



ประชาธิปไตย

ท้องถิ่น กับแนวคิดการกระจายอำนาจ
การปกครองวรพจน์ ก้องเสนาะ^{1*}พริษฐ์ วัฒนวิริยสกุล²สุขสรร ทองที³

รับบทความ: 24 พฤษภาคม 2567 แก้ไขบทความ: 21 ตุลาคม 2567 ตอรับบทความ: 31 ตุลาคม 2567

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มุ่งศึกษาขอบข่ายเนื้อหาทางด้านประชาธิปไตยท้องถิ่น กับแนวคิดการกระจายอำนาจการปกครอง ประชาธิปไตยท้องถิ่น คือ ประชาธิปไตยในระดับรากฐานของสังคม เพราะประชาชนในท้องถิ่น สามารถเรียนรู้และทำความเข้าใจวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยได้จากการเข้ามีส่วนร่วมในการจัดทำกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันได้โดยตรง ดังเช่น การรวมกลุ่มชาวบ้านในท้องถิ่น เพื่อตัดสินใจทำโครงการพัฒนาท้องถิ่นของตน ไม่ว่าจะเป็นการทำถนนเข้าหมู่บ้าน การสร้างบ่อกำจัดขยะ ฯลฯ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่มีโอกาสกระทบต่อการดำรงชีวิต หรือมีความใกล้ตัวชาวบ้านในท้องถิ่นได้มาก ประชาธิปไตยท้องถิ่นจึงมีความแตกต่างไปจากประชาธิปไตยระดับชาติในปัจจุบัน อันเป็นประชาธิปไตยสมัยใหม่ ที่ประชาชนใช้การเลือกตั้งตัวแทนไปใช้อำนาจปกครองแทนตนเอง

คำสำคัญ: ประชาธิปไตยท้องถิ่น แนวคิด กระจายอำนาจ การปกครอง

¹⁻³ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์ชลบุรี

* อีเมล: butsaad16@gmail.com

Local Democracy with the Concept of Decentralization of Government

Worapot kongsanoh ^{1*}

Phirachak Chandhaviriyaskul ²

Suksan tongtee ³

Abstract

This academic article aims to study the scope of local democracy content. with the concept of decentralization of government Local democracy is democracy at the foundation level of society. Because of the local people You can learn and understand the democratic way of life by directly participating in various public activities that occur in your daily life, such as organizing groups of local villagers. to decide on their own local development projects Whether it is making a road into the village Building waste disposal ponds, etc., which are things that have the potential to affect livelihoods. or being very close to local villagers' Local democracy is thus different from current national democracy. which is a modern democracy that the people use the selection of representatives to exercise the power of government on their behalf

Keywords: Local democracy, Concept, Decentralized, Governance,

¹⁻³ Mahachulalongkornrajavidyalaya University Chonburi Sangha College

* Email: butsaad16@gmail.com

บทนำ

แนวความคิดการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นได้เริ่มมีพัฒนาการอย่างเห็นได้ชัด พร้อมกับกระแสความคิดการปฏิรูปการเมืองภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 และการเกิดขึ้นของขบวนการปฏิรูปการเมือง ที่มุ่งหมายให้สังคมไทยสามารถพัฒนาประชาธิปไตยได้อย่างเต็มรูปแบบและเนื้อหา จนเกิดการผลักดันและการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ที่ระบุให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามมาตรา 78 ที่กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เองโดยสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และหมวด 9 ที่ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในมาตรา 282-290 เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่นเช่น ให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองมีอิสระในการกำหนดนโยบาย ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างการบริหารในรูปของสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ให้ท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรม และคุณภาพสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นเอง เป็นต้น ทำให้รัฐธรรมนูญได้สร้างความชัดเจนต่อการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นในเชิงกระบวนการทางกฎหมายและแนวทางปฏิบัติ เช่น ให้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจในเชิงกฎหมายและแนวทางปฏิบัติและจัดตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่จัดทำแผนกำหนดหลักเกณฑ์/ขั้นตอน และเสนอแนะแนวทางในการกระจายอำนาจเช่น กำหนดอำนาจหน้าที่การจัดบริการสาธารณะ การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ จนกล่าวได้ว่ามรดกของรัฐธรรมนูญฯ 2540 และ พรบ. กระจายอำนาจฯ 2542 จัดเป็น “คลื่นลูกที่หนึ่ง” ของกระบวนการการกระจายอำนาจที่สร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบันทางการเมืองการบริหารของไทยอย่างมีนัยสำคัญ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2554: 5)

การปกครองในระบบแบบประชาธิปไตย ถือว่าอำนาจอธิปไตย คืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศได้แก่ อำนาจบริหาร นิติบัญญัติ และ ตุลาการ อำนาจทั้งสามนี้เป็นของประชาชนแต่เมื่อประชาชนมีจำนวนมากขึ้น ไม่อาจใช้อำนาจอธิปไตยได้โดยตรง จึงจำเป็นที่จะต้องมอบอำนาจอธิปไตย ให้ผู้แทนไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนผ่านองค์กรต่าง ๆ ได้แก่ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา และศาลโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ส.ส., ส.ว. สมาชิกสภาท้องถิ่นผู้บริหาร ท้องถิ่น (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2562: 1) การปกครองท้องถิ่น คือการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กร

ของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรนิติบัญญัติเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน (โกวิท พวงงาม, 2562: 26)

แนวคิดและนิยามความหมายของประชาธิปไตยท้องถิ่น

ประชาธิปไตยท้องถิ่นเป็นสิ่งที่อยู่ในสังคมไทยเรามาเนิ่นนานก่อนที่จะมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพียงแต่เราไม่ได้เรียกสิ่งนั้นว่า “ประชาธิปไตยท้องถิ่น” หรือตั้งชื่อเรียกว่าอะไรทั้งนั้น เพราะสิ่งนั้นเป็นสิ่งที่อยู่ในจิตวิญญาณของชุมชนในชนบทมาตลอดเวลา และเพิ่งจะหายไปเมื่อมีการบริหารปกครองที่แบ่งออกเป็นสามส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นนี้เอง การรวมศูนย์อำนาจมาไว้ที่ส่วนกลางทำให้ท้องถิ่นอ่อนแอลง ทรัพยากรที่มีค่าจากท้องถิ่น รวมทั้งบุคลากรด้วย ถูกดึงดูดเข้ามาที่ส่วนกลางหมด การส่งตัวแทนของส่วนกลางออกไปในเป็นการปกครองส่วนภูมิภาคทำให้ท้องถิ่นต้องอยู่ใต้อำนาจส่วนกลาง และท้ายที่สุด การปกครองส่วนท้องถิ่นที่พยายามเลียนแบบส่วนกลางยิ่งทำให้ท้องถิ่นหลงทางซ้ำ (ยศวดี บุญเกียรติ, 2566: บทความออนไลน์)

ความหมายของประชาธิปไตย

ประชาธิปไตย (democracy) เป็นระบอบการปกครองแบบหนึ่งซึ่งพลเมืองเป็นเจ้าของอำนาจ อธิปไตยและเลือกผู้ปกครองซึ่งทำหน้าที่ออกกฎหมาย โดยพลเมืองอาจใช้อำนาจของตนด้วยตนเองหรือผ่านผู้แทนที่เลือกไปใช้อำนาจแทนก็ได้ การตัดสินใจว่าผู้ใดเป็นพลเมืองบ้างและการแบ่งปันอำนาจในหมู่พลเมืองเป็นอย่างไรนั้นมีการเปลี่ยนแปลงตามเวลาและแต่ละประเทศเปลี่ยนแปลงในอัตราไม่เท่ากัน นอกจากการเลือกตั้งแล้ว ความคิดที่เป็นรากฐานของประชาธิปไตย ได้แก่ เสรีภาพในการชุมนุมและการพูด การไม่แบ่งแยกและความเสมอภาค สิทธิพลเมือง ความยินยอม สิทธิในการมีชีวิตและสิทธิฝ่ายข้างน้อย นอกจากนี้ ประชาธิปไตยยังทำให้ทุกฝ่ายตระหนักถึงผลประโยชน์ของตนและแบ่งอำนาจจากกลุ่มคนมาเป็นชุดกฎเกณฑ์แทน (Przeworski, 1991: 10–14)

ประชาธิปไตยแบ่งออกได้เป็นสองประเภทหลัก ประเภทแรกเริ่มปรากฏขึ้นในนครรัฐกรีกโบราณบางแห่งช่วงศตวรรษที่ 5 ก่อนคริสตกาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในนครรัฐเอเธนส์ เรียก ประชาธิปไตยทางตรง ซึ่งพลเมืองทุกคนมีสิทธิพิจารณาการลงคะแนนและวินิจฉัยกฎหมาย ประเภทที่สองเป็นประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน โดยสาธารณะออกเสียงในการเลือกตั้งและเลือกผู้แทนตนไปทำหน้าที่ในรัฐสภา เช่น ระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดี (Boyd, James Penny 1884: 12–13) สำหรับประชาธิปไตยเสรีนิยมซึ่งเป็นประชาธิปไตยที่พบกันแพร่หลายนั้น การใช้อำนาจของฝ่ายข้างมากจะอยู่ภายใต้กรอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน แต่รัฐธรรมนูญมีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายข้างมาก กับทั้งคุ้มครองสิทธิของฝ่ายข้างน้อย ซึ่งพลเมืองทุกคนย่อมมีสิทธิบางประการ เช่น เสรีภาพในการชุมนุมและการพูด (Watkins, Frederick 1970: 215–23) การวินิจฉัยสั่งการส่วนใหญ่ใช้การถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ แต่บางอย่างใช้คะแนนเสียงข้างมากพิเศษหรืออาจถึงขั้นเสียงเอกฉันท์ เพื่อให้ประเด็นที่ละเอียดอ่อนมีความชอบธรรมมากขึ้น ถึงแม้ปัจจุบัน

ประเทศส่วนใหญ่ในโลกใช้ประชาธิปไตยทางอ้อม แต่กระบวนการบางอย่างยังเป็นประชาธิปไตยทางตรง เช่น การลงประชามติ การเลือกคณะลูกขุนในศาล การเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือถอดถอนผู้ได้รับเลือกตั้ง เป็นต้น

ประชาธิปไตยถือกำเนิดขึ้นอย่างเป็นทางการในกรีซโบราณ (Kurt A. Raaflaub, Josiah Ober, Robert W. Wallace, 2007) แต่วิธีปฏิบัติแบบประชาธิปไตยปรากฏในสังคมอยู่ก่อนแล้ว รวมทั้งเมโสโปเตเมีย ฟินีเชีย และอินเดีย (Isakhan, B. and Stockwell, S (co-eds) 2011: 19–59) วัฒนธรรมอื่นหลังกรีกได้มีส่วนสำคัญต่อวิวัฒนาการของประชาธิปไตย เช่น โรมโบราณ (John Dunn, 1994) ยุโรป (John Dunn, 1994) และอเมริกาเหนือและใต้ (Weatherford, J. McIver 1988: 117–150) ประชาธิปไตยแบบโบราณซึ่งพลเมืองชายมากน้อยต่างกันมีสิทธิทางการเมืองนั้นค่อย ๆ หดไปในช่วงปลายสมัยโบราณ มโนทัศน์ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนเกิดขึ้นส่วนใหญ่จากแนวคิดและสถาบันซึ่งได้มีการพัฒนาระหว่างยุคกลางของทวีปยุโรปและยุคภูมิธรรมในการปฏิวัติอเมริกาและการปฏิวัติฝรั่งเศส จนมาถึงช่วงหลังสงครามเย็น ประชาธิปไตยถูกเรียกว่า "ระบอบการปกครองสุดท้าย" และแพร่หลายอย่างมากไปทั่วโลก

สรุป ประชาธิปไตยแตกต่างจากระบอบการปกครองที่อำนาจอธิปไตยอยู่กับบุคคลคนเดียว เช่น สมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือที่อำนาจอธิปไตยอยู่กับคณะบุคคลจำนวนน้อย เช่น คณาธิปไตย กระนั้น ระบอบที่ตรงข้ามกับประชาธิปไตยเหล่านี้ยังสืบทอดมาแต่ปรัชญากรีก และปัจจุบันยิ่งดูเคลือบคลุมมากขึ้น เพราะรัฐบาร่วมสมัยต่างมีส่วนที่เป็นประชาธิปไตย คณาธิปไตยและราชาธิปไตยผสมกัน

มีนักวิชาการ ได้กล่าวถึงประชาธิปไตยท้องถิ่น ดังนี้

ณรินทร์ งามวงศ์ (2556: 13-14) กล่าวว่า ประชาธิปไตยท้องถิ่น หมายถึง การที่ประชาชนตระหนักในความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นของตนยื่นมือเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการเรื่องต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อทุกคนในท้องถิ่นของตน ประชาธิปไตยท้องถิ่น มีลักษณะสำคัญ 4 ลักษณะ คือ 1) เป็นอุดมการณ์ทางการเมือง 2) เป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองตนเองระดับล่าง คือ ระดับท้องถิ่น 3) เป็นการกระจายอำนาจหรือการเพิ่มอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนในการปกครองตนเอง และ 4) เป็นวิถีชีวิตของคนในชุมชน

สาระสำคัญของประชาธิปไตย ต้องเป็นการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง ประชาธิปไตยแบบนี้ทำได้ที่ท้องถิ่น เนื่องจากท้องถิ่นมีขนาดเล็ก ใกล้ชิดกับประชาชน และงานที่ท้องถิ่นทำไม่ใช่งานที่ยากจนเกินไป และท้องถิ่นยังสามารถกำหนดกระบวนการทำงานของตนเองได้ เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมคิดร่วมทำให้มากขึ้น ทำให้ประชาชนรู้ปัญหาของท้องถิ่น รักท้องถิ่น และแก้ปัญหาให้ท้องถิ่น องค์กรท้องถิ่นขนาดย่อมควรหาโอกาสเพิ่มบทบาทของประชาชนในการดูแลบริหารบ้านเมืองให้มากขึ้น ประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นจึงเป็นปัจจัยสำคัญของระบอบประชาธิปไตยของทั้งประเทศ และเป็นรากฐานสำคัญของประชาธิปไตยระดับชาติ

ปรารธนา ไวมงคุณ (2552: 18) กล่าวว่า การเป็นประชาธิปไตยท้องถิ่นนั้น ต้องเน้นการที่ประชาชนปกครองโดยตนเองทางตรงให้มากขึ้นหมายความว่า ถ้าเป็นประชาธิปไตยระดับประเทศ เน้นที่การเลือกผู้แทน

แต่ถ้าเป็นประชาธิปไตยที่ท้องถิ่นเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง คือ เน้นการที่ประชาชนปกครองตนเอง

ยศวดี บุญเกียรติ (2566 บทความออนไลน์) ให้ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตยท้องถิ่น” คือ การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ร่วมกันรับผิดชอบ มีการปรึกษาหารือในเรื่องต่าง ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีความเป็นอยู่ร่วมกัน มีการร่วมมือกันในการทำงานสาธารณะให้ท้องถิ่น ไม่รอให้ภาครัฐดำเนินการแต่ฝ่ายเดียว

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2552: 1-4) หัวใจของการปกครองท้องถิ่นคือการสร้างประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง (Self-Government Democracy) เพื่อช่วยสร้างรากฐานของประชาธิปไตยให้เข้มแข็ง อีกทั้งมองว่าประชาธิปไตยควรเริ่มต้นที่ท้องถิ่นเพราะจะช่วยสร้างประชาธิปไตยที่ประชาชนสามารถเข้ามามีบทบาทในการดูแลบ้านเมืองเต็มที่ ในขณะที่ประชาธิปไตยในระดับชาติควรเป็นในลักษณะประชาธิปไตยของผู้แทน (Representative Democracy) แทน

สรุป จะเห็นได้ว่า ประชาธิปไตยท้องถิ่น นั้น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ได้มีส่วนในการปกครองตนเองตามวิถีชุมชนของตน โดยคนในชุมชนและเพื่อคนในชุมชน เพื่อให้เกิดการพัฒนาตามบริบทพื้นที่ของตนเอง สามารถแก้ปัญหา และสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

มิติของประชาธิปไตยท้องถิ่น

หัวใจของการปกครองท้องถิ่นคือการสร้างประชาธิปไตยที่ประชาชนปกครองตนเอง (Self-Government Democracy) เพื่อช่วยสร้างรากฐานของประชาธิปไตยให้เข้มแข็ง อีกทั้งมองว่าประชาธิปไตยควรเริ่มต้นที่ท้องถิ่นเพราะจะช่วยสร้างประชาธิปไตยที่ประชาชนสามารถเข้ามามีบทบาทในการดูแลบ้านเมืองเต็มที่ ในขณะที่ประชาธิปไตยในระดับชาติควรเป็นในลักษณะประชาธิปไตยของผู้แทน (Representative Democracy) แทน (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, หน้า 1-4) เช่นเดียวกับ International IDEA มองว่าประชาธิปไตยท้องถิ่นเกี่ยวกับความเป็นพลเมืองและชุมชน (Citizenship and Community) การปรึกษาหารือ (Deliberation) การศึกษาทางการเมือง (Political Education) และการปกครองที่ดีกับสวัสดิการสังคม (Good government and social welfare) (Sisk, 2001: 13) ส่วนทางด้านของ Haus และ Sweeting มองว่าแนวคิดประชาธิปไตยท้องถิ่นมีความแตกต่างทั้งในเชิงภาวะ กลไก และกลยุทธ์ ซึ่งประชาธิปไตยท้องถิ่นจะมีองค์ประกอบใน 4 มิติคือ

1) ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ซึ่งจัดเป็นรูปแบบการปกครองตามรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยสมัยใหม่ในสังคมท้องถิ่น โดยให้มีการเลือกบุคคลที่จะเข้าไปปฏิบัติงานเพื่อแก้ปัญหาท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าเป็นรูปแบบที่เน้นย้ำถึง “รูปแบบของการเลือกตั้ง” โดยรัฐบาลท้องถิ่นที่ได้รับเลือกจะต้องหาหนทางเพื่อที่จะสร้างทางเลือกของการจัดบริการสาธารณะและมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและเรียกเอาทรัพยากร (เช่นการจัดเก็บภาษี การจัดหาค่าธรรมเนียม) โดยรัฐบาลท้องถิ่นจะได้รับความชอบธรรมสำหรับการสร้างการตัดสินใจ (decision-making) ในเรื่องต่าง ๆ จากประชาชนผ่านการเลือกตั้ง

2) ประชาธิปไตยของผู้ใช้งาน (User Democracy) เป็นรูปแบบที่เน้นย้ำถึงกระบวนการทำให้เป็นตลาด (marketization) ของความสัมพันธ์ทางการเมือง เพื่อกระตุ้นการแข่งขันทางการเมืองภายในภาคส่วนสาธารณะและแข่งขันกันเพื่อยกระดับความพึงพอใจต่อผู้บริโภคเช่นเดียวการค้าขายในระบบตลาดที่จะให้ความสำคัญต่อประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุดแก่ผู้บริโภค โดยทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (public choice theory) มองว่าระบบประชาธิปไตยตัวแทนควรตอบสนองต่อความพึงพอใจของประชาชน ในฐานะที่ประชาธิปไตยเป็นกลไกสำหรับการจำลองความพึงพอใจของประชาชน กล่าวคือ ประชาธิปไตยจะสะท้อนว่าประชาชนต้องการอะไร และสิ่งใดที่ประชาชนควรได้

3) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เป็นรูปแบบประชาธิปไตยที่อิงบนฐานของเสรีภาพและความเท่าเทียม เพื่อรองรับการก่อร่าง การสร้างความขัดแย้ง และการยกระดับประโยชน์สาธารณะโดยอาศัยการพัฒนาการสื่อสารอย่างมีปฏิสัมพันธ์ของประชาชนที่กระตือรือร้น (Active Citizens) ในรูปของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy) นอกจากนี้ยังเน้นการสร้างประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) ที่เป็นชุดของกระบวนการที่มอบอำนาจการตัดสินใจในประเด็นปัญหาต่าง ๆ (เช่นผ่านการจัดทำประชามติหรือการริเริ่มทำกิจกรรมโดยประชาชนเอง ฯลฯ) และเน้นการพัฒนาประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในรูปแบบของคณะกรรมการที่เปิดกว้างให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองมาเป็นสมาชิกของคณะกรรมการแบบต่าง ๆ ซึ่งรูปแบบคณะกรรมการนี้สัมพันธ์กับการกระจายอำนาจเชิงโครงสร้างในระดับล่างต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่น

4) ประชาธิปไตยแบบเครือข่าย (Network Democracy) เป็นรูปแบบที่มุ่งเน้นการสร้างการร่วมมือทั้งในระดับบนของรัฐบาลและตัวแสดงทางสังคมระดับล่าง เพื่อบริหารจัดการการบริการสาธารณะและทำให้โครงการพัฒนาของท้องถิ่นเกิดขึ้นได้จริง โดยประชาธิปไตยท้องถิ่นแบบเครือข่ายยังรวมถึงการแก้ไขปัญหา (problem solving) โดยอาศัยเครือข่ายขององค์กรเป็นหัวใจสำคัญของการตัดสินใจเชิงนโยบายและการแก้ปัญหา รวมไปถึงก่อร่างความร่วมมือ (building coalition) ระหว่างตัวแทนภาครัฐและเอกชน (Haus, Michael and Sweeting, 2006: 267-288)

หลักการสำคัญของประชาธิปไตยท้องถิ่น

หลักการสำคัญของประชาธิปไตยท้องถิ่นอยู่ที่เรื่อง “การปกครองตนเอง” ซึ่งเป็นเรื่องของกรรมสิทธิ์และเสรีภาพในการกำหนดชีวิตของตนเองอย่างมากที่สุด ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายของรัฐนั้น ๆ ได้ให้ไว้กับประชาชนในท้องถิ่น แต่สิ่งที่ต้องพึงระวังไว้เกี่ยวกับหลักการปกครองตนเองดังกล่าว ก็คือ กรรมสิทธิ์และเสรีภาพดังกล่าว มิได้หมายความว่า ประชาชนในท้องถิ่นจะเป็นอิสระจากอำนาจรัฐ จนกระทั่งสามารถกระทำการต่าง ๆ ได้ตามอำเภอใจ เพราะในความเป็นจริงแล้ว การกระทำของพวกเขาจะต้องมาพร้อมกับความรับผิดชอบต่อหน้าที่ความเป็นพลเมืองที่ดีของตนเองด้วย ดังเช่น การมีความกระตือรือร้นในการปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ ทั้งของตนเองและส่วนรวมในชุมชนท้องถิ่น ฯลฯ หลักการสำคัญดังกล่าว ทำให้ประชาธิปไตยท้องถิ่นถูกมองว่า มีลักษณะใกล้เคียงกับการใช้ประชาธิปไตยทางตรงในสมัยกรีกโบราณ ที่ในอดีตจะเกิดขึ้นได้

ในเมืองที่มีขนาดเล็กๆ และประชากรจำนวนน้อยๆ ด้วยลักษณะทางกายภาพดังกล่าว ได้เอื้ออำนวยให้เกิดการตัดสินใจทางการเมือง และการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชีวิตสาธารณะของตนเองโดยประชาชนได้โดยง่าย กล่าวคือ พลเมืองภายในนครรัฐ (polis) ของกรีกโบราณ สามารถใช้อำนาจทางด้านนิติบัญญัติ ด้านการบริหาร และด้านตุลาการ โดยใช้วิธีจับฉลากเข้าไปทำหน้าที่ โดยไม่ต้องใช้การเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่เฉกเช่นที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งถือเป็นสิ่งที่เพิ่งเกิดขึ้นในประชาธิปไตยสมัยใหม่ (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2550: 10-11) ภายใต้บริบททางกายภาพที่เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากรัฐสมัยใหม่ (modern state) ที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้น มีอาณาเขตที่กว้างขวางและมีประชากรจำนวนมาก ยากที่จะบริหารจัดการให้เกิดประชาธิปไตยทางตรงในระดับชาติได้ ประชาธิปไตยท้องถิ่นมีข้อดีที่สำคัญที่สุด อยู่ที่เรื่องของการทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่น มากกว่าจะเป็นเพียงแค่ ผู้รอรับผลประโยชน์ทางนโยบายสาธารณะ หรือผู้ปฏิบัติตามนโยบายที่ผู้ปกครองได้ให้เอาไว้ ดังนั้น ด้วยลักษณะสำคัญของประชาธิปไตยท้องถิ่นดังกล่าว เราจึงสามารถกล่าวได้ว่าโดยหลักการแล้ว ประชาธิปไตยท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการ “เป็นของประชาชน” และ “ทำโดยประชาชน” มากกว่าการเป็นประชาธิปไตย “เพื่อประชาชน” ซึ่งลักษณะสำคัญดังกล่าวของประชาธิปไตยท้องถิ่น จะช่วยแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในประชาธิปไตยสมัยใหม่ ซึ่งเป็นประชาธิปไตยระดับชาติได้ ดังเช่น ปัญหาทรราชจากเสียงข้างมาก (tyranny of the majority) การมีรัฐบาลที่ไม่มีประสิทธิภาพ (ineffective government) การเกิดความขัดแย้งระหว่างตัวแทนจากพรรคการเมืองต่าง ๆ ของฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล เป็นต้น (Frank Cunningham, 2002: 15-18)

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจปกครอง

การกระจายอำนาจเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองและการบริหารตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง และได้เกิดขึ้นในทั่วทุกภูมิภาคของโลก โดยเฉพาะในประเทศพัฒนาแล้ว (Developed Countries) ตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1970-1980 ที่เริ่มมีการพูดถึงการแบ่งอำนาจตามสายการบังคับบัญชาในโครงสร้างของรัฐบาลและระบบการบริหารงานรัฐ จนมาถึงกลางทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา ก็ได้เริ่มขยายแนวความคิดของการกระจายอำนาจทั้งการแบ่งปันใช้ร่วมอำนาจทางการเมือง (political power sharing) การพัฒนาให้เป็นประชาธิปไตย (democratization) และการเปิดเสรีด้านการตลาด (market liberalization) เพื่อขยายขอบเขตการศึกษาให้ครอบคลุมถึงกระบวนการตัดสินใจของภาคเอกชนภาคเอกชน (Cheema, Shabbir G. and Rondinelli, Dennis A. (Ed.). 2007: 2-3.)

ความหมายของการกระจายอำนาจ

แม้ว่าแนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) จะเป็นที่แพร่หลายแต่เป็นแนวคิดที่มีพลวัตสูง ทำให้แนวคิดมีสาระที่หลากหลายทั้งในระดับกรอบมโนทัศน์ (Concepts) คำจำกัดความ (definition) และจุดเน้น (Main point) เนื่องจากมาตรการการกระจายอำนาจจะสัมพันธ์กับเป้าหมายและประเด็นที่หลากหลายจนกล่าวได้ว่าการพยายามหาคำจำกัดความที่เชื่อมโยงกันกลายเป็นสิ่งที่ติดกับคำว่า “ฝันร้าย” (Saito,

Fumihiko. 2011: 490) แต่โดยหลักแล้วแนวคิดการกระจายอำนาจจะย่ำถึงการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นที่มุ่งกระจายอำนาจลงไปสู่พื้นที่ในระดับย่อย (Subregion) และลดบทบาทการควบคุมสั่งการโดยตรงจากส่วนกลางในมิติต่าง ๆ หรือถ้าพิจารณาในทางบริหารจะเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ (authority) การดำเนินภารกิจของตัวแทน (agency) รัฐบาลกลางไปสู่ตัวแทนที่ “ใกล้ชิด” กับสาธารณะ (Turner, Mark. 1999: 1-18) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการกระจายอำนาจถูกนิยามในฐานะกระบวนการที่รัฐบาลกลาง (Central Government) ได้ถ่ายโอนอำนาจและกลไกในรูปแบบต่าง ๆ สู่รัฐบาลในระดับต่ำกว่าระดับชาติ (Subnational Government) เพื่อให้ทันกับการปรับตัวตามสภาพเงื่อนไขเฉพาะของท้องถิ่น (Saito, Fumihiko. 2011: 491)

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2544: 290-291) มองว่าการกระจายอำนาจเป็นคำที่มีความหมายเฉพาะและมีความหมายตรงกันข้ามกับการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ที่รัฐบาลกลางกุมอำนาจการตัดสินใจในการบริหารกิจการทั่วประเทศ แต่การกระจายอำนาจเป็นระบบการบริหารที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติกระจายอำนาจบางส่วนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจดำเนินกิจการภายในอาณาเขตของตนเองโดยปราศจากการแทรกแซง ในรูปของการโอนอำนาจให้หรือยกอำนาจให้ (Devolution) แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบอย่างเด็ดขาด ส่วนกลางจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกมิได้ เพราะสัมพันธ์ภาพระหว่างส่วนกลางกับส่วนปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นไม่ใช่เป็นแบบสายการบังคับบัญชาเพราะมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่แยกออกจากส่วนกลาง ซึ่งแตกต่างจากการแบ่งงานออกไปให้หน่วยงานส่วนภูมิภาคตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (DE concentration)

ปธาน สุวรรณมงคล (2554: 6) อธิบายความหมายของการกระจายอำนาจว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบท โดยอาจมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นหรือรวมศูนย์อำนาจกลับสู่ศูนย์กลางได้ตามสถานการณ์หรือทิศทางของผู้มีอำนาจ ทำให้การกระจายอำนาจมีความเป็นพลวัตบริบททางสังคม

อภิชาติ สถิตนิรามัย (2555: 12) ได้อาศัยคำนิยามของ Dani Rodrik ในงานชื่อ “Institutions for High-Quality Growth” โดยมองว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและการกระจายอำนาจภายใต้ระบอบประชาธิปไตย เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิผลของการสร้างสถาบันอันเป็นกฎกติกาที่ดี กล่าวคือ การมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ และประชาธิปไตย เป็นกรอบแม่บทของการสร้างกฎที่ดีเนื่องจากการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นกลไกหลักของการรวบรวมความรู้ท้องถิ่น (Local Knowledge) ซึ่งสำคัญต่อการสร้างสถาบันทางสังคมหนึ่ง

Derick W. Brinkerhoff และ Omar Azfar (2006) มองว่าการกระจายอำนาจสัมพันธ์กับการแบ่งสรรอำนาจ เขตการปกครอง การตอบสนองทางการเมือง การคลัง และระบบการบริหารระหว่างส่วนกลาง (center) และส่วนรอบนอก (periphery) ซึ่งเมื่อพิจารณาจากในเชิงพื้นที่ (spatial) การกระจายอำนาจคือการถ่ายโอนเขตการปกครองและการตอบสนองขององค์กรและเขตอำนาจในสถานที่ที่ต่างกันในเชิงกายภาพ

หรือก็คือจากส่วนกลางไปสู่ระดับท้องถิ่น แต่ถ้าพิจารณาในเชิงสถาบันจะหมายถึงการถ่ายโอนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ และบทบาท จากตัวแทน ระดับของรัฐบาลส่วนกลางมาสู่ตัวแทนและเขตอำนาจ (jurisdiction) ที่หลากหลายหรือก็คือเปลี่ยนจากการผูกขาดบทบาทและหน้าที่ มาสู่ความเป็นพหุนิยม (Pluralism) และสหพันธรัฐ (Federalism)

International IDEA (2001: 45-46) มองว่าการกระจายอำนาจ (Decentralization) คือการอนุญาตให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น (local government Unit) มีอำนาจในการริเริ่ม (initiate) เงินทุน (fund) และการปฏิบัติโครงการ (implement programmes) ที่มีความหมายต่อการพัฒนาท้องถิ่น โดยการกระจายอำนาจเกี่ยวข้องกับความต้องการขยายการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล (intergovernmental relation) แต่มักถูกท้าทายโดยการยึดมั่นธรรมเนียมปฏิบัติ (entrenched practices) การได้เสียผลประโยชน์ (vested interest) ตัวแสดงที่มีอำนาจ (powerful actors) และความเฉื่อยของสถาบันที่ดำรงอยู่ (the interior of existing institution)

จากแนวคิดการกระจายอำนาจข้างต้นสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจไม่ได้เป็นแค่เพียงเรื่องของการกระจายอำนาจทางกฎหมายและการบริหาร แต่ยังมีมิติของอำนาจและธรรมเนียมปฏิบัติที่เป็นทางการตามกฎหมายและไม่เป็นทางการ รวมไปถึงเกี่ยวข้องกับตัวแสดงและปฏิสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการหรืออยู่นอกเหนือจากสถาบันทางการเมืองที่เป็นทางการ โดยตัวแสดงและปฏิสัมพันธ์เหล่านี้จะเข้ามามีบทบาทผ่านช่องทางหรือกลไกที่เป็นทางการของการกระจายอำนาจ แต่เมื่อพิจารณาถึงพัฒนาการของแนวคิดการกระจายอำนาจยังมีความหลากหลายของประเด็นที่เกี่ยวข้องเช่น การแก้ไขปัญหาสายการบังคับบัญชาที่ใหญ่โต ผูกขาดและรวมศูนย์ การกระจายอำนาจทางการเมือง การอาศัยกลไกตลาดการพัฒนาประชาธิปไตย การช่วยเหลือคนยากไร้และชายขอบ การเสริมสร้างความเข้มแข็งของรัฐบาลท้องถิ่น ฯลฯ รวมไปถึงกลุ่มผู้สนับสนุนแนวคิดการกระจายอำนาจก็มีทั้งฝ่ายที่รับแนวคิดเสรีนิยมใหม่ที่ต้องการลดการผูกขาดอำนาจรัฐและพัฒนากลไกตลาดฝ่ายที่คัดค้านการพัฒนาแบบรวมศูนย์ที่เน้นแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของการพัฒนาและสร้างการพัฒนาแบบร่วมมือ และ ฝ่ายที่สนับสนุนการแข่งขันทางการเมืองแบบพหุนิยมที่เน้นการสร้างพัฒนาประชาธิปไตยเพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายเข้ามาในพื้นที่ทางการเมือง

ข้อเสียของการกระจายอำนาจ

ตลอดห้วงทศวรรษที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทย การกระจายอำนาจมักจะถูกกล่าวถึงอยู่เสมอว่าเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นสิ่งที่ดีที่จำเป็นต้องมี และเร่งรัดให้เกิดขึ้นภายในระบบการเมืองการปกครองของประเทศ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากข้อถกเถียงในเชิงวิชาการ และจากประสบการณ์ที่เกิดขึ้นจริง การกระจายอำนาจก็มีจุดอ่อนหรือข้อเสียเช่นเดียวกับการรวมศูนย์อำนาจ ดังนั้น เพื่อให้มองเห็นถึงข้อถกเถียงที่แวดล้อมเรื่องการกระจายอำนาจได้อย่างรอบด้าน จึงจำเป็นที่จะต้องเรียนรู้ถึงด้านลบของการกระจายอำนาจด้วย ซึ่งในที่นี้เห็นว่า การกระจายอำนาจมีข้อเสียอยู่ด้วยกัน 4 ประการ ดังนี้

1. ด้านการเมือง การกระจายอำนาจอาจนำไปสู่ภาวะของความไร้เอกภาพและเสถียรภาพในทางการเมืองได้ ดังเช่น กรณีของรัฐเดี่ยว การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นอาจจะเป็นแรงผลักดันไปสู่ความเป็นสหพันธรัฐ ส่วนประเทศที่เป็นสหพันธรัฐอยู่แล้ว ความเป็นเอกภาพก็อาจจะน้อยลงไปอีก นอกจากนี้ ในกลุ่มประเทศที่ความเป็นเอกภาพมีต่ำอยู่แล้ว เช่น ประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มทางศาสนา ที่มีความแตกต่างกันและขัดแย้งกันอยู่แล้ว การกระจายอำนาจอาจทำให้เกิดความไร้เอกภาพในทางการเมืองได้

2. ด้านการคลัง การกระจายอำนาจที่มากเกินไป อาจนำไปสู่ความไร้เสถียรภาพในทางการคลังของประเทศได้ เนื่องจากเมื่อสัดส่วนทางการคลังในภาคสาธารณะส่วนใหญ่อยู่ในระดับท้องถิ่น ก็เป็นการยากที่รัฐบาลกลางจะกำหนดทิศทางและควบคุมระบบการคลังของประเทศโดยรวมได้ และหากการใช้จ่ายของท้องถิ่นต่าง ๆ ปรากฏจากวินัยทางการคลัง เช่น การใช้จ่ายอย่างเกินตัว ขณะที่ความสามารถในการจัดเก็บรายได้มีต่ำ ดังที่เคยเกิดขึ้นในประเทศแถบละตินอเมริกา ก็จะสร้างปัญหาและเกิดภาวะความไร้เสถียรภาพต่อระบบการคลังของประเทศเป็นอย่างมาก

3. ด้านความเสมอภาค การกระจายอำนาจยิ่งมากเท่าไร จะนำไปสู่ความแตกต่างและความไม่เท่าเทียมกันระหว่างพื้นที่หรือท้องถิ่นต่างๆ ได้ง่าย ทั้งในทางเศรษฐกิจ การคลัง คุณภาพชีวิต การบริการสาธารณะ เป็นต้น เนื่องจากอำนาจในทางการเมืองและการจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนทรัพยากรทางการบริหาร ขึ้นอยู่กับศักยภาพของท้องถิ่นแต่ละแห่ง ความแตกต่างและไม่เท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น

4. ด้านปัญหาการใช้ทรัพยากร เมื่อแต่ละชุมชนต่างก็มีความเป็นอิสระในกรอบของตน การใช้ทรัพยากรภายในประเทศอาจมีแนวโน้มที่จะเป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพ เพราะพื้นที่แต่ละแห่งต่างก็ใช้ทรัพยากรไปตามความต้องการและความจำเป็นของตน อันจะนำไปสู่สถานะต่างคนต่างทำ ทรัพยากรจึงถูกใช้อย่างกระจัดกระจายและไร้ทิศทาง การจะระดมทรัพยากรจากส่วนต่างๆ ของประเทศเพื่อเป้าหมายร่วมกัน เช่น การสร้างความเติบโตให้กับระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ ก็เกิดขึ้นได้ยาก (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2566: บทความออนไลน์)

ข้อดีของการกระจายอำนาจ

- 1) แบ่งเบาภาระของส่วนกลาง หรือผู้บังคับบัญชา
- 2) ลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ตัดสินใจได้รวดเร็ว คล่องตัว ประหยัดเวลาเกิดผลดีแก่ธุรกิจ ยิ่งในกรณีที่ต้องแข่งกับเวลา
- 3) หน่วยงานสาขา หรือผู้บังคับบัญชาระดับรอง ได้มีโอกาสฝึกฝนให้รับผิดชอบในการตัดสินใจ ทำให้มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีขวัญกำลังใจดี (เรียนรู้การบริหาร, 2566: บทความออนไลน์)

ประเภทของการกระจายอำนาจปกครอง

1 การกระจายอำนาจทางพื้นที่ การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือการกระจายอำนาจทางเขตแดน คือ การที่รัฐมอบ อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ ซึ่งองค์กรปกครอง

ส่วน ท้องถิ่นต้องจัดทำบริการสาธารณะภายในอาณาเขตหรือขอบเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเรียกการจัด ระเบียบการบริหารราชการดังกล่าวว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2549: 18)

2 การกระจายอำนาจทางภารกิจของรัฐ การกระจายอำนาจทางภารกิจของรัฐหรือการกระจายอำนาจทางบริการ คือ การที่ รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างให้แก่องค์กร ซึ่งมีไชองค์กรของรัฐ ส่วนกลางรับ ไปดำเนินการด้วยงบประมาณและบุคลากรขององค์กรนั่นเอง เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้าและการประปา เป็นต้น ซึ่งเป็นการมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งไม่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครอง และการกระจายอำนาจทางบริการไม่ค้ำนึ่งเรื่องอาณาเขตใน การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้กิจการที่มอบให้จัดทำนี้ รัฐจะเป็นผู้กำหนดโดยออกเป็น กฎหมาย ท้องถิ่นหรือองค์กรจะกำหนดขึ้นมาเองไม่ได้ (ประยูร กาญจนดุล, 2544: 17-19)

3 การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization)

การกระจายอำนาจทางการคลัง เป็นอีกหนึ่งลักษณะของการกระจายอำนาจ โดย หน่วยงานในระดับบนหรือใน ส่วนกลางพยายามลดระดับการใช้อำนาจควบคุมจัดการงบประมาณและ การตัดสินใจทางการคลังของหน่วยงานในระดับล่าง เช่น การจัดระบบการจัดสรรงบประมาณของ หน่วยงานในลักษณะที่หน่วยงาน ต้นสังกัดในส่วนกลางหรือหน่วยงานระดับบน จัดสรรงบประมาณแก่ หน่วยงานในระดับพื้นที่หรือระดับต่ำลง มาในรูปแบบประมาณก้อนเดียว เพื่อให้อิสระแก่หน่วยงาน ดังกล่าวในการตัดสินใจบริหารจัดการทางการคลัง และจัดสรรงบประมาณดังกล่าวในรายละเอียด การ กระจายอำนาจทางการคลังส่งผลให้หน่วยงานใน ส่วนกลางมีบทบาทเพียงก กับทิศทางนโยบาย ในขณะที่หน่วยงานระดับปฏิบัติมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นในการ ตัดสินใจในการบริหารภารกิจและ งบประมาณของตนเอง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2546: 20)

สรุป จากลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง เห็นได้ว่าเป็นหลักการที่ ส่งเสริมการ ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างเต็มที่ โดยองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยการปกครองที่สามารถจัดบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของ ประชาชนและชุมชนในพื้นที่ อีกทั้งมีอำนาจอิสระในการดำเนินการต่าง ๆ มี องค์กรนิติบุคคลซึ่งจะทำให้ ท้องถิ่นมีความสามารถทางกฎหมาย มีผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการ เลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเอง มี งบประมาณ และมีทรัพยากรเป็นของท้องถิ่นเอง

สรุป

ความสำคัญของจริยธรรมทางการเมืองกลายเป็นปัจจัยที่จำเป็นอย่างยิ่งในการสร้างสังคมที่เป็นธรรม และมั่นคง การพัฒนาสังคมที่ประชาชนมีความไว้วางใจในระบบการเมืองและรัฐบาลต้องอาศัยการยึดมั่นใน จริยธรรมทางการเมือง จริยธรรมทางการเมืองไม่เพียงแต่เป็นกรอบในการดำเนินงานของรัฐบาลและ นักการเมืองเท่านั้น แต่ยังเป็นเครื่องมือที่ช่วยส่งเสริมความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความเป็นธรรมใน

กระบวนการทางการเมือง นอกจากนี้ ยังสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนในการดำเนินงานของรัฐบาลและระบบการเมืองทั้งหมด ในศตวรรษที่ 21 โลกกำลังเผชิญกับความท้าทายที่ซับซ้อนมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจ ความเหลื่อมล้ำทางสังคม ความไม่เท่าเทียมกันทางการเมือง และความท้าทายจากการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี สถานการณ์เหล่านี้ก่อกวนให้รัฐบาลและนักการเมืองต้องปฏิบัติตามจริยธรรมอย่างเข้มงวดเพื่อสร้างความไว้วางใจให้กับประชาชน จริยธรรมทางการเมืองจึงมีบทบาทสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำทางอำนาจและทรัพยากร ส่งเสริมการตัดสินใจที่ยุติธรรม และสร้างระบบที่โปร่งใส ความจำเป็นในการเสริมสร้างจริยธรรมทางการเมืองในอนาคตนั้นไม่เพียงแต่อยู่ในระดับรัฐบาลเท่านั้น แต่ยังต้องขยายไปถึงการพัฒนาเครื่องมือและกลไกที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและตัดสินใจทางการเมืองอย่างเต็มที่ ทั้งนี้เพื่อให้การเสริมสร้างจริยธรรมทางการเมืองประสบความสำเร็จในอนาคต จำเป็นต้องมีการปฏิรูปและพัฒนากลไกที่สามารถส่งเสริมความโปร่งใส (transparency) ความรับผิดชอบ (responsibility) และความยุติธรรม (justice) แนวทางดังกล่าวอาจรวมถึงการสร้างกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านการศึกษาและเทคโนโลยีดิจิทัล การสนับสนุนความเป็นอิสระของสื่อมวลชน และการบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียม โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรเน้นการบูรณาการจริยธรรมทางการเมืองเข้ากับทุกขั้นตอนของกระบวนการทางการเมือง ตั้งแต่การกำหนดนโยบายไปจนถึงการดำเนินการปฏิบัติ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการรักษาและส่งเสริมจริยธรรมทางการเมืองในศตวรรษที่ 21 ไม่เพียงแต่เป็นการรับรองความยุติธรรมในระบบการเมืองเท่านั้น แต่ยังเป็นวิธีการที่สำคัญในการเสริมสร้างความมั่นคงและความไว้วางใจในสังคม การปฏิรูปกลไกทางการเมืองเพื่อรองรับจริยธรรมและการพัฒนาสังคมจะช่วยสร้างสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ และสามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การรักษาและส่งเสริมจริยธรรมทางการเมืองในอนาคตจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ทุกภาคส่วนต้องร่วมมือกัน เพื่อให้สังคมสามารถพัฒนาไปในทิศทางที่เป็นธรรม (justice) โปร่งใส (transparency) และยั่งยืน (sustainable) สร้างทัศนคติ ความรู้ และความเข้าใจต่อการอนุรักษ์วัฒนธรรมไทย ตระหนักถึงเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม สามารถปรับตัวให้เข้ากับความเปลี่ยนแปลงจากวัฒนธรรมอื่น ๆ ที่เข้ามามีบทบาทในสังคมไทย ส่งเสริมให้ทุกคนเห็นคุณค่าของการอนุรักษ์วัฒนธรรมไทย รักษาเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมของชาติ และของท้องถิ่น เพื่อสร้างความเข้าใจและมั่นใจ ในการปรับเปลี่ยนและตอบสนององกระแสวัฒนธรรมอื่น ๆ อย่างเหมาะสม เป็นผู้นำในการอนุรักษ์และพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญา สิ่งแวดล้อม รักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม ยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ผลงานด้านวัฒนธรรมไทยด้วยระบบเครือข่ายสารสนเทศ แลกเปลี่ยนวัฒนธรรมภายในประเทศและระหว่างประเทศโดยใช้ศิลปวัฒนธรรมเป็นสื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างกัน ก่อให้เกิดความสงบสุขและสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมีความสุข

บรรณานุกรม

- โกวิท พวงงาม. (2562). *การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.
- ณรินทร์ งามวงศ์. (2556). “บทบาทของกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่เสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น ในพื้นที่ องค์การบริหารส่วนตำบล:กรณีศึกษา อำเภอประจันตคาม จังหวัดปราจีนบุรี”. *รายงานการวิจัย วิทยาลัยรัฐศาสตร์มหาบัณฑิต*. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2544). *100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540*. โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, (2546). *ทิศทาง การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและ ต่างประเทศ เปรียบเทียบ*. วิทยุชน.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2566). *การกระจายอำนาจ*. บทความออนไลน์. สืบค้นจาก.
<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title>
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2554). *การกระจายอำนาจ: แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย*. สำนักพิมพ์แห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ประยูร กาญจนกุล. (2544). *การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่ง จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.
- ปรารณา ไวมงคุณ. (2552). “การมีส่วนร่วมทางการเมืองและการปกครองท้องถิ่นของประชาชนในเขต องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองแฝก อำเภอลำปลายมาศ จังหวัดบุรีรัมย์”. *ภาคนิพนธ์ปริญญาตรี ศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต*. มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์.
- ยศวดี บุญเกียรติ. (2566). *ประชาธิปไตยท้องถิ่น*. สืบค้นจาก, [https://www.fpps.or.th/news.php? detail=n1049872869.news](https://www.fpps.or.th/news.php?detail=n1049872869.news)
- ยศวดี บุญเกียรติ. (2566). *ประชาธิปไตยท้องถิ่น*. สืบค้นจาก, [https://www.fpps.or.th/news.php? detail=n1049872869.news](https://www.fpps.or.th/news.php?detail=n1049872869.news)
- เรียนรู้การบริหาร. (2566). *ข้อดี ของการกระจายอำนาจ*. สืบค้นจาก, [http:// goodadministration.blogspot.com](http://goodadministration.blogspot.com)
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2554). *บทวิเคราะห์ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจใน ประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2549). *กฎหมายปกครองท้องถิ่น*. สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2562). *ความรู้เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและวัฒนธรรม การเมือง*. สารานุกรมเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่นชุดที่ 2.
- อภิชาติ สถิตนิรามัย. (2555). *รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน*. กรุงเทพมหานคร:แผนงานการเสริมสร้างนโยบายสาธารณะที่ดี. สถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2550). *ประชาธิปไตยท้องถิ่น: แง่คิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่น*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2552). *แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย*. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Boyd, James Penny. (1884). *Building and Ruling the Republic*. Bradley, Garretson & Company.
- Brinkerhoff, D. W. & Azfar, O. (2006). *Decentralization and Community Empowerment Does community empowerment deepen democracy and improve service delivery*. Paper prepared for U.S. Agency for International Development Office of Democracy and Governance.
- Cheema, S. G. & Rondinelli, D. A. (Ed.). (2007). *Decentralizing governance: Emerging concepts and Practices*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Frank, C. (2002). *Theories of Democracy: A Critical Introduction*. London: Routledge.
- Haus, M. & Sweeting, D. *Local Democracy and Political Leadership: Drawing*
- Isakhan, B. and Stockwell, S. (2011). *The Secret History of Democracy*. London: Palgrave Macmillan.
- John Dunn. (1994). *Democracy: the unfinished journey 508 BC – 1993 AD*. Oxford University Press.
- Kurt A. R., Josiah, O., Robert, W. W. (2007). *Origin of Democracy in Ancient Greece*. University of California Press.
- Przeworski. (1991). *Adam Democracy and the Market*. Cambridge University Press.
- Saito, Fumihiko. (2011). *Decentralization*. In Mark Bevir (Ed.), *The SAGE handbook of governance* (pp. 484-500). London: SAGE Publications.
- Saito, F. (2011). *Decentralization*. In Mark Bevir (Ed.), *The SAGE handbook of governance*.
- Sisk, T. D. (2001). *Democracy at the local level: the international IDEA handbook on participation, representation, conflict management, and governance*. Stockholm: International Institute for democracy and electoral assistance.
- Turner, M. (1999). *Central-Local Relations: Themes and Issues*. In Turner, M. (Ed.), *Central-local relationship Asia-Pacific: Convergence or divergence?* (pp. 1-18). Hampshire: Palgrave.
- Watkins, F. (1970). "Democracy". *Encyclopædia Britannica* Vol. 7 (Expo '70 hardcover ed.). William Benton. pp. 215–23.

Weatherford, J. M. (1988). *Indian givers: how the Indians of the America transformed the world*.
New York: Fawcett Columbine. 117–150.