

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่และพื้นที่ในการจัดบริการสาธารณสุขในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ จะกล่าวถึงแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัย ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยจะได้นำแนวคิด ทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ ไปใช้ประกอบในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยต่อไป โดยสามารถจำแนกประเภทของแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องได้ 4 ข้อ ดังต่อไปนี้

- 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณสุข
- 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
- 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
- 2.4 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณสุข

ประยูร กาญจนกุล (2538: 108) กล่าวว่า บริการสาธารณสุขหมายถึงกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน

ศุภชัย ยาวะประภาส (2539: 12 - 35) การพิจารณานิยามและความหมายของคำว่า

“บริการสาธารณสุข” จะต้องพิจารณาจากองค์ประกอบ 2 ประการ คือ

1. บริการสาธารณสุข เป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรือความควบคุมของฝ่ายปกครอง ลักษณะที่สำคัญที่สุดของบริการสาธารณสุข คือต้องเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ซึ่งก็คือเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจการของรัฐ แต่เนื่องจากปัจจุบันภารกิจของรัฐมีมากขึ้น กิจกรรมบางอย่างต้องใช้เทคโนโลยีในการจัดทำสูง ใช้เงินทุนสูง และรัฐไม่มีความพร้อม จึงต้องมอบให้บุคคลอื่น ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งเมื่อรัฐมอบหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณสุขให้บุคคลอื่น ดำเนินการจัดทำแล้ว บทบาทของรัฐในฐานะผู้จัดทำหรือผู้อำนาจการก็จะเปลี่ยนไปเป็นผู้ควบคุม โดยรัฐจะเป็นผู้ควบคุมมาตรฐานของบริการสาธารณสุข ควบคุมความปลอดภัย รวมทั้ง

ควบคุมค่าบริการ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ตอบแทนมากที่สุดและเดือดร้อนน้อยที่สุด

2. บริการสาธารณะ จะต้องมิวัตถุประสงค์ เพื่อสาธารณะประโยชน์ โดยความต้องการส่วนรวมของประชาชนอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ความต้องการที่จะมีชีวิตอยู่อย่างสุขสบาย และความต้องการที่จะอยู่อย่างปลอดภัย ดังนั้นบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำ จึงต้องมีลักษณะที่สนองความต้องการของประชาชนทั้งสองประการดังกล่าว กิจกรรมใดที่รัฐเห็นว่ามี ความจำเป็นต่อการอยู่อย่างปลอดภัยหรือการอยู่อย่างสุขสบายของประชาชน รัฐก็ต้องเข้าไปจัดทำกิจกรรมนั้น และนอกจากนี้ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดได้ รัฐจะต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะเป็นกิจการที่รัฐเป็นผู้มอบให้ประชาชน เพื่อความกินดีอยู่ดี โดยรัฐได้เล็งเห็นถึงความสำคัญที่จะต้องสนองความต้องการของประชาชนให้มากที่สุดโดยมิได้คำนึงถึงผลกำไร ซึ่งรัฐพึงส่งเสริมจัดให้มีบริการมากประเภทที่สุด เท่าที่จะทำได้ หากว่าบริการสาธารณะที่รัฐไม่สามารถจัดทำได้ดี มีประสิทธิภาพก็อาจมอบให้เอกชนรับไปดำเนินการซึ่งต้องอยู่ในความควบคุมหรือการอำนวยความสะดวก หรือรัฐมีส่วนร่วมร่วมหุ้นลงทุน ดำเนินกิจการก็ได้ ทั้งนี้หากว่าเอกชนที่รับไปดำเนินการบริการสาธารณะ จะต้องกระทำในลักษณะทั่วไป ไม่หวังผลกำไรมากนัก ซึ่งรัฐมีสิทธิที่จะเพิกถอนบริการคืนมาเป็นของรัฐเมื่อใดก็ได้ เมื่อพิจารณาเห็นว่าเอกชนดำเนินงานไม่บรรลุนิติเป้าหมายเท่าที่ควร

ดังนั้นการที่จะวัดประสิทธิภาพของบริการสาธารณะ ด้วยการวัดผลกำไรจึงไม่อาจทำไม่ อาจทำได้ แต่การวัดบริการสาธารณะดังกล่าว อาจทำได้โดยดูได้จากความพอใจของสังคม ตัวเลขแสดงดัชนีคุณภาพชีวิตและอื่นๆ ที่มองๆไม่เห็น เช่นระดับการศึกษาของประชาชนเป็นต้น หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ถ้าไรในการให้บริการสาธารณะของรัฐ ก็คือผลการปฏิบัติงานที่ยังความพึงพอใจและประโยชน์สุขแก่ประชาชนนั่นเอง

ในประเทศไทย การให้บริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง อาจเรียกได้ว่าระบบราชการที่รัฐบาลพึงมอบบริการสาธารณะให้กับประชาชนในรูปราชการที่มีขั้นตอนระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติงานอย่างซับซ้อน โดยพึงเล็งในด้านความมั่นคง ความมีเสถียรภาพและความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากการประกาศให้พระราชบัญญัติของผู้ที่จะเป็นข้าราชการพลเรือน วินัยของข้าราชการพลเรือน และการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ทางราชการได้วางไว้ เพื่อให้ข้าราชการได้ประพฤติปฏิบัติ ในการให้บริการสาธารณะตามขั้นตอน ไม่เอารัดเอาเปรียบประชาชนผู้

ต้องอาศัยบริการสาธารณะในประเภทนั้นๆ ในรูปของการแสวงหาผลประโยชน์หรือผลกำไรที่รัฐพึงวางกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานเอาไว้อย่างเด็ดขาดและเฉียบพลัน การแบ่งแยกบริการสาธารณะ

โดยทั้งนี้การแบ่งแยกประเภทบริการสาธารณะนั้น โดยทั่วไปจะใช้เกณฑ์การจัดประเภทบริการแบ่งแยกตามอาณาเขต สำหรับประเทศไทยได้แบ่งแยกการปกครองออกเป็น จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และแบ่งเขตการปกครองท้องถิ่นออกเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งหากพิจารณาโดยถือว่าเขตการปกครองเป็นบริการสาธารณะตามอาณาเขต อาจแบ่งบริการสาธารณะออกเป็น 3 ส่วนคือ

ราชการบริหารส่วนกลาง เป็นบริการสาธารณะชนิดต่างๆ ที่ฝ่ายปกครองจัดทำเพื่อสนองความต้องการ ส่วนร่วมของประชาชนทั่วทั้งอาณาเขตประเทศไทย เช่นการรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันประเทศ การคลัง การคมนาคม เป็นต้น องค์การที่ให้บริการสาธารณะเหล่านี้ มักตั้งอยู่ในนครหลวงหรือเมืองศูนย์กลางต่างๆ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม อันมีอำนาจหน้าที่ที่จะจัดบริการสาธารณะ ในหน้าที่ของตนและตลอดทั้งประเทศ

ราชการบริหารส่วนภูมิภาค เป็นบริการสาธารณะที่กระทรวง ทบวง กรม ได้แบ่งแยกออกไปจัดทำตามเขตปกครองต่างๆ ทั่วประเทศ เพื่อสนองความต้องการส่วนร่วมของประชาชน ในเขตการปกครองนั้นๆ โดยมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ออกไปประจำตามเขตการปกครองต่างๆ เพื่อบริหารราชการภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ซึ่งในประเทศไทยแบ่งเป็นจังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นบริการสาธารณะที่ส่วนกลางมอบหมายให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำเองเพื่อสนองความต้องการส่วนร่วมของประชาชน เฉพาะในเขตท้องถิ่นที่นั้น โดยมีเจ้าหน้าที่ซึ่งราษฎรในเขตท้องถิ่นนั้น ได้เลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือแต่บางส่วน เพื่อบริหารราชการในท้องถิ่นนั้น โดยตรง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล

กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่าราชการบริหารส่วนท้องถิ่นหรือการปกครองท้องถิ่นนั้น มีความสำคัญอยู่มาก ซึ่งอาจสรุปสาระสำคัญได้คือ

ประการแรกการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหากสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็ย่อมแบ่งเบาภาระหน้าที่ของส่วนกลางได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาของท้องถิ่นอย่างแท้จริง และรวมถึงส่วนกลางจะได้ไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับงานที่ยาก ลำบากและมีรายละเอียดมากเกินไป การระบายนงานที่คับคั่งของส่วนกลางออกไปให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทำนั้น ย่อมจะช่วยให้การบริหารงานของท้องถิ่นทุกระดับ เป็นไปด้วยความรวดเร็ว และเป็นผลดียิ่งขึ้นและรวมทั้งจะทำให้การพัฒนาประเทศ บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ก็มากขึ้น

ประการที่สองในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือหลักให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทจัดทำกิจการตนเองนั้น ย่อมดีกว่าที่รัฐบาลจะจัดเองเสียทั้งหมด ทั้งนี้ก็เพราะว่าประชาชนในท้องถิ่นย่อมรู้ความต้องการและปัญหาของตนเองดีกว่าส่วนกลาง นอกจากนั้นแล้ว ประชาชนก็ควรจะได้นำความคิดและวิธีการใหม่ๆ ตลอดจนกำลังความพยายามและทรัพยากรที่มีอยู่ในท้องถิ่น มาใช้เป็นประโยชน์ในการดำเนินงานตามโครงการต่างๆ ที่จัดทำขึ้น ได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งย่อมจะทำให้ประชาชนมีความชำนาญ เกิดความริเริ่มและมีลักษณะในการเป็นผู้นำด้วย

จากลักษณะดังกล่าว เนื่องจากการให้บริการของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และมีเจตนาให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานต่างๆ จึงแตกต่างไปจากการบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค กล่าวคือ รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นที่เป็นหลักกลางๆ นั้น อาจมีความคล้ายคลึงกับรูปแบบการปกครองประเทศ คือ พยายามให้มีฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นองค์ประกอบที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะของการปกครองตนเอง โดยให้ประชาชนเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปกำหนดนโยบาย การบริหารงานในท้องถิ่น ส่วนฝ่ายบริหารจะเป็นผู้รับนโยบายของฝ่ายนิติบัญญัติ มาปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จ นอกจากนี้ อาจจะเป็นรูปแบบอื่นๆ เช่น การเลือกตั้งผู้บริหารงานท้องถิ่นโดยตรง โดยบริหารเป็นผู้กำหนดนโยบายให้ประชาชนเป็นผู้เลือกเข้ามาบริหารตามนโยบายนั้น ทั้งนี้โดยมีฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมดูแลฝ่ายบริหารแทนประชาชน ได้อีกด้วย

จากการแบ่งบริการสาธารณะออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนี้ ไม่ได้หมายความว่าราชการบริหารแต่ละส่วน ถูกแบ่งออกจากกันโดยเด็ดขาด โดยต่างฝ่ายต่างทำไปในสาขาของตน ในทางปฏิบัติแล้ว บริการสาธารณะในสามส่วนนี้ มีความสัมพันธ์และเกี่ยวโยงกันอย่างใกล้ชิด ในบางครั้งก็มีการเหลื่อมล้ำเข้าไปในเขตท้องที่ของราชการบริหารส่วนอื่นด้วย ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้ว ราชการบริหารส่วนกลาง ได้แบ่งอำนาจหน้าที่ให้ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้ดำเนินการจัดทำซึ่งยังมีอำนาจการจัดทำบังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค ได้อย่างเต็มที่และเป็นการกระจายอำนาจให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะที่ถึงมือประชาชนโดยตรง โดยประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นผู้เข้ามากำหนดนโยบายและบริหารงานด้วยตนเอง

นอกจากนี้ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ยังมีความสัมพันธ์กับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอในฐานะตัวแทนของรัฐบาล การมีอำนาจควบคุมดูแลองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แทนราชการบริหารราชการส่วนกลาง ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย การที่ทั้ง 3 ส่วนมีความสัมพันธ์กันใกล้ชิดเช่นนี้ ก็มีเป้าหมายเพียงเพื่อให้มีการจัดทำบริการสาธารณะในเขตต่างๆ ของประเทศ ได้ประสานและดำเนินไปอย่างไม่ขัดแย้งต่อกัน

องค์การซึ่งมีหน้าที่บริการสาธารณะ จึงต้องร่วมมือกันเพื่อแบ่งงานกันทำในการสนองความต้องการ ส่วนรวมของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกันยิ่งขึ้น

นอกจากการแบ่งแยกบริการสาธารณะ ตามอาณาเขตและยังอาจแบ่งบริการสาธารณะแยก ตามวิธีการจัดดำเนินการ ได้ด้วย ซึ่งแบ่งได้เป็นบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำเอง โดยตรงกับ บริการสาธารณะ ที่ฝ่ายปกครองมอบให้เอกชนจัดทำ ซึ่งอาจได้แก่การจ้างเหมา และการจ้างแรงงาน เช่นการสร้างถนน สะพาน หรืออาคารของทางราชการ โดยมีสัญลักษณ์ว่า จ้างตามกฎหมายและ วิธีการมอบให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะของการผู้ขาด และการให้สัมปทานโดยมีข้อแม้ว่าเอกชนจะต้องจ่ายเงินจำนวนหนึ่ง เป็นการตอบแทนสิทธิที่ได้รับการผูกขาดแทน ซึ่งวิธีการนี้คง ถือได้ว่า เป็นการให้สัมปทานบริการสาธารณะ คือ เป็นการที่ฝ่ายปกครองมอบหมายให้เอกชน จัดทำ บริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ด้วยทุนและด้วยความเสี่ยงภัยของตนเอง โดยที่ฝ่ายปกครองมิได้จ่ายเงินค่าจ้างในการจัดทำกิจการนั้น แก่ผู้รับสัมปทานแต่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับ สัมปทาน เป็นการตอบแทน ด้วยการให้สิทธิที่จะเรียกเก็บค่าบริการหรือค่าตอบแทนจากผู้ได้รับ ประโยชน์ ในกิจการที่ทำนั้น เช่น ผู้รับสัมปทานการผลิตไฟฟ้าจำหน่ายให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ย่อมได้รับสิทธิที่จะเรียกเก็บค่ากระแสไฟฟ้าจากผู้ใช้เป็นต้น

นั่นท้าวณั บรมานันท์ (2543: 28) กล่าวว่าบริการสาธารณะนั้น จะต้องประกอบด้วย เงื่อนไข 2 ประการคือ

1. กิจกรรมที่ถือว่าเป็นบริการสาธารณะ ต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคล ได้แก่ กิจกรรมที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการเองและยังหมายความ รวมถึงกรณีที่รัฐมอบกิจกรรมของรัฐบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย
2. เป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการ ของประชาชน

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ลิจิต ธีรเวคิน (2526: 8) ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจ คือ การ มอบอำนาจการปกครองให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองมีอำนาจในการบริหารท้องถิ่น มีงบประมาณของตนเอง มีเจ้าหน้าที่ของตนเองและเป็นนิติบุคคล แต่การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ของรัฐบาลกลางทำให้การกระจายอำนาจเป็นไปได้อย่างไม่สมบูรณ์อันเป็นผลมาจากกระบวนการ สร้างชาติในอดีต

ธนศวรรี เจริญเมือง (2535: 6) ได้ให้ความหมายแก่ “การกระจายอำนาจ” ว่าหมายถึง ระบบการบริหารประเทศ ที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆ

ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น โดยกิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักได้แก่ระบบสาธารณสุข โภค การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมส่วนกิจการใหญ่ๆ ที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาด คือ การทหารและการต่างประเทศ

โดยความเข้าใจพื้นฐานของ “การกระจายอำนาจ” คือ การกระจายอำนาจเป็นรูปแบบของการบริหารประเทศอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของสังคมประชาธิปไตย สาระสำคัญของรูปแบบการบริหารดังกล่าว อยู่ที่การเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นใช้อำนาจในการจัดการดูแลท้องถิ่นของตนเอง และคำว่า “การกระจายอำนาจ” มิใช่คำขวัญทางการเมือง

ลิจิต ธีรเวคิน (2539: 267-269) การกระจายอำนาจ คือ การมอบอำนาจปกครองให้คนในท้องถิ่น โดยมีอิสระในการปกครองตนเอง การบริหารท้องถิ่นมีงบประมาณของตนเอง มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีฐานะเป็นนิติบุคคล

จากคำนิยามข้างต้น จะเห็นว่าการกระจายอำนาจมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นหรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization Territoriale1) รูปแบบหนึ่ง และการกระจายอำนาจตามบริการ (Decentralization Par Service) หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค (Decentralization Technique) อีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งในเอกสารนี้จะมุ่งเน้นอภิปรายเฉพาะการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเท่านั้น

โดยการกระจายอำนาจปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเป็น อย่างยิ่ง 2 ประเด็น คือ

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะประชาธิปไตยต้องประกอบด้วย โครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติและโครงสร้างฐานคือระดับท้องถิ่น การเน้นแต่การพัฒนาโครงสร้างเบื้องต้นระดับชาติ เช่น รัฐธรรมนูญ สถาบันนิติบัญญัติ การเลือกตั้ง ฯลฯ โดยไม่ได้คำนึงถึงพื้นฐานเบื้องต้นซึ่งได้แก่ ความตื่นตัวทางการเมือง ความสามารถและโอกาสในการปกครองตนเอง ก็เท่ากับพยายามพัฒนาในลักษณะหัวโตตัวลีบ

2. การกระจายอำนาจยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจ และสังคมในแง่การพัฒนาชนบท การพัฒนาชนบทกำลังเป็นนโยบายที่เน้นหนักและมีการรณรงค์กันมาก ความสำคัญประการหนึ่งคือ เรื่องการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ การพัฒนาชนบทจะให้สัมฤทธิ์ผลนั้น จำเป็นต้องมีความคิดริเริ่มช่วยตนเองจากท้องถิ่น และต้องเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นนั้น ๆ มีส่วนร่วมมีอรร่วมแรงกัน และลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ด้วยการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเท่านั้น ถ้าหากไม่มีการกระจายอำนาจให้เกิดการปกครองตนเองอย่างมีอิสระ การพัฒนาชนบทก็จะเป็นในลักษณะหยิบ

ยื่นยึดใส่ ซึ่งแทนที่จะเป็นผลดีกับท้องถิ่น กลับสร้างความเหลื่อมล้ำ อันมีผลในทางของการพัฒนา ประชาธิปไตย

จากที่กล่าวถึงแล้วทั้งหมดเกี่ยวกับหลักการรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจและการกระจายอำนาจ ลิขิต ชีรเวคิน มีแนวคิดว่าการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทยแบ่งออกเป็นสามคือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ส่วนกลางคือการรวมอำนาจ ส่วนภูมิภาคเป็นการแบ่งอำนาจ และส่วนท้องถิ่นนั้นตามทฤษฎีคือการกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตาม ปัญหาในเรื่องของการรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจ ที่เกิดจากการ “หวงอำนาจ” ย่อมมีผลกระทบต่อการกระจายอำนาจหรือการปกครองท้องถิ่นโดยตรง นอกจากนี้ ลิขิต ชีรเวคิน ได้ให้มุมมองที่สนใจถึงความเป็นมาหรือยุคสมัยแห่งการมีอำนาจปกครองทั้ง 3 แบบว่าและน่าจะส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจบริหารของส่วนท้องถิ่นเอง ดังนี้

“ประเทศไทยนั้นประวัติกระบวนการสร้างชาติ เกิดในลักษณะเป็นการโต้ตอบการคุกคาม การล่าอาณานิคม จึงเกิดความจำเป็นและเจตจำนงในการรวมอำนาจไว้ในส่วนกลางเพื่อให้อำนาจรัฐสามารถปกครองหัวเมืองได้ ในช่วงดังกล่าวถือว่าเป็นการเน้นความสำคัญด้านบูรณาภาพของดินแดน และความมั่นคงของชาติ ต่อเมื่อเหตุการณ์ต่าง ๆ ได้ผ่านพ้นไป พัฒนาการของอำนาจก็เข้าสู่กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานของรัฐบาลกลางและการแผ่ขยายสาขาและแขนงของอำนาจรัฐบาลกลาง ในลักษณะการแบ่งอำนาจ แต่การแบ่งก็มีได้เป็นการแบ่งอำนาจอย่างจริงจังกังรัฐบาลกลางยังคงไว้ซึ่งอำนาจอย่างเต็มที่ในการวางนโยบายใหญ่ ๆ และการตัดสินใจสั่งการ ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจาก ส่วนกลางและมีได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับท้องถิ่น จึงทำทุกอย่างเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของ กรุงเทพฯ ปัญหาเรื่องของการรวมอำนาจและการแบ่งอำนาจ จึงเป็นปัญหาที่มาจากวิวัฒนาการใน ประวัติศาสตร์ และผลจากการ “หวง” อำนาจย่อมส่งผลกระทบต่อการกระจายอำนาจหรือการปกครองท้องถิ่น แม้ว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะมีรูปแบบกำหนดไว้ชัดเจน โดยเฉพาะการเป็นนิติบุคคล แต่เนื่องจากการรวมอำนาจอย่างเกินขนาดและการเติบโตของสถาบันการรวมอำนาจ ซึ่งได้แก่ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงอื่น ๆ ทำให้การกระจายอำนาจดำเนินไปได้อย่างไม่สมบูรณ์ด้วย เหตุผลจากการขัดขวางกันจากรัฐบาลกลาง ในรูปของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและด้วยความไร้สำนึกและความพร้อมเพียงจากท้องถิ่น ซึ่งเกิดจากการขาดโอกาสฝึกฝน เรียนรู้การปกครองตนเอง อันเป็นผลจากกระบวนการสร้างรัฐชาติตามที่กล่าวมา

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539: 14-18) มีแนวคิดว่าการให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้ปกครอง และบริหารกันเองนั้น มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวคิดในการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) หลักการกระจายอำนาจการปกครองนี้มีเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้ โดยมีความเป็นอิสระปลอดจากการชี้นำจากรัฐบาลมีความสามารถที่จะสนองความต้องการของ

พลเมืองในท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ในด้านนโยบายที่สำคัญยังคงต้องยึดตามแนวนโยบายแห่งรัฐอยู่ เช่น นโยบายการเงินการคลัง นโยบายการป้องกันประเทศ เป็นต้น ดังนั้นหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีความเป็นอิสระในระดับหนึ่งในการที่จะดำเนินกิจกรรมการบริหารของตนเองได้ แต่อีกส่วนหนึ่งนั้นรัฐบาลยังคงต้องคงเอกสิทธิ์ในการควบคุมเอาไว้ ทั้งนี้ก็เพื่อรักษาสภาพความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และความมั่นคงของชาติไว้นั่นเอง ดังนั้นแนวความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นจึงเกิดขึ้นเพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นได้มีอิสระในการปกครองตนเอง มีส่วนร่วมในการบริหาร มีสิทธิมีเสียงดำเนินการปกครองตนเอง อันเป็นรากฐานและวิถีทางของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกัน มีส่วนได้เสียในการบริหารที่ตนเองได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง เช่น ไปเลือกตั้ง ไปหาเสียงสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นต้น ทำให้เกิดความรับผิดชอบ เกิดความหวงแหนและปกป้องต่อสิทธิผลประโยชน์ที่พึงได้รับ เป็นเครื่องมือที่ดีในการพัฒนาการเมืองระดับชาติต่อไป แต่ประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่นที่เห็นอย่างเป็นรูปธรรม ก็คือ เหตุผลที่ว่าไม่มีผู้ใดจะรู้ถึงปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีที่สุด ซึ่งในการนี้จะทำให้เกิดการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของตนเองได้เรียนรู้กระบวนการเมือง การปกครองและการบริหารท้องถิ่น อันจะก่อให้เกิดผู้นำท้องถิ่นที่จะก้าวมาเป็นผู้นำระดับชาติต่อไป และยังเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของนักรัฐศาสตร์เสรีนิยม ซึ่งสนับสนุนการปกครองของตนเองของท้องถิ่นด้วยทัศนะที่ว่าเป็นการสนับสนุนประชาชนให้มีส่วนร่วมทางการเมือง มีสิทธิมีเสียงดำเนินการปกครองตนเองอันเป็นรากฐาน และวิถีทางการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

ชวงส์ ฉายะบุตร ได้สรุปถึงข้อเสียของการปกครองแบบรวมอำนาจไว้ประการ ได้แก่

1. ย่อมไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทุกอย่าง ให้ได้ผลทั่วทุกท้องถิ่นในเวลาเดียวกันได้ เพราะมีพื้นที่กว้างขวาง
2. ระเบียบแบบแผนต่างๆ มีมากมายหลายขั้นตอน เพราะเจ้าหน้าที่ต้องขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา และรายงานขอคำสั่งตามลำดับชั้นจนถึงผู้บังคับบัญชาในส่วนกลาง ย่อมทำให้เสียเวลามาก
3. ไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
4. ไม่อาจสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

หลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น เป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่ง ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่ในการบังคับบัญชาเพียงแต่ขึ้นอยู่กับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเท่านั้นหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่

หน่วยการ บริหารราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่น หรือองค์การอันมิใช่เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น(2550: ระบบออนไลน์) ได้กล่าวถึงแผนการกระจายอำนาจในช่วง 5 ปี แรก(พ.ศ. 2544-2547) ของการถ่ายโอนภารกิจ ตามกรอบของกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นช่วงของการปรับปรุงระบบการบริหารงานภายใน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ราชการบริหารส่วนกลาง และ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวมทั้งการพัฒนายุทธศาสตร์ การสร้างความพร้อมในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สิน รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของภารกิจที่ถ่ายโอน จะมีทั้งการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐและจะมีบุคลากรจำนวนหนึ่งถ่ายโอนไปปฏิบัติงานภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนการกระจายอำนาจฯ มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ประการ คือเพื่อให้มีการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดกรอบทิศทาง และแนวทางการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน โดยมีกระบวนการที่ยืดหยุ่น สามารถปรับวิธีการดำเนินงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและมีการเรียนรู้จากประสบการณ์ ที่เพิ่มขึ้นกำหนดแนวทางการดำเนินงานของแผนปฏิบัติการ ซึ่งจะกำหนดหลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ รูปแบบการถ่ายโอนภารกิจที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะเวลาการถ่ายโอน แนวทางการจัดแบ่งอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐ กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ แนวทางการจัดสรรทรัพยากรด้านการเงิน การคลัง และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และภารกิจ ปรับบทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ ในการให้บริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองให้ชัดเจน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใด หรือแห่งใดที่มีความพร้อมในการรับถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจให้

ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่ไม่สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี

แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเขตการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐจะกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ อำนาจการตัดสินใจ อำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรการเงินการคลัง และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่างๆ สร้างความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วม ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐจะดำเนินการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค ปรับโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง พัฒนาโครงสร้างและกลไกเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจ รวมทั้งสร้างระบบติดตามตรวจสอบ กำกับดูแลและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

สถาบันพระปกเกล้า (2545: 525) ได้สรุปความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า การกระจายอำนาจ คือ วิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะบางอย่างได้โดยมีอิสระตามควรและรัฐบาลโดยราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคจะทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแล

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518 : 48) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจได้มีอำนาจในการปกครองที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหาร ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2520: 12) ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจหรือการกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เกิดจากการกระจายอำนาจให้ มีอำนาจในการปกครองรวมทั้งรับผิดชอบทั้งหมดหรือแค่เพียงบางส่วนในการบริหารภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของงานที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

อุทัย หิรัญโต (2523: 2) ให้คำนิยามไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจกรรมบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารจัดการเป็นรูป

องค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม โดยได้จำแนกองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ ดังนี้

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง
2. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำคัญในการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวិทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ควรมีประชากรประมาณ 5,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และบุคลากร เป็นต้น
3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ คือ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ
4. องค์การนิติบุคคลจัดตั้งโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีกาปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ
5. การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อการเข้ามีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง
6. อิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องของอนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2525 : 107) ได้ให้ความหมายว่าการปกครองท้องถิ่นในระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีกาปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

วิญญู อังคนารักษ์ (2529: 4) ให้ความหมายว่า“การปกครองท้องถิ่น” หมายถึงการปกครองในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเองเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้นให้ดำเนินงานไปอย่างประหยัดมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

อุทัย หิรัญโต (2531: 28) ให้ความหมายว่าการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินการบางอย่างโดยการดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานท้องถิ่นต้องมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีอิสระในการบริหาร แต่รัฐบาลยังต้องควบคุมด้วยวิธีต่าง ๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากควบคุมของรัฐไม่ได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

2.4 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ชัชอนันต์ สมุทวณิช (2535) ได้เสนอผลงานทางวิชาการในโอกาสครบรอบ 100 ปีแห่งการปฏิรูประบอบราชการไทย ได้ชี้ให้เห็นว่า ในปัจจุบันและอนาคตอันใกล้นี้ กระแสโลกเป็นกระแสประชาธิปไตยของการกระจายอำนาจ และเน้นการมีส่วนร่วมมากขึ้น การไปสู่ระบอบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นมิใช่ด้วยการมีรัฐธรรมนูญที่จำกัดอำนาจของผู้แทนราษฎรหรือมุ่งสร้างเสถียรภาพให้แก่ข้าราชการที่จะเข้าไปมีบทบาททางการเมือง แต่ด้วยการปรับปรุงโครงสร้างกลไกอำนาจรัฐให้สอดคล้องกับเงื่อนไขประชาธิปไตย

โดยชัชอนันต์ได้เสนอให้มีการปรับโครงสร้างกลไกอำนาจรัฐ และการกระจายอำนาจแต่ มิใช่เป็นการลบล้างอำนาจรัฐ โดยเปรียบเทียบไว้ว่า อำนาจรัฐไทยปัจจุบันนั้นเปรียบเสมือนโคมไฟใหญ่ที่แขวนไว้กลางห้อง แสงสว่างที่เกิดจากโคมไฟนั้น หากห้องเป็นห้องเล็กๆ แคบๆ ก็จะส่องสว่างได้ทั่ว แต่หากเป็นห้องใหญ่ และมีการแบ่งแยกซอยออกเป็นเล็กๆ น้อยๆ แสงของโคมไฟนั้น แม้จะมีแรงเทียนสัก 500 วัตต์ ก็จะส่องไม่ทั่วห้อง การกระจายอำนาจมิได้หมายความว่าแสงไฟเดิมมีอยู่ 500 วัตต์ จะลดลงเหลือเพียง 100 วัตต์ แต่หมายถึงการลดแรงไฟฟ้าที่ส่วนกลางลงเหลือเพียง 100 วัตต์ และจัดให้ส่วนอื่นๆ แบ่งกระจายแรงไฟ เป็นจุดๆ ทีละ 50 วัตต์บ้าง 100 วัตต์บ้าง แต่ให้มีการกระจายตัวกัน แสงไฟเมื่อรวมตัวกันแล้วก็จะ เป็น 500 วัตต์ เท่าเดิมและทุกส่วนของห้องที่ใหญ่และซับซ้อน ก็จะได้รับแสงสว่างอย่างเท่าเทียมกันมากขึ้น

ปทุมรัตน์ ชุตติมาวิทยาคม (2541) ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง บทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาเมือง จังหวัดเชียงราย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงบทบาทขององค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะการปกครองท้องถิ่น ผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในเชียงราย ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน และแนวทางในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริงในอนาคต จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า (1) องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ตามระบบประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดี (2) องค์การบริหารส่วนตำบลมีอิสระในการทำงาน มากกว่าสภาตำบล โดยมีการลดบทบาทส่วนราชการให้น้อยลง (3) ในส่วนของการบริหารการคลังองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถจัดเก็บภาษีได้ตามเป้าหมาย โดยมีความรู้ความเข้าใจในด้านงบประมาณและมีความโปร่งใสในการดำเนินงานด้านการคลัง (4) ในด้านการประสานงานและควบคุมสภา และคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนหน่วยงานอื่น ๆ สามารถให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี (5) ในด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมดี ฝ่ายสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งและสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง และสมาชิกโดยตำแหน่งสามารถดำเนินการร่วมกันได้เป็นอย่างดี (6) ด้านระเบียบข้อบังคับ ยังไม่มีความชัดเจนว่าจะเอื้ออำนาจต่อการปฏิบัติงานหรือไม่ แต่ทุกฝ่ายมีความพยายามเรียนรู้ ทำความเข้าใจ (7) ข้อบังคับที่กำหนดโดยองค์การบริหารส่วนตำบล มีความสอดคล้องกับการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง (8) องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถพัฒนาความพร้อมต่าง ๆ เพื่อรองรับโครงการที่เหลื่อมเศรษฐกิจได้

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2550: ระบบออนไลน์) ได้สรุปเป้าหมายและแนวทางของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังต่อไปนี้

เป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ ในการให้บริการสาธารณะของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใด หรือแห่งใดที่มีความพร้อมในการรับถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 4 ปี สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดหรือแห่งใดที่ไม่สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี

แนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเขตการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐจะกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ อำนาจการตัดสินใจ อำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรการเงินการคลัง และบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทต่างๆ สร้างความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วม ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐจะดำเนินการปรับบทบาทของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค ปรับโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง พัฒนาโครงสร้างและกลไกเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจ รวมทั้งสร้างระบบติดตามตรวจสอบ กำกับดูแลและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ

ธนศวร์ เจริญเมือง (2546) ในบทความ ไทย ประเทศที่การกระจายอำนาจล่าช้า ธนศวร์ได้เสนอถึงแง่มุมของวิถีคิดวิธีมองสังคมไทยของนักวิชาการหลายๆ ท่าน ที่มีจุดเน้นหนักคนละด้าน และจุดประสงค์การนำเสนอก็แตกต่างกันไป แต่ทั้งนี้มุมมองต่างคือ การมอง ปฏิสัมพันธ์ระหว่างมิติต่างๆ ภายในสังคม ตลอดจนผลกระทบที่มิติเหล่านั้นมีต่อกันในบทความนี้ ธนศวร์ได้ให้ความเห็นว่ารัฐไทยเป็นรัฐที่มีการกระจายอำนาจล่าช้า (Late Decentralizing Country) โดยเห็นว่ารัฐไทยเป็นรัฐที่มีลักษณะ ดังนี้

1. รัฐไทยเป็นรัฐรวมศูนย์มากเกินไป
2. ผลที่ตามมาคือพลังท้องถิ่นอ่อนแอ
3. การรวมศูนย์อำนาจมากเกินไป และความเข้มแข็งของรัฐบาลกลางมีความยาวนานและต่อเนื่อง และได้รับการสนับสนุนจากปัจจัยต่างประเทศ
4. ความแข็งแกร่งและการดำรงอยู่อย่างยาวนานของระบบรวมศูนย์อำนาจนำไปสู่ระบบรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน

โดยนอกจากนี้ ธนศวร์ เจริญเมือง ยังได้ให้ความเห็นว่าการรวมศูนย์อำนาจที่มากเกินไป และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเกิดขึ้นช้ามากในสังคมไทย ทำให้เกิดผลตามมา คือ ทำให้หน่วยราชการต่างๆ ในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคมีผลประโยชน์หรือทัศนคติที่ผูกพันกับนโยบายการรวมศูนย์อำนาจเดิมอย่างมากจนแสดงให้เห็นว่าไม่เห็นด้วยกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นที่อ่อนแอมาเป็นเวลานานเมื่อเผชิญกับกระแสโลกาภิวัตน์ตกเป็นเครื่องมือของปัจจัยภายนอกได้ง่าย ไม่มีผู้นำระดับล่างที่มีอำนาจสูงพอที่จะนำประชาชนคัดค้านปัญหาสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ การล่าช้าในการกระจายอำนาจ ทำให้รัฐคิดค้นวิธีการทำงานในรูปแบบอื่นที่ แตกต่างออกไป และไม่หนุนเสริมกับการกระจายอำนาจ และประการสุดท้าย คือความขัดแย้งกันระหว่างการกระจายอำนาจกับการดำเนินนโยบายประชานิยมของรัฐที่เป็นแนวโน้มของการดึงอำนาจกลับสู่ส่วนกลาง

สุริย์ สมศิริ (2548) ได้ทำการศึกษาเรื่องปัญหาการถ่ายโอนงานกรมทางหลวงมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า เจ้าหน้าที่สำนักทางหลวงเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมในการรับการถ่ายโอนงาน อีกทั้งนักการเมืองท้องถิ่นและ

พนักงานส่วนท้องถิ่นเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมในการรับถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการบริการสาธารณะในหลายๆ ด้าน

สุวรรณีย์ อยรังสฤษฎ์กุล (2548) ได้ทำการศึกษาเรื่องทัศนคติของสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ ต่อนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองของประเทศไทยในปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงทัศนคติ ความคิดเห็นของนักการเมืองท้องถิ่นที่มีต่อแนวทางกระจายอำนาจของรัฐ ศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเนื่องมาจากแนวทางการกระจายอำนาจเพื่อใช้เป็นแนวทางในการประเมินผล และปรับปรุงแนวทางการกระจายอำนาจของรัฐ ให้สอดคล้องต่อสภาพข้อเท็จจริงในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มตัวอย่างได้แก่นักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ ประกอบด้วยสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาล และสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนทั้งสิ้น 110 คน เก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม วิเคราะห์ข้อมูล ด้วยค่าสถิติเชิงพรรณนา โดยใช้ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ยค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และค่าไควสแคว์ ผลการศึกษา พบว่า แนวนโยบายการกระจายอำนาจของประเทศไทยในปัจจุบันนักการเมืองท้องถิ่นเห็นว่าประเด็นการปกครองของไทยในปัจจุบันมีการปกครองแบบกระจายอำนาจ เฉลี่ยอยู่ในระดับ ปานกลาง เมื่อแยกเป็น ประเด็น พบว่า ภูมิหน่วยงานต่างๆ ที่ต้องกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเตรียมความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเด็นภารกิจที่ถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเหมาะสม ท้องถิ่นมีความสามารถในการดำเนินการกิจดังกล่าว รวมทั้งได้กำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนประเด็นความคิดเห็นต่อแนวทางการกระจายอำนาจด้านการเงิน การคลัง งบประมาณ และด้านการบริหารงานบุคคล

การณชัย คล้ายคลึง (2550) ได้ทำการศึกษาเรื่องปัญหาการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการ สาธารณะ ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษา พบว่าปัญหาการทับซ้อนเชิงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ระหว่างภูมิภาคกับท้องถิ่น เพราะมีกฎหมายหลายฉบับทับซ้อนในพื้นที่เดียวกัน ส่วนการทับซ้อนทางอำนาจหน้าที่ระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง คือ อบจ. อบต. และเทศบาล เพราะอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะมีลักษณะเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันมาก นโยบายการกระจายอำนาจ ส่วนใหญ่ ยังไม่มีความเหมาะสม เพราะรัฐบาลกลางยังเข้ามาบีบบทบาทยึดอำนาจไว้ส่วนกลาง ไม่ได้กระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ท้องถิ่นจึงขาดความเป็นอิสระ นอกจากนี้ยังมีปัญหานักการเมืองระดับชาติ (ส.ส.) มักใช้งบประมาณลงในพื้นที่ไม่ตรงกับความต้องการของราษฎรที่แท้จริง งานบางด้าน อบต. สามารถดำเนินการเองได้ แต่ ส.ส. กลับดึงไปทำเสียเอง โดยการแก้ไขปัญหการทับซ้อนเชิงโครงสร้าง สามารถแก้ไขได้โดยออกกฎหมายแบ่งมอบอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ให้มีความ

ชัดเจน และต้องมีการประสานงานตลอดจนการวางแผนร่วมกันระหว่าง ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ ส่วนท้องถิ่น

ธนศวร์ เจริญเมือง (2550) ในหนังสือเรื่อง 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 - 2540 ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยดังต่อไปนี้
 พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยมีมานานนับศตวรรษแล้ว แต่ปรากฏว่าพัฒนาการดังกล่าวกลับมีลักษณะบงการและควบคุมจากหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นหลัก มีลักษณะการปกครองแบบเมืองขึ้น และจำกัดอำนาจของท้องถิ่นมากกว่าการส่งเสริมให้เกิดประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นอย่างแท้จริง นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงโดยภาพรวมยังเป็นแบบเชิงซ้ำและขาดทิศทางที่ชัดเจนที่จะพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในระยะหลังๆ ที่สังคมมีการเปลี่ยนแปลงมากมาย ส่งผลให้เกิดสภาพปัญหาต่างๆ ตามมามากมาย อาทิ ปัญหาการขยายตัวของเมือง ปัญหาจราจร ปัญหาขยะ ปัญหาแม่น้ำลำคลองเน่าเสีย ปัญหาการทำลายศิลปะโบราณสถาน ปัญหาการใช้ที่ดิน ปัญหาอาคารสูง ปัญหาการทำลายป่าไม้ ปัญหาเกษตรกรรมเสื่อมโทรม ปัญหาโสเภณี ปัญหาการขยายตัวทางเศรษฐกิจภาคเอกชนอย่างมาก ฯลฯ ซึ่งแทนที่รัฐบาลจะสนใจปัญหาเหล่านี้เป็นอย่างจริงจัง และมองเห็นว่าเพื่อแก้ไขความสลับซับซ้อนและยุ่งยากในสังคมไทย แทนที่รัฐบาลจะส่งเสริมให้ประชาชนทุกสาขาอาชีพเข้ามาช่วยกันรับผิดชอบต่อสังคม โดยอาศัยหน่วยงานปกครองท้องถิ่นไปแก้ไขปัญหา ลดภาระของข้าราชการที่ต้องโยกย้ายไปตามจังหวัด รัฐบาลกลับเพิ่มจำนวนปลัดอำเภอ รองผู้ว่าราชการจังหวัด เพิ่มจำนวนจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้านให้มากขึ้น เท่ากับว่าแทนที่ระบบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะหดเล็กลงตามขั้นตอนการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมือง กลับแตกรากชอนไช้ออกไปครอบคลุมถึงระดับตำบล และมีโอกาสที่จะควบคุมและครอบงำระดับท้องถิ่นมากกว่าเดิม เมื่อเป็นเช่นนี้ หน่วยงานปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่จึงย่ำเท้าอยู่กับที่ งบประมาณคงเดิม คนที่มาจากการเลือกตั้งก็ทำอะไรได้น้อย ประชาชนส่วนใหญ่ก็ไม่เห็นบทบาทสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ข้าราชการประจำก็ยังคงมีอำนาจดั้งเดิม ซึ่งทั้งหมดนี้จึงนำรัฐบาลกลับไปสู่จุดเดิม คือ ข้ออ้างที่ว่าประชาชนยังไม่พร้อมที่จะปกครองตนเอง ไม่สนใจและไม่ค่อยรู้เรื่องการปกครองท้องถิ่น เพราะฉะนั้น ข้าราชการประจำ หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ก็ต้องควบคุมดูแลหน่วยงานปกครองท้องถิ่นทั้งหลายต่อไป สวมหมวก 2 ใบต่อไป ต้องทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงต่อไป และดูแลให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีงบประมาณจำกัดต่อไป

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว รัฐบาลและรัฐสภาพที่มีวิสัยทัศน์และต้องการที่จะพัฒนาสังคมอย่างจริงจัง จะต้องมองเห็นจุดอ่อนของการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน เพราะหากยังคงปล่อยให้การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจและงบประมาณที่จำกัด และถูกรวบงำโดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต่อไป

ปัญหาเมืองและชนบทในรูปลักษณะต่างๆ ก็จะไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังและจะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น และการแก้ไขปัญหาในสภาพยุ่งเหยิงก็จะลำบากมากขึ้นเป็นผลเสียอย่างรุนแรงต่อส่วนรวม

2.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย

