

การกระจายอำนาจ : โครงสร้าง พัฒนาการความสัมพันธ์เชิงอำนาจ
และความท้าทายบางประการในการบริหารท้องถิ่นไทย
“Decentralization” as the structure , power relation
development and some Challenges in Thai Local
Administration

ปณณพงศ์ วงศ์ณาศรี (Punnapong Wongnasri)¹

บทคัดย่อ

บทความวิชาการเรื่อง การกระจายอำนาจ : โครงสร้าง พัฒนาการความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และความท้าทายบางประการในการบริหารท้องถิ่นไทย เพื่อสร้างความเข้าใจถึงความชัดเจนในแง่ของความหมายและเป้าหมายของแนวคิดการกระจายอำนาจ โดยการศึกษาเชื่อมโยงกับบริบทของพัฒนาการและโครงสร้างของการกระจายอำนาจของไทย พิจารณาร่วมกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจของการบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการรวบรวมและวิเคราะห์ตั้งข้อสังเกตถึงประเด็นความท้าทายบางประการทางการบริหารท้องถิ่นไทย เพื่อสะท้อนให้เห็นความสำคัญของการกระจายอำนาจ การจัดวางโครงสร้างการกระจายอำนาจของไทย พัฒนาการความสัมพันธ์ทางอำนาจ และความท้าทายในการบริหารท้องถิ่นเพื่อนำไปสู่แนวโน้มใหม่ของการปรับตัวทางการบริหารท้องถิ่นไทย

¹ อาจารย์ ดร. ประจักษ์และประธานหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตศรีธรรมมาโคกราช E-mail: lekpunnapong@hotmail.com

การกระจายอำนาจมีความหมายและเป้าหมายเพื่อลดทอนอำนาจของรัฐและพัฒนากิจการที่ตอบสนองตรงต่อความต้องการของประชาชนในระดับย่อยให้มากที่สุด สอดคล้องกับการบริหารจัดการแบบประชาธิปไตย (Democratic Governance) ที่เป็นการพยายามสร้างกระบวนการเพื่อให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสในกระบวนการตัดสินใจบริหารจัดการตนเองในท้องถิ่น (Local Self Governing) โดยประเทศไทยเป็นประเทศที่มีพัฒนาการทางอำนาจเชิงประวัติศาสตร์ในการรวมศูนย์อำนาจที่เข้มแข็ง (Strong Centralization) มาอย่างยาวนาน แต่การพัฒนาโครงสร้างในการกระจายอำนาจที่ไม่อาจกล่าวได้ว่ามีความสมบูรณ์ ทั้งทางด้านการบริหาร การเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยอำนาจของท้องถิ่นไม่ได้มีอิสระอย่างเต็มที่ในทางการบริหาร อันเนื่องจากการกำกับดูแลของการบริหารราชการส่วนกลางที่ยังมีอยู่สูงในหลายด้านทั้งด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารการจัดเก็บภาษีและงบประมาณ ปัญหาทางความสัมพันธ์ของนักการเมืองท้องถิ่นและข้าราชการประจำในท้องถิ่น รวมถึงกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจบริการสาธารณะยังไม่เต็มกระบวนการตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ

คำสำคัญ : การกระจายอำนาจ, ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ, การบริหารท้องถิ่นไทย

Abstract

This article is decentralization as the structure, power relation development and some challenges in Thai Local Administration. It is aimed to understand in cleared definition and purpose of decentralization relating to context of decentralization development and structure in Thailand. It is considered with power relation between central and local administration including to analysis of some challenges of local administration. It will show the significance

of decentralization, structuring of Thai decentralization, power relation development and some challenges of local administration in order to change to new adaptation of Thai local administration.

Decentralization definition and purpose is to reduce the state power and develop the administration for response citizen in the sub-level relevant to democratic governance which is trying to create the decision processes in local self governing for stakeholder participation. In Thailand has power relation for long time in history as strong centralization and become to decentralization which is not absolutely including administration, politics and public participation. Its reason are not full function of autonomy by steering from central state, the power of central is still be high in human resources administration, Tax and budgeting administration , problem of relation between local politician and local government official including to decision participation processes is not relevant to the purpose of decentralization.

Keywords : Decentralization , Thai Local Administration

บทนำ

แนวคิดการกระจายอำนาจ : ที่มา ความหมาย และเป้าหมายสำคัญ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นแนวคิดหนึ่งของกระบวนการสร้างและพัฒนาประชาธิปไตย โดยในช่วงศตวรรษที่ 20 (ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา) เป็นช่วงเวลาการเติบโตของแนวคิดนี้ ในลักษณะของการกระจายอำนาจที่เน้นการมีส่วนร่วม (Participatory Decentralization) เมื่อสถาบันส่วนใหญ่ทั้งภาคส่วนรัฐ และ NGOs เชื่อมันว่าวิธีการวางแผนที่ดีและเป็นแนวทางที่สร้างสมดุลระหว่างรัฐและประชาชนควรมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อ

แทนที่การวางแผนที่ขาดการวิพากษ์ (Uncritical Approach) เพื่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (Public Participation) ในการนำความกังวล ความต้องการ และคุณค่าของประชาชน ได้รับการบูรณาการในกระบวนการตัดสินใจของภาครัฐ ผ่านกระบวนการสื่อสารและการปฏิสัมพันธ์แบบสองทาง มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะทำให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากประชาชน” นอกจากแนวคิดการกระจายอำนาจจะเสริมสร้างความ เป็นประชาธิปไตยในทางการเมือง (Political Democratization) โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบาย การสร้างกระบวนการพัฒนาระบบความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้นำและประชาชน (Leaders and Citizen) การปรับบทบาทใหม่ในความรับผิดชอบของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลายมากขึ้น การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพ (Economic Efficiency) ก็เป็นความคาดหวังประการสำคัญหนึ่งของประเทศที่มีการกระจายอำนาจ ในการที่จะสามารถช่วยลดปัญหาความยากจน ด้วยการ จัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน (Satio, 2008, p. 11)

ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและพัฒนา (International Bank for Reconstruction and Development : IBRD) องค์การการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) และธนาคารเพื่อการ พัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) เสนอแนวคิดว่าการกระจายอำนาจในช่วงประมาณ 10-20 ปี ที่ผ่านมา (Berman, 2011, p. 58) และทำให้หลายประเทศมีการตื่นตัวในการนำแนวคิดดังกล่าวนี้ไปสู่การปฏิบัติอย่างกว้างขวาง ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ อันส่งผลให้มีการปรับเปลี่ยนมุมมองและบทบาทการใช้อำนาจของรัฐ โดยเปลี่ยนจาก มุมมองการสร้างและพัฒนา ดูแลบริการทุกอย่างด้วยรัฐ ในฐานะรัฐสวัสดิการ (Welfare State) ที่ไม่อาจตอบสนองต่อความซับซ้อนของปัญหาและความ ต้องการของสังคมหรือรัฐที่ใหญ่ขึ้น (Berman, 2011, p. 13) จึงจำเป็นที่รัฐ จะต้องเปลี่ยนแนวทางการบริหารโดยปรับเข้าสู่การจัดการด้วยวิธีการของ

ปฏิสัมพันธ์ในการใช้อำนาจที่มีความหลากหลายของตัวกระทำทางการเมือง (Actors) หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มากขึ้น (Stakeholders)

วิวัฒนาการของการกระจายอำนาจในระดับโลก อาจแบ่งได้ตามช่วงเวลาสำคัญ ออกเป็น 3 ช่วง โดยพิจารณาตามการจัดแบ่งวิวัฒนาการการกระจายอำนาจของศุภสวัสดิ์ ชัชวาล คือ ในช่วงแรก คือ หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นับตั้งแต่ทศวรรษ 1970 จนถึงทศวรรษ 1980 ช่วงที่สอง คือ ช่วงกลางทศวรรษ 1980 เป็นต้นมาถึงช่วงกลางทศวรรษ 1990 และช่วงปัจจุบัน ตั้งแต่ช่วงกลางของทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, 2555, น. 8) โดยสามารถสรุปได้ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 วิวัฒนาการของการกระจายอำนาจในระดับโลก

ช่วงเวลา (Period)	หลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 นับตั้งแต่ ทศวรรษ 1970 จนถึงทศวรรษ 1980	ช่วงกลาง ทศวรรษ 1980 เป็น ต้นมาถึงช่วงกลาง ทศวรรษ 1990	ช่วงปัจจุบัน ตั้งแต่ช่วงกลาง ของทศวรรษ 1990
จุดเน้น (Focus)	การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) หรือการกระจาย อำนาจภายในระบบ ราชการไม่เน้นการ ถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) ให้ ตัวแทนที่มาจากการ เลือกตั้ง	เน้นการถ่ายโอน อำนาจให้กับตัวแทน ของท้องถิ่นในการ จัดทำบริการ สาธารณะ บทบาท รัฐเปลี่ยนไป โดยมี บทบาทน้อยลง บาง ประเทศเปิดโอกาส ให้ภาคเอกชน	เน้นบทบาท ประชาชน (Citizen Centered) ใน กระบวนการมี ส่วนร่วมในการ บริหารและการ ตัดสินใจของ องค์กรปกครอง

ช่วงเวลา (Period)	หลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 นับตั้งแต่ ทศวรรษ 1970 จนถึงทศวรรษ 1980	ช่วงกลางทศวรรษ 1980 เป็นต้นมาถึง ช่วงกลางทศวรรษ 1990	ช่วงปัจจุบัน ตั้งแต่ช่วงกลาง ของทศวรรษ 1990
		(private Sector) เข้ามามีบทบาท ต่อการจัดบริการ สาธารณะของ ท้องถิ่นมากขึ้น	ส่วนท้องถิ่น
เป้าหมาย (Goal)	เพื่อให้การบริหาร ราชการและการ บริการประชาชน รวดเร็วและคล่องตัว มากขึ้น	เป้าหมายทางด้าน การเมือง โดยการ พัฒนาไปสู่ ประชาธิปไตย (Democratization) และเป้าหมาย ทางด้านเศรษฐกิจ คือการปรับบทบาท ท้องถิ่นไปตามระบบ ตลาดเสรี (Market Liberalization)	ให้ประชาชนมี โอกาสใน กระบวนการ บริหารและการ ตัดสินใจของ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กร ปกครองส่วน ท้องถิ่นสามารถ ตอบสนองความ ต้องการของ ประชาชนได้ และประชาชน สามารถเข้าไป

ช่วงเวลา (Period)	หลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 นับตั้งแต่ ทศวรรษ 1970 จนถึงทศวรรษ 1980	ช่วงกลางทศวรรษ 1980 เป็นต้นมาถึง ช่วงกลางทศวรรษ 1990	ช่วงปัจจุบัน ตั้งแต่ช่วงกลาง ของทศวรรษ 1990
			ตรวจสอบการ ทำงานของ ท้องถิ่นได้

การกระจายอำนาจจึงเป็นกระบวนการที่มีเป้าหมายสำคัญต่อการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยและพัฒนาความสามารถในการตอบสนองความต้องการที่นำไปสู่ผลประโยชน์สาธารณะของประชาชนทั้งทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจและมีวิวัฒนาการที่ปรับเปลี่ยนบทบาทจากรัฐสู่ภาคประชาชนมากขึ้น

พลวัตการกระจายอำนาจของไทย สู่พัฒนาการจัดการความสัมพันธ์ทางอำนาจ รัฐ ท้องถิ่น และพลเมือง

พัฒนาการของการกระจายอำนาจในลักษณะของการจัดการการปกครองท้องถิ่นของไทยมีการจัดแบ่งเพื่อการอธิบายในหลายรูปแบบ โดยผู้เขียนจะใช้วิธีการจัดแบ่งช่วงระยะเวลาตามแนวทางของ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ (2555, น. 2-50) ออกเป็น 3 ช่วงระยะเวลาที่สำคัญ ได้แก่ ช่วงที่ 1 ช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ช่วงที่ 2 ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จนถึงช่วงเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 และช่วงที่ 3 ภายหลังเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม 2535 จนถึงปัจจุบัน โดยจะทำการวิเคราะห์เพื่อให้เห็นถึงพัฒนาการความสัมพันธ์ทางอำนาจ และลักษณะของการจัดการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

ตารางที่ 2 พลวัตการกระจายอำนาจของไทย

ช่วงเวลา	ช่วงที่ 1 ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475	ช่วงที่ 2 ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จนถึงช่วงเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535	ช่วงที่ 3 ภายหลังเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม 2535 จนถึงปัจจุบัน
รูปแบบการปกครอง	- สมบูรณาญาสิทธิราช (Absolute Monarchy) หรือ ยุคราชานิปไตย - การจัดการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ (Local-State-Government)	- ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) - บริบทระบบการเมืองแบบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) ที่เน้นการปกครองท้องถิ่นของกลุ่มข้าราชการเป็นหลัก	- ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) - การจัดการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน (Local-Self Government)

ช่วงเวลา	ช่วงที่ 1 ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475	ช่วงที่ 2 ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จนถึงช่วงเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535	ช่วงที่ 3 ภายหลังเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม 2535 จนถึงปัจจุบัน
ปรากฏการณ์ทางการเมืองการปกครอง	- สมัยรัชกาลที่ 5 ในปี 2440 พระองค์ได้ทรงริเริ่มจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ เป็นครั้งแรก ตามพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 และต่อมาได้จัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม พ.ศ. 2448 จังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งเป็นสุขาภิบาลหัวเมืองแห่งแรกของไทยได้สำเร็จและ	- พรบ. จัดระเบียบเทศบาล 2476 จนถึง พ.ศ. 2534 มีเทศบาลรวม 131 แห่ง - พ.ศ. 2495 สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม สุขาภิบาลได้รับการจัดตั้งขึ้นมาใหม่อีกครั้งเพื่อเตรียมความพร้อมประชาชนก่อนยกระดับเป็นเทศบาล - พ.ศ. 2498 สมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม มีการตรา พรบ. ระเบียบ	- มี พ.ร.บ.สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปโครงสร้างและกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม - กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครอง

ช่วงเวลา	ช่วงที่ 1 ก่อน เปลี่ยนแปลงการ ปกครองในปี พ.ศ. 2475	ช่วงที่ 2 ภายหลัง การเปลี่ยนแปลง การปกครองในปี พ.ศ. 2475 จนถึง ช่วงเหตุการณ์ใน เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535	ช่วงที่ 3 ภายหลัง เหตุการณ์ใน เดือนพฤษภาคม 2535 จนถึง ปัจจุบัน
	ขยายการจัดตั้ง ภายใต้ พระราชบัญญัติ จัดการสุขาภิบาล ตามหัวเมือง ร.ศ. 127 - สมัยรัชกาลที่ 6 มี การจัดตั้งเมือง จำลองดุสิตธานี เพื่อทดลองการ ปกครองแบบ ประชาธิปไตยใน รูปแบบเทศบาล - สมัยรัชกาลที่ 7 ในพ.ศ. 2470 มีการจัดตั้ง คณะกรรมการ จัดการ สุขาภิบาล และ	บริหารราชการส่วน จังหวัด พ.ศ. 2498 เพื่อจัดตั้งองค์การ บริหารส่วนจังหวัด แยกออกจากการ บริหารงานของ จังหวัด - พ.ศ. 2499 สมัย จอมพล ป.พิบูล สงคราม ปรับ โครงสร้างระดับ ตำบล ออกคำสั่ง กระทรวงมหาด ไทยที่ 222/2499 ให้มีสภาตำบล และออก พรบ. องค์การบริหาร ส่วนตำบล - พ.ศ. 2515 ออก	ส่วนท้องถิ่นหลาย มาตรฐานอย่างไม่ เคยปรากฏ มาก่อนใน รัฐธรรมนูญที่ผ่าน มา - มีการถ่ายโอน อำนาจการ ปกครองสู่ท้องถิ่น มากขึ้น ตาม พระราชบัญญัติ กำหนดแผน และขั้นตอนการ กระจายอำนาจ การปกครอง ให้แก่องค์กร ปกครองส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. 2542

	ริเริ่มร่างพระราชบัญญัติเทศบาล มีการเสนอแนวคิดต่อที่ประชุมเสนาบดี พ.ศ. 2473 แต่ได้รับการพิจารณาว่ายังไม่เหมาะสมในการนำมาใช้ เพราะประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในรูปแบบการปกครอง ดังกล่าว และไม่มี การนำมาใช้ จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475	ประกาศคณะปฏิวัติที่ 335 จัดตั้งเขตปกครองพิเศษ กรุงเทพมหานคร - พ.ศ. 2518 มีการเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นครั้งแรกเพียง 1 ปี ก็ต้องยุบลง จนถึงปี 2528 จึงมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยตรงอีกครั้ง - พ.ศ. 2521 กระทรวงมหาดไทยตราพรบ.ระเบียบบริหาร พักยา พ.ศ. 2521 โดยยกฐานะสุขาภิบาลนาเกลือ และรวมพื้นที่ตำบลใกล้เคียง	
--	---	--	--

ช่วงเวลา	ช่วงที่ 1 ก่อน เปลี่ยนแปลงการ ปกครองในปี พ.ศ. 2475	ช่วงที่ 2 ภายหลัง การเปลี่ยนแปลง การปกครองในปี พ.ศ. 2475 จนถึง ช่วงเหตุการณ์ใน เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535	ช่วงที่ 3 ภายหลัง เหตุการณ์ใน เดือนพฤษภาคม 2535 จนถึง ปัจจุบัน
รูปแบบการ กระจาย อำนาจ	ริเริ่มโดย พระมหากษัตริย์ รัชกาลที่ 5 มี รูปแบบการบริหาร แบบคณะกรรมการ (ซึ่งแต่งตั้ง ข้าราชการประจำ ให้เป็นผู้บริหารงาน ของสุขาภิบาล ทั้งหมด) ภารกิจ ของท้องถิ่นจัดการ เฉพาะเรื่อง โครงสร้างพื้นฐาน ความสะอาด สุขอนามัยต่างๆ	อำนาจการ ปกครองยังอยู่ที่ ข้าราชการ เช่น ข้าราชการส่วน ภูมิภาคที่ได้รับ มอบหมายลงมา ประจำในส่วน ท้องถิ่น เช่น ให้ ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นนายกองค์การ บริหารส่วนจังหวัด ตาม พ.ร.บ. องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด 2498	มีการกระจาย อำนาจ ปกครองสู่ท้องถิ่น มากขึ้นตาม พระราชบัญญัติ กำหนดแผนและ ขั้นตอนการ กระจายอำนาจ การปกครอง ให้แก่องค์กร ปกครองส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และ ประชาชนมีส่วน ร่วมทางการเมือง มากขึ้น โดย สามารถเลือกตั้ง ตัวแทนหรือ นักการเมือง

ช่วงเวลา	ช่วงที่ 1 ก่อน เปลี่ยนแปลงการ ปกครองในปี พ.ศ. 2475	ช่วงที่ 2 ภายหลัง การเปลี่ยนแปลง การปกครองในปี พ.ศ. 2475 จนถึง ช่วงเหตุการณ์ใน เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535	ช่วงที่ 3 ภายหลัง เหตุการณ์ใน เดือนพฤษภาคม 2535 จนถึง ปัจจุบัน
			ท้องถิ่นได้โดยตรง และมีส่วนร่วมใน การกำหนด นโยบาย และนำ นโยบายไปปฏิบัติ ในระดับท้องถิ่น

จากตารางที่ 2 พลวัตการกระจายอำนาจของไทยได้แสดงให้เห็นผ่านรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นซึ่งเริ่มต้นขึ้นสมัยในรัชกาลที่ 5 ภายใต้แนวทางการทำให้ประเทศมีความทันสมัย (Modernization) ด้วยแรงกดดันจากภายนอกประเทศ โดยการป้องกันประเทศจากการล่าอาณานิคม การเห็นอารยธรรมของต่างประเทศที่มีการพัฒนาประเทศ และจากการถูกกล่าวหาว่าสภาพบ้านเมืองของไทยมีความสกปรก และแรงกดดันจากภายในประเทศ ระบบราชการไม่มีประสิทธิภาพ จึงมีการปฏิรูประบบราชการ เมื่อ 2435 และมีการเริ่มต้นจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลเป็นครั้งแรก และมีการพัฒนาการกระจายอำนาจการปกครองในรูปแบบต่างๆ ซึ่งจะเห็นพลวัตของการเปลี่ยนผ่านจากอำนาจของพระมหากษัตริย์สู่อำนาจของข้าราชการ และอำนาจของพลเมืองในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น เป็นกระบวนการของการพัฒนาประชาธิปไตย (Democratization) ที่เห็นได้อย่างเด่นชัดในสังคมไทย

โครงสร้างการบริหารราชการไทย สู่รูปแบบโครงสร้างการกระจายอำนาจของไทย

การกระจายอำนาจของไทยริเริ่มเกิดขึ้นอย่างจริงจังมากขึ้นหลังปี พ.ศ. 2537 ซึ่งก่อนหน้านี้การเมืองและการบริหารของไทยมีลักษณะที่รวมศูนย์อำนาจมากจนเกินไป (too Centralized) การกำหนดนโยบาย การจัดสรรทรัพยากร และการบริหารงานบุคคลล้วนได้รับการตัดสินใจจากส่วนกลางทั้งสิ้น และนำไปปฏิบัติโดยข้าราชการในระดับล่าง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอำนาจหน้าที่ การตัดสินใจทางการเงินและการบริหารงานบุคคล การกระจายอำนาจในประเทศไทยในอดีตจึงมีข้อจำกัดมาก และพบว่าทุกรูปแบบของการบริหารท้องถิ่นมีการควบคุมอย่างใกล้ชิดจากรัฐบาล แม้แต่โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2537 ก็เกิดขึ้นมาตามรูปแบบที่ถูกกำหนดโดยรัฐบาล (Berman, 2011, pp. 56-57) ดังตารางที่ 3

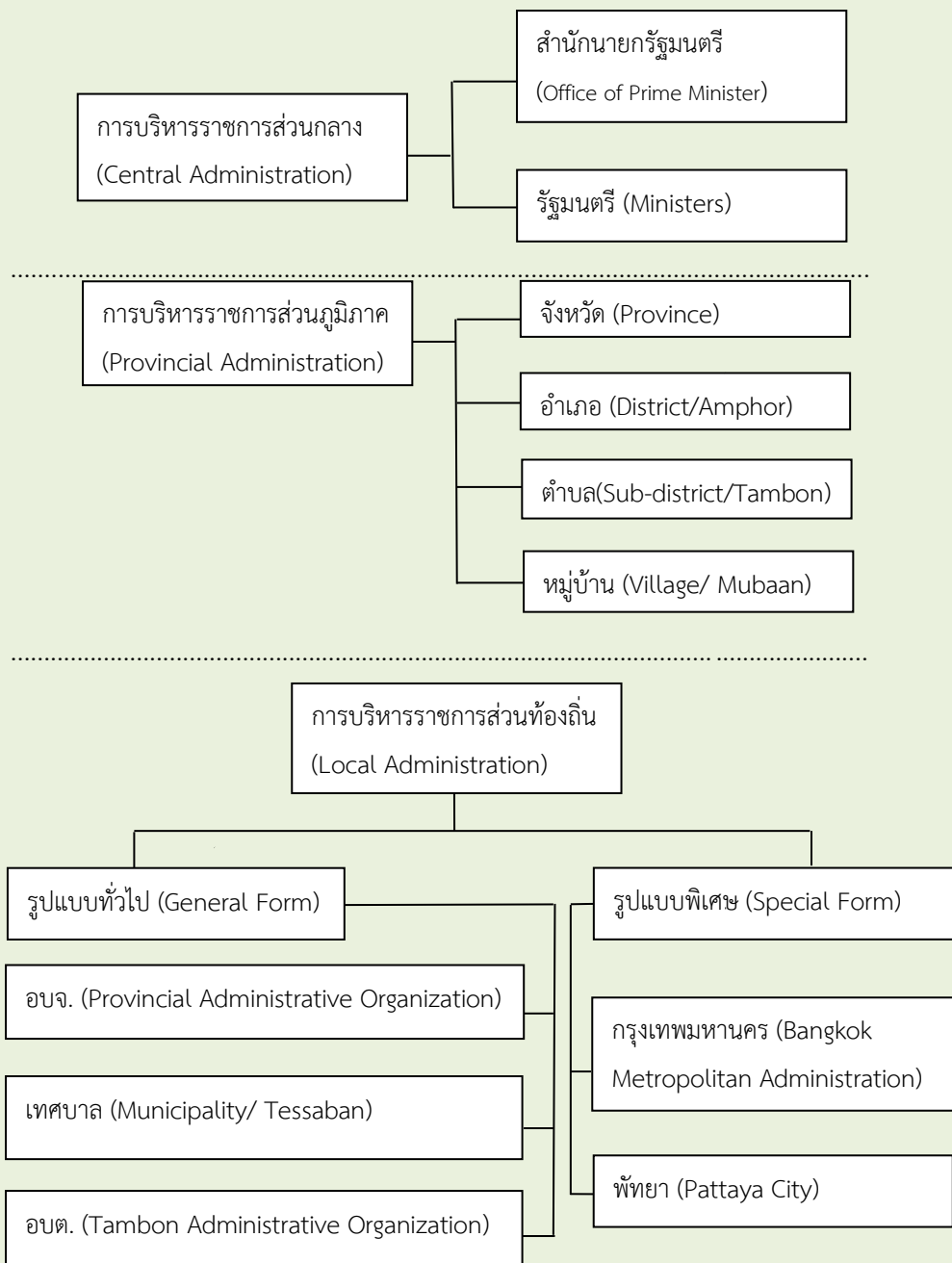
ตารางที่ 3 โครงสร้างการบริหารท้องถิ่นก่อนปี พ.ศ. 2537

ปี	รูปแบบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	โครงสร้างการบริหารท้องถิ่น
2495	สุขาภิบาล (Sanitary District)	คณะกรรมการ(Commission) เป็นข้าราชการที่ได้รับการ แต่งตั้ง
2496	เทศบาล (Municipality)	สภา (Council) มาจากการ เลือกตั้งโดยตรง ผู้บริหาร (Mayor) มาจากการ เลือกตั้งโดยอ้อมจากสมาชิก สภา

ปี	รูปแบบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	โครงสร้างการบริหารท้องถิ่น
2498	อบจ. (Provincial Administrative Organization)	สภา (Council) มาจากการ เลือกตั้งโดยตรง ผู้บริหาร (Mayor) มาจาก ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละ จังหวัด
2518	กรุงเทพมหานคร (Bangkok Metropolitan Administration)	สภา (Council) มาจากการ เลือกตั้งโดยตรง ผู้บริหาร (Mayor) มาจากการ เลือกตั้งโดยตรง
2521	พัทยา (Pattaya City)	สภา (Council) มาจากการ เลือกตั้งโดยตรง ผู้บริหาร (City Manager) มา จากการแต่งตั้งของสมาชิกสภา

ที่มา : Berman (2011, p. 57)

การบริหารราชการของไทยมี 3 ระดับ คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งการบริหารในส่วนนี้เป็นลักษณะของการกระจายอำนาจทางการเมืองและการบริหารสู่ระดับล่าง สู่โครงสร้างอำนาจการตัดสินใจที่เป็นของพลเมืองมากขึ้น ซึ่งแสดงดังโครงสร้างการบริหารราชการไทย ดังนี้



ภาพที่ 1 โครงสร้างการบริหารราชการไทย

ที่มา : ปรับจาก Berman (2011, p. 55)

รูปแบบความสัมพันธ์ทางอำนาจแบบส่วนกลางส่งลงมายังส่วนภูมิภาค และต่อไปยังท้องถิ่น (Central-Provincial-Local) เป็นรูปแบบการบริหารตามแบบของประเทศอังกฤษ ซึ่งอำนาจของส่วนกลางจะมีความเข้มแข็งมากในการสั่งการและควบคุมการบริหารในระดับล่างลงมา โดยเฉพาะของไทยก่อนปี 2475 แต่หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นประชาธิปไตยก็เริ่มมีพัฒนาการของการกระจายอำนาจมากขึ้น และเริ่มมีความชัดเจนในปี พ.ศ. 2537 เป็นต้นมา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จากแผนภาพ 4 โครงสร้างการบริหารราชการไทยที่พัฒนาสู่การกระจายอำนาจ ส่งผลให้การจัดการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบันมี 2 ประเภท คือ การปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา การกระจายอำนาจการปกครองของไทยมีการจัดโครงสร้างออกเป็น โครงสร้างภายนอกและโครงสร้างภายใน (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, 2555, น. 56-57) โดยในปัจจุบันมีโครงสร้างภายนอก ที่เรียกว่า โครงสร้างระบบสองชั้น (Two-Tier System) โครงสร้างส่วนบน (Upper Tier) ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ส่วนโครงสร้างส่วนล่าง (Lower-Tier) ประกอบด้วย เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และการจัดโครงสร้างภายใน เรียกว่า รูปแบบสภานายกเทศมนตรี (Mayor-Council Form) ซึ่งนายกเทศมนตรีมีความเข้มแข็งเนื่องจากมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

ความท้าทายของการกระจายอำนาจของการบริหารท้องถิ่นไทย

การกระจายอำนาจทางการบริหารท้องถิ่นของไทยมีพัฒนาการสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น มีการเรียนรู้ ปรับตัว และพัฒนา ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งที่สามารถสร้างนวัตกรรมได้ตรงตามความต้องการของประชาชนได้สำเร็จ บทบาทหน้าที่และภารกิจของท้องถิ่นก็พัฒนาให้มากขึ้น

ต่อเนื่องมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และแม้ว่าท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระในการจัดการหลายอย่างในฐานะเป็นองค์กรนิติบุคคล แต่ในทางปฏิบัติยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางอย่างใกล้ชิด ทั้งด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารจัดการเก็บภาษีและการงบประมาณ อาจเป็นเพราะว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่เข้าสู่กระบวนการกระจายอำนาจที่ยังล่าช้า และยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลาง จากผลการศึกษาของนักวิชาการต่างประเทศได้กล่าวว่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยส่วนใหญ่ยังมีลักษณะอ่อนแอด้านการบริหารจัดการทางการเงินการคลัง การใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ การวางแผน และการจัดบริการสาธารณะขาดประสิทธิภาพ มีความบกพร่องด้านการจัดบริการ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (Berman, 2011, p. 55) และที่สำคัญการจัดบริการด้าน โครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีการทับซ้อนในภารกิจและ ในเชิงพื้นที่ นอกจากประเด็นทางด้านการบริหารแล้ว ประเด็นทางด้านการเมือง ความสัมพันธ์ของนักการเมืองท้องถิ่นกับข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นนี้ก็เป็นประเด็นที่ท้าทายท้องถิ่นเนื่องจากนักการเมืองท้องถิ่นเข้ามา บริหารงานตามวาระและต้องดำเนินงานตามแนวนโยบายที่ได้กำหนดไว้แล้ว ซึ่ง อาจส่งผลต่อความขัดแย้งในทางด้านความคิดระหว่างนโยบายของนักการเมือง ท้องถิ่น กับการสร้างการยอมรับนโยบายไปสู่แนวทางการปฏิบัติของข้าราชการ ประจำในท้องถิ่น ซึ่งจะกลายเป็นความเสี่ยงของนโยบายกับความต้องการที่ไม่ลง ตัวในท้องถิ่น และกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม เมื่อหันกลับมาพิจารณาในส่วน of ประชาชนแล้ว จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าการ เข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นที่ส่วนใหญ่จะเข้ามามีส่วนร่วมใน กระบวนการเดียวคือการเลือกตั้งนักการเมืองท้องถิ่น และละเลยต่อบทบาทของ ประชาชนในกระบวนการอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเสนอแนะนโยบาย และการเข้า ไปตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่น ซึ่งขัดต่อเป้าหมายหลักของการกระจาย อำนาจที่ต้องการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทุกกระบวนการอย่างจริงจัง

ในกระแสสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในโลกยุคโลกาภิวัตน์ จึงเป็น ความท้าทายให้ท้องถิ่นจะต้องพัฒนากลไกเพื่อสร้าง ปรับเปลี่ยน และพัฒนาทั้ง

กระบวนการบริหาร การเมือง และกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินบริการสาธารณะของท้องถิ่นให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจุบันที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกของประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ที่มีการร่วมมือกันในการพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคง สังคมและวัฒนธรรม ส่งผลให้ท้องถิ่นจะต้องปรับเปลี่ยนวิสัยทัศน์และจัดการกับความหลากหลายมากขึ้น โดยสร้างฐานความมั่นคง และมั่งคั่งให้กับประชาชนในท้องถิ่น จึงเป็นประเด็นที่ท้องถิ่นต้องพิจารณาในจุดแข็งและจุดที่ควรพัฒนาเพื่อพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่นและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้กับประชาชนในท้องถิ่นให้ได้ ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องที่ต้องมีการตื่นตัวในการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

บรรณานุกรม

- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. (2555). *การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Berman, M. E. (2011). *Public Administration in Southeast Asia Thailand, Philippines, Malasia, Hongkong and Macao*. New York: CRC Press.
- Satio, F. (2008). *Foundations for Local Governance Decentralization In Comparative Perspective*. Japan: Physica-Verlag Heidelberg.