



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

ดุลยภาพระหว่างการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นกับบทบาทอำนาจ
ของส่วนกลางในระบบประชาธิปไตยของประเทศไทย

จัดทำโดย นายวิจักขณ์ อภิรักษ์นันท์ชัย
รหัส ๖๔๐๙๓๑

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๙
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ดุลยภาพระหว่างการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นกับบทบาทอำนาจ ของส่วนกลางในระบบประชาธิปไตยของประเทศไทย

วิจักษณ์ อภิรักษ์นันท์ชัย^๑

บทคัดย่อหรือสาระสังเขป

ปัจจุบันประเทศไทยมีรูปแบบการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ซึ่งเป็นสาระสำคัญของ “ระบอบประชาธิปไตย” ที่สืบเนื่องมายาวนานตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ มีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครอง สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งรากฐานที่สำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตยนั้น คือ การกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยให้ความสำคัญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการปกครองในระบบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องในการรวมศูนย์อำนาจของรัฐไว้ที่ส่วนกลาง เพราะการให้ความสำคัญเพียงแก่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างครบถ้วนและทั่วถึง^๒ แนวทางการกระจายอำนาจที่ดีไปสู่ท้องถิ่น จึงควรต้องพิจารณาให้ครบถ้วนทุกมิติ เช่น มิติทางการเมือง มิติทางการบริหาร และมิติทางสังคม^๓ เนื่องจากการกระจายอำนาจนั้น เป็นการบริหารจัดการความสัมพันธ์ทางอำนาจใหม่ ระหว่างรัฐกับประชาชนในสังคม โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และมีอิสระในทางการปกครองตนเองมากขึ้น และรัฐได้มอบภารกิจบางประการให้ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการเองอย่างเป็นอิสระ การกระจายอำนาจจึงเป็นมิติใหม่ทางสังคมที่ให้การยอมรับสิทธิของชุมชนและคนในท้องถิ่นในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเองได้ รวมทั้งการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ท้องถิ่นของตนเอง

ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงเป็นแนวคิดพื้นฐานที่มุ่งให้ความสำคัญกับความเป็น “ท้องถิ่นนิยม (Localism)” ที่เป็นพื้นฐานสำคัญของการปกครองในระดับท้องถิ่นที่สามารถบังคับใช้กฎหมายและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ได้ตรงตามเจตนารมณ์ และความคาดหวังของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น อีกทั้งยังสามารถมีผู้บริหารและสภาขององค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่นั้น เพื่อทำหน้าที่ในการพัฒนาและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ โดยรับมอบอำนาจจากส่วนกลางหรือที่เรียกว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government)”

^๑ ผู้ตรวจราชการ กระทรวงการคลัง

^๒ วุฒิสภา ต้นไชย.(๒๕๕๗). การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า

^๓ รศ.ดร.ปธาน สุวรรณมงคล. วารสารดำรงราชานุกาฬ

ความหมายและนิยามศัพท์

๑. “ประชาธิปไตย”

๑.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐^๔

มาตรา ๒ บัญญัติว่า ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

๑.๒ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔^๕

ได้ให้ความหมายของประชาธิปไตย ไว้ว่า

“ประชาธิปไตย” น. หมายถึง ระบอบการปกครองที่ถือมติประชาชนเป็นใหญ่ การถือเสียงข้างมากเป็นใหญ่

๒. “การปกครองท้องถิ่น”

วิลเลียม เอ ร็อบสัน (William A. Robson, ๑๙๕๓) ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิ์ตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organ) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น^๖

เดเนียล วิทท์ (Daniel Witt, ๑๙๖๗) ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือเป็นบางส่วน ในการบริการท้องถิ่นตามหลักที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลท้องถิ่นก็ย่อมเป็นของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชน^๗

ธเนศวร์ เจริญเมือง (๒๕๓๕) ได้อธิบายในบทความเรื่อง การกระจายอำนาจสู่การปกครองท้องถิ่นว่า การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง โดยไม่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจจัดการแทบทุกกิจการของท้องถิ่น สิทธิในการจัดการของท้องถิ่นได้แก่ ระบบสาธารณสุข-โรค การศึกษา-ศิลปวัฒนธรรม ความปลอดภัยของชีวิต-ทรัพย์สิน และการรักษาสิ่งแวดล้อม สำหรับกิจการที่รัฐบาลกลางจะควบคุมไว้เองอย่างเด็ดขาด คือ การทหาร และการต่างประเทศ ซึ่งการเปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นดูแลจัดการปัญหาของตนเองมีผลดี ดังนี้

๑. เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง

๒. ปัญหาในแต่ละท้องถิ่นจะได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพและตรงความต้องการของคนในท้องถิ่นมากกว่า

^๔ กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

^๕ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช ๒๕๕๔

^๖ ประหยัด หงส์ทองคำ. (๒๕๒๓). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช

^๗ ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (๒๕๓๙). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : กรมการปกครอง

๓. คนท้องถิ่นมีโอกาสแสดงความสามารถและพัฒนาบทบาทในการดูแลรับผิดชอบท้องถิ่นของตน

๔. เป็นพื้นฐานสำคัญให้คนท้องถิ่นอาจก้าวขึ้นไปดูแลแก้ไขปัญหาในระดับชาติได้

๕. ชุมชนทั่วประเทศจะมีสันติ มั่นคง และเจริญก้าวหน้า เพราะปัญหาและความต้องการของประชาชนได้รับการตอบสนอง^๘

ชวงค์ ฉายะบุตร (พ.ศ. ๒๕๓๙) ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยการปกครองที่มีหน้าที่บริการประชาชนในพื้นที่ มีการเลือกตั้งผู้บริหารอย่างอิสระ มีอำนาจอิสระจากการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้ หน่วยปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐใหม่แต่อย่างใด^๙

รศ.ดร.โกวิทย์ พวงงาม (๒๕๕๐) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น (Local Government) ว่า เป็นรูปแบบพื้นฐานอย่างหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีความสำคัญต่อการฝึกหัดประชาธิปไตย โดยเฉพาะแก่ชุมชนท้องถิ่นที่จะได้มีส่วนร่วมในการตอบสนองปัญหาความเป็นอยู่และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติของตนเองได้เป็นอย่างดี เพราะลำพังเพียงรัฐบาลกลางไม่อาจดูแลตอบสนองความต้องการหรือแก้ปัญหาของประชาชนได้อย่างตรงใจและทั่วถึงอย่างแท้จริง ดังนั้น ลักษณะของการปกครองท้องถิ่น คือ การที่องค์กรหนึ่งมีอาณาเขตของตนเอง มีจำนวนประชากรตามที่กำหนด มีอำนาจ และมีอิสระในการปกครองของตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง มีหน้าที่ในการจัดให้มีการบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองตนเองโดยผ่านตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง เช่น การมีสภาท้องถิ่น เป็นต้น^{๑๐}

จากความหมายและนิยามศัพท์ คำว่า “ประชาธิปไตย” และความหมายของการปกครองท้องถิ่นข้างต้น จะเห็นได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบที่สอดคล้องและสำคัญมากต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แม้จะมีบางแนวคิดที่ไม่เห็นด้วยกับการปกครองท้องถิ่น ว่าเป็นเรื่องไม่เหมาะสม เพราะประชาชนในท้องถิ่นจะคิดถึงแต่ผลประโยชน์ของท้องถิ่นตัวเองเท่านั้น ไม่เอื้ออำนวยต่อความเป็นประเทศชาติโดยรวม ซึ่งแนวคิดดังกล่าวไม่เป็นที่ยอมรับในกระแสประชาธิปไตยนิยมของโลกปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีตัวอย่างของปกครองท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในหลายประเทศมายืนยันด้วยแล้ว การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นทางเลือกเพื่อความเจริญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิด ทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา

๓. “บริการสาธารณะ” (Public Service)

หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในการควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน กล่าวอีกนัยหนึ่ง บริการสาธารณะ

^๘ ธเนศวร์ เจริญเมือง. (๒๕๓๕). ทฤษฎีและแนวคิด : การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : พิมพ์ลักษณ์

^๙ ชวงค์ ฉายะบุตร. (๒๕๓๙). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : กรมการปกครอง

^{๑๐} โกวิทย์ พวงงาม. (๒๕๕๐). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : เอกซเปอร์เน็ท

เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะที่ดำเนินการจัดทำขึ้นโดยบุคคลในกฎหมายมหาชน หรือโดยเอกชน ซึ่งฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจในการกำกับดูแลบางประการและอยู่ภายใต้ระบบพิเศษ^{๑๑}

ความหมายและความแตกต่างระหว่าง “รัฐเดี่ยว” กับ “รัฐรวม”

หากจะพิจารณาเพื่อให้ทราบความแตกต่างระหว่างความเป็น “รัฐเดี่ยว” กับความเป็น “รัฐรวม” นั้น ต้องพิจารณาจากรูปแบบของรัฐบาลว่ามีกี่ระดับ เนื่องจากระดับของรัฐบาลนั้น จะทำให้ทราบว่าประเทศใดเป็นรัฐเดี่ยวหรือประเทศใดเป็นรัฐรวม และสามารถอธิบายความหมาย ได้ดังนี้

“รัฐ” (State) หมายถึง ชุมชนทางการเมืองที่ประกอบด้วยดินแดนที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรอาศัยอยู่โดยมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง ภายใต้การบริหารของรัฐบาลเดียวกัน

“รัฐเดี่ยว” หมายถึง รัฐซึ่งมีการปกครองเป็นเอกภาพไม่ได้แบ่งแยกออกจากกัน มีรัฐบาลกลาง ปกครองประเทศเพียงรัฐบาลเดียว แม้ว่าจะมีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นแต่ก็ยังคงอยู่ในความควบคุมของรัฐบาลกลางมีประมุขของรัฐแต่เพียงผู้เดียวและองค์การนิติบัญญัติต้องการเดียว เช่น ประเทศไทย ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑ บททั่วไป มาตรา ๑ บัญญัติว่า ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้

รัฐเดี่ยวจึงมีรัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียว เป็นรูปแบบของรัฐแบบหนึ่งโดยมีรัฐบาลเดียว เหมาะสำหรับประเทศที่มีลักษณะทางเชื้อชาติที่กลมกลืน ประชาชนมีความสัมพันธ์แน่นแฟ้น รับรู้ถึงความเป็นมาทางประวัติศาสตร์เดียวกัน ทำให้รัฐบาลสามารถสนองความต้องการของประชาชน ได้อย่างเหมาะสมและใช้อำนาจอธิปไตยปกครองทั้งแผ่นดิน ประเทศที่ใช้รูปแบบนี้ เช่น ประเทศไทย , ประเทศอังกฤษ เป็นต้น

“รัฐรวม” หมายถึง รัฐที่แบ่งการบริหารออกเป็นสองระดับ คือ การบริหารส่วนกลาง โดยรัฐบาลกลาง กับบริหารส่วนท้องถิ่นที่บริหารโดยรัฐบาลท้องถิ่นรัฐ โดยที่รัฐบาลท้องถิ่นจะมีอำนาจในกิจการภายในบางประการเท่าที่รัฐบาลกลางมอบให้ แต่ไม่มีอำนาจในกิจการภายนอก ซึ่งรัฐบาลรวมที่แบ่งการบริหารออกเป็นสองระดับนั้น สามารถตอบสนองต่อภาคท้องถิ่นหรือมลรัฐ ได้มากกว่ารัฐเดี่ยว

รัฐรวม หรือ สหรัฐ ใน ๑ ประเทศจะมีรัฐรวมกันหลายรัฐ ซึ่งแต่ละรัฐก็จะมีกฎหมาย เป็นของตนเอง แต่จะมีกฎหมายกลางของประเทศด้วยเพื่อครอบคลุมรัฐต่าง ๆ ด้วย เช่น สหรัฐอเมริกา ในประเทศจะมีหลายรัฐ เช่น โอกลาโฮมา อลาบามา หรือนิวยอร์ก เป็นต้น แต่ละรัฐจะมีกฎหมายของตน ดังนั้น ถ้าประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวก็จะใช้บทบัญญัติกฎหมายเพียงฉบับเดียวทั้งประเทศ ส่วนประเทศ ที่เป็นรัฐรวมแต่ละรัฐก็จะมีกฎหมายของตนเอง ดังนั้นประเทศที่เป็นลักษณะรัฐรวมจะมีกฎหมาย หลาย ๆ ฉบับของแต่ละรัฐ

^{๑๑} ประยูร กาญจนกุล. (๒๕๓๓). คำบรรยายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดังนั้น “รัฐรวม” จึงมีลักษณะเป็นรัฐต่าง ๆ ตั้งแต่ ๒ รัฐขึ้นไป ซึ่งได้เข้ามารวมกันภายใต้รัฐบาลเดียวกัน หรือประมุขเดียวกัน อาจด้วยความสมัครใจของรัฐเพื่อประโยชน์ร่วมกัน โดยที่แต่ละรัฐต่างก็ยังคงมีสภาพเป็นรัฐอยู่อย่างเดิม เพียงแต่การใช้อำนาจอธิปไตยได้ถูกจำกัดลงไปบ้าง มากบ้างน้อยบ้างตามแต่รัฐธรรมนูญจะกำหนด หรือตามแต่ข้อตกลงที่ได้ให้ไว้ ทั้งนี้ เพราะว่าได้นำอำนาจนี้บางส่วนมาให้รัฐบาล หรือประมุขเป็นผู้ใช้ ซึ่งแต่ละรัฐนั้นอยู่ภายใต้อำนาจสูงสุดเดียวกัน โดยที่รัฐรวมในรูปแบบอื่น เช่น สมาพันธรัฐ นั้น ส่วนมากก็ได้กลายเป็นอดีตกันไปหมดแล้ว ยกเว้นกรณีสหพันธรัฐ เท่านั้น ประเทศที่เป็นรัฐรวมหลายรัฐที่ยังคงหลงเหลืออยู่ในปัจจุบัน ล้วนอยู่ในรูปแบบของสหรัฐ หรือ สหพันธรัฐ ทั้งสิ้น

การปกครองยุคในปัจจุบันนั้น หากจะพิจารณาถึงความเป็นรัฐเดี่ยว (L' Etat unitaire) ก็จะมีรูปแบบการปกครองในการบริหารการใช้อำนาจของตนเอง มีการจัดการปกครองในแต่ละรูปแบบโดยทั่ว ๆ ไปแล้วก็มีรูปแบบหลัก ๆ ที่เป็นที่ยอมรับกันอยู่ คือ การปกครองแบบรวมอำนาจ (la centralisation) การปกครองแบบการกระจายการรวมศูนย์อำนาจ (la concentration) และการปกครองแบบกระจายอำนาจ (la decentralisation) การปกครองแต่ละแบบนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงการจัดระบบราชการบริหารที่แตกต่างกันไป แต่ละรูปแบบก็ล้วนมีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน อาทิเช่น การปกครองแบบรวมอำนาจนั้นแสดงให้เห็นถึงการจัดระบบราชการบริหารส่วนกลาง การปกครองแบบการกระจายการรวมศูนย์อำนาจแสดงให้เห็นถึงการจัดระบบราชการบริหารส่วนภูมิภาค และการปกครองแบบกระจายอำนาจนั้นแสดงให้เห็นถึงการจัดระบบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ในสถานการณ์ปัจจุบัน การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจและการกระจายการรวมศูนย์อำนาจนั้นอาจไม่เหมาะสมสำหรับรัฐเดี่ยวในยุคปัจจุบัน จึงเกิดแนวคิดว่าควรนำรูปแบบการกระจายอำนาจเข้ามาใช้ โดยให้เป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งการกระจายอำนาจดังกล่าวมีความสอดคล้องกับแนวความคิดของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจ จากภาครัฐส่วนกลางสู่ระดับท้องถิ่น รวมถึงสามารถเปิดโอกาสให้ประชาชนท้องถิ่นสามารถเลือกตั้งผู้แทนของตัวเองเข้าไปบริหารสภาท้องถิ่นได้

ความหมายและความสัมพันธ์ระหว่างระบบบริหารราชการส่วนกลาง ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

๑. ระบบบริหารราชการส่วนกลาง หมายถึง มีรัฐบาลกลางทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายและบริหารนโยบายการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ , ให้บริการในส่วนท้องถิ่นที่ยังให้บริการไม่ได้ , กำกับดูแลและสนับสนุนการทำงานของราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งส่วนกลางมีหน้าที่นำผลงานและข้อเสนอแนะที่ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบาย เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้มีความเหมาะสมต่อไป

๒. ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง เป็นตัวแทนในการดำเนินงานต่าง ๆ ของส่วนกลาง (Agent) สามารถใช้อำนาจหน้าที่ที่ส่วนกลางมอบหมายให้ โดยรับนโยบายและแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติและส่งมอบการปฏิบัติไปสู่ท้องถิ่น รวมถึงสนับสนุน/กำกับดูแลการทำงานของส่วนท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โดยเคารพในความเป็นอิสระตามกรอบกฎหมายของท้องถิ่นและให้เป็นไปตามนโยบายและเป้าหมายที่ส่วนกลางกำหนดไว้ นอกจากนี้ ส่วนภูมิภาคควรทำหน้าที่ในการเป็นที่ปรึกษาในการบริหารงานให้แก่ท้องถิ่น ด้านเทคนิค ความรู้ความสามารถ ในด้านนโยบายและแผนการบริหารงานท้องถิ่น ตลอดจนการพัฒนาฝึกอบรมบุคลากรท้องถิ่นในด้านที่ขาดแคลน

๓. ระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีสถานะเป็นนิติบุคคลของรัฐที่ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามขอบเขตแห่งกฎหมาย โดยมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย , ให้ความร่วมมือกับส่วนกลางและภูมิภาค ในฐานะเป็นหน่วยปกครองหนึ่งของรัฐ , ยินยอมให้มีมีการกำกับดูแล เสนอแนะ และขอรับการสนับสนุนในส่วนที่ตัวเองขาดความสามารถ อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รายงานผลการปฏิบัติงานตามวาระที่กำหนดให้แก่ส่วนภูมิภาคและส่วนกลางทราบ เพื่อประโยชน์ในการประสานงานและกำกับดูแลตามขอบเขตที่เหมาะสม เสนอแนะปัญหาต่าง ๆ ที่ท้องถิ่นไม่สามารถแก้ปัญหาได้ให้แก่ส่วนภูมิภาค และส่วนกลางทราบ อีกประการหนึ่งที่สำคัญ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีหน้าที่จัดหารายได้และร้องขอการสนับสนุนด้านงบประมาณและเครื่องจักร อุปกรณ์ เทคนิค ความรู้ต่าง ๆ จากส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง ๓ ประเภท ต้องร่วมมือกันทำงาน โดยมีขอบเขตความรับผิดชอบแต่ละประเภท ดังนี้

๓.๑ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่ประสานงานและสนับสนุนให้บริการต่าง ๆ ในเรื่องที่เทศบาลและองค์กรบริหารส่วนตำบลปฏิบัติไม่ได้ เป็นผู้บริหารงานและรับผิดชอบภายในพื้นที่จังหวัด

๓.๒ เทศบาล ทำหน้าที่ดูแลให้บริการประชาชนในเขตชุมชนเมือง มีนายกเทศมนตรีเป็นผู้บริหารงานภายในเขตพื้นที่เทศบาล

๓.๓ องค์กรบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่ดูแลให้บริการประชาชนในเขตชนบท มีนายกองค์กรบริหารส่วนตำบล เป็นหัวหน้าในการบริหารงานภายในเขตพื้นที่องค์กรบริหารส่วนตำบล

ปฐมบทแห่งการปกครองส่วนท้องถิ่นกับกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

แท้จริงแล้วการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีมาเป็นเวลาช้านานตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ ๕ นับเนื่องมาถึงปัจจุบันก็เป็นเวลาร้อยกว่าปีเศษ

ช่วงแรก ตั้งแต่การปฏิรูปราชการสมัยรัชกาลที่ ๕ จนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ช่วงนี้รัฐยังรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ การแบ่งอำนาจ

ให้ภูมิภาค และกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นยังมีน้อย ในส่วนกลางมีการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ส่วนภูมิภาคมีการจัดตั้งแขวง อำเภอ เมือง ส่วนท้องถิ่นมีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ กับสุขาภิบาลหัวเมือง โดยได้ตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ ขึ้นรองรับการจัดตั้งสุขาภิบาลในพื้นที่ที่พร้อม ซึ่งมีการจัดตั้งน้อยมาก ไม่ได้ขยายไปทั่วราชอาณาจักร

ช่วงที่สอง ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึง พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นช่วง ๖๕ ปีที่มีวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจมาก เริ่มจากการจัดตั้งเทศบาลในปี ๒๔๗๖ สภาจังหวัดในปี ๒๔๘๑ สุขาภิบาลในปี ๒๔๙๕ องค์การบริหารส่วนตำบลในปี ๒๔๙๙ เป็นการเริ่มให้มีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองก่อน แม้จะมีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น แต่ผู้บริหารของสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมาจากข้าราชการ และผู้บริหาร อบต. มาจากกำนัน ไม่ใช่มาจากการเลือกตั้งของราษฎร การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงไม่สามารถทำได้ อย่างเต็มที่ นอกจากนั้นเริ่มมีการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร เมื่อปี ๒๕๑๘ เมืองพัทยาเมื่อปี ๒๕๒๑ ต่อมาก็ได้มีการปรับปรุงแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เช่น พ.ร.บ.กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

ช่วงที่สาม ปี ๒๕๔๐ - ปัจจุบัน เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงได้กำหนดเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นไว้ชัดเจนขึ้น โดยให้ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานของตนเองมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง เพิ่มเติมหน้าที่เกี่ยวกับการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีท้องถิ่น และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น

หลักความเป็นเอกภาพของรัฐและหลักการกระจายอำนาจ ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวความคิดอยู่ ๒ หลัก คือ หลักความเป็นเอกภาพของรัฐ และหลักการกระจายอำนาจ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจน ผู้เขียนจึงเห็นควรให้ศึกษาและทำความเข้าใจถึงหลักการสำคัญของหลักความเป็นเอกภาพของรัฐ และหลักการกระจายอำนาจ อธิบายได้ดังนี้

๑. หลักความเป็นเอกภาพของรัฐ (le principe de l'unité de l'Etat) ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑ บัญญัติว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้” และในมาตรา ๒๔๙ (วรรคหนึ่ง) บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ” เมื่อได้พิจารณามาตรา ๒๔๙ (วรรคหนึ่ง) จะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้นต้องการให้มีการกระจายอำนาจทางบริหารหรือทางปกครองให้แก่ส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นการสะท้อน

ให้เห็นถึงการที่ต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง อันเป็นการแสดงออกซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่ในขณะเดียวกันการให้ส่วนท้องถิ่นมีโอกาสได้บริหารท้องถิ่นของตนเองนั้นต้องยังอยู่ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑ กล่าวคือ การกระจายอำนาจดังกล่าวต้องไม่กระทบต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ และไม่ทำให้ความเป็นประเทศไทยนั้นแตกแยกออกเป็นหลายดินแดนจนทำให้เกิดรัฐใหม่ ๆ ขึ้นมา ดังนั้น การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษ เพราะมิเช่นนั้นแล้วจะเป็นการกระจายอำนาจอธิปไตยจนสูญเสียความเป็นเอกภาพของรัฐ การกระจายอำนาจดังกล่าวเป็นการกระจายอำนาจทางบริหารหรือทางปกครองเท่านั้น ไม่ได้เป็นการกระจายอำนาจทางนิติบัญญัติและอำนาจทางตุลาการไปด้วย ด้วยเหตุดังกล่าวประเทศไทยจึงไม่มีศาลท้องถิ่น ไม่มีสภาท้องถิ่นดังเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีลักษณะของรัฐเป็นรัฐรวม มีแต่เพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น อันเป็นส่วนหนึ่งของรัฐเท่านั้น

ทั้งนี้ การที่รัฐเข้ามากำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ใช่หมายความว่า สามารถเข้ามากำกับดูแลตามอำเภอใจได้ เพราะมิเช่นนั้นแล้วจะเป็นการทำลายหลักแห่งความเป็นอิสระในการจัดการบริการท้องถิ่น

๒. หลักการกระจายอำนาจ (la decentralization) ในการกระจายอำนาจดังกล่าวนี้ เป็นการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองจากองค์กรส่วนกลางไปยังองค์กรส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการจัดการปกครองท้องถิ่นของตนเอง การกระจายอำนาจดังกล่าวเป็นการกระจายอำนาจทางปกครองหรือทางบริหารเท่านั้น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจในการตัดสินใจทางปกครองของท้องถิ่น ด้วยเหตุดังกล่าวจึงก่อให้เกิดผลตามมา ๒ ประการ คือ ประการที่หนึ่ง เมื่อเป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถกระทำการตัดสินใจทางปกครองได้ด้วยตนเอง ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล

ประการที่สอง การกระจายอำนาจดังกล่าวก็ยังมีข้อจำกัดอยู่บ้าง ในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ (la tutelle) ที่มีอยู่เหนือองค์กรส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้การควบคุมกำกับจึงเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการควบคุมกำกับขาดความชัดเจน การกระจายอำนาจก็ไม่อาจเกิดขึ้นหรืออาจจะมีผลกลายเป็นว่าการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากขึ้นกว่าเดิมเสียอีก ดังเช่น ประเทศไทยในอดีตที่เน้นหนักไปยังการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากกว่าการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การดำเนินงานต่าง ๆ ก็ยังคงไม่มีอิสระเท่าที่ควรจะเป็น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นซึ่งควรอยู่ในรูปแบบของการกำกับดูแลก็จะยังไม่เกิดขึ้นในการปกครองท้องถิ่นของไทย ความรู้สึกของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็也将มีความเข้าใจว่าเจ้าหน้าที่ของส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของตนเอง ผลความสัมพันธ์ที่เป็นไปในลักษณะการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น

ได้สะท้อนออกมาในรูปแบบของการไม่อาจตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ด้วยตนเองได้ การดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องพึ่งพากราชากรบริหารส่วนกลางอยู่ตลอดเวลา

หลักการกระจายอำนาจปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๖ (วรรคหนึ่ง) บัญญัติว่า รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติ เป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ สรุปลงความได้ว่า

ประการแรก รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง การกระจายอำนาจในกรณีดังกล่าวเป็นการกระจายอำนาจทางปกครองตนเองให้แก่ท้องถิ่น

ประการที่สอง รัฐต้องกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ การจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ การที่ต้องมีการกระจายอำนาจดังกล่าวเพื่อให้ท้องถิ่นนั้นมีความเจริญทางเศรษฐกิจ มีความกินดีอยู่ดี เมื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้นไม่มีปัญหาทางเศรษฐกิจแล้วก็ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถเก็บภาษี เพื่อเป็นการเพิ่มพูนรายได้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่นนั้นนำเงินดังกล่าวมาช่วยพัฒนาท้องถิ่นของตนเองให้ดียิ่งขึ้นได้อีก

ทั้งนี้ หลักการกระจายอำนาจยังคงต้องให้ความสำคัญกับหลักแห่งความเป็นอิสระของท้องถิ่น และหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

ก. หลักแห่งความเป็นอิสระของท้องถิ่น ความเป็นอิสระของท้องถิ่นนั้น มีความสัมพันธ์กับหลักการควบคุมกำกับ กล่าวคือ ถ้าให้การควบคุมกำกับจากราชการส่วนกลาง และจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีอยู่เหนือท้องถิ่นมากจนราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สามารถจะกระทำการใด ๆ ได้เลย เช่น หากจะกระทำการใด ๆ ก็ต้องไปขออนุญาตจากราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาค ก็จะทำให้การปกครองและการบริหารส่วนท้องถิ่น รวมถึงความเป็นนิติบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นล้มเหลว แต่ในขณะเดียวกันหากไม่มีการควบคุมกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลยก็จะเป็นการทำลายหลักความเป็นเอกภาพให้เสียไป ดังได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ดังนั้น ถ้ามีการควบคุมกำกับและมีผลการปฏิบัติตามที่กำหนดไว้แล้ว ก็ย่อมทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งผู้เขียนได้จำแนกหลักแห่งความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ไว้ดังต่อไปนี้

๑. หลักความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๑ บัญญัติว่า การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบการจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกันหรือการสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้

จากบทบัญญัติมาตราดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่หรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความเป็นอิสระ โดยให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่และพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลนั้นต้องให้ความเป็นธรรมและคำนึงถึงความเหมาะสมของเจ้าหน้าที่และพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำงานอีกด้วย

๒. หลักความเป็นอิสระของความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกจากจะต้องมีความเป็นอิสระในการจัดการบริหารงานของตนเองได้แล้ว ยังต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็นนิติบุคคลด้วย เพราะมีเช่นนั้นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่สามารถบริหารงานได้เลย เนื่องจากการบริหารงานนั้นต้องมีนิติสัมพันธ์กับบุคคลภายนอก ดังนั้นหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ความเป็นอิสระในการบริหารงานก็ไม่อาจจะเกิดขึ้นได้

๓. หลักความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารในฝ่ายบริหาร ดังนั้นจึงมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการบริการท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานและเพื่อจัดทำบริการสาธารณะที่ดีและเหมาะสมกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๐

(วรรคสอง) บัญญัติว่า “การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสี่ และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย”

(วรรคห้า) บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริตและการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการชดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวก้าวการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย”

๔. หลักความเป็นอิสระทางการเงินและการคลัง การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการได้อย่างราบรื่น จะต้องมีความเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารท้องถิ่น ถ้าท้องถิ่นไม่มีเงินมาจัดการบริหารท้องถิ่นแล้ว ท้องถิ่นนั้นก็ไม่สามารถพัฒนาและเจริญต่อไปได้ ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องหาวิธีการที่ทำให้ท้องถิ่นสามารถหาปัจจัยดังกล่าวได้ด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากรัฐ หากท้องถิ่นนั้นยังต้องอาศัยเงินงบประมาณดังกล่าวจากรัฐอยู่ รัฐนั้นก็จะเป็นผู้กำหนดนโยบายของท้องถิ่นเสียเองอันเป็นการขัดกับหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีวัตถุประสงค์ต้องการให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองได้ ดังปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๐ (วรรคสี่) บัญญัติว่า รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเอง โดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างพอเพียง ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน

ข. หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หลักการดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นถึงหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นการแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ยอมรับสิทธิทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่น เช่น ในการเลือกตั้งผู้แทนของท้องถิ่น การถอดถอนผู้บริหารและสภาท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติรับรองเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา ๒๕๒ มาตรา ๒๕๓ และมาตรา ๒๕๔

ดังนั้น การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีอย่างหนึ่งที่จำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจการบริหารจากราชการส่วนกลางไปให้แก่ส่วนท้องถิ่นและในขณะเดียวกันการกระจายอำนาจบริหารดังกล่าวต้องไม่ทำลายความเป็นเอกภาพของความเป็นรัฐเดี่ยวนั้นด้วย ซึ่งผู้เขียนขอสรุปให้เข้าใจได้โดยง่ายว่า “การกระจายอำนาจดังกล่าวจะต้องไม่ทำให้รัฐนั้นสูญเสียความเป็นรัฐเดี่ยวไป เพราะจะทำให้ความเป็นเอกภาพของรัฐนั้นสูญเสียไปด้วย”

ดุลยภาพระหว่างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกับบทบาทอำนาจของส่วนกลาง ในระบบประชาธิปไตยของประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยได้มีความพยายามที่จะนำหลักการกระจายอำนาจมาใช้ควบคู่กับการปกครองในระบบประชาธิปไตย (Democracy) ตลอดจนมีการเปลี่ยนแปลงจนนำไปสู่การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในสังคมไทย พร้อมกับกระแสแนวความคิดในการพัฒนาและมีการปฏิรูปการเมืองอย่างต่อเนื่องจนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จวบจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ต่อมาจึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งได้มีการเปลี่ยนผ่านรูปแบบการปกครองท้องถิ่น โดยบัญญัติเป็นการเฉพาะไว้ในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา ๗๖ (วรรคหนึ่ง) และในหมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๕๐ (วรรคหนึ่ง) โดยมีสาระสำคัญให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) ซึ่งเป็นกิจกรรมที่อยู่ในความอำนาวยการของรัฐและถือเป็นภาระหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยรวม (Public Interest) เพื่อจัดระเบียบสังคม รักษาความมั่นคง ความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยให้ประชาชนและสังคม ซึ่งการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีมาตรฐานและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นได้นั้นจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๕๐ (วรรคสี่) คือ รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากหลักการดังกล่าวในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ผู้เขียนมีความเห็นว่า การสร้างดุลยภาพระหว่างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกับบทบาทอำนาจของส่วนกลางจะเกิดขึ้นและมีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ต้องพิจารณาจาก ๔ ปัจจัยที่สำคัญ คือ

๑. ปัจจัยด้านการกระจายอำนาจ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มิได้บัญญัติถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้อย่างชัดเจนว่าจะดำเนินการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร

ผู้เขียนจึงขอเสนอความเห็นที่รัฐควรต้องบัญญัติรายละเอียดและกำหนดระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ให้มีความชัดเจนในเชิงอำนาจหน้าที่ เพื่อนำไปสู่การกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

๒. ปัจจัยทางด้านการบริหารการเงินการคลัง ดุลยภาพระหว่างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นกับบทบาทอำนาจของราชการส่วนกลาง จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อ “รัฐต้องคำนึงถึงหลักความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตนเอง” ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๙ (วรรคสอง) บัญญัติว่า “การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกัน”

จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า หากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้ความสำคัญกับความสามารถด้านรายได้ จำนวนประชากรและความหนาแน่นของประชากรเป็นสำคัญ แต่ในปัจจุบันนี้ รัฐยังไม่สามารถทำการปฏิรูประบรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทั้งหมด ซึ่งการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากมุ่งเน้นถึงหลักความสามารถในด้านรายได้เป็นสำคัญ ก็อาจมีผลกระทบกระเทือนถึง “หลักความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตนเองของราชการส่วนท้องถิ่น” ได้

๓. ปัจจัยทางด้านการบริหารงานของท้องถิ่น ในประเด็นนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๐ (วรรคหนึ่ง) บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ผู้เขียนมีความเห็นว่า อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเกิดหรือมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนว่าต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจะมีอำนาจที่จะดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ หรือกิจการสาธารณะอื่นใดเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มุ่งเน้นให้บัญญัติกฎหมายเพื่อรองรับตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้น จึงมีข้อน่ากังวลว่า หากไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นแล้ว อำนาจหน้าที่ดังกล่าวอาจย้อนกลับไปเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งอาจขัดกับหลักการของ “หลักประชาธิปไตย”

๔. ปัจจัยด้านการควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ตามมาตรา ๒๕๐ (วรรคห้า) บัญญัติว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกระทำได้เท่าที่จำเป็น และไม่กระทบกระเทือนต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้กำกับดูแล ผู้เขียนจึงเห็นควรศึกษาและทำความเข้าใจถึงความหมายและความแตกต่างของการควบคุมบังคับบัญชาและการกำกับดูแล อธิบายได้ดังนี้

การควบคุมบังคับบัญชา (Controle Hie'rarchie) เป็นการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาที่มีเหนือผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อควบคุมและตรวจสอบทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมหรือดุลยพินิจของผู้ใต้บังคับบัญชา โดยผู้บังคับบัญชามีอำนาจยกเลิกเพิกถอนหรือสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำนั้นได้ ซึ่งในกรณีของการบริหารราชการแผ่นดินก็คือความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด , อำเภอ) หรือภายในราชการส่วนกลางสังกัดเดียวกัน หรือภายในราชการส่วนภูมิภาคด้วยตนเอง

การกำกับดูแล (Tutelle Administrative) เป็นการใช้อำนาจของราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาคเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของราชการส่วนท้องถิ่นว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีอำนาจไม่อนุมัติให้การกระทำนั้นมีผลบังคับหรืออาจยกเลิกเพิกถอนการกระทำนั้นแล้วแต่กรณี แต่ไม่มีอำนาจตรวจสอบความเหมาะสมหรือการใช้ดุลยพินิจหรือสั่งการนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ได้

ดังนั้น ความแตกต่างระหว่างการควบคุมบังคับบัญชากับการกำกับดูแล คือ การควบคุมบังคับบัญชานั้น อำนาจของผู้บังคับบัญชาในการควบคุมการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นอำนาจทั่วไปที่เกิดจากการจัดระเบียบภายในหน่วยงานหรือส่วนราชการ ซึ่งเป็นไปตามหลักการบังคับบัญชา จึงไม่ต้องมีกฎหมายมาบัญญัติให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะในรายละเอียดอีก ผู้บังคับบัญชามีอำนาจควบคุมการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ทั้งในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย (le'galite') และควบคุมได้ตามความเหมาะสม (opportunité) ซึ่งเป็นอำนาจดุลยพินิจ ส่วนการกำกับดูแลนั้น อำนาจของผู้กำกับดูแลจะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะอย่างชัดเจน และผู้กำกับดูแลจะใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ ผู้มีอำนาจกำกับดูแลจะควบคุมได้เฉพาะเรื่องของความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปควบคุมในเรื่องความเหมาะสมหรือดุลยพินิจของการกระทำนั้น เพราะตามหลักการของการกระจายอำนาจ (de'centralisation) การเข้าไปควบคุมความเหมาะสมหรือการควบคุมดุลยพินิจคือการทำลายความเป็นอิสระของการปกครองส่วนท้องถิ่น

สาระสำคัญอีกประการหนึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๐ (วรรคหนึ่ง) คำว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” อาจหมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะได้นั้น “รัฐจะต้องเป็นผู้กำหนดหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นเนื่องจากสภาพพื้นที่ สภาพแวดล้อมในแต่ละพื้นที่นั้นมีความแตกต่างกัน สภาพปัญหาและการแก้ไขปัญหาของแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน

ดังนั้น การกำหนดให้รัฐเป็นผู้กำหนดหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมเป็นผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการในท้องถิ่นของตนเอง เว้นแต่เป็นเรื่องของความมั่นคงทางอาหาร , การต่างประเทศ และศาล เป็นต้น

บทสรุป

การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในระยะแรกนั้น จัดอยู่ในรูปแบบที่ส่วนกลางมีอำนาจมาก ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นล้วนมาจากการแต่งตั้งจากส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ จึงขาดอำนาจอิสระในทางด้านการบริหาร ทางด้านการเงิน และทางด้านการคลัง ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงได้มีการปรับปรุงรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพิ่มอำนาจหน้าที่ กระจายอำนาจด้านการเงิน การคลัง งบประมาณ และการจัดเก็บภาษีต่าง ๆ มากขึ้น แต่เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในหมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น กลับพบว่าจะต้องมีการจัดทำกฎหมายรองรับให้เกิดขึ้น เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหน้าที่และอำนาจในการดูแลจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมถึงส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งสาระสำคัญก็คือ ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีอิสระในการบริหารการจัดทำบริการสาธารณะ รวมถึงการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง เป็นต้น

ส่วนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ โดยให้เป็นไปตามหลักการและเป้าหมายของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้กำกับดูแล

ดังนั้น เพื่อให้เกิด “ดุลยภาพระหว่างการบริหารจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นกับบทบาทอำนาจของส่วนกลางในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย” ผู้เขียนจึงมุ่งเน้นที่จะให้ความสำคัญกับการลดอำนาจการควบคุมกำกับดูแลจากราชการส่วนกลาง เสริมสร้างความเป็นพลเมืองที่มีความผูกพันกับท้องถิ่นและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความสำคัญกับ “หลักความเป็นอิสระในการบริหาร” ควบคู่ไปกับ “หลักประชาธิปไตย” รวมถึงการเสริมสร้างกำลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กำลังทรัพย์ กำลังคน อีกทั้งควรสนับสนุนให้คนในท้องถิ่นได้รับความรู้และมีความเข้าใจในสภาพปัญหา หรือข้อจำกัดในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งจะเป็นจุดเปลี่ยนผ่านที่สำคัญอันจะนำไปสู่กระบวนการพัฒนาท้องถิ่นผ่านกระบวนการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชน

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า “การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นรากฐานที่สำคัญของการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตย” และเป็นภาพสะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาบทบาทแห่งการใช้อำนาจของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดดุลยภาพที่เหมาะสมของการเมืองการปกครองในระดับชาติต่อไป

บรรณานุกรม

- วุฒิสภาร ตันไชย.(๒๕๕๗). การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า
- รศ.ดร.ปธาน สุวรรณมงคล. วารสารดำรงราชานุภาพ
- กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
- พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช ๒๕๕๔
- ประหยัด หงส์ทองคำ. (๒๕๒๓). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (๒๕๓๙). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : กรมการปกครอง
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (๒๕๓๕). ทฤษฎีและแนวคิด : การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : พิมพ์ลักษณ์
- โกวิทย์ พวงงาม. (๒๕๕๐). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : เอกซ์เปอร์เน็ท
- ประยูร กาญจนดุล. (๒๕๓๓). คำบรรยายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย