

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในการปกครองท้องถิ่น

Relationship between Local Government Organizations

พระครูวิบูลสิทธิการ(สัมฤทธิ์ อภาโส)¹ พระครูใบฎีกาสุระชัย เดชโหม่ง² ณัฐพล จันทรโท³ โชติ บดีรัฐ⁴
Prakru.vibun Sittikan (Samrit Apaso), Phrakhrubaidika Surachai Dechomang,
Nuttaphol Junto, Chot Bodeerat

บทคัดย่อ (Abstract)

บทความวิชาการนี้ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดหน่วยงานหนึ่ง มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ การปกครองบ้านเมืองในประเทศไทยได้แบ่งการปกครองออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การปกครองส่วนกลาง การปกครองส่วนภูมิภาค และการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองรูปแบบการกระจายอำนาจ กล่าวคือ การปกครองตนเองโดยส่วนกลางได้มอบอำนาจการตัดสินใจในการปกครองและการบริหารจากส่วนกลางให้แก่ท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการ “ปกครองตนเอง” ฉะนั้นท้องถิ่นจึงมีความสัมพันธ์กับราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคในด้านการควบคุมกำกับดูแล มีความสัมพันธ์กับประชาชน ชุมชน ในด้านการพัฒนาบริหารจัดการให้ท้องถิ่นมีความเจริญอย่างยั่งยืนประชาชนได้รับการจัดทำบริการสาธารณะอย่างต่อเนื่องทั่วถึงและเป็นธรรม จึงเป็นเหตุให้ผู้เขียนสนใจมุ่งศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในการปกครองท้องถิ่น

คำสำคัญ (Keywords) : ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในการปกครองท้องถิ่น; การปกครองแบบการกระจายอำนาจ; การจัดทำบริการสาธารณะ; การปกครองตนเอง

Abstracts

The purpose of this academic article is to study the relationship between local government organizations. Indeed, the local government is one of the agencies closest to the people, and responsible for providing public services. There are three government levels

Received: 2023-05-01 Revised: 2023-06-05 Accepted: 2023-06-06

¹ นักศึกษาปริญญาเอก ปรัชญาคุณวุฒิบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม Ph.D. student Doctor of philosophy Public Administration Pibulsongkram Rajabhat University. E-mail: 2510samrita@gmail.com

² นักศึกษาปริญญาเอก ปรัชญาคุณวุฒิบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม Ph.D. student Doctor of philosophy Public Administration Pibulsongkram Rajabhat University. E-mail: Phrasurachai5546@gmail.com

³ นักศึกษาปริญญาเอก ปรัชญาคุณวุฒิบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม Ph.D. student Doctor of philosophy Public Administration Pibulsongkram Rajabhat University. E-mail: nuttaphol.jun@gmail.com

⁴ อาจารย์ที่ปรึกษาและอาจารย์ประจำหลักสูตร ปรัชญาคุณวุฒิบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม Advisor and Course Instructor for Doctor of philosophy Public Administration Pibulsongkram Rajabhat University. E-mail: chotbodeerat@psru.ac.th

in Thailand central, provincial, and local. The local government is a decentralized form, i.e. :the delegates and their people have an autonomy for the decision-making, This government has a relationship with the central and provincial governments for their supervision. The local government have relationships with the people, communities in the development and management for sustainable growth; they have been provided with public services continuously, thoroughly and fairly.

Keywords: relationship between local government organizations; decentralized government; public service arrangement; self-government

บทนำ (Introduction)

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในการปกครองท้องถิ่น มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาของชุมชนในพื้นที่ถ้าท้องถิ่นเข้มแข็งชุมชนก็มีความเจริญมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง การปกครองท้องถิ่นเป็นพื้นฐานการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทยที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนท้องถิ่นที่มีสภาพปัญหาสังคม วัฒนธรรม ความเป็นอยู่และทรัพยากรธรรมชาติที่แตกต่างกัน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาและเข้าไปแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นได้อย่างทันท่วงทีโดยให้สิทธิแก่ชุมชนในการตัดสินใจดำเนินภารกิจต่างๆของท้องถิ่นการให้ความสำคัญต่อการเรียนรู้และฝึกปฏิบัติการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมโดยท้องถิ่น (โกวิทย์ พวงงาม, 2550: 11)

เนื้อหา (Content)

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการปกครองท้องถิ่น

ระบบการปกครองประเทศไทยในอดีตได้เน้นการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ แม้จะมีการแบ่งเป็นหัวเมืองต่างๆในสมัยสุโขทัยและอยุธยาแต่ด้วยเหตุผลทางด้านความมั่นคงเป็นหลัก ทำให้การปกครองเป็นแบบศูนย์รวมอำนาจตลอดมา และยิ่งเน้นมากขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งยุครัตนโกสินทร์ที่ต้องเผชิญกับภัยการล่าอาณานิคมจากประเทศตะวันตกทำให้มีการรวมอำนาจสูงสุดอยู่ที่พระมหากษัตริย์ในเมืองหลวงพร้อมทั้งจัดระเบียบการปกครองประเทศใหม่เป็น การปกครองส่วนกลาง การปกครองส่วนภูมิภาค การปกครองส่วนท้องถิ่น มีการยกเลิกระบบจตุสดมภ์ แล้วให้ส่วนกลางประกอบด้วย 12 กรม การปกครองส่วนภูมิภาคประกอบด้วยมณฑลเทศาภิบาล หัวเมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน และการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ สุขาภิบาลกรุงเทพ (พ.ศ.2440) และสุขาภิบาลท่าฉลอม ที่เน้นงานสาธารณสุขและสุขาภิบาล โดยทั้งหมดมีข้าราชการเป็นผู้บริหาร และในสมัยรัชกาลที่ 7 ภายหลังการปฏิวัติ (พ.ศ.2475) มีการปรับระบบการปกครองแบ่งเป็น 1) การปกครองส่วนกลาง หมายถึง คณะรัฐมนตรี 2) การปกครองในส่วนภูมิภาค หมายถึง จังหวัดและอำเภอ และ 3) การปกครองท้องถิ่น หมายถึง เทศบาล ซึ่งเป็นรากฐานพัฒนาสู่ระบบการปกครองท้องถิ่นจนถึงปัจจุบัน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยว แบ่งการบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน คือ

1. การบริหารราชการส่วนกลาง-บริหารงานตามหลักการรวมอำนาจ (Centralization)

2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาคบริหารงานตามหลักการแบ่งอำนาจ หรือ มอบอำนาจ (Deconcentration)

3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น-บริหารงานตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

การจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานการปกครองในลักษณะหนึ่งย่อมก่อให้เกิดแบบแผนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองหรือองค์กรภาครัฐในลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามมา กล่าวคือ รูปแบบการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองที่ปรากฏในแต่ละประเทศ จะสะท้อนให้เห็นว่าหน่วยการปกครองหรือองค์กรระดับต่างๆ ภายใต้โครงสร้างการบริหารงานภาครัฐในประเทศนั้นๆ มีการจัดแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่และภารกิจระหว่างกันอย่างไร อีกทั้งยังแสดงให้เห็นถึงกลไกเชื่อมโยงการปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองหรือองค์กรระดับต่างๆ เหล่านั้นเข้าด้วยกัน

โดยทั่วไปการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองมีเป้าหมายเพื่อมุ่งทำให้หน่วยการปกครองหรือองค์กรภาครัฐในระดับต่างๆ มีการจัดสรรอำนาจหน้าที่และแบ่งขอบเขตภารกิจในความรับผิดชอบระหว่างกันอย่างเหมาะสม ในการบรรลุถึงเป้าหมายดังกล่าว การจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง ควรมีลักษณะที่เอื้ออำนวยให้การปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองหรือองค์กรของรัฐระดับต่างๆ ดำเนินไปภายใต้หลักการสำคัญ ได้แก่ หลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น (local self-government) หลักความชอบด้วยกฎหมาย (legality principle) หลักความสามารถทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (general competence) หลักการใช้อำนาจตัดสินใจแก่องค์กรปกครองที่ใกล้ชิดประชาชนที่สุดเป็นอันดับแรก (subsidiarity principle) และหลักการมอบหมายภารกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามขีดความสามารถ (delegation of competence) (Council of Europe, 2007: 15-18)

หลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น (local self-government)

เป็นหลักการสำคัญที่รองรับสถานะและการแสดงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปฏิสัมพันธ์กับหน่วยการปกครองและองค์กรภาครัฐระดับอื่นๆ หลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นปรากฏให้เห็นได้จากการมีกฎหมายเฉพาะหรือรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองความเป็นอิสระในการใช้อำนาจทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น (local autonomy) ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการปกครองพื้นที่ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ อีกทั้งยังมีอำนาจในการบริหารภารกิจในขอบเขตความรับผิดชอบเพื่อตอบสนองต่อประโยชน์สุขของประชาชนในเขตพื้นที่ของตนเองอย่างเป็นเอกเทศจากการควบคุมหรือแทรกแซงโดยหน่วยการปกครองระดับอื่นๆ ของรัฐ

การแสดงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปฏิสัมพันธ์กับหน่วยการปกครองระดับอื่นๆ จะสามารถบรรลุหลักการดังกล่าวได้มากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ คือ การได้รับการส่งเสริมศักยภาพทางการคลังจากรัฐบาลอย่างเหมาะสมและเพียงพอต่อการดำเนินภารกิจในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองและอีกประการหนึ่งคือการบริหารภารกิจในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไม่ถูกจำกัดโดยกลไกการกำกับควบคุมโดยหน่วยการปกครองในระดับที่สูงกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำกับดูแลการใช้อำนาจตัดสินใจก่อนดำเนินการกิจ (ex ante) ดังนั้น หากพิจารณาภายใต้หลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น สรุปได้ว่า การปฏิสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยการปกครองระดับต่างๆ ของรัฐจำเป็นต้องอาศัยการให้ความเป็นอิสระในทางการคลัง (financial autonomy) ในระดับที่เพียงพอ

แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควบคู่ไปกับการมีกลไกกำกับความรับผิดชอบต่อสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการประชาธิปไตย (Council of Europe, 2007: 15)

หลักความชอบด้วยกฎหมายในการดำเนินการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (legality principle)

เป็นหลักการสำคัญที่รองรับการกำหนดหลักขอบเขตภารกิจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปฏิสัมพันธ์กับหน่วยการปกครองหรือองค์กรของรัฐในระดับต่างๆ กล่าวคือ ภารกิจทั้งหมดในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบหรือแต่ละระดับจะต้องมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนทั้งในแง่จำนวนของภารกิจและขอบเขตความรับผิดชอบในการดำเนินการกิจเหล่านั้นการมีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับรายการภารกิจและขอบเขตความรับผิดชอบในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน จึงเป็นเงื่อนไขที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการบริหารการสาธารณะในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง (legal man)

นอกจากการมีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับขอบเขตภารกิจที่ชัดเจนแล้ว ในบางประเทศยังมีกฎหมายที่เป็นกลไกในการกำหนดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้ความสัมพันธ์กับหน่วยการปกครองอื่นๆ โดยเฉพาะอีกด้วย เช่น “ประมวลกฎหมายความสัมพันธ์ในการบริหารงานภาครัฐ” (Code of Inter-administrative Relationships) ใน ประเทศเนเธอร์แลนด์ (Council of Europe, 2007: 16) หรือ “กฎหมายว่าด้วยกรอบความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครอง” (The Intergovernmental Relations Framework Act, 2005) ในประเทศแอฟริกาใต้ (Department of Provincial and Local Government, 2007) เป็นต้น

ภายใต้หลักการดังกล่าว สรุปได้ว่า การแสดงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีขอบเขตอย่างน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับขอบเขตภารกิจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ในขณะเดียวกันการดำเนินการกิจในขอบเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องเป็นไปตามกรอบกฎเกณฑ์และระเบียบที่รัฐบาลได้บัญญัติขึ้นด้วย ขอบเขตภารกิจและบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบที่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน จึงเป็นปัจจัยกำหนดรูปแบบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับหน่วยการปกครองระดับอื่นๆ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างมีบทบาทหลักในการดำเนินการกิจบ้างด้านโดยเฉพาะ ในขณะที่ภารกิจบางด้านต้องอาศัยการแสดงบทบาทในเชิงการสนับสนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนควบคู่ไปด้วย หรือ การดำเนินการกิจบางด้านต้องอาศัยการประสานความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ข้างเคียงจึงจะเกิดประสิทธิภาพ เป็นต้น

หลักความสามารถทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (general competence)

เป็นหลักการสำคัญที่รองรับอำนาจหน้าที่และภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยการปกครองหรือองค์กรของรัฐในระดับอื่นๆ หลักการดังกล่าวมีสาระสำคัญคือ การบัญญัติกฎหมายเพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และจัดแบ่งภารกิจใดๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องตั้งอยู่บนการยอมรับและเคารพในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดและตัดสินใจในกิจการใดๆ ที่มีความสำคัญต่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ นั่นคือ รัฐบาลย่อมต้องเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการกิจการสาธารณะใดๆ ในระดับท้องถิ่นได้อย่างกว้างขวางหากเป็นกิจการที่มีความ

จำเป็นต่อการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ อาทิ การตัดสินใจเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายในระดับท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี หลักการดังกล่าวอาจมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติอยู่บ้าง เนื่องจากเกณฑ์การพิจารณาว่ากิจการสาธารณะในเรื่องใดบ้างที่ถือได้ว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญหรือส่งผลต่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่น อาจมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ตัวอย่างเช่น ในประเทศฟินแลนด์ การทำสัญญาในบางเรื่องระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรระหว่างประเทศได้รับการพิจารณาโดยศาลว่าเป็นกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ตามหลักความสามารถทั่วไป เนื่องจากสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าวถูกกำหนดขึ้นบนฐานนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นโดยเฉพาะ ในขณะที่ในประเทศอื่นๆ โดยส่วนใหญ่การทำสัญญาระหว่างประเทศไม่ถือว่าเป็นความสามารถทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ในบางกรณี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่สามารถดำเนินกิจการใดๆ ที่เป็นไปตามหลักความสามารถทั่วไปได้จริง เนื่องจากมีศักยภาพทางการคลังจำกัด หรือถูกจำกัดโดยขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองในระดับชั้นที่สูงกว่า (Council of Europe, 2007: 17)

หลักการใช้อำนาจตัดสินใจแก่องค์กรปกครองที่ใกล้ชิดประชาชนที่สุดเป็นอันดับแรก (subsidiarity principle)

เป็นหลักการสำคัญที่เชื่อมโยงกับหลักความสามารถทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในกรณีนี้เป็นหลักการที่รองรับการจัดบทบาทและอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยการปกครองระดับต่างๆ หลักการดังกล่าวมีผลโดยตรงทั้งต่อการจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างรวมถึงการจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานภาครัฐระดับภูมิภาค หรือหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง

หลักการดังกล่าวมีสาระสำคัญอยู่ที่การกำหนดว่า การปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐในระดับต่างๆ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะในการดำเนินนโยบายหรือกิจการสาธารณะในเรื่องใดๆ ที่มีผลต่อประชาชนในท้องถิ่น รัฐบาลจะต้องยอมรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างสุดในการตัดสินใจและดำเนินกิจการในเรื่องนั้นๆ เป็นอันดับแรก เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างสุดย่อมมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุด จึงสามารถตัดสินใจหรือดำเนินกิจการสาธารณะที่ตอบสนองต่อสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้นๆ ได้ดีที่สุดหลักการดังกล่าวถือเป็นหลักการสำคัญในการวางกรอบการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายประเทศ อาทิ อิตาลี โปรตุเกส โรมาเนีย เนเธอร์แลนด์ สเปน สหราชอาณาจักร (Council of Europe, 2007: 17)

หลักการมอบหมายภารกิจของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (delegation of competence)

เป็นหลักการสำคัญที่รองรับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลาง หรือมลรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐในระดับภูมิภาค กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในมิติด้านการประสานข้อมูล การสนับสนุนงบประมาณ และการกำกับดูแลการบริหารงาน หลักการดังกล่าวมีสาระสำคัญ คือ การกำหนดให้รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐในระดับต่างๆ ต้องส่งเสริมการยกระดับขีดความสามารถและขยายบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สูงขึ้น โดยผ่านการมอบหมายภารกิจในอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางหรือหน่วยงานของรัฐบาลระดับมลรัฐ หรือหน่วยงานภาครัฐระดับภูมิภาค ให้องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นดูแลรับผิดชอบการบริหารกิจการสาธารณะนั้นๆ ให้บรรลุผลในพื้นที่แทน (delegated competences) (Council of Europe, 2007: 17)

การปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะดังกล่าว นำไปสู่ผลลัพธ์ที่สำคัญ คือ การยกระดับศักยภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กว้างขวางยิ่งขึ้นกว่าขอบเขตภารกิจที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยเฉพาะ ดังเห็นได้จากความสามารถในการบริหารจัดการภารกิจใหม่ๆ โดยอาศัยงบประมาณที่ได้รับจัดสรรเพื่อเพิ่มศักยภาพทางการคลังให้เพียงพอต่อการดำเนินการภารกิจที่ได้รับมอบหมายในระยะยาวระบบการมอบหมายภารกิจของส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ครอบคลุมภารกิจใหม่ๆ ในขณะเดียวกัน หลักการดังกล่าวยังนำไปสู่การจำกัดบทบาทของรัฐบาลส่วนกลางหรือหน่วยงานภาครัฐในระดับภูมิภาค ในการกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตเฉพาะการกำกับมาตรฐานคุณภาพและผลสัมฤทธิ์ของการจัดบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มอบหมาย เพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับชุมชน

“องค์กรกับชุมชน” ในการทำงานพัฒนานั้น นอกจากผลที่เกิดขึ้นต่อตัวชาวบ้านไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการปรับปรุงคุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ความสามัคคีในการวางกลุ่ม การรื้อฟื้นคุณค่าที่ดิงามต่างๆ ของชุมชนแล้วยังมีตัวการที่สำคัญในการพัฒนา คือ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับชุมชน ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน การสร้างภาพพจน์ของกันและกันที่จะส่งผลต่อการทำงานอยู่ตลอดเวลา ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับชุมชนนั้น เป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการทำงานให้เกิดผลดี และยังเป็นตัวบ่งชี้ถึงความสำเร็จในการทำงานขององค์กรอีกด้วย

ในการทำงานที่เริ่มมีการติดต่อกับชาวบ้านองค์กรควรจะรู้จักหรือติดต่อกับบุคคลหนึ่งหรือองค์กรจะต้องมีการเฉลี่ยความสัมพันธ์ให้เสมอภาคทั้งนี้เพื่อตรวจสอบอคติของตนเองและการวางบทบาทของตนเองให้เป็นกลางให้มากที่สุดและควรที่จะติดต่อกับทุกคนจะทำให้องค์กรมีแหล่งข้อมูลหลายแหล่งเพื่อตรวจสอบและช่วยในการตัดสินใจ การวางตัวเป็นกลางองค์กรต้องเป็นอิสระจากการตกอยู่ใต้แนวคิดใต้แนวทางหรือการรับฟังข้อมูลจากผู้นำหรือกลุ่มผู้นำเพียงกลุ่มเดียวตามปกติในทุกชุมชน หรือ ทุกกลุ่ม จะมีกลุ่มแนวคิดและแนวปฏิบัติหลายๆกลุ่มถึงแม้ว่าองค์กรจะมีแนวโน้มที่จะเห็นด้วยกับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งแต่เมื่อมีการพิจารณาประเด็นเป็นเรื่องๆองค์กรจะต้องเล่นบทบาทเป็น บุคคลที่ 3 โดยไม่เข้าข้างหรือถือหางฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งการวางบทบาทดังกล่าวจะมีความสำคัญยิ่งขึ้นในช่วงที่มีความขัดแย้งด้านการตัดสินใจ องค์กรต้องมีทัศนคติที่เข้าใจต่อเรื่องปัญหาและการแก้ไขปัญหาโดยเฉพาะการรับรู้และความเข้าใจในเรื่องของปัญหาและวิธีแก้ปัญหาตามมาด้วยแต่นำปัญหานั้นออกมาแสดงโดยตรง เช่น เวลาเจ็บป่วยแล้วไปเยี่ยมเยียนชาวบ้านก็จะพูดปัญหาออกมาเป็นวิธีการเข้าตรงสู่ปัญหาในอีกด้านหนึ่งองค์กรก็ต้องมีความเข้าใจว่าชาวบ้านเขาอยู่ด้วยกันมาตลอดเวลาในชุมชน ดังนั้นเขาจะรู้ทั้งปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหา มิฉะนั้นแล้วเขาก็คงจะอยู่ด้วยกันไม่ได้แน่นอนเราในฐานะคนภายนอกก็ควรที่จะศึกษาหาวิธีและทำความเข้าใจกับวิธีการแก้ปัญหาของชาวบ้าน (อานันท์ กาญจนพันธ์, 2538: 175)

หลักการพัฒนาชุมชน

หลักการของการพัฒนาชุมชน ถือว่าเป็นหลักหรือจุดยืนในการดำเนินงานพัฒนาชุมชน เพื่อการสร้างสรรคความเจริญในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ให้แก่ชุมชนและประเทศชาติในที่สุดและการที่จะ

สร้างความเจริญให้แก่ชุมชนดังกล่าวนี้ ต้องฝึกอบรมประชาชนให้รู้จักการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยอาศัยหลักการพอสรุปได้ ดังต่อไปนี้

พิจารณาถึงบริบทของชุมชนเป็นหลักในการเริ่มงาน (Context) บริบทของชุมชน หมายถึง สภาพความเป็นอยู่ในชุมชนซึ่งในการพิจารณานั้นนักพัฒนาควรพิจารณาอย่างรอบด้าน ทั้งสภาพความเป็นอยู่ทางกายภาพ ชีวภาพ เศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม การเมืองการปกครอง การที่นักพัฒนาทราบความเป็นอยู่ของชุมชนก็สามารถที่จะวางแผนและดำเนินงานพัฒนาได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

การดึงประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องและมีส่วนร่วม (Participation) การจัดกิจกรรมพัฒนาอะไรก็ตามจะต้องดึงและชักจูงประชาชนให้เข้ามาเกี่ยวข้องและมีส่วนร่วมด้วย เพราะการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความสอดคล้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักเพื่อให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่ได้ทำงานร่วมกันด้วยความรักความสามัคคีและยังทำให้งานออกมามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การมีส่วนร่วมจะต้องมีการพึ่งพาซึ่งกันและกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมไม่ว่าจะเป็นเรื่องเล็กหรือเรื่องใหญ่ก็ตาม เพราะทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าบุคคลที่สำคัญในการทำกิจกรรม คือ ประชาชน เพราะบางเรื่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องพึ่งพาข้อมูลจากประชาชนให้ประชาชนช่วยและเข้ามามีส่วนร่วมในการทำกิจกรรม ก็เหมือนกับประชาชนที่ต้องพึ่งพาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหมือนกัน

การให้ความสำคัญกับประชาชนเป็นหลัก (Man-Center Development) มีความจริงอยู่ประการหนึ่งว่าการช่วยคนไม่อาจสำเร็จได้ถ้าผู้นั้นไม่ต้องการจะช่วยตนเองโดยหลักการนี้ การพัฒนาชุมชนจึงต้องเริ่มด้วยการให้ความสำคัญกับคนในชุมชนเป็นหลักหรือเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาโดยให้คนในชุมชนค้นหาความต้องการและปัญหา (Identify Need and Problem) ของตนเองให้พบไม่ว่าจะด้วยวิธีกระตุ้น ยั่วยุ หรือชักจูงก็ตาม

ทำงานกับผู้นำท้องถิ่น (Local Leader) การทำงานกับผู้นำท้องถิ่นเป็นหลักการพัฒนาชุมชนที่สำคัญอย่างหนึ่งการพัฒนาชุมชนจะขยายตัวกว้างออกไปและบรรลุวัตถุประสงค์ได้ ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับศักยภาพความสามารถ ของผู้นำในท้องถิ่น ซึ่งจะมีทั้งผู้นำที่เป็นทางการ คือ มีบทบาท ตำแหน่งหน้าที่ ตามที่ได้รับแต่งตั้งจากทางราชการ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผสส. อสม. ครูในหมู่บ้านหรือตำบล และผู้นำที่ไม่เป็นทางการ คือ ผู้นำที่คนในหมู่บ้านให้ความเคารพนับถือและมีบทบาทในการชี้นำการพัฒนา เช่น เจ้าแก้วโรงสี เจ้าแก้วไร่อ้อย คนเฒ่าคนแก่ พระสงฆ์ เป็นต้น

ทำงานกับองค์กรที่มีอยู่ในชุมชน (Community Organization) ในชุมชนใดที่มีสมาคม สถาบัน สโมสร หรือองค์กรอื่นๆ อยู่ย่อมมีผู้นำขององค์กรนั้นๆ อยู่ด้วยหลักการพัฒนาชุมชนต้องพยายามใช้องค์กรเหล่านี้ให้เป็นประโยชน์ โดยดึงเอาสมาชิกหรือตัวแทนขององค์กร เข้ามาร่วมทำงานเพราะองค์กรต่างๆ เหล่านี้จะมีการรวมกลุ่มกันอยู่แล้วซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการดึงเอากำลังของกลุ่มมาใช้ในการพัฒนา แต่ถ้าหากไม่มีองค์กรอยู่ในชุมชนก็ควรส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มตั้งเป็นองค์กรขึ้นโดยการให้การศึกษาตลอดจนการฝึกอบรม (สนธยา พลศรี, 2550: 165)

สรุป (Conclusion)

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองในรูปแบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาให้ท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ มีอิสระในการปกครองตนเองประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการตนเอง ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในการปกครองท้องถิ่น จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาท้องถิ่นการ

ดำเนินนโยบายสาธารณะในท้องถิ่น การจัดทำบริการสังคมในท้องถิ่น โดยมีความสัมพันธ์กับรัฐในด้านการรับมอบอำนาจการและกำกับดูแล มีความสัมพันธ์กับชุมชนในด้านการมีส่วนร่วม กล่าวคือ องค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องพึ่งพาผู้นำชุมชน ผู้ที่ชุมชนนับหน้าถือตาในด้านการพัฒนาท้องถิ่น ด้านข้อมูลในพื้นที่นั้นๆ ฉะนั้นองค์กรปกครองท้องถิ่นจึงมีความสัมพันธ์กับรัฐ และต้องมีความสัมพันธ์กับชุมชนด้วย

องค์ความรู้ที่ได้รับ (Knowledge)

การศึกษาความสัมพันธ์องค์กรในการปกครองท้องถิ่น ทำให้ทราบถึงการบริหารจัดการในองค์กร กล่าวคือ แม้องค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจในการบริหารจัดการตนเองทั้งทางด้านบุคลากร และงบประมาณ แต่ท้องถิ่นก็ต้องมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นๆ และประชาชน เนื่องมาจากการดำเนินกิจการต่างๆ ของท้องถิ่นแม้จะมีอำนาจในการจัดการตนเองแต่ก็ต้องถูกตรวจสอบกำกับดูแลจากหน่วยงานของรัฐใน ส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาค อีกทั้งยังคงต้องรับนโยบายจากหน่วยเหนือขึ้นไป เช่น กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครองท้องถิ่น จังหวัดในพื้นที่ที่ท้องถิ่นนั้นตั้งอยู่ และอำเภอในพื้นที่ที่ท้องถิ่นนั้นตั้งอยู่ เป็นต้น นอกจากนี้มีความสัมพันธ์กับรัฐแล้วยังต้องมีความสัมพันธ์กับชุมชน เพราะการบริหารจัดการต้องพึ่งพาประชาชนและผู้นำชุมชนทั้งทางด้านข้อมูลและกำลังแรงกายในการร่วมกลุ่มจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ

เอกสารอ้างอิง (References)

- โกวิทย์ พวงงาม. (2550). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: เอกซเปอร์เน็ท.
- สนธยา พลศรี. (2550). *ทฤษฎีและหลักการพัฒนาชุมชน*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- อานันท์ กาญจนพันธุ์. (2538). *วัฒนธรรมกับการพัฒนา: มิติของพลังที่สร้างสรรค์*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ.
- Bache, I., and Flinders, M., eds. (2005). *Multilevel Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Council of Europe. (2007). *The Relationship between central and local authorities*. Report of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR).
- Council of Europe. 2007. *Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance*, Policy Research Working Paper 4317, Urban ~ 82 ~ Development Unit, Finance Economics and Urban Development Department, The World Bank.