

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้าแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัย โดยได้แยกเป็นประเด็นดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทการปกครองท้องถิ่น
2. แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น
 - 2.1 รูปแบบการปกครองท้องถิ่น
 - 2.2 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่น
 - 2.3 โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. แนวคิด ความสำคัญ ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหลักการกระจายอำนาจ
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทการปกครองท้องถิ่น

คำว่า “การปกครองท้องถิ่น” มาจากคำในภาษาอังกฤษว่า “Local Government” หรือ “รัฐบาลท้องถิ่น” นั้น พบว่ามีนักวิชาการทั้งในและต่างประเทศได้ให้นิยามที่มีนัยคล้ายคลึงกัน อาทิ

โกวิท พวงงาม (2550 : 13) สรุปว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์กรหนึ่งมีพื้นที่อาณาเขตของตนเองมีประชากรและมีรายได้ตามที่หลักเกณฑ์กำหนด โดยมีอำนาจและมีอิสระในการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง อาทิ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในชุมชนหรือการมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเองโดยผ่านตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น การมีสภาท้องถิ่น เป็นต้น

วิชุกร นาครชน (2549 : 2) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น คือเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองประเทศ โดยรัฐบาลกระจายอำนาจการบริหารจัดการเกี่ยวกับภารกิจการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของชุมชนท้องถิ่น โดยมีกฎหมายให้อำนาจให้สามารถดำเนินกิจกรรมและบริการสาธารณะบางอย่างที่จำเป็นและเกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น ทั้งนี้ภายใต้หลักของความยืดหยุ่น คล่องตัวและสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น โดยมีองค์กรทางการเมืองของท้องถิ่นนั้นเองเป็นผู้ดำเนินการ มิใช่การบริหารจัดการโดยองค์กร เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลหรือตัวแทนรัฐบาลที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค

ประธาน คณะทศศึกษากร (2535 : 11) เห็นว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ระบบการปกครองที่เป็นผลเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐและโดยนัยนี้จะเกิดมีองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2547 : 4-5) ได้กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นว่าหมายถึง การให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองกันเอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีพื้นฐานจากหลักการการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรอื่น ๆ ที่มีใช้องค์กรส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

ประยัต หงส์ทองคำ (2519 : 40) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า เป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินงานต่าง ๆ ในการบริหารท้องถิ่นด้วยตัวเอง เพื่อสนองตอบต่อความต้องการและสามารถแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง

อุทัย หิรัญโต (2523 : 2) ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น คือการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่างกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตนการบริหารงานของท้องถิ่น มีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วนมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม

มณฑา (Mongtagu. 1984 : 574) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึงลักษณะการปกครองที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกบุคคลให้เข้ามาทำหน้าที่บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีอำนาจอิสระและความรับผิดชอบ โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

วิท (Wit. 1967 : 101-103) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ด้วยเหตุนี้การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองซึ่งมีที่มาจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง และมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

จากนิยามข้างต้นสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการจัดตั้งรูปแบบการปกครองในระดับท้องถิ่น ซึ่งเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยมีผลให้องค์กรที่จัดตั้งนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีอำนาจอิสระบางส่วนในการบริหารงาน เพื่อทำหน้าที่และรับผิดชอบต่อการกิจต่าง ๆ ภายในขอบเขตพื้นที่ตามที่รัฐบาลกลางกำหนด

แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น

รูปแบบการปกครองท้องถิ่น

อำนาจในการปกครองนั้น มีแนวคิดที่แตกต่างกันในเรื่องที่มาของอำนาจรัฐ ทั้งแนวคิดที่ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ทั้งแนวคิดที่ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของการปกครองมาแต่โบราณ ซึ่งหากพิจารณาจากแนวความคิดทั้งสองนี้จะเห็นได้ว่า การปกครองท้องถิ่นนั้นมีสองรูปแบบ คือการปกครองท้องถิ่นแบบที่เป็นทางการและแบบที่ไม่เป็นทางการ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. 2546 : 223-224)

1. การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่เป็นทางการ

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่เป็นทางการ มีลักษณะที่สำคัญ คือเป็นการปกครองท้องถิ่นที่รัฐให้การรับรองให้มีสถานะตามกฎหมาย เป็นการรับรองโดยรัฐธรรมนูญของประเทศหรือโดยพระราชบัญญัติ ส่งผลให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล (Juristic Person) ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย มีการจัดองค์กร มีการบริหารงาน มีงบประมาณ มีบุคลากรและมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจและการบริหารท้องถิ่นของตนได้และรัฐจะคอยกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ซึ่งการกระจายอำนาจแบบเป็นทางการนี้เป็นการกระจายอำนาจ 3 อำนาจด้วยกันคือ

1.1 การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization)

1.2 การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) เป็นการจัดตั้งองค์กรนิติบัญญัติขึ้นมาเพื่อตรากฎหมายและการให้มีการเลือกตั้งผู้นำสูงสุดขึ้นมาบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) ท้องถิ่นสามารถมีรายได้เป็นของตนเอง เพื่อประกันความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการตัดสินใจดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

2. การปกครองท้องถิ่นแบบไม่เป็นทางการ

การปกครองท้องถิ่นแบบไม่เป็นทางการ (Informal Institution) เราอาจเรียกได้ว่าเป็นการปกครองตนเอง (Self-government) หรือการเมืองชุมชนแบบธรรมชาติ (Nature หรือ Community Politics) ซึ่งมีลักษณะสำคัญขึ้นกับโครงสร้างอำนาจทางการเมืองของชุมชนนั้น ๆ ว่ามีสังคมและ

วัฒนธรรมของการรวมกลุ่ม มีการนับถือเครือญาติ มีการประกอบอาชีพการงาน มีระบบการกระจายความมั่งคั่ง มีโครงสร้างทางชนชั้น มีกลุ่มสถานภาพและมีลักษณะของผู้นำ ฯลฯ ในลักษณะใดเป็นการปกครองแบบระบอบชาติที่ไม่มีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอน อาจมีลักษณะเป็นเผด็จการหรือประชาธิปไตย

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นคือรูปแบบการปกครองรูปแบบหนึ่งที่มีโครงสร้างการจัดรูปแบบขององค์กร ซึ่งในแต่ละประเทศย่อมมีรูปแบบโครงสร้างที่แตกต่างกันไป ซึ่งโดยทั่วไปแล้วมักพบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นอยู่ 3 รูปแบบด้วยกัน คือ โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียว โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้นและ โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบหลายชั้น

1. โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียว

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียวเป็นการจัดโครงสร้างการปกครองที่ง่ายที่สุด คือมีรัฐบาลกลางเป็นโครงสร้างระดับบนและมีรัฐบาลท้องถิ่นเป็นโครงสร้างในระดับล่างเพียงชั้นเดียวแบบเอกประสงค์ การจัดโครงสร้างรูปแบบนี้เน้นการนำเป้าหมายโดยรวมทั้งหมดให้เข้ามาอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานเดียวกัน นโยบายต่างๆ สามารถนำมาบูรณาการขึ้นเป็นหน่วยบริการแบบเอกประสงค์ เพื่อสนองความต้องการหรือบริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถจัดลำดับความสำคัญของนโยบายได้ง่าย มีความเป็นเอกภาพเชิงอำนาจ โดยประเทศที่จัดโครงสร้างการปกครองแบบชั้นเดียว ได้แก่ ประเทศฟินแลนด์ ประเทศไอซ์แลนด์และประเทศลักเซมเบิร์ก โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียวเป็นโครงสร้างที่ใช้กับประเทศที่มีขนาดเล็ก ประชากรมีจำนวนไม่มาก เพราะหากเป็นประเทศขนาดใหญ่จำนวนประชากรมากแล้ว การบริการแก่ประชาชนอาจไม่ทั่วถึงเพียงพอและไม่สามารถจัดกิจกรรมใหญ่ ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น

เป็นการจัดโครงสร้างโดยมีรัฐบาลกลางเป็นโครงสร้างชั้นบนและรัฐบาลท้องถิ่นเป็นโครงสร้างชั้นล่างอีก 2 ระดับ โดยมีระดับกลางและระดับพื้นฐานโดยระดับพื้นฐานเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุดมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากที่สุดประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวและจัดโครงสร้างการปกครอง 2 ระดับ ได้แก่ ราชอาณาจักรกลางและราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น คือประเทศอังกฤษและประเทศญี่ปุ่น

3. โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบหลายชั้น

เป็นโครงสร้างที่มีรัฐบาลกลางเป็นโครงสร้างชั้นบนและมีรัฐบาลท้องถิ่นเป็นโครงสร้างชั้นล่าง คือมีท้องถิ่นระดับบน ท้องถิ่นระดับกลางและท้องถิ่นระดับล่าง โครงสร้างแบบนี้เป็นโครงสร้างที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายในประเทศที่มีพื้นที่กว้างและมีจำนวนประชากรมาก โดยเป็นการจัดให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุดทำหน้าที่ครบทุกอย่าง เพื่อให้ประชาชนได้รับการ

บริการและเข้าถึงบริการได้สะดวกรวดเร็วที่สุด ส่วนหน่วยท้องถิ่นขนาดกลางเป็นการจัดเขตพื้นที่ให้มีขนาดใหญ่ขึ้นซ้อนในพื้นที่ของหน่วยท้องถิ่นระดับล่าง เพื่อให้สามารถดำเนินกิจกรรมที่ใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างขององค์กรเป็นส่วนที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการปฏิบัติการกิจขององค์กร เพราะโครงสร้างขององค์กรจะถูกสร้างและพัฒนาให้สอดคล้องกับเป้าหมาย วิสัยทัศน์ ภารกิจ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ขององค์กร สำหรับการจัดรูปแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละประเทศนั้นย่อมมีความแตกต่างกัน แต่ทั้งนี้สามารถจัดแบ่งรูปแบบได้เป็น 4 รูปแบบหลัก ๆ (สถาบันพระปกเกล้า. 2551 : 5-8) ได้แก่

1. รูปแบบสภาฝ่ายบริหาร (Council – executive Form)

รูปแบบสภาฝ่ายบริหาร เป็นรูปแบบที่ยึดหลักการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) เป็นรูปแบบที่มีการแยกโครงสร้างออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหาร โดยมีฝ่ายสภาทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ คือ การตรวจสอบ ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารทำหน้าที่ออกกฎหมาย ข้อบังคับต่างๆ เช่น ข้อบัญญัติ และมีฝ่ายบริหารทำหน้าที่ในการบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบย่อย ได้แก่

1.1 รูปแบบฝ่ายบริหารอ่อนแอ (Weak Executive)

รูปแบบนี้ไม่มีการแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาดระหว่างฝ่ายบริหารฝ่ายและสภาท้องถิ่น โดยฝ่ายสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนฝ่ายบริหารมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ฝ่ายสภาท้องถิ่นมีอำนาจครอบคลุมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ในขณะที่ฝ่ายบริหารต้องบริหารงานภายใต้ความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

1.2 รูปแบบฝ่ายบริหารเข้มแข็ง (Strong Executive)

มีการแยกอำนาจกันชัดเจนระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่นฝ่ายบริหารมีอำนาจในทางการบริหารและอำนาจในการออกข้อบัญญัติเพิ่มขึ้น มีอำนาจในการยับยั้ง “มติสภา” มีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินงานในการบริหารงานได้อย่างเต็มที่ สามารถกำหนดและปรับปรุงงบประมาณได้ มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล

2. รูปแบบคณะกรรมการ (Commission Form)

รูปแบบคณะกรรมการนี้เป็นอีกรูปแบบที่นิยม เป็นรูปแบบที่ง่ายไม่ซับซ้อน โครงสร้างไม่มีการแบ่งแยกฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร คณะบุคคลจะมีจำนวนประมาณ 5-7 คนมาจากการ

เลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น คณะกรรมการจะทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขณะเดียวกันก็จะทำหน้าที่เป็นผู้ออกข้อบัญญัติต่าง ๆ โดยในการปฏิบัติงานจะมีการแบ่งคณะกรรมการออกเป็นด้าน ๆ และกรรมการแต่ละคนก็จะทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากองหรือฝ่ายในงานแต่ละด้าน ข้อดีของการจัดรูปแบบโครงสร้างในรูปแบบนี้ ได้แก่ ความรวดเร็วในการทำงานและการตัดสินใจ เนื่องจากสามารถใช้อำนาจบริหารและอำนาจในการออกกฎหมายสามารถจบได้ในองค์กรเดียว แต่อย่างไรก็ตามรูปแบบคณะกรรมการก็ยังมีข้อเสีย คือไม่มีการถ่วงดุลอำนาจ การตัดสินใจในอาจมีความผิดพลาดได้ หากมีความขัดแย้งเกิดขึ้นก็อาจส่งผลต่อการทำงานได้

3. รูปแบบสภาผู้จัดการเมือง (Council – manager Form)

รูปแบบสภาผู้จัดการเมือง มีแนวคิดในด้านบริหารธุรกิจซึ่งมีการแยกการจัดทำนโยบายออกจากการบริหารและมีความเชื่อความเป็นมืออาชีพในการปฏิบัติงาน เรียกว่า“ผู้จัดการเมือง” (City Manager) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากสภาท้องถิ่น ส่วนงานด้านการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของ “สภาท้องถิ่น”จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้ดีและมีประสิทธิภาพ

4. รูปแบบที่ประชุมเมือง (Town Meeting)

รูปแบบที่ประชุมเมือง ถือเป็นรูปแบบที่เก่าแก่ที่สุดรูปแบบหนึ่งของโลก เป็นรูปแบบที่ประชาชนในท้องถิ่นทุกคนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการร่วมลงมติ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาในเวทีการประชุมประจำปีของเมือง อย่างไรก็ตามรูปแบบที่ประชุมเมืองนี้เหมาะสมกับพื้นที่หรือเมืองที่มีขนาดเล็กที่สามารถจัดการและจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างทั่วถึง มีจำนวนประชากรไม่มากเท่านั้น ปัจจุบันรูปแบบดังกล่าวมีอยู่น้อยมาก ทั้งนี้เนื่องจากพื้นที่และประชากรที่มีจำนวนมากขึ้น

สำหรับประเทศไทยก็เช่นกันแบ่งเป็น 2 ระนาบ คือ ระนาบบนหรือระนาบสูง ได้แก่ อบจ. และ อบท.ระนาบล่าง ได้แก่ เทศบาล อบต. และในแต่ละ อบท. ก็อาจมีการแบ่งชั้นเป็นชั้น ๆ เช่น เทศบาลมี เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนครและมีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กทม. และเมืองพัทยา ส่วนของระนาบล่างโดยหลักสากลของการจัดบริหารบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจะมีรูปแบบที่สำคัญได้แก่ เทศบาล (Municipality) ซึ่งในหลาย ๆ ประเทศ ได้แก่ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร จะมีองค์กรปกครองท้องถิ่นในระนาบล่างเพียงประเภทเดียว คือเทศบาลได้ โดยมีการแบ่งเป็นเทศบาลในเขตเมือง (Urban) และเทศบาลในเขตชนบท (Rural) หรือแบ่งเป็น เทศบาลนคร (City) เทศบาลเมือง (Town) และเทศบาลหมู่บ้าน (Village)

แนวคิด ความสำคัญ การกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหลักการกระจายอำนาจ

ในสถานการณ์ปัจจุบันแทบไม่มีประเทศใดจะยังคงรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐส่วนกลางได้อีกต่อไป การกระจายอำนาจและการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นหลักการสำคัญที่จำเป็นและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้มีการศึกษาเรื่องความหมายและคุณค่า ความสำคัญ การกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหลักการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นไว้ ดังนี้

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2552 : 32) ได้ให้ความหมายและคุณค่าของการปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีฐานคิด (Premise) ทั่วไป ซึ่งเป็นที่ยอมรับของนานาชาติ 4 ประการ คือ

1. แนวความคิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรสาธารณะที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐสมัยใหม่ (Local Governments as Public Bodies Established by Modern State) ซึ่งรัฐนั้น ๆ ย่อมมีอำนาจยุบรวม ขกเลิกและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. แนวความคิดว่าด้วยความเป็นอิสระ (Local Autonomy) ในการบริหารและการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการตัดสินใจ การบริหารงบประมาณ บริหารบุคลากรและการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ฐานคิดนี้มีความเชื่อว่าองค์กรที่มีความเป็นอิสระนี้ควรจะเป็น “ราชการ” ในระดับที่ลดน้อยลง โดยมีการทำงานแบบชุมชนหรือแบบสมาคม อันเป็นแนวทางที่น่าเชื่อว่าจะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผล มีความคุ้มค่า ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ รวมทั้งความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการในระดับที่สูงมากกว่าการดำเนินการโดยระบบราชการจากศูนย์กลาง

3. แนวความคิดว่าด้วยความเป็นประชาธิปไตยของชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Democracy) โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน อันเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของระบบประชาธิปไตย รวมทั้งการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในชุมชนผ่านการเลือกตั้ง การทำประชามติ ฯลฯ เป็นฐานคิดและคุณค่าที่เห็นความสำคัญของประชาชน และเชื่อมั่นว่าประชาชนสามารถปกครองตนเองได้

4. แนวคิดเรื่องการบริหารและจัดบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Efficiency of Local Public Services)

อนึ่ง ในบทสรุปสำหรับผู้บริหาร ข้อเสนอเชิงนโยบายเรื่องการกระจายอำนาจจากรายงานของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เสนอว่าควรมีหลักการว่าด้วยขีดความสามารถและธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Capacity and Good Governance) เพิ่มเติมขึ้นจากกรอบแนวคิด 4 ข้อดังกล่าวด้วย

เลิศศักดิ์ ดันโต และสรล มาฐ (2558 : 25) ศึกษาถึงความสำคัญและหลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นและระบุว่า การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญ 2 ลักษณะ คือ

1. ความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นและความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่นในการส่งเสริมและอนุรักษ์ทรัพยากรของท้องถิ่น การบริหารจัดการความจำเป็นพื้นฐาน สาธารณูปโภคและการพัฒนาคุณภาพชีวิต

2. ความสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาประเทศ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นพื้นฐานในการสร้างความรู้ความเข้าใจระบอบประชาธิปไตย ส่วนหลักการสำคัญของการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบด้วย (1) ความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง (2) การมีกฎหมายรับรองอำนาจหน้าที่ (3) การมีส่วนร่วมและการควบคุมตรวจสอบของประชาชนในท้องถิ่น

มิ่งสรรพ ขาวสอาด และคณะ (2555 : 22) เสนอว่าการใช้อำนาจและภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ตกอยู่ภายใต้แนวคิด 2 กระแสของ “การให้บริการสาธารณะ” และ “การปกครองตนเอง/การพึ่งพาตนเอง” โดย อปท.ขนาดใหญ่และระดับเมืองซึ่งมีปัญหามากในการจัดการสิ่งแวดล้อมเมือง มักจะมองภารกิจด้านบริการสาธารณะเป็นหลักและอปท. ขนาดใหญ่จะให้ความสำคัญกับประเด็น “ส่วนแบ่งรายได้และการอุดหนุนของรัฐ” มากกว่า “การปกครองตนเอง” อปท.ที่สนใจหลักการ “ท้องถิ่นปกครองตนเอง” เป็นกลุ่มส่วนน้อยและมักจะเป็นกลุ่มที่มีฐานคิดสนับสนุนประชาธิปไตยท้องถิ่น ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับชุมชน มีฐานเสียงจากประชาชนที่มีปัญหาการเข้าถึงและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และต้องการให้ อปท. สามารถจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นได้ รวมทั้งเน้นให้มีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ

คณะกรรมการปฏิรูปประเทศ (2554 : 35) ได้เสนอหลักการกระจายอำนาจไว้ในข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจในแนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ดังนี้

1. การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น ต้องไม่ใช่แค่การถ่ายโอนอำนาจจากองค์กรปกครองใหญ่สู่องค์กรปกครองเล็กหรือเป็นเพียงการสร้างระบบรวมศูนย์อำนาจขึ้นมาในท้องถิ่นต่าง ๆ แทนการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง หากต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการลดอำนาจรัฐและเพิ่มอำนาจประชาชน

2. หลักการเบื้องต้นคือการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถจัดการชีวิตและชุมชนของตนเองมากขึ้น โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและการพัฒนาคุณภาพชีวิต การตัดสินใจ และการอนุญาต/อนุมัติให้มีการดำเนินการใดๆ ในท้องถิ่นที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน

3. จะต้องส่งเสริมให้ใช้ประชาธิปไตยทางตรงในการตัดสินใจและการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ ในสังคมนอกเหนือจากระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่าม้งงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ภิรมย์พร ไชยยนต์ (2557 : 41) ศึกษาการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นของประชาชนในระดับจังหวัด จากการศึกษาพบว่า การปกครองท้องถิ่นไทยมีปัญหาด้านโครงสร้างที่ทับซ้อนกัน ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่ยังไม่ชัดเจน ปัญหาด้านการกำกับดูแลที่ราชการส่วนภูมิภาคกำกับดูแลท้องถิ่นจนขาดอิสระ ปัญหาด้านการคลัง งบประมาณที่ไม่เพียงพอและขาดการพัฒนา ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลซึ่งขาดการพัฒนาและความก้าวหน้าทางสายอาชีพและปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นอย่างเพียงพอ ซึ่งข้อเสนอตามแนวคิดการปกครองตนเองมีดังนี้ เสนอให้ยุบราชการส่วนภูมิภาคให้รวมกับการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแก้ปัญหาโครงสร้าง โดยให้“จังหวัดปกครองตนเอง”เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดมีโครงสร้างภายใน 3 ฝ่าย สภาพลเมืองที่มาจากตัวแทนของประชาชนที่หลากหลาย ทำหน้าที่นำเสนอข้อเรียกร้องและปัญหาของประชาชนและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางและเป็นการทั่วไป รัฐส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องหลักของประเทศ คือด้านการป้องกันประเทศ ด้านการคลังของรัฐและระบบเงินตรา ด้านการศาลหรือการยุติธรรมและด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเท่านั้น ให้ท้องถิ่นขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และเป็นการกำกับดูแลภายหลังการกระทำซึ่งให้อิสระแก่ท้องถิ่นมากขึ้น กำหนดอัตราการแบ่งสัดส่วนภาษีให้ท้องถิ่นเก็บไว้ร้อยละ 70 แบ่งให้รัฐส่วนกลางร้อยละ 30 ให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดฐานภาษีท้องถิ่นและจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ให้บุคลากรของท้องถิ่นมีระบบการพัฒนาทางสายงานที่ชัดเจนและมีความเหมาะสมกับพื้นที่ และการมีส่วนร่วมของประชาชนมีการเสนอรูปแบบที่ชัดเจนและเป็นเงื่อนไขในการดำเนินการหรือตัดสินใจของท้องถิ่น

จิรศักดิ์ บางท่าไม้ (2555 : 24) ศึกษาการเตรียมความพร้อมการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล กรณีศึกษาอำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองแห่งมีความพร้อมในการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ข้อดี คือการบริหารงานเกิดการบูรณาการ จำนวนสมาชิกสภาลดลงสามารถกู้เงินมาพัฒนาท้องถิ่นและได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพิ่มขึ้น ข้อเสียคือไม่มีตัวแทนในหมู่บ้านเข้าไปบริหารงาน เกณฑ์ลดหย่อนภาษีบำรุงท้องที่ลดลงและไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายผังเมือง การขุดดินและถมดินและควบคุมอาคารสำหรับกระบวนการมีส่วนร่วมชาวบ้านส่วนใหญ่ให้ความร่วมมือและเห็นด้วยในการยกฐานะเป็นเทศบาล

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2541 : 35) ศึกษาสภาพปัจจุบันและปัญหาการปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดภูเก็ต ความเป็นไปได้ในการปรับปรุงการปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดภูเก็ตสอดคล้อง

กับรัฐธรรมนูญและหลักการของการปกครองส่วนท้องถิ่นและแสวงหารูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับจังหวัดภูเก็ตผลการศึกษารูปได้ ดังนี้

กลุ่มผู้นำท้องถิ่นและผู้บริหารได้นำเสนอแนวทางการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดภูเก็ตไว้ ดังนี้

1. โครงสร้างรูปแบบการปกครอง มีการนำเสนอในหลายรูปแบบ ได้แก่

1.1 การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีเหตุผลว่าจะทำให้การบริการมีทิศทางเดียวกัน มีการแบ่งเขตเหมือนกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะทำให้เกิดการกระจายความเจริญสู่ท้องถิ่นได้เท่าเทียมกัน และสามารถดูแลตัวเองได้ หากมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในช่วงแรกควรจะให้ส่วนกลางเข้ามาจัดการก่อน

1.2 การรวมท้องถิ่นย่อยเป็นเทศบาลใหญ่แห่งเดียวหรือให้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมา โดยการเลือกจากท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งแนวความคิดนี้จะช่วยลดความแตกต่างของท้องถิ่นหลายรูปแบบ ที่มีศักยภาพไม่เท่าเทียมกันให้มีการบริหารที่รวดเร็วชัดเจน มีทิศทางการบริหารที่สอดคล้องกัน ลดการใช้งบประมาณที่ไม่จำเป็นและได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น อีกทั้งยังคงไว้ซึ่งท้องถิ่นย่อย แต่มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนแบบกรุงเทพมหานคร เพื่อให้ท้องถิ่นย่อยสามารถดูแลตนเองได้ และได้รับความเจริญอย่างทั่วถึงมีการตรวจสอบ กลั่นกรองจากฝ่ายนิติบัญญัติ

1.3 การคงไว้ซึ่งท้องถิ่นรูปแบบเดิมแต่ปรับปรุงให้ดีขึ้น โดยมีแนวความคิดใน 2 ลักษณะ คือ

1.3.1 คงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบองค์การบริหารส่วนตำบลไว้เพราะเหตุผล

- (1) จะทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหาร ตอบสนองต่อคนในท้องถิ่น
- (2) คนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดูแล รักษาท้องถิ่นของตนเองเป็นการเพิ่มอำนาจในเรื่ององค์การบริหารส่วนตำบลสามารถทำได้

1.3.2 การปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด ซึ่งควรเลือกมาจากองค์การบริหารส่วนตำบล

2. ทิศทางของบทบาทราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีต่อท้องถิ่น โดยมีข้อเสนอ ดังนี้

2.1 ให้ส่วนกลาง เช่น กระทรวงต่าง ๆ ลงมาตั้งในพื้นที่จังหวัดภูเก็ตโดยตรงเพราะทำให้เกิดความรวดเร็วในการติดต่อประสานงานและดำเนินการแก้ไขปัญหาคืบหน้าได้ทันทั่วทั้งเป็นการลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการ

2.2 เปลี่ยนแปลงสถานภาพของผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นกล่าวคือ

2.2.1 ให้ยุบกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านในท้องถิ่นที่มีการปกครองท้องถิ่นที่เจริญแล้ว

2.2.2 ให้กำนัน/ผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกตั้ง แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้ชัดเจน

2.2.3 มีการโอนอำนาจบางอย่าง เช่น การซื้อที่ดิน การรับรองสิทธิในที่ดิน ให้แก่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

2.3 ลดบทบาทและกำหนดความสัมพันธ์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นใหม่ให้ชัดเจน กล่าวคือ

2.3.1 ให้ภูมิภาคมีบทบาทดูแลมากกว่าการควบคุม โดยอาจจำลองรูปแบบของรัฐสภาให้อำนาจอยู่ที่สภาท้องถิ่นภูมิภาคจะเป็นเหมือนวุฒิสภาคอยดูแล

2.3.2 โอนงานบางอย่างให้ท้องถิ่นรับผิดชอบ เช่น ถนนภายในจังหวัด ไฟฟ้าภูมิภาค วรรณงานด้านวางแผนหรืองานประจำ เป็นต้น

2.3.3 มีการปรับบทบาทของภูมิภาคและท้องถิ่นใหม่ โดยที่ท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดนโยบายในจังหวัด และภูมิภาคควรมีบทบาทในการประสานงานระหว่างท้องถิ่นกับส่วนกลางให้มากขึ้น

3. การปรับปรุงอำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

3.1 การกำหนดนโยบายควรให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วม โดยให้ส่วนภูมิภาคเป็นผู้ประสานงานกับส่วนกลางที่กำหนดนโยบาย

3.2 ให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษี อำนาจด้านการคลัง อำนาจในการมีส่วนร่วมกับส่วนกลางในการตรวจการจ้าง สามารถจ้าง โอนย้ายพนักงานของส่วนท้องถิ่นได้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับท้องถิ่นเพิ่มขึ้น

3.3 ควรมีตำรวจท้องถิ่นสำหรับจัดการปัญหาของท้องถิ่น เช่น การจราจร การบุกรุกที่สาธารณะ เทศกิจ เป็นต้น

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างต้น สรุปว่าจังหวัดภูเก็ตควรมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีการรวมท้องถิ่นย่อยเป็นเทศบาลใหญ่เพียงแห่งเดียวหรือการคงไว้ซึ่งท้องถิ่นรูปแบบเดิมแต่มีการปรับปรุงให้ดีขึ้น มีการกำหนดทิศทางบทบาทราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีต่อท้องถิ่น กล่าวคือให้ส่วนกลาง เช่น ระดับกระทรวงต่าง ๆ ลงมาตั้งในพื้นที่จังหวัดภูเก็ตโดยตรง ในขณะเดียวกันควรมีการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่น มีการกำหนดความสัมพันธ์ของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นให้ชัดเจนและมีการปรับปรุงอำนาจของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น เป็นต้น

พูนศักดิ์ วัฒนวิเศษกุล (2532 : 41) ศึกษาการปกครองท้องถิ่นและพื้นฐานการพัฒนาประชาธิปไตย พบว่า เมื่อพิจารณาถึงแนวโน้มที่ให้สภาตำบลพัฒนาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นได้ว่ายังต้องปรับปรุงอีกในหลาย ๆ ด้าน โดยเฉพาะในเรื่องประสิทธิภาพของคณะกรรมการสภาตำบลและเรื่องของรายได้ที่มีอยู่ ซึ่งหมายถึงว่าการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะต้อง

ลดบทบาทลง โดยกระจายอำนาจหน้าที่และการจัดเก็บรายได้ไปยังท้องถิ่นให้มากที่สุด แต่จะให้ องค์ประกอบดังกล่าวอยู่ในภาวะที่เหมาะสมในระดับใดนั้น เป็นเรื่องที่จะต้องใช้ดุลยพินิจอย่าถั่ววน จากหลายฝ่ายและระยะเวลาพอสมควร

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องของนักวิชาการท่านต่าง ๆ พบว่าองค์ความรู้ของนักวิชาการ เหล่านี้มีความโดดเด่นเกี่ยวกับเรื่องการยกฐานะสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล รูปแบบ ที่เหมาะสม สภาพปัญหาและการปรับปรุงแก้ไขในการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การยกฐานะของการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ การศึกษาปัญหาด้านโครงสร้างที่ทับซ้อน ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นที่ยังไม่ชัดเจน ปัญหาด้านการกำกับดูแลที่ราชการส่วนภูมิภาค กับการกำกับดูแลท้องถิ่นมากจนขาดอิสระ ปัญหาด้านการคลัง งบประมาณที่ไม่เพียงพอรวมตลอดถึง ปัญหาด้านการบริหารบุคลากร เป็นต้นเหล่านี้ ล้วนเป็นประเด็นสำคัญอันถือได้ว่าเป็นจุดแข็งจาก การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งนักวิชาการท่านต่าง ๆ ได้ทำการศึกษาไว้ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตามจากพรหมแดนความรู้ที่ผู้วิจัยได้ทบทวนมาแล้วนั้นยังคงมีจุดอ่อนอีกหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่องว่างในการศึกษาเชิงรัฐประศาสนศาสตร์ ทั้งนี้เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงบทบาท ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแง่มุมของการยกฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นเรื่องใหม่ เนื่องจากการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าด้วยกัน ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องศึกษา อย่างรอบคอบและรอบด้านว่าหากดำเนินนโยบายเช่นนี้แล้วจะเกิดผลกระทบหรือปัญหาใด ๆ ตามมาบ้าง ผลงานการศึกษาเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงบทบาทขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นใน อำเภอกะกูด จังหวัดตราด จะสามารถเสริมสร้างจุดอ่อนสำหรับการศึกษาเกี่ยวกับ นโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ได้อย่างทันยุคทันสมัย ผลการศึกษาเรื่องความคิดเห็นของประชาชน ที่มีต่อการการเปลี่ยนแปลงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอำเภอกะกูด จังหวัดตราด จะสามารถช่วยเติมเต็มช่องว่างขององค์ความรู้เหล่านี้ได้

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี