



การปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศไทย
Local Government and Decentralization of
local government organizations in Thailand

วีรชาพิภัทร ผาสุก

Weechapiphat Phasuk

มหาวิทยาลัยยมคร

Magadh University

Received October 27, 2022, Revised December 8, 2022, Accepted December 13, 2022

บทคัดย่อ

การปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย ทั้งการรู้จักภูมิหลังของผู้นำกับคณะทำงานและการติดตามดูผลงานว่าเป็นไปตามนโยบายหรือไม่ตลอดจนการร้องเรียนทักท้วงเมื่อมีปัญหา รวมทั้งการตัดสินใจจะสนับสนุนให้กลับเข้ามาทำหน้าที่ต่อหรือไม่ซึ่งเมื่อเทียบกับการเลือกผู้แทนราษฎรไปเลือกรัฐบาลมาบริหารประเทศแล้วนับว่าเป็นเรื่องที่ใกล้เคียงกว่ามาก มีความซับซ้อน และติดตามตรวจสอบได้ยากการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ใกล้ชิดของประชาชนที่สามารถเข้าถึงได้ง่ายและมีส่วนร่วมได้อย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งยังเป็นบทเรียนรู้แก่ประชาชนที่จะเข้าถึงการเมืองการปกครองในระดับชาติต่อไป หรืออีกนัยหนึ่ง คือ การปกครองระดับชาติจะก้าวหน้ามีคุณภาพเช่นไรย่อมขึ้นอยู่กับฐานคุณภาพของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่หนุนส่งขึ้นมา ฐานการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มั่นคง ย่อมนำหนุนเนื่องให้การเมืองระดับชาติมีความเข้มแข็ง ก้าวหน้าและยั่งยืน สามารถนำพาประชาชนและประเทศชาติให้มีความมั่นใจ ผาสุกและมั่นคงได้

คำสำคัญ : การปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ



ABSTRACT

Local government and the decentralization of local government organizations, public participation that people can easily access. both knowing the background of the leader and the working group and monitoring the performance whether it complies with the policy or not, as well as complaining when there is a problem Including the decision to support whether to return to work or not, which, compared to the selection of representatives to choose the government to run the country, is considered a farther matter. complicated And difficult to monitor, local government is a democratic system that is close to the hands of the people who can easily access and participate in concrete ways. It is also a lesson for the people to have access to politics and governance at the national level. or in other words, what quality will the national government progress? inevitably depends on the quality base of local government that supports it Stable local government base would lead to strengthening national politics Progressive and sustainable can lead the people and the nation to have confidence Happy and stable

Keyword: Local Government and Decentralization

* Corresponding Author E-mail: weecha.jack@gmail.com.



บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 78 กำหนดว่า “รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” นอกจากนี้ในการด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังได้ระบุไว้ในหมวด 9 รวมทั้งหมด 9 มาตรา อันเริ่มตั้งแต่มาตราที่ 282 ถึงมาตรา 290 ซึ่งโดยรวมแล้วพบว่ามาตราทั้งหมดกล่าวถึงการที่รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง (วุฒิสสาร ตันไชย: <http://www.local.moi.go.th/webst>) ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะโดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น (เพื่ออนุวัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติ)

การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย

การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองหน่วยย่อยของประเทศนอกเหนือจากรัฐบาลกลาง เป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจที่เปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มย่อยในแต่ละท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมในการเลือกผู้นำของตน ให้เข้ามาทำหน้าที่บริหารจัดการสนองความต้องการ พร้อมทั้งแก้ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ อย่างรวดเร็วตรงความต้องการ และด้วยความทั่วถึงขณะเดียวกันก็จะเห็นผลตอบรับในทันทีด้วย (นภาจรี จิระนนท์ประวัติ, 2557, น. 1)

1. หลักการจัดระเบียบการปกครอง หลักการพื้นฐานของการจัดระเบียบการปกครอง/บริหารราชการแผ่นดินของนานาประเทศ แบ่งได้เป็น

(1) การรวมอำนาจปกครอง (Centralization) เป็นการรวมอำนาจการตัดสินใจและการดำเนินการต่างๆไว้ที่ ราชการส่วนกลาง ได้แก่ คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และเจ้าหน้าที่ของ

รัฐที่สังกัดราชการส่วนกลาง ที่สามารถใช้อำนาจบริหารครอบคลุมทั่วประเทศ เป็นหลักที่ถือเอาสิทธิขาดในการปกครองเป็นที่ตั้ง

(2) การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นวิธีการที่รัฐ / ราชการส่วนกลาง โอนอำนาจการปกครอง หรือ บริหารบางส่วนบางเรื่อง ที่เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะให้องค์กรหรือนิติบุคคลอื่นรับไปดำเนินการแทน ภายใน อาณาเขตของแต่ละท้องถิ่น ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น โดยมีอิสระพอสมควร ราชการส่วนกลางเพียงกำกับดูแล (มีใช้บังคับบัญชา) เป็นหลักที่ถือเอาเสรีภาพของประชาชนที่จะปกครองตนเองเป็นที่ตั้ง

(3) การแบ่งอำนาจ (DE concentration) เกิดจากข้อจำกัดของการรวมอำนาจในเรื่องของความล่าช้าและไม่ทั่วถึงทุกท้องถิ่นที่พร้อมๆกัน ราชการส่วนกลางจึงแบ่งมอบอำนาจการตัดสินใจทางการบริหารในบางเรื่องให้เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางที่ส่งไปประจำปฏิบัติหน้าที่ในภูมิภาค / เขตการปกครองต่างๆ (Field office) สามารถปฏิบัติงานได้บรรลุ นโยบายและวัตถุประสงค์ของราชการส่วนกลาง

2. รูปแบบและความสัมพันธ์ของการจัดระเบียบการปกครอง จากหลักการพื้นฐานข้างต้นประเทศต่างๆ ทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย ต่างก็จัดรูปแบบการปกครองบนหลักการ ดังกล่าวแต่จะแตกต่างกันไปตามประวัติการปกครอง / การจัดตั้ง / ความเป็นประเทศ โดยอาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภท ใหญ่ ๆ ได้ดังนี้

(1) แบบที่ส่วนกลางมีอำนาจมาก หรือ เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า เป็นการปกครองโดยรัฐบาลกลาง / ส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางในรูปของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้ท้องถิ่นดำเนินการตามที่ส่วนกลางเห็นสมควรภายใต้การดูแลของส่วนกลางทั้งก่อนและหลังดำเนินการผ่านทางกระบวนการทางการเงิน อาทิ ญี่ปุ่น ไทย และอังกฤษ (ในยุคนายกรัฐมนตรี มาการเต แพทเซอร์)

(2) แบบที่ท้องถิ่นมีอำนาจมาก เป็นรูปแบบที่พบในประเทศเกิดใหม่ที่ท้องถิ่นเกิดก่อนรัฐบาลกลาง อำนาจ รัฐบาลกลางคือ อำนาจที่ท้องถิ่นต่างๆมอบให้ 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) โดยดูแลเฉพาะเรื่องการวางแผนพัฒนาในเขตพื้นที่นั้นๆเป็นสำคัญ

3. 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

4. การปกครองท้องถิ่นของไทย ประเทศไทยได้ใช้หลักการจัดระเบียบการปกครองทั้ง 3 รูปแบบ ในที่นี้จะขอสรุปลักษณะการกระจายอำนาจให้การปกครองท้องถิ่นของไทย ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 มาจนถึงปัจจุบัน โดยแบ่งออกเป็น 3 ช่วง ดังนี้

ช่วงแรก ตั้งแต่การปฏิรูประบอบราชาธิปไตย ร.5 จนถึงเปลี่ยนแปลงการปกครอง 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 เป็นการเริ่ม



ให้มีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองก่อน แม้จะมีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น แต่ผู้บริหารของสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมาจากข้าราชการและ ผู้บริหาร อบต. มาจากกำนัน ไม่ใช่มาจากการเลือกตั้งของราษฎร การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงไม่สามารถทำได้เต็มที่ นอกจากนั้นเริ่มมีการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานครเมื่อปี 2518 เมืองพัทยาเมื่อปี 2521 ต่อมาก็ได้มีการปรับปรุงแบบขององค์กร 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 % ของรายได้รัฐบาลภายในปี 2544 และ 35 % ภายในปี 2549 ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่มีความซ้ำซ้อนระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาค กับท้องถิ่นให้แล้วเสร็จภายใน 4 ปี ทำให้ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายของท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และจัดตั้งองค์กรรองรับเพื่อให้การกระจายอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่นเกิดขึ้นอย่างจริงจัง เป็นรูปธรรม ภายใต้กรอบเวลาและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบฉบับต่างๆ

ประเทศไทยในปัจจุบันมีการใช้หลักการปกครองทั้ง 3 แบบ ผสมผสานกัน คือ การรวมอำนาจการปกครองในราชการบริหารส่วนกลาง การแบ่งอำนาจปกครองในราชการบริหารส่วนภูมิภาค และการกระจายอำนาจการปกครองในราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ประวัติการปกครองท้องถิ่นของไทย ดังนี้

1) ก่อนจะกล่าวถึงประวัติการปกครองท้องถิ่นของไทย ขอกล่าวถึงหลักในการจัดระเบียบบริหารราชการ แผ่นดินซึ่งนิยมใช้อยู่ในประเทศต่างๆ มี 3 หลัก คือ

หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization)

หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (DE concentration)

หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

การใช้อำนาจปกครองทั้ง 3 รูปแบบมีจุดอ่อนและจุดแข็งที่แตกต่างกันออกไป การจะใช้หลักการปกครอง ชนิดใด ขึ้นกับสถานการณ์แต่ละประเทศ ชีตชั้นความรู้ความสามารถ และความพร้อมของประชาชน การรวมอำนาจ แบ่งอำนาจ และการกระจายอำนาจปกครอง มีลักษณะสำคัญ จุดแข็ง และจุดอ่อน ที่แตกต่างกัน

2) ประวัติการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย (พ.ศ. 2475-2543) หลังจากทราบถึงลักษณะสำคัญ จุดแข็งและจุดอ่อนของการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการใช้อำนาจ ปกครองรูปแบบต่างๆ แล้ว ในส่วนนี้จะกล่าวถึงประวัติและรูปแบบการกระจายอำนาจการปกครองหรือการปกครองท้องถิ่นของไทย ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน โดยสรุปสาระสำคัญจากกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 - ปัจจุบัน พบว่ามีแนวโน้มของการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้น โดยเริ่มจากให้อำนาจแก่ท้องถิ่นที่เป็นชุมชนเมืองก่อน จัดตั้งเป็นเทศบาล สุขาภิบาล ต่อมาขยายเป็นพื้นที่ทั้งจังหวัด เช่น อบจ. แม้ในระยะแรกผู้บริหารและสมาชิกสภาของบางรูปแบบจะมาจากการแต่งตั้ง แต่ก็ค่อยๆหมดไป ส่วนพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษก็มีรูปแบบของท้องถิ่นเป็นการเฉพาะเช่น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และในท้ายที่สุดก็ขยายพื้นที่ของท้องถิ่นลงไปถึงชุมชนระดับตำบลคือ อบต. จนเมื่อรัฐธรรมนูญปี 2540 ประกาศบังคับใช้ โดยแยกเรื่องของการ ปกครองท้องถิ่นไว้เป็นหมวดหนึ่งโดยเฉพาะ ทำให้อำนาจในการปกครองตนเองของประชาชนมีมากขึ้น เช่น มีสิทธิการเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหาร สมาชิกสภา เข้าชื่อกันเสนอให้มีการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น เพิ่มเติมหน้าที่ในการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสรับรู้ มีส่วนร่วม และใช้สิทธิในการปกครองชุมชนตนเองได้มากขึ้น บนพื้นฐานของการยอมรับ มีส่วนร่วม มีอิสระ เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของชุมชน สังคม และประเทศชาติโดยส่วนรวม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่า จะต้องมีการจัดทำกฎหมายรองรับเกิดขึ้น เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีอิสระในการบริหารการจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การ

ป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งแตกต่างกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 ที่กำหนดรายละเอียดอย่างชัดเจนว่า จะต้องทำกฎหมายท้องถิ่นใด แต่ในรัฐธรรมนูญนี้เน้นให้ทำกฎหมายรองรับตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ดังนั้น ในการจัดทำกฎหมายรองรับดังกล่าวจะต้องได้รับข้อเสนอจากประชาคมท้องถิ่นทั้งหลาย รวมทั้งสมาคมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) บุคลากรของท้องถิ่นในการร่วมกันจัดทำข้อเสนอเบื้องต้นในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความร่วมมือ ของหลาย ๆ ฝ่าย เช่น วงการวิชาการท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิและสื่อมวลชนด้านท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อรณรงค์ให้มีการขับเคลื่อนกฎหมายท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญนี้โดยให้เป็นไปตามหลักการและเป้าหมายของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและ ความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้จำนวน และความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกันด้วย ดังนั้น การสร้างเสริมกำลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ไม่ว่าจะเป็นกำลังทรัพยากรกำลังคนแลกำลังทางปัญญา รวมทั้งการเพิ่มอำนาจในการตัดสินใจทางการ บริหารงานท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ นับเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญอันจะก่อให้เกิดกระบวนการในการพัฒนา ท้องถิ่น ผ่านกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และประชาชน และการปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะเป็นรากฐานที่สำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยตามหลักการของ ประชาธิปไตยแล้ว ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในนโยบายรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชน

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดไว้ในหมวด 4 หน้าที่ของปวงชนชาวไทย มาตรา 50 (8) ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม และในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐมาตรา 57 รัฐต้อง

(1) อนุรักษ์ ฟื้นฟูและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีต ประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติและจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องรวมทั้ง ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมใน การดำเนินการด้วย

(2) อนุรักษ์คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟูบริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จาก ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและ ยั่งยืนโดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์ จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 249-254 มีสาระสำคัญที่บัญญัติให้ต้องมี “กฎหมายท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ” หรือต้องออกกฎหมายมารองรับอีกหลายฉบับ เพราะบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้บัญญัติสาระของการ กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เพียงหลักการและแนวทางเท่านั้น ส่วน



รายละเอียดต้องไปว่ากันในกฎหมายลำดับรองต่อไป อาทิ

2.1 ตามบทบัญญัติในมาตรา 249 กล่าวถึง การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) รัฐธรรมนูญนี้ได้วางหลักให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้จำนวนและความหนาแน่นของประชากรและพื้นที่ความรับผิดชอบประกอบกัน ซึ่งรายละเอียดเรื่อง “หลักเกณฑ์ข้างต้นจะเป็นอย่างไรนั้น” รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ออกเป็นกฎหมายต่อไป

2.2 ตามบทบัญญัติในมาตรา 250 กล่าวถึง การกำหนดหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนรวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น จะกำหนดอย่างไรหรือจะเขียนหลักเกณฑ์อย่างไรมันก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายบัญญัติทั้งนี้รัฐธรรมนูญได้มีการวางหลักเกณฑ์ไว้กว้าง ๆ ว่า “การจัดทำบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ของแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

จะเห็นได้ว่า ในมาตรานี้รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ไปออกกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลังและการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ

การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ตัวอย่างที่ชัดเจน ในการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย ทั้งการรู้จักภูมิหลังของผู้บังคับบัญชาและการทำงานและการติดตามดูผลงานว่าเป็นไปตามนโยบายหรือไม่ตลอดจนการร้องเรียนทุกข์ท้วงเมื่อมีปัญหา รวมทั้งการตัดสินใจจะสนับสนุนให้กลับเข้ามาทำหน้าที่ต่อหรือไม่ซึ่งเมื่อเทียบกับการเลือกผู้แทนราษฎรไปเลือกรัฐบาลมาบริหารประเทศแล้วนับว่าเป็นเรื่องที่ใกล้ชิดกว่ามาก มีความซับซ้อน และติดตามตรวจสอบได้ยากการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ใกล้ชิดของประชาชนที่สามารถเข้าถึงได้ง่ายและมีส่วนร่วมได้อย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งยังเป็นบทเรียนรู้แก่ประชาชนที่จะเข้าถึงการเมืองการปกครองในระดับชาติต่อไป หรืออีกนัยหนึ่ง คือ การปกครองระดับชาติจะก้าวหน้ามีคุณภาพเช่นไร ย่อมขึ้นอยู่กับฐานคุณภาพของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่หนุนส่งขึ้นมา ฐานการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มั่นคง ย่อมหนุนเนื่องให้การเมืองระดับชาติมีความเข้มแข็ง ก้าวหน้าและยั่งยืน สามารถนำพาประชาชนและประเทศชาติให้มีความมั่นใจ ผาสุกและมั่นคงได้



สรุป

พิจารณาในแง่รูปแบบและความสัมพันธ์ของการจัดระเบียบการปกครองแล้ว สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นของ ไทย ในระยะแรก เป็นรูปแบบที่ส่วนกลางมีอำนาจมาก ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการแต่งตั้งเป็นส่วนใหญ่ ขาดอำนาจอิสระ ทางการเงิน การคลัง การจัดเก็บภาษีอากรต่างๆ ต่อเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 แล้วจึงมีการปรับปรุงรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพิ่มหน้าที่ กระจายอำนาจด้านการเงิน การคลัง งบประมาณ และการจัดเก็บภาษีต่างๆ มากขึ้นและเพิ่มมิติใหม่ในการควบคุมตัวผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชน ด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบังคับท้องถิ่น และเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้ด้วย ซึ่งเมื่อมีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว ท้องถิ่นก็จะมีอำนาจอิสระในการบริหารงานของตนเองได้มากขึ้น โดย ส่วนกลางก็ยังมีกลไกในการกำกับดูแลการดำเนินการของท้องถิ่นผ่าน คณะกรรมการระดับต่างๆ ในรูปแบบไตรภาคี ทำให้ การใช้อำนาจจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น เกิดดุลยภาพที่เหมาะสมมากยิ่งขึ้น

References

- นภาพร จิระนนทประวัติ. (2557). การปกครองท้องถิ่น-ประชาธิปไตยใกล้มือประชาชน. สืบค้น 8 ตุลาคม 2565 <http://118.174.12.141/document/documents/documents>
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550” (24 สิงหาคม 2550). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก, น. 22-23, 112-116, 124.
- “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560” (6 ตุลาคม 2565). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, น. 19-20, 67-70.
- วุฒิสาร ตันไชย. (ธันวาคม 2552). คัดดั่งกับวุฒิสาร ตันไชย . สืบค้น 13 ตุลาคม 2565 จาก http://kpi.ac.th/media/pdf/M10_211.pdf
- สายตรงท้องถิ่น: กฎหมายท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ. 8 ตุลาคม 2565. สยามรัฐ. น. 10 (กลาง). จากฐานข้อมูล iQNews Clip