

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: ปัญหา และอุปสรรค

DECENTRALIZATION TO LOCAL AUTHORITIES: PROBLEMS AND OBSTACLES

พระมหาอนนท์ ทิพย์สิงห์*

Phramaha Anon Tipsing*

คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

Faculty of Social Sciences, Mahachulalongkornrajavidyalaya University

*Corresponding Author E-mail: arnon.tip@mcu.ac.th

Received February 18, 2026; Revised March 25, 2026; Accepted April 3, 2026

บทคัดย่อ

การกระจายอำนาจเป็นแนวคิดพื้นฐานสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในระบบประชาธิปไตย มุ่งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการจัดบริการสาธารณะ โดยรัฐถ่ายโอนอำนาจและทรัพยากรบางส่วนจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นภายใต้การกำกับดูแล แนวคิดดังกล่าวสามารถจำแนกได้หลายรูปแบบ โดยเฉพาะการโอนอำนาจ ซึ่งเป็นรูปแบบที่ส่งเสริมการปกครองตนเองมากที่สุด การปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในฐานะกลไกพื้นฐานของประชาธิปไตย ช่วยตอบสนองความต้องการของประชาชน แบ่งเบาภาระรัฐ และพัฒนาผู้นำทางการเมืองในอนาคต อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจของประเทศไทยยังเผชิญปัญหาเชิงโครงสร้างหลายด้าน ได้แก่ ความไม่ยืดหยุ่นในการบริหาร ข้อจำกัดทางการคลัง ระบบบุคลากรที่ขาดหลักคุณธรรม การมีส่วนร่วมของประชาชนที่จำกัด ความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ และความล่าช้าในการถ่ายโอนภารกิจสำคัญ ดังนั้น แนวทางการพัฒนาการกระจายอำนาจให้มีประสิทธิภาพควรมุ่งปรับโครงสร้างและกฎหมายให้ยืดหยุ่น เสริมสร้างความเป็นอิสระทางการคลัง พัฒนาระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ตามหลักคุณธรรม ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน จัดระเบียบอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน และเร่งรัดการถ่ายโอนภารกิจสำคัญ เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และนำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ: การกระจายอำนาจ, การปกครองท้องถิ่น, การมีส่วนร่วมของประชาชน, ปัญหา และอุปสรรค

Abstract

Decentralization is a fundamental concept of local administrative organizations in a democratic system. It aims to empower citizens to participate in policy-making and the provision of public services, with the central government transferring some power and resources to local authorities under their supervision. This concept can be categorized in several ways, particularly devolution, which promotes self-government the most. Local administrative organizations play a crucial role as a basic mechanism of democracy, helping to meet the needs of the people, alleviate the burden on the state, and develop future political leaders. However, Thailand's decentralization faces several structural problems, including administrative inflexibility, fiscal constraints, a lack of merit-based human resource management, limited public participation, duplication of responsibilities, and delays in the transfer of key tasks. Therefore, an effective approach to decentralization should focus on

restructuring and enacting flexible laws, strengthening fiscal independence, developing a merit-based human resource management system, promoting public participation, clearly defining responsibilities, and accelerating the transfer of key tasks. This will enable local administrative organizations to provide efficient public services that meet the needs of the people and contribute to sustainable democratic development.

Keyword: Decentralization, Local Government, Public Participation, Problems and Obstacles

บทนำ

การปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นรากฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตย โดยเป็นกลไกเชิงโครงสร้างที่ตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง ในทางทฤษฎีรัฐศาสตร์และแนวคิดด้านการปกครองรัฐบาลทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการบริหารรัฐในฐานะนิติบุคคล ซึ่งต้องอาศัยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเข้าถึงระดับจุลภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2535) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นองค์กรภาครัฐที่จัดตั้งตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) เปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มย่อยในแต่ละท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการเลือกผู้นำของตนให้เข้ามาทำหน้าที่บริหารจัดการสนองความต้องการพร้อมทั้งแก้ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ อย่างรวดเร็ว ตรงความต้องการและด้วยความทั่วถึงขณะเดียวกันก็จะเห็นผลตอบรับในทันทีด้วย (นภาพร จิระนันท์ประวดี, 2557) ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นนับได้ว่าเป็นแนวคิดและโครงสร้างสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญภายในระบบการเมืองรวมทั้งมีบทบาทที่สำคัญต่อประชาชน เรามักได้ยินอยู่เสมอว่า การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางและเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมจะมีความสำคัญอย่างมากต่อความเข้มแข็งของระบอบประชาธิปไตยในประเทศนั้นๆ มุมมองในลักษณะนี้เองที่ทำให้ประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางมาโดยตลอดช่วง 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา (สถาบันพระปกเกล้า, 2563)

การกระจายอำนาจในประเทศไทยแม้ว่าจะมีวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง แต่จุดเปลี่ยนที่สำคัญของการกระจายอำนาจในประเทศไทยก็คือการตราและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้รับการขนานนามว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” อันเนื่องมาจากเป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวาง หลักการและเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญกับกระจายอำนาจและการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2558) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน โดยยึดหลักให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระและสามารถปกครองตนเองได้ จึงมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศทั้งในรูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษ พร้อมกำหนดอำนาจ หน้าที่ และภารกิจตามกฎหมาย ต่อมาเมื่อมีการดำเนินการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องยาวนานหลายสิบปี โดยมีการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ให้ท้องถิ่นรับผิดชอบมากขึ้น อย่างไรก็ตาม สภาพการปกครองท้องถิ่นกลับประสบปัญหาสะสมหลายประการ ส่งผลให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตนเองลดลง ต้องพึ่งพารัฐส่วนกลางมากขึ้น และประชาชนในพื้นที่ยังไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้อย่างเต็มที่ (ภิรมย์พร ไชยยนต์, 2557) แนวคิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นถือเป็นยุทธศาสตร์สำคัญประการหนึ่งของการบริหารจัดการรัฐในระบอบประชาธิปไตย โดยประเทศที่มีการปกครองตามหลักประชาธิปไตยมักให้ความสำคัญกับการถ่ายโอนอำนาจไป

ยังหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง เนื่องจากความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมเป็นรากฐานที่มั่นคงของระบบการเมืองการปกครองในระดับชาติ การกระจายอำนาจดังกล่าวตั้งอยู่บนสมมติฐานสำคัญว่า ประชาชนในท้องถิ่นย่อมมีความรู้ ความเข้าใจ และตระหนักถึงปัญหาและความต้องการของพื้นที่ตนเองได้ดีกว่าบุคคลภายนอก (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2544) การปกครองท้องถิ่นแบบกระจายอำนาจนอกจากจะมุ่งประโยชน์ไปที่การพัฒนาคุณภาพของประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มี “ส่วนร่วม” ในการปกครองตนเองแล้ว ยังมีความสำคัญในฐานะที่เป็นวิธีการปกครองและการบริหารประเทศอย่างใหม่ ซึ่งกล่าวโดยหลักการแล้ว จะมีการกระจายภารกิจหน้าที่การงานอย่างง่าย ๆ จากรัฐบาลกลางให้องค์กรปกครองท้องถิ่นได้กระทำการแทน เช่น การรักษาความสะอาด การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม การจัดการศึกษาขั้นประถม เป็นต้น (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2569)

ด้วยเหตุนี้ บทความนี้จึงมุ่งศึกษาแนวคิดและพัฒนาการของการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทของระบอบประชาธิปไตย โดยชี้ให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะกลไกหลักในการจัดบริการสาธารณะและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

แนวคิดการกระจายอำนาจ

ความหมายการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) และการปกครองท้องถิ่น (Local Government) มักเป็นสิ่งที่ได้รับการกล่าวถึงควบคู่กันไปอยู่เสมอ ทั้งนี้ก็เพราะว่าแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจเป็นแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญของการจัดการปกครองท้องถิ่นในยุคปัจจุบัน ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democracy) ซึ่งอับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) อดีตประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาได้นิยามความหมายเอาไว้อย่างสั้น ๆ แต่กลับมีเนื้อหาที่ลึกซึ้งว่า หมายถึง การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนนั้น (Heywood, 1992)

การกระจายอำนาจ คือ การคืนอำนาจและการจัดสรรทรัพยากรในการบริหารบางส่วนจากรัฐบาลให้องค์การอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลาง ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้จัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและปฏิบัติตามนโยบาย ไม่อยู่ในการบังคับบัญชาแต่อยู่ในการควบคุมของราชการส่วนกลาง (เสกสรรค์ ตันตวินิช, 2562) การกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) หมายถึง การจัดระเบียบการปกครองที่รัฐมอบอำนาจในการปกครองท้องถิ่นบางส่วนให้องค์การอื่นนอกจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมดูแลเท่านั้น เช่น รัฐกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่เทศบาล (ราชบัณฑิตยสถาน, 2544) เป็นวิธีการหนึ่งในการจัดการปกครองประเทศที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นนอกจากองค์กรของส่วนกลาง เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยให้มีความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการดำเนินการและไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแล (Tutelle) ของส่วนกลาง (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2545)

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจเป็นแนวคิดพื้นฐานสำคัญของการปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งให้ประชาชนมีบทบาทในการปกครองตนเองตามหลักการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน การกระจายอำนาจหมายถึงการที่รัฐมอบอำนาจหน้าที่และทรัพยากรบางส่วนจากรัฐบาลกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนด

นโยบายและดำเนินงานตามสมควร ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงของส่วนกลาง แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะและเอกภาพของรัฐ

รูปแบบของการกระจายอำนาจ

โดยหลักการพื้นฐานที่สำคัญการกระจายอำนาจยังคงหมายถึง กระบวนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองในระดับพื้นที่หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับรอง ๆ ลงไปมีอำนาจมากยิ่งขึ้น (Mannor, 1999) การกระจายอำนาจสามารถแจกแจงถึง รูปแบบของการกระจายอำนาจแบ่งออกได้เป็น 5 รูปแบบ ประกอบด้วย

1. การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by default) เป็นการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นภายใต้สภาวะการณ์หรือสถาบันหรือองค์กรของรัฐบาลเกิดความล้มเหลวในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ โดยไม่สามารถที่จะเข้าไปใช้อำนาจหรือมีอิทธิพลในดินแดนที่ตนปกครองอยู่ได้และประชาชนในระดับรากหญ้าเกิดความไม่เชื่อใจในรัฐบาล

2. การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization) คือ รูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจ โดยเป็นการโอนหรือมอบหมายภารกิจบางส่วนที่เดิมรัฐเป็นผู้ดำเนินการ ให้ภาคเอกชนเข้ามารับผิดชอบแทน เช่น กิจการขนส่งมวลชน โทรคมนาคม การไฟฟ้า และการประปา แนวคิดนี้ตั้งอยู่บนความเชื่อว่ากิจการบางประเภทภาคเอกชนสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และให้บริการแก่สังคมได้ดีกว่าการดำเนินงานโดยรัฐ โดยมุ่งส่งเสริมให้กลไกตลาดเข้ามามีบทบาทแทนการผูกขาดโดยภาครัฐ

3. การกระจายอำนาจโดยการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) คือ การถ่ายโอนอำนาจการบริหารภายในโครงสร้างของหน่วยงานราชการเดียวกัน โดยอำนาจในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจสำคัญยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง เนื่องจากหน่วยงานและบุคลากรที่ได้รับการแบ่งอำนาจยังถือเป็นส่วนหนึ่งของส่วนกลาง จึงมักเรียกวิธีการนี้ว่า “การกระจายอำนาจทางการบริหาร” ซึ่งการกระจายอำนาจตามหลักการแบ่งอำนาจสามารถดำเนินการได้ 2 รูปแบบ คือ รูปแบบแรก การกระจายอำนาจเป็นการแบ่งอำนาจในการตัดสินใจของส่วนราชการลงสู่หน่วยงานหรือตัวแทนของรัฐในระดับพื้นที่ ซึ่งหน่วยงานหรือตัวแทนของรัฐนั้นจะเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจภายใต้กรอบและนโยบายของราชการส่วนกลาง และรูปแบบที่สอง การกระจายอำนาจเป็นการแบ่งอำนาจในการตัดสินใจของส่วนราชการแยกตามภารกิจโดยการกระจายอำนาจในรูปแบบ หมายถึง การที่แต่ละส่วนราชการแบ่งอำนาจในการตัดสินใจให้แก่ตัวแทนของส่วนราชการนั้น ๆ ที่ลงไปปฏิบัติงานในแต่ละพื้นที่ให้มีอำนาจในการตัดสินใจภายใต้กรอบหรือนโยบายของราชการส่วนกลาง โดยไม่ขึ้นตรงต่อตัวแทนของรัฐที่ดูแลภาพของพื้นที่

4. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจหรือการมอบหมายหน้าที่ให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทน (Delegation) เป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่ให้อิสระมากกว่าการแบ่งอำนาจตามพื้นที่ โดยจะเน้นที่การถ่ายโอน “ภารกิจและหน้าที่” มากกว่าการกำหนดขอบเขตตาม “พื้นที่” กล่าวคือ รัฐส่วนกลางมอบอำนาจในการตัดสินใจและการบริหารจัดการในด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้านให้หน่วยงานที่รับมอบดำเนินการ เพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารงานและทำให้การให้บริการแก่ประชาชนมีประสิทธิภาพและรวดเร็วยิ่งขึ้น

5. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) ถือเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่มีขอบเขตกว้างขวาง โดยเป็นการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางไปสู่องค์กรในระดับพื้นที่ ซึ่งองค์กรเหล่านี้มีตัวแทนที่ประชาชนในท้องถิ่นเลือกตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและตัดสินใจบริหารงานด้วยตนเอง รวมถึงมีอำนาจในการออกกฎหมายและระเบียบเพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่ได้อย่างอิสระ สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Self-Government) และสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย โดยส่วนกลางจะมีบทบาทแทรกแซงการดำเนินงานขององค์กรท้องถิ่นเพียงในขอบเขตที่จำกัด จึงมักเรียกการกระจายอำนาจลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจทางการเมือง” หรือ “การกระจายอำนาจเชิงประชาธิปไตย”

การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจสามารถแบ่งได้เป็น 2 ระดับ ได้แก่ ระดับแรก การโอนอำนาจในทางปกครอง (Administrative Devolution) เป็นการกระจายอำนาจที่สอดคล้องกับแนวคิดการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเพื่อบริหารจัดการพื้นที่ของตนเอง องค์กรเหล่านี้มีอิสระค่อนข้างสูงในการดูแลคุณภาพชีวิตของประชาชน รวมทั้งสามารถจัดกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม อีกทั้งยังมีความเป็นอิสระด้านการเงินและบุคลากร สามารถใช้ทรัพยากรของตนเพื่อดำเนินงานได้อย่างคล่องตัว และระดับที่สอง การโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ (Legislative Devolution) เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางไปยังพื้นที่หรือท้องถิ่น เพื่อให้สามารถกำหนดทิศทางทางการเมืองของตนเองได้ หรือที่เรียกว่า Home Rule โดยมีการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในรูปแบบสภาท้องถิ่น (Assembly) ทำหน้าที่ออกกฎหมายและกำหนดนโยบายเพื่อใช้บังคับภายในเขตพื้นที่ของตน

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง กระบวนการเพิ่มอำนาจการตัดสินใจและการบริหารให้แก่หน่วยงานรัฐในระดับพื้นที่หรือระดับรองจากส่วนกลาง ซึ่งสามารถจำแนกรูปแบบได้ 5 รูปแบบ ได้แก่ การกระจายอำนาจโดยปริยาย การแปรรูปกิจกรรมของรัฐ การแบ่งอำนาจภายในระบบราชการ การมอบอำนาจ และการโอนอำนาจ ทั้งนี้ รูปแบบการโอนอำนาจถือเป็นระดับที่ก้าวหน้าที่สุด เนื่องจากเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการตนเอง สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองและระบอบประชาธิปไตย โดยการโอนอำนาจสามารถแบ่งออกเป็นทั้งในทางปกครองและทางนิติบัญญัติ ซึ่งสะท้อนระดับความเข้มข้นของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ข้อดีและข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550) และโกวิท พวงงาม (2550) ได้ให้ทัศนะประเด็นข้อดี และข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจปกครอง ดังต่อไปนี้

ข้อดี คือ หลักการกระจายอำนาจปกครอง

1. ทำให้มีการสนองความต้องการเฉพาะท้องถิ่นดีขึ้น บริการสาธารณะบางอย่าง ที่ไม่เกี่ยวกับส่วนเสียของประเทศเป็นส่วนรวม แต่เกี่ยวกับส่วนได้ส่วนเสียเฉพาะท้องถิ่นเช่นการสุขาภิบาล การทำถนนภายใต้เขตท้องถิ่นถ้าได้มอบให้องค์กรส่วนท้องถิ่นจัดทำเองก็จะเป็นผลดีกว่าที่ราชการบริหารส่วนกลางจะจัดทำเสียเองทั้งหมด เพราะราษฎรในแต่ละท้องถิ่นย่อมรู้ความต้องการของตนดีกว่าตนต้องการอะไรมากที่สุด นอกจากนี้กิจการอันเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นย่อมไม่อาจที่จะวางระเบียบปฏิบัติเหมือนกันหมดทั้งประเทศได้ เพราะสภาพความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและสภาพของภูมิประเทศย่อมแตกต่างกันถ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเองก็จะได้ผลตรงกับสภาพความจำเป็นดีขึ้น

2. เป็นการแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลาง ในกิจการอันเกี่ยวกับท้องถิ่นโดยเฉพาะไปได้มาก ในปัจจุบันนี้ราชการบริหารส่วนกลางของประเทศต่างๆมีภาระหนักอยู่แล้วถ้าไม่ตัดกิจการเฉพาะท้องถิ่นอันเป็นกิจการเล็ก ๆ น้อย ๆ ออกไปจากหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง แล้วราชการบริหารส่วนกลางก็จะมียานล้นมืออีกและทำไม่ได้ทั่วถึงทุกท้องถิ่นพร้อม ๆ กัน ดังนั้น เมื่อมีการกระจายอำนาจปกครองและมอบกิจการบางอย่างให้องค์กรส่วนท้องถิ่นรับไปเองจึงเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลางทำให้สามารถจัดทำกิจการใหญ่ ๆ เกี่ยวกับส่วนรวมได้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การกระจายอำนาจปกครองยังทำให้กิจการสำเร็จลุล่วงไปโดยรวดเร็ว เพราะเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจวินิจฉัย และดำเนินการได้เองไม่ต้องเสนอขอคำสั่งจากการราชการบริหารส่วนกลางก่อน

3. การเลือกตั้งเจ้าหน้าที่จากราษฎรในท้องถิ่นนั่นเอง ทำให้ได้รับเลือกตั้งมีความสนใจในการปกครองท้องถิ่นและได้เรียนรู้วิธีการปกครองดีขึ้น เพราะการกระจายอำนาจปกครองนั้นเป็นการมอบอำนาจให้ราษฎร

เกิดความรับผิดชอบในกิจการของท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประเทศที่ปกครอง ตามระบอบประชาธิปไตย เพราะเท่ากับเป็นการฝึกราษฎรในท้องถิ่นให้รู้จักปกครองตนเองอันเป็นผลให้รู้จักปกครองประเทศในขั้นต่อไป

ข้อเสีย คือ หลักการกระจายอำนาจปกครอง

1. ถ้ากระจายอำนาจมากเกินไปอาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นนั้น ถ้าขยายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคงของประเทศได้ เพราะทำให้เกิดการแก่งแย่งชิงดีระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ และไม่มีการประสานงานกันเพียงพอทำให้เกิดความแตกแยกในการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ฉะนั้นจึงต้องมีการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดโดยราชการบริหารส่วนกลางเพื่อรักษาเอกภาพในการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ และต้องมีการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดโดยราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อรักษาเอกภาพในการปกครองประเทศไว้เป็นส่วนร่วม

2. ทำให้ราษฎรในท้องถิ่นเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นของตนสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ เมื่อราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้นก็มุ่งแต่จะหาประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นของตน ฝ่ายเดียวจนกระทั่งบางครั้งมิได้นึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

3. เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่สมควรได้ การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นย่อมต้องมีการเลือกตั้ง จึงทำให้เกิดการถือพรรคถือพวกผู้ที่ได้รับเลือกตั้งที่อยู่ในพรรคใดก็มุ่งที่จะหาประโยชน์ให้แก่พรรคของตนยิ่งกว่าที่จะหาประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นเป็นส่วนรวม

แนวคิดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นสามารถสรุปได้ดังนี้ (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539)

1. การปกครองท้องถิ่นถือเป็นพื้นฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นเวทีให้ประชาชนได้เรียนรู้และมีส่วนร่วมในกระบวนการเมืองการปกครอง ทำให้ประชาชนตระหนักว่าตนมีส่วนเกี่ยวข้องและมีผลประโยชน์ร่วมในการบริหารท้องถิ่น ก่อให้เกิดความรับผิดชอบและความหวงแหนต่อชุมชนที่ตนอาศัยอยู่ ซึ่งจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นและศรัทธาในระบอบประชาธิปไตยในที่สุด

2. การปกครองท้องถิ่นช่วยให้ประชาชนเรียนรู้และเข้าใจการปกครองตนเอง (Self-Government) ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย การปกครองตนเองไม่ใช่การบริหารที่เกิดจากคำสั่งของส่วนกลางเพียงฝ่ายเดียว แต่เป็นกระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งต้องบริหารงานโดยอาศัยความร่วมมือจากประชาชน พร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นผ่านกลไกประชาธิปไตย เช่น การออกเสียงประชามติ และการให้ประชาชนมีสิทธิถอดถอนผู้บริหารได้ สิ่งเหล่านี้ช่วยสร้างความตระหนักให้ประชาชนเห็นความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น รวมทั้งมีส่วนร่วมในการรับรู้และแก้ไขปัญหาของชุมชนอย่างแท้จริง (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2518)

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล อันเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ เนื่องจากภารกิจของรัฐบาลมีขอบเขตกว้างและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกันแต่ละท้องถิ่นก็มีสภาพปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน ประชาชนในพื้นที่จึงเป็นผู้ที่เข้าใจและสามารถแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสมที่สุด อีกทั้งกิจการบางประเภทเป็นเรื่องเฉพาะของพื้นที่ ไม่ได้เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่นหรือส่งผลกระทบต่อประเทศโดยรวม จึงควรเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเอง การแบ่งบทบาทดังกล่าวช่วยให้รัฐบาลสามารถมุ่งเน้นการบริหารจัดการในประเด็นสำคัญระดับชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และทำให้การดำเนินงานของภาครัฐมีความคล่องตัวเพิ่มขึ้นด้วย

4. การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างตรงจุดและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน ทั้งด้านภูมิประเทศ ทรัพยากร ประชากร รวมถึงสภาพปัญหาและความต้องการที่ไม่เหมือนกัน ดังนั้น หน่วยงานปกครองท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่จึงสามารถให้บริการและแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่นมากที่สุด

5. การปกครองท้องถิ่นถือเป็นเวทีสำคัญในการพัฒนาผู้นำทางการเมืองและการบริหารของประเทศในอนาคต เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นได้สัมผัสประสบการณ์การทำงานทางการเมือง การลงเลือกตั้ง และการได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในพื้นที่ ซึ่งล้วนเป็นพื้นฐานสำคัญต่อเส้นทางการเมืองในอนาคต อีกทั้งยังเป็นโอกาสในการพัฒนาทักษะด้านการบริหารจัดการงานท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมอีกด้วย

6. การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539)

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญในฐานะรากฐานของระบอบประชาธิปไตย โดยทำหน้าที่เป็นสถาบันฝึกฝนประชาชนให้เกิดการเรียนรู้ทางการเมือง การมีส่วนร่วม และความรับผิดชอบต่อส่วนรวม อีกทั้งส่งเสริมการปกครองตนเอง ผ่านกลไกประชาธิปไตย เช่น การเลือกตั้ง การรับฟังเสียงประชาชน การออกเสียงประชามติ และการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น นอกจากนี้ การปกครองท้องถิ่นยังช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ทำให้รัฐสามารถมุ่งดำเนินภารกิจระดับชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ขณะเดียวกัน ท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนได้ตรงจุด เนื่องจากเข้าใจบริบทพื้นที่อย่างแท้จริง อีกทั้งยังเป็นแหล่งบ่มเพาะผู้นำทางการเมืองและการบริหารของประเทศในอนาคต และเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม อันสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

บทบาทและความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ (Public Services) ที่หลากหลายให้แก่ประชาชน ซึ่งบริการสาธารณะในที่นี้ อาจแปลความได้ง่าย ๆ ว่า หมายถึง บริการทั้งหลายที่จัดให้แก่สาธารณะเพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ ดังนั้นแล้ว บริการสาธารณะจึงรวมถึงการจัดบริการต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง อาทิเช่น การจัดการศึกษา การจัดระบบสาธารณสุข การดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย การจัดโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น ระบบสาธารณสุขปศุสัตว์ สาธารณูปการ หรือแม้แต่กระทั่งกิจการด้านการป้องกันประเทศของกองทัพ ก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของการจัดบริการสาธารณะทั้งสิ้น ซึ่งภายใต้หลักการกระจายอำนาจ รัฐบาลจึงได้ถ่ายโอนอำนาจในการจัดบริการสาธารณะบางอย่างที่เป็นของรัฐบาลมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาทหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ (สถาบันพระปกเกล้า, 2563)

สรุปได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในด้านต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม บริการสาธารณะครอบคลุมตั้งแต่การศึกษา สาธารณสุข ความสงบเรียบร้อย ไปจนถึงโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณสุขปศุสัตว์ ภายใต้หลักการกระจายอำนาจ รัฐบาลได้ถ่ายโอนภารกิจด้านบริการสาธารณะบางส่วนจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น เพื่อให้การจัดบริการสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากยิ่งขึ้น

ปัญหา และอุปสรรคกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น

มณีชัชวาล มณีศรี (2564) ได้สรุปปัญหากระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น ไว้ดังนี้

1. ปัญหาทางด้านการบริหารงานเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะมีภาระหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

ทำให้ประสบปัญหาด้านการบริหารงานต่าง ๆ ทำให้การบริหารงานไม่คล่องตัวเท่าที่ควรโดยเฉพาะการกำกับของรัฐบาลส่วนกลางและส่วนภูมิภาคการดำเนินงานจะต้องอยู่ภายในกรอบและขอบเขตที่กฎหมายกำหนดซึ่งอาจมีผลให้การจัดทำบริการสาธารณะไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของราษฎรได้

2. ปัญหาด้านการบริหารการเงินและการคลัง แม้กฎหมายจะกำหนดให้การดำเนินการกิจต่าง ๆ เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในการจัดทำบริการสาธารณะทุกประเภทจำเป็นต้องมีงบประมาณที่เพียงพอ ซึ่งปัจจุบันรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองยังมีปริมาณจำกัดและไม่สอดคล้องกับภารกิจ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องจัดสรรเงินอุดหนุนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการขับเคลื่อนภารกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์

3. ปัญหาด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ การบริหารงานบุคคลในบางส่วนยังขาดการยึดมั่นในระบบคุณธรรม (Merit System) อย่างเคร่งครัด โดยยังคงพบปัญหาการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองผ่านระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) ปรากฏการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบโดยตรงต่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของบุคลากร ทำให้ขาดแรงจูงใจในการอุทิศตนเพื่อพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

4. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามหลักการปกครองตนเองที่ยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในระดับที่ค่อนข้างต่ำ โดยส่วนใหญ่มักจำกัดอยู่เพียงการไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาและผู้บริหารท้องถิ่นเท่านั้น ทว่ายังขาดการมีส่วนร่วมเชิงรุกในการร่วมคิด ร่วมวางแผน และร่วมตรวจสอบการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

5. ปัญหาความซับซ้อนทับซ้อนของอำนาจหน้าที่: โครงสร้างการปกครองที่มีทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เดียวกัน รวมถึงการทับซ้อนของเขตพื้นที่รับผิดชอบระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) กับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ก่อให้เกิดความสับสนแก่ประชาชนในการรับบริการ อีกทั้งยังส่งผลให้การบริหารงานขาดเอกภาพและเกิดความซ้ำซ้อนในการแก้ไขปัญหาพื้นที่

6. ความล่าช้าในการกระจายอำนาจโดยเฉพาะด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุขเนื่องจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังดำเนินการด้านนี้อยู่ ส่วนหนึ่งเกิดจากข้าราชการเกิดการต่อต้านที่จะย้ายไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการศึกษาปัญหากระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น ข้างต้น ผู้เขียนได้วิเคราะห์ดังนี้

ตารางที่ 1 ตารางการวิเคราะห์ปัญหากระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น

มิติการวิเคราะห์	ประเด็นปัญหา	ลักษณะปัญหาเชิงประจักษ์	สาเหตุเชิงโครงสร้าง	ผลกระทบเชิงนโยบาย
การบริหารงาน	ความยืดหยุ่นในการบริหาร	การตัดสินใจและการดำเนินงานอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายและการกำกับจากส่วนกลาง	โครงสร้างกฎหมายและระบบราชการแบบรวมศูนย์	การจัดบริการสาธารณะไม่สอดคล้องกับบริบทและความต้องการของประชาชน
การบริหารการเงินการคลัง	ความเป็นอิสระทางการคลัง	รายได้ท้องถิ่นไม่เพียงพอต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง	ฐานรายได้ท้องถิ่นจำกัด และระบบจัดสรรงบประมาณแบบรวมศูนย์	ท้องถิ่นขาดอำนาจตัดสินใจด้านงบประมาณและการพัฒนาไม่ยั่งยืน

ตารางที่ 1 ตารางการวิเคราะห์ปัญหากระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น (ต่อ)

มิติการวิเคราะห์	ประเด็นปัญหา	ลักษณะปัญหาเชิง ประจักษ์	สาเหตุเชิง โครงสร้าง	ผลกระทบเชิง นโยบาย
การบริหารงาน	ความยืดหยุ่นใน การบริหาร	การตัดสินใจและ การดำเนินงานอยู่ ภายใต้กรอบ กฎหมายและการ กำกับจาก ส่วนกลาง	โครงสร้างกฎหมาย และระบบราชการ แบบรวมศูนย์	การจัดบริการ สาธารณะ ไม่สอดคล้องกับ บริบทและ ความต้องการ ของประชาชน
การบริหาร การเงินการคลัง	ความเป็นอิสระ ทางการคลัง	รายได้ท้องถิ่นไม่ เพียงพอ ต้อง พึ่งพาเงินอุดหนุน จากรัฐบาลกลาง	ฐานรายได้ท้องถิ่น จำกัด และระบบ จัดสรรงบประมาณ แบบรวมศูนย์	ท้องถิ่นขาดอำนาจ ตัดสินใจด้าน งบประมาณ และ การพัฒนาไม่ยั่งยืน
การบริหาร ทรัพยากรมนุษย์	ระบบคุณธรรม	การแต่งตั้ง โยกย้าย และเลื่อนตำแหน่ง ไม่ยึดความรู้ ความสามารถ	การแทรกแซง ทางการเมือง และระบบอุปถัมภ์	บุคลากร ขาดแรงจูงใจ ประสิทธิภาพ องค์กรลดลง
การมีส่วนร่วม ของประชาชน	กลไก การมีส่วนร่วม	การมีส่วนร่วม จำกัดอยู่ใน กระบวนการ เลือกตั้ง	ขาดช่องทางและ สถาบันรองรับการ มีส่วนร่วมเชิง นโยบาย	ประชาธิปไตย ท้องถิ่นอ่อนแอ การตรวจสอบ ภาครัฐไม่เข้มแข็ง
อำนาจหน้าที่	ความซ้ำซ้อนของ ภารกิจ	บทบาทหน้าที่ ระหว่างหน่วยงาน ในพื้นที่ไม่ชัดเจน	โครงสร้างการ ปกครองส่วน ภูมิภาคและ ท้องถิ่นดำรงอยู่ ควบคู่กัน	การดำเนินงาน ขาดเอกภาพ เกิดความซ้ำซ้อน ของโครงการ
การกระจาย อำนาจ	การถ่ายโอน ภารกิจ	การโอนภารกิจ ด้านการศึกษาและ สาธารณสุขล่าช้า	แรงต้านจากระบบ ราชการและความ กังวลด้านความ มั่นคงในอาชีพ	การกระจาย อำนาจไม่สมบูรณ์ ท้องถิ่นไม่สามารถ บริหารภารกิจหลัก ได้เต็มที่

1. ปัญหาด้านการบริหารงาน ปัญหานี้เกิดจากโครงสร้างกฎหมายและระบบราชการที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) แยกตามรูปแบบอย่างตายตัว ส่งผลให้การบริหารงานขาดความยืดหยุ่น อีกทั้งยังอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมของรัฐบาลส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างใกล้ชิด ทำให้การ

ตัดสินใจและการดำเนินงานต้องอยู่ในกรอบกฎหมายที่จำกัด จึงไม่สามารถปรับบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับบริบทและความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ปัญหาด้านการบริหารการเงินการคลัง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจและหน้าที่ตามกฎหมายเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ฐานรายได้ของท้องถิ่นยังมีจำกัด ทั้งรายได้จากภาษีท้องถิ่นและรายได้อื่นไม่เพียงพอ ส่งผลให้ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเป็นหลัก การพึ่งพาดังกล่าวทำให้ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระทางการเงิน และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของส่วนกลางในการใช้จ่ายงบประมาณ

3. ปัญหาด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ การบริหารงานบุคคลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เป็นไปตามหลักคุณธรรมอย่างแท้จริง มีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองท้องถิ่นและการใช้ระบบอุปถัมภ์ ส่งผลให้การแต่งตั้ง โยกย้าย หรือเลื่อนตำแหน่งไม่ได้ยึดหลักความรู้ความสามารถเป็นสำคัญ สถานการณ์ดังกล่าวทำให้บุคลากรขาดขวัญและกำลังใจ และไม่เกิดแรงจูงใจในการพัฒนาตนเองและองค์กร

4. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน แม้หลักการปกครองท้องถิ่นจะเน้นการปกครองตนเองของประชาชน แต่ในทางปฏิบัติการมีส่วนร่วมของประชาชนยังจำกัดอยู่เพียงการใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น ประชาชนขาดช่องทางหรือกลไกในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย หรือการตรวจสอบการทำงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

5. ปัญหาการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ โครงสร้างการปกครองของไทยยังคงมีทั้งการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นควบคู่กัน ทำให้เกิดการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบล ส่งผลให้เกิดความสับสนทั้งในระดับประชาชนและผู้ปฏิบัติงาน อีกทั้งยังทำให้การแก้ไขปัญหาในพื้นที่ขาดเอกภาพและเกิดความซ้ำซ้อนของโครงการ

6. ปัญหาความล่าช้าในการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจด้านการศึกษาและสาธารณสุขดำเนินไปอย่างล่าช้า เนื่องจากหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงรักษาอำนาจหน้าที่ไว้ อีกทั้งข้าราชการบางส่วนต่อต้านการโอนย้ายไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากความกังวลด้านความมั่นคงในอาชีพและความก้าวหน้า

สรุปได้ว่า ปัญหาการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะเชื่อมโยงกันในเชิงโครงสร้างอำนาจ กฎหมาย และวัฒนธรรมทางการเมือง การแก้ไขปัญหาจำเป็นต้องดำเนินควบคู่กันทั้งการปรับโครงสร้างการกระจายอำนาจ การเสริมสร้างความเป็นอิสระทางการเงิน การพัฒนาระบบบุคลากรตามหลักคุณธรรม และการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

แนวทางการเสริมสร้างการกระจายอำนาจให้มีประสิทธิภาพ

1. แนวทางแก้ไขปัญหาด้านการบริหารงาน ควรปรับปรุงกฎหมายและโครงสร้างการบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยลดข้อจำกัดเชิงรูปแบบและเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถออกแบบรูปแบบการบริหารและการให้บริการสาธารณะที่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม พร้อมทั้งปรับบทบาทของรัฐบาลกลางและส่วนภูมิภาคจาก “ผู้ควบคุมกำกับ” เป็น “ผู้สนับสนุนและกำกับเชิงนโยบาย” เพื่อเสริมสร้างความคล่องตัวในการตัดสินใจและการดำเนินงานของท้องถิ่น

2. แนวทางแก้ไขปัญหาด้านการบริหารการเงินการคลัง ควรเพิ่มขีดความสามารถทางการเงินการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการขยายฐานรายได้ท้องถิ่น เพิ่มอำนาจในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมที่เหมาะสมกับศักยภาพพื้นที่ รวมทั้งปรับระบบเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางให้เป็นลักษณะ “เงินอุดหนุนทั่วไป” มากกว่าเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข เพื่อเสริมสร้างความเป็นอิสระทางการเงินและเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่

3. แนวทางแก้ไขปัญหาด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ควรพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ยึดหลักคุณธรรม ความโปร่งใส และความสามารถเป็นสำคัญ ลดการแทรกแซงทางการเมืองและระบบอุปถัมภ์ พร้อมทั้งส่งเสริมระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน การพัฒนาศักยภาพบุคลากร และเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพอย่างชัดเจน เพื่อสร้างแรงจูงใจ ขวัญกำลังใจ และความเป็นมืออาชีพของบุคลากรท้องถิ่น

4. แนวทางแก้ไขปัญหาด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ควรพัฒนากลไกและช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่กระบวนการวางแผน การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ ไปจนถึงการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เวทีประชาคม สภาประชาชน หรือการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการรับฟังความคิดเห็น เพื่อเสริมสร้างการปกครองท้องถิ่นที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางอย่างแท้จริง

5. แนวทางแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายของอำนาจหน้าที่ ควรทบทวนและจัดระเบียบโครงสร้างอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน ลดความซ้ำซ้อนของภารกิจและโครงการ โดยกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานอย่างเป็นรูปธรรม รวมถึงส่งเสริมการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานในลักษณะเครือข่ายความร่วมมือ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาในพื้นที่มีเอกภาพและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

6. แนวทางแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายในการกระจายอำนาจ ควรเร่งรัดการถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษา และสาธารณสุขให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ ควบคู่กับการสร้างความมั่นคงและความก้าวหน้าในสายอาชีพแก่ข้าราชการที่โอนย้าย พร้อมทั้งปรับทัศนคติของหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้ยอมรับบทบาทของท้องถิ่นในฐานะผู้จัดบริการสาธารณะที่ใกล้ชิดและเข้าใจประชาชนมากที่สุด

สรุปได้ว่า แนวทางการแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายในการกระจายอำนาจ ควรมุ่งปรับโครงสร้างและกฎหมายให้มีความยืดหยุ่น เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นออกแบบการบริหารและการให้บริการสาธารณะให้สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ พร้อมปรับบทบาทส่วนกลางจากผู้ควบคุมเป็นผู้สนับสนุนเชิงนโยบาย ควบคู่กับการเสริมสร้างความเป็นอิสระทางการคลังผ่านการขยายฐานรายได้และปรับระบบเงินอุดหนุนให้ยืดหยุ่นมากขึ้น อีกทั้งต้องพัฒนาระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ตามหลักคุณธรรมและความเป็นมืออาชีพ ลดการแทรกแซงทางการเมือง พร้อมสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นระบบในทุกขั้นตอนการบริหาร

องค์ความรู้ใหม่

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมิได้เป็นเพียงการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่เป็นกระบวนการสำคัญในการเสริมสร้างประชาธิปไตยฐานราก การมีส่วนร่วมของประชาชน และการพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่นให้สามารถบริหารจัดการตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยผลการศึกษาพบว่า แม้ประเทศไทยจะมีพัฒนาการด้านการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง แต่ยังคงเผชิญปัญหาเชิงโครงสร้างหลายด้าน ทั้งความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ ขอบจำกัดด้านการคลัง การบริหารบุคลากร และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ยังไม่ทั่วถึง ดังนั้น การพัฒนาระบบการกระจายอำนาจจึงจำเป็นต้องอาศัยการปรับโครงสร้างการบริหาร การเสริมสร้างความเป็นอิสระของท้องถิ่น การพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน และการสร้างความสมดุลระหว่างการกำกับดูแลของรัฐส่วนกลางกับการปกครองตนเองของท้องถิ่น เพื่อให้การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและนำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนได้อย่างแท้จริง ดังภาพประกอบองค์ความรู้ต่อไปนี้



ภาพที่ 1 วงจรการเสริมสร้างการกระจายอำนาจให้มีประสิทธิภาพ

องค์ประกอบทั้ง 6 ด้านนี้ได้ดำเนินไปแบบเส้นตรง แต่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงและส่งผลกระทบซึ่งกันและกันอย่างต่อเนื่องในลักษณะวงจรย้อนกลับ กล่าวคือ เมื่อมีการปรับปรุงโครงสร้างและกฎหมายด้านการบริหารงานให้ยืดหยุ่นมากขึ้น จะเปิดพื้นที่ให้ท้องถิ่นสามารถตัดสินใจและดำเนินนโยบายได้อย่างคล่องตัว ซึ่งจะนำไปสู่ความจำเป็นในการเสริมสร้างศักยภาพทางการคลังให้เพียงพอรองรับภารกิจที่เพิ่มขึ้น ขณะเดียวกัน เมื่อท้องถิ่นมีทรัพยากรทางการเงินมากขึ้น ก็ยังต้องพัฒนาระบบบริหารทรัพยากรมนุษย์ให้มีความเป็นมืออาชีพ โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเกิดความคุ้มค่าและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้จริง ในอีกด้านหนึ่ง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบจะช่วยเสริมสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบ ซึ่งจะส่งผลย้อนกลับไปยังระดับคุณภาพการบริหารงานและการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่มากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกัน การจัดระเบียบอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนและลดความซ้ำซ้อนจะช่วยลดความขัดแย้งเชิงโครงสร้าง ทำให้การถ่ายโอนภารกิจสามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่น และเมื่อการถ่ายโอนภารกิจสำเร็จ จะยิ่งตอกย้ำความจำเป็นในการปรับปรุงกฎหมาย การคลัง และบุคลากรอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้วงจรทั้งหมดหมุนเวียนพัฒนาอย่างไม่หยุดนิ่ง

ในเชิงการจัดลำดับความสำคัญ การปฏิรูปควรเริ่มจาก “การปรับโครงสร้างอำนาจและกฎหมาย (ด้านที่ 1 และ 5)” เป็นลำดับแรก เนื่องจากเป็นเงื่อนไขพื้นฐาน ที่กำหนดขอบเขตอำนาจ บทบาท และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น หากโครงสร้างอำนาจยังไม่ชัดเจนหรือยังมีลักษณะรวมศูนย์สูง การปฏิรูปด้านอื่นจะไม่สามารถดำเนินได้อย่างเต็มศักยภาพ ลำดับถัดมา คือ “การเสริมสร้างความเป็นอิสระทางการคลัง (ด้านที่ 2)” ซึ่งเป็นกลไกสนับสนุนสำคัญให้ท้องถิ่นสามารถปฏิบัติภารกิจได้จริง จากนั้นจึงเป็น “การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (ด้านที่ 3)” เพื่อรองรับการใช้อำนาจและงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ ควบคู่ไปกับ “การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (ด้านที่ 4)” ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกตรวจสอบและสร้างความชอบธรรม และในระยะต่อมาจึงเร่งรัด “การถ่ายโอนภารกิจ (ด้านที่ 6)” อย่างเป็นระบบและมีกรอบเวลาชัดเจน

สรุป

การกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญของการพัฒนาระบบประชาธิปไตย เนื่องจากเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาและการจัดบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยจะดำเนินนโยบายกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่องเป็นเวลาหลายทศวรรษ แต่อุปสรรคเชิงโครงสร้าง อำนาจ กฎหมาย และวัฒนธรรมทางการเมืองยังคงส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระและประสิทธิภาพ ทั้งในด้านการบริหารงาน การเงินการคลัง การบริหารทรัพยากรมนุษย์ การมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่และความล่าช้าในการถ่ายโอนภารกิจสำคัญ

การเสริมสร้างการกระจายอำนาจให้มีประสิทธิภาพจึงจำเป็นต้องดำเนินการอย่างบูรณาการ โดยปรับบทบาทของรัฐส่วนกลางจากผู้ควบคุมกำกับไปสู่ผู้สนับสนุนเชิงนโยบาย เพิ่มความเป็นอิสระและศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พัฒนาระบบบริหารงานบุคคลตามหลักคุณธรรมและความเป็นมืออาชีพ สร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม และจัดระเบียบโครงสร้างอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นให้ชัดเจน

การกระจายอำนาจที่แท้จริงมิได้เป็นเพียงการถ่ายโอนภารกิจหรืออำนาจตามตัวบทกฎหมายเท่านั้น หากแต่ต้องมุ่งสร้างความเข้มแข็งให้แก่ท้องถิ่นในฐานะฐานรากของประชาธิปไตย ส่งเสริมการปกครองตนเองของประชาชน และนำไปสู่การจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ เท่าเทียม และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างยั่งยืน ซึ่งจะเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาประเทศในระยะยาว โดยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย คือ 1. ปรับบทบาทกระทรวงมหาดไทยจาก “ผู้ควบคุม” เป็น “ผู้กำกับเชิงนโยบาย” เน้นผลลัพธ์ลดการอนุมัติล่งหน้ และใช้ระบบติดตามประเมินผลภายหลังผ่านดิจิทัล 2. เพิ่มความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น โดยกำหนดสัดส่วนรายได้ที่ชัดเจน ขยายอำนาจจัดเก็บรายได้ และจัดตั้งกองทุนลดความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ และ 3. จัดทำแผนถ่ายโอนภารกิจที่มีกรอบเวลา ชัดเจน โปร่งใส และตรวจสอบได้ เพื่อเร่งการกระจายอำนาจอย่างเป็นรูปธรรม

เอกสารอ้างอิง

- โกวิทย์ พวงงาม. (2550). การปกครองท้องถิ่นไทยว่าด้วยทฤษฎี แนวคิด และหลักการ. กรุงเทพฯ: เอ็กสเปอร์เน็ท.
- ชวงค์ ฉายะบุตร. (2539). การปกครองท้องถิ่นไทย (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: บริษัทพิชเนศ พรินต์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด.
- ชูศักดิ์ เทียงตรง. (2518). การบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2569). การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น. สืบค้นเมื่อ 17 กุมภาพันธ์ 2569 จาก <https://shorturl.asia/3qPCs>.
- นภาพร จิระนนท์ประวัติ. (2557). การปกครองท้องถิ่น-ประชาธิปไตยใกล้มือประชาชน. สืบค้นเมื่อ 17 กุมภาพันธ์ 2569 จาก <https://shorturl.asia/TXmb>.
- นันท์วัฒน์ บรมานันท์. (2544). การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: บริษัท พี. เพลส จำกัด.
- _____. (2545). การปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2535). การปกครองท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์.

- ภิรมย์พร ไชยยนต์. (2557). การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศักยภาพการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์). กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- มณีชีชวล มณีศรี. (2564). ทางเลือกที่น่าสนใจต่อการแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจของท้องถิ่นไทยในภาพรวม. วารสารสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย, 3(5), 65–84.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2544). พจนานุกรมศัพท์กฎหมายไทย. กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2563). ชูตวิชา แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักนวัตกรรมเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2550). กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: เอ็กซเปอร์เน็ท.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2558). 15 ปี การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- เสกสรร ตันตวินิช. (2562). แนวคิดกระบวนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแนวโน้มการปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต. Journal of Administrative and Management, 7(1), 80–85.
- Heywood, A. (1992). Political Ideologies: An Introduction. London: Macmillan.
- Mannor, J. (1999). The Political Economy of Democratic Decentralization. Washington, D.C.: World Bank.