



บทที่ 2

การกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนา  
การปกครองท้องถิ่น

การกระจายอำนาจในการปกครองและการบริหาร เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานใหญ่ กับหน่วยงานย่อย ซึ่งแต่ละหน่วยย่อมมีลักษณะแตกต่างกัน และการแบ่งอำนาจดังกล่าวย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาล วิทยาการ และในการจัดการ ซึ่งโดยทั่วไปหน่วยงานส่วนกลางจะมอบอำนาจและความรับผิดชอบบางอย่างไปให้แก่หน่วยงานในส่วนท้องถิ่น แต่จะสงวนอำนาจและความรับผิดชอบบางอย่างไว้ที่ส่วนกลาง ทั้งนี้เพื่อจะรักษาเอกภาพแห่งรัฐ และระบบการบริหารงานของรัฐเอาไว้ รวมทั้งรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจให้มั่นคง ซึ่งวิธีการมอบอำนาจต้องกระทำอย่างพอดี มิให้หลวมหรือรัดแน่นมากเกินไป<sup>1</sup>

2.1 ความหมายของการกระจายอำนาจในการปกครองและการบริหาร

การกระจายอำนาจในการปกครองและการบริหารนั้น สามารถพิจารณาได้เป็น 2 ทาง คือ<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Arthur Mass, Area and Power : A Theory of Local Government (Glencoe Illinois : The Free Press, 1959), p.23 and Henry Maddick, Democracy, Decentralization and Development (London : Asia Publishing House, 1966), pp.5-7.

<sup>2</sup> Department of Economics and Social Affairs, Decentralization of National and local Development (United Nations : N.Y., 1962) p.13.

ก. ในค้ำนของการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ในทางการบริหาร โดยมีหน่วยงานในระดับภูมิภาค และท้องถิ่นเข้ารับผิดชอบตามสภาพเขตแดนทางภูมิศาสตร์ แต่โดยทั่วไปแล้วส่วนกลางจะเข้ามาวางรูปแบบ และแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในการบริหารงานพร้อมกับมอบหน้าที่ (Delegation) ให้

ข. ในค้ำนของการมอบอำนาจ (Devolution) ซึ่งเป็นการมอบอำนาจแก่หน่วยงานการปกครองท้องถิ่น ให้สามารถจัดการวางรูปแบบทั้งในค้ำนการปกครอง และการบริหารโดยให้หน่วยงานนั้น ๆ มีอำนาจในการตัดสินใจตามความจำเป็นและเหมาะสม ซึ่งทั้งนี้ก็แล้วแต่สภาพแวดล้อมในทางการเมืองและทางการเศรษฐกิจ

สรุปแล้ว การกระจายอำนาจในการปกครองและการบริหารนั้น หมายถึงการจัดแบ่งอำนาจจากส่วนกลาง ซึ่งเป็นระดับสูงไปยังส่วนท้องถิ่นอันเป็นระดับต่ำ เพื่อให้ท้องถิ่นไค้มีอำนาจอย่างอิสระในการตัดสินใจ ที่จะปฏิบัติงานภายในขอบเขตของตนอย่างเต็มที่

### 2.1.1 การกระจายอำนาจเป็นการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาถึงความหมายของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น จะเห็นไค้ว่า การกระจายอำนาจกับการปกครองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด โดยสาเหตุที่ว่าการกระจายอำนาจเป็นเครื่องมือหรือแนวทางอันสำคัญอันอาจยังผลให้ท้องถิ่นมีความสามารถที่จะให้บริการ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเอง และเป็นการที่จะทำให้ประชาชนมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมือง การปกครอง ทั้งนี้การกระจายอำนาจจะต้องมีส่วนทำให้ท้องถิ่นมีอิสระอย่างเพียงพอในการปกครองตนเอง

สำหรับความสามารถในหลักการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมต่าง ๆ เช่น ภูมิหลังความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ การปกครอง องค์ประกอบทางการเมืองระบบสังคมในแง่พื้นฐานของครอบครัว

วัฒนธรรม และค่านิยม ระดับการศึกษาของประชาชน สถาปนามิศาสตร์ และการ  
 คึกคักสื่อสาร ขนาดของประชากร และการขยายอัตราส่วนการเปลี่ยนแปลงชั้น-  
 พื้นฐานของสภาพการดำรงชีวิตในสังคม<sup>1</sup>

สรุปแล้วจะเห็นได้ว่า สภาพแวดล้อมภายนอกองค์กรของการปกครอง-  
 ท้องถิ่น เป็นตัวกำหนดแนวทางการปกครองท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การปกครอง-  
 ท้องถิ่นจะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงไร น่าจะขึ้นอยู่กับส่วนกลางและตัวประชาชน  
 ในท้องถิ่นเอง โดยส่วนกลางจะต้องแสดงบทบาทเป็นที่เล็งในการกระตุ้นให้-  
 ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการปกครอง โดยเพิ่มและขยาย  
 ความรับผิดชอบของท้องถิ่นในงานสาธารณะให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้น และประการ  
 ที่สำคัญที่สุดอยู่ที่นโยบายจากส่วนกลาง ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดให้มี-  
 การบริการสาธารณะต่าง ๆ โดยผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นจะต้อง  
 เสนอกฎหมายออกมาเพื่อปรับปรุงบริการสาธารณะนั้น ส่วนทางด้านการเงินนั้น  
 ส่วนกลางจะต้องช่วยเหลือท้องถิ่น<sup>2</sup>

### 2.1.2 ขอบเขตและอุปสรรคในการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการ- ปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย

สำหรับการกระจายอำนาจเพื่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น  
 ในประเทศไทยนั้น จะมีขอบเขตมากน้อยเพียงไร ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการ-  
 บริหารของท้องถิ่น องค์ประกอบทางการเมืองโดยพิจารณาจากวิวัฒนาการใน  
 ระบอบประชาธิปไตยของไทย ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น ซึ่งมีสภาพทางการเมือง

<sup>1</sup> A.F. Leemans, Changing Patterns of Local Government (The Hague : International Union of Local Authorities, 1970). pp.77-25.

<sup>2</sup> Ibid., pp.70-2.

เศรษฐกิจ การคลัง และการศึกษาที่มีคุณภาพต่ำเป็นตัวจำกัด อันอาจจะพิจารณาได้ 3 ประการ คือ<sup>1</sup>

ก. รายได้ของท้องถิ่นที่ได้รับเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง ทำให้ท้องถิ่นขาดความปรีดีสรรในการดำเนินงาน

ข. การขาดความชำนาญและประสบการณ์ในการบริหารงานของท้องถิ่น และ

ค. ความอ่อนแอ และความไม่มีเสถียรภาพของระบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของไทย

นอกจากนี้ ประเทศไทยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้กระจายอำนาจการปกครองตนเองให้แก่ท้องถิ่น โดยมีค่าหนึ่งถึงสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การท้องถิ่น และวิธีการกระจายอำนาจที่เน้นความเข้าใจในหน้าที่ทางการเมืองของประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขลดขอบเขตการกระจายอำนาจให้น้อยลง โดยจะเห็นได้ว่าการพิจารณาารูปแบบการปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องเป็นไปด้วยความเหมาะสม<sup>2</sup> ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะมีกำหนดเอาไว้ว่าส่วนกลางมีอำนาจควบคุมการปกครองท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติหน่วยการปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่อยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้ให้เงินสนับสนุน และมีเจ้าหน้าที่หลายระดับ อาทิ นายอำเภอ ผู้ตรวจการท้องถิ่น และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ควบคุม<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Daniel Wit, A Comparative Survey of Local Government and Administrative (Bangkok : Durusapha Ladpraw Press, 1967), pp.95-6.

<sup>2</sup> ชำนาญ ยุวบูรณ์, การกระจายอำนาจในการปกครองตามกฎหมายไทย (พระนคร : โรงพิมพ์คำวรางค์การพิมพ์, 2497), หน้า 1-2.

<sup>3</sup>Randy H.Hamilton, A Handbook on Comparative Municipal Government (Bangkok the Thammasart University Press, 1962), pp.23-4.

นโยบายการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของไทย เริ่มปรากฏชัดหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 ซึ่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจักระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติอื่น ๆ อีกหลายฉบับ จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ในเวลาเดียวกันรัฐบาลกลางก็ได้สร้างโครงการพัฒนาต่าง ๆ ทั้งระยะสั้นและระยะยาว เพื่อพัฒนาความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ อาทิ การสหกรณ์ การจัดนิคมสร้างตนเอง การพัฒนาชุมชน งานเร่งรัดพัฒนาชนบท รวมทั้งการพัฒนาพลเมืองตามระบอบประชาธิปไตย และงานของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในแห่งชาติ (กอ.รมน.) ที่มุ่งสร้างประชาธิปไตยแบบพื้นฐาน ซึ่งเป็นเป้าหมายสุดท้ายของการกระจายอำนาจ

อย่างไรก็ตาม การปกครองท้องถิ่นของไทยก็ยังมีได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้น นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองหลัง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา จนถึง พ.ศ. 2516 ก็ยังจะเห็นได้ว่าอำนาจอิสระในการดำเนินงานของท้องถิ่นกลับมีน้อยลง และได้มีการดึงอำนาจกลับคืนสู่ส่วนกลางมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะเห็นได้หลังการปฏิวัติ และรัฐประหารที่เกิดขึ้นมีอยู่บ่อยครั้ง ผู้ที่กระทำการปฏิวัติและรัฐประหาร จะออกคำสั่งและประกาศให้มีการยุบเลิกกระบวนการเลือกตั้งทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น โดยอ้างถึงสถานการณ์ของประเทศที่ต้องการรักษาเอกภาพแห่งรัฐ<sup>1</sup>

จนถึงช่วงระยะเวลาหลังวันที่ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ ซึ่งมีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี สถาปนาบัญญัติแห่งชาติ อันประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากสมาชิกสภาแห่งชาติ ได้เริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างของการบริหารงานท้องถิ่น

<sup>1</sup> ไปรคตุคำสั่งและประกาศของคณะผู้ทำการปฏิวัติ และรัฐประหาร หลังจากที่กระทำการสำเร็จแล้ว

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2517 ได้บัญญัติไว้ในหมวด 9  
เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจนดังนี้คือ :-

"... มาตรา 214 การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งนคร-  
หลวง ต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์  
ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง มีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง  
ท้องถิ่นของตน และมีอิสระในทางการเก็บภาษีอากร และการเงิน-  
แห่งท้องถิ่น ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา 215 ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ตามที่-  
กฎหมายบัญญัติไว้ ย่อมมีสิทธิปกครองตนเอง

มาตรา 216 การปกครองท้องถิ่นทุกระดับในทุกจังหวัด รวมทั้ง  
นครหลวง ให้มีสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหาร หรือคณะผู้บริหาร-  
ท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น และต้องมีการเลือก  
ตั้งตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้

มาตรา 217 การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้ใช้วิธีออกเสียง  
ลงคะแนนโดยตรง และลับ

การเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น  
จะใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ หรือจะให้สภาท้องถิ่น  
เลือกตั้งจากสมาชิกของสภาท้องถิ่นก็ได้ ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งตามมาตรานี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย  
ว่าด้วยการนั้น..."

สรุปแล้วจะเห็นได้ว่า ในช่วงระยะเวลาที่ระบอบประชาธิปไตยเฟื่องฟู  
นั้น น่าจะได้ศึกษาถึงการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น อันจะนำไปสู่การปกครองตนเอง  
ในระดับชาติในระบอบประชาธิปไตย โดยพิจารณาว่านโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับการ-  
กระจายอำนาจ เพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่นมีขอบเขต เป้าหมาย และขั้นตอน-  
อย่างไรบ้าง

## 2.2 ความหมายของนโยบายแห่งรัฐ

การกำหนดนโยบาย คือ การกำหนดเป้าหมายที่ต้องการจะไปถึงด้วยหลักการ และกลวิธีที่จะหาทางปฏิบัติทำให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น และมีการเตรียมการสนับสนุนต่าง ๆ เพื่อให้สามารถลงมือปฏิบัติการตามหลักการ และกลวิธีที่วางไว้<sup>1</sup> ในความหมายเช่นนี้ นโยบายของรัฐก็คือ แนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาลของประเทศหนึ่ง ๆ ได้กำหนดขึ้นเป็นโครงการ แผนการ หรือหมวกกำหนดการเอาไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นหนทางชี้้นำให้การปฏิบัติต่าง ๆ บรรลุถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ตลอดจนเพื่อธำรงรักษาหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของชาติ<sup>2</sup>

จึงเห็นได้ว่า นโยบายของรัฐนั้นประกอบไปด้วยโครงการ แผนการต่าง ๆ ที่รัฐบาลของประเทศใด ประเทศหนึ่ง ได้กำหนดขึ้นไว้เป็นการล่วงหน้า เพื่อเป็นแนวทางกว้าง ๆ ของการปฏิบัติต่าง ๆ ที่จะตามมาในอนาคต โดยมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ไต่บ่งชี้ไว้อย่างชัดเจนแน่นอน และมีข้อความต่าง ๆ ที่ได้บ่งชี้หรือแสดงให้เห็นถึงผลประโยชน์ของชาติของประเทศนั้น ๆ ในขณะนั้น<sup>3</sup>

### 2.2.1 ขั้นตอนการกำหนดนโยบายแห่งรัฐของประเทศไทย

จากการศึกษา เราอาจแบ่งกระบวนการกำหนดนโยบายโดยเฉพาะในประเทศไทยออกไปได้เป็น 2 แนวทางใหญ่ ๆ คือ :-

<sup>1</sup>อมร รักษาสัตย์, "สถาบันและกระบวนการเพื่อพัฒนานโยบายภายในประเทศ" ใน พัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 15 เล่ม 1 มกราคม 2518, หน้า 18.

<sup>2</sup>กุลชน ธนาพงศ์ธร, หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520), หน้า 59.

<sup>3</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 143-8.

ก. แบบรูปนัย ซึ่งเป็นไปตามหน่วยงานของรัฐ และข้าราชการการเมือง โดยหน่วยงานทั้งสองจะมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดมาก เพราะแม้ว่านโยบายจะมาจากข้าราชการประจำ แต่ในขั้นตอนสุดท้ายก็จะต้องเสนอไปให้ฝ่ายข้าราชการการเมืองพิจารณา และถึงแม้ว่าจะผ่านมาจากสายการเมือง แต่ฝ่ายข้าราชการประจำก็จะต้องเข้าไปมีส่วนให้คำปรึกษาและแนะแนว

ข. แบบรูปนัย ซึ่งมาจากการผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มไม่เป็นทางการ ญาติ มิตร เพื่อนนักเรียนร่วมห้อง เป็นต้น อันเป็นกระบวนการที่สลับซับซ้อนเป็นอย่างมาก เพราะหาความแน่นอนและแบบแผนอะไรไม่ได้

เราอาจจะตั้งข้อสังเกตได้ว่า ในการกำหนดนโยบายนั้น นักการเมืองได้รับการผลักดันมาจากกลุ่มอิทธิพลนอกวุฒิสภา และวงการบริหารค่อนข้างมาก ทั้งนี้ก็เพราะสถาบันทางการเมืองของไทยยังขาดความมั่นคงนั่นเอง ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่าโดยแท้ที่จริงแล้ว กระบวนการในการกำหนดนโยบายของไไทยนั้นส่วนใหญ่มาจากข้าราชการประจำ และมีอยู่บางส่วนที่มาจากข้าราชการการเมืองเป็นผู้ริเริ่ม แต่นโยบายเหล่านี้ถูกผลักดันมาจากผู้ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องซึ่งมุ่งหวังที่จะใช้อิทธิพลและอำนาจผลักดันนโยบายต่าง ๆ ออกมา โดยใช้ความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ และความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นวิธีในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ในการวางนโยบาย สำหรับประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนานั้น การควบคุมระบบราชการมีอยู่น้อย และอิทธิพลของระบบราชการมีอยู่มาก การเมืองไทยจึงเป็นระบบอำมาตยธิปไตย (Bureaucratic elite system) หรือ Bureaucratic Polity เช่นเดียวกับอีกหลายประเทศ เช่น ปากีสถาน กานา และอิรัก ซึ่งข้าราชการมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายเป็นอย่างมาก<sup>1</sup>

<sup>1</sup> James E. Anderson, Public Policy Making (London : Thomas Nelson and Sons Ltd, 1975), p.49.



นอกจากนั้น ในประเทศไทยนโยบายส่วนใหญ่ถูกกำหนดโดยชนชั้นผู้นำ<sup>1</sup> ทั้งนี้ เพราะประชาชนส่วนใหญ่ไม่สนใจต่อกิจกรรมบ้านเมือง ผู้นำจึงสามารถที่จะเปิดเผยหรือปิดบังข่าวสารตามที่ผู้นำต้องการได้ นโยบายต่าง ๆ จึงมาจากเบื้องบน คือ กำหนดจากผู้นำแล้วนำมาปฏิบัติกับประชาชน ทั้งนี้ก็เป็นเพราะผู้นำมีฐานะและระดับการศึกษาที่ดีกว่าประชาชน

สำหรับขั้นตอนการกำหนดนโยบายของรัฐของประเทศไทยนั้น สามารถจะพิจารณาออกไปได้เป็น 2 แนวทางใหญ่ ๆ คือ

ก. จากหน่วยงานราชการระดับกอง กรม กระทรวง ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ โดยปลัดกระทรวงจะเป็นผู้นำเสนอรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาก่อนจะนำเสนอเข้าสู่รัฐสภา

ข. จากระดับกระทรวงผ่านทางสายการเมือง โดยรับฟังความคิดเห็นของฝ่ายต่าง ๆ แล้วจึงนำมาเป็นนโยบายของตน แต่ก็จะมีปลัดกระทรวงมาปรึกษาเสียก่อนว่าสมควรเพียงใด มีทางปฏิบัติได้หรือไม่ เมื่อมีคู่ทางจะปฏิบัติได้ รัฐมนตรีก็อาจจะมอบหมายให้ปลัดกระทรวงนำแนวความคิดมาทำเป็นข้อเสนอนโยบายต่อไป ซึ่งในกรณีนี้ก็มักจะส่งเรื่องกลับไปให้กรม และกองไปยกวาง และเรื่องทั้งหมดก็จะส่งกลับคืนมายังสายการเมืองโดยเร็ว

จึงเห็นได้ชัดว่า แม้การกำหนดนโยบายจะมาจากฝ่ายการเมืองก็ตาม แต่ข้าราชการประจำก็ยังมีบทบาทที่สำคัญในการเข้าร่วมปรึกษาและปรับปรุงการกำหนดนโยบายนั้น ๆ โดยรับหน้าที่สำคัญเข้ายกวางก่อนที่จะส่งกลับคืนให้สายการเมือง ทำหน้าที่ตัดสินใจเลือกนโยบายต่อไป

---

<sup>1</sup> สาธารณคดี, "นโยบายสาธารณะ : สาขาของรัฐประศาสนศาสตร์ที่ถูกละเลยในวงการศึกษาของไทย" ใน พัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 17 เล่ม 1 เดือน มกราคม, ปี 2520 หน้า 110-1.

## 2.2.2 ขอบเขตและเป้าหมายในการกำหนดนโยบายแห่งรัฐ เพื่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย

การกระจายอำนาจนั้น มีวัตถุประสงค์ที่จะกระจายทรัพยากรหรือผลประโยชน์ ตลอดจนการบริการต่าง ๆ ของรัฐไปสู่สมาชิกของสังคมอย่างเท่าเทียมกัน โดยรัฐจะเป็นผู้ช่วยเหลือให้การปฏิบัติและดำเนินงานนั้น สามารถบรรลุถึงผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ใฝ่หาเอาไว้ ซึ่งจะก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและขจัดความเหลื่อมล้ำในสังคม<sup>1</sup> ดังนั้นนโยบายในการกระจายอำนาจจึงเป็นไปในลักษณะแนวทางที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุถึงเป้าหมายของการแจกจ่ายการบริการและความเสมอภาคจากส่วนกลางออกไปสู่ท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันนั่นเอง

สำหรับในประเทศไทย เท่าที่ผ่านมาแล้วข้าราชการฝ่ายการเมือง นักวิชาการหน่วยงานที่ปรึกษา (staff) ทางวิชาการและเทคนิค ที่จะให้ความช่วยเหลือในการพิจารณาและวิเคราะห์ต่อปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนวางแนวทางในการพัฒนาและริเริ่มการกำหนดนโยบายได้ อย่างไรก็ตามในแง่ของข้อเท็จจริง ขอบเขตและเป้าหมายในกระบวนการของการกำหนดนโยบายแต่ละนโยบายย่อมแล้วแต่นโยบายในแต่ละรายกรณี (Case) ด้วยว่า ทางฝ่ายบริหารหรือฝ่ายข้าราชการการเมือง จะให้ความสนใจต่อก่อนนโยบายนั้นมากน้อยเพียงไร

นโยบายการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่นนั้น ส่วนใหญ่ข้าราชการประจำโดยกระทรวงมหาดไทย จะมีบทบาทอย่างมาก ทั้งนี้เป็นเพราะว่าในที่ประชุมของคณะรัฐมนตรี ยังขาดความสนใจเท่าที่ควร เมื่อเปรียบเทียบกับนโยบายในด้านอื่น ๆ นอกจากนั้น ในแต่ละรัฐบาลเท่าที่ผ่านมา คณะรัฐมนตรีเพียงแต่กำหนดนโยบายทางด้านการปกครองท้องถิ่นเอาไว้เพียงกว้าง ๆ เท่านั้น การปฏิบัติและรายละเอียดในการดำเนินงาน จึงขึ้นอยู่กับข้าราชการประจำ

<sup>1</sup> กุลชน ธนาพงศ์ธร, หน้า 206-15.

ส่วนทางด้านข้าราชการประจำเอง ก็มีแนวความคิดริเริ่มต่อการกำหนด และวางนโยบายการปกครองท้องถิ่น แต่ก็ไม่สามารถจะปฏิบัติให้เป็นผลตามเจตนารมณ์ได้ ทั้งนี้ก็เป็นเพราะรายได้ของท้องถิ่นไม่เพียงพอที่จะเลี้ยงตนเอง รวมทั้ง ปัญหาความไม่แน่นอนของการเมืองในประเทศไทย ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามแนวความคิดที่ได้วางเอาไว้ได้



## สรุปท้ายบท

การกระจายอำนาจเป็นการแบ่งมอบอำนาจในการตัดสินใจไปให้แก่หน่วยงานในระดับท้องถิ่น เพื่อให้การบริการต่อประชาชนในแต่ละท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเป็นการแสดงออกถึงลักษณะของความเป็นประชาธิปไตย และการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจเป็นกลไกทางการเมืองที่สำคัญที่สุดที่จะเป็นเครื่องชี้และกำหนดรูปแบบและความเป็นอิสระของการปกครองท้องถิ่น ในอันที่จะให้ท้องถิ่นสามารถปฏิบัติการใด ๆ ตามความจำเป็น และเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในแต่ละท้องถิ่น โดยมีส่วนกลางเป็นผู้กำหนดขอบเขตอำนาจว่ามีมากน้อยเพียงไร การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นตามความเหมาะสมของสภาพท้องถิ่น เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของการปกครองท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น

สำหรับประเทศไทยนั้น การกำหนดนโยบายและการปฏิบัติให้เป็นไปตามการกระจายอำนาจ เพื่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่น ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จนถึงปี 2516 ไม่สามารถจะกระทำให้บรรลุผลสำเร็จ ตามวัตถุประสงค์ที่ได้วางเอาไว้ได้ ทั้งนี้ เนื่องมาจากอุปสรรคสำคัญในเรื่องความเข้าใจ และการเรียนรู้ของประชาชนในเรื่องการปกครองตนเอง ตามระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนสภาพทางเศรษฐกิจที่ยังไม่เอื้ออำนวย จนถึงช่วงระยะเวลาหลังวันที่ 14 ตุลาคม 2516 จึงได้มีการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่นอยู่หลายนโยบาย ซึ่งจะได้อธิบายและวิเคราะห์ในรายละเอียดในบทต่อไป

ตารางแสดงการเปรียบเทียบช่วงระยะเวลาของการเข้ามาค้าขายตำแหน่งของรัฐบาล และการเสนอร่างพระราชบัญญัติ  
โครงการ คำสั่ง ระเบียบ และนโยบายการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่น ในช่วงระยะปี 2517 - 2519

คณะรัฐบาล	พ.ร.บ. และร่าง พ.ร.บ. ซึ่งเสนอเข้าที่ประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา	โครงการ	ร่าง พ.ร.บ. คำสั่ง ระเบียบ และนโยบายการกระจายอำนาจ กระทรวงมหาดไทย
ชุดที่ 34 - 35 14 ต.ค.16 - 22 พ.ค.17 27 พ.ค.17 - 14 ก.พ.18 รวมเวลา 1 ปี 3 เดือน 27 วัน	1. พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 7) พ.ศ. 2517 2. พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 3. พ.ร.บ. หน่วยงานอาสาสมัครป้องกันตนเอง พ.ศ. 2518 4. พ.ร.บ. ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 พ.ศ. 2517 5. ร่าง พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่.....) พ.ศ.....	โครงการเขตนครและส่งเสริม ประชาธิปไตย (คสป.) พ.ศ. 2517	1. ร่าง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่.....) พ.ศ..... (เสนอโดยกรุงเทพมหานครกระทรวงมหาดไทย) 2. คำสั่ง มท.ที่ 266/2517 และ 803/2517 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการเปรียบเทียบและพิจารณาจัดระเบียบการปกครองส่วนท้องถิ่น 3. คำสั่ง มท.ที่ 420/2517 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไข พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457
ชุดที่ 37 ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช 19 มี.ค.18 - 19 เม.ย.19 รวมเวลา 1 ปี 1 วัน	1. ร่าง พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่.....) พ.ศ..... 2. ร่าง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่.....) พ.ศ..... 3. ร่าง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่.....) พ.ศ.....	โครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วย ประชาชนในชนบท ใต้งานพำ (โครงการเงิน) พ.ศ. 2518	1. อนุทางการจัดระเบียบปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2518 2. ร่าง พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่.....) พ.ศ..... 3. ร่าง พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่.....) พ.ศ..... 4. ร่าง พ.ร.บ. สุขาภิบาล (ฉบับที่.....) พ.ศ.....
ชุดที่ 38 ม.ร.ว. เสถียร ปราโมช 30 เม.ย.19 - 6 ต.ค.19 รวมเวลา 7 เดือน กับ 6 วัน	1. ร่าง พ.ร.บ. ประชาภิบาล (ฉบับที่.....) พ.ศ..... 2. ร่าง พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่.....) พ.ศ..... 3. ร่าง พ.ร.บ. สุขาภิบาล (ฉบับที่.....) พ.ศ..... 4. ร่าง พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่.....) พ.ศ.....	—	นโยบายส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2519
ชุดที่ 39 ในช่วงของปลายปีพ.ศ. 2519	—	—	1. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบบริหารส่วนอาสาสมัคร และป้องกันตนเอง พ.ศ. 2519 2. คำสั่ง มท.ที่ 731/2519 เรื่อง อนุมัติระเบียบบริหารเทศบาลเมือง- พัทยา และที่ 736/2519 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาของ สำนักงานพิจารณาจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาล 3. หนังสือสั่งการ มท.ที่ 0303/20064 ลงวันที่ 24 ธันวาคม พ.ศ. 2519 เรื่อง การพิจารณาปรับปรุงและพัฒนาการปกครอง