

# การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น\*

## DECENTRALIZATION TO LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATIONS

ดาวนาภา เกตุทอง

Dawnapa Kettong

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Thailand

E-mail: dawnapakettong@gmail.com

### บทคัดย่อ

การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และเป็นการลดภารกิจของรัฐบาลให้คงเหลือเพียงภารกิจหลัก เช่น การทหาร การต่างประเทศ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามารับผิดชอบภารกิจที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชน เช่น การรักษาความสะอาด การรักษาสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สามารถที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นใน แต่ละท้องถิ่นได้ทันต่อเหตุการณ์ และพัฒนาท้องถิ่นตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้จริง รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน ได้แก่ องค์การบริหาร ส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา การกระจายอำนาจให้แก่ ท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง มีการบัญญัติไว้เป็นหมวดการปกครองท้องถิ่นที่ชัดเจน โดยวางหลักการว่าท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระและสามารถปกครองตนเองได้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกจัดตั้งขึ้นทั่วประเทศทั้งในรูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษ มีอำนาจหน้าที่และภารกิจมากมายตามที่กฎหมายกำหนด โดยสามารถเลือกตั้งและถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ เมื่อมีการทุจริตต่อหน้าที่ นอกจากนี้ประชาชนในท้องถิ่นยังสามารถเสนอกฎหมายในเรื่องท้องถิ่นของตนเองได้ ซึ่งในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ได้ให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถลงประชามติในเรื่องที่เกี่ยวกับท้องถิ่นของตนเองได้ และลดจำนวนประชาชน ที่จะเข้าชื่อถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่นและการเสนอกฎหมายท้องถิ่น เพื่อให้ทำได้ง่ายกว่าในรัฐธรรมนูญปี 2540 มีการบัญญัติไว้เป็นหมวดการปกครองท้องถิ่นที่ชัดเจน โดยวางหลักการว่าท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระและสามารถปกครองตนเองได้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกจัดตั้งขึ้นทั่วประเทศทั้งในรูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษ มีอำนาจหน้าที่และภารกิจมากมายตามที่กฎหมายกำหนด

\* Received 5 September 2020; Revised 20 September 2020; Accepted 5 October 2020



**คำสำคัญ:** การกระจายอำนาจ, องค์กรปกครองท้องถิ่น, รัฐ

## Abstract

Decentralization to local government organization is the division of authority between parts Central and local According to the changing situation and reduce the mission of the government to the main mission such as military and foreign in which the local government organization Took responsibility for public service missions related to the daily life of the people, such as cleanliness Environmental protection to be able to fix problems in Each local was able to keep up with the events. And develop localities that can actually meet the needs of local people. The current form of local government in Thailand is sub-district administrative organization, provincial administrative organization, Bangkok municipality. And Pattaya Decentralization Local people will allow local people to participate in their own local government. Which can elect and remove local council members or local administrators When there is a malpractice Local residents can also propose their own local laws. The new draft constitution allows local residents to hold a referendum on matters related to their locality. And reduce the number of people to enter the name, remove local politicians and propose local law to make it easier than in the 1997 constitution

**Keywords:** Decentralization, Local government organization, Government

## บทนำ

การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น เป็นกระแสที่ได้รับความนิยมอย่างกว้างขวาง เพราะเป็นแนวคิดที่กำหนดรูปแบบการปกครอง ที่ใช้แก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องของการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ที่ให้ความสำคัญกับราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งในเชิงโครงสร้างและการตัดสินใจจากข้าราชการ และผู้เชี่ยวชาญ (Technocrat) เป็นผู้กำหนดทิศทางนโยบาย และแนวปฏิบัติการบริหารราชการแผ่นดิน แบบomatยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) แต่กลับไม่สามารถดูแลและตอบสนองความต้องการ และข้อเรียกร้องของประชาชนได้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้ภายใต้การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ ยังขาดความเป็นประชาธิปไตย ที่กีดกันหรือเพิกเฉยต่อการมีส่วนร่วมจากประชาชน ด้านการแสดงความคิดเห็น เสนอแนะนโยบาย หรือร่วมบริหาร/ปกครองตนเองกับฝ่ายรัฐ อีกทั้งความอ่อนแอของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีพัฒนาการที่



ไม่ต่อเนื่องและขาดการสนับสนุน/พัฒนาจากภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม ก็มีส่วนให้การกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดพลังและความเป็นอิสระในการขับเคลื่อนนโยบาย เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ที่สร้างเสริมประชาธิปไตยภายในท้องถิ่นเอง ทำให้ปัจจุบันกระแสของการกระจายอำนาจ จึงต้องการแก้ไขบรรเทาสภาพปัญหาตั้งที่กล่าวไว้ข้างต้น เพื่อลดสถานะการรวมศูนย์ของอำนาจ และกระจายการจัดบริการสาธารณะให้ทั่วถึงและครอบคลุม รวมถึงกระจายอำนาจการบริหาร และตัดสินใจให้กับการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทหลัก ต่อการตัดสินใจในการปกครองตนเอง เพื่อสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นขึ้นมา เพราะถือว่าการกระจายอำนาจเป็นมิติ และรูปแบบของการบริหาร และพัฒนาประเทศที่เปิดโอกาสให้องค์กร ซึ่งเป็นกลไกที่เป็นทางการในการบริหารอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่ไม่เป็นทางการอย่างชุมชน หรือภาคประชาชนเข้ามา มีบทบาทนำเสนอนโยบาย ตรวจสอบ และบริหารจัดการ/พัฒนาพื้นที่ร่วมกัน ซึ่งการกระจายอำนาจดังกล่าว ไม่เป็นเพียงการเพิ่มอำนาจให้กับท้องถิ่น แต่มีผลต่อพัฒนาของระบอบประชาธิปไตยด้วยเช่นกัน (วุฒิสภา ต้นไชย, 2557)

ปัจจุบันประเทศไทยปกครองระบอบประชาธิปไตย มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น โดยที่ราชการส่วนกลางใช้หลักการรวมอำนาจการปกครองดังเช่นในอดีต ราชการส่วนภูมิภาคใช้หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง และราชการส่วนท้องถิ่นใช้หลักการกระจายอำนาจการปกครอง การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแนวคิดที่มีมานานนับตั้งแต่เริ่มมีรัฐธรรมนูญ โดยเป็นแนวคิดที่ถือเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง โดยต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองภายในท้องถิ่นของตน ทั้งเป็นแนวคิดที่เชื่อว่าจะสามารถลดความเหลื่อมล้ำในด้านต่าง ๆ ได้ การปกครองท้องถิ่นได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับ แต่ที่ชัดเจนที่สุดคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแนวคิดที่มีมานานนับตั้งแต่เริ่มมีรัฐธรรมนูญ โดยเป็นแนวคิดที่ถือเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง โดยต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองภายในท้องถิ่นของตน ทั้งเป็นแนวคิดที่เชื่อว่าจะสามารถลดความเหลื่อมล้ำในด้านต่าง ๆ ได้ การปกครองท้องถิ่นได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับ แต่ที่ชัดเจนที่สุดคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ที่มีการบัญญัติไว้เป็นหมวดการปกครองท้องถิ่นที่ชัดเจน โดยวางหลักการว่าท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระและสามารถปกครองตนเองได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกจัดตั้งขึ้นทั่วประเทศทั้งในรูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษ มีอำนาจหน้าที่และภารกิจมากมายตามที่กฎหมายกำหนด (ภิรมย์พร ไชยยนต์, 2557)



บทความนี้ต้องการนำเสนอพัฒนาการ การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น ความสำคัญ และประผลโยชน์ที่ประชาชนระดับท้องถิ่น จะได้ส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ผ่านกระบวนการที่บัญญัติตามกฎหมาย

## แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น

เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นของไทยนับเป็นมิติทางการเมืองที่มีความหมายและความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น มีส่วนสำคัญทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ทำให้ชุมชนสามารถกำหนดวิถีชีวิตของตนเองได้ ทำให้การปกครองท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองและสามารถตัดสินใจในกิจการงานต่าง ๆ ของท้องถิ่นได้เองอย่างมีอิสระพอสมควร

ในการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นที่เกิดจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์ที่จะมุ่งเน้นและมุ่งหวังให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ นอกจากนี้แล้วยังได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจในด้านการปกครองไปสู่การปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะเห็นจากการกำหนดนโยบายหมวด 5 แนวนโยบายบนพื้นฐานแห่งรัฐมาตรา 78 กำหนดไว้ว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้พึ่งพาตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นตนเองพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและในระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งในเรื่องของโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณเทศในท้องถิ่นให้ได้อย่างทั่วถึงและมีความเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งการพัฒนาจังหวัดให้มีความพร้อมให้เป็นองค์กรท้องถิ่นขนาดใหญ่และมีการพัฒนาซึ่งกัน โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดหรือท้องถิ่นนั้น

ในด้านการปกครองท้องถิ่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ยังไม่ได้ระบุไว้ในหมวด 9 รวมจำนวน 9 มาตรา อันเริ่มตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 ซึ่งโดยรวมแล้วพบได้ว่ามาตราทั้งหมดได้กล่าวถึงการที่รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และยังมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยมีรัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้กรอบของกฎหมายเท่านั้น

การปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นเพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองบริหารงานภายใต้กรอบกฎหมายที่ได้กำหนดไว้และที่สำคัญได้ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการทางการเมือง เช่นการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การให้ความสนใจเกี่ยวกับการบริหารงานของผู้บริหารของการปกครองท้องถิ่นของตนเอง เพื่อเป็นตัวแทนในการทำหน้าที่ไปบริหารงานท้องถิ่น



โดยข้อดีในการปกครองท้องถิ่นที่ให้เห็นเป็นรูปธรรมมากที่สุด จะสามารถช่วยแก้ปัญหาของในท้องถิ่นได้อย่างตรงประเด็นอันเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางนั่นเอง

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น สรุปได้ว่าการกระจายอำนาจสู่การปกครองท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจในด้านการปกครองไปสู่องค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น ภายใต้กรอบของกฎหมาย โดยรัฐจะเน้นให้ความสำคัญเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานต่าง ๆ ภายในองค์กร การกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และยังมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง ได้อย่างตรงตามความต้องการของประชาชน ซึ่งนายกเทศมนตรีจะเป็นตัวแทนที่จะได้รับเลือกจากประชาชนให้ทำหน้าที่ในการบริหารงานดังกล่าวข้างต้น เพื่อพัฒนาท้องถิ่นและเพื่อประโยชน์สุขโดยรวมของประชาชนในท้องถิ่น

### ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ในการทำความเข้าใจต่อแนวคิดการบริหารปกครองท้องถิ่น (Local Governance) นั้นต้องทำความเข้าใจต่อความแตกต่างของแนวคิดการปกครอง (Government) และแนวคิดการบริหารปกครอง (Governance) ซึ่ง Hambleton, Savitch และ Stewart เสนอว่าแนวคิดการปกครองคือกิจกรรมของระบบการปกครองอย่างเป็นทางการที่อุบัติขึ้นในขอบเขตของการบริหารที่เฉพาะเจาะจง เกี่ยวพันกับการบริหารอำนาจและหน้าที่ที่ได้รับจากการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ หรือโครงสร้างที่ได้รับมอบหมาย และใช้ทรัพยากรของสาธารณะอย่างรับผิดชอบ (Hambleton Et al., 2002) ซึ่งการปกครองเป็นตัวอย่งที่ดีที่สุดของการมีอยู่อย่างเป็นทางการและเป็นตัวแทนของรัฐในท้องถิ่น โดยภารกิจของการปกครองคือการปฏิบัติตามภายใต้กระบวนการทางกฎหมายที่ชัดเจน เกี่ยวพันกับความสัมพันธ์ที่ขอบด้วยกฎหมายระหว่างนักรการเมือง ผู้เชี่ยวชาญ และสาธารณะ แต่แนวคิดการบริหารปกครอง รัฐหรือสถาบันที่เป็นทางการของรัฐได้สูญเสียการควบคุมต่อกระบวนการภายในท้องถิ่นอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด แต่จะเหลือเพียงกระบวนการหลวม ๆ ของการกำหนดทิศทาง (Steering) ของท้องถิ่น เนื่องจากการทำงานของท้องถิ่นความเกี่ยวพันของประเด็นที่เกี่ยวข้องที่ข้ามผ่านขอบเขตทางภูมิศาสตร์และการบริหารกับหลายภาคส่วนโดยที่เครือข่าย (Networks) พันธมิตร (Alliances) และการร่วมมือกัน (Coalitions) จะเป็นผู้เล่นสำคัญของการบริหารปกครองท้องถิ่น ซึ่งเครือข่ายดังกล่าวอาจมีลักษณะที่ไม่เป็นทางการ (Informal) แม้ว่าเครือข่ายเราได้พยายามสร้างความเป็นทางการในโครงสร้างการจัดการของเครือข่ายเช่น การเป็นหุ้นส่วน (Partnership) แต่บ่อยครั้งเกิดความสับสนในหมู่สมาชิก (Membership) กิจกรรม (Activity) ความสัมพันธ์ (Relation) และการยอมรับรับผิดชอบ (Accountability) อยู่เสมอ โดยที่การบริหาร



ปกครองเป็นกระบวนการของความเกี่ยวพันทั้งกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย (Multiple - Stakeholder) และการแก้ไขหาทางออกในผลประโยชน์ที่หลากหลาย เน้นการประนีประนอม (Compromise) มากกว่าการเผชิญหน้า (Confrontation) และเน้นการต่อรอง (Negotiation) มากกว่าการออกคำสั่งทางการบริหาร (Administrative fiat) (Hambleton Et al., 2002)

### แนวคิดการกระจายอำนาจ

แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจเป็นแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ได้ปกครองตนเอง สามารถดำเนินกิจกรรมได้อย่างอิสระ การกระจายอำนาจทางปกครองเป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจในการจัดทำภารกิจภายในรัฐ ฉะนั้นเมื่อกล่าวถึงการกระจายอำนาจทางปกครอง ก็คือการกระจายอำนาจในการจัดทำภารกิจของรัฐ ซึ่งจะกระจายให้องค์กรใดมีอำนาจในการจัดทำ ดังนั้นสิ่งที่สำคัญคือต้องพิจารณาถึงหลักการและประเภทของภารกิจของรัฐรวมทั้งหลักการปกครองภายในรัฐประกอบด้วย 17 รัฐสมัยใหม่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในเรื่องของภารกิจของรัฐที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนภารกิจของรัฐที่ต้องจัดทำก็คือบริการสาธารณะนั่นเอง ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยการจะแบ่งแยก อำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นว่าภารกิจใดรัฐควรจัดทำเองและภารกิจใดที่ควรให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำนั้น เป็นเรื่องที่สำคัญมาก เนื่องจากบริการสาธารณะนั้นเป็นสิ่งที่มิพลวัตอยู่ตลอดเวลา ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. ภารกิจหลักของรัฐ (Primary Function of State) คือ บริการสาธารณะที่เป็นเรื่องพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อประเทศ เป็นภารกิจพื้นฐานดั้งเดิม ซึ่งรัฐแต่ละรัฐต้องดำเนินการจัดทำเพราะเป็นเรื่องของการประกันความมั่นคงปลอดภัยขั้นพื้นฐานของรัฐ ซึ่งภารกิจพื้นฐานของรัฐนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันมิในการรักษาความสงบ

2. ภารกิจรองของรัฐ (Secondary Function of State) คือ บริการสาธารณะที่เป็นเรื่องของการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนอยู่ดี มีสุข ซึ่งเป็นภารกิจลำดับรอง (โกคิน พลกุล และคณะ, 2538)

### ความหมายของการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจเป็นแนวความคิดทั้งในทางการเมืองและทางกฎหมาย มีพื้นฐานมาจากแนวความคิดของการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นภายในรัฐ ซึ่งได้รับอิทธิพลจากประเทศอังกฤษ ซึ่งมีแนวคิดที่ท้องถิ่นมีการปกครองตนเองมาก่อนที่จะมีรัฐ เมื่อมีรัฐแล้วจึงเป็นการที่ชุมชนท้องถิ่นมอบอำนาจในการปกครองให้แก่รัฐ ส่วนในด้านของประเทศฝรั่งเศสมีแนวคิดที่ รัฐมีอำนาจและมอบอำนาจในการปกครองให้แก่ท้องถิ่น ซึ่งทั้ง 2 แนวคิด



ดังกล่าว ล้วนเป็นการมองในมิติด้านอำนาจรัฐทั้งสิ้น หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ที่ใช้และกล่าวถึงกันในปัจจุบันนี้เป็นหลักการที่มาจากแนวคิดเรื่องอำนาจรัฐของประเทศฝรั่งเศสและเป็นคำที่มาจากภาษาฝรั่งเศส มีความหมายว่า “การเอาอำนาจออกไปจากศูนย์กลาง” (โกคิน พลกุล, 2536)

โกวิทย์ พวงงาม นิยามว่าการกระจายอำนาจการปกครอง คือ การที่มีองค์กรซึ่งมีอาณาเขต มีความเป็นอิสระในการปกครองและการบริหารตนเอง มีประชาชน มีอำนาจหน้าที่มีรายได้ตามกฎหมาย รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ให้บริการด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ มีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเอง สามารถร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหาชุมชน ซึ่งอาจกระทำผ่านตัวแทนของประชาชน (โกวิทย์ พวงงาม, 2554)

หัวใจสำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือการที่ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองและกลไกที่สำคัญเพื่อเกิดความเป็นอิสระ ได้แก่ “การกระจายอำนาจ” คือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 12 ในการกระจายอำนาจนั้นอำนาจที่ได้กระจายออกไปนั้นจะต้องถึงมือประชาชนหรือองค์กรของประชาชนในท้องถิ่นจริง ๆ โดยประชาชนจำเป็นต้องมีอำนาจในการตัดสินใจโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรภายในท้องถิ่น โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเสมือนพื้นที่การรองรับอำนาจที่กระจายออกไป (วุฒิสสาร ต้นไชย และธีรพรรณ ใจมัน, 2547)

ดังนั้นจากการให้ความหมายของการกระจายอำนาจทั้งของนักวิชาการต่างประเทศและนักวิชาการของไทยนั้น อาจสรุปนิยามความหมายของการกระจายอำนาจพอสังเขป คือเป็นการอธิบายความหมายของการกระจายอำนาจในมิติของอำนาจรัฐเป็นหลัก เป็นการกระจายอำนาจทางปกครองจากศูนย์กลางอำนาจคือรัฐหรือรัฐบาล โดยกระจายให้แก่องค์กรหรือหน่วยงานอื่นของรัฐหรือองค์กรอื่นที่อยู่นอกระบบราชการ ในเรื่องอำนาจการตัดสินใจและอำนาจในการบริหารงานในระดับพื้นที่ปฏิบัติการ

## ประเภทของการกระจายอำนาจปกครอง

1. การกระจายอำนาจทางพื้นที่การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือการกระจายอำนาจทางเขตแดน คือการที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำบริการสาธารณะภายในอาณาเขตหรือขอบเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเรียกการจัดระเบียบการบริหารราชการดังกล่าวว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2549)



**2. การกระจายอำนาจทางภารกิจของรัฐ** การกระจายอำนาจทางภารกิจของรัฐหรือการกระจายอำนาจทางบริการ คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างให้แก่องค์กร ซึ่งมีองค์กรของรัฐส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและบุคลากรขององค์กรนั่นเอง เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้าและการประปา เป็นต้น ซึ่งเป็นการมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งไม่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครอง และการกระจายอำนาจทางบริการไม่คำนึงเรื่องอาณาเขตในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้กิจการที่มอบให้จัดทำนี้ รัฐจะเป็นผู้กำหนดโดยออกเป็นกฎหมาย ท้องถิ่นหรือองค์กรจะกำหนดขึ้นมาเองไม่ได้ (ประยูร กาญจนกุล, 2544)

**3. การกระจายอำนาจทางการคลัง** การกระจายอำนาจทางการคลัง เป็นอีกหนึ่งลักษณะของการกระจายอำนาจ โดยหน่วยงานในระดับบนหรือในส่วนกลางพยายามลดระดับการใช้อำนาจควบคุมจัดการงบประมาณและการตัดสินใจทางการคลังของหน่วยงานในระดับล่าง เช่น การจัดระบบการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานในลักษณะที่หน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลางหรือหน่วยงานระดับบน จัดสรรงบประมาณแก่หน่วยงานในระดับพื้นที่หรือระดับต่างลงมาในรูปงบประมาณก้อนเดียว เพื่อให้อิสระแก่หน่วยงานดังกล่าวในการตัดสินใจบริหารจัดการทางการคลังและจัดสรรงบประมาณดังกล่าวในรายละเอียด การกระจายอำนาจทางการคลังส่งผลให้หน่วยงานในส่วนกลางมีบทบาทเพียงกำกับทิศทางนโยบายในขณะที่หน่วยงานระดับปฏิบัติมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นในการตัดสินใจในการบริหารภารกิจและงบประมาณของตนเอง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2546)

## ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการกำหนดภารกิจที่เป็นบริการสาธารณะนั้น เมื่อเข้าใจประเภทของบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจหลักและภารกิจรองของรัฐแล้ว ในการจะมอบหมายภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ต้องพิจารณาแนวคิดในการจัดการกิจการหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของบริการสาธารณะนั้น

1. ภารกิจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายในการจัดการกิจการหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของกฎหมายหมายถึง ภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นจะมีขอบเขตเพียงใด ครอบคลุมกิจการใดนั้น ต้องมีกฎหมายรองรับหรือมีกฎหมายให้อำนาจระบุว่าเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจท้องถิ่นก็ไม่สามารถทำได้ หากกระทำก็เป็นการละเมิดต่อกฎหมายดั่งนั้น ภายใต้หลักการนี้ภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นจึงถูกจำกัดโดยกฎหมายการกำหนดภารกิจของท้องถิ่นตามหลักการนี้ ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการปกครองตนเองจะจำกัดเพราะท้องถิ่นจะมีภารกิจหน้าที่เท่าที่กฎหมายระบุให้อำนาจไว้





เท่านั้น ซึ่งประเทศที่กำหนดภารกิจของท้องถิ่นตามบทบัญญัติของกฎหมายนี้ พบว่าเป็นประเทศที่มีพื้นฐานการพัฒนามาจากการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Monarchic - based) และกลุ่มประเทศแองโกล เช่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย เป็นต้น ซึ่งรวมทั้งประเทศไทยของเราด้วย (มรุต วันทนการ, 2549)

2. ภารกิจหน้าที่ตามหลักความสามารถทั่วไปหลักความสามารถทั่วไป หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำภารกิจได้อย่างกว้างขวาง เท่าที่ไม่เป็นการละเมิดบทบัญญัติของกฎหมายหรือกระทบต่ออำนาจของสถาบันทางปกครองอื่น ๆ ยึดหลักความจำเป็นและความต้องการของท้องถิ่นเป็นสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ ตามข้อเรียกร้องของท้องถิ่น เป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและทันต่อสถานการณ์ด้วย กฎหมายจะให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการต่าง ๆ โดยไม่ระบุงะเจง ซึ่งการกำหนดเช่นนี้จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในภารกิจบริการสาธารณะที่มีอยู่และอาจมีขึ้นในอนาคตตามความจำเป็นและความต้องการของท้องถิ่นด้วย (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2547)

## แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

1. หลักอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน (Popular Sovereignty) ประชาชนเป็นผู้สร้างรัฐขึ้นมาไม่ใช่พระเจ้าเป็นผู้สร้างรัฐ ประชาชนจึงเป็นเจ้าของรัฐ ประชาชนมีสิทธิที่จะสามารถจะกำหนดรูปแบบในการปกครอง รัฐบาลนั้นมาจากประชาชน ดังนั้น รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประชาชน

2. หลักการปกครองตนเองของประชาชน (Self - Government) แต่เนื่องจากที่ประชาชนมีจำนวนมากไม่สามารถที่จะเข้าไปทำการปกครองด้วยตนเอง จึงเป็นการดำเนินการในการเลือกตั้งตัวแทนของคนเข้าไปดำเนินการปกครองแทน จึงมีส่วนร่วมในการปกครองโดยการแสดงมติ หรือแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้ด้วยในการจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นมาเพื่อประชาชน

3. หลักเสียงข้างมากในการตัดสินใจ (Majority Decision) ทั้งนี้เป็นเสียงข้างมากในการเปรียบได้กับเจตจำนงร่วมของประชาชน แต่ก็ยังต้องคำนึงถึงและรักษาผลประโยชน์เสียงส่วนน้อยด้วย

4. หลักนิติรัฐ (Rule of Law) ในการปกครองรัฐบาลต้องยึดถือหลักของกฎหมาย โดยไม่ยึดถือความเห็นส่วนตัว ซึ่งสิทธินั้นจะต้องเป็นไปตามหลักของกฎหมายที่บัญญัติไว้ในขณะนั้นเท่านั้น



5. หลักการยินยอมความเห็นส่วนร่วม (Consensus) ถือเป็นความสมัครใจของประชาชนเป็นหลัก ความยินยอม และหลักของความเห็นชอบร่วมกันในหลักการนี้รัฐบาลจะต้องกระทำในสิ่งซึ่งผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ให้ความยินยอม

6. หลักรัฐบาลที่ดีต้องมีอำนาจจำกัด (Least government) รัฐบาลมีแนวโน้มที่แสวงหาอำนาจ ดังนั้น จำเป็นต้องมีการกำหนดขอบเขตของอำนาจไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ที่สำคัญ คือ การตรวจสอบถ่วงดุลแห่งอำนาจให้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ต่างมีอิสระแก่กัน และสามารถตรวจสอบได้อย่างโปร่งใส

7. หลักความเสมอภาค (Equality) ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยถือได้ว่าประชาชนทุกคนมีความเสมอภาคกันในทางการเมือง เช่น การใช้สิทธิเลือกตั้ง การได้เข้ารับการศึกษารัฐ

8. หลักการใช้เหตุผล (Rationality) มนุษย์มีเหตุผล ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงให้มีการโต้เถียงในรูปแบบการอภิปรายเพื่อแลกเปลี่ยนแนวความคิดเห็น เช่นที่ปรากฏในรัฐสภา

9. หลักความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่าง (Right of Dissent and Disobediences) โดยการยอมรับความคิดเห็นความแตกต่างกันของแต่ละฝ่ายแต่ละบุคคล การเคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง โดยเฉพาะความคิดเห็นแตกต่างทางการเมือง การรวบรวมความคิดเห็นที่แตกต่างของประชาชน ถ้าเกิดความไม่ชอบธรรมของรัฐประชาชนมีสิทธิที่จะไม่ปฏิบัติตามคำสั่งอันไม่ชอบธรรมดังกล่าว

10. หลักการมองมนุษย์ในแง่ที่ดี (Optimistic) คุณค่าในความเป็นมนุษย์มีส่วนที่ดีมีค่าในตัวของตัวเอง สามารถในการควบคุมตัวเองได้รัฐบาลจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมประชาชนมากเกินไป

11. หลักเสรีภาพ (Liberty) ช่วยให้นักชนสามารถแสดงออกความคิด ความคิดเห็น และหลักเหตุผล เพื่อเป็นหลักประกันในเสรีภาพ จึงได้บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นการใช้เสรีภาพสังคม และสิ่งแวดล้อม โดยนึกถึงประชาชน เป็นส่วนใหญ่

12. หลักการความสำคัญของวิธีการ (Means) ที่มีความสำคัญเท่ากับจุดหมายปลายทางประชาธิปไตย ยอมรับวิธีการไปสู่จุดหมายแต่การปกครองระบอบเผด็จการนี้มักจะมุ่งจุดหมายปลายทางดุดายไม่คำนึงถึงความเหมาะสมวิธีการ ว่าความพอใจของประชาชนจะเห็นด้วยหรือไม่ (ไพฑูรย์ โพธิ์สว่าง และวิเชียร ต้นศิริ, 2556)

## สรุป

การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และเป็นการลดภารกิจ



ของรัฐบาลให้คงเหลือเพียงภารกิจหลัก เช่น การทหาร การต่างประเทศ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้ามารับผิดชอบภารกิจที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชน เช่น การรักษาความสะอาด การรักษาสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สามารถที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นใน แต่ละท้องถิ่นได้ทันต่อเหตุการณ์ และพัฒนาท้องถิ่นตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้จริง

ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนการกระจายอำนาจฯ จึงเป็นจุดเริ่มต้นของพัฒนาการของการกระจายอำนาจของประเทศไทย ซึ่งต้องการกลไกและมาตรการที่จะพัฒนาขึ้นในอนาคตเพื่อให้การกระจายอำนาจบรรลุผลสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องการความเข้าใจที่ตรงกันและความมุ่งมั่น เชื่อมั่นต่อปรัชญาและคุณค่าของการกระจายอำนาจจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง นับแต่รัฐบาลส่วนราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนที่พร้อมจะร่วมกันพัฒนาการกระจายอำนาจโดยผ่านกระบวนการการเรียนรู้ที่ต่อเนื่องและมั่นคง

## เอกสารอ้างอิง

- โกวิทย์ พวงงาม. (2554). การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2547). สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลำดับที่ 2 เรื่องภารกิจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- ประยูร กาญจนกุล. (2544). การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไพฑูรย์ โพธิสว่าง และวิเชียร ต้นศิริ. (2556). ปัจจัยที่มีผลต่อการได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งของผู้นำทางการเมืองของประเทศไทย. ใน รายงานการวิจัย. มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ภิรมย์พร ไชยยนต์. (2557). การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด. ใน วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- โกคิน พลกุล. (2536). หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- โกคิน พลกุล และคณะ. (2538). แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ใน รายงานการวิจัย. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.



- มรุต วันทนากร. (2549). การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงกับเทศบาลไทย: บทสรุปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในภาพรวม. กรุงเทพมหานคร: มีสเตอร์ก๊อปปี้.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2557). การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- วุฒิสาร ตันไชย และธีรพรรณ ใจมั่น. (2547). สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทยสถาบันพระปกเกล้า. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2549). กฎหมายปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี.
- Hambleton Et al. (2002). Globalism and Local Democracy. Hampshire: Palgrave.