



สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย

หมวด แนวคิดพื้นฐาน

การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเอง ในระดับท้องถิ่น

สป

JS

7153.3

ก2๙64

ด.1

ต.1

สถาบันพระปกเกล้า

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น





หมวดที่ 1

แนวคิดพื้นฐาน

ลำดับที่ 1

เรื่อง การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเอง
ในระดับท้องถิ่น



สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย

หมวดที่ ๑ แนวคิดพื้นฐาน

ลำดับที่ ๑ เรื่อง การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น

สงวนลิขสิทธิ์ © ๒๕๕๗

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

พิมพ์ครั้งที่ ๑

ธันวาคม ๒๕๕๗ จำนวน ๑,๐๐๐ เล่ม

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

ISBN = ๙๗๔-๔๔๙-๑๕๘-๒

จัดพิมพ์โดย

สถาบันพระปกเกล้า

อาคารศูนย์สัมมนา ๓ ชั้น ๕ ในบริเวณสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐

โทรศัพท์ ๐-๒๕๒๗-๗๘๓๐-๙ โทรสาร ๐-๒๕๖๘-๙๑๔๔

<http://www.kpi.ac.th>

ผู้เขียน รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์

บรรณาธิการ รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ

คณะผู้จัดทำ รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย

อาจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล

นางสาวธนิษฐา งามจันทร์

ออกแบบปก นายจักรกฤษ ฤกษ์อินทรอารีย์

พิมพ์ที่ บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด ๘๖ ซอย ๕๐/๑ ถนนเจริญสนิทวงศ์

แขวงบางยี่ขัน เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐

โทร. ๐-๒๕๓๕-๑๒๑๘, ๐-๒๕๓๔-๘๗๐๕



คำนำ

ด้วยความตระหนักในความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น และด้วยเห็นว่า ณ ปัจจุบันความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นยังคงเป็นความรู้ที่ค่อนข้าง “ปิด” “ไม่ชัดเจน” และ “คลุมเครือ” ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง ชัดเจน วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า จึงได้มอบหมายให้นักวิชาการผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และความชำนาญด้านต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการปกครองท้องถิ่นรวบรวม และเรียบเรียงความรู้เหล่านี้ และยังคงเป็นความโชคดีของสถาบันพระปกเกล้าที่ได้รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ให้เกียรติเป็นบรรณาธิการให้กับสารานุกรมชุดนี้

สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย ประกอบด้วยสารานุกรมจำนวน 19 เล่ม และเพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจได้โดยง่ายจึงได้จัดหมวดหมู่ทั้ง 19 เล่ม ออกเป็น 5 หมวด โดยในแต่ละหมวดจะมีรายละเอียดและสาระสำคัญที่แตกต่างกันไป ดังนี้

หมวดที่ 1 แนวคิดพื้นฐาน

1. การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น
2. รัฐกับการปกครองท้องถิ่น

หมวดที่ 2 โครงสร้างภายนอก

1. รัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542
3. กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองท้องถิ่น

หมวดที่ 3 พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย

1. ประวัติการปกครองท้องถิ่นไทย
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. เทศบาล



4. องค์การบริหารส่วนตำบล
 5. กรุงเทพมหานคร
 6. เมืองพัทยาและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่นๆ
- หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
1. การจัดรูปแบบและโครงสร้างภายใน
 2. ภารกิจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
 3. การคลังท้องถิ่น
 4. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
 5. ความเป็นอิสระ การกำกับดูแล และการตรวจสอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

หมวดที่ 5 ประชาสัมพันธ์กับการปกครองท้องถิ่น

1. องค์การความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
2. การเมืองและการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น

สถาบันฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าสารานุกรมชุดนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับนักเรียน นักศึกษา เยาวชน และผู้สนใจทั่วไปจะเกิดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่นที่ถูกต้อง ชัดเจนยิ่งขึ้น อันจะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้เจริญรุดหน้าต่อไป สุดท้ายนี้สถาบันฯ หวังว่าสารานุกรมชุดนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับการเรียนการสอนในสถาบันการศึกษาทั้งในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นกลายเป็นเรื่อง “เปิด” “ชัดเจน” และ “ไม่คลุมเครือ” รวมถึงเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตยให้ยั่งยืนตราบนานเท่านาน

รองศาสตราจารย์นรินทร์ เศรษฐบุตร

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

ธันวาคม 2547



สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทนำ	1
1. แนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจ	3
1.1 กรอบแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการรวมศูนย์อำนาจ	3
1.2 กรอบแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการกระจายอำนาจ	7
2. แนวความคิดเรื่องการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น	15
2.1 รูปแบบของการปกครองท้องถิ่น	15
2.2 การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น	22
3. แนวความคิดเรื่องประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น	26
4. คุณค่าและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น	28
4.1 การปกครองท้องถิ่นช่วยสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของชุมชนภายในท้องถิ่น	28
4.2 การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นโรงเรียนประชาธิปไตยในระดับรากหญ้า	29
4.3 สร้างการมีส่วนร่วม (Participation)	30
4.4 สร้างความชอบธรรม (Legitimacy)	30
4.5 ดำรงหลักเสรีภาพ (Liberty)	30
5. เอกสารอ่านเพิ่มเติม	33

การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเอง ในระดับท้องถิ่น

บทนำ

หากเปรียบ “ประเทศ” ว่าเป็นเช่นเดียวกับหมู่บ้านหนึ่งซึ่งประกอบด้วยครอบครัวหลายครอบครัวมาอยู่รวมกัน “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ก็เปรียบเป็นเหมือนกับครอบครัวแต่ละครอบครัว โดยแต่ละครอบครัวอาจจะมีขนาดเล็กใหญ่ไม่เท่ากันเนื่องด้วยจำนวนสมาชิกหรือฐานะความมั่งคั่งของคนในครอบครัวนั้นๆ

ในหมู่บ้านก็จะมีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับมาควบคุมให้คนในแต่ละครอบครัวปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสงบสุขภายในหมู่บ้าน และมีผู้นำหมู่บ้านซึ่งเปรียบได้กับผู้นำประเทศเป็นผู้ดูแลรักษากฎนั้นเพื่อให้แต่ละครอบครัวสามารถดำรงอยู่ได้ภายในหมู่บ้านเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม แต่ละครอบครัวต่างก็จะมีอิสระในการกำหนดกฎเกณฑ์ภายในครอบครัวของตน เช่น การเลือกรับประทานอาหาร การเลือกเวลาทำงาน

เวลาพักผ่อน ฯลฯ รวมถึงการเลือกผู้นำเพื่อให้มีหน้าที่ดูแลคนในครอบครัวและ มีอำนาจตัดสินใจภายในครอบครัว ซึ่งก็เป็นสิทธิของสมาชิกแต่ละครอบครัว โดยที่ ผู้นำหมู่บ้านไม่ควรที่จะก้าวเข้ามาล่วงละเมิดอำนาจในการตัดสินใจนั้น หรือ บังคับให้แต่ละครอบครัวต้องปฏิบัติเหมือนกัน เช่น ทุกครอบครัวในหมู่บ้านจะต้องรับประทานอาหารพร้อมกัน ต้องทำงานพร้อมกัน ต้องใส่เสื้อผ้าสีเดียวกัน เป็นต้น หากแต่การตัดสินใจต่างๆ ต้องเป็นของสมาชิกภายในครอบครัวนั้นๆ เอง

การเปรียบเทียบดังกล่าวเพื่อที่จะให้มองเห็นภาพที่ชัดเจนว่า หากผู้นำหมู่บ้านซึ่งก็คือรัฐบาลเป็นผู้ตัดสินใจหรือบังคับให้แต่ละครอบครัวซึ่งก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติเหมือนกันทั้งหมดไม่ว่าจะเป็น การกิน การนอน ฯลฯ ผู้นำนั้นก็จะเป็นเหมือนกับรัฐบาลที่มีอำนาจเผด็จการปกครองประเทศ ในขณะที่หากเปิดโอกาสให้แต่ละครอบครัวได้เลือกตัดสินใจในการดำเนินการต่างๆ อย่างอิสระ การปกครองนั้นก็จะมีลักษณะและรูปแบบที่เป็นประชาธิปไตยและมีลักษณะของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบัน “การกระจายอำนาจ” กลายเป็นคำหรือเป็นสิ่งที่คนในสังคมไทยให้ความสนใจและติดตามเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนที่สุดฉบับหนึ่ง การกระจายอำนาจจึงเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจมากขึ้นตามไปด้วยว่า มีความสำคัญอย่างไร และมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงอย่างไรกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นหรือในระดับพื้นที่ของไทย

ดังนั้น สารานุกรมฉบับนี้จึงมุ่งที่จะอธิบายในประเด็นดังกล่าว โดยจะอธิบายเฉพาะประเด็นสำคัญๆ ได้แก่ แนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจ แนวความคิดเรื่องการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น แนวความคิดเรื่องประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น และจะได้อธิบายสรุปให้เห็นคุณค่าและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น โดยในแต่ละส่วนมีรายละเอียดดังนี้

1. แนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจ

1.1 กรอบแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการรวมศูนย์อำนาจ

(1) แนวคิดและความหมาย

ภายในรัฐหนึ่งๆ ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องมีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่สถาบันทางการเมืองการปกครองในศูนย์กลางเสมอ เพราะหากปราศจากซึ่งรัฐบาลในระดับชาติ รัฐแห่งนั้นๆ ก็ย่อมไม่สามารถจะออกไปทำงานหรือมีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศหรือระดับโลกได้ เนื่องจากไม่มีกลไกที่เป็น “ตัวแทน” อันชอบธรรมที่จะออกไปมีบทบาทหน้าที่ในการสร้างพันธมิตรในทางยุทธศาสตร์ การเจรจาต่อรองในด้านผลประโยชน์ทางการค้าระหว่างประเทศ หรือการมีตัวแทนที่จะเข้าไปนั่งในการประชุมระหว่างประเทศ รวมถึงการเข้าเป็นสมาชิกในองค์กรระหว่างประเทศได้ ดังนั้น รัฐบาลส่วนกลางหรือรัฐบาลระดับชาติ จึงเป็นสิ่งที่รัฐขาดไม่ได้เพื่อคอยทำหน้าที่ในด้านความสัมพันธ์ภายนอกหรือกิจการวิเทศสัมพันธ์ของรัฐ ดังปรากฏว่า ภารกิจหน้าที่ในด้านการต่างประเทศ, การทูต ตลอดจนนโยบายด้านการป้องกันประเทศ จึงจำเป็นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลส่วนกลาง นอกจากนี้ รัฐบาลที่ศูนย์กลางยังมีความสำคัญในฐานะ “ตัวกลาง” ที่คอยประสานและสร้างความร่วมมือในระหว่างบรรดาสถาบันทางการเมืองการปกครองนอกศูนย์กลางต่างๆ เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพและความร่วมมือในการกระทำการต่างๆ เพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน (mutual interests) ภายในรัฐ ซึ่งในกรณีนี้ รัฐบาลส่วนกลางมักจะเข้าไปบทบาทควบคุมระบบเศรษฐกิจโดยรวมของรัฐ รวมถึงการเข้าไปกำกับดูแลกิจการอื่นๆ เช่น การค้าภายใน และระบบการคมนาคมและขนส่ง เป็นต้น

(2) รูปแบบของการรวมศูนย์อำนาจ

จากที่กล่าวมา อาจจำแนกการรวมศูนย์อำนาจได้ใน 2 ลักษณะ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง การรวมศูนย์อำนาจในทางการเมือง ซึ่งหมายถึง ความจำเป็นที่จะต้องมีการมีสถาบันทางการเมืองที่เป็นศูนย์กลางในการสร้างความเป็นเอกภาพในทางการเมืองภายในรัฐ เพื่อทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนและสะท้อนถึงเจตจำนงร่วมกันของคนภายในรัฐแห่งนั้นๆ

ประการที่สอง การรวมศูนย์อำนาจในทางการเมืองการปกครอง ซึ่งหมายถึง ความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดแบบแผนร่วมกันหรือการจัดระเบียบในทางการเมืองการปกครองภายในรัฐนั้นๆ รวมถึงการจัดระบบบริการสาธารณะต่างๆ ภายในรัฐในด้านที่ถือว่าจำเป็นสำหรับประชาชนทั่วทุกพื้นที่ที่จะต้องได้รับอย่างถ้วนหน้าหรือภายใต้มาตรฐานอันเดียวกัน

(3) หลักการรวมศูนย์อำนาจ

โดยทั่วไป การรวมศูนย์อำนาจจะมีหลักการที่เป็นตัวกำหนดคุณลักษณะสำคัญอยู่ 3 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง แหล่งที่มาของความสามารถในการใช้ความรุนแรง โดยขอบธรรมของรัฐจะต้องขึ้นอยู่กับส่วนกลาง นั่นคือ กิจการทหารและตำรวจ จำเป็นที่จะต้องขึ้นอยู่กับส่วนกลาง กล่าวคือ รัฐจำเป็นต้องมีกองกำลังทหารในการปกป้องคุ้มครองภัยคุกคามจากภายนอก รัฐขณะที่กิจการตำรวจ จำเป็นต้องมีเพื่อให้บรรดาภฏเกณฑ์ในการอยู่ร่วมกันของคนภายในรัฐ อันได้แก่กฎหมายต่างๆ มีการบังคับใช้เพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อย ซึ่งทั้งหมดจำเป็นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมโดยส่วนกลาง เพราะหากปล่อยให้ไปอยู่ภายใต้บรรดาสถาบันทางการเมืองการปกครองนอกศูนย์กลาง ก็ย่อมเสี่ยงต่อการนำไปสู่ความแตกแยกได้

ประการที่สอง อำนาจในการตัดสินใจสูงสุดจะอยู่ที่ส่วนกลาง กล่าวคือ ในทางปฏิบัติแล้ว การทำงานของรัฐบาลส่วนกลางย่อมประกอบไปด้วยองค์กรและบุคลากรมากมาย ทั้งที่ทำงานอยู่ในพื้นที่ศูนย์กลางและนอกศูนย์กลางออกไป แต่จะถือว่าอำนาจการตัดสินใจหรือ “การวินิจฉัยสั่งการ” สูงสุด

จะอยู่ที่ส่วนกลาง

ประการที่สาม ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรจะวางอยู่บนหลักอำนาจการบังคับบัญชา กล่าวคือ ความสัมพันธ์ทั้งระหว่างองค์กรและบุคลากรของรัฐบาลส่วนกลางจะเป็นไปตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) ที่อำนาจในการสั่งการต่างๆ ทั้งในด้านการกระทำ และตัวบุคคลผู้กระทำ จะมีลักษณะจากบนลงล่าง (top-down approach) ไปตามลำดับ การปฏิสัมพันธ์ต่างๆ จึงเป็นไปตามความสัมพันธ์ระหว่าง “ผู้บังคับบัญชา” และ “ผู้ใต้บังคับบัญชา”

(4) ข้อดีและข้อเสียของการรวมศูนย์อำนาจ

จากที่กล่าวมาทั้งหมด เป็นความพยายามที่จะระบุถึงคุณลักษณะและธรรมชาติของการรวมศูนย์อำนาจโดยทั่วไป อย่างไรก็ตาม แนวคิดในเรื่องนี้ก็ได้ปรากฏลักษณะของการถูกข้เน้นหรือถูกใช้เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับรัฐบาลที่ศูนย์กลางหรือรัฐบาลระดับชาติโดยการรวบอำนาจ ซึ่งย่อมกระทบต่อรัฐบาลที่อยู่นอกศูนย์กลางอย่างเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้ เหตุผลรองรับซึ่งถือเป็นข้อดีในการสร้างความชอบธรรมให้กับการรวมศูนย์อำนาจ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง ความเป็นเอกภาพของชาติ (National unity) เนื่องจากรัฐบาลส่วนกลางเป็นสถาบันเดียวที่สามารถกระทำการในนามของผลประโยชน์ส่วนรวมได้ นั่นคือ กระทำเพื่อผลประโยชน์ของชาติทั้งหมด มิใช่เพื่อคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด หรือภูมิภาคใดเป็นการเฉพาะ ด้วยเหตุนี้ การมีรัฐบาลกลางที่เข้มแข็งย่อมเป็นสิ่งจำเป็น หากรัฐบาลกลางอ่อนแอ ย่อมจะนำไปสู่การต่อสู้ขัดแย้งระหว่างส่วนต่างๆ ในสังคม และปราศจากซึ่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ประการที่สอง ความเป็นแบบแผนอันเดียวกัน (Uniformity) เนื่องจากว่ามีแต่เพียงรัฐบาลกลางที่สามารถวางหลักกฎหมายและระบบการบริการสาธารณะต่างๆ ที่เป็นแบบแผนและมาตรฐานอันเดียวกันได้ ย่อมทำให้เกิดการยึดโยงชุมชนที่อยู่ในส่วนต่างๆ ของประเทศเข้าไว้ด้วยกันได้ การเคลื่อนย้ายของเหล่าพลเมืองในภูมิภาคต่างๆ ย่อมเป็นไปได้ง่าย เพราะหากในประเทศหนึ่งๆ

แต่ละภูมิภาคต่างก็มีระบบภาษี กฎหมาย ระบบการประกันสังคม หรือระบบการศึกษาที่แตกต่างกัน พลวัตต่างๆ ในทางสังคมก็ย่อมจะมีต่ำ

ประการที่สาม ความเสมอภาคภายในชาติ (Equality) เนื่องจากการกระจายอำนาจมีจุดเด่นตรงที่รัฐบาลที่อยู่นอกศูนย์กลางออกไปถูกผลักดันให้ตนเองต้องอาศัยทรัพยากรที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นหรือภูมิภาคของตนเป็นหลัก จึงมีแต่เพียงรัฐบาลกลางที่สามารถแก้ไขความไม่เท่าเทียมอันเกิดแต่ความแตกต่างในทรัพยากรระหว่างชุมชนต่างๆ ภายในรัฐได้ อย่างน้อยก็เพื่อประกันว่าในชุมชนที่ยากจนที่สุดก็ยังสามารถได้รับสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานต่างๆ เช่นเดียวกับชุมชนอื่นๆ ในประเทศ

ประการที่สี่ ความมั่งคั่งของชาติ (Prosperity) จากประสบการณ์ที่ผ่านมา การพัฒนาทางเศรษฐกิจและการรวมศูนย์อำนาจมักจะไปด้วยกันเสมอ เนื่องจากการมีรัฐบาลกลางที่เข้มแข็งย่อมทำให้สามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาหรือการวางแผนในทางเศรษฐกิจของชาติได้ อันจะนำไปสู่การระดมทรัพยากรจากส่วนต่างๆ ภายในสังคม นอกจากนี้รัฐบาลกลางก็เป็นเพียงสถาบันเดียวที่สามารถกำหนดระบบอัตราแลกเปลี่ยนภายใน ควบคุมระบบภาษี และนโยบายการใช้จ่าย ตลอดจนการจัดให้มีระบบโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เช่น ถนน รถไฟ สนามบิน โครงข่ายโทรคมนาคม เป็นต้น ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจภายในชาติ

อย่างไรก็ดี ในรัฐที่มีการรวมศูนย์อำนาจอย่างมาก นั่นคือ อำนาจทั้งในทางการเมืองและการบริหารปกครองภายในประเทศถูกรวบเอาไว้ที่รัฐบาลส่วนกลางหรือตัวแทนของรัฐบาลกลางอย่างเข้มข้น ก็ปรากฏจุดอ่อนหรือข้อเสีย เช่นเดียวกัน ได้แก่

ประการที่หนึ่ง ความล่าช้าในการตัดสินใจ เนื่องจากการกระทำการใดๆ ของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรของรัฐบาลกลางย่อมต้องเป็นไปตามอำนาจการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการของส่วนกลาง และต้องเป็นไปตามลำดับชั้นการ

บังคับบัญชา ก็ย่อมทำให้การทำงานต่างๆ โดยเฉพาะในด้านการบริการ สาธารณะเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่ทันต่อความต้องการของประชาชน

ประการที่สอง ความทั่วถึงและประสิทธิภาพของการจัดทำบริการ สาธารณะเป็นไปได้น้อย เนื่องจากในทางปฏิบัติแล้ว หากบริการสาธารณะเกือบ จะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ย่อมเป็นเรื่องลำบากที่จะจัดทำบริการ สาธารณะที่มีอยู่มากประเภทให้ได้ผลดีและทั่วถึงทุกชุมชนท้องถิ่นได้

ประการที่สาม การบริการสาธารณะที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาและ ความต้องการของแต่ละชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากในแต่ละพื้นที่ย่อมมีลักษณะ ของปัญหา ผลประโยชน์ และความต้องการที่หลากหลาย โครงสร้างทางการ เมืองการปกครองที่รวมศูนย์ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการจัดทำบริการสาธารณะไป ตามความจำเป็นของแต่ละพื้นที่ได้

ประการที่สี่ เป็นอุปสรรคต่อการเติบโตของวัฒนธรรมการมีส่วนร่วม ทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการรวมศูนย์อำนาจทั้งใน ทางการเมืองและการปกครอง ย่อมเป็นการปิดโอกาสที่ประชาชนจะได้เรียนรู้ ฝึกฝน และมีประสบการณ์ในการปกครองตนเอง (self -government) ซึ่งเป็น สิ่งสำคัญต่อการเจริญเติบโตของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมตาม ระบอบประชาธิปไตย

1.2 กรอบแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการกระจายอำนาจ

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า แนวคิดพื้นฐานที่เปรียบเสมือนกับกรอบความ คิดใหญ่ในการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็คือ แนวคิดที่ว่าด้วย “การ กระจายอำนาจ” (Decentralization) อย่างไรก็ตาม แนวคิดและความหมายของ การกระจายอำนาจนี้ แม้ดูเหมือนจะเป็นแนวคิดที่รับรู้และเข้าใจกันอยู่ แต่หาก สืบสาวถึงคำอธิบายและการให้นิยามความหมายต่อคำดังกล่าว กลับมิได้มีความ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหากแต่มีความแตกต่างหลากหลายอยู่ค่อนข้างมาก อีก

ทั้งยังถูกใช้หรือกล่าวถึงในหลากหลายบริบท หรือแม้กระทั่งการใช้ภายใต้บริบทเดียวกันก็ยังคงมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง ดังนั้น ในเบื้องต้นนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสำรวจถึงคำอธิบายและการให้ความหมายของคำดังกล่าว ตลอดจนกำหนดกรอบแนวคิดเพื่อลดความสับสนที่อาจจะเกิดขึ้นได้

โกคิน พลกุล (2528: 4, 7) และ **อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ** (2533: 1) ได้ให้ข้อสังเกตว่า คำดังกล่าวถือเป็นหลักการและคำในภาษาฝรั่งเศสเป็นการเฉพาะ โดยมีความหมายตามหลักภาษาคือ “การเอาอำนาจออกไปจากศูนย์กลาง” ปัญหาที่ตามมาต่อไปก็คือ “อำนาจ” ที่กล่าวถึงนี้หมายถึงอำนาจอะไร ในอดีตนั้นการกล่าวถึงอำนาจดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนำมาปรับใช้ในบริบททางการเมืองการปกครองของไทยยังคงเป็นไปอย่างสับสน ดังที่ **จรัส สุวรรณมาลา** (2538: 9-10) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า คำดังกล่าวซึ่งเป็นแนวคิดของตะวันตกที่นักวิชาการไทยหยิบยืมมาใช้อธิบายสภาวะทางการเมืองและการบริหารปกครองในประเทศไทย และแปลเป็นภาษาไทยว่า “การกระจายอำนาจ” นั้น ผู้คนส่วนใหญ่มักตีความคำว่า “อำนาจ” ในคำกระจายอำนาจที่ได้แปลมาหมายถึง “อำนาจอธิปไตย” ซึ่งมักจะกล่าวกันว่าไม่สามารถแบ่งแยกได้ หรือถ้าตีความตามแบบนักสังคมวิทยาที่มองอำนาจว่า เป็นสภาวะที่บุคคลหรือองค์การหนึ่งมีอิทธิพล (Influence) เหนือความคิดหรือพฤติกรรมของบุคคลหรือองค์การอื่น ๆ ซึ่งแบ่งปันหรือกระจายอำนาจไปให้ใครมิได้เช่นเดียวกัน จึงทำให้เกิดความสับสนในความหมายของการกระจายอำนาจ อันที่จริงความหมายดั้งเดิมของคำดังกล่าวนั้นมีได้เน้นเรื่อง อำนาจ (Power) หากแต่เป็นเรื่องของ สภาวะศูนย์กลาง (Central) และสภาวะกระจายอำนาจ (Decentral) เป็นสำคัญ หากมีเรื่องอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องก็หมายถึง “อำนาจการตัดสินใจ” ในการดำเนินกิจกรรม ดังนั้น **จรัส** จึงได้เสนอว่า “คำว่า Decentralization จึงควรจะหมายถึงการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ มิใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาค และท้องถิ่นมิใช่การสร้างอธิปไตย หากแต่เป็นการให้ (ยอมรับ) สิทธิในการ

ปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาคภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่ง ๆ ร่วมกัน”

พิจารณาในแง่นี้จะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของ “สภาวะ” บางอย่างเพื่อใช้อธิบายถึงลักษณะของการกระจายตัว/จัดสรร/แบ่งปันอำนาจรัฐในทางที่หมายถึงอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะ ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงมีลักษณะดังที่ **Samuel Humes IV** (1991: 3) เสนอว่ามันควรจะเป็นเรื่องของ “การจัดสรรแบ่งปันอำนาจ” (distribution of power) กล่าวคือ เมื่อเราพูดถึงการกระจายอำนาจภายใต้บริบทของการบริหารปกครองในพื้นที่ที่เรียกว่าท้องถิ่น (local governance) มันควรจะเป็นเรื่องของ “จัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจ” (distribution) มิใช่การ “แบ่งแยกอำนาจ” (division) กล่าวคือ แม้คำว่า “แบ่งแยกอำนาจ” จะมีการนำไปใช้อธิบายแนวคิดในเรื่องการกระจายตัวของอำนาจทางการบริหารปกครองไปสู่ท้องถิ่นก็ตาม แต่โดยลักษณะทางประวัติศาสตร์แล้วคำดังกล่าวมักจะนำไปสู่ความสับสนหรือปะปนกับการใช้ในแนวคิดเรื่อง รัฐธรรมนูญกับการแบ่งแยกอำนาจ (constitutional division of power between nation and state) ขณะที่คำว่า “จัดสรร/แบ่งปันอำนาจ” ดูจะมีความสอดคล้องและอยู่ในขอบวงของแนวคิดต่างๆ ในเรื่องการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นมากกว่า ดังเช่นแนวคิดในเรื่อง (de) centralization, (de) concentration, devolution และ delegation

จากกรอบเช่นนี้ จึงอาจสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจในความหมายกว้างๆ ก็คือ การจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจ (หรือในภาษากฎหมายของไทยเรียกว่า การวินิจฉัยสั่งการ) อันเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ (public affairs) ของรัฐส่วนกลางไปยังหน่วยงานหรือองค์กรอื่นๆ

(1) รูปแบบของการกระจายอำนาจ

จากที่นำเสนอมา แม้ว่าจะลดความสับสนในความหมายของการกระจายอำนาจได้บ้าง กระนั้นก็ดี ยังคงมีปัญหาต่อไปว่า ขอบข่ายของแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจนี้ครอบคลุมมิติใดบ้าง และการ “กระจาย” ที่กล่าวถึงนี้

กระจายไปยังหน่วยงานหรือองค์กรในลักษณะใด และอำนาจที่กระจายนี้มีความกว้างขวางเพียงใด จากคำถามเช่นนี้ ย่อมหมายความว่า การกระจายอำนาจนั้นมีหลายระดับและหลายรูปแบบ ซึ่งเพื่อป้องกันความสับสนที่อาจจะเกิดขึ้น เราควรที่จะกำหนดเงื่อนไขว่า การกระจายอำนาจนั้นควรเป็นเรื่องของ “ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมืองหนึ่งๆ” (Manor, 1999: 4-12) ซึ่งจากเงื่อนไขดังกล่าว ในที่นี้จึงอาจแจกแจงขอบข่ายหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจได้ 5 ลักษณะด้วยกัน ได้แก่

1.1 การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by default)

การกระจายอำนาจในลักษณะนี้ เกิดจากสภาวะการณ์ที่สถาบันหรือองค์กรของรัฐบาลเกิดความล้มเหลวในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ มิอาจสามารถจะเข้าไปใช้อำนาจหรือมีอิทธิพลในดินแดนที่ตนปกครองอยู่ได้ และจากสภาวะที่ประชาชนในระดับรากหญ้าเกิดความไม่เชื่อใจในรัฐบาล เหล่านี้จึงเป็นผลให้ประเทศที่มีภาคประชาสังคมมีความตื่นตัวและเข้มแข็ง เช่น สมาคมต่างๆ, องค์กรอาสาสมัคร และองค์กรพัฒนาเอกชน เหล่านี้ จำเป็นต้องลุกขึ้นมาดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อชุมชนของตนด้วยตัวเองโดยที่รัฐบาลเองก็มิได้ตั้งใจให้เกิดขึ้น เช่น การจัดให้มีโรงเรียน การจัดระบบสหกรณ์หรือธนาคารชุมชน และการจัดทำโครงการพัฒนาในรูปแบบต่างๆ เป็นต้น

1.2 การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization)

การแปรรูปกิจการของรัฐบาล ได้แก่ การโยกโอน (handover) กิจการบางอย่างที่เคยจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำแทน เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้า และการประปา เป็นต้น นั้นย่อมหมายความว่า กิจการสาธารณะที่เคยเป็นของรัฐได้ถูกทำให้กลายเป็นสินค้าหรือบริการที่ภาคเอกชน

สามารถเข้ามาแข่งขันจัดทำสินค้าหรือบริการเหล่านี้ได้เอง การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้เกิดจากแรงผลักดันของความคิดที่ว่า กิจการบางอย่างนั้น เอกชนสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถให้บริการต่อสังคมโดยรวมได้ดีกว่าการจัดทำโดยภาครัฐ โดยให้กลไกทางการตลาด (market mechanism) เข้ามามีบทบาทมากกว่าที่จะถูกผูกขาดโดยรัฐซึ่งมักจะก่อให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพและการบริการที่มีคุณภาพต่ำ

1.3 การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

การกระจายอำนาจในลักษณะนี้ จะหมายถึง การแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรองที่ออกไปทำงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะมีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจต่างๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแล แต่ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่างๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง เพราะตัวองค์กรและบุคลากรตามหลักการแบ่งอำนาจยังคงถือว่าเป็นของส่วนกลาง ซึ่งการกระจายอำนาจในลักษณะนี้มักเกิดขึ้นภายในระบอบราชการโดยการแบ่งเอาภารกิจและอำนาจหน้าที่ออกไปยังองค์กรที่ทำงานอยู่ในพื้นที่ท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการและปกครองพื้นที่นั้นๆ อย่างมีเอกภาพภายใต้องค์กรเดียว บางครั้งจึงเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจทางการบริหาร” (Administrative Decentralization) (Parker, 1995)

1.4 การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation)¹

¹ อย่างไรก็ตาม แนวคิดเรื่องการมอบอำนาจ ก็ยังมีความสับสนในการใช้อยู่ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในวงวิชาการไทย ที่ผ่านมามักจะใช้คำนี้ภายใต้บริบทเดียว ได้แก่ การมอบอำนาจทางการบริหาร “ภายใน” องค์กร โดยมักจะหมายถึง การมอบอำนาจในการกระทำการกิจหนึ่งๆ ไปยังตัวบุคคลผู้รับมอบอำนาจ กล่าวคือ เป็นการมอบอำนาจในการตัดสินใจจากผู้บังคับบัญชาไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อดำเนินกิจการบางอย่างแทนตน คล้ายคลึงกับการมอบฉันทะ



การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจนี้จะมีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ อีกทั้งการกระจายอำนาจจะเน้นในเชิงของ “ภารกิจหน้าที่” มากกว่าการย้ำเน้นในเรื่องของ “พื้นที่” ดังเช่นการแบ่งอำนาจ กล่าวคือ การมอบอำนาจเป็นการกระจายอำนาจที่รัฐส่วนกลางอาจมอบอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรกึ่งอิสระ องค์กรมหาชน หรือองค์กรที่จัดทำโครงการเฉพาะกิจต่างๆ ที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้น โดยมีการกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจนให้องค์กรเหล่านั้นสามารถที่จะตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ

1.5 การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution)

การกระจายอำนาจภายใต้แนวคิดเรื่องการโอนอำนาจ ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุดทั้งนี้เพราะการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้จะถูกใช้เพื่ออธิบายถึงสถานะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ ชุมชนหรือท้องถิ่นต่างๆ อย่างกว้างขวาง และองค์กรที่รับการโอนอำนาจนี้จะมีตัวแทนที่ประชาชนภายในพื้นที่นั้นๆ เลือกเข้ามาเพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่างๆ ได้ด้วยตนเอง รวมถึงอำนาจในการตรากฎหมายและออกระเบียบต่างๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่หรือชุมชนของตนได้โดยอิสระ โดยที่ส่วนกลางจะไม่เข้ามาบีบบังคับหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรภายใต้หลักการโอนอำนาจ หรือ

การแทรกแซงจะเกิดขึ้นก็ต้องเป็นไปอย่างจำกัดมาก ซึ่งโดยมากก็มักจะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศเท่านั้น ดังนั้น จึงมีการเรียกรวมการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจในทางการเมือง” หรือ “การกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย” (Political or Democratic Decentralization) ทั้งนี้ การโอนอำนาจเท่าที่ปรากฏจะมีอยู่ด้วยกัน 2 ระดับ ได้แก่

ระดับที่หนึ่ง การโอนอำนาจในทางการเมืองการปกครอง (Administrative Devolution) การโอนอำนาจในลักษณะนี้จะสอดคล้องกับการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นตามหลัก “การปกครองตนเอง” (Local-self Government) กล่าวคือ จะเป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระเป็นอย่างสูงในการดูแลชีวิตความเป็นอยู่และสามารถจัดทำกิจการต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นภายในชุมชนของตนได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังมีความเป็นอิสระทั้งในทางการคลังและบุคลากร กล่าวคือ มีทรัพยากรเป็นของตนเองที่จะใช้เพื่อจัดทำกิจการต่างๆ ได้อย่างอิสระ

ระดับที่สอง การโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ (Legislative Devolution) การโอนอำนาจในลักษณะนี้ถือได้ว่าเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจขั้นสูงสุดที่เป็นไปภายใต้การจัดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐเดี่ยว (unitary system) จนมีลักษณะเข้าใกล้กับระบบสหพันธรัฐ (federal system) (Heywood, 2002: 167-168) กล่าวคือ เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังพื้นที่หรือท้องถิ่นหนึ่งๆ โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนที่ได้รับการโอนอำนาจสามารถที่จะกำหนดชะตากรรมในทางการเมืองได้ด้วยตนเอง (Home Rule) ผ่าน

การจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในรูปแบบ “สภา” (assembly) ที่เป็นของตนเอง เพื่อทำหน้าที่ออกกฎหมายและกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่ของตน แต่ทั้งนี้ สภาที่ได้รับการโอนอำนาจนี้ก็ยังคงถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ และไม่มีสิทธิในการใช้อำนาจอธิปไตยร่วมกับรัฐบาลดังเช่นในระบบสหพันธรัฐ

จากรูปแบบการกระจายอำนาจทั้งห้าลักษณะ เมื่อเรานำมาใช้ภายใต้บริบทของการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจจึงควรจะครอบคลุมเฉพาะรูปแบบที่สามถึงรูปแบบที่ห้าเท่านั้น ขณะที่สองรูปแบบแรกควรจะจัดแยกออกไปเนื่องจากว่า การกระจายอำนาจในรูปแบบแรกหรือการกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยายนั้น เป็นการเกิดขึ้นเองในภาคประชาชนมิใช่เป็นผลจากการดำเนินการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลาง ขณะที่การกระจายอำนาจในลักษณะของการแปรรูปกิจการภาครัฐนั้นท้ายที่สุดแล้วมิได้นำไปสู่สภาวะของการกระจายอำนาจที่เป็นจริงเพราะจากบทเรียนที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ การดำเนินการแปรรูปนั้นเป็นแต่เพียง “การโยกย้าย” อำนาจและทรัพยากรซึ่งรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางอยู่เดิมไปสู่บริษัทเอกชนขนาดใหญ่ซึ่งก็มีลักษณะรวมศูนย์เช่นกัน

ดังนั้น จากความหมายและขอบข่ายโดยกว้าง เมื่อเราจำกัดกรอบการมองโดยอยู่บนฐานคิดเรื่องการบริหารปกครองในพื้นที่ท้องถิ่น ทำให้เห็นได้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ แต่เนื่องจากการกระจายอำนาจนั้นมีหลายระดับดังที่นำเสนอ นั้นย่อมหมายความว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศหนึ่งๆ ก็ย่อมมีอำนาจและความเป็นอิสระที่มากน้อยแตกต่างกันออกไป อีกทั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นก็มักจะมีลักษณะของการผสมผสานแนวคิดการกระจายอำนาจที่ต่างรูปแบบกัน เช่น ในด้านของอำนาจหน้าที่อาจจะเป็นไปภายใต้หลักการโอนอำนาจ แต่ในด้านของทรัพยากรทางการคลังก็อาจจะเป็นไปภายใต้หลักการหนึ่งก็ได้ หรือในระบบ

การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นทรัพยากรที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็อาจจะมีการจัดระบบได้ในหลายลักษณะตามระดับหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจที่ต่างกันออกไป

2. แนวความคิดเรื่องการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น

ในส่วนนี้ เบื้องต้นจะอธิบายเกี่ยวกับรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นเสียก่อนเพื่อให้เข้าใจถึงกรอบโดยกว้างของความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ก่อนที่จะอธิบายในส่วนของแนวคิดว่าด้วยการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นเป็นลำดับ

2.1 รูปแบบของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น มีความเป็นมาอย่างไร เริ่มต้นขึ้นเมื่อใด และมีความสัมพันธ์กับรัฐ หรือประเทศในเชิงวิวัฒนาการอย่างไร เรื่องนี้ อาจจะถูกกล่าวได้ว่า มีการพิจารณาแบ่งออกเป็น 2 แนวทางหลักๆ ดังต่อไปนี้

แนวความคิดหนึ่ง มีความคิดความเชื่อและมีแนวทางการพิจารณาที่แลเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นของทุกประเทศมีความเป็นมาตั้งแต่สมัยโบราณ และอาจมีมานับตั้งแต่มนุษย์ได้ก่อตั้งสังคมการเมืองขึ้นในโลก เช่น มีมาตั้งแต่สมัยกรีก

² รูปธรรมของสภาที่ได้รับการโอนอำนาจนี้ ปรากฏอยู่ในประเทศสหราชอาณาจักรที่ได้เกิดกระบวนการโอนอำนาจในระยะครึ่งหลังของทศวรรษที่ 1990 ไปยังเวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือจนนำไปสู่การจัดตั้งสภาแห่งชาติเวลส์ (National Assembly for Wales/Cynulliad Cenedlaethol Cymru), รัฐสภาแห่งสกอตแลนด์ (The Scottish Parliament) และสภาแห่งไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland Assembly) อย่างไรก็ตาม มีเพียงสกอตแลนด์เท่านั้นที่มีลักษณะของการโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ ขณะที่เวลส์จะเป็นการโอนอำนาจในทางการปกครองมากกว่า สำหรับไอร์แลนด์เหนือยังคงมีปัญหาคความรุนแรงและความขัดแย้งภายในอยู่มากจนทำให้กระบวนการโอนอำนาจไม่ประสบผลชัดเจนนัก รายละเอียด โปรดดู Vernon Bogdanor, **Devolution in the United Kingdom** (Oxford: Oxford University Press, 1999).

สมัยโรมัน หรือสมัยก่อนหน้านั้น และในกรณีของไทยก็มีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย หรือ ก่อนสมัยสุโขทัย เช่น การปกครองแบบหัวเมือง และระบบ เวียง วัง คลัง นา เป็นต้น หลังจากนั้นการปกครองท้องถิ่นก็มีวิวัฒนาการต่อเนื่องมาเรื่อยๆ ซึ่ง อาจมีความเจริญรุ่งเรืองในบางสมัย และอาจมีตกต่ำในบางยุคบางสมัย トラบจน ถึงปัจจุบัน

อีกแนวความคิดหนึ่ง พิจารณาในทางตรงข้ามว่า การปกครองท้องถิ่น นั้นเป็นผลผลิตของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) คือ ถือกำเนิดขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ และจะมีพัฒนาการอย่างมากในห้วงเวลานี้ที่ประเทศปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยเป็นสำคัญอีกด้วย

แนวความคิดแรกนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นความคิดแบบจารีตนิยม (Patrimonial /Traditionalist Perspective) ซึ่งเชื่อว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของการปกครองมาแต่โบราณ เช่น เป็นการปกครองแบบชนเผ่า หรือการปกครองของกลุ่มเครือญาติ และเน้นรูปแบบการปกครองแบบที่มีลักษณะไม่เป็นทางการ ซึ่งเกิดขึ้นและกระจายอยู่ในสังคมต่างๆ โดยที่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบดังกล่าวนี้มีลักษณะเป็นการปกครองตนเอง (Self Government) ของบรรดาผู้นำ หรือของชุมชนต่างๆ ที่มีเครือข่ายความสัมพันธ์ต่อกันอย่างเห็นได้ชัดในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง

ส่วนแนวคิดที่สอง อาจเรียกได้ว่าเป็นความคิดของสำนักสมัยใหม่นิยม (Modernist Perspective) ซึ่งมีความเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อเกิดรัฐสมัยใหม่ขึ้นแล้วนั้น จะมุ่งสนใจถึงบทบาทของรัฐว่าเป็นองค์กรที่มีอำนาจทางการเมืองสูงสุด และเป็นผู้จัดให้มีการ ปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้น กล่าวคือ หากไม่มีรัฐบาลกลางเกิดขึ้น ก็จะไม่มีการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นตามมา เนื่องจากรัฐสมัยใหม่ ประกอบไปด้วย ประชาชน ดินแดน อำนาจอธิปไตย และ รัฐบาล อีกทั้ง หากรัฐสมัยใหม่ไม่ได้ให้การรับรองสถานะขององค์กรปกครองท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นที่มีมาแต่เดิม เช่น ชุมชน เขตวัด เขตลุ่มแม่น้ำ เป็นต้น

ก็จะมีสถานะเป็นองค์กรที่ไม่เป็นทางการ หรือ เป็นการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งดำรงอยู่ภายในกรอบของรัฐสมัยใหม่เท่านั้น

คงจะพอเห็นได้ว่า การศึกษาในทั้งสองแบบมีเรื่องที่น่าสนใจ และมีข้อดีข้อเสียที่สามารถวิพากษ์วิจารณ์ได้เป็นอันมาก อย่างไรก็ตาม ในที่นี้ ผู้เขียนมีความเห็นด้วยตามการศึกษาในแบบที่สอง คือ สนใจและให้น้ำหนักกับการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่เป็นทางการ ซึ่งรัฐสมัยใหม่ให้การรับรองมากกว่าการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งเป็นเรื่องของชุมชน ที่มีความหลากหลาย มีลักษณะเป็นธรรมชาติ และมีวิวัฒนาการอย่างต่อเนื่องบ้าง และไม่ต่อเนื่องบ้าง โดยมักจะไม่มีแบบแผนที่แน่นอนตายตัว

(1) การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่เป็นทางการ

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่เป็นทางการ (Formal Institution) ที่เรามักเรียกกันอย่างกว้างขวางว่าเป็นการปกครองท้องถิ่น (Local Self Government) จะมีลักษณะๆ เด่น คือ รัฐให้การรับรอง ซึ่งการรับรองดังกล่าวอาจเขียนไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศ หรือตราไว้ในพระราชบัญญัติก็ได้ การรับรองโดยรัฐดังกล่าวส่งผลให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล (Juristic Person) ซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ มีการจัดองค์กร มีงบประมาณ มีบุคลากร และมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจทางการเมืองและการบริหารท้องถิ่นของตนได้ในระดับหนึ่ง

การกระจายอำนาจแบบเป็นทางการ Formal Decentralization สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบ คือ

- การกระจายอำนาจทางการบริหาร หรือที่ใช้กันในภาษาอังกฤษว่า Administrative Decentralization ในช่วงนี้เป็นช่วงที่การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้ท้องถิ่นเกิดขึ้น
- การกระจายอำนาจทางการเมือง Political Decentralization ใน

ช่วงแรกเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษที่เรียกกันว่า การถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) เป็นการจัดตั้งองค์กรนิติบัญญัติขึ้นมาเพื่อตรา กฎหมาย และการให้มีการเลือกตั้งผู้นำสูงสุดขึ้นมาบริหาร

- การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) ท้องถิ่นสามารถมีรายได้เป็นของตนเองเพื่อประกันความเป็น อิสระของท้องถิ่น

ประการสำคัญการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นทางการ และเป็นการปกครองตนเองของประชาชน ก็ย่อมมีผลสำคัญต่อการก้าวขึ้นมา ดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดจนถึงสมาชิกสภาของท้องถิ่น ซึ่งจะ ต้องเป็นไปตามกระบวนการทางการเมืองในแบบประชาธิปไตย เช่น มีการเลือกตั้งทั่วไป มีการกำหนดเทอมหรือวาระในการดำรงตำแหน่ง มีการกำหนดเรื่อง หน้าที่ความรับผิดชอบ การพ้นจากตำแหน่ง และการถูกตรวจสอบทางการเมือง และการบริหารองค์กรทั้งโดยส่วนขององค์กรภายในและโดยองค์กรภายนอก

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ก็จะมีขึ้นและเห็นได้ อย่างชัดเจน นับตั้งแต่การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น การ เข้าร่วมประชุม การแสดงความคิดเห็น การนำเสนอร่างข้อบัญญัติให้องค์กร ปกครองท้องถิ่นทำตาม การถอดถอน และการตรวจสอบผู้บริหารและสมาชิก สภาท้องถิ่น ซึ่งประเพณีดีที่ไม่เหมาะสมและสร้างความเสียหายให้แก่ท้องถิ่น

(2) การปกครองท้องถิ่นแบบไม่เป็นทางการ

ในส่วนของ การปกครองท้องถิ่นแบบไม่เป็นทางการ (Informal Institution) เราอาจเรียกได้ว่าเป็นการปกครองตนเอง (Self Government) ชนิด หนึ่ง หรือบ้างเรียกว่าการเมืองชุมชนแบบธรรมชาติ (Nature หรือ Community Politics) ซึ่งมีลักษณะสำคัญขึ้นกับโครงสร้างอำนาจทางการเมืองของชุมชนนั้นๆ เองว่าเป็นชนเผ่าหรือเป็นกลุ่มภาษาวัฒนธรรมใด มีอุปนิสัยใจคอ มีวัฒนธรรม ของการรวมกลุ่ม มีการนับถือญาติ มีการประกอบอาชีพการงาน มีระบบการ

กระจายความมั่งคั่ง มีโครงสร้างทางชนชั้น มีกลุ่มสถานภาพและมีลักษณะของผู้นำ ฯลฯ ในลักษณะใด

แน่นอนว่า การเมืองในแบบธรรมชาติของชุมชนดังกล่าวนี้ อาจจะมี “เนื้อหาบางประการ” ที่มีความคล้ายคลึงกับการปกครองแบบประชาธิปไตยได้ หรืออาจจะเป็นแบบเผด็จการได้ด้วยในทางใดทางหนึ่ง และเนื่องด้วยเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ การก้าวขึ้นดำรงตำแหน่งของผู้นำ การใช้อำนาจของผู้นำ และการพ้นจากตำแหน่งของผู้นำ จึงมักไม่มีความชัดเจนแน่นอนว่าเป็นไปเมื่อใด และในลักษณะใด

อย่างไรก็ดี การแบ่งแยกการปกครองท้องถิ่นออกเป็นรูปแบบที่เป็นทางการ และรูปแบบที่ไม่เป็นทางการดังกล่าวข้างต้น มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเป็นสำคัญ มิได้มีความหมายว่าในโลกความเป็นจริงมีการแบ่งออกเป็น 2 แบบอย่างเด็ดขาด ในทางตรงข้าม ทุกสังคมการเมืองรวมทั้งในประเทศไทยด้วยนั้นปรากฏว่ามีการปกครองท้องถิ่นทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการดำรงอยู่ควบคู่กัน เพียงแต่ว่าสังคมและตัวเราเองจะให้ความสำคัญแก่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบใดมากกว่ากันเท่านั้น

หากประชาชนชาวไทยมีอุปนิสัยใจคอ และมีวัฒนธรรมที่ให้ความสำคัญแก่การปกครองท้องถิ่นที่ไม่เป็นทางการอย่างมาก ก็คงไม่เป็นที่สงสัยว่า การปกครองท้องถิ่นที่เป็นทางการคงจะไม่ได้รับการเอาใจใส่จากประชาชนเท่าที่ควร นอกจากนี้ ยังขึ้นกับการปกครองท้องถิ่นที่เป็นทางการของไทยเองอีกด้วยว่า มีความสำคัญเพียงใดต่อชีวิตของประชาชน เช่น ให้บริการแก่ประชาชนมากน้อยเพียงใด เก็บภาษีจากประชาชนมากน้อยเพียงใด เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด ฯลฯ หากองค์กรปกครองท้องถิ่นทางการจัดบริการสาธารณะน้อยอย่าง เก็บภาษีจากประชาชนเพียงน้อยรายการ หรือไม่มีการจัดเก็บเลย ฯลฯ ประชาชนในท้องถิ่นเองก็คงเห็นความสำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่นทางการไม่มากนัก

หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทางการเมืองมีการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนเป็นอันมาก อีกทั้งมีการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมจากประชาชนมากมาย การ ก็จะเป็นทั้งแรงบังคับและผลักดันให้ประชาชนในท้องถิ่นต้องเข้ามาติดต่อและสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทางการเมืองอย่างมากไปโดยปริยาย

จากที่กล่าวมานั้น คงพอที่จะสรุปได้ว่า ภายในชุมชนทางการเมืองซึ่งมีลักษณะเป็นหน่วยทางการเมืองที่เป็นตัวของตัวเอง (Political Entity) หนึ่งๆ ดังเราเรียกกันว่า ระบบการเมือง (Political System) หรือ ระบอบการเมือง (Political Regime) นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดรูปแบบการปกครองภายในระบอบของตน กล่าวคือ จะต้องมีการกำหนดและจัดสรรอำนาจทางการเมืองการปกครองว่าจะให้องค์กรหรือสถาบันใดเป็นผู้ใช้อำนาจ อีกทั้งอำนาจดังกล่าวถูกใช้โดยองค์กรเดียวหรือหลายองค์กร และการใช้อำนาจขององค์กรหนึ่งๆ นั้นกินความกว้างขวางเพียงใด จากกรอบความคิดเช่นนี้ จึงเป็นที่มาของแนวคิดในเรื่องการรวมอำนาจ (Centralization) และการกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งถูกใช้ในการจัดรูปแบบทางการเมืองการปกครอง (form of government) ภายในระบอบการเมือง

การรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) เป็นสภาวะที่จะต้องมียุ่เสมอภายในระบอบการเมือง เนื่องจากอำนาจในทางการเมืองการปกครอง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่องค์กรหรือกลุ่มองค์กรซึ่งเป็นที่ยอมรับภายในสังคมการเมือง เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดภายในระบอบการเมืองนั้นๆ ทั้งนี้ก็เพื่อดำรงไว้ซึ่งความมีเอกภาพภายในหรือสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในทางการเมือง

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาถึงระบอบการเมืองในโลก จะพบว่า ไม่มีระบอบการเมืองใดที่มีการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองการปกครองอย่างสุดขีด เนื่องจากการรวมอำนาจทางการเมืองการปกครองไว้ที่สถาบันเพียงจำนวนหนึ่ง

เพื่อปกครองประเทศโดยรวมย่อมไม่สมเหตุผล ผล จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการคลายสภาวะที่อำนาจมีการกระจุกตัวไปยังองค์กรหรือสถาบันอื่นๆ “ภายใน” ระบอบการเมืองเสมอ ซึ่งกรอบความคิดที่ถูกใช้เพื่อการปรับเปลี่ยนสภาวะทางอำนาจนี้ ก็คือแนวคิดเรื่อง “การกระจายอำนาจ” (Decentralization)

ระบอบการเมืองภายใต้รัฐสมัยใหม่ทั้งหมด (modern states) อำนาจทางการเมืองการปกครองจะถูกจัดแบ่งออกไปในระหว่างสถาบันทางการเมืองในศูนย์กลางหรือระดับชาติ (central/national institutions) กับสถาบันทางการเมืองนอกศูนย์กลางหรือชายขอบ (peripheral institutions) ไม่ว่าจะเป็นในระดับท้องถิ่น (local) มณฑลหรือจังหวัด (provincial) หรือภาค (regional) เสมอ ทั้งนี้ ธรรมชาติหรือลักษณะของการจัดแบ่งในแต่ละรัฐก็จะมี ความแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขภายในแต่ละรัฐนั้นเป็นสำคัญ อาทิเช่น ข้อกำหนดตามกรอบของรัฐธรรมนูญซึ่งจะเป็นตัวกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างศูนย์กลางกับชายขอบ (centre-periphery relationships) แบบแผนทางการบริหารงานบุคคลในภาครัฐซึ่งจะเป็นตัวกำหนดรูปแบบและวิธีการได้มาซึ่งตัวแทนหรือบุคลากรที่จะมาทำงานในสถาบันทางการเมืองการปกครองต่างๆ อำนาจในทางการเมือง เศรษฐกิจ การบริหาร ตลอดจนอำนาจในทางอื่นๆ ที่ศูนย์กลางสามารถใช้เพื่อการควบคุมสถาบันต่างๆ ที่อยู่นอกศูนย์กลางได้ และในทางกลับกันสถาบันที่อยู่นอกศูนย์กลางต่างๆ สามารถมีอิสระจากศูนย์กลาง มากน้อยเพียงใด ด้วยเหตุนี้ ระดับของการจัดสรรแบ่งปันอำนาจภายในรัฐหนึ่งๆ จึงแตกต่างกันออกไป แต่ทั้งนี้สิ่งที่เหมือนกันก็คือ ไม่มีรัฐใดที่จะมีแต่เพียงสถาบันทางการเมืองในศูนย์กลางหรือชายขอบแต่เพียงอย่างเดียว หากต้องปรากฏทั้งสองสิ่งอยู่ควบคู่กันเสมอ นั้นย่อมหมายความว่า การรวมศูนย์อำนาจ และการกระจายอำนาจ เป็นสภาวะที่ปรากฏอยู่ร่วมกันเสมอในรัฐสมัยใหม่ทุกแห่ง

ในเบื้องต้นนี้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องย้ำเน้นในที่นี้ว่า การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจเป็นเรื่องของสภาวะทางอำนาจภายใน

ระบอบการเมือง ซึ่งจะต้องปรากฏอยู่ร่วมกันเสมอภายในระบอบการเมืองหนึ่งๆ ไม่มีระบอบการเมืองใดที่ปรากฏการรวมศูนย์อำนาจหรือการกระจายอำนาจอย่างสุดขั้ว ด้วยเหตุนี้ การจะเข้าใจถึงธรรมชาติและคุณลักษณะของการกระจายอำนาจ ก็มีความจำเป็นที่เราจะต้องทราบถึงธรรมชาติและคุณลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจ ตลอดจนข้อดีและข้อเสียของมันเสียก่อน เพื่อจะได้นำไปสู่การเปรียบเทียบและทำความเข้าใจถึงแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจรูปแบบของการกระจายอำนาจ ตลอดจนข้อดีและข้อเสียของมันต่อไป

2.2 การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น

การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น หรือที่เรียกว่า Local Self Government นั้นเป็นการปกครองที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ในอดีต ซึ่งเราอาจจะเรียกว่าเป็น “การเมืองชุมชนแบบธรรมชาติ” (Nature หรือ Community Politics) ก็ได้ โดยสภาพของการเมืองธรรมชาตินั้นเกิดมาตั้งแต่เมื่อมนุษย์รวมตัวกันเป็นชุมชนทางการเมือง โดยในแต่ละชุมชนนั้นก็มีความแตกต่างหลากหลายกันออกไป เช่น บางชุมชนผู้ชายเป็นใหญ่ บางชุมชนผู้หญิงเป็นใหญ่ ซึ่งเราอาจจะเรียกสภาพนี้ว่าเป็น “การเมืองในชุมชน” โดยลักษณะของการเมืองในชุมชนนั้น ก็มีความแปรผันไปตามโครงสร้างอำนาจทางการเมืองของชุมชนนั้นๆ เอง ว่า เป็นชนเผ่าหรือเป็นกลุ่มภาษาวัฒนธรรมใด มีอุปนิสัยใจคอ มีวัฒนธรรมของการรวมกลุ่ม มีการนับถือญาติ มีการประกอบอาชีพการงาน มีระบบการกระจายความมั่งคั่ง มีโครงสร้างทางชนชั้น มีกลุ่มสถานภาพและมีลักษณะของผู้นำ มีวิถีชีวิต คติความเชื่อ ค่านิยม และสภาพภูมิศาสตร์ทางกายภาพต่างๆ ฯลฯ ในลักษณะใด

ในสังคมขนาดเล็ก เช่น สังคมแบบล่าสัตว์และเก็บหาอาหาร สังคมชนเผ่าหรือสังคมเกษตรกรรม ระบบเครือญาติหรือความเป็นญาติพี่น้องมีอิทธิพลครอบงำระบบการผลิตและการแบ่งปันทรัพยากร การจัดตั้งองค์กรสังคม สมัชคพรคพวกและระบบการเมือง ตลอดจนครอบคลุมความสัมพันธ์ทางสังคมทั้งหมดเอาไว้

ในสังคมชานนาไทย กลุ่มเครือญาติเป็นพื้นฐานสำคัญของชายความสัมพันธ์ทางสังคมภายในชุมชนตลอดตามทุกยุคสมัย นอกเหนือไปจากพ่อแม่พี่น้องและลูกหลานซึ่งเป็นสมาชิกของครอบครัวขยาย กลุ่มเครือญาติของชาวบ้านแต่ละคนจะประกอบไปด้วยบรรดาผู้สืบเชื้อสายจากบรรพบุรุษหรือปู่ย่าตายายของคนนั้นๆ รวมทั้งลุงป้าน้าอา และลูกๆ ของคนเหล่านี้ซึ่งมักถูกเรียกรวมๆ กันว่าเป็น “ญาติ” หรือ “อาว” สมาชิกของกลุ่มเครือญาติที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านเดียวกันและหมู่บ้านใกล้เคียงจะเป็นผู้ที่ชาวบ้านให้ความใกล้ชิดสนิทสนมสนับสนุนและช่วยเหลือเกื้อกูลมากกว่าเพื่อนบ้านหรือชาวบ้านอื่นๆ ที่มีได้เกี่ยวข้องกับสายสัมพันธ์ทางเครือญาติ

อาจจะกล่าวได้ว่าในชุมชนชานนา ความสัมพันธ์ทางเครือญาติได้ครอบคลุมสมาชิกแทบทั้งหมดของชุมชนเอาไว้ หมู่บ้านชานนามักจะประกอบไปด้วยกลุ่มเครือญาติเพียง 4-5 กลุ่ม โดยแต่ละกลุ่มจะปลูกสร้างบ้านเรือนอยู่ในละแวกเดียวกัน ความสัมพันธ์ทางการแต่งงานระหว่างกลุ่มเครือญาติกลุ่มต่างๆ ทำให้ลูกหลานของกลุ่มเครือญาติเหล่านี้มีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นต่อกัน

โดยอาจจะกล่าวได้ว่าการปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานในทางประวัติศาสตร์ของสังคมจนสามารถกล่าวได้ว่าในท้องถิ่นดั้งเดิมนั้นมีสิ่งทีเรียกว่า Local Self Government อยู่แล้ว หากอยู่ในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ (Informal) คือ การปกครองในรูปแบบของเครือญาติ วงศ์วาน ตระกูล มีผู้หลักผู้ใหญ่เป็นผู้ดูแล หรือในการปกครองระดับหมู่บ้านหรือชุมชน

ในประเทศยุโรปส่วนใหญ่จะมีระบบการปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานในทางประวัติศาสตร์ของสังคมที่ค่อยๆปรับเปลี่ยนจนมาเป็นระบบรัฐในยุคปัจจุบัน ในหลายประเทศยังคงมีระบบการปกครองท้องถิ่นที่มีเค้าโครงหรือร่องรอยในทางประวัติศาสตร์ซึ่งอาจไม่ได้มีบทบาทในทางสังคมอีกเลยก็ตาม อาทิ ระบบแพริชในประเทศอังกฤษ เป็นต้น ดังนั้น จึงอาจจะกล่าวได้ว่า ที่มาของระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศยุโรปจึงมีพื้นฐานในทางประวัติศาสตร์เป็นสำคัญ

และนับได้ว่าเป็นระบบการปกครองที่เกิดขึ้นก่อนที่จะมีระบบรัฐและการปกครองประเทศ

ทั้งนี้ สภาพของชุมชนที่เกิดขึ้นในยุคดั้งเดิมเหล่านี้เกิดก่อนระบบรัฐและอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ แม้ว่าในที่สุดแล้วชุมชนต่างๆ จะกลายเป็นส่วนหนึ่งของรัฐไปแล้วก็ตาม ชุมชนเหล่านี้ คือ การรวมตัวของสังคมอย่างเป็นธรรมชาติ ก่อนที่จะได้มีการจัดระบบสังคมในทางการเมืองการปกครองตามอุดมคติในทางการเมือง การจัดระบบเศรษฐกิจและสังคมในยุคสมัยใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไป

อย่างไรก็ตาม ข้อเสียของการปกครองตนเองในรูปแบบดังกล่าวนี้ ได้แก่ ไม่มีความยั่งยืน แน่นนอน และไม่มียุทธศาสตร์หรือรองรับอำนาจของผู้ปกครอง ในยุคใหม่ที่รัฐบาลจัดตั้งและรัฐบาลกลางรับรอง ก็คือ การปกครองตนเองของท้องถิ่นแบบเป็นทางการ (Formal) นั้น องค์กรปกครองตนเองดังกล่าวจะมีลักษณะขององค์กรที่เป็นทางการ มีสถานะเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้ มีคุณค่าและความสำคัญ คือ มีความเป็นสถาบัน มีภารกิจหน้าที่ที่ชัดเจน และมีการเลือกตั้งที่ต่อเนื่อง

การกระจายอำนาจเป็นการปกครองที่รัฐและรัฐบาลกลางได้สละอำนาจหรือมอบอำนาจการตัดสินใจในทางการเมืองการปกครองและการบริหารของส่วนกลางให้แก่องค์กรอื่นอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ ควรที่จะมีการประกาศหลักและแนวทางการมอบอำนาจนั้นไว้เป็นกฎหมาย หรือโดยนโยบายที่สำคัญของประเทศ และองค์กรที่สามารถรับมอบอำนาจจากรัฐบาลกลางนั้นได้ ควรที่จะต้องมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ สามารถมีทรัพย์สิน มีงบประมาณ มีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน รวมทั้งมีบุคลากร ตลอดจนจนถึงผู้บริหารและสภาที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน โดยทำหน้าที่ให้บริการประชาชนภายในอาณาบริเวณหนึ่งๆ ที่มีความชัดเจนแน่นอน องค์กรที่สามารถรับมอบอำนาจ ที่รัฐบาลกลางสละอำนาจมาให้เราได้ เราเรียกว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

การที่รัฐบาลกลางสละอำนาจ หรือมอบอำนาจในทางการปกครองและการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ก็เพราะว่ารัฐบาลกลางเล็งเห็นประโยชน์ว่า ประชาชนนั้นเป็นกำลังสำคัญของการพัฒนาประเทศ ดังนั้น จึงควรที่จะมีการฝึกฝนให้ประชาชนได้มีความคิดและมีการเรียนรู้ที่จะปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย เช่น ให้ประชาชนได้เลือกสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง เป็นต้น

การปกครองท้องถิ่นแบบกระจายอำนาจ นอกจากจะมุ่งประโยชน์ไปที่การพัฒนาศักยภาพของประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มี “ส่วนร่วม” ในการปกครองตนเองแล้ว ยังมีความสำคัญในฐานะที่เป็นวิธีการปกครองและการบริหารประเทศอย่างใหม่ ซึ่งกล่าวโดยหลักการแล้วจะมีการกระจายภารกิจหน้าที่การงานอย่างง่าย ๆ จากรัฐบาลกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กระทำการแทน เช่น การรักษาความสะอาด การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม การจัดการศึกษาขั้นประถม เป็นต้น การกระจายภารกิจหน้าที่ คือ การถ่ายโอนงานอย่างง่ายและมีลักษณะเป็นงานพื้นฐานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำหน้าที่แทนรัฐบาลกลางนี้ นับว่ามีคุณประโยชน์อย่างยิ่งทั้งต่อประชาชนในท้องถิ่นที่จะได้รับการจากรัฐบาลอย่างทั่วถึง และตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ยังมีประโยชน์ต่อรัฐบาลกลางอีกด้วย เนื่องด้วย รัฐสมัยใหม่และรัฐบาลกลางสมัยใหม่นั้น มีภารกิจหน้าที่ใหม่ๆ เพิ่มขึ้นจากรัฐสมัยโบราณเป็นอันมาก เช่น มีการหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นใหม่ซึ่งเกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ ทรัพย์สินทางปัญญา สิทธิบัตรต่างๆ การสำรองและพัฒนาพลังงาน การักษาสิ่งแวดล้อม การค้นคว้าทางอวกาศ และการวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ ฯลฯ ซึ่งเป็นการหน้าที่ที่รัฐสมัยใหม่ควรทำ และบางเรื่องถูกบังคับให้ทำตามกรอบของการเมืองระหว่างประเทศ ในขณะที่การหน้าที่แบบเดิมๆ ที่รัฐบาลกลางได้ทำมาเป็นเวลานานนั้น ปรากฏว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ที่มีความเหมาะสมมากที่สุดที่จะได้รับการถ่ายโอนให้

กระทำแทนรัฐบาลกลาง และบางเรื่องรัฐบาลกลางก็มักตัดสินใจให้องค์กรเอกชนรับทำงานแทนรัฐบาลกลางไปแล้วก็มี เช่น การประชณีย์ และการขนส่ง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะมึระดับที่น้อยหรือมากเพียงใดก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในรัฐเดียวกันก็ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลางเสมอ เพียงแต่ว่ากลไกของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง จะมีลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไปตามระดับความเป็นประชาธิปไตยของรัฐ ตัวอย่างเช่น บางรัฐนิยมใช้คำสั่งทางการปกครองเป็นหลัก และบ้างนิยมใช้กลไกทางศาล กลไกทางรัฐสภา และบ้างใช้การควบคุมทางกฎหมาย และการควบคุมทางการคลังทดแทนการใช้คำสั่งทางการปกครองในการกำหนดว่าท้องถิ่นควรทำ หรือไม่ควรทำอะไร เป็นต้น

3. แนวความคิดเรื่องประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น

แนวคิดเรื่องประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น หรือที่เรียกในภาษาอังกฤษว่า Local Democracy หากจะย้อนไปถึงความเป็นมาตั้งแต่สมัยโบราณก็จะเห็นว่า แนวคิดเรื่องประชาธิปไตย นี้เป็นแนวคิดที่มีมากับชุมชนขนาดเล็ก นั่นคือ เป็นเรื่องของประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) การลงประชามติ (Referendum) มีการเลือกตั้งผู้แทนเข้ามาทำหน้าที่ต่างๆ แทนตน หรือที่เรียกว่าระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy)

ในสมัยปัจจุบันเป็น Formal Democracy เพราะรัฐสมัยใหม่ในปัจจุบัน มิได้มีรูปลักษณะเหมือนกับรัฐสมัยใหม่เมื่อหนึ่งหรือสองร้อยปีที่ผ่านมา การเปลี่ยนแปลงของรัฐสมัยใหม่ในปัจจุบันเกิดมาจากสาเหตุหลายปัจจัย และที่สำคัญล้วนมีผลกระทบต่อการปกครองท้องถิ่นที่ดำรงอยู่ภายในรัฐสมัยใหม่ของแต่ละประเทศด้วย ปัจจัยสำคัญๆ ที่ควรกล่าวถึงมีดังต่อไปนี้

รัฐสมัยใหม่กับการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นมีพัฒนาการที่ควบคู่และเกี่ยวข้องกันมาโดยตลอด โดยประชาธิปไตยที่ถือกำเนิดขึ้นเมื่อหนึ่งและสองร้อยปีที่ผ่านมา เน้นหลักการประชาธิปไตยตัวแทน (Representative Democracy) เป็นสำคัญ หลักการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นจากแนวคิดและการปฏิบัติเรื่องการเลือกตั้ง การขยายสิทธิเลือกตั้ง ระบบพรรคการเมือง และการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นองค์กรผลประโยชน์ต่างๆ เป็นต้น

ในปัจจุบันนี้ แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) และประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ก็ได้รับการรื้อฟื้นขึ้นมาในโลกทางการเมืองสมัยใหม่ ทั้งนี้ ในหลายประเทศแนวคิดการมีส่วนร่วมก็ดี แนวคิดประชาธิปไตยทางตรงก็ดี ได้รับการรื้อฟื้นและมีการปฏิบัติอย่างจริงจังในระดับท้องถิ่นมากกว่าในการเมืองระดับชาติ

แนวคิดประชาธิปไตยของโลกสมัยใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไปดังกล่าว ส่งผลทั้งต่อการเมืองระดับชาติ และการเมืองในระดับท้องถิ่น นับตั้งแต่กระบวนการตรากฎหมายต่างๆ นโยบายสาธารณะที่สำคัญต่างๆ ฯลฯ รัฐบาลสมัยใหม่ของทุกประเทศล้วนเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม นอกจากนี้ ยังเปิดให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการประชุมของสภาท้องถิ่น ในการทำประชาพิจารณ์ และแสดงความคิดเห็นต่อการตราข้อบัญญัติของท้องถิ่น

แนวคิดประชาธิปไตยทางตรง ส่งผลให้ประชาชนในสมัยปัจจุบันมีสิทธิในการเข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมาย (Initiatives) มีสิทธิในการเข้าชื่อกันถอดถอนผู้แทน และผู้บริหารท้องถิ่น (Recall) และมีสิทธิในการลงประชามติ (Referendum) เรื่องสำคัญๆ ที่มีผลกระทบต่อประชาชน เช่น การแก้ไขรัฐธรรมนูญ การจัดเก็บภาษีชนิดใหม่ๆ การยกเลิก หรือยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการเปลี่ยนแปลงระบบผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น



4. คุณค่าและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ภายในรัฐสมัยใหม่ การรวมศูนย์อำนาจย่อมมีขีดจำกัดของมันเองเสมอ เนื่องจากการบริหารปกครองประเทศที่ประกอบไปด้วยประชากรมากมายและพื้นที่อันกว้างใหญ่โดยรัฐบาลที่ศูนย์กลางแต่เพียงสถาบันเดียวย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก และจะนำไปสู่ผลเสียมากมาย เช่น หากการบริการสาธารณะทุกอย่างถูกจัดทำโดยรัฐบาลกลาง ก็ย่อมจะมีปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพ และความล่าช้าตามลักษณะขององค์กรแบบระบอบราชการที่ใหญ่โตเทอะทะ หรือเกิดสภาพของความ “ไม่ประหยัดในเชิงขนาด” (diseconomies of scale) เป็นต้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการถ่ายโอนอำนาจในทางการเมืองการปกครองให้อยู่มือขององค์กรหรือสถาบันที่อยู่นอกศูนย์กลางออกไป ทั้งนี้ เพื่อให้กิจการต่างๆ ที่เป็นเรื่อง “ภายใน” (domestic) ของชุมชนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ถูกรับผิดชอบโดยสถาบันเหล่านี้ตามความจำเป็น ความต้องการและสภาพปัญหาภายในของตน ด้วยเหตุนี้การกระจายอำนาจจึงเป็นสภาวะที่มีความจำเป็นที่จะต้องมียู่ภายในรัฐเสมอ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดเกี่ยวกับแนวคิดและความเป็นมาของการปกครองท้องถิ่น รวมถึงแนวคิดของการกระจายอำนาจนั้นจะเห็นได้ว่า คุณค่าและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น มีดังต่อไปนี้

4.1 การปกครองท้องถิ่นช่วยสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของชุมชนภายในท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยทางการเมืองการปกครองจำนวนเล็ก ๆ ที่มีมากมายกระจายอยู่ทั่วประเทศ โดยพื้นที่เหล่านั้นย่อมมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะทางกายภาพ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตของผู้คนในท้องถิ่นนั้นๆ สภาพความแตกต่างหลากหลายดังกล่าวทำให้การบริหารและการปกครองที่มีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่รัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียวไม่สามารที่จะตอบสนอง

ต่อความต้องการและปัญหาที่เกิดขึ้นภายในชุมชนนั้นๆ การบริหารงานที่ต้องดูแลรับผิดชอบพื้นที่ต่างๆ ที่แตกต่างกันหลากหลายเช่นนี้ จึงจำเป็นต้องกระจายระบบงานให้มีลักษณะคล่องตัวและปรับตัวให้ยืดหยุ่นได้ นั่นก็คือ การสร้างหน่วยการปกครองที่เรียกว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มาจัดทำบริการและแก้ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น เพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมจะมีความ “ใกล้ชิด” และสามารถรับรู้ถึงความต้องการภายในชุมชนของตน นอกเหนือจากนั้นยังจะเป็นการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับหลักความรับผิดชอบต่อตามระบอบประชาธิปไตย (Democratic Accountability) และเป็นการสร้างหลักประกันว่า การทำงานของภาครัฐโดยรวมนั้น มิได้เป็นไปเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ของสังคมโดยรวมเท่านั้น หากแต่ความต้องการเฉพาะของชุมชนแห่งหนึ่งก็จะได้รับการตอบสนองด้วย

4.2 การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นโรงเรียนประชาธิปไตยในระดับรากหญ้า

สำหรับประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย การปกครองท้องถิ่นจะเป็นเครื่องมือหรืออุปกรณ์อันสำคัญที่จะพัฒนาทางการเมืองได้ โดยการพัฒนาทางการเมืองดังกล่าวนี้ หมายถึง การทำให้เกิดการเรียนรู้ และมีความเข้าใจในระบบการเมือง รู้ถึงการเข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งนี้ เพราะระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการเลือกตั้ง มีระบบพรรคการเมืองระดับท้องถิ่น มีการต่อสู้และการแข่งขันในทางการเมือง ตามวิถีทางและตามกติกา ในที่สุดก็จะทำให้ประชาชนเข้าใจถึงระบบการปกครองตนเอง เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของแต่ละฝ่ายที่อยู่ภายใต้โครงสร้างทางการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร และที่สำคัญคือการเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของประชาชน และในที่สุดก็จะทำให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองได้ และการที่การปกครองท้องถิ่นช่วยสร้างเสริมความรู้ความเข้าใจในทางการเมืองนี้ ก็ถือได้ว่าเป็นสถาบันฝึกสอนประชาธิปไตยให้กับประชาชนนั่นเอง

4.3 สร้างการมีส่วนร่วม (Participation)

เนื่องจากการมีอยู่ของรัฐบาลในระดับท้องถิ่น หรือในระดับภูมิภาค ย่อมเอื้อต่อประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองได้มากกว่า เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชุมชนของตนเอง และการเข้ามามีบทบาทในการจัดการสาธารณะต่างๆ ภายในชุมชนด้วยตัวของพวกเขาเอง ซึ่งจะเป็นผลให้ประชาชนเหล่านี้ได้เรียนรู้และมีประสบการณ์ในทางการเมือง การปกครองตามหลักการปกครองตนเอง และนำไปสู่การเติบโตของ “ความเป็นพลเมือง” ในหมู่ประชาชนเหล่านี้

4.4 สร้างความชอบธรรม (Legitimacy)

โดยทั่วไปแล้ว ความห่างไกลทั้งในทางภูมิศาสตร์และในทางการเมือง ย่อมทำให้การตัดสินใจโดยสถาบันทางการเมืองที่ห่างไกลออกไปจากชุมชนท้องถิ่นอาจจะไม่ได้รับการยอมรับ ในทางตรงกันข้ามหากการตัดสินใจกระทำในระดับชุมชนท้องถิ่น ก็มีแนวโน้มที่จะได้รับการยอมรับและเป็นการสมเหตุสมผลมากกว่า ทำให้การตัดสินใจในทางการเมืองการปกครองนั้นมีความชอบธรรม

4.5 ดำรงหลักเสรีภาพ (Liberty)

เนื่องจากอำนาจมีแนวโน้มที่จะถูกใช้ในทางที่ผิดเสมอ ดังนั้น หากอำนาจทางการเมืองการปกครองถูกรวบอยู่ที่ศูนย์กลางมากเกินไป ก็เป็นไปได้ที่จะเกิดการใช้อำนาจในทางที่ริดรอนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล และสร้างความเสียหายให้กับสังคมโดยรวมได้ง่าย ในทางตรงข้ามการกระจายอำนาจจึงเป็นมรรควิธีหนึ่งในการปกป้องเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยการทำให้อำนาจมีการกระจายตัวออกไป อันจะนำไปสู่การสร้างโครงข่ายของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (checks and balances) ระหว่างศูนย์กลางกับพื้นที่นอกศูนย์กลาง

ข้อเสียของการกระจายอำนาจ

ตลอดห่วงทศวรรษที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทย การกระจายอำนาจมักจะถูกกล่าวถึงอยู่เสมอว่าเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นสิ่งที่ดีที่จะต้องมี และเร่งรัดให้เกิดขึ้นภายในระบบการเมืองการปกครองของประเทศ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากข้อถกเถียงในเชิงวิชาการ และจากประสบการณ์ที่เกิดขึ้นจริง การกระจายอำนาจก็มีจุดอ่อนหรือข้อเสียเช่นเดียวกันกับการรวมศูนย์อำนาจ ดังนั้น เพื่อให้มองเห็นถึงข้อถกเถียงที่แวดล้อมเรื่องการกระจายอำนาจได้อย่างรอบด้าน จึงจำเป็นที่จะต้องเรียนรู้ถึงด้านลบของการกระจายอำนาจด้วย ซึ่งในที่นี้เห็นว่า การกระจายอำนาจมีข้อเสียอยู่ด้วยกัน 4 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ด้านการเมือง การกระจายอำนาจอาจนำไปสู่ภาวะของความไร้เอกภาพและเสถียรภาพในทางการเมืองได้ ดังเช่น กรณีของรัฐเดี่ยว การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นอาจจะเป็นแรงผลักดันไปสู่ความเป็นสหพันธรัฐ ส่วนประเทศที่เป็นสหพันธรัฐอยู่แล้ว ความเป็นเอกภาพก็อาจจะน้อยลงไปอีก นอกจากนี้ ในกลุ่มประเทศที่ความเป็นเอกภาพมีต่ำอยู่แล้ว เช่น ประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มทางศาสนา ที่มีความแตกต่างกันและขัดแย้งกันอยู่แล้ว การกระจายอำนาจอาจทำให้เกิดความไร้เอกภาพในทางการเมืองได้

ประการที่สอง ด้านการคลัง การกระจายอำนาจที่มากเกินไป อาจนำไปสู่ความไร้เสถียรภาพในทางการคลังของประเทศได้ เนื่องจากเมื่อสัดส่วนทางการคลังในภาคสาธารณะส่วนใหญ่อยู่ในระดับท้องถิ่น ก็เป็นการยากที่รัฐบาลกลางจะกำหนดทิศทางและควบคุมระบบการคลังของประเทศโดยรวมได้ และหากการใช้จ่ายของท้องถิ่นต่างๆ ปราศจากวินัยในทางการคลัง เช่น การใช้จ่ายอย่างเกินตัว ขณะที่ความสามารถในการจัดเก็บรายได้มีต่ำ ดังที่เคยเกิดขึ้นในประเทศแถบละตินอเมริกา ก็จะทำให้สร้างปัญหาและเกิดภาวะความไร้เสถียรภาพต่อระบบการคลังของประเทศเป็นอย่างมาก

ประการที่สาม ด้านความเสมอภาค การกระจายอำนาจยิ่งมากเท่าไร จะนำไปสู่ความแตกต่างและความไม่เท่าเทียมกันระหว่างพื้นที่หรือท้องถิ่นต่างๆ ได้ง่าย ทั้งในทางเศรษฐกิจ การคลัง คุณภาพชีวิต การบริการสาธารณะ เป็นต้น เนื่องจากอำนาจในทางการเมืองและการจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจน ทรัพยากรทางการบริหาร ขึ้นอยู่กับศักยภาพของท้องถิ่นแต่ละแห่ง ความแตกต่าง และไม่เท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น

ประการที่สี่ ด้านปัญหาการใช้ทรัพยากร เมื่อแต่ละชุมชนต่างก็มีความ เป็นอิสระในกรอบของตน การใช้ทรัพยากรภายในประเทศอาจมีแนวโน้มที่จะ เป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพ เพราะพื้นที่แต่ละแห่งต่างก็ใช้ทรัพยากรไปตาม ความต้องการและความจำเป็นของตน อันจะนำไปสู่สภาวะต่างคนต่างทำ ทรัพยากรจึงถูกใช้อย่างกระจัดกระจายและไร้ทิศทาง การจะระดมทรัพยากร จากส่วนต่าง ๆ ของประเทศเพื่อเป้าหมายร่วมกัน เช่น การสร้างความเติบโตให้ กับระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ ก็เกิดขึ้นได้ยาก

5. เอกสารอ่านเพิ่มเติม

- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546.
- Barber, Benjamin R. **Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age**. Los Angeles: University of California Press, 2003.
- Blondel, J. **Comparative Government: An Introduction**. New Jersey: Prentice Hall, 1995.
- Bogdanor, Vernon. **Devolution in the United Kingdom**. London: Oxford University Press, 1999.
- Hague, R and M. Harrop. **Comparative Government and Politics: An Introduction**. London: Palgrave, 2001.

สาธานุกรม
การปกครองท้องถิ่นไทย



สถาบันพระปกเกล้า
KING PRAJADHIPOK'S INSTITUTE

47/101 อาคารศูนย์สัมมนา 3 ชั้น 5 สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน
ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง นนทบุรี 11000
โทรศัพท์ 0-2527-7830-9 โทรสาร 0-2968-9144

<http://www.kpi.ac.th>