

การเมืองการปกครองท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจในประเทศไทย*

LOCAL GOVERNANCE AND DECENTRALIZATION IN THAILAND

ประสาธ สามารถกุล

Prasat Samartkul

นักวิชาการอิสระ

Independent scholar, Thailand

Corresponding Author's Email: prasatsamartkul@gmail.com

วันที่รับบทความ : 18 ธันวาคม 2568; วันที่แก้ไขบทความ 28 ธันวาคม 2568; วันที่ตอบรับบทความ : 28 ธันวาคม 2568

Received 18 December 2025; Revised 28 December 2025; Accepted 28 December 2025

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การเมืองการปกครองท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจในประเทศไทย โดยมุ่งเน้นการอธิบายแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง พัฒนาการของการกระจายอำนาจตามกรอบรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ตลอดจนวิเคราะห์บริบทการเมืองการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน บทความใช้วิธีการศึกษาจากการวิเคราะห์เอกสารและงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาพบว่า แม้ประเทศไทยจะมีความพยายามในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ แต่ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงเผชิญกับข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ งบประมาณ ความเหลื่อมล้ำระหว่างท้องถิ่น ปัญหาธรรมาภิบาล และความไม่ต่อเนื่องของนโยบาย การวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ชี้ให้เห็นว่า การกระจายอำนาจจะสามารถเสริมสร้างประชาธิปไตยฐานรากได้อย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อมีความสมดุลระหว่างอำนาจรัฐส่วนกลางกับการปกครองท้องถิ่น ควบคู่กับการพัฒนาศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และการพัฒนาระบบธรรมาภิ

Citation:



* ประสาธ สามารถกุล. (2568). การเมืองการปกครองท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจในประเทศไทย. วารสารนวัตกรรมสังคมศาสตร์, 2(6), 49-63.

Prasat Samartkul. (2025). Local Governance and Decentralization in Thailand. Journal of Social Sciences Innovations, 2(6), 49-63.;

DOI: <https://doi.org/10.14456/jssi.2025.25>

Website: <https://so13.tci-thaijo.org/index.php/jssi>

บาล บทความเสนอว่าการปรับปรุงกฎหมาย โครงสร้างการกระจายอำนาจ และกลไกการกำกับดูแลอย่างเหมาะสม จะเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในประเทศไทยอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ: การเมืองการปกครองท้องถิ่น, การกระจายอำนาจ, ประชาธิปไตยฐานราก, ธรรมาภิบาล

Abstract

This academic article aims to examine and analyze local governance and decentralization in Thailand by focusing on relevant concepts and theories, the development of decentralization under constitutional and legal frameworks, and the contemporary context of local politics and administration. The study employs a documentary analysis of related academic literature and policy documents. The findings indicate that although Thailand has made systematic efforts to promote decentralization, local government organizations continue to face significant constraints, including limited authority and fiscal autonomy, disparities among localities, governance challenges, and policy discontinuity. Critical analysis suggests that decentralization can effectively strengthen grassroots democracy only when a proper balance exists between central state authority and local autonomy, accompanied by institutional capacity building, enhanced public participation, and effective accountability mechanisms. The article argues that legal and structural reforms, together with appropriate oversight arrangements, are essential for advancing sustainable local governance and decentralization in Thailand.

Keyword: Local Governance, Decentralization, Grassroots Democracy, Good Governance

บทนำ

การเมืองการปกครองท้องถิ่นถือเป็นกลไกสำคัญของการบริหารรัฐในระบบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นระดับการปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสาธารณะ การกำหนดนโยบาย และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม การปกครองท้องถิ่นจึงไม่เพียงเป็นโครงสร้างทางการบริหารเท่านั้น หากแต่เป็นพื้นที่ทางการเมืองที่สะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในระดับฐานรากอย่างชัดเจน (Shah, 2006; Rondinelli, Nellis, & Cheema, 1983)

แนวคิดการกระจายอำนาจ (decentralization) มีความสัมพันธ์โดยตรงกับการพัฒนาประชาธิปไตย โดยเฉพาะในแง่ของการเสริมสร้างความรับผิดชอบ ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการปกครอง การกระจายอำนาจช่วยลดการรวมศูนย์อำนาจของรัฐส่วนกลาง เปิดพื้นที่ให้ท้องถิ่นสามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับบริบทและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและประชาธิปไตยฐานราก (participatory and grassroots democracy) (Crook & Manor, 1998; Cheema & Rondinelli, 2007)

สำหรับประเทศไทย การเมืองการปกครองท้องถิ่นได้รับการยกระดับความสำคัญอย่างชัดเจนภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งกำหนดให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ และรับรองสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยการปกครองที่มีอิสระในการบริหารงานตามหลักการปกครองตนเอง (local self-government) รัฐธรรมนูญฉบับต่อมา รวมถึงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ยังคงรับรองหลักการกระจายอำนาจไว้ แม้จะมีข้อถกเถียงถึงระดับความเข้มข้นและประสิทธิผลของการบังคับใช้ในทางปฏิบัติ (อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2546; สถาบันพระปกเกล้า, 2562)

อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยจะมีกรอบกฎหมายและนโยบายที่สนับสนุนการกระจายอำนาจ แต่ในทางปฏิบัติยังคงประสบปัญหาและความท้าทายหลายประการ เช่น การแทรกแซงจากรัฐส่วนกลาง ข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความเหลื่อมล้ำระหว่างท้องถิ่นขนาดใหญ่และขนาดเล็ก ตลอดจนปัญหาด้านธรรมาภิบาลและความโปร่งใสในการบริหารจัดการท้องถิ่น ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้การกระจายอำนาจใน

ประเทศไทยยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในการเสริมสร้างประชาธิปไตยและการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืนได้อย่างเต็มที่ (Mutebi, 2004; วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2558)

ดังนั้น บทความวิชาการนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) วิเคราะห์แนวคิดและพัฒนาการของการเมืองการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในประเทศไทย (2) ศึกษาบริบททางการเมืองและกฎหมายที่มีผลต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (3) วิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค และความท้าทายของการกระจายอำนาจในระบบการเมืองไทย เพื่อนำไปสู่การเสนอข้อสังเกตและแนวทางเชิงนโยบายที่เหมาะสมต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่นและการเสริมสร้างประชาธิปไตยฐานรากในประเทศไทยต่อไป

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดการเมืองการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (local governance or local government) หมายถึง รูปแบบการจัดระเบียบการปกครองที่รัฐส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่บางประการให้แก่องค์กรในระดับพื้นที่ เพื่อให้สามารถบริหารจัดการกิจการสาธารณะของตนเองภายใต้กรอบกฎหมายของรัฐ โดยมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่งทั้งด้านการบริหาร การคลัง และการเมือง (Rondinelli, Nellis, & Cheema, 1983; Shah, 2006) แนวคิดดังกล่าวตั้งอยู่บนหลักการสำคัญคือ การกระจายอำนาจจากศูนย์กลางสู่ท้องถิ่น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างเหมาะสม

ลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ การมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย การมีองค์กรบริหารและสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และการมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ การพัฒนาท้องถิ่น และการจัดการทรัพยากรในพื้นที่ (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2558) การปกครองท้องถิ่นจึงมิใช่เพียงหน่วยงานทางการบริหาร หากแต่เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญในโครงสร้างอำนาจของรัฐ

ในระบอบประชาธิปไตย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นฐานรากของระบบการเมือง โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง การกำหนดนโยบายสาธารณะ และการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น บทบาทดังกล่าวช่วยเสริมสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตย ความตื่นตัวทางการเมือง และความรับผิดชอบของผู้ใช้อำนาจต่อประชาชน (Crook & Manor, 1998; อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2546)

2. แนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (decentralization) เป็นแนวคิดสำคัญในการบริหารรัฐสมัยใหม่ โดยหมายถึงกระบวนการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และทรัพยากรจากรัฐส่วนกลางไปยังหน่วยงานในระดับล่างหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการส่วนใหญ่จำแนกการกระจายอำนาจออกเป็น 3 มิติหลัก ได้แก่ (1) การกระจายอำนาจทางการเมือง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งผู้แทนและการตัดสินใจเชิงนโยบายในระดับท้องถิ่น (2) การกระจายอำนาจทางการบริหาร ซึ่งเป็นการมอบหมายภารกิจและอำนาจการจัดการ และ (3) การกระจายอำนาจทางการเงิน ซึ่งหมายถึงการถ่ายโอนงบประมาณ แหล่งรายได้ และอำนาจทางการเงิน (Cheema & Rondinelli, 2007)

ทฤษฎีการกระจายอำนาจ (Decentralization Theory) อธิบายว่า การถ่ายโอนอำนาจสู่ท้องถิ่นจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ ลดความซ้ำซ้อนและความล่าช้าในการตัดสินใจ และทำให้นโยบายสาธารณะมีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในบริบทประเทศกำลังพัฒนา (Rondinelli et al., 1983; Shah, 2006) อย่างไรก็ตาม นักวิชาการบางส่วนชี้ว่าการกระจายอำนาจอาจก่อให้เกิดปัญหาการรวมศูนย์อำนาจในระดับท้องถิ่น ความเหลื่อมล้ำ หรือการทุจริต หากขาดระบบกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ (Mutebi, 2004)

นอกจากนี้ แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ได้ถูกนำมาใช้เป็นกรอบแนวคิดสำคัญในการประเมินการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเน้นหลักการสำคัญ ได้แก่ ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วม หลักนิติธรรม ความเสมอภาค และประสิทธิภาพ ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่ทำให้การกระจายอำนาจนำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน (UNDP, 1997; สถาบันพระปกเกล้า, 2562)

3. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยด้านการเมืองการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยส่วนใหญ่สะท้อนให้เห็นว่า แม้ประเทศไทยจะมีกรอบกฎหมายและนโยบายที่สนับสนุนการกระจายอำนาจ แต่ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงเผชิญกับข้อจำกัดจากการรวมศูนย์อำนาจของรัฐส่วนกลาง ทั้งในด้านอำนาจหน้าที่ งบประมาณ และการกำกับควบคุมทางกฎหมาย (อนุกูลเหล้าธรรมทัศน์, 2546; วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2558) งานศึกษาหลายชิ้นชี้ว่าการเมืองท้องถิ่นยัง

ถูกครอบงำโดยโครงสร้างอำนาจแบบบนลงล่าง ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระและประสิทธิภาพของการบริหารท้องถิ่น

ในขณะเดียวกัน งานศึกษาการกระจายอำนาจในบริบทประเทศกำลังพัฒนา พบว่าความสำเร็จของการกระจายอำนาจขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของสถาบันท้องถิ่น วัฒนธรรมทางการเมือง และกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ หากขาดปัจจัยเหล่านี้ การกระจายอำนาจอาจไม่ก่อให้เกิดผลลัพธ์เชิงประชาธิปไตยตามที่คาดหวัง (Crook & Manor, 1998; Cheema & Rondinelli, 2007) บทเรียนดังกล่าวมีความสำคัญต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในระยะยาว

พัฒนาการการกระจายอำนาจในประเทศไทย

1. การปกครองท้องถิ่นก่อนการปฏิรูปการเมือง

ก่อนการปฏิรูปการเมืองในช่วงปลายทศวรรษ 2530 ระบบการปกครองของประเทศไทยมีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจ (centralization) อย่างเข้มข้น โดยรัฐส่วนกลางเป็นผู้กำหนดนโยบาย วางแผน และควบคุมการบริหารราชการในทุกระดับ ขณะที่การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทจำกัดในฐานะหน่วยงานปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงเวลาดังกล่าวขาดความเป็นอิสระทั้งด้านอำนาจหน้าที่ งบประมาณ และการตัดสินใจเชิงนโยบาย (อนุก เหล่าธรรมทัศน์, 2546; วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2558)

แม้จะมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ เช่น สุขาภิบาล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่การบริหารงานยังคงถูกกำกับควบคุมอย่างใกล้ชิดโดยกระทรวงมหาดไทย ส่งผลให้การเมืองการปกครองท้องถิ่นไม่สามารถพัฒนาเป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็ง และไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับฐานรากอย่างแท้จริง

2. การกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และฉบับต่อมา

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการกระจายอำนาจในประเทศไทย โดยเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติหลักการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน พร้อมทั้งรับรองสถานะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยการปกครองที่มีความเป็นอิสระในการบริหาร การคลัง และการเมืองในระดับหนึ่ง (สถาบันพระปกเกล้า, 2562)

รัฐธรรมนูญฉบับต่อมา ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2560 ยังคงรับรองหลักการกระจายอำนาจไว้ แม้ในทางปฏิบัติจะมีการถกเถียงถึงระดับความเข้มข้นและขอบเขต

ของการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะในช่วงที่บริบททางการเมืองมีความผันผวน ซึ่งส่งผลให้ บทบาทและอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกจำกัดในบางช่วงเวลา (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2558)

3. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกลไกทางกฎหมายที่สำคัญในการนำหลักการกระจายอำนาจตาม รัฐธรรมนูญไปสู่การปฏิบัติ โดยกำหนดแผนการถ่ายโอนภารกิจ อำนาจหน้าที่ งบประมาณ และบุคลากรจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ กฎหมายฉบับนี้มีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้าง ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ (สถาบันพระปกเกล้า, 2562)

อย่างไรก็ตาม งานวิจัยหลายชิ้นชี้ให้เห็นว่า การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวยังประสบ ปัญหาความล่าช้าและไม่ต่อเนื่อง การถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณยังไม่เป็นไปตาม เป้าหมายที่กำหนดไว้ ส่งผลให้การกระจายอำนาจในทางปฏิบัติยังคงมีข้อจำกัด และองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากยังต้องพึ่งพาการสนับสนุนจากรัฐส่วนกลาง (Mutebi, 2004; วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2558)

4. บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบการเมืองไทย

ภายใต้กรอบการกระจายอำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญใน ระบบการเมืองไทยในฐานะผู้ให้บริการสาธารณะ ผู้กำหนดนโยบายระดับพื้นที่ และพื้นที่ฝึกฝน ประชาธิปไตยของประชาชน การเลือกตั้งผู้บริหารและสภาท้องถิ่นช่วยเสริมสร้างความชอบ ธรรมทางการเมือง และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนา ท้องถิ่น (Crook & Manor, 1998)

อย่างไรก็ตาม บทบาทดังกล่าวยังถูกจำกัดด้วยโครงสร้างอำนาจแบบรวมศูนย์และ การกำกับควบคุมจากรัฐส่วนกลาง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถทำหน้าที่เป็น สถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งได้อย่างเต็มที่ การพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่นของไทย จึงยังต้องอาศัยการปรับปรุงเชิงโครงสร้างและนโยบายอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การกระจายอำนาจ สามารถสนับสนุนประชาธิปไตยและการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืน

การเมืองการปกครองท้องถิ่นในบริบทปัจจุบัน

1. โครงสร้างอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับท้องถิ่น

ในบริบทปัจจุบัน การเมืองการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยยังคงดำเนินอยู่ภายใต้โครงสร้างอำนาจที่รัฐส่วนกลางมีบทบาทกำกับควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเข้มข้น แม้กฎหมายและรัฐธรรมนูญจะรับรองหลักการกระจายอำนาจ แต่ในทางปฏิบัติ รัฐส่วนกลางยังคงมีอำนาจในการกำหนดนโยบายหลัก การจัดสรรงบประมาณ และการควบคุมทางกฎหมายผ่านหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2558; สถาบันพระปกเกล้า, 2562)

ความสัมพันธ์ดังกล่าวสะท้อนลักษณะของ “การกระจายอำนาจภายใต้การกำกับของศูนย์กลาง” (controlled decentralization) ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการในระดับจำกัด ส่งผลให้การตัดสินใจเชิงนโยบายในระดับท้องถิ่นยังต้องพึ่งพาความเห็นชอบจากรัฐส่วนกลางในหลายกรณี (Mutebi, 2004)

2. การเมืองท้องถิ่น การเลือกตั้ง และการมีส่วนร่วมของประชาชน

การเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความชอบธรรมและความเป็นประชาธิปไตยให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคัดเลือกผู้นำและกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ อย่างไรก็ตาม งานศึกษาหลายชิ้นชี้ให้เห็นว่าการเมืองท้องถิ่นของไทยยังคงได้รับอิทธิพลจากเครือข่ายอำนาจท้องถิ่น ระบบอุปถัมภ์ และการแข่งขันทางการเมืองที่มุ่งผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม ซึ่งอาจบั่นทอนคุณภาพของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (อนเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2546)

แม้จะมีช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านการประชาคม การรับฟังความคิดเห็น และกลไกตามกฎหมาย แต่การมีส่วนร่วมดังกล่าวยังอยู่ในระดับจำกัด และมักเป็นการมีส่วนร่วมเชิงรูปแบบมากกว่าการมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเชิงนโยบายอย่างแท้จริง (Crook & Manor, 1998)

3. บทบาทผู้นำท้องถิ่นและกลไกทางการเมือง

ผู้นำท้องถิ่น เช่น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีบทบาทสำคัญในฐานะผู้กำหนดนโยบายและขับเคลื่อนการพัฒนาท้องถิ่น ความเป็นผู้นำที่เข้มแข็งและมีวิสัยทัศน์สามารถช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพการบริหารและความเชื่อมั่นของประชาชนได้ อย่างไรก็ตาม บทบาทของผู้นำท้องถิ่นยังถูกจำกัดด้วย

ข้อจำกัดทางกฎหมาย โครงสร้างราชการ และการกำกับควบคุมจากส่วนกลาง (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2558)

กลไกทางการเมืองในระดับท้องถิ่น เช่น สภาท้องถิ่น พรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ ยังมีบทบาทไม่ชัดเจนหรือไม่เข้มแข็งเพียงพอ ส่งผลให้การถ่วงดุลอำนาจและการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารท้องถิ่นยังไม่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ

4. ปัญหาการแทรกแซงจากส่วนกลางและข้อจำกัดทางกฎหมาย

หนึ่งในปัญหาสำคัญของการเมืองการปกครองท้องถิ่นในบริบทปัจจุบัน คือ การแทรกแซงจากรัฐส่วนกลางผ่านกลไกทางกฎหมาย การกำกับดูแล และการควบคุมงบประมาณ ซึ่งจำกัดความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายและบริหารจัดการพื้นที่ของตนเอง (สถาบันพระปกเกล้า, 2562)

นอกจากนี้ ข้อจำกัดทางกฎหมายที่ซับซ้อนและการเปลี่ยนแปลงนโยบายบ่อยครั้งยังส่งผลให้การบริหารงานท้องถิ่นขาดความต่อเนื่อง และลดทอนศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำหน้าที่เป็นสถาบันทางการเมืองที่เข้มแข็งและเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

ปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจ

1. ข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่และงบประมาณ

แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายและนโยบายที่สนับสนุนการกระจายอำนาจ แต่ในทางปฏิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงเผชิญกับข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่และงบประมาณอย่างมีนัยสำคัญ การถ่ายโอนภารกิจจากรัฐส่วนกลางสู่ท้องถิ่นยังไม่เป็นไปอย่างสมบูรณ์ โดยหลายภารกิจยังอยู่ภายใต้การควบคุมหรือการอนุมัติจากส่วนกลาง ส่งผลให้การบริหารจัดการของท้องถิ่นขาดความคล่องตัวและไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาในพื้นที่ได้อย่างทันท่วงที (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2558)

ในด้านงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากยังคงพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐส่วนกลางเป็นหลัก ขณะที่อำนาจในการจัดเก็บรายได้ของตนเองมีจำกัด ส่งผลให้ท้องถิ่นขาดความมั่นคงทางการเงิน และไม่สามารถวางแผนพัฒนาระยะยาวได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Shah, 2006; สถาบันพระปกเกล้า, 2562)

2. ปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างท้องถิ่น

การกระจายอำนาจในประเทศไทยยังนำไปสู่ปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างท้องถิ่น โดยเฉพาะความแตกต่างด้านศักยภาพทางเศรษฐกิจ รายได้ และทรัพยากรบุคคล ท้องถิ่นขนาดใหญ่หรือพื้นที่เมืองมักมีรายได้และบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญมากกว่าท้องถิ่นขนาดเล็กหรือพื้นที่ชนบท ส่งผลให้คุณภาพการให้บริการสาธารณะและการพัฒนาท้องถิ่นมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน (Crook & Manor, 1998)

งานศึกษาหลายชิ้นชี้ให้เห็นว่า หากรัฐขาดกลไกในการลดความเหลื่อมล้ำและสนับสนุนท้องถิ่นที่มีศักยภาพต่ำ การกระจายอำนาจอาจยิ่งตอกย้ำความไม่เท่าเทียมทางสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งขัดต่อเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืนและความเป็นธรรมทางสังคม (Cheema & Rondinelli, 2007)

3. การทุจริตและธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่น

ปัญหาการทุจริตและการขาดธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่นเป็นอีกหนึ่งอุปสรรคสำคัญของการกระจายอำนาจ แม้การถ่ายโอนอำนาจจะช่วยให้การบริหารใกล้ชิดประชาชนมากขึ้น แต่หากขาดกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ อาจนำไปสู่การใช้อำนาจโดยมิชอบ การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน และการครอบงำของกลุ่มอิทธิพลในพื้นที่ (Mutebi, 2004) นักวิชาการจำนวนหนึ่งชี้ว่า ปัญหาดังกล่าวไม่ได้เกิดจากการกระจายอำนาจโดยตรง หากแต่เป็นผลจากความอ่อนแอของสถาบันท้องถิ่น ระบบตรวจสอบ และวัฒนธรรมทางการเมืองที่ยังไม่เอื้อต่อความโปร่งใสและความรับผิดชอบ (UNDP, 1997; สถาบันพระปกเกล้า, 2562)

4. ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายการกระจายอำนาจ

ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายการกระจายอำนาจเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่นของไทยอย่างต่อเนื่อง การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและบริบททางการเมืองที่ผันผวนทำให้ทิศทางการกระจายอำนาจขาดความชัดเจนและความสม่ำเสมอ ในบางช่วงเวลา นโยบายการกระจายอำนาจถูกชะลอหรือถูกดึงกลับสู่การรวมศูนย์อำนาจมากขึ้น (recentralization) (วิระศักดิ์ เครือเทพ, 2558)

ความไม่ต่อเนื่องดังกล่าวส่งผลให้การพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดเสถียรภาพ และบั่นทอนความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบการปกครองท้องถิ่นในระยะยาว

การวิเคราะห์เชิงวิพากษ์และอภิปราย

1. การกระจายอำนาจกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยฐานราก

ในเชิงทฤษฎี การกระจายอำนาจถูกมองว่าเป็นกลไกสำคัญในการเสริมสร้างประชาธิปไตยฐานราก เนื่องจากช่วยเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจสาธารณะในระดับที่ใกล้ชิดมากที่สุด การเลือกตั้งท้องถิ่น การกำหนดนโยบายระดับพื้นที่ และการตรวจสอบการทำงานของผู้นำท้องถิ่น ล้วนเป็นกระบวนการที่ช่วยพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยและความเป็นพลเมือง (citizenship) (Crook & Manor, 1998; Shah, 2006)

อย่างไรก็ตาม ในบริบทของประเทศไทย การกระจายอำนาจยังไม่สามารถนำไปสู่การเสริมสร้างประชาธิปไตยฐานรากได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนมักอยู่ในระดับเชิงรูปแบบ ขณะที่อำนาจการตัดสินใจเชิงนโยบายที่แท้จริงยังคงถูกจำกัดโดยโครงสร้างอำนาจจากส่วนกลางและกลุ่มอิทธิพลในระดับท้องถิ่น (อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2546) สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การกระจายอำนาจเพียงเชิงโครงสร้างโดยปราศจากการพัฒนาสถาบันและวัฒนธรรมทางการเมือง อาจไม่เพียงพอในการสร้างประชาธิปไตยฐานรากอย่างยั่งยืน

2. ความสมดุลระหว่างอำนาจรัฐส่วนกลางกับการปกครองท้องถิ่น

ประเด็นสำคัญของการกระจายอำนาจคือ การสร้างความสมดุลระหว่างอำนาจรัฐส่วนกลางกับการปกครองท้องถิ่น ในกรณีของประเทศไทย รัฐส่วนกลางยังคงมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย การควบคุมทางกฎหมาย และการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งสะท้อนลักษณะของ “การกระจายอำนาจแบบมีการกำกับควบคุม” (controlled decentralization) (Mutebi, 2004)

แม้การกำกับดูแลจากส่วนกลางจะมีเหตุผลในด้านการรักษามาตรฐาน การป้องกันการทุจริต และการคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะ แต่หากการควบคุมดังกล่าวเข้มข้นเกินไป อาจบั่นทอนความเป็นอิสระ ความคิดริเริ่ม และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่งผลให้การกระจายอำนาจไม่สามารถบรรลุเป้าหมายด้านประสิทธิภาพและประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2558)

3. การเมืองการปกครองท้องถิ่นไทยในมุมมองเชิงเปรียบเทียบ

เมื่อพิจารณาการเมืองการปกครองท้องถิ่นของไทยในมุมมองเชิงเปรียบเทียบกับประเทศอื่น พบว่า ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการกระจายอำนาจ เช่น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้

หรือบางประเทศในยุโรป มีลักษณะร่วมสำคัญคือ การมอบอำนาจทางการเมืองและการบริหารอย่างแท้จริงให้แก่ท้องถิ่น ควบคู่กับระบบตรวจสอบถ่วงดุลที่เข้มแข็ง (Shah, 2006; Cheema & Rondinelli, 2007)

ในทางตรงกันข้าม ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ รวมถึงประเทศไทย เผชิญปัญหาการกระจายอำนาจที่ไม่สมบูรณ์ การรวมศูนย์อำนาจยังคงดำรงอยู่ในรูปแบบใหม่ และการเมืองท้องถิ่นยังถูกรอบงำด้วยโครงสร้างอำนาจแบบอุปถัมภ์ (Crook & Manor, 1998) ประเด็นดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมทางการเมืองที่ต้องได้รับการแก้ไขควบคู่กับการปฏิรูปกฎหมาย

4. บทเรียนจากต่างประเทศที่เหมาะสมกับบริบทไทย

บทเรียนจากต่างประเทศชี้ให้เห็นว่า การกระจายอำนาจที่ประสบความสำเร็จต้องอาศัยมากกว่าการถ่ายโอนอำนาจเชิงกฎหมาย หากแต่ต้องมีการพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสร้างระบบการคลังท้องถิ่นที่เข้มแข็ง และการส่งเสริมวัฒนธรรมความโปร่งใสและความรับผิดชอบ (UNDP, 1997; Shah, 2006)

สำหรับประเทศไทย บทเรียนสำคัญคือ ความจำเป็นในการออกแบบการกระจายอำนาจให้สอดคล้องกับบริบททางการเมืองและสังคม โดยไม่ลอกเลียนแบบรูปแบบจากต่างประเทศโดยตรง การสร้างความสมดุลระหว่างการกำกับจากส่วนกลางกับความเป็นอิสระของท้องถิ่น การเสริมสร้างกลไกตรวจสอบจากภาคประชาชน และการพัฒนาผู้นำท้องถิ่นที่มีคุณธรรมและวิสัยทัศน์ ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การกระจายอำนาจสามารถสนับสนุนประชาธิปไตยและการพัฒนาท้องถิ่นของไทยได้อย่างยั่งยืน

ข้อเสนอเชิงนโยบายและแนวทางการพัฒนา

1. การปรับปรุงกฎหมายและโครงสร้างการกระจายอำนาจ

ข้อเสนอเชิงนโยบายประการแรก คือ การปรับปรุงกฎหมายและโครงสร้างการกระจายอำนาจให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น แม้รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะรับรองหลักการกระจายอำนาจ แต่ในทางปฏิบัติยังคงมีข้อจำกัดจากบทบัญญัติรองและกลไกการกำกับควบคุมจากรัฐส่วนกลางที่เข้มข้นเกินไป ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการตัดสินใจเชิงนโยบาย (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2558)

ดังนั้น รัฐควรทบทวนและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อลดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ และกำหนดขอบเขตการแทรกแซงของรัฐส่วนกลางให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม โดยเน้นบทบาทการกำหนดมาตรฐานและการกำกับเชิงนโยบายมากกว่าการควบคุมเชิงปฏิบัติการ (Cheema & Rondinelli, 2007)

2. การเสริมสร้างศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจจะประสบความสำเร็จได้ จำเป็นต้องควบคู่กับการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งด้านบุคลากร โครงสร้างการบริหาร และระบบการคลัง ท้องถิ่นควรได้รับการพัฒนาความรู้และทักษะของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ในด้านการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ การบริหารงบประมาณ การจัดบริการสาธารณะ และการใช้ข้อมูลเพื่อการตัดสินใจเชิงนโยบาย (Shah, 2006)

นอกจากนี้ รัฐควรส่งเสริมระบบการคลังท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง โดยเพิ่มสัดส่วนรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง และปรับระบบเงินอุดหนุนให้คำนึงถึงความแตกต่างด้านศักยภาพของแต่ละพื้นที่ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและเพิ่มความสามารถในการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน (สถาบันพระปกเกล้า, 2562)

3. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคม

ข้อเสนอเชิงนโยบายที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคมในกระบวนการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง การมีส่วนร่วมไม่ควรถูกจำกัดอยู่เพียงการเลือกตั้งหรือการรับฟังความคิดเห็นเชิงสัญลักษณ์ แต่ควรขยายไปสู่การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การติดตามประเมินผล และการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Crook & Manor, 1998)

รัฐและท้องถิ่นควรสนับสนุนกลไกการมีส่วนร่วมที่หลากหลาย เช่น สภาประชาชนท้องถิ่น เวทีสาธารณะ และเครือข่ายภาคประชาสังคม เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาธิปไตยฐานราก และลดปัญหาการครอบงำทางการเมืองของกลุ่มอิทธิพลในพื้นที่ (อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2546)

4. การพัฒนาระบบธรรมาภิบาลและความโปร่งใส

การพัฒนาระบบธรรมาภิบาลและความโปร่งใสเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การกระจายอำนาจนำไปสู่ผลลัพธ์เชิงบวกในระยะยาว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรนำหลักการบริหาร

กิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารงาน โดยเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบ หลักนิติธรรม และการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ (UNDP, 1997)

ในเชิงนโยบาย รัฐควรพัฒนาระบบตรวจสอบถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ ทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ สภาท้องถิ่น และภาคประชาชน ควบคู่กับการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อเพิ่มความโปร่งใสและลดโอกาสการทุจริต ทั้งนี้ การส่งเสริมวัฒนธรรมความรับผิดชอบต่อสังคมและจริยธรรมในการบริหารถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การกระจายอำนาจสามารถเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการเมืองการปกครองท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืน (Shah, 2006; สถาบันพระปกเกล้า, 2562)

สรุป

การเมืองการปกครองท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจในประเทศไทยสะท้อนความพยายามของรัฐในการปรับโครงสร้างอำนาจจากระบบรวมศูนย์ไปสู่การปกครองที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้น ทั้งในด้านการบริหาร การคลัง และการเมือง โดยมีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างประชาธิปไตยฐานราก เพิ่มประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างเหมาะสม แม้กรอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายจะรับรองหลักการกระจายอำนาจอย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงเผชิญกับข้อจำกัดจากโครงสร้างอำนาจของรัฐส่วนกลาง การพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลาง ความเหลื่อมล้ำด้านศักยภาพระหว่างท้องถิ่น ปัญหาธรรมาภิบาล และความไม่ต่อเนื่องของนโยบาย ทำให้การกระจายอำนาจไม่สามารถบรรลุผลเชิงประชาธิปไตยได้อย่างเต็มที่ การวิเคราะห์เชิงวิพากษ์ชี้ให้เห็นว่าการกระจายอำนาจจะมีความหมายอย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อสามารถสร้างความสมดุลระหว่างการกำกับดูแลของรัฐกับความเป็นอิสระของท้องถิ่น ควบคู่กับการพัฒนาสถาบันท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชน และระบบตรวจสอบที่เข้มแข็ง บทเรียนจากต่างประเทศสะท้อนว่าการถ่ายโอนอำนาจเพียงเชิงกฎหมายไม่เพียงพอ หากขาดการเสริมสร้างศักยภาพ การคลังท้องถิ่นที่มั่นคง และวัฒนธรรมความโปร่งใส ดังนั้น แนวทางการพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่นของไทยในอนาคตควรมุ่งปรับปรุงกฎหมายและโครงสร้างการกระจายอำนาจ เสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคม และพัฒนาระบบธรรมาภิบาล เพื่อให้การกระจายอำนาจเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2558). *การปกครองท้องถิ่นไทย: พลวัต การเมือง และการบริหาร*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2562). *การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- อนุก เหล่าธรรมทัศน์. (2546). *การเมืองภาคพลเมือง*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- Cheema, G. S., & Rondinelli, D. A. (2007). *Decentralizing governance: Emerging concepts and practices*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Crook, R. C., & Manor, J. (1998). *Democracy and decentralisation in South Asia and West Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mutebi, A. M. (2004). *Recentralising while decentralising*. University of Birmingham.
- Rondinelli, D. A., Nellis, J. R., & Cheema, G. S. (1983). *Decentralization in developing countries*. Washington, DC: World Bank.
- Shah, A. (2006). *Local governance in developing countries*. Washington, DC: World Bank.
- UNDP. (1997). *Governance for sustainable human development*. New York.