

สำนักนวัตกรรมเพื่อประชาชนไทย  
สถาบันพระปกเกล้า



ชุดวิชาแนวคิดพื้นฐาน  
เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ  
และการปกครองท้องถิ่น



ชุดวิชา แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น  
สถาบันพระปกเกล้า

เลขมาตรฐานสากลประจำหนังสือ (e-book) 978-616-476-147-6

รหัสสิ่งพิมพ์สถาบัน สนป.63-68-00.0 (ebook)

บรรณาธิการ รศ.ดร.อรรถัย ก๊กผล  
ดร.สตีธร ธนานิธิโชติ  
นายศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์  
นายภควัต อัจฉริยปัญญา  
นางสาวธีรพรรณ ใจมั่น  
นายธราดล พันธุ์พีช  
นางสาวณัฐปภัสร รัตนพรบุญ  
นางสาวสุชาสินี วิจิตรอินทรามาศ  
นายทศพล กลิ่นหอม  
นางสาวสุนิสา แก้วทอง  
ประสานงาน นางสาวณัฐปภัสร รัตนพรบุญ

สงวนลิขสิทธิ์ © 2563

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

จัดพิมพ์โดย สำนักนวัตกรรมการเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า  
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษาฯ  
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 (โซนทิศใต้)  
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง  
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210  
โทรศัพท์ 02-141-9706 โทรสาร 02-143-8202  
<http://www.kpi.ac.th>

# คำนำสถาบันพระปกเกล้า

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 เป็นการเลือกตั้งครั้งแรก ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แนวโน้มการพัฒนาประเทศในอนาคตมุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานรากการพัฒนาในระดับพื้นที่ และการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน ปัจจุบันองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเผชิญกับกระแสโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างรวดเร็วและไร้ขีดจำกัด รวมทั้งต้องเผชิญกับความเปลี่ยนแปลงและท้าทายใหม่ๆ ทั้งสภาพภูมิอากาศ ภัยพิบัติ ประชาคมอาเซียน ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ และสถานการณ์ทางการเมือง เป็นต้น ซึ่งประเด็นเหล่านี้ล้วนส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการบริหารงานทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น

ในส่วนของ ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงานในลักษณะประชาธิปไตยท้องถิ่น ให้ความสำคัญกับประชาชนและพื้นที่ เข้าใจแนวคิดและหลักการของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในสังคมไทย รวมถึงต้องมีกระบวนการทัศน์ใหม่ในการทำงานที่แตกต่างไปจากเดิม นอกจากนี้ยังต้องแสวงหาความรู้ใหม่ๆ มาปรับใช้อย่างสร้างสรรค์ โดยมุ่งที่การพัฒนาท้องถิ่นและประโยชน์สุขของประชาชนในระยะยาว

สถาบันพระปกเกล้า ในฐานะสถาบันทางวิชาการ ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานรัฐสภา มีพันธกิจสำคัญในการเผยแพร่ความรู้ด้านการเมือง การปกครองในระบบประชาธิปไตยไปสู่สาธารณชนทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการให้ความรู้แก่ประชาชนทั่วไป รวมถึงผู้อยู่ในแวดวงต่างๆ ในชุมชนท้องถิ่น ที่จะก้าวเข้าสู่เวทีทางการเมืองท้องถิ่นในอนาคต ว่าจำเป็นต้องมีพื้นฐานความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย โดยเฉพาะประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น บทบาทและหน้าที่ของผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ในฐานะผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นประกอบกับการพัฒนาระบบ e-Learning เพื่อรองรับการเรียนการสอนที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน สถาบันพระปกเกล้า จึงได้จัดให้มีการเรียนการสอนผ่านระบบ e-Learning ในหลักสูตร เตรียมความพร้อมสำหรับการเมืองระดับท้องถิ่น เพื่อเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจแก่ประชาชนทั่วไป รวมถึงผู้อยู่ในแวดวงต่างๆ ในชุมชนท้องถิ่น ที่จะก้าวเข้าสู่เวทีทางการเมืองท้องถิ่นในอนาคต ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมความพร้อมทั้งความรู้ ความเข้าใจ และทัศนคติค่านิยมที่จำเป็น สำหรับการจะก้าวเข้าสู่การเป็นนักการเมืองระดับท้องถิ่น ในฐานะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

หวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้ประกอบการอบรมหลักสูตร การเตรียมความพร้อมนักการเมืองระดับท้องถิ่น ตลอดจนการพัฒนาประชาธิปไตย และการขยายองค์ความรู้ทางวิชาการต่อไป



ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย  
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

กันยายน 2563

# สารบัญ

---

	หน้า
คำนำสถาบันพระปกเกล้า	3
สารบัญ	5
ชุดวิชา แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น	6
วัตถุประสงค์การเรียนรู้	6
ขอบเขตเนื้อหาการเรียนรู้	6
บทนำ	7
1. ความหมายของกระจายอำนาจและบทบาทความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น	9
2. ประโยชน์และข้อจำกัดของการกระจายอำนาจ	21
3. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น	29
4. แนวทางการขับเคลื่อนให้เกิดการกระจายอำนาจหรือการยกระดับขีดความสามารถของการปกครองท้องถิ่น	59
บรรณานุกรม	63

# ชุดวิชา แนวคิดพื้นฐาน เกี่ยวกับการกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่น

## วัตถุประสงค์การเรียนรู้

1. เพื่อให้สามารถเชื่อมโยงและเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายอำนาจและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รวมถึงเข้าใจถึงจุดแข็งและข้อจำกัดของแนวคิดการกระจายอำนาจ
2. เพื่อให้เข้าใจถึงการจัดโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นและรูปแบบการบริหารงานที่มีความหลากหลาย
3. เพื่อให้มีความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย
4. เพื่อให้ทราบถึงเงื่อนไขที่จะช่วยให้เกิดการขับเคลื่อนกระบวนการกระจายอำนาจที่จริงจังและเกิดสัมฤทธิ์ผล

## ขอบเขตเนื้อหาการเรียนรู้

1. ความหมายของกระจายอำนาจและบทบาทความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น
2. ประโยชน์และข้อจำกัดของการกระจายอำนาจ
3. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น
4. แนวทางการขับเคลื่อนให้เกิดการกระจายอำนาจหรือการยกระดับขีดความสามารถของการปกครองท้องถิ่น

# บทนำ

ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นแนวคิดและโครงสร้างสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญภายในระบบการเมืองรวมทั้งมีบทบาทที่สำคัญต่อประชาชน เรามักได้ยินอยู่เสมอว่าการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางและเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม จะมีความสำคัญอย่างมากต่อความเข้มแข็งของระบอบประชาธิปไตยในประเทศนั้นๆ มุมมองในลักษณะนี้เองที่ทำให้ประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางมาโดยตลอดช่วง 2 - 3 ทศวรรษที่ผ่านมา

เพื่อเป็นการทำความเข้าใจแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ชูติวิชานี้จึงจะเป็นการอธิบายให้เห็นถึงประเด็นสำคัญต่างๆ ที่อาจถือว่าเป็นแนวคิดขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น โดยจะเริ่มต้นจากการทำความเข้าใจความหมายของการกระจายอำนาจ ซึ่งในเบื้องต้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นคำที่มีการนำไปใช้ในหลายความหมาย ตลอดจนศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นที่มีต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จากนั้น ในส่วนต่อมา จะเป็นการอธิบายให้เห็นถึงข้อดีและข้อจำกัดของการกระจายอำนาจว่ามีอะไรบ้าง เพื่อให้ผู้ศึกษา เกิดมุมมองที่ครบถ้วนรอบด้าน ในส่วนที่สาม จะเป็นการอธิบายถึงโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่น ทั้งภายนอก และภายใน การศึกษาในส่วนนี้ ยังจะมีการอธิบายให้เข้าใจถึงพลวัตของการกระจายอำนาจ รวมถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันด้วย ส่วนในตอนสุดท้าย จะเป็นการกล่าวถึงเงื่อนไขสำคัญที่จะมีส่วนผลักดันให้การกระจายอำนาจมีความก้าวหน้า





# 1. ความหมายของ กระจายอำนาจและบทบาท ความสำคัญของ การปกครองท้องถิ่น

การกระจายอำนาจ (Decentralization) และการปกครองท้องถิ่น (Local Government) มักเป็นสิ่งที่ได้รับการกล่าวถึงควบคู่กันไปอยู่เสมอ ทั้งนี้ก็เพราะว่าแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจเป็นแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญของการจัดการปกครองท้องถิ่นในยุคปัจจุบัน ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democracy) ซึ่งอับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) อดีตประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาได้นิยามความหมายเอาไว้อย่างสั้นๆ แต่กลับมีเนื้อหาที่ลึกซึ้งว่า หมายถึง การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนนั้น (Abraham Lincoln cited in Heywood, 1992, p. 272) เป็นระบบการปกครองที่มุ่งเน้นถึงบทบาทและความสำคัญของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ เพราะฉะนั้น ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงมุ่งให้คุณค่าหรือแสวงหารูปแบบการปกครองที่เอื้อหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างกว้างขวางและครอบคลุมคนทุกกลุ่มให้มากที่สุด การกระจายอำนาจบางส่วนของรัฐหรือผู้ที่มีอำนาจในการปกครองไปสู่ประชาชนจึงเป็นรูปแบบหรือแนวทางในการจัดการบริหารการปกครองประเทศซึ่งปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั้งหลายต่างยึดถือและดำเนินการให้ปรากฏเห็นเป็นที่ประจักษ์

แต่อย่างไรก็ตาม ในหลักการทางทฤษฎีแล้ว การกระจายอำนาจนับได้ว่าเป็นความหลากหลายในเชิงของรูปแบบ ขึ้นอยู่กับบริบทที่แนวคิดการกระจายอำนาจจะได้รับการนำไปใช้ การกระจายอำนาจในบางรูปแบบก็อาจมิได้มีส่วนในการหนุนเสริมต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเสมอไป หรือการกระจายอำนาจบางรูปแบบก็อาจมิได้เป็นหลักการที่สำคัญของการจัดการปกครองท้องถิ่นอย่างที่เข้าใจกัน ซึ่งความหมายและรูปแบบของการกระจายอำนาจที่หลากหลายดังกล่าว สามารถสรุปแยกให้เห็นได้ดังที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้

## 1.1 ความหมายและรูปแบบที่หลากหลายของการกระจายอำนาจ

การให้ความหมายหรือการนิยามการกระจายอำนาจอาจเป็นสิ่งที่ดูเหมือนจะง่าย แต่ด้วยความที่ระบบการเมือง การบริหาร รวมทั้งเศรษฐกิจ ในยุคปัจจุบันมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นกว่าในอดีต จึงทำให้รูปแบบและคำนิยามของการกระจายอำนาจดูจะมีความหลากหลายตามไปด้วย แต่อย่างไรก็ตาม การให้คำนิยามกับคำว่า “การกระจายอำนาจ” รูปแบบแรก อาจเป็นการกระจายอำนาจที่มีได้เปิดโอกาสให้กับประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น แต่การกระจายอำนาจในลักษณะนี้ก็กลับมีเป้าหมายสำคัญในการช่วยให้กลไกของระบบราชการสามารถตอบสนองหรือแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศได้รวดเร็วมากขึ้น โดยเราจะเรียกการกระจายอำนาจแบบนี้ว่ามีลักษณะเป็น “การแบ่งอำนาจ (Deconcentration)” ภายใต้หลักการของการแบ่งอำนาจนี้ กลไกระบบราชการโดยกระทรวง ทบวง หรือกรมต่างๆ ที่มีสำนักงานหลักอยู่ในส่วนกลาง อาจมีการตั้งสำนักงานของตนเองในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ โดยแต่ละหน่วยงานจะมีการแต่งตั้งและมอบหมายให้บุคลากรของหน่วยงานตน ลงไปปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ในหน่วยงานเหล่านั้น รวมทั้งมีการแบ่งอำนาจในการตัดสินใจบางเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตน ไปให้กับบุคลากรที่ลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่ ได้ตัดสินใจหรือดำเนินการแทนในนามของหน่วยงาน (Manor, 1999, pp. 5-6) ทั้งนี้ ในการทำงานของตัวเองตัวแทนหน่วยงานที่มาประจำอยู่ในพื้นที่ต่างๆ เหล่านี้มักมีลักษณะที่ยึดถือเอาแนวนโยบายหรือการสั่งการจากผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานต้นสังกัดของตนเองเป็นสำคัญ โดยผู้ที่ปฏิบัติงานจะตระหนักว่าตนเองต้องรับผิดชอบต่อหน่วยงานต้นสังกัดมากกว่าที่จะเป็นประชาชนในพื้นที่ที่ตนเองนั้นมาปฏิบัติงาน (Manor, 1999, pp. 5-6)

ในบางประเทศ อาจเป็นไปได้ว่าหน่วยงานที่ลงมาปฏิบัติงานในระดับพื้นที่นั้นมีหลายหน่วยงาน ดังนั้น รัฐบาลอาจมอบหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง หรือตัวแทนของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารหน่วยงานทั้งปวงที่ลงมาปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่นั้นๆ ในนามของรัฐบาล เช่น ในกรณีของประเทศไทย ที่เรามีการจัดการบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยแบ่งออกเป็นจังหวัด และอำเภอ ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภายเป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยงานทั้งหลายในสังกัดของภูมิภาค โดยในบริบทของระบบกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินของไทยเราเรียกการแบ่งอำนาจในการตัดสินใจแบบนี้ที่กล่าวมานี้ว่า “ระบบการมอบอำนาจ” ที่อธิบดีกรม หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่น แต่มีฐานะเป็นกรมในส่วนกลางจะมี “การมอบอำนาจ” ในการตัดสินใจและดำเนินการตามภารกิจของกรมให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการของกรมอื่นๆ ที่ประจำอยู่ในพื้นที่ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดได้ตัดสินใจและดำเนินการแทน หรือในกรณีของประเทศฝรั่งเศส ก็มีผู้ว่าราชการจังหวัด (Préfet) ที่ถือเป็นตัวแทนของรัฐบาลที่มาบังคับบัญชาข้าราชการทั้งปวงซึ่งราชการส่วนกลางส่งมาประจำในพื้นที่ของจังหวัดแต่ละจังหวัดในประเทศฝรั่งเศส (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2561, น. 9)

จากการที่การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้ อาจมิได้มีเป้าหมายในการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีบทบาทหรือส่วนร่วมในการบริหารงาน ดังนั้นแล้ว จึงอาจพิจารณาได้ว่าการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้เป็นการกระจายอำนาจที่มุ่งให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของระบบ

ราชการเสียมากกว่า ในทางกลับกัน การกระจายอำนาจที่หมายถึงการแบ่งอำนาจยังอาจเป็นเครื่องมือหรือกลไกที่สำคัญที่ช่วยให้รัฐสามารถระงับหรือรวมศูนย์อำนาจได้มากยิ่งขึ้น ช่วยให้รัฐสามารถดำเนินการตามนโยบายที่รัฐกำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะฉะนั้น การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้จึงอาจไม่ได้มีลักษณะที่หนุนเสริมต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่กลับมีส่วนช่วยในการหนุนเสริมความเข้มแข็งของภาครัฐหรือกลไกราชการให้สามารถที่จะขับเคลื่อนและผลักดันนโยบายได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเสียมากกว่า เช่น ในอดีตรัฐบาลชุดหนึ่งของไทยเคยมีนโยบายที่จะปราบปรามผู้มีอิทธิพล รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด การขับเคลื่อนนโยบายข้างต้น รัฐบาลก็อาศัยโครงสร้างของจังหวัดและอำเภอ โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบและดำเนินนโยบายดังกล่าว เป็นต้น



การกระจายอำนาจที่หมายถึงการแบ่งอำนาจ  
ยังอาจเป็นเครื่องมือหรือกลไกที่สำคัญ  
ที่ช่วยให้รัฐสามารถระงับหรือรวมศูนย์อำนาจได้มากยิ่งขึ้น  
ช่วยให้รัฐสามารถดำเนินการตามนโยบายที่รัฐกำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ



สำหรับการกระจายอำนาจในรูปแบบที่สอง ซึ่งมีความแตกต่างไปจากการกระจายอำนาจในรูปแบบแรก และเป็นที่ยอมรับว่าเป็นการกระจายอำนาจที่มีส่วนในการหนุนเสริมต่อการจัดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ก็คือ การนิยามว่าการกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐหรือผู้มีอำนาจในการปกครอง “ถ่ายโอนอำนาจ (Devolve)” บางส่วนในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งอาจจะมากหรือน้อยที่สุดแต่ ไปให้กับประชาชนที่อาศัยอยู่ในแต่ละพื้นที่ เพื่อให้ประชาชนเหล่านั้นได้คิดหรือตัดสินใจเอาเองว่าพวกเขาจะจัดบริการสาธารณะเหล่านั้นอย่างไร เพื่อให้พวกเขาได้ประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้นๆ และเป็นบริการสาธารณะที่ตรงกับความต้องการของพวกเขามากที่สุด นักวิชาการบางท่านอาจอธิบายว่าการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้มีลักษณะเป็น “การกระจายอำนาจในทางการเมือง (Political Decentralization)” เพราะรัฐได้ถ่ายโอนอำนาจในการคิดหรือตัดสินใจไปให้กับประชาชน และเนื่องด้วยว่าประชาชนทั้งหมดทุกคนย่อมไม่สามารถที่จะเข้าไปมีบทบาทในการคิดหรือตัดสินใจได้โดยตรง เช่น พวกเขาอาจไม่มีเวลาพอเพราะต้องประกอบอาชีพประจำ หรือเขาอาจไม่ได้มีความรู้หรือความสนใจในประเด็นด้านการบริหารจัดการมากนัก พวกเขาจึงมักมีการเลือกตัวแทนของประชาชนเพื่อทำหน้าที่เหล่านั้นแทนตน (Manor 1999 ; Cheema and Rondinelli 2007) รวมทั้งยังอาจจำเป็นต้องมีองค์กรหรือหน่วยงานที่จะมารับผิดชอบภารกิจในการจัดบริการสาธารณะที่รัฐถ่ายโอนมาให้ ซึ่งองค์กรที่ว่า ก็คือ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ส่วนตัวแทนที่ประชาชนเป็นผู้เลือกมานั้น ก็จะมาทำหน้าที่เป็นผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นนั่นเอง

การกระจายอำนาจที่หมายถึงการถ่ายโอนอำนาจดังที่กล่าวมานี้ จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการตัดสินใจหรือดำเนินการในเรื่องต่างๆ ได้เองตามที่รัฐบาลกลางได้กำหนด โดยอาจมีการบัญญัติเป็นกฎหมาย หรืออาจจะมีการจัดทำเป็นแผนและขั้นตอนในการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ ดังเช่น ในกรณีของประเทศไทย ที่มีการตราเป็นพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมไปถึงมีการจัดทำแผนและแผนปฏิบัติการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายหลังจากการปฏิรูปการเมืองและการปกครองท้องถิ่นครั้งใหญ่ในช่วงหลังปี พ.ศ. 2540 เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจที่หมายถึง “การถ่ายโอนอำนาจ” ในที่นี้ มักเป็นกระบวนการถ่ายโอนอำนาจของโครงสร้างฝ่ายบริหาร หรือ “รัฐบาล” ไปให้แก่ประชาชนหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการสำคัญของการถ่ายโอนอำนาจ จึงยึดหลักการที่ว่าอำนาจนั้นเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลที่พิจารณาถ่ายโอนไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนภายในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ที่รับโอนอำนาจเหล่านั้นมาจากรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลอาจพิจารณาเพื่อทบทวนภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ที่ถ่ายโอนไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตลอดเวลา โดยอาจมีการพิจารณาถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติม หรือย่อมสามารถเรียกคืนอำนาจหน้าที่บางอย่างที่ได้เคยถ่ายโอนลงไปกลับคืนได้ทุกเมื่อ แม้ว่าในความเป็นจริงอาจเป็นเรื่องที่ทำได้ยากก็ตาม

ดังนั้น ภายใต้อำนาจเช่นว่านี้ เราจะต้องตระหนักว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่แม้จะมีความเป็นอิสระเพียงใดก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐนั้นๆ เสมอ และด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงยังคงต้องมีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจที่ได้รับการถ่ายโอนลงไปอย่างเหมาะสมและชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งมีการจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน อันจะทำให้เกิดความเสมอภาคระหว่างประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกัน รัฐบาลอาจมีเครื่องมือหรือกลไกที่หลากหลายสำหรับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สำคัญ ได้แก่ การใช้เครื่องมือทางด้านกฎหมาย การใช้เครื่องมือทางการคลังผ่าน การให้เงินอุดหนุน การใช้เครื่องมือทางการบริหารผ่านทางระเบียบ แนวปฏิบัติ หรือมาตรฐานกลางในเรื่องต่างๆ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม โดยหลักการแล้ว การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐบาลพึงกระทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพราะหากว่าการกำกับดูแลเป็นไปอย่างเคร่งครัดแล้ว ก็จะส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นเงื่อนไขสำคัญของการกระจายอำนาจและการจัดการปกครองท้องถิ่น

ในกรณีของประเทศไทย การกระจายอำนาจที่หมายถึงการถ่ายโอนอำนาจนี้ ได้กลายเป็นหลักการหรือแนวคิดที่สำคัญสำหรับการจัดการปกครองท้องถิ่นนับตั้งแต่ในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ด้วยมุ่งหวังว่าการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่ช่วยให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นมีความเจริญงอกงาม ทั้งนี้ในปัจจุบัน การปกครองท้องถิ่นของไทยประกอบไปด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งการศึกษาในส่วนหน้าจะได้กล่าวถึงโครงสร้างเหล่านี้ต่อไป

สำหรับการกระจายอำนาจในรูปแบบที่สามนั้น สืบเนื่องจากการที่ในปัจจุบันสภาพบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นไปจากเดิมมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการเมืองและเศรษฐกิจที่เปิดกว้างมีส่วนอย่างสำคัญในการทำให้ภาคประชาชน ธุรกิจเอกชน รวมถึงกลุ่มประชาสังคมต่างๆ ได้เติบโตและขยายตัวอย่างต่อเนื่อง กลุ่มต่างๆ เหล่านี้ได้เข้ามามีส่วนอย่างสำคัญต่อพลวัตทางการเมืองและเศรษฐกิจของหลายประเทศ อาทิ มีส่วนอย่างสำคัญในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศ หรือ จัดบริการสาธารณะบางประเภทให้กับประชาชน อย่างเช่น โรงพยาบาล สถานศึกษา เป็นต้น ประกอบกับประสบการณ์ของหลายประเทศที่ประสบกับสภาพปัญหาที่ว่ารัฐเองมีขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะที่จำกัด เช่น อาจไม่มีงบประมาณ หรือบุคลากรที่มากพอ ด้วยเหตุนี้เอง จึงทำให้เกิดลักษณะหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจในอีกลักษณะหนึ่ง นั่นก็คือ การกระจายอำนาจในลักษณะของ “การมอบหมาย (Delegate)” ให้ภาคเอกชนหรือภาคประชาสังคมเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแทนภาครัฐ (Cohen and Peterson, 1999, p. 5 ; Cheema and Rondinelli, 2007 ; ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2555) ซึ่งการมอบหมายให้เอกชนหรือภาคประชาสังคมมาจัดบริการแทนภาครัฐนี้ อาจมีลักษณะในรายละเอียดที่มีความหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นการทำสัญญาจ้างเหมาบริการ การให้สัญญาสัมปทาน การเป็นภาคีหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnership, PPP) หรือแม้แต่กระทั่งการที่ภาครัฐแปรรูปหน่วยงานของรัฐเองให้มีลักษณะเป็นองค์การมหาชนหรือเอกชน ด้วยเหตุผลเพื่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับภาคเอกชน ก็ล้วนถือเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจที่รัฐมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนได้ทั้งสิ้น

การกระจายอำนาจในรูปแบบของการมอบหมายให้ภาคเอกชนหรือภาคประชาสังคมเป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐนั้น อาจพบเห็นได้ทั้งในระดับชาติหรือในระดับท้องถิ่น อย่างในกรณีของระดับชาติ เราอาจเห็นรัฐบาลกลางมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ร่วมลงทุนในบริการสาธารณะขนาดใหญ่ เช่น กิจการรถไฟ การสร้างทางพิเศษ ระบบสื่อสารและโทรคมนาคม เป็นต้น สำหรับในระดับท้องถิ่น การกระจายอำนาจโดยมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน เรามักพบเห็นการทำสัญญาจ้างเหมาบริการ หรือการให้สัญญาสัมปทานแก่ภาคเอกชน เช่น การจ้างเหมาให้เอกชนมาดำเนินการจัดเก็บและทำลายขยะ การให้เอกชนรับสัมปทานการเดินรถขนส่งมวลชนภายในเขตท้องถิ่น นอกจากนี้ เรายังอาจเห็นการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำสัญญาข้อตกลงกับภาคประชาสังคม ที่เป็นมูลนิธิหรือองค์กรไม่แสวงหากำไร (Non-Profit Organizations, NPOs) เพื่อให้องค์กรเหล่านั้นมาจัดบริการสาธารณะบางประเภท เช่น การดูแลผู้สูงอายุ การดูแลเด็กและผู้ด้อยโอกาส เป็นต้น

การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อยู่มากพอสมควรว่าเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจที่โดยแท้จริงแล้วเป็นการลดทอนบทบาทและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะ เสี่ยงและความต้องการของประชาชนอาจถูกละเลยหรือมองข้ามไป (Goodman and Loveman, 1991) เพราะภาคเอกชนที่เข้ามาทำหน้าที่แทนภาครัฐนั้นต้องคำนึงถึงเรื่องของผลประโยชน์ที่ต้องมีกำไรมาก่อนเป็นอันดับต้น การกระจายอำนาจในการจัดบริการสาธารณะโดยมอบหมายให้กับภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการนั้น จึงอาจมีผลทำให้สถานภาพของประชาชนภายในรัฐหรือท้องถิ่นมิได้เป็น “พลเมือง” ที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดสวัสดิการและดูแลความเป็นอยู่ในด้านต่างๆ แต่กลับกลายเป็นสถานะเป็น “ลูกค้า” ที่รับบริการโดยบริการที่ได้รับยอมเป็นสิ่งที่แปรผันตามค่าใช้จ่ายหรือเงินที่ลูกค้าต้องจ่ายให้กับผู้ประกอบการ

การกระจายอำนาจที่หมายถึงการมอบหมายให้ภาคเอกชนหรือภาคประชาสังคมดำเนินการแทนรัฐนั้น เป็นปรากฏการณ์ที่พบเห็นได้อย่างแพร่หลายในประเทศอย่างกรณีของสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฯลฯ โดยในประเทศต่างๆ เหล่านี้จะพบว่าบริการสาธารณะหลายประเภทได้รับการมอบหมายให้กับภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน หรือร่วมดำเนินการกับภาครัฐ และปรากฏให้เห็นทั้งในบริการสาธารณะในระดับประเทศ และในระดับท้องถิ่น เนื่องด้วยในประเทศเหล่านี้รัฐบาลมีเจตนารมณ์ที่จะมุ่งลดภาระของภาครัฐลงเพื่อให้รัฐบาลมีภาระด้านงบประมาณที่น้อยลง อย่างไรก็ตาม ในอีกหลายประเทศแนวคิดในการมอบหมายภารกิจให้กับภาคเอกชนเป็นผู้จัดบริการสาธารณะแทนภาครัฐนั้น อาจเป็นสิ่งที่ไม่ได้รับการยอมรับมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีแนวคิดแบบ “รัฐสวัสดิการ (Welfare State)” อย่างประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย โดยในประเทศเหล่านี้จะให้ความสำคัญกับความเสมอภาคในการเข้าถึงและการได้รับบริการสาธารณะ เพราะฉะนั้น รัฐจึงมีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคเท่าเทียม ดังนั้น ในประเทศที่ยึดหลักการแบบรัฐสวัสดิการนี้ บริการสาธารณะทั้งหลายส่วนใหญ่จะจัดบริการโดยภาครัฐ ไม่ใช่ภาคเอกชน

การกระจายอำนาจในรูปแบบที่สี่ ซึ่งมีการกล่าวถึงอย่างแพร่หลายนั้น หมายถึง “การกระจายอำนาจด้านการคลัง (Fiscal Decentralization)” ทั้งนี้สืบเนื่องจากในกระบวนการกระจายหรือถ่ายโอนอำนาจของรัฐมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระและสามารถจะจัดบริการสาธารณะได้อย่างสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนภายในท้องถิ่น ก็คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบการคลังและงบประมาณที่คล่องตัว เพราะฉะนั้น การกระจายอำนาจทางด้านการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจที่มีความสำคัญและจำเป็น (Manor, 1999; Cheema and Rondinelli, 2007)

การกระจายอำนาจทางด้านการคลังที่กล่าวถึงนี้ มิได้หมายความถึงเพียงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณที่มากเพียงพอเท่านั้น แต่ทว่ายังต้องหมายถึงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีฐานะรายได้ของตนเองที่มากพอสำหรับการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเป็นอิสระโดยไม่ต้องพึ่งพิงงบประมาณจากรัฐในส่วนกลาง เพราะฉะนั้น นโยบายของการกระจายอำนาจทางด้านการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องหมายถึงความถึงการให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะหารายได้ด้วยตนเองอย่างเพียงพอ เช่น อำนาจในการกำหนดอัตราการจัดเก็บภาษี อำนาจในการจัดหารายได้จากภาษีหรือค่าธรรมเนียมใหม่ๆ บางประเภท หรือหากจำเป็นยังต้องอาจรวมไปถึงความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกู้ยืมเงินทั้งจากสถาบันการเงินหรือประชาชนผ่านการออกพันธบัตรของท้องถิ่นด้วย

อย่างไรก็ตาม ในสภาพของความเป็นจริงแล้ว ปฏิเสธไม่ได้ว่าในประเทศต่างๆ ทั่วโลก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักไม่สามารถจะดำรงอยู่ได้ด้วยแหล่งรายได้ภายในท้องถิ่นเองแท้ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเทศล้วนต้องอาศัยแหล่งรายได้ที่รัฐในส่วนกลางจัดสรรหรือแบ่งปันมาให้ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของเงินอุดหนุน หรือภาษีที่รัฐจัดสรรมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม ด้วยเหตุเช่นนี้เอง การกระจาย

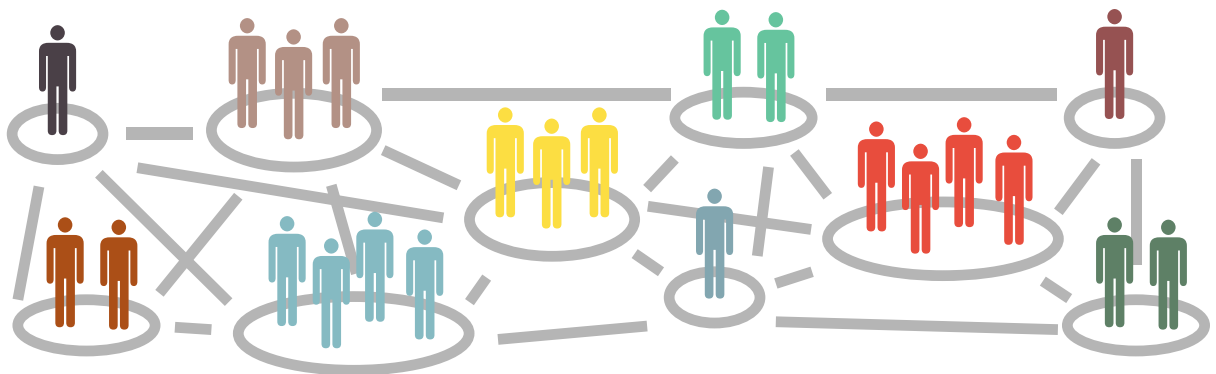
“

ปฏิเสธไม่ได้ว่าในประเทศต่างๆ ทั่วโลก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
มักไม่สามารถจะดำรงอยู่ได้ด้วยแหล่งรายได้ภายในท้องถิ่นเอง แต่  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเทศล้วนต้องอาศัย  
แหล่งรายได้ที่รัฐในส่วนกลางจัดสรรหรือแบ่งปันมาให้ทั้งสิ้น

”

อำนาจทางการคลังเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระนั้น จึงมีจุดเน้นสำคัญอยู่ที่รัฐในส่วนกลาง  
ได้เปิดโอกาสหรือทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้สำหรับการบริหารและจัดบริการสาธารณะได้อย่าง  
พอเพียงแล้วหรือไม่ และเมื่อมีรายได้ที่พอเพียงแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังสามารถที่จะพิจารณาเพื่อ  
ใช้จ่ายเงินงบประมาณที่มีอยู่ได้อย่างอิสระด้วยตนเอง โดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาลด้วยหรือไม่

การทบทวนถึงความหมายและรูปแบบของการกระจายอำนาจข้างต้นได้ช่วยให้เราเห็นแล้วว่า การกระจาย  
อำนาจเป็นแนวคิดทางการบริหารหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานภาครัฐ การนำเอาแนวคิดการกระจาย  
อำนาจมาปรับใช้จะทำให้เกิดรูปแบบการบริหารและการจัดบริการสาธารณะที่มีความหลากหลาย อย่างไรก็ตาม  
ในมิติที่มีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ก็คือ การอธิบายถึงการกระจายอำนาจ  
ในความหมายของการถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) นั่นเอง เพราะการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้ มีเป้าหมาย  
สำคัญอยู่ที่การถ่ายโอนอำนาจทางการเมืองบางส่วนจากรัฐบาลมาให้กับประชาชนภายในท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชน  
ภายในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนั้นเพื่อการปกครองตนเอง ดังนั้น การกระจายอำนาจในความหมายนี้  
จึงเป็นหลักการสำคัญที่นำไปสู่การจัดการปกครองท้องถิ่น (Local Government)



## 1.2 บทบาทและความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

หาก ณ ตอนนี้อยู่เกิดคำถามที่พื้นฐานมากๆ ว่า แล้วอะไรคือบทบาทของการปกครองท้องถิ่น หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เราก็สามารถที่จะตอบคำถามนี้ได้ว่า การปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ที่สำคัญดังต่อไปนี้

**ประการแรก** การปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ (Public Services) ที่หลากหลายให้แก่ประชาชน ซึ่งบริการสาธารณะในที่นี้ อาจแปลความได้ง่ายๆ ว่าหมายถึงบริการทั้งหลายที่จัดให้แก่สาธารณะ เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ ดังนั้นแล้ว บริการสาธารณะจึงรวมถึงการจัดบริการต่างๆ อย่างกว้างขวาง อาทิเช่น การจัดการศึกษา การจัดระบบสาธารณสุข การดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย การจัดโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น ระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ หรือแม้แต่กระทั่งกิจการด้านการป้องกันประเทศของกองทัพ ก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของการจัดบริการสาธารณะทั้งสิ้น ซึ่งภายใต้หลักการกระจายอำนาจ รัฐบาลจึงได้ถ่ายโอนอำนาจในการจัดบริการสาธารณะบางอย่างที่เป็นของรัฐบาลมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาทหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ

อย่างไรก็ตาม บทบาทในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเทศ จะมากหรือน้อยอย่างไรนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย ซึ่งที่สำคัญอาจได้แก่ การจัดโครงสร้างของระบบราชการ และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนต่างๆ แนวคิดหรืออุดมการณ์หลักของประเทศ นโยบายของรัฐบาล เป็นต้น อย่างในกรณีของประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) ที่มีการจัดโครงสร้างของระบบราชการแบ่งออกเป็น ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น นั้น เราก็จะสามารถสังเกตเห็นได้ว่า ภายใต้การจัดโครงสร้างระบบราชการในลักษณะดังกล่าว ย่อมส่งผลทำให้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะอาจมีค่อนข้างจะจำกัด เนื่องด้วยบริการสาธารณะหลายประเภทจะไปตกอยู่ในความรับผิดชอบของราชการส่วนภูมิภาค จนกระทั่งในช่วงหลังทศวรรษที่ 1980 มา นี้ ที่ภารกิจในการจัดบริการสาธารณะถึงได้รับการถ่ายโอนมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น (Loughlin, 2007, pp. 114 – 116)

ทั้งนี้ หากเราเปรียบเทียบบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสกับประเทศอื่นอย่างประเทศญี่ปุ่นแล้ว เราก็อาจจะเห็นว่าบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส อาจมีความแตกต่างไปจากประเทศญี่ปุ่นอย่างค่อนข้างชัดเจน ทั้งนี้สืบเนื่องจากที่ว่าประเทศญี่ปุ่นไม่มีโครงสร้างของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนับตั้งแต่ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ดังนั้น ภารกิจในการจัดบริการสาธารณะจำนวนมากจึงเป็นหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งสองกรณีที่ยกตัวอย่างมานั้น ได้สะท้อนให้เห็นว่า รูปแบบการจัดโครงสร้างของระบบราชการมีส่วนต่อบทบาทภารกิจในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น





ในประเทศที่ยึดมั่นในหลักการแห่งรัฐสวัสดิการมีความเชื่อว่า  
รัฐจะต้องทำหน้าที่ในการธำรงไว้ซึ่ง  
ความเสมอภาคและเท่าเทียมกันในหมู่ประชาชน



ประเด็นเรื่องแนวคิดหรืออุดมการณ์ยังอาจนับเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อบทบาทในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะมีมากหรือน้อยอย่างไร เช่น ในกรณีของประเทศอังกฤษ ซึ่งนับตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 ต่อเนื่องถึง 1980 ได้รับเอาหลักการแบบเสรีนิยมใหม่ (Neoliberalism) ที่มุ่งลดขนาดและบทบาทของภาครัฐลง โดยพยายามปฏิรูปการบริหารงานของภาครัฐเพื่อให้ภาครัฐทำบริการสาธารณะเท่าที่มีความจำเป็นจริงๆ เท่านั้น แนวคิดดังกล่าวได้มีผลทำให้บริการสาธารณะจำนวนมากทั้งของรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ลดจำนวนลง ทั้งนี้ได้มีการประมาณการกันว่าอาจมีภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมากถึงกว่า 80 ภารกิจ เช่น ถนน ไฟฟ้า โรงพยาบาล ประปา ฯลฯ ได้ถูกปฏิรูปและถ่ายโอนไปให้กับ “องค์กรมหาชน (QUANGOS)”<sup>1</sup> ให้เป็นผู้รับผิดชอบดูแลภารกิจเหล่านั้น แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Allen, 1990, p. 27) การที่องค์กรมหาชนเข้ามารับผิดชอบในการจัดการกิจดังกล่าวข้างต้น จึงเท่ากับว่าบทบาทภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกจำกัดลง ซึ่งย่อมเท่ากับว่าบทบาทและการมีส่วนร่วมของประชาชนภายในท้องถิ่นที่มีต่อการจัดบริการสาธารณะในเรื่องเหล่านั้นย่อมลดลงตามไปด้วย

สำหรับในบางประเทศที่มีความเชื่อในอุดมการณ์ทางการเมืองในแนวสังคมนิยม (Socialism) แบบไม่สุดขั้ว อันส่งผลทำให้มีลักษณะเป็นรัฐสวัสดิการ (Welfare State) อย่างเช่น ประเทศในแถบสแกนดิเนเวียนั้น เราอาจพบว่า ภารกิจในการจัดบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นการจัดการศึกษา หรือการดูแลด้านสุขภาพของประชาชนก็ตาม มักจะยังคงเป็นภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบหรือเป็นภารกิจที่ให้บริการโดยรัฐซึ่งอาจหมายรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้เพราะในประเทศที่ยึดมั่นในหลักการแห่งรัฐสวัสดิการมีความเชื่อว่ารัฐจะต้องทำหน้าที่ในการธำรงไว้ซึ่งความเสมอภาคและเท่าเทียมกันในหมู่ประชาชน ซึ่งการที่บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานจำนวนหนึ่งถูกกระจายหรือแปรรูปไปเป็นเอกชนนั้น อาจส่งผลทำให้ประชาชนจำนวนหนึ่งที่มีฐานะที่ยากจนกว่าคนอื่นๆ ไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะนั้นๆ ได้ รัฐซึ่งอาจหมายรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการจัดบริการสาธารณะเพื่อให้เกิดหลักประกันว่าบริการสาธารณะเหล่านั้นจะครอบคลุมและเปิดโอกาสให้กับประชาชนทุกกลุ่มได้เข้าถึงบริการสาธารณะ

<sup>1</sup> องค์กรมหาชน หมายถึง องค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย เพื่อให้มีภาระหน้าที่หรือความรับผิดชอบในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องเป็นการเฉพาะ องค์กรเหล่านี้ในทางการบริหารมักมีความเป็นอิสระและคล่องตัวมากกว่าส่วนราชการปกติ แต่ทว่ายังคงต้องอยู่ในการกำกับดูแลของส่วนราชการ

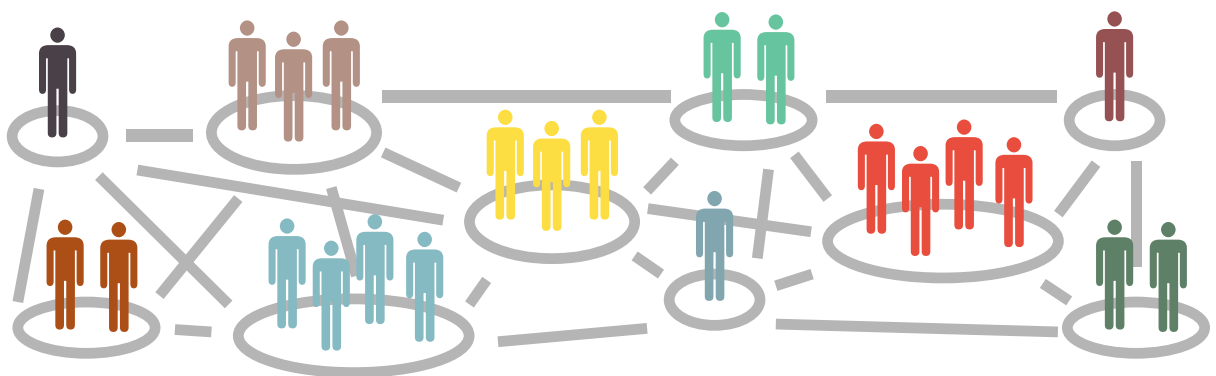
**ประการที่สอง** เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทที่สำคัญในการจัดบริการสาธารณะแล้ว นั่นก็ย่อมหมายความว่าบริการสาธารณะจำนวนหนึ่งมิได้จัดทำบริการโดยรัฐบาลกลาง เมื่อเป็นเช่นนั้นก็หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีบทบาทสถานภาพเป็นกลไกที่ทำหน้าที่หนุนเสริมรัฐบาลกลางในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากในประเทศใดที่มีการกระจายหรือถ่ายโอนภารกิจของรัฐบาลมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากๆ แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะทำหน้าที่เป็นเสมือนกันชน (Buffer) ที่ลดแรงกดดันที่อาจจะเกิดขึ้นได้ระหว่างประชาชนภายในท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง ยกตัวอย่างเช่น ในบางประเทศที่รัฐบาลถ่ายโอนภารกิจในด้านการจัดการศึกษาในระดับต่างๆ มายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วเกิดปัญหาว่าประชาชนไม่พอใจในคุณภาพมาตรฐานของโรงเรียน แทนที่ประชาชนจะต้องร้องเรียนหรือเรียกร้องไปยังรัฐบาลกลางอันเป็นการเพิ่มแรงกดดันในการทำงานให้กับรัฐบาล ประชาชนก็สามารถที่จะเรียกร้องในเรื่องมาตรฐานการจัดการศึกษาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลโรงเรียนเหล่านั้นได้เลยโดยตรง ซึ่งย่อมเท่ากับว่ารัฐบาลกลางก็ไม่ต้องมารับภาระในเรื่องดังกล่าว เพราะฉะนั้น ยิ่งรัฐบาลกลางถ่ายโอนภารกิจมาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นเท่าใด นั่นก็เท่ากับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีส่วนช่วยในการแบ่งเบาภาระและแรงกดดันที่อาจจะเกิดขึ้นกับรัฐบาลกลางได้มากขึ้นเท่านั้น

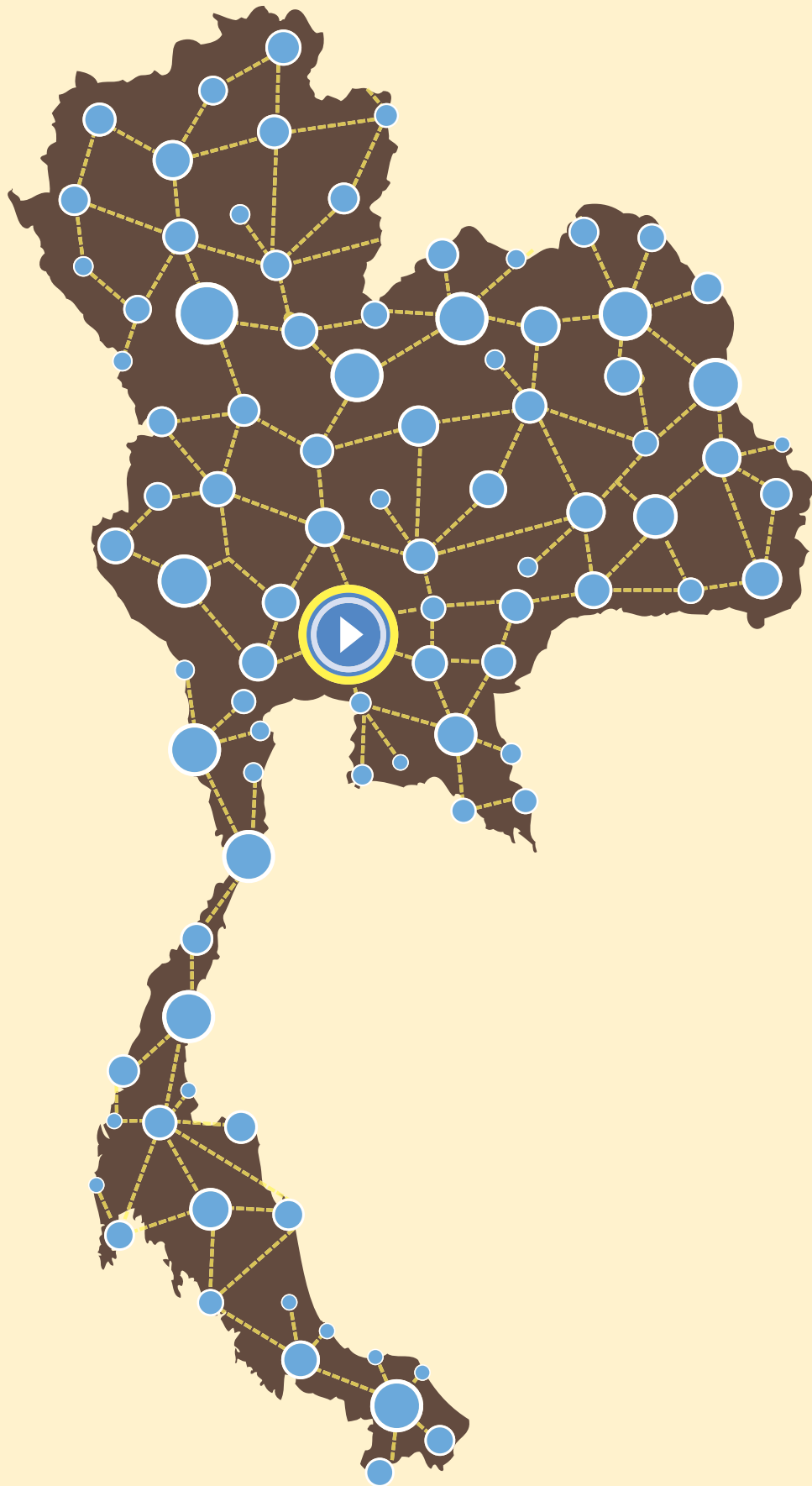
นอกจากการลดแรงกดดันที่อาจเกิดขึ้นกับรัฐบาลกลางแล้ว การกระจายอำนาจยังทำให้กระบวนการตัดสินใจต่างๆ เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะมีลักษณะที่ตอบสนองและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่หลากหลายในพื้นที่ได้มากขึ้นอีกด้วย (Jha and Mathur, 1999, pp. 13-14; Hadenius, 2003, p. 1)

**ประการที่สาม** ในมิติที่มีความเชื่อมโยงกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว การปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นเสมือนสนามฝึกทางการเมือง หรือการให้การศึกษาทางการเมืองให้แก่ประชาชนภายในท้องถิ่น (Political Education) อีกด้วย (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2555, น. 15) ทั้งนี้เนื่องจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีสิทธิในการเลือกสมาชิกสภาหรือผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อมาทำหน้าที่ในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการทำให้ประชาชนได้มีการเรียนรู้ว่าการเลือกตัวแทนควรต้องมีหลักการหรือวิธีการในการเลือกอย่างไร สมาชิกสภาหรือผู้บริหารแบบไหนที่มีคุณสมบัติและมีความเหมาะสมที่จะได้รับเลือก เช่น ตัวแทนที่มีความมุ่งมั่นในการพัฒนาท้องถิ่น ตัวแทนที่มีความรู้ ฯลฯ การที่ประชาชนเลือกผู้บริหารท้องถิ่นแล้วปรากฏว่าผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นไม่ทำตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ หรือเกี่ยวข้องกับการทุจริต สิ่งที่เกิดขึ้นย่อมถือเป็นประสบการณ์ทางการเมืองที่สำคัญสำหรับประชาชน ทำให้ประชาชนเกิดความเรียนรู้และมีความระมัดระวังมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามประเทศไทยได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขั้นพื้นฐานของประเทศตั้งแต่ช่วงหลังปี พ.ศ. 2537 เป็นต้นมานั้น ปรากฏการณ์ดังกล่าวข้างต้นนับได้ว่ามีส่วนอย่างมากในการให้ประสบการณ์ทางการเมืองแก่ประชาชน ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้มากยิ่งขึ้น (วุฒิสาร ตันไชย, 2552, น. 106-107)

การทำหน้าที่เป็นสนามฝึกทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยนั้นมิได้หมายถึงแต่เพียงประชาชนภายในท้องถิ่นเท่านั้น สำหรับผู้บริหารท้องถิ่นหรือนักการเมืองท้องถิ่นแล้ว การเป็นผู้บริหารในระดับท้องถิ่นยังเป็นสนามฝึกและเตรียมความพร้อมให้กับนักการเมืองท้องถิ่น ในกรณีที่ผู้บริหารเหล่านั้นจะก้าวไปสู่การเป็นนักการเมืองในระดับชาติต่อไปในอนาคต กรณีตัวอย่างที่ชัดเจนสำหรับเรื่องนี้ เช่น ในกรณีของประเทศฝรั่งเศส ที่เรามักจะสังเกตเห็นได้ว่ามีนักการเมืองระดับชาติจำนวนมากไม่น้อยที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือแม้แต่ประธานาธิบดีก็ตาม ล้วนผ่านเวทีการเมืองในระดับท้องถิ่นมาแล้วก่อนที่จะมาเป็นนักการเมืองในระดับชาติ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมเรื่องนี้ได้ใน Loughlin, 2007, pp. 144-145)

จากบทบาทหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ทำให้เห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นนับได้ว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและมีส่วนในการหนุนเสริมการปกครองในระบบประชาธิปไตยให้เข้มแข็งมากยิ่งขึ้น การปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจจะเป็นสิ่งที่ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งและเสถียรภาพให้กับการปกครองในระบบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจจะช่วยทำให้ภาคส่วนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มทางการเมือง หรือพรรคการเมืองภายในรัฐได้มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจและมีบทบาทในการจัดการกิจการต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับตนได้มากและกว้างขวางยิ่งขึ้น การกระจายอำนาจยังจะมีส่วนสำคัญทำให้รัฐบาลหรือผู้ปกครองมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้นด้วย ซึ่งการที่รัฐบาลมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้นเช่นนี้ จะช่วยทำให้รัฐบาลสามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้ดีขึ้นกว่าเดิม ดังนั้นแล้วเราจึงควรสนับสนุนแนวคิดที่ว่า การจัดการบริการสาธารณะต่างๆ ควรต้องจัดโดยหน่วยงานหรือองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ซึ่งนั่นก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง





## 2. ประโยชน์ และข้อจำกัดของ การกระจายอำนาจ

ในหัวข้อที่ผ่านมาเราได้ทำความเข้าใจถึงนิยามและความหมายของการกระจายอำนาจไปแล้วว่าการกระจายอำนาจนั้นมีความหมายและรูปแบบที่แตกต่างกันอย่างไร นอกจากนี้ เรายังอธิบายถึงบทบาทของการปกครองท้องถิ่นและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่มีต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นสำคัญสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างไร สำหรับในหัวข้อนี้เราจะพิจารณาถึงอรรถประโยชน์ของกระบวนการกระจายอำนาจ ซึ่งมีอย่างกว้างขวาง แต่อย่างไรก็ตามเราก็จะมองถึงข้อจำกัดของการกระจายอำนาจด้วย

### 2.1 ประโยชน์ของการกระจายอำนาจ

สำหรับอรรถประโยชน์ของการกระจายอำนาจที่มีอยู่อย่างกว้างขวาง อาจกล่าวให้เห็นพอเป็นสังเขปดังต่อไปนี้คือ (Allen, 1990, pp. 14-21)

**ข้อแรก** การกระจายอำนาจจะมีส่วนช่วยทำให้การจัดบริการสาธารณะและการให้บริการแก่ประชาชนลดความล่าช้าและประชาชนได้รับบริการที่รวดเร็วมากยิ่งขึ้น (Decongestion and Speed) ทั้งนี้ก็เพราะว่าเมื่อมีการกระจายอำนาจมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมส่งผลทำให้กระบวนการตัดสินใจในการดำเนินการเรื่องต่างๆ สามารถเกิดขึ้นได้ในระดับท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหาใดก็ตามขึ้นในระดับท้องถิ่น ปัญหานั้นๆ ไม่จำเป็นต้องรอการตัดสินใจหรือการสั่งการจากผู้มีอำนาจในส่วนกลาง แต่ปัญหาเหล่านั้นจะสามารถตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็วโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้บริหารของท้องถิ่นในพื้นที่นั้นๆ

**ข้อที่สอง** ความสะดวกสบาย (Convenience) เมื่อบริการสาธารณะต่างๆ ได้รับการกระจายหรือถ่ายโอนมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว เมื่อประชาชนจะมาขอรับบริการสาธารณะต่างๆ ประชาชนสามารถที่จะติดต่อและขอรับบริการได้จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ในพื้นที่หรือชุมชนที่ประชาชนอาศัยอยู่ ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับความสะดวกสบายได้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับบริการสาธารณะต่างๆ จัดทำโดยราชการส่วนกลาง เช่น การขออนุมัติ อนุญาตต่างๆ หากเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแล ประชาชนก็ไม่จำเป็นต้องไปขออนุญาตจากหน่วยงานของส่วนกลางที่บางครั้งตั้งสำนักงานที่อยู่ไกลออกไป

**ข้อที่สาม** การร่วมมือประสานงาน (Coordination) โดยทั่วไปแล้วหากการจัดบริการสาธารณะอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการต่างๆ ในส่วนกลาง ย่อมส่งผลทำให้การจัดบริการสาธารณะเหล่านั้นขาดการประสานงานร่วมกัน ทำให้เกิดลักษณะที่แต่ละหน่วยงานต่างจัดทำบริการสาธารณะที่ตนนั้นรับผิดชอบ ซึ่งบ่อยครั้งการขาดการประสานการทำงานอาจส่งผลให้เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อน ขาดประสิทธิภาพ และอาจสิ้นเปลืองงบประมาณ เช่น บ่อยครั้งที่เราอาจเคยเห็นหน่วยงานที่รับผิดชอบระบบสาธารณสุขปศุสัตว์ สาธารณูปการ ขุดเจาะและซ่อมแซมถนนเส้นเดิมๆ อยู่ซ้ำๆ ภายในช่วงระยะเวลาไล่เลี่ยกันเพียงไม่กี่เดือน ซึ่งหากไปพิจารณาถึงสาเหตุแล้วอาจพบว่าเพราะหน่วยงานเหล่านั้นเป็นหน่วยงานจากส่วนกลางที่ไม่เคยมีการประสานการทำงานร่วมกันเลย ซึ่งหากว่ามีการกระจายอำนาจแล้ว ย่อมส่งผลให้ภารกิจในการดูแลระบบสาธารณสุขปศุสัตว์ สาธารณูปการ เหล่านั้น ได้รับการถ่ายโอนมาอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงหน่วยงานเดียว ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้ การดำเนินการของหน่วยจัดทำสาธารณสุขปศุสัตว์ สาธารณูปการก็จะได้รับการวางแผนและประสานการทำงานร่วมกัน ทำให้ไม่เกิดการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อนและความสิ้นเปลืองในการใช้ทรัพยากร

**ข้อที่สี่** ความคุ้มค่าและประหยัด (Economy) การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมทำให้เกิดการจ้างงานบุคลากรในท้องถิ่น รวมทั้งมีการนำเอาทรัพยากรอื่นๆ ที่มีอยู่ในท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งหากเปรียบเทียบกับบริการสาธารณะรวมศูนย์ดำเนินการโดยส่วนกลางแล้ว เราย่อมเห็นว่าการที่ส่วนกลางเป็นผู้จัดบริการสาธารณะเองนั้น ส่วนกลางย่อมต้องส่งบุคลากร รวมทั้งเครื่องมือ เครื่องมือ อุปกรณ์ต่างๆ มาจากส่วนกลางทำให้เกิดค่าใช้จ่ายบางอย่างเพิ่มขึ้น เช่น ค่าเดินทาง ค่าขนส่ง เบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าบ้าน ซึ่งโดยรวมอาจทำให้ต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะนั้นเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นย่อมมีส่วนช่วยให้เกิดการใช้จ่ายทรัพยากรต่างๆ ภายในท้องถิ่นทำให้เกิดความประหยัดได้มากกว่า

**ข้อที่ห้า** ภาพสะท้อนทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นจริง (Social and Economic Realism) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นย่อมมีส่วนช่วยให้เกิดการเลือกคนจากท้องถิ่นให้เป็นผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมทั้งทำให้ประชาชนภายในท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือบริหารงานได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งเมื่อเป็นดังนี้แล้วการตัดสินใจและการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ของท้องถิ่นก็จะกระทำโดยคนจากท้องถิ่นที่ย่อมมีมุมมองและความเข้าใจในสภาพปัญหาของท้องถิ่นได้ดีกว่าคนที่มาจากส่วนกลาง การตัดสินใจในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ในพื้นที่ ก็ย่อมมีความสอดคล้องตรงกับปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้มากกว่า รวมถึงวิธีการในการดำเนินการก็ย่อมเป็นวิธีการหรือแนวทางที่สอดคล้องต่อวิถีชีวิตของผู้คนภายในท้องถิ่น

**ข้อที่หก** เป็นการส่งเสริมการเรียนรู้ทางการเมืองแบบประชาธิปไตย (Political Education) การกระจายอำนาจนับเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองและเรียนรู้ทางการเมืองได้มากขึ้นผ่านกระบวนการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการออกไปลงคะแนนออกเสียงเลือกตั้ง การร่วมการประชุมตลอดจนกิจกรรมต่างๆ ที่จัดขึ้นภายในท้องถิ่น กระบวนการต่างๆ เหล่านี้ล้วนมีส่วนสำคัญในการหล่อหลอมทางการเมือง (Political Socialization) ให้แก่ประชาชน ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดการเรียนรู้และมีประสบการณ์ทางการเมืองที่กว้างขวางมากยิ่งขึ้น ประชาชนอาจเกิดความตระหนักรู้ได้ว่า ผู้บริหารหรือนักการเมืองแบบไหนที่ดี หรือแบบไหนที่ไม่ดี ซึ่งความรู้และประสบการณ์เหล่านี้ล้วนเป็นประโยชน์ต่อความเข้มแข็งของประชาธิปไตยในระดับชาติทั้งสิ้น



การกูดึงเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
 ย่อมถือเป็นการก่อหนี้สาธารณะ  
 ซึ่งรัฐบาลกลางเองก็ต้องมีส่วนร่วมในการร่วมรับผิดชอบหนี้สาธารณะนั้น  
 และหากว่าภาระหนี้สาธารณะดังกล่าวมีเป็นจำนวนมาก  
 ก็อาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคง  
 ทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศโดยรวมได้ในที่สุด



## 2.2 ข้อจำกัดของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

แม้จะเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางว่าการกระจายอำนาจมีประโยชน์และคุณูปการที่กว้างขวางต่อระบบการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับระบบการเมืองสมัยใหม่ที่เป็นประชาธิปไตยก็ตาม แต่จากประสบการณ์และงานศึกษาบางชิ้นในระยะหลังๆ ได้เริ่มชี้ให้เห็นว่าการขับเคลื่อนนโยบายด้านการกระจายอำนาจที่ไม่เหมาะสมและขาดการวางแผนที่ดีอย่างรอบคอบนั้น อาจนำมาซึ่งสภาพปัญหาหรือข้อจำกัดบางประการได้ด้วยเช่นกัน ซึ่งปัญหาหรือข้อจำกัดที่อาจเกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากการขับเคลื่อนนโยบายด้านการกระจายอำนาจอาจสรุปให้เป็นประเด็นที่สำคัญได้ดังนี้คือ

ในมิติทางด้านเศรษฐศาสตร์และการคลัง ปัญหาที่สำคัญ ประการแรก สืบเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่มักไม่มีแหล่งรายได้จากท้องถิ่นของตนเองที่พอเพียง เราจึงมักพบปรากฏการณ์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกู้ยืมเงินจากแหล่งต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสถาบันทางการเงินหรือจากประชาชนภายในท้องถิ่นผ่านการออกพันธบัตรของท้องถิ่นก็ตาม ซึ่งในท้ายที่สุดแล้ว การกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวย่อมถือเป็นการก่อหนี้สาธารณะ ซึ่งรัฐบาลกลางเองก็ต้องมีส่วนร่วมในการร่วมรับผิดชอบหนี้สาธารณะนั้น และหากว่าภาระหนี้สาธารณะดังกล่าวมีเป็นจำนวนมาก ก็อาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศโดยรวมได้ในที่สุด (Grindle, 2007, p. 8)

**ประการที่สอง** ถึงแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่สามารถจัดหาแหล่งรายได้ที่พอเพียงสำหรับตนเองในการบริหารกิจการที่ตนเองนั้นรับผิดชอบก็ตาม แต่ทว่าในทางปฏิบัติ เราก็มักเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงไม่มีความกระตือรือร้นในการแสวงหาหรือจัดเก็บรายได้จากแหล่งใหม่ๆ เพื่อให้ตนเองมีงบประมาณที่เหมาะสมสำหรับการจัดบริการสาธารณะต่างๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่ยังคงมีความคาดหวังและยังอาจถึงขั้นเรียกร้องให้รัฐบาลกลางต้องพิจารณาจัดสรรงบประมาณต่างๆ มาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้นเพื่อให้ตนเองมีงบประมาณที่เพียงพอในการจัดบริการสาธารณะ (Grindle, 2007, p.8)

สำหรับในมุมมองทางด้านการเมืองแล้ว แม้ว่าการกระจายอำนาจจะเป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่าจะมีส่วนในการหนุนเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้มีความมั่นคงและเข้มแข็งมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็อาจก่อให้เกิดปัญหาทางด้านการเมืองได้เช่นเดียวกัน กล่าวคือ **ประการแรก** เมื่อมีการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นแล้ว ก็ย่อมต้องมีการจัดเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นขึ้น ซึ่งแน่นอนว่าเมื่อมีการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น บริบทต่างๆ ของท้องถิ่นย่อมเปลี่ยนแปลงไป เช่น มีทรัพยากรด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณ หรือบุคลากรที่เพิ่มขึ้น ตลอดจนถึงบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งบริบทของท้องถิ่นที่เปลี่ยนแปลงไปเช่นนี้เองที่ยังผลทำให้การแข่งขันทางการเมืองภายในท้องถิ่นมีการแข่งขันที่รุนแรง อันอาจนำไปสู่สภาพของความขัดแย้งและการใช้ความรุนแรงได้ในที่สุด (Grindle, 2007, pp. 8-9) ปรากฏการณ์ดังกล่าวมานี้เคยเกิดขึ้นกับท้องถิ่นของไทยเราเองในช่วงหลังการกระจายอำนาจและการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นของไทยในช่วงหลังปี พ.ศ. 2535 ต่อเนื่องถึงปี พ.ศ. 2540 กล่าวคือ ในช่วงเวลาดังกล่าวการแข่งขันทางการเมืองในระดับท้องถิ่นมีการแข่งขันที่รุนแรง และในหลายพื้นที่ยังมีการใช้ความรุนแรงเป็นเครื่องชี้ขาดการต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่มการเมืองต่างๆ อีกด้วย

**ประการที่สอง** ในความเป็นจริงแล้ว การกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นอาจมิได้ก่อให้เกิดการแข่งขันทางการเมืองที่รุนแรงเสมอไป ในทางกลับกันบางพื้นที่การแข่งขันอาจไม่ได้เกิดขึ้น แต่อาจกลายเป็นการผูกขาดทางการเมืองของบางพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมือง ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการไม่มีคู่แข่งทางการเมืองในท้องถิ่นนั้นๆ หรือมีเช่นนั้นสภาพการผูกขาดทางการเมืองที่ว่าอาจเป็นผลมาจากการใช้อิทธิพลในการข่มขู่มิให้มีผู้สมัครรายอื่น ก็ล้วนมีความเป็นไปได้ทั้งสิ้น (Grindle, 2007, pp. 8-9) ในกรณีนี้ เราอาจจะสังเกต



“

ต้องยอมรับว่าบ่อยครั้ง  
การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น  
หากมิได้มีการศึกษาและวางแผนที่ดีพอ เช่น การพิจารณาถึง  
แหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ความหนาแน่นของประชากร ระดับความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น  
ซึ่งการขาดการศึกษาและวางแผนที่ดี  
อาจส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ขาดแคลนทรัพยากรในการจัดทำบริการสาธารณะ  
โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของงบประมาณ  
และบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ

”

เห็นได้ว่า ในการเมืองท้องถิ่นของบางจังหวัดหรือบางพื้นที่ในประเทศไทยอาจมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับการผูกขาดทางการเมืองที่กล่าวถึงนี้ เช่น ในเวทีการเมืองท้องถิ่นของบางจังหวัดอาจมีผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงกลุ่มเดียวอย่างต่อเนื่องยาวนาน โดยไม่มีผู้สมัครรายอื่นเลยที่กล้าลงสมัครแข่งขันเลย หรือในบางพื้นที่ก็อาจมีผู้บริหารบางคนสามารถผูกขาดการเป็นผู้บริหารท้องถิ่นได้อย่างต่อเนื่องหลายวาระ ทั้งๆ ที่อาจไม่ได้มีผลงานอะไรให้ประจักษ์ชัด ซึ่งปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอาจเป็นไปได้ว่านักการเมืองที่สามารถผูกขาดทางการเมืองนั้นๆ ใช้อิทธิพลหรือกลวิธีทางการเมืองบางประการช่วยให้เขาสามารถผูกขาดการเมืองในพื้นที่ได้สำเร็จ

**สำหรับในมิติทางด้านการบริหาร** ข้อจำกัดของการกระจายอำนาจอาจแยกพิจารณาได้ในหลายประเด็น กล่าวคือ **ในประการแรก** การกระจายอำนาจที่กว้างขวางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจนำมาซึ่งความไร้ประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะและการที่คุณภาพของการจัดบริการสาธารณะไม่ได้มาตรฐานที่เหมาะสมอย่างที่ควรจะเป็น ทั้งนี้ต้องยอมรับว่าบ่อยครั้งการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หากมิได้มีการศึกษาและวางแผนที่ดีพอ เช่น การพิจารณาถึงแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความหนาแน่นของประชากร ระดับความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น ซึ่งการขาดการศึกษาและวางแผนที่ดี อาจส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดแคลนทรัพยากรในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของงบประมาณ และบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ บ่อยครั้งที่ความขาดแคลนทรัพยากรดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและห่างไกลจากศูนย์กลางของความเจริญ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดขาดทรัพยากรที่เพียงพอแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ก็อาจไม่สามารถที่จะจัดทำบริการสาธารณะที่มีคุณภาพเหมาะสมให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งปัญหาเช่นนี้อาจทำให้มองได้ว่า

การกระจายอำนาจทำให้เกิดความไม่เสมอภาคและเท่าเทียมกันระหว่างประชาชนที่อาศัยอยู่ในแต่ละท้องถิ่น แม้จะเป็นประเทศเดียวกันก็ตาม (Allen, 1990, pp. 11-12)

**ประการที่สอง** การทุจริตคอร์รัปชัน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีส่วนอย่างสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กลายเป็นหน่วยงานหรือโครงสร้างที่มีความเป็นอิสระตามสมควรในการจัดทำบริการสาธารณะ สรรหาและว่าจ้างบุคลากร รวมไปถึงการจัดหารายได้ไว้ใช้จ่าย การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกที่สามารถดำเนินการในเรื่องเหล่านั้นได้เองนั้น ย่อมถือเป็นการเพิ่มโอกาสที่จะเกิดการทุจริตในกระบวนการและขั้นตอนต่างๆ ที่ได้กล่าวมา ยิ่งหากว่าการกระจายอำนาจได้ส่งผลทำให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากแล้ว หน่วยงานหรือกลไกของรัฐที่จะมีบทบาทในการกำกับและตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็อาจจะตรวจสอบและกำกับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ยากขึ้นตามไปด้วย (Allen, 1990, p. 12) และบ่อยครั้ง เมื่อประเด็นเรื่องการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องที่รัฐบาลให้ความสำคัญและระมัดระวัง ก็จะส่งผลทำให้หน่วยงานกลางของรัฐบาลกลางที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พยายามที่จะจับตาดู และมีมาตรการที่เข้มข้นในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อป้องกันมิให้มีการทุจริต ซึ่งมาตรการเหล่านั้นอาจกลายเป็นพันธนาการที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการทำงานได้ในที่สุด

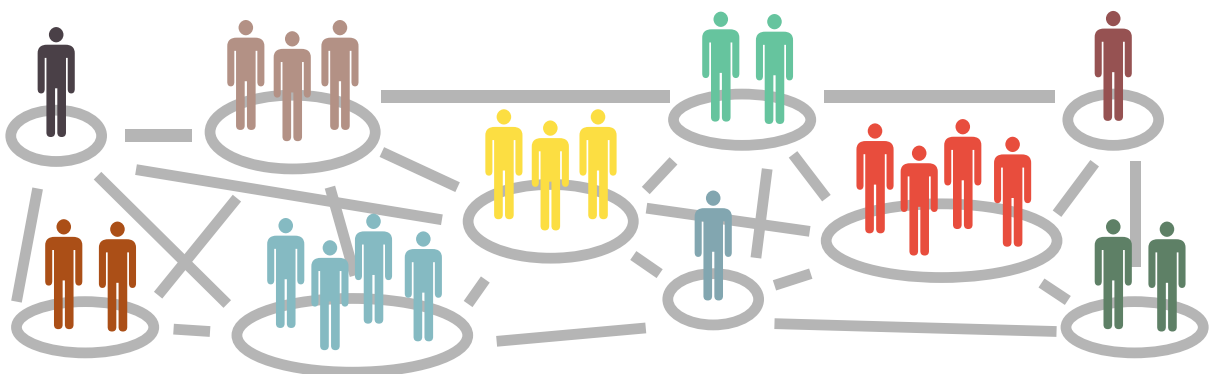
“

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
เป็นกลไกที่มีบทบาทสำคัญในการจัดบริการสาธารณะ  
ยังจะเป็นการช่วยให้ประชาชนภายในท้องถิ่นสามารถ  
ที่จะเข้าถึงและรับบริการสาธารณะได้อย่างสะดวกสบาย  
และมีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้นด้วย

”

การอภิปรายให้เห็นถึงทั้งข้อดี และข้อจำกัดของการกระจายอำนาจดังที่ได้กล่าวมานี้ เป็นสิ่งที่ช่วยให้เห็นว่าการกระจายอำนาจเป็นหลักการที่สำคัญสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจมีลักษณะเป็นแนวทางที่หนุนเสริมให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีความก้าวหน้าและเข้มแข็งมากขึ้น นอกจากนั้นแล้ว การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกที่มีบทบาทสำคัญในการจัดบริการสาธารณะ ยังจะเป็นการช่วยให้ประชาชนภายในท้องถิ่นสามารถที่จะเข้าถึงและรับบริการสาธารณะได้อย่างสะดวกสบายและมีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้นด้วย

แม้ว่าในทางทฤษฎีด้านการปกครองท้องถิ่นโดยส่วนมาก มักจะกล่าวถึงข้อได้เปรียบของการกระจายอำนาจให้เห็นเสียเป็นส่วนใหญ่ แต่ทว่าในความเป็นจริงและประสบการณ์ในหลายๆ ประเทศ ได้เริ่มสะท้อนให้เห็นแล้วว่าการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็อาจมีข้อจำกัดและสิ่งที่ต้องพึงระมัดระวังซึ่งข้อจำกัดต่างๆ เหล่านั้น อาจแยกพิจารณาได้ในหลากหลายมิติหรือมุมมองตามที่ได้กล่าวมาทั้งในทางการเมือง การบริหาร และทางด้านเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ดังนั้น การกระจายอำนาจแม้จะเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นสำหรับรัฐสมัยใหม่ที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็ตาม แต่การผลักดันและขับเคลื่อนนโยบายด้านการกระจายอำนาจ ก็ถือเป็นสิ่งที่ควรต้องมีการดำเนินการอย่างระมัดระวัง และต้องมีการวางแผนการดำเนินการที่ผ่านการพิจารณาอย่างรอบคอบด้วย





# 3. โครงสร้างและ อำนาจหน้าที่ของ การปกครองท้องถิ่น

การศึกษาในส่วนก่อนหน้าได้ช่วยให้เรามีความเข้าใจในหลักการกระจายอำนาจแล้วว่ามีนัยหรือความหมายอย่างไร รวมทั้งยังทำให้เข้าใจอีกด้วยว่าหลักการกระจายอำนาจนั้น มีทั้งข้อดีและข้อจำกัดเสมือนเหรียญที่มี 2 ด้าน สำหรับการศึกษานี้ มีจุดมุ่งหมายสำคัญให้ผู้ศึกษาได้มีความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่น และในตอนท้ายของส่วนนี้จะเป็นการอธิบายถึงพลวัตของการกระจายอำนาจ ตลอดจนโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน

## 3.1 โครงสร้างของการปกครองท้องถิ่น

ในการทำความเข้าใจถึงโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นนั้น เราควรมีความเข้าใจก่อนว่า ในความเป็นจริงนั้น แม้การปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันทางการเมืองที่สำคัญที่มีส่วนต่อการเสริมสร้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยดังที่ได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ แต่ทว่าในอีกสถานภาพหนึ่ง การปกครองท้องถิ่นนั้นถือว่ามีฐานะเป็นโครงสร้างส่วนหนึ่งของระบบราชการ เพราะฉะนั้น การปกครองท้องถิ่นย่อมถือเป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) อำนาจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี จึงเป็นอำนาจที่รัฐบาลได้กระจายมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง และด้วยสาเหตุที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นโครงสร้างส่วนหนึ่งของระบบราชการ ดังนั้นไม่ว่ารัฐบาลจะกระจายอำนาจมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากน้อยเพียงใดก็ตาม เราก็คงต้องถือว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของ “รัฐ” ด้วยเสมอ ความเป็นอิสระทั้งหลายที่การปกครองท้องถิ่นมีย่อมนับเป็นความเป็นอิสระอันเนื่องมาจากการที่รัฐบาลกระจายอำนาจมาให้ และเป็นอำนาจภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายได้บัญญัติเอาไว้เท่านั้น

“

การปกครองท้องถิ่นนั้นถือว่าเป็น  
 มาตรฐานเป็นโครงสร้างส่วนหนึ่งของระบบราชการ  
 เพราะฉะนั้น การปกครองท้องถิ่นย่อมถือเป็นส่วนหนึ่ง  
 ของการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร (รัฐบาล)  
 อำนาจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี  
 จึงเป็นอำนาจที่รัฐบาลได้กระจายมาให้แก่  
 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

”

ในหลายประเทศการปกครองท้องถิ่นอาจมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารประเทศ ทั้งนี้ อาจเนื่องด้วยในประเทศเหล่านั้น โครงสร้างของระบบราชการซึ่งมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลให้เกิดผลสำเร็จ รวมถึงการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน จะมีก็แต่เพียงโครงสร้างของการบริหารราชการส่วนกลาง และการปกครองท้องถิ่นเท่านั้นที่จะทำหน้าที่สำคัญดังกล่าวข้างต้น อย่างเช่น ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือประเทศสหราชอาณาจักร (Dye, 1997 ; Wilson and Game, 1998) ที่โครงสร้างของระบบราชการในทั้ง 2 ประเทศจะประกอบไปด้วยเพียงการบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง และกรมต่างๆ กับการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น ประเทศที่มีลักษณะการจัดโครงสร้างระบบราชการในลักษณะดังกล่าวยังรวมไปถึงประเทศญี่ปุ่นด้วย ที่ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ผู้นำของประเทศสหรัฐอเมริกาได้เข้าไปมีบทบาทอย่างสำคัญในการปฏิรูปการเมืองและระบบการบริหารราชการแผ่นดินของญี่ปุ่น และได้กำหนดให้ผู้นำราชการจังหวัดของญี่ปุ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (Shun'ichi, 2003, p. 25) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ส่งผลทำให้จังหวัดของญี่ปุ่นมีสถานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ในประเทศที่โครงสร้างของระบบราชการมีลักษณะดังที่ได้กล่าวมานี้ การปกครองท้องถิ่นจึงถือได้ว่ามีความสำคัญ เพราะการจัดบริการสาธารณะต่างๆ ให้แก่ประชาชน รัฐบาลจำเป็นต้องพึ่งพาหรืออาศัยให้การปกครองท้องถิ่นได้ทำหน้าที่ดังกล่าว เพราะรัฐบาลเองไม่สามารถอาศัยกลไกราชการอื่นที่จะทำหน้าที่ได้ครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศเหมือนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม โครงสร้างของระบบราชการในบางประเทศอาจมีความแตกต่างออกไป กล่าวคือ นอกจากโครงสร้างของการบริหารราชการที่ส่วนกลาง และโครงสร้างของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแล้ว โครงสร้างระบบราชการของประเทศเหล่านี้ยังอาจประกอบไปด้วยหน่วยงาน รวมทั้งตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ได้รับ

การแต่งตั้งหรือส่งออกมาประจำการเพื่อทำหน้าที่ในการดูแลและบริหารพื้นที่นอกเขตเมืองหลวงครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ โดยยึดหลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ตามที่ได้กล่าวไว้ในส่วนต้นของชุดวิชานี้ ซึ่งตัวแทนของรัฐบาลและหน่วยงานที่ออกมาปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่เหล่านี้ ย่อมต้องมีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล และขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลให้เกิดผลสำเร็จ ตัวอย่างของประเทศตะวันตกประเทศหนึ่งที่มีการจัดโครงสร้างของระบบราชการในแบบนี้ ก็คือ ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งรัฐบาลจะมีการแต่งตั้ง “ผู้ว่าการจังหวัด (Préfet)” ที่มีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐในจังหวัดต่างๆ โดยจะทำหน้าที่แทนนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีทุกคนในแต่ละจังหวัด ผู้ว่าการจังหวัดนับเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการดูแลและปกป้องผลประโยชน์แห่งรัฐ รวมทั้งกำกับดูแลข้าราชการทุกคนที่ปฏิบัติงานในจังหวัด ในอดีตผู้ว่าการจังหวัดของฝรั่งเศสยังมีหน้าที่สำคัญในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อีกด้วย ซึ่งแม้ว่าการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1982 ได้ทำให้บทบาทของผู้ว่าการจังหวัดในการกำกับดูแลลดลงไปก็ตาม แต่ทว่าในปัจจุบัน ผู้ว่าการจังหวัดของฝรั่งเศสก็ยังคงมีบทบาทในการดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน รวมทั้งอำนาจในการอนุมัติ อนุญาตเกี่ยวกับการพำนักอาศัยของคนต่างด้าว ใบขับขี่ บัตรประจำตัวประชาชน เป็นต้น (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2561, น. 9) ซึ่งโครงสร้างกลไกที่กล่าวถึงนี้ อาจเรียกได้ว่าเป็นโครงสร้างการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคนั่นเอง เพราะฉะนั้นในประเทศที่มีการจัดโครงสร้างของระบบราชการแบบเดียวกับประเทศฝรั่งเศส ระบบราชการจึงจะประกอบไปด้วยโครงสร้างหลัก 3 ส่วน อันได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

ในประเทศที่มีการจัดโครงสร้างระบบราชการแบบ 3 ส่วนนี้ รัฐบาลกลางย่อมสามารถอาศัยโครงสร้างของราชการส่วนภูมิภาคเป็นกลไกที่ทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนหรือผลักดันนโยบายของรัฐบาลกลางในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศได้ ทำให้ในประเทศที่มีลักษณะกลไกราชการแบบนี้ รัฐบาลกลางอาจมีความสามารถในการสร้างความเป็นเอกภาพและแบบแผนแห่งนโยบายในเรื่องต่างๆ ได้ดีกว่าประเทศที่ไม่มีโครงสร้างของราชการในส่วนภูมิภาค เพราะฉะนั้นในประเทศที่มีโครงสร้างระบบราชการแบบนี้ การจัดโครงสร้างของระบบราชการก็จะยึดหลัก

- การรวมอำนาจในการบริหารงานไว้ที่การบริหารราชการส่วนกลาง
- การแบ่งอำนาจให้แก่การบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- การกระจายอำนาจ (ที่หมายถึงการถ่ายโอนอำนาจ) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้โครงสร้างระบบราชการของประเทศไทยเราเอง ก็มีการจัดโครงสร้างออกเป็น 3 ส่วน ดังที่ได้กล่าวมานี้เช่นกัน

การอภิปรายในส่วนก่อนหน้านี้นี้ได้ช่วยให้เห็นแล้วว่าการปกครองท้องถิ่น ก็คือ การที่รัฐบาลได้กระจายหรือถ่ายโอนอำนาจมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมต้องถือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐเสมอภายใต้หลักการข้างต้น อย่างไรก็ตาม การกระจายหรือถ่ายโอนอำนาจย่อมส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะพิเศษที่สำคัญดังต่อไปนี้คือ (ชวงค์ ฉายะบุตร, 2539, น. 21-22)

“

การปกครองท้องถิ่น ก็คือ การที่รัฐบาลได้กระจาย  
หรือถ่ายโอนอำนาจมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ย่อมต้องถือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐเสมอ

”

ข้อแรก มีสถานะเป็นองค์กรที่มีความเป็นนิติบุคคลที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยมีความเป็นอิสระ แยกออกจากราชการส่วนกลาง ซึ่งราชการส่วนกลางอาจมีหน้าที่เพียงการกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น

ข้อที่สอง มีผู้บริหารรวมไปถึงสมาชิกสภาของท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ทั้งนี้เนื่องจากว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยึดหลักการของการกระจายอำนาจมาให้แก่ประชาชน เพราะฉะนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงต้องมีโอกาสมีส่วนร่วม อย่างน้อยผ่านการเลือกตั้งตัวแทนของตน ซึ่งหากปราศจากการเลือกตั้งแล้ว เราก็มีอาจถือว่าหน่วยงานนั้นๆ มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แท้จริงได้

ข้อที่สาม มีอำนาจหน้าที่ที่เป็นอิสระตามสมควร เนื่องจากการกระจายอำนาจคือการถ่ายโอนภารกิจบางประการมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นแล้ว ในการปฏิบัติงานตามภารกิจที่ได้มีการกระจายหรือถ่ายโอนมาให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงพึงต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินการตามภารกิจเหล่านั้นได้ตามสมควร โดยที่ผู้บริหารและบุคลากรของท้องถิ่นต้องสามารถคิดและตัดสินใจได้เอง

ข้อที่สี่ มีงบประมาณและรายได้ที่เป็นของท้องถิ่นเอง สืบเนื่องจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินการ ดังนั้น สิ่งที่จะต้องตามมา ก็คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีแหล่งรายได้ที่เป็นของตนเอง เช่น ภาษี ค่าธรรมเนียม ผลตอบแทนจากการพาณิชย์ ฯลฯ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำเอารายได้เหล่านั้นไปตั้งเป็นงบประมาณสำหรับการดำเนินการตามภารกิจ

ข้อที่ห้า มีเจ้าหน้าที่และบุคลากรที่ปฏิบัติงานของตนเอง ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานและจัดบริการสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังจำเป็นต้องมีบุคลากรที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง โดยไม่ต้องพึ่งพิงบุคลากรของหน่วยงานอื่น เพราะการพึ่งพิงบุคลากรของหน่วยงานอื่น เช่น ส่วนกลาง หรือภูมิภาค ย่อมทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นอิสระในการปฏิบัติงาน

สำหรับในประเด็นเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นนั้น อาจแยกพิจารณาเพื่อให้เกิดความเข้าใจได้ใน 2 ส่วนหลัก อันได้แก่ โครงสร้างภายนอก (External Structure) และโครงสร้างการบริหารงานภายใน (Internal Structure) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



### 3.1.1 โครงสร้างภายนอกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ และเป็นโครงสร้างหนึ่งของระบบราชการ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ อย่างไรก็ตาม ในการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีหลักการหรือแนวคิดที่แตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับภูมิหลัง รวมทั้งสภาพภูมิสังคม ตลอดจนความจำเป็นของแต่ละประเทศ ที่อาจส่งผลทำให้การจัดโครงสร้างภายนอกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ การจัดจำแนกลักษณะการจัดโครงสร้างภายนอกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจแบ่งออกเป็น การจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแบบชั้นเดียว (Single-tier System) กับการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แยกออกเป็นหลายชั้นซ้อนกัน (Multi-tier System)

การจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบชั้นเดียวนั้น นับได้ว่าเป็นรูปแบบการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่ง่ายและมีความซับซ้อนน้อยที่สุด ทั้งนี้เพราะภายใต้การจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้ ในแต่ละพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของท้องถิ่น ก็จะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นองค์กรใดองค์กรหนึ่งเพียงองค์กรเดียวที่รับผิดชอบในการดูแลพื้นที่นั้นๆ ตัวอย่างที่ชัดเจนและง่ายสำหรับการทำความเข้าใจ ก็คือ การจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2535 ซึ่งในช่วงเวลานั้น การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยหากไม่นับกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแล้ว ก็จะประกอบไปด้วย เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเทศบาลถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเขตเมืองที่มีความเจริญ ซึ่งในการจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลได้นั้น จะต้องพิจารณาจากทั้งหลักเกณฑ์จำนวนประชากร ความหนาแน่นของประชากร และรายได้ (ชวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, น. 125) ซึ่งในอดีตจำนวนของเทศบาลจึงมีอยู่ไม่มากนัก เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศยังไม่มีระดับของความเจริญสูงตามเกณฑ์ที่กฎหมายได้กำหนดเอาไว้ ด้วยเหตุนี้เอง จึงทำให้พื้นที่ที่มีระดับความเจริญในระดับรองๆ ลงไปได้รับการจัดตั้งเป็นสุขาภิบาล ซึ่งส่วนใหญ่ ก็คือ พื้นที่โดยรอบที่ว่าการอำเภอแต่ละอำเภอ ซึ่งโดยกฎหมายได้กำหนดเอาไว้ว่าให้มีพื้นที่ไม่เกิน 13 ตารางกิโลเมตร เว้นแต่มีความจำเป็นทางด้านผังเมืองก็อาจมีพื้นที่กว้างกว่านั้นได้ (ชวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, น. 168) ส่วนพื้นที่อื่นๆ ภายในจังหวัดที่มีเขตเทศบาล สุขาภิบาล และเมืองพัทยา ให้ถือเป็นเขตที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (ชวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, น. 102)

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของไทยในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2535 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะรับผิดชอบพื้นที่แยกออกจากกันอย่างชัดเจนไม่ซ้อนทับกัน ซึ่งลักษณะเช่นนี้ เราจะเรียกว่าเป็นระบบการปกครองท้องถิ่นแบบ “ชั้นเดียว (Single-tier)” ข้อดีของการจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบนี้ ก็คือ ความชัดเจนในแง่ขององค์กรที่รับผิดชอบการให้บริการสาธารณะในพื้นที่ ทำให้ประชาชนไม่เกิดความสับสนว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นใดที่รับผิดชอบบริการสาธารณะภายในท้องถิ่นของพวกเขา ซึ่งหากเกิดปัญหาหรือข้อจำกัดใดๆ ขึ้นก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบพื้นที่นั้นๆ ย่อมไม่สามารถที่จะปฏิเสธความรับผิดชอบในสิ่งที่เกิดขึ้นได้

สำหรับข้อจำกัดของการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียวก็มีอยู่บ้างเช่นกัน อย่างในกรณีของประเทศไทยในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2535 ซึ่งมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบที่ต่างกันรับผิดชอบแต่ละพื้นที่ต่างกันอย่างสิ้นเชิง ย่อมมีความเป็นไปได้ว่ามาตรฐานของการจัดบริการสาธารณะที่จัดโดยเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขีดความสามารถสูงสุด อาจได้คุณภาพหรือมีมาตรฐานที่ดีกว่าบริการสาธารณะที่ดำเนินการโดยสุขาภิบาลซึ่งมีศักยภาพในลำดับรองลงไป ซึ่งสภาพการณ์ดังกล่าวย่อมเท่ากับว่าประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล และสุขาภิบาล อาจไม่ได้รับบริการสาธารณะที่มีมาตรฐานเท่าเทียมกันอย่างที่ควรจะเป็น นอกจากนี้ ในประสบการณ์ของบางประเทศ อย่างเช่น สหราชอาณาจักร การปฏิรูปโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในบางช่วงเวลาได้เคยส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางพื้นที่ มีลักษณะเป็นโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียวที่มีขนาดไม่ใหญ่นัก อันส่งผลทำให้การจัดบริการสาธารณะบางประเภทขาดประสิทธิภาพและการบูรณาการ ทั้งๆ ที่บริการสาธารณะเหล่านั้นควรต้องได้รับการจัดทำบริการโดยยึดหลักความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพในการดำเนินการ เช่น ภารกิจด้านการป้องกันบรรเทาสาธารณภัย ภารกิจด้านขนส่งมวลชน เป็นต้น ทำให้ในท้ายที่สุดแล้วการจัดทำบริการสาธารณะเหล่านั้น จำเป็นต้องมีการมอบหมายหรือจัดตั้งหน่วยงานใหม่ในรูปของหน่วยงานเฉพาะกิจ (single-purpose authority) หรือคณะกรรมการร่วม (Joint Boards / Committees) ขึ้นมาเพื่อทำภารกิจทำให้บริการสาธารณะนั้นๆ ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวเคยเกิดขึ้นมาแล้วกับประเทศสหราชอาณาจักรเมื่อครั้งที่มีการยุบเลิกมหานครลอนดอน (Greater London Authority) ในช่วงทศวรรษที่ 1980 (Wilson and Game 1998, pp. 67-68) โดยสภาพข้อจำกัดดังกล่าวทำให้รัฐบาลของ สหราชอาณาจักรต้องมีการจัดตั้งมหานครลอนดอนขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่งในช่วงปี ค.ศ. 2000 เพื่อเป็นการจัดการกับข้อจำกัดข้างต้น

การจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอาจเป็นไปได้ในอีกลักษณะหนึ่ง นั่นก็คือการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบหลายชั้น (Multi-tier System) การจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบนี้ อาจเป็นการจัดโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีความซับซ้อนกว่าการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียวอยู่บ้าง โดยหลักการ การจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในระบบหลายชั้น ก็คือ การจัดโครงสร้างให้เมืองปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 องค์กรขึ้นไปร่วมกันดูแลรับผิดชอบพื้นที่ของท้องถิ่น โดยหากมีสององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดูแลรับผิดชอบพื้นที่ เราก็จะเรียกว่าเป็น “ระบบการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น (Two-tier System)” หรือหากมีสามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดูแลรับผิดชอบพื้นที่เราก็จะเรียกว่าเป็น “ระบบการปกครองท้องถิ่นแบบสามชั้น (Three-tier System)” เช่น ในกรณีของประเทศญี่ปุ่นจะมีระบบการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศสจะมีระบบการปกครองท้องถิ่นแบบสามชั้น เป็นต้น

ในการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นออกเป็นหลายชั้นนี้ มีหัวใจสำคัญอยู่ที่การจัดจำแนกภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับหรือชั้นออกจากกัน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละชั้นจะไม่ได้มีความสัมพันธ์ต่อกันในรูปแบบของสายการบังคับบัญชาแต่ประการใด แต่ทว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละชั้นจะมีภารกิจหน้าที่หรือความรับผิดชอบที่แตกต่างกันออกไป โดยที่หากว่าองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับใดได้รับผิดชอบภารกิจหน้าที่ใดไปแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอีกระดับหนึ่ง ก็จะไม่ไปรับผิดชอบภารกิจแบบเดียวกันนั้นซ้ำอีก ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละองค์กร มีภารกิจหน้าที่ที่ไม่ซ้ำซ้อนกัน แม้ว่าจะดูแลรับผิดชอบพื้นที่เดียวกันก็ตาม

ทั้งนี้โดยปกติแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในระดับที่สูงกว่า ก็ย่อมมีแนวโน้มที่จะมีขนาด และศักยภาพขององค์กรที่สูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในระดับล่าง เพราะฉะนั้น องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในระดับบน ก็มักจะได้รับการกระจายหรือถ่ายโอนให้ดูแลรับผิดชอบภารกิจที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งต้องอาศัยองค์ความรู้หรือทรัพยากรในด้านต่างๆ ที่มากกว่าเพื่อการจัดทำบริการเหล่านั้น หรือมีเช่นนั้น ก็อาจเป็นภารกิจบริการสาธารณะที่มีขอบเขตการให้บริการที่ครอบคลุมพื้นที่กว้างขวาง คาบเกี่ยวพื้นที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างหลายแห่ง เช่น ภารกิจในการจัดระบบขนส่งมวลชน การก่อสร้าง และบำรุงทางหลวง โรงพยาบาลที่มีขนาดใหญ่ สถาบันการศึกษาชั้นสูง เป็นต้น ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่อยู่ในระดับต่ำลงมา ซึ่งมีแนวโน้มจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก และอาจมีขีดความสามารถ ที่จำกัดกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในระดับบน ก็จะได้รับผิดชอบในการจัดทำภารกิจการให้บริการสาธารณะ ที่มีขนาดเล็ก และไม่จำเป็นต้องอาศัยองค์ความรู้หรือทรัพยากรในด้านต่างๆ เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ มากเท่ากับที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบนรับผิดชอบ เช่น การดูแลรักษาความสะอาดภายในเขต พื้นที่ของท้องถิ่น การดูแลระบบสาธารณสุขขั้นมูลฐานของประชาชน การจัดการศึกษาในโรงเรียนระดับอนุบาล ศูนย์ดูแลเด็กเล็ก เป็นต้น (ศุภสวัสดิ์ ชีวาลัย, 2544, น. 110) ซึ่งเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับ มีการจัดจำแนกภารกิจแยกออกจากกันอย่างชัดเจนดังที่กล่าวมาแล้ว สภาพการณ์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละระดับจะจัดทำบริการสาธารณะแบบเดียวกันให้เกิดความซ้ำซ้อนก็จะไม่เกิดขึ้น



หากว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับใด  
ได้รับผิดชอบภารกิจหน้าที่ใดไปแล้ว  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอีกระดับหนึ่ง  
ก็จะไม่ไปรับผิดชอบภารกิจแบบเดียวกันนั้นซ้ำอีก  
ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละองค์กร  
มีภารกิจหน้าที่ที่ไม่ซ้ำซ้อนกัน  
แม้ว่าจะดูแลรับผิดชอบพื้นที่เดียวกันก็ตาม



ในการถ่ายโอนและกระจายภารกิจของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการนั้น เนื่องจากหลักการความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) นับได้ว่าเป็นหลักการที่สำคัญ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละองค์กรย่อมจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระของตนเอง โดยที่รัฐบาลหรือองค์กรอื่นไม่ควรต้องเข้าไปแทรกแซง เพราะฉะนั้น แนวคิดอีกข้อหนึ่งที่มีความสำคัญมาก ก็คือ “แนวคิดที่ว่าด้วยการเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Principle of Subsidiarity)” ภายใต้แนวคิดในข้อนี้ยึดหลักที่ว่าภารกิจต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในรัฐ ควรปล่อยให้องค์กรที่เล็กที่สุดหรืออยู่ในระดับที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดที่มีขีดความสามารถเป็นผู้ดำเนินการให้เต็มที่เสียก่อน จนหากว่าภารกิจใดเป็นภารกิจที่เกินกำลังหรือขีดความสามารถขององค์กรขนาดเล็กที่อยู่ในระดับที่ต่ำที่สุดนั้นแล้ว ภารกิจนั้นจึงควรตกเป็นขององค์กรที่อยู่ในระดับสูงขึ้นและมีขีดความสามารถที่เพิ่มขึ้นให้เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการในภารกิจนั้นๆ (ธนสวรรค์ เจริญเมือง, 2551, น. 240) ซึ่งหากว่าแนวคิดที่ว่าด้วยการเริ่มต้นที่ท้องถิ่นเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับและยึดถือเป็นหลักการสำคัญของการจัดจำแนกภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ไม่ว่าจะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีกี่ระดับซ้อนกันก็ตาม ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับก็จะต้องยังคงมีความเป็นระบบไม่มีความซ้ำซ้อน รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ยังสามารถคงไว้ซึ่งความเป็นอิสระอีกด้วย เพราะฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า สำหรับการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นโครงสร้างแบบหลายชั้นนั้น ก็ควรที่จะยึดหลักการเริ่มต้นที่ท้องถิ่น (Subsidiarity Principle) ไว้ให้เป็นหลักการสำคัญของการจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละองค์กรในแต่ละระดับด้วย

การจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในลักษณะหลายชั้นซ้อนกัน (Multi-tier System) มีข้อดีที่ชัดเจนอยู่ที่การจัดโครงสร้างแบบนี้ จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างกว้างขวางและหลากหลาย หากภารกิจใดเป็นภารกิจขนาดใหญ่ที่มีความยากในการจัดทำภารกิจ ภารกิจนั้นก็จะตกเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในระดับบนและมีขนาดใหญ่กว่าเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบภารกิจนั้นๆ ในขณะที่ภารกิจที่มีขนาดเล็กและไม่ได้มีความยุ่งยากซับซ้อนมากนักก็จะตกอยู่ในความรับผิดชอบดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างเป็นท้องถิ่นขนาดเล็กและอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนนั้น ก็ย่อมมีส่วนช่วยสร้างบรรยากาศของความเป็นประชาธิปไตยภายในท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้นตามไปด้วย

สำหรับข้อจำกัดของการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบหลายชั้นซ้อนกันนั้นอาจอยู่ที่การมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลากหลายระดับและรูปแบบดูแลภารกิจการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนภายในท้องถิ่น ดังนั้น ประชาชนอาจเกิดความสับสนและไม่แน่ใจในประเด็นที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดรับผิดชอบในการจัดทำภารกิจบริการสาธารณะประเภทใดอยู่บ้าง นอกจากนี้ หากภายใต้ระบบการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบหลายชั้นขาดการจัดจำแนกภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับออกจากกันให้ชัดเจนและมีความเป็นระบบแล้ว ปัญหาที่ย่อมจะเกิดขึ้นตามมาอย่างแน่นอนก็คือ สภาพปัญหาความซ้ำซ้อนของการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับ อันนำมาซึ่งความไร้ประสิทธิภาพและความสิ้นเปลืองในการดำเนินการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ

### 3.1.2 โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจและการจัดการปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นสิ่งที่ให้น้ำหนักหรือความสำคัญกับสภาพทางภูมิสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความแตกต่างและหลากหลาย การกระจายอำนาจมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนนั้น ก็เพื่อช่วยให้การตัดสินใจในการดำเนินภารกิจต่างๆ มีแนวทางหรือการดำเนินการที่สอดคล้องกับสภาพปัญหาหรือความต้องการของประชาชนภายในท้องถิ่นให้มากที่สุด เพราะฉะนั้น เมื่อสภาพภูมิสังคม ปัญหา ตลอดจนความต้องการของแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกันออกไปแล้ว การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ย่อมมีลักษณะหรือรูปแบบที่แตกต่างกันออกไปด้วย ซึ่งเมื่อเราได้พิจารณาถึงรูปแบบของการจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว เราก็จะพบว่าโครงสร้างการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีอยู่หลายตัวแบบ ซึ่งแต่ละตัวแบบมีข้อดี และข้อจำกัดที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งตัวแบบในการจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดจำแนกได้ดังนี้คือ

**รูปแบบนายกและสภาท้องถิ่น (Mayor - Council Form)** การบริหารงานของท้องถิ่นในรูปแบบแรกนี้นับได้ว่าเป็นรูปแบบที่มีความแพร่หลายค่อนข้างมากในปัจจุบัน มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายประเทศใช้รูปแบบการบริหารงานแบบนี้ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น ฝรั่งเศส ไทย สหรัฐอเมริกา แต่ทั้งนี้ในแต่ละประเทศอาจมีลักษณะปลีกย่อยที่แตกต่างกันออกไปบ้าง อย่างไรก็ตาม โดยหลักการพื้นฐานแล้ว การจัดโครงสร้างการบริหารท้องถิ่นในลักษณะนี้ เป็นความพยายามในการแยกโครงสร้างและบทบาทของสภาท้องถิ่น ออกจากโครงสร้างและบทบาทของผู้บริหารท้องถิ่น โดยสภาท้องถิ่นจะมีบทบาทที่สำคัญในการพิจารณาข้อบัญญัติต่างๆ ของท้องถิ่นที่จะประกาศใช้ พิจารณาแนวนโยบายและกำกับการทำงานของผู้บริหาร ในขณะที่ผู้บริหารของท้องถิ่นย่อมจะมีบทบาทที่สำคัญในการบริหารกิจการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามนโยบายของตน (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2540, น. 54-55)

ในประเด็นเกี่ยวกับที่มาของสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นนั้น โดยปกติแล้วสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ในขณะที่ตัวผู้บริหารของท้องถิ่น (ซึ่งอาจเรียกว่านายก) อาจมีที่มาได้จากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนภายในท้องถิ่น และการที่สภาท้องถิ่นเป็นผู้เลือกนายก ในอดีต การได้มาซึ่งนายกเทศมนตรีในเทศบาลหลายแห่งของสหรัฐอเมริกามักมาจากการคัดเลือกโดยสมาชิกสภาท้องถิ่น ในขณะที่สภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ทำให้สภาท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่ที่กว้างขวาง และเป็นบทบาทที่สำคัญหลายประการ เช่น การพิจารณางบประมาณของท้องถิ่น การพิจารณาว่าจ้างหรือการปลดพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง ส่วนนายกเทศมนตรีเองนั้น เนื่องจากมีที่มาจาก การคัดเลือกของสมาชิกสภาท้องถิ่น จึงส่งผลทำให้บทบาทหน้าที่ของนายกเทศมนตรีเองนั้นถูกจำกัด และตกอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมของสภาท้องถิ่น ลักษณะที่มาของนายกเทศมนตรี และความสัมพันธ์ระหว่างนายกเทศมนตรีกับสภาท้องถิ่นแบบนี้เองที่เราอาจเรียกได้ว่ามีลักษณะเป็น “นายกเทศมนตรีที่อ่อนแอ (Weak Mayor)” อย่างไรก็ตาม รูปแบบการบริหารงานที่สภาท้องถิ่นมีบทบาทมากในขณะที่นายกเทศมนตรี

มีบทบาทอ่อนแอเช่นนี้ นับได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาท้องถิ่นที่เป็นตัวแทนของประชาชนในแต่ละเขตเลือกตั้งภายในท้องถิ่นได้แสดงบทบาทในการเป็นตัวแทนของประชาชน และทำงานให้กับประชาชนอย่างเต็มที่ แต่การที่นายกเทศมนตรีมีบทบาทที่จำกัดเช่นนี้ อาจนำไปสู่การขาดภาวะผู้นำที่มีบทบาทเข้มแข็งที่จะสามารถตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Duvall, 2007, pp.63-64)

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่บัดนี้ตั้งแต่ครั้งหลังของศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา เทศบาลขนาดใหญ่หลายแห่งในสหรัฐอเมริกา เริ่มที่จะให้ความสำคัญกับตัวนายกเทศมนตรีมากขึ้น ทั้งนี้ประชาชนในเขตเทศบาลขนาดใหญ่เหล่านั้น มีความคาดหวังที่จะเห็นนายกเทศมนตรีที่มีภาวะผู้นำ และมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชนภายในเขตเทศบาล ดังนั้น เราจึงเริ่มสังเกตเห็นการจำกัดบทบาทของสภาท้องถิ่นให้ทำหน้าที่แต่เพียงการพิจารณาถึงข้อบัญญัติต่างๆ ของเทศบาลเท่านั้น ในขณะที่ตัวนายกเทศมนตรีซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนจะเริ่มถูกคาดหวังจากประชาชนให้ทำหน้าที่ในการบริหารท้องถิ่นอย่างจริงจัง โดยต้องแสดงออกให้ประชาชนเห็นถึงวิสัยทัศน์ ภาวะผู้นำที่กล้าตัดสินใจ ลักษณะของตัวแบบที่เปลี่ยนแปลงไปเช่นนี้เอง ทำให้เกิดลักษณะการบริหารงานของท้องถิ่นที่มี “นายกเทศมนตรีที่มีความเข้มแข็ง (Strong Mayor)” โดยรวมแล้ว การบริหารงานของท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นผู้นำเข้มแข็งเช่นนี้ ย่อมมีความได้เปรียบในแง่ของการมีภาวะผู้นำของนายกเทศมนตรี ทำให้สามารถตัดสินใจในการดำเนินการและแก้ไขปัญหาต่างๆ ของท้องถิ่นได้รวดเร็ว แต่อย่างไรก็ดี การมีนายกเทศมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งเช่นนี้ ก็อาจไม่ได้มีหลักประกันใดๆ ว่าเราจะได้นายกเทศมนตรีที่มีความเป็นเลิศในการบริหารมาเป็นผู้นำของท้องถิ่นของเราเสมอไป (Duvall, 2007, pp.65-66)

โดยภาพรวมการบริหารงานของท้องถิ่นภายใต้ตัวแบบนายกและสภาท้องถิ่นจะมีจุดแข็งอยู่ที่โครงสร้างในการบริหารที่มีการแบ่งแยกโครงสร้างและบทบาทที่ชัดเจนระหว่างฝ่ายของสภาและฝ่ายบริหาร รวมทั้งการมีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลที่ชัดเจนระหว่างโครงสร้างทั้งสองฝ่าย แต่อย่างไรก็ตาม ก็พึงต้องตระหนักด้วยว่าการแบ่งแยกโครงสร้างเป็นฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารเช่นนี้ อาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างกันก็เป็นได้ (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2544, น. 119)

**รูปแบบคณะกรรมการ (Committee System)** สำหรับการบริหารงานท้องถิ่นในอีกตัวแบบหนึ่งที่มีความแตกต่างไปจากการบริหารงานท้องถิ่นในรูปแบบที่กล่าวมาแล้ว ก็คือ การบริหารงานของท้องถิ่นในรูปแบบของคณะกรรมการ การบริหารงานท้องถิ่นในลักษณะนี้จะมีลักษณะเด่นอยู่ที่ไม่มีการแบ่งแยกโครงสร้างของการบริหารออกเป็นฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายสภา แต่ภายใต้ระบบคณะกรรมการจะถือว่าอำนาจหรือองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ที่สภาท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2540, น. 58) หากเปรียบเทียบกับตัวแบบที่แล้ว สภาท้องถิ่นในระบบคณะกรรมการ จะทำหน้าที่เป็นทั้งสภาและฝ่ายบริหารไปพร้อมกัน

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีเมื่อสภาท้องถิ่นประกอบไปด้วยสมาชิกสภาเป็นจำนวนมาก เช่น มีจำนวนสมาชิกมากกว่า 100 คน อาจทำให้การบริหารงานของสภาท้องถิ่นเริ่มเกิดปัญหา เพราะการที่สภาท้องถิ่นเป็นองค์กรขนาดใหญ่อาจส่งผลทำให้การพิจารณาประเด็นปัญหาต่างๆ ทำได้ยากลำบาก การพิจารณาตัดสินใจ

ไม่สามารถทำได้อย่างครบถ้วนรอบด้าน เพราะสมาชิกสภาที่มีอยู่เป็นจำนวนมากอาจมีความรู้ความเข้าใจในแต่ละเรื่องไม่เท่ากัน เนื่องจากมีภูมิหลังและความสนใจที่ต่างกัน ในกรณีเช่นนี้ อาจทำให้สภาท้องถิ่นนั้นๆ มีการจัดโครงสร้างของสภาท้องถิ่นออกเป็นคณะกรรมการชด้อย่อยๆ ตามภารกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นรับผิดชอบ โดยที่สมาชิกสภาท้องถิ่นแต่ละคนก็จะสามารถเลือกที่จะไปทำหน้าที่เป็นกรรมการในแต่ละด้านตามความสนใจและความถนัดของตน ซึ่งลักษณะการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบนี้เคยเป็นรูปแบบหลักของการจัดการปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษในช่วงก่อนการปฏิรูปครั้งใหญ่ในช่วงปี ค.ศ. 2000 (Byrne, 1994, p. 217) หรือในกรณีของสภาภิบาลของไทยในอดีต ภายใต้พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2495 ก็มีรูปแบบการบริหารงานในรูปของคณะกรรมการนี้เช่นกัน (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, น. 171-173)

โครงสร้างการบริหารงานของท้องถิ่นในรูปของคณะกรรมการ มีข้อดีอยู่ตรงที่ไม่มีการแบ่งแยกโครงสร้างออกเป็นฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร ซึ่งในกรณีที่โครงสร้างของสภามีขนาดไม่ใหญ่และไม่มีการจัดแบ่งโครงสร้างออกเป็นคณะกรรมการชด้อย่อยๆ นี้ ก็จะทำให้ไม่เกิดปัญหาความไม่ลงรอยหรือความขัดแย้งในการบริหารงานท้องถิ่นโดยไม่จำเป็น หากสภาท้องถิ่นมีขนาดเล็ก การจัดโครงสร้างให้มีแต่สภาท้องถิ่นยังช่วยให้ในทางการบริหารอาจมีความประหยัด เพราะไม่ต้องมีการจ้างพนักงานประจำมากนักมาทำงานสนับสนุนสภาท้องถิ่น การบริหารงานในลักษณะตัวแบบนี้ จึงดูเหมือนจะมีความเหมาะสมกับท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นชุมชนท้องถิ่นที่มีขนาดไม่ใหญ่โตนักเสียมากกว่า อย่างไรก็ตาม การบริหารงานภายใต้ตัวแบบนี้ อาจมีข้อจำกัดในแง่ที่ไม่มีการแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ให้ชัดเจนว่าใครทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารงานของท้องถิ่น ทำให้ไม่มีความชัดเจนในประเด็นเกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อประชาชน และหากว่าสภาท้องถิ่นมีขนาดใหญ่จำเป็นต้องแบ่งการทำหน้าที่ออกเป็นกรรมการแต่ละด้านแล้ว ความขัดแย้งไม่ลงรอยระหว่างกรรมการแต่ละคณะก็อาจมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นได้ด้วยเช่นกัน (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2544, น. 120-121)

**รูปแบบสภาและผู้จัดการ (Council – Manager Form)** เป็นรูปแบบในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งที่มีความแพร่หลายอย่างมากในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการประมาณการว่ามีเมือง (Cities) ในสหรัฐอเมริกาเกือบ 2,500 แห่ง ที่ใช้รูปแบบการบริหารงานแบบสภาและผู้จัดการนี้ (Kemp, 2007, p. 70) หลักการสำคัญของการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของสภาและผู้จัดการ ก็คือ การใช้นักบริหารงานที่มี “ความเป็นมืออาชีพ (Professional)” มาทำหน้าที่ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะหากเปรียบเทียบภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลรับผิดชอบ ตลอดจนงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว สิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดูแลรับผิดชอบนั้นมีมากไม่แพ้บริษัทหรือองค์กรเอกชนขนาดใหญ่เลยทีเดียว

ภายใต้รูปแบบการบริหารงานนี้ สภาท้องถิ่นจะเป็นโครงสร้างที่ได้รับการเลือกตั้งมาโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่น โดยสภาท้องถิ่นจะมีบทบาทหน้าที่ในการกำหนดทิศทางนโยบายสำหรับการบริหารงานของท้องถิ่นกับการทำหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติต่างๆ ที่จะประกาศใช้ในเขตท้องถิ่น นอกจากนี้ สภาท้องถิ่นยังมีบทบาทในการสรรหานักบริหารที่มีความเป็นมืออาชีพ เข้ามาทำหน้าที่เป็น “ผู้จัดการ (Manager)”

ของเมือง ซึ่งบุคคลผู้นี้เองที่จะเข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญในการบริหารกิจการทั้งปวงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะต้องรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่นในการขับเคลื่อนนโยบายที่สภาท้องถิ่นกำหนดให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ในอีกนัยหนึ่ง อาจกล่าวได้ว่าผู้จัดการคือผู้บริหารตัวจริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเมืองนั้นๆ นั่นเอง อย่างไรก็ตาม ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารงานแบบสภาและผู้จัดการนี้อาจมีนายกเทศมนตรี (Mayor) ได้ด้วย โดยสภาท้องถิ่นอาจเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นคนใดคนหนึ่งที่มีความอาวุโสทางการเมือง และเป็นที่ยอมรับให้ดำรงตำแหน่งเป็นนายกเทศมนตรี แต่ทว่าบทบาทของนายกเทศมนตรีจะมีลักษณะเป็นเพียงบทบาทในเชิงสัญลักษณ์เท่านั้น (Kemp, 2007, p. 70) ภายใต้ระบบสภาและผู้จัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา นั้น ผู้จัดการจะมีบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง อาทิเช่น (Kemp, 2007, pp. 72-73)

- การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การควบคุมการบริหารงบประมาณ
- จัดทำข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณา
- เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมต่อสภาท้องถิ่น
- ฯลฯ

สำหรับจุดแข็งของการบริหารงานท้องถิ่นในรูปแบบนี้ แน่แน่นอนว่าต้องอยู่ที่ทำให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการบริหารงานโดยบุคคล ซึ่งเป็นนักบริหารมืออาชีพที่มีความรู้และประสบการณ์ทางด้านบริหาร ซึ่งอาจช่วยให้การขับเคลื่อนภารกิจต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการไปได้อย่างรวดเร็วเหมือนกับองค์กรธุรกิจเอกชน แต่อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของการบริหารงานท้องถิ่นในรูปแบบนี้ ก็คือการที่บุคคลที่มาบริหารงานหรือตัวผู้จัดการมีที่มาจากการสรรหาของสภาท้องถิ่น โดยที่เขาไม่ใช่ข้าราชการเมืองที่ผ่านการเลือกตั้งมาจากประชาชน เพราะฉะนั้น ในแง่ของความรับผิดชอบทางการเมืองของผู้จัดการ อาจเป็นความรับผิดชอบที่มีต่อสภาท้องถิ่น ไม่ใช่ประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นนั้นๆ โดยตรง และการที่เขาไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของคนในท้องถิ่นเช่นนี้ คนที่มาทำหน้าที่เป็นผู้จัดการของเมืองอาจเป็นคนต่างถิ่น ที่ไม่ได้มีความเข้าใจในสภาพปัญหาต่างๆ ของเมืองดีพอ เขาอาจเป็นเพียงนักบริหารคนหนึ่งที่มาทำงานบริหารเมืองเพื่อหวังเพียงความก้าวหน้าในสายอาชีพนักบริหารของเขาเท่านั้น (Duvall, 2007, p. 66)



**รูปแบบที่ประชุมเมือง (Town – Meeting Form)** การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของที่ประชุมเมืองนี้ นับได้ว่าเป็นรูปแบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด เพราะคือการนำเอาหลักการ “ประชาธิปไตยแบบทางตรง (Direct Democracy)” มาใช้ในการบริหารงาน ดังนั้น การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของที่ประชุมเมืองนี้ จึงมักจะเป็นรูปแบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก บ่อยครั้งเป็นพื้นที่ในเขตชนบทมากกว่าชุมชนที่มีความเป็นเมือง เช่น บางชุมชนในมลรัฐแถบนิวอิงแลนด์ (New England) ของสหรัฐอเมริกา หรือบางชุมชนในบางประเทศแถบยุโรปพื้นทวีป เป็นต้น (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2540, น. 53)

ในการบริหารงานรูปแบบที่ประชุมเมืองนี้ ประชาชนทุกคนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จะสามารถเข้าร่วมประชุมเมืองได้ ซึ่งในที่ประชุมนี้เรื่องทุกอย่างที่ต้องการพิจารณาตัดสินใจจะได้รับการนำเข้ามาหารือกันในที่ประชุม โดยจะมีการพิจารณาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น จนกระทั่งนำไปสู่การลงมติเพื่อตัดสินใจร่วมกัน ในการประชุมหากจำเป็นต้องมีการออกข้อบัญญัติเพื่อใช้เป็นกฎเกณฑ์กติกาบังคับภายในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ประชุมเมืองก็จะทำหน้าที่ในการพิจารณาข้อบัญญัติต่างๆ เหล่านี้ด้วย ในการบริหารงานที่ประชุมเมืองยังทำหน้าที่ในการพิจารณาเลือกคณะบุคคลเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารกิจการต่างๆ ที่มีลักษณะเป็นภารกิจประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีผู้รับผิดชอบในภารกิจเหล่านั้น (Duvall, 2007, pp. 67-68) อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลังมานี้ในบางชุมชนที่บริหารงานในรูปแบบของที่ประชุมเมือง แต่เนื่องจากเกิดมีประชากรในชุมชนเพิ่มจำนวนมากขึ้น จนกระทั่งส่งผลกระทบต่อการบริหารงานในรูปแบบของที่ประชุมเมือง จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงรูปแบบของการบริหารงานเสียใหม่ โดยเรียกระบบการประชุมเมืองแบบใหม่นี้ว่า “การประชุมเมืองผ่านตัวแทน (Representative Town – Meeting)” ภายใต้ตัวแบบที่ปรับปรุงใหม่นี้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำการเลือกคณะผู้แทนจำนวนประมาณ 100 คน เพื่อให้คณะผู้แทนนี้ทำหน้าที่ประชุมเมืองและตัดสินใจในเรื่องต่างๆ แทนตน แต่ในการประชุมเมืองแต่ละครั้ง ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะยังคงสามารถเข้าร่วมประชุมและอภิปรายประเด็นปัญหาต่างๆ ได้ แต่ในการลงมติจะอนุญาตให้แต่เพียงกลุ่มคณะผู้แทนเท่านั้นที่จะลงมติได้ (Duvall, 2007, p. 67)

การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบนี้ ย่อมมีข้อดีอยู่ที่ความเป็นประชาธิปไตยที่ต้องถือว่าเป็นรูปแบบทางการบริหารของท้องถิ่นที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดในบรรดารูปแบบการบริหารงานท้องถิ่นทุกรูปแบบที่กล่าวมาข้างต้น อย่างไรก็ตาม การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของที่ประชุมเมืองนี้ ย่อมมีข้อจำกัดอยู่ที่ไม่สามารถปรับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ และมีประชากรมากได้ นอกจากนั้นแล้ว การเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการคิดและตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ได้อย่างเต็มที่นั้น อาจนำมาซึ่งการตัดสินใจที่ไม่ถูกต้องได้ เพราะประชาชนทุกคนอาจไม่ได้มีความรู้ และมีข้อมูลที่ดีพอที่จะประกอบการตัดสินใจ นอกจากนั้นแล้ว ยังพบอีกด้วยว่าในท้องถิ่นที่บริหารงานในรูปแบบของที่ประชุมเมืองนี้ เริ่มมีประชาชนที่สนใจและเอาใจใส่ที่จะร่วมประชุมเมืองลดลงเรื่อยๆ (Duvall, 2007, p. 68)

## 3.2 การปกครองท้องถิ่นไทย

### 3.2.1 พลวัตของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น แม้จะเป็นที่ยอมรับอยู่ว่าจุดเริ่มต้นของการจัดการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยอาจนับเนื่องได้ตั้งแต่เมื่อครั้งที่มีการสถาปนา “สุขาภิบาลกรุงเทพฯ” ขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2440 ก็ตาม (ชวงค์ ฉายะบุตร, 2539, น. 164 ; ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2540, น. 137) แต่หากได้พิจารณาถึงจุดมุ่งหมายสำคัญของการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในครั้งนั้น อาจเห็นได้ว่ามิได้มีลักษณะเพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้ปกครองตนเองตามหลักการของการกระจายอำนาจและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยดังในยุคสมัยปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากการที่สุขาภิบาลในยุคเมื่อแรกตั้งเน้นบทบาทและหน้าที่ในการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของพื้นที่ที่สุขาภิบาลดูแลรับผิดชอบเป็นสำคัญ กับทั้งผู้ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารของสุขาภิบาลก็ประกอบไปด้วยข้าราชการเสียทั้งหมด (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2540, น. 137)

ความคิดในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนจริงๆ นั้น จะปรากฏชัดเจนก็เมื่อหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อรัฐบาลที่มีคณะราษฎรเป็นแกนนำได้ผลักดันให้มีการตรา “พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476” ขึ้น เสียมากกว่า เนื่องด้วยการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการส่งเสริมและมอบสิทธิทางการเมืองให้แก่ประชาชน เพื่อให้มีส่วนร่วมในการปกครองมากยิ่งขึ้น (ม.จ. สกสรรธรรมกร วรวรรณ และ พระยาสุนทรพิพิธ, 2478, น. 208-209) และด้วยเป้าหมายเช่นนี้เอง บทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 จึงได้นำไปสู่การจัดตั้งเทศบาลขึ้นโดยเริ่มต้นจากการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีมาแต่เดิมขึ้นเป็นเทศบาล และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสเลือกสมาชิกสภาเทศบาลด้วย

แม้จะมีแนวคิดและความพยายามในการส่งเสริมการกระจายอำนาจและบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองมาตั้งแต่ครั้งที่เกิดการเปลี่ยนระบอบการปกครองก็ตาม แต่ทว่าในปรากฏการณ์ที่เป็นจริงแล้วนั้น การปกครองท้องถิ่นของไทยกลับมิได้มีความเข้มแข็งและบทบาทหน้าที่ที่สำคัญอย่างที่ควร ที่สำคัญอาจเป็นเพราะการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทยในช่วงนับตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2535 ยังคงขาดเสถียรภาพ โดยมีรัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองสลับกับรัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองอื่น รัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าวก็อาจมิได้ให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่นมากนัก และอาจมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเสมือนกลไกหรือโครงสร้างที่สนับสนุนการทำงานของราชการส่วนกลางและภูมิภาค การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถูกครอบงำโดยข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกระทรวงมหาดไทย ดังจะเห็นจากการที่กฎหมายจัดตั้งขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาล กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายอำเภอ

เป็นผู้บริหารของสุขาภิบาลตามลำดับ นอกจากนั้นแล้วในมติอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรายังจะเห็นอีกด้วยว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะอยู่อย่างจำกัดมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับภารกิจของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในขณะนั้น (วุฒิสาร ตันไชย, 2557, น. 32)

กระแสของความตื่นตัวเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยที่เกิดขึ้นอย่างจริงจังและต่อเนื่องได้เริ่มปรากฏให้เห็นชัดเจนขึ้นในช่วงหลังเหตุการณ์การชุมนุมทางการเมืองเพื่อเรียกร้องให้มีการสืบทอดอำนาจทางการเมืองของกองทัพในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 โดยภายหลังการชุมนุมสิ้นสุดลงได้เกิดกระแสให้มีการปฏิรูปการเมืองเพื่อให้การเมืองไทยมีความเป็นประชาธิปไตยที่มั่นคงยั่งยืน โดยในการเรียกร้องเพื่อการปฏิรูปการเมืองนั้น ได้มีข้อเสนอจากปากฝั่งของพรรคการเมืองให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น รวมทั้งพรรคการเมืองจำนวนหนึ่งยังเสนอให้มีการกระจายอำนาจด้วยการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดอีกด้วย (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2540, น. 96-97)

อย่างไรก็ตาม แม้กระแสของการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจะไม่ได้รับการผลักดันให้เกิดขึ้นจริง แต่ผลของการเรียกร้องในครั้งนั้นก็นับได้ว่าทำให้เกิดความตื่นตัวในเรื่องการกระจายอำนาจอย่างมาก กระทรวงมหาดไทยเองได้ตัดสินใจในการตอบสนองต่อการเรียกร้องเรื่องการกระจายอำนาจโดยการผลักดันให้มี “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537” ขึ้น ซึ่งผลของกฎหมายฉบับนี้ ทำให้ต้องมีการยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ถึงเกณฑ์ที่กำหนดให้เป็นสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นนิติบุคคล และมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ในเวลาต่อมาองค์การบริหารส่วนตำบลจึงได้กลายเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขั้นพื้นฐานของประเทศไทย (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2555, น. 40)

### **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น**

การเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองได้นำไปสู่การผลักดันให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ นั่นก็คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นอกจากจะเป็นกลไกสำคัญที่นำไปสู่การปฏิรูปทางการเมืองแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังมีบทบาทอย่างสำคัญต่อการกระจายอำนาจและการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นของไทยอีกด้วย โดยในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติอย่างน้อย 10 มาตรา ที่บัญญัติถึงการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจเอาไว้เป็นการเฉพาะ โดยหลักการและสาระสำคัญ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกำกับดูแลต้องทำเท่าที่จำเป็น และในมิติเชิงโครงสร้าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีโครงสร้างของสภาและฝ่ายบริหารที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนมิใช่ข้าราชการประจำดังในอดีต นอกจากนั้น ประชาชนในท้องถิ่นยังสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองออกไปจากการเลือกตั้งโดยการริเริ่มเสนอข้อบัญญัติของท้องถิ่น และการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารของท้องถิ่นได้อีกด้วย (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2555, น. 40-41)

บทบัญญัติที่สำคัญมาตราหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ก็คือ มาตรา 284 โดยในมาตราดังกล่าวได้มีการบัญญัติให้ต้องมีการตรากฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นการบังคับให้เกิดกระบวนการในการถ่ายโอนภารกิจของรัฐในการจัดบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการวางหลักการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ที่เหมาะสมกับการจัดทำบริการสาธารณะ และให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อรับผิดชอบในการกำหนดทิศทางการกระจายอำนาจและการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรดังกล่าว บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในมาตรานี้จึงนับได้ว่ามีส่วนอย่างมากต่อการขับเคลื่อนให้เกิดการกระจายอำนาจที่เป็นรูปธรรม

นอกจากบทบัญญัติในมาตรา 284 แล้ว บทบัญญัติในมาตรา 285 นับได้ว่าเป็นมีความสำคัญเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ในมาตรา 285 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบไปด้วยสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ในขณะที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น บทบัญญัติในมาตรานี้ได้ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ที่ได้มีผลบังคับใช้ในช่วงเวลาใกล้เคียงกับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้บัญญัติให้ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องมาจากการเลือกตั้ง ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพ้นจากตำแหน่งไปโดยปริยาย เช่นเดียวกับกับโครงสร้างของสุขาภิบาล ซึ่งแต่เดิมมีนายอำเภอทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการสุขาภิบาล ต้องมีโครงสร้างไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ผลักดันให้มีการยกฐานะของสุขาภิบาลที่มีอยู่ในขณะนั้น ให้มีฐานะเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งมีสมาชิกสภา และฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยังได้มีการบัญญัติถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่นอีกด้วย โดยในมาตรา 286 และมาตรา 287 ได้บัญญัติถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้ และประชาชนยังสามารถที่จะเข้าชื่อร่วมกันเพื่อเสนอให้สภาท้องถิ่นได้ออกข้อบัญญัติเพื่อบังคับใช้ภายในเขตท้องถิ่นได้ ซึ่งการมีส่วนร่วมนี้ต้องถือว่าเป็นมิติใหม่ของการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่นที่ไม่เคยมีมาก่อนหน้านั้น

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้นำไปสู่การตรากฎหมายที่สำคัญบางฉบับ ที่สำคัญมากฉบับหนึ่ง ก็คือ “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” ซึ่งในพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีสาระที่สำคัญอยู่หลายประการ กล่าวคือ

ในประการแรก พระราชบัญญัติฉบับนี้มีการบัญญัติให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีหน้าที่สำคัญในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและเงินได้ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น โดยคณะกรรมการชุดนี้จะมีองค์ประกอบแบบไตรภาคี โดยมีตัวแทนจากส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนเท่าๆ กัน

ประการที่สอง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังได้กำหนดถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะว่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีภารกิจหน้าที่อะไรบ้างอย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งยังได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นแผนและแนวทางสำคัญในการกำหนดขั้นตอนในการถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการที่สาม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังได้บัญญัติถึงการกำหนดสัดส่วนรายได้ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ โดยในเบื้องต้นกฎหมายฉบับนี้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสัดส่วนรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้รัฐภายในปี พ.ศ. 2544 และสัดส่วนนี้จะต้องเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 35 ภายในปี พ.ศ. 2549 ซึ่งเมื่อถึงเวลาที่กฎหมายได้กำหนดแล้วรัฐบาลยังไม่สามารถกำหนดสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 เมื่อปี พ.ศ. 2549 จึงได้มีการแก้ไขใหม่โดยบัญญัติให้นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสัดส่วนรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของรายได้รัฐ และต้องมีจุดมุ่งหมายในการเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ถึงร้อยละ 35 ต่อรายได้รัฐ

ดังนั้นแล้ว จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่สำคัญที่ทำหน้าที่ในการกำหนดแนวทางและจังหวะก้าวของการกระจายอำนาจในประเทศไทยกฎหมายนี้เป็นกฎหมายที่มีส่วนอย่างสำคัญในการทำให้กระบวนการกระจายอำนาจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเดินหน้าไปได้อย่างเป็นรูปธรรม

จากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้นำไปสู่การจัดทำแผนและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจนกระทั่งถึงปัจจุบันได้มีการประกาศใช้มาแล้ว 2 ฉบับ ซึ่งจากข้อมูลเมื่อปี พ.ศ. 2557 ระบุว่าตามแผนทั้ง 2 ฉบับ มีภารกิจที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 359 เรื่อง โดยเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่างๆ 60 แห่ง ซึ่งการถ่ายโอนสามารถทำได้แล้วเสร็จจำนวน 220 เรื่อง (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2557, น. 18) ทั้งนี้ เงื่อนไขที่สำคัญที่ทำให้การถ่ายโอนภารกิจไม่เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจากการที่ส่วนราชการที่เป็นผู้รับผิดชอบภารกิจหน้าที่เหล่านั้น อาจไม่ประสงค์ที่จะให้มีการถ่ายโอนภารกิจที่คณะกรรมการการกระจาย

อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้มีการถ่ายโอนผู้บังคับการปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้กระบวนการถ่ายโอนภารกิจเป็นไปอย่างล่าช้า และกลายเป็นกระบวนการที่ต้องมีการเจรจาต่อรองระหว่างส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2555, น. 136-138)

อย่างไรก็ตาม พลวัตของการกระจายอำนาจในประเทศไทยอาจมีความเคลื่อนไหวน้อยลงในช่วงหลังมานี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้มีการบัญญัติถึงการปกครองท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แต่ทั้งนี้ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นมีอยู่เพียง 6 มาตรา โดยที่เนื้อหาเหล่านั้นจะกล่าวถึงแต่เพียงหลักการกว้างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น และส่วนมากก็ไม่ได้มีสาระสำคัญที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้นัก การเปลี่ยนแปลงใดๆ ที่จะเกิดขึ้นกับการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับเนื้อหาในกฎหมายที่จะต้องมีการจัดทำและประกาศใช้ในภายหลัง

### 3.2.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ คือ รูปแบบโครงสร้างของการจัดการปกครองท้องถิ่นทั้งโครงสร้างภายนอกและภายในที่ปรากฏให้เห็นในการจัดโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นในประเทศต่างๆ ในปัจจุบัน รวมทั้งพลวัตหรือความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย สำหรับในประเด็นเชิงโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นไทยแล้ว นับตั้งแต่หลังปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาจะมีลักษณะเป็น “การปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น (Two-tier System)” โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบน ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง ที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากว่าในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้เขตพื้นที่จังหวัดคือ เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นมีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประสานแผนพัฒนาจังหวัด รวมทั้งให้ความสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการจัดบริการสาธารณะ ในขณะที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 รูปแบบ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะในด้านต่างๆ อย่างกว้างขวาง ซึ่งนั่นย่อมหมายความว่าทุกวันนี้ในอาณาบริเวณหนึ่งๆ ของไทย (ไม่นับรวมถึงเขตกรุงเทพมหานคร) ก็จะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 องค์กร ร่วมกับดูแลรับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะในอาณาบริเวณนั้นๆ เสมอ เพราะฉะนั้นการปกครองท้องถิ่นของไทยจึงมีลักษณะเป็นระบบโครงสร้างแบบสองชั้น ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนก่อนหน้านี้นี้ (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2555, น. 56-57) อย่างไรก็ตาม กรณีของการปกครองท้องถิ่นในเขตกรุงเทพมหานครนั้น

อาจมีความแตกต่างไปจากการจัดการปกครองท้องถิ่นในเขตพื้นที่อื่น เนื่องจากว่ากรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีกฎหมายเฉพาะเป็นของตนเอง ซึ่งภายใต้กฎหมายของกรุงเทพมหานคร การบริหารงานและการจัดบริการสาธารณะต่างๆ จะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร โดยไม่มีโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตของกรุงเทพมหานครมาร่วมรับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะ ดังนั้น เราจึงถือว่าในเขตกรุงเทพมหานคร การปกครองท้องถิ่นมีลักษณะเป็น “โครงสร้างแบบชั้นเดียว”

สำหรับโครงสร้างการบริหารงานภายในของการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันนี้ เนื่องจากเรายังไม่มีการจัดทำเป็น “ประมวลกฎหมายท้องถิ่น” ดังนั้น โครงสร้างการบริหารงานภายใน รวมถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องเป็นไปตามตามพระราชบัญญัติจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละฉบับ อันประกอบไปด้วย พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ทั้งนี้กฎหมายเหล่านั้นได้บัญญัติถึงโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบไว้เหมือนกัน นั่นคือให้ประกอบไปด้วยสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น โดยทั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่ในส่วนของสภาท้องถิ่นนั้น จำนวนของสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมีเงื่อนไขและการกำหนดจำนวนที่แตกต่างกันออกไป รวมทั้งกฎหมายยังได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีอยู่อย่างกว้างขวาง (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2555, น. 57-64) ด้วยเหตุนี้เราจึงอาจสรุปได้ว่าการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันเป็นลักษณะของ “นายกและสภาท้องถิ่น (Mayor – Council Form)” แบบที่ “นายกมีความเข้มแข็ง (Strong Mayor)” นั่นเอง

สำหรับในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องอันได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยไว้ดังต่อไปนี้

### อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้เป็น 3 ประการสำคัญ ได้แก่

1. อบต. มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรม ตามมาตรา 66
2. หน้าที่ที่ อบต. ต้องทำในเขตพื้นที่ อบต. ได้แก่
  - (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
  - (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
  - (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
  - (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
  - (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
  - (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
  - (8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
  - (9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร
3. กิจการที่ อบต. อาจดำเนินการในพื้นที่รับผิดชอบ ได้แก่
- (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
  - (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
  - (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
  - (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
  - (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
  - (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
  - (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
  - (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
  - (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
  - (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
  - (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
  - (12) การท่องเที่ยว
  - (13) การผังเมือง



นอกจากนี้ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ อบต. ในการจัดบริการสาธารณะไว้ด้วย ดังนี้

อำนาจหน้าที่		
1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง	11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ	12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย	22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ	13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ	23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ
4. การสาธารณสุข โภคและการก่อสร้างอื่นๆ	14. การส่งเสริมกีฬา	24. การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
5. การสาธารณสุข	15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน	25. การผังเมือง
6. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ	16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น	26. การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน	17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง	27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว	18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย	28. การควบคุมอาคาร
9. การจัดการศึกษา	19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล	29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรีคนชรา และผู้ด้อยโอกาส	20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน	30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุน การป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
		31. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

### อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้น 13 ฉบับ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลทั้ง 3 ประเภทไว้ ดังนี้

ลักษณะของหน้าที่	เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
หน้าที่ที่ต้องทำ	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน</li> <li>2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ</li> <li>3. รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูล ฝอยและสิ่งปฏิกูล</li> <li>4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ</li> <li>5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง</li> <li>6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม</li> <li>7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ</li> <li>8. บำรุงศิลปปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น</li> <li>9. หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. หน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล</li> <li>2. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา</li> <li>3. ให้มีโรงฆ่าสัตว์</li> <li>4. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้</li> <li>5. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ</li> <li>6. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ</li> <li>7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น</li> <li>8. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. หน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลเมือง</li> <li>2. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก</li> <li>3. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข</li> <li>4. การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และ สถานบริการอื่น</li> <li>5. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม</li> <li>6. จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ</li> <li>7. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง</li> <li>8. การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว</li> </ol>

ลักษณะของหน้าที่	เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
กิจการที่อาจทำได้	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ให้น้ำสะอาดหรือการประปา</li> <li>2. ให้มีโรงฆ่าสัตว์</li> <li>3. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม</li> <li>4. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน</li> <li>5. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร</li> <li>6. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้</li> <li>7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น</li> <li>8. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ</li> <li>9. เทศพาณิชย์</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม</li> <li>2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน</li> <li>3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร</li> <li>4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก</li> <li>5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล</li> <li>6. ให้มีการสาธารณสุข</li> <li>7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อสาธารณสุข</li> <li>8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา</li> <li>9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา</li> <li>10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ</li> <li>11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น</li> <li>12. เทศพาณิชย์</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. กิจการเช่นเดียวกับเทศบาลเมือง</li> </ol>

และเช่นเดียวกับ อบต. เทศบาลทั้ง 3 ประเภทยังมีอำนาจหน้าที่ที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ในลักษณะเดียวกันด้วย

### อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (แก้ไขเพิ่มเติม ถึงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2552) ให้มีหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขต อบจ. ดังต่อไปนี้

1. ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
2. จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
3. สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
4. ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
5. แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
6. อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (7 ทวิ) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
8. จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
9. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

กฎหมายยังได้บัญญัติให้บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคอาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ส่วนกิจการที่อาจทำได้ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่น หรือ อบจ. อื่น ที่อยู่นอกเขตจังหวัด สามารถทำได้เมื่อได้รับความยินยอมจากราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือ อบจ. อื่น ที่เกี่ยวข้องตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

นอกจากนั้นแล้ว อบจ.ยังอาจให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นโดยเรียกค่าบริการได้ รวมทั้งการดำเนินกิจการของ อบจ. ที่มีลักษณะเป็นการพาณิชย์ อาจทำได้ โดยการตราเป็นข้อบัญญัติ ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ อบจ. มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ ในท้องถิ่นของตน ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
2. การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
3. การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
4. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
5. การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
6. การจัดการศึกษา
7. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
8. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
9. การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
10. การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
11. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
12. การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ
13. การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
14. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
15. การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
16. การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

17. การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
18. การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
19. การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
20. การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
21. การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
22. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
23. การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
24. จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
25. สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
26. การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
27. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
28. จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
29. กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

### อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา

เมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งอำนาจหน้าที่ได้ถูกบัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ดังนี้

1. การรักษาความสงบเรียบร้อย
2. การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
3. การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

4. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
5. การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งทรุดโทรม
6. การจัดการจราจร
7. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
8. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย
9. การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
10. การจัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าจอดรถ
11. การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น
12. การควบคุมและส่งเสริมการท่องเที่ยว
13. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
14. อำนาจหน้าที่อื่นตามกฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือเมืองพัทยา

เมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ในลักษณะกับ อบต. เทศบาลด้วย

#### อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 และแก้ไขเพิ่มเติมอีก 5 ฉบับ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ที่ดำเนินการได้ในเขตกรุงเทพมหานคร ไว้ดังนี้

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด
3. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
4. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
5. การผังเมือง

6. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
7. การวิศวกรรมจราจร
8. การขนส่ง
9. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
10. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
11. การควบคุมอาคาร
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม  
(14 ทวิ) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
15. การสาธารณสุขโรค
16. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
17. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
18. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
19. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
20. การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรงพยาบาล และสาธารณสุขสถานอื่น ๆ
21. การจัดการศึกษา
22. การสาธารณสุขการ
23. การสังคมสงเคราะห์
24. การส่งเสริมการกีฬา
25. การส่งเสริมการประกอบอาชีพ
26. การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
27. หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด



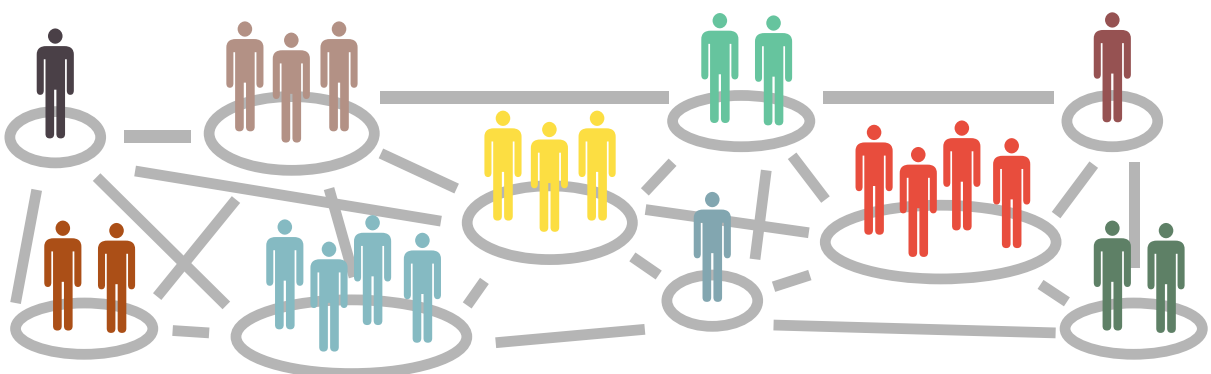
สำหรับกิจการที่จะดำเนินการภายนอกพื้นที่กรุงเทพมหานครสามารถทำได้ โดยมีข้อกำหนดดังนี้

1. การนั้นจำเป็นต้องกระทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานครหรือเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในกรุงเทพมหานคร และ
2. ได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร และ
3. ได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัด ราชการส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องแล้ว แต่กรณี

นอกจากนี้ กรุงเทพมหานครอาจทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทได้ โดยมีข้อกำหนด ดังนี้

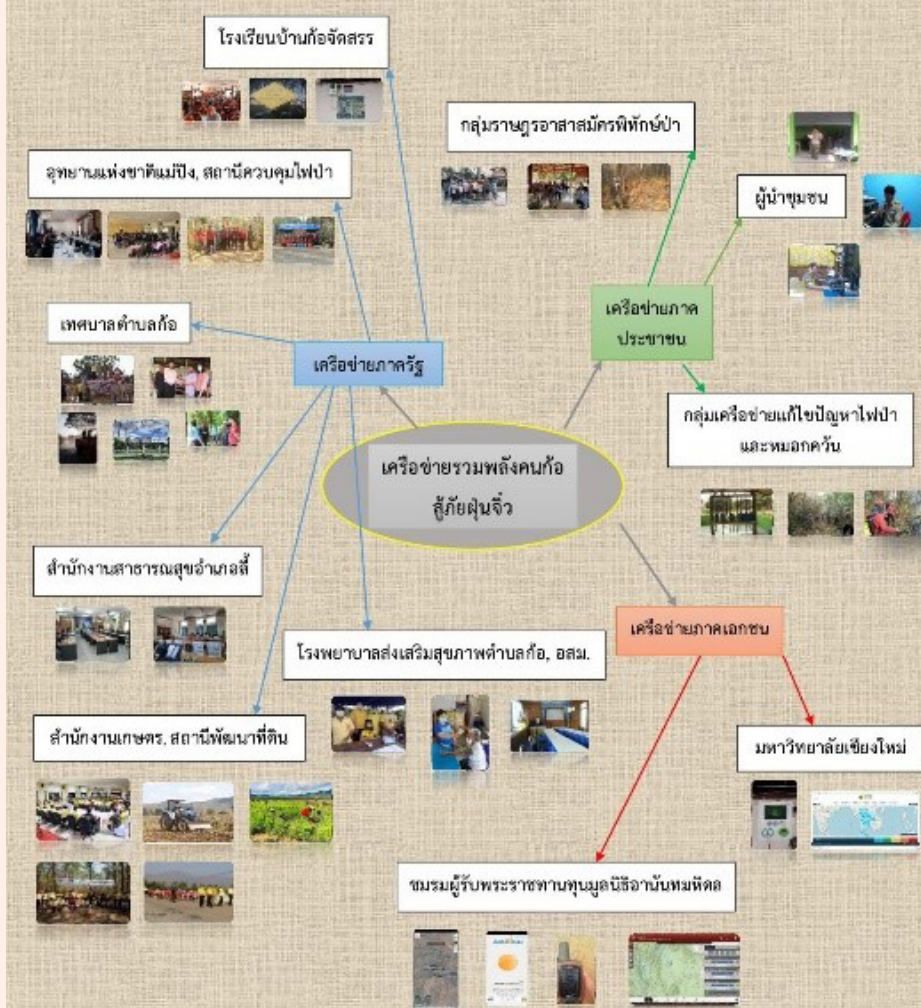
1. บริษัทนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการเป็นสาธารณูปโภค แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่กรุงเทพมหานครได้กระทำอยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และ
2. กรุงเทพมหานครต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ในกรณี ที่กรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ถือหุ้น อยู่ในบริษัทเดียวกัน ให้นับหุ้นที่ถือหุ้นนั้นรวมกัน และ
3. สภากรุงเทพมหานครมีมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก สภากรุงเทพมหานครทั้งหมด และ
4. ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยการเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่ กรุงเทพมหานครถืออยู่ต้องได้รับอนุมัติจากสภากรุงเทพมหานคร

และในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในการจัดบริการสาธารณะว่าให้มีอำนาจหน้าที่ เช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนจังหวัด



## เครือข่าย คนก้อ สู้ภัยฝุ่นจิ๋ว (PM ๒.๕)

เครือข่าย คนก้อ สู้ภัยฝุ่นจิ๋ว ( pm ๒.๕) ประชุมหารือร่วมกับเครือข่ายเพื่อวิเคราะห์ปัญหาหมอกควันในพื้นที่ และจัดประชุมประชาคมหมู่บ้าน/ตำบล เพื่อหาแนวทางการการแก้ไขปัญหา กำหนดมาตรการของชุมชน และดำเนินการตามแผน เพื่อแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นในพื้นที่ ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่โดยตรงใน ด้านสุขภาพของประชาชนในพื้นที่ตำบลก้อ



# 4. แนวทางการขับเคลื่อนให้เกิด การกระจายอำนาจ หรือการยกระดับขีดความสามารถ ของการปกครองท้องถิ่น

การศึกษาที่ผ่านมาได้เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นแล้วว่า การกระจายอำนาจเป็นแนวคิดที่สำคัญในการจัดการปกครองท้องถิ่น ซึ่งความคิดกระแสหลักโดยส่วนใหญ่ยังมองว่าการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหรือสถาบันการเมืองหลักที่มีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน เพื่อให้บริการสาธารณะเหล่านั้นมีลักษณะที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด นอกจากนี้ การกระจายอำนาจเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองยังจะมีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างประชาธิปไตยในระดับชาติให้มีความเข้มแข็งอีกด้วย ด้วยเหตุนี้เอง การผลักดันให้เกิดกระบวนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะจึงนับได้ว่าเป็นสิ่งที่ควรผลักดันให้เกิดผลอย่างจริงจัง

การผลักดันให้เกิดกระบวนการกระจายอำนาจในรัฐที่แต่เดิมเคยมีลักษณะที่รวมศูนย์อำนาจกลายเป็นรัฐที่เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทนำในการจัดบริการสาธารณะอาจไม่ใช่สิ่งที่สามารถผลักดันให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้ง่ายนัก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการกระจายอำนาจของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นประเด็นทางด้านการเมืองที่จะส่งผลให้มีผู้ได้ประโยชน์ และเสียประโยชน์ได้ในเวลาเดียวกัน เพราะฉะนั้น การขับเคลื่อนเพื่อให้กระบวนการกระจายอำนาจเกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติอาจต้องอาศัยเงื่อนไขที่สนับสนุนดังต่อไปนี้คือ

## นโยบายที่ชัดเจนและต่อเนื่องของรัฐบาล

การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจในการจัดบริการสาธารณะที่แต่เดิมเป็นของรัฐบาลกลางมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น เงื่อนไขแรกที่สำคัญยิ่ง ก็คือ การที่รัฐบาลตระหนักถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจ และกำหนดให้การกระจายอำนาจเป็นวาระทางการเมือง (Political Agenda) ที่สำคัญที่ต้องมีการดำเนินการ และเมื่อรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจแล้ว รัฐบาลอาจมีการมอบหมายให้มีบุคคลและหน่วยงานที่รับผิดชอบการขับเคลื่อนและผลักดันนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรม เช่น อาจมีการมอบหมายให้กระทรวง หรือกรม หรือแม้แต่การตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่เพื่อรับผิดชอบการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจให้สัมฤทธิ์ผล นอกจากต้องการความชัดเจนในเชิงนโยบายแล้ว การดำเนินนโยบายที่มีความต่อเนื่องยังเป็นสิ่งจำเป็นด้วย เพราะในหลายกรณี เรามักพบว่า การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการดำเนินการอย่างเป็นขั้นเป็นตอน ซึ่งอาจไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ในเวลาอันสั้น

อนึ่ง พึงต้องยอมรับด้วยว่าโดยทั่วไปแล้วย่อมเป็นสิ่งที่ยากที่รัฐบาลในระดับชาติใดจะลุกขึ้นมาส่งเสริมและผลักดันการกระจายอำนาจในสถานการณ์ทางการเมืองที่เป็นปกติ เพราะการกระทำเช่นนั้นย่อมเท่ากับรัฐบาลกำลังจะดำเนินการให้ตนนั้นมีอำนาจและบทบาทที่ลดลง ด้วยเหตุนี้เอง เราจึงมักจะเห็นกระบวนการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ มักเกิดขึ้นในช่วงที่มีสถานการณ์พิเศษในทางการเมือง ซึ่งทำให้เกิดแรงกดดันให้รัฐบาลต้องผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจ อย่างในกรณีของไทยที่การกระจายอำนาจเป็นกระแสที่ตื่นตัวในช่วงหลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 หรือญี่ปุ่นก็เกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นครั้งใหญ่ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้น

## การกระจายอำนาจควรดำเนินการควบคู่ไปกับการปฏิรูประบบราชการ

เนื่องจากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นการถ่ายโอนภารกิจของหน่วยงานภาครัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะฉะนั้น โดยหลักการ เมื่อภารกิจของหน่วยงานใดพิจารณาว่าจะถ่ายโอนไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว บุคลากรและงบประมาณของหน่วยงานเหล่านั้น ก็ควรต้องถูกตัดโอนไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เมื่อเป็นดังนี้ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นสิ่งที่น่าจะดำเนินการไปพร้อมๆ กับการปฏิรูประบบราชการ เพราะเมื่อมีการถ่ายโอนทั้งภารกิจ บุคลากร และงบประมาณไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว หน่วยงานของรัฐบาลกลางที่เคยทำหน้าที่ดังกล่าว ก็อาจต้องมีการทบทวนถึงโครงสร้างของหน่วยงานนั้น เช่น บางหน่วยงานอาจต้องยุบเลิกไปเพราะไม่เหลือภารกิจอะไรให้ดำเนินการอีกแล้ว หรือหากไม่ถึงขั้นยุบเลิกก็อาจต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างภายในใหม่ ดังนี้ เป็นต้น

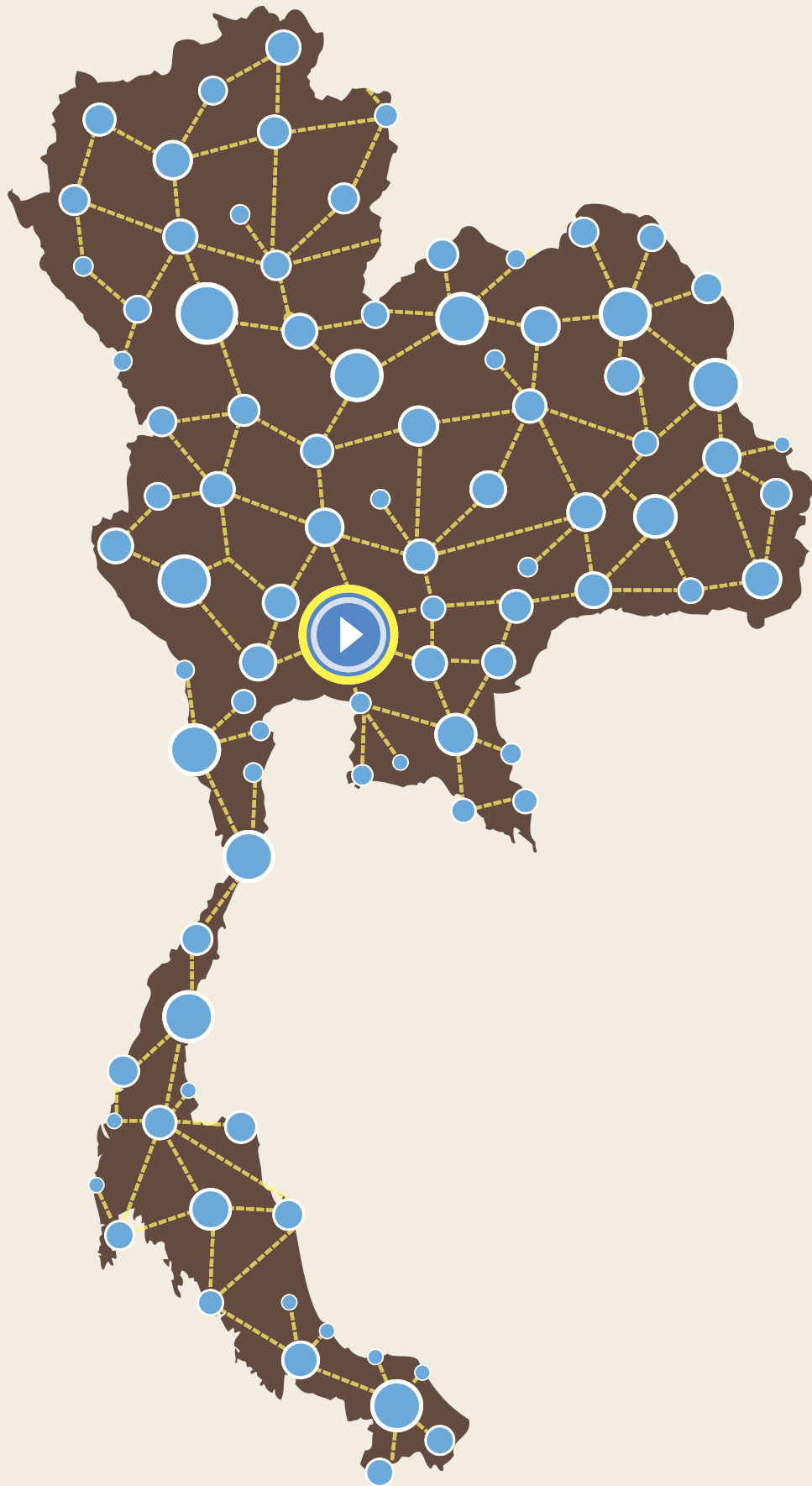
## การทบทวนและปรับปรุงโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่น ให้มีความเหมาะสมกับภารกิจใหม่

เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจใหม่มาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว อาจมีความจำเป็นที่จะต้องทบทวนถึงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดและศักยภาพที่เหมาะสมมากยิ่งขึ้น การถ่ายโอนภารกิจมาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบการจัดทำบริการสาธารณะที่มีความสำคัญและอาจจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรเพิ่มมากขึ้น ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ มีขนาดที่ไม่เหมาะสมแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอาจไม่มีศักยภาพที่เพียงพอ เช่น มีงบประมาณไม่เพียงพอ ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในสาขาที่เกี่ยวข้องกับภารกิจนั้นๆ เป็นต้น

ประสบการณ์จากบางประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น แสดงให้เห็นว่าภายหลังจากการตัดสินใจในการถ่ายโอนภารกิจของรัฐมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรับปรุงและปฏิรูปในเชิงโครงสร้างให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ต้องดำเนินการให้เกิดการควบรวม (Amalgamation) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดและศักยภาพที่เหมาะสมมากขึ้นในการรับผิดชอบภารกิจใหม่ที่ได้ถ่ายโอนลงมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Mabuchi, 2001)

### การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

นอกเหนือจากการปรับปรุงในเชิงโครงสร้างแล้ว การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะใหม่ที่มีการถ่ายโอนมาได้อย่างสมบูรณ์นั้น บางครั้งยังต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย เพราะหากไม่มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายนั้นๆ แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการภารกิจที่มีการถ่ายโอนลงมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารจัดการบริการสาธารณะที่ถ่ายโอนมานั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจนั้นๆ จึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม เพราะเพียงแต่การถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการสู่ท้องถิ่นไม่สามารถถือเป็นความสำเร็จของการกระจายอำนาจได้ (วุฒิสภา ตันไชย, 2554, น. 38-40)



# บรรณานุกรม

- ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง (2540). *100 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ
- ธเนศวร์ เจริญเมือง (2551). *ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น (ภาคแรก)*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2561). *การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส 2018*. กรุงเทพฯ: อัมรินทร์พรินติ้ง.
- วุฒิสาร ตันไชย (2552). *คิดตั้ง<sup>2</sup> กับวุฒิสาร ตันไชย*. กรุงเทพฯ: จรัญสนิทวงศ์การพิมพ์.
- วุฒิสาร ตันไชย (2554). “อปท.กับการกระจายอำนาจด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ” ใน *การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น: ความสำเร็จ และความท้าทาย*. เชียงใหม่: ลีออคอินดีไซน์เวิร์ค.
- วุฒิสาร ตันไชย (2557). *การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ (2544). “ความเหมาะสมในการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทย” ใน *นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (บก.), นรนิติ เศรษฐบุตร: 60 ปีเกียรติอาจารย์ เล่มหนึ่งความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ (2555). *การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- Allen, Hubert, J., B. (1990). *Cultivating the Grassroots: Why Local Government Matters*. The Hague: IULA.
- Byrne, T. (1994). *Local Government in Britain 6<sup>th</sup> edition*. London: Penguin.
- Cheema, G. Shabbir and Rondinelli, Dennis A. (Eds.). (2007). *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. Washington D.C.: Brookings Institute Press / Ash Center.
- Cohen, John M. and Peterson, Stephen S. (1999). *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*. West Hartford: Kumarian Press.
- Duvall, Julianne (2007) "Contemporary Choices for Citizens" in Kemp, Roger L. (ed.). *Forms of Local Government: A Handbook on City, County and Regional Options*. Jefferson: McFarland & Company, Inc.
- Dye, T. (1997). *Politics in States and Communities 9<sup>th</sup> ed*. Saddle River: Prentice Hall.
- Goodman, John B. and Loveman, Gary W. (1991). "Does Privatization Serve the Public Interest?" in *Havard Business Review*. November – December.
- Hadenius, A. (Ed.). (2003). *Decentralisation and Democratic Governance: Experiences from India, Bolivia and South Africa*. Stockholm: Elanders Gotab.
- Heywood, A. (1992). *Political Ideologies: An Introduction*. London: Macmillan.
- Jha, S. N. and Mathur, P. C. (Eds.). (1999). *Decentralization and Local Politics*. London: Sage Publications.
- Loughlin, John. (2007). *Subnational Government: The French Experience*. Basingstoke: Macmillan.
- Mabuchi, Masaru (2001). *Municipal Amalgamation in Japan*. Washington D.C.: The World Bank.
- Manor, J. (1999). *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington D.C.: The World Bank Publications.
- Shun'ichi, Furukawa. (2003). "Decentralization in Japan" in Shun'ichi, Furukawa and Toshihiro, Menju (eds.). *Japan's Road to Pluralism: Transforming Local Communities in the Global Era*. Tokyo: Japan Center for International Exchange.
- Wilson, D. and Game C. (1998). *Local Government in the United Kingdom 2<sup>nd</sup> ed*. London: Macmilan