

บทที่ 2

แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการปกครอง

การปกครองท้องถิ่น (local government) เป็นการปกครองที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นการปกครองในระดับพื้นฐาน และเป็นแม่บทของการปกครองประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย เพราะหากหน่วยการปกครองท้องถิ่นเข้มแข็งมากเท่าใดก็ยิ่งจะเป็นฐานที่มั่นคงสำหรับการเมืองการปกครองในระดับประเทศมากเท่านั้น ดังนั้น แนวความคิดในการกระจายอำนาจการปกครองให้กับประชาชนในท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น ทั้งนี้เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของคนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงรวดเร็ว ตรงกับความต้องการของชุมชนมากที่สุด

แนวความคิดในการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองและบริหารกันเองนั้น มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวความคิดในการกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization) โดยที่หลักการกระจายอำนาจการปกครองนี้มีเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้โดยมีความเป็นอิสระปลอดจากการชี้นำจากรัฐบาลกลาง และสามารถที่จะสนองตอบต่อความต้องการ (need) ของพลเมืองในท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่ง ในการที่จะดำเนินกิจกรรมการบริหารของตนเองได้ แต่อีกส่วนหนึ่งนั้นรัฐบาลยังคงต้องคงเอกสิทธิ์ในการควบคุมเอาไว้ เช่น นโยบายการป้องกันประเทศ เป็นต้น ทั้งนี้ก็เพื่อรักษาสภาพความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและความมั่นคงของชาติเอาไว้ ดังนั้น แนวความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นจึงเกิด

ขึ้นเพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้มีอิสระในการปกครอง มีส่วนร่วมทางการบริหาร มีสิทธิมีเสียงดำเนินการปกครองตนเอง อันเป็นรากฐานและวิถีทางของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวพัน มีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารที่ตนเอง ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง เช่น ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ไปหาเสียงสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น ทำให้เกิดความรับผิดชอบเกิดความห่วงหา และปกป้องต่อสิทธิผลประโยชน์ที่พึงได้รับ ซึ่งในกรณีนี้จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเอง ได้เรียนรู้กระบวนการทางการเมือง การปกครอง และการบริหารส่วนท้องถิ่น อันจะก่อให้เกิดผู้นำท้องถิ่นที่จะก้าวมาสู่ความเป็นผู้นำระดับชาติต่อไป¹

ก. ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

1. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีผู้ให้ความหมาย หรือคำนิยามไว้มากมาย แต่ส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะต่างกันบ้างก็คือสำนวนและรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

¹ประหยัด ทรงทองคำ และอนันต์ เกตุวงศ์ รายงานการวิจัยเรื่อง "สมรรถนะขององค์การปกครองท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมวางแผนพัฒนาท้องถิ่น ; บทบาทของเทศบาลและสุขาภิบาล, 2524 หน้า 14.

วิลเลียม เอ. โรบลอน (William A. Robron) ได้ให้ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่น จะต้องไม่มากจนมีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และมีองค์การที่จำเป็น (necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง²

โจน เจ คลาร์ก (John J. Clarke) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง³

แฮร์ริส จี มอนตาญู (Haris G. Montagu) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดย

²William A. Robson, "Local Government", *Encyclopaedia of Social Sceicne* Vol. X. (New York : The macmillan Co., 1953), P. 574. อ้างใน ชวงค์ ฉายะบุตร, *การปกครองท้องถิ่นไทย* (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น), 2539 หน้า 12

³John J. Clarke, *Outline of local Government of the united kingkom*, Sir Isaac Pitman & Sons, Ltd., London 1957. อ้างใน ชวงค์ ฉายะบุตร, *การปกครองท้องถิ่นไทย* (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น), 2539 หน้า 12.

ปลอดจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง หรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด⁴

แดเนียล วิท (Daniel Wit) กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นว่าหมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปในหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น⁵

ประหยัด หงษ์ทองคำ ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่นว่า หมายถึงรูปแบบการปกครองที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่

⁴Haris G. Montagu, Comparative Local Government. (Great Britain : William Brendon and Son Ltd., 1948), 3. 1. อ้างใน ชูวงศ์ ฉายบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น), 2539 หน้า 12.

⁵Daniel Wit, A Comparative Survey of Local Government and Administration (Bangkok : Kurusapha 3ress, 1967), 33. 1-2. อ้างใน ชูวงศ์ ฉายบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น), 2539 หน้า 12.

จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้ และดำเนินงานต่าง ๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองตอบความต้องการและแก้ปัญหาด้วยตัวของตัวเอง⁶

ดำรง ลัทธพิพัฒน์ ได้ให้คำนิยามไว้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง กระบวนการปกครองตนเอง โดยประชาชนในหน่วยชุมชนหรือหน่วยการปกครอง (political subdivision) ต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั่วไปตามพื้นที่ของประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองหรืออาจเรียกได้ว่า เป็นหน่วยรัฐบาลท้องถิ่น⁷

จากนิยามต่าง ๆ ข้างต้นสามารถสรุปหลักการปกครองท้องถิ่นได้ในสาระสำคัญ ดังนี้⁸

1. เป็นการปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็น กรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา

⁶ประหยัด หงษ์ทองคำ, การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร : นำอักษรการพิมพ์, 2519), หน้า 40.

⁷ดำรง ลัทธพิพัฒน์, "การพัฒนาการเมืองในท้องถิ่น", ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2508), หน้า 121.

⁸ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 10-12.

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ มีความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอสมควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ แต่หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็กลายเป็นรัฐอธิปไตย ซึ่งเป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชน ในท้องถิ่นนั้นเป็นสิ่งสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาล ในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

3.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับ สุขาภิบาล เป็นต้น

3.2 สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

4. มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง (necessary-organization) องค์กรที่จำเป็นในการปกครองของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่ายคือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือ กรุงเทพมหานครจะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง จากแนวความคิดว่า ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่รับรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครอง

ท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน เพื่อให้สมเจตนารมณ์ และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้นยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

2. วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นนั้น สามารถจำแนกได้ดังนี้

2.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก ซึ่งการแบ่งเบาเป็นการแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

2.2 เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การให้บริการบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

2.3 เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็นต้องให้อำนาจ

หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปได้บ้าง แต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

2.4 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการศึกษาการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

3. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

จากแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครองและเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ดังนี้

3.1 การปกครองท้องถิ่นคือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (basic democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น และวางแผนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธา



เลื่อมใส ในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด โดยประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลยพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นจะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่น เกิดความคุ้นเคยมีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

3.2 การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักปกครองตนเอง (self government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือ การปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเองคือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องรับฟังเสียงประชาชนด้วยวิธีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน

3.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเนื่องจากความจำเป็นบางประการ ดังนี้

3.3.1 ภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง

3.3.2 รัฐบาลอาจจะดำเนินการในการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหาหรือจัดบริการโครงการในท้องถิ่นโดยรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ท้องถิ่น

ย่อมรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

3.3.3 กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยส่วนรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง

ดังนั้น หากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องดำเนินการทุกอย่างซึ่งไม่แน่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นถูกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินการเฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น หากได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินการเองแล้ว ภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายเป็นไป รัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงแต่ควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น การแบ่งเบาภาระทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญหรือกิจการใหญ่ ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม ความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลง ความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น

3.4 การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองตอบต่อความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการและปัญหาย่อมต่างกันออกไป การที่จะแก้ไขปัญหาให้ถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขอ

อนุมัติไปยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเอง ไม่ต้องสิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

3.5 การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่น ย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง การได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการเมืองบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย

3.6 การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบทที่ผ่านมามีอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้นจะต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

4. องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ⁹

⁹อุทัย ทิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร : บารมีการพิมพ์, 2523), หน้า

4.1 สถานะตามกฎหมาย (legal status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

4.2 พื้นที่และระดับ (area and level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วยเช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากรเป็นต้น

4.3 การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4.4 องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

4.5 การเลือกตั้ง สมาชิกขององค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงความเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

4.6 อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

4.7 งบประมาณของตนเองมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

4.8 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่า อิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป

การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎี การกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจการมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง มีองค์การหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และที่สำคัญก็คือ ประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

5. หน้าที่รับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

การกำหนดหน้าที่รับผิดชอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นรับไปดำเนินการนั้น
กระทำได้ใน 2 ลักษณะคือ

1) บัญญัติไว้ในกฎหมายหรือพระราชบัญญัติอันเป็นการทั่วไปทั้งนี้ก็เพื่อต้องการ
ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหรือความคล้ายคลึงกัน เช่น การบัญญัติหน้าที่ของเทศบาลในพระ
ราชบัญญัติเทศบาล ที่กำหนดให้เทศบาลทุกเทศบาลมีหน้าที่ ซึ่งแบ่งออกเป็นหน้าที่บังคับให้กระทำ
และหน้าที่ให้เลือกกระทำได้

2) บัญญัติไว้ในกฎหมายเป็นการเฉพาะเจาะจงแต่ละหน่วย การปกครองท้องถิ่น
ในลักษณะนี้รัฐบาลจะตรากฎหมาย หรือพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น พร้อม
ทั้งกำหนดหน้าที่รับผิดชอบขึ้นมาพร้อม ๆ กับกฎหมายนั้น เช่น การตราพระราชบัญญัติระเบียบ
บริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งได้กำหนดหน้าที่รับผิดชอบไว้ชัดเจน

6. ความสำคัญของการบริหารการปกครองท้องถิ่น

6.1 การปกครองท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

การปกครองท้องถิ่นนับว่าเป็นระบบการเมืองในตัวของมันเอง กล่าวคือ
กลุ่มการเมือง เช่น พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ พยายามหาโอกาสที่จะต่อสู้แข่งขันช่วงชิง
อำนาจในการปกครองไม่ว่าในด้านผลประโยชน์ การบริหาร หรือตำแหน่งก็ตามเพื่อการช่วงชิง

อำนาจดังกล่าว ย่อมจะต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้ง มีการกำหนดนโยบาย มีการหาเสียงและเพื่อเข้าไปเป็นฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายสมาชิกสภาท้องถิ่นก็ดี จะต้องมีความผูกพันกับการเมืองตลอดเวลา มีความซัดแย้ง มีการแสดงความคิดเห็น มีการแสดงออกซึ่งความต้องการ หรือการเรียกร้องอยู่ตลอดเวลา การอภิปรายวิพากษ์วิจารณ์การกระทำ การเดินขบวนประท้วงคัดค้าน เป็นต้น

เมื่อการปกครองท้องถิ่นนับเป็นระบบการเมือง จึงจำเป็นที่ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วม การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่สำคัญสำหรับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจที่ต้องการให้ท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเอง ซึ่งหากประชาชนไม่ให้ความสนใจ ไม่มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ระบบการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็หาได้มีประโยชน์ในทางสิทธิทางการเมืองไม่

ดังนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงเป็นสิ่งสำคัญซึ่งลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่นสามารถแยกได้ดังนี้

6.1.1 การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง นับเป็นสิ่งสำคัญและเห็นได้ชัดที่สุดในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งครอบคลุมทั้งกระบวนการเลือกตั้ง ได้แก่ การใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การเสนอตัวเข้ารับสมัครเลือกตั้ง การไปฟังการหาเสียง การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับผู้สมัคร นโยบายพรรค การชักชวนผู้อื่นไปลงคะแนนเสียง เป็นต้น

6.1.2 การมีส่วนร่วมในกิจกรรมของพรรคการเมือง การร่วมกิจกรรมพรรคการเมืองโดยตรงก็คือ การเป็นสมาชิกพรรค สนับสนุนพรรคในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ยึด

มันในนโยบายของพรรคนั้นร่วมทำงานให้กับพรรค เช่น ร่วมรณรงค์หาเสียง ร่วมดูแลการป้องกัน การทุจริต เป็นหัวคะแนนให้พรรคการเมือง เป็นต้น

6.1.3 การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ได้แก่ การวิพากษ์วิจารณ์ การกระทำของฝ่ายบริหารท้องถิ่นตามความเหมาะสม การอภิปราย การเขียนบทความผ่าน สื่อมวลชน การปกครองท้องถิ่นอาจดำเนินการขอความเห็นจากประชาชนได้ ซึ่งเรียกว่า “การฟัง เสียงประชาชน” (public hearing) โดยการขอประชามติ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามา มีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงตามควรแก่โอกาส

6.1.4 การมีส่วนร่วมโดยการจัดตั้งกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งเป็นการจำลองการ เมืองในระดับชาติ แม้ว่าในระดับท้องถิ่นจะเกิดได้ยากก็ตาม แต่ก็นับว่าเป็นการมีส่วนร่วมอีกรูป แบบหนึ่ง คือ การที่กลุ่มอาชีพหรือกลุ่มที่มีความเห็นคล้ายกัน รวมกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ต่อ รองทางการเมือง เกิดการถ่วงดุลย์อำนาจทางการเมืองในท้องถิ่น

6.1.5 การมีส่วนร่วมโดยการแสดงออกของประชาชน การแสดงออกของ ประชาชนนั้น มีวิธีการต่าง ๆ ซึ่งเป็นการแสดงถึงปัจจัยนำเข้าสู่ระบบการเมืองท้องถิ่น เช่น การเดิน ขบวนประท้วง การนั่งประท้วง การอดอาหาร เป็นต้น การกระทำดังกล่าวถือได้ว่าเป็นรูปแบบหนึ่ง ของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การมีส่วนร่วมในรูปแบบอื่น ๆ ก็อาจได้แก่ การรวมเป็นพลังมวลชน การ ติดต่อผู้มีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ การยื่นหนังสือร้องทุกข์ ซึ่งเป็นการเข้าร่วมอย่างไม่เป็นทางการ การ ให้ความรู้ข่าวสารทางการเมือง การปกป้องสิทธิทางการเมือง เช่น เตือนให้ไปเพิ่มชื่อกรณีชื่อผู้มี สิทธิเลือกตั้งตกหล่น การสนับสนุนการเข้าร่วมทางการเมืองที่ชอบธรรมก็นับว่าเป็นการเข้าร่วมทาง การเมืองเช่นกัน

7. การปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตย

การปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตย ดังนี้

7.1 หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน กล่าวคือ จะเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของชาติ การมีกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คนในท้องถิ่น ได้เข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เรียนรู้การปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย การเลือกตั้งนับเป็นการพัฒนาการเมืองกระบวนการหนึ่ง เป็นการฝึกหัดตัดสินใจทางการเมืองและบทบาทอื่น ๆ ในกระบวนการประชาธิปไตย

7.2 การสร้างประชาธิปไตยหรือการพัฒนาการเมืองที่มั่นคง จะต้องเริ่มจากการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก่อน จากนั้นจึงขยายไปถึงระดับประเทศ ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยระดับชาติ เพราะจะทำให้เกิดการพัฒนาการเมืองในวงกว้าง ซึ่งในท้ายที่สุดจะนำไปสู่ความเข้าใจการเมืองระดับชาติโดยง่าย

7.3 การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนเกิดความรอบรู้ทางการเมือง(political maturity) นั่นคือ ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ในที่สุดประชาชนจะรู้สึกถึงการรักษาผลประโยชน์ของตน การมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียในการเมืองการปกครองนั้น ๆ ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดและประชาชนสามารถติดต่อสื่อสารเข้าถึงในนโยบายและติดตามพฤติกรรมทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นได้ดีกว่านักการเมืองระดับชาติ

7.4 การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีทางการเมืองของประชาชน (politicalization) ด้วยเหตุการณ์เมืองในท้องถิ่นมีความเกี่ยวข้องกับทางการเมืองในระดับชาติ และย่อมมีความเป็นไปทางการเมืองในท้องถิ่นเอง คือ มีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอ ๆ ในท้องถิ่นรูปต่าง ๆ องค์การบริหารส่วนตำบล สุขาภิบาล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมต่างๆ เหล่านี้ ประชาชนในท้องถิ่นส่วนตำบล สุขาภิบาล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมต่างๆ เหล่านี้ ประชาชนในท้องถิ่นมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา เพราะการเข้าสู่วิถีการเมืองเป็นถนนสายหนึ่งที่จะนำไปสู่เมืองประชาธิปไตย โดยการปกครองท้องถิ่นจะทำให้คนเข้าสู่สภาพการเมืองเอาใจใส่ต่อการเมือง มีความรู้สึกกว่าตนเองจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องไม่โดยตรงก็โดยอ้อมกับการเมือง เห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องสำคัญที่สมควรจะอุทิศเวลาให้ตามสมควร การบริหารกิจการท้องถิ่นมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนอย่างรวดเร็วมากกว่าการบริหารงานของรัฐ

7.5 การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งจะขจัดระบบเผด็จการโดยรัฐบาล กล่าวคือ เมื่อมีการกระจายอำนาจมากขึ้น ท้องถิ่นเข้มแข็ง สถาบันทางการเมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะพรรคการเมือง มีความมั่นคง การยึดอำนาจและใช้อำนาจเผด็จการจากส่วนกลางก็เป็นไปได้ยาก การปฏิบัติรัฐประหารจึงไม่มีโอกาสเกิดได้ง่าย

7.6 การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ กรณีนี้เน้นว่าการเมือง การปกครองท้องถิ่นประสบความสำเร็จ ในอันที่จะพัฒนาประชาธิปไตยในแง่ของผู้นำทางการเมือง ได้รับการอบรม การเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับความนิยม ครัทธาจากประชาชน จึงทำให้ได้รับการเลือกตั้งในระดับที่สูงขึ้น

7.7 การเขยิบจากสมาชิกสภาเทศบาลมาเป็นสมาชิกสภาจังหวัดและมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว การปกครองท้องถิ่นคือ การปกครองที่รัฐได้กระจายอำนาจบริหารให้แก่ประชาชน ปกครองตนเองในชุมชนที่มีพลเมืองหนาแน่นพอสมควร และมีรายได้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้การปกครองในระดับท้องถิ่นด้วยตนเอง ซึ่งก่อให้เกิดความชำนาญและสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองระดับชาติในโอกาสต่อไป

ข. แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง

เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นได้มีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับการกระจายอำนาจตามระบอบประชาธิปไตยดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น ในส่วนนี้จึงได้นำเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งมีสาระดังต่อไปนี้

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ

1.1 แนวทางทฤษฎีดั้งเดิม ได้ให้ความหมาย 2 ลักษณะคือ⁹

(1) "การกระจายอำนาจตามอาณาเขต" (decentralization-by territory) หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นและท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง

(2) "การกระจายอำนาจตามกิจการ" (decentralization-by function) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่งเพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินการให้สมแก่เทคนิคของงานนั้น (เช่น school districts ในสหรัฐอเมริกา highway and transportation committee ในประเทศอังกฤษ)

1.2 แนวทฤษฎีสมัยใหม่เห็นว่าการที่จะพิจารณาว่าเป็นการรวมอำนาจ หรือกระจายอำนาจควรพิจารณาว่าอำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดอยู่แก่องค์การปกครองเดี่ยวหรือหลายองค์การปกครอง ถ้ารวมอยู่ในองค์การปกครองเดี่ยวเรียกว่า การรวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจนี้อยู่แก่หลายองค์การเรียกอองค์การเหล่านั้นว่าองค์การกระจายอำนาจ แนวทฤษฎีนี้ไม่เห็นด้วยที่จะแยกความหมายการกระจายอำนาจออกเป็นการกระจายอำนาจตามอาณาเขต และกระจายอำนาจ

⁹ชานาญ ยุวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจการปกครองของกฎหมายไทย (โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น พระนคร, 2503) หน้า 8.

ตามกิจการเพราะการพิจารณาว่ากระจายอำนาจ หรือไม่ ควรพิจารณาว่าองค์กรนั้นมีอำนาจ วินิจฉัยชี้ขาดหรือไม่¹⁰

1.3 การพิจารณาความหมายของ การกระจายอำนาจ อาจพิจารณาได้ 2 รูปแบบ

(1) "การกระจายอำนาจการบริหาร" (administrative-decentralization) ซึ่ง หมายถึงการมอบอำนาจหน้าที่ (delegation) หรือการโอนอำนาจหน้าที่ (transfer of authority) หรือการแบ่งอำนาจ (deconcentration) ที่เกี่ยวกับการตัดสินใจให้หน่วยราชการระดับต่าง ๆ สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนเองได้โดยไม่ต้องเสนอขออนุมัติหรือขอความเห็นชอบจากหน่วยงาน ระดับเหนือขึ้นไป และอาจรวมถึงการกระจายอำนาจออกนอกระบบราชการ เช่น การให้เอกชน รับผิดชอบดำเนินกิจกรรมสาธารณะบางอย่างแทนราชการ (privatization) หรือกระจายให้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของหน่วยราชการ

คำอธิบายหนึ่งของการกระจายอำนาจบริหาร คือ รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจ หน้าที่กำหนดนโยบายในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งจะต้องรับผิดชอบร่วมกัน องค์กรที่รับผิดชอบ ในการนำนโยบายปฏิบัติคือ กระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลาง ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วน กลาง มีรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารงาน และเพื่อประสิทธิภาพในการจัดทำกิจการสาธารณะจึง จัดตั้งองค์กรในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคขึ้น โดยแต่งตั้งข้าราชการจากส่วนกลางไปปฏิบัติ งานในองค์กรภูมิภาค พร้อมกับมอบอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งให้ดำเนินการบริการสาธารณะซึ่ง

¹⁰เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

จัดการโดยหน่วยงานส่วนกลางตามหลักการรวมอำนาจ แต่ไม่สามารถดำเนินการได้ทั่วถึงและตรงกับความต้องการของประชาชน รัฐจึงมีความจำเป็นต้องมอบกิจการบางอย่างให้องค์การอื่น ๆ จัดทำ เช่น ให้ออกชนดำเนินการ หรือจัดตั้งองค์การของรัฐขึ้นมาใหม่ แล้วมอบกิจการบริการสาธารณะเฉพาะเรื่องไปให้ดำเนินการและมอบอำนาจการตัดสินใจในการจัดทำกิจการเหล่านั้นด้วยตนเองอย่างมีอิสระ (autonomy) โดยรัฐไม่มีอำนาจนั้นอีกต่อไป และไม่กำหนดให้อยู่ใต้การบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ในองค์การปกครองส่วนกลาง คงมีแต่หน้าที่สนับสนุนและควบคุมกำกับเท่านั้น¹¹

(2) "การกระจายอำนาจทางการเมือง" (political-decentralization) เป็นการกระจายอำนาจให้ชุมชนต่าง ๆ ปกครองตนเอง ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจทางการเมืองและการปกครองอย่างเด็ดขาด จากเดิมที่มีการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองที่ส่วนกลางไปให้องค์การทางการเมืองปกครองท้องถิ่น ในรูปแบบต่าง ๆ การกระจายอำนาจทางการเมืองนี้ประชาชนในองค์การทางการเมืองปกครองท้องถิ่นมีอำนาจที่จะตัดสินใจเลือกผู้บริหารของท้องถิ่นเอง และตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่น อาจกล่าวได้ว่า การกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นการยกอำนาจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่น โดยลดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภูมิภาคจนถึงไม่มีหน่วยงานภูมิภาคในที่สุด

¹¹พรชัย รัชมีแพทย์, การปกครองตนเองของนครหลวง กรุงเทพมหานคร : ศึกษากรณีนิติสัมพันธ์กับองค์การปกครองส่วนกลาง (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 31-32.

2. ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง

การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่น มีลักษณะสำคัญ ๆ ดังนี้

2.1 มีการจัดตั้งองค์การขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยงานปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่ งบประมาณและทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

2.2 มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด หรือบางส่วนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลยก็ไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2.3 มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจปกครองนั้นต้องให้หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือ มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

2.4 มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้นหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแตกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุน (ถ้ามี) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ

2.5 มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นของตนเอง นอกจากจะมีงบประมาณ แยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อื่นเป็น พนักงานของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้ขึ้นในสังกัดกระทรวง ทบวง ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นนั่นเอง

3. จุดแข็งและจุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

3.1 จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจปกครอง การจัดระเบียบบริหารตามหลักการ กระจายอำนาจปกครอง มีจุดแข็งหรือมีข้อดีมีประโยชน์ที่สำคัญอยู่ 3 ประการคือ

(1) ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น บริการสาธารณะ บางอย่างที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้ผู้บริหารงานของท้องถิ่นซึ่ง เลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำก็ย่อมจะได้ผลตรงกับความต้องการในท้องถิ่นมากขึ้น เพราะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นของตนเองดี

(2) เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางได้บ้าง ใน ปัจจุบันนี้หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางมีภารกิจหลักอยู่มากเกี่ยวกับการจัดทำกิจการอันเกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ หากได้ตัดภาระเกี่ยวกับกิจการเฉพาะท้องถิ่นที่ไม่อาจดำเนินการได้ทั่วถึงออกไปเสียบ้าง ก็จะทำให้เกิดผลดีสมกับความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นได้

(3) ทำให้ราษฎรมีความสนใจ รู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง มากขึ้น การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครอง ทำให้ราษฎรมีส่วน ได้เสียในกิจการท้องถิ่นโดยตรง และเกิดความจำเป็นที่ต้องปรึกษาหารือกันในการดำเนินงานทำให้

ราษฎรรู้จักรับผิดชอบ คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมของท้องถิ่น ทำให้การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบ ประชาธิปไตยมากขึ้น

3.2 จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

จุดอ่อนหรือข้อเสียของการกระจายอำนาจปกครองมีอยู่ 4 ประการคือ

(1) อาจเป็นภัยต่อเอกภาพทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศ เพราะหากกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากเกินไปอาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครอง และความมั่นคงปลอดภัยของรัฐได้ ทั้งยังอาจทำให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งต่างมุ่งที่จะรักษาประโยชน์ของตนโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่เกิดแก่ท้องถิ่นอื่น นอกจากนี้ อาจเกิดช่องว่างระหว่างท้องถิ่นที่มีเงินงบประมาณมากกับท้องถิ่นที่มีเงินงบประมาณน้อย

(2) ทำให้ราษฎรพึงเล็งเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นตนเองสำคัญมากกว่าส่วนรวม เมื่อราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ก็มุ่งที่จะทำประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตน ฝ่ายเดียว จนกระทั่งลืมนึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

(3) เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้ง อาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสมด้วยการถือพรรคถือพวก อาจใช้อำนาจหน้าที่บังคับกดขี่พรรคฝ่ายตรงกันข้าม หรือราษฎรที่ไม่อยู่ในพรรคพวกของตน ซึ่งทำให้เกิดความไม่สงบราบรื่นได้ ย่อมจะทำให้เกิดความเดือดร้อน และความไม่พอใจแก่ราษฎรยิ่งกว่าถูกปกครองโดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคเสียอีก

(4) ย่อมทำให้เกิดความสิ้นเปลืองมากและมีต้นทุนสูง เพราะต้องมีการแยกงบประมาณเป็นส่วน ๆ ทั้งต้องมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ของตนเอง ซึ่งไม่อาจหมุนเวียนสลับเปลี่ยนโยกย้ายไปใช้ในท้องถิ่นต่าง ๆ เหมือนกับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง รวมทั้งอาจมีการใช้จ่ายโดยไม่ประหยัด หากควบคุมการเงินไม่ดีพอหรือไม่มีประสิทธิภาพ

4. เครื่องมือในการกระจายอำนาจ

คณะกรรมการกำหนดแนวทางในการกระจายอำนาจ ซึ่งจัดตั้งขึ้นในสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2534 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจเพื่อให้ประชาชนและองค์กรของประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการบริหารและการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองมากยิ่งขึ้น และได้เสนอเครื่องมือในการกระจายอำนาจ 5 ประการคือ

4.1 ระบบการคลัง

เน้นการปรับปรุงการคลังส่วนท้องถิ่น โดยกระจายอำนาจและหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้จากภาษีอากรและรายได้อื่นให้ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ควบคู่กับการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรและการใช้จ่ายเงินอุดหนุนให้เหมาะสมและเกิดความคล่องตัวขึ้น รวมทั้งในระยะยาวจะเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถก่อหนี้ผูกพัน (กู้เงิน) มาลงทุนในกิจการของท้องถิ่น ภายใต้กรอบวินัยทางการคลังของประเทศโดยรัฐบาลกลาง (คณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศ) จะเป็นผู้ดูแลทั้งระบบ



4.2 ระบบงบประมาณ

การกระจายอำนาจด้านงบประมาณจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อให้การดำเนินงานทั้งในด้านบริหารและการพัฒนาเกิดความคล่องตัว และบังเกิดผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

4.3 ระบบบริหาร

เน้นการปรับปรุงระบบบริหารทั้งส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่นในแต่ละระดับให้ได้อำนาจในการตัดสินใจภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจน รวมทั้งพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ

4.4 ระบบการวางแผน

เน้นการปรับปรุงการวางแผนพัฒนาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ (โดยให้แผนของทุกหน่วยงานในจังหวัดอยู่ภายใต้แผนพัฒนาจังหวัด) และใช้ระบบแผนเป็นเครื่องมือหรือกรอบในการพิจารณาอนุมัติวงเงินรายจ่ายจากแหล่งต่าง ๆ

4.5 ปัจจัยด้านระเบียบและกฎหมาย

พิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาและหวังถึงการกระจายอำนาจทางด้านการคลัง งบประมาณ การบริหาร และการวางแผน โดยมุ่งให้เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

5. แนวความคิด "กระจายอำนาจ" ของข้าราชการไทย

เอนก สิทธิประศาสน์ มีแนวความคิดเกี่ยวกับ "กระจายอำนาจ" ดังนี้¹²

5.1 วิธีการกระจายอำนาจที่เหมาะสมสำหรับระบบข้าราชการไทย ทั้งการคลังและการบริหาร

(1) เพิ่มอำนาจ ในการดำเนินการในเขตให้สามารถดำเนินการโดยสะดวกมากขึ้นและลดการควบคุมจากส่วนกลางน้อยลง

(2) การมอบอำนาจส่วนกลางไปไว้ที่จังหวัดให้สามารถอนุมัติได้ที่จังหวัด เช่น อำนาจการใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์หรือที่ราชพัสดุ รวมทั้งเงินงบประมาณประเภท เช่น งบประมาณพิเศษ งบงานกีฬา

¹²เอนก สิทธิประศาสน์ และไพฑูรย์ บุญวัฒน์, ระบบราชการกับการกระจายอำนาจ (เอกสารโครงการเสวนาสว่างสรรค์เรื่อง "มิติใหม่สู่การกระจายอำนาจที่เป็นจริง", โรงแรมอิมพีเรียล, 8 มิถุนายน 2536).

- (3) กิจการบางประเภท ที่กฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นดำเนินการ ควรจะให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเองอย่างจริงจัง เช่น การประปาของเทศบาล
- (4) ปรับปรุงการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- (5) ปรับปรุงกฎหมาย ให้ท้องถิ่นมีรายได้มากขึ้น
- (6) รัฐบาลต้องให้เงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นให้เพียงพอ และไม่ควรถ่ำกว่าร้อยละ 60-70 ของรายรับที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง
- (7) ริเริ่มให้มีธนาคารท้องถิ่น หรือปรับปรุงคณะกรรมการเงินทุนส่งเสริมกิจการส่วนท้องถิ่น ให้ผู้แทนฝ่ายท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้น
- (8) ปรับปรุงคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น ให้ผู้แทนฝ่ายท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้น
- (9) ปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ให้เลื่อนไหลได้ และให้ใช้บัญชีเงินเดือนมาตรฐานเดียวกัน
- (10) ปรับปรุงสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยให้เป็นสันนิบาตของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นทุกรูปมีความสัมพันธ์กัน

5.2 ความพร้อมของระบบราชการไทยในการกระจายอำนาจ

- (1) ข้าราชการไทยจะต้องรับทราบปรากฏการณ์ประการหนึ่งว่าประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น ชุมชนแออัด สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ฯลฯ เป็นปัญหาของเมืองที่กำลังเกิดขึ้นโดยทั่วไป การปกครองท้องถิ่นซึ่งจะต้องอาศัยการกระจายอำนาจ และอุดมการณ์-ประชาธิปไตยเป็นหลักสำคัญ จะต้องได้รับการพัฒนาให้มีบทบาทที่เหมาะสม

สมัยยิ่งขึ้น โดยข้าราชการส่วนกลางจะต้องส่งเสริม สนับสนุน และพิจารณาหาแนวทางปรับปรุงระเบียบกฎหมายเพื่อกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น

(2) สำหรับปัญหาพื้นฐานในเรื่องความแตกต่างของชนบทกับชุมชนเมือง และความแตกต่างในเรื่องรายได้ของประชาชน ระบบราชการจะต้องปรับปรุงพัฒนาองค์การให้มีประสิทธิภาพเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

(3) การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นให้ชัดเจน

(4) การกระจายอำนาจของรัฐบาลจะต้องไม่ทำให้บทบาทของรัฐบาลในการตอบสนองต่อข้อเรียกร้องต่าง ๆ รวมทั้งการดำเนินการตามนโยบายหลักอื่น ๆ ที่ระบบเศรษฐกิจของไทยผูกติดกับระบบเศรษฐกิจของโลก ได้รับผลกระทบกระเทือน

5.3 การเตรียมระบบราชการเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ

(1) ข้าราชการจะต้องมีวิถีชีวิตประชาธิปไตยในการปฏิบัติงานเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป

(2) ลดโครงสร้างแนวดิ่งจากหน่วยงานส่วนกลางอื่น ๆ ลงสู่ท้องถิ่นให้น้อยลงและให้สันนิบาตของหน่วยการปกครองท้องถิ่นและกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่ประสานงานให้มากขึ้น

(3) สร้างความรับผิดชอบในเรื่องประสิทธิภาพในการทำงาน

(4) สร้างความรับผิดชอบต่อการเมือง ซึ่งก็คือ การรับผิดชอบต่อประชาชนและจัดให้มีการควบคุมตรวจสอบ โดยประชาชนหรือขบวนการประชาชนอย่างสม่ำเสมอ

(5) ยึดถือกฎหมายเป็นหลักปฏิบัติหน้าที่

- (6) เน้นการมีส่วนร่วมจากประชาชนและเอกชน
- (7) ปรับปรุงให้ตำบลที่มีรายได้เพียงพอเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น
- (8) ปรับปรุงหมู่บ้าน อ.พ.ป. ที่มีรายได้เพียงพอเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยควรนำโครงสร้างหมู่บ้านอาสาพัฒนาตามพระราชบัญญัติหมู่บ้านอาสาพัฒนา พ.ศ. 2518 มาพิจารณา เพราะหมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนมีสิทธิในการปกครองตนเอง

6. ทิศทางของการกระจายอำนาจ

6.1 ทางหลายแพร่งของการกระจายอำนาจที่ต้องเผชิญ คือ

(1) ความสลับซับซ้อนด้านนโยบาย ซึ่งทุกสังคมจะพบปัญหาที่ เมื่อพูดถึงการกระจายอำนาจ จะเริ่มมีการเผชิญหน้าระหว่างการต้องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นกับเอกภาพของรัฐ การเผชิญหน้าระหว่างข้าราชการประจำผู้มีอำนาจตัดสินใจกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือข้าราชการการเมือง ว่าใครรู้เรื่องการกระจายอำนาจมากกว่ากัน การเผชิญปัญหาว่าจะกระจายอำนาจด้านสิทธิชุมชน (community rights) ให้แก่ประชาชนแค่ไหน

(2) การกำหนดกรอบวิธีดำเนินงานด้านการกระจายอำนาจ จะนำสภาพภูมิศาสตร์มาใช้ประยุกต์กับแนวความคิดทางวิชาการอย่างไร ในขณะที่แนวความคิดดั้งเดิมมองว่าสังคมไทยเป็นสังคมเดียวกันมีความหลากหลายน้อย แต่สภาพปัจจุบันลักษณะสังคมไทยเปลี่ยนแปลงไป มีความหลากหลายซับซ้อนมากขึ้น

(3) การโต้แย้งประเด็นฝ่ายที่สนับสนุนการกระจายอำนาจเห็นว่าทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพพ่าย รวดเร็ว ผ่านกระบวนการตัดสินใจน้อยลง แต่ฝ่ายไม่เห็นด้วยเห็นว่านั่นกำลังเป็นเรื่องของการหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบและความผิดพลาดทางการบริหารหรือไม่

(4) การโต้ตอบพลังอำนาจของระบบราชการ ซึ่งแนวทางการกระจายอำนาจเป็นแนวทางตอบโต้สมรรถนะการแก้ไขปัญหาของระบบราชการที่หย่อนสมรรถนะให้มีความเข้มแข็ง และมีสมรรถนะมากขึ้น

6.2 การกระจายอำนาจมีอุปสรรคสำคัญที่ระบบความแข็งแกร่งของส่วนกลาง การขยายขอบเขตอำนาจ ความรับผิดชอบของระบบราชการออกไปจนสุดขอบฟ้า และขีดความสามารถในการสนองความต้องการของท้องถิ่นทั้งจากราชการและองค์การกระจายอำนาจนั้น ๆ

6.3 กรอบ แนวทางกระจายอำนาจมี 6 ประการคือ

(1) องค์กร หน่วยงานกระจายอำนาจที่ตั้งขึ้นจะให้มีอำนาจด้านเดียว หรือหลายด้าน คือจะกระจายทั้งด้านการบริหาร ด้านการเงิน ด้านการวางแผน ฯลฯ หรือวัตถุประสงค์ขององค์กรหน่วยงานที่ตั้งขึ้นจะหวังผลกี่ด้าน (ประสิทธิภาพ ประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมของประชาชน)

(2) การกระจายอำนาจต้อง "เลือกตั้ง" หากองค์กรหน่วยงานกระจายอำนาจจำเป็นต้องมีการแต่งตั้ง ใครจะเป็นผู้แต่งตั้ง

(3) องค์กร หน่วยงานกระจายอำนาจควรกำหนดกรอบความหนาแน่นของประชากร และบริเวณพื้นที่ด้วย

(4) การกระจายอำนาจ ต้องมีกรอบการควบคุมหรือจะไม่มี การควบคุม โดยให้การกระจายอำนาจสอดคล้องกับท้องถิ่น

(5) มีการกำหนดกิจกรรมหลัก (major function) ว่ากิจกรรมใดเป็นของรัฐ กิจกรรมใดเป็นขององค์กรกระจายอำนาจ

(6) องค์กรกระจายอำนาจ ต้องพิจารณาเรื่องการคลัง การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนกับภาคประชาชน และระบบการตรวจสอบจากประชาชน องค์กรเอกชน สื่อมวลชน

6.4 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในความหมายของการกระจายอำนาจ การจัดการทรัพยากรท้องถิ่น ซึ่งเน้นการกระจายทรัพยากรที่เท่าเทียมกัน โดยมีความจำเป็นต้องให้ประชาชนและองค์กรประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่า น้ำ ที่ดิน ป่าไม้ จะจัดการอย่างไร เช่น ความขัดแย้งระหว่างความต้องการสร้างเขื่อนเพื่อผลิตไฟฟ้าให้ภาคอุตสาหกรรม ขณะที่ป่าไม้ที่เป็นแหล่งทรัพยากร แหล่งดำรงชีพของภาคประชาชนต้องสูญเสีย ดังนั้น การกระจายอำนาจไม่ใช่การกระจายเงินจากส่วนกลางไปให้ชนบท แต่จะเป็นการกระจายอำนาจการควบคุมทรัพยากรซึ่งเป็นศูนย์กลางของการจัดการทางเศรษฐกิจและเป็นอำนาจอธิปไตยที่เป็นจริงของประชาชน

7. ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ราชการส่วนท้องถิ่นหรือการปกครองท้องถิ่น คือ กิจกรรมงานบางประการที่รัฐมอบหมายให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นรับไปบริหารงานเอง

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 69

บัญญัติไว้ว่า "ท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ให้จัดระเบียบการ

ปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น* กิจการในส่วนท้องถิ่นที่มอบให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นโดยเฉพาะ ซึ่งประชาชนส่วนรวมทั้งประเทศหรือในท้องถิ่นอื่นไม่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับประโยชน์ด้วย เช่น การรักษาความสะอาด ความสะดวกในการสัญจรไปมาทั้งทางน้ำและทางบก การให้มีน้ำประปาหรือ แสงสว่าง เป็นต้น

ลักษณะของการมอบอำนาจให้ประชาชนปกครองตนเอง ให้ช่วยกันคิดริเริ่มหรือตัดสินใจ ปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนได้เสียของตนนี้ เป็นลักษณะของการกระจายอำนาจ (decentralization) ซึ่งต่างกับการรวมอำนาจ (centralization) หรือการแบ่งอำนาจ (deconcentration) ดังที่กล่าวมาแล้วในตอนนั้น ลักษณะเช่นนี้ทำให้เกิดมีการปกครองตนเอง และความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่ก็ยังอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของรัฐตามสมควร

เนื่องจากงานส่วนท้องถิ่นเป็นงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและมีเจตนาจะ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานให้มาก ฉะนั้น การจัดรูปองค์กรและบริหารงานต่าง ๆ จึงแตกต่างไปจากการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กล่าวคือ รูปแบบของการ ปกครองท้องถิ่นที่เป็นหลักกว้าง ๆ นั้น คล้ายคลึงกับรูปแบบการปกครองประเทศ คือ ให้มีฝ่าย บริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์ประกอบที่แสดงให้เห็นลักษณะของการ ปกครองตนเอง โดยให้ราษฎรเลือกผู้แทนของตนเข้าไปกำหนดนโยบายการบริหารงานในท้องถิ่น ส่วนฝ่ายบริหารเป็นผู้รับนโยบายของฝ่ายนิติบัญญัติมาปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จ นอกจากนั้นยังอาจ พบลักษณะการปกครองท้องถิ่น หรือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอีก ดังนี้

1. เมืองครที่เป็นนิติบุคคล อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งมีอำนาจดำเนินกิจการตามกฎหมาย

2. มีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่เข้ามาบริหารงานในฐานะตัวแทนของประชาชน
3. มีการบริหารงานอย่างอิสระ โดยรัฐเข้าควบคุมเพียงส่วนน้อย
4. มีเงินเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานเอง

การจัดระเบียบบริหารราชการท้องถิ่นมีความแตกต่างกันออกไปตามสภาพของแต่ละท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 70 บัญญัติไว้ว่า "ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

- (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (2) เทศบาล
- (3) สุขาภิบาล
- (4) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มิกฎหมายกำหนด"

สำหรับราชการส่วนท้องถิ่นตาม (4) ปัจจุบันมี 2 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา และในปี พ.ศ. 2537 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้มีท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอีก 1 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะเป็นหัวข้อเรื่องที่จะได้ทำการศึกษาต่อไป ดังนี้

องค์การบริหารส่วนตำบล

1. ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล

เดิมสภาตำบลได้จัดตั้งขึ้นตามคำสั่ง กระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม 2499 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเปิดโอกาสให้ราษฎรได้เข้ามาร่วมกันบริหารงานของตำบลและหมู่บ้านทุกอย่างเท่าที่จำเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น และราษฎรเป็นส่วนรวม อันจะเป็นทางนำราษฎรไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย ด้วยวิธีจัดให้มีสภาตำบลและคณะกรรมการตำบลขึ้น

วันที่ 1 มีนาคม 2509 กระทรวงมหาดไทย ได้ออกคำสั่งที่ 275/2509 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) ขึ้น โดยรวมคณะกรรมการตำบลและสภาตำบล เข้าเป็นองค์กรเดียวกัน เช่นเดียวกับแบบการปกครองของสุขาภิบาล ทั้งนี้เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับสภาพการณ์ยิ่งขึ้น และให้สอดคล้องกับโครงการพัฒนาเมืองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติรับหลักการ

เป็นสิ่งที่สังเกตว่าคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ทั้ง 2 ฉบับ ดังกล่าวนี้เป็นเพียงระเบียบปฏิบัติในท้องถิ่นบางแห่ง มิได้เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ได้ระบุไว้

วันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 แก้ไขปรับปรุงระเบียบบริหารของตำบลและให้ปรับปรุงตำบลให้เป็นสภาตำบล ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ภายใน 3 ปี เพื่อให้เหมาะสมกับสภาการณ์ในขณะนั้น และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน

อย่างไรก็ตาม ฐานะของสภาตำบลยังไม่ได้เป็นนิติบุคคล แต่ถือเป็นหน่วยหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือหน่วยย่อยขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0309/ว 438 ลงวันที่ 29 กันยายน 2509 ด่วนมาก ที่ มท 0309/ว 99 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2510 และหนังสือกรมการปกครองที่ มท 0309/10898 ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 2510

การที่สภาตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหาร รัฐบาลจึงปรับปรุงฐานะของสภาตำบลเสียใหม่ให้เป็นนิติบุคคล เพื่อให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนให้มากยิ่งขึ้น ตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 6 และยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 43 ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 44

พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 111 ตอนที่ 53 ก. ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2537

เกณฑ์ที่กำหนดให้สภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตาม พ.ร.บ. สภา-
ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 40 สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงิน
อุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท หรือตาม
เกณฑ์รายได้เฉลี่ยในวรรคสอง อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศ
ของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในประกาศนั้นให้ระบุชื่อและเขตของ
องค์การบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย

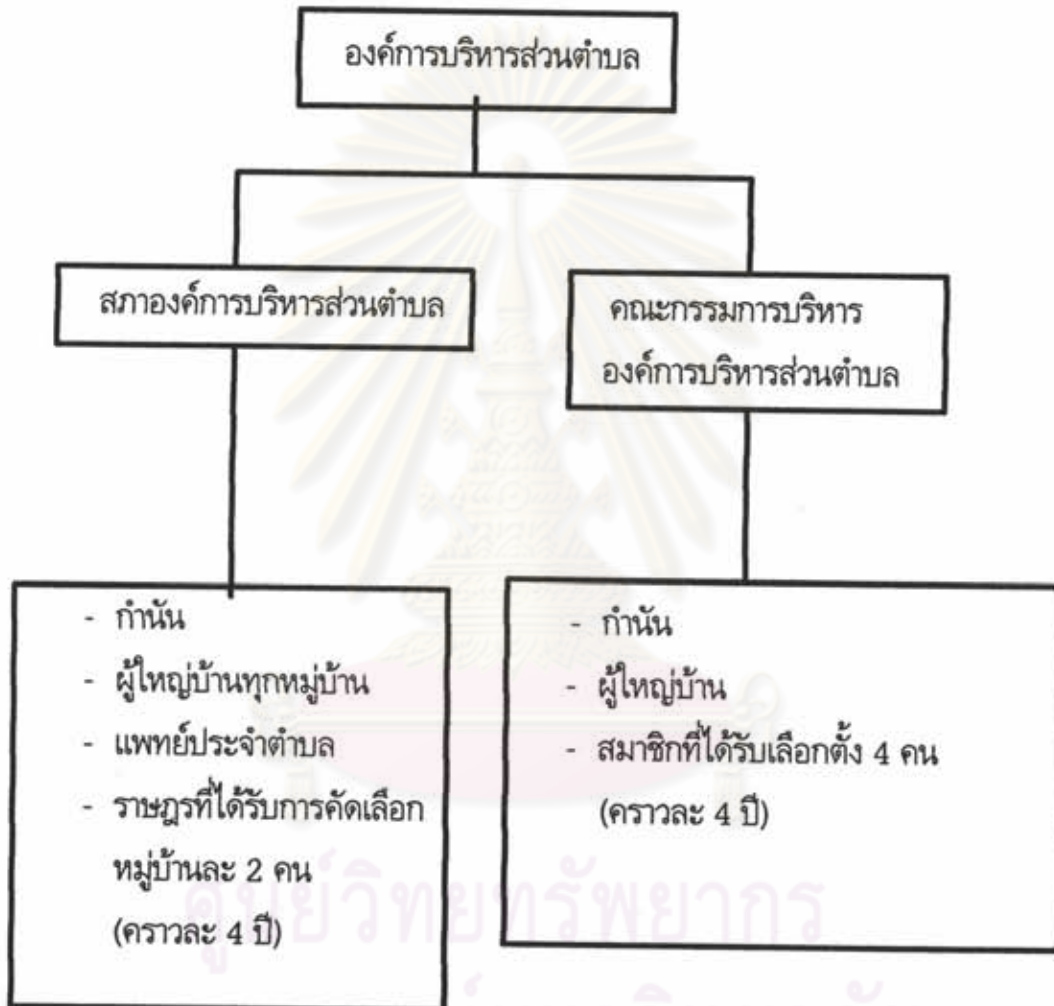
การเปลี่ยนแปลงเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลตามวรรคหนึ่งให้ทำเป็นประกาศ
ของกระทรวงมหาดไทย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

องค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 40 และมาตรา 95 ให้พ้นจากสภาพแห่งสภาตำบล
นับแต่วันที่กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล และประกาศใน
ราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป และให้โอนบรรดางบประมาณทรัพย์สิน สิทธิ สิทธิเรียกร้อง หนี้ และ
เจ้าหน้าที่ของสภาตำบลไปเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 41 และ 95 วรรคสี่

กระทรวงมหาดไทย ได้ประกาศจัดตั้งสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตาม
นัยมาตรา 40 และมาตรา 95 แห่ง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
จำนวน 618 ตำบล เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2538 และประกาศในราชกิจจานุเบกษาวันเดียวกัน

2. โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537



หมายเหตุ

1. สภาตำบล อาจยกฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนตำบลได้เมื่อมีรายได้ โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท ทั้งนี้ โดยประกาศของกระทรวงมหาดไทย และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

2. องค์การบริหารส่วนตำบลมีโครงสร้างแบ่งเป็นสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกับ คณะกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล

ก. มีสมาชิกโดยตำแหน่งประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบล แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรหมู่บ้านละ 2 คน โดยอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี ประธานสภาและรองประธานสภาคนหนึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี

ข. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่เกิน 2 คน และสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้ง ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

3. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีเลขานุการหนึ่งคนเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

4. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีเลขานุการหนึ่งคนเลือกจากกรรมการบริหาร

3. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ดังนี้

มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล อาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวน

สาธารณะ

5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. ทาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

มาตรา 71 องค์การบริหารส่วนตำบล อาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อใช้บังคับในตำบล ได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ของสภาตำบล ในกรณีที่กำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกิน 500 บาท

มาตรา 72 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีพนักงานส่วนตำบลและอาจจัดแบ่งการบริหารงานออกเป็น

- ก. สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
- ข. ส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น