

การกระจายอำนาจกับการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

Decentralization and Local Development of Local Government

Organizations in Thailand

ธัญญพัทธ์ ฐริพิณินันท์, Thanyaphat Phuripinisanant¹

E-mail:ooky@theozz.com

Received: April 1, 2021 Revised: March 3, 2022

Accepted: March 3, 2022

บทคัดย่อ

บทความเรื่องการกระจายอำนาจกับการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้เขียนมีแนวคิดที่จะนำเสนอการที่จะพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดการพัฒนาโดยรูปแบบของการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นกลไกในการขับเคลื่อนตามกรอบของกฎหมายที่ให้ดำเนินการได้ การกระจายอำนาจกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นเป็นหลักการของการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยที่มีความสำคัญ การกระจายอำนาจที่แท้จริงก็คือการกระจายอำนาจไปที่ประชาชนหรือทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางและเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ก็จะมีควมสำคัญอย่างมากต่อการสร้างความเข้มแข็งของระบอบประชาธิปไตยในประเทศนั้นๆ การพัฒนาท้องถิ่นโดยการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนได้ปกครองตนเอง โดยชุมชนเป็นคนกำหนดเองว่าในการจะพัฒนาชุมชน ท้องถิ่นของตนเองจะไปในทิศทางไหน อย่างไร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องได้รับความสะท้อนจากประชาชนและนำมาดำเนินการร่วมกันกับภาคประชาคม เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างแท้จริง การกระจายอำนาจสู่องค์กรบริหารท้องถิ่นจึงเป็นกุญแจสำคัญในการพัฒนาประเทศโดยรวม

คำสำคัญ: (การกระจายอำนาจ), (การพัฒนา), (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น),

¹ ประธานบริหาร บริษัท ดี ออส จำกัด / President The Ozz Co.,Ltd.

Abstract

In this article concerning on decentralization and local development of local government organizations, the author presented the view that to develop the local administration for achieving the effective development through a decentralized model of local government organization which plays as a mechanism for driving the legal framework implemented. The decentralization and local self-government are an important principle of democratic governance. The real decentralization allows returning the legal authority back to the people or equally sharing the participation to local people. This model will provide a wide variety of roles, duties and an opportunity to local people for any participation. If it was successful, there will be of great profits to the strength of democracy in country. It was true that local development organization which is close to the people in the locality, should have right to govern themselves through making plan where to go and how to achieve such goal for their right direction of local community. The local community directly reflects the local people's voices as well as cooperating for development achievement. Therefore, the decentralization of central government to a local administration is the main key of country development in general.

Keywords: (decentralization), (development), (local government organization)



1. บทนำ

การกระจายอำนาจในสังคมไทยคิดว่าการกระจายอำนาจเป็นเรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ถ้าเรามองให้ลึก ๆ แล้วการกระจายอำนาจมันเป็นเรื่องของคนที่เราให้อำนาจของการแก้ปัญหาต่างๆในสังคมไปอยู่กับปัญหาที่เกิดขึ้น ไม่ว่าองค์กรไหนก็ตามที่อยู่ในพื้นที่นั้น ๆ ที่มีปัญหาก็ให้องค์กรนั้นเป็นผู้แก้ปัญหาเอง ทำไมเราต้องให้เขาแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่นั้นแล้วให้คนในพื้นที่เป็นคนแก้ปัญหาเอง เพราะระบบการบริหารราชการหรือระบบบริหารต่างก็จะกล่าวถึงเรื่องอำนาจและการส่งต่ออำนาจ ถ้าจะกล่าวถึงเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินจะกล่าวถึงอยู่ 3 เรื่องหลักๆ คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจในความหมายหนึ่งคือราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ทำหน้าที่และบทบาทที่มีความสำคัญแตกต่างกันไป การกระจายอำนาจให้แต่ละส่วนราชการไปปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลางเพื่อให้ส่วนภูมิภาคได้ดำเนินการต่อตามความสำคัญของแต่ละหน่วยงาน แต่ในบทความนี้จะได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก โดยมุ่งศึกษาในเรื่องพื้นฐานการกระจายอำนาจกับการพัฒนาท้องถิ่น และแนวทางการขับเคลื่อนให้เกิดการกระจายอำนาจหรือการยกระดับขีดความสามารถของการปกครองท้องถิ่น

ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นแนวคิดและโครงสร้างสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญภายในระบบการเมืองรวมทั้งมีบทบาทที่สำคัญต่อประชาชน เรามักได้ยินอยู่เสมอว่าการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางและเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม จะมีความสำคัญอย่างมากต่อความเข้มแข็งของระบอบประชาธิปไตยในประเทศนั้นๆ มุมมองในลักษณะนี้เองที่ทำให้ประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางมาโดยตลอดช่วง 2 - 3 ทศวรรษที่ผ่านมา² การกระจายอำนาจการปกครองของท้องถิ่นของประเทศไทย เพื่อสนับสนุนส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรต่าง ๆ ในการพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชน โดยการเสริมสร้างค่านิยมและจิตสำนึกของชุมชนในการร่วมมือกันคุ้มครอง ดูแลประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งการใช้และบำรุงทรัพยากรและสาธารณสมบัติในชุมชน

² สถาบันพระปกเกล้า. (2563). *ชุดวิชาแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักนวัตกรรมการเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 7

สนับสนุนส่งเสริมให้ประชาชน องค์กรประชาชนและประชาคมให้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน พัฒนาร่วมกัน

ในบทความนี้นำเสนอแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ไทยเป็นการอธิบายให้เห็นถึงประเด็นสำคัญต่างๆ ที่อาจถือว่าเป็นแนวคิดขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น โดยจะเริ่มต้นจากการทำความเข้าใจความหมายของการกระจายอำนาจ เพื่อให้ผู้อ่านได้เกิดมุมมองที่ครบถ้วนรอบด้านถึงโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นทั้งภายนอกและภายใน การศึกษาในส่วนนี้ยังจะมีการอธิบายให้เข้าใจถึงพลวัตของการกระจายอำนาจ รวมถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันด้วย และในท้ายที่สุดแล้วการกระจายอำนาจกับการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะมีแนวทางการขับเคลื่อนให้เกิดการกระจายอำนาจหรือการยกระดับขีดความสามารถของการปกครองท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่นไทยไปในทิศทางใด

2. การกระจายอำนาจ

แนวคิดที่ว่าด้วย “การกระจายอำนาจ” (Decentralization) อย่างไรก็ดีแนวคิดและความหมายของการกระจายอำนาจนี้ แม้ดูเหมือนจะเป็นแนวคิดที่รับรู้และเข้าใจกันอยู่ แต่หากสำรวจถึงคำอธิบายและการให้นิยามความหมายต่อคำดังกล่าว กลับมิได้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหากแต่มีความแตกต่างหลากหลายอยู่ค่อนข้างมาก อีกทั้งยังถูกใช้หรือกล่าวถึงในหลากหลายบริบท หรือแม้กระทั่งการใช้ภายใต้บริบทเดียวกันก็ยังคงมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง ดังนั้น ในเบื้องต้นนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเข้าใจในความหมายของคำดังกล่าว ตลอดจนกำหนดกรอบแนวคิดเพื่อลดความสับสนที่อาจจะเกิดขึ้นได้³ โดยมีผู้ให้นิยาม ดังนี้

จรัส สุวรรณมาลา (อ้างใน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ม.ป.ป.) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า คำดังกล่าวซึ่งเป็นแนวคิดของตะวันตกที่นักวิชาการไทยหยิบยืมมาใช้อธิบายสภาวะทางการเมืองและการบริหารปกครองในประเทศไทย และแปลเป็นภาษาไทยว่า “การกระจายอำนาจ” นั้น ผู้คนส่วนใหญ่มักตีความคำว่า “อำนาจ” ในคำว่ากระจายอำนาจที่ได้แปลมาว่า หมายถึง “อำนาจอธิปไตย” ซึ่งมักจะกล่าวกันว่าไม่สามารถแบ่งแยกได้ หรือถ้าตีความตามแบบ นักสังคมวิทยาที่มองอำนาจว่าเป็นสภาวะที่บุคคลหรือองค์การหนึ่งมีอิทธิพล (Influence) เหนือความคิดหรือพฤติกรรมของบุคคลหรือองค์การอื่น ๆ ซึ่งแบ่งปันหรือกระจายอำนาจไปให้ใครมิได้เช่นเดียวกัน จึงทำให้เกิด

³ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (ม.ป.ป.). การกระจายอำนาจ. สืบค้น 25 กุมภาพันธ์ 2564 จาก <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php/%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%88%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%AD%E0%B8%B3%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%88>

ความสับสนในความหมายของการกระจายอำนาจ อันที่จริงความหมายดั้งเดิมของคำดังกล่าวนี้ไม่ได้เน้นเรื่อง อำนาจ (Power) หากแต่เป็นเรื่องของสภาวะศูนย์กลาง (Central) และสภาวะกระจายอำนาจ (Decentral) เป็นสำคัญ หากมีเรื่องอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องก็หมายถึง“อำนาจการตัดสินใจ” ในการดำเนินกิจกรรม ดังนั้น จึงได้เสนอว่า “คำว่า Decentralization จึงควรจะหมายถึง การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ มิใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาค และท้องถิ่น มิใช่การสร้างอธิปไตย หากแต่เป็นการให้ (ยอมรับ) สิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาคภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่ง ๆ ร่วมกัน”

การกระจายอำนาจ (Decentralization) จะเป็นที่แพร่หลายแต่เป็นแนวคิดที่มีพลวัตสูงทำให้แนวคิดมีสาระที่หลากหลายทั้งในระดับกรอบมโนทัศน์ (Concepts) คำจำกัดความ (definition) และจุดเน้น (Main point) เนื่องจากมาตรการการกระจายอำนาจจะสัมพันธ์กับเป้าหมายและประเด็นที่หลากหลายจนกล่าวได้ว่าการพยายามหาคำจำกัดความที่เชื่อมโยงกันกลายเป็นสิ่งที่ติดกับคำว่า“ฝันร้าย”⁵ แต่โดยหลักแล้วแนวคิดการกระจายอำนาจจะย่ำถึงการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นที่มุ่งกระจายอำนาจลงไปสู่พื้นที่ในระดับย่อย (Sub region) และลดบทบาทการควบคุมสั่งการโดยตรงจากส่วนกลางในมิติต่างๆ หรือถ้าพิจารณาในทางบริหารจะเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ (authority) การดำเนินการกิจของตัวแทน (agency) รัฐบาลกลางไปสู่ตัวแทนที่ “ใกล้ชิด” กับสาธารณะ⁶ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการกระจายอำนาจถูกนิยามในฐานะกระบวนการที่รัฐบาลกลาง (Central Government) ได้ถ่ายโอนอำนาจและกลไกในรูปแบบต่างๆ สู่รัฐบาลในระดับต่ำกว่าระดับชาติ (Subnational Government) เพื่อให้ทันกับการปรับตัวตามสภาพเงื่อนไขเฉพาะของท้องถิ่น⁴

การกระจายอำนาจเป็นคำที่มีความหมายเฉพาะและมีความหมายตรงกันข้ามกับการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ที่รัฐบาลกลางกุมอำนาจการตัดสินใจในการบริหารกิจการทั่วประเทศ แต่การกระจายอำนาจเป็นระบบการบริหารที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจบางส่วนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจดำเนินการภายในอาณาเขตของตนเองโดยปราศจากการแทรกแซง ในรูปของการโอนอำนาจให้หรือยกอำนาจให้ (Devolution) แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบอย่างเด็ดขาด ส่วนกลางจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกไม่ได้ เพราะสัมพันธ์ภาพระหว่างส่วนกลางกับส่วนปกครองส่วนท้องถิ่น ท้องถิ่นไม่ใช่เป็นแบบสาย

⁴ Saito, Fumihiko. (2011). Decentralization. In Mark Bevir (Ed.), The SAGE handbook of governance (pp. 484–500), ibrd, p. 491.

การบังคับบัญชาเพราะมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่แยกออกจากส่วนกลาง ซึ่งแตกต่างจากการแบ่งงานออกไปให้หน่วยงานส่วนภูมิภาคตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (De concentration)⁵

การกระจายอำนาจไม่ได้เป็นเพียงแค่เรื่องของการกระจายอำนาจทางกฎหมายและการบริหาร แต่ยังมีมิติของอำนาจและธรรมเนียมปฏิบัติที่เป็นทางการตามกฎหมายและไม่เป็นทางการ รวมไปถึงเกี่ยวข้องกับตัวแสดงและปฏิสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการหรืออยู่นอกเหนือจากสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการ โดยตัวแสดงและปฏิสัมพันธ์เหล่านี้จะเข้ามามีบทบาทผ่านช่องทางหรือกลไกที่เป็นทางการของการกระจายอำนาจ แต่เมื่อพิจารณาถึงพัฒนาการของแนวคิดการกระจายอำนาจยังมีความหลากหลายของประเด็นที่เกี่ยวข้องเช่น การแก้ไขปัญหายาเสพติด การบังคับบัญชาที่ใหญ่โต ผูกขาด และรวมศูนย์ การกระจายอำนาจทางการเมือง การอาศัยกลไกตลาดการพัฒนาประชาธิปไตย การช่วยเหลือคนยากไร้และชายขอบ การเสริมสร้างความเข้มแข็งของรัฐบาลท้องถิ่น ฯลฯ รวมไปถึงกลุ่มผู้สนับสนุนแนวคิดการกระจายอำนาจก็มีทั้งฝ่ายที่รับแนวคิดเสรีนิยมใหม่ที่ต้องการลดการผูกขาดอำนาจรัฐและพัฒนาตลาด ฝายที่คัดค้านการพัฒนาแบบรวมศูนย์ที่เน้นแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาและสร้างการพัฒนาแบบร่วมมือ และ ฝ่ายที่สนับสนุนการแข่งขันทางการเมืองแบบพหุนิยมที่เน้นการสร้างพัฒนาประชาธิปไตยเพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายเข้ามาในพื้นที่ทางการเมือง⁶

3. การปกครองท้องถิ่น

ในการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของการปกครองตนเอง (Local Self-government) เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ โดยได้มีนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ ดังนี้

วุฒิสาร ตันไชย ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น ว่า การปกครองที่รัฐกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมายมีพื้นที่ และประชาชนเป็นของตนเอง ประการสำคัญองค์กรดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม การมอบอำนาจจากส่วนกลาง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการเสนอปัญหา ตัดสินใจ การตรวจสอบการ

⁵ ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2544). 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ, น. 290-291.

⁶ วุฒิสาร ตันไชย. (2557). การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 16

ทำงานและร่วมรับบริการสาธารณะต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง⁷

อเนก เหล่าธรรมทัศน์ ได้ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น คือ เครื่องจักรที่รัฐบาลจัดให้แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ มีทรัพยากร มีกฎหมายเพียงพอที่จะสร้างบ้านสร้างเมืองของตนเองด้วยตนเองได้มากขึ้น สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้ให้นิยามการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า เป็นการให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีพื้นฐานของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ที่หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจการปกครองให้องค์กรอื่น ๆ ที่ไม่ใช่องค์กรส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ⁸ ที่ประกอบด้วย

1. การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากร หรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยงานปกครองท้องถิ่นของไทย จัดได้คือ กรุงเทพมหานคร เทศบาลองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว

2. หน่วยงานปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้น ก็จะกลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นจะมีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. หน่วยงานปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมาย แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1. สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

⁷ โกวิท พวงงาม. (2550). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ : ส.เอเชียเพรส (1989). หน้า 12

⁸ โกวิท พวงงาม. (2549). *มิติใหม่การปกครองท้องถิ่น วิสัยทัศน์กระจายอำนาจและการบริหารงานท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ : เสมาธรรม. หน้า 3

4. เมืองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์การที่จำเป็นของท้องถิ่น จัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์การฝ่ายบริหารและองค์การฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ ในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิถีแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน เพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้น ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

ดังนั้น ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ประกอบไปด้วย 1) การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย 2) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล 3) การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยแก้ไขปัญหาลงท้องถิ่นของตน 4) การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ 5) การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต และ 6) การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง⁹

4. การกระจายอำนาจกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นเป็นกระแสด้านความคิดที่ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง เพราะเป็นแนวคิดที่กำหนดรูปแบบการปกครองที่ใช้แก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องของการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ที่ให้ความสำคัญกับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งในเชิงโครงสร้างและการตัดสินใจจากข้าราชการและผู้เชี่ยวชาญ (Technocrat) เป็นผู้กำหนดทิศทางการนโยบายและแนวปฏิบัติการบริหารราชการแผ่นดิน

⁹ ศักดิ์สุนทร ขาวลาจันทร์. (ม.ป.ป.). แนวคิดและทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น. ใน เอกสารประกอบการบรรยาย รายวิชาแนวคิดและทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น (262201), (น. 3). ม.ป.ท. : วิทยาลัยเฉลิมกาญจนา.

แบบของอมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) แต่กลับไม่สามารถดูแลและตอบสนองความต้องการและข้อเรียกร้องของประชาชนได้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้ภายใต้การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจยังขาดความเป็นประชาธิปไตยที่กีดกันหรือเพิกเฉยต่อการมีส่วนร่วมจากประชาชนในการแสดงความคิดเห็น เสนอแนะนโยบาย หรือร่วมบริหาร/ปกครองตนเองกับฝ่ายรัฐอีกทั้งความอ่อนแอของหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีพัฒนาการที่ไม่ต่อเนื่องและขาดการสนับสนุน/พัฒนาจากภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม ก็มีส่วนให้การกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยยังขาดพลังกับความเป็นอิสระในการขับเคลื่อนนโยบายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและสร้างเสริมประชาธิปไตยภายในท้องถิ่นเอง¹⁰

สำหรับประเทศไทยที่กระแสแนวคิดการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นได้เริ่มมีพัฒนาการอย่างเห็นได้ชัด พร้อมกับกระแสความคิดการปฏิรูปการเมืองภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 และการเกิดขึ้นของขบวนการปฏิรูปการเมือง ที่มุ่งหมายให้สังคมไทยสามารถพัฒนาประชาธิปไตยได้อย่างเต็มรูปแบบและเนื้อหา จนเกิดการผลักดันและการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ที่ระบุให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามมาตรา 78 ที่กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เองโดยสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและหมวด 9 ที่ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในมาตรา 282-290 เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่นเช่น ให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองมีอิสระในการกำหนดนโยบาย ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างการบริหารในรูปของสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ให้ท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรม และคุณภาพสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นเอง เป็นต้น ทำให้รัฐธรรมนูญได้สร้างความชัดเจนต่อการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น ในเชิงกระบวนการทางกฎหมายและแนวทางปฏิบัติเช่น ให้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจในเชิงกฎหมายและแนวทางปฏิบัติและจัดตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่จัดทำแผนกำหนดหลักเกณฑ์/ขั้นตอน และเสนอแนะแนวทางในการกระจายอำนาจเช่น กำหนดอำนาจหน้าที่การจัดบริการสาธารณะ การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ จนกล่าวได้ว่ามรดกของรัฐธรรมนูญ 2540 และ พรบ. กระจายอำนาจ

¹⁰ วุฒิสาร ตันไชย.(2557). การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย, กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 3

๔ 2542 จัดเป็น “คลื่นลูกที่หนึ่ง” ของกระบวนการกระจายอำนาจที่สร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันทางการเมือง-การบริหารของไทยอย่างมีนัยสำคัญ¹¹

โดยเจตนารมณ์ของแนวคิดและหลักปฏิบัติของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นยังคงสืบเนื่อง มาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ที่มีแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและสาระสำคัญใน การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไม่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มากนัก โดยยังมี เป้าประสงค์ในการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ สร้างการมีส่วนร่วมตามหลักการประชาธิปไตยในการ ตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่และเสริมหลักธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่นทำให้การกระจายอำนาจเป็นส่วนหนึ่งของแกนกลางการพัฒนาประชาธิปไตยไทยที่เน้นการสร้างประชาธิปไตยในระดับฐานรากหรืออย่างน้อย ที่สุดก็ช่วยให้การกระจายอำนาจเกิดสาระในเชิงนโยบาย (policy content) ที่เป็นรูปธรรมมากกว่าเป็นเพียง ปัจจัยเรียกร้องต้องการเพียงอย่างเดียว (demand-side factors)¹²

การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นเครื่องมือในการปรับโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นการปรับลดอำนาจของรัฐส่วนกลางลง และเพิ่มอำนาจของท้องถิ่นและภาคประชาสังคม เพื่อให้อำนาจรัฐมีความสมดุล มีการจัดความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจและบทบาทหน้าที่ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน การกระจายอำนาจทางปกครองเป็นการส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองตนเองอย่างอิสระ ไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐหรือองค์กรใดๆ ซึ่งช่วยให้การใช้อำนาจในท้องถิ่นเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีความหลากหลายตามระดับพัฒนาการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹³

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้นแล้วสำหรับประเทศไทยได้มีรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

¹¹ วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2554). บทวิเคราะห์ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 5

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า. 11

¹³ วีระศักดิ์ เครือเทพ, (2548). นวัตกรรมสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: หนังสือสำหรับเสริมพลังความคิดและหลักวิชา ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, หน้า 13.

1. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป จัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดตั้งขึ้น โดยมี ลักษณะหรือองค์ประกอบที่มีความคล้ายคลึงกันทั่วประเทศ ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปของประเทศไทยจะมีอยู่ด้วยกัน 3 ประเภท ได้แก่¹⁴

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล

2) เทศบาล มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้กำกับดูแล (โดยแบ่งออกเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล)

3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยมีนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแล

2. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะ หรือองค์ประกอบบางประการแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป ความแตกต่างนี้ สืบเนื่องมาจากลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ เอง เช่น เป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมาก มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น หรือเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียง มีนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก¹⁵ การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของประเทศไทยมีอยู่ด้วยกัน 2 ประเภท ได้แก่

1) กรุงเทพมหานคร (กทม.) มีโครงสร้างการบริหารคือ สภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

2) เมืองพัทยา มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยา
ในปัจจุบันกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้สรุปจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูล ณ วันที่ 9 กันยายน 2563 สรุปองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 7,850 แห่ง¹⁶

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง

¹⁴ ลีลาวรร สุขเสียด. (ม.ป.ป.). การปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้น 22 กุมภาพันธ์ 2564 จาก <http://wiki.kpi.ac.th>

¹⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (ม.ป.ป.). ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้น 22 กุมภาพันธ์ 2564 จาก <http://wiki.kpi.ac.th>

¹⁶ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ข้อมูล ณ วันที่ 9 กันยายน 2563), สืบค้น 23 กุมภาพันธ์ 2564, จาก <http://www.dla.go.th/work/abt/>

2. เทศบาล 2,473 แห่ง

เทศบาลนคร 30 แห่ง

เทศบาลเมือง 195 แห่ง

เทศบาลตำบล 2,247 แห่ง

3. องค์การบริหารส่วนตำบล 5,300 แห่ง

4. องค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) 2 แห่ง

ทิศทางการกระจายอำนาจในอนาคตของการปกครองท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่นไปในทิศทางใด

ในทิศทางการกระจายอำนาจในอนาคตของการปกครองท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนี้การเปลี่ยนแปลงนี้จะต้องมีการขับเคลื่อนจากระดับนโยบายและจากส่วนภูมิภาคต่างๆ ขนานใหญ่เนื่องจากการจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคม ชุมชน ท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ในการนี้จะต้องมีการพัฒนาระบบสนับสนุนอย่างจริงจัง เพื่อให้การกระจายอำนาจในระดับท้องถิ่นดำเนินการได้อย่างประสบผลสำเร็จในแง่ของการพัฒนาคุณภาพชีวิต และบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นโดย¹⁷

1. รัฐบาลต้องกระจายอำนาจให้กว้างขวางและเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นแม้ท้องถิ่นจะมีบทบาทและมีขีดความสามารถที่จำกัด แต่ภายใต้ข้อจำกัดที่เป็นอยู่นี้ก็ได้ทำให้ประชาชนมีคุณภาพที่ดีมากขึ้นพอสมควรและสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานได้มากขึ้นอย่างชัดเจน รัฐจึงควรผลักดันให้มีการกระจายอำนาจ ให้กว้างขวางและมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้นต่อไป เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการเมืองในภูมิภาคต่างๆ ที่กำลังเติบโตอย่างรวดเร็วได้อย่างแท้จริง

2. ปรับระบบบริหารนโยบายกระจายอำนาจให้มีพลังขับเคลื่อน โดยรัฐจะต้องจัดให้มีองค์กร ที่มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารจัดการนโยบายการกระจายอำนาจที่ปฏิบัติได้อย่างเป็นเอกภาพ มีศักยภาพในการขับเคลื่อนนโยบายมีความเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมือง

¹⁷ สิริรัตน์ ชูรักษ์. การกระจายอำนาจ : ส่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้น 22 กุมภาพันธ์ 2564 จาก <http://site.bsru.ac.th/padm/wp-content/uploads/2020/03/บทความการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.pdf>

ในระดับชาติและมีอำนาจดำเนินการ ตามกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจซึ่งมีผลผูกพันต่อส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเข้มแข็ง

3. ยกระดับประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการบริหารจัดการเมืองและชุมชนชนบท ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการปรับปรุง สร้างการปกครองส่วนภูมิภาคการปกครองส่วนท้องถิ่นเสียใหม่เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้งบประมาณของรัฐ ลดความซ้ำซ้อนในเชิงโครงสร้างระหว่าง ภูมิภาค และท้องถิ่นในระดับจังหวัด และให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการเมืองและชนบทในพื้นที่จังหวัด หนึ่งๆ ให้ดำรงอยู่ร่วมกันได้อย่างสมดุลและยั่งยืนต่อไป

ในเรื่องการกระจายอำนาจนั้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้สรุปประเด็นด้านการปกครองท้องถิ่นในกระบวนการกระจายอำนาจว่ายังประสบกับปัญหาอุปสรรคมากมาย¹⁸ ได้แก่

1) รัฐไม่สามารถจัดแบ่งสัดส่วนรายได้ให้ท้องถิ่นได้ถึงร้อยละ 35 ตามที่เคยตั้งเป้าไว้ ปัจจุบันรัฐบาลกลางแบ่งรายได้แก่ท้องถิ่นเพียงร้อยละ 25 เท่านั้น

2) รัฐบาลกลางยังไม่ยอมถ่ายโอนภารกิจในการให้บริการสาธารณะทุกอย่างให้แก่ท้องถิ่น โดยเฉพาะภารกิจที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณจำนวนมาก แต่จะถ่ายโอนภารกิจที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณเล็ก ๆ เช่น เรื่องเบี้ยยังชีพ เรื่องนมโรงเรียน เป็นต้น

3) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีศักยภาพเพียงพอ แต่เรื่องนี้ไม่ใช่ข้ออ้างในการไม่กระจายอำนาจ เพราะเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลางในการดูแลช่วยเหลือและพัฒนาท้องถิ่นอยู่แล้ว

4) ทศนคติและค่านิยมของข้าราชการที่ว่าอยู่กับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคดีกว่าสูงกว่า สังกัดในท้องถิ่น

5) ท้องถิ่นยังไม่สามารถจัดเก็บรายได้เองเพียงพอ เรื่องนี้จะแก้ได้ด้วยการใช้ระบบภาษีทรัพย์สินโดยให้ท้องถิ่นเก็บเป็นรายได้ แต่มีอุปสรรคมากมายเพราะผู้ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด คือ ผู้มีที่ดินมากเช่น นักการเมืองทั้งระดับชาติและท้องถิ่น

6) ปัญหาในเรื่องการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น 1) มีแนวคิด (Conceptualization) ที่แตกต่างกันระหว่างความคิดที่ว่าเป็นองค์กรที่มีความอิสระหรืออยู่ในกำกับดูแลมากน้อยเพียงใด 2) ปัญหาเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ระบบ Two –

¹⁸ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ. (2557) **สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทย ด้านการปกครองท้องถิ่น**, กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. หน้า 110

tiers system มีการแบ่งแยกหน้าที่กันระหว่างระดับบนระดับล่างไม่ชัดเจน 3) ปัญหาจากปัจจัยที่ส่งเสริมระบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ระบบปฏิรูป ระบบคลังท้องถิ่น ศักยภาพของท้องถิ่น 4) ปัญหาจากสภาพแวดล้อม (Externals Factor) เช่น ภาคราชการในเรื่องการปฏิรูประบบราชการ การสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบราชการภูมิภาค (CEO) การปฏิรูปวิธีปฏิบัติราชการ เป็นต้น ขาดความชัดเจนในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น 5) ปัญหาการบริหารแผนการกระจายอำนาจ เช่น การขาดเอกภาพในการมองเห็นทั้งระบบก่อนถ่ายโอน การแก้ปัญหาที่เป็นเวลา การแก้ปัญหาในระดับจังหวัดการมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาก การมีปัจจัยแทรกซ้อนอื่น ๆ ที่ไม่สามารถควบคุมได้

5. บทสรุป

การกระจายอำนาจกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นเป็นหลักการของการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยที่มีความสำคัญ การกระจายอำนาจที่แท้จริงก็คือการกระจายอำนาจไปที่ประชาชนหรือทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ประเทศชาติจะพัฒนาให้เจริญรุ่งเรืองได้ด้วยประชาชนไม่ได้เจริญรุ่งเรืองด้วยระบบราชการ อย่างไรก็ตามการที่ประชาชนจะรับอำนาจหน้าที่และงบประมาณต่าง ๆ ได้นั้นจะต้องมีสถาบันทางการเมืองการบริหารมารองรับ นั่นคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทิศทางการกระจายอำนาจในอนาคตของการปกครองท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนี้การเปลี่ยนแปลงนี้จะต้องมีการขับเคลื่อนจากระดับนโยบายและจากส่วนภูมิภาคต่างๆ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและบริการสาธารณะ เพื่อความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคมชุมชน ท้องถิ่น ให้ได้รับประโยชน์สูงสุด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน จะเข้มแข็งได้และเกิดการพัฒนาได้นั้น รัฐบาลต้องกระจายอำนาจให้กว้างขวางและเข้มแข็งมากขึ้นแม้ท้องถิ่นมีบทบาทและมีขีดความสามารถที่จำกัด แต่ภายใต้ข้อจำกัดที่เป็นอยู่นี้ก็ได้ทำให้ประชาชนมีคุณภาพที่ดีมากขึ้น ปรับระบบบริหารนโยบายกระจายอำนาจให้มีพลังขับเคลื่อน โดยรัฐจะต้องจัดให้มีองค์กร ที่มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารจัดการนโยบายการกระจายอำนาจที่ปฏิบัติได้อย่างเป็นเอกภาพ ภาครัฐจะต้องจัดแบ่งสัดส่วนรายได้ให้ท้องถิ่นได้ถึงร้อยละ 35 ตามที่เคยตั้งเป้าไว้ ภาครัฐจะต้องถ่ายโอนภารกิจในการให้บริการสาธารณะทุกอย่างให้แก่ท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นอย่างแท้จริง



เอกสารอ้างอิง

- โกวิท พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : ส.เอเชียเพรส (1989). 2550
- โกวิท พวงงาม. มิติใหม่การปกครองท้องถิ่น วิสัยทัศน์กระจายอำนาจและการบริหารงานท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : เสมาธรรม. 2549
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440–2540. กรุงเทพมหานคร: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ. 2544
- วุฒิสาร ตันไชย. การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. 2557
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. บทวิเคราะห์ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า. 2554
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. นวัตกรรมสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: หนังสือสำหรับเสริมพลัง ความคิดและหลักวิชาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. 2548
- ศักดิ์สุนทร ขาวลาจันทร์. (ม.ป.ป.). แนวคิดและทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น. ในเอกสารประกอบการบรรยายรายวิชาแนวคิดและทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น (262201), (น. 3). ม.ป.ท.: วิทยาลัยเฉลิมกาญจนา.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ. สารสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทย ด้านการปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2557
- สถาบันพระปกเกล้า. ชุดวิชาแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักนวัตกรรมเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า. 2563
- สิริรัตน์ ชูรักษ์. การกระจายอำนาจ : ส่ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้น 22 กุมภาพันธ์ 2564 จาก <http://site.bsru.ac.th/padm/wp-content/uploads/2020/03/บทความการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.pdf>
- สิวพร สุขเอียด. (ม.ป.ป.). การปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้น 22 กุมภาพันธ์ 2564 จาก <http://wiki.kpi.ac.th>
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (ม.ป.ป.). ประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้น 22 กุมภาพันธ์ 2564 จาก <http://wiki.kpi.ac.th>

Saito, Fumihiko. (2011). Decentralization. In Mark Bevir (Ed.), *The SAGE Handbook of Governance* (pp. 484–500), ibrd,

