณที่ราชการส่วนกลางโอนให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการถ่ายโอนภารกิจตาม (2) (3) และ (4)
(6) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการกระจายอำนาจการอนุมัติหรือการอนุญาตตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องขออนุมัติหรือขออนุญาตไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย คำนึงถึงความสะดวก รวดเร็วในการให้บริการประชาชน และการกำกับดูแลให้เป็นไปตาม กฎหมายนั้น ๆ เป็นสำคัญ
(7) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณ และการรักษาวินัยทางการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
(8) เสนอแนะการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรี
(9) เรงรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น

(10) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรเงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มขึ้น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง
(11) พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความจำเป็น
(12) เสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนใน ท้องถิ่น
(13) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่น่าปรากฏว่า ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไม่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น
(14) เสนอรายงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง
(15) ออกประกาศกำหนดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้
(16) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น ประกาศของคณะกรรมการตาม (15) เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

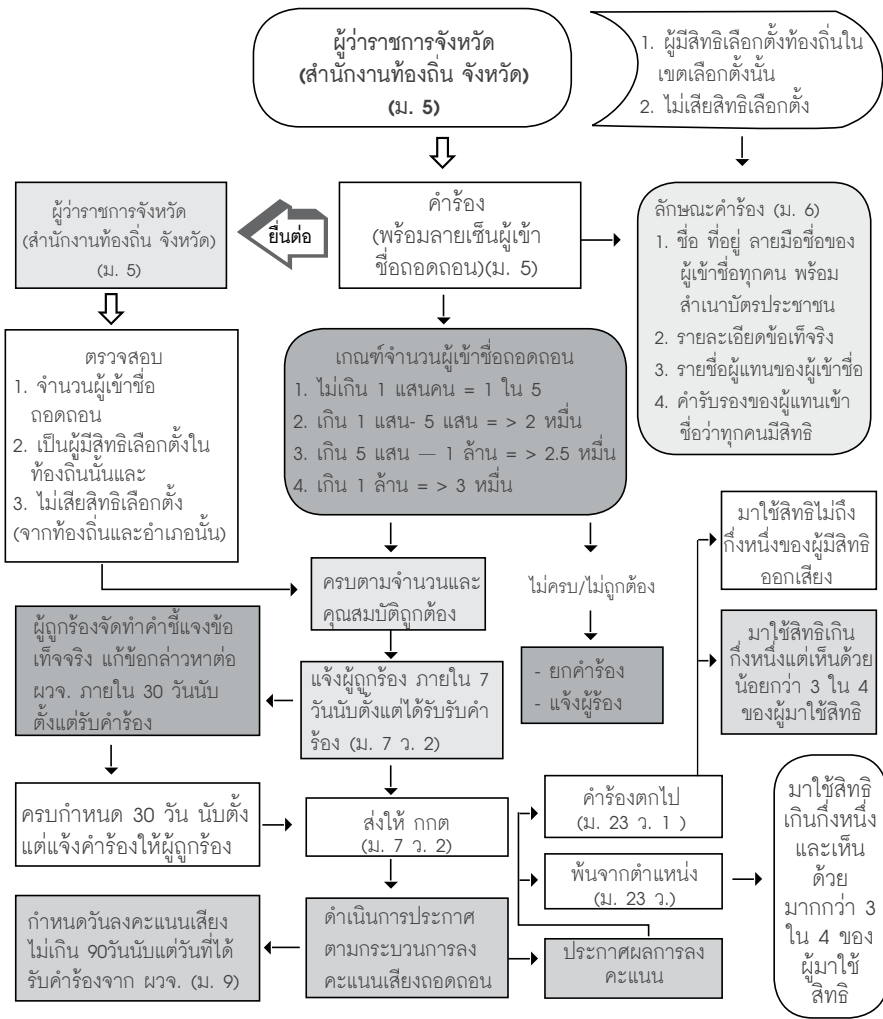
แผนภาพ ผ1

ขั้นตอนการยื่นเสนอขอข้อบัญญัติท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542



แผนภาพ ผ2

ขั้นตอนการยื่นถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542



บทวิจารณ์ โดย ศ.รังสรรค์ ณะพรพันธุ์*

ผศ.ดร.อภิชาติ สติตินรัมย์ ได้ผลิตบทความทางวิชาการที่ทรงคุณค่าและจะยังประโยชน์ต่อวงวิชาการต่อไปในอนาคต ผมมีประเด็นที่ต้องการพูดถึง 6 ประเด็น ส่วนใหญ่เป็นบทประพันธ์ แต่ไม่ใช่ประพันธ์โดย ลำพู (ลำพูเป็นนามปากกาของรงค์ วงศ์สวรรค์)

ประเด็นแรก ผมอยากพูดถึงบทสรุปการวิเคราะห์ของบทความที่อาจารย์อภิชาตนำเสนอเมื่อครู่นี้ เพื่อให้ชัดเจนในการที่จะวิจารณ์ต่อไป

บทความเรื่อง “รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน” นำเสนอการวิเคราะห์โดยได้บทสรุปหลักว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งฉบับ พ.ศ.2540 และฉบับ พ.ศ. 2550 เป็น **Meta Institution** ที่ไร้ประสิทธิภาพและไร้ประสิทธิผล ในหนังสือเศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญซึ่งอาจารย์อภิชาติกล่าวถึงด้วยความเคารพ ผมแปลคำว่า Meta Institution ว่า **“อภิมหาสถาบัน”** อาจารย์ชัยอนันต์ สมุทรวนิช ท่านมีหนังสือถึงผมว่า ผมแปลผิด ควรจะแปลว่า **“เอกสถาบัน (สถาบันที่เป็นหนึ่ง)”**

* บทความฉบับนี้เป็นถอดเทปการวิจารณ์การนำเสนอของ ผศ.ดร.อภิชาติ สติตินรัมย์ โดย ศ.รังสรรค์ ณะพรพันธุ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในงานประชุมสัมมนาทางวิชาการประจำปี พ.ศ.2554 ในหัวข้อ “ได้เวลาปฏิรูป เพื่อเศรษฐกิจที่เป็นธรรม” ณ หอประชุมศรีบูรพา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2554 จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สถาบันในวิชาเศรษฐศาสตร์ไม่ได้หมายถึง Organization ไม่ได้หมายถึง Institution ในความหมายโดยทั่วไป แต่สถาบันในวิชาเศรษฐศาสตร์ยังมีความหมายไปถึง “Rules of The Game กติกาการเล่นเกมส์” รัฐธรรมนูญกำหนดกติกาการเล่นเกมส์ในสังคมการเมือง แต่ที่รัฐธรรมนูญเป็น Meta Institution เพราะรัฐธรรมนูญให้อำนาจในการผลิตกติกาการเล่นเกมส์อื่นๆ

อาจารย์อภิชาตนำเสนอบทวิเคราะห์ที่ให้เราเห็นว่า รัฐธรรมนูญทั้งฉบับ พ.ศ.2540 และฉบับปี 2550 เป็น Meta Institution ที่ไร้ประสิทธิภาพและไร้ประสิทธิผล เพราะไม่สามารถผลิตกฎหมายลูกหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกื้อกูลการกระจายอำนาจการปกครองเพื่อให้ประชาชนสามารถปกครองตนเองได้ อันนี้เป็นบทสรุปหลักของบทความและผมจะกลับมาวิจารณ์บทสรุปหลักนี้

บทความเรื่องนี้ยังคงนำเสนอการวิเคราะห์บทสรุปรองอีก 3 ประการคือ

- **ประการแรก** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบรัฐบาลส่วนกลางมากกว่ารับผิดชอบต่อประชาชนท้องถิ่น เนื่องจากรัฐบาลส่วนกลางมีอำนาจตามกฎหมายและกลไกการบริหารราชการแผ่นดินในการควบคุมกำกับกับการบริหารและการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการควบคุมกำกับกับการคลังท้องถิ่น รวมทั้งการควบคุมกำกับกับการบริหารงานบุคคล ถึงขั้นที่อาจกล่าวได้ว่ามิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ
- **ประการที่สอง** ประชาชนไม่สามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองมากเท่าที่ควร ทั้งในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และ

การเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากต้นทุนการปฏิบัติการ หรือ ต้นทุนธุรกรรม (ที่ในวิชาเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Transaction Cost) ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นสูงมาก

- **ประการที่สาม** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอิทธิพลทางการเมือง มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีและจัดหารายได้ของตนเองน้อย แปลว่าสัดส่วนที่สำคัญต้องพึ่งพิงรายได้จากภาษีที่รัฐบาลส่วนกลางแบ่งปันให้และเงินอุดหนุนที่รัฐบาลส่วนกลางจัดสรรให้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้เป็นบทสรุปจากบทความที่อาจารย์อภิชาตนำเสนอเมื่อครูนี้นี้เป็นบทสรุปหลักหนึ่งประเด็นและมีบทสรุปรองอีก 3 ประเด็น

ประเด็นที่สอง ที่ผมอยากพูดถึงคือ จุดเด่นของบทความบทความนี้มีจุดเด่นอย่างน้อย 3 ประการ

- **ประการแรก** ผู้เขียนพยายามนำบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาประกอบการวิเคราะห์ รวมทั้งปัจจัยทางสถาบันอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สถาบันการเมืองการปกครองและจารีตของสังคมชนบท
- **ประการที่สอง** ผู้เขียนพยายามนำแนวความคิดและทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มาใช้ประโยชน์ในการอธิบายพฤติกรรมและปรากฏการณ์ในสังคมการเมือง การนำ Transaction Cost Economics มาอธิบายการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ค่อนข้างน้อยของประชาชน ทั้งการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

และการเข้าซื้อถือครองผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นไปอย่างเหมาะสม

- **ประการที่สาม** ผู้เขียนพยายามนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ภาคสนามมาประกอบการวิเคราะห์ นี่เป็นจุดเด่น 3 ประการ ของบทความ

ประเด็นที่สาม ที่ผมอยากพูดถึงคือ บทสรุปหลักที่อาจารย์อภิชาติเสนอการวิเคราะห์ ทำไมรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2540 และต่อมา พ.ศ.2550 จึงเป็น Meta Institution ที่ไร้ประสิทธิภาพและไร้ประสิทธิผล ในการกระจายอำนาจการปกครองเพื่อให้ประชาชนสามารถปกครองตนเองได้ บทความนี้พยายามอธิบายว่า เหตุใดจึงเกิดการกระจายอำนาจ การเมืองการปกครอง และเหตุใดการกระจายอำนาจดังกล่าวจึงมิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่บทความนี้ไม่ได้นำเสนออรรถาธิบายว่าเหตุใดรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2540 และฉบับพ.ศ.2550 จึงเป็น Meta Institution ที่ไร้ประสิทธิภาพและไร้ประสิทธิผล ในการกระจายอำนาจทางการเมืองเพื่อให้ประชาชนสามารถปกครองตนเองได้

ผู้เขียนฟันธงว่า รัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2540 เป็นกลไกสำคัญที่ก่อให้เกิดการกระจายอำนาจการเมืองการปกครอง โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2550 ช่วยเพิ่มอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับล้มเหลวในการเอื้ออำนวยให้ประชาชนสามารถปกครองตนเอง อรรถาธิบายที่ผู้เขียนใช้จึงอยู่ที่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญสองหมวด หมวดแรก คือ หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (หมวด 5 ทั้งในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 และฉบับปี 2550) หมวดที่สอง คือ บทบัญญัติในหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น (หมวด 9 ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 หรือหมวด 14 ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2550)

ผู้เขียนมิได้เขียนให้ชัดเจนว่า หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เป็นเพียงพระอ้นดับไม่ไผ่พระเอกในการขับเคลื่อนกระบวนการในการกระจายอำนาจการเมืองการปกครอง เพราะบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหาได้มีน้ำยาใดๆ ทั้งสิ้น เพราะเป็นเพียง Policy Menu ที่รัฐบาลจะทำได้ ไม่ทำก็ได้ หาได้มีผลบังคับใช้ไม่ แม้รัฐบาลมิได้ดำเนินนโยบายใดๆ ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเลย ก็หาได้มีความผิดตามรัฐธรรมนูญไม่

แม้รัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2540 จะเสกสรรให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อกำกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ก็เป็นเพียงการสถาปนาองค์กรเสื่อกระดาษเพื่อให้เปลืองงบประมาณแผ่นดินเท่านั้นเอง ข้อนี้พึงพิจารณาเป็นพื้นฐานก็คือ บทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐขัดต่อ Spirit ของระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลภายใต้ระบอบประชาธิปไตยควรมีเสรีภาพในการผลิตนโยบาย และประชาชนภายใต้ระบอบประชาธิปไตยควรมีเสรีภาพในการบริโภคนโยบาย ทำไมจึงต้องผลิตหรือต้องบริโภคตาม Policy Menu ที่กำหนดโดยสภาว่างรัฐธรรมนูญ

การส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีสิทธิทางการเมืองการปกครองตนเองปรากฏในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2511 และปรากฏต่อมาในรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2521 และปรากฏต่อมาในรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ศ.2538 นี้เป็นรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับก่อนรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2540 หากหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เป็นกลไกสำคัญในการผลักดันการกระจายอำนาจการเมืองการปกครอง เหตุใดในการกระจายอำนาจดังกล่าวจึงไม่เกิดขึ้นเมื่อมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2511 คำตอบของคำถามข้างต้นนี้อยู่ที่กฎหมายลูกหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

กฎหมายลูกหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นนวัตกรรมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 รัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2511 กิติ รัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2521 กิติ รัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538 กิติ ไม่มีบทบัญญัติให้ตรากฎหมายลูกหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้อนุวัตตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จาริตเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2540 สร้างขึ้นและสืบต่อมาในรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ. 2550 ก็คือ การจำแนกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญออกเป็น 3 ระดับ คือ

ระดับ D1 เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีการระบุเงื่อนไขในการตรากฎหมาย ถ้ายังเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่สำคัญก็ยิ่งต้องตราในเวลาอันรวดเร็ว และระบุสาระสำคัญและหลักการสำคัญต่อกฎหมาย

ระดับ D2 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญระดับ D2 มีการระบุเงื่อนไขในการตรากฎหมายแต่ไม่ได้ระบุหลักการและไม่ได้ระบุสาระสำคัญของกฎหมาย

ระดับ D3 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ระดับ D3 เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ไม่ระบุเงื่อนไขในการตราและไม่ระบุสาระสำคัญและหลักการกฎหมาย

ตัวอย่างของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ระดับ D3 ได้แก่กฎหมายว่าด้วยสิทธิชุมชน รัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2540 มีบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิชุมชน แต่ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขในการบัญญัติสิทธิชุมชนและไม่ได้กำหนดหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยสิทธิชุมชน ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2540 ถึงแก่อนิจกรรมด้วยการรัฐประหารเดือนกันยายน พ.ศ.2549 รัฐสภายังมิได้ผลิตกฎหมาย

สิทธิชุมชน ทั้งๆ ที่รัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2540 บังคับใช้มาเกือบ 9 ปีแล้ว

ตัวอย่างของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ระดับ D1 ได้แก่

กฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายพรรคการเมือง กฎหมายศาลปกครอง กฎหมายศาลรัฐธรรมนูญ ฯลฯ รัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2540 นอกจากจะระบุเงื่อนไขในการบัญญัติกฎหมายเหล่านี้แล้ว ยังกำหนดหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายด้วย

กฎหมายการปกครองท้องถิ่นเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญระดับ D2 คือ มีการระบุเงื่อนไขในการตรากฎหมาย แต่มิได้ระบุหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายที่จะต้องตรา รัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ. 2540 กำหนดเงื่อนไขว่าจะต้องตราให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (อยู่ในหมวดเฉพาะกาล มาตรา 334 (1)) รัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2550 ระบุไว้ว่าต้องตราให้เสร็จภายใน 2 ปีนับแต่วันที่รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภา แต่ถ้ามีกรณีที่น่าสงสัยว่ากฎหมายใดที่ตราขึ้นก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ มีเนื้อหาสาระเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ก็ให้ถือเป็นการยกเว้นที่จะไม่ต้องดำเนินการตามมาตรานี้ (อยู่ในหมวดเฉพาะกาล มาตรา 303 (5))

การที่รัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2540 และฉบับพ.ศ.2550 ระบุให้มีการตรากฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นและกำหนดเงื่อนไขที่จะต้องตรากฎหมายนั้นแต่ไม่ได้ระบุหลักการของกฎหมาย ไม่ได้ระบุสาระสำคัญของกฎหมาย จึงเปิดช่องให้สมาชิกรัฐสภาและส่วนราชการละเลยกันตามใจชอบ กล่าวโดยสรุปก็คือ การที่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2540 ต่อมา รัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ. 2550 เป็น Meta Institution ที่ไร้ประสิทธิผลและไร้ประสิทธิภาพในการ

กระจายอำนาจการเมืองการปกครองให้เป็นไปตามหลักการปกครองตนเองของประชาชน

ประเด็นที่ 4 คือ เรื่อง **Optimum Size** ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจารย์อภิชาติกล่าวถึงองค์การบริหารส่วนตำบลด้วยสำเนียงที่เอียงไปข้างขึ้นขม

อบต.เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก เหมือนตัวอาจารย์อภิชาติ เป็นตลาดการเมืองที่มี Barrier to Entry ค่อนข้างน้อย ต้นทุนทางการเมืองในการรณรงค์การเลือกตั้งไม่สูง ผู้บริหารและสมาชิกสภาอบต.มีความใกล้ชิดประชาชน ข้อมูลข่าวสารค่อนข้างเปิด การแข่งขันค่อนข้างเข้มข้น เป็นสิ่งที่เรารับรู้จากสิ่งที่อาจารย์อภิชาติเขียนสำเนียงเสียงเสนาะของผู้เขียนเกี่ยวกับอบต. ก่อให้เกิดคำถามเกี่ยวกับการวิจัยในอนาคตว่าอะไรคือ Optimum Size ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วเราจะดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี Optimum Size ได้อย่างไร

ประเด็นที่ 5 ความเป็นอิสระทางการเมืองการคลัง บทความนำเสนอบทวิเคราะห์ว่าด้วยความไม่เป็นอิสระทางการเมืองการคลัง และมีข้อเสนอแนะอันนำไปสู่การเป็นอิสระทางการเมืองการคลัง แต่มีคำถามที่ไม่ค่อยได้ถามและเป็นคำถามที่ยังไม่มีคำตอบที่ชัดเจนคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการความเป็นอิสระทางการเมืองการคลังจริงหรือไม่ มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดบ้างที่ต้องการความเป็นอิสระทางการเมืองการคลังและที่ไม่ต้องการความเป็นอิสระทางการเมืองการคลังมีมากน้อยเพียงใด ระดับความเป็นอิสระทางการเมืองการคลังที่เหมาะสมควรจะเป็นอย่างไร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยอยู่ในเขตพื้นที่ยากจน ศักยภาพในการเก็บภาษีอากรและการหารายได้ของ อบต.เหล่านี้ย่อมอยู่ในระดับต่ำ ภาษีอากรและรายได้อื่นที่หาได้ไม่

พอเพียงที่จะใช้ผลิต Local Public Goods เอง จำเป็นต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลส่วนกลาง และเราไม่มีความรู้ที่ชัดเจนว่า ในอดีตที่ผ่านมารัฐบาลส่วนกลางมีบทบาทในการเกลี้ยความเจริญเติบโตระหว่างท้องถิ่นหรือไม่ มีการผันทรัพยากรจากเขตเศรษฐกิจรุ่งเรืองมาสู่เขตเศรษฐกิจยากจนหรือไม่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ยากจนได้รับเงินอุดหนุนต่อหัวจากรัฐบาลส่วนกลางมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเศรษฐกิจรุ่งเรืองหรือไม่ นี่เป็นประเด็นที่ 5

ประเด็นที่ 6 บทส่งท้าย แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2540 จะเป็น Meta Institution ที่ล้มเหลวในการอำนวยความสะดวกให้มีการกระจายอำนาจการเมืองการปกครองให้เป็นไปตามหลักการการปกครองตนเองของประชาชน ข้อที่ต้องยอมรับก็คือ หากปราศจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นที่รัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2540 อำนวยความสะดวกให้มีการผลิต การกระจายอำนาจการเมืองการปกครองจะเป็นไปอย่างเชื่องช้า มากกว่าที่เราเห็นในปัจจุบันมาก

การกระจายอำนาจการเมืองการปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ.2540 ถูกวิจารณ์ว่า เกิดขึ้นในสถานะที่ท้องถิ่นยังไม่พร้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นศักยภาพในการบริหารจัดการและศักยภาพในด้านการคลัง

ในช่วงเวลาทศวรรษเศษที่ผ่านมา การกระจายอำนาจการเมืองการปกครองได้ก่อให้เกิดกระบวนการเรียนรู้อย่างกว้างขวาง Learning by Doing ของ Kenneth J. Arrow ยังคงใช้อธิบายเรื่องนี้ได้ดี ในประการสำคัญ ความตื่นตัวทางการเมืองและจิตสำนึกประชาธิปไตยแบบบานอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน

ขอบคุณ

บทวิจารณ์ โดย รศ.วุฒิสาร ตันไชย *

ก่อนอื่นต้องขอขอบคุณคณะเศรษฐศาสตร์ที่เชิญผมในฐานะนักสังคมสงเคราะห์มาวิจารณ์บทความทางเศรษฐศาสตร์ในวันนี้ ผมขออนุญาตชื่นชม อ.อภิชาติ ผมคิดว่าอาจารย์ได้รวบรวมข้อเท็จจริงและกรอบความคิดในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมภายใต้ข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญค่อนข้างสมบูรณ์ อาจจะเป็นบทความแรกๆที่มีความสมบูรณ์มาก เมื่อมีความสมบูรณ์มาก การวิจารณ์ก็ทำได้ยากเพราะไม่รู้ว่าจะวิจารณ์ตรงไหน

อย่างไรก็ตาม ผมคิดว่าความสมบูรณ์ในส่วนของบทความนี้เป็นบทความที่มีส่วนสำคัญ จะเป็นกรอบใหญ่สำหรับการสร้างคำถามการวิจัยอย่างมาก ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมผ่านระบบรัฐธรรมนูญ เพราะฉะนั้น ความครบถ้วนทุกประเด็น ผมคิดว่าน่าจะทำได้ทำ ที่สำคัญก็คือ การวิเคราะห์ในบางเรื่อง อาจารย์มี Evidence Base หรือมีตัวอย่าง เพียงแต่ข้อตัวอย่างนั้นมีน้ำหนักเพียงพอต่อการยืนยันสิ่งที่ค้นพบมาน้อยแค่นั้น

* บทความฉบับนี้เป็นกรณิการวิจารณ์การนำเสนอของ ผศ.ดร.อภิชาติ สถิตนิรามัย โดย รศ.วุฒิสาร ตันไชย คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในงานประชุมสัมมนาทางวิชาการประจำปี พ.ศ.2554 ในหัวข้อ “ได้เวลาปฏิรูป เพื่อเศรษฐกิจที่เป็นธรรม” ณหอประชุมศรีบูรพา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2554 จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผมขออนุญาตที่จะใช้เวลาสั้นๆ วิเคราะห์ใน 4 เรื่อง คือ **หนึ่ง** เรื่องฐานคิด **สอง** คือกรอบการศึกษาของอาจารย์เอง **สาม** คือ ข้อเท็จจริงที่น่าเสนอใน Paper **สุดท้าย** คือ ความท้าทายนักเศรษฐศาสตร์สาธารณะด้วยว่าจะช่วยกันกระจายอำนาจได้อย่างไร

เรื่องแรก เรื่องฐานคิด ผมคิดว่าอาจารย์ได้สร้างโจทย์ในเรื่องของรัฐธรรมนูญ ว่ารัฐธรรมนูญคล้ายๆ กับเป็นกรอบที่เป็นฐานคิดสำคัญที่เรียกว่าเป็น **Meta Institution** ที่อาจารย์รังสรรค์ได้กรุณาอธิบายไว้ว่ารัฐธรรมนูญคือกติกาของการเล่นเกมส์ ซึ่งผมค่อนข้างเห็นด้วยว่า ความจริงแล้วรัฐธรรมนูญก็เป็นเพียงกรอบของการสร้างหลักประกันบางอย่างกรอบของการกำหนดแนวทาง แต่ว่าในตัวรัฐธรรมนูญเองนั้นที่จะเป็น **Meta Institution** คงไม่สามารถประสบความสำเร็จได้ถ้าไม่มีกลไกของการขับเคลื่อนหรือพลัง ซึ่งกลไกอันนี้ ผมคิดว่าสิ่งที่เราไม่ได้แตะ และอาจจะทำให้เราเข้าใจว่าเมื่อมีเกณฑ์การเล่นที่ดีแล้ว กติกาการเล่นที่ดีแล้ว มันจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดี ผมคิดว่ากลไกที่มีความสำคัญที่เราอาจจะยังมองไม่เห็นก็คือ **กลไกประการแรก** แน่นนอนที่อ.รังสรรค์พูดและอาจารย์ได้พูดเอง คือ กรอบกฎหมายที่ออกมาตามรัฐธรรมนูญ แม้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 มีหลายเรื่องที่กำหนดให้มีการออกกฎหมายหรือบางเรื่องขอให้ไปแก้และมีสภาพบังคับไม่เกิน 1 ปี แต่นับจนถึงวันนี้จนเกือบจะเขียนใหม่ ก็ยังไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติมอะไรยกตัวอย่างเช่น มาตรา 288 ที่กำหนดเรื่องการบริหารเงินและบุคคล ว่าต้องเป็นกรรมการ 4 ฝ่าย ต้องให้บังคับภายใน 1 ปี คือ หลังจากมีรัฐธรรมนูญแล้วภายใน 1 ปีต้องมีการแก้ จนถึงนี้ก็ยังเป็น 3 ฝ่าย แต่ก็มี ความพยายามในการสร้างความชอบธรรมและการตีความโดยคณะกรรมาการกฤษฎีกาว่า ตราบใดที่ยังไม่แก้กฎหมายก็ยังใช้ได้ต่อไป

ถ้าเป็นลักษณะนี้ต่อไป ทิศทางของการที่จะบอกว่า Meta Institution จะเป็นตัวขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงก็คงเป็นไปได้ยาก

กลไกประการที่สอง ที่ผมคิดว่ามีส่วนสำคัญในการผลักดันในเรื่องของการที่จะทำให้กรอบกติกานั้นเดินได้นอกจากตัวกฎหมายก็คือเรื่องของ **เจตนารมณ์ทางการเมือง** บังเอิญว่าในสถานการณ์นี้ ท่านอาจารย์ไม่ได้วางเรื่องของสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละช่วงเวลาของการศึกษาคั้งนี้ ซึ่งมันทำให้เราอาจจะมองภาพคลาดเคลื่อนไปบ้างในแง่ของเจตนารมณ์ทางการเมือง และปัจจัยที่แทรกซ้อนเข้ามาทางการเมืองในแต่ละช่วงเวลามีความสำคัญ ในกรอบกติกานั้น ผมคิดว่าถ้าอาจารย์ได้กรุณาเพิ่มเติมว่า การที่จะทำให้ **Meta Institution** สำเร็จนำไปสู่เรื่องการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมที่ดี ข้อเสนอแนะที่ควรจะเป็นกลไกสำคัญควรจะมีอะไร

เรื่องที่สอง เรื่องกรอบการศึกษา ผมคิดว่า อ.อภิชาติ ได้พยายามวางกรอบการศึกษาอยู่ในความจำกัดในเรื่องของข้อกฎหมาย ฉะนั้นในเรื่องของข้อกฎหมาย ผมคิดว่ากฎหมายหลายตัวมีความจำกัดในตัวเอง แต่ความสำเร็จของกฎหมายนั้นอยู่ที่เรื่องอื่นที่ต่อกฎหมาย ยกตัว อย่างเช่น อ.รังสรรค์ได้สรุปตอนท้ายว่า การกระจายอำนาจเมื่อสำเร็จจริง เพราะมีกฎหมายกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 และจริงๆ ที่สำเร็จก็เพราะว่ากฎหมายบังคับให้มีการถ่ายโอนเงินไปไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 (2 แสนกว่าล้านบาท) ซึ่งแต่เดิมท้องถิ่นมีเพียงร้อยละ 8 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล เหตุผลนั้นเป็นเหตุผลที่มีความสำคัญมาก สิ่งที่ผมพยายามอ่านและค้นหาดู อาจารย์ยังไม่ค่อยได้แตะในเรื่องแผนยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจ เพราะจริงๆ ในแผนยุทธศาสตร์มีหลายเรื่องเขียนเอาไว้ละเอียดขึ้นและก็มีหลายเรื่องที่อาจารย์ตั้งว่าไม่มีนั้น ไป

ปรากฏอยู่ในฐานะเครื่องมือ เพียงแต่ว่าในวันนี้การหยิบใช้และการบังคับใช้อาจจะยังมีปัญหาอยู่

ดังนั้น ในแง่ของกรอบการศึกษา ผมคิดว่าอาจารย์ยังติดอยู่กับกรอบกฎหมาย โดยเฉพาะอาจารย์อ้างอิงกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายในการเสนอข้อบัญญัติ กฎหมายในเรื่องการถอดถอน ซึ่งจริงๆ แล้ว หากจะนิยาม เรื่องที่สองในกรอบการศึกษา การนิยามในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจารย์นิยามอยู่ในกรอบเรื่องของการเสนอข้อบัญญัติและการถอดถอนเท่านั้น ซึ่งความจริงผมคิดว่าปรากฏการณ์และพัฒนาการในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการกระจายอำนาจในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาเปลี่ยนแปลง ความรู้สึกที่มี Ownership ของประชาชนต่อการเฝ้าดูการพัฒนา มีมากขึ้น เพียงแต่ว่าการศึกษาเหล่านั้นไม่ได้ถูกหยิบยกขึ้นมา ดังนั้น คำอธิบายในการที่เสนอว่าไม่ประสบความสำเร็จในการมีส่วนร่วมด้วยการมองจากกฎหมายเสนอข้อบัญญัติและกฎหมายการถอดถอนนั้นอาจจะยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์

ถ้าผมจะตั้งข้อโต้แย้งก็คือว่า การเสนอข้อบัญญัติของท้องถิ่นคำถามใหญ่มากคือ วันนี้สภาท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติมากน้อยแค่ไหน ประการที่สอง การเสนอข้อบัญญัติในระบบรัฐธรรมนูญไทย เป็นเพียงการเสนอเพื่อปรึกษาหารือ เพราะอำนาจตัดสินใจสุดท้ายเป็นอำนาจของสภา ไม่ว่าจะเป็นระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นก็ตาม หรืออำนาจในเรื่องของการถอดถอน ซึ่งอาจารย์ได้พยายามอธิบายว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 พยายามแก้เรื่องนี้ ซึ่งก็เป็นความจริง เพราะเจตนา ผมเองมีส่วนในฐานะคณะกรรมการกรรมาธิการกร่าง และเป็นคนร่างเรื่องนี้ ผมคิดว่าเจตนาในการแก้เรื่องการถอดถอน ก็ให้ไปแก้กฎหมาย

เสียว่า สามในสี่หรือครึ่งหนึ่งนั้นเป็นไปได้ แต่ในที่สุดก็ไม่ได้แก่ นี่คือความจริง แต่สิ่งที่สำคัญก็คือในกรอบกฎหมาย 2 เรื่องนี้ เรื่องของการถอดถอนแม้ว่าจะมีประสิทธิภาพ แต่ในขณะที่เดียวกันเครื่องมือนี้เป็นเครื่องมือทางการเมืองที่มีทั้งทางบวกและทางลบ

ในทางกลับกัน ถ้าถอดถอนได้ พบว่าการถอดถอนของท้องถิ่นต่างจากการถอดถอนระดับชาติ ระดับชาตินั้นต้องมีการไต่สวนฐานความผิด แต่ท้องถิ่น นายกไม่ยืมให้ก็เสนอถอดถอนได้แล้ว เพราะฉะนั้นไม่มีข้อจำกัดอะไรเพียงแต่มีจำนวนคนให้ครบ เพราะฉะนั้น ตรงนี้จึงมีโอกาสมากที่จะกลายเป็นเครื่องมือทางการเมืองของระบบการเมืองที่มีการแข่งขัน

ในกรอบการศึกษาที่ผมอยากจะเรียนว่าเป็นเรื่องใหญ่ที่ผมมอง ผมอ่าน Paper นี้ ผมว่ามีความ Comprehensive แต่สิ่งเดียวกันที่ผมมองเห็นก็คือว่า มันเป็นคำอธิบายที่เป็นเชิง Cross Section คือมอง ณ เวลานี้ แต่ความเป็นจริงในเรื่องการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมนั้นเป็น Longitudinal Analysis เป็นเรื่องของพัฒนาการที่มีการปรับเปลี่ยน มีเรื่องของบริบทที่เกี่ยวข้อง มีความเป็นพลวัตรในห้วงเวลา ซึ่งบังเอิญว่าอาจารย์อาจจะไม่ได้ใส่เข้าไป เมื่อไม่ใส่เข้าไป จึงทำให้ความสมบูรณ์ของ Paper นี้ยังไม่ครบถ้วนพอในฐานะที่เราอยู่ในสถานการณ์ที่จะวิเคราะห์สิ่งที่เกิดขึ้น

เพราะฉะนั้น ทั้ง 3 เรื่องของกรอบการศึกษาที่หนึ่งคือ เรื่องของการนิยาม กำหนดในเรื่องของกรอบกฎหมายอย่างเดียว อันที่สองคือ เรื่องของการนิยามการมีส่วนร่วม ซึ่งผมคิดว่าอาจมีความหมายที่กว้างกว่านี้ และเรื่องที่สามคือ ห้วงเวลาการวิเคราะห์

เรื่องที่สาม เรื่องข้อเท็จจริง เป็นประเด็นเล็กน้อยเท่านั้น

ข้อเท็จจริงที่อาจารย์อภิชาติกรุณาเสนอใน Paper นั้นมีหลายเรื่องที่เป็นความจริง แต่บังเอิญว่าบางเรื่องมีความคลาดเคลื่อนกันไป เช่น การพูดเรื่องแรงจูงใจของนักการเมืองที่จะเข้ามา เนื่องจากอาจารย์วิเคราะห์จากองค์การบริหารส่วนตำบล และวิเคราะห์ในเชิงของขนาด (Size) ที่เหมาะสมต่อการเลือกตั้ง และ ยืนยันว่า นายกอบต.ใกล้ชิดกับประชาชน ความจริงถ้าอาจารย์วิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบกับเทศบาล เทศบาลจะยิ่งเล็กกว่าอีก เทศบาลแห่งหนึ่งมี 700 คน 400 คนก็ได้เป็นนายก เพราะฉะนั้น ยิ่งใกล้เข้าไปใหญ่ วันนี้จึงไม่ใช่ข้อสรุปว่า 5,000 คนเป็นขนาดที่ดี ซึ่งถ้าเราเติมเข้าไปก็จะเห็นชัดเจน

อันที่สอง ผมคิดว่าจุดเปลี่ยนสำคัญของเรื่องพฤติกรรมนักการเมืองวันนี้ คือ เรื่องของการที่จะทำให้วันนี้หลัง พ.ศ.2546 ซึ่งอาจารย์ได้ฉายว่าปี พ.ศ.2546 เราเริ่มต้นการเลือกตั้ง ผมขอเสริมนิดเดียวว่าก่อนนั้นในปี พ.ศ.2545 ก็มีการเลือกตั้งทางตรงแล้วแต่ทำเฉพาะเทศบาลนคร แล้วในปี พ.ศ.2546 มาแก้ไข ตรงนี้ทำให้เกิดการเปลี่ยนสำคัญอันหนึ่งของพฤติกรรมทางการเมืองและความรับผิดชอบต่อประชาชน ก็คือ ทำให้เกิดการแข่งขันทางนโยบายของท้องถิ่นเกิดขึ้นเมื่อศึกษาไปลึกๆ จะเห็นว่ามีการเปลี่ยนแปลงของข้อเสนอที่คนจะเป็น Candidate นายก จะไม่ใช่พูดแค่ว่าเรียกง่ายใช้คลอง จะไม่ใช่พูดว่าชื่ออะไร ชื่อเล่นอะไร ไม่ใช่เป็นลูกกำนันแล้วจะได้เป็น แต่มันต้องกลับเป็นว่า ผมจะทำอะไร กระบวนการตรงนี้ทำให้เกิดการตรวจสอบของภาคประชาชน และย้อนกลับไปถึงนิยามที่เรียนข้างต้นว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน ถ้าเราไปนิยามที่กว้างกว่าเรื่องการถอดถอน เราจะเห็นชัดว่าตรงนี้มี Momentum ที่สูงมาก

ข้อเท็จจริงบางประการ เช่น อาจารย์พูดเรื่องการกำกับดูแล ผมค่อนข้างเห็นด้วยเรื่องอำนาจการกำกับดูแลที่ครอบคลุม เพียงแต่ข้อเสนอแนบท้าย ไม่แน่ใจว่าอาจารย์อาจจะพูดยังไม่จบ เนื่องจากเวลานั้น อาจารย์พูดว่าเมื่อเขาสั่งแล้วไม่สามารถอุทธรณ์ได้ ความจริงแล้วอุทธรณ์ได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งพันกฤษฎกรณ์รัฐมนตรี นายอำเภอสั่งพันกฤษฎกรณ์ผู้ว่าฯ และที่ไกลกว่านั้น กลไกอีกอันหนึ่งคือการฟ้องร้องต่อศาลปกครอง ที่มีปัญหามากคือ เมื่อผู้ว่าฯ สั่งพันแล้ว เขาฟ้องศาลปกครอง ฟ้องศาลปกครองเสร็จ ศาลปกครองก็ฟ้องว่าคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็ไม่มีประโยชน์แล้วเพราะการเลือกตั้งได้ดำเนินการไปแล้ว ได้นายคนใหม่แล้วเรียบร้อย ก็ได้แต่ความชอบธรรมในทางศาล แต่ว่ากติกาเหล่านั้นได้ดำเนินการไปแล้ว ซึ่งเรามีข้อเสนอแนะ ได้พยายามแก้กฎหมายท้องถิ่นว่า ถ้ามีการฟ้องศาลปกครอง ห้ามมีการเลือกตั้งได้หรือไม่ ซึ่งได้เสนอไว้พอสมควร อันนี้ก็ข้อเท็จจริงที่ผมอยากเรียนเพิ่มเติมให้อาจารย์

อีกเรื่องหนึ่ง คือ การบริหารการคลัง ซึ่งผมค่อนข้างเห็นด้วยกับอาจารย์ว่าเป็นระบบที่ไม่เอื้ออำนวย แต่โจทย์นี้เป็นโจทย์ใหญ่ที่ผมอยากพูดว่าเป็นความท้าทาย เพราะว่าวันนี้ เรื่องการคลัง อาจารย์ยกตัวอย่าง 8,000 ล้านบาท 8,000 ล้านบาทที่มีการเปลี่ยนแปลงโดยกรมการ ในที่สุดแล้ว ระบบนี้ผมเรียนว่า ข้อเท็จจริงก็คือมีการจัดสรรเงินที่กำหนดวัตถุประสงค์ เช่น เงินซ่อมถนน ก็จัดเงินก้อนไป 8,000 ล้านบาท แล้วก็ไปจัดสรรให้เฉพาะคนซ่อมถนนเท่านั้น วันดีคืนดีกรมการงบประมาณท่านก็ยกเลิกทั้งหมด ท่านบอกว่าเป็นงบเฉพาะกิจเป็นอบต.เร่งด่วน ซึ่งพวกเราที่แซวกันว่าเป็น อบต.เร่งด่วน ระบบนี้ก็ถูกย้ายเมื่อถูกย้าย ถามว่าใครได้ประโยชน์ Stakeholders ได้ประโยชน์

ผู้แทนราษฎรได้ประโยชน์ ทุกปีแปรญัตติประมาณ 10,000-20,000 ล้านบาทในงบประมาณที่เป็นเงินอุดหนุนเพื่อไปไว้ตรงกลางแล้วจัดสรรใหม่ แต่ว่าใครได้ประโยชน์บ้าง สภาผู้แทนราษฎรได้ประโยชน์ อันนี้ไม่มีความท้าทายเท่าไร เพราะทุกคนได้เท่ากัน กรมการก็ได้มากหน่อย สส.ได้งบประมาณ หรือท้องถิ่นได้ประโยชน์ใหม่ ท้องถิ่นเองก็ได้ประโยชน์เพราะอย่างไรก็ได้โครงการ ประชาชนก็ได้ประโยชน์ ได้บ่อได้สระ คือ ได้ทั้งหมด เสียเรื่องเดียวคือ ระบบ ระบบนี้จึงเป็นระบบที่ยังแก้ไม่ตก และผมอยากท้าทายว่า ข้อเสนอที่อาจารย์ดีเรกพูดน่าจะนำมาใช้ได้ เรื่องของ Budget Oversight เพราะว่าวันนี้เรามีระบบนี้

หัวข้อที่ 7 เรื่องการบริหารงานบุคคล ผมเห็นด้วย ก็จบความท้าทายตรงนี้ ของการบริหารงานบุคคล ก็คือ คุณภาพระหว่างความเป็นอิสระของผู้บริหารท้องถิ่นกับมาตรฐานคุณธรรม ผมคิดว่าคุณภาพนี้กำลังมีปัญหาในระบบ และเรื่องการบริหารงานบุคคลถ้าไม่รีบแก้ไขจะเป็นปัญหา

ประการสุดท้ายคือ เรื่องที่จะพูด Result Base คือ เรื่องของ Performance ของท้องถิ่นที่ดี อาจารย์ยกตัวอย่างหลายแห่งที่เป็นผลการศึกษาของอาจารย์วิระศักดิ์และของสถาบันพระปกเกล้า ผมเห็นด้วย แต่ว่าความจริงถ้าศึกษาลึกกว่านี้ จะเห็นว่าเรามีข้อจำกัดในเรื่องการสร้างนวัตกรรมของการจัดการดูแลประชาชนโดยท้องถิ่นค่อนข้างมาก ด้วยกรณีความเป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น อันนี้เป็นปัญหาใหญ่มาก วันนี้มีท้องถิ่นที่แทรกแซงตลาดกลางผลไม้ รับซื้อผลไม้จากตลาดกลางเพื่อพยุงราคา ปรากฏว่าวันนี้กฤษฎีกาตีความว่าทำไม่ได้ เพราะไม่ใช่อำนาจหน้าที่ ปัญหาแบบนี้เป็นปัญหาเชิงความเข้าใจและตรรกะ หรือการมองปรัชญาการปกครองท้องถิ่นของผู้ตีความและผู้มีอำนาจในการ

ตรวจสอบ คือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สองหน่วยนี้ คือ สำนักกฤษฎีกาและสตง. เป็นหน่วยที่จะต้องทำความเข้าใจว่า ท้องถิ่นควรมีอำนาจหน้าที่อย่างไร อันนี้สืบเนื่องครับเพราะ ปรัชญาของเราเขียนว่า ท้องถิ่นมีอำนาจต่อไปนี้ แปลว่าถ้าไม่เขียนไว้แปลว่าทำไม่ได้ แต่ในหลายสังคมบอกว่า ห้ามท้องถิ่นทำเรื่องต่อไปนี้ ถ้าไม่เขียนไว้ก็แปลว่าทำได้หมด ตรงนี้เป็นปรัชญาของการมอง เพราะฉะนั้น เรื่องนี้ก็เป็นนวัตกรรมที่มีข้อจำกัด ในเรื่องคณะกรรมการกระจายอำนาจ ผมเห็นด้วยครับว่าไม่มีอะไรที่มีอิสระเต็มที่และไม่ได้จัดสรร

ข้อเสนอที่ผมอยากท้าทายในวันนี้คือ

ผมคิดว่าถ้าอาจารย์จะเติมในเรื่องสถานการณ์หรือจุดเปลี่ยนที่ผมคิดว่าเป็น Context ที่สำคัญ Context ที่สำคัญของสังคมในช่วงเวลาสิบกว่าปีที่ผ่านมา จากประสบการณ์ของผม **ประการแรกคือ จุดเปลี่ยนในเรื่องการปฏิรูปราชการ** ผมคิดว่าจุดนี้มีแรงกระแทกที่สำคัญ และในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 ถ้าท่านสังเกตดีๆ จะเห็นว่าเป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญเขียนเรื่องราชการภูมิภาคไว้ในรัฐธรรมนูญ ก่อนหน้านั้นไม่เคยมีหรือครับ แต่ผมไม่อยากจะอธิบายว่าเพราะอะไรให้ท่านไปศึกษาเอาเอง แต่ว่าการเขียนแบบนี้มันทำให้เกิดการสถาปนาความเข้มแข็งของราชการภูมิภาค ซึ่งเป็น Dilemma ต่อการกระจายอำนาจชัดเจน

นอกจากนั้น การปฏิรูปราชการตอนนั้น เป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้เกิดการปฏิรูปโครงสร้างของกรมต่างๆ ตรงนี้มีส่วนสำคัญมากนะครับ ที่มีผลต่อการกระจายอำนาจในช่วงปี พ.ศ.2545 บวกกับแนวคิดของทางการเมืองในช่วงเวลานั้นก็คือ การสถาปนาความเข้มแข็งของราชการภูมิภาค

ผ่านระบบผู้ว่า CEO และพัฒนาการมาถึงวันนี้ ก็คือการทำให้จังหวัดเป็นเหมือนกับงบประมาณ ในพ.ร.บ.งบประมาณมีมาตราที่ว่าด้วยการตั้งงบประมาณจังหวัดและอื่นๆ แต่ซึ่งแน่นอนว่า วันนี้แม้ว่ารูปแบบจะไม่ชัดเจน ขึ้นอยู่กับนโยบายรัฐบาล ปีที่แล้วรัฐบาลให้ไปหมิ่นแปดพันล้านบาท แต่ก็ไม่แน่ว่ารัฐบาลต่อไป ถ้าอยากเห็นราชการภูมิภาคเข้มแข็งก็จะเพิ่มเงินให้

ที่สำคัญกว่านั้น คือการแก้กฎหมายในวันนี้ ให้ง่ายสุดท้ายของราชการ ยังคงอยู่ชั่วฟ้าดินสลาย ก็คือ **สถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้าน** วันนี้มีการแก้กฎหมายแล้วที่ทำให้สถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้านยุบไม่ได้ เพราะฉะนั้น จุดเหล่านี้เป็น **Turning Point** ที่สำคัญ

นอกจากนั้น ที่ผมคิดว่าเป็นจุดสำคัญในเชิงสถานการณ์ก็คือ **เรื่องของการเปลี่ยนแปลงของการเลือกตั้งทางตรง** ผมคิดว่าเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญ

เรื่องที่สาม คือการแข่งขันทางการเมืองระดับชาติที่มุ่งเน้นนโยบายประชานิยม ที่มุ่งเน้นสวัสดิการประชาชน ตรงนี้ทำให้มี Break Out ของภาพลักษณ์ หรือหน้าตาของการทำงาน และมีผลทางอ้อมกับการที่อาจารย์วิเคราะห์ว่ามีเงินที่ส่งไปให้ท้องถิ่น แต่เป็นเงินที่เป็นนโยบายรัฐบาลมากขึ้น สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้น และทำให้เกิดการแย่ง Scene กันระหว่างการเมือง ส่วนราชการ และองค์กรปกครองท้องถิ่น ต่อการดูแลประชาชน

ประการสุดท้าย ที่ผมคิดว่าในบริบทนี้มีส่วนหนึ่งที่ผมเห็นด้วยกับท่านอาจารย์รังสรรค์ ตอนท้ายก็คือว่า มีระบบที่มีการเรียนรู้และพัฒนา ในทางบวกและทางลบ กรรมาธิการงบประมาณก็มีวิธีเรียนรู้ เมื่อก่อนรัฐธรรมนูญเขียนว่า ห้ามไม่ให้มีเงินต่อหัวของ ส.ส. ท่านก็มีวิธีของท่านในการจัดการ เพราะฉะนั้น ก็เป็นการเรียนรู้ทางลบของระบบ การเรียนรู้

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองที่มีการพัฒนา เรียนรู้วิธีการจะได้มาซึ่งโครงการ เรียนรู้วิธีการต่างๆทั้งทางดีและไม่ดี ประชาชนก็มีการเรียนรู้ เพราะฉะนั้น ผมคิดว่ากระบวนการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมนั้นเดินไปด้วยกัน บนพื้นฐานของ Learning Curve ของสังคม

ประการสุดท้าย ที่ผมอยากท้าทายฝากคณะเศรษฐศาสตร์ ผมอยากได้คำตอบมานานแล้วว่า ตกลงแล้ว

ประการที่หนึ่ง คล้ายกับท่าน อ.รังสรรค์ **Optimum Size** ของท้องถิ่นที่เหมาะสมต่อการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ควรเป็นเท่าไร

ประการที่สองคือ **Minimum Standard Expenditure** ที่จะทำให้ประชาชนอยู่ได้ควรเป็นเท่าไร ถ้าตอบแบบนี้ได้ เราจะตอบได้มากขึ้น

ประการที่สาม เป็นโจทย์ใหญ่มาก ก็คือ โครงสร้างภาษีของประเทศ อะไรควรเป็นภาษีของประเทศ หรือของรัฐ **อะไรควรเป็นภาษีท้องถิ่น จะสร้างความ Localize** กับความแตกต่างในพื้นที่ได้อย่างไร สิ่งเหล่านี้เป็นโจทย์ที่ผมคิดว่ามีความท้าทาย

นอกจากที่อาจารย์อภิชาติได้กรุณาตอบอธิบาย ในความเห็นส่วนตัวของผม ผมขอชื่นชมอาจารย์ อาจารย์บอกกับผมก่อนหน้านี้ขึ้นเวทีว่า ผมจับเรื่องการกระจายอำนาจมาเพียง 3 เดือนเท่านั้น แต่ผมคิดว่าข้อเสนอของอาจารย์มีการเขียนรวบรวมเรียบเรียงได้สมบูรณ์มากพอสมควร ถ้าอาจารย์จะไปเพิ่มเติม หรือไปตะประเด็นที่เป็น Research Question ให้กับลูกศิษย์ลูกหา และนักวิชาการท่านอื่นๆ ผมคิดว่าจะมีคุณภาพต่อการกระจายอำนาจของประเทศไทยมาก

ขอบคุณ