

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นภายใต้กระบวนทัศน์การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่

The Local Decentralization under the Modern Local Government Paradigm

ชานานู ชูเที่ยง¹ สมพิศ สายบุญชื่น² ชัชรินทร์ ชิตบุญ³ กัมปนาท วงศ์วัฒนพงษ์⁴
Chamnarn Choothieng, Sompit Saibunchun, Chatcharin Chitboon,
Kampanart Wongwattanapong

บทคัดย่อ (Abstract)

ในปัจจุบันกระแสการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง กำลังเป็นที่สนใจของสังคมไทย การปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นการปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดจึงควรมีการปรับเปลี่ยนเพื่อความสอดคล้องต่อสภาพการณ์ของสังคมในปัจจุบัน ดังนั้น บทความวิชาการเรื่อง การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นภายใต้กระบวนทัศน์การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษาดังนี้ 1) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นภายใต้กระบวนทัศน์ของการปกครองท้องถิ่นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน 2) เพื่อวิเคราะห์ถึงสภาพของการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ให้สอดคล้องต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยอาศัยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริงของรัฐบาลและอาศัยการขับเคลื่อนโดยมีส่วนร่วมของประชาชน การรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมในท้องถิ่นตนเอง จากการศึกษา พบว่า การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะต้องมีการปรับเปลี่ยนและบทบาทของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้ 2 ลักษณะ คือ 1) ผู้ว่าราชการเป็นผู้กำกับ ดูแล และประสานงานในฐานะผู้แทนของราชการส่วนกลางและแต่งตั้งโดยรัฐบาล และ 2) ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในจังหวัดที่มีความพร้อม เพื่อให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

คำสำคัญ (Keywords) : การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น; การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่

Abstract

At present, the trend of decentralization of power to the local to allow people to participate in self-government. are of interest to Thai society Local government, which is the government that is closest to the people, should therefore have Modifications to be in line

Received: 2023-05-26 Revised: 2023-06-06 Accepted: 2023-06-07

¹ นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม PH.D. students of the Doctor of Philosophy Program in Public Administration Pibulsongkram Rajabhat University. E-mail: King_47@hotmail.com

² นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม Ph.D. students of the Doctor of Philosophy Program in Public Administration Pibulsongkram Rajabhat University. E-mail: Waanjeed555@gmail.com

³ นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม Ph.D. students of the Doctor of Philosophy Program in Public Administration Pibulsongkram Rajabhat University. E-mail: phisthyaphisnuphrhm@gmail.com

⁴ อาจารย์ประจำหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม Lecturer of the Doctor of Philosophy in Public Administration Phibulsongkram Rajabhat University. E-mail: kampanart_wk@yahoo.com

with current social situations. Therefore, this academic article's objectives are: 1) to study decentralized authority to the locality under the paradigm of local government from the past to the present; 2) to analyze the conditions of modern local government in line with social changes based on the distribution of true local authority of government, and driven by the participation of the people as local co-owners. From the study, the decentralization to the locality should be adjusted. The roles of central and provincial governments could be divided into two types: 1.) the governors direct, supervise and coordinate as representatives of the central government, and are appointed by the government; and 2.) the provincial governors should come from elections of people in order to be consistent with true decentralization to the locality.

Keywords: local decentralization; modern local government

บทนำ (Introduction)

การปกครองท้องถิ่น (Local Administration) เป็นส่วนหนึ่งของการปกครองประเทศโดยรัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจการบริหารจัดการที่เกี่ยวข้องกับภารกิจในการบริหารและการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของชุมชนท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจของกฎหมายที่บัญญัติไว้ใน การดำเนินการทางกิจกรรมและบริการสาธารณะที่จำเป็นและส่งผลประโยชน์หรือสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น (Wit, 1967: 101-105) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการภายในพื้นที่ท้องถิ่นที่มีใช้การบริหารจัดการโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือตัวแทนรัฐบาลที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค หลักการของการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะและองค์ประกอบสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่หากขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งไปนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ ขาดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นที่เป็นที่ยึดถือตามระบอบประชาธิปไตยตามหลักสากล ลักษณะและองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นมีด้วยกัน 3 ประการ ดังนี้

1. มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองหากแต่คงมีสถานะอยู่ภายใต้ขอบเขตแห่งรัฐธรรมนูญ การปกครองตนเองหรือการจัดทำบริการสาธารณะเป็นรูปแบบการบริหารที่เรียกว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เป็นองค์กรของรัฐแต่มีความแตกต่างกันคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งขึ้นเพื่อการจัดทำภารกิจให้บริการสาธารณะเฉพาะภายในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตนเท่านั้น ไม่มีอำนาจครอบคลุมไปทั่วประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความอิสระทางการบริหารในตัวเองภายในเขตพื้นที่ท้องถิ่นของตนเองตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

2. มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดภายใต้หลักการแห่งนิติรัฐ ตามการดำเนินการของรัฐของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจจัดทำบริการสาธารณะใด ๆ จะต้องมิกฎหมายหรือกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายรองรับอยู่เสมอ การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นระบบหนึ่งของรัฐที่ต้องอยู่ภายใต้หลักการนี้เช่นกัน ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ 1) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแห่งรัฐกำหนดให้เป็นอำนาจของประชาชนหรือท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นซึ่งมีผลบังคับเป็นทั่วไป เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง เป็นต้น 2) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

โดยเฉพาะ หรือเรียกว่ากฎหมายท้องถิ่น เนื่องจากมีผลบังคับใช้เฉพาะภายในท้องถิ่นที่ออกกฎหมายนั้นเท่านั้น ไม่มีผลผูกพันต่อท้องถิ่นอื่น ๆ เป็นกฎหมายประเภทกฎหมายลำดับรองซึ่งมีศักดิ์ต่ำกว่ากฎหมายแห่งรัฐ การตรากฎหมายต้องมีฐานอำนาจของกฎหมายในชั้นสูงกว่ารองรับหรืออีกนัยหนึ่งต้องอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายแห่งรัฐในการตรากฎหมายท้องถิ่นนั้น

3. การมีส่วนร่วมและการควบคุมตรวจสอบของประชาชนในระดับท้องถิ่น ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นหัวใจหลักสำคัญของระบบการปกครองท้องถิ่น เปรียบเทียบได้กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับประเทศที่เป็นหัวใจหลักสำคัญของระบอบประชาธิปไตยเช่นกัน เนื่องจากจุดมุ่งหมายของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทุกระดับต่างยึดถือเอาผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นหลัก ส่วนประเด็นเรื่องการควบคุมตรวจสอบของประชาชนกับการปกครองส่วนท้องถิ่นนับเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นกระบวนการหนึ่งที่ประชาชนสามารถแสดงถึงความเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงตามระบอบประชาธิปไตย และเป็นเครื่องมือในการป้องกันไม่ให้ตัวแทนที่ประชาชนคัดเลือกให้เป็นตัวแทนของตน ดำเนินการใด ๆ โดยไม่ฟังเสียงประชาชน

ตามหลักของระบอบประชาธิปไตยจึงกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาท หรือมีส่วนร่วมในกระบวนการคัดเลือกผู้บริหารและตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นด้วยการผ่านกระบวนการเลือกตั้งท้องถิ่น เพื่อเลือกผู้บริหารและตัวแทนได้โดยตรง ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของท้องถิ่น เสนอชื่อถอดถอนผู้บริหารและตัวแทนในกรณีที่ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่พึงประสงค์ เช่น การทุจริต (Corruption) หรือไม่กระทำหน้าที่ตามที่ประชาชนต้องการ รวมถึงการเข้าร่วมกิจกรรมกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่นโดยมีเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่น เช่น การเข้าร่วมประชาคมเพื่อนำเสนอความต้องการหรือเสนอปัญหาของท้องถิ่น การเข้าร่วมจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น

จากผลการวิเคราะห์การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน พบว่า การกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางสู่ราชการส่วนท้องถิ่นมีการพัฒนาขึ้นมากกว่าอดีต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากขึ้น หากแต่ยังไม่สามารถมีอิสระได้อย่างสมบูรณ์เต็มที่เพราะยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของราชการส่วนภูมิภาคโดยผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดและฝ่ายปกครอง ดังนั้น จึงเกิดข้อสงสัยของสังคมเกิดขึ้นในเรื่องการปกครองท้องถิ่นสามารถมาจากการเลือกตั้งโดยตรงโดยประชาชน และสามารถจัดสรรงบประมาณภายในท้องถิ่นได้มากกว่ารูปแบบปัจจุบันท้องถิ่นจะสามารถดำเนินการได้ดีเพียงใด และจะเป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชนอย่างแท้จริงได้หรือไม่ จึงเป็นสิ่งที่ยังต้องค้นคว้าศึกษาและรอการพิสูจน์ต่อไป

เนื้อหา (Content)

ประเทศไทยมีรูปการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นแบบการปกครองที่เป็นรัฐเดี่ยวหรือเอกรัฐ กล่าวคือ เป็นประเทศที่มีศูนย์รวมแห่งอำนาจอธิปไตย คือ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการรวมอยู่ที่เดียวโดยมีรัฐบาล สถานิติบัญญัติ และศาลในระดับประเทศเท่านั้น ประเทศเป็นรัฐเดี่ยวไม่สามารถแยกย่อยออกจากกันเป็น “รัฐ” เล็ก ๆ หลายรัฐได้ ไม่มีรัฐบาล สถานิติบัญญัติ และศาลในระดับอื่นที่มีไต่ระดับประเทศได้ ซึ่งประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวสามารถแยกออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ รัฐเดี่ยวที่มีระดับการปกครองของตนเอง 2 ระดับ คือ ระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น เช่น ประเทศสหราชอาณาจักร (United Kingdom: UK) หรือญี่ปุ่น (Japan) เป็นต้น และรัฐเดี่ยวที่มีระดับการปกครองของตนเอง 3 ระดับ คือ ราชการบริหารส่วนกลาง (The center public administration) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค (Provincial

Administration) และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (Local Administration) เช่น ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส (France) หรือประเทศไทย (Thailand) เป็นต้น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2544: 2)

จากการอธิบายรูปแบบการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นแบบที่เป็นรัฐเดี่ยว ระดับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ประกอบด้วย 1) องค์กรบริหารส่วนจังหวัด 2) เทศบาล 3) องค์กรบริหารส่วนตำบล 4) กรุงเทพมหานคร และ 5) เมืองพัทยา ดังตารางนี้

ตารางที่ 1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน
1. องค์กรบริหารส่วนจังหวัด	76 แห่ง
2. เทศบาล	2,472 แห่ง
เทศบาลนคร	30 แห่ง
เทศบาลเมือง	195 แห่ง
เทศบาลตำบล	2,247 แห่ง
3. องค์กรบริหารส่วนตำบล	5,300 แห่ง
4. กรุงเทพมหานคร	1 แห่ง
5. เมืองพัทยา	1 แห่ง
รวมทั้งสิ้น	7,850 แห่ง

ข้อมูล ณ วันที่ 9 กันยายน 2563

รวบรวมโดย : กลุ่มงานกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น 2

(กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กระบวนทัศน์การปกครองท้องถิ่นไทย

ช่วงเริ่มต้น พ.ศ.2440-2475

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีการเกิดขึ้นครั้งแรก คือ สุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร โดยจุดเริ่มต้นจากการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จทอดพระเนตรกิจการต่างประเทศในทวีปยุโรป ทั้งนี้ทรงเห็นถึงความจำเป็นของรัฐที่จะต้องดูแลรักษาความสะอาดและการจัดสาธารณูปโภคในท้องถิ่น โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานครที่ประสบกับการขยายตัวและการเปลี่ยนแปลงของบ้านเมืองรวมทั้งความสกปรกและถนนหนทางที่ไม่สะดวกในการเดินทาง จึงทรงมีพระราชดำริให้จัดตั้งกรมสุขาภิบาลขึ้นในปี พ.ศ.2440 ส่งผลให้เกิดหน่วยงานการปกครองรูปแบบใหม่ในระดับท้องถิ่นขึ้นเป็นครั้งแรก ได้แก่ สุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร เป็นงานในความดูแลรับผิดชอบของกระทรวงนครบาล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นตัวอย่างในการพัฒนาแก่บรรดาหัวเมืองต่าง ๆ และนอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม (พ.ศ.2448) โดยจากการเสด็จพระราชดำเนินไปหัวเมืองสมุทรสาคร ตำบลท่าฉลอม และทรงพบถึงความสกปรกของบ้านเมืองทำให้สมเด็จพระยาธรรมาธิราชานุภาพ ทรงมีหนังสือถึงพระยาพิไชยสมุทร ผู้ว่าราชการเมืองสมุทรสาครในขณะนั้น โดยได้ดำเนินการชักชวนให้พ่อค้าและราษฎรในพื้นที่ช่วยกันบริจาคเงินปรับปรุงตลาดทำกิน ส่งผลให้ได้ดำเนินการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมในเวลาต่อมา เพื่อทำหน้าที่ในการจัดหาคนงานจัดเก็บขยะมูลฝอยจุดโคมไฟส่องสว่างในเวลากลางคืน และซ่อมแซมบำรุงเส้นทางคมนาคม โดยมีผู้ดำรงตำแหน่งปกครองสุขาภิบาลคือผู้ที่ราชการแต่งตั้ง เช่น ผู้ว่าราชการเมือง นายอำเภอ กรรมการอำเภอ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้บริหารที่เรียกว่ากรรมการสุขาภิบาล (อภิญา ฉัตรช่อฟ้าและคณะ, 2565: 422-435) ซึ่งต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระ

พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ได้มีการปรับปรุงกิจการสุขาภิบาลให้เป็นรูปแบบการบริหารแบบประชาธิปไตย โดยการจัดตั้งคณะกรรมการที่เรียกว่า “คณะกรรมการจัดการสุขาภิบาล” ขึ้น หากแต่เกิดเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ขึ้น การดำเนินแผนดำเนินการดังกล่าวจึงถูกระงับไป

จึงสรุปได้ว่าการเกิดขึ้นของสุขาภิบาลเป็นเพียงจุดเริ่มต้นของการพัฒนาทางด้านการปกครองท้องถิ่นไทย หากแต่ยังไม่ได้มีสถานะส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชนแต่อย่างใด เนื่องจากผู้มีบทบาทสำคัญต่อการบริหารกิจการของสุขาภิบาลล้วนเป็นข้าราชการที่ได้รับนโยบายจากส่วนกลางที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความสะอาดเรียบร้อยแก่บ้านเมืองและอำนวยความสะดวกในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยที่รัฐมิได้มุ่งที่จะให้ประชาชนมีเสรีภาพและมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นตนเอง ตัวสุขาภิบาลยังไม่มีอิสระในการปกครองตนเองยังถูกควบคุมโดยข้าราชการที่ส่วนกลางแต่งตั้ง ส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่มีโอกาสรู้จักและเข้าใจการปกครองท้องถิ่นของตนเองตามหลักการกระจายอำนาจแต่อย่างใด

ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2475-2531

ซึ่งหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลคณะราษฎร ได้กำหนดแนวทางจัดวางรูปแบบและระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ซึ่งได้นำรูปแบบการปกครองของฝรั่งเศสมาใช้โดยจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ 1) ราชการบริหารส่วนกลาง 2) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค 3) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และได้มีการตรากฎหมายการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่าพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ส่งผลให้เกิดหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งขึ้นมาที่เรียกว่า “เทศบาล” โดยรัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งฝ่ายบริหารส่วนสมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในพื้นที่ เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ มีทรัพย์สิน มีเจ้าหน้าที่ มีอำนาจในการออกเทศบัญญัติ มีอำนาจในการปฏิบัติงานในพื้นที่ตามที่กฎหมายกำหนด หลังจากนั้นได้เทศบาลและการปกครองท้องถิ่นได้ผ่านการบริหารราชการของส่วนกลางมาหลายรัฐบาล จนมาถึงสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้มีการตรากฎหมายจัดตั้งและปรับปรุงท้องถิ่นหลายฉบับ เช่น การตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 เพื่อเร่งรัดการขยายการปกครองท้องถิ่นให้ครอบคลุมทั่วประเทศการจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นผลให้ใช้มาจนถึงปัจจุบัน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เป็นผลให้มีองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 เป็นผลให้มีองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ถูกยกเลิกไปในปี พ.ศ. 2518 ตามประกาศคณะปฏิวัติเนื่องจากการป้องกันการเผยแพร่อิทธิพลของพรรคคอมมิวนิสต์ไปสู่องค์การบริหารส่วนตำบลโดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดในภาคอีสาน หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2518 มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 โดยยกฐานะให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานมากยิ่งขึ้น ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 เพื่อกำหนดให้เมืองพัทยาเป็นเขตปกครองรูปแบบพิเศษเพิ่มขึ้นอีกแห่งหนึ่ง

หลังจากการเปลี่ยนผ่านของสังคมการเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นล้วนเกิดจากความต้องการของฝ่ายการเมืองในระดับชาติมากกว่าที่จะเกิดจากการเรียกร้องของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นนโยบายด้านการกระจายอำนาจจะมีทิศทางที่ชัดเจนหรือต่อเนื่องมาน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายและเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นสำคัญ ดังนั้น การวิเคราะห์นโยบายการปกครองท้องถิ่นไทยนับตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ซึ่งจากการที่ประเทศไทยได้รับผลกระทบส่วนหนึ่งจากปัจจัยภายนอกประเทศ ทั้งภาวะ

สงครามเย็น (Cold War) ที่มีลักษณะเป็นรูปแบบสงครามตัวแทน (Proxy War) ที่มีการแบ่งระหว่างค่ายสังคมนิยมและค่ายโลกเสรี อันเป็นปัจจัยส่งผลต่อระบอบอำนาจนิยมในสังคมไทยที่มีความเข้มแข็งมากขึ้น และประกอบกับพื้นฐานของสังคมไทยในอดีตที่เป็นระบอบอำนาจนิยมจึงส่งผลให้ระบบราชการเป็นระบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น การปกครองท้องถิ่นมีความอ่อนแอ และจากมุมมองของชนชั้นนำไทยยังมองว่าหากการปกครองท้องถิ่นมีความเข้มแข็งมากเกินไปอาจส่งผลเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศ จึงส่งผลต่อนโยบายด้านการปกครองที่ขาดความชัดเจนและถูกละเลยด้านนโยบายรวมทั้งการถูกแช่แข็งทางความคิดโดยระบอบอำนาจนิยมที่มุ่งให้ความสำคัญกับการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจของผู้มีอำนาจในแต่ละยุคสมัย และประกอบกับการก่อรูปของอำนาจรัฐ (State Power) ที่เป็นอำนาจของระบบราชการมีอิทธิพลมากกว่าอำนาจการเมือง (Political Power) โดยเฉพาะรัฐบาลผสมที่อ่อนแอ ระบบทหารและพลเรือนจึงเป็นตัว่วงดุลอำนาจของพรรคการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตลอด จึงเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในขณะนั้น (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2554: 23-24)

ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2531-2540

ช่วงปี พ.ศ. 2531 สมัยรัฐบาลของพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกที่มาจากการเลือกตั้งนับตั้งแต่ช่วงเหตุการณ์ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 เป็นต้นมา โดยดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจที่มุ่งเปลี่ยน “สนามรบเป็นสนามการค้า” กับนานาชาติ ส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศเติบโตอย่างรวดเร็ว และได้รับการคาดการณ์ว่าประเทศไทยกำลังกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICs) ที่ทำให้เกิดการขยายฐานของชนชั้นกลางหน้าใหม่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย หากแต่เมื่อปี พ.ศ. 2534 เกิดการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ จึงเกิดการหยุดชะงักทางการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และต่อมาประเทศไทยประสบกับเหตุการณ์สำคัญของประเทศอีกครั้งหนึ่ง คือ “เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ” อันเป็นเหตุการณ์ที่ส่งผลต่อสังคมไทยในเวลาต่อมา เพราะได้มีการตื่นตัวของประชาชนที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงมาจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่พัฒนาเติบโตขึ้นมาในช่วงก่อนการรัฐประหารของคณะ รสช. มีการตื่นตัวในการปฏิรูปทางการเมืองโดยเฉพาะการนำแนวคิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมาเป็นเงื่อนไขสำคัญในการปฏิรูปทางการเมือง มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีขอบเขตการบริหารครอบคลุมพื้นที่เขตจังหวัด ตลอดจนการบรรจุหลักการด้านการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 อย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ ความตื่นตัวของภาคประชาชนที่ต้องการให้มีการปฏิรูประบบการเมือง

ช่วยระยะเวลาดังกล่าวนี้ เป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองอย่างรวดเร็วและรุนแรง กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ได้ส่งผลต่อแนวคิดและการรับรู้เรื่องความร่วมมือของประชาชน การเมืองของพลเมือง สิทธิมนุษยชน การจัดการสิ่งแวดล้อมแบบมีส่วนร่วมของชุมชน แนวคิดประชาสังคม และแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล (Good Governance) การกระจายอำนาจ (decentralization of power) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นประเด็นสำคัญของการปฏิรูปการเมือง โดยพบว่ามีพรรคการเมืองต่าง ๆ เสนอนโยบายที่ชูประเด็นการกระจายอำนาจในการหาเสียงเลือกตั้งเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจังทุกระดับเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงรวมถึงการผลักดันให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงในจังหวัดที่มีความพร้อม หากแต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถผลักดันให้เกิดการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดได้เพราะเกิดแรงต้านข้าราชการกระทรวงมหาดไทย อย่างไรก็ตามกระแสการปฏิรูปการเมืองได้นำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

ไทย พ.ศ. 2540 ที่บรรจุเนื้อหาด้านการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ จนเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไทย รวมถึงการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดและแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่เป็นปัจจัยเร่งให้เกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างระบบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนส่งผลต่อสภาพการณ์โดยรวมของท้องถิ่นและการเมืองการปกครองระดับชาติ

ช่วงระหว่างปี พ.ศ.2540 เป็นต้นมา

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในช่วงระยะเวลาตั้งแต่หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในมาตรา 78 ซึ่งกำหนดว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ” (วัลลภ รัฐฉัตรทรานนท์ 2553: 117) ซึ่งหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเป็นต้นมานั้นรัฐมีความพยายามในการนำเอาแนวคิดด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมาเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาของประเทศ โดยมีการตรากฎหมายพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการกำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.อ.) มีหน้าที่ในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพระราชบัญญัติกำหนดแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ขึ้นเพื่อกำหนดแผนปฏิบัติการอย่างชัดเจนในการการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ท้องถิ่นโดยการกระจายอำนาจนั้นครอบคลุมถึงภารกิจอำนาจหน้าที่บุคลากรและงบประมาณ ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญที่มีผลต่อการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นอย่างกว้างขวางเป็นระบบมากที่สุด ต่อมาในช่วงระยะเวลาหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้มุ่งเน้นความสำคัญ คือ การขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสร้างดุลยภาพระหว่างการทำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความเป็นอิสระก่อให้เกิดการพัฒนากระบวนการดำเนินงานและการบริหารงานภายใน รวมถึงการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นมีความโปร่งใส ส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีจุดมุ่งหมายและสาระสำคัญในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่แบ่งเป็นประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยวางหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ส่วนรูปแบบการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากรและพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบมาประกอบกัน

2. อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การอนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติและต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษี หรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. การบริหารงานและความเป็นอิสระในการบริหารงาน โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานบุคคลได้เองโดยใช้ระบบคุณธรรม และต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นหรือแต่ละรูปแบบ รวมทั้งการดำเนินงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูล และรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวมทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย

4. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน รัฐธรรมนูญมีความต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลพื้นที่ชุมชนของตนเอง ตลอดทั้งการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยเช่นกัน

5. การขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐต้องปรับระบบการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยการบูรณาการร่วมมือและช่วยเหลือกันระหว่างหน่วยงานราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐ ดังนั้นรัฐจึงต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และเน้นการพัฒนาคุณภาพคุณธรรมจริยธรรม ความซื่อสัตย์สุจริตของเจ้าหน้าที่พร้อมกับพัฒนาระบบการทำงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานและให้รัฐมุ่งเน้นการทำงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยหากพิจารณาศึกษาการบริหารปกครอง จะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยดำเนินการในรูปแบบการบริหารปกครอง (Governance) ได้ด้วยวิธีการ 1) การบริหารปกครองเชิงการเมืองและสังคม (Socio political Governance) เช่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ได้มีส่วนร่วมในการบริหารปกครองท้องถิ่น 2) การบริหารปกครองเชิงเครือข่าย (Network Governance) เป็นการสร้างเครือข่ายหรือคณะทำงานในพื้นที่เพื่อดำเนิน กิจกรรมทางสังคม โดยมีภาครัฐทำหน้าที่ดูแลสนับสนุน และ 3) การบริหารปกครองในรูปแบบการรับเหมา สัญญา (Contract Governance) เป็นการจัดทำบริการสาธารณะโดยที่ภาครัฐจ้างเหมาบริการให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งในปัจจุบันจะพบว่าภาครัฐได้ส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมกับการบริหารจัดการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ดังปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 (โกวิท พวงงาม, 2550: 37-38) ซึ่งบัญญัติให้หน่วยงานทางการปกครองต้องให้ข้อมูลและจัดทำให้ เกิดการประชุมหารือกับประชาชน ในโครงการหรือนโยบายที่รัฐจะดำเนินการ ซึ่งหากพิจารณาแล้วจะเห็นว่า การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาของท้องถิ่นซึ่งช่วยให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการมีส่วนร่วมคือการ ได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้น ทั้งในด้านคุณภาพและตรงกับการต้องการของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้ง สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

ในปัจจุบันนี้สามารถพบเจอกับความแตกต่างทางสังคมที่ผ่านมาได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะประเด็นทางด้านคุณภาพชีวิตของประชาชน โดย Chernichovsky and Hanson (2009) ได้อธิบายว่า ถึงแม้ว่า

คุณภาพของระบบการให้บริการสาธารณะและระดับคุณภาพชีวิต ของประชาชนจะมีการพัฒนาการที่ดีขึ้นอย่างมาก หากแต่ในหลายประเทศยังคงประสบปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ยังคงรอการแก้ไขอย่างเร่งด่วน เช่น ปัญหาการบริหารจัดการระบบสาธารณสุขซึ่งจะพบว่าจาก ความพยายามของทุกประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศที่พัฒนาแล้วในการผลักดันให้เกิด ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า แต่ด้วยความไม่เท่าเทียมกันทางศักยภาพด้านการบริหารและด้านงบประมาณของแต่ละประเทศ ทำให้เกิดความไม่เชื่อมั่นในประสิทธิภาพและความยั่งยืนของระบบสาธารณสุข ในประเทศที่กำลังพัฒนา ด้วยเหตุนี้จึงก่อให้เกิดความตื่นตัวของสังคม ในการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาแนวทางการใช้ทรัพยากรของภาครัฐเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อระบบสาธารณสุข เป็นต้น ดังนั้น ด้วยความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงสามารถ ตอบสนองความต้องการของชุมชนท้องถิ่นและประชาชนได้อย่างตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ จึงกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่สำคัญที่ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางในการบำบัดทุกข์ บำรุง สุข ให้แก่ประชาชน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการกระจายอำนาจหน้าที่ ซึ่งถือว่าการปรับรูปแบบและบทบาทขององค์กรภาครัฐในทุกระดับไม่ว่าจะเป็นระดับรัฐบาลกลาง ระดับ ภูมิภาค และระดับชุมชนท้องถิ่น ซึ่งต้องเปลี่ยนบทบาทของหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจาก บทบาทของผู้ปฏิบัติ ไปเป็นผู้ทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ซึ่งการกระจายอำนาจแก่ชุมชนท้องถิ่นโดยอาศัยการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของชุมชนท้องถิ่น และ ภาคประชาชนให้สามารถดูแลกิจการภายในชุมชนของตนได้ด้วยตนเอง ซึ่งนอกจากนี้การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนท้องถิ่นผ่านกระบวนการการกระจายอำนาจโดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่ให้บริการสาธารณะที่กระจาย อยู่ทั่วประเทศ ที่มีความแตกต่างกันไปตามลักษณะบริบทของพื้นที่ ทั้งทางด้านกายภาพ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของผู้คนในท้องถิ่น ซึ่งในประเด็นการจัดการความหลากหลายทางบริบทชุมชน แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัด ของกระบวนการจัดการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิมที่มีลักษณะแบบรวมศูนย์อำนาจในการปกครอง แต่ไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อความต้องการและปัญหาที่เกิดขึ้นภายในแต่ละชุมชนได้ การกระจายระบบงานให้มีลักษณะที่คล่องตัวและปรับตัวยืดหยุ่น จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของการปฏิรูปภาครัฐ เนื่องด้วยการสร้าง หรือการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นเป็นการให้บริการสาธารณะและการแก้ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น

2. การกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นถือเป็นการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม (Participation) ของภาคประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความอิสระในการบริหารจัดการตนเองย่อมเอื้ออำนวยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระดับชุมชนของตน และในการจัดให้มีบริการสาธารณะต่าง ๆ ภายในชุมชนได้เรียนรู้และมีประสบการณ์ในทางการเมืองการปกครอง ตามหลักการปกครองตนเอง และนำไปสู่การเติบโตของความเป็นพลเมืองในหมู่ประชาชน

3. การกระจายอำนาจส่งผลต่อการส่งเสริมหลักเสรีภาพ (Liberty) ตามหลักประชาธิปไตย ซึ่งหาก อำนาจทางการเมืองการปกครองถูกรวบอยู่ที่ศูนย์กลางมากเกินไปนั้น ก็ส่งผลให้เกิดการใช้อำนาจในทางที่ ลิดรอนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล และสร้างความเสียหายให้กับสังคมโดยรวมได้ง่าย โดยในทางกลับกัน การกระจายอำนาจเป็นวิธีหนึ่งในการปกป้องเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยการให้อำนาจการจัดกระจาย

ออกไป อันจะนำไปสู่การสร้างโครงข่ายของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (Checks and Balances) ระหว่างศูนย์กลางของประเทศและชุมชน

การกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ในการจัดให้บริการสาธารณะไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการยอมรับว่าเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายที่ช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความเสมอภาค และคุณภาพของการให้บริการประชาชน สำหรับบริบทประเทศไทยนั้น กระบวนการกระจายอำนาจที่ถือกำเนิดขึ้นอย่างเต็มรูปแบบในปี พ.ศ. 2540 ก็มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนที่ต้องได้รับการถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นภารกิจหน้าที่สาธารณะประโยชน์ขั้นพื้นฐาน การสาธารณสุขพื้นฐาน การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน เป็นต้น (ภวัต พัฒนนิภากร, 2563: 1)

บทสรุป (Conclusion)

การพัฒนาการกระจายอำนาจของการปกครองท้องถิ่นสู่อนาคต จะต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและบทบาทของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รูปแบบการบริหารงานราชการจะเปลี่ยนแปลงไปใน 2 ลักษณะ คือ

รูปแบบที่ 1 ปรับเปลี่ยนบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับ ดูแล และประสานงานในฐานะผู้แทนของราชการส่วนกลางและแต่งตั้งโดยรัฐบาล

รูปแบบที่ 2 ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในจังหวัดที่มีความพร้อมที่จะเปลี่ยนเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น โดยเฉพาะจังหวัดที่มีพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นเมืองส่วนใหญ่ เช่น นนทบุรี สมุทรปราการ ภูเก็ต เป็นต้น ซึ่งในรูปแบบนี้ ราชการส่วนภูมิภาคจะหมดไป โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย

ดังนั้น การปรับเปลี่ยนบทบาทของการปกครองท้องถิ่นจากการบริหารท้องถิ่น (Local Administration) ไปสู่การจัดการปกครองท้องถิ่น (Local Governance) เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยสมัยใหม่ให้มีประสิทธิภาพ และเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ซึ่งการพัฒนาการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น รัฐควรมีความจริงจังอย่างชัดเจนและไม่มีนัยยะแฝงใดในการกระจายอำนาจทั้ง การกระจายอำนาจทางการบริหาร การกระจายอำนาจทางการเมือง และการกระจายอำนาจทางการคลัง เพื่อเป็นการปกครองตนเองของประชาชนอย่างยั่งยืน

องค์ความรู้ที่ได้รับ (Knowledge)

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นภายใต้กระบวนการปกครองท้องถิ่นไทยสมัยใหม่ โดยอาศัยการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ของชุมชนท้องถิ่นและภาคประชาชนให้สามารถดูแลกิจการภายในชุมชนของตนเองได้ด้วยตนเอง ซึ่งนอกจากนี้การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนท้องถิ่นผ่านกระบวนการการกระจายอำนาจโดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่ให้บริการสาธารณะที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ ที่มีความแตกต่างกันไปตามลักษณะบริบทของพื้นที่ ทั้งทางด้านกายภาพ วัฒนธรรม

และวิถีชีวิตของผู้คนในท้องถิ่น ซึ่งในประเด็นการจัดการความหลากหลายทางบริบทชุมชน แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดของกระบวนการทัศน์แห่งการบริหารกิจการสาธารณะแบบดั้งเดิมที่มีลักษณะแบบรวมศูนย์อำนาจในการปกครอง แต่ไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อความต้องการและปัญหาที่เกิดขึ้นภายในแต่ละชุมชนได้ การกระจายระบบงานให้มีลักษณะที่คล่องตัวและปรับตัวยืดหยุ่น จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญของการปฏิรูปภาครัฐ เนื่องด้วยการสร้างหรือการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นเป็นการบริการสาธารณะและการแก้ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น

2. การกระจายอำนาจให้แก่ชุมชนท้องถิ่นถือเป็นการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม (Participation) ของภาคประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความอิสระในการบริหารจัดการตนเองย่อมเอื้ออำนวยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระดับชุมชนของตน และในการจัดให้มีบริการสาธารณะต่าง ๆ ภายในชุมชนได้เรียนรู้และมีประสบการณ์ในทางการเมืองการปกครอง ตามหลักการปกครองตนเอง และนำไปสู่การเติบโตของความเป็นพลเมืองในหมู่ประชาชน

3. การกระจายอำนาจส่งผลต่อการส่งเสริมหลักเสรีภาพ (Liberty) ตามหลักประชาธิปไตย ซึ่งหากอำนาจทางการเมืองการปกครองถูกรวบอยู่ที่ศูนย์กลางมากเกินไปนั้น ก็ส่งผลให้เกิดการใช้อำนาจในทางที่ลิดรอนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล และสร้างความเสียหายให้กับสังคมโดยรวมได้ง่าย โดยในทางกลับกัน การกระจายอำนาจเป็นวิธีหนึ่งในการปกป้องเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยการให้อำนาจกระจัดกระจายออกไป อันจะนำไปสู่การสร้างโครงข่ายของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (Checks and Balances) ระหว่างศูนย์กลางของประเทศและชุมชน

การกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ในการจัดให้บริการสาธารณะไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการยอมรับว่าเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายที่ช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความเสมอภาค และคุณภาพของการให้บริการประชาชน สำหรับบริบทประเทศไทยนั้น กระบวนการกระจายอำนาจที่ถือกำเนิดขึ้นอย่างเต็มรูปแบบในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนที่ต้องได้รับการถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นภารกิจหน้าที่สาธารณะประโยชน์ขั้นพื้นฐาน การสาธารณสุขพื้นฐาน การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง (References)

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2563). **ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.dla.go.th/work/abt/index.jsp>. สืบค้นเมื่อ 4 เมษายน 2566
- โกวิท พวงงาม. (2550). **การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ก้อปปี.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2554). พลวัตของการเมืองไทย. **วารสารสถาบันวัฒนธรรมและศิลปะ**. 11(2): 19-25.
- ภวัต พัฒนนิภากร. (2563). **รูปแบบพฤติกรรมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นของกลุ่มชาติพันธุ์ในพื้นที่จังหวัดภาคเหนือตอนล่าง 1 ภายใต้อิทธิพลของพลวัตทางการเมือง**. วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต. รัฐประศาสนศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์. มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม.
- วัลลภ รัฐฉัตรทรานนท์. (2553). **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ทองกลม.

- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2544). การปกครองส่วนท้องถิ่น. โครงการเฉลิมพระเกียรติจัดทำสารานุกรม รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- อภิัญญา ฉัตรช่อฟ้า พระปลัดสมนึก ธีรปัญญา และบวร ชมชื่นศรี. (2565). การปกครองท้องถิ่นไทยในยุครวม ศูนย์อำนาจ. วารสาร มจร. สังคมศาสตร์ปริทรรศน์. 11(3): 424-435.
- Chernichovsky, D. & Hanson, K. (2009). **Advances in health economics and health services research**. United Kingdom: Emerald Group Publishing.
- Wit, D. (1967). **A Comparative survey of local government and administration**. Bangkok: Kurusapha Press.