



พัฒนาการการกระจายอำนาจและ การปกครองท้องถิ่นไทย

ดร.กอบเดช สมันดาโอะ

มหาวิทยาลัยมจร ประเทศอินเดีย

Received February 25, 2022, Revised March 22, 2022, Accepted March 11, 2022

บทคัดย่อ

การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหาย่อมต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุด และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงปัญหา และความต้องการ ของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติ ไปยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลง ภายในท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็นการปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบท แบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบท แบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบท ที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมจากประชาชน ในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้น จะต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเอง ของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระ ในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงจะทำให้เกิดลักษณะการพึ่งตนเอง ซึ่งเป็นหลักสำคัญ ของการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทย

คำสำคัญ: การกระจายอำนาจ, การปกครองท้องถิ่น





Learner competency development basic education level: Career Skills and Entrepreneurship

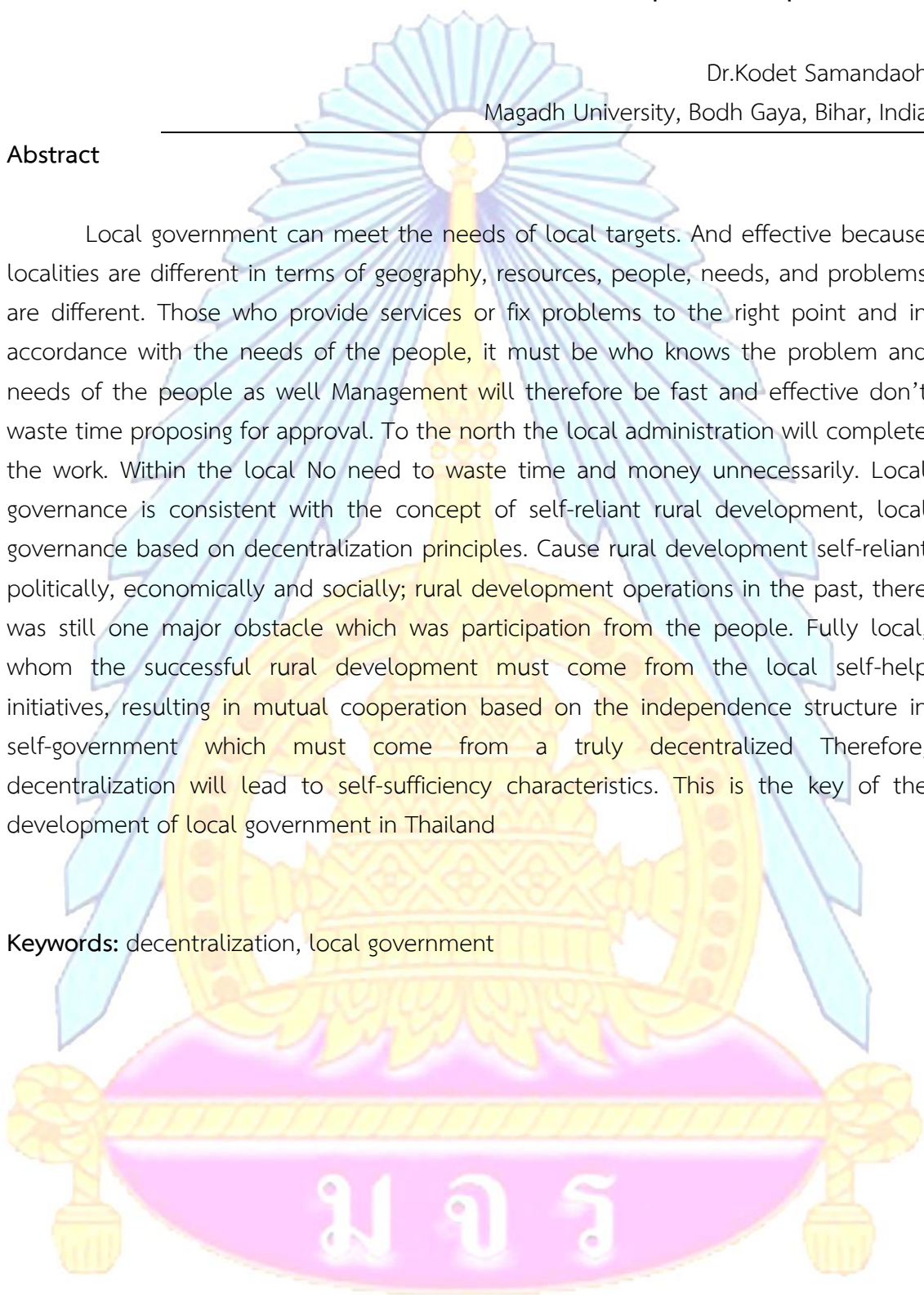
Dr.Kodet Samandaoh

Magadh University, Bodh Gaya, Bihar, India

Abstract

Local government can meet the needs of local targets. And effective because localities are different in terms of geography, resources, people, needs, and problems are different. Those who provide services or fix problems to the right point and in accordance with the needs of the people, it must be who knows the problem and needs of the people as well Management will therefore be fast and effective don't waste time proposing for approval. To the north the local administration will complete the work. Within the local No need to waste time and money unnecessarily. Local governance is consistent with the concept of self-reliant rural development, local governance based on decentralization principles. Cause rural development self-reliant politically, economically and socially; rural development operations in the past, there was still one major obstacle which was participation from the people. Fully local, whom the successful rural development must come from the local self-help initiatives, resulting in mutual cooperation based on the independence structure in self-government which must come from a truly decentralized Therefore, decentralization will lead to self-sufficiency characteristics. This is the key of the development of local government in Thailand

Keywords: decentralization, local government





บทนำ

กระแสการกระจายอำนาจเป็นพัฒนาการสำคัญของประเทศต่าง ๆ นับจากทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมาตามทฤษฎีแล้ว การกระจายอำนาจต้องครอบคลุมทั้ง 3 องค์ประกอบคือ 1) การกระจายอำนาจด้านการคลังโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Organization: LGO) มีความรับผิดชอบจัดการกับงบประมาณของตนเอง และสามารถมีรายได้เป็นของตนเอง 2) กระจายอำนาจทางการเมืองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถออกกฎหมายใช้ในท้องถิ่นของตนเองได้ เช่นเดียวกับผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งเสียงข้างมากในท้องถิ่นและ 3) การกระจายอำนาจทางการบริหารที่มีความรับผิดชอบในการบริการเรื่องต่างๆ ทั้งการศึกษาสาธารณสุข โครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค ฯลฯ ความสำคัญของการกระจายอำนาจจะช่วยนิยามบทบาทหน้าที่ใหม่ของรัฐบาลกลางในการร่วมกันในกระบวนการพัฒนา (Grindle, 2007)

การปกครองท้องถิ่นประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 - ปัจจุบัน พบว่ามีแนวโน้มของการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้น โดยเริ่มจากให้อำนาจแก่ท้องถิ่นที่เป็นชุมชนเมืองก่อน จัดตั้งเป็นเทศบาล สุขาภิบาล ต่อมาขยายเป็นพื้นที่ทั้งจังหวัด เช่น อบจ. แม้ในระยะแรกผู้บริหาร และสมาชิกสภาของบางรูปแบบจะมาจากการแต่งตั้ง แต่ก็ค่อยๆ หมดไป ส่วนพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษก็มีรูปแบบของท้องถิ่นเป็นการเฉพาะเช่น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และในท้ายที่สุดก็ขยายพื้นที่ของท้องถิ่นลงไปถึงชุมชนระดับตำบลคือ อบต. จนเมื่อรัฐธรรมนูญปี 2540 ประกาศบังคับใช้ โดยแยกเรื่องของการปกครองท้องถิ่นไว้เป็นหมวดหนึ่งโดยเฉพาะ ทำให้อำนาจในการปกครองตนเองของประชาชนมีมากขึ้น เช่น มีสิทธิการเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหาร สมาชิกสภา เข้าชื่อกันเสนอให้มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพิ่มเติมหน้าที่ในการบำรุงรักษาสีลปะ จาริตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสรับรู้ มีส่วนร่วม และใช้สิทธิในการปกครองชุมชนตนเองได้มากขึ้น บนพื้นฐานของการยอมรับ มีส่วนร่วม มีอิสระ เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของชุมชน สังคม และประเทศชาติโดยรวม

ประวัติการปกครองท้องถิ่นของไทย

ประเทศไทยได้ใช้หลักการจัดระเบียบการปกครองทั้ง 3 รูปแบบ ในที่นี้จะขอสรุปลักษณะการกระจายอำนาจให้การปกครองท้องถิ่นของไทย ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 มาจนถึงปัจจุบัน เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้กำหนดเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นไว้ชัดเจนขึ้น โดยให้ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานของตนเองมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง เพิ่มเติมหน้าที่เกี่ยวกับการทำนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม จาริตประเพณีท้องถิ่น และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยมีกฎหมายรองรับให้มีเป้าหมายในการกระจายอำนาจที่ชัดเจน เช่น ให้ท้องถิ่นมี รายได้เป็น 20 % ของรายได้รัฐบาลภายในปี 2544 และ 35 % ภายในปี 2549 ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่มีความซ้ำซ้อนระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค กับท้องถิ่นให้แล้วเสร็จภายใน 4 ปี ทำให้ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายของ ท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และจัดตั้งองค์กรรองรับเพื่อให้การกระจายอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่นเกิดขึ้นอย่าง



จริงจัง เป็นรูปธรรม ภายใต้กรอบเวลา และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบฉบับต่างๆ

ประวัติการปกครองท้องถิ่นของไทย หลักในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินซึ่งนิยมใช้อยู่ในประเทศต่าง ๆ มี 3 หลัก คือ

- หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization)
- หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (DE concentration)
- หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

การใช้อำนาจปกครองทั้ง 3 รูปแบบมีจุดอ่อนและจุดแข็งที่แตกต่างกันออกไป การใช้หลักการปกครอง ชนิดใด ขึ้นกับสถานการณ์แต่ละประเทศ ชิดขึ้นความรู้ความสามารถ และความพร้อมของประชาชน การรวมอำนาจ แบ่งอำนาจ และการกระจายอำนาจปกครอง มีลักษณะสำคัญ จุดแข็งและจุดอ่อน ที่แตกต่างกันดังนี้ (การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย, <http://www.local.moi.go.th>)

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539, น. 22) ได้แสดงทัศนะที่สอดคล้องกันเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้ว่า ถือเป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นเกี่ยวเนื่องกับส่วนของหน่วยบริหารราชการส่วนกลางในการไปจัดกิจกรรมให้บริการด้านสาธารณะบางอย่าง โดยมีความอิสระตามสมควร รวมถึงการมีอำนาจที่จะพิจารณาตัดสินในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น โดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาเพียงแต่ขึ้นอยู่กับหน่วยงานราชการของส่วนกลางเท่านั้น

การรวมอำนาจปกครอง (Centralization)

ลักษณะสำคัญ มีการรวมกำลังทหาร และตำรวจไว้ที่ส่วนกลางรวมอำนาจการวินิจฉัยไว้ส่วนกลางมีลำดับขั้นการบังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ลดหลั่นกันลงไป

จุดแข็ง ทำให้อำนาจรัฐมั่นคงอำนวยความสะดวก และเกิดประโยชน์โดยเสมอหน้าก่อให้เกิดการประหยัดกว่าการกระจายอำนาจการปกครองรักษาเอกภาพในการปกครอง และการบริหารงานมีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถดีกว่าเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

จุดอ่อน ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทุกอย่างให้เกิดผลดีทุกท้องที่อย่างทั่วถึงระเบียบแบบแผนมีมากมายหลายขั้นตอนไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเนื่องจากไม่กระจายอำนาจให้ประชาชนมีอิสระ ในการปกครองตนเองไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

การแบ่งอำนาจปกครอง (DE concentration)

ลักษณะสำคัญ ต้องมีรัฐบาล เป็นการบริหาร ราชการส่วนกลางมีหน้าที่เป็นตัวแทนส่วนกลางออกไปปฏิบัติหน้าที่ส่วนกลางแบ่ง/มอบอำนาจในการบริหารงานบางส่วนบางเรื่อง โดย มิได้ตัดอำนาจจากส่วนกลางอย่างเด็ดขาด

จุดแข็ง เป็นก้าวแรกสู่การกระจายอำนาจการปกครองทำให้การปฏิบัติราชการตามเขตการปกครองสำเร็จลุล่วงไปโดยเร็วมีการประสานระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นดีขึ้นมีประโยชน์สำหรับประเทศที่ประชาชนยังไม่มีความพร้อมอย่าง เต็มที่

จุดอ่อน การส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางออกไปในแต่ละพื้นที่ แสดงว่ารัฐบาลยังไม่เชื่อความสามารถของท้องถิ่นถ้าส่วนกลางแบ่งมอบอำนาจให้น้อย การบริหารจะยิ่งช้าไม่เป็นธรรมเนื่องจากใช้ทรัพยากรการบริหาร (คน) มาจากท้องถิ่นอื่น



การกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

ลักษณะสำคัญ มีการจัดตั้งองค์กรเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลางมีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควรมีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่นเองมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของท้องถิ่นเอง

จุดแข็ง ตอบสนองความต้องการของ ท้องถิ่นได้ดีขึ้นแบ่งภาระของส่วนกลางได้บ้างราษฎรมีความสนใจ รู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

จุดอ่อน อาจทำลายเอกภาพทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศประชาชนพึงเล็งประโยชน์ของท้องถิ่นมากกว่าส่วนรวมอาจมีการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมของผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งกับคู่แข่งหรือพรรคตรงข้ามมีความสับสนเปลืองมาก ต้นทุนสูง

ประเทศไทยในปัจจุบันมีการใช้หลักการปกครองทั้ง 3 แบบ ผสมผสานกัน คือ การรวมอำนาจการปกครองในราชการบริหารส่วนกลาง การแบ่งอำนาจปกครองในราชการบริหารส่วนภูมิภาค และการกระจายอำนาจการปกครองในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

รูปแบบของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น

แม้จะมีความหลากหลายในการจัดองค์กร / รูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่โดยทั่วไปอาจสรุปได้ว่า มีหน่วยการปกครองท้องถิ่น 3 รูปแบบ คือ

- 1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทมหานคร ได้แก่การบริหารมหานครต่างๆ อาทิ โตเกียว นิวยอร์ก ลอนดอน กทม. ฯลฯ
- 2) หน่วยการปกครองท้องถิ่นของชุมชนที่เป็นเมือง อาทิ เทศบาล หรือ County
- 3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นของชุมชนขนาดเล็ก / ชุมชนชนบท อาทิ Village ของสหรัฐอเมริกา หรือ อบต.ของ ไทย

หลักการจัดระเบียบการปกครอง

หลักการพื้นฐานของการจัดระเบียบการปกครอง/บริหารราชการแผ่นดินของนานาประเทศ แบ่งได้เป็น

- 1) การรวมอำนาจปกครอง (Centralization) เป็นการรวมอำนาจการตัดสินใจ และการดำเนินการต่างๆไว้ที่ ราชการส่วนกลาง ได้แก่ คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สังกัดราชการส่วนกลาง ที่สามารถใช้อำนาจบริหารครอบคลุมทั่วประเทศ เป็นหลักที่ถือเอาสิทธิขาดในการปกครองเป็นที่ตั้ง
- 2) การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นวิธีการที่รัฐ / ราชการส่วนกลาง โอนอำนาจการปกครอง หรือ บริหารบางส่วนบางเรื่อง ที่เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะให้องค์กรหรือนิติบุคคลอื่นรับไปดำเนินการแทน ภายใน อาณาเขตของแต่ละท้องถิ่น ด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น โดยมีอิสระพอสมควร ราชการส่วนกลางเพียงกำกับดูแล (มิใช่บังคับบัญชา) เป็นหลักที่ถือเอาเสรีภาพของประชาชนที่จะปกครองตนเองเป็นที่ตั้ง
- 3) การแบ่งอำนาจ (DE concentration) เกิดจากข้อจำกัดของการรวมอำนาจในเรื่องของความล่าช้าและไม่ทั่วถึงทุกท้องที่พร้อม ๆ กัน ราชการส่วนกลางจึงแบ่งมอบอำนาจการตัดสินใจทางการบริหารในบางเรื่องให้เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางที่ส่งไปประจำปฏิบัติหน้าที่ในภูมิภาค / เขตการปกครองต่างๆ (Field office) สามารถปฏิบัติงานได้บรรลุ นโยบาย และวัตถุประสงค์ของราชการส่วนกลาง



รูปแบบและความสัมพันธ์ของการจัดระเบียบการปกครอง

จากหลักการพื้นฐานข้างต้น ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย ต่างก็จัดรูปแบบการปกครองบนหลักการ ดังกล่าวแต่จะแตกต่างกันไปตามประวัติการปกครอง / การจัดตั้ง / ความเป็นประเทศ โดยอาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภท ใหญ่ ๆ ได้ดังนี้

1) แบบที่ส่วนกลางมีอำนาจมาก หรือ เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า เป็นการปกครองโดยรัฐบาลกลาง / ส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางในรูปของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้ท้องถิ่นดำเนินการตามที่ส่วนกลางเห็นสมควรภายใต้การดูแลของส่วนกลางทั้งก่อนและหลังดำเนินการผ่านทางกระบวนการทางการเงิน อาทิ ญี่ปุ่น ไทย และอังกฤษ (ในยุคนายกรัฐมนตรีมากาเรต แทชเชอร์)

2) แบบที่ท้องถิ่นมีอำนาจมาก เป็นรูปแบบที่พบในประเทศเกิดใหม่ที่ท้องถิ่นเกิดก่อนรัฐบาลกลาง อำนาจ รัฐบาลกลางคือ อำนาจที่ท้องถิ่นต่าง ๆ มอบให้ ดังนั้น ท้องถิ่นจะรับผิดชอบจัดทำกิจกรรมสาธารณะต่างๆ ยกเว้น กิจกรรมระดับชาติ / ระดับประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา สวีเดน แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์

3) แบบที่พยายามหาดุลยภาพระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น อาทิ ฝรั่งเศส มีการปรับปรุงรูปแบบความสัมพันธ์ ระหว่างส่วนกลาง - ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความคล่องตัวมากขึ้น โดยปรับบทบาทในการควบคุมของ “ผู้ว่าฯ” ที่รัฐบาลแต่งตั้งที่เคยมีอำนาจมากให้ทำหน้าที่เป็นเพียง “ผู้ประสานงาน” และดูแลงบประมาณจากส่วนกลาง ขณะเดียวกันก็มีการจัดการดูแลในระดับ “มณฑล” (Region) โดยดูแลเฉพาะเรื่องการวางแผนพัฒนาในเขตพื้นที่นั้น ๆ เป็นสำคัญ

สำหรับแนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) นั้น สามารถวิเคราะห์ประเด็นที่เป็นจุดแข็งของการกระจายอำนาจได้ในมิติต่าง ๆ โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้ (Mike sell, 2007)

จุดแข็งของการกระจายอำนาจ

1) การกระจายอำนาจสามารถสะท้อนความต้องการในระดับพื้นที่ได้เป็นอย่างดี (Spatial) เนื่องจากการเปิดโอกาสให้คนในพื้นที่ได้บริหารจัดการเพื่อพัฒนา และแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมจึงทำให้เกิดการสะท้อนปัญหา และความต้องการของคนในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี ก่อให้เกิดการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพภายใต้ความเป็นลักษณะเฉพาะตัวที่แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่

2) การกระจายอำนาจส่งผลให้เกิดการมีข้อมูลข่าวสาร การให้บริการสาธารณะ และการตอบสนองความต้องการที่ดีกว่า เนื่องจากการกระจายอำนาจส่งผลให้เกิดการกระจายทรัพยากรอย่างเท่าเทียมในการบริหารจัดการท้องถิ่น และการให้บริการสาธารณะ ส่งผลให้เกิดการตอบสนองความต้องการของคนในพื้นที่ได้อย่างตรงจุดผ่านการปฏิบัติงานโดยคนในท้องถิ่นเอง

3) การกระจายอำนาจก่อให้เกิดโอกาสในการสร้างความร่วมมือทางการบริหาร และการพัฒนาร่วมกันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นวิธีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพผ่านการบริหารงานแบบความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นด้วยกัน หรือระหว่างท้องถิ่นกับภาคเอกชนในพื้นที่

4) การกระจายอำนาจมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่ก่อให้เกิดการสร้างนวัตกรรมทางการบริหาร กิจกรรมสาธารณะรูปแบบใหม่ เนื่องจากการเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นได้คิด ได้สร้างสรรค์วิธีในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่นของตนในรูปแบบต่าง ๆ ส่งผลให้เกิดการสร้างนวัตกรรมทางการบริหารกิจกรรมสาธารณะได้เป็นอย่างดี



5) การกระจายอำนาจส่งผลให้มีการสร้างความรับผิดชอบ การติดตาม และตรวจสอบการทำงานของภาครัฐมากขึ้น เนื่องจากประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่ของตนเองได้อย่างเต็มที่ผ่านมิติทางการเมืองท้องถิ่น การถอดถอน และการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลการทำงานของข้าราชการในท้องถิ่น

6) การกระจายอำนาจก่อให้เกิดการแบ่งเบาภาระการบริหารงานของหน่วยงานส่วนกลาง ทั้งภาระทางด้านหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ ภาระทางการคลัง ภาระทางการบริหาร และภาระทางทรัพยากรบุคคล มิติต่าง ๆ เหล่านี้ การกระจายอำนาจถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการแบ่งเบาภาระการทำงานของหน่วยงานส่วนกลาง

7) การกระจายอำนาจก่อให้เกิดแหล่งเรียนรู้ พัฒนา และเสริมสร้างรากฐานประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อให้คนในท้องถิ่นได้เรียนรู้การบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมด้วยความสามารถของคนในท้องถิ่นเอง ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การกระจายอำนาจจึงถือเป็นเครื่องมือในการพัฒนา และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจากกระตือรือร้นรากของสังคม

ปธาน สุวรรณมงคล (2547, น. 17-18) ได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจดังนี้

1) การกระจายภารกิจหน้าที่ รัฐได้มอบภารกิจหน้าที่บางประการให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการแทนรัฐ เช่น การจัดการศึกษาบางระดับ การให้บริการสาธารณสุข เป็นต้น

2) การกระจายอำนาจการตัดสินใจ ในภารกิจหน้าที่ที่รัฐบาลมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจตัดสินใจอิสระในภารกิจหน้าที่นั้นด้วย

3) การกระจายทรัพยากรการบริหาร เมื่อรัฐบาลมอบอำนาจหน้าที่ และอำนาจตัดสินใจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จะต้องมอบทรัพยากรการบริหารด้วยเช่นกัน ได้แก่ รายได้จากการจัดเก็บภาษีในเขตจำนวนบุคลากรที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ด้วย

4) การกระจายอำนาจการมีส่วนร่วมในการจัดการบ้านเมืองให้แก่ประชาชน เป็นการเปิดมิติให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นทั้งโดยทางตรง และทางอ้อม เช่น การให้สิทธิแก่ประชาชนเข้าลงชื่อ เพื่อขอให้มีการพิจารณาถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่นที่มีความประพฤติไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป เป็นต้น

5) การกระจายความรับผิดชอบที่โปร่งใส และตรวจสอบได้ การกระจายอำนาจหน้าที่และทรัพยากรทางการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องควบคู่ไปกับการทำให้ผู้บริหารได้ด้วยโดยมีการกำกับดูแลจากรัฐและประชาชนในท้องถิ่นด้วย (Accountability) ที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ด้วยโดยมีการกำกับดูแลจากรัฐ และประชาชนในท้องถิ่นด้วย

ข้อดี ข้อเสียของ Centralization and Decentralization การรวมอำนาจ (Centralization) หมายถึง การจัดองค์การที่รวมเอาอำนาจหน้าที่ (Authority) ในการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการในการบริหารงานไว้ที่ส่วนกลางหรือสำนักงานใหญ่หรือรวมอำนาจดังกล่าวไว้ที่ผู้บังคับบัญชา



ระดับสูงมิได้มอบหมายให้แก่ผู้บังคับบัญชาระดับรองมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชา โดยมีระเบียบกฎเกณฑ์เป็นสิ่งที่ช่วยในการบริหาร

ข้อดี ของการรวมอำนาจ คือ

- 1) มีการกำหนดนโยบาย และแนวทางปฏิบัติเหมือนกันทั้งองค์การ
- 2) มีเอกภาพในการบริหาร (Unity of Command) ไม่มีการก้าวถ่วงกันในการสั่งงานมีการประสานงานดี สามารถรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆ มากประกอบการตัดสินใจได้มาก ทำให้มีการตัดสินใจที่มี ประสิทธิภาพ
- 3) ผู้บริหารได้ใช้ความสามารถเฉพาะด้านอย่างเต็มที่ และทำให้การควบคุมงานเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพ
- 4) เกิดการประหยัด เช่น เครื่องมือเครื่องใช้ วัสดุบางอย่างใช้หมุนเวียน สับเปลี่ยนกันได้ หรือเมื่อซื้อวัสดุ ก็ซื้อรวมกันเป็นจำนวนมากไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้ได้ราคาต่อหน่วยถูกลง เป็นต้น

ข้อเสีย ของการรวมอำนาจ คือ

- 1) การบริหารงานอาจล่าช้า เพราะมีระเบียบขั้นตอนมาก เช่น ระเบียบในการจัดซื้อ ต้องขออนุมัติจากส่วนกลาง อาจทำให้เกิดความเสียหายได้
- 2) ในทางปฏิบัติ ส่วนกลางไม่สามารถที่ควบคุมได้ทั่วถึง จึงอาจไม่เหมาะสมกับธุรกิจ ขนาดใหญ่ที่มีหน่วยงานย่อย
- 3) ไม่เปิดโอกาสให้หน่วยงานย่อยหรือสาขาได้ปฏิบัติงานอย่างอิสระทั้ง ๆ ที่ต้อง รับผิดชอบด้วย หรืออาจถึงกับเป็นการทำลายขวัญ ไม่ส่งเสริมให้มีความสร้างสรรค์ก็ได้

การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง การมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัย สั่งการ ให้หน่วยงานสาขาหรือผู้บังคับบัญชา ระดับรอบ ๆ ลงมาได้มีโอกาสตัดสินใจบ้างในบางสิ่งบางอย่าง

ข้อดี ของการกระจายอำนาจ

- 1) แบ่งเบาภาระของส่วนกลาง หรือผู้บังคับบัญชา
- 2) ลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ตัดสินใจได้รวดเร็ว คล่องตัว ประหยัดเวลาเกิดผลดีแก่ธุรกิจ ยิ่งในกรณีที่ต้องแข่งกับเวลา
- 3) หน่วยงานสาขา หรือผู้บังคับบัญชาระดับรอง ได้มีโอกาสฝึกฝนให้รับผิดชอบในการตัดสินใจ ทำให้มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีขวัญกำลังใจดี

ข้อเสีย ของการกระจายอำนาจ

- 1) การกระจายอำนาจมากเกินไป การควบคุมดูแลไม่ทั่วถึงผู้รับผิดชอบหน่วยงานสาขา หรือผู้บังคับบัญชาระดับรอง มีความรู้ และประสบการณ์ไม่เพียงพอเห็นแก่ประโยชน์ ส่วนตน ฯลฯ สิ่งเหล่านี้อาจทำให้เกิดความเสียหาย
- 2) ถ้าขาดการวางแผนที่ดี และไม่มีการมอบหมายอำนาจอย่างชัดเจน จะทำให้เกิดความขัดแย้ง เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน
- 3) เกิดความสับสนเปลืองในการใช้ทรัพยากรบริหาร (คน วัสดุ อุปกรณ์ ฯลฯ)

ความหมายของการกระจายอำนาจตามทฤษฎีสมัยใหม่ที่น่าสนใจกับการพิจารณาตามบริบทที่ว่าเป็น “การรวมอำนาจ” หรือ “การกระจายอำนาจ” นั้น ควรจะพิจารณาว่าอำนาจที่จะตัดสินใจชี้ขาดนั้นอยู่กับองค์กรปกครองเดียวหรือหลายองค์กรปกครอง ถ้ารวมอยู่ในองค์กรปกครองเดียวเรียกว่า การ



รวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจตกอยู่กับหลายองค์กรจะเรียกว่า การกระจายอำนาจ แนวคิดทฤษฎีนี้ไม่เห็นด้วยในประเด็นที่จะแยกความหมายของการกระจายอำนาจออกเป็น การกระจายอำนาจตามอาณาเขต และการกระจายอำนาจตามกิจการ เพราะการที่จะพิจารณาว่ากระจายอำนาจหรือไม่นั้น ควรพิจารณาว่าองค์กรนั้นมีอำนาจตัดสินใจขาดหรือไม่

สรุป

การปกครองส่วนท้องถิ่นถือได้ว่าเป็น “โรงเรียนเพื่อฝึกฝนประชาธิปไตย” ให้แก่ประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่น เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองและการบริหารในระดับท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ตลอดจนส่งผลให้ประชาชนได้รับสิทธิในการเข้าถึงอำนาจทางการเมืองสวัสดิการ ผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่อยู่ในท้องถิ่น จึงทำให้เกิดการกระตุ้นให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง การปกครอง และการบริหารในระดับท้องถิ่นมากขึ้น ทำให้ชาวบ้านได้เรียนรู้วิธีการทำงาน การแก้ไขปัญหา การบริหารจัดการ และการจัดการปกครองในระดับท้องถิ่น ด้วยศักยภาพ และความสามารถของคนในท้องถิ่นเอง ฝึกฝนทักษะในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจากระดับชุมชนและระดับตำบล อันมีผลโดยตรงต่อการสร้างความเข้มแข็งให้กับระบอบประชาธิปไตยจากระดับฐานรากของสังคม





เอกสารอ้างอิง

- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). **การปกครองท้องถิ่นไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : พิชเนตส์ พรินต์ติ้ง.
- ปธาน สุวรรณมงคล, (2547). **การปกครองท้องถิ่นไทยในบริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช, นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.**
- การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย, สืบค้น**
จาก <http://www.local.moi.go.th>
- สิวพร สุขเอียด. **การปกครองส่วนท้องถิ่น**. สืบค้นจาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%>. 2559.
- Bogdanor, (1999). **Devolution in the United Kingdom**. Oxford: Oxford University Press.
- European Parliament Research Service, (2016). Online; Schumpeter, 1984; Edison, Ali and Torkar, 2013, pp.1394-1395.
- Wolfe, R. (1994). **Organization innovation: Review, critique and suggested research direction**. Journal of Management Studies. 31 (3), 405-431 (Roger, 1983, p.11)
- Grindle, M. S. (2007). **Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance**. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Mikesell, J. (2007). **Fiscal Administrative in Local Government: An Overview**. Washington, D.C.: The World Bank.
- Schumpeter, J. (1984). **The Theory of Economic Development**. Cambridge: Harvard University Press.