

บทวิจารณ์หนังสือ (Book Review)

แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น

(วันรับบทความ: 10 พฤษภาคม 2565; วันแก้ไขบทความล่าสุด: 20 มิถุนายน 2565; วันตอบรับการตีพิมพ์บทความ: 25 มิถุนายน 2565)

วชิรวิชญ์ วรชิตนุพงศ์*

Wachirawit Worachitsanuphong*

บทวิจารณ์หนังสือ แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น โดยสำนัก
นวัตกรรมเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้า

หากกล่าวถึง ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น การกระจายอำนาจและการปกครอง
ท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นแนวคิดและโครงสร้างสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญภายในระบบการเมืองรวมทั้งมี
บทบาทที่สำคัญต่อประชาชน เรามักได้ยินอยู่เสมอว่าการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางและเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มี
ส่วนร่วมจะมีความสำคัญอย่างมากต่อความเข้มแข็งของระบอบประชาธิปไตยในประเทศนั้น ๆ มุมมองใน
ลักษณะนี้เองที่ทำให้ประเด็นเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประเด็นที่ได้รับความ
สนใจอย่างกว้างขวางมาโดยตลอดช่วง 2 - 3 ทศวรรษที่ผ่านมา

เพื่อเป็นการทำความเข้าใจแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น
หนังสือเล่มนี้ได้อธิบายให้เห็นถึงประเด็นสำคัญต่าง ๆ ที่อาจถือว่าเป็นแนวคิดขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการ
กระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น โดยจะเริ่มต้นจากการทำความเข้าใจความหมายของการกระจาย
อำนาจ ซึ่งในเบื้องต้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นคำที่มีการนำไปใช้ในหลายความหมาย ตลอดจนศึกษาเกี่ยวกับ
บทบาทของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นที่มีต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จากนั้นใน
ส่วนต่อมาจะเป็นการอธิบายให้เห็นถึงข้อดีและข้อจำกัดของการกระจายอำนาจว่ามีอะไรบ้าง เพื่อให้ผู้ศึกษา
เกิดมุมมองที่ครบถ้วนรอบด้าน ในส่วนที่สาม จะเป็นการอธิบายถึงโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นทั้ง
ภายนอกและภายใน การศึกษาในส่วนนี้ ยังจะมีการอธิบายให้เข้าใจถึงพลวัตของการกระจายอำนาจ รวมถึง
โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันด้วย ส่วนในตอนสุดท้าย จะเป็นการ
กล่าวถึงเงื่อนไขสำคัญที่จะมีส่วนผลักดันขับเคลื่อนให้เกิดการกระจายอำนาจหรือการยกระดับขีด
ความสามารถของการปกครองท้องถิ่นให้มีความก้าวหน้าตามระบอบประชาธิปไตย

ส่วนที่ 1 ผู้เขียนได้นำเสนอความหมายของการกระจายอำนาจและบทบาท ความสำคัญของการปกครอง
ท้องถิ่น ดังนี้

* อาจารย์ประจำ, โปรแกรมรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สำนักวิชาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย,

E-mail: wawit999@hotmail.com

“การกระจายอำนาจ” **รูปแบบแรก** อาจเป็นการกระจายอำนาจที่มีได้เปิดโอกาสให้กับประชาชนได้มีส่วนร่วม ในทางการเมืองมากนัก แต่การกระจายอำนาจในลักษณะนี้ก็กลับมีเป้าหมายสำคัญในการช่วยให้กลไกของระบบราชการสามารถตอบสนองหรือแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศได้รวดเร็วมากขึ้น โดยเราจะเรียก การกระจายอำนาจแบบนี้ว่ามีลักษณะเป็น “การแบ่งอำนาจ (Deconcentration)” ภายใต้หลักการของการแบ่งอำนาจนี้ กลไกระบบราชการโดยกระทรวง ทบวง หรือกรมต่าง ๆ ที่มีสำนักงานหลักอยู่ในส่วนกลาง อาจมีการตั้งสำนักงานของตนเองในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศ โดยแต่ละหน่วยงานจะมีการแต่งตั้งและมอบหมายให้บุคลากรของหน่วยงานตนเองไปปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ในหน่วยงานเหล่านั้น รวมทั้งมีการแบ่งอำนาจในการตัดสินใจบางเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานตนเองไปให้กับบุคลากรที่ลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่ได้ตัดสินใจหรือดำเนินการแทนในนามของหน่วยงาน

การกระจายอำนาจใน **รูปแบบที่สอง** ซึ่งมีความแตกต่างไปจากการกระจายอำนาจในรูปแบบแรก และเป็นที่ยอมรับว่าเป็นการกระจายอำนาจที่มีส่วนในการหนุนเสริมต่อการจัดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ก็คือ การนิยามว่าการกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐหรือผู้มีอำนาจในการปกครอง “ถ่ายโอนอำนาจ (Devolve)” บางส่วนในการจัดบริการสาธารณะ ซึ่งอาจจะมากหรือน้อยที่สุดแต่ไปให้กับประชาชนที่อาศัยอยู่ในแต่ละพื้นที่ เพื่อให้ประชาชนเหล่านั้นได้คิดหรือตัดสินใจเอาเองว่าพวกเขาจะจัดบริการสาธารณะเหล่านั้นอย่างไร เพื่อให้พวกเขาได้ประโยชน์จากบริการสาธารณะ นั้น ๆ และเป็นบริการสาธารณะที่ตรงกับความต้องการของพวกเขามากที่สุด นักวิชาการบางท่านอาจอธิบายว่าการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้มีลักษณะเป็น “การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization)” เพราะรัฐได้ถ่ายโอนอำนาจในการคิดหรือตัดสินใจไปให้กับประชาชน และเนื่องด้วยว่าประชาชนทั้งหมดทุกคนย่อมไม่สามารถที่จะเข้าไปมีบทบาทในการคิดหรือตัดสินใจได้โดยตรง เช่น พวกเขาอาจไม่มีเวลามากพอเพราะต้องประกอบอาชีพประจำ หรือเขาอาจไม่ได้มีความรู้หรือความสนใจในประเด็นด้านการบริหารจัดการมากนัก พวกเขาจึงมักมีการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนเพื่อทำหน้าที่เหล่านั้นแทนตน รวมทั้งยังอาจจำเป็นต้องมีองค์กรหรือหน่วยงานที่จะมารับผิดชอบภารกิจในการจัดบริการสาธารณะที่รัฐถ่ายโอนมาให้ซึ่งองค์กรที่ว่าก็คือ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

การกระจายอำนาจใน **รูปแบบที่สาม** นั้น สืบเนื่องจากการที่ในปัจจุบันสภาพบริบททาง การเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นไปจากเดิมมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบ การเมืองและเศรษฐกิจที่เปิดกว้างมีส่วนอย่างสำคัญในการทำให้ภาคประชาชน ธุรกิจเอกชน รวมถึงกลุ่มประชาสังคมต่าง ๆ ได้เติบโตและขยายตัวอย่างต่อเนื่องกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ได้เข้ามามีส่วนอย่างสำคัญต่อพลวัตทางการเมืองและเศรษฐกิจของหลายประเทศ อาทิ มีส่วนอย่างสำคัญในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศ หรือ จัดบริการสาธารณะบางประเภทให้กับประชาชน อย่างเช่น โรงพยาบาล สถานศึกษา เป็นต้น ประกอบกับประสบการณ์ของหลายประเทศที่ประสบกับสภาพปัญหาที่ว่ารัฐเองมีขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะที่จำกัด เช่น อาจไม่มีงบประมาณ หรือบุคลากรที่มากพอ ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้เกิดลักษณะหรือ

รูปแบบของการกระจายอำนาจในอีกลักษณะหนึ่ง นั่นก็คือ การกระจายอำนาจในลักษณะของ “การมอบหมาย (Delegate)” ให้ภาคเอกชนหรือภาคประชาสังคมเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแทนภาครัฐ

สำหรับการกระจายอำนาจในรูปแบบที่สี่ ซึ่งมีการกล่าวถึงอย่างแพร่หลายนั้น หมายถึง “การกระจายอำนาจด้านการคลัง (Fiscal Decentralization)” ทั้งนี้สืบเนื่องจากในกระบวนการกระจายหรือถ่ายโอนอำนาจของ รัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระและสามารถจะจัดบริการสาธารณะได้อย่างสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนภายในท้องถิ่นก็คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบการคลังและงบประมาณที่คล่องตัว เพราะฉะนั้น การกระจายอำนาจทางด้านการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการกระจาย อำนาจที่มีความสำคัญและจำเป็น

บทบาทและความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ประการแรก การปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ (Public Services) ที่หลากหลายให้แก่ประชาชน ซึ่งบริการสาธารณะในที่นี้อาจแปลความได้ง่าย ๆ ว่าหมายถึงบริการทั้งหลายที่จัดให้แก่สาธารณะเพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์

ประการที่สอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสถานภาพเป็นกลไกที่ทำหน้าที่หนุนเสริมรัฐบาลกลางในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน

ประการที่สาม ในมิติที่มีความเชื่อมโยงกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว การปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นเสมือนสนามฝึกทางการเมือง หรือการให้การศึกษาด้านการเมืองให้แก่ประชาชนภายในท้องถิ่น (Political Education)

ในส่วนนี้ผู้เขียนได้ให้นิยามความหมายและรูปแบบของการกระจายอำนาจเพื่อแสดงให้เห็นว่า การกระจายอำนาจเป็นแนวคิดทางการบริหารหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานภาครัฐ การนำเอาแนวคิดการกระจายอำนาจมาปรับใช้จะทำให้เกิดรูปแบบการบริหารและการจัดบริการสาธารณะที่มีความหลากหลาย ซึ่งจะมีความสัมพันธ์กับบทบาทหน้าที่ที่สำคัญขององค์กรการปกครองท้องถิ่นที่มีส่วนในการหนุนเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้เข้มแข็งมากยิ่งขึ้น การปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจจะเป็นสิ่งที่ช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็ง และเสถียรภาพให้กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ส่วนที่สอง ประโยชน์ และข้อจำกัดของการกระจายอำนาจ

ข้อแรก การกระจายอำนาจจะมีส่วนช่วยทำให้การจัดบริการสาธารณะและการให้บริการแก่ประชาชนลดความล่าช้าและประชาชนได้รับบริการที่รวดเร็วมากยิ่งขึ้น (Decongestion and Speed) ทั้งนี้ก็เพราะว่าเมื่อมีการกระจายอำนาจมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมส่งผลทำให้กระบวนการตัดสินใจในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ สามารถเกิดขึ้นได้ในระดับท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน

ข้อที่สอง ความสะดวกสบาย (Convenience) เมื่อบริการสาธารณะต่าง ๆ ได้รับการกระจายหรือถ่ายโอนมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว เมื่อประชาชนจะมาขอรับบริการสาธารณะต่าง ๆ ประชาชนสามารถที่จะติดต่อและขอรับบริการได้จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ในพื้นที่หรือชุมชนที่ประชาชนอาศัยอยู่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับความสะดวกสบายได้มากยิ่งขึ้น

ข้อที่สาม การร่วมมือประสานงาน (Coordination) โดยทั่วไปแล้วหากการจัดบริการสาธารณะ อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการต่าง ๆ ในส่วนกลางย่อมส่งผลทำให้การจัดบริการสาธารณะเหล่านั้นขาดการประสานงานร่วมกัน ทำให้เกิดลักษณะที่แต่ละหน่วยงานต่างจัดทำบริการสาธารณะที่ตนนั้นรับผิดชอบ ซึ่งบ่อยครั้งการขาดการประสานการทำงานอาจส่งผลให้เกิดการทำงานที่ซ้ำซ้อน ขาดประสิทธิภาพ และอาจสิ้นเปลืองงบประมาณ

ข้อที่สี่ ความคุ้มค่าและประหยัด (Economy) การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมทำให้เกิดการจ้างงานบุคลากรในท้องถิ่น รวมทั้งมีการนำเอาทรัพยากรอื่น ๆ ที่มีอยู่ในท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ข้อที่ห้า ภาพสะท้อนทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นจริง (Social and Economic Realism) การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นย่อมมีส่วนช่วยให้เกิดการเลือกคนจากท้องถิ่นให้เป็นผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมทั้งทำให้ประชาชนภายในท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือบริหารงานได้มากยิ่งขึ้น

ข้อที่หก เป็นการส่งเสริมการเรียนรู้ทางการเมืองแบบประชาธิปไตย (Political Education) การกระจายอำนาจนับเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองและเรียนรู้ทางการเมืองได้มากขึ้นผ่านกระบวนการต่าง ๆ

สำหรับปัญหาหรือข้อจำกัดที่อาจเกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากการขับเคลื่อนนโยบายด้านการกระจายอำนาจ ซึ่งผู้เขียนได้สรุปเป็นประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

ในมิติทางด้านเศรษฐศาสตร์และการคลัง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่มักไม่มีแหล่งรายได้จากท้องถิ่นของตนเองที่พอเพียง จึงมักพบปรากฏการณ์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกู้ยืมเงินจากแหล่งต่าง ๆ ซึ่งในท้ายที่สุดแล้ว การกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ย่อมถือเป็นการก่อหนี้สาธารณะ ซึ่งรัฐบาลกลางเองก็ต้องมีส่วนร่วมในการร่วมรับผิดชอบหนี้สาธารณะนั้น และหากว่าภาระหนี้สาธารณะดังกล่าวมีเป็นจำนวนมาก ก็อาจส่งผลต่อเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และการคลังของประเทศโดยรวมได้ในที่สุด ถึงแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่สามารถจัดหาแหล่งรายได้ที่พอเพียงสำหรับ ตนเองในการบริหารกิจการที่ตนเองนั้นรับผิดชอบก็ตาม แต่ทว่าในทางปฏิบัติก็มักเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงไม่มีความกระตือรือร้นในการแสวงหาหรือจัดเก็บรายได้จากแหล่งใหม่ ๆ เพื่อให้ตนเองมีงบประมาณที่เหมาะสมสำหรับการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยส่วนใหญ่ยังคงมีความคาดหวังและยังอาจถึงขั้นเรียกร้องให้รัฐบาลกลางต้องพิจารณาจัดสรรงบประมาณต่าง ๆ มาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้นเพื่อให้ตนเองมีงบประมาณที่เพียงพอในการจัดบริการสาธารณะ

มิติทางด้านการเมือง แม้ว่าการกระจายอำนาจจะเป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่าจะมีส่วนในการหนุนเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้มีความมั่นคงและเข้มแข็งมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็อาจก่อให้เกิดปัญหาทางด้านการเมืองได้เช่นเดียวกัน กล่าวคือ เมื่อมีการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นแล้ว ก็ย่อมต้องมีการจัดเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นขึ้น ซึ่งแน่นอนว่าเมื่อมีการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นบริบทต่าง ๆ ของท้องถิ่นย่อมเปลี่ยนแปลงไป เช่น มี

ทรัพยากรด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณ หรือบุคลากรที่เพิ่มขึ้น ตลอดจนถึงบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งบริบทของท้องถิ่นที่เปลี่ยนแปลงไปเช่นนี้เอง ที่ยังผลทำให้การแข่งขันทางการเมืองภายในท้องถิ่นมีการแข่งขันที่รุนแรง อันอาจนำไปสู่สภาพของความขัดแย้ง และการใช้ความรุนแรงได้ในที่สุด หรือถึงแม้ว่าความเป็นจริงการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นอาจมิได้ก่อให้เกิดการแข่งขันทางการเมืองที่รุนแรงเสมอไปในทางกลับกัน ในบางพื้นที่การแข่งขันอาจไม่ได้เกิดขึ้น แต่อาจกลายเป็นการผูกขาดทางการเมืองของบางพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมือง ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการไม่มีคู่แข่งทางการเมืองในท้องถิ่นนั้น ๆ หรือมีเช่นนั้นสภาพการผูกขาดทางการเมืองที่อาจเป็นผลมาจากการใช้อิทธิพลในการข่มขู่ให้มิผู้สมัครรายอื่น ก็ล้วนมีความเป็นไปได้ทั้งสิ้น

มิติทางด้านการบริหาร ข้อจำกัดของการกระจายอำนาจอาจแยกพิจารณาได้ในหลาย ประเด็น กล่าวคือ การกระจายอำนาจที่กว้างขวางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจนำมาซึ่งความไร้ประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะและการที่คุณภาพของการจัดบริการสาธารณะไม่ได้มาตรฐานที่เหมาะสมอย่างที่ควรจะเป็น ทั้งนี้ต้องยอมรับว่าบ่อยครั้งการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หากมิได้มีการศึกษาและวางแผนที่ดีพอ เช่น การพิจารณาถึงแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความหนาแน่นของประชากร ระดับความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น รวมทั้งปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีส่วนอย่างสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กลายเป็นหน่วยงานหรือโครงสร้างที่มีความเป็นอิสระตามสมควรในการจัดทำบริการสาธารณะ สรรหาและว่าจ้างบุคลากร รวมไปถึงการจัดหารายได้ไว้ใช้จ่าย การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกที่สามารถดำเนินการในเรื่องเหล่านั้นได้เองนั้น ย่อมถือเป็นการเพิ่มโอกาสที่จะเกิดการทุจริตในกระบวนการและขั้นตอนต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมา ยิ่งหากว่าการกระจายอำนาจได้ส่งผลทำให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากแล้ว หน่วยงานหรือกลไกของรัฐที่จะมีบทบาทในการกำกับ และตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็อาจจะตรวจสอบและกำกับการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ยากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งปัญหาการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องที่รัฐบาลให้ความสำคัญและระมัดระวัง ก็จะส่งผลทำให้หน่วยงานกลางของรัฐบาลกลางที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พยายามที่จะมีมาตรการที่เข้มข้นในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อป้องกันมิให้มีการทุจริต ซึ่งมาตรการเหล่านั้นอาจกลายเป็นพันนาการที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการทำงานได้ในที่สุด

ในส่วนนี้ผู้เขียนได้การอธิบายให้เห็นถึงทั้งข้อดี และข้อจำกัดของการกระจายอำนาจดังที่ได้กล่าวมานี้ ซึ่งเป็นสิ่งที่ช่วยให้เห็นว่าการกระจายอำนาจเป็นหลักการที่สำคัญสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจมีลักษณะเป็นแนวทางที่หนุนเสริมให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีความก้าวหน้าและเข้มแข็งมากขึ้น นอกจากนั้นแล้ว การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกที่มีบทบาทสำคัญในการจัดบริการสาธารณะ ยังจะเป็นการช่วยให้ประชาชนภายในท้องถิ่นสามารถที่จะเข้าถึงและรับบริการสาธารณะได้อย่างสะดวกสบายและมีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้นด้วย

ส่วนที่ 3 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นนั้นถือว่ามีฐานะเป็นโครงสร้างส่วนหนึ่งของระบบราชการ เพราะฉะนั้น การปกครองท้องถิ่นย่อมถือเป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) อำนาจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจึงเป็นอำนาจที่รัฐบาลได้กระจายมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง และด้วยสาเหตุที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นโครงสร้างส่วนหนึ่งของระบบราชการ ดังนั้นไม่ว่ารัฐบาลจะกระจายอำนาจมาให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมากน้อยเพียงใดก็ตามก็ต้องถือว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของ “รัฐ” ด้วยเสมอ ความเป็นอิสระทั้งหลายที่การปกครองท้องถิ่นมีย่อมนับเป็นความเป็นอิสระอันเนื่องมาจากการที่รัฐบาล กระจายอำนาจมาให้ และเป็นอำนาจภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายได้บัญญัติเอาไว้เท่านั้น ทั้งนี้โครงสร้างระบบราชการของประเทศไทยก็มีการจัดโครงสร้างออกเป็น 3 ส่วน อันได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ และเป็นโครงสร้างหนึ่งของระบบราชการ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ อย่างไรก็ตาม ในการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีหลักการหรือแนวคิดที่แตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับภูมิหลัง รวมทั้งสภาพภูมิสังคม ตลอดจนความจำเป็นของแต่ละประเทศ ที่อาจส่งผลทำให้การจัดโครงสร้างภายนอกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ การจัดจำแนกลักษณะการจัดโครงสร้างภายนอกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจแบ่งออกเป็นการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแบบชั้นเดียว (Single-tier System) กับการจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แยกออกเป็นหลายชั้นซ้อนกัน (Multi-tier System)

การจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบชั้นเดียวนั้น นับได้ว่าเป็นรูปแบบการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่ง่ายและมีความซับซ้อนน้อยที่สุด ทั้งนี้เพราะภายใต้การจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้ในแต่ละพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของท้องถิ่น ก็จะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นองค์กรใดองค์กรหนึ่งเพียงองค์กรเดียวที่รับผิดชอบในการดูแลพื้นที่นั้น ๆ ตัวอย่างที่ชัดเจนและง่ายสำหรับการทำความเข้าใจ ก็คือ การจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2535 ซึ่งในช่วงเวลานั้น การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยหากไม่นับกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแล้วก็จะประกอบไปด้วย เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเทศบาลถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเขตเมืองที่มีความเจริญ ซึ่งในการจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลได้นั้น จะต้องพิจารณาจากทั้งหลักเกณฑ์จำนวนประชากร ความหนาแน่นของประชากรและรายได้ ซึ่งในอดีตจำนวนของเทศบาลจึงมีอยู่ไม่มากนัก เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศยังไม่มีระดับของความเจริญสูงตามเกณฑ์ที่กฎหมายได้กำหนดเอาไว้ ด้วยเหตุนี้เอง จึงทำให้พื้นที่ที่มีระดับความเจริญในระดับรองๆ ลงไปได้รับการจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลซึ่งส่วนใหญ่ ก็คือ พื้นที่โดยรอบที่ว่าการอำเภอแต่ละอำเภอ ซึ่งโดยกฎหมายได้กำหนดเอาไว้ว่าให้มีพื้นที่ไม่เกิน 13 ตารางกิโลเมตร เว้นแต่มีความจำเป็นทางด้านผังเมืองก็อาจมีพื้นที่กว้างกว่านั้นได้ ส่วนพื้นที่อื่นๆ ภายในจังหวัดที่มีใช้เขตเทศบาล สุขาภิบาล และ เมืองพัทยา ให้ถือเป็นเขตที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอาจเป็นไปได้ในอีกลักษณะหนึ่ง นั่นก็คือ การจัดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบหลายชั้น (Multi-tier System) การจัดโครงสร้าง การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบนี้ อาจเป็นการจัดโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีความซับซ้อนกว่าการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียวอยู่บ้าง โดยหลักการการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในระบบหลายชั้นก็คือ การจัดโครงสร้างให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ 2 องค์การขึ้นไปร่วมกันดูแลรับผิดชอบพื้นที่ของท้องถิ่น โดยหากมีสององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดูแลรับผิดชอบพื้นที่เราก็จะเรียกว่าเป็น “ระบบการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น (Two-tier System)” หรือหากมีสามองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นร่วมกันดูแลรับผิดชอบพื้นที่เราก็จะเรียกว่าเป็น “ระบบการปกครองท้องถิ่นแบบสามชั้น (Three-tier System)” เช่น ในกรณีของประเทศญี่ปุ่นจะมีระบบการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศสจะมีระบบการปกครองท้องถิ่นแบบสามชั้น เป็นต้น

การจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในลักษณะหลายชั้นซ้อนกัน (Multi-tier System) มีข้อที่ชัดเจนอยู่ที่การจัดโครงสร้างแบบนี้ จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะได้อย่างกว้างขวางและหลากหลาย หากภารกิจใดเป็นภารกิจขนาดใหญ่ที่มีความยากในการจัดทำภารกิจ ภารกิจนั้นก็จะตกเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในระดับบนและมีขนาดใหญ่กว่าเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบภารกิจนั้น ๆ ในขณะที่ภารกิจที่มีขนาดเล็กและไม่ได้มีความยุ่งยากซับซ้อนมากนักก็จะตกอยู่ในความรับผิดชอบดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างเป็นท้องถิ่นขนาดเล็กและอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนนั้น ก็ย่อมมีส่วนช่วยสร้างบรรยากาศของความเป็นประชาธิปไตยภายในท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้นตามไปด้วย

โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบของการการจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ก็พบว่าโครงสร้างการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีอยู่หลายตัวแบบ ซึ่งแต่ละตัวแบบมีข้อดีและข้อจำกัดที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งตัวแบบในการจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอาจจัดจำแนกได้ดังนี้คือ

รูปแบบนายกและสภาท้องถิ่น (Mayor - Council Form) การบริหารงานของท้องถิ่นในรูปแบบแรกนี้ นับได้ว่าเป็นรูปแบบที่มีความแพร่หลายค่อนข้างมาก ในปัจจุบันมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายประเทศใช้รูปแบบการบริหารงานแบบนี้ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น ฝรั่งเศส ไทย สหรัฐอเมริกา แต่ทั้งนี้ในแต่ละประเทศอาจมีลักษณะปลีกย่อยที่แตกต่างกันออกไปบ้าง อย่างไรก็ตามโดยหลักการพื้นฐานแล้วการจัดโครงสร้างการบริหารท้องถิ่นในลักษณะนี้เป็นความพยายามในการแยกโครงสร้างและบทบาทของสภาท้องถิ่นออกจากโครงสร้างและบทบาทของผู้บริหารท้องถิ่น โดยสภาท้องถิ่นจะมีบทบาทที่สำคัญ ในการพิจารณาข้อบัญญัติต่าง ๆ ของท้องถิ่นที่จะประกาศใช้พิจารณาแนวนโยบายและกำกับการทำงานของผู้บริหาร ในขณะที่ผู้บริหารของท้องถิ่นย่อมจะมีบทบาทที่สำคัญในการบริหารกิจการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามนโยบายของตน

รูปแบบคณะกรรมการ (Committee System) สำหรับการบริหารงานท้องถิ่นในอีกตัวแบบหนึ่งที่มีความแตกต่างไปจากการบริหารงานท้องถิ่นในรูปแบบที่กล่าวมาแล้วก็คือ การบริหารงานของท้องถิ่นในรูปแบบของคณะกรรมการ การบริหารงานท้องถิ่นในลักษณะนี้จะมีลักษณะเด่นอยู่ที่ไม่มีการแบ่งแยกโครงสร้างของการบริหารออกเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายสภา แต่ภายใต้ระบบคณะกรรมการจะถือว่าอำนาจหรือองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ที่สภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หากเปรียบเทียบกับตัวแบบที่แล้วสภาท้องถิ่นในระบบคณะกรรมการจะทำหน้าที่เป็นทั้งสภาและฝ่ายบริหารไปพร้อมกัน

รูปแบบสภาและผู้จัดการ (Council – Manager Form) เป็นรูปแบบในการบริหารงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งที่มีความแพร่หลายอย่างมากในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการประมาณการว่ามีเมือง (Cities) ในสหรัฐอเมริกาเกือบ 2,500 แห่ง ที่ใช้รูปแบบการบริหารงานแบบสภาและผู้จัดการนี้ หลักการสำคัญของการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปของสภาและผู้จัดการก็คือ การใช้นักบริหารงานที่มี “ความเป็นมืออาชีพ (Professional)” มาทำหน้าที่ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะหากเปรียบเทียบภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดูแลรับผิดชอบ ตลอดจนงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว สิ่งที่ต้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดูแลรับผิดชอบนั้นมีมากไม่แพ้บริษัทหรือองค์กรเอกชนขนาดใหญ่เลยทีเดียว

รูปแบบที่ประชุมเมือง (Town – Meeting Form) การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของที่ประชุมเมืองนี้ นับได้ว่าเป็นรูปแบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด เพราะคือการนำเอาหลักการ “ประชาธิปไตยแบบทางตรง (Direct Democracy)” มาใช้ในการบริหารงาน ดังนั้น การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของที่ประชุมเมืองนี้ จึงมักจะเป็นรูปแบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กบ่อยครั้งเป็นพื้นที่ในเขตชนบทมากกว่าชุมชนที่มีความเป็นเมือง เช่น บางชุมชนในมลรัฐแถบ นิวอิงแลนด์ (New England) ของสหรัฐอเมริกา หรือบางชุมชนในบางประเทศแถบยุโรปพื้นทวีป เป็นต้น

ดังที่กล่าวมาข้างต้นนี้ คือ รูปแบบโครงสร้างของการจัดการปกครองท้องถิ่นทั้งโครงสร้างภายนอกและภายในที่ปรากฏให้เห็นในการจัดโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบัน สำหรับในประเทศไทยเชิงโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นไทยแล้ว นับตั้งแต่หลังปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาจะมีลักษณะเป็น “การปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น (Two-tier System)” โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบน ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากว่าในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้เขตพื้นที่จังหวัด คือ เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นมีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประสานแผนพัฒนาจังหวัด รวมทั้งให้ความสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการจัดบริการสาธารณะ ในขณะที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 รูปแบบ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะในด้าน

ต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ซึ่งนั่นย่อมหมายความว่าทุกวันนี้ในอาณาบริเวณหนึ่งๆ ของไทย (ไม่นับรวมถึงเขตกรุงเทพมหานคร) ก็จะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 องค์กร ร่วมกับดูแลรับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะในอาณาบริเวณนั้น ๆ เสมอ เพราะฉะนั้น การปกครองท้องถิ่นของไทยจึงมีลักษณะเป็นระบบโครงสร้างแบบสองชั้น

สำหรับโครงสร้างการบริหารงานภายในของการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันนี้ เนื่องจากเรายังไม่มีการจัดทำเป็น “ประมวลกฎหมายท้องถิ่น” ดังนั้น โครงสร้างการบริหารงานภายใน รวมถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องเป็นไปตามตามพระราชบัญญัติจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละฉบับ อันประกอบไปด้วย พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ทั้งนี้กฎหมายเหล่านั้นได้บัญญัติถึงโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบไว้เหมือนกัน นั่นคือ ให้ประกอบไปด้วยสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น โดยทั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชน แต่ในส่วนของสภาท้องถิ่นนั้น จำนวนของสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมีเงื่อนไขและการกำหนดจำนวนที่แตกต่างกันออกไป รวมทั้งกฎหมายยังได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีอยู่อย่างกว้างขวาง ด้วยเหตุนี้เราจึงอาจสรุปได้ว่า การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันเป็นลักษณะของ “นายกและสภาท้องถิ่น (Mayor – Council Form)” แบบที่ “นายกมีความเข้มแข็ง (Strong Mayor)” นั่นเอง

สำหรับการปกครองท้องถิ่นไทย แม้ว่าจะมีแนวคิดและความพยายามในการส่งเสริมการกระจายอำนาจและบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองมาตั้งแต่ครั้งที่เกิดการเปลี่ยนระบอบการปกครองก็ตาม แต่ทว่าในปรากฏการณ์ที่เป็นจริงแล้วนั้น การปกครองท้องถิ่นของไทยกลับมิได้มีความเข้มแข็งและบทบาทหน้าที่ที่สำคัญอย่างที่ควร ที่สำคัญอาจเป็นเพราะการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทยในช่วงนับตั้งแต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อปี พ.ศ. 2475 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2535 ยังคงขาดเสถียรภาพ โดยมีรัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองสลับกับรัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองอื่น รัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าวก็อาจมิได้ให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่นมากนัก และอาจมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเสมือนกลไกหรือโครงสร้างที่สนับสนุนการทำงานของ ราชการส่วนกลางและภูมิภาค การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถูกครอบงำโดยข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกระทรวงมหาดไทย ดังจะเห็นจากการที่กฎหมายจัดตั้งขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และสุขาภิบาล กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายอำเภอเป็นผู้บริหารของสุขาภิบาลตามลำดับ นอกจากนั้นแล้วในมิติอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรายังจะเห็นอีกด้วยว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะอยู่อย่างจำกัดมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับภารกิจของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในขณะนั้น

กระแสของความตื่นตัวเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยที่เกิดขึ้นอย่างจริงจังและต่อเนื่องได้เริ่มปรากฏให้เห็นชัดเจนขึ้นในช่วงหลังเหตุการณ์การชุมนุมทางการเมืองเพื่อเรียกร้องให้มีการสืบทอดอำนาจทางการเมืองของกองทัพในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 โดยภายหลังการชุมนุมสิ้นสุดลง ได้เกิดกระแสให้มีการปฏิรูปการเมืองเพื่อให้การเมืองไทยมีความเป็นประชาธิปไตยที่มั่นคงยั่งยืน โดยในการเรียกร้องเพื่อการปฏิรูปการเมืองนั้น ได้มีข้อเสนอจากปากฝั่งของพรรคการเมืองให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น รวมทั้งพรรคการเมืองจำนวนหนึ่งยังเสนอให้มีการกระจายอำนาจด้วยการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดอีกด้วย อย่างไรก็ตาม แม้กระแสของการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจะไม่ได้รับการผลักดันให้เกิดขึ้นจริง แต่ผลของการเรียกร้องในครั้งนั้นก็นับได้ว่าทำให้เกิดความตื่นตัวในเรื่องการกระจายอำนาจอย่างมาก กระทรวงมหาดไทยเองได้ตัดสินใจในการตอบสนองต่อการเรียกร้องเรื่องการกระจายอำนาจโดยการผลักดันให้มี “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537” ขึ้น ซึ่งผลของกฎหมายฉบับนี้ ทำให้ต้องมีการยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ถึงเกณฑ์ที่กำหนดให้เป็นสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นนิติบุคคล และมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ในเวลาต่อมาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงได้กลายเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขั้นพื้นฐานของประเทศไทย

การเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองได้นำไปสู่การผลักดันให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ นั่นก็คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นอกจากจะเป็นกลไกสำคัญที่นำไปสู่การปฏิรูปทางการเมืองแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังมีบทบาทอย่างสำคัญต่อการกระจายอำนาจและการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นของไทยอีกด้วย โดยในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติอย่างน้อย 10 มาตรา ที่บัญญัติถึงการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจเอาไว้เป็นการเฉพาะ โดยหลักการและสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้รัฐต้องให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการกำกับดูแลต้องทำเท่าที่จำเป็น และในมิติเชิงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีโครงสร้างของสภาและฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมิใช่ข้าราชการประจำดังในอดีต นอกจากนั้น ประชาชนในท้องถิ่นยังสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองนอกไปจากการเลือกตั้งโดยการริเริ่มเสนอข้อบัญญัติของท้องถิ่น และการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารของท้องถิ่นได้อีกด้วยบทบัญญัติที่สำคัญมาตราหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ก็คือ มาตรา 284 โดยในมาตราดังกล่าวได้มีการบัญญัติ ให้ต้องมีการตรากฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นการบังคับให้เกิดกระบวนการในการถ่ายโอนภารกิจของรัฐในการจัดบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการวางหลักการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ที่เหมาะสมกับการจัดทำบริการสาธารณะ และให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อรับผิดชอบในการกำหนดทิศทางการกระจายอำนาจและการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรดังกล่าว บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในมาตรานี้จึงนับได้ว่ามีส่วนอย่างมากต่อการขับเคลื่อนให้เกิดการกระจายอำนาจที่เป็นรูปธรรม จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้นำไปสู่การตรากฎหมายที่สำคัญบางฉบับ ที่สำคัญมากฉบับหนึ่ง ก็คือ “พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542”

ซึ่งผู้เขียนได้มีการสรุปว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่สำคัญที่ทำหน้าที่ในการกำหนดแนวทางและจังหวะก้าวของการกระจายอำนาจในประเทศไทยกฎหมายนี้เป็นกฎหมายที่มีส่วนอย่างสำคัญในการทำให้กระบวนการกระจายอำนาจของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเดินหน้าไปได้อย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตามพลวัตของการกระจายอำนาจในประเทศไทยอาจมีความเคลื่อนไหวน้อยลงในช่วงหลังมานี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้มีการบัญญัติถึงการปกครองท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แต่ทั้งนี้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นมีอยู่เพียง 6 มาตรา โดยที่เนื้อหาเหล่านั้นจะกล่าวถึงแต่เพียงหลักการกว้างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น และส่วนมากก็ไม่ได้มีสาระสำคัญที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้นัก การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่จะเกิดขึ้นกับการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับเนื้อหาในกฎหมายที่จะต้องมีการจัดทำและประกาศใช้ในภายหลัง

ส่วนที่ 4 แนวทางการขับเคลื่อนให้เกิดการกระจายอำนาจ หรือการยกระดับขีดความสามารถของการปกครองท้องถิ่น การผลักดันให้เกิดกระบวนการกระจายอำนาจในรัฐที่แต่เดิมเคยมีลักษณะที่รวมศูนย์อำนาจกลายเป็นรัฐที่เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมามีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะอาจไม่ใช่สิ่งที่สามารถผลักดันให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้ง่ายนัก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการกระจายอำนาจของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นประเด็นทางด้านการเมืองที่จะส่งผลให้มีผู้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ได้ในเวลาเดียวกัน เพราะฉะนั้น การขับเคลื่อนเพื่อให้กระบวนการกระจายอำนาจเกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติอาจต้องอาศัยเงื่อนไขที่สนับสนุนดังต่อไปนี้ คือ

นโยบายที่ชัดเจนและต่อเนื่องของรัฐบาล การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจในการจัดบริการสาธารณะ ที่แต่เดิมเป็นของรัฐบาลกลางมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น เงื่อนไขแรกที่จะต้องคำนึงถึงก็คือ การที่รัฐบาลตระหนักถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจ และกำหนดให้การกระจายอำนาจเป็นวาระทางการเมือง (Political Agenda) ที่สำคัญที่ต้องมีการดำเนินการ และเมื่อรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจแล้ว รัฐบาลอาจมีการมอบหมายให้มีบุคคลและหน่วยงานที่รับผิดชอบการขับเคลื่อนและผลักดันนโยบายด้านการกระจาย อำนาจให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรม เช่น อาจมีการมอบหมายให้กระทรวง หรือกรม หรือแม้แต่การตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่เพื่อรับผิดชอบการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจให้สัมฤทธิ์ผล นอกจากต้องการความชัดเจนในเชิงนโยบายแล้ว การดำเนินนโยบายที่มีความต่อเนื่องยังเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง เพราะในหลายกรณี เรามักพบว่าการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็น ต้องมีการดำเนินการอย่างเป็นขั้นเป็นตอน ซึ่งอาจไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ในเวลาอันสั้น อนึ่ง พึงต้องยอมรับด้วยว่าโดยทั่วไปแล้วย่อมเป็นสิ่งที่ยากที่รัฐบาลในระดับชาติใดจะลุกขึ้นมาส่งเสริมและผลักดันการกระจายอำนาจในสถานการณ์ทางการเมืองที่เป็นปกติ เพราะการกระทำเช่นนั้นย่อม เท่ากับรัฐบาลกำลังจะดำเนินการให้ตนนั้นมีอำนาจและบทบาทที่ลดลงด้วยเหตุนี้เอง เราจึงมักจะเห็นกระบวนการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ มักเกิดขึ้นในช่วงที่มีสถานการณ์พิเศษในทางการเมือง ซึ่งทำให้เกิดแรงกดดันให้รัฐบาลต้องผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจ อย่าง

ในกรณีของไทยที่การกระจายอำนาจเป็นกระแสที่ตื่นตัวในช่วงหลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 หรือ ญี่ปุ่นก็เกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นครั้งใหญ่ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้น

การกระจายอำนาจควรดำเนินการควบคู่ไปกับการปฏิรูประบบราชการ เนื่องจากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นการถ่ายโอนภารกิจของหน่วยงานภาครัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะฉะนั้น โดยหลักการเมื่อภารกิจของหน่วยงานใดพิจารณาว่าจะถ่ายโอนไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว บุคลากร และงบประมาณของหน่วยงานเหล่านั้น ก็ควรต้องถูกตัดโอนไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เมื่อเป็นดังนี้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นสิ่งที่ น่าจะดำเนินการไปพร้อม ๆ กับการปฏิรูประบบราชการ เพราะเมื่อมีการถ่ายโอนทั้งภารกิจ บุคลากร และงบประมาณไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว หน่วยงานของรัฐบาลกลางที่เคยทำหน้าที่ดังกล่าว ก็อาจต้องมีการทบทวนถึงโครงสร้างของหน่วยงานนั้น เช่น บางหน่วยงานอาจต้องยุบเลิกไปเพราะไม่เหลือภารกิจอะไรให้ดำเนินการอีกแล้ว หรือหากไม่ถึงขั้นยุบเลิกก็อาจต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างภายในใหม่ ดังนี้ เป็นต้น

การทบทวนและปรับปรุงโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมกับภารกิจใหม่ เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจใหม่มาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว อาจมีความจำเป็นที่จะต้อง ทบทวนถึงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดและศักยภาพที่เหมาะสมมากยิ่งขึ้น การถ่ายโอนภารกิจมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบการจัดทำบริการสาธารณะที่มีความสำคัญและอาจจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรเพิ่มมากขึ้น ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ มีขนาดที่ไม่เหมาะสมแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอาจไม่มีศักยภาพที่เพียงพอ เช่น มีงบประมาณไม่เพียงพอ ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในสาขาที่เกี่ยวข้องกับภารกิจนั้น ๆ เป็นต้น

การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง นอกเหนือจากการปรับปรุงในเชิงโครงสร้างแล้ว การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะใหม่ที่มีการถ่ายโอนมาได้อย่างสมบูรณ์นั้น บางครั้งยังต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย เพราะหากไม่มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายนั้น ๆ แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการภารกิจที่มีการถ่ายโอนลงมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารจัดการบริการสาธารณะที่ถ่ายโอนมานั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจนั้น ๆ จึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม เพราะเพียงแต่การถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการสู่ท้องถิ่นไม่สามารถถือเป็นความสำเร็จของการกระจายอำนาจได้

ซึ่งในส่วนนี้ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นว่า การกระจายอำนาจเป็นแนวคิดที่สำคัญในการจัดการปกครองท้องถิ่น ซึ่งความคิดกระแสหลักโดยส่วนใหญ่ยังมองว่าการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหรือสถาบันการเมืองหลักที่มีหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน เพื่อให้บริการสาธารณะเหล่านั้นมีลักษณะที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด นอกจากนั้น การกระจายอำนาจเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง ยังจะมีส่วน

สำคัญในการเสริมสร้างประชาธิปไตยในระดับชาติให้มีความเข้มแข็งอีกด้วย ด้วยเหตุนี้เอง การผลักดันเพื่อให้เกิดกระบวนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะจึงนับได้ว่าเป็นสิ่งที่ควรผลักดันให้เกิดผลอย่างจริงจัง

โดยสรุป หนังสือแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น โดย สำนักนวัตกรรมเพื่อประชาธิปไตย สถาบันพระปกเกล้าได้นำเสนอประเด็นสำคัญต่าง ๆ ที่เป็นแนวคิดขั้นพื้นฐาน เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยได้อย่างชัดเจน พร้อมทั้งมีการวิเคราะห์สรุปเนื้อหาในแต่ละบท เพื่อให้ผู้อ่านสามารถเชื่อมโยงและเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายอำนาจและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จุดแข็งและข้อจำกัดของแนวคิดการกระจายอำนาจ การจัดโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นและรูปแบบการบริหารงานที่มีความหลากหลาย ทำให้ผู้อ่านได้ตระหนักถึงความสำคัญการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและช่วยเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมอย่างสร้างสรรค์ในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพื่อประโยชน์สุขของพลเมือง และก่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลต่อการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในอนาคต