

แนวความคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการกระจายอำนาจ

คำว่า “กระจายอำนาจ” (decentralization) หมายถึง สภาวะการณ์ที่หน่วยงานหรือชุมชนระดับล่างสุด มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทาง และวิธีการดำเนินกิจกรรมของตนเองได้อย่างกว้างขวาง การกระจายอำนาจเป็นสภาวะที่ตรงกันข้ามกับ “การรวมอำนาจ” (centralization) ซึ่งเป็นสภาวะการณ์ที่หน่วยงานระดับบนสุดหรือองค์กรของรัฐระดับบนสุดเป็นผู้กำหนดแนวทาง และวิธีการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในทุกเรื่อง<sup>1</sup>

ความเข้าใจง่าย ๆ แต่ตรงจุดก็คือ การกระจายอำนาจคือการกระจายและแบ่งปันอำนาจออกจากศูนย์กลาง ขณะที่การรวมอำนาจคือ การรวมอำนาจเข้าไว้ที่ศูนย์กลาง ความเข้าใจดังกล่าวพิจารณาให้เข้าใจได้หลายมิติ

มิติที่หนึ่ง พิจารณาในความหมายทางการเมืองของการรวมอำนาจและกระจายอำนาจ (political centralization/decentralization) กล่าวถึงการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจในการตัดสินใจทางการเมือง (political decision-making) ซึ่งมีขอบข่ายเกี่ยวกับการวินิจฉัยเพื่อตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบาย แล้วให้นโยบายดำเนินสู่ล่วงไปแล้วยังวินิจฉัยเรื่องงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณให้เหมาะสม<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>จรัส สุวรรณมาลา, ปฏิรูประบบการคลังไทย : กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538) หน้า 9.

<sup>2</sup>Robert J. Bennett, ed, Decentralization Local Government : Toward a Post-Welfare Agenda, (New York : Clarendon Press, Oxford, 1990), p. 29.

จรัส สุวรรณมาลา ให้ความหมายเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวว่า “การกระจายอำนาจทางการเมือง การปกครองของประเทศหรือสังคมหนึ่ง ๆ ก็หมายถึงการให้องค์การของรัฐในระดับล่าง (ระดับภูมิภาคและท้องถิ่น) มีอำนาจตัดสินใจทางการเมือง การกำหนดนโยบายสาธารณะ และการจัดการในการดำเนินกิจกรรมของตนเองได้อย่างกว้างขวาง”<sup>3</sup>

มิตที่สอง พิจารณาความหมาย การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจในทางการบริหาร (administrative centralization / decentralization) ความหมายดังกล่าวเกี่ยวกับการรวมหรือการกระจายอำนาจการวินิจฉัยทางการเมือง ไม่เกี่ยวกับการวินิจฉัยในเรื่องนโยบาย<sup>4</sup>

มิตที่สาม พิจารณาความหมาย การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจในทางเศรษฐกิจ (economic centralization / decentralization) ความหมายดังกล่าวเกี่ยวกับอำนาจของการตัดสินใจในทางเศรษฐกิจว่าอยู่ในจุดใด ถ้าเป็นการกระจายอำนาจในทางเศรษฐกิจ ก็จะมีการกระจายอำนาจผ่านกลไกทางการตลาดไปสู่ผู้บริโภค แต่ถ้าเป็นการรวมอำนาจการควบคุมเศรษฐกิจก็อยู่ในมือของรัฐบาล<sup>5</sup>

การพิจารณาความหมายของการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ ในกรณีนี้หมายถึงการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการเมือง (political centralization / decentralization) ฉะนั้น การรวมอำนาจหมายถึง อำนาจในการตัดสินใจทางการเมือง รวมอยู่ที่ศูนย์กลางของอำนาจ หรือรัฐบาลแห่งชาติ (national government) ส่วนการกระจายอำนาจทางการเมือง หมายถึง อำนาจในการตัดสินใจทางการเมือง ถูกกระจายไปสู่องค์กรระดับล่างลงไป ดังนั้น การกระจายอำนาจทางการเมือง หมายถึง องค์กรระดับล่างลงไปมีอำนาจในการวินิจฉัย มีอำนาจทำการตัดสินใจ

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>3</sup>จรัส สุวรรณมาลา, ปฏิรูประบบพรรคการเมืองไทย : กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น, หน้า 10.

<sup>4</sup>Robert J. Bennett, Decentralization Local Government Toward a Post-Welfare Agenda, p. 29.

<sup>5</sup>Ibid., p. 29.

ใจในนโยบายที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ของตน ยกตัวอย่าง เช่น การดำเนินนโยบายต่าง ๆ ให้บรรลุผล, การตัดสินใจใช้จ่ายเงินงบประมาณของตนเองไปในทางอย่างไร ฯลฯ<sup>6</sup>

ส่วนความหมายหรือนิยามของการรวมอำนาจทางการเมือง พิจารณาที่การให้อำนาจตัดสินใจรวมอยู่ที่รัฐบาลกลาง (central - government level) แม้อำนาจดังกล่าวจะถูกกระจายไปตามหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลกลางก็ตาม<sup>7</sup>

มีข้อสังเกตว่า ความแตกต่างของการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจไม่ได้มีลักษณะเหมือนกับความแตกต่างระหว่างรัฐเดี่ยว และสหพันธรัฐ (federal and unitary state) รัฐเดี่ยว (unitary state) อาจมีลักษณะของการกระจายอำนาจได้ขณะเดียวกัน สหพันธรัฐ (federal state) ก็อาจมีการทำการตัดสินใจแบบรวมอำนาจได้เช่นกัน<sup>8</sup>

อย่างไรก็ตาม จรัส สุวรรณมาลา กล่าวว่า การกระจายอำนาจในโลกที่เป็นจริง เป็นสภาวะเชิงเปรียบเทียบ (relative) มิใช่สภาวะสัมบูรณ์ (absolute) กล่าวคือ องค์การทุกองค์กร หรือสังคมทุกสังคม จะมีการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจอยู่ระดับหนึ่ง ไม่มีองค์การหรือสังคมใด ๆ ที่รวมอำนาจหรือกระจายอำนาจอย่างสัมบูรณ์หรือสุดขั้วเพียงด้านเดียว แต่จะมีสภาวะของการรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจมากหรือน้อยแตกต่างกันเท่านั้น<sup>9</sup>

สำหรับการกระจายอำนาจทางการเมือง (political decentralization) บางตำราเรียกว่า “การกระจายอำนาจทางการเมืองปกครอง” (decentralization) เนื่องจากเกี่ยวกับการที่อำนาจการตัดสินใจในนโยบายถูกกระจายให้หน่วยการปกครองหรือชุมชนระดับล่างมีอำนาจ วินิจฉัยภายในอาณาเขตหรือท้องถิ่นของตน

<sup>6</sup>Ibid., p. 30.

<sup>7</sup>Ibid., p. 30.

<sup>8</sup>Ibid., p. 30.

<sup>9</sup>จรัส สุวรรณมาลา, ปฏิรูประบบการคลังไทย : กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น,

ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองดังกล่าวก็คือ การที่รัฐได้มอบอำนาจในการปกครองบางอย่างให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น จัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อบริการประชาชน, ในกรณีนี้องค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ<sup>10</sup>

เพราะฉะนั้นเมื่อพิจารณาและการทำความเข้าใจต่อความหมายของการกระจายอำนาจนั้น ต้องพิจารณาและเข้าใจว่าการกระจายอำนาจ (decentralization) นี้ เกี่ยวกับการที่หน่วยงานระดับบน หรือรัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจในการตัดสินใจอย่างเป็นอิสระในนโยบายบางประการ โดยเฉพาะที่เป็นกิจการสาธารณะของชุมชนหรือท้องถิ่น แก่หน่วยงานระดับล่างหรือองค์กรปกครองท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาดังกล่าวมีประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจก็คือ การกระจายอำนาจต้องมีขอบเขต ซึ่งก็หมายถึง อำนาจซึ่งถูกกระจายนั้น ได้กำหนดให้ขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ใดที่องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถปฏิบัติได้ ภายในอาณาเขตหนึ่งที่กำหนดชัดเจน กล่าวคือ เป็นการแบ่งอำนาจหน้าที่ และพื้นที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นและรัฐบาลกลาง

โดยทั่วไปการกระจายอำนาจมีอยู่ 2 ความหมายที่สำคัญ ดังนี้<sup>11</sup>

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดทำกิจการ กิจการหรือบริการสาธารณะภายในขอบเขตของแต่ละท้องถิ่น และองค์กรปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว
2. การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง รัฐบาลได้มอบอำนาจให้องค์กรสาธารณะจัดทำบริการหรือกิจการทางสาธารณะบางประเภท โดยให้อิสระในการดำเนินงานตามความเหมาะสมของลักษณะงานนั้น

<sup>10</sup>ประหัต หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2526) หน้า 4.

<sup>11</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

ข้อพิจารณาในความหมายของการกระจายอำนาจทั้ง 2 ข้อ ไม่สามารถแยกพิจารณาออกจากกันได้ชัดเจน เนื่องจาก

ประการแรก เรื่องหน้าที่ (function) การกระจายอำนาจตามอาณาเขตก็ต้องระบุหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่น โดยปกติหน้าที่ซึ่งองค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ชั้นพื้นฐาน แต่กิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการชั้นพื้นฐานบางอย่าง เกินกำลังความสามารถขององค์การปกครองท้องถิ่นจะดำเนินการได้ จึงมีองค์การพิเศษ ที่รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณูปโภค สาธารณูปการชั้นพื้นฐาน สรุป การกระจายอำนาจตามอาณาเขตมีการระบุหน้าที่ในการดำเนินกิจการ ไม่มีองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบใด ที่รับผิดชอบในหน้าที่ทุกด้านที่เกี่ยวข้องการบริการทางสาธารณะ

ประการที่สอง เรื่องของอาณาเขต (boundary) การกระจายอำนาจตามหน้าที่ก็ต้องระบุถึงพื้นที่ในการดำเนินการตามหน้าที่นั้น แม้จะมีการระบุหน้าที่หรือกิจการทางสาธารณะให้ องค์การรูปแบบใดดำเนินการ จำเป็นต้องระบุถึงพื้นที่หรืออาณาเขตในการดำเนินการ

เพราะฉะนั้น เมื่อกล่าวถึงเรื่องของการกระจายอำนาจก็ต้องพิจารณาทั้ง 2 ประการ ไปพร้อมๆ กัน เมื่อพิจารณาเรื่องของการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นต้องพิจารณาว่าองค์การปกครองท้องถิ่นรับผิดชอบท้องถิ่น รับผิดชอบหน้าที่และอาณาเขตเท่าใด

การกระจายอำนาจทางการปกครอง กล่าวโดยสรุปคือ การที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์การอื่น จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในความควบคุมดูแลเท่านั้น<sup>12</sup>

การกระจายอำนาจให้องค์การมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ก่อให้เกิดลักษณะที่เรียกว่า “การปกครองท้องถิ่น” (local government)

<sup>12</sup>ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 1, 2520) หน้า 7-8.

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น (local government)

ดังกล่าวข้างต้นว่า การปกครองท้องถิ่นเกิดจากการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐบาลกลางให้กับท้องถิ่น ลักษณะดังกล่าวมีความหมายหลากหลายประการ ซึ่งสามารถนำมาพิจารณาดังต่อไปนี้

John J. Charke กล่าวว่า “การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ส่วนการปกครองของประเทศหรือรัฐ ซึ่งมีหน้าที่ที่สำคัญรับผิดชอบในการดำเนินเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่น หรือในขอบเขตแห่งใดโดยเฉพาะ และเป็นการสมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นผู้บริหารโดยมีฐานะเป็นรองจากการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง<sup>13</sup>

William A. Robson ในฐานะผู้เชี่ยวชาญในกิจการปกครองท้องถิ่น ได้ให้ความหมายซึ่งมักได้รับการกล่าวอ้างอยู่เสมอ คือ “การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศ ซึ่งมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นจะต้องไม่มีมากจนมีผลกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่ชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และมีองค์การที่จำเป็น (necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั่นเอง<sup>14</sup>

Haris G. Montagu ได้ให้ความหมายว่า “การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่น ได้มีการเลือกตั้งสำหรับผู้มีหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจ ตลอดจนความรับผิดชอบซึ่งสามารถที่จะรับได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการ

---

<sup>13</sup>John J. Clarke, Outline of Local Government of the United Kingdom, (London : Sir Isaac Pitman & Sons, Ltd., 1957 อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : พิมพ์ที่ ห้างหุ้นส่วนจำกัด พาพาส 2539), หน้า 36.

<sup>14</sup>William, A. Robson, Local Government, Encyclopaedia of Social Science, Vol. X. 6 (New York : The Macmillan Co., 1953), p. 574 อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

ปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่ทั้งนี้ การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศอยู่ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตยไป<sup>15</sup>

William V. Holloway กล่าวว่า “การปกครองตนเองของท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาของท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน”<sup>16</sup>

Daniel Wit ได้ให้ความหมายว่า “การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามแนวความคิดที่ว่า ถ้าอำนาจปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมจะเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีองค์การของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์การอันมิใช่เป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน”<sup>17</sup>

ร.ศ. ประหยัด หงษ์ทองคำ สรุปแยกแยะลักษณะหลักการปกครองท้องถิ่นได้ ออกมาดังนี้<sup>18</sup>

<sup>15</sup>Haris G. Montagu, *Comparative Local Government* (Great Britain : William and Son Ltd., 1948), p. 1 อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

<sup>16</sup>William V. Holloway, *State and Local Government in the United State* (New York : Mc. Graw Hill Book Company Inc, 1951) p. 398 อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

<sup>17</sup>Daniel Wit, *A Comparative Survey of Local Government and Administration* (Bangkok : Prachardra Printing Press, 1966) pp. 1-2 อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, *การปกครองท้องถิ่นไทย*, หน้า 10.

<sup>18</sup>ประหยัด หงษ์ทองคำ, *การพัฒนาทางการเมือง โดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น*, หน้า 37-40.

1. การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชน ซึ่งชุมชนแต่ละชุมชน มีลักษณะแตกต่างกันในด้านทรัพยากรธรรมชาติ ความเจริญ จำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ จำนวนรายได้ จึงมีองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ อาทิ องค์การปกครองท้องถิ่นของไทย มีรูปแบบ นครหลวงกรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล

2. การปกครองของชุมชนที่เรียกว่า การปกครองท้องถิ่น องค์การปกครองท้องถิ่น จะต้องมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม หมายความว่า อำนาจอิสระในหน้าที่จะต้องมีในขอบเขตที่เหมาะสม ความเป็นอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการในการดำเนินงาน ทั้งเรื่องความสามารถขององค์การปกครองท้องถิ่นในการดำเนินงาน ความเจริญของท้องถิ่น ความสามารถของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนความใจกว้างของรัฐบาลกลางในการกระจายอำนาจให้องค์การปกครองท้องถิ่น

3. องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) ที่จะดำเนินการปกครองตน หรือการปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

ประการแรก องค์การปกครองท้องถิ่น ต้องสามารถที่จะออกกฎหมายหรือข้อบังคับเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ได้

ประการที่สอง คือสิทธิในการกำหนดงบประมาณของตนเองในการปฏิบัติหน้าที่ในท้องถิ่น สิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่สำคัญที่จะสามารถให้องค์การปกครองท้องถิ่นสามารถแก้ปัญหาและสร้างความเจริญกับท้องถิ่นได้

4. การมีองค์การที่จำเป็น (necessary organization) การปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปจะมีองค์การที่จำเป็น หรือที่สำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่น ซึ่งองค์การดังกล่าวโดยทั่วไปจะแบ่งเป็น 2 ฝ่ายที่สำคัญ คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ในบางประเทศจะมีฝ่ายตุลาการ กล่าวคือจะมีศาลท้องถิ่นด้วย ในแต่ละฝ่ายจะมีหน้าที่ที่สำคัญแตกต่างกันไป สำหรับการปกครองท้องถิ่นอย่างไรก็ตามทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เน้นในประเด็นของการที่จะต้องมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งได้รับเลือกจากประชาชนในท้องถิ่น เข้าไปนั่งอยู่เป็นผู้ปฏิบัติ



5. ประชาชนในท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น หรือการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง โดยที่วิธีการของการมีส่วนร่วมมีหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับความสนใจและความตื่นตัวของประชาชนแต่ละคน รวมทั้งความเสถียรของประชาชนในท้องถิ่นต่อกิจการของท้องถิ่นเอง ทั้งในรูปแบบที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อเข้ามาทำงานในองค์การปกครองท้องถิ่น ในรูปแบบใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนของคนเข้าไปทำงานในองค์การปกครองท้องถิ่น ในรูปแบบติดตามฟังการประชุมของตัวแทน เป็นต้น ความสำคัญของการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของท้องถิ่น ในรูปแบบต่าง ๆ อยู่ตรงที่ว่า องค์การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองตอบตรงต่อความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการของท้องถิ่นอย่างกว้างขวางนั้น ยังเป็นการช่วยส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความเข้าใจมากขึ้นในกลไกการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เกิดความสำนึกในความสำคัญของสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของตน ตลอดจนเกิดความตื่นตัวในการใช้สิทธิทางการเมือง และการเรียนรู้ในความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของส่วนรวม

ยังมีข้อสรุปลักษณะขององค์การปกครองท้องถิ่นที่ชัดเจนและเพิ่มเติม ถึงลักษณะของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น ดังนี้คือ<sup>19</sup>

ประการแรก มีความเป็นอิสระอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลในส่วนกลางน้อยมาก พนักงานท้องถิ่นย่อมอยู่ภายใต้กฎหมาย ข้อบังคับขององค์กรบริหารส่วนบุคคลขององค์การปกครองท้องถิ่น พร้อมทั้งได้รับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การปกครองท้องถิ่นเอง

ประการที่สอง องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ความเป็นเอกเทศจากองค์การของรัฐบาลกลาง มีขอบเขตหรือพื้นที่ในการดำเนินการที่แน่นอน และมีคณะบริหารที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>19</sup>วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, “รายงานผลการวิจัยเรื่อง การจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ในอนาคต : กรณีศึกษาจังหวัดนนทบุรี นครราชสีมา และระนอง”, รายงานการวิจัยเสนอต่อ คณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภาและสถาบันดำรงราชานุภาพ และกระทรวงมหาดไทย, 2537, หน้า 42.

ประการที่สาม องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษี และการหารายได้ด้วยวิธีการดำเนินกิจการทางสาธารณะต่าง ๆ ในท้องถิ่น ตามที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนความสามารถในการจัดทำและจัดสรรงบประมาณของตนเอง

ประการที่สี่ องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการวางนโยบาย และการบริหารงานตามนโยบายที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น ไม่ต้องรับคำสั่งจากองค์การของรัฐบาลกลางทั้งหมดก่อน ถ้าหากองค์การปกครองท้องถิ่นมีเพียงอำนาจในการเสนอแนะหรือให้คำปรึกษา แต่ได้ทำการตัดสินใจหรือปฏิบัติหน้าที่เองแล้ว ก็ไม่ถือว่าองค์การปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระเพียงพอในการปกครองตนเอง

ดังนั้น ความเป็นอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับรัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนด ลักษณะดังกล่าวเด่นชัดมากในประเทศไทย ซึ่งรัฐบาลจะเป็นผู้ออกกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ขึ้น กำหนดทั้งรูปแบบ โครงสร้าง ระเบียบข้อบังคับในการดำเนินการ รายได้ บุคลากร ทั้งองค์การบริหาร ทรต์ พจ ๗๖ คฎ ๕๗- มหานคร สุขาภิบาล เทศบาล เมืองพัทยาและรูปแบบใหม่ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล เพราะฉะนั้น ความเป็นอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ดังกล่าว ในประเทศไทยขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ของรัฐบาลกลางต่อองค์การปกครองท้องถิ่นในเรื่องการกระจายอำนาจ

อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ หลายประการ ทั้งเรื่องของระบบการเมือง วัฒนธรรมทางการเมือง การปกครองและการบริหารของแต่ละประเทศ<sup>20</sup>

### วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจในการปกครอง และการกระจายอำนาจในการปกครองก็เป็นสาระสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นก็เกี่ยวข้องกับการสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตย

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

พิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นที่สามารถสรุปได้ 4 ประการที่สำคัญ คือ

ประการแรก เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษา การปกครองระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน และประชาชนก็ได้เรียนรู้การปกครองตนเอง ดังกล่าวมาแล้วว่าหลักการปกครองท้องถิ่น คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามาดูแลและรับผิดชอบต่อกิจการที่เกี่ยวข้องกับตนเองในท้องถิ่น โดยเฉพาะที่เป็นกิจการที่เป็นสาธารณะ

การที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนสำคัญในการปกครองตนเองดังกล่าว ทำให้ประชาชนมีโอกาสรู้ กระบวนการทางเมืองแบบประชาธิปไตยที่ใกล้ชิดกับตนเอง การเมืองจะเข้ามาใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น ตั้งแต่การเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปบริหารงานในองค์การปกครองท้องถิ่น การเรียกร้องแสดงความต้องการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในทางสาธารณะต่อตัวแทนที่เข้าไปบริหาร นอกจากนี้ นโยบายที่ออกมาย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นตระหนักถึงความสำคัญของการเมืองท้องถิ่น ส่งผลให้ประชาชนมีความสนใจและกระตือรือร้นในการเข้าสู่ระบอบการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น<sup>21</sup>

ประการที่สอง เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองตอบตรงต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง และอย่างมีประสิทธิภาพ เรื่องดังกล่าวนี้สามารถแยกพิจารณาได้ 2 ประเด็น คือ<sup>22</sup>

ประเด็นแรก องค์การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองตอบตรงต่อความต้องการของคนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง กล่าวคือ ท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกันตามลักษณะทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติ ลักษณะทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และอาชีพของประชาชน ฯลฯ ดังนั้น การจะสนองความต้องการที่ตรงและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

<sup>21</sup>ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 13.

<sup>22</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

จำเป็นต้องมีบุคคลที่เป็นผู้รู้ถึงปัญหาและความต้องการของคนในท้องถิ่นเป็นอย่างดี โดยปกติแล้วคนในท้องถิ่นเองก็จะเน้นผู้รู้ถึงความต้องการและปัญหาของท้องถิ่นตนเองได้ดีที่สุด ถ้าหากให้รัฐบาลกลางเข้ามาดูแลจัดการ ย่อมยากที่จะเข้าใจถึงความต้องการและปัญหาของคนในท้องถิ่น

ประการที่สอง เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่น สามารถสนองตรงต่อความต้องการของคนในท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว จะเห็นชัดได้จากการดำเนินกิจการทางสาธารณะในท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากประการแรก คนในท้องถิ่นใกล้ชิดกับเหตุการณ์ของปัญหาและความต้องการ ฉะนั้น จึงสามารถตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ง่าย ประการที่สอง การดำเนินงานโดยรัฐบาลกลางล่าช้าเนื่องจาก ต้องผ่านขั้นตอนตามหน่วยงานของรัฐบาลกลาง ตามลำดับขั้นตอนและต้องผ่านการพิจารณาตามลำดับขั้นตอนดังกล่าว ดังนั้น การแก้ไขปัญหาจึงมักล่าช้าไม่ทันต่อความต้องการของคนในท้องถิ่น

3. เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่น แบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง โดยแต่เดิมนั้นหน้าที่ของรัฐบาลมีไม่มากนัก อาทิ การคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน แต่เมื่อสังคมเจริญและพัฒนาขึ้น หน้าที่ของรัฐบาลก็มีมากขึ้นตามไปด้วย ที่สำคัญก็คือ การพัฒนาให้ชีวิตของประชาชนดีขึ้น ฉะนั้น หน้าที่ของรัฐบาลจึงมีมากขึ้นและซับซ้อนมากขึ้น บางครั้งรัฐบาลไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึง การปกครองสมัยใหม่จึงเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เกิดการปกครองท้องถิ่น โดยให้องค์การปกครองท้องถิ่นเข้ามารับภาระบางประการของรัฐบาลที่เรียกว่าเป็น “รัฐบาลกลางแห่งชาติ” และองค์การปกครองท้องถิ่นดังกล่าว ต้องสามารถดำเนินการต่าง ๆ ในหน้าที่ที่ได้รับผิดชอบอย่างแท้จริง โดยที่ต้องมีงบประมาณ รายได้ และบุคลากรในการทำงานของตนเอง เพื่อความเป็นอิสระในการดำเนินงานของตนเองได้ เมื่อองค์การปกครองท้องถิ่นสามารถรับผิดชอบ ดำเนินการในหน้าที่บางประการได้เองแล้ว รัฐบาลกลางย่อมมีเวลาจะทุ่มเทกับหน้าที่สำคัญ อันเกี่ยวข้องกับประเทศชาติในส่วนรวม ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และการเมือง ต่อไปได้อย่างเต็มที่<sup>23</sup>

4. เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาทางการเมือง สำหรับประเทศด้วยพัฒนาหรือกำลังพัฒนาทั้งหลาย การปกครองท้องถิ่นเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยในทาง

<sup>23</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

การเมืองได้ การพัฒนาดังกล่าว จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดการเรียนรู้และมีความเข้าใจในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย เนื่องจากในการปกครองท้องถิ่นจะมีลักษณะเช่นเดียวการปกครองระดับชาติ โดยส่วนมากแล้วมักจะจำลองโครงสร้างการปกครองของรัฐบาลมาใช้ นอกจากนี้ ยังมีการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ในองค์การปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้เกิดการแข่งขันกันในการเมือง ประชาชนเกิดความตื่นตัวและความสนใจในการเมืองของท้องถิ่น เพราะผลจากการเลือกตั้งจะมีผลกระทบต่อตัวของประชาชนในท้องถิ่นเอง ประชาชนจึงเข้าใจในกติกาและวิถีทางของการเมืองแบบประชาธิปไตยมากขึ้น<sup>24</sup>

เมื่อมีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น องค์การปกครองท้องถิ่นที่ถูกก่อตั้งขึ้น และได้รับอำนาจหน้าที่ซึ่งถูกมอบหมายจากรัฐบาลกลางให้รับผิดชอบเกี่ยวกับท้องถิ่นของตน การมอบอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจในการปกครองอย่างหนึ่งนี้ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวก็คือการจัด “บริการสาธารณะ” คำว่า บริการสาธารณะ ศ.ดร.ประยูร กาญจนกุล ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญกฎหมายปกครองให้ความหมายว่า “กิจการที่อยู่ในความอำนาจหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครอง ที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน”<sup>25</sup>

อำนาจหน้าที่หรือกิจการดังกล่าว จะดำเนินการโดยฝ่ายปกครอง หมายถึง รัฐบาล และหน่วยงานของรัฐบาล ทั้งนี้ รวมถึงองค์การปกครองท้องถิ่นด้วย เพราะถือว่ากิจการต่างๆ ทางสาธารณะอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การปกครองท้องถิ่น ที่จะจัดทำเพื่อสนองต่อความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่น และในการจะกำหนดอำนาจหน้าที่หรือกิจการ ที่เรียกว่า บริการสาธารณะขององค์การปกครองท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>24</sup>ประธาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร : โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2534), หน้า 13.

<sup>25</sup>ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์-มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 103.

### อำนาจหน้าที่และกิจกรรมที่ควรอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การปกครองท้องถิ่น

เมื่อรัฐบาลกระจายอำนาจทางการปกครองให้กับองค์การปกครองท้องถิ่น มองใน  
ด้านหนึ่งก็คือ การที่รัฐบาลได้มอบภาระกิจบางประการ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น

กล่าวโดยทั่วไป งานในหน้าที่ความรับผิดชอบที่ท้องถิ่นควรจะรับไปดำเนินการจะ  
เป็นงานหลักที่เกี่ยวกับชีวิตจิตใจของคนในท้องถิ่นนั้นเป็นสาระสำคัญ เป็นงานที่จะต้องพิจารณา  
ถึงการให้บริการ หรือการที่คนในท้องถิ่นมีประโยชน์ในการจะมีความรู้สึกรักษาและหวงแหน  
ร่วมกัน กล่าวโดยสรุปคือ เป็นงานที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การรักษาทรัพยากรของท้องถิ่น  
และเป็นงานที่ให้บริการเบื้องต้นแก่ประชาชนเป็นสำคัญ หรืออาจอาศัยการพิจารณาการกำหนด  
ภารกิจและบทบาทระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นว่าควรจะรับผิดชอบหน้าที่ใดหรือบทบาทใด<sup>26</sup>

โดยอาศัยหลักการที่ รศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา สรุปได้ดังนี้<sup>27</sup>

- (1) หลักผลประโยชน์ (public interest)
- (2) หลักความรับผิดชอบ (accountability) ในการจัดบริการ
- (3) หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (management efficiency)
- (4) หลักความสามารถของท้องถิ่น (local capability)

โดยจะพิจารณาแต่ละหลักการตามลำดับ ดังนี้

หลักผลประโยชน์สาธารณะ ที่กล่าวถึงนี้ก็คือกิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์  
ภายในท้องถิ่นแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะ ไม่มีผลกระทบทั้งในทางบวกหรือทางลบต่อผู้คนใน

<sup>26</sup>Central Office of Information, Local Government in Britain (London : Her Majesty's  
Stationery Office, 1966), pp. 18-19 อ้างถึงใน ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น,  
หน้า 64.

<sup>27</sup>จรัส สุวรรณมาลา, ปฏิรูประบอบคลังไทย : กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น,  
หน้า 35-40.

ท้องถิ่นอื่น ๆ หรือถ้าเรียกตามภาษาเศรษฐศาสตร์ว่า ไม่มี “ผลล้นออก” (spillover effects) ก็ให้ถือว่าหน้าที่นั้นเป็นของรัฐบาลท้องถิ่น แต่ถ้ากิจกรรมใดเกี่ยวข้องกับคนหลายพื้นที่ กล่าวคือหลายท้องถิ่น ไม่ได้เป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่น ถ้ากระทำแล้วจะมีผลกระทบอย่างกว้างขวาง กิจกรรมดังกล่าวก็ต้องมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับสูงขึ้นไปดำเนินการ เพื่อความสงบเรียบร้อยและความเป็นธรรมในสังคม

หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการต่อสาธารณะ (public accountability) เป็นหลักการที่สนับสนุนหลักการเรื่อง “ผลประโยชน์สาธารณะ” หลักการดังกล่าวมีสาระอยู่ตรงที่ว่า การจัดบริการสาธารณะใดที่ตอบสนองต่อความต้องการของหน่วยชุมชน หรือท้องถิ่นใดควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ เพื่อที่จะสามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้ดีที่สุด เช่น การจัดบริการด้านการศึกษาพื้นฐานในชุมชน การสาธารณสุขและสุขภาพพื้นฐานของชุมชน การส่งเสริมวัฒนธรรม ประเพณีและเอกลักษณ์ของชุมชน การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในชุมชน ฯลฯ เหล่านี้เป็นต้น ภารกิจหรือการบริการสาธารณะเหล่านี้ ควรมอบให้องค์การปกครองท้องถิ่นระดับชุมชนเป็นผู้ดำเนินการ เป็นเจ้าของและจัดการเอง ให้อยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในชุมชนนั้นๆ ส่วนบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องหรือตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนทั่วประเทศทั้งประเทศ หรือในขอบเขตที่กว้างกว่าชุมชน ก็ควรมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับสูงขึ้นไปตามความเหมาะสม

#### หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (management efficiency)

หลักการดังกล่าวหมายความว่า การจัดทำกิจการใด ๆ ควรจะต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้จ่ายเงินจำนวนน้อยที่สุด เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนที่ได้จำนวนมากที่สุดเป็นการดี การบริการสาธารณะที่เรียกว่า “public goods” มีลักษณะพิเศษที่ลักษณะ โครงสร้างต้นทุน และการให้บริการเป็นแบบเฉพาะตัว กล่าวคือ มีต้นทุนคงที่ในสัดส่วนที่สูง มีต้นทุนแปรผันให้บริการต่ำ (ในบางกรณีอาจไม่มีต้นทุนแปรผันเลย) และมีหลายกรณีที่มีต้นทุนแบบพิเศษเช่นนี้เพิ่มขึ้นเป็นช่วงขั้นบันได เป็นต้น ลักษณะดังกล่าว การจัดการบริการสาธารณะบางประเภทจะต้องมีจำนวนผู้ใช้บริการมาก ๆ หรือเป็นชุมชนขนาดใหญ่พอสมควร จึงจะประหยัดต้นทุน ถ้าเป็นชุมชนเล็ก ๆ ก็อาจจะต้องจัดการผลิตบริการร่วมกัน เพื่อให้เกิดความประหยัดและสามารถใช้ประโยชน์จากบริการเหล่านั้นได้เต็มที่ กิจการสาธารณูปโภคบางประเภท เช่น ไฟฟ้า โทรศัพท์ ต้องผลิตให้คน

ทั้งประเทศใช้บริการ จึงจะประหยัดและคุ้มค่ากับการลงทุน ในกรณีเช่นนี้ควรมีหน่วยงานระดับชาติ  
ทำการผลิตและให้บริการแก่ทุกชุมชน

#### หลักความสามารถของท้องถิ่น (local capability)

หลักการดังกล่าวมีความสำคัญทั้งในทางทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น และในหลักการ  
จัดโครงสร้างการบริหารองค์การโดยทั่วไป กล่าวคือ ตามแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น  
ประการหนึ่งที่มีขมปฏิบัติกันมานานาประเทศนั้น ถือว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งหมด  
เป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดเสมอ องค์การปกครองหรือรัฐบาลระดับสูงขึ้นไป  
จะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใด ๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้  
หรือถึงแม้จะดำเนินการได้ก็อาจจะเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่น ๆ หรืออาจเป็นผลเสียหายต่อ  
ประเทศชาติและสังคมโดยรวมเท่านั้น สำหรับทฤษฎีการบริหารนั้นถือว่าการกระจายอำนาจ ซึ่ง  
หมายถึงการแบ่งหน้าที่ แบ่งทรัพยากร แบ่งอำนาจการตัดสินใจให้องค์การระดับล่างจะประสบความสำเร็จ  
ได้ (ในที่นี้หมายถึง การส่งเสริมให้เกิดความคิดริเริ่มให้องค์การระดับล่าง มีความคล่องตัว  
ตอบสนองต่อสถานการณ์ภายนอกและลูกค้าได้อย่างรวดเร็ว) ก็ต่อเมื่อองค์การระดับล่างมี  
ศักยภาพเพียงพอที่จะรับการกระจายอำนาจจากองค์การระดับสูงกว่าเท่านั้น ฉะนั้น การกระจาย  
อำนาจโดยปราศจากความพร้อมขององค์การระดับล่างนั้น ย่อมประสบความสำเร็จ

จากหลักการทั้ง 4 ประการดังกล่าวนี้ ตามที่ รศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา กล่าว สามารถ  
นำมาพิจารณาในการแบ่งภารกิจหรือกิจการในการบริการสาธารณะอย่างใด ให้กับองค์การ  
ปกครองท้องถิ่น เห็นได้ชัดว่า ไม่ว่าจะเป็งานเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่น งานที่เกี่ยวกับ  
การป้องกันเกี่ยวกับความปลอดภัย งานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม งานเกี่ยวกับการพาณิชย์ของ  
ท้องถิ่น และงานเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน จะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นโดยเฉพาะ ไม่มี  
ผลกระทบต่อท้องถิ่นอื่น ๆ และที่สำคัญก็คือ จะต้องคำนึงว่าองค์การปกครองท้องถิ่นมีความ  
สามารถในการดำเนินการกิจกรรมหรือบริการสาธารณะดังกล่าวแค่ไหน สามารถทำให้เกิด  
ประสิทธิภาพในการบริการแค่ไหน คุ้มกับการจัดทำหรือไม่ หากองค์การปกครองท้องถิ่นไม่  
สามารถดำเนินการได้หรือดำเนินการไม่มีประสิทธิภาพหรืออาจจะมีผลกระทบต่อท้องถิ่นอื่น แล้ว  
งานหรือภาระกิจเกี่ยวกับการบริการสาธารณะบางประการ ก็ต้องให้เป็นอำนาจหน้าที่ในความรับผิดชอบ  
ของรัฐบาลกลางหรือระดับสูงขึ้นไป



และอาจสรุปหลักเกณฑ์ในการมอบภาระกิจบางประการให้แก่องค์กรปกครอง  
ท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงการมอบอำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นของอังกฤษและในบาง  
ประเทศ ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการดังนี้

1. งานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวก  
สะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน

งานดังกล่าวเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมในท้องถิ่น หมายถึง งานที่เป็นบริการสิ่ง  
ที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่น เช่น พิพิธภัณฑสถานท้องถิ่น โบราณสถานของ  
ท้องถิ่น ตลอดจนภาวะธรรมชาติและทรัพยากรอื่น ๆ และนอกจากนั้นเป็นงานในหน้าที่เกี่ยวกับการ  
การแก้ปัญหามลพิษ หรือสิ่งแวดล้อมเป็นพิษทั้งหลายนั้นเกิดขึ้นในท้องถิ่น เป็นเรื่องที่  
ท้องถิ่นควรเข้าไปดูแลอย่างแข็ง การกำหนดนโยบายจะจัดการอย่างไรควรที่จะให้คนในท้องถิ่นเข้า  
มามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ยังมีงานเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่  
ของคนในท้องถิ่น กล่าวคือ งานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำถนน สะพานคนเดินข้าม สถานที่พักผ่อน  
หย่อนใจ หรือสวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

2. งานที่เกี่ยวกับการป้องกันเกี่ยวกับความปลอดภัย

บางประเทศอย่างอังกฤษไม่มีลักษณะการปกครองส่วนภูมิภาค (deconcentration)  
ดังนั้น งานที่เกี่ยวกับการป้องกันเกี่ยวกับความปลอดภัย เป็นงานเกี่ยวกับตำรวจของท้องถิ่นที่จะ  
ต้องมีเพื่อดำเนินงานปราบปรามอาชญากรรมในท้องถิ่นในประเทศไทย งานดังกล่าวถือว่าเป็น  
ของรัฐบาลกลางที่จะต้องรับผิดชอบดำเนินการ ไม่ได้มอบหมายให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเข้ารับ  
ผิดชอบ ภารกิจใด งานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันชีวิตและทรัพย์สินของชุมชน เช่น หน่วยรักษา  
ความปลอดภัยเจ้าหน้าที่ดับเพลิง เป็นต้น เป็นสิ่งจำเป็นในการให้บริการในเรื่องความคุ้มครอง  
และการป้องกันภัยอันเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะต้องดำเนินการ

### 3. งานที่เกี่ยวกับบริหารสวัสดิการสังคม

งานดังกล่าวที่เกี่ยวข้องกับการจัดการบริการด้านสาธารณสุข เพื่อบริการประชาชน งานด้านเยาวชน ด้านการจัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา คนพิการ รวมตลอดทั้งด้านกิจกรรมการบันเทิง

งานเกี่ยวกับการบริหารสวัสดิการสังคมเป็นงานที่จำเป็น ยิ่งเป็นงานที่เป็นระบบพื้นฐานของท้องถิ่น เป็นงานที่จะสร้างความสำคัญขององค์การปกครองท้องถิ่นในสายตาประชาชนในท้องถิ่น และจะทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองระดับท้องถิ่นต่อไป

### 4. งานเกี่ยวกับการพาณิชย์ของท้องถิ่น

งานดังกล่าวมีความสำคัญไม่น้อย เพราะเป็นงานบริการประชาชนอย่างหนึ่ง ในกรณีที่ถ้าปล่อยให้เอกชนดำเนินการเอง อาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควร และอีกประการหนึ่งเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องดำเนินการ เช่น การจัดตั้งสถานธนาขุม หรือโรงรับจำนำ การจัดการตลาด การจัดการเดินรถ เป็นต้น ข้อสังเกตคือ ไม่ควรดำเนินการในสิ่งที่ต้องอาศัยทุนสูง หรือดำเนินการในงานที่ต้องอาศัยเทคนิคในการจัดการเฉพาะ เพราะถ้าหากท้องถิ่นดำเนินการเองแล้ว อาจประสบการขาดทุนได้ และการดำเนินการพาณิชย์ก็ต้องไม่มุ่งหวังกำไรจนเกินไป แต่ก็ต้องมีการเรียกผลตอบแทน เพื่อให้ท้องถิ่นมีผลประโยชน์บ้าง เพียงแต่ไม่ได้ดำเนินการแบบธุรกิจ

### 5. งานเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่นและชุมชน

งานพัฒนาท้องถิ่นถือเป็นงานสำคัญที่รัฐบาลกลางมอบให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นดำเนินการ เช่น การจัดระบบผังเมือง การรักษาความสะอาด การจัดระเบียบของชุมชน การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด ตลอดจนส่งเสริมสภาพความเป็นอยู่ต่าง ๆ ของคนในท้องถิ่นให้มีชีวิตที่ดีขึ้น นับว่าการพัฒนานี้ ต้องเป็นการพัฒนาโครงสร้าง ตัวเมืองให้มีความสวยงาม เป็นระเบียบและพัฒนาตัวคนในท้องถิ่นให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

จากหลักเกณฑ์ 5 ประการ ที่เป็นแนวในการพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ที่ควรจะมอบให้กับองค์การปกครองท้องถิ่นดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตาม การพิจารณาหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ ยังไม่เพียงพอจะจัดการมอบอำนาจหน้าที่ในภารกิจบางประการให้กับองค์การปกครองท้องถิ่นได้ เพราะภารกิจที่องค์การปกครองท้องถิ่นจะได้รับมอบไปดำเนินการนั้น เป็นหน้าที่ที่เกี่ยวกับประชาชนจำนวนมาก ไม่ได้เป็นเรื่องเฉพาะบุคคลใด ๆ บุคคลหนึ่ง กล่าวคือ เป็นภารกิจที่เรียกว่า “บริการสาธารณะ” ซึ่งเป็นภารกิจสำคัญที่องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบ

#### ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์การปกครองท้องถิ่น

บุคคลหรือบุคลากรในองค์การปกครองท้องถิ่น ถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการบริหารงานให้องค์การปกครองท้องถิ่นประสบความสำเร็จ

ในองค์การปกครองท้องถิ่นจะมีบุคคลหรือบุคลากรอยู่ 2 ประเภท คือ

1. ประเภทฝ่ายการเมือง คือ ประเภทที่ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติและบริหาร ซึ่งจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย โดยส่วนใหญ่แล้วมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น
2. ประเภทที่เป็นพนักงานประจำของท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานของท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นผู้ปฏิบัติงานตามนโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดลงมา

สำหรับฝ่ายการเมืองนั้นถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งประชาชนจะเลือกเข้าไปบริหารองค์การปกครองท้องถิ่นให้สนองต่อความต้องการและแก้ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น ลักษณะเช่นนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง<sup>28</sup>

บุคลากรทั้งที่เป็นด้านการเมืองและเป็นพนักงานประจำนี้ ถือเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานขององค์การปกครองท้องถิ่น เพราะมีความสามารถหรือมีศักยภาพก็จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่น

<sup>28</sup>ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, หน้า 71.

## ระบบการบริหารงานบุคคลในองค์การปกครองท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ

สหประชาชาติได้ประมวลผลการประชุมเกี่ยวกับระบบการบริหารงานบุคคล ของ องค์การปกครองท้องถิ่นซึ่งได้จัดให้มีขึ้น ณ กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งจากการประชุม ในครั้งนี้ สหประชาชาติได้เสนอแนะระบบการบริหารบุคคลองค์การปกครองท้องถิ่น ดังนี้<sup>29</sup>

1. ระบบการบริหารงานบุคคล ที่รัฐบาลกำหนดหลักการและควบคุมในระบบคณะกรรมการ (the unified local government personnel)

ระบบดังกล่าว รัฐบาลกลางสงวนอำนาจในการควบคุมระบบบริหารงานบุคคลของ องค์การปกครองท้องถิ่นอยู่ โดยรัฐบาลจะตั้งคณะกรรมการในการบริหารงานบุคคล เพื่อดำเนิน การควบคุมระบบการบริหารงานบุคคลขององค์การปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ประเทศซึ่งใช้ระบบนี้ เช่น ศรีลังกา อินเดีย จาไมกา และประเทศไทย เป็นต้น

2. ระบบบริหารงานบุคคลโดยรวมเอาระบบข้าราชการของรัฐกับพนักงานท้องถิ่นเป็น อันหนึ่งอันเดียวกัน (the integrated national and local government personnel system)

ระบบการบริหารงานบุคคลในลักษณะเช่นนี้ เป็นการจัดระบบข้าราชการของรัฐ หรือข้าราชการกับพนักงานประจำของท้องถิ่น เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน กล่าวคือ เป็นข้าราชการ เหมือนกันและใช้ระบบเดียวกันในการบรรจุเข้าทำงาน ในการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งในระบบ อัตราเงินเดือน และตลอดจนระบบสวัสดิการ ระบบดังกล่าวนี้ ใช้กันมากในประเทศโมร็อกโค เนปาล เป็นต้น

3. ระบบการบริหารงานบุคคลโดยวิธีกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ให้สิทธิแต่ละ องค์การปกครองท้องถิ่นดำเนินการเอง (the separated local government personnel system)

<sup>29</sup>United Nations, Local Government Personnel System (New York : United Nations Publication, 1966), pp. 7-8 อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 80-84.

ระบบนี้จะให้อำนาจหน้าที่แก่แต่ละองค์การปกครองท้องถิ่น ดำเนินการบริหารงานบุคคลของตนเองอย่างเป็นอิสระ ตัวอย่างในฝรั่งเศส พนักงานของท้องถิ่นแต่ละ communes กระทรวงมหาดไทยจะวางหลักเกณฑ์กว้าง ๆ เฉพาะตำแหน่งสำคัญ ๆ (key officials) เท่านั้น แล้วแต่ละ communes มีอำนาจไปกำหนดคุณสมบัติของพนักงานท้องถิ่นอื่น ๆ วิธีการสรรหา ควบคุมบรรจุแต่งตั้งตลอดจนเงื่อนไขอื่น ๆ ที่จำเป็นของตนเอง ในสหรัฐอเมริกา การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นก็มีความเป็นอิสระแต่ละองค์การปกครองท้องถิ่นมีธรรมนูญ (charters) ที่ให้อำนาจแก่องค์การปกครองท้องถิ่นจัดการการบริหารงานบุคคลเอง สำหรับอังกฤษ แต่ละองค์การปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานบุคคล แต่อังกฤษมีสมาคมข้าราชการและพนักงานท้องถิ่นที่ได้เป็นผู้ควบคุมมาตรฐานวิชาชีพ หรือวางหลักเกณฑ์ร่วมกัน

ระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นทั้ง 3 แบบ เป็นระบบการบริหารพนักงานประจำ ฝ่ายด้านการเมืองดังกล่าวไปแล้วว่า โดยส่วนใหญ่ตามหลักการปกครองท้องถิ่นแล้ว ต้องเป็นบุคคลที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเข้ามาเป็นผู้กำหนดนโยบาย ให้สนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

ในเรื่องของเงิน หมายความว่า รายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในองค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อดำเนินงานด้านการเงิน และเรื่องดังกล่าวเรียกว่า “การคลังขององค์การปกครองท้องถิ่น”

#### การคลังขององค์การปกครองท้องถิ่น

เมื่อองค์การปกครองท้องถิ่นได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลาง ให้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดทำ “บริการสาธารณะ” บางประการ ปัจจัยที่จำเป็นอันขาดไม่ได้คือ “งบประมาณ” (budget) เพื่อใช้มาดำเนินการซึ่งงบประมาณก็คือ เงิน ที่จะต้องใช้ในการทำงาน ตามหลักการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลกลางจะต้องกระจายอำนาจแก่องค์การปกครองท้องถิ่นในด้านการคลัง เช่น อำนาจในการจัดหารายได้ หรืออำนาจในจัดทำงบประมาณของตนเอง<sup>30</sup>

<sup>30</sup>William V. Holloway, State and Local Government in the United States.

(New York : McGraw-Hill Book Company, Inc, 1961) p. 398 อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 85.

ตามหลักการแล้ว องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการบริหารงานคลังของตนเอง เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่น สามารถทำงานสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

การบริหารงานคลัง (financial administration) มีความหมายคือ เรื่องที่เกี่ยวกับการจัดหารายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อวัสดุและการว่าจ้าง การบัญชีและการตรวจบัญชี<sup>31</sup>

อีกทางหนึ่ง รายได้ขององค์การปกครองท้องถิ่น อาจพิจารณาได้ดังต่อไปนี้<sup>32</sup>

(1) รายได้จากภาษีอากร (local taxes)

ก. รายได้ที่สำคัญมี 2 ประเภท คือ ภาษีท้องถิ่น (local taxes) และภาษีที่ได้รับเพิ่มเติมเปอร์เซ็นต์เข้ากับภาษีของรัฐ (additional percentage on other taxes)

ข. ภาษีทางอ้อม (indirect taxes)

ค. ภาษีมหรสพ (entertainment taxes)

ง. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (real estate taxes)

จ. ภาษีที่เก็บจากมาตรฐานการครองชีพของประชาชนเป็นหลัก

(2) การประกอบการเชิงพาณิชย์ของท้องถิ่น (local government enterprise)

การพาณิชย์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ก็คือกิจกรรมซึ่งท้องถิ่นดำเนินการในเชิงการค้าเพื่อหาประโยชน์และกิจการเหล่านั้นก็ควรเป็นกิจการที่ท้องถิ่นจะได้จัดขึ้น เพื่อ

<sup>31</sup>Jesse Bunkhead, Government Budgeting (New York : John Wiley & Inc., 1965) p.9  
อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 85.

<sup>32</sup>สะอาด ปาษะนันท์, "รายได้ท้องถิ่น," นิตยสารท้องถิ่น 15 : 7 (กรกฎาคม 2518) : 2-4 อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 87-88.

บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นสำคัญ และทั้งนี้ จะเป็นรายได้ให้กับท้องถิ่นเองด้วย เช่น การประปา ไฟฟ้า แก๊สและการขนส่ง ตลอดจนการจัดตั้งสถานธนาภิบาล การตลาด การสร้าง ทำเนียบเรือ ที่จอดรถ เป็นต้น

(3) รายได้จากทรัพย์สิน (local government properties)

รายได้ประเภทนี้ได้แก่ ที่ดินหรือทรัพย์สินของท้องถิ่น ซึ่งอาจเก็บได้จากผลประโยชน์ค่าเช่าต่าง ๆ เช่น ค่าเช่าที่ดิน อาคารสถานที่ต่าง ๆ

(4) เงินอุดหนุนและเงินปันส่วน (grant & contribution)

รัฐบาลกลางจะให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ในรูปแบบเฉพาะกิจการ (specific grant) หรือ เงินอุดหนุน โดยทั่วไป (general grant) แล้วแต่กรณีไป

(5) เงินกู้ (loan)

โดยกู้จากหน่วยงานอื่น ซึ่งอาจกู้จากกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ตลอดจนกู้จากแหล่งทุนทรัพย์อื่น ๆ ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ควบคุมโดยการอนุมัติให้กู้

จากการกล่าวถึงลักษณะของที่มารายได้ทั้งหมดนั้น ลักษณะ โดยทั่วไปก็จะเป็นดังกล่าวไปแล้ว จะแตกต่างกัน ในประเภทที่องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถจัดหามา และอัตราที่แตกต่างกันไป ตามแต่ที่รัฐบาลกลางจะอนุญาตให้ท้องถิ่นจัดเก็บ

ในการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐบาลกลางแก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ในระดับเริ่มแรก เงินอุดหนุนถือว่ามีความจำเป็นในการดำเนินการขององค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างมาก จึงขอกกล่าวถึงรายละเอียดเกี่ยวกับเงินอุดหนุน ดังต่อไปนี้

### โดยปกติทั่วไปแล้ว แบ่งเงินอุดหนุนเป็น 3 ประเภท

(1) เงินอุดหนุนทั่วไป (general grants) เป็นเงินที่รัฐบาลให้กับองค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดยจะให้กับองค์การปกครองท้องถิ่นที่มีรายได้น้อย<sup>33</sup> เงินอุดหนุนส่วนใหญ่นิยมใช้สูตรการคำนวณ เป็นหลัก เช่น ใช้จำนวนประชากรพื้นที่ ฯลฯ เป็นฐานในการจัดสรร อย่างไรก็ตาม เงินอุดหนุนประเภทนี้ รัฐบาลหรือผู้ให้เงินอุดหนุนไม่ค่อยนิยมให้มากนัก เพราะไม่สามารถควบคุมทิศทางหรือผลการบริหารใด ๆ ได้ ประเทศที่เคยให้เงินอุดหนุนประเภทนี้ อาทิ ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐเยอรมัน เป็นต้น หันไปใช้เงินอุดหนุนประเภทอื่น ๆ มากขึ้น<sup>34</sup>

(2) เงินอุดหนุนเป็นก้อน (block grants) หมายถึง เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่หน่วยงานรับเงิน โดยมีเงื่อนไขว่าหน่วยงานรับจัดสรรเงิน จะต้องใช้จ่ายเงินสำหรับวัตถุประสงค์ (แผนงานหลัก) อย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมีเป้าหมายดำเนินการชัดเจน แต่เปิดโอกาสให้หน่วยรับจัดเงินสามารถใช้ดุลยพินิจ ในการบริหารเงินงบประมาณได้อย่างเต็มที่ (คือนำเงินไปซื้อหรือจ้างเหมาบริการ ฯลฯ อย่างไรก็ได้) รัฐบาลซึ่งเป็นหน่วยจัดสรรเงินจัดทำการประเมินผลการดำเนินงาน (performance audit) เพื่อให้แน่ใจว่าหน่วยรับจัดสรรเงิน ได้ใช้เงินตามวัตถุประสงค์และบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้<sup>35</sup>

หมายความว่า รัฐบาลกลางจะให้เงินอุดหนุนแก่องค์การปกครองท้องถิ่น โดยจะให้เป็นก้อนไปดำเนินการเอง โดยที่รัฐบาลจะกำหนดเป้าหมาย ประเภทการใช้จ่ายเงิน ให้เป็นกรอบแก่องค์การปกครองท้องถิ่น ในการใช้เป็นแนวในการดำเนินการ ซึ่งก็จะมีการตรวจสอบตามเป้าหมาย โดยรัฐบาลกลางภายหลัง

<sup>33</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 89

<sup>34</sup> จรัส สุวรรณมาลา, ปฏิรูประบบการคลังไทย : กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น, หน้า 56.

<sup>35</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.



(3) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจการ (specific grants) เงินอุดหนุนประเภทนี้ รัฐบาลได้จัดสรรให้กับองค์การปกครองท้องถิ่นเพื่อปฏิบัติงานในเรื่องหนึ่งเรื่องใด โดยเฉพาะ เช่น การบริหารการเดินรถ การจัดการอาคารสงเคราะห์ เป็นต้น<sup>36</sup>

เงินอุดหนุนเฉพาะกิจการ บางทีก็เรียกว่า categorical หรือ project grants กล่าวคือเป็นเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้องค์การปกครองท้องถิ่น โดยมีเงื่อนไขเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และวิธีการใช้จ่ายเงินไว้แน่นอนตายตัวและชัดเจน องค์การปกครองท้องถิ่นไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการใช้จ่ายเงินได้มากนัก<sup>37</sup> กล่าวคือ เงินอุดหนุนประเภทนี้ รัฐบาลกลางจะกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และการใช้เงินขององค์การปกครองท้องถิ่น อย่างชัดเจน

โดยทั่วไปกิจกรรมที่นิยมให้เงินอุดหนุนลักษณะนี้ มักเป็นโครงการการลงทุนซึ่งมักเกิดขึ้นเป็นครั้งคราว มิใช่กิจกรรมประเภทดำเนินการต่อเนื่อง การจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ มักนิยมใช้วิธีพิจารณาอนุมัติรายการใช้จ่าย (expenditure category / item appropriation) หรืออาจพิจารณาอนุมัติข้อเสนอ (โครงการลงทุน) เป็นรายโครงการ<sup>38</sup>

นอกจากนี้แล้ว การจัดการหรือการบริหาร ซึ่งมีความสำคัญไม่น้อยในการบริหารงานให้ประสบความสำเร็จ ถ้าหากผู้บริหารหรือบุคลากรฝ่ายการเมืองที่เป็นฝ่ายกำหนดนโยบายมีความเข้าใจในหลักการบริหารงาน และหลักการปกครองท้องถิ่นแล้ว ก็ย่อมทำให้การดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่นประสบผลสำเร็จ

สำหรับประเทศไทย การปกครองท้องถิ่นกำลังเป็นประเด็นสำคัญในการพิจารณาถกเถียงกัน ประเด็นปัญหาที่พบในการพิจารณาก็คือ ความไม่มีความสามารถพอขององค์การปกครอง

<sup>36</sup>D.N. Chester, *Central and Local Government* (London : Macmillan & Co., Ltd.) 1951} p. 151 อ้างถึงใน ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, หน้า 90.

<sup>37</sup>จรัส สุวรรณมาลา, ปฏิรูประบบการคลังไทย : กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น, หน้า 57.

<sup>38</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

ท้องถิ่นในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน ซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยกว้างขวาง โดยนักวิชาการ นักปฏิบัติ และประชาชนว่า การปกครองท้องถิ่นของไทย ประสบปัญหาและอุปสรรคมากมาย หลายด้าน จนไม่สามารถบริการแก่ประชาชนได้เกิดผลดี<sup>39</sup>

ในการกระจายอำนาจจะให้เกิดผลดีนั้น จะต้องมีความพร้อมดังต่อไปนี้<sup>40</sup>

1. ความพร้อมในด้านการเงินการคลัง ถือเป็นปัจจัยสำคัญ และก็มีความสำคัญ ในการบริหารงานด้วย ด้วยเหตุที่ว่าองค์กรใดจะปฏิบัติงานให้ประสบความสำเร็จได้ ต้องมีงบประมาณการเงินที่ดี ฉะนั้น หากองค์กรปกครองท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จและมีประสิทธิภาพ ก็ต้องมีความพร้อมในด้านการเงินการคลัง

2. ความพร้อมในทางการเมืองของประชาชน กล่าวคือ ประชาชนจะต้องมีความเข้าใจ ในหลักการของการปกครองท้องถิ่นและหลักการปกครองตนเอง เพราะการที่ประชาชนมีความเข้าใจ หลักการดังกล่าว ประชาชนก็จะรู้จักแสดงสิทธิและรู้จักหน้าที่ของตนเอง เกิดความรับผิดชอบ ในกิจการท้องถิ่นของตนเอง อาทิ การไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยความสำนึกทางการเมือง ตามระบอบ ประชาธิปไตย นอกจากนี้ การดำเนินกิจการทางสาธารณะก็จะได้รับการสนับสนุนจากประชาชน ในท้องถิ่นได้ เพราะความรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในท้องถิ่น หากประชาชนในท้องถิ่น ไม่มีความพร้อม การสนับสนุนต่อการปกครองท้องถิ่นก็จะลดน้อยลง นำมาซึ่งความล้มเหลว ในการปกครองท้องถิ่นได้ หากไม่ได้รับการสนับสนุนและความร่วมมือ และยังจะเกิดการแตก ความสามัคคีได้อีกด้วย

3. ความพร้อมหรือความสามารถของประชาชน ในการบริหารกิจการในหน้าที่ เป็น ประการที่สำคัญมากเพราะถ้าประชาชนที่เข้ามาบริหารองค์การปกครองท้องถิ่น มีความพร้อม หรือความสามารถ การดำเนินการบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นตามหน้าที่ ซึ่งได้รับ มอบหมายก็จะมีประสิทธิภาพ เพราะการที่ประชาชนในท้องถิ่นมีความพร้อมและความสามารถที่จะ ทำการบริหารงานองค์การปกครองท้องถิ่นได้แล้ว ก็ไม่ต้องพึ่งพาข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของ รัฐในการบริหารงาน

<sup>39</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, การพัฒนาทางการเมือง โดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น, หน้า 49.

<sup>40</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 47-49.

นอกจากปัจจัยด้านความพร้อมทั้ง 3 ด้านดังกล่าวไปแล้ว จะมีผลต่อการกระจายอำนาจในการปกครองในท้องถิ่นให้ประสบความสำเร็จ ในการดำเนินการทำหน้าที่สนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ในด้านการบริการสาธารณะ ตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายแล้ว ยังมีอีกปัจจัยหนึ่งคือความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น

ความเป็นอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่น มีความสำคัญในแง่ที่ให้อำนาจในการดำเนินการปกครองตนเองได้อย่างมีอิสระ กล่าวคือ มีอิสระในการเลือกการดำเนินนโยบาย ด้านสาธารณะต่าง ๆ ในท้องถิ่น อีกทั้งเป็นการให้ประชาชนในท้องถิ่นที่เข้ามาในองค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจ ไม่ต้องพึ่งพาคัดสินใจของรัฐบาลกลาง ซึ่งอาจไม่ตรงต่อความต้องการและล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ เพราะต้องผ่านขั้นตอนมาก

การถูกจำกัดในอำนาจขององค์การปกครองท้องถิ่น จะสะท้อนได้จากกฎหมายที่รัฐบาลกลางเป็นผู้ที่ถือสิทธิอำนาจในการตราและบังคับใช้กฎหมายกับองค์การปกครองท้องถิ่น

รศ.ประหยัด หงษ์ทองคำ ให้ความเห็นเกี่ยวกับบทบาทของกฎหมายต่อองค์การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย รัฐบาลกลางเป็นฝ่ายที่มีอำนาจแต่ฝ่ายเดียวในการตรากฎหมาย การตีความให้เป็นประโยชน์ของรัฐบาลกลาง นอกจากนี้ รัฐบาลหรือข้าราชการของรัฐบาลพยายามจะบังคับใช้กฎหมายตามตัวหนังสืออย่างเคร่งครัด ไม่สู้จะคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย และประโยชน์ด้านการปกครองแต่ประการใด<sup>41</sup>

การบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาลกลางต่อองค์การปกครองท้องถิ่น มีผลต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานขององค์การปกครองท้องถิ่น เป็นการกำหนดแนวทางการทำงานขององค์การปกครองท้องถิ่น และมีส่วนกำหนดปัจจัยที่มีผลต่อด้านการทำงานขององค์การปกครองท้องถิ่น อาทิ เรื่อง การควบคุมด้านบุคคล การเงิน การปฏิบัติงาน เป็นต้น

<sup>41</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

ลักษณะของกฎหมายที่รัฐบาลกลางออกมาเกี่ยวข้องกับองค์การปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีผลต่อการปฏิบัติงาน อาจแบ่งแยกได้ดังต่อไปนี้<sup>42</sup>

1. กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อควบคุมด้านการปกครองและตัวบุคคล
2. กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อควบคุมในด้านการเงิน
3. กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อควบคุมในด้านให้อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ตรวจสอบดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่องค์การปกครองท้องถิ่น

โดยหลักการแล้ว การที่รัฐบาลถือสิทธิอำนาจในการตรากฎหมายให้กับองค์การปกครองท้องถิ่นก็เพราะการปกครองท้องถิ่นเกิดจากการกระจายอำนาจจากรัฐบาลให้กับท้องถิ่น ฉะนั้น รัฐบาลจึงมีสิทธิตรงนี้อยู่ โดยเฉพาะประเทศไทย

กฎหมายที่รัฐบาลกลางตราออกมาเพื่อควบคุมลักษณะทั้ง 3 ข้อ ดังกล่าวมานั้น ก็ต้องมีลักษณะควบคุมเพื่อความจำเป็นและเพื่อประโยชน์แก่ท้องถิ่นเท่านั้น ดังนั้น ลักษณะการควบคุมที่เหมาะสมจะต้องมีลักษณะดังนี้<sup>43</sup>

1. เพื่อป้องกันความผิดพลาด
2. เพื่อที่จะดูว่า องค์การปกครองท้องถิ่นได้ให้บริการที่จำเป็นแก่ประชาชนในท้องถิ่น
3. เพื่อที่จะดูว่าบริการที่จัดทำนั้นถึงขนาดมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้
4. เพื่อส่งเสริมให้การบริการมีมาตรฐานสูงขึ้น

<sup>42</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 57

<sup>43</sup>วิญญู อังคนารักษ์, “แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น,” ในเอกสารประกอบความรู้การประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 13 ในจังหวัดเชียงใหม่ (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2515), หน้า 84 อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539), หน้า 45.

อย่างไรก็ตาม ก็มีข้อสังเกตหลายประการ ดัง รศ.ประหยัด หงษ์ทองคำ ต่อไปนี้<sup>44</sup>

1. รัฐบาลกลางพยายามจะตรากฎหมาย ระเบียบข้อบังคับเพื่อควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมตลอดจนการบริหารกิจการต่าง ๆ ของท้องถิ่น ดูเสมือนไม่ได้แยกออกจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคทั้ง ๆ ที่การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง

2. รัฐบาลได้ให้อำนาจแก่ข้าราชการของรัฐบาล ในการควบคุมการปฏิบัติงานขององค์การปกครองท้องถิ่นตลอดเวลา อาทิ ให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น อาทิ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจในการยกฐานะท้องถิ่นใดขึ้น เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบใดก็ได้ตามหลักเกณฑ์ และยังมีอำนาจให้คณะเทศมนตรีของเทศบาล พ้นจากตำแหน่งในกรณีมีความผิด ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราว และการลงนามเพื่อประกาศใช้กฎหมายต่าง ๆ ที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น นอกจากนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจเพิกถอนมติของสภาจังหวัด ซึ่งมีไว้ข้อบัญญัติจังหวัด เมื่อเห็นว่ามตินั้นเป็นการเมืองแห่งรัฐ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย นอกจากนี้ก็ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการของรัฐ ในการควบคุมดูแลองค์การปกครองท้องถิ่น

3. ในกรณีมีปัญหาทางกฎหมาย เป็นหน้าที่ของข้าราชการของรัฐบาลกลางในการตีความ

4. ในกรณีมีปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องหารือ หรือขอคำวินิจฉัยชี้ขาดจากทางฝ่ายรัฐบาล

5. การบริหารงานบุคคล กฎหมายก็บัญญัติให้ข้าราชการของรัฐบาลกลางเป็นกรรมการบริหารงานบุคคล กล่าวคือ องค์การปกครองท้องถิ่นไม่ได้มีองค์การในการบริหารงานบุคคลของตนเอง แต่จะถูกจัดตั้งโดยรัฐบาลกลาง

6. การที่กฎหมายแต่งตั้งข้าราชการของรัฐบาลกลางไปดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ในองค์การปกครองท้องถิ่น อาทิ กฎหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ไปดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าฝ่าย

<sup>44</sup>ประหยัด หงษ์ทองคำ, การพัฒนาทางการเมือง โดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น, หน้า 58-60.

บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การแต่งตั้งให้มี นายอำเภอ ปลัดอำเภอ การจัดการอยู่ในคณะกรรมการสุขภาพ ซึ่งนอกจากจะเป็นการขัดต่อหลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นแล้ว ยังทำให้การทำงานขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น ไม่สามารถดำเนินงานได้เต็มที่ เพราะข้าราชการของส่วนกลาง ต้องรับผิดชอบงานทั้งของส่วนกลางและของท้องถิ่น

ปัจจัยด้านต่าง ๆ ดังกล่าวมา มีอิทธิพลต่อความสามารถขององค์การปกครองท้องถิ่นในการสนองตอบต่อความต้องการในบริการสาธารณะ ที่องค์การปกครองท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจหน้าที่จากรัฐบาลกลาง

แนวความคิดดังกล่าวมา เพื่อจะนำมาใช้เข้าใจต่อองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นของไทย ซึ่งเพิ่งกำเนิดขึ้นมา ว่ามีศักยภาพและความสามารถจะสนองตอบต่อความต้องการและการแก้ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น ปัจจัยดังกล่าวมาจะใช้ในการพิจารณา ลักษณะขององค์การบริหารส่วนตำบลในระยะเริ่มแรกนี้.



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย