



ยุทธศาสตร์ การบริหารนโยบายกับการเมืองและผลกระทบของการ กระจายอำนาจต่อการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

ดร.กาจพล โกฉิม

มหาวิทยาลัยมจร ประเทศอินเดีย

Received January 4, 2022, Revised February 7, 2022, Accepted March 3, 2022

บทคัดย่อ

การกระจายอำนาจเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองและการบริหารเป็นเป้าหมายสำคัญของรัฐในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง เป็นแนวคิดที่มีพลวัตการที่รัฐบาลกลางได้ถ่ายโอนอำนาจและกลไกในรูปแบบต่าง ๆ ไปสู่ท้องถิ่นในรูปแบบการปกครองของรัฐ เพื่อลดสถานะการรวมศูนย์อำนาจและกระจายการจัดบริการสาธารณะให้ทั่วถึงและครอบคลุมรวมถึงกระจายอำนาจการบริหารและการตัดสินใจให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ประชากรของตนเอง เป็นการส่งเสริมบทบาทภาคประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเลือกบนความอิสระในการตัดสินใจและบริหารท้องถิ่นในการดูแลปกครองตนเอง เพื่อสร้างความตระหนักในทางการเมือง ความเป็นพลเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครองและเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมภายใต้หลักการปกครองตนเองในการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจภายในรัฐชาติสมัยใหม่มีส่วนสำคัญต่อการแก้ไขข้อจำกัดในมิติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการรวมศูนย์อำนาจลักษณะขององค์กรแบบระบบราชการที่ใหญ่โต ไม่สามารถขับเคลื่อนการพัฒนาและบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชนภายในประเทศได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ จนเกิดความจำเป็นในการกระจายอำนาจในทางการเมืองการปกครองให้อยู่ในมือขององค์กรหรือสถาบันที่อยู่นอกศูนย์กลางออกไปบนพื้นฐานความจำเป็นความต้องการ และสภาพปัญหาในแต่ละท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับท้องถิ่นผ่านการกระจายอำนาจจากรัฐบาลที่อยู่นอกศูนย์กลางยอมส่งให้เกิดข้อดีและข้อเสีย

คำสำคัญ: นโยบายกับการเมือง, การกระจายอำนาจ, การปกครองท้องถิ่น





STRATEGIE, POLICY ADMINISTRATION WITH POLITICAL AND EFFECTS OF DECENTRALIZATION ON LOCAL GOVERNANCE IN THAILAND

Dr.KADPON GOCHIM
Magadh University INDIA

Abstract

Decentralization is a political phenomenon and the administration is an important goal of the state in the decentralization of power from the central region to the local self-government. It is a dynamic concept in which the central government transfers various forms of power and mechanisms to the localities in the form of state government. To reduce the centralization of powers and to distribute the distribution of public services evenly and inclusively, as well as to decentralize administrative and decision-making powers to local government bodies, which are legal entities. Have their own population area it promotes the role of the people's sector in decision-making powers on freedom of decision-making and local administration in caring for self-government. To raise political awareness citizenship and political participation of the people in accordance with the spirit of democratic governance by adhering to the principle of decentralization and in accordance with democratic principles People participate under the principles of self-government in economic, social and political development in the area. However, decentralization within modern nation-states plays a key role in solving the dimensional constraints arising from the centralization of powers characteristic of large bureaucratic organizations. It cannot drive development and public services to respond quickly and efficiently to the needs and expectations of the people of the country. Until the need to decentralize political power into the hands of organizations or institutions that are outside the center on the basis of necessity and problem conditions in each locality to strengthen the locality through decentralization from outside the central government has its advantages and disadvantages. It cannot drive development and public services to respond quickly and efficiently to the needs and expectations of the people of the

Keywords: Policy and Politics, Decentralization, Local Government



บทนำ

ประเทศไทยที่กระแสแนวคิดการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นได้เริ่มมีพัฒนาการอย่างเห็นได้ชัด พร้อมกับกระแสความคิดการปฏิรูปการเมืองภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 และการเกิดขึ้นของขบวนการปฏิรูปการเมือง ที่มุ่งหมายให้สังคมไทยสามารถพัฒนาประชาธิปไตยได้อย่างเต็มรูปแบบ และเนื้อหา จนเกิดการผลักดัน และการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ที่ระบุให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามมาตรา 78 ที่กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เองโดยสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และหมวด 9 ที่ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในมาตรา 282-290 เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่นเช่น ให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองมีอิสระในการกำหนดนโยบาย ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างการบริหารในรูปของสภาท้องถิ่นvc และคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ให้ท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรม และคุณภาพสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นเอง เป็นต้น ทำให้รัฐธรรมนูญได้สร้างความชัดเจนต่อการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น ในเชิงกระบวนการทางกฎหมาย และแนวทางปฏิบัติเช่น ให้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจในเชิงกฎหมาย และแนวทางปฏิบัติและจัดตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่จัดทำแผนกำหนดหลักเกณฑ์/ขั้นตอน และเสนอแนะแนวทางในการกระจายอำนาจเช่น กำหนดอำนาจหน้าที่การจัดบริการสาธารณะ การจัดสรรสัดส่วนภาษี และอากรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ จนกล่าวได้ว่ามรดกของรัฐธรรมนูญฯ 2540 และ พรบ.กระจายอำนาจฯ 2542 จัดเป็น “คลื่นลูกที่หนึ่ง” ของกระบวนการการกระจายอำนาจที่สร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันทางการเมือง-การบริหารของไทยอย่างมีนัยสำคัญ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, (2554), น. 5.)

หลักการกระจายอำนาจ

ในการปกครองของแต่ละประเทศนั้นจำเป็นจะต้องมีองค์กรหรือสถาบันทำหน้าที่ในการปกครองแทนรัฐ และโดยทั่วไปในองค์กรหรือหน่วยงานซึ่งได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้ทำหน้าที่แทนก็คือ “รัฐบาล” การจัดการปกครองที่รัฐบาลแต่รัฐบาลจะนำมาใช้ในการปกครองจะเป็นอย่างไรนั้น ก็คงจะขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายๆ อย่าง เช่น สภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และประชาชน เป็นต้น ซึ่งนักวิชาการได้สรุปหลักในการจัดระเบียบของรัฐที่สำคัญไว้ 3 หลัก คือ (Google Sites, <https://sites.google.com>)

1. **หลักการรวมอำนาจ** เป็นหลักการปกครองที่รัฐบาลกลางได้รวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง โดยมีสายการบังคับบัญชาเป็นลำดับชั้น เช่น กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ เป็นต้น อำนาจที่รวมไว้นี้ได้แก่ อำนาจการวินิจฉัยสั่งการ อำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง และอำนาจในการใช้ทหาร เป็นต้น

ข้อดีของหลักการรวมอำนาจ



- 1) ทำให้อำนาจในทางการเมืองของรัฐบาลส่วนกลางมั่นคง
- 2) สามารถอำนวยความสะดวกให้ประชาชนในส่วนต่างๆได้อย่างเสมอภาคกัน
- 3) ประหยัดค่าใช้จ่ายในการปกครอง

ข้อเสียของหลักการรวมอำนาจ

- 1) ไม่สามารถจัดบริการต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง เพราะผู้รับบริการมีมาก สิ่งทีรัฐบาลกลางจัดสรรให้ไม่อาจเป็นที่พอใจ
- 2) ประชาชนส่วนใหญ่ขาดการมีส่วนร่วมในทางการเมือง
- 3) เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน เนื่องจากการตัดสินใจจะต้องได้รับอนุมัติหรือได้รับความเห็นชอบจากส่วนกลางก่อน

2. หลักการแบ่งอำนาจ เป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการและการดำเนินงานบางอย่างให้แก่เจ้าหน้าที่ของตนเองที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคต่างๆ ของรัฐ การแบ่งอำนาจนี้รัฐบาลอาจจะมอบอำนาจหรือไม่มอบอำนาจก็ได้ หากแต่ว่าในการปฏิบัติงานในบางเรื่องซึ่งไม่มีความสำคัญหรือจำเป็นมากนัก ก็อาจมีการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคเป็นผู้รับภาระดำเนินการเอง

ข้อดีของหลักการแบ่งอำนาจ

- 1) เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางและช่วยให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความรวดเร็วขึ้น
- 2) เป็นการช่วยให้ประชาชนที่ขาดความรู้ในการปกครองมีความรู้ในการปกครองได้ดีขึ้น

ข้อเสียของหลักการแบ่งอำนาจ

- 1) ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงและตรงกับความต้องการของท้องถิ่นได้
- 2) อาจเกิดความเสียหายหรือความไม่ยุติธรรมได้

3. หลักการกระจายอำนาจ เป็นการจัดการแบบที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจในการดำเนินการ และการตัดสินใจให้แก่องค์กรหรือสถาบันต่างๆ ในท้องถิ่นให้สามารถดำเนินการได้อย่างอิสระไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของส่วนกลาง กล่าวคือ จะมีองค์กรที่เป็นนิติบุคคลแยกออกไปต่างหากจากส่วนกลาง ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรนั้นก็ไม่ต้องขึ้นตรงต่อส่วนกลางซึ่งองค์กรในท้องถิ่นนั้นจะมีอิสระในการดำเนินการอย่างมาก

ข้อดีของหลักการกระจายอำนาจ

1. สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง
2. ทำให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว
3. เป็นการแบ่งเบาภาระส่วนกลาง
4. ส่งเสริมการปกครองแบบประชาธิปไตย

ข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจ

1. อาจเกิดปัญหาต่อความมั่นคงและเอกภาพของรัฐ
2. อาจทำให้เห็นประโยชน์ของท้องถิ่นมากกว่าประโยชน์ของชาติ
3. เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นอาจใช้อำนาจโดยมิชอบ
4. สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมาก



หลักการกระจายอำนาจเมืองประกอบ 4 ประการ คือ 1) ความเป็นนิติบุคคล (Legal Person) 2) มีอำนาจในการบริหารงาน (Autonomy) ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ สำหรับหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหาร 3) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ 4) มีงบประมาณของตนเองมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมถึงการบริหารงบประมาณที่ได้มา (ลิขิต ธีระเวคิน, 2535)

หลักการกระจายอำนาจเป็นการส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในพื้นที่ โดยรัฐบาลกลางมอบอำนาจ แบ่งอำนาจและถ่ายโอนอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนโดยมีความอิสระในด้านการเมือง การบริหารและการคลัง เนื่องจากการเป็นการตัดสินใจจากผู้นำทางการเมืองท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้รับรู้และใกล้ชิดปัญหาต่าง ๆ อย่างแท้จริง และยังช่วยลดภาระในการดูแลท้องถิ่นของรัฐบาลกลาง ช่วยเปิดโอกาสให้เกิดการต่อต้านการผูกขาดอำนาจ และประโยชน์โดยมิชอบ ซึ่งไม่ส่งผลกระทบต่อเอกภาพทางการเมืองปกครองและความมั่นคงของประเทศ

ลักษณะองค์ประกอบของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นการให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง เป็นเป้าหมายสำคัญของรัฐในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ภายใต้กรอบความร่วมมือหลายระดับอย่างมีเอกภาพ สร้างความเจริญเติบโตทั้งทางการเมืองท้องถิ่นสังคมและเศรษฐกิจให้เข้มแข็งพึ่งพาตนเองได้ โดยยึดประชาชนในชุมชนเป็นศูนย์กลาง (พิเชษฐ์ วงศ์เกียรติขจร, 2552) ทำให้เกิดประโยชน์สนองความต้องการอย่างเท่าเทียมกัน และสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนจะเห็นว่าการกระจายอำนาจมีความสำคัญต่อประเด็นต่าง ๆ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังเช่น Andrew Heywood ได้ให้ความหมายไว้ว่า จะต้องประกอบด้วยหลักการสำคัญคือ

- 1) การมีส่วนร่วม (Participation) การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการให้โอกาสแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง คือ การสร้างการเรียนรู้ทางการเมืองซึ่งการปกครองท้องถิ่นมีประสิทธิภาพในการสร้างการเรียนรู้มากกว่าการเมืองในระดับชาติเนื่องจากใกล้ชิดกับวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น
- 2) การตอบสนอง (Responsiveness) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนและมีความรู้สึกไวต่อความต้องการของประชาชนมากกว่ารัฐบาล ย่อมส่งผลทำให้เกิดความเข้มแข็งในแง่ของการตรวจสอบ และเป็นหลักประกันว่าปัญหาเฉพาะหรือความต้องการเฉพาะของท้องถิ่นซึ่งแตกต่างจากสังคมโดยรวมจะได้รับการตอบสนองเช่นกัน
- 3) ความชอบธรรม (Legitimacy) รัฐบาลกลางซึ่งห่างไกลจากชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมีต่อการยอมรับ หรือถูกตั้งคำถามต่อการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่การตัดสินใจต่าง ๆ ในระดับท้องถิ่นที่ได้รับการยอมรับว่าอยู่บนรากฐานของความรู้ของท้องถิ่น ส่งผลให้มีความชอบธรรมในการดำเนินงาน



4) เสรีภาพ (Liberty) อำนาจมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดการฉ้อฉล”การรวมศูนย์อำนาจมีแนวโน้มที่จะทำให้รัฐบาลกลายเป็นทรราชที่เป็นภัยต่อปัจเจกชน แต่การกระจายอำนาจเป็นการปกป้องเสรีภาพของปัจเจกชน เนื่องจากอำนาจถูกกระจายไปยังที่ต่าง ๆ ง่ายต่อการตรวจสอบ และถ่วงดุล สิ่งสำคัญในการขับเคลื่อนขององค์ประกอบการกระจายอำนาจที่ต้องมีได้แก่ การกระจายอำนาจการปกครอง (Politic Decentralization) การกระจายอำนาจการบริหาร (Administrative Decentralization) และที่สำคัญคือการกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) จากความหมายและขอบข่ายของแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการกระจายอำนาจโดยอยู่บน พื้นฐานการบริหารปกครองในพื้นที่ท้องถิ่นทำให้เห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ ย่อมหมายความว่าระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจและความเป็นอิสระที่มากน้อยแตกต่างกันไปมีลักษณะของการผสมผสานแนวคิดการกระจายอำนาจที่ต่างรูปแบบกัน เช่น ในด้านของอำนาจหน้าที่อาจจะเป็นภายใต้หลักการโอนอำนาจ

รูปแบบการกระจายอำนาจ

โดยหลักการพื้นฐานที่สำคัญการกระจายอำนาจยังคงหมายถึง กระบวนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองในระดับพื้นที่หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับรอง ๆ ลงไปมีอำนาจมากยิ่งขึ้น (Mannor, J., 1999) การกระจายอำนาจสามารถแจกแจงถึง รูปแบบของการกระจายอำนาจแบ่งออกได้เป็น 5 รูปแบบ ประกอบด้วย 1) การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by default) เป็นการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์หรือสถาบันหรือองค์กรของรัฐบาลเกิดความล้มเหลวในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ โดยไม่สามารถที่จะเข้าไปใช้อำนาจหรือมีอิทธิพลในดินแดนที่ตนปกครองอยู่ได้และประชาชนในระดับรากหญ้าเกิดความไม่เชื่อใจในรัฐบาล 2) การแปรรูปกิจกรรมของภาครัฐ (Privatization) เป็นการกระจายอำนาจในรูปแบบของการโยกโอน (Handover) กิจกรรมบางอย่างที่เคยจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำแทน เช่น กิจกรรมขนส่งมวลชน กิจกรรมโทรคมนาคม การไฟฟ้า การประปา เป็นต้น ในรูปแบบนี้เกิดจากแรงผลักดันของความคิดที่ว่ากิจกรรมบางอย่างนั้นเอกชนสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถให้บริการต่อสังคมโดยรวมได้ดีกว่ารัฐเป็นผู้จัดทำ โดยมุ่งให้กลไกทางการตลาดเข้ามามีบทบาทมากกว่าที่จะผูกขาดโดยรัฐ 3) การกระจายอำนาจโดยการแบ่งอำนาจ (DE concentration) เป็นการกระจายอำนาจในการบริหารภายในโครงสร้างของส่วนราชการด้วยตนเอง ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลางเพราะตัวองค์กรและบุคลากรตามหลักการแบ่งอำนาจยังคงถือว่าเป็นของส่วนกลาง บางครั้งเรียกว่า “การกระจายอำนาจทางการบริการ” ทั้งนี้ มีการกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจสามารถเป็นไปได้ 2 รูปแบบ รูปแบบแรก การกระจายอำนาจเป็นการแบ่งอำนาจในการตัดสินใจของส่วนราชการ



การกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจการบริหาร (Administrative Decentralization) เป็นกระบวนการถ่ายโอนการบริหาร การวางแผน การจัดการรวมทั้งการจัดการทรัพยากรของส่วนกลางไปให้แก่หน่วยงานตัวแทนของรัฐบาล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือแม้แต่องค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะอยู่ระดับล่างในพื้นที่ หรือภายในอาณาเขตของตนเองโดยปราศจากการแทรกแซง แม้เป็นความรับผิดชอบเพียงบางส่วน ภายใต้การกระจายอำนาจการบริหาร สามารถแบ่งย่อยประเภทของการกระจายอำนาจได้เป็น 1) การแบ่งอำนาจ (DE concentration) มีสถานะเป็นเพียงหน่วยงานสาขาของส่วนกลาง ซึ่งมีหน้าที่นำนโยบายของต้นสังกัดในส่วนกลางมาปฏิบัติในพื้นที่ มักเกิดขึ้นภายในระบบราชการ โดยเป้าหมายเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่นั้น ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสหประชาชาติ (The United Nations) มองว่าการแบ่งอำนาจนั้นหน่วยงานสามารถตัดสินใจได้ทั้งเรื่องการบริหารจัดการงบประมาณ ภายใต้กรอบนโยบายที่กำหนดโดยส่วนกลาง 2) การมอบอำนาจ (Delegation) อำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ มุ่งเน้นมิติด้าน “ภารกิจหน้าที่” สามารถที่จะตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนเองได้โดยอิสระ ทั้งด้านการบริหาร (Administrative) การคลัง (Fiscal) และการเมือง (Political) 3) การโอนอำนาจ (Devolution) อำนาจภายใต้แนวคิดการถ่ายโอนอำนาจ สะท้อนให้เห็นถึงระดับการกระจายอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางมากที่สุดมักจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน โดยที่ส่วนกลางไม่เข้ามามีบทบาทหรือ การแทรกแซงการทำงานขององค์กรจะเกิดขึ้นก็ต้องเป็นไปอย่างจำกัด (Rondinelli, D. A. & McCullough, J. S., 1989) การที่อำนาจในการตัดสินใจได้รับการถ่ายโอนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอิสระ เรียกได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจทางการเมือง (political decentralization) (Allen, H. J. B., 1990) รวมถึงการกระจายอำนาจทางการคลัง หมายถึง การถ่ายโอนงบประมาณและอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณจากส่วนกลางสู่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับมิติทางการคลัง (Mannor, J., 1999) ในอีกแง่มุมอาจมองได้ว่า การกระจายอำนาจเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบท (เปาวัน สุวรรณมงคล, 2554) การกระจายอำนาจนั้นสัมพันธ์กับการแบ่งสรรอำนาจเขตการปกครอง การตอบสนองทางการเมือง การคลัง และ ระบบการบริหารระหว่างส่วนกลาง(center) และส่วนรอบนอกหรือก็คือ จากส่วนกลางไปสู่ระดับท้องถิ่น (วุฒิสาร ตันไชย, 2557) การกระจายอำนาจมีองค์ประกอบทั่วไป 4 ประการ คือ 1) มีฐานะเป็นนิติบุคคล 2) มีอิสระในการบริหารงาน 3) มีงบประมาณของตนเอง และ 4) คณะผู้บริหารงานมาจากการเลือกตั้ง (ธนศวรร์ เจริญเมือง, 2548) อาจดำเนินการได้หลายแนวทางและหลายระดับความเข้มข้นซึ่งบ่งชี้ให้เห็นถึงการส่งเสริมความเป็นอิสระของระบบย่อยให้มีอำนาจในการปกครองตนเองดังนั้น ถ้ามองรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย คือ รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการเมือง (สมบัติ อึ้งวิญวศ์, 2542)

หลักการแนวคิดการกระจายอำนาจคือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจการตัดสินใจอย่างเป็นอิสระในด้านการบริหาร การคลังและการเมืองเนื่องจากเป็นรูปแบบการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ถือว่าเป็นการส่งเสริม และการพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยโดยการกระจายอำนาจหน้าที่ในการแบ่งอำนาจ มอบอำนาจและถ่าย



โอนภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบในด้านการวางแผนการจัดการ และการจัดสรรทรัพยากรจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ทำให้การดำเนินการของรัฐบาลมีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองต่อประชาชนในการลดขั้นตอนจากการล่าช้าในการตัดสินใจจากส่วนกลาง และทำให้ประชาชนตระหนักในสิทธิและหน้าที่ความเป็นพลเมืองสามารถจะเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงได้ดีกว่าการปกครองส่วนกลาง ตลอดจนเป็นการช่วยเปิดโอกาสให้เกิดการต่อต้านการผูกขาดอำนาจและผลประโยชน์โดยมิชอบ โดยประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างแท้จริง จึงเป็นหลักที่ช่วยลดภาระของรัฐบาลกลางในการดูแลท้องถิ่นอันจะช่วยแก้ไขจุดอ่อนของการปกครองโดยส่วนกลาง (วารสารมหาจุฬานาครทรรศ, ฉบับที่ 8 ฉบับที่ 5 เดือนพฤษภาคม 2564, 128-129)

สรุป

การกระจายอำนาจของรัฐบาลสมัยใหม่ให้ความสำคัญกับการกระจาย ศูนย์กลางของการใช้อำนาจทางการเมืองและการปกครองในการตัดสินใจและดำเนินการกิจต่าง ๆ โดยไม่กระจุกตัวอยู่ที่รัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียว การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจหรือการมอบหมาย อำนาจหน้าที่ดำเนินการแทน และการกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ ก่อให้เกิดคุณประโยชน์เสริมสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งตอบสนองต่อปัญหา และความต้องการของท้องถิ่น ยังสร้างให้เกิดความชอบธรรมให้กับประชาชนทุกพื้นที่ที่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะต่าง ๆ แต่การกระจายอำนาจลงไปสู่รัฐบาลท้องถิ่นก่อให้เกิดจุดอ่อนต่อรัฐบาลสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นนำไปสู่สถานะของความไร้เอกภาพ และเสถียรภาพในทางการเมือง รวมทั้งก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพทางการเมืองของประเทศตลอดจนเกิดการใช้ทรัพยากรสิ้นเปลืองและก่อให้เกิดความแตกต่างและความไม่เท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจการตัดสินใจอย่างเป็นอิสระในด้านการบริหาร การคลัง และการเมืองเนื่องจากเป็นรูปแบบการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ถือว่าเป็นการส่งเสริม และการพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยโดยการกระจายอำนาจหน้าที่ในการแบ่งอำนาจ มอบอำนาจและถ่ายโอนภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบในด้านการวางแผนการจัดการ และการจัดสรรทรัพยากรจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ทำให้การดำเนินการของรัฐบาลมีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองต่อประชาชน



เอกสารอ้างอิง

- ธเนศวร เจริญเมือง. (2548). 100 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 - 2540. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร: คบไฟ.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2554). การปกครองท้องถิ่นไทย. จังหวัดนนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- พิเชษฐ วงศ์เกียรติ์จักร. (2552). แนวคิดยุทธศาสตร์การบริหารการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคโลกาภิวัตน์. กรุงเทพมหานคร: ปัญญาชน.
- ลิขิต ธีระเวคิน. (2535). การเมืองการปกครอง. กรุงเทพมหานคร: วีเจ การ์ฟิมพ์.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2561). 15 ปี การกระจายอำนาจของไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2554). บทวิเคราะห์ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2557). การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2542). การเมืองแนวความคิดและการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร: ปัญญาชน.
- Allen, H. J. B. (1990). Cultivating the Grassroots: Why Local Government Does Matter. Bombay: IULA.
- Manor, James. (1999). the Political Economy of Democratic Decentralization. Washington D.C.:The World Bank
- Google Sites, <https://sites.google.com>. สืบค้นเมื่อ ตุลาคม 2564.