

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาปัญหาการถ่ายโอนงานกรมทางหลวง มาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัด เชียงใหม่ ผู้วิจัยได้นำทฤษฎีและแนวคิดมาเป็นแนวทางวิจัย โดยแยกออกเป็นส่วนต่าง ๆ ดังนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน
- 2.2 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
- 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการถ่ายโอนกิจการสาธารณะสู่ท้องถิ่น
- 2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน

หลักการทั่วไปในการจัดระเบียบการปกครองประเทศ หรือการจัดระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดินนั้น สำหรับรูปแบบรัฐเดี่ยวมักนิยมใช้หลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศ 3 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจการปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ซึ่งจะมีหลักการ ที่ขึ้นอยู่กับวิธีการและขีดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนกลาง ที่อาจมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันหรือให้อิสระกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นมากโดยส่วนกลาง ทำหน้าที่ควบคุมดูแลเท่านั้น

วิวัฒนาการของการบริหารราชการแผ่นดินประเทศต่างๆ อาจมีแตกต่างกันไป ทั้งในทางรวมอำนาจเข้าไปในส่วนกลางมากขึ้น หรือกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้น แล้วแต่สถานการณ์ของประเทศนั้นๆ ทั้งสถานการณ์ทางการเมือง ความรู้ความสามารถของ ประชาชนในการปกครองตนเอง

หลักการรวมอำนาจการปกครอง หมายถึง หลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการ แผ่นดิน โดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองต่าง ๆ ของรัฐและมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหาร ราชการส่วนกลางโดยให้ขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครอง ตลอดทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ มีลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ

- มีการรวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลาง
- มีการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ในส่วนกลาง หรือเป็นการมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายในการอนุมัติ ระเบียบ หรือแก้ไข เพิกถอนการกระทำต่างๆ ไว้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง
- มีการลำดับขั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ลดหลั่นกันไป

หลักการแบ่งมอบอำนาจปกครอง หมายถึง หลักการบริหารราชการที่ส่วนกลางได้จัดแบ่งและมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนไปให้แก่ เจ้าหน้าที่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางที่เป็นตัวแทนซึ่งได้ส่งออกไปประจำอยู่ในเขตการปกครองส่วนภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ ดำเนินการวินิจฉัยสั่งการในกิจการบางอย่าง อันมิได้เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียส่วนรวม ได้เองตามระเบียบแบบแผนที่ส่วนกลางกำหนด มีหลักการสำคัญคือ

- ต้องมีรัฐบาลซึ่งเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองทั่วประเทศถือว่าการแบ่งมอบอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาค เป็นกระบวนการหนึ่งของการรวมอำนาจปกครอง
- มีหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลางส่งออกไปปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งให้ประจำอยู่ตามเขตการปกครองท้องที่ในส่วนภูมิภาคทุกแห่ง
- ส่วนกลางแบ่งและมอบอำนาจในการบริหารงานบางส่วนบางเรื่องโดยแบ่งมอบไปให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลางซึ่งปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ตามเขตการปกครองท้องที่ต่างๆ มิได้ตัดอำนาจจากส่วนกลางอย่างเด็ดขาด แต่ส่วนกลางต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคด้วย

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

แนวความคิดการกระจายอำนาจกับการปกครองท้องถิ่นนั้นเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันอยู่ ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามมากมายแต่ส่วนใหญ่แล้วจะมีหลักการสำคัญที่คล้ายคลึงกัน

ในหนังสือ การปกครองท้องถิ่นไทย ชูวงศ์ ฉายะบุตร ได้รวบรวมคำจำกัดความของคำว่า การปกครองท้องถิ่นที่มีผู้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

เดเนียล วิท (Daniel Wit) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจ ไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น

ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่น ในเขตอำนาจของตน

วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเองและมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับเลือกตั้งจากประชาชน

โจน เจ. คลาร์ก (John J. Clark) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับ การให้บริการประชาชน ในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะและหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

แฮร์ริส จี. มอนตาญู (Harris G. Mongtagu) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถ ที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครอง ท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

อีไมล์ เจ. ซัดดี้ (Emile J. Sady) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำกว่ารัฐซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมาย และมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำการกิจการในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง รวมทั้งอำนาจจัดเก็บภาษี เจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวอาจได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งโดยท้องถิ่นก็ได้

ประทาน คงฤทธิศึกษากร นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้จัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

อุทัย หิรัญโต นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่างโดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ

มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมด หรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

วิลเลียม เอ. ร็อบสัน (William A. Robson) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึงหน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้อำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ แนวความคิด และนิยามต่างๆ ที่ได้กล่าวมานี้ เป็นกรอบแนวทางที่จะใช้ในการพิจารณาถึงทัศนคติของนักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ที่มีต่อการกระจายอำนาจของรัฐ รวมทั้งเป็นกรอบแนวทางในการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับองค์กรปกครองท้องถิ่น ในมิติของการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจที่เป็นอยู่และที่ควรจะเป็นในความเห็นของนักการเมืองในท้องถิ่นอีกด้วย

2.3 แนวคิดการถ่ายโอนกิจการสาธารณะสู่ท้องถิ่น

ในช่วง 5 ปี แรก (พ.ศ. 2544-2547) ของการถ่ายโอนภารกิจ ตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นช่วงของการปรับปรุงระบบการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งการพัฒนายุทธศาสตร์ การสร้างความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สิน รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของภารกิจที่ถ่ายโอน จะมีทั้งการถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐ และจะมีบุคลากรจำนวนหนึ่งถ่ายโอนไปปฏิบัติงานภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลังจากการถ่ายโอนในช่วง 4 ปีแรก สิ้นสุดลงจนถึงระยะเวลาการถ่ายโอนในปีที่ 10 (พ.ศ. 2548-2553) ตามกรอบของกฎหมาย ว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นช่วงเปลี่ยนผ่าน มีการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนที่จะเรียนรู้ร่วมกันในการถ่ายโอนภารกิจ มีการปรับกลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างกลมกลืน รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินกิจการสาธารณะ ที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้น และจะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการดำเนินกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส

ในช่วงเวลาหลังจากปีที่ 10 (พ.ศ. 2554 เป็นต้นไป) ประชาชนในท้องถิ่นจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง และเป็นธรรม ประชาชนจะมีบทบาทในการตัดสินใจการกำกับดูแลและการตรวจสอบ ตลอดจนการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ในส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีการพัฒนาศักยภาพทางด้านการบริหารจัดการและการคลังท้องถิ่น ที่พึ่งตนเองและเป็นอิสระมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและมีวิสัยทัศน์ในการบริหารราชการ และการบริหารส่วนภูมิภาคจะเปลี่ยนบทบาทจากฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะ มาเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ และกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เท่าที่จำเป็น ภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจน และการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

การที่รัฐต้องการถ่ายโอนภารกิจต่างๆซึ่งรวมถึงนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ก็เพื่อต้องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกรอบแนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ยึดหลักการและสาระสำคัญ 3 ด้านคือ

1. ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย และการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการการบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตนเอง โดยยังรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพของประเทศการมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และความมั่นคงของชาติเอาไว้ได้ ตลอดจนการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการเมืองการปกครองท้องถิ่น ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

2. ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค และเพิ่มบทบาทให้ส่วนท้องถิ่นเข้า ดำเนินการแทน เพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาครับผิดชอบในการกึ่งมหภาค และภารกิจที่เกินกว่าขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการได้ โดยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบาย และด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็นให้การสนับสนุนส่งเสริมด้านเทคนิควิชาการ และตรวจสอบติดตาม ประเมินผล

3. ด้านประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐ ต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐานการบริหารจัดการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบต่อผู้ให้บริการให้มากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนภาคประชาสังคม และชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมดำเนินงานและติดตามตรวจสอบ

กำหนดแนวทางการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการ ซึ่งจะกำหนดหลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ รูปแบบการถ่ายโอน ภารกิจที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะเวลาการถ่ายโอน แนวทางการจัดแบ่งอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ แนวทางการจัดสรรทรัพยากรด้านการเงิน การคลัง และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และภารกิจ ปรับบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรวมทั้งแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

วัตถุประสงค์ของแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจฯ มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ เพื่อให้มีการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดกรอบทิศทาง และ แนวทางการกระจายอำนาจสู่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน โดยมีกระบวนการที่ยืดหยุ่น สามารถปรับวิธีการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปและมีการเรียนรู้จากประสบการณ์ ที่เพิ่มขึ้นกำหนดแนวทางการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการ ซึ่งจะกำหนดหลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ รูปแบบการถ่ายโอน ภารกิจที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะเวลาการถ่ายโอน แนวทางการจัดแบ่งอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐ กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ แนวทางการจัดสรรทรัพยากรด้านการเงิน การคลังและบุคลากรให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และภารกิจปรับบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรวมทั้งแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

หลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ

การพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ ได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ ในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้มีความชัดเจน โดยยึดหลักในการพิจารณาดังนี้

1. การถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะไม่ครอบคลุมงานหรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคงการพิจารณาพิพากษาคดี การต่างประเทศและการเงินการคลังของประเทศโดยรวม

2. ภารกิจที่กำหนดให้ถ่ายโอน พิจารณาภารกิจของส่วนราชการเป็นหลักสำหรับภารกิจของรัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน ให้ถ่ายโอนในกรณีเป็นนโยบายของรัฐบาล หรือเมื่อพิจารณาความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับแล้ว สมควรถ่ายโอน

3. การถ่ายโอนภารกิจค้ำึงถึงผลลัพธ์ และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่เป็นหลัก หากผลลัพธ์และผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง ให้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่หากผลลัพธ์และผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่ง ก็อาจถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการหรือถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการในระยะแรก หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการตามมาตรา 30 (2) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือด้วยเหตุใดก็ตาม อาจให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการไปก่อน จนกว่าจะครบระยะเวลาตามที่กำหนดในแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ

4. งานหรือกิจกรรมที่มีเป้าหมายดำเนินการครอบคลุมหลายจังหวัด หรือ มีผลกระทบเกิดขึ้นนอกเขตพื้นที่จังหวัดด้วย ให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ เว้นแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดสามารถทำความเข้าใจความตกลงดำเนินการร่วมกันได้ และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นชอบด้วย

5. ในการพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและแต่ละแห่งพิจารณาจากรายได้ บุคลากร จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน คุณภาพในการให้บริการและประสิทธิภาพการบริหาร และโอกาสในการพัฒนาศักยภาพเหล่านั้น ซึ่งจะช่วยให้กำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมในการถ่ายโอนภารกิจ

6. การถ่ายโอนภารกิจต้องคำนึงถึงความคุ้มค่า และการประหยัดจากขนาดการลงทุนที่เหมาะสม ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพัง ก็สามารถร่วมกันจัดตั้งสหการ หรืออาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมมากกว่าดำเนินการไปก่อนได้

7. การถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มุ่งให้ประชาชนพึงได้รับบริการที่รวดเร็ว มีคุณภาพ และตรงตามความต้องการ รวมทั้งมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

8. ในภาพรวมการถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้พิจารณาถ่ายโอนทั้งภารกิจงบประมาณและบุคลากร ภายในช่วงเวลาที่กำหนดโดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการถ่ายโอนไปพร้อมกัน

9. การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ และกำหนดภารกิจที่จะถ่ายโอนมิได้จำกัดเฉพาะในรอบของบทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบัน หากแต่พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของการจัดบริการสาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งพิจารณาถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนได้รับเป็นสำคัญ กรณีที่อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะใด กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผน และ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด หากแต่เมื่อคำนึงถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับแล้ว สมควรกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะได้เสนอคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาออกประกาศกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต่อไป

10. อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 19 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นภารกิจที่หน่วยงานของรัฐจะต้องถ่ายโอนให้ท้องถิ่นตามมาตรา 30 (1) ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมรับถ่ายโอนเนื่องจากมีข้อจำกัดด้านขีดความสามารถและสาเหตุอื่นใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือร้องขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแทนไปพลางก่อน หรือดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรืออาจจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนดำเนินการแทนได้ทั้งนี้ ให้รัฐดำเนินการเพิ่มขีดความสามารถและความรู้ด้านเทคโนโลยีด้านการบริหารจัดการ ด้านบุคลากร และความพร้อมด้านการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ จนกว่าจะสามารถรับการถ่ายโอนงานหรือภารกิจได้ โดยให้ความยืดหยุ่นในช่วงเปลี่ยนผ่าน

11. ภารกิจหนึ่งๆ อาจจัดแบ่งขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ โดยมีการกระจายการจัดบริการสาธารณะตามขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท

ตามขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความเป็นไปได้ภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม

12. การถ่ายโอนภารกิจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและแต่ละแห่งควรให้ถ่ายโอนไปพร้อม ๆ กัน เพื่อให้สามารถวางแผนกำลังคนและงบประมาณล่วงหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

13. การจัดรูปแบบ โครงสร้าง และวิธีการ เพื่อรองรับการถ่ายโอนของแต่ละภารกิจคำนึงถึงสอดคล้องของรูปแบบ โครงสร้าง และวิธีการ ให้เป็นไปในลักษณะเดียวกันให้มากที่สุด โดยไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อไม่ให้เกิดความแตกต่างในรูปแบบ โครงสร้าง และวิธีการถ่ายโอนระหว่างภารกิจที่มีลักษณะเหมือนกัน

14. การถ่ายโอนภารกิจในแต่ละภารกิจอาจมีโครงสร้างการบริหารและการกำกับดูแลที่แตกต่างกันได้ รวมทั้งยังต้องมีระบบกำกับดูแลภาครัฐ เพื่อเป็นหลักประกันในด้านคุณภาพการให้บริการ ความยุติธรรม และความเสมอภาคระหว่างประชาชนในแต่ละเขตพื้นที่

15. การถ่ายโอนภารกิจ จำเป็นต้องปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน เพื่อเตรียมความพร้อมในด้านการบริหารจัดการ การเพิ่มขีดความสามารถด้านการเงิน การคลัง และบุคลากร ก่อนการถ่ายโอนภารกิจนั้น ๆ รวมทั้งการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ

16. การถ่ายโอนในช่วงแรก โดยหลักการภารกิจส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชน งานโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนก่อนเป็นลำดับแรก หากมีภารกิจอื่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมก็สามารถถ่ายโอนไปในช่วงแรกได้ หลังจากนั้นเป็นภารกิจตามความจำเป็นในด้านอื่น ๆ เป็นลำดับต่อไป โดยส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะข้อคิดเห็น เพื่อการตัดสินใจร่วมดำเนินกิจกรรมและติดตามตรวจสอบให้มากที่สุด

17. การถ่ายโอนภารกิจโดยทั่วไป ให้โอนทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ยกเว้นเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นที่ดินในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ประโยชน์ได้โดยไม่โอนกรรมสิทธิ์ให้ เว้นแต่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพิจารณาตามความเหมาะสมเป็นการเฉพาะราย การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ประโยชน์ ในที่ดินข้างต้น จะคิดค่าเช่าหรือค่าใช้ประโยชน์จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ต่อเมื่อส่วนราชการเดิมได้เสียค่าเช่า หรือค่าใช้ประโยชน์อยู่ก่อนที่จะโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือโดยลักษณะของการใช้ที่ดิน ก่อให้เกิดรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมีลักษณะเป็นการจัดบริการให้แก่บุคคลเฉพาะราย

18. การจัดการกองทุนต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุนนั้นเว้นแต่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาให้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือพิจารณาเป็นประการอื่นตามที่เห็นสมควร

รูปแบบการถ่ายโอน

รูปแบบการถ่ายโอนจะมีทั้งการถ่ายโอนอำนาจ และหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย และการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ ดังนั้นจึงได้กำหนดลักษณะการถ่ายโอนไว้ 3 ลักษณะ คือ

1. ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง ซึ่งสามารถแบ่งออกได้ 3 ประเภท คือ

1.1 ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ หรือผลิตบริการสาธารณะเอง เป็นภารกิจที่แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ หรือ ผลิตบริการสาธารณะนั้นๆ ได้เอง โดยมีกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้ว และ/หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเคยดำเนินการอยู่แล้ว โดยสามารถรับโอนได้ทันทีและขอบเขตการทำงานอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2 ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เป็นภารกิจที่กำหนดอำนาจหน้าที่ทั้งรัฐ และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ โดยมีผลกระทบต่อประชาชนไม่เฉพาะในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ แต่มีผลกระทบต่อประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย หรือมีความจำเป็นต้องลงทุนจำนวนมากและไม่คุ้มค่า หากต่างคนต่างดำเนินการ

1.3 ภารกิจที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจซื้อบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถซื้อบริการจากภาคเอกชน หรือจากหน่วยงานอื่นที่มีประสิทธิภาพ หรือเคยดำเนินการ

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการร่วมกับรัฐ เป็นภารกิจที่รัฐโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ และบางส่วนรัฐยังคงดำเนินการอยู่ การดำเนินการจึงเป็นการดำเนินการร่วมกัน

3. การกิจที่รัฐยังคงดำเนินการอยู่แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการได้เป็นภารกิจที่ซ้ำซ้อน แต่ยังคงกำหนดให้รัฐดำเนินการต่อไป ในกรณีนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถดำเนินการได้เช่นเดียวกัน (“แผนการกระจายอำนาจ 2543” [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://e-fpo.fpo.go.th/e-local>)

เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ ในการให้บริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใด หรือแห่งใดที่มีความพร้อมในการรับถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่ไม่สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี

แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเขตการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐจะกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ อำนาจการตัดสินใจ อำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรการเงินการคลัง และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ สร้างความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐจะดำเนินการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค ปรับโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง พัฒนาโครงสร้างและกลไกเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจ รวมทั้งสร้างระบบติดตามตรวจสอบ กำกับดูแลและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาถึงการถ่ายโอนงานจากส่วนกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีผู้ที่สนใจศึกษาไว้พอสมควร ทั้งในรูปของแนวทางการถ่ายโอนภารกิจ หลักการปกครองท้องถิ่น และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัญหาต่างๆ ในองค์กรปกครองท้องถิ่น เอกสารที่เกี่ยวข้อง พอสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2526) ได้นำเสนอแนวความคิดด้านการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจทางการปกครองเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ โดยทฤษฎีแล้วการกระจายอำนาจทางการปกครองมีได้ 2 ลักษณะ คือ การแบ่งอำนาจทางการปกครองและการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง และอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีวิธีการควบคุมโดยการบัญญัติกฎหมายและข้อระเบียบต่างๆ และการควบคุมการบริหาร นอกจากนี้ได้ศึกษาถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งการศึกษาถึงระบบการบริหารบุคคลและการคลัง รวมทั้งศึกษารูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยที่มีรูปแบบอยู่ 2 รูปแบบ คือ การปกครองท้องถิ่นในระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งได้ศึกษาถึงเทศบาลทั้งทางด้านโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามกฎหมายงานศึกษาชิ้นนี้จะได้สะท้อนกรอบการปกครองท้องถิ่นที่เป็นอยู่นับแต่เริ่มมีการปกครองท้องถิ่นจนถึงช่วงก่อนเกิดกระแสผลักดันให้มีการกระจายอำนาจอย่างเข้มข้นก่อนมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ออกมา

ประหยัด หงษ์ทองคำ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2529) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย” โดยได้ศึกษาถึงวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นของไทยรวมทั้งโครงสร้างและสมรรถนะการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาล สถานะของเทศบาลในระบบการเมือง การคลัง การเมืองภายในเทศบาล ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายในเทศบาลและกับองค์กรภายนอก จากผลการศึกษานี้ มีประเด็นนำเสนอที่น่าสนใจคือ เห็นว่าสมรรถนะของเทศบาลนั้นขึ้นอยู่กับโครงสร้างของ เทศบาล ซึ่งมีข้อเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเดิม และเห็นว่าอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ เทศบาลปฏิบัติหน้าที่ได้ในสมรรถนะต่ำ คือ ปัญหาทางการเงิน ทั้งนี้ จากการศึกษา ประหยัด หงษ์ทองคำ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ได้สรุปว่า ปัญหาที่สำคัญของเทศบาล คือ ปัญหา การกระจายอำนาจ และความเป็นอิสระในการที่จะให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง พร้อมกันนั้นได้เสนอว่ารัฐบาลจะต้องเชื่อมั่นในความสามารถของบุคลากรท้องถิ่นในการที่จะปกครองตนเองซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย การแก้ไขปัญหาดังกล่าวของเทศบาลน่าจะให้ความสำคัญต่อการดำเนินการในลักษณะของการพัฒนาการทางการเมืองโดยพัฒนาให้เทศบาลเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่แท้จริง นอกจากนี้ ยังได้เสนอว่าเทศบาลของไทยนั้น ยังขาดความเหมาะสมทั้งทางทฤษฎีและปฏิบัติ ในด้านโครงสร้างทั่วไป สถานภาพความเป็นอิสระของเทศบาลในด้านการกำหนดบทบาททางการเมืองภายในของเทศบาล การจัดการทางการเงินการคลัง สัมพันธภาพขององค์กรภายในเทศบาลและปัญหาความสัมพันธ์กับองค์กรภายนอกเทศบาล ปัญหาเหล่านี้เกี่ยวโยง

ซึ่งกันและกัน การแก้ไขปัญหของเทศบาลจะต้องดำเนินการแก้ไข ในลักษณะอนุกรม (Series) ของกิจการเทศบาลทั้งหมดโดยส่วนรวม ไม่สามารถจะแก้ไข เป็นส่วนๆ ได้ จึงควรต้อง นำเอาปัจจัยต่างๆ มาศึกษาหาวิธีการในการกำหนดนโยบายและ หาวิธีการปรับปรุงให้มี ประสิทธิภาพมากขึ้นต่อไป

ชวงศ์ ฉายะบุตร (2539) ได้นำเสนอถึงหลักการและวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย และได้เสนอถึงความเป็นมาของเทศบาล โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของเทศบาล รวมทั้งการบริหารงานเทศบาลและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับเทศบาลตามกฎหมายและในทางปฏิบัติ นอกจากนั้นแล้ว ยังได้เสนอถึงการคลังท้องถิ่นซึ่งได้ข้อสรุปว่า ปัญหาสำคัญของการคลังท้องถิ่นก็คือปัญหาการขาดแคลนรายได้ แต่ก็เห็นว่าในปัจจุบันปัจจัยหลายประการเอื้ออำนวยให้มีการปรับปรุงรายได้ ทั้งกระแสเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจ ทำให้เกิด “มาตรการปรับปรุงรายได้ของส่วนท้องถิ่นตามนโยบายรัฐบาล” ซึ่งคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเห็นชอบในหลักการ ในประเด็นสุดท้ายชวงศ์ ได้นำเสนอถึงแนวโน้มการปกครองท้องถิ่นไทยในอนาคต โดยได้สรุปจากปัญหาของการปกครองท้องถิ่นไทยว่ามีปัญหาในด้านต่างๆ ได้แก่ ประวัติและ ภูมิหลังในการกระจายอำนาจของไทยที่เกิดจากการหยิบนับให้จาก ส่วนกลาง ประชาชนขาดสำนึกในการปกครองตนเอง ขาดความสนใจในการเลือกตั้ง ความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง การคลัง โครงสร้าง และนโยบายด้านการเมือง การรักษาอำนาจของรัฐบาลกลาง แต่ขณะเดียวกันก็เห็นว่ากรปกครองท้องถิ่นไทย ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีรูปแบบ และโครงสร้างที่ค่อนข้างสมบูรณ์พอสมควร สามารถดำเนินการได้อย่างสอดคล้องกับสภาพ สังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ความพยายามในการปรับปรุงพัฒนา การปกครองท้องถิ่นไทย ส่วนใหญ่จะเป็นผลจากพลังผลักดันของทางราชการแทนที่จะเป็น การเรียกร้องจากประชาชน ชวงศ์ได้เสนอถึงแนวทางปรับปรุงแก้ไขว่าราชการบริหารส่วนกลางจะต้องเร่งประชาสัมพันธ์ให้ ประชาชนทราบและเห็นผลงานของการปกครองท้องถิ่นและร่วมมือในการปรับปรุงแก้ไข และ ต้องเสริมสร้างบทบาทภาวะผู้นำโดยเฉพาะบทบาทผู้นำทางการเมืองในท้องถิ่นซึ่งจะช่วย เสริมสร้างความเข้มแข็งของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในอนาคต สุดท้ายชวงศ์ได้เสนอว่า จำเป็นจะต้องปรับปรุงรูปแบบ การปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันให้เหมาะสมกับสภาพ เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นของไทยในอนาคตจะพัฒนาไปสู่รูปแบบ ที่คล้ายคลึงกับรูปแบบ การปกครองประเทศ คือรูปแบบรัฐสภา เพราะสอดคล้องกับการปกครองในระดับประเทศและ มีจุดอ่อนค่อนข้างน้อย

ปธาน สุวรรณมงคล (2539) ได้เสนอว่า จากการที่ประเทศไทยก้าวเข้าสู่กระแสโลกาภิวัตน์ การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยี จำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูปการบริหารงานของรัฐ โดยได้เสนอถึงการปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ปธานได้เสนอถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูป ปฏิสัมพันธ์ในการใช้อำนาจรัฐในด้านการรวมอำนาจ-การกระจายอำนาจและได้เสนอถึงลำดับของพัฒนาการการจัดการปกครองมาจนถึงการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน ในประเด็นสำคัญ ปธานได้นำเสนอสภาพการณ์ในภูมิภาคและท้องถิ่นที่มีผลกระทบด้าน การปกครอง ทำให้เกิดความจำเป็นในการปฏิรูปการปกครอง ในความเห็นด้านการปฏิรูป การปกครองส่วนท้องถิ่น ปธานได้นำเสนอถึงสภาพปัญหาทั้งในด้านความซ้ำซ้อนกันของ หน่วยงานปกครองท้องถิ่น การขาดความอิสระ และไม่มีรายได้ที่พอเพียงในการบริหาร รวมทั้งการขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ และได้ระบุสาเหตุของปัญหาว่าเกิดจากการขาดวิสัยทัศน์ การถูกควบคุมจากกลไกรัฐ และการขาดการรวมกลุ่มของประชาชนในระดับท้องถิ่น และประชาชนยังไม่ให้ความสำคัญ สาเหตุและปัญหาที่กล่าวมาได้นำไปสู่ข้อเสนอในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นว่าควรมี การจัดทำแผนการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น และควรพิจารณาประเด็นสำคัญในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น คือ การกำหนดบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนและมีการแบ่งกิจกรรม มีการกำหนดวิสัยทัศน์การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นให้ชัดเจน จัดทำประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่น โดยได้นำเสนอเงื่อนไขความสำเร็จในการปฏิรูปการปกครองอยู่ที่พลังทางสังคมและ การปฏิรูปทางการเมือง

ชเนศวร์ เจริญเมือง (2539) ได้เสนอว่าเทศบาลเป็นหน่วยงานบริหารหลัก ของแต่ละเมือง เมื่อเผชิญกับผลกระทบของระบบโลกต่อสังคมไทย ก็ควรมีการพิจารณาปัญหา บทบาท และแนวทางการปรับปรุงเทศบาล ซึ่งชเนศวร์ได้วิเคราะห์การกำเนิด พัฒนาการ บทบาทและปัญหาของเทศบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทและผลกระทบจากสังคมปัจจุบันที่มีต่อเทศบาล รวมทั้งเสนอแนวทางแก้ไขบางประการ สรุปได้ว่า กำเนิดและพัฒนาการของเทศบาลได้สะท้อนถึงการพัฒนาที่ล่าช้า และมีการใช้รูปแบบสภา-นายกเทศมนตรีเป็นรูปแบบหลัก ปัญหาและอุปสรรคของเทศบาลประการแรกคือการถูกแทรกแซงและควบคุมโดยรัฐบาลกลาง โดย มาตรการด้านการปกครอง ด้านการคลัง และด้านการบริหาร ประการที่สองคือ ความสัมพันธ์ ที่ไม่ชัดเจนระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาลทำให้เกิดช่องว่างในทางปฏิบัติ ประการที่สาม รูปแบบและโครงสร้างของเทศบาลที่สภาเทศบาลเป็นผู้เลือกฝ่ายบริหารเป็นรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี ที่เอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายเสียงข้างมาก ประการที่สี่ ประชาชน

ขาดความสนใจและขาดการมีส่วนร่วมทางการเมือง ประการที่ห้า เวทีการเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสำหรับนักการเมืองระดับรอง ประการที่หก เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทยและ ประชาชนให้ความสนใจต่อการปฏิรูปองค์กรน้อยที่สุด เพราะมองว่าเป็นประชาธิปไตยมากกว่า รูปแบบอื่นๆ แล้ว นอกจากนั้นชนสวร์ยังได้เสนอแง่มุมเกี่ยวกับลักษณะและทิศทางการพัฒนาของเทศบาลที่ได้จากงานศึกษาวิจัยอื่นๆ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการบริหารเทศบาลยังด้อย ประสิทธิภาพ และได้เสนอว่า การนำรูปแบบผู้บริหารเข้มแข็งคือ นายกเทศมนตรีมาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนน่าจะเป็นทางออกที่ดีในสภาพสังคมปัจจุบัน

อโณทัย วัฒนาพร (2544) ได้เขียนบทความ “การเมืองท้องถิ่นและความเป็นประชาธิปไตย: ข้อสังเกตบางประการ” กล่าวถึงว่าในระยะสิบปีมานี้ แนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจได้ขยายไปยังส่วนต่างๆ ในสังคมไทยอย่างรวดเร็วพร้อมกับการขยายแนวคิดประชาธิปไตยและความคิดเรื่องธรรมรัฐ และอโณทัยได้ทำการวิเคราะห์บทบาทและอำนาจของชุมชนในท้องถิ่น และโครงสร้างบทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งในที่นี้คือ องค์การบริหารส่วนตำบล มีความเชื่อมโยงกับโครงสร้างชุมชนอย่างไร จากข้อมูลที่ได้ อโณทัย สรุปได้ว่า ชนชั้นนำท้องถิ่น (Local Elites) นั้นมีรากฐานมาจากวิถีชีวิตแบบมวลชน มีวัฒนธรรมร่วมกับ มวลชนและยังได้ยอมรับวัฒนธรรมใหม่จากการเข้าร่วมกับบุคคลและองค์กรภาครัฐ จึงเป็นกลุ่มคนที่ผสมผสานบุคลิกภาพมวลชนกับบุคลิกแบบราชการ

อโณทัยเห็นว่ารัฐย่อมสามารถครอบงำกระบวนการตัดสินใจนโยบายตั้งแต่ขั้นริเริ่มจนถึงขั้นประเมินนโยบายขององค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลได้โดยผ่านกฎระเบียบและกลไกต่างๆ ที่รัฐจัดตั้งขึ้นมา รวมทั้งประชาคมหมู่บ้าน ตำบลด้วย

ในท้ายที่สุด อโณทัย เห็นว่าควรต้องมีการถกเถียงต่อไปในการสร้างกระบวนการประชาธิปไตยในท้องถิ่น โดยเฉพาะการริเริ่มและการติดตามโดยภาคประชาชน รวมทั้ง การที่จะจัดบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนท้องถิ่นกับรัฐในส่วนกลางในลักษณะใด เพื่อให้รัฐในท้องถิ่นมีความเป็นอิสระพอประมาณ ในการริเริ่มและวางกรอบการดำเนินนโยบาย รวมทั้งการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลาง รัฐส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน ให้เกิดการประสานกิจกรรม โดยอิสระและไม่ถูกครอบงำจากอีกฝ่าย

ชนสวร์ เจริญเมือง (2546) ในบทความ ไทย: ประเทศที่การกระจายอำนาจ ล้าช้า ชนสวร์ได้เสนอถึงแง่มุมของวิถีคิดวิธมองสังคมไทยของนักวิชาการหลายๆ ท่าน ที่มี จุดเน้นหนักคนละด้าน และจุดประสงค์การนำเสนอก็แตกต่างกันไป แต่ทั้งนี้มุมมองต่าง คือ

การมอง ปฏิสัมพันธ์ระหว่างมิติต่างๆ ภายในสังคม ตลอดจนผลกระทบที่มีมิติเหล่านั้นมีต่อกัน ในบทความนี้ ธเนศวรได้ให้ความเห็นว่ารัฐไทยเป็นรัฐที่มีการกระจายอำนาจล่าช้า (Late Decentralizing Country) โดยเห็นว่ารัฐไทยเป็นรัฐที่มีลักษณะ ดังนี้

1. รัฐไทยเป็นรัฐรวมศูนย์มากเกินไป
2. ผลที่ตามมาคือพลังท้องถิ่นอ่อนแอ
3. การรวมศูนย์อำนาจมากเกินไปและความเข้มแข็งของรัฐบาลกลางมีความยาวนานต่อเนื่อง และได้รับการสนับสนุนจากปัจจัยต่างประเทศ
4. ความแข็งแกร่งและการดำรงอยู่อย่างยาวนานของระบบรวมศูนย์อำนาจนำไปสู่ระบบรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน

นอกจากนี้แล้ว ธเนศวรยังได้ให้ความเห็นว่า การรวมศูนย์อำนาจที่มากเกินไป และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเกิดช้ามากในสังคมไทย ทำให้เกิดผลตามมา คือ ทำให้หน่วยราชการต่างๆ ในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคมีผลประโยชน์หรือทัศนคติที่ผูกพันกับนโยบายการรวมศูนย์อำนาจเดิมอย่างมากจนแสดงให้เห็นว่าไม่เห็นด้วยกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นที่อ่อนแอมาเป็นเวลานานเมื่อเผชิญกับกระแสโลกาภิวัตน์ตกเป็นเครื่องมือของปัจจัยภายนอกได้ง่าย ไม่มีผู้นำระดับล่างที่มีอำนาจสูงพอที่จะนำประชาชนคัดค้านปัญหาสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ การล่าช้าในการกระจายอำนาจ ทำให้รัฐคิดค้นวิธีการทำงานในรูปแบบอื่นที่แตกต่างออกไป และไม่หนุนเสริมกับการกระจายอำนาจ และประการสุดท้าย คือ ความขัดแย้งกันระหว่างการกระจายอำนาจกับการดำเนินนโยบายประชานิยมของรัฐที่เป็นแนวโน้มของการดึงอำนาจกลับสู่ส่วนกลาง