

ระบบการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น

ON THE SYSTEM OF DECENTRALIZATION TO LOCAL GOVERNMENT

พระวิสุทธรกิจ

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์เพชรบุรี

บทคัดย่อ

การกระจายอำนาจการปกครองในประเทศไทยมีวิวัฒนาการ มาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่สมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และมีพัฒนาการมาจนถึงปัจจุบันเกิดขึ้นในยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ทั้งสิ้น กล่าวคือ การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเริ่มขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีการปฏิรูประบบราชการขนาดใหญ่โดยมีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพขึ้นเป็นครั้งแรก ต่อมาได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมและสุขาภิบาล หัวเมืองต่าง ๆ ขึ้นเป็นจำนวนมาก ต่อมาในสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการมอบหมายคณะกรรมการชุดหนึ่งที่มีนายอาร์ดีเครก (R.D. CRAIG) ที่ปรึกษาชาวต่างประเทศของรัฐบาล ทำหน้าที่จัดทำร่างกฎหมายเทศบาลขึ้น กำหนดให้เทศบาลมีการปกครอง ตนเองได้มากกว่ารูปแบบสุขาภิบาล ซึ่งมักจะให้รัฐมนตรีผู้ว่าราชการจังหวัด หรือข้าราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดูแล โดยร่างกฎหมายเทศบาล ได้จัดทำขึ้นแต่ มิได้ประกาศใช้จนกระทั่งมีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นในปี พ.ศ. 2475 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเข้ามามีบทบาทกำหนดหน้าที่อันเป็นภารกิจที่เป็นการซับซ้อน ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน พร้อมทั้งการวางมาตรการรองรับการกระจายอำนาจ และแบ่งภารกิจ รับผิดชอบที่เหมาะสมระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับท้องถิ่น พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับการพัฒนาตามแนวทางธรรมาภิบาลในระดับสากล ความเจริญของประชากรย่อมนำมาสู่การพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะของโลก ดังนั้น การพัฒนาระบบต่าง ๆ จึงถูกนำมาใช้และพัฒนาให้เกิดความเหมาะสมและสามารถทำให้สังคมอยู่ด้วยกันอย่างมีความเท่าเทียมและสร้างความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นในสังคมของประชาชนเรื่อยมา เป็นต้น

คำสำคัญ: ระบบ, การกระจายอำนาจ, ท้องถิ่น



Abstract

The decentralization of government in Thailand has evolved. Continuously since the reign of King Chulalongkorn has developed up to the present, occurred in the era after the change of government in 1932, that is, local government in Thailand began in the reign of King Chulalongkorn, which has undergone major bureaucratic reforms, with the establishment of the first Bangkok sanitation. Later, with the establishment of a sanitary Chalom. And the Sanitation Districts are a lot more. Later, in the reign of King Prajadhipok, a committee was assigned to R.D. CRAIG, Government Foreign Adviser Serves to prepare a draft municipal law Make sure the municipality has a governing body More self-sanitation models Who are often given to the Minister, the Governor or a regional government official as a supervisor by the municipal law body Has been prepared but Not promulgated until the government revolution in 1932, the decentralization committee for the local government organization should play a role in determining which is a complex mission. Between the state and the local government organization or between the local government organization together Along with measures to support decentralization And divided missions Appropriate responsibility between the central and regional and local With a focus on development according to the guidelines of good governance at the international level The prosperity of population leads to the development and change according to the world conditions, so various development systems implemented and developed. To be appropriate and able to make society coexist with equality and to strengthen to occur in the culture of the people ever since

Keywords: System, Decentralization, Local

บทนำ

ระบบนี้ถือได้ว่าเป็นระบบที่มีการกระจายอำนาจหน้าที่มิให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวแต่เป็นการกระจายอำนาจในการทำงานให้เกิดความสมดุลในกลไกของรัฐโดยเน้น



หลักการสำคัญและดุลอำนาจระหว่างกัน เนื่องจากการพัฒนาการของสถาบันการเมืองต่าง ๆ จะเห็นได้ว่าการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดนั้นไม่สามารถทำให้รัฐปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ ดังที่ปรากฏในระบบการปกครองของประเทศฝรั่งเศสที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดขอบเขตของการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่สามารถออกกฎหมายในเรื่องใดบ้าง และเรื่องที่ยอยู่นอกเหนือจากนั้นให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารในการออกกฎหมาย หรือในกรณีที่ประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐมีอำนาจในการยุบสภาอันอาจเนื่องมาจากรัฐบาลมีนโยบายไม่ตอบสนองต่อนโยบายของประธานาธิบดีได้และในขณะเดียวกันฝ่ายนิติบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎรก็สามารถตั้งกระทู้ถามหรือลงมติไม่ไว้วางใจประธานาธิบดีในสมัยประชุมของฝ่ายบริหารได้ในกรณีที่ประธานาธิบดีทรยศต่อชาติเป็นต้น (กันยา สุวรรณแสง, 2532)

การดำรงตำแหน่งของบุคคลในแต่ละองค์กรผู้ใช้อำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

แนวคิดเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจได้มีมานานแล้ว แต่ได้ปรากฏเป็นรูปธรรมโดยการนำเสนอของมองเตสกีเออ ซึ่งมีการจำแนกอำนาจรัฐออกเป็นสามอำนาจและเขายังได้พัฒนาความคิดขึ้นโดยได้เรียกร้องให้มีการจัดแบ่งอำนาจและแยกตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจเป็นคนละคนอีกด้วย ตามคำกล่าวที่ว่า “ห้ามสวมหัวโขนสองใบในขณะเดียวกัน”

ซึ่งเป็นไปตามหลัก “Conflict to Interests” คือ ห้ามบุคคลเดียวกันดำรงตำแหน่งในองค์กรซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในขณะเดียวกัน เนื่องจากอาจเกิดกรณีที่ผลประโยชน์ขัดกันจากการใช้อำนาจระหว่างองค์กรได้ ตัวอย่างเช่น ผู้ที่เป็นสมาชิกรัฐสภาได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกันก็ย่อมสามารถลงคะแนนเสียงในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภาเพื่อสนับสนุนตนเองหรือพวกพ้องในฐานะของฝ่ายบริหารได้ (ชัตติยา กรณสูตร, 2535) เมื่อเป็นเช่นนี้ก็จะไม่สามารถทำให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) ได้อย่างเต็มรูปแบบ แต่การแยกตัวบุคคลในการใช้อำนาจนี้ก็มิได้ถือเคร่งครัดในระบบรัฐสภา เพราะยอมให้สมาชิกสภานิติบัญญัติเป็นรัฐมนตรีในขณะเดียวกันได้ ดังที่ได้ปรากฏตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2550) มิได้บัญญัติห้ามถึงการดำรงตำแหน่งในองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐในขณะเดียวกันซึ่งก็ได้ประสบปัญหาดังตัวอย่างที่ได้กล่าวมา แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการบัญญัติถึงหลักการดังกล่าวขึ้นโดยมุ่งหวังให้การตรวจสอบและ



ถ่วงดุลอำนาจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในระบบประธานาธิบดีมีการแยกกันอย่างเด็ดขาดระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรบริหารและองค์กรนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตามกรณีมักจะเป็นปัญหาระหว่างบุคคลผู้ใช้อำนาจในองค์กรบริหารและองค์กรนิติบัญญัติเท่านั้น สำหรับองค์กรตุลาการหรือศาลทุกระบบได้ถือหลักเคร่งครัดในเรื่องการแยกตัวบุคคลเป็นสำคัญอยู่แล้ว

ทฤษฎีว่าด้วยการก่อกำเนิดอำนาจของฝ่ายปกครอง

ทฤษฎีว่าด้วยการก่อกำเนิดอำนาจของฝ่ายปกครองมีที่มาจากแนวคิดตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ดังนี้

รูปแบบของกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการ

กฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารกระทำการต่าง ๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎร โดยปกติแล้วจะได้แก่ พระราชบัญญัติและพระราชกำหนด กฎหมายที่ให้อำนาจกระทำการต่าง ๆ ที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎร ได้แก่ พระราชบัญญัติและพระราชกำหนดเป็นการตีความหมายตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) และหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน (Representative Democracy) อันเป็นหลักการที่เป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย (จันทนา สุทธิจारी, 2544)

ในส่วนของการจัดระเบียบแห่งการให้อำนาจอธิปไตยตามหลักการแบ่งแยกอำนาจหมายถึง การกระจาย (Distribution) การใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐกระทำการทางนิติบัญญัติ (Legislative function) ทางบริหาร (Executive function) และทางตุลาการ (Judicial Function) ให้องค์กรของรัฐต่างองค์กรเป็นผู้ใช้แยกต่างหากจากกันแต่ละองค์กรต่างก็ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการตามที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้แก่ตนอย่างเป็นอิสระไม่ต้องฟังคำสั่งหรือคำบัญชาขององค์กรอื่น ไม่ให้การใช้อำนาจอธิปไตยรวมศูนย์ (Concentration) อยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งแต่เพียงองค์กรเดียว

ทั้งนี้เพราะ “ถ้าหากอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารมารวมกันอยู่ในตัวบุคคลเดียวกันหรือองค์กรเดียวกันแล้ว เสรีภาพจะไม่มีเลย เพราะเป็นที่น่าเกรงกว่าบุคคลหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งนั้นจะตรากฎหมายที่มีลักษณะกดขี่มาใช้และจะใช้กฎหมายนั้นบังคับอย่างกดขี่ ถ้าอำนาจพิพากษาไปรวมอยู่กับอำนาจนิติบัญญัติแล้ว ชีวิตและเสรีภาพของประชาชนก็จะมีความเป็นอยู่ตามความพอใจของผู้ใช้อำนาจทั้งสองเพราะผู้พิพากษาเป็นผู้ตรากฎหมายด้วย



ถ้าอำนาจพิพากษาไปรวมกับอำนาจบริหารแล้วผู้พิพากษาก็จะมีอำนาจที่จะทำการบีบคั้นได้เต็มที่และก็ไม่มียะอะไรเหลือเลยจะสูญสิ้นไปหมด ถ้าบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกันเป็นผู้ใช้อำนาจทั้งสามกฎหมายก็จะไม่แน่นอนการใช้อำนาจบังคับก็จะผันแปรไปตามความประสงค์ของผู้ใช้อำนาจและถ้าใครไม่ทำตามความประสงค์นั้นผู้ใช้อำนาจก็จะลงโทษตามความพอใจของตน กฎหมายก็จะเลื่อนลอย บ้านเมืองก็จะไม่มีความสงบ”

ในส่วนของพระราชกำหนดนั้น พิศุระห์กันอย่างผิวเผินแล้วจะเห็นได้ว่าไม่เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนเหมือนอย่างพระราชบัญญัติ เพราะมิได้ตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาอย่างใดก็ตามพระราชกำหนดเป็นเพียงกฎหมายชั่วคราวเท่านั้น กล่าวคือ รัฐธรรมนูญบังคับให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้าถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นก็ตกไปหรืออีกนัยหนึ่งสิ้นผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศไม่อนุมัติในราชกิจจานุเบกษา แต่ถ้ารัฐสภาอนุมัติ พระราชกำหนดนั้นก็มิผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ดังนั้น เราจะเห็นได้ว่าในท้ายที่สุดแล้ว ความผลหรือไม่มีผลใช้บังคับของพระราชกำหนดก็ขึ้นอยู่กับความยินยอมหรือไม่ยินยอมของรัฐสภาอยู่นั่นเอง

กฎหมายที่เป็นข้อจำกัดอำนาจกระทำการของฝ่ายบริหาร

กฎหมายที่เป็น “ข้อจำกัด” อำนาจกระทำการนี้ฝ่ายบริหารมีอยู่ตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดฉบับใดฉบับหนึ่ง นอกจากตัวพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดฉบับที่เป็น “แหล่งที่มา” ของอำนาจนั้นเองแล้วยังได้แก่กฎหมายอื่น ๆ ดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติและพระราชกำหนดฉบับอื่น ๆ พระราชบัญญัติและพระราชกำหนดฉบับอื่น ๆ ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในเวลาที่ฝ่ายบริหารกระทำการ เช่น “อำนาจแห่งการเข้าร่วมควบคุมจัดกิจการหรือทรัพย์สินของบุคคลที่เป็นศัตรูต่อสหประชาชาติ” นั้นเกิดขึ้นโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการกักคุมตัวและการควบคุมจัดกิจการหรือทรัพย์สินของบุคคลซึ่งเป็นศัตรูต่อสหประชาชาติ พ.ศ. 2488 ซึ่งมีบทบัญญัติให้อำนาจไว้ในมาตรา 7 ว่า “กิจการหรือทรัพย์สินของบุคคลที่เป็นศัตรูต่อสหประชาชาติซึ่งนายกรัฐมนตรีได้ประกาศระบุชื่อประเภทตามความในมาตรา 3 นั้นให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งมีอำนาจควบคุมจัดกิจการตามวิธีการและหลักเกณฑ์ซึ่งกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา” โดยอำนาจควบคุมจัดกิจการ คือ การเข้าจัดการงานแทนบุคคลนั้น ๆ นั้นเอง ซึ่งรวมตลอดถึง



การหยุดกิจการชำระบัญชีและการขอให้บุคคลนั้น ๆ เป็นผู้ล้มละลาย (จิโรโชค (บรรพต) วีระสัย และคณะ, 2542)

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (Constitutional) บรรดาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปที่ได้บัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรตามหลักรัฐธรรมนูญที่เป็นข้อจำกัดอำนาจกระทำการที่ฝ่ายบริหารมีอยู่ตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดฉบับใดฉบับหนึ่งที่สำคัญ ๆ ควรกล่าวถึงเป็นพิเศษ ได้แก่ หลักแห่งความเสมอภาค (Principle of equality before the law)

หลักแห่งความเสมอภาค หรืออีกนัยหนึ่งสิทธิของราษฎรที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน มีบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยแทบทุกรัฐจะไม่ได้บังคับให้องค์กรต่าง ๆ ของรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนอย่างเดียวกัน (ชัยพร วิชาวេช, 2525) ตรงกันข้ามกลับบังคับให้ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคนเฉพาะแต่บุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญเท่านั้นที่องค์กรของรัฐที่ปฏิบัติต่อเขาเหล่านั้นอย่างเดียวกัน ในทางปฏิบัติก็มีการแบ่งแยกบุคคลออกเป็นประเภท ๆ เช่น ข้าราชการ ทนายความ เกษตรกร วิศวกร ฯลฯ และปฏิบัติต่อบุคคลประเภทเดียวกันเหมือนกันและต่อบุคคลต่างประเภทกันแตกต่างกันออกไป ฝ่ายบริหารต้องเคารพและปฏิบัติตามหลักความเสมอภาค (ชัยอนันต์ สมุทรวณิช, 2523) ทั้งในกรณีที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติออกกฎหมายลำดับรอง (Subordinate legislation) เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง กฎ ระเบียบ ฯลฯ ที่จำเป็นแก่การบังคับให้การเป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บทและในกรณีที่เป็นการใช้ดุลยพินิจออกคำวินิจฉัยสั่งการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะหรืออีกนัยหนึ่งเป็นการตัดสินใจเลือกออกมาตรการใดมาตรการหนึ่งในบรรดามาตรการหลายๆ มาตรการที่กฎหมายเปิดช่องให้

ออกไป

หลักแห่งความได้สัดส่วนซึ่งเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจนี้ บังคับให้ผู้ใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างพอเหมาะพอประมาณ (Moderation) ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยส่วนใหญ่ ไม่ได้กำหนดหลักกฎหมายนี้ไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแต่ก็ถือกันเป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปและมีค่าบังคับเสมอกันกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทุกประการ หลักกฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญประกอบไปด้วยหลักการย่อย ๆ 3 หลักการด้วยกัน คือ



หลักแห่งความเหมาะสม (Principle of Suitability) หลักแห่งความจำเป็น (Principle of Necessity) และหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบของกฎหมายปกครอง

กฎหมายประเพณี (Customary Law)

กฎหมายประเพณี (Customary Law) ซึ่งได้แก่แนวปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งซึ่งได้รับการประพฤติตามอย่างสม่ำเสมอและติดต่อกันมาช้านานตกทอดจากคนรุ่นหนึ่งสู่อีกคนหนึ่งจนกลายเป็นอุปนิสัยร่วมของคนในสังคม (Social Habit) และสาธารณชนเกิดความรู้สึกร่วมกันว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องและจำเป็นต้องปฏิบัติตาม (Opinion Juries) กฎหมายประเพณีนี้เป็นบ่อเกิดของกฎหมายทุกแขนงไม่ว่าจะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศหรือกฎหมายภายในและไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเอกชนภายในหรือมหาชนภายใน อย่างไรก็ตามมีข้อควรสังเกตว่าในแขนงกฎหมายมหาชนภายในนั้น กฎหมายประเพณีอาจนำมาใช้บังคับในฐานะที่เป็นข้อจำกัดในการใช้อำนาจที่ฝ่ายบริหารมีอยู่ตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับใดฉบับหนึ่งได้เท่านั้น แต่ไม่นำนำมาใช้บังคับ ในฐานะเป็นแหล่งที่มาของอำนาจกระทำการของฝ่ายบริหารหรือขยายอำนาจที่ฝ่ายบริหารมีอยู่ตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับใดฉบับหนึ่งให้กว้างออกไปได้ ตัวอย่างของกฎหมายประเพณีที่จำกัดอำนาจของฝ่ายบริหาร ได้แก่ การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะต้องเสนอร่างกฎกระทรวงต่อรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบแล้วรัฐมนตรีว่าการกระทรวงจึงจะลงนามประกาศใช้ได้ความจริงแล้วไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับใดบัญญัติบังคับไว้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงต้องทำเช่นนั้น การเสนอร่างกฎกระทรวงต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบจึงจะเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายประเพณีโดยแท้

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น

การพิจารณาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นนี้ เราสามารถพิจารณาได้ทั้งในกรอบของรัฐเดี่ยวและในรัฐรวม อย่างไรก็ตามก็ดี เนื่องด้วยประเทศไทยนั้น เป็นรัฐเดี่ยว รวมทั้งประชาชนคนไทยมีความคุ้นเคยกับโครงสร้างของรัฐเดี่ยวมากกว่ารัฐรวม ดังนั้น ในที่นี้จึงจะเน้นอธิบายความสัมพันธ์รัฐกับท้องถิ่นในกรอบของรัฐเดี่ยวเป็นสำคัญ

การพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของรัฐเดี่ยวนั้น เรามีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงองค์กรที่อยู่ระหว่างกลางของรัฐ และท้องถิ่น (Intermediate Structure) เสียก่อน เพราะจะทำให้เราทราบว่าได้รัฐ และท้องถิ่นติดต่อสัมพันธ์กันในทางตรงหรือในทางอ้อมอย่างไร และในลักษณะใด



การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น ในกรณีของรัฐเดี่ยวหากเราพิจารณาควบคู่ไปกับสถานการณ์ขององค์กรของรัฐที่อยู่ตรงกลางระหว่างรัฐกับท้องถิ่นแล้วเราสามารถจัดแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

ความสัมพันธ์แบบไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (Sub-National Government in General)

ระบบความสัมพันธ์แบบนี้ พบได้ว่ารัฐบาลกลางจะมีความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยตรง โดยไม่มีการบริหารราชการส่วนกลางมาขึ้นตรงกลางแม้ว่าจะมีการจัดตั้งองค์กรจากส่วนกลางในพื้นที่ต่าง ๆ แต่องค์กรเหล่านี้ก็เป็นผู้แทนจากส่วนกลางโดยตรง อีกทั้งไม่ได้มีกฎหมายจัดตั้งให้เป็นองค์กรบริหารส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ ในประเทศญี่ปุ่น มีการจัดตั้งสำนักงานของกระทรวงต่าง ๆ เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตร กระทรวงคมนาคม กระทรวงยุติธรรม ฯลฯ ในพื้นที่ต่าง ๆ โดยหน่วยงานเหล่านี้ปฏิบัติหน้าที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลางคือกระทรวงที่จัดตั้งสำนักงานเหล่านี้ขึ้น ดังนั้น หน่วยงานเหล่านี้จึงจัดเป็น ราชการส่วนกลางที่ตั้งสำนักงานนอกเขตเมืองหลวง และมีใช้ส่วนภูมิภาค

สำหรับความสัมพันธ์ของท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางนั้น ปรากฏว่าส่วนใหญ่จะมีความสัมพันธ์กันตามภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่น กล่าวคือ ประการที่หนึ่ง ท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องกระทำตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น (Local Functions) และประการที่สอง ท้องถิ่นมีภารกิจหน้าที่ที่ส่วนกลางมอบหมายให้ท้องถิ่นทำการแทน (Delegated Functions) ซึ่งทั้งสองประการมีส่วนกำหนดลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นที่แตกต่างกัน กล่าวคือ หากหน้าที่ใดที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นจะเป็นไปตามกฎหมาย และกระบวนการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย

หากการหน้าที่ใด ท้องถิ่นต้องทำเพราะว่าเป็นสิ่งที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้ทำ ความสัมพันธ์จะเป็นไปตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น เช่น เมื่อท้องถิ่นกระทำการแทนแล้ว ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบเรื่องค่าใช้จ่าย มาตรฐานของงานที่มอบให้ทำแทนนั้นมีลักษณะเป็นอย่างไร รัฐบาลกลางผู้เป็นเจ้าของงานและอำนาจหน้าที่ มีเป้าประสงค์อย่างไรจึงได้มอบหมายงานนั้นให้ท้องถิ่นทำการแทน ฯลฯ



การกำหนดอำนาจหน้าที่ทั้งสองประการส่งผลให้องค์กรปกครองท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางเข้ามาเกี่ยวข้องสัมพันธ์ต่อกันอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งรัฐบาลกลางจะเป็นผู้ตรวจสอบ ควบคุม กำกับดูแล และส่งเสริมรวมทั้งสนับสนุนการทำกิจกรรมของท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ทั้งที่เป็นตามไปกฎหมายซึ่งรับรองความเป็นอิสระของท้องถิ่นไว้แล้วประการหนึ่ง และเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งมอบหมายให้ท้องถิ่นทำหน้าที่บางประการแทนรัฐบาลอีกประการหนึ่ง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนทั่วประเทศอย่างไรก็ดี องค์กรส่วนตรงกลาง ได้แก่ สำนักงานของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ในพื้นที่ ก็มีความสำคัญต่อการจัดการบริการสาธารณะแก่ประชาชน และต่อการทำกิจกรรมของท้องถิ่นอยู่ไม่น้อย เพราะองค์กรตรงกลางเหล่านี้มีทำหน้าที่หลักในการช่วยเหลือให้รัฐบาลกลาง และท้องถิ่นประสานงานกันได้ง่าย และคล่องตัวขึ้น นอกจากนี้ การจัดทำโครงการขนาดใหญ่ ๆ บางโครงการเป็นของรัฐบาลกลางโดยตรงก็ยังคงมี รวมทั้งการทำงานร่วมกัน (Shared Functions) ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ก็มีอยู่ด้วย ดังนั้น องค์กรตรงกลาง ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางจึงมีหน้าที่อำนวยความสะดวกให้แก่ทั้งสองฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วน of ท้องถิ่นให้ดำเนินกิจกรรมไปได้อย่างสะดวก เรียบร้อย และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ความสัมพันธ์แบบมีเครือข่ายการบริหารราชการที่ได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลาง (Network of Deconcentrated Administrations)

ระบบการบริหารราชการในลักษณะนี้ มีลักษณะเด่นตรงที่รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้แก่ผู้แทนของตนออกไปปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเมืองหลวงอย่างเป็นระบบระเบียบอีกทั้งมีจำนวนผู้แทนของราชการส่วนกลางออกไปทำหน้าที่เป็นจำนวนมากและข้อสำคัญในประการต่อมา คือ มีกฎหมายรองรับการออกปฏิบัติหน้าที่ของทางราชการอย่างเป็นทางการเรียกว่า เป็นการบริหาร ราชการส่วนภูมิภาค (Regional Administration) หัวใจสำคัญของการบริหาร ราชการภูมิภาคเกี่ยวข้องโดยตรงกับระบบการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หรือการมอบอำนาจ (Delegation) จากราชการส่วนกลางออกไปให้แก่ผู้แทนของตน ระบบการแบ่งอำนาจ หรือการมอบอำนาจนี้ มีลักษณะเด่น ๆ ด้วยกันแบ่งออกเป็น 2 ระบบ ดังต่อไปนี้

1. ระบบมอบอำนาจโดยกรม ระบบนี้จะมีการมอบอำนาจให้แก่ผู้แทนของกรม เพื่อทำหน้าที่ในส่วนภูมิภาค ซึ่งแต่ละกรมอาจจะมีการจัดตั้งหน่วยของตนขึ้นเป็นการบริหารราชการส่วน



ภูมิภาคแบบเป็นทางการ และอาจมีการจัดตั้งเป็นหน่วยบริหารพื้นที่แบบไม่เป็นทางการขึ้นได้ในเวลาเดียวกัน ตัวอย่างของหน่วยงานแบบแรก ได้แก่ สำนักงานของจังหวัด ในขณะที่ในแบบที่สองได้แก่ สำนักงานของเขตหรือภาคต่าง ๆ ระบบการมอบอำนาจโดยกรมต่าง ๆ ดังกล่าวส่งผลสำคัญทำให้การบริหารงานในเขตพื้นที่มีการแตกกระจายออกไป เพราะว่าแต่ละหน่วยงาน ต่างได้รับมอบอำนาจจากกรมของตน รวมทั้งถูกจัดตั้ง มีระบบงบประมาณ บุคลากร และต้องทำรายงานให้แก่กรมต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้จัดตั้งหน่วยงานของตนขึ้น ระบบมอบอำนาจโดยกรมนี้นี้เป็นลักษณะของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทย

2. ระบบมอบอำนาจโดยรัฐมนตรีและผู้มีอำนาจเสมอคณะรัฐมนตรี ในระบบนี้รัฐบาลกลางโดยรัฐมนตรีจะเป็นผู้มอบอำนาจของรัฐให้แก่ส่วนภูมิภาคเอง อีกทั้งยังเป็นผู้เลือกสรรผู้ที่ไปปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ระบบนี้รัฐบาลกลางโดยรัฐมนตรีมีบทบาทโดยตรงในการมอบอำนาจ และผู้รับมอบอำนาจจะต้องทำงานร่วมกันในรูปแบบคณะกรรมการระบบนี้อาจเรียกว่าเป็นระบบวางแผนการทำงานส่วนภูมิภาค (Region Planning Model) ตัวอย่างประเทศที่ใช้ระบบนี้ คือ ประเทศสวีเดน ซึ่งมีคณะกรรมการบริหารเป็นผู้ประสานความร่วมมือกับฝ่ายต่าง ๆ ในสภาเขต ฝ่ายบริหารเขตและกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ของทั้งรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อบริหารงานภาคอย่างมีประสิทธิภาพ

ความสัมพันธ์แบบมีเครือข่ายการบริหารราชการที่ได้รับมอบอำนาจจากส่วนกลาง (Network of Deconcentrated Administrations)

ระบบการบริหารราชการในลักษณะนี้ มีลักษณะเด่นตรงที่รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้แก่ผู้แทนของตนออกไปปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเมืองหลวงอย่างเป็นระบบระเบียบ อีกทั้งมีจำนวนผู้แทนของราชการส่วนกลางออกไปทำหน้าที่เป็นจำนวนมาก และข้อสำคัญในประการต่อมา คือ มีกฎหมายรองรับการออกปฏิบัติหน้าที่ของทางราชการอย่างเป็นทางการเรียกว่าเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (Regional Administration)

หัวใจสำคัญของการบริหารราชการภูมิภาคเกี่ยวข้องโดยตรงกับระบบการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หรือการมอบอำนาจ (Delegation) จากราชการส่วนกลางออกไปให้แก่ผู้แทนของตน ระบบการแบ่งอำนาจหรือการมอบอำนาจนี้มีลักษณะเด่น ๆ ด้วยกันแบ่งออกเป็น 2 ระบบ ดังต่อไปนี้



1. ระบบมอบอำนาจโดยกรม ระบบนี้จะมีการมอบอำนาจให้แก่ผู้แทนของกรม เพื่อทำหน้าที่ในส่วนภูมิภาค ซึ่งแต่ละกรมอาจจะมีการจัดตั้งหน่วยของตนขึ้นเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบเป็นทางการ และอาจมีการจัดตั้งเป็นหน่วยบริหารพื้นที่แบบไม่เป็นทางการขึ้นได้ในเวลาเดียวกัน ตัวอย่างของหน่วยงานแบบแรก ได้แก่ สำนักงานของจังหวัด ในขณะที่ในแบบที่สองได้แก่ สำนักงานของเขตหรือภาคต่าง ๆ ระบบการมอบอำนาจโดยกรมต่าง ๆ ดังกล่าวส่งผลสำคัญทำให้การบริหารงานในเขตพื้นที่ที่มีการแตกกระจายออกไป เพราะว่าแต่ละหน่วยงาน ต่างได้รับมอบอำนาจจากกรมของตน รวมทั้งถูกจัดตั้ง มีระบบงบประมาณ บุคลากร และต้องทำรายงานให้แก่กรมต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้จัดตั้งหน่วยงานของตนขึ้น ระบบมอบอำนาจโดยกรมนี้เป็นลักษณะของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของประเทศไทย

2. ระบบมอบอำนาจโดยรัฐมนตรีและผู้มีอำนาจเสมอคณะรัฐมนตรี ในระบบนี้ รัฐบาลกลางโดยรัฐมนตรีจะเป็นผู้มอบอำนาจของรัฐให้แก่ส่วนภูมิภาคเองอีกทั้งยังเป็นผู้เลือกสรรผู้ที่จะไปปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ระบบนี้รัฐบาลกลางโดยรัฐมนตรีมีบทบาทโดยตรงในการมอบอำนาจ และผู้รับมอบอำนาจจะต้องทำงานร่วมกันในรูปแบบคณะกรรมการ ระบบนี้อาจเรียกว่าเป็นระบบวางแผนการทำงานส่วนภูมิภาค (Region Planning Model) ตัวอย่างประเทศที่ใช้ระบบนี้ คือ ประเทศสวีเดน ซึ่งมีคณะกรรมการบริหารเป็นผู้ประสานความร่วมมือกับฝ่ายต่าง ๆ ในสภาเขต ฝ่ายบริหารเขต และกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ของทั้งรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อบริหารงานภาคอย่างมีประสิทธิภาพ

การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย

หลักการจัดระเบียบการปกครอง หลักการพื้นฐานของการจัดระเบียบการปกครอง/บริหารราชการแผ่นดินของนานาประเทศ แบ่งได้เป็น

1. การรวมอำนาจปกครอง (Centralization) เป็นการรวมอำนาจการตัดสินใจและการดำเนินการต่าง ๆ ไว้ที่ ราชการส่วนกลาง ได้แก่ คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สังกัดราชการส่วนกลางที่สามารถใช้อำนาจบริหารครอบคลุมทั่วประเทศเป็นหลักที่ถือเอาสิทธิขาดในการปกครองเป็นที่ตั้ง

2. การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นวิธีการที่รัฐ/ราชการส่วนกลางโอนอำนาจการปกครองหรือบริหารบางส่วนบางเรื่อง ที่เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะให้องค์กรหรือนิติบุคคลอื่นรับไปดำเนินการแทน ภายในอาณาเขตของแต่ละท้องถิ่นด้วย



งบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นโดยมีอิสระพอสมควร ราชการส่วนกลางเพียงกำกับดูแล (มิใช่บังคับบัญชา) เป็นหลักที่ถือเอาเสรีภาพของประชาชนที่จะปกครองตนเองเป็นที่ตั้ง

3. การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เกิดจากข้อจำกัดของการรวมอำนาจในเรื่องของความล่าช้าและไม่ทั่วถึงทุกท้องที่พร้อม ๆ กัน ราชการส่วนกลางจึงแบ่งมอบอำนาจการตัดสินใจทางการบริหารในบางเรื่องให้เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางที่ส่งไปประจำปฏิบัติหน้าที่ในภูมิภาค/เขตการปกครองต่าง ๆ (Field Office) สามารถปฏิบัติงานได้บรรลุนโยบายและวัตถุประสงค์ของราชการส่วนกลาง

รูปแบบและความสัมพันธ์ของการจัดระเบียบการปกครองจากหลักการพื้นฐานข้างต้นประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยต่างก็จัดรูปแบบการปกครองบนหลักการดังกล่าวแต่จะแตกต่างกันไปตามประวัติการปกครอง/การจัดตั้ง/ความเป็นประเทศโดยอาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภท ใหญ่ ๆ ได้ดังนี้

1. แบบที่ส่วนกลางมีอำนาจมากหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า เป็นการปกครองโดยรัฐบาลกลาง/ส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางในรูปของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้ท้องถิ่นดำเนินการตามที่ส่วนกลางเห็นสมควรภายใต้การดูแลของส่วนกลางทั้งก่อนและหลังดำเนินการผ่านทางกระบวนการทางการเงิน อาทิ ญี่ปุ่น ไทยและอังกฤษ

2. แบบที่ท้องถิ่นมีอำนาจมาก เป็นรูปแบบที่พบในประเทศเกิดใหม่ที่ท้องถิ่นเกิดก่อนรัฐบาลกลาง อำนาจ รัฐบาลกลางคือ อำนาจที่ท้องถิ่นต่าง ๆ มอบให้ ดังนั้น ท้องถิ่นจะรับผิดชอบจัดทำกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ ยกเว้น กิจกรรมระดับชาติ/ระดับประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา สวีเดน แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์

3. แบบที่พยายามหาจุดลุลายระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น อาทิ ฝรั่งเศส มีการปรับปรุงรูปแบบความสัมพันธ์ ระหว่างส่วนกลาง - ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความคล่องตัวมากขึ้น โดยปรับบทบาทในการควบคุมของ “ผู้ว่าฯ” ที่รัฐบาลแต่งตั้งที่เคยมีอำนาจมากให้ทำหน้าที่เป็นเพียง “ผู้ประสานงาน” และดูแลงบประมาณจากส่วนกลาง ขณะเดียวกันก็มีการจัดการดูแลในระดับ “มณฑล” (Region) โดยดูแลเฉพาะเรื่องการวางแผนพัฒนาในเขตพื้นที่นั้น ๆ เป็นสำคัญ

3. รูปแบบของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น แม้จะมีความหลากหลายในการจัดองค์กร/รูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่โดยทั่วไปอาจสรุปได้ว่า มีหน่วยการปกครองท้องถิ่น 3 รูปแบบ คือ



1. หน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทมหานคร ได้แก่ การบริหารมหานครต่าง ๆ อาทิ โตเกียว นิวยอร์ก ลอนดอน กทม. ฯลฯ

2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นของชุมชนที่เป็นเมือง อาทิ เทศบาล หรือ County

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นของชุมชนขนาดเล็ก/ชุมชนชนบท อาทิ Village ของสหรัฐอเมริกาหรือ อบต.ของ ไทย

4. การปกครองท้องถิ่นของไทย ประเทศไทยได้ใช้หลักการจัดระเบียบการปกครองทั้ง 3 รูปแบบ ในที่นี้จะขอสรุปลักษณะการกระจายอำนาจให้การปกครองท้องถิ่นของไทย ตั้งแต่ สมัยรัชกาลที่ 5 มาจนถึงปัจจุบัน โดยแบ่งออกเป็น 3 ช่วง ดังนี้

ช่วงแรก ตั้งแต่การปฏิรูประบอบราชาการสมัย ร.5 จนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ช่วงนี้รัฐยังรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ การแบ่งอำนาจ ให้ภูมิภาค และกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นยังมีน้อย ในส่วนกลางมีการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ส่วนภูมิภาคมีการจัดตั้งแขวง อำเภอ เมือง ส่วนท้องถิ่นมีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ กับ สุขาภิบาลหัวเมือง โดยได้ตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 ขึ้น รองรับ การจัดตั้งสุขาภิบาลในพื้นที่ที่พร้อม ซึ่งมีการจัดตั้งน้อยมาก ไม่ได้ขยายไปทั่วราชอาณาจักร

ช่วงที่สอง ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึง พ.ศ. 2540 เป็นช่วง 65 ปีที่มีวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจมาก เริ่มจากการจัดตั้งเทศบาลในปี 2476 สภาจังหวัดในปี 2481 สุขาภิบาลในปี 2495 องค์การบริหารส่วนตำบล ในปี 2499 เป็นการเริ่มให้มีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองก่อน แม้จะมีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น แต่ผู้บริหารของสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมาจากข้าราชการและผู้บริหาร อบต. มา จากกำนันไม่ใช่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงไม่สามารถทำได้ อย่างเต็มที่นอกจากนั้นเริ่มมีการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร เมื่อปี 2518 เมืองพัทยาเมื่อปี 2521 ต่อมาก็ได้มีการปรับรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เช่น พ.ร.บ. กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ช่วงที่สาม ปี 2540 - ปัจจุบัน เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้กำหนดเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นไว้ชัดเจนขึ้น โดยให้ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระใน การบริหารงานของตนเองมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง เพิ่มเติมหน้าที่ เกี่ยวกับการทำนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีท้องถิ่น และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยมีกฎหมายรองรับให้มีเป้าหมายในการกระจายอำนาจที่ชัดเจน เช่น ให้ท้องถิ่นมีรายได้เป็น 20 %



ของรายได้รัฐบาลภายในปี 2544 และ 35 % ภายในปี 2549 ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่มีความซ้ำซ้อนระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาคกับท้องถิ่นให้แล้วเสร็จภายใน 4 ปี ทำให้ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายของท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และจัดตั้งองค์กรรองรับเพื่อให้การกระจายอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่นเกิดขึ้นอย่างจริงจัง เป็นรูปธรรม ภายใต้กรอบเวลาและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบฉบับต่าง ๆ ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัดภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้น หากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารถมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเอง เพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก

เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรองรับบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียว อาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วยการจัดตั้งหน่วยงานปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็นโดยใช้อำนาจการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากรซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

เพื่อให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษากการปกครองระบบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้ามาทำหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยงานปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่มีความแตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดีสำคัญในการให้สิทธิแก่ประชาชนในการเสนอข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบและขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชน



ในท้องถิ่นเพื่อเป็นคู่มือและใช้เป็นเครื่องมือประกอบแนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น พร้อมทั้งเพื่อให้ทราบถึงรูปแบบและขั้นตอน หลักเกณฑ์ และ วิธีการในทางกฎหมายที่เหมาะสมนำความรู้และบทสรุปดังกล่าวจากผลงานวิจัยมาประกอบเพื่อนำไปสู่แนวทางแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ในการให้ประชาชนมีสิทธิในการเสนอร่างข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุป

ผลของการกระจายอำนาจที่ผ่านมาในภาพรวมนั้นนับว่ายังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริง ตามเป้าหมายของการกระจายอำนาจที่ต้องการให้ชุมชนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระและสามารถปกครองตนเองภายใต้หลักเจตจำนงของประชาชนอย่างแท้จริง เพราะที่ผ่านมาอำนาจที่ถูกผ่องถ่าย ไปมักกระจุกตัวอยู่ที่ตัวผู้บริหารและตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะเดียวกัน สถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็อยู่ภายใต้การกำกับดูแลที่รัดกุมในข้อจำกัดของกฎระเบียบของภาครัฐจนทำให้กระบวนการทำงานมีความเป็นทางการสูงและเลียนแบบโครงสร้างระบบการเมืองในระดับชาติจนมองไม่เห็นความสำคัญของการกระจายอำนาจสู่ประชาชน อีกทั้งกำลังถูกครอบงำอย่างแนบเนียนจากหน่วยงานภาครัฐผ่านทางนโยบาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ การจัดสรรเงินอุดหนุนและการให้รางวัลสนับสนุน ในขณะที่กระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็มีความอ่อนแอ กล่าวคือ อำนาจของฝ่ายสภาท้องถิ่นไม่มีอำนาจเข้มแข็งเพียงพอที่จะตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้ ทำให้แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในสังคมไทยในความเป็นจริงนั้นยังไม่ตกสู่มือของประชาชนหรือตัวชุมชนอย่างแท้จริง ปรากฏการณ์เช่นนี้จึงทำให้เกิดช่องว่างระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำลังเพิ่มระยะห่างจากกันอยู่ตลอดเวลาอันเป็นตัวแสดงให้เห็นถึงการปะทะกันทางความคิดระหว่างกลุ่มแนวคิดวัฒนธรรมชุมชนกับกลุ่มแนวคิดด้านการปกครองท้องถิ่นกระแสหลักตลอดช่วงระยะเวลาของการปกครองท้องถิ่นไทยในระยะเปลี่ยนผ่านพิจารณาในแง่รูปแบบและความสัมพันธ์ของการจัดระเบียบการปกครองแล้ว สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยในระยะแรก เป็นรูปแบบที่ส่วนกลางมีอำนาจมาก ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการแต่งตั้งเป็นส่วนใหญ่ ขาดอำนาจอิสระ ทางการเงิน การคลัง การจัดเก็บภาษีอากรต่าง ๆ ต่อเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แล้ว จึงมีการปรับปรุงรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพิ่มหน้าที่ กระจายอำนาจด้านการเงิน การคลัง งบประมาณ และการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ



มากขึ้น และเพิ่มมิติใหม่ในการควบคุมตัวผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชน ด้วยการเข้าซื้อเสนอข้อบังคับท้องถิ่น และเข้าซื้อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้ด้วย ซึ่งเมื่อมีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องครบถ้วนสมบูรณ์แล้วท้องถิ่นก็จะมีอำนาจอิสระในการบริหารงานของตนเองได้มากขึ้น โดยส่วนกลางก็ยังมีกลไกในการกำกับดูแลการดำเนินการของท้องถิ่นผ่าน คณะกรรมการระดับต่าง ๆ ในรูปแบบไตรภาคี ทำให้การใช้อำนาจจากส่วนกลางส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น เกิดดุลยภาพที่เหมาะสมมากยิ่งขึ้นนอกจากนี้ปรากฏการณ์ดังกล่าวยังแสดงให้เห็นถึงความไม่เพียงพอหรือความบกพร่องของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนในมิติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉกเช่นเดียวกับประชาธิปไตยแบบตัวแทนในระดับชาติ โดยจากประสบการณ์ของปัญหาดังกล่าวได้บีบรัดให้กลุ่มองค์กรชุมชนและภาคประชาชนพยายามทวงคืนอำนาจในการตัดสินใจและการกำหนดทิศทางการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นกลับมาเหมือนเดิมโดยไม่ต้องรอหน่วยงานของรัฐและนักการเมือง โดยการแสดงออกผ่านการรวมกลุ่มกันขึ้นมาในนามของกลุ่มองค์กรชุมชนในรูปแบบใหม่ ๆ เช่น กลุ่มสภาองค์กรชุมชน กลุ่มอาชีพ กลุ่มอนุรักษ์ธรรมชาติ กลุ่มออมทรัพย์กลุ่มเกษตรกร กลุ่มเครือข่ายที่ดินกลุ่มจัดทำแผนแม่บทชุมชนหรือแม้แต่การรวมกลุ่มทางการเมือง เป็นต้น ดังนั้น บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องให้ความสำคัญกับการบริหารงานท้องถิ่นในลักษณะเครือข่ายความร่วมมือและการปรึกษาหารือร่วมกันกับกลุ่มองค์กรชุมชน ภาคประชาชน องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) สถาบันการศึกษาและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือแม้แต่การทำงานร่วมกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองในรูปแบบของ “สหการ” โดยการประสานความร่วมมือระหว่างกันเพื่อสร้างความรู้สึกร่วมของประชาชนในการเป็นเจ้าของและมีความรู้สึกหวงแหนคุณค่าของความเป็นชุมชนท้องถิ่นร่วมกัน ทั้งนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องสร้างความยืดหยุ่นในการเข้าถึงชุมชนท้องถิ่นโดยต้องปรับเปลี่ยนการดำเนินงานโดยการเข้าไปมีส่วนร่วมกับกิจกรรมของชุมชนท้องถิ่นมิใช่รอให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ยังต้องลดความเป็นทางการหรือความเป็นราชการของหน่วยงานลงเพื่อเกิดความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรด้วยความเข้าถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง โดยอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและกลุ่มองค์กรชุมชนต่าง ๆ ในพื้นที่อย่างรอบด้าน อันจะนำไปสู่วิถีของการปกครองท้องถิ่นที่มีส่วนช่วยในการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถปกครองตนเอง เป็นสำคัญ



บรรณานุกรม

กันยา สุวรรณแสง. (2532). จิตวิทยาทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: บำรุงสาส์น.

ขัตติยา กรรณสูต. (2535). “สตรีกับการเมือง” บทความวิชาการพัฒนาสังคม : แนวคิดและการปฏิบัติการ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

จันทนา สุทธิจारी. (2544). การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ วี.เจ. พรินต์ติ้ง.

จิรัช (บรรพต) วีระสัย และคณะ. (2542). รัฐศาสตร์ทั่วไป. (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ชัยพร วิชาวេช. (2525). มุลสารจิตวิทยา. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ชัยอนันต์ สมุทรวณิช. (2523). อุคตการณ์ทางการเมือง. กรุงเทพมหานคร: ดวงดีการพิมพ์.