

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น

The Constitution of the Kingdom of Thailand and the Decentralization of power to Local government.

นพดล โชคชัยปกรณ

Noppdal Chokchaipakorn

บทคัดย่อ

บทความนี้วัตถุประสงค์เพื่ออธิบายว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันมีการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไรบ้าง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (ปี พ.ศ.2560) มีแนวคิดและบทบัญญัติในการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด เพราะการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองของประชาธิปไตย

คำสำคัญ: รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น

ABSTRACT

This article aims to explain how the current Constitution of the Kingdom of Thailand is decentralized to local government. How much is the current constitution of 2017 the concept and provision of decentralization to local government organizations? So what will the decentralization of power into the locality? The constitutional government will determine the direction of local government. Because local government and the distribution of power to the local community are the foundations of democracy.

Keywords: Constitution Decentralize Local government

บทนำ

ในทุกประเทศหรือทุกรัฐที่มีการเมืองการปกครอง จะต้องต้องมีกฎ กติกา หลักเกณฑ์หรือระเบียบข้อบังคับสำหรับการปกครองประเทศไม่ว่าประเทศนั้น จะมีการปกครองในระบอบใด กฎเกณฑ์ กติกา ระเบียบข้อบังคับในการปกครองประเทศนั้นตามหลักของรัฐธรรมนูญจะเรียกว่ารัฐธรรมนูญ (Constitution) เสมอ รัฐธรรมนูญจึงเป็นเสมือนกฎหมายหรือกติกาข้อตกลงกันของผู้มีอำนาจที่ตกลงกันการยอมรับให้มีการบังคับใช้ในประเทศเพื่อจะให้ดำเนินการทางการเมืองการปกครองให้เป็นไปโดยความสงบเรียบร้อย ไม่มีการแย่งชิง ชัดแย้ง หรือเกิดจลาจลใช้กำลังความรุนแรงตัดสินช่วงชิงอำนาจกันในการเป็นรัฐบาลเพื่อให้การปกครองประเทศเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

ราชอาณาจักรไทยตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 เป็นต้นมา มีรัฐธรรมนูญประกาศใช้ทั้งสิ้น 20 ฉบับ รวมฉบับปัจจุบัน คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ปี พ.ศ.2560

การปกครองส่วนท้องถิ่นคืออะไร

หากพิจารณาถึงระบบอำนาจในการบริหารราชการตามโครงสร้างการปกครองของไทยย่อมพบว่า แบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ การรวมอำนาจ (centralization) การแบ่งอำนาจ (deconcentration) และการกระจายอำนาจ (decentralization)

หลักการแรก การรวมอำนาจ เป็นหลักการปกครองที่รวมอำนาจที่สำคัญและความรับผิดชอบสูงสุดไว้ในภาคกลาง ดังหมายถึง นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี และข้าราชการตามลำดับชั้น โดยอำนาจดังกล่าวทั้งในการวินิจฉัยสั่งการและการบังคับบัญชาจะมีผลครอบคลุมทั่วประเทศ

หลักการต่อมา การแบ่งอำนาจ หมายถึงการบริหารราชการที่ส่วนกลางได้จัดแบ่งอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการบางส่วน หรือบางขั้นตอนไปให้เจ้าหน้าที่เป็นตัวแทน (agent) ของหน่วยงานของตน ซึ่งออกไปประจำอยู่ในเขตการปกครองต่างๆ ของประเทศ ให้สามารถวินิจฉัย อย่างไรก็ตามการแบ่งอำนาจนี้รัฐบาลในฐานะผู้บริหารของส่วนกลางอาจจะไม่มอบอำนาจก็ได้หากว่าการใช้อำนาจนั้นส่งผลต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐ และเมื่อเกิดการแบ่งอำนาจขึ้นจึงมีผลให้เกิดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามมา

และหลักการกระจายอำนาจ หมายถึง การโอนอำนาจในทางการปกครองจากส่วนกลางบางอย่างไปให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ดำเนินการเองโดยอำนาจนี้เป็นการมอบอำนาจด้านการบริหารจัดการและการตัดสินใจให้แก่องค์กรหรือสถาบันต่างๆ ในท้องถิ่นให้สามารถดำเนินการได้อย่างอิสระพอสมควร ไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของส่วนกลาง หากแต่ใช้อำนาจภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งการกระจายอำนาจทำให้เกิดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น และโดยนัยนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวจึงไม่ได้เป็นหน่วยงานภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลางเหมือนการปกครองส่วนภูมิภาค

จากที่กล่าวมาข้างต้นเห็นว่า การรวมอำนาจไว้ที่ รัฐบาลกลาง กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งถือเป็นแกนกลางในการปกครองประเทศย่อมไม่สะดวกต่อการบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้โดยง่าย อย่างไรก็ตามการเกิดขึ้นของส่วนราชการในภูมิภาคก็ยังคงได้รับการแบ่งอำนาจหรืออาจเรียกว่ามีข้อจำกัดในการใช้อำนาจที่ผูกขาดไว้กับผู้บริหารสูงสุดในส่วนภูมิภาค กระทั่งทำให้กลไกในระบบราชการส่วนภูมิภาคก็ยังไม่สามารถทำหน้าที่ได้รับมอบหมายได้อย่างเต็มศักยภาพ และบางกรณีก็ขาดทรัพยากรในการดำเนินนโยบายตามที่ส่วนกลางต้องการ ขณะที่การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและการบริหารได้โดยอิสระและมีความพร้อมมากกว่า เพราะมีอำนาจตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ อีกทั้งยังมีทรัพยากร ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ที่พอหรือระดมผ่านเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยง่าย

ทั้งนี้อาจมีข้อสังเกตว่า แม้องค์กรส่วนภูมิภาคจะสามารถทำงานได้ดีใกล้เคียงกับองค์กรส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่เมื่อนำหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาเป็นฐานการอธิบายถึงระบบการเมืองสมัยใหม่ย่อมพบว่าองค์กรส่วนภูมิภาคขาดความเป็นประชาธิปไตยอย่างมาก อีกทั้งยังกลายเป็นอุปสรรคเสียมากกว่าด้วยเหตุนี้จึงทำให้เข้าใจว่าการกระจายอำนาจย่อมเกื้อหนุนและจรรโลงประชาธิปไตยตั้งแต่ในระดับท้องถิ่นอย่างแท้จริงขณะเดียวกันก็นำประโยชน์ให้เกิดแก่ประชาชนในท้องถิ่นไปพร้อมกัน

จากทั้งหมดที่กล่าวมาย่อมเห็นว่า ภายใต้หลักการปกครองแบบกระจายอำนาจทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่น ก็คือ การจัดตั้งรูปแบบการปกครองในระดับท้องถิ่น ซึ่งเกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางโดยมีผลให้องค์กรที่จัดตั้งนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ที่มีอำนาจอิสระบางส่วนในการบริหารงาน เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบต่อการกิจต่างๆ ภายในขอบเขตพื้นที่ตามที่รัฐบาลกลางกำหนด (ชาญชัย จิตรเหล้าอาพร. 2556)

นอกจากนี้ยังพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานภาครัฐในระดับรากหญ้าที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด สถานภาพของรัฐบาลท้องถิ่นได้ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารและแสดงบทบาทเป็นผู้จัดการกิจกรรมในหลายๆ ด้านทั้งเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองแก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยมีสภาท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือและตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานไปพร้อมๆ กัน ซึ่งเมื่อเปรียบกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

แล้วนั้นย่อมพบว่า แม้องค์กรภูมิภาคหรือองค์กรท้องถิ่นโดยรัฐนั้นจะทำหน้าที่ได้ไม่น้อยหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากมิติความเป็นประชาธิปไตยกลับพบข้อสังเกตที่สำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรกการสร้างแม่แบบทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำหน้าที่เป็นเหมือนกับโรงเรียนประชาธิปไตยที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เพราะทั้งตัวแทนทางการเมือง (Local political agent) และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งล้วนเป็นคนในท้องถิ่นด้วยกันเอง ความใกล้ชิดสนิทสนมกับตัวแทนในท้องถิ่นจึงมีมากกว่าการเมืองในระดับอื่นที่สูงกว่า ประชาชนสามารถเรียนรู้และทำความเข้าใจถึงหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดี

ประการที่สอง การสร้างกลไกภาคประชาสังคม โดยเมื่อประชาชนได้มีโอกาสเรียนรู้การใช้ชีวิตทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมากขึ้นแล้ว ก็ย่อมเป็นแรงผลักดันให้ประชาชนปรารถนาที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยตนเองมากขึ้น จนนำไปสู่การสร้างระบบการเมืองที่ประชาชนเป็นศูนย์กลางในการปกครองขึ้นตามไปด้วย พื้นที่ทางการเมืองที่ประชาชนเป็นศูนย์กลางในการปกครองขึ้นตามไปด้วย พื้นที่ทางการเมืองย่อมถูกแบ่งให้กับประชาชนไปพร้อมๆ กับภาครัฐและภาคเอกชนหรือกลุ่มทุนที่ยึดครองอยู่ดั่งนั้นเปรียบกับองค์กรภูมิภาคแล้วย่อมพบประเด็นความแตกต่างในมิติดังกล่าว เพราะการพัฒนาทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ตั้งอยู่บนฐานการสร้างภาคประชาสังคมโดยรัฐย่อมดีน้อยกว่าการเมืองภาคประชาชนที่มีบ่อเกิดจากความต้องการของประชาชนเอง

ฉะนั้นย่อมสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจทางการเมืองโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองตนเองย่อมเกื้อหนุนต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างมาก เนื่องจากส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้าใจสิทธิ หน้าที่ และเสรีภาพทางการเมืองของตนเองอย่างแท้จริงอันเป็นก้าวสำคัญที่จะทำให้การพัฒนาทางการเมืองแบบประชาธิปไตยเจริญสืบต่อไป

การกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจ ในทางวิชาการ หมายถึง

- 1.1 กระจายโอกาสและทรัพยากรให้องค์กรบริหารท้องถิ่นในการริเริ่มงานและกิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น
- 1.2 การมอบหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจให้แก่องค์กรบริหารท้องถิ่น
- 1.3 การคืนบทบาทหน้าที่รัฐให้แก่ชุมชนท้องถิ่นและองค์กรบริหารท้องถิ่นให้สามารถจัดการตนเองในพื้นที่ของตนได้ โดยคำนึงถึงการเข้าใจ เข้าถึงความต้องการและความรวดเร็วในการตอบสนองและบริการประชาชน

ในทางกฎหมาย กระจายอำนาจ หมายถึง

การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งที่ยังอย่างน้อยต้องเป็น ดังต่อไปนี้

1. การกำหนดหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะ
2. การถ่ายโอนภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจ ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะในภารกิจนั้น ในทางกฎหมาย การกระจายอำนาจ หมายถึง
3. การจัดสรรภาษีอากรและเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. การถ่ายโอนและพัฒนาบุคลากรองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการจัดบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะ

การกระจายอำนาจให้ อบต. และชุมชนในรัฐธรรมนูญใหม่

- การจัดบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะ

- การจัดการศึกษา ทุกระดับ (รัฐ เอกชน อปท.)
- การสาธารณสุข
- การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ
- การอนุรักษ์ศิลปะ วัฒนธรรม ภูมิปัญญาท้องถิ่น

ดังนั้น การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การปกครองหน่วยย่อยของประเทศนอกเหนือจากรัฐบาลกลาง เป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจที่เปิดโอกาสให้ประชาชนกลุ่มย่อยในแต่ละท้องถิ่นได้มีส่วนร่วม ในการเลือกผู้นำของตน ให้เข้ามาทำหน้าที่บริหารจัดการสนองความต้องการ พร้อมทั้งแก้ปัญหาของประชาชน ในท้องถิ่นนั้นๆ อย่างรวดเร็วตรงความต้องการ และด้วยความทั่วถึง ขณะเดียวกันก็จะเห็นผลตอบรับในทันทีด้วย สำหรับทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ปรากฏอยู่ใน 2 หมวดสำคัญ ได้แก่ หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ และหมวด 14 การปกครอง ส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจ คือ การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจ จากภาครัฐส่วนกลางสู่ระดับท้องถิ่น รวมถึงเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเลือกตั้งผู้แทนของตนเองเข้าไปบริหารสภาท้องถิ่นได้ ประเด็นการกระจายอำนาจเป็นสิ่งที่ถูกพูดถึงและพัฒนาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่รัฐธรรมนูญ 2540 ถึง รัฐธรรมนูญ 2550 เป็นต้นมา โดยมีใจความสำคัญคือ รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและด้านอื่นๆ อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น และมีการพัฒนาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเรื่อยมาตั้งแต่ พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ปี 2537 มีการประกาศใช้ และแก้ไข/เพิ่มเติมเรื่อยมาเพื่อให้เข้ากับยุคสมัยที่เปลี่ยนไป

การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560

สำหรับทิศทางการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ปรากฏคือ หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 43 หมวด 4 หน้าที่ของปวงชนชาวไทย มาตรา 50 (8) หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 54,57,58 ,75 และมาตราอื่นๆที่กำหนดเป็นหน้าที่ของรัฐที่รัฐต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ และ 2 หมวดที่สำคัญ คือ หมวด 6 นโยบายแห่งรัฐ มาตรา 76 และมาตรา 78 และ หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 6 มาตรา ตั้งแต่ มาตรา 249 ถึง มาตรา 254 โดยมีความสำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

1. การขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ให้มีบทบาทที่ชัดเจน และกว้างขวางขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามบทบัญญัติในมาตรา 76 ที่กำหนดว่า

“รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นและงานของรัฐอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะและการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริตและมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็วไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพรัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานส่วนบุคคลของ

หน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมโดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจ หรือกระทำการโดยมิชอบที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่หรือกระบวนการแต่งตั้งหรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้นๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว”

จากมาตรดังกล่าว จะเห็นได้ว่า รัฐจะต้องปรับระบบการดำเนินงานและระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่นให้มีความชัดเจนในเชิงอำนาจหน้าที่ อีกทั้งต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงระบบการทำงานของภาครัฐจะต้องมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม จริยธรรม ความซื่อสัตย์สุจริตของเจ้าหน้าที่พร้อมกับพัฒนาระบบการทำงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานและให้รัฐมุ่งเน้นการทำงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้งนี้ ในรายละเอียดยังมีการกำหนดเพิ่มเติมว่า รัฐจะต้องจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเพื่อให้แนวนโยบายแห่งรัฐบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ จึงได้มีการกำหนดรายละเอียดด้านต่างๆ ไว้อย่างละเอียดเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

นอกจากนี้ ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น ยังได้มีการกำหนดว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ และการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนนี้เองเป็นหลักประกันว่า รัฐจะต้องส่งเสริม และสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหน่วยงานหลักโดยให้การกระจายอำนาจเป็นกลไกสำคัญ และเพื่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม จึงได้มีการกำหนดมาตรา 250 อันเป็นการระบุว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีหน้าที่ในการดูแล การจัดทำบริการสาธารณะ และมีอิสระในการบริหาร การจัดการสาธารณะการบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง ยังได้กำหนดบทบาทเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยกำหนดให้มีการส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และการมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จะต้องได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระ และสามารถพัฒนาระบบการคลังโดยการจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ให้จัดบริการสาธารณะโดยครบถ้วนสามารถที่จะจัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะตามอำนาจหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ของแต่ละรูปแบบ เพื่อให้สอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยมีการบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากร รวมทั้งกรณีการร่วมดำเนินการกับเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ดำเนินการเอง ก็สามารถมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ร่วมกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการก็ได้

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 249-254 มีสาระสำคัญที่บัญญัติต้องให้มี “กฎหมายท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ” หรือต้องออกกฎหมายมารองรับอีกหลายฉบับ เพราะบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้บัญญัติสาระการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เพียงหลักการและแนวทางเท่านั้น ส่วนรายละเอียดต้องไปว่ากันในกฎหมายลำดับรองต่อไป อาทิ

1. ตามบทบัญญัติในมาตรา 249 กล่าวถึง การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) รัฐธรรมนูญได้วางหลักให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความ

หนาแน่นของประชากรและพื้นที่ความรับผิดชอบประกอบกัน ซึ่งรายละเอียดเรื่อง “หลักเกณฑ์ข้างต้นจะเป็นอย่างไรนั้น” รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ออกเป็นกฎหมายต่อไป

2. ตามบทบัญญัติในมาตรา 250 กล่าวถึง การกำหนดหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น จะกำหนดอย่างไรหรือจะเขียนหลักเกณฑ์อย่างไรนั้นก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้มีการวางหลักเกณฑ์ไว้กว้างๆ ว่า “การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)” ของแต่ละรูปแบบหรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

จะเห็นได้ว่า ในมาตรานี้รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ไปออกกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลังและการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ ในประเด็นดังกล่าวนี้ อาจจะต้องมีหลักเกณฑ์ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทุกแห่งจะต้องจัดทำบริการสาธารณะของประชาชนขึ้นพื้นฐานหรือขั้นต่ำเป็นอย่างไร และขั้นที่สูงกว่าขั้นพื้นฐานหรือขั้นพัฒนา ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) แห่งใดจะทำได้มากน้อยเพียงใด ก็ต้องกำหนดหลักเกณฑ์รายได้ หรืองบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) นั้นๆ พึ่งมีด้วยนอกจากนี้ “แนวทางในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะ” ได้วางหลักการให้ “ทำร่วม” โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) พิจารณาดังศักยภาพและความสามารถของตนเองว่า

- มีบริการสาธารณะใดที่สามารถดำเนินการได้บ้าง
- มีบริการสาธารณะใดที่ต้องร่วมดำเนินการกับคนอื่น ๆ เช่น ภาคเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ
- การมอบหมายให้ภาคเอกชนหรือหน่วยงานรัฐดำเนินการ ซึ่งการดำเนินการร่วม

ในการจัดทำบริการสาธารณะ เห็นว่าจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับ โดยเฉพาะการให้มีกฎหมายสหการหรือกฎหมายความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) กับภาคที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น รวมทั้งในวรรคสี่ของมาตรานี้ ยังบัญญัติให้ “รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเอง โดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)” ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สามารถดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจดูแลรวมทั้งจัดทำกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นได้นั้นก็หมายความว่า “รัฐต้องมีกลไกหรือเครื่องมือเพื่อทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จัดหารายได้ของตนเอง” โดยกลไกและเครื่องมือ นั้นควรจะเป็นกลไกเชิงกฎหมาย เช่นกฎหมายรายได้ท้องถิ่นที่มีความก้าวหน้าไปมากกว่ากฎหมายเดิมกฎหมายที่เปิดให้ท้องถิ่นทำกิจการพาณิชย์หรือเปิดให้จัดทำเทศพาณิชย์ เป็นต้น

3. ตามบทบัญญัติในมาตรา 251 กล่าวถึง การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น โดยบัญญัติเพียงว่า ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งแน่นอนว่าจะต้องไปทำกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารบุคคลของท้องถิ่น ซึ่งมีการให้หลักการไว้เพียงคร่าวๆว่า

- ต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น
 - การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกัน
 - การปรับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ด้วยกันได้ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญนี้ไม่ได้เปิดช่องให้มีกลไกกลางในการเป็นองค์กรเกี่ยวกับการดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นการเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นในรูปของกระทรวงหรือสำนักงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารท้องถิ่นในภาพรวม
4. ตามบทบัญญัติในมาตรา 252 กล่าวถึง ที่มาของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นโดยบัญญัติให้มาจากการเลือกตั้ง หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ยกเว้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) รูปแบบพิเศษจะให้มาโดยวิธีการอื่นได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ซึ่งแน่นอนว่าต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และหลักการ วิธีการซึ่งกฎหมายกำหนดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย
5. ตามบทบัญญัติในมาตรา 253 และมาตรา 254 เป็นการกำหนดให้ออกกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น และการมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมรวมทั้งการให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นด้วย

จุดเด่นคือประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระสามารถเลือกผู้นำของตนเองได้โดยตรง ผู้นำที่มาจากคนในท้องถิ่นที่ประชาชนรู้จัก เข้าถึงได้ และยังรู้ปัญหาของประชาชนด้วย นอกจากนี้ประชาชนยังสามารถติดตามตรวจสอบการทำงานของผู้นำและคณะทำงานได้อย่างใกล้ชิด สามารถรู้ได้เร็วถึงประสิทธิภาพในการทำงาน ซึ่งถ้าไม่สนองตามที่ต้องการประชาชนสามารถท้วงติง ให้ปรับปรุงได้ มิฉะนั้น อาจไม่เลือกให้เข้ามาทำหน้าที่อีก

สรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่า จะต้องมีการจัดทำกฎหมายรองรับเกิดขึ้น เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนายั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีอิสระในการบริหารการจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งแตกต่างกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 ที่กำหนดรายละเอียดอย่างชัดเจนว่าจะต้องทำกฎหมายท้องถิ่นใด แต่ในรัฐธรรมนูญนี้เน้นให้ทำกฎหมายรองรับตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

ดังนั้น ในการจัดทำกฎหมายรองรับดังกล่าวจะต้องได้รับข้อเสนอจากประชาคมท้องถิ่นทั้งหลาย รวมทั้งสมาคมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) บุคลากรของท้องถิ่นในการร่วมกันจัดทำข้อเสนอเบื้องต้นในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความร่วมมือของหลายๆ ฝ่าย เช่น วงการวิชาการท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิและสื่อมวลชนด้านท้องถิ่นต่างๆ เพื่อรณรงค์ให้มีการขับเคลื่อนกฎหมายท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญนี้

โดยให้เป็นไปตามหลักการและเป้าหมายของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้จำนวน และความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกันด้วย

เอกสารอ้างอิง

- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. เอกสารเผยแพร่ความรู้ทางการปกครองท้องถิ่น.มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์จัดพิมพ์,
2541
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย.(พิมพ์ครั้งที่ 7).กรุงเทพฯ:
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543
- โกวิทย์ พวงงาม. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ปรับวิธิตัด เพิ่มความสามารถ และพลังสร้างสรรค์.
กรุงเทพฯ: เอกสารเผยแพร่ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549
- การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. (พิมพ์ครั้งที่ 9),
กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2559
- กลุ่มงานวิจัยและพัฒนาสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. มหาดไทยกับการ
พัฒนาระบบราชการ. (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพฯ: บทพิเคราะห์พิมพ์, 2547
- คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.), ศูนย์ศึกษาการพัฒนาสังคม คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน(กป.อพช.),สมาคมสิทธิเสรีภาพของ
ประชาชน, สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.) และเครือข่ายผู้หญิงกับรัฐธรรมนูญ.
(2544)
- ผู้ว่า ฯ CEO กับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. <http://www.oocities.org/th6th/ceo/ceo2.htm>
เวทีวิชาการเรื่อง ผู้ว่า ฯ CEO กับการกระจายอำนาจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, (สืบค้นเมื่อ 4 กุมภาพันธ์
2561)
- คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 - พ.ศ.
2550). กรุงเทพฯ: การกิจการเผยแพร่และสนับสนุนการมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบราชการ
สำนักงาน
คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2546
- คณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ. รายงาน เรื่อง แนวทางการปฏิรูปการ
กระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558
- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 85/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ
ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว เล่ม 132 ตอนพิเศษ 134ง ราชกิจจานุเบกษา (2557, 21 กรกฎาคม)
ชูป กาญจนประกร. อุดมคติและการดำเนินการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ในคณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. บทความและรายงานสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2508

ชูศักดิ์ เทียงตรง. การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518

ชวงค์ ฉายะบุตร. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2539

ดำรงค์ วัฒนา, สุชาติ วัฒนา และสุริยะ วิริยะสวัสดิ์. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาเบื้องต้น เรื่องระบบการบริหารจัดการท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544

ถวิล ไพรสมนต์. ทำไมต้องเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ใน ธเนศวร์เจริญเมือง (บก.).เลือกตั้ง ผู้ว่าฯ. เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2536

ไททัศน์ มาลา. “120 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย (พ.ศ.2440-2560): พัฒนาการและเงื่อนไขทาง ประวัติศาสตร์

ของประเทศไทย.” วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร 5 ฉ. 1 (2560)

ธเนศวร์ เจริญเมือง. (บรรณาธิการ). เลือกตั้งผู้ว่าฯ. เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2536

. 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พุทธศักราช 2440 - 2540. กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2540

. แนวคิดว่าด้วยความเป็นพลเมือง. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2548

ธเนศวร์เจริญเมือง. 1 ทศวรรษการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (พ.ศ. 2540-2550): จากผู้ว่าฯซีอีโอถึง นายกอบจ.

เลือกตั้งโดยตรง. ในการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 9 (พ.ศ. 2551)

จัดโดย คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์. สำนักงาน

คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ร่วมกับ ศูนย์ติดตามประชาธิปไตยไทย และ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2551