

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ The importance of local governance according to decentralized principles

คงฤทธิ์ แข็งแรง

Khongrit Khangrang

สุนทร ธนศิลป์พิชิต

Sunait Thanasinlapaphichit

ณัฏฐมลกานต์ ไชยวิมลสิริ

Nathamokarn Chaiwimonsir

นักวิชาการอิสระ

Independent scholar

E-mail : khongrit.dr@gmail.com¹

บทคัดย่อ

บทความนี้ เป็นการอธิบายถึง รัฐธรรมนูญได้กำหนดบทบัญญัติของการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประเทศมีการพัฒนาท้องถิ่น โดยสามารถปกครองตนเอง มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย และการบริหารในท้องถิ่นของตนเองได้ตามหลักการกระจายอำนาจ ภายใต้อำนาจหน้าที่และภายใต้กรอบกฎหมายที่กำหนด การปกครองท้องถิ่นจึงนับได้ว่า มีส่วนในการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก เนื่องจากสามารถกำหนดนโยบายและการรับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนได้อย่างตรงจุด และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยราชการที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน และมีการบริหารจัดการโดยคนในท้องถิ่นนั่นเอง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญ กล่าวคือ 1. เป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อปลูกฝังให้ประชาชนเข้าใจในหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย 2. เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางในการพัฒนาประเทศ 3. ทำให้ประชาชนในท้องถิ่น รู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ทำให้ประชาชนสามารถแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง 4. การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย 5. ประเทศชาติมีการพัฒนาไปได้อย่างรวดเร็ว

คำสำคัญ : การปกครองท้องถิ่น, ประชาธิปไตย, หลักการกระจายอำนาจ

Abstract

This article explains The Constitution established the provisions of local government. So that the country has a local development By self-governing They are independent in formulating their own local policies and administration in accordance with decentralized principles. Under the authority and within the legal framework. Local government is counted as It contributes a lot to the development of the country

Because the policy can be set and acknowledged the problems and needs of the people precisely. And can meet the needs of the people as much as possible Because the local government organization is a government agency that is close to the people And is managed by local people

Therefore, it can be seen that local government is important, namely 1. It is the foundation of government in democracy. To cultivate people to understand the principles of government in democracy. 2. It is to relieve the burden of the central government in the development of the country. 3. Make the local people. Know self-government Because it allows people to participate in politics This allows people to solve local problems by themselves. 4. Local governance can meet local needs, meet the goals.

Keywords: local government, democracy, decentralized principle

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติ การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประเทศไทยสามารถนำหลักการปกครองส่วนท้องถิ่น ไปใช้ในการพัฒนาประเทศ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถที่จะมีการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ สามารถแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของท้องถิ่น ทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี สามารถพัฒนาท้องถิ่นได้ตามบริบทของท้องถิ่นในแต่ละแห่ง เนื่องจากปัญหาและความต้องการของแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกันออกไปตามปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นไม่ว่าด้านใดก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยราชการที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดก็จะสามารถแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

นอกจากนั้นการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศเพราะเป็นรูปแบบการปกครองประเทศที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองมากที่สุด โดยเป็นการกระจายอำนาจในทางการปกครองจากส่วนกลางบางอย่าง โอนไปให้ประชาชนให้ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดจัดทำเป็นของตนเอง โดยรัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรท้องถิ่นและมีอิสระในการตัดสินใจได้ตามสมควร เช่น ในการจัดบริการสาธารณะ โดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาของส่วนกลาง ซึ่งในปัจจุบันนี้การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยได้แบ่งออกเป็น 5 รูปแบบด้วยกันคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งแต่ละรูปแบบนั้นมีลักษณะโครงสร้างและการบริหารงานแตกต่างกันออกไป (พรจันทร์ มิตรมุสิก. 2549 อ้างถึงใน อภิศักดิ์ วัลย์สุทธิ. 2556 : 2-3)

ดังนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงนับได้ว่า มีความสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาท้องถิ่นและสามารถพัฒนาประเทศ ตามหลักการกระจายอำนาจ การส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจหลักการปกครองตนเอง ตามหลักการปกครองท้องถิ่น จึงเป็นสิ่งสำคัญเพื่อให้ประชาชนเข้าใจในบทบาทหน้าที่ และมีส่วนร่วมทางการเมืองตามหลักการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นและทำให้ประเทศชาติมีความเจริญต่อไป

เนื้อเรื่อง/บทวิเคราะห์

แนวคิดการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ได้มีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้คำนิยาม “การปกครองท้องถิ่น” ไว้ ดังนี้

การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง และดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การบริหารงานของท้องถิ่นมีองค์กรของท้องถิ่นประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมโดยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลไม่ได้เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น (อุทัย หิรัญโต, 2523 : 2)

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน (เดเนียล วิท อ้างในโกวิท พวงงาม, 2543 : 30)

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองภายใต้หลักการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ มีการบริหารจัดการโดยให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการ เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น มีอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้งตัวแทนเข้าเป็นผู้กำหนดนโยบายและตัวแทนในการเข้าไปมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นมีองค์ประกอบที่สำคัญ 8 ประการ ดังนี้

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นของประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่กระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติและความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎหมายที่กำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก และขนาดใหญ่

3. การกระจายอำนาจหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

5. การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การ หรือคณะผู้บริหาร จะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องขออนุญาตจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายงานบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยรวม โดยมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ มิได้หมายความว่าอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะท้องถิ่นจะกลายเป็นอธิปไตยไป รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่ (อุทัย หิรัญโต. 2523 อ้างถึงใน โกวิทย์ พวงงาม, 2548 : 5)

นอกจากนั้น องค์ประกอบของการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ข้อ คือ

1. ต้องมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งได้แก่ การมีอาณาเขตพื้นที่ในการปกครองของตน การมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง การมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย การมีอิสระทางการเมือง คลัง คือมีรายได้และงบประมาณของตน และการมีอิสระในด้านอำนาจหน้าที่ คือมีภารกิจของตน มีอำนาจในการจัดทำ กำหนดนโยบาย และวินิจัย สั่งการ ให้เป็นไปตามนั้น

2. อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ซึ่งการกำกับดูแลหมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรสององค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล และต่างมีภารกิจของตนที่ต้องจัดทำ โดยมีผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแลจะมีอำนาจตรวจสอบชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในทฤษฎีว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ 5 ประการ จึงจะสามารถเรียกว่าหน่วยงานนั้นหรือองค์กรนั้น เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์ประกอบ 5 ประการได้แก่

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอาณาเขตที่แน่นอนชัดเจน หมายถึงการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าเทศบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอาณาเขตจากที่ไหนจรดไหน มีพื้นที่กี่ตารางกิโลเมตร และ

ครอบคลุมในเขตตำบลหรืออำเภอใดบ้าง ไม่เช่นนั้นอาจก่อให้เกิดปัญหาในการปกครองภายหลัง เช่น ปัญหาในด้านพื้นที่ในการบริหารจัดการและการให้บริการสาธารณะ ทำให้ไม่สามารถทราบถึงจำนวนประชากรได้อย่างชัดเจน ทำให้ไม่สามารถคำนวณขีดความสามารถ หรือศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดปัญหาในการจัดเก็บภาษี เกิดปัญหาในการจัดการเขตเลือกตั้ง เป็นต้น

2.องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจอิสระ ซึ่งหมายความว่า แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระมากเพียงใดก็ตาม ก็ต้องอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐผู้มีอำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์เหนือดินแดนรัฐนั้น ๆ อำนาจอิสระที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมี ได้แก่ อำนาจอิสระในการบริหารจัดการงานต่าง ๆ ภายในพื้นที่หรือท้องถิ่นของตนได้ โดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ (ยกเว้นกรณีที่เป็นและมีกฎหมายกำหนดให้มารกระทำได้) มีอำนาจอิสระในการบริหารงบประมาณ เช่น เก็บภาษีเอง ใช้จ่ายงบประมาณเอง มีอำนาจอิสระในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งไม่ขัดต่อกฎหมายในระดับชาติ

3.องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาพเป็นนิติบุคคล เพื่ออำนวยความสะดวกในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความคล่องตัวและรวดเร็ว และเป็นการตอกย้ำหลักการความเป็นอิสระของท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีลักษณะเป็นนิติบุคคล การกระทำขององค์กรนั้นไม่มีผลผูกพันในทางกฎหมายและต้องพึ่งพารัฐ ในการทำงานอยู่ตลอดเวลา

4.องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง โดยทางตรงและทางอ้อม หลักการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการปกครองด้วยคนภายในท้องถิ่นเอง คนของท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาทหลักในการบริหารจัดการทรัพยากรของตน การกำหนดอัตราภาษี การกำหนดการใช้จ่ายเงินงบประมาณของตนและการเป็นผู้เลือกตัวแทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารงานท้องถิ่นและให้บริการสาธารณะ

5.องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์กรที่แน่นอนชัดเจนในการบริหารจัดการงานของท้องถิ่น เช่น การมีฝ่ายบริหาร มีฝ่ายสภาที่ทำหน้าที่ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น และควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร รวมไปถึงมีกลไกในการบริหารงาน เช่น เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น มีเงินงบประมาณในการบริหารงานของท้องถิ่น มีระบบการทำงานอย่างเป็นขั้นตอน มีการแบ่งหน้าที่ในการทำงานตามหลักการบริหารจัดการ เป็นต้น (โกวิทย์ พวงงาม, 2548 : 7-8)

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย สถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีอาณาเขตพื้นที่ในการปกครองของตน มีอิสระทางการคลัง คือมีรายได้และมีงบประมาณของตน มีอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่ ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น สามารถจำแนกได้ ดังนี้

1. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการในการจัดบริการสาธารณะแทนรัฐบาล
2. เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3. เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษากองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน (โกวิท พงงาม, 2548 : 10)

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาลส่วนกลาง เป็นหน่วยการปกครองตนเองตามหลักประชาธิปไตย และสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นยึดตามหลักการกระจายอำนาจ และสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ไว้ดังนี้

1 การปกครองท้องถิ่น คือรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในสิทธิและหน้าที่ของพลเมือง อันจะนำไปสู่การเลื่อมใสศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย

2.การปกครองท้องถิ่น เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

3.การปกครองท้องถิ่น ทำให้ประชาชนในท้องถิ่น รู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งทำให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยป้องกันแก้ไขปัญหของท้องถิ่นของตนเอง

4.การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ

5.การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง และการบริหารของประเทศในอนาคต

6. การปกครองท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งพาตนเอง(โกวิท พงงาม, 2548 : 10)

สรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่น รากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในสิทธิและหน้าที่ของพลเมือง อันจะนำไปสู่การเลื่อมใสศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลทำให้ประชาชนในท้องถิ่น รู้จักการปกครองตนเอง

แนวคิดการกระจายอำนาจ

ความหมายการกระจายอำนาจ

ได้มีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้คำนิยาม “การกระจายอำนาจ”ไว้ ดังนี้

การกระจายอำนาจปกครอง คือการที่รัฐได้มอบอำนาจการปกครองบางอย่างให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อบริการประชาชน ในการนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเพียงพอ โดยให้ความหมายการกระจายอำนาจปกครอง

2 ความหมาย คือ

1.การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่น จัดทำกิจกรรมหรือการบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่การกระจายอำนาจ ซึ่งได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้องค์กรสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใด เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานตามความเหมาะสมของลักษณะงานนั้นๆ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ฯลฯ (ประหยัด หงส์ทองคำ, 2526 : 4-5)

การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่ต่างๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง มี 2 รูปแบบ คือ

1. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร

2.การกระจายอำนาจตามบริการ หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลาง ไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระ โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสาร วิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น (โกวิท พวงงาม, 2543 : 28-29)

นอกจากนี้ยังมีผู้ให้ข้อคิดเห็นหรือทัศนะต่อการกระจายอำนาจ ดังนี้

การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักจะได้แก่ ระบบสาธารณสุข โภค การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ๆ 2 อย่าง ที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาดก็คือ การทหารและการต่างประเทศ

การเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาระดับท้องถิ่นจึงมีคุณประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 5 ด้าน คือ

- 1.แบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง
- 2.ทำให้ปัญหาในแต่ละท้องถิ่นได้รับการแก้ไขปรับปรุงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้นๆ
- 3.ส่งเสริมให้คนแต่ละท้องถิ่นได้แสดงความสามารถพัฒนาบทบาทตนเองในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตน
- 4.เป็นพื้นฐานสำคัญของคนในท้องถิ่นในการก้าวขึ้นไปดูแลแก้ไขปัญหาในระดับชาติ

5.เสริมสร้างความมั่นคงและเข้มแข็งให้แก่ชุมชนและทั้งประเทศ เนื่องจากปัญหาต่างๆ ได้รับการแก้ไข สังคมมีความมั่นคงและเจริญก้าวหน้า ประชาชนมีคุณภาพและมีบทบาทในการจัดการดูแลสังคมของตนเอง (ธเนศวร์ เจริญเมือง. 2548 : 290-295)

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การมอบอำนาจบางส่วนของรัฐบาลส่วนกลางให้กับท้องถิ่น ในการบริหารจัดการโดยคนในท้องถิ่นนั้น โดยเฉพาะการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ มีอิสระในการกำหนดนโยบายตามอำนาจหน้าที่และกฎหมายกำหนด ภายใต้การควบคุม กำกับ ดูแลของส่วนกลาง

ลักษณะการกระจายอำนาจการปกครอง

ลักษณะของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะ 5 ประการ ดังนี้

1.มีการจัดตั้งองค์กรเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง องค์กรส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีเจ้าหน้าที่มีงบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหากและไม่ขึ้นตรงต่อการบริหารส่วนกลาง ส่วนกลางเป็นเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเท่านั้น

2. มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้อย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นเลยก็ไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3. มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจการปกครองนั้นต้องกำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานหรือจัดกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายได้เองตามสมควร คือ มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

4. มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่นของตนเอง ตามลักษณะการกระจายอำนาจการปกครององค์กรท้องถิ่น จะต้องมีงบประมาณเป็นของตนเอง ซึ่งแยกจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ และทรัพย์สินตลอดจนเงินอุดหนุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่างๆ

5.มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นบุคคลในท้องถิ่น หมายถึง เป็นคนพื้นถิ่นนอกจากจะมีงบประมาณเป็นของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจการปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อันเป็นพนักงานของตนเองหรือเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านั้นมิได้ขึ้นในสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง (ประหยัด หงส์ทองคำ, 2526 : 16-17)

หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐบาลกลางยินยอมมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในด้านการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้ โดยมีลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง ดังนี้

1 ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย ให้มีส่วนเป็นนิติบุคคล หน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อการปกครองส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่กำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

2. มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

3. มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน จัดทำกิจกรรมและมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองพอสมควร ด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเอง

4. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ เช่น ภาษีอากรค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามที่รัฐอนุญาต เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่างๆ (โกวิท พงงาม (2543 : 14)

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจเป็นการที่รัฐบาลกลางยินยอมมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายจัดตั้งในแต่ละประเภท ทั้งนี้ตามหลักการกระจายอำนาจเพื่อให้คนในท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการท้องถิ่นเอง มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหาร และจัดทำบริการสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

บทสรุป

การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก เนื่องจากการกระจายอำนาจ ซึ่งรัฐบาลกลางมอบอำนาจบางส่วนให้กับท้องถิ่น จึงนับได้ว่าจะสามารถพัฒนาท้องถิ่นไปได้อย่างรวดเร็วและตอบสนองความต้องการในการแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อปลูกฝังให้ประชาชนเข้าใจในหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางในการพัฒนาประเทศ ทำให้ประชาชนในท้องถิ่น รู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ทำให้ประชาชนสามารถแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และประเทศชาติมีการพัฒนาไปได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น

องค์ความรู้ใหม่

การปกครองท้องถิ่นเป็นการนำรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ เพื่อเป็นการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น ตามหลักประชาธิปไตย มุ่งเน้นส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจในหลักการปกครองตนเอง มีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้สามารถกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการให้กับประชาชนอย่างแท้จริง เกิดการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญ

บรรณานุกรม

โกวิท พงงาม. (2548) การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพฯ :

โกวิท พงงาม. (2543) การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. พิมพ์ครั้งที่ 2

กรุงเทพ ฯ : วิญญูชน,

ธนศวร์ เจริญเมือง. (2548) 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ,

ประหยัด หงษ์ทองคำ. (2526) การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,” ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 124 ตอนที่ 47 ก. หน้า 112 – 116. 24 สิงหาคม 2550.

ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, กรม. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

พ.ศ. 2537แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546. กรุงเทพฯ : ประสานมิตร, 2547.

อภิศักดิ์ วิสัยสุทธิ.

ความคิดเห็นของประชาชนต่อคุณภาพการให้บริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่ กองช่างองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม. ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม. 2556 อุทัย หิรัญโต. การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์,