

การกระจายอำนาจ
กับการปกครองท้องถิ่นไทย
อดีต - ปัจจุบัน และทิศทางในอนาคต

ผู้ช่วยศาสตราจารย์พัทธนันท์ ตลาดทรัพย์

คณะสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ได้รับทุนสนับสนุนการผลิตตำรา มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ลำดับที่ 247

จัดทำโดยมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ.2569

ISBN (e-book) 978-616-639-005-6

พัทธนันท์ ตลาดทรัพย์.

การกระจายอำนาจกับการปกครองท้องถิ่นไทย : อดีต-ปัจจุบัน-ทิศทางในอนาคต. -- / พัทธนันท์ ตลาดทรัพย์. -- พิมพ์ครั้งที่ 1. -- ขอนแก่น : คณะสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2569.

555 หน้า : ภาพประกอบ

1. การกระจายอำนาจปกครอง -- ไทย. 2. การปกครองท้องถิ่น -- ไทย. (1) ชื่อเรื่อง.

JS7153.3.A3 พ543 2569

ISBN (e-book) 978-616-639-005-6

จัดทำโดย ศูนย์นวัตกรรมการเรียนการสอน มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ราคา 399 บาท

สงวนลิขสิทธิ์ โดยมหาวิทยาลัยขอนแก่น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2569

คำนำ

หนังสือ “การกระจายอำนาจกับการปกครองท้องถิ่นไทย : อดีต-ปัจจุบัน-ทิศทางในอนาคต” เล่มนี้จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อใช้ในการเรียนการสอนของหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต คณะสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และการศึกษาค้นคว้าสำหรับผู้สนใจทั่วไป

ภายในหนังสือเล่มนี้ แบ่งออกเป็น 4 ภาค ครอบคลุมเนื้อหาสาระที่เป็นประเด็นสำคัญ ประกอบด้วย ภาค 1 นำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นแนวคิดหลักที่ผลักดันให้เกิดการปกครองในระดับท้องถิ่น ภาค 2 แนวคิด ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น ระบบ โครงสร้าง และรูปแบบการปกครองท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ การบริหารเมืองหลวงและมหานคร กระบวนการบริหารงานท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการจัดทำบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น ภาค 3 นำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของไทย ทั้ง 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา ภาค 4 นำเสนอกรณีตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี (เป็นเลิศ) ตลอดจนถึงวิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคของการกระจายอำนาจ การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ตลอดจนถึงทิศทางในอนาคต นอกจากนี้ผู้เขียน ยังได้จัดทำวีดีโอสรุปเนื้อหาสำคัญของแต่ละบทไว้ท้ายบทให้ด้วย

ขอขอบคุณมหาวิทยาลัยขอนแก่น ที่สนับสนุนทุนการผลิตตำราในรูปแบบสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ประจำปี 2568 ตลอดจนถึงผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกๆ ท่าน และหวังเป็นอย่างยิ่งว่า หนังสือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์แก่นักศึกษา ตลอดจนถึงผู้ที่สนใจศึกษาค้นคว้าสืบต่อไป

ผศ.ดร.พัทธนันท์ ตลาดทรัพย์
คณะสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

สารบัญ

เรื่อง หน้า

คำนำ.....ก
สารบัญ.....ข
สารบัญภาพ.....ฉ
สารบัญตาราง.....ญ
สารบัญวีดีโอ.....ฐ

ภาค 1 การกระจายอำนาจ
บทที่ 1 แนวคิดการกระจายอำนาจ.....1
1. วิวัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ.....1
2. นิยามและความหมายของการกระจายอำนาจ.....3
3. ลักษณะของการกระจายอำนาจ.....6
4. รูปแบบของการกระจายอำนาจ.....7
5. ข้อดี-ข้อจำกัดของการกระจายอำนาจ.....9
6. แนวความคิดเรื่องกระจายอำนาจในประเทศไทย.....10
สรุป.....23

ภาค 2 การปกครองท้องถิ่น
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น.....25
1. รัฐและหลักการจัดการปกครอง.....26
2. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น.....29
3. ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น.....36
สรุป.....47

บทที่ 3 ระบบ โครงสร้าง และรูปแบบการปกครองท้องถิ่น.....49
1. ระบบการปกครองท้องถิ่น.....49
2. โครงสร้างการปกครองท้องถิ่น.....53
3. รูปแบบการปกครองท้องถิ่น.....56
สรุป.....69

บทที่ 4 การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ : การบริหารเมืองหลวงและมหานคร.....72
1. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ.....72
2. แนวคิดการบริหารเมืองหลวงและมหานคร.....83
สรุป.....94

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง หน้า

บทที่ 5 กระบวนการบริหารงานท้องถิ่น 96
1. ลักษณะการบริหารการปกครอง 96
2. ความสำคัญของการบริหารงานท้องถิ่น 97
3. การบริหารงานท้องถิ่น 98
4. กระบวนการบริหารงานท้องถิ่น 101
5. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น 111
สรุป 116

บทที่ 6 การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการจัดทำบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น 118
1. การมีส่วนร่วมของประชาชน 119
2. รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน 125
3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่น 131
4. องค์กรปกครองท้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ 146
5. การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทย 153
6. การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศฟินแลนด์ 159
สรุป 166

ภาค 3 การปกครองท้องถิ่น

บทที่ 7 การปกครองท้องถิ่นไทย 168
1. การปกครองของไทย 168
2. พัฒนาการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกับหลักการปกครองท้องถิ่น 191
3. การปกครองท้องถิ่นของไทย 197
4. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม) ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549 221
สรุป 233

บทที่ 8 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 235
1. ประวัติความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 236
2. การบริหารงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 237
3. การบริหารงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ภายใต้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม 243
บทวิเคราะห์การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 275
สรุป 281

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง หน้า

บทที่ 9 เทศบาล 283
1. กำเนิดสุขาภิบาล 284
2. ความเป็นมาของเทศบาล 285
3. พัฒนาการของกฎหมายแม่บทการบริหารงานท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล 286
4. โครงสร้างการบริหารงานเทศบาล 291
5. อำนาจหน้าที่ของเทศบาล 306
6. การบริหารงานบุคคลเทศบาล 312
7. การคลังเทศบาล 316
8. การกำกับดูแลเทศบาล 320

บทวิเคราะห์การบริหารงานท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล 321
สรุป 323

บทที่ 10 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 325
1. ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 325
2. โครงสร้างการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 326
3. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 341
4. การบริหารงานบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 345
5. การคลังองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 348
6. การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 355

บทวิเคราะห์การบริหารงานท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล 356
สรุป 358

บทที่ 11 กรุงเทพมหานคร (กทม.) 360
1. ความเป็นมาของกรุงเทพมหานคร 361
2. โครงสร้างการบริหารงานกรุงเทพมหานคร 364
3. อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร 389
4. การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร 393
5. การคลังกรุงเทพมหานคร 408
6. การกำกับดูแลกรุงเทพมหานคร 414

สรุป 419

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง หน้า

บทที่ 12 เมืองพัทยา..... 420
1. ความเป็นมาของเมืองพัทยา..... 420
2. โครงสร้างการบริหารงานเมืองพัทยา..... 423
3. อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา..... 440
4. การบริหารงานบุคคลเมืองพัทยา..... 445
5. การคลังเมืองพัทยา..... 446
6. การกำกับดูแลเมืองพัทยา..... 452

สรุป..... 453

ภาค 4 ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยในอนาคต

บทที่ 13 ธรรมาภิบาลกับการบริหารงานท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศ..... 455
1. ธรรมาภิบาล..... 455
2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับ การบริหารจัดการที่ดี..... 461
3. การบริหารงานท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศ (ตัวอย่างการบริหารจัดการที่ดี)..... 467

สรุป..... 497

บทที่ 14 ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยในอนาคต..... 498
1. ทิศทางการกระจายอำนาจในประเทศไทย..... 498
2. ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยในอนาคต..... 513
3. จังหวัดจัดการตนเอง..... 523

บทสรุปส่งท้าย..... 528

บรรณานุกรม..... 529
ภาคผนวก..... 547
กฎหมายท้องถิ่น..... 548
ดัชนี (Index)..... 549
ประวัติผู้เขียน..... 555

สารบัญภาพ

เรื่อง หน้า

ภาพที่ 1 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียว (Single-Tier System)....54
ภาพที่ 2 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น (Two-Tier System)....55
ภาพที่ 3 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบหลายชั้น (Multiple-Tier System)....56
ภาพที่ 4 รูปแบบที่ประชุมเมือง (Town Meeting)....60
ภาพที่ 5 รูปแบบที่ประชุมเมืองแบบมีผู้แทน (Representative Town Meeting)....62
ภาพที่ 6 รูปแบบคณะกรรมการ (The Commission Form)....63
ภาพที่ 7 รูปแบบผู้จัดการ (The Manager Form)....65
ภาพที่ 8 รูปแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ (The Weak – Mayor Form)....67
ภาพที่ 9 รูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (The Strong - Mayor System)....68
ภาพที่ 10 กระบวนการบริหารงานท้องถิ่น....111
ภาพที่ 11 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐเดี่ยว....115
ภาพที่ 12 แสดงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน....121
ภาพที่ 13 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2569....126
ภาพที่ 14 ตัวอย่างบัตรเลือกตั้ง สส.แบบแบ่งเขต และแบบบัญชีรายชื่อ....127
ภาพที่ 15 ตัวอย่างบัตรออกเสียงประชามติแบบประเด็นเดียว การมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่....130
ภาพที่ 16 การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2567....131
ภาพที่ 17 ถนนคนเดินเชียงคาน....142
ภาพที่ 18 การสัมภาษณ์เชิงลึกนายกเทศมนตรีตำบลเชียงคาน,ปลัดเทศบาลนายกตำบลเชียงคาน....144
ภาพที่ 19 รูปแบบการบริหารราชการแบบบูรณาการในการพัฒนาการท่องเที่ยวเชียงคาน : ไข่ดาวโมเดล (Fried Egg Model)....145
ภาพที่ 20 แสดงโครงสร้างการปกครองประเทศฟินแลนด์....159
ภาพที่ 21 แสดงโครงสร้างการบริหารงานเทศบาล ประเทศฟินแลนด์....160
ภาพที่ 22 ระบบขนส่งมวลชนสาธารณะภายในเมืองเฮลซิงกิ (Helsinki) ประเทศฟินแลนด์....161
ภาพที่ 23 ระบบการศึกษาประเทศฟินแลนด์ (Education system in Finland)....163
ภาพที่ 24 จุดคัดแยกขยะประเทศฟินแลนด์....164
ภาพที่ 25 การดำเนินการด้านสาธารณสุขช่วงโควิด 19 ที่ผ่านมา....164
ภาพที่ 26 โครงสร้างการปกครองสมัยสุโขทัย....171
ภาพที่ 27 โครงสร้างการปกครองกรุงศรีอยุธยาตอนกลาง (สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ)....174
ภาพที่ 28 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5....181
ภาพที่ 29 นายทหารอ่านประกาศคณะราษฎรฉบับที่ 1 เมื่อวันที่ 24 มิ.ย. 2475....183
ภาพที่ 30 รัชกาลที่ 7 ลงพระนามในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม....185
ภาพที่ 31 การจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบัน....187

สารบัญภาพ (ต่อ)

เรื่อง หน้า

ภาพที่ 32 โครงสร้างการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในปัจจุบัน....191
ภาพที่ 33 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของไทย....201
ภาพที่ 34 โครงสร้างการบริหารภายในองค์กรปกครองท้องถิ่นของไทย....202
ภาพที่ 35 โครงสร้างคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)/(ก.ชาติ) 205
ภาพที่ 36 โครงสร้างคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ)....211
ภาพที่ 37 โครงสร้างคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท)....212
ภาพที่ 38 โครงสร้างคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.)....213
ภาพที่ 39 ภาพรวมโครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น 214
ภาพที่ 40 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค (ในลักษณะการควบคุมดูแล)....215
ภาพที่ 41 โครงสร้างคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น....222
ภาพที่ 42 รายได้รวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2566 - 2567 227
ภาพที่ 43 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 229
ภาพที่ 44 โครงสร้างสภาจังหวัด....239
ภาพที่ 45 โครงสร้างและการแบ่งส่วนราชการของการบริหาร 240
ภาพที่ 46 โครงสร้างการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด....248
ภาพที่ 47 โครงสร้างการบริหารงานเทศบาล....292
ภาพที่ 48 โครงสร้างการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด....300
ภาพที่ 49 โครงสร้างการบริหารงานบุคคลเทศบาลและเมืองพัทยา 313
ภาพที่ 50 โครงสร้างการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล 327
ภาพที่ 51 โครงสร้างการบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล 328
ภาพที่ 52 การแบ่งโครงสร้างการบริหารงานภายในขององค์การบริหารส่วนตำบล....336
ภาพที่ 53 บริเวณปากคลองบางลำพู ในสมัยรัชกาลที่ 7 พ.ศ. 2474 361
ภาพที่ 54 ตราสัญลักษณ์กรุงเทพมหานคร....363
ภาพที่ 55 โครงสร้างการบริหารกรุงเทพมหานคร 364
ภาพที่ 56 การประชุมสภากรุงเทพมหานคร....365
ภาพที่ 57 คณะผู้บริหารกรุงเทพมหานครชุดปัจจุบัน ปี พ.ศ. 2569 370
ภาพที่ 58 โครงสร้างการบริหารงานกรุงเทพมหานครและเขต....375
ภาพที่ 59 โครงสร้างการบริหารสำนักงานเขต....385
ภาพที่ 60 ศาลาว่าการเมืองพัทยา....421
ภาพที่ 61 ตราสัญลักษณ์เมืองพัทยา 422
ภาพที่ 62 โครงสร้างการบริหารงานเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 425
ภาพที่ 63 โครงสร้างการบริหารงานเมืองพัทยาในปัจจุบัน....427

สารบัญภาพ (ต่อ)

เรื่อง หน้า

ภาพที่ 64 โครงสร้างส่วนราชการภายในเมืองพัทยา 433
ภาพที่ 65 นางสาวแพทองธาร ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เป็นประธานในพิธีมอบรางวัล
องค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 467
ภาพที่ 66 โล่รางวัล อปท.ที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปีงบประมาณ 2567 467
ภาพที่ 67 นายพงษ์ศักดิ์ ยิ่งชนม์เจริญ นายกเทศมนตรีนครยะลา ได้เข้ารับรางวัล
จากนางสาวแพทองธาร ชินวัตร นายกรัฐมนตรี 469
ภาพที่ 68 โปสเตอร์การแข่งขัน HACKATHON....470
ภาพที่ 69 กระบวนการดำเนินงาน 471
ภาพที่ 70 ผลงานการประกวดยะลาแฮคกะตอน - Yala Hackathon....472
ภาพที่ 71 การประกวดยะลาแฮคกะตอน - Yala Hackathon....473
ภาพที่ 72 นายธีระศักดิ์ ฑีฆายุพันธุ์ นายกเทศมนตรีเทศบาลนครขอนแก่น ได้เข้ารับรางวัล
จากจากนางสาวแพทองธาร ชินวัตร นายกรัฐมนตรี....474
ภาพที่ 73 โครงการพัฒนาระบบการดูแลเด็กที่มีปัญหาการเรียน โดย ครู-หมอ-พ่อแม่....475
ภาพที่ 74 การประชุมคณะทำงาน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 476
ภาพที่ 75 กิจกรรมการให้คำปรึกษา....477
ภาพที่ 76 นายเทพพร จำปานวน นายกเทศมนตรีตำบลอาจสามารถ ได้เข้ารับรางวัล
จากนางสาวแพทองธาร ชินวัตร นายกรัฐมนตรี 478
ภาพที่ 77 พื้นที่การให้บริการน้ำประปาดื่มได้ 479
ภาพที่ 78 เปลี่ยนมาตรวัดน้ำเป็นมาตรวัดน้ำอัจฉริยะ (Smart Meter)....481
ภาพที่ 79 แสดงรายละเอียดกิจกรรมในโครงการ 14 กิจกรรม 482
ภาพที่ 80 โครงการรัฐบาลดิจิทัลที่เทศบาลตำบลอาจสามารถดำเนินการไปแล้ว....483
ภาพที่ 81 โครงการรัฐบาลดิจิทัลที่เทศบาลตำบลอาจสามารถดำเนินการไปแล้ว 483
ภาพที่ 82 นายอำนวย อินทรธิราช นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาพู่ ได้เข้ารับรางวัล
จากนางสาวแพทองธาร ชินวัตร นายกรัฐมนตรี 484
ภาพที่ 83 กลุ่มเยาวชน (NEETs)....486
ภาพที่ 84 นายอำนวย อินทรธิราช นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนาพู่ ได้เข้ารับรางวัล
จากนางสาวแพทองธาร ชินวัตร นายกรัฐมนตรี 487
ภาพที่ 85 กระบวนการแปรรูปสมุนไพร 488
ภาพที่ 86 โรงตากสมุนไพรพลังงานแสงอาทิตย์ 488
ภาพที่ 87 สมุนไพรที่ผ่านกระบวนการแปรรูป 489
ภาพที่ 88 ผลิตภัณฑ์จากสมุนไพร 489
ภาพที่ 89 การจัดทำข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการน้ำอย่างมีส่วนร่วมของประชาชนภายในพื้นที่....490
ภาพที่ 90 การจัดทำฝายแก้มลิงเพื่อกักเก็บน้ำ เพื่อแก้ไขปัญหาน้ำแล้ง 491

สารบัญภาพ (ต่อ)

เรื่อง หน้า

ภาพที่ 91 การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำฝายเก็บน้ำ 492
ภาพที่ 92 นายเสรี ขำสุวรรณ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่าสะแกได้เข้ารับรางวัล
จากนางสาวแพทองธาร ชินวัตร นายกรัฐมนตรี 493
ภาพที่ 93 LINE Official Account อบต. บ้านป่าสะแก 495
ภาพที่ 94 การประชาสัมพันธ์ช่องทางการติดต่อ อบต. ป่าสะแก ผ่าน Line OA 496
ภาพที่ 95 โครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัด 515
ภาพที่ 96 โครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร (รูปแบบพิเศษ) 516

สารบัญตาราง

เรื่อง หน้า

ตารางที่ 1 ความแตกต่างระหว่างการปกครองท้องถิ่น (Local Government) กับการบริหารจัดการท้องถิ่น (Local Governance) 97
ตารางที่ 2 เปรียบเทียบความแตกต่างของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2560 128
ตารางที่ 3 สถิติการลงคะแนนถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น 140
ตารางที่ 4 สรุปลักษณะการปกครองของไทย สมัยสุโขทัย – รัตนโกสินทร์ 186
ตารางที่ 5 จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย 200
ตารางที่ 6 ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 218
ตารางที่ 7 แหล่งที่มารายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ 225
ตารางที่ 8 โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 225
ตารางที่ 9 ข้อมูลภารกิจที่ถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2545) และ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551) 231
ตารางที่ 10 จำนวนข้าราชการสามัญและข้าราชการครูขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 262
ตารางที่ 11 ระดับตำแหน่งของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด 264
ตารางที่ 12 การเทียบตำแหน่งข้าราชการพลเรือนกับพนักงานท้องถิ่น 264
ตารางที่ 13 การเทียบตำแหน่งข้าราชการพลเรือนกับพนักงานท้องถิ่น ระดับ 1-10 265
ตารางที่ 14 บัญชีเงินเดือนและค่าตอบแทนผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด 265
ตารางที่ 15 เงินประจำตำแหน่งข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด 266
ตารางที่ 16 อัตราเงินเดือนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด 267
ตารางที่ 17 แหล่งที่มาของรายได้องค์การบริหารส่วนจังหวัด 270
ตารางที่ 18 รายได้รวมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2564 - 2566 270
ตารางที่ 19 รายได้ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บเอง พ.ศ. 2564 - 2566 271
ตารางที่ 20 รายได้จากรัฐจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2564 - 2566 271
ตารางที่ 21 รายได้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจากเงินอุดหนุน พ.ศ. 2564 - 2566 272
ตารางที่ 22 อำนาจและหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 306
ตารางที่ 23 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 307
ตารางที่ 24 จำนวนพนักงานเทศบาลและข้าราชการครูของเทศบาล 314
ตารางที่ 25 เงินประจำตำแหน่งพนักงานเทศบาล 315
ตารางที่ 26 อัตราเงินเดือนพนักงานเทศบาล 316
ตารางที่ 27 แหล่งที่มาของรายได้ของเทศบาล 318
ตารางที่ 28 เปรียบเทียบรายได้รวมของเทศบาล พ.ศ. 2564 - 2566 318

สารบัญตาราง (ต่อ)

เรื่อง หน้า

ตารางที่ 29 เปรียบเทียบรายได้ที่เทศบาล จัดเก็บเอง พ.ศ. 2564 - 2566 319
ตารางที่ 30 รายได้จากรัฐจัดสรรให้เทศบาล พ.ศ. 2564 - 2566 319
ตารางที่ 31 แสดงรายได้เทศบาลจากเงินอุดหนุน พ.ศ. 2564 - 2566 320
ตารางที่ 32 จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย 326
ตารางที่ 33 จำนวนพนักงานส่วนตำบล 345
ตารางที่ 34 เงินประจำตำแหน่งพนักงานส่วนตำบล 347
ตารางที่ 35 อัตราเงินเดือนพนักงานส่วนตำบล 348
ตารางที่ 36 รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล จากภาษีประเภทต่างๆ 353
ตารางที่ 37 ภาพรวมรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2564 - 2566 353
ตารางที่ 38 เปรียบเทียบรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง พ.ศ. 2564 - 2566 354
ตารางที่ 39 รายได้จากรัฐจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2564 - 2566 354
ตารางที่ 40 แสดงรายได้จากเงินอุดหนุนขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2564 - 2566 355
ตารางที่ 41 จำนวนข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่งคราว และพนักงานจ้าง 394
ตารางที่ 42 ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ จำแนกตามระดับการศึกษาและเพศ 394
ตารางที่ 43 บัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ตำแหน่งประเภทบริหาร 405
ตารางที่ 44 บัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ตำแหน่งประเภทอำนวยการ 405
ตารางที่ 45 บัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ตำแหน่งประเภทวิชาการ 405
ตารางที่ 46 บัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ตำแหน่งประเภททั่วไป 405
ตารางที่ 47 จำนวนข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ จำแนกตามหน่วยงาน 406
ตารางที่ 48 แหล่งที่มาของรายได้ของกรุงเทพมหานคร 412
ตารางที่ 49 ภาพรวมรายได้ของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2564 – 2566 412
ตารางที่ 50 รายได้ที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง พ.ศ. 2565 - 2567 413
ตารางที่ 51 รายได้กรุงเทพมหานครที่รัฐจัดสรรให้ พ.ศ. 2564 - 2566 413
ตารางที่ 52 รายได้ของกรุงเทพมหานครจากเงินอุดหนุน พ.ศ. 2564 - 2566 414
ตารางที่ 53 งบประมาณกรุงเทพมหานคร ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 - 2567 414
ตารางที่ 54 จำนวนพนักงานเมืองพัทยา 445
ตารางที่ 55 แหล่งที่มาของรายได้องค์การบริหารส่วนจังหวัด 450
ตารางที่ 56 รายได้รวมของเมืองพัทยา พ.ศ. 2564 - 2566 450
ตารางที่ 57 รายได้เมืองพัทยาที่จัดเก็บเอง พ.ศ. 2564- 2566 450
ตารางที่ 58 รายได้เมืองพัทยาจากรัฐจัดสรรให้ พ.ศ. 2564 - 2566 451
ตารางที่ 59 รายได้เมืองพัทยาจากเงินอุดหนุน พ.ศ. 2564 - 2566 451

สารบัญตาราง (ต่อ)

เรื่อง หน้า

ตารางที่ 60 การบริหารงานบุคคล.....519
ตารางที่ 61 จำนวนข้าราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น.....520
ตารางที่ 62 การคลังและงบประมาณท้องถิ่น.....521
ตารางที่ 63 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2564 - 2567 521
ตารางที่ 64 การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2568.....522

สารบัญวิดีโอ

เรื่อง หน้า

วิดีโอ 1 “การกระจายอำนาจ” 24
วิดีโอ 2 “ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น” 48
วิดีโอ 3 “ระบบ โครงสร้าง และรูปแบบการปกครองท้องถิ่น” 71
วิดีโอ 4 “การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” 95
วิดีโอ 5 “กระบวนการบริหารงานท้องถิ่น” 117
วิดีโอ 6 “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่น” 167
วิดีโอ 7 “พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทย” 234
วิดีโอ 8 “องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)” 282
วิดีโอ 9 “เทศบาล” 323
วิดีโอ 10 “องค์การบริหารส่วนตำบล” 359
วิดีโอ 11 “กรุงเทพมหานคร” 419
วิดีโอ 12 “เมืองพัทยา” 454
วิดีโอ 13 “การบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่ความเป็นเลิศ” 497
วิดีโอ 14 “อนาคตการปกครองท้องถิ่นไทย” 528

1 การกระจายอำนาจ

แม้ว่าระบบและรูปแบบการเมืองการปกครองของแต่ละรัฐจะแตกต่างกันออกไป แนวคิดเรื่องการสละอำนาจของรัฐบางประการให้แก่หน่วยการปกครองระดับรอง หรือที่นิยมเรียกว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีอำนาจและอิสระในการบริหารจัดการ การกำหนดนโยบาย ตลอดจนถึงอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลส่วนกลางและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ถือเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมกันกับรัฐเป็นการจัดการปกครองรูปแบบใหม่ ซึ่งในปัจจุบันนิยมเรียกว่า **“การกระจายอำนาจ (Decentralization)”** แนวคิดดังกล่าวนี้ ถือเป็นส่วนสำคัญที่ผลักดันให้เกิด การปกครองท้องถิ่น รวมถึงการบริหารงานในระดับท้องถิ่นตามมา ซึ่งในบทแรกนี้ จะขออธิบายถึงความเป็นมา แนวคิดสำคัญของการกระจายอำนาจ ตลอดจนถึงพัฒนาการของการกระจายอำนาจในประเทศไทย

1. วิวัฒนาการของแนวคิดการกระจายอำนาจ

ในอดีตรูปแบบการกระจายอำนาจสามารถพบได้ในระบบการปกครองของอารยธรรมโบราณ เช่น ในนครรัฐของชาวกรีก และระบบการบริหารของจักรวรรดิโรมัน แม้ว่าจะไม่ใช้คำว่า “การกระจายอำนาจ” โดยตรงแต่หลักการในการแบ่งแยกอำนาจเพื่อบริหารจัดการในระดับท้องถิ่นนั้นมีอยู่ก่อนแล้ว และแนวคิดการกระจายอำนาจถือเป็นรากฐานที่สะท้อนถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมและการบริหารที่ใกล้ชิดกับประชาชน[1] นับตั้งแต่นั้น

ต่อมาในช่วงศตวรรษที่ 19 และ 20 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ได้รับการนำมาประยุกต์ใช้ในระบบการปกครองสมัยใหม่ ประเทศในยุโรปเริ่มมีการปฏิรูปทางการบริหารเพื่อรวมศูนย์อำนาจในระดับชาติ แต่ในเวลาเดียวกันก็ต้องเผชิญกับปัญหาที่เกิดจากความหลากหลายทางวัฒนธรรมและภูมิศาสตร์ ทำให้ต้องมีการถ่ายโอนอำนาจบางส่วนไปยังระดับภูมิภาคหรือระดับท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารจัดการมีความยืดหยุ่นและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น[2] การกระจายอำนาจในช่วงนี้จึงมีทั้งในรูปแบบของการแบ่งแยกอำนาจทางการบริหารและการคลัง เพื่อให้รัฐสามารถลดภาระการบริหารและส่งเสริมการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น ซึ่งกระแสผลักดันที่ทำให้เกิดการกระจายอำนาจปรากฏไปทั่ว

---

[1] Smith, J. (1999). **Foundations of Decentralized Governance**. San Diego, CA: Academic Press.

[2] Rondinelli, D. A. (1981). Decentralization in developing countries. **Journal of Contemporary Asia**, **11**(3), 295-314.

โลกนั้น คือ ความล้มเหลวของการบริหารราชการแบบรวมศูนย์ที่ราชการส่วนกลางเป็นหลัก[3] และการพัฒนาประเทศในทิศทางแบบบนลงล่าง (Top-Down) ด้วยเหตุต่างๆ เหล่านี้ การกระจายอำนาจ ในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการดึงอำนาจทางการบริหารจากรัฐบาล เกิดกระแสทำให้มีการผลักดันโดยเชื่อมโยงไปสู่วัตถุประสงค์ที่กว้างขวางมากยิ่งขึ้น ทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเป็นกระแสขับเคลื่อนในการปฏิรูปประเทศอีกด้วย ทั้งนี้การพิจารณาถึงแนวความคิดในการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นนั้น มีรูปแบบที่หลากหลายซับซ้อนแตกต่างกันไปตามบริบทต่างๆ[4]

ในฐานะที่เป็นปรากฏการณ์การปรับโครงสร้างของระบบการเมืองในรัฐสมัยใหม่ “การกระจายอำนาจ” เป็นทิศทางหนึ่งของการปรับรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับหน่วยงานบริหารระดับย่อยของรัฐ (Sub-national Units of Government) จากเดิมที่มุ่งเน้นการจัดโครงสร้างสถาบันการปกครอง และการบริหารบนฐานของการรวมศูนย์อำนาจที่กลไกรัฐส่วนกลาง (Centralization) มาเป็นการกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ และทรัพยากรทางการบริหาร ไปสู่หน่วยงานที่เป็นกลไกการบริหารนอกศูนย์กลางทั้งในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ตัวอย่างที่เด่นชัดของปรากฏการณ์ดังกล่าวกรณีหนึ่งคือ การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารการปกครอง (Government Reform) ในประเทศฝรั่งเศสภายใต้รัฐบาลพรรคสังคมนิยม ในช่วงระหว่าง ค.ศ. 1981 ถึง 1986 ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนครั้งใหญ่ในการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกลไกการบริหารของรัฐในส่วนกลางและหน่วยงานในพื้นที่รอบนอก (Center-Periphery Relations) โดยมีการกำหนดบทบาทหน้าที่พร้อมกับมอบหมายอำนาจการบริหารในรูปแบบใหม่ แก่หน่วยงานรัฐในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ผ่านการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปกระบวนการกระจายอำนาจ (Decentralizing Reforms) จำนวนมากกว่า 40 ฉบับและประกาศกฤษฎีกา อีกกว่า 300 ฉบับ[5]

และช่วงเวลากว่าครึ่งทศวรรษที่ผ่านมา แนวคิดการกระจายอำนาจของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ขยายตัวไปในหลายประเทศทั่วโลก ไม่จำกัดทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา หรือแม้แต่ประเทศที่เคยมีการปกครองแบบสังคมนิยมมาก่อน ด้วยความเชื่อพื้นฐานที่ว่าการกระจายอำนาจ จะทำให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพ การกระจายของทรัพยากร และการให้บริการสาธารณะอย่างทั่วถึง เกิดการกระจายตัวของการพัฒนา ซึ่งพื้นฐานของแนวคิดการกระจายอำนาจใน

---

[3] มุ่งเน้นการจัดโครงสร้างสถาบันทางการปกครองและการบริหารบนรากฐานของการรวมศูนย์อำนาจที่เป็นกลไกส่วนกลางที่เรียกว่า (Centralization)

[4] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). **รายงานการวิจัยความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย ในโครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 15-18.

[5] Schmidt, V. A. (1990). **Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization.** New York: Cambridge University Press.

ช่วงแรก ที่เน้นบทบาทรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเสมือน “ตัวแทนของประชาชน” ในการทำหน้าที่ดูแลจัดการกับปัญหาความล้มเหลวของกลไกตลาด เพื่อสวัสดิการสูงสุดของสังคม[6]

นักทฤษฎีประชาธิปไตยมักจะสนับสนุนให้ชุมชนระดับล่างสุดของสังคมมีอำนาจในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง เพราะมีความเชื่อว่า การปกครองตนเองเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลและชุมชน และเป็นสิ่งที่มีคุณค่า (Value) ในตัวเอง โดยนัยดังกล่าวนี้ การปกครองตนเองอาจไม่จำเป็นต้องดีเลิศ หรือมีประสิทธิภาพสูงสุด และอาจด้อยสมรรถภาพจนยากที่แข่งขันกับโลกภายนอกได้ แต่ถ้าชุมชนเลือกจะปกครองตนเอง โดยยอมรับสภาพที่เสียเปรียบดังกล่าว รัฐก็ควรจะให้สิทธิการปกครองตนเองแก่ชุมชนนั้น[7] โดยนักวิชาการมองว่า การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นเครื่องมือหรือมาตรการหนึ่งของการพัฒนาประเทศ จุดมุ่งหมายสุดท้ายของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระและความสามารถในการบริหาร การตัดสินใจโดยประชาชนในทุกๆภูมิภาคและท้องถิ่น ให้มีโอกาสได้รับการพัฒนาและมีความเจริญมากขึ้นตามความต้องการและการตัดสินใจโดยประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้เอง ซึ่งจะทำให้ประชาชนในภูมิภาคต่างๆ มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งนี้ไม่ว่าการกระจายอำนาจจะเป็นไปในรูปแบบใดก็ตาม เมื่ออยู่ภายใต้เงื่อนไขที่เหมาะสม และการกระจายอำนาจประสบความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพแล้วย่อมสามารถที่จะช่วยก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง เศรษฐกิจ และกิจกรรมทางสังคมอย่างกว้างขวาง

2. นิยามและความหมายของการกระจายอำนาจ

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า แนวคิดพื้นฐานที่เปรียบเสมือนกับกรอบความคิดใหญ่ในการจัดระบบการปกครองท้องถิ่น ก็คือ แนวคิดว่าด้วย “การกระจายอำนาจ” (Decentralization)[8] แนวคิดและความหมายของการกระจายอำนาจนี้ แม้ดูเหมือนจะเป็นแนวคิดที่รับรู้และเข้าใจกันอยู่ แต่หากสำรวจถึงคำอธิบายและการให้นิยามความหมายอาจแตกต่างกันออกไปในหลายลักษณะ หรือ แม้กระทั่งการใช้ภายใต้บริบทเดียวกัน ก็ยังมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้ให้ความหมายของคำว่า “การกระจายอำนาจ” (Decentralization) ว่าหมายถึง “การโอน หรือ โยกย้ายอำนาจ (Delegation) ออกไปจากเมืองหลวงของประเทศ ไม่ว่าจะมอบอำนาจหน้าที่จากส่วนกลาง เช่น การมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่หน่วยงานของส่วนกลาง

---

[6] สกล วรัญญูวัฒนา. (2551). **การกระจายอำนาจทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ: เอ็กซเปอร์เน็ท. หน้า 2.

[7] เรื่องเดียวกัน.

[8] สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2554). **สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวดทั่วไป เรื่อง 4 การปกครองส่วนท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ: องค์การค้าคุรุสภา. หน้า 7.

ซึ่งประจำอยู่ที่ภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ หรือ การยกอำนาจให้ (Decentralization) แก่องค์กรการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ" ไม่ว่าจะเป็นรูป Decentralization หรือ Delegation และ Devolution[9]

เดนนิส รอนดิเนลลี่ (Dennis Rondinelli) กล่าวว่า "การกระจายอำนาจ" เป็นการถ่ายโอนหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานบริการสาธารณะจากรัฐบาลกลางสู่หน่วยงานย่อยที่เป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ หรือหน่วยงานเอกชน เป็นสภาวะที่ทำให้หน่วยงานหรือชุมชนระดับล่างสุดมีอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับแนวทางและวิธีดำเนินกิจกรรมของตนเองได้อย่างกว้างขวาง[10]

เดเนียล วิท (Daniel Wit) กล่าวว่า การกระจายอำนาจปกครอง คือ การปกครองที่รัฐส่วนกลางมอบอำนาจ หรือ กระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสใช้อำนาจในการปกครองตนเองทั้งหมดหรือบางส่วน มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นของตนเอง ภายใต้หลักการปกครองซึ่งมาจากประชาชนในท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ด้วยเหตุนี้การบริหารการปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง ซึ่งมีความเป็นอิสระ ไม่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐส่วนกลาง[11]

โกวิทย์ พวงงาม ได้ให้นิยามว่า "การกระจายอำนาจ" คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐ หรือ องค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง[12]

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ได้ให้คำจำกัดความของไว้ว่า "การกระจายอำนาจ" เป็นการ "การจัดสรร หรือ แบ่งปันอำนาจการตัดสินใจ (หรือในภาษาของกฎหมายไทยเรียกว่า "การวินิจฉัยสั่งการ") อันเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ (Public Affairs) ของรัฐส่วนกลาง ไปยังหน่วยงาน หรือ องค์กรอื่นๆ"[13]

ธเนศวร์ เจริญเมือง ได้ให้นิยามว่า "การกระจายอำนาจ" หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักจะได้แก่ ระบบสาธารณูปโภค การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตและทรัพย์สิน และการดูแลรักษา

---

[9] United Nations. (1966). **Decentralization for National and Local Government**. New York: United Nations Publication, pp.1-3

[10] Dennis Rondinelli. (1999). **What is Decentralization? World Bank Institute**. Received March 15, 2005, from http://www.worldbank.org/wbiep/decentralization/Module1/Topic01_BN1.htm

[11] Wit, D. (1967). **A Comparative Survey of Local Government and Administration**. Bangkok: Kurusapha Press, pp. 71-73.

[12] โกวิทย์ พวงงาม. (2559). **การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 35.

[13] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2547). **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดแนวคิดพื้นฐานการกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ: ธรรมาเพรส. หน้า 9.

สิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ๆ 2 อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาดก็คือ การทหาร และการต่างประเทศ [14]

สมคิด เลิศไพฑูรย์ เห็นว่า การกระจายอำนาจการปกครอง คือ การให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง สามารถดำเนินการใดๆ ได้ภายใต้กฎหมาย เป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ต่างๆ ของตนเองบนพื้นฐานความเป็นเอกภาพภายในประเทศ [15]

ประทาน คงฤทธิศึกษากร เห็นว่า การกระจายอำนาจการปกครอง คือ การปกครองที่รัฐส่วนกลางมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ จัดการปกครองและบริหารจัดการโดยการดำเนินการด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งนี้ การบริหารจัดการท้องถิ่น เป็นการบริหารจัดการองค์กรอย่างมีอิสระ โดยบุคคลซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ดังนั้น รัฐส่วนกลางจึงต้องใช้วิธีการที่เหมาะสมในการกำกับดูแล ทั้งนี้ การกระจายอำนาจโดยการมอบอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นให้มีอำนาจในการบริหารกิจการโดยตนเองอย่างแท้จริง ทั้งในทางการเมืองและการบริหาร ให้ท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดนโยบาย และควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายนั้นถือเป็นลักษณะการปกครองตนเองที่เข้มข้นที่สุด [16]

จากนิยามและความหมายข้างต้น กล่าวโดยสรุปได้ว่า “การกระจายอำนาจ” หมายถึง การที่รัฐบาลส่วนกลาง สละอำนาจบางประการ ให้แก่หน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่น เพื่อแบ่งเบาภาระและช่วยเหลือรัฐบาลกลางในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมถึงบริการในรูปแบบต่างๆ ที่จำเป็นพื้นฐานแก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และเท่าเทียมมากยิ่งขึ้น โดยรัฐบาลส่วนกลางยังคงสงวนอำนาจที่อาจกระทบต่อความมั่นคงและบูรณภาพแห่งรัฐเอาไว้ อันได้แก่ เงินตรา การทหาร การตำรวจ และการต่างประเทศ โดยการกระจายอำนาจ (Decentralization) สามารถแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะหลัก ได้แก่

1. การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) เน้นการมอบอำนาจตัดสินใจและการบริหารงานในระดับท้องถิ่นให้กับประชาชน เช่น การตั้งรัฐบาลท้องถิ่น การเลือกตั้งผู้บริหารในระดับพื้นที่ รวมถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในทุกขั้นตอน เป็นต้น

2. การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization) เป็นการถ่ายโอนภารกิจและหน้าที่การบริหารงานจากรัฐส่วนกลางไปยังหน่วยงานในระดับท้องถิ่น เพื่อให้การจัดทำ

---

[14] ธเนศ เจริญเมือง. (2540). **100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 - 2540.** กรุงเทพฯ: คนไทย. หน้า 60 - 61.

[15] สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2554). **สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวดทั่วไป เรื่อง 4 การปกครองส่วนท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ: องค์การค้าคุรุสภา. หน้า 3-4.

[16] ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2525). **ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 7.

บริการสาธารณะ และการให้บริการสาธารณะ มีความรวดเร็วและเหมาะสมกับบริบทของแต่ละบริบทของแต่ละพื้นที่ ซึ่งมีปัญหา และความต้องการแตกต่างกัน

3. การกระจายอำนาจการคลัง (Fiscal Decentralization) เกี่ยวข้องกับการแบ่งปันอำนาจในการจัดสรรและบริหารจัดการทรัพยากรทางการเงิน ระหว่างรัฐส่วนกลางกับท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงการให้ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดเก็บภาษี การระดมทุนในรูปแบบต่างๆ และการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะที่เพียงพอและเหมาะสม

โดยรัฐบาลส่วนกลาง ควรการกระจายอำนาจใน 3 ลักษณะอย่างเหมาะสม มีการกระจายอำนาจทางการเมืองให้เกิดการปกครองในระดับท้องถิ่น เมื่อเกิดการปกครองระดับท้องถิ่น ย่อมเปิดโอกาสให้เกิดการบริหารงานในระดับท้องถิ่นตามมา ทั้งนี้รัฐบาลกลางควรกระจายอำนาจทางการคลังให้เหมาะสมด้วย

3. ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจเป็นแนวคิดพื้นฐานในการจัดระบบการปกครองและการบริหารรัฐสมัยใหม่ โดยมีเป้าหมายสำคัญในการลดการรวมศูนย์อำนาจของรัฐบาลกลาง และเพิ่มบทบาทของหน่วยการปกครองระดับย่อย โดยลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้[17]

ประการแรก การมีองค์กรปกครองระดับท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลแยกจากรัฐส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้ระบบการกระจายอำนาจจะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีโครงสร้างองค์กร งบประมาณ ทรัพย์สิน และบุคลากรเป็นของตนเอง ไม่ใช่หน่วยงานในสังกัดของส่วนราชการส่วนกลางโดยตรง ทั้งนี้เพื่อให้สามารถดำเนินกิจการสาธารณะได้อย่างอิสระในระดับหนึ่ง

ประการที่สอง การมีอำนาจในการตัดสินใจและกำหนดนโยบายในกิจการท้องถิ่น หัวใจของการกระจายอำนาจอยู่ที่การโอนอำนาจการตัดสินใจจากรัฐบาลกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ เช่น บริการสาธารณะ การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และการจัดการทรัพยากรในชุมชน องค์กรท้องถิ่นจึงไม่ใช่เพียงผู้ปฏิบัติตามคำสั่งจากส่วนกลาง แต่เป็นผู้กำหนดทิศทางการพัฒนาในพื้นที่ของตนเอง

ประการที่สาม การมีผู้บริหารและสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน การกระจายอำนาจที่แท้จริงต้องตั้งอยู่บนหลักประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้เกิดความชอบธรรมทางการเมือง และเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถตรวจสอบ ถ่วงดุล และลงโทษทางการเมืองต่อผู้บริหารท้องถิ่นได้

ประการที่สี่ การมีอิสระด้านการคลังและงบประมาณ การกระจายอำนาจจะไม่สมบูรณ์หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอิสระทางการคลัง ท้องถิ่นต้องมีแหล่งรายได้ของตนเอง มีอำนาจในการ

---

[17] Rondinelli, D. A. (1981). Decentralization in developing countries. **Journal of Contemporary Asia, 11**(3), 133 -145.

จัดเก็บภาษีบางประเภท การจัดทำงบประมาณ และการใช้จ่ายงบประมาณตามความจำเป็นของพื้นที่ ทั้งนี้ภายใต้กรอบกฎหมายและการกำกับดูแลจากรัฐส่วนกลาง

ประการที่ห้า การกำกับดูแลโดยรัฐส่วนกลางในลักษณะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายไม่ใช่การสั่งการ แม้จะมีการกระจายอำนาจ แต่รัฐส่วนกลางยังคงมีบทบาทในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลควรเป็นไปในลักษณะของการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย (legality Control) มากกว่าการควบคุมเชิงนโยบายหรือการแทรกแซงการตัดสินใจของท้องถิ่น เพื่อรักษาสมดุลระหว่างเอกภาพของรัฐและอิสระของท้องถิ่น

โดยสรุป การกระจายอำนาจมิใช่เพียงการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นเท่านั้น แต่เป็นกระบวนการปรับความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนในระดับพื้นที่ เพื่อส่งเสริมประชาธิปไตย ประสิทธิภาพในการบริหาร และการพัฒนาที่สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่น

จากลักษณะสำคัญดังกล่าวแล้ว ผู้เขียนยังเห็นว่า การกระจายอำนาจ ควรมีลักษณะ เพิ่มเติมสำคัญอีก 2 ประการ คือ

การตรวจสอบการดำเนินงาน มีการตรวจสอบการดำเนินงานของท้องถิ่น จากองค์กรที่เป็นอิสระที่เป็นกลาง ไม่ใช่การตรวจสอบจากรัฐบาลกลาง เช่น ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน ในพื้นที่นั้นๆ เพื่อให้การดำเนินงาน การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสามารถตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอนการบริหารงาน เพื่อความโปร่งใส และป้องกันการทุจริตคอรัปชั่นที่อาจจะเกิดขึ้น

มีขนาดที่เหมาะสม การกระจายอำนาจควรกำหนดอาณาเขตหรือขนาดของพื้นที่ให้เหมาะสมต่อการจัดทำบริการสาธารณะด้วย ท้องถิ่นไม่ควรมีขนาดเล็กหรือใหญ่จนเกินไป เป็นต้น

4. รูปแบบของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) มีหลายระดับและหลายรูปแบบ เพื่อป้องกันความสับสนที่อาจจะเกิดขึ้น เราควรจะกำหนดเงื่อนไขว่า การกระจายอำนาจควรเป็นเรื่องของ “ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมืองหนึ่งๆ” จากเงื่อนไขดังกล่าว อาจจำแนกรูปแบบของการกระจายอำนาจไว้ โดยมีลักษณะที่สำคัญ 5 ประการประกอบด้วย[18]

4.1 การกระจายอำนาจโดยจำเป็น หรือ โดยปริยาย (Decentralization by Default) รูปแบบนี้มักเกิดขึ้นในสภาวการณ์ที่หน่วยงานหรือองค์กรของรัฐล้มเหลวในการดำเนินการในพื้นที่

---

[18] สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ(UNDP). (2552). **รายงานการวิจัยความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย ในโครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 18-21., นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2547). **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดแนวคิดพื้นฐาน การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น.** นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 10-15.

ไม่สามารถตอบสนองความต้องการ และแก้ไขปัญหาของประชาชนระดับพื้นที่ได้ สภาพดังกล่าวทำให้รัฐมีความจำเป็นที่ต้องมีการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ดังกล่าว และจากสภาวะที่ประชาชนในระดับรากหญ้าเกิดความไม่เชื่อใจในรัฐบาล เป็นผลให้ประเทศที่มีภาคประชาสังคม เช่น สมาคม องค์กรอาสาสมัคร องค์กรพัฒนาเอกชน มีความตื่นตัวและเข้มแข็ง จำเป็นต้องลุกขึ้นมาดำเนินกิจการต่างๆ เพื่อชุมชนของตัวเองโดยรัฐบาลเองมิได้ตั้งใจให้เกิดขึ้น เช่น การจัดให้มีโรงเรียน การจัดระบบสหกรณ์ ธนาคารชุมชน ตลอดจนถึงโครงการพัฒนาในรูปแบบต่างๆ

4.2 การแปรรูปกิจการของรัฐ (Privatization) เป็นรูปแบบที่มีการโยกโอน (Handover) กิจการบางอย่างที่เคยดำเนินการโดยรัฐ ไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยการโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะไปสู่เอกชน เช่น กิจการไฟฟ้า ประปา กิจการโทรคมนาคม เป็นต้น นั่นย่อมหมายความว่า กิจการสาธารณะที่เคยดำเนินการโดยรัฐได้ถูกทำให้เป็นสินค้าหรือบริการที่ภาคเอกชน สามารถเข้ามาแข่งขัน จัดทำสินค้าหรือบริการเหล่านี้ได้เอง ซึ่งเอกชนเองก็สามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถให้บริการต่อสังคมโดยรวมได้ดีกว่าการจัดทำโดยภาครัฐ โดยให้กลไกทางการตลาด เข้ามามีบทบาทมากกว่าที่จะผูกขาดโดยรัฐ ซึ่งมักจะก่อให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพและการบริการที่มีคุณภาพต่ำ

4.3 การกระจายอำนาจภายใต้แนวคิดหลักการแบ่งอำนาจ (De-concentration) การกระจายอำนาจลักษณะนี้เป็นการแบ่งอำนาจบางส่วนจากรัฐบาลไปยังองค์กรในระดับรองภายใต้ในสังกัด ซึ่งตั้งขึ้นมาทำงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือในท้องถิ่นนั่นเอง โดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะมีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจต่างๆ และการกำหนดนโยบายยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง เพราะตัวบุคลากรและองค์กร ตามหลักการแบ่งอำนาจยังคงถือว่าเป็นของส่วนกลาง ซึ่งการกระจายอำนาจในลักษณะนี้มักเกิดขึ้นภายในระบบราชการโดยการแบ่งเอาภารกิจและอำนาจหน้าที่ไปยังองค์กรที่ทำงานอยู่ในพื้นที่ท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการและปกครองพื้นที่นั้นๆ อย่างมีเอกภาพภายใต้องค์กรเดียว บางครั้งจึงเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization)

4.4 การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation) เป็นลักษณะที่มีอิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ เป็นการมุ่งไปที่ “ภารกิจหน้าที่” กล่าวคือ เป็นการที่รัฐมอบอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการกำหนดภารกิจเฉพาะให้ไปดำเนินการ ตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนโดยอิสระ แต่รัฐบาลยังคงมีอำนาจเหนือ โดยอาศัยมาตราทางกฎหมายในการควบคุม กำกับดูแลองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจไป

4.5 การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) การกระจายอำนาจลักษณะนี้ถือเป็นระดับที่กว้างขวางที่สุด คือ ลักษณะที่รัฐบาลโอน หรือ ยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ชุมชนต่างๆ อย่างกว้างขวาง และองค์กรที่รับโอนอำนาจนี้จะมีตัวแทนที่ประชาชนในพื้นที่นั้นๆ เลือกเข้ามาเพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่างๆ ได้ด้วยตนเอง รวมถึงอำนาจในการตรากฎหมายและออกระเบียบต่างๆ เพื่อบังคับใช้ในพื้นที่ หรือชุมชนของตนเองได้โดย

อิสระ โดยที่ส่วนกลางจะไม่เข้ามามีบทบาท หรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรภายใต้หลักการโอนอำนาจ หรือ ถ้าเกิดขึ้นก็ต้องเป็นไปโดยจำกัด ส่วนมากจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศเท่านั้น ซึ่งในปัจจุบันการถ่ายโอนอำนาจปรากฏอยู่ใน 2 ระดับ คือ (1) การโอนอำนาจทางการปกครอง (Administrative) และ (2) การโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ (Legislative Devolution)

5. ข้อดี-ข้อจำกัดของการกระจายอำนาจ

ข้อดี หรือ จุดแข็งของการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจ มีข้อดีหลายประการ[19] ซึ่งหากพิจารณาถึงข้อดี ได้แก่

(1) ทำให้เกิดการสนองตอบต่อความต้องการของท้องถิ่นได้ดีขึ้น ผู้บริหารงานท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งในท้องถิ่น จะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่า

(2) เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งในปัจจุบันการบริหารส่วนกลางมีภารกิจเป็นจำนวนมาก การจัดทำบริการสาธารณะอาจดำเนินการได้ไม่ทั่วถึง หากหน่วยงานในระดับท้องถิ่น ดำเนินกิจการแทนได้ จะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางได้มาก

(3) เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

นอกจากนี้ การกระจายอำนาจยังสามารถ **ช่วยลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่** หากมีการกระจายอำนาจด้านงบประมาณอย่างเหมาะสม จะช่วยให้พื้นที่ต่าง ๆ สามารถพัฒนาได้ตามศักยภาพของตนเอง ลดการกระจุกตัวของความเจริญอยู่ในเฉพาะเมืองหลวงเพียงอย่างเดียว

ส่วนข้อจำกัดของการกระจายอำนาจ หรือ จุดอ่อนของการกระจายอำนาจ[20] ก็มีหลายประเด็นที่เป็นข้อกังวลว่าหากมีการกระจายอำนาจไปโดยสมบูรณ์แล้ว จะเกิดปัญหาหลายอย่างตามมา ได้แก่

(1) อาจจะเป็นภัยต่อเอกภาพทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศ เพราะหากการกระจายอำนาจในท้องถิ่นมากเกินไปอาจทำร้ายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคงปลอดภัยของรัฐได้ ทั้งยังอาจให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งต่างมุ่งที่จะรักษาผลประโยชน์ของตนโดยไม่ได้คำนึงถึงความเสียหายซึ่งจะเกิดขึ้นแก่ท้องถิ่นอื่น

(2) ทำให้ราษฎรเพ่งเล็งเห็นผลประโยชน์ท้องถิ่นสำคัญกว่าส่วนรวม เมื่อราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ก็จะมุ่งที่จะทำประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียวจนกระทั่งลืมนึกถึงผลประโยชน์ของประเทศโดยรวมไป

---

[19] โกวิทย์ พวงงาม. (2559). **การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 35.

[20] วิทยา นภาศิริกุลกิจ. (2521). **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 8 - 9.

(3) เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งอาจปกครองได้ไม่เหมาะสม กล่าวคือ จะถือพรรคพวกการใช้อำนาจหน้าที่บังคับกดขี่พรรคฝ่ายตรงข้ามหรือราษฎรที่ไม่อยู่ในพรรคพวกของตน ซึ่งจะทำให้เกิดความไม่สงบราบรื่นได้ย่อมทำให้เกิดความเดือดร้อนและความไม่พอใจแก่ราษฎร ยิ่งกว่าการปกครองโดยส่วนกลางและท้องถิ่นเสียอีก รวมถึงบางพื้นที่อาจขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการ ส่งผลให้การดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพ

(4) ย่อมทำให้เกิดความสิ้นเปลืองมากกว่าและมีต้นทุนสูง เพราะต้องมีการแยกงบประมาณเป็นส่วนๆ ทั้งต้องมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ของตนเอง ซึ่งไม่อาจหมุนเวียนสับเปลี่ยนโยกย้ายไปใช้ในท้องถิ่นต่างๆ รวมทั้งอาจมีการใช้จ่ายโดยไม่ประหยัดและควบคุมการเงินไม่พอใช้จ่าย

และมีข้อกังวลเพิ่มเติมอีก 2 ประการ คือ

(5) ความเหลื่อมล้ำระหว่างท้องถิ่น ท้องถิ่นที่มีศักยภาพสูงอาจพัฒนาได้รวดเร็วกว่า ขณะที่ท้องถิ่นที่ขาดทรัพยากรอาจล้าหลัง หากไม่มีระบบถ่วงดุลด้านการคลังที่เหมาะสม

(6) ความเสี่ยงต่อการทุจริตและการเมืองท้องถิ่นแบบอุปถัมภ์ หากระบบตรวจสอบไม่เข้มแข็ง การกระจายอำนาจอาจเปิดช่องให้เกิดการใช้อำนาจในทางมิชอบหรือการครอบงำโดยกลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่

6. แนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจในประเทศไทย

6.1 พัฒนาการของการกระจายอำนาจ

สมัยก่อนการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในช่วงปี พ.ศ. 2435 ราชอาณาจักรสยามมีการปกครองแบบเก่า คือ มีเมืองราชธานี เมืองพระยามหานคร และเมืองประเทศราช สำหรับเมืองยังแบ่งเป็นเมืองเอก โท ตรี จัตวา จุดใหญ่อยู่ที่สามารถควบคุมมิให้เมืองเหล่านี้อยู่ในอำนาจซึ่งมีมาตรการต่างๆ ที่จะควบคุมไม่ให้แข็งเมือง การแบ่งการปกครองในรูปนี้ต้องพยายามทะนุบำรุงเมืองหลวง ส่วนเมืองอื่นนั้นเป็นเมืองที่ใช้ในยุทธศาสตร์ เช่น พิษณุโลก นครศรีธรรมราช นครราชสีมา สำหรับดูแลและป้องกันการแข็งเมืองในแถบใกล้เคียง หรือสกัดกั้นการรุกรานของข้าศึก ประเทศราชก็เป็นการแผ่บารมีและอำนาจ ขณะเดียวกันก็เป็นกันชนป้องกันอริราชศัตรูด้วยในตัว รูปแบบการปกครองดังกล่าวนั้น ย่อมเหมาะสมและใช้ได้ผลในสมัยหนึ่ง แต่เมื่อมหาอำนาจตะวันตกมาเคาะประตูการค้า และเมื่อสยามได้ทำสนธิสัญญาการค้าและพันธมิตรกับอังกฤษ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. 2398 สยามก็เผชิญกับภัยลัทธิล่าอาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตก มีอังกฤษ ฝรั่งเศส เป็นต้น ภัยอันตรายดังกล่าวทวีความรุนแรงขึ้น เมื่อประเทศเพื่อนบ้านของสยามตกเป็นเมืองขึ้นของฝรั่งเศสและอังกฤษในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และเพื่อให้สยามปลอดจากการเป็นเมืองขึ้น กุศโลบายอันสำคัญของผู้นำสยามคือ การใช้นโยบายทางการทูต การยอมเสียดินแดน การปฏิรูปประเทศในด้านต่างๆ ซึ่งตัวแปรเหล่านี้ประกอบกับความโชคดีที่สยามมีลักษณะเป็นรัฐกันชนระหว่างเขตอิทธิพลของ

อังกฤษและฝรั่งเศส ใช้ทำให้สยามสามารถรอดจากชะตากรรมของประเทศเพื่อนบ้านมาได้ ปัญหาเฉพาะหน้าที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเผชิญอยู่ในขณะนั้นคือ การที่ต้องปฏิรูปประเทศเพื่อแปรเปลี่ยนสังคมสยามและราชอาณาจักรสยามให้เป็นรัฐชาติเพื่อให้เข้ากับสภาวะระเบียบการเมืองอันใหม่ ซึ่งต้องเริ่มจากการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองการปกครองและการบริหารอันเป็นขั้นแรกของการพัฒนาการเมืองหรือการรวมชาติ[21]

ซึ่งเหตุผลสำคัญที่จำเป็นที่จะต้องปฏิรูประบบราชการในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 มีทั้งสาเหตุที่มาจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก โดยปัจจัยจากภายนอกที่สำคัญ คือ ระบบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินแบบหัวเมืองและเมืองประเทศราชที่มีต่อกษัตริย์ไทย ประกอบกับอิทธิพลของตะวันตกที่ขยายอำนาจและอิทธิพลเข้ามาในเอเชีย ส่งผลต่อขอบเขตทางอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทย และเสี่ยงต่อการที่ชาติตะวันตกจะใช้ความไม่แน่นอนและความไม่ชัดเจนดังกล่าวเป็นข้ออ้างในการยึดครองดินแดน สำหรับปัจจัยภายใน ระบบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินแบบหัวเมืองและเมืองประเทศราช โดยมีเจ้าเมืองเป็นผู้ปกครอง เป็นลักษณะของการบริหารราชการแบบกระจายอำนาจ ทำให้ยากต่อการควบคุม ทั้งในเชิงความมั่นคงและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ รวมถึงส่งผลต่อการสร้างความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของประชาชนในชาติ โดยระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบจตุสดมภ์ มีปัญหาสำคัญหลายประการ คือ[22] (1) เป็นระบบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินที่แม้จะเป็นการกระจายอำนาจ แต่ทำให้ประชาชนขาดความเป็นหนึ่งเดียว (2) การไม่มีสายการบังคับบัญชาที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อันเป็นผลมาจากการแยกงานของเสนาบดีแต่ละคนออกจากกัน และขาดมาตรฐานการทำงานที่เป็นแบบเดียวกัน เกิดความลักลั่นและสิ้นเปลือง ทั้งด้านกำลังคน งบประมาณ และความซ้ำซ้อน (3) เกิดความสับสนในเรื่องเขตแดนที่เกี่ยวข้องกับไทย และการดูแลบริหารราชการแผ่นดินทำได้ไม่ทั่วถึง จากเหตุผลและปัจจัยดังกล่าว ระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบบจตุสดมภ์ (การปกครองแบบจักรวรรดิ) จึงขาดความเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงและสถานการณ์ในขณะนั้น และระบบดังกล่าวถูกยกเลิกและเปลี่ยนไปสู่การปกครองในรูปแบบที่เรียกว่า “การปกครองราชอาณาจักร (Kingdom)” และมีการปรับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินเป็นส่วนกลาง (Central Administration) เป็นกระทรวงและกรม ซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างมีบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบเฉพาะด้าน (Function) และแบ่งอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินไปยังภูมิภาค (Provincial Administration) คือ มลฑลเทศาภิบาล จังหวัด และอำเภอ รวมถึงเริ่มที่จะพัฒนาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (Local Administration)

ดังปรากฏในพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดินตอนหนึ่งว่า “จึงเห็นว่าการปกครองในบ้านเมืองเราซึ่งเป็นไปในปัจจุบันนี้

---

[21] ลิขิต ธีรเวคิน. (2553). **การเมืองการปกครองของไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 246 - 247.

[22] อานุภาพ รักษ์สุวรรณ. (2566). การปฏิรูประบบราชการไทย : จากอดีตสู่การเป็นเครือข่ายการจัดการภาครัฐ. **รัฐศาสตร์นิเทศ**, **9**(2), 123 - 146.

ยังไม่เป็นวิธีการปกครองที่จะให้การทั้งปวงเป็นไปสะดวกได้แต่เดิมมาแล้ว ครั้นเมื่อล่วงมาถึงปัจจุบันนี้ บ้านเมืองยิ่งเจริญขึ้นกว่าแต่ก่อนหลายเท่า การปกครองอย่างเก่านั้น ก็ยิ่งไม่สมกับความต้องการของบ้านเมืองหนักขึ้นทุกที จึงได้มีความประสงค์อันยิ่งใหญ่ที่จะแก้ไขธรรมเนียมการปกครองให้สมกับเวลา ให้เป็นทางที่จะเจริญแก่บ้านเมือง ได้คิดและได้พูดมาช้านาน แต่การหาตลอดไม่ได้ ด้วยมีเหตุขัดขวางต่างๆ เป็นอันมาก และการที่จะจัดนั้นก็เป็นการหนัก ต้องอาศัยกำลังสติปัญญา และความซื่อตรง ความจงรักภักดีของท่านทั้งปวง ผู้ซึ่งจะรับตำแหน่งจัดการทั้งปวงนั้นเต็มความอุตสาหะ วางเป็นแบบแผนลงไว้ให้แล้ว การทั้งปวงจึ่งจะเป็นไปได้สะดวกตามความประสงค์”[23]

โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงเริ่มปฏิรูปการบริหารราชการแก้ไขการปกครองแผนดิน อย่างค่อยเป็นค่อยไป ตามลำดับ ดังนี้[24]

(1) การจัดการปกครองส่วนกลาง เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ.2435 ทรงยกเลิกการบริหารราชการจาก **“จตุสดมภ์”** เป็นการบริหารราชการแบบ **“กระทรวง”** โดยแบ่งออกเป็น 12 กระทรวง มีเสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชา ประกอบด้วย (1) กระทรวงมหาดไทย (2) กระทรวงกลาโหม (3) กระทรวงการต่างประเทศ (4) กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ Z5) กระทรวงมธุราธิการ (6) กระทรวงนครบาล (7) กระทรวงโยธาธิการ (8) กระทรวงธรรมาการ (9) กระทรวงเกษตรพานิชการ (10) กระทรวงยุติธรรม (11) กระทรวงวัง และ (12) กรมยุทนาธิการ (มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง)

(2) การจัดการปกครองส่วนภูมิภาคแบบ “มลฑลเทศาภิบาล” ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2435 -2450 ทรงปฏิรูปการปกครองส่วนภูมิภาค โดยทรวงรวมหัวเมืองต่างๆ จัดตั้งเป็น “มลฑลเทศาภิบาล” เพื่อจัดระเบียบการปกครองหัวเมือง เป็นตัวแทนจากส่วนกลางแก้ไขปัญหาเบื้องต้นในภูมิภาค และแก้ไขการเก็บภาษีอากร เป็นหัวใจสำคัญของการรวมศูนย์อำนาจทางการบริหาร เพื่อสร้างความมั่นคงและความเป็นหนึ่งเดียวของประเทศท่ามกลางภัยคุกคามจากลัทธิล่าอาณานิคมของตะวันตก

ระบบมณฑลเทศาภิบาลเป็น “เครื่องมือของการรวมศูนย์อำนาจทางการเมือง” ภายใต้การบริหารของกระทรวงมหาดไทย โดยมีสมุหเทศาภิบาลทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ในระดับภูมิภาค เพื่อควบคุมหัวเมืองต่าง ๆ ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับส่วนกลาง[25] แนวคิดดังกล่าวได้รับอิทธิพลจากระบบการปกครองของอังกฤษในพม่าและอินเดีย ซึ่งเป็นการจัดการพื้นที่แบบ “Administrative Region” มากกว่าการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง[26]

---

[23] จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ. (2526). **เจ้านายและข้าราชการกราบบังคมทูลความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ.103 และพระราชดำรัสฯ**. กรุงเทพฯ: จันวาณิชย์, หน้า 65.

[24] พิพิธภัณฑ์รัฐสภา. (ม.ป.ป.). **รากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย.** ค้นเมื่อ 31 มีนาคม 2568, จาก https://parliamentmuseum.go.th/document/foundation.pdf

[25] เตช บุนนาค. (2548). **การปฏิรูประบบการปกครองมณฑลเทศาภิบาลในสมัยรัชกาลที่ 5.** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

[26] ธงชัย วินิจจะกูล. (2544). **กำเนิดมณฑลเทศาภิบาลกับรัฐสมัยใหม่ในสยาม.** กรุงเทพฯ: ฟ้าเดียวกัน.

และอาจกล่าวได้ว่า “มณฑลเทศาภิบาล” ไม่ใช่ระบบการปกครองส่วนภูมิภาคในความหมายของ Local Self-Government หากแต่เป็น “แขนขา” ของราชการส่วนกลางในการจัดระเบียบพื้นที่และเป็นรากฐานของโครงสร้างราชการที่สืบเนื่องมาจนปัจจุบัน ลักษณะเด่นคือ (1) การรวมศูนย์อำนาจการแต่งตั้งและการบริหารไว้ที่กระทรวงมหาดไทย (2) การจัดระบบบังคับบัญชาแบบลำดับชั้นจากกระทรวง มณฑล จังหวัด อำเภอและตำบล (3) การใช้ข้าราชการส่วนกลางควบคุมพื้นที่โดยตรง แม้จะช่วยสร้างความเป็นปึกแผ่นของรัฐสมัยใหม่ แต่กลับจำกัดบทบาทของประชาชนในการบริหารกิจการในระดับท้องถิ่นอย่างมาก ลิขิต ธีรเวคิน (2553) อธิบายว่า การปฏิรูปครั้งนั้นมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อกระจายอำนาจ หากแต่เป็น “การรวมศูนย์อำนาจเพื่อความอยู่รอดของรัฐ” และเป็นการสร้างฐานะของราชการให้กลายเป็น “ชนชั้นบริหารใหม่” ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์มากกว่ารัฐประชาธิปไตย

(3) การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นและท้องที่ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติสำคัญได้แก่ (1) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 เพื่อส่งเสริมให้ราษฎรเรียนรู้วิธีการปกครองตนเอง โดยให้ราษฎรเลือก **“ผู้ใหญ่บ้าน”** ปกครองหมู่บ้าน แล้วให้ผู้ใหญ่บ้านในแต่ละตำบลเลือก **“กำนัน”** ปกครองตำบล (2) พระราชบัญญัติการจัดสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127 ทรงนำการจัดการบำรุงท้องที่แบบสุขาภิบาลมาใช้ทดลองที่กรุงเทพฯ และหัวเมืองใกล้ๆ ซึ่ง **“การสุขาภิบาลท่าเฉลอม”** ประสบความสำเร็จได้ผลดี จึงทรงพระกรุณาโปลดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ขึ้น 2 ระดับ คือ สุขาภิบาลเมือง สุขาภิบาลตำบล มีหน้าที่รักษาความสะอาดป้องกันและรักษาความเจ็บไข้ บำรุงและรักษาทางไปมาและให้การศึกษาชั้นต้นแก่ราษฎร[27]

ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า ลักษณะการกระจายอำนาจให้การปกครองท้องถิ่นของไทยตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 มาจนถึงปัจจุบันสามารถแบ่งออกเป็น 3 ช่วงที่สำคัญดังนี้[28]

ช่วงแรก ตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการสมัย ร.5 จนถึงการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ช่วงนี้รัฐยังรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ การแบ่งอำนาจให้ภูมิภาคและกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นยังมีน้อย ในส่วนกลางมีการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ส่วนภูมิภาคมีการจัดตั้งแขวงอำเภอเมือง ส่วนท้องถิ่นมีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพ สุขาภิบาลท่าเฉลอม กับสุขาภิบาลหัวเมือง โดยได้ตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127 ขึ้นรองรับการจัดตั้งสุขาภิบาลในพื้นที่ที่พร้อม ซึ่งมีการจัดตั้งน้อยมากไม่ได้ขยายไปทั่วราชอาณาจักร

ช่วงที่สอง ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึง พ.ศ. 2540 เป็นช่วง 65 ปีที่มีวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจมาก เริ่มจากการจัดตั้งเทศบาลในปี 2476 สภาจังหวัดในปี 2481 สุขาภิบาลในปี 2495 (ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ

---

[27] พิพิธภัณฑ์รัฐสภา. **รากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย.** ค้นเมื่อ 31 มี.ค. 68, จาก https://parliamentmuseum.go.th/document/foundation.pdf

[28] มณีชัชวาล มณีศรี. (2023). ทางเลือกที่น่าสนใจต่อการแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจของท้องถิ่นไทยในภาพรวม. **วารสารสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย**, **3**(5), หน้า 65–84.

ส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ทำให้สภาจังหวัดเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีลักษณะเปลี่ยนแปลงไปจากพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ที่เดิมสภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เพียงเป็นองค์การที่ปรึกษาของจังหวัด การเสนอความคิดเห็นกระทำได้แต่เฉพาะเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดขอร้อง มติของสภาจังหวัดก็ไม่ได้มีผลผูกพันให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารต้องดำเนินการตามมตินั้น และสภาจังหวัดคงปฏิบัติหน้าที่แต่เพียงเท่าที่ได้รับมอบหมาย เช่น การแบ่งสรรเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาล ดังนั้น สภาจังหวัดในระยะแรกนี้จึงมิได้มีฐานะเป็นองค์การบริหารของท้องถิ่นอย่างแท้จริง เมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 จึงได้มีการวางหลักการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีทรัพย์สินส่วนจังหวัดที่หาได้จากรายได้ภายในจังหวัด มีฝ่ายสภา มีฝ่ายบริหาร มีอำนาจหน้าที่ที่จัดเจนมากขึ้น มีองค์กรและบุคลากรของตนเอง[29]) องค์การบริหารส่วนตำบลในปี 2499 เป็นการเริ่มให้มีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในเขตเมือง ก่อนแม้จะมีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น แต่ผู้บริหารของสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมาจากข้าราชการและผู้บริหาร อบต. มาจากกำนันไม่ใช่มาจากการเลือกตั้งของราษฎร การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่ นอกจากนั้นเริ่มมีการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร เมื่อปี 2518 เมืองพัทยาเมื่อปี 2521 ต่อมาได้มีการปรับรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เช่น พ.ร.บ. กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นต้น

ช่วงที่สาม ปี 2540-ปัจจุบัน เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้กำหนดเรื่องการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นไว้ชัดเจนขึ้นโดยให้ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานของตนเองมากขึ้น ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง เพิ่มเติมหน้าที่เกี่ยวกับการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมจารีตประเพณีท้องถิ่นและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยมีกฎหมายรองรับให้มีเป้าหมายในการกระจายอำนาจที่ชัดเจน เช่น ให้ท้องถิ่นมีรายได้เป็น 20 % ของรายได้รัฐบาลภายในปี 2544 และ 35% ภายในปี 2549 ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่มีความซ้ำซ้อนระหว่างส่วนกลางภูมิภาคกับท้องถิ่นให้แล้วเสร็จภายใน 4 ปี ทำให้ต้องมีการปรับปรุงกฎหมายของท้องถิ่นรูปแบบต่างๆเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและจัดตั้งองค์กรรองรับเพื่อให้การกระจายอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่นเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมภายใต้กรอบเวลาและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบฉบับต่างๆ

6.2 ปัญหาการกระจายอำนาจในประเทศไทย

อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจในประเทศไทย แม้จะมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่การปฏิรูปการเมืองการปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา

---

[29] ประยุทธ ปรีชาภรณ์. (2522). **การพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยระหว่าง พ.ศ.2475-2500**. ปริญญานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร. หน้า 76.