

แนวทางปฏิรูปการกระจายอำนาจเชิงพื้นที่ในมิติกฎหมาย  
และโครงสร้างอำนาจ

Reform Approach for Spatial Decentralization in  
the Legal and Power Structure Context in Thailand

เศรษฐวัฒน์ โชควรรกุล<sup>1</sup> และวิกานดา ชัยรัตน์<sup>2</sup>  
Settawat Chokworakul<sup>1</sup> and Wikanda Chairat<sup>2</sup>

Received : January 23, 2023; Revised : January 31, 2023; Accepted : January 31, 2023

บทคัดย่อ (Abstract)

บทความวิชาการชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอปัญหาการกระจายอำนาจเชิงพื้นที่ และเพื่อนำเสนอแนวทางปฏิรูปการกระจายอำนาจเชิงพื้นที่ของประเทศไทย ในมิติกฎหมายและโครงสร้างอำนาจ พบว่า ปัญหาการกระจายอำนาจเชิงพื้นที่ มี 6 เรื่องหลัก คือ (1) นโยบายการกระจายอำนาจที่ผ่านมาไม่ต่อเนื่อง มีการเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ (2) วิธีการกระจายอำนาจผิดพลาด (3) ปัญหาการจัดโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสองชั้น (4) ปัญหาโครงสร้างภายในของการมีผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (5) ปัญหาการดำรงตำแหน่งของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (6) ปัญหาฐานของครุภัณฑ์บุคคลมหาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวทางปฏิรูปการกระจายอำนาจเชิงพื้นที่ คือ (1) ปฏิรูปโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แก้ไขปัญหาความทับซ้อนของพื้นที่หรือความซ้ำซ้อนของภารกิจ (2) ส่งเสริมการบูรณาการความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ (3) การกำกับดูแล โดยหลักการกระจายอำนาจทางการปกครองเพื่อให้คนในท้องถิ่นตัดสินใจแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ด้วยตนเองภายใต้กรอบของกฎหมาย (4) รัฐไทยต้องกระจายอำนาจให้กว้างขวางและเข้มข้นมากยิ่งขึ้น (5) กำหนดให้ท้องถิ่น

<sup>1</sup>คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา; Faculty of Humanity and Social Sciences, Nakhon Ratchasima Rajabhat University, Thailand; e-mail : dr.settawat@gmail.com

<sup>2</sup>คณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา; Faculty of Education, Nakhon Ratchasim Rajabhat University, Thailand; e-mail : Wikanda.kan@gmail.com

ขนาดเล็ก มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน และให้ถ่ายโอนภารกิจ “ขนาดใหญ่” ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (6) ยุติยุคโลบายการกระจายอำนาจแบบ “สมัครใจ” และนำมาตรการเชิงบังคับและกำกับดูแล กำหนดบทลงโทษ และมาตรการจูงใจที่จำเป็นมาใช้ในการบริหารระบบนโยบายการกระจายอำนาจ (7) รัฐจะต้องจัดให้มีองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารจัดการนโยบายการกระจายอำนาจที่ปฏิบัติงานได้อย่างเป็นเอกภาพ (8) ทบทวนและยกเลิกมาตรการควบคุมท้องถิ่นที่ “ไม่จำเป็น” (9) ยุบรวมจังหวัด และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เข้าด้วยกัน และจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ให้มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด หรือที่เรียกกันว่า “จังหวัดปกครองตนเอง”

**คำสำคัญ (Keywords) :** ปฏิรูป, กระจายอำนาจ, เชิงพื้นที่, กฎหมาย, โครงสร้างอำนาจ

## Abstract

This academic paper aims to present the problem of spatial decentralization and to present a way to reform Thailand's spatial decentralization in the dimension of law and power structure. It was found that there were 6 main problems with the area decentralization as the followings. (1) The past policy of decentralization was discontinuous. There were changes according to the policies of the government that came to administer the country. (2) The method of decentralization was wrong. (3) The problem of the two-tier local government structure. (4) The internal structure of the executives of local government organizations. (5) The problem of the term of office of the president of the local government organization. (6) The problem of being a public juristic person of the local government organization. Area-based decentralization reforms are: (1) Reforming the structure of local government organizations, and solving problems of overlapping areas or redundant missions; (2) Promoting the integration of cooperation between small local government organizations and large local government organizations; (3) Monitoring by the decentralization principle for locals decision to solve various problems by themselves within the framework of the law; (4) Promoting the Thai state to decentralize power more widely and concentrated; (5) Defining small locals to be responsible for providing basic public services and transferring “large-scale” tasks to

upper local governments; (6) Ending the “voluntary” decentralization scheme and adopting compulsory and regulatory measures, penalties and necessary incentives for the administration of the system of decentralized policy; (7) Promoting the state to establish an organization being responsible for the administration of decentralized policies that operate in a unified manner; (8) Reviewing and abolishing “unnecessary” local control measures; (9) Dissolving provinces and the Provincial Administrative Organizations (PAO) together and managing a special local government to have an area covering the entire province, also known as "self-governing province".

**Keywords :** Reform, Decentralization, Spatial, Legal, Power Structure

## บทนำ (Introduction)

โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program: UNDP) (1997 : 5) ให้ความหมายการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้ “การกระจายอำนาจหรือการกระจายธรรมาภิบาล หมายถึง การปรับโครงสร้างใหม่หรือการปรับองค์การใหม่เพื่อให้มีระบบที่มีความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างสถาบันของธรรมาภิบาลในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เป็นไปตามหลักของส่วนย่อย (ของรัฐ) เพื่อเพิ่มคุณภาพและประสิทธิผลในภาพรวมของระบบธรรมาภิบาล ในขณะที่เพิ่มอำนาจหน้าที่และสมรรถนะระดับย่อยของรัฐ เช่น การเพิ่มโอกาสของประชาชนในการมีส่วนร่วมตัดสินใจทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตลอดจนการช่วยเหลือในการพัฒนาสมรรถนะของประชาชนและเสริมสร้างการตอบสนองของรัฐ ความโปร่งใสและความสำนึกรับผิดชอบ” ซึ่งเมื่อพิจารณาจากพัฒนาการการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทยสมัยใหม่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กลายเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่ผ่านมานั้น จะสังเกตได้ว่าการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทยในช่วงต้นยังเป็นรูปแบบราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นเสมือนกลไกและแขนขาในการทำงานของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคเสียมากกว่า ไม่มีบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดให้บริการสาธารณะใดๆ แก่ประชาชนได้ อาจจะทำได้เพียงการให้บริการสาธารณะขนาดเล็ก เช่น เก็บขยะมูลฝอย ทำความสะอาดถนน ตัดแต่งต้นไม้ริมถนน เป็นต้น ซึ่งส่งผลให้ประชาชนไม่มีความรู้สึกเชื่อมั่นหรือเห็นคุณค่าและความสำคัญต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นเท่าใดนัก (กริพัฒน์ เขียนทองกุล, 2559 : 63)

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 และการประกาศใช้แผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องทุกฉบับอย่างต่อเนื่อง แม้จะทำให้กระบวนการกระจายอำนาจของไทยกลายเป็นสิ่งที่ “ตั้งมั่น” (Stabilized) ทั้งในด้านการรับรู้ของประชาชนและเป็นกระบวนการที่ถูกรับรองในทางนิตินัยอย่างชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาแล้วกลับยังพบปัญหาในส่วนมิติของกฎหมายและโครงสร้างอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายประเด็น ซึ่งนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2552 : 48-105) ได้กล่าวว่าประเด็นปัญหาในมิติกฎหมายและโครงสร้างอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดขึ้นจากการจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นไม่เป็นไปตามที่คาดหวังไว้ เพราะฝ่ายรัฐยังต้องการสงวนอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานภายในพื้นที่ระดับท้องถิ่น เพราะในช่วงเวลาเดียวกับการก่อกำเนิดของกระบวนการกระจายอำนาจช่วงทศวรรษ 2540 ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อระบบราชการคือ การปฏิรูประบบราชการเพื่อแก้ไขปัญหาโครงสร้างที่ใหญ่โตของระบบราชการส่วนกลางที่มีหน่วยงานในระดับกระทรวง ทบวง กรม เป็นจำนวนมาก มีการทำงานและภารกิจที่ซ้ำซ้อน จนนำมาซึ่งการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 เพื่อปรับโครงสร้างและแบ่งส่วนราชการใหม่จาก 14 กระทรวง 1 ทบวง 126 กรม มาเป็น 20 กระทรวง กับอีก 143 กรม อย่างไรก็ตามการปฏิรูประบบราชการกลับเป็นอุปสรรคของการกระจายอำนาจและไม่ได้ให้น้ำหนักต่อการกระจายอำนาจให้เป็นเรื่องที่ต้องเคียงคู่หรือทำไปพร้อมกัน จนทำให้ระบบราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังขยายตัวทั้งในเชิงโครงสร้างและการบริหารงานบุคคลเพราะจำนวนของหน่วยงานและตำแหน่งของข้าราชการของหน่วยงานที่เพิ่มขึ้น ในส่วนปัญหาโครงสร้างภายในก็อยู่ด้วยกัน เช่น ปัญหาแนวคิดการจัดตั้งและขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีแนวคิดการจัดตั้งที่แตกต่างกัน ซึ่งความแตกต่างของกฎหมายและแนวคิดจัดตั้งจะส่งผลกระทบต่อรายได้ จำนวนประชากร ภารกิจอำนาจหน้าที่ และความคล่องตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนก่อให้เกิดช่องว่างของการจัดบริการสาธารณะและการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ปัญหาการจัดโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสองชั้น, ปัญหาโครงสร้างภายในของการมีผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ปัญหาโครงสร้างภายในขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสมาชิกสภาขนาดใหญ่, ปัญหาวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ปัญหาฐานขององค์กรนิติบุคคลมหาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ในส่วนประเด็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2565 : ออนไลน์) ได้กล่าวว่า ปัญหา

ที่สืบเนื่องมาจากกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากกระบวนการกำกับดูแลโดยรัฐแม้จะเป็นกระบวนการที่กระทำโดยมีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกฎหมายพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วการกำกับดูแลยังเป็นการกำกับดูแลตามระเบียบที่ออกมาตามความในพระราชบัญญัติต่างๆ นอกจากนี้ยังเกิดปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันมีการกำกับดูแลจำนวนมาก อีกทั้งส่วนใหญ่ยังเน้นที่การกำกับดูแลก่อนการกระทำมากเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำกับดูแลตัวบุคคลในการลงโทษทางวินัย การออกคำสั่งพักการปฏิบัติงาน หรือการให้พ้นจากตำแหน่งหรือการกำกับดูแลองค์กร จึงทำให้การกำกับดูแลในลักษณะนี้กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องอาศัยความรวดเร็วในการตัดสินใจและขัดกับความเป็นอิสระของท้องถิ่น นอกจากนี้ ปัญหาจากปริมาณของระเบียบที่ตราขึ้นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติที่มีจำนวนมาก โดยที่บางระเบียบเป็นเรื่องเล็กน้อย ล้าสมัย และสร้างความยุ่งยาก ในการปฏิบัติงาน ทำให้การกำกับดูแลมีลักษณะราชการมากเกินไป ส่งผลให้การทำงานล่าช้าและไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน อีกทั้งกระบวนการตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับของส่วนกลางมักขาดการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นทำให้กฎระเบียบไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในการปฏิบัติงานของแต่ละท้องถิ่น

## วัตถุประสงค์

1. เพื่อนำเสนอปัญหาการกระจายอำนาจเชิงพื้นที่ของประเทศไทยในมิติกฎหมายและโครงสร้างอำนาจ
2. เพื่อนำเสนอแนวทางปฏิรูปการกระจายอำนาจเชิงพื้นที่ของประเทศไทยในมิติกฎหมายและโครงสร้างอำนาจ

## แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจเป็นคำที่มีการกล่าวถึงกันมากคำหนึ่งควบคู่ไปกับการพัฒนาทางการเมือง ไม่ว่าจะในระบอบการเมืองการปกครองแบบใดก็ตาม จนอาจเกิดความสับสนว่า ทำไมประเทศที่มีระบอบการเมืองการปกครองแบบสังคมนิยมจึงมีการกระจายอำนาจเช่นเดียวกับประเทศที่มีระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องเข้าใจก่อนว่าการกระจายอำนาจมีความหมายอย่างไร เพื่อเป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจกับความเกี่ยวข้องกับการ

พัฒนาการทางการเมืองต่อไป ในทางวิชาการแล้วการกระจายอำนาจ เป็นคำที่มีความสับสน เหมือนกับคำสำคัญอื่น ๆ เช่น คำว่าการเมือง ที่มีผู้ให้ความหมายไว้หลากหลายมาก กล่าวสำหรับการกระจายอำนาจก็เช่นกัน หากพิจารณาอย่างกว้างแล้ว การกระจายอำนาจจึงเป็นการเอาอำนาจออกไปจากส่วนกลางไปยังส่วนอื่นซึ่งอาจเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ เช่น ภูมิภาค หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจเป็นภายนอกภาครัฐ เช่น ออกไปสู่ภาคธุรกิจเอกชน ได้แก่ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

ปธาน สุวรรณมงคล (2565 : ออนไลน์) ให้ความหมายการกระจายอำนาจว่า กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจทางการเมือง ได้แก่ การกระจายสิ่งต่อไปนี้

1. การกิจหน้าที่ จากหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่น เช่น การกิจหน้าที่ด้านการจัดการศึกษา การสาธารณสุข การจัดโครงสร้างพื้นฐาน การดูแลผู้สูงอายุ เป็นต้น

2. อำนาจตัดสินใจ เมื่อหน่วยงานรัฐในส่วนกลางกระจายภารกิจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นแล้ว จึงต้องกระจายอำนาจการตัดสินใจในภารกิจดังกล่าวไปให้ด้วย เพื่อให้สามารถตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ ได้เองโดยไม่ต้องการอนุมัติจากหน่วยงานส่วนกลางอีก

3. ทรัพยากรการบริหาร ในที่นี้ได้แก่ เงิน คน วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็น

4. ความรับผิดชอบ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นรับภารกิจไปดำเนินการแทนแล้วจึงต้องมีความรับผิดชอบในการดำเนินการดังกล่าวให้ได้มาตรฐาน

5. การมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ ได้เข้าเกี่ยวข้อง ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตของคนในชุมชน

สกนธ์ วรรณวุฒินา (2565 : ออนไลน์) ให้ความหมายการกระจายอำนาจว่า การกระจายอำนาจเป็นแนวคิดของตะวันตกที่นักวิชาการไทยหยิบยืมมาใช้อธิบายสภาวะทางการเมืองและการบริหารการปกครองในประเทศไทย และแปลเป็นภาษาไทยว่า “การกระจายอำนาจ” นั้น ผู้คนส่วนใหญ่มักตีความคำว่า “อำนาจ” ในคำกระจายอำนาจที่ได้แปลมา หมายถึง “อำนาจอธิปไตย” ซึ่งมักจะกล่าวกันว่าไม่สามารถแบ่งแยกได้ จึงควรจะหมายถึงการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ มิใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นมิใช่การสร้างอธิปไตย หากแต่เป็นการให้ (ยอมรับ) สิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาคภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่ง ๆ ร่วมกัน”

กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นในทิศทางที่มีการถ่ายโอนอำนาจการเมือง การบริหาร จากที่เดิมอยู่ใน

ส่วนกลางให้ลงไปยังท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น และเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารประเทศให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในขณะนั้น

## ประเภทของการกระจายอำนาจ

**1. การกระจายอำนาจเชิงพื้นที่** การกระจายอำนาจเชิงพื้นที่หรือการกระจายอำนาจทางเขตแดน คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำบริการสาธารณะภายในอาณาเขตหรือขอบเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเรียกการจัดระเบียบการบริหารราชการดังกล่าวว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2565 : ออนไลน์)

**2. การกระจายอำนาจทางภารกิจของรัฐ** การกระจายอำนาจทางภารกิจของรัฐหรือการกระจายอำนาจทางบริการ คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างให้แก่องค์กร ซึ่งมีใช้องค์กรของรัฐส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและบุคลากรขององค์กรนั่นเอง เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้าและการประปา เป็นต้น ซึ่งเป็นการมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งไม่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครอง และการกระจายอำนาจทางบริการไม่คำนึงถึงเรื่องอาณาเขตในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้กิจการที่มอบให้จัดทำนี้ รัฐจะเป็นผู้กำหนดโดยออกเป็นกฎหมาย ท้องถิ่นหรือองค์กรจะกำหนดขึ้นมาเองไม่ได้ (ประยูร กาญจนดูล, 2565 : ออนไลน์)

**3. การกระจายอำนาจทางการคลัง** การกระจายอำนาจทางการคลัง เป็นอีกหนึ่งลักษณะของการกระจายอำนาจ โดยหน่วยงานในระดับบนหรือในส่วนกลางพยายามลดระดับการใช้อำนาจควบคุมจัดการงบประมาณและการตัดสินใจทางการคลังของหน่วยงานในระดับล่าง เช่น การจัดระบบการจัดสรรงบประมาณของหน่วยงานในลักษณะที่หน่วยงานต้นสังกัดในส่วนกลางหรือหน่วยงานระดับบน จัดสรรงบประมาณแก่หน่วยงานในระดับพื้นที่หรือระดับต่างลงมาในรูปแบบงบประมาณก้อนเดียว เพื่อให้อิสระแก่หน่วยงานดังกล่าวในการตัดสินใจบริหารจัดการทางการคลัง และจัดสรรงบประมาณดังกล่าวในรายละเอียด การกระจายอำนาจทางการคลังส่งผลให้หน่วยงานในส่วนกลางมีบทบาทเพียงกำกับทิศทางนโยบายในขณะที่หน่วยงานระดับปฏิบัติมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นในการตัดสินใจในการบริหารภารกิจและงบประมาณของตนเอง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2565 : ออนไลน์)

## การกระจายอำนาจเชิงพื้นที่ในบริบทของการเมืองไทยยุคประชาธิปไตย

ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 การเมืองไทยได้ก้าวสู่ความเป็นประชาธิปไตยอีกครั้งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากฉบับหนึ่งและมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองตนเองของท้องถิ่นซึ่งเป็นการกระจายอำนาจเชิงพื้นที่ ไว้ในหมวดที่ 9 มาตรา 214 ว่า (อรรถัย กักผล และฉัตรระวี ปรีสุทธิญาณ, 2565 : ออนไลน์)

“การจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งนครหลวง ต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตนและมีอิสระในทางการภาษีอากรและการเงินแห่งท้องถิ่น ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการจัดตั้งการปกครองตนเองรูปแบบพิเศษขึ้น ได้แก่ กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรบริหารนครหลวงและมหานครแห่งแรกของประเทศไทยใน พ.ศ.2518 แต่ได้เกิดความขัดแย้งกันในการบริหารราชการกรุงเทพมหานครระหว่างคณะผู้บริหารกรุงเทพมหานครและกบสภาคกรุงเทพมหานคร จนรัฐบาลสั่งให้คณะผู้บริหารกรุงเทพมหานครในขณะนั้นพ้นจากตำแหน่ง และมีการแต่งตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเข้าทำหน้าที่แทนเป็นระยะเวลาหนึ่ง จนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แทนฉบับเดิม และมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยตรงอีกครั้งหนึ่ง นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอีกรูปหนึ่ง ได้แก่ เมืองพัทยา ใน พ.ศ.2521 โดยใช้รูปแบบผู้บริหารเมือง แบบในสหรัฐอเมริกาเข้ามาบริหารเมืองพัทยานับเป็นรูปแบบเดียวในประเทศไทย

แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้อยู่ใช้บังคับได้เพียงปีเศษได้ถูกคณะทหารทำการรัฐประหารนำการเมืองไทยถอยหลังกลับไปสู่ระบอบกึ่งเผด็จการอีก โดยมีรัฐบาลพลเรือนที่ทหารหนุนหลังขึ้นมาบริหารประเทศระยะหนึ่งที่เรียกกันว่า “รัฐบาลหอย” แต่บริหารประเทศได้ไม่นานได้เกิดการรัฐประหารขึ้นอีกครั้งใน พ.ศ.2519 และประเทศไทยได้มีประชาธิปไตยครั้งเิบภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ตลอดมาเป็นเวลากว่าสิบปีจนกระทั่งมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาใช้บังคับแทน

กล่าวได้ว่า ตลอดเวลาของรัฐธรรมนูญตั้งแต่ พ.ศ.2518 จนถึงก่อน พ.ศ.2540 แทบจะมิได้มีการกระจายอำนาจอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมมากนักนอกจากในเชิงโครงสร้าง คือ มีการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษสองแห่ง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (พ.ศ.2518) และเมืองพัทยา (พ.ศ.2521)

แต่ในสาระสำคัญยังปรากฏว่า ถูกกำกับดูแลจากส่วนกลางอยู่มากและอำนาจมิได้กระจายลงไปสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมาได้รับความสำคัญอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตยของไทย เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีมาตราที่บังคับให้รัฐต้องกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นดังปรากฏในมาตรา 78 ว่า “...รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง...รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” นับเป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากว่าในอดีต รัฐบาลมักมีนโยบายกว้างๆ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและไม่ให้ความจริงจังกับเรื่องของการกระจายอำนาจมากนักประกอบกับรัฐบาลพลเรือนในระบอบประชาธิปไตยมักมีปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองทำให้รัฐบาลให้ความสำคัญกับนโยบายระยะสั้นๆ

นอกจากนี้ ในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ยังมีบทบัญญัติมาตรา 79 บัญญัติว่า (อรทัย ก๊กผล และฉัตรระวี ปริสุทธิญาณ, 2565 : ออนไลน์)

“รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพ อนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน”

มาตราทั้งสองที่ปรากฏในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้มีนัยสำคัญต่อการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมาก เพราะเป็นการกระจายอำนาจทางการเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพิ่มอำนาจ ให้แก่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนอีกด้วย

ในหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น มีมาตราที่เกี่ยวข้องทั้งหมด 9 มาตรา และที่สมควรกล่าวถึง ได้แก่

1. มาตรา 289 บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล และมีอำนาจของตนเอง โดยเฉพาะ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ...” แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ความสำคัญกับความ

เป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปกครองตนเอง ในมิติของการบริหารท้องถิ่น ทั้งการบริหารการเงินและการบริหารงานบุคคล รวมถึงการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในความเป็นจริงกลับปรากฏว่า การกระจายอำนาจของหน่วยงานรัฐในส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างเชื่องช้า และแม้มีการถ่ายโอนกิจกรรมบางกิจกรรมไปแต่มิได้โอนอำนาจการตัดสินใจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรณีการโดนสถานีขนส่งให้เทศบาล เป็นเพียงให้เทศบาลมีหน้าที่ในการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสถานีขนส่งผู้โดยสารเท่านั้น แต่มิได้โอนอำนาจในการดูแลการขนส่งในจังหวัดให้แต่ประการใด เป็นต้น

2. นอกจากนี้ ในมาตรา 284 ยังได้บัญญัติว่า “...เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ...” และยังกำหนดให้มีคณะกรรมการฯ คณะหนึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนจำกัด เพื่อทำหน้าที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการมีคณะกรรมการฯ ดังกล่าวนี้นำให้มีกลไกในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

3. มาตรา 285 บัญญัติว่า “...สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น...” เป็นการยืนยันว่าทั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งเท่านั้น ทำให้การดำรงตำแหน่งของข้าราชการส่วนภูมิภาคในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างที่เป็นมาในอดีตกระทำมิได้อีกต่อไป และส่งผลให้มีการเปลี่ยนฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลเนื่องจากโครงสร้างของสุขาภิบาลที่มีนายอำเภอดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสุขาภิบาลขัดต่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้

4. มาตรา 286 บัญญัติว่า “...ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ...” มาตราดังกล่าวนี้เป็นการให้สิทธิถอดถอน แก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แทนที่จะต้องลงไปในการเลือกตั้งครั้งต่อไปเหมือนเช่นก่อน พ.ศ.2540 เท่ากับว่าเป็นการมอบ

อำนาจให้แก่ประชาชนในการถอดถอนหรือเอานักการเมืองท้องถิ่นที่มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมกับการเป็นผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้นออกจากตำแหน่งไป

5. มาตรา 287 บัญญัติว่า “ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้...” เป็นการมอบสิทธิในการริเริ่มเสนอกฎหมายแก่ประชาชนโดยเป็นอีกช่องทางเสนอกฎหมายนอกเหนือไปจากการเสนอโดยสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น แล้วนับเป็นอีกสิทธิใหม่ที่มอบให้แก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในรัฐธรรมนูญฉบับนี้

ทั้งนี้กล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติส่งเสริมการกระจายอำนาจอย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุดเท่าที่เคยมีมา นับแต่ พ.ศ.2475 จนถึงก่อน พ.ศ.2540 แต่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวกลับมีอายุไม่ถึงสิบปี ได้ถูกคณะรัฐประหารทำการยกเลิก และมีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังบัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจขึ้น ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ได้มีบทบัญญัติสำคัญบางประการ คือ การกระจายอำนาจทางการเงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมาตรา 30 บัญญัติว่า “...(4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบ และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ.2549 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า ทั้งนี้ โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนา ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และโดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย...”

จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นในการกระจายอำนาจทางการเงินไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม โดยกำหนดไว้ในกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ไว้เพื่อให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามทำให้นับแต่ พ.ศ.2544 เป็นต้นมาได้มีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นประมาณร้อยละยี่สิบหกใน พ.ศ.2549 แต่เมื่อถึง พ.ศ.2549 รัฐบาลยังไม่สามารถจัดสรรรายได้ให้ถึงร้อยละ 35 ได้จึงต้องมีการแก้ไขกฎหมายในเรื่องนี้ใหม่ว่า

“(4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2550 เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละสิบห้า และมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย...”

ใน พ.ศ.2549 เกิดการรัฐประหาร และมีการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งแม้จะถูกกล่าวหาว่า เป็นรัฐธรรมนูญภายใต้การรัฐประหาร แต่ประเด็นสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นยังคงดำรงมาอย่างต่อเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมีเพิ่มเติมอีกหลายประการ ซึ่งในที่นี้จะนำเสนอเฉพาะที่สำคัญ ดังนี้ (อรทัย ก๊กผล และฉัตรระวี ปรีสุทธิญาณ, 2565 : ออนไลน์)

1. มาตรา 283 บัญญัติว่า “...องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์และให้บริการแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง...” จากบทบัญญัตินี้แสดงให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับการพัฒนาเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งผู้ทำหน้าที่สนับสนุนส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดสมรรถนะในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหาร สมาชิกสภาท้องถิ่นและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และภาคประชาชนที่จะเรียกร้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพัฒนาสมรรถนะของตนเองเพื่อให้บริการประชาชน

2. มาตรา 287 บัญญัติว่า “...ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือ

ได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำรายงานการดำเนินการต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณการใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี...” จากบทบัญญัติในมาตรานี้ทำให้เห็นได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชน และหากมีกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน เช่น มีโครงการก่อสร้างบ่อกำจัดขยะในชุมชนจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อน เป็นต้น ซึ่งเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและชุมชนในกรณีที่เกิดผลกระทบจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งมีการส่งเสริมธรรมาภิบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติ เช่น กรณีการจัดทำรายงานงบประมาณให้ประชาชนได้รับรู้ เป็นต้น

ใน พ.ศ.2557 เกิดการรัฐประหาร และมีการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยยังคงดำรงมาอย่างต่อเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมีเพิ่มเติมอีกหลายประการ ซึ่งในที่นี้จะนำเสนอเฉพาะที่สำคัญ ดังนี้ (สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2565 : ออนไลน์)

1. มาตรา 250 บัญญัติไว้ว่า “...องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจ โดยเฉพาะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลัก ในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามวรรคสี่ และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่ และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชน หรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็

รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษี ที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณ เพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน

กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครอง ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกัน การก้าวก่ายการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย...”

กล่าวโดยสรุป บทบัญญัติที่กล่าวมาข้างต้นเป็นส่วนที่เพิ่มเติมมาจากที่เคยมีในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อีกด้วย ทำให้เกิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ จะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในบริบทประชาธิปไตยของประเทศไทยในช่วงนับแต่ พ.ศ.2540 เป็นต้นมา มีกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกรอบกติกาสำคัญ โดยมีคณะกรรมการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกขับเคลื่อนการกระจายอำนาจและมีแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกย่อยที่สำคัญในการกระจายอำนาจหน้าที่ และรายได้เป็นสำคัญ

## บทวิเคราะห์ปัญหาการกระจายอำนาจเชิงพื้นที่ในมิติกฎหมายและโครงสร้างอำนาจ

จากการศึกษาของ วีรศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2565 : ออนไลน์) ซึ่งทำการติดตามประเมินผลความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจของไทย มีผลการศึกษาที่พบปัญหาการกระจายอำนาจเชิงพื้นที่ในมิติกฎหมายและโครงสร้างอำนาจที่น่าสนใจดังนี้

ในภาพรวมถือว่าการกระจายอำนาจเชิงพื้นที่ที่ผ่านมาประสบผลสำเร็จพอสมควร แต่ในขณะเดียวกัน ก็มีหลายส่วนที่ยังไม่ประสบผลสำเร็จผลสำเร็จที่ชัดเจน ผลสำเร็จประการแรกคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะบริการการศึกษา และสาธารณสุขพื้นฐาน อย่างทั่วถึง ซึ่งมีความแตกต่างจากช่วงก่อนการกระจายอำนาจ (ก่อนปี พ.ศ. 2540) อย่างชัดเจน โดยเฉพาะประชาชนในระดับฐานรากที่เดิมขาดแคลนโอกาสที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็น เมื่อมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังยุคกระจายอำนาจ บริการที่จัดให้ประชาชนเป็นไปอย่างกว้างขวางและลดความเหลื่อมล้ำในโอกาสที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะของประชาชนในพื้นที่ต่างจังหวัดและพื้นที่ห่างไกลได้มากขึ้น จึงส่งผลให้การสำรวจข้อมูลครัวเรือนกว่า 11,430 ครัวเรือนพบว่าประชาชนส่วนใหญ่พอใจในผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริการสาธารณะหลายอย่างทำให้คุณภาพชีวิตประชาชนดีขึ้น และภาคประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น และมีความรู้สึกเป็นเจ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน ซึ่งเท่ากับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำหน้าที่เป็นสถาบันทางการเมืองที่มั่นคงได้แล้วสำหรับประชาชนในชุมชน

ข้อบ่งชี้ถึงผลสำเร็จประการต่อมา คือการวางรากฐานระบบการกระจายอำนาจ ให้สามารถดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาได้ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา มีการรับรองสิทธิการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ มีกฎหมายประกอบอื่นๆ มีหน่วยงานรับผิดชอบนโยบายการกระจายอำนาจ มีแผนงาน งบประมาณ และระบบปฏิบัติการต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน แต่สำหรับเรื่องที่ยังไม่ประสบผลสำเร็จที่ชัดเจนก็คือการถ่ายโอนภารกิจ ทรัพยากรบุคคล และรายได้สู่ท้องถิ่น ซึ่งหยุดชะงักไปในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการบริหารจัดการเมืองและชุมชนของตนเองในขอบเขตที่จำกัดเป็นอย่างมาก ในขณะที่เมืองในภูมิภาคต่างๆ กำลังขยายตัวและเติบโตอย่างรวดเร็ว (urbanization) พร้อมปัญหาการบริหารจัดการเมืองที่เพิ่มทวีขึ้น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้เนื่องจากขาดอำนาจและทรัพยากรในการดำเนินการ

สาเหตุของปัญหาของการกระจายอำนาจเชิงพื้นที่ สรุปได้เป็น 2 เรื่อง คือ (วีรศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2565 : ออนไลน์)

1. นโยบายการกระจายอำนาจที่ผ่านมาไม่ต่อเนื่อง มีการเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ เช่น ในช่วงปี พ.ศ.2540 - พ.ศ.2543 มีความชัดเจน เข้มแข็ง กระตือรือร้น แต่รัฐบาลหลังจากนั้นก็กลับใช้นโยบายรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง จนถึงปี พ.ศ. 2549 รัฐบาลหลังปี พ.ศ. 2549 ก็ขาดเสถียรภาพ และไม่มีนโยบายด้านการกระจายอำนาจที่ชัดเจน ปล่อยให้การกระจายอำนาจตกอยู่ในมือของข้าราชการประจำและนักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร

2. วิธีการกระจายอำนาจผิดพลาด ข้อเท็จจริงจากการศึกษาพบว่าภารกิจส่วนใหญ่ถูกถ่ายโอนลงไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุด คือ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แต่ในอีกด้านหนึ่ง กวาร์้อยละ 70 ของเทศบาลและ อบต. มีขนาดเล็ก มีขีดความสามารถจำกัด ไม่สามารถรับภารกิจที่ส่วนราชการต่างๆ ถ่ายโอนลงไปได้ ในขณะเดียวกัน รัฐบาลและส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบก็ไม่ได้สนใจที่จะยกระดับขีดความสามารถของท้องถิ่นให้สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการถ่ายโอนบุคลากร รายได้ หรือแม้กระทั่งการแก้ไขกฎหมายเพิ่มอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการได้จริงๆ ปล่อยให้ท้องถิ่นตัดสินใจเอาเองว่าจะรับ หรือไม่รับภารกิจอะไรไปดำเนินการ จะทำได้แค่ไหนก็สุดแล้วแต่ท้องถิ่นนั้นๆ ไม่ใช่เรื่องที่ รัฐบาลและส่วนราชการจะต้องเข้าไปร่วมรับผิดชอบต่อความล้มเหลวของการถ่ายโอนภารกิจแต่อย่างใด

วิธีการกระจายอำนาจที่ผิดพลาดอีกประการหนึ่ง คือ การใช้กุศโลบายให้การถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรจากส่วนราชการไปยังท้องถิ่นตามหลักความสมัครใจ ทั้งนี้ก็เพื่อลดแรงต่อต้านทางการเมืองในช่วงที่ผ่านมา แต่อย่างไรก็ดี เมื่อการกระจายอำนาจไม่มีการบังคับ ไม่มีการผลักดัน ไม่มีการลงโทษ และไม่มีแรงจูงใจให้มีการถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรจากรัฐสู่ชุมชนท้องถิ่น การกระจายอำนาจจึงไม่ได้ผลสำเร็จมากเท่าที่ควร และประชาชนในหลายพื้นที่ก็มิได้รับการดูแลปัญหาหรือคุณภาพชีวิตอย่างเต็มที่ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอำนาจและมีได้รับการถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรให้ตามกฎหมาย

นอกจากนี้แล้วจากการศึกษาของนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2565 : ออนไลน์) ซึ่งได้ทำการศึกษาทิศทางของการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ มีผลการศึกษาที่พบปัญหาการกระจายอำนาจเชิงพื้นที่ในมิติกฎหมายและโครงสร้างอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย มีประเด็นที่สำคัญดังต่อไปนี้

1) ปัญหาการจัดโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสองชั้น โดยปัจจุบันมีรูปแบบ/โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นอยู่ 5 ลักษณะคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหาร

ส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล (แบ่งเป็นเทศบาลนคร เมือง และ เทศบาลตำบล) กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งในปัจจุบันมีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น 7,853 แห่ง อย่างไรก็ตามจากการตรา พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 และ พ.ร.บ.การกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัดและกลายเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน ซึ่งทับซ้อนกับพื้นที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง จนกลายเป็นระบบการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้นเพื่อแทนที่ระบบการปกครองแบบชั้นเดียวตลอด ซึ่งเคยเป็นโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทยก่อน พ.ศ.2540 ทำให้ปัจจุบันระบบการปกครองท้องถิ่นของไทยสามารถแบ่งออกเป็นสองรูปแบบ คือ 1) รูปแบบทั่วไป คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีพื้นที่ความสัมพันธ์และอำนาจหน้าที่ตามแบบสองชั้น ทำให้ในปัจจุบันในอาณาบริเวณหนึ่งจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างน้อย 2 แห่ง ที่รับผิดชอบการจัดทำบริการสาธารณะในเขตอาณาบริเวณนั้น 2) รูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานครที่มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ ซึ่งมีอำนาจเทียบเท่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมืองพัทยาที่มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กแต่มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ปัญหาการจัดโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสองชั้น ทำให้ขาดความชัดเจนและความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนจะถูกออกแบบให้ทำภารกิจที่เป็นภาพรวมและเน้นการเชื่อมประสานภารกิจหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทที่มีกฎหมาย รูปแบบ พื้นที่ และอำนาจหน้าที่เฉพาะของตนเอง และยังคงเกิดปัญหาการทับซ้อนด้านภารกิจหน้าที่จนส่งผลต่อการบูรณาการ เพื่อจัดทำแผนพัฒนาและวางยุทธศาสตร์ของการพัฒนาท้องถิ่น นอกจากนี้ความไม่ชัดเจนดังกล่าวได้สร้างความซ้ำซ้อนของการจัดบริการสาธารณะที่ควรอาศัยความร่วมมือกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่ง

2) ปัญหาโครงสร้างภายในของการมีผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งทางตรงตั้งแต่ พ.ศ.2546 ทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากขึ้นและไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภา เช่น มีอำนาจกำหนดนโยบายการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจจัดทำงบประมาณ อำนาจการเสนอร่างบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี อำนาจการบริหารงานบุคคล อำนาจการยับยั้งข้อบัญญัติที่ตราโดยท้องถิ่น และอำนาจที่ไม่เป็นทางการจากลักษณะบารมีของผู้นำท้องถิ่น จึงก่อให้เกิดปัญหาใหม่เพราะผู้สมัครผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นอยู่กลุ่มเดียวกัน เนื่องจากผู้สมัครจากกลุ่มเดียวกันได้รับเลือกเข้าไปเป็นผู้บริหารท้องถิ่นและสามารถมีเสียงส่วนใหญ่

ในสภาท้องถิ่นทำให้ผู้ได้รับการเลือกตั้งซึ่งเป็นฝ่ายเดียวกันสามารถครอบงำการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจนส่งผลต่อการตรวจสอบถ่วงดุล

3) **ปัญหาวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** เนื่องจากการกำหนดให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียง 2 วาระติดต่อกัน เพื่อป้องกันการครอบงำของฝ่ายบริหารที่ดำรงตำแหน่งเป็นเวลานาน แต่ทำให้ปิดกั้นโอกาสของผู้บริหารที่มีความสามารถ และอาจก่อให้เกิด “นอมินี” ที่เป็นตัวแทนกลุ่มการเมืองท้องถิ่นมาดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหารแทนผู้ที่ถูกตัดสิทธิ์

4) **ปัญหาฐานะองค์กรนิติบุคคลมหาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** แม้ว่าความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจและกระทำการใดๆ ภายใต้อำนาจของตนเอง จนทำให้ท้องถิ่นสามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่และบริหารการคลังและงานบุคคลได้อย่างอิสระตามที่กฎหมายอนุญาตและปราศจากการแทรกแซงจากส่วนกลาง อย่างไรก็ตามฐานะนิติบุคคลที่มีความอิสระอาจกลายเป็นดาบสองคม เพราะต้องเผชิญกับปัญหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลภายใต้เงื่อนไขการกระจายอำนาจที่จำกัด เพราะท้องถิ่นยังต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ถูกกำหนดโดยส่วนกลาง/ภูมิภาค ที่ทำให้ฐานะความเป็นนิติบุคคลอิสระกลายเป็นสิ่ง “จำแลง” เช่น การให้ท้องถิ่นมีภารกิจหน้าที่แต่ถูกจำกัดด้วยงบประมาณจากภาครัฐ เป็นต้น ในทางกลับกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็อาจอาศัยความเป็นนิติบุคคลอิสระบริหารงานจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐและท้องถิ่นได้ เช่น การกั๊ยมเงินและการใช้จ่ายงบประมาณที่ขาดการกำกับดูแล เป็นต้น

ในส่วนปัญหาที่สืบเนื่องจากกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากระบวนการกำกับดูแลโดยรัฐแม้จะเป็นกระบวนการที่กระทำโดยมีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกฎหมายพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วการกำกับดูแลยังเป็นการกำกับดูแลตามระเบียบที่ออกมาตามความในพระราชบัญญัติต่างๆ นอกจากนี้ยังเกิดปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันมีการกำกับดูแลจำนวนมาก อีกทั้งส่วนใหญ่ยังเน้นที่การกำกับดูแลก่อนการกระทำมากเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำกับดูแลตัวบุคคลในการลงโทษทางวินัยตลอดจนอำนาจในการกำกับดูแลการกระทำ เช่น การอนุมัติ อนุญาต การให้ความเห็นชอบ การยกเลิกเพิกถอนการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้การกำกับดูแลในลักษณะนี้กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องอาศัยความรวดเร็วในการตัดสินใจและขัดกับความเป็นอิสระของท้องถิ่น

นอกจากนี้แล้วอาจมีคำถามว่าปัญหาการกระจายอำนาจเชิงพื้นที่ อาจมาจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือไม่ ซึ่งผู้เขียนมีข้อสังเกตที่สำคัญโดยมีรายละเอียดดังนี้

มาตรา 282 กำหนดว่า ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

มาตรา 284 กำหนดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ...

มาตรา 289 กำหนดให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี

ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้น และเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อมาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมภายในท้องถิ่นตามวรรคสอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นด้วย

ผู้เขียนเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นกฎหมายสูงสุด โดยสภาพเนื้อหาที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจะเป็นเพียงการวางหลักการที่สำคัญของการจัดโครงสร้างและกลไกของการใช้และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตลอดจนการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนรายละเอียดปลีกย่อยเกี่ยวกับขั้นตอน วิธีการ เงื่อนไข เป็นสิ่งที่ต้องบัญญัติเพิ่มเติมใน “กฎหมายลูก” ระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือพระราชบัญญัติ ตามแต่ที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งในกรณีนี้รัฐธรรมนูญได้วางหลักการให้กระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น โดยให้กำหนดรายละเอียดในกฎหมายกำหนดแผน

และขั้นตอนการกระจายอำนาจ (มาตรา 284) และได้ เปิดช่องแล้วว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้ (มาตรา 289)

การถ่ายโอนภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็เป็นส่วนหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครองเชิงพื้นที่ ดังที่ผู้เขียนได้ยกนิยามของคำว่า “กระจายอำนาจ” ขึ้นกล่าวแล้วข้างต้น เช่น การกำหนดเรื่องการถ่ายโอนการศึกษาจึงเป็นการกำหนดรายละเอียด “ขยายความ” เนื้อหาในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเรื่องปกติของการตรา “กฎหมายลูก” ที่ย่อมขยายขอบเขตของรัฐธรรมนูญได้ ไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่กฎหมายลูกไม่สามารถตัดทอนเงื่อนไขหรือหลักการในรัฐธรรมนูญได้ ความเข้าใจที่ว่ารัฐธรรมนูญไม่พูดถึง “การถ่ายโอน” แม้แต่คำเดียว ดังนั้น “กฎหมายลูก” ที่กำหนดการถ่ายโอนย่อมขัดรัฐธรรมนูญนั้น จึงไม่ต้องด้วยความเห็นของผู้เขียน ผู้เขียนใคร่ขอยกตัวอย่าง บทกฎหมายอื่นที่บัญญัติเนื้อหากว้างกว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญโดยเป็นการกำหนดรายละเอียดขยายความเพิ่มเติมที่ทำกันอยู่ทั่วไปและจำเป็นต้องทำ เพราะรัฐธรรมนูญไม่สามารถบัญญัติรายละเอียดได้ทุกประการ ขึ้นเปรียบเทียบ ดังนี้

“กรณีของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ที่กำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองขยายจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 276 ผู้ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้พิจารณาเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา 276 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นเพียงการกำหนดอำนาจหน้าที่ขั้นต่ำของศาลปกครอง มิได้หมายความว่า รัฐธรรมนูญฯ มีเจตนารมณ์ที่จะห้ามมิให้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองกว้างกว่าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติเขตอำนาจของศาลปกครองไว้กว้างกว่าที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติมาตรา 276 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญฯ ก็มิได้หมายความว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ขัดต่อรัฐธรรมนูญฯ แต่อย่างใด ซึ่งที่ผ่านมาไม่เคยมีตัวอย่างของการตราพระราชบัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรต่างๆ เพิ่มเติมหรือกว้างกว่าที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหลายกรณี

เช่น กรณีของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้อำนาจกรรมการฯ มีอำนาจวินิจฉัยในกรณีที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดระหว่างศาลขัดแย้งกันในคดีที่มีข้อเท็จจริงเป็นเรื่องเดียวกัน ทั้งๆ ที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 248 บัญญัติให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่นเท่านั้น ซึ่งการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ให้รัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมหรือ

กว้างขวางกว่าที่ได้มีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ ก็มีได้มีผู้โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญฯ แต่อย่างไร” ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่ประการใด

นอกจากนี้อาจมีคำถามว่า การกระจายอำนาจที่ผ่านมา ทำให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองหรือไม่ ซึ่งเป็นคำถามที่มีนัยสำคัญ เหตุที่มีคำถามเช่นนี้เนื่องมาจากในบางประเทศ เมื่อมีการกระจายอำนาจออกไปจากส่วนกลางทำให้เกิดปัญหาการทุจริตติดตตามมาอย่างกว้างขวาง ทำให้ผู้มอบอำนาจมีความคิดว่า การกระจายอำนาจเป็นสาเหตุทำให้เกิดการทุจริตเพิ่มมากขึ้น หรือในบางประเทศ เช่น อังกฤษ ในสมัยรัฐบาล *Margaret Thatcher* พบว่า เมื่อมีการกระจายอำนาจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับไม่สามารถใช้อำนาจในการดูแลแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่มีความรับผิดชอบ รัฐบาลจึงดึงอำนาจกลับไปส่วนกลางเพื่อปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นใหม่ หากพิจารณาจากต้นตอของปัญหาการกระจายอำนาจจะพบว่า มีผู้เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้หลักๆ 3 ภาคส่วน ได้แก่ ภาครัฐ ภาคนักการเมืองท้องถิ่น และภาคประชาชน โดยมีรายละเอียดที่สำคัญดังนี้ (อรทัย ก๊กผล และฉัตรระวี ปริสุทธิญาณ , 2565 : ออนไลน์)

กล่าวสำหรับภาครัฐ ได้แก่ นักการเมืองและข้าราชการประจำ ซึ่งเป็นตัวละครสำคัญในการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ตั้งแต่อดีตย้อนหลังไปเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พ.ศ.2475 ได้ไม่ถึงปีได้มีพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ขึ้นมาและมีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นใน พ.ศ.2478 โดยมีการเปลี่ยนฐานะสุขาภิบาลที่มีมาก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองจำนวนสามสิบกว่าแห่งให้เป็นเทศบาล และในช่วงหลังจากนั้นได้มีการจัดตั้งเทศบาลเพิ่มขึ้นแต่ในจำนวนที่น้อยโดยมีจำนวนเพียงร้อยละแห่งจนถึงก่อน พ.ศ.2540

คำถามคือ ทำไมจำนวนเทศบาลจึงมีน้อยหลังจากเวลาได้ผ่านไปกว่าหกสิบปี คำตอบที่ได้คือ รัฐบาลไม่มีนโยบายส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมเลยในช่วงเวลาที่ผ่านมา ยกเว้นในสมัยของรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลใน พ.ศ.2498 และ พ.ศ.2499 ตามลำดับ (มีการยกเลิกองค์การบริหารส่วนตำบลใน พ.ศ.2515 โดยคณะรัฐประหาร) แต่ในสาระสำคัญของการกระจายอำนาจ คือ การกระจายอำนาจการตัดสินใจและทรัพยากรการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีน้อย ทำให้อำนาจยังกระจุกตัวอยู่ที่ผู้มีอำนาจรัฐในส่วนกลางและหน่วยงานต่างๆ ในส่วนกลางยังเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ไม่สามารถเป็นที่พึ่งของประชาชนได้ใน

ยามที่เกิดวิกฤตแก่ประชาชนในพื้นที่ เท่ากับว่า รัฐไม่ได้ส่งเสริมให้เกิดประชาธิปไตยท้องถิ่นขึ้น ในช่วงกว่าหกสิบปีที่ผ่านมาหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งสอดคล้องกับพัฒนาการทางการเมืองไทยที่ตกอยู่ภายใต้ระบอบอำมาตยาธิปไตยมายาวนานเช่นกันและอยู่ในบริบทของประชาธิปไตยครึ่งใบอีกกว่าสิบปี (ช่วง พ.ศ.2521-2533)

แต่เมื่อรัฐบาลได้มีนโยบายส่งเสริมประชาธิปไตยท้องถิ่นในปี พ.ศ.2537 โดยได้มีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นในปีถัดมาและเริ่มมีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนตำบลเพิ่มมากขึ้น ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลกลายเป็นที่พึ่งของประชาชน และประชาชนเกิดการเรียนรู้ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยด้วยตนเองว่า ประชาชนในท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้โดยการเลือกผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นเข้าไปทำหน้าที่แทนตนเองและตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การพัฒนาทางการเมืองท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นและขยายตัวออกไปมากขึ้น แต่แน่นอนว่า ในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นย่อมมีปัญหาหลายประการเกิดขึ้น เช่น ความรู้ความเข้าใจของประชาชนต่อการปกครองตนเอง การทุจริตในการเลือกตั้งและในการบริหารงานท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน้าที่ของกลไกรัฐที่ต้องเข้าไปกำกับดูแลโดยไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นหลักกฎหมายที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ในส่วนของภาคนักการเมืองท้องถิ่น เมื่อมีกฎหมายให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ทำให้เกิดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นขึ้น เพื่อลงสมัครลงเลือกตั้งและมีการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งกันซึ่งเท่ากับเป็นการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนในท้องถิ่นอันเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่น เพราะการให้ความรู้ทางการเมืองถือเป็นการกล่อมเกลາทางการเมืองอย่างหนึ่ง แต่ประเด็นที่เป็นปัญหาสำคัญ คือ การซื้อสิทธิขายเสียงที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางและรุนแรงมากขึ้น อันอาจเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาการเมืองอย่างมีคุณภาพได้ แต่หากพิจารณาในเชิงบวก อาจกล่าวได้ว่า การเมืองท้องถิ่นไทยกำลังอยู่ในช่วงของการเรียนรู้และการเปลี่ยนผ่าน เพื่อพัฒนาไปสู่การเมืองที่เป็นประชาธิปไตยอย่างมีคุณภาพในอนาคต ทั้งนี้ จากผลการศึกษาของหลายสถาบัน เช่น อร์ทัย ก๊กผล และฉัตรระวี ปริสุทธิญาณ (2565 : ออนไลน์) พบว่า มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากที่มีกรณีตัวอย่างความสำเร็จในการบริหารจัดการท้องถิ่น และสามารถตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี เป็นที่พึ่งของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นนั้น เป็นต้น

ในส่วนของภาคประชาชนที่ถือว่า เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยตามระบอบประชาธิปไตย นั้น สามารถกล่าวได้ว่า นับแต่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นใน พ.ศ.2538 เป็นต้นมา ทำให้เกิดการเรียนรู้ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย และมีประสบการณ์ตรงในการมีส่วนร่วมผ่าน กระบวนการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นรวมถึงตระหนักว่า ประชาชนสามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในท้องถิ่นได้ด้วยการเลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น รวมถึงสามารถเปลี่ยนตัวนักการเมืองได้ หากว่านักการเมืองท้องถิ่นไม่ตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนเมื่อมีการเลือกตั้งใหม่เท่ากับว่า อำนาจอยู่ในกำมือของประชาชนในท้องถิ่นแล้วอันเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของประชาธิปไตยท้องถิ่น จึงสามารถกล่าวได้ว่า ในช่วงเวลานับแต่ พ.ศ.2538 เป็นต้นมา จนก้าวสู่บริบทการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งให้ความสำคัญกับสิทธิ เสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และส่งเสริมการกระจายอำนาจทำให้เกิดพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอย่างรวดเร็ว เกิดความตื่นตัวของประชาชนในการลุกขึ้นมาปกป้องสิทธิของชุมชนเพิ่มมากขึ้นผ่านการยื่นข้อเรียกร้อง การประท้วง การฟ้องศาลปกครอง

แต่ในอีกแง่หนึ่ง กลับพบว่า การเมืองท้องถิ่นไทยตกอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ และการซื้อสิทธิขายเสียงส่งผลให้นักการเมืองท้องถิ่นมีต้นทุนตั้งแต่อ่อนเข้ามาทำหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นเมื่อนักการเมืองที่มีต้นทุนเหล่านี้สามารถชนะเลิศเลือกตั้งและเข้ามาทำหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ได้เกิดการทุจริตส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ที่ประชาชนควรได้รับและต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม และกลายเป็นความถดถอยทางการเมือง ที่อาจส่งผลกระทบต่อเชิงลบที่เหนี่ยวรั้งการพัฒนาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยให้ช้าลง

**กล่าวโดยสรุป** ปัญหาการกระจายอำนาจเชิงพื้นที่ ในด้านกฎหมายและโครงสร้างอำนาจมีอยู่ 6 เรื่องหลัก คือ (1) นโยบายการกระจายอำนาจที่ผ่านมาไม่ต่อเนื่อง มีการเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ (2) วิธีการกระจายอำนาจผิดพลาด เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มิได้ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่ประการใด ส่วนการกระจายอำนาจก่อให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองหรือไม่ นั้น สามารถตอบได้ว่าการกระจายอำนาจก่อให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองได้อย่างแน่นอน เนื่องจากประชาชนได้เรียนรู้การเมืองจากประสบการณ์จริงที่ว่า อำนาจในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองท้องถิ่นอยู่ที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ประชาชนในท้องถิ่นได้รู้ว่า นักการเมืองที่ประชาชนเลือกเข้าไปต้องสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังสามารถถอดถอนนักการเมืองที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งออก

จากตำแหน่งได้ก่อนครบวาระดำรงตำแหน่ง ซึ่งการกระจายอำนาจถือได้ว่าเป็นกระบวนการเรียนรู้ที่สำคัญของประชาชนในการพัฒนาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย (3) ปัญหาการจัดโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสองชั้น ปัจจุบันระบบการปกครองท้องถิ่นของไทยสามารถแบ่งออกเป็นสองรูปแบบ คือ 1) รูปแบบทั่วไป คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีพื้นที่ ความสัมพันธ์และอำนาจหน้าที่ตามแบบสองชั้น ทำให้ในปัจจุบันในอาณาบริเวณหนึ่งจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างน้อย 2 แห่ง ที่รับผิดชอบการจัดทำบริการสาธารณะในเขตอาณาบริเวณนั้น 2) รูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานครที่มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ ซึ่งมีอำนาจเทียบเท่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมืองพัทยาที่มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กแต่มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ปัญหาการจัดโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสองชั้น ทำให้ขาดความชัดเจนและความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ (4) ปัญหาโครงสร้างภายในของการมีผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งทางตรงตั้งแต่ พ.ศ.2546 ทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากขึ้นและไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภา (5) ปัญหาวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการกำหนดให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียง 2 วาระติดต่อกัน เพื่อป้องกันการครอบงำของฝ่ายบริหารที่ดำรงตำแหน่งเป็นเวลานาน แต่ทำให้ปิดกั้นโอกาสของผู้บริหารที่มีความสามารถ และอาจก่อให้เกิด “นอมินี” ที่เป็นตัวแทนกลุ่มการเมืองท้องถิ่นมาดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหารแทนผู้ที่ถูกตัดสิทธิ์ (6) ปัญหาฐานะขององค์กรนิติบุคคลมหาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจและกระทำการใดๆ ภายใต้ดุลพินิจของตนเอง จนทำให้ท้องถิ่นสามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่และบริหารการคลังและงานบุคคลได้อย่างอิสระตามที่กฎหมายอนุญาตและปราศจากการแทรกแซงจากส่วนกลาง อย่างไรก็ตามฐานะนิติบุคคลที่มีความอิสระอาจกลายเป็นดาบสองคม เพราะต้องเผชิญกับปัญหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลภายใต้เงื่อนไขการกระจายอำนาจที่จำกัด เพราะท้องถิ่นยังต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ถูกกำหนดโดยส่วนกลาง/ภูมิภาค

## บทวิเคราะห์แนวทางปฏิรูปการกระจายอำนาจเชิงพื้นที่ในมิติกฎหมายและโครงสร้างอำนาจ

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นซึ่งเป็นการกระจายอำนาจเชิงพื้นที่ ที่ได้รับความสำคัญอย่าง เป็นรูปธรรมเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทย เมื่อมีการ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นับเป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญมี บทบัญญัติกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากว่าในอดีต รัฐบาลมักมีนโยบาย กว้างๆ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและไม่ให้ความจริงจังกับเรื่องของการกระจายอำนาจมากนัก ประกอบกับรัฐบาลพลเรือนในระบอบประชาธิปไตยมักมีปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองทำให้รัฐบาล ให้ความสำคัญกับนโยบายระยะสั้นๆ ซึ่งปัญหาการกระจายอำนาจเชิงพื้นที่ ในด้านกฎหมายและ โครงสร้างอำนาจมีอยู่ 6 เรื่องหลัก คือ (1) นโยบายการกระจายอำนาจที่ผ่านมาไม่ต่อเนื่อง มีการ เปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ (2) วิธีการกระจายอำนาจผิดพลาด (3) ปัญหาการจัดโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสองชั้น (4) ปัญหาโครงสร้างภายในของ การมีผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (5) ปัญหาภาวะการดำรงตำแหน่งของนายกองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (6) ปัญหาฐานะองค์กรนิติบุคคลมหาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่ง เมื่อพิจารณารายงานคณะกรรมการมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น (2565 : ออนไลน์) ได้มีการเสนอแนวทางปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในประเด็นมิติกฎหมายและ โครงสร้างอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้

1. รูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีที่มาแตกต่างกันในแต่ละรูปแบบ รูปแบบ ทั่วไปมีรูปแบบโครงสร้างคล้ายคลึงกัน แต่มีความแตกต่างกันในเรื่องของรายได้ ขนาดพื้นที่ จำนวน ประชากร จำนวนสมาชิกสภา มีสัดส่วนไม่สอดคล้องและไม่เป็นมาตรฐานเดียว เมืองปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก มีการทับซ้อนพื้นที่ ข้ำซ้อนอำนาจหน้าที่ ไม่สามารถรองรับภารกิจ การบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีความสัมพันธ์ที่ชัดเจน แก้ไขปัญหาความทับซ้อนของพื้นที่หรือความซ้ำซ้อนของภารกิจ สร้าง ความโดดเด่นอันเป็นอัตลักษณ์เฉพาะพื้นที่ ให้สามารถเตรียมความพร้อมในการรองรับภารกิจที่จะ เกิดขึ้นในอนาคต

2. การจัดบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาลตำบล มีบุคลากรที่ให้บริการสาธารณะไม่เพียงพอ มีการใช้ ทรัพยากรไม่คุ้มค่า ไม่มีโครงสร้างหรือกิจกรรมสาธารณะขนาดใหญ่ เช่น องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นขนาดเล็ก ไม่มีวิศวกรที่มีใบประกอบวิชาชีพหรือการจัดการสิ่งแวดล้อมไม่ดีพอ หรือการดูแลผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส แต่กรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ได้แก่ เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร มีศักยภาพและความพร้อมในการพัฒนาองค์ความรู้ของบุคลากรให้มีความรู้ความชำนาญ ความเชี่ยวชาญเพิ่มขึ้น ซึ่งในส่วนนี้กลับไม่มีการบูรณาการความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การจัดบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะ ยังขาดความรู้ ความเข้าใจ ความเชี่ยวชาญ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน

3. การบริหารจัดการ การกำกับดูแล โดยหลักการกระจายอำนาจทางการปกครองเพื่อให้คนในท้องถิ่นตัดสินใจแก้ไขปัญหาต่างๆ ด้วยตนเองภายใต้กรอบของกฎหมาย ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคมีหน้าที่เข้าไปกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่และประเทศชาติเท่านั้น ซึ่งปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ปัญหาความไม่โปร่งใส ปัญหาความล่าช้าในการบริหารงาน ปัญหาระบบอุปถัมภ์ ปัญหาระบบการบริหารงานบุคคล ปัญหาการจ้างงานเกินความเหมาะสม ปัญหาเหล่านี้เกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจของบุคลากรท้องถิ่น ภาครัฐจึงจำเป็นต้องกำกับดูแลส่งเสริมให้ผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมถึงส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้แล้วจากการศึกษาของวีรศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2565 : ออนไลน์) ได้เสนอแนวทางปฏิรูปการกระจายอำนาจเชิงพื้นที่ในประเด็นนิติกฎหมายและโครงสร้างอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้

1. รัฐไทยต้องกระจายอำนาจให้กว้างขวางและเข้มข้นมากยิ่งขึ้น การกระจายอำนาจที่ผ่านมา เป็นทิศทางที่ถูกต้อง แม้ท้องถิ่นจะมีบทบาทและมีขีดความสามารถจำกัด แต่ภายใต้ข้อจำกัดที่ว่านี้ ก็ได้ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีมากขึ้น สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานได้อย่างทั่วถึงมากขึ้นอย่างชัดเจน รัฐจึงควรผลักดันให้มีการกระจายอำนาจให้กว้างและเข้มข้นมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการเมืองในภูมิภาคต่างๆ ที่กำลังเติบโตอย่างรวดเร็วได้จริงๆ

2. ปรับปรุงแนวคิดในการถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่นเสียใหม่ ให้ท้องถิ่นขนาดเล็ก (เทศบาลตำบลและ อบต.ขนาดเล็ก) มีหน้าที่จัดบริการพื้นฐานเพียงไม่กี่ประเภท ที่สามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพจริงๆ เท่านั้น และให้ถ่ายโอนภารกิจ “ขนาดใหญ่” ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และเทศบาลขนาดใหญ่ (เทศบาลนคร และเทศบาล

เมือง) เป็นผู้ดำเนินการหรือแก้ไขปัญหาให้ประชาชน และสนับสนุนให้ท้องถิ่นระดับต่าง ๆ ทำงานร่วมกันอย่างเข้มข้นมากขึ้นในการดูแลประชาชน

3. ยุติยุคโลบายการกระจายอำนาจแบบ “สมัครใจ” และนำมาตรการเชิงบังคับและกำกับดูแล ลงโทษ และจูงใจ มาใช้ในการบริหารระบบการกระจายอำนาจ เพื่อให้รัฐและส่วนราชการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณให้แก่ท้องถิ่น และให้ท้องถิ่นรับภารกิจถ่ายโอนไปดำเนินการอย่างจริงจัง (โดยเฉพาะกลุ่มภารกิจที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมาย)

4. ปรับระบบบริหารนโยบายการกระจายอำนาจให้มีพลังขับเคลื่อน ให้มีองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารจัดการนโยบายการกระจายอำนาจที่เป็นเอกภาพ มีความเป็นอิสระจากการเมือง และมีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจ ซึ่งมีผลผูกพันต่อส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง

5. ทบทวนและยกเลิกมาตรการควบคุมท้องถิ่นที่ “ไม่จำเป็น” เช่น มาตรการจำกัดรายจ่าย บุคลากร ไม่เกินร้อยละ 40 ตลอดจนถึงการตีความอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ฯลฯ เป็นต้น

6. ยกระดับประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการบริหารจัดการเมืองและชุมชนชนบทของท้องถิ่น ปรับโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นเสียใหม่ โดยยุบรวมจังหวัด (ซึ่งเป็น “หน่วยราชการส่วนภูมิภาค”) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) (ซึ่งเป็น “หน่วยราชการส่วนท้องถิ่น”) เข้าด้วยกัน และจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ให้มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด หรือที่เรียกกันว่า “จังหวัดปกครองตนเอง” เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้เงินงบประมาณของรัฐ ลดความซ้ำซ้อนในเชิงโครงสร้างระหว่าง “ภูมิภาค” และ “ท้องถิ่น” ในระดับจังหวัด และให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการเมืองและชุมชนชนบทในพื้นที่จังหวัดหนึ่งๆ ให้ดำรงอยู่ร่วมกันได้อย่างสมดุลและยั่งยืน ในขณะเดียวกัน ก็ให้เมืองปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบการบริหารจัดการเมืองขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และเมืองที่มีหน้าที่เฉพาะอื่นๆ เช่น เมืองเศรษฐกิจการค้า เมืองชายแดน เมืองอุตสาหกรรม ฯลฯ เป็นต้น ที่ตั้งอยู่ภายในจังหวัดหนึ่งๆ ได้อีกด้วย

## บทสรุป (Conclusion)

การกระจายอำนาจเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นในทิศทางที่มีการถ่ายโอนอำนาจการเมือง การบริหาร จากที่เดิมอยู่ในส่วนกลางให้ลงไปยังท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น และเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารประเทศให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในขณะนั้น ปัญหาการกระจายอำนาจเชิงพื้นที่ในมิติกฎหมายและโครงสร้างอำนาจมีอยู่ 6 เรื่องหลัก คือ (1) นโยบายการกระจายอำนาจที่ผ่านมาไม่ต่อเนื่อง มีการเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ (2) วิธีการกระจายอำนาจผิดพลาด (3) ปัญหาการจัดโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสองชั้น (4) ปัญหาโครงสร้างภายในของการมีผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (5) ปัญหาวาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (6) ปัญหาฐานะองค์กรนิติบุคคลมหาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวทางปฏิรูปการกระจายอำนาจเชิงพื้นที่ในมิติกฎหมายและโครงสร้างอำนาจ คือ (1) ปฏิรูปโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความสัมพันธ์ที่ชัดเจน แก้ไขปัญหาความทับซ้อนของพื้นที่หรือความซ้ำซ้อนของภารกิจ สร้างความโดดเด่นอันเป็นอัตลักษณ์เฉพาะพื้นที่ ให้สามารถเตรียมความพร้อมในการรองรับภารกิจที่จะเกิดขึ้นในอนาคต (2) ส่งเสริมการบูรณาการความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) การบริหารจัดการ การกำกับดูแล โดยหลักการกระจายอำนาจทางการปกครองเพื่อให้คนในท้องถิ่นตัดสินใจแก้ไขปัญหิต่างๆ ด้วยตนเองภายใต้กรอบของกฎหมาย ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคมีหน้าที่เข้าไปกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่และประเทศชาติเท่านั้น ภาครัฐจึงจำเป็นต้องกำกับดูแลส่งเสริมให้ผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมถึงส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (4) ประเทศไทยต้องกระจายอำนาจให้กว้างขวางและเข้มข้นมากยิ่งขึ้น (5) ปรับปรุงแนวคิดในการถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่นเสียใหม่ โดยกำหนดให้ท้องถิ่นขนาดเล็ก มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน และให้ถ่ายโอนภารกิจ “ขนาดใหญ่” ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (6) ยุติยุคโลบายการกระจายอำนาจแบบ “สมัครใจ” และนำมาตรการเชิงบังคับและกำกับดูแล กำหนดบทลงโทษ และมาตรการจูงใจที่จำเป็นมาใช้ในการบริหารระบบนโยบายการกระจายอำนาจ เพื่อให้รัฐและส่วนราชการต่างๆ เร่งถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (7) ปรับระบบบริหารนโยบายกระจายอำนาจให้มีพลังขับเคลื่อน โดยรัฐจะต้องจัดให้มีองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารจัดการนโยบายการกระจายอำนาจที่ปฏิบัติงาน

ได้อย่างเป็นเอกภาพ (8) ทบทวนและยกเลิกมาตรการควบคุมท้องถิ่นที่ “ไม่จำเป็น” เช่น มาตรการจำกัดรายจ่ายบุคลากรที่ไม่เกินร้อยละ 40 ตามกฎหมายการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หรือการดูแลควบคุมท้องถิ่นตามกฎหมายอื่น ๆ (9) ยกกระต๊บประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการบริหารจัดการเมืองและชุมชนชนบทของท้องถิ่น ปรับโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นเสียใหม่ โดยยุบรวมจังหวัด (ซึ่งเป็น “หน่วยราชการส่วนภูมิภาค”) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เข้าด้วยกัน และจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ให้มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด หรือที่เรียกกันว่า “จังหวัดปกครองตนเอง” เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้งัเงินงบประมาณของรัฐ ลดความซ้ำซ้อนในเชิงโครงสร้างระหว่าง “ภูมิภาค” และ “ท้องถิ่น” ในระดับจังหวัด

### เอกสารอ้างอิง (References)

- กัรพัฒน์ เขียนทองกุล. (2559). การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทยช่วงหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550-2559 : การเมืองไทยที่ไร้เสถียรภาพกับความไม่เชื่อใจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น*. 1(2) : 63-73.
- คณะกรรมการธิการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ. (2565). *แนวทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น*. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://thailocalmeet.com/bbs/pdf/59>. สืบค้น 16 สิงหาคม 2565.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2565). *การกระจายอำนาจ*. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การกระจายอำนาจ>. ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองสถาบันพระปกเกล้า. สืบค้น 16 สิงหาคม 2565.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2565). *ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <https://dric.nrct.go.th/Search/SearchDetail/134373>. สืบค้น 16 สิงหาคม 2565.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2565). *การกระจายอำนาจ: แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย*. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <https://kpi-lib.com/elib/cgi-bin/opacexe.exe?op=dsp&lang>. สืบค้น 16 สิงหาคม 2565.
- ประยูร กาญจนกุล. (2565). *การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย*. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <https://www.kpilib.com/elib/cgi-bin/opacexe.exe?op=dsp&lang=0 &db=Main&pat=16995&cat=sub&skin=S&lpp=50&catop=&scid=zzz&nx=806&ref=S:@99232&bid=3072&ri=542>. สืบค้น 16 สิงหาคม 2565.

**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.** [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : [www.ratchakitcha.soc.go.th](http://www.ratchakitcha.soc.go.th) > PDF > 2540 > 1.PDF. สืบค้น 16 สิงหาคม 2565.

**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.** [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : [www.ratchakitcha.soc.go.th](http://www.ratchakitcha.soc.go.th) > PDF > 2550 > 1.PDF. สืบค้น 16 สิงหาคม 2565.

**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.** [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : [www.soc.go.th](http://www.soc.go.th) > PDF > 2560 > 1.PDF. สืบค้น 16 สิงหาคม 2565.

วีรศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2565). [ออนไลน์]. **โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประมวลผลการกระจายอำนาจของประเทศไทย.** เข้าถึงได้จาก : <https://peaceresourcecollaborative.org/theories/political-structure-government/monitordecentralisation>. สืบค้น 28 ตุลาคม 2565.

สกนธ์ วรรณวัฒนา. (2565). [ออนไลน์]. **แนวทางปฏิรูปการกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** เข้าถึงได้จาก : <https://www.kpi.ac.th/media/pdf/book/แนวทางปฏิรูปการกระจายอำนาจการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น>. สืบค้น 16 สิงหาคม 2565.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2565). **กฎหมายปกครองท้องถิ่น.** [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : [https://digital.library.tu.ac.th/tu\\_dc/frontend/Info/item/dc:46520](https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:46520). สืบค้น 20 สิงหาคม 2565.

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2565). [ออนไลน์]. **ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.** เข้าถึงได้จาก : <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:5>. สืบค้น 20 สิงหาคม 2565.

อรรถัย ก๊กผล และฉัตรระวี ปรีสุทธิญาณ. (2565). [ออนไลน์]. **เคล็ดลับการจัดบริการสาธารณะท้องถิ่น บทเรียนจากรางวัลพระปกเกล้า 51.** เข้าถึงได้จาก : <https://kpi-lib.com/library/books/kpibook-10191/>. สืบค้น 28 ตุลาคม 2565.

\_\_\_\_\_. (2565). [ออนไลน์]. **ไชรท์สลับท้องถิ่นสไตล์ Out of the Box.** เข้าถึงได้จาก : <http://kpi-lib.com//flippdf/kpi13512/kpi13512.html>. สืบค้น 28 ตุลาคม 2565.

UNDP. (1997). **Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People-Centered Development.** Management Development and Governance Division, Bureau for Development Policy, September.