

ยุทธศาสตร์การบริหารนโยบายกับการเมือง และผลของการกระจายอำนาจ ต่อการปกครองท้องถิ่น ในประเทศไทย

Policy management strategy and politics and the effect of
Decentralization to local government In Thailand

วีรชาพิภัทร ผาสุก

Weechapiphat Phasuk

มหาวิทยาลัยยมคร

Magadh University

Received September 4, 2022, Revised October 6, 2022, Accepted November 21, 2022

บทคัดย่อ

ยุทธศาสตร์การบริหารนโยบายกับการเมือง และผลของการกระจายอำนาจต่อการปกครองท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเป็นอิสระในด้านการบริหาร การคลัง และการเมืองเนื่องจากเป็นรูปแบบการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ถือว่าเป็นการส่งเสริม และการพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยโดยการกระจายอำนาจหน้าที่ในการแบ่งอำนาจ มอบอำนาจและถ่ายโอนภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบในด้านการวางแผนการจัดการ และการจัดสรรทรัพยากรจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ทำให้การดำเนินการของรัฐบาลมีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองต่อประชาชน

คำสำคัญ : ยุทธศาสตร์การบริหาร, นโยบายกับการเมือง, การปกครองท้องถิ่น

Abstract

Political and Policy Management Strategy and the effect of decentralization on local government. Local governments should have independent decision-making powers in administrative, fiscal and political matters as they are a form of government of the people, by the people and for the people. Considered to be a promotion and political development at the local level according to the democratic system by decentralizing power and duties Power of attorney and transfer of duties Management planning responsibilities and resource allocation from central to local make government action effective and able to respond to the public

Keywords: Administrative Strategy, Policy and Politics, Local Government

บทนำ

ประเทศไทยในยุคปัจจุบัน การกระจายอำนาจจะทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นเพราะจะทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม นอกจากนี้ประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการพัฒนา มีบทบาทในการกำกับตัดสินใจ ดูแล ไปจนถึงการตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่นทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ ประสบการณ์ อันส่งผลต่อการพัฒนาจิตสาธารณะ กระทั่งเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่นและนำไปสู่การดำเนินการเป็นหุ้นส่วนร่วมกับภาคส่วนต่างๆ อันสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการเป็นพลเมืองที่เข้มแข็งในระบอบประชาธิปไตย

ประเทศไทยได้ใช้หลักการจัดระเบียบการปกครองทั้ง 3 รูปแบบ ลักษณะการกระจายอำนาจให้การปกครองท้องถิ่นของไทย ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 มาจนถึงปัจจุบัน โดยแบ่งออกเป็น 3 ช่วงดังนี้

ช่วงแรก ตั้งแต่การปฏิรูประบอบราชการสมัย ร.5 จนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ช่วงนี้รัฐยังรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ การแบ่งอำนาจให้ภูมิภาคและกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นยังมีน้อย ในส่วนกลางมีการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ส่วนภูมิภาคมีการจัดตั้งแขวง อำเภอ เมือง ส่วนท้องถิ่นมีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ กับสุขาภิบาลหัวเมือง โดยได้ตรา พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 ขึ้น รองรับการจัดตั้งสุขาภิบาลในพื้นที่ที่พร้อม ซึ่งมีการจัดตั้งน้อยมาก ไม่ได้ขยายไปทั่วราชอาณาจักร

ช่วงที่สอง ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึง พ.ศ. 2540 เป็นช่วง 65 ปีที่มีวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจมาก เริ่มจากการจัดตั้งเทศบาลในปี 2476 สภาจังหวัดในปี 2481 สุขาภิบาลในปี 2495 องค์การบริหารส่วนตำบลในปี 2499 เป็นการเริ่มให้มีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองก่อน แม้จะมีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น แต่ผู้บริหารของสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมาจากข้าราชการและ ผู้บริหาร อบต. มาจากกำนัน ไม่ใช่มาจากการเลือกตั้งของราษฎร การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงไม่สามารถทำได้เต็มที่ นอกจากนั้นเริ่มมีการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานครเมื่อปี 2518 เมืองพัทยาเมื่อปี 2521 ต่อมาก็ได้มีการปรับปรุงรูปแบบขององค์กร ปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เช่น พ.ร.บ. กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ช่วงที่สาม ปี 2540 - ปัจจุบัน เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้กำหนดเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นไว้ชัดเจนขึ้น โดยให้ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานของตนเองมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง เพิ่มเติมหน้าที่เกี่ยวกับการทำนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีท้องถิ่น และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยมีกฎหมายรองรับให้มีเป้าหมายในการกระจายอำนาจที่ชัดเจน เช่น ให้ท้องถิ่นมี รายได้เป็น 20 % ของรายได้

รัฐบาลภายในปี 2544 และ 35 % ภายในปี 2549 ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่มีความซ้ำซ้อนระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค กับท้องถิ่นให้แล้วเสร็จภายใน 4 ปี ทำให้ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายของท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และจัดตั้งองค์กรรองรับเพื่อให้การกระจายอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่นเกิดขึ้นอย่างจริงจัง เป็นรูปธรรม ภายใต้กรอบเวลาและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบฉบับต่าง ๆ

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) สามารถอำนวยความสะดวกให้ประชาชนในส่วนต่างๆ ได้อย่างเสมอภาคกัน
- 3) ประหยัดค่าใช้จ่ายในการปกครอง

ข้อเสียของหลักการรวมอำนาจ

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

2. หลักการแบ่งอำนาจ เป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ และการดำเนินงานบางอย่างให้แก่เจ้าหน้าที่ของตนเองที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคต่างๆ 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

หลักการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบ 4 ประการ คือ 1) มีความเป็นนิติบุคคล (Legal Person) 2) มีอำนาจในการบริหารงาน (Autonomy) ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ สำหรับหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหาร 3) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ 4) มีงบประมาณของตนเองมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมถึงการบริหารงบประมาณที่ได้มา (ลิขิต อีระเวคิน, 2535)

หลักการกระจายอำนาจเป็นการส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในพื้นที่ โดยรัฐบาลกลางมอบอำนาจ แบ่งอำนาจและถ่ายโอนอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนโดยมีความอิสระในด้านการเมือง การบริหารและการ

คลัง 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) การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการให้โอกาสแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง คือ การสร้างการเรียนรู้ทางการเมืองซึ่งการปกครองท้องถิ่นมีประสิทธิภาพในการสร้างการเรียนรู้มากกว่าการเมืองในระดับชาติ เนื่องจากใกล้ชิดกับวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น

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 สิ่งสำคัญในการขับเคลื่อนขององค์ประกอบของการกระจายอำนาจที่ต้องมีได้แก่ 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 (Decentralization) หมายถึงระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง โดยมีข้อปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการภารกิจแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักจะ ได้แก่ ระบบสาธารณสุข โภค การศึกษา และศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตและทรัพย์สินและการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ ๆ 2 อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาดก็คือ การทหาร และการ

ต่างประเทศการเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาระดับท้องถิ่นจึงมีคุณประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 5 ด้าน ได้แก่

1. แบ่งเบาภาระของรัฐบาล
2. ทำให้ปัญหาในแต่ละท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ
3. ส่งเสริมให้คนแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตน
4. เป็นพื้นฐานสำคัญของคนในท้องถิ่นในการก้าวขึ้นไปดูแลแก้ไขปัญหาในระดับชาติ
5. เสริมสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและทั้งประเทศ เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ได้รับการแก้ไข สังคมมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลสังคมของตนเอง

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 สะท้อนให้เห็นถึงระดับการกระจายอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางมากที่สุดมักจะเป็นองค์กรปกครองในระดับท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน โดยที่ส่วนกลางไม่เข้ามามีบทบาทหรือ การแทรกแซงการทำงานขององค์กรจะเกิดขึ้นก็ต้องเป็นไปอย่างจำกัด (Rondinelli, D. A. & McCullough, J. S., 1989) การที่อำนาจในการตัดสินใจได้รับการถ่ายโอนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอิสระ เรียกได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจทางการเมือง (political decentralization) (Allen, H. J. B., 1990) รวมถึงการกระจายอำนาจทางการคลัง หมายถึง การถ่ายโอนงบประมาณและอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณจากส่วนกลางสู่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความสำคัญกับมิติทางด้านการคลัง (Mannor, J., 1999) ในอีกแง่มุมอาจมองได้ว่า การ

กระจายอำนาจเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบท (ปธาน 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 (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2548) อาจดำเนินการได้หลายแนวทางและหลายระดับความเข้มข้นซึ่งบ่งชี้ให้เห็นถึงการส่งเสริมความเป็นอิสระของระบอบย่อยให้มีอำนาจในการปกครองตนเองดังนั้น ถ้ามองรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย คือ รูปแบบของการกระจายอำนาจทางการเมือง (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2542)

หลักการแนวคิดการกระจายอำนาจคือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจการตัดสินใจอย่างเป็นอิสระในด้านการบริหาร การคลังและการเมืองเนื่องจากเป็นรูปแบบการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ถือว่าเป็นการส่งเสริม และการพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยโดยการกระจายอำนาจหน้าที่ในการแบ่งอำนาจ มอบอำนาจและถ่ายโอนภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบในด้านการวางแผนการจัดการ และการจัดสรรทรัพยากรจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ทำให้การดำเนินการของรัฐบาลมีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองต่อประชาชนในการลดขั้นตอนจากการล่าช้าในการตัดสินใจจากส่วนกลาง และทำให้ประชาชนตระหนักในสิทธิและหน้าที่ความเป็นพลเมืองสามารถจะเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงได้ดีกว่าการปกครองส่วนกลางตลอดจนเป็นการช่วยเปิดโอกาสให้เกิดการต่อต้านการผูกขาดอำนาจและผลประโยชน์โดยมิชอบ โดยประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างแท้จริง จึงเป็นหลักที่ช่วยลดภาระของรัฐบาลกลางในการดูแลท้องถิ่นอันจะช่วยแก้ไขจุดอ่อนของการปกครองโดยส่วนกลาง (วารสารมหาจุฬานาครทรรค์, ฉบับที่ 8 ฉบับที่ 5 เดือนพฤษภาคม 2564, 128-129)

สรุป และข้อเสนอแนะ

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

ข้อเสนอแนะ การกระจายอำนาจของรัฐบาลที่จะจัดตั้งคณะรัฐบาลชุดใหม่หลังมีการเลือกตั้ง พ.ศ. 2566 ควรประกาศนโยบายและนำไปปฏิบัติจริง ให้ความสำคัญกับการกระจาย ศูนย์กลางของการใช้อำนาจทางการเมืองและการปกครองในการตัดสินใจและดำเนินการกิจต่าง ๆ โดยไม่กระจุกตัวอยู่ที่รัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียว การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจหรือการมอบหมายอำนาจหน้าที่ดำเนินการแทน และการกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ ก่อให้เกิดคุณประโยชน์ สร้างเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งตอบสนองต่อปัญหาชุมชน และความต้องการของท้องถิ่น ก่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนเจ้าของเงินภาษี ตลอดจนเกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดความเท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่น

References

- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2548). 100 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 - 2540. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร: คบไฟ.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2554). การปกครองท้องถิ่นไทย. จังหวัดนนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- พิเชษฐ วงศ์เกียรติขจร. (2552). แนวคิดยุทธศาสตร์การบริหารการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคโลกาภิวัตน์. กรุงเทพมหานคร: ปัญญาชน.
- ลิขิต ธีระเวคิน. (2535). การเมืองการปกครอง. กรุงเทพมหานคร: วี เจ การพิมพ์.
- 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
- Rondinelli, D. A. & McCullough, J. S., 1989
- Google Sites, <https://sites.google.com>. สืบค้นเมื่อ มกราคม 2566.