

การกระจายอำนาจการปกครอง* REGIME DECENTRALIZATION

สุทธินันท์ สุวรรณวิจิตร

Suthinan Suwunwijitr

บุญเรือง เตชะวิวัฒน์กุล

Boonreang Tasawiwatkul

นักวิชาการอิสระ

Independent Scholar, Thailand

E-mail: suththinantoon12@gmail.com

บทคัดย่อ

การกระจายอำนาจเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองและการบริหารเป็นเป้าหมายสำคัญของรัฐในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง เป็นแนวคิดที่มีพลวัต การที่รัฐบาลกลางได้ถ่ายโอนอำนาจและกลไกในรูปแบบต่าง ๆ ไปสู่ท้องถิ่นในรูปแบบการปกครองของรัฐ เพื่อลดสถานะการรวมศูนย์อำนาจและกระจายการจัดบริการสาธารณะให้ทั่วถึง และครอบคลุมรวมถึงกระจายอำนาจการบริหารและการตัดสินใจให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ประชากรของตนเอง เป็นการส่งเสริมบทบาทภาคประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเลือกบนความอิสระในการตัดสินใจและบริหารท้องถิ่น ในการดูแลปกครองตนเอง เพื่อสร้างความตระหนักในทางการเมือง ความเป็นพลเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครองและเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมภายใต้หลักการปกครองตนเองในการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจภายในรัฐชาติสมัยใหม่มีส่วนสำคัญต่อการแก้ไขข้อจำกัดในมิติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการรวมศูนย์อำนาจ ลักษณะขององค์กรแบบระบบราชการที่ใหญ่โต ไม่สามารถขับเคลื่อนการพัฒนาและบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชนภายในประเทศได้ อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ จนเกิดความจำเป็นในการกระจายอำนาจในทางการเมือง การปกครองให้อยู่ในมือขององค์กรหรือสถาบันที่อยู่นอกศูนย์กลางออกไปบนพื้นฐานความจำเป็น ความต้องการ และสภาพปัญหาในแต่ละท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับท้องถิ่นผ่านการกระจายอำนาจจากรัฐบาลที่อยู่นอกศูนย์กลางย่อมส่งผลให้เกิดข้อดีและข้อเสีย

* Received 27 March 2021; Revised 5 April 2021; Accepted 15 April 2021



คำสำคัญ: กระจายอำนาจ, อำนาจอิสระ, บริการสาธารณะ, การปกครองตนเอง

Abstract

Decentralization is a political and administrative, it is the main goal of the state to centralize the local autonomy. phenomenon as a dynamic concept in which the central government transfers various forms of powers and mechanisms locally in a form of state government. To reduce the state of centralization and diversification of the provision of public services, as well as to decentralize administrative and decision - making to the local government, a statutory body with its own population area. It promotes the role of the public sector, having the power to make decisions based on the independence of decision - making and the local administration in self - government to raise political awareness Citizenship and political participation of the people in the spirit of democratic governance. By adhering to the principle of decentralization and in accordance with democratic principles in which people participate under the principle of self - government in both economic development Local society and politics. However, decentralization within modern national states is essential to addressing the dimensional constraints arising from centralization. Characteristics of a large bureaucratic organization Inability to propel development and public services to respond quickly and efficiently to the needs and expectations of the people of the country. Until the need for political power distribution Governance is in the hands of an out - of - center organization or institution. On the basis of needs, needs and local problems to strengthen localities through decentralized government decentralization poses advantages and disadvantages.

Keywords: Decentralization, Autonomy, Public Service, Local - Self Government

บทนำ

หลายประเทศทั่วโลกยอมรับแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจซึ่งเป็นผลมาจากความล้มเหลวของรัฐบาลในการจัดบริการสาธารณะที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นเนื่องจากแต่ละพื้นที่มีลักษณะของปัญหา ผลประโยชน์และความต้องการที่หลากหลาย โครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่รวมศูนย์ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการจัดทำสาธารณะ (สุนทรชัย ชอบยศ, 2561) ประเทศไทยเรานั้นได้ใช้ระบบบริหารราชการแผ่นดิน



แบบรวมศูนย์มาเป็นเวลานาน แม้จะมีการทดลองใช้ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นระยะ ๆ แต่ไม่ก้าวหน้านักในช่วงก่อนปี 2540 และถูกปรับเปลี่ยนไปมาระหว่างการพัฒนาเมืองศูนย์กลางในภูมิภาค การพัฒนาชนบทเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (ตระกูล มีชัย, 2537); (วิระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2561) ดังนั้น การทำความเข้าใจในบริบทและพัฒนาการของการกระจายอำนาจเพื่อให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยโดยประชาชนมีส่วนร่วมการปกครองตนเองในการพัฒนา ทั้งทาง เศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในพื้นที่จึงมีความสำคัญ และสมควรอย่างยิ่ง

การกระจายอำนาจ

นับตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษที่ 1990 การปกครองระดับท้องถิ่นสามารถบริหาร การพัฒนาด้านการบริหาร การคลังและการเมืองอย่างมีอิสระตามแนวคิดการกระจายอำนาจ หลายประเทศทั่วโลกยอมรับแนวคิดด้านการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งเป็นผลมาจากความล้มเหลวของรัฐบาลกลาง ในการบริหารจัดการสาธารณะโดยมี การบริการ สาธารณะที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของแต่ละพื้นที่ ที่มีลักษณะปัญหา ผลประโยชน์และความต้องการที่หลากหลาย โครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่รวมศูนย์ ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการจัดทำบริการสาธารณะ จึงมีมุมมองแนวความคิดที่จะทำให้ การดำเนินงานของรัฐบาลมีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองต่อประชาชนได้มากยิ่งขึ้น

การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง (Local Self - Government) มีรากฐาน มาจากแนวคิดหรือหลักการ การกระจายอำนาจการปกครอง จากการยินยอมของรัฐบาลกลาง หรือการบริหารราชการส่วนกลางยินยอมกระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้กับท้องถิ่น ในด้านต่าง ๆ โดยให้ท้องถิ่นมีหน่วยงานต่าง ๆ เป็นของตนเอง ทำหน้าที่ในการบริหารงาน หรือดำเนินงานในหน้าที่ความรับผิดชอบ (Brian, C. S., 1985) ซึ่งการกระจายอำนาจแบ่งเป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ 1) การกระจายอำนาจตามพื้นที่ (Spatial Decentralization) หรือที่รู้จักกัน โดยทั่วไป คือ นโยบายภูมิภาค (Regional Policy) ที่เป็นกระบวนการเปิดโอกาสให้มีการแพร่ ขยายการจัดการที่รวมศูนย์ส่วนกลาง ไปสู่ระดับภูมิภาคหรือพื้นที่ตามจำนวนประชากรในเขตเมือง หรือ กิจกรรมที่ขยายไปในหน้าที่ระดับภูมิภาค โดยมีเงื่อนไขของการแพร่ขยายการทำหน้าที่ระดับ ภูมิภาคดังกล่าว จะทำให้ประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะมีประสิทธิภาพแก่ประชาชน ในภูมิภาคได้ดีกว่า จากการรวมศูนย์การให้บริการสาธารณะ (Rondinelli, D. A. & McCullough, J. S., 1989) 2) การกระจายอำนาจการบริหาร (Administrative Decentralization) เป็น กระบวนการถ่ายโอนการบริหาร การวางแผน การจัดการรวมทั้งการจัดการทรัพยากรของ ส่วนกลางไปให้แก่หน่วยงานตัวแทนของรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือแม้แต่องค์กร เอกชนที่ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะอยู่ระดับล่างในพื้นที่ หรือภายในอาณาเขตของตนเอง โดยปราศจากการแทรกแซง แม้เป็นความรับผิดชอบเพียงบางส่วน ภายใต้การกระจายอำนาจ



การบริหาร สามารถแบ่งย่อยประเภทของการกระจายอำนาจได้เป็น 1) การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) มีสถานะเป็นเพียงหน่วยงานสาขาของส่วนกลาง ซึ่งมีหน้าที่นำนโยบายของต้นสังกัดในส่วนกลางมาปฏิบัติในพื้นที่ มักเกิดขึ้นภายในระบบราชการ โดยเป้าหมายเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่นั้น ๆ เป็นไปอย่างมีเอกภาพ ซึ่งสหประชาชาติ (The United Nations) มองว่าการแบ่งอำนาจนั้นหน่วยงานสามารถตัดสินใจได้ทั้งเรื่องการบริหารจัดการงบประมาณ ภายใต้กรอบนโยบายที่กำหนดโดยส่วนกลาง 2) การมอบอำนาจ (Delegation) อำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ มุ่งเน้นมิติด้าน “ภารกิจหน้าที่” สามารถที่จะตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนเองได้โดยอิสระ ทั้งด้านการบริหาร (Administrative) การคลัง (Fiscal) และการเมือง (Political) 3) การโอนอำนาจ (Devolution) อำนาจภายใต้แนวคิดการถ่ายโอนอำนาจ สะท้อนให้เห็นถึงระดับการกระจายอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางมากที่สุด มักจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชน โดยที่ส่วนกลางไม่เข้ามามีบทบาทหรือ การแทรกแซงการทำงานขององค์กรจะเกิดขึ้นก็ต้องเป็นไปอย่างจำกัด (Rondinelli, D. A. & McCullough, J. S., 1989) การที่อำนาจในการตัดสินใจได้รับการถ่ายโอนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอิสระ เรียกได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจทางการเมือง (political decentralization) (Allen, H. J. B., 1990) รวมถึงการกระจายอำนาจทางการคลัง หมายถึง การถ่ายโอนงบประมาณและอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณจากส่วนกลางสู่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญกับมิติทางการคลัง (Mannor, J., 1999) ในอีกแง่มุมอาจมองได้ว่า การกระจายอำนาจเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นที่เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบท (ปธาน สุวรรณมงคล, 2554) การกระจายอำนาจนั้นสัมพันธ์กับการแบ่งสรรอำนาจเขตการปกครอง การตอบสนองทางการเมือง การคลัง และ ระบบการบริหารระหว่างส่วนกลาง (center) และส่วนรอบนอกหรือก็คือ จากส่วนกลางไปสู่ระดับท้องถิ่น (วุฒิสสาร ต้นไชย, 2557) การกระจายอำนาจมีองค์ประกอบทั่วไป 4 ประการ คือ 1) มีฐานะเป็นนิติบุคคล 2) มีอิสระในการบริหารงาน 3) มีงบประมาณของตนเอง และ 4) คณะผู้บริหารงานมาจากการเลือกตั้ง (ธนศวรร์ เจริญเมือง, 2548) อาจดำเนินการได้หลายแนวทางและหลายระดับความเข้มข้น ซึ่งบ่งชี้ให้เห็นถึงการส่งเสริมความเป็นอิสระของระบบย่อยให้มีอำนาจในการปกครองตนเอง ดังนั้น ถ้ามองรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในระดับประชาธิปไตย โดยการกระจายอำนาจหน้าที่ในการแบ่งอำนาจ มอบอำนาจและถ่ายโอนภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบในด้านการวางแผน

ดังนั้นหลักการแนวคิดการกระจายอำนาจคือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจการตัดสินใจอย่างเป็นอิสระในด้านการบริหาร การคลังและการเมืองเนื่องจากเป็นรูปแบบการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ถือว่าเป็นการส่งเสริมและการพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยโดยการกระจายอำนาจหน้าที่ในการแบ่งอำนาจ มอบอำนาจและถ่ายโอนภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบในด้านการวางแผน



การจัดการ และการจัดสรรทรัพยากรจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ทำให้การดำเนินการของรัฐบาลมีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองต่อประชาชนในการลดขั้นตอนจากการล่าช้าในการตัดสินใจจากส่วนกลาง และทำให้ประชาชนตระหนักในสิทธิและหน้าที่ความเป็นพลเมือง สามารถจะเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงได้ดีกว่าการปกครองส่วนกลาง ตลอดจนเป็นการช่วยเปิดโอกาสให้เกิดการต่อต้านการผูกขาดอำนาจและผลประโยชน์โดยมิชอบ โดยประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจอย่างแท้จริง จึงเป็นหลักที่ช่วยลดภาระของรัฐบาลกลางในการดูแลท้องถิ่นอันจะช่วยแก้ไขจุดอ่อนของการปกครองโดยส่วนกลาง

ลักษณะองค์ประกอบของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นการให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง เป็นเป้าหมายสำคัญของรัฐในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ภายใต้กรอบความร่วมมือหลายระดับอย่างมีเอกภาพ สร้างความเจริญเติบโตทั้งทางการเมืองท้องถิ่น สังคมและเศรษฐกิจให้เข้มแข็งพึ่งพาตนเองได้ โดยยึดประชาชนในชุมชนเป็นศูนย์กลาง (พิเชษฐวรงค์เกียรติขจร, 2552) ทำให้เกิดประโยชน์สนองความต้องการอย่างเท่าเทียมกันและสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชนจะเห็นว่าการกระจายอำนาจมีความสำคัญต่อประเด็นต่าง ๆ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังเช่น Andrew Heywood ได้ให้ความหมายไว้ว่า จะต้องประกอบด้วยหลักการสำคัญ คือ 1) การมีส่วนร่วม (Participation) การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการให้โอกาสแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง คือ การสร้างการเรียนรู้ทางการเมือง ซึ่งการปกครองท้องถิ่นมีประสิทธิภาพในการสร้างการเรียนรู้มากกว่าการเมืองในระดับชาติ เนื่องจากใกล้ชิดกับวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น 2) การตอบสนอง (Responsiveness) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนและมีความรู้สึกไวต่อความต้องการของประชาชนมากกว่ารัฐบาล ย่อมส่งผลทำให้เกิดความเข้มแข็งในแง่ของการตรวจสอบ และเป็นหลักประกันว่าปัญหาเฉพาะหรือความต้องการเฉพาะของท้องถิ่นซึ่งแตกต่างจากสังคมโดยรวม จะได้รับการตอบสนองเช่นกัน 3) ความชอบธรรม (Legitimacy) รัฐบาลกลางซึ่งห่างไกลจากชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมีต่อการยอมรับ หรือถูกตั้งคำถามต่อการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่การตัดสินใจต่าง ๆ ในระดับท้องถิ่นที่ได้รับการยอมรับว่าอยู่บนรากฐานของความรู้ของท้องถิ่น ส่งผลให้มีความชอบธรรมในการดำเนินงาน 4) เสรีภาพ (Liberty) “อำนาจมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดการฉ้อฉล” การรวมศูนย์อำนาจมีแนวโน้มที่จะทำให้รัฐบาลกลายเป็นทรราชที่เป็นภัยต่อปัจเจกชน แต่การกระจายอำนาจเป็นการปกป้องเสรีภาพของปัจเจกชน เนื่องจากอำนาจถูกกระจายไปยังที่ต่าง ๆ ง่ายต่อการตรวจสอบและถ่วงดุล สิ่งสำคัญในการขับเคลื่อนขององค์ประกอบกระจายอำนาจที่ต้องมีได้แก่ การกระจายอำนาจการปกครอง (Politic Decentralization)



การกระจายอำนาจการบริหาร (Administrative Decentralization) และที่สำคัญคือ การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) ซึ่งมุมมองของ Dennis, R. หมายถึง การมีการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลในการจัดการเงินการคลัง ตั้งแต่การเก็บรายได้ ที่เป็นภาษีและไม่ใช่อำนาจ วมทั้งการตัดสินใจการใช้จ่ายเพื่อบริหารจัดการตนเองและสำหรับการ ให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสะท้อนความสมดุลของ ความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ให้บริการสาธารณะและขีดความสามารถทางการคลังไปพร้อม ๆ กัน (Dennis R., 1999)

ทั้งนี้ จะเห็นว่าแนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) คือการถ่ายโอนกิจการ บริหารสาธารณะ บางเรื่องจากรัฐหรือส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระในการปกครองตนเองพอสมควรจากส่วนกลาง โดยการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะในการกระจายอำนาจตามอาณาเขตและ การกระจายอำนาจทางเทคนิคในการโอนภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ ในการวางแผน การจัดการและการจัดสรรทรัพยากรจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นให้มีอำนาจอิสระในการบริหาร การคลังและการเมือง เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจอย่างเหมาะสมและมีความ ถูกต้องมากขึ้นตอบสนองได้ตรงตามความต้องการเพราะใกล้ชิดกับปัญหาต่าง ๆ อย่างแท้จริง ในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

รากฐานของกระบวนการการกระจายอำนาจ แบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม คือ 1) Centralism รัฐบาลระดับชาติมีบทบาทหลักในการบริหารประเทศและจัดบริการสาธารณะของกลไก การบริหารประเทศของรัฐบาล โดยตราเป็นกฎหมายหรือคำสั่งของบริหาร ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจ (นโยบาย) ของรัฐบาลแต่ละยุคสมัย ประเทศที่ใช้ระบบนี้ส่วนใหญ่เป็นประเทศรัฐเดี่ยว เช่น ฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ จีน บางกรณีรูปแบบการปกครองแบบ สาธารณะรัฐ เช่น อินเดีย อินโดนีเซีย เป็นต้น 2) Corporatism ความเป็นอิสระขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น “หุ้นส่วน” ที่สำคัญของรัฐบาล การจัดแบ่งหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่นจะยึดหลักเกณฑ์ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency principle) และความรับผิดชอบ (Accountability principle) ของการจัดบริการสาธารณะ ด้านต่าง ๆ ส่วนใหญ่หลักการกระจายอำนาจแบบนี้ เช่น สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นต้น 3) Separatism (Federalism) รัฐบาลระดับชาติมีพื้นที่การปกครองครอบคลุมทั่วประเทศ แต่มีเขตอำนาจหน้าที่เพียงบางเรื่องตามที่กฎหมายกำหนดให้เท่านั้น คือ รัฐบาลระดับชาติ มีอำนาจจัดเก็บภาษีทั่วประเทศในอัตราพื้นฐาน และให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษีท้องถิ่น จากฐานภาษีร่วมเดียวกันในอัตราที่ท้องถิ่นกำหนดขึ้นได้ มีการปกครองตนเองระดับพื้นที่เข้มแข็ง เช่น สหรัฐอเมริกาเหนือ 4) Localism ถือว่ารัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นแกนหลักในการจัดบริการสาธารณะทุกประเภท รัฐบาลระดับชาติมีหน้าที่สนับสนุนให้รัฐบาล ท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีขีดความสามารถในการจัดให้บริการ และมี



ประสิทธิภาพสูงสุด รูปแบบนี้ใช้ในสาธารณรัฐสวีเดนแลนด์ กลุ่มนอร์ดิก (เดนมาร์ก, นอร์เวย์, สวีเดน) (Anwer, S., 2006) ทั้งนี้ การนำแนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) ที่รัฐบาลได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ มีประชาชนของตนเอง ภายใต้หลักการปกครองตนเอง (Local - Self Government) ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้คนหลายฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจมีการแลกเปลี่ยนทัศนคติระหว่างกันทำให้สามารถตัดสินใจได้อย่างเหมาะสมและมีความถูกต้องมากขึ้น ตอบสนองได้ตรงตามความต้องการเนื่องจากการตัดสินใจจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงซึ่งเป็นผู้รับรู้และใกล้ชิดกับปัญหาต่าง ๆ อย่างแท้จริง โดยยึดหลักการกระจายอำนาจปกครองและเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในการปกครองท้องถิ่น และอาจแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ ก) การกระจายอำนาจทางพื้นที่ คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ การจัดทำนั้นจะถูกจำกัดขอบเขตโดยพื้นที่หรืออาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ การจัดระเบียบราชการบริหารลักษณะนี้เรียกว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” ข) การกระจายอำนาจทางการบริหารหรืออาจเรียกว่า การกระจายอำนาจทางเทคนิค คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องบางอย่างให้แก่องค์กรของรัฐ (Stat Organs) ที่จัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะเป็นผู้จัดทำ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2547)

จากที่กล่าวมาจะพบได้ว่า การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interests) ของประชาชนในท้องถิ่น สรุปได้ว่า ลักษณะของการกระจายอำนาจ หมายถึง การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรัฐกระจายอำนาจให้เป็นอิสระในการตัดสินใจทางการเมือง การเงินการคลัง และการบริหารตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อสามารถแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการประชาชน และส่งเสริมให้เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ปัญหาในพื้นที่ทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติ

หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจเมืองค์ประกอบ 4 ประการ คือ 1) มีความเป็นนิติบุคคล (Legal Person) 2) มีอำนาจในการบริหารงาน (Autonomy) ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ สำหรับหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหาร 3) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ 4) มีงบประมาณของตนเองมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมถึงการบริหารงบประมาณที่ได้มา (ลิขิต ธีระเวคิน, 2535) การกระจายอำนาจมีจุดแข็งและจุดอ่อนที่แตกต่างกัน สำหรับจุดแข็งของการกระจายอำนาจ คือ ทำให้มีการตอบสนองความต้องการของแต่ละพื้นที่ได้ดีขึ้นเป็นการแบ่งเบาภาระของราชการส่วนกลางและทำให้ราษฎร



มีความสนใจรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง ส่วนจุดอ่อน คือ อาจเป็นภัยต่อเอกภาพทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศ ทำให้ราษฎรเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นของตนเองสำคัญมากกว่าส่วนรวม เจ้าหน้าที่ ที่ได้รับการเลือกตั้งอาจใช้อำนาจโดยไม่เหมาะสมเล่นพรรคเล่นพวกและการกระจายอำนาจทำให้เกิดความสับสนเปลืองและมีต้นทุนสูง (ชวงค์ ฉายะบุตร, 2539) หลักการกระจายอำนาจเป็นการส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองในพื้นที่ โดยรัฐบาลกลางมอบอำนาจ แบ่งอำนาจและถ่ายโอนอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะพื้นฐานแก่ประชาชนโดยมีความอิสระในด้านการเมือง การบริหารและการคลัง เนื่องจากการเป็นการตัดสินใจจากผู้นำทางการเมืองท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้รับรู้และใกล้ชิดปัญหาต่าง ๆ อย่างแท้จริง และยังช่วยลดภาระในการดูแลท้องถิ่นของรัฐบาลกลาง ช่วยเปิดโอกาสให้เกิดการต่อต้านการผูกขาดอำนาจและประโยชน์โดยมิชอบ ซึ่งไม่ส่งผลกระทบต่อเอกภาพทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศ

รูปแบบการกระจายอำนาจ

โดยหลักการพื้นฐานที่สำคัญการกระจายอำนาจยังคงหมายถึง กระบวนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองในระดับพื้นที่หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับรอง ๆ ลงไปมีอำนาจมากยิ่งขึ้น (Mannor, J., 1999) การกระจายอำนาจสามารถแจกแจงถึง รูปแบบของการกระจายอำนาจแบ่งออกได้เป็น 5 รูปแบบ ประกอบด้วย 1) การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by default) เป็นการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นภายใต้สภาวะการณ์หรือสถาบันหรือองค์กรของรัฐบาลเกิดความล้มเหลวในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ โดยไม่สามารถที่จะเข้าไปใช้อำนาจหรือมีอิทธิพลในดินแดนที่ตนปกครองอยู่ได้และประชาชนในระดับรากหญ้าเกิดความไม่เชื่อใจในรัฐบาล 2) การแปรรูปกิจกรรมของภาครัฐ (Privatization) เป็นการกระจายอำนาจในรูปแบบของการโยกโอน (Handover) กิจกรรมบางอย่างที่เคยจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำแทน เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้า การประปา เป็นต้น ในรูปแบบนี้เกิดจากแรงผลักดันของความคิดที่ว่ากิจกรรมบางอย่างนั้นเอกชนสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถให้บริการต่อสังคมโดยรวมได้ดีกว่ารัฐเป็นผู้จัดทำ โดยมุ่งให้กลไกทางการตลาดเข้ามามีบทบาทมากกว่าที่จะผูกขาดโดยรัฐ 3) การกระจายอำนาจโดยการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นการกระจายอำนาจในการบริหารภายในโครงสร้างของส่วนราชการด้วยกันเอง ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลางเพราะตัวองค์กรและบุคลากรตามหลักการแบ่งอำนาจยังคงถือว่าเป็นของส่วนกลาง บางครั้งเรียกว่า “การกระจายอำนาจทางการบริการ” ทั้งนี้ มีการกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจสามารถเป็นไปได้ 2 รูปแบบ รูปแบบแรก การกระจายอำนาจเป็นการแบ่งอำนาจในการตัดสินใจของส่วนราชการ



ลงสู่หน่วยงานหรือตัวแทนของรัฐในระดับพื้นที่ ซึ่งหน่วยงานหรือตัวแทนของรัฐนั้นจะเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจภายใต้กรอบและนโยบายของราชการส่วนกลาง รูปแบบที่สอง การกระจายอำนาจเป็นการแบ่งอำนาจในการตัดสินใจของส่วนราชการแยกตามภารกิจ โดยการกระจายอำนาจในรูปแบบ หมายถึงการที่แต่ละส่วนราชการแบ่งอำนาจในการตัดสินใจให้แก่ตัวแทนของส่วนราชการนั้น ๆ ที่ลงไปปฏิบัติงานในแต่ละพื้นที่ให้มีอำนาจในการตัดสินใจภายใต้กรอบหรือนโยบายของราชการส่วนกลาง โดยไม่ขึ้นตรงต่อตัวแทนของรัฐที่ดูแลภาพของพื้นที่ 4) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจหรือการมอบอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินการแทน (Delegation) เป็นการกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจจะเน้นในเชิงของ “ภาระหน้าที่” มากกว่าการย้ำเน้นในเรื่องของ “พื้นที่” ดังเช่น การแบ่งอำนาจ กล่าวคือการที่รัฐส่วนกลางมอบอำนาจในการตัดสินใจและการบริหารจัดการด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้านถือเป็นการกระจายอำนาจเพื่อเสริมสร้างความคล่องตัวในการบริหารงาน หรือการให้บริการประชาชนมีความคล่องตัวยิ่งขึ้น 5) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) เป็นการกระจายอำนาจภายใต้แนวคิดเรื่องการโอนอำนาจถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางและองค์กรที่รับการถ่ายโอนอำนาจนี้จะมีตัวแทนที่ประชาชนในพื้นที่เลือกเข้ามาทำหน้าที่ตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองรวมถึงอำนาจในการตรากฎหมายและออกระเบียบต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่ได้โดยอิสระสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเอง (Local Selfgovernment) สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยที่ส่วนกลางจะไม่เข้ามามีบทบาทหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรภายใต้หลักการโอนอำนาจ หรือการแทรกแซงจะต้องเป็นไปอย่างจำกัดมาก เรียกว่า “การกระจายอำนาจทางการเมือง” หรือ “การกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย” ทั้งนี้ การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจปรากฏอยู่ด้วยกัน 2 ระดับ ได้แก่ ระดับแรก การกระจายอำนาจโดยการโอนอำนาจในทางปกครอง (Administrative Devolution) โดยการกระจายอำนาจโดยการโอนอำนาจสอดคล้องกับการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นตามหลัก “การปกครองตนเอง (Local self - government)” กล่าวคือการกระจายอำนาจโดยการโอนอำนาจ มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระเป็นอย่างสูงในการดูแลชีวิตความเป็นอยู่และสามารถจัดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อตอบสนองปัญหา และความจำเป็นได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งมีอิสระทั้งในทางการคลังและบุคลากร กล่าวคือมีทรัพยากรของตนเองที่จะใช้เพื่อจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างอิสระ และ ระดับที่สอง การกระจายอำนาจโดยการโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ (Legislative Devolution) เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังพื้นที่หรือท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสที่รับการโอนอำนาจสามารถที่จะกำหนดชะตากรรมในทางการเมืองด้วยตนเอง (Home Rule) ผ่านการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในรูปแบบ “สภา” (Assembly) ที่เป็นของตนเองเพื่อ



ทำหน้าที่ออกกฎหมายและกำหนดนโยบาย ต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่ของตน โดยจากรูปแบบการกระจายอำนาจทั้ง 5 ลักษณะ เมื่อนำมาปรับใช้ภายใต้บริบทของการศึกษาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ เนื่องจากการกระจายอำนาจในรูปแบบแรก หรือการกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยายเป็นการเกิดขึ้นเองในภาคประชาชน มิใช่ผลจากการดำเนินการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลาง ขณะที่การกระจายอำนาจในรูปแบบที่สองหรือการกระจายอำนาจในลักษณะของการแปรรูปกิจการภาครัฐ

ทั้งนี้ จากความหมายและขอบข่ายของแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการกระจายอำนาจโดยอยู่บนพื้นฐานการบริหารปกครองในพื้นที่ท้องถิ่นทำให้เห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ ย่อมหมายความว่าระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจและความเป็นอิสระที่มากน้อยแตกต่างกันไปมีลักษณะของการผสมผสานแนวคิดการกระจายอำนาจที่ต่างรูปแบบกัน เช่น ในด้าน ของอำนาจหน้าที่อาจจะเป็นภายใต้หลักการโอนอำนาจ

ประโยชน์จากการกระจายอำนาจทางการคลัง

การกระจายอำนาจทางการคลังมีความสัมพันธ์กับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจำแนกบทบาทหน้าที่และภารกิจระหว่างหน่วยงานรัฐบาลกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำมาซึ่งการจัดสรรงบประมาณหรือรายได้ที่มีความสอดคล้องกับประเภทและขนาด ของภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ การที่รัฐราชการมอบอำนาจในการตัดสินใจหรือการบริหารกิจการใด ๆ จึงถือว่าเป็นการแบ่งเบาหรือลดภาระของภาครัฐลงการกระจายอำนาจทางการด้านการคลัง (Fiscal decentralization) โดยรัฐจะต้องมีการถ่ายโอนงบประมาณและอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณจากราชการส่วนกลางให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจะเกิดความคล่องตัวและมีอิสระ

ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจภายในรัฐชาติสมัยใหม่มีส่วนสำคัญต่อการแก้ไขข้อจำกัดในมิติต่าง ๆ ที่ เกิดขึ้นจากการรวมศูนย์อำนาจ ลักษณะขององค์กรแบบระบบราชการที่ใหญ่โต เทอะทะไม่สามารถขับเคลื่อนการพัฒนาและบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชน ภายในประเทศได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ จนเกิดความจำเป็นในการกระจายอำนาจในทางการเมือง การปกครองให้อยู่ในมือขององค์กรหรือสถาบันที่อยู่นอกศูนย์กลางออกไป บนพื้นฐานความจำเป็น ความต้องการ และสภาพปัญหาในแต่ละท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับท้องถิ่นผ่านการกระจายอำนาจจากรัฐบาลที่อยู่นอกศูนย์กลางย่อมส่งผลให้เกิดข้อดีและข้อเสีย



สรุป

การกระจายอำนาจของรัฐบาลสมัยใหม่ที่มีความสำคัญกับการกระจาย ศูนย์กลางของการใช้อำนาจทางการเมืองและการปกครองในการตัดสินใจและดำเนินการกิจต่าง ๆ โดยไม่กระจุกตัวอยู่ที่รัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียว การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจหรือการมอบหมาย อำนาจหน้าที่ดำเนินการแทน และการกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ ก่อให้เกิดคุณประโยชน์ เสริมสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น ยังสร้างให้เกิดความชอบธรรมให้กับประชาชนทุกพื้นที่ที่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะต่าง ๆ แต่การกระจายอำนาจลงไปสู่รัฐบาลท้องถิ่นก่อให้เกิดจุดอ่อนต่อรัฐบาลสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นนำไปสู่สถานะของความไร้เอกภาพ และเสถียรภาพในทางการเมือง รวมทั้งก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพทางการคลังของประเทศ ตลอดจนเกิดการใช้ทรัพยากรสิ้นเปลืองและก่อให้เกิดความแตกต่างและความไม่เท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่น

เอกสารอ้างอิง

- ชวงส์ ฉายะบุตร. (2539). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร: พิมพ์ครั้งที่ตั้งเซ็นเตอร์.
- ตระกูล มีชัย. (2537). การกระจายอำนาจ. กรุงเทพมหานคร: สุขุมและบุตร.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2548). 100 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 - 2540. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร: คบไฟ.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2554). การปกครองท้องถิ่นไทย. จังหวัดนนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- พิเชษฐ วงศ์เกียรติ์จจร. (2552). แนวคิดยุทธศาสตร์การบริหารการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคโลกาภิวัตน์. กรุงเทพมหานคร: ปัญญาชน.
- ลิขิต ธีระเวคิน. (2535). การเมืองการปกครอง 3. กรุงเทพมหานคร: วี เจ การพิมพ์.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2561). 15 ปี การกระจายอำนาจของไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2557). การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). รวมบทความกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2542). การเมืองแนวความคิดและการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร: ปัญญาชน.



- สุนทรชัย ชอบยศ. (2561). การเมืองการปกครองท้องถิ่น. จังหวัดขอนแก่น: นานาวิทยา.
- Allen, H. J. B. (1990). *Cultivating the Grassroots: Why Local Government Does Matter*. Bombay: IULA.
- Anwer, S. (2006). *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing Countries and Emerging Market Economies*. In Policy and Research Series, NO. 23. Washington, D. C.: World Bank.
- Brian, C. S. (1985). *Decentralization*. London: Georg all en & Unwin (Publissuers) lte.
- Dennis, R. (1999). *What is Decentralization*. In Decentralization Briefing Note. World Bank Institute Working Paper.
- Mannor, J. (1999). *The Political Economy of Democratic Decentralization* Washington, D. C.: World Bank.
- Rondinelli, D. A. & McCullough, J. S. (1989). *Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: a Political-Economy Framework*. Retrieved December 12, 2020, from <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.1989.tb00340.x>