บทความวิชาการ

การกระจายอำนาจกับผลกระทบของการบริหารท้องถิ่นต่อความมั่นคงของรัฐ

DECENTRALIZATION AND THE IMPACT OF LOCAL ADMINISTRATION ON STATE SECURITY

อัครพงศ์ ชิณประทีป*
Akarapong Chinprateep*
นักวิชาการอิสระ
Independent Scholar
*Corresponding Author E-mail: akarapong.chin@gmail.com
Received February 24, 2026; Revised April 30, 2026; Accepted May 22, 2026

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา “การกระจายอำนาจกับผลกระทบของการบริหารท้องถิ่นต่อความมั่นคงของรัฐ” บทความนี้มุ่งอธิบายแนวคิด ความสำคัญ และผลกระทบของการกระจายอำนาจต่อความมั่นคงของรัฐ รวมทั้งเสนอแนะแนวทางเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาระบบการบริหารท้องถิ่นของไทยอย่างมีประสิทธิภาพ โดยส่วนแรกอธิบายว่า การกระจายอำนาจหมายถึงกระบวนการที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบให้แก่หน่วยงานระดับรองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรเหล่านี้มีสิทธิในการตัดสินใจและจัดบริการสาธารณะตามบริบทของพื้นที่ตนเอง โดยรัฐบาลกลางทำหน้าที่กำกับดูแลมากกว่าสั่งการ ทั้งนี้นักวิชาการหลายท่านให้ความหมายสอดคล้องกันว่า การกระจายอำนาจเป็นการลดความรวมศูนย์ของรัฐ เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง และเป็นเครื่องมือสร้างความอิสระในการพัฒนาท้องถิ่น ยิ่งไปกว่านั้น ได้มีการชี้ให้เห็นความสับสนทางแนวคิดในประเทศไทยเกี่ยวกับความหมายของ “อำนาจ” ซึ่งมักถูกตีความผิดว่าเกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตย ทั้งที่แท้จริงหมายถึง “อำนาจการตัดสินใจ” ในการดำเนินงานเท่านั้น ส่วนที่สองกล่าวถึงผลกระทบของการบริหารท้องถิ่นต่อความมั่นคงของรัฐ โดยชี้ว่าการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นช่วยให้การจัดบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพ ตอบสนองปัญหาเฉพาะพื้นที่ได้ตรงจุด และสร้างความไว้วางใจต่อรัฐ อย่างไรก็ดี ไทยยังประสบข้อจำกัดหลายด้าน เช่น การควบคุมจากส่วนกลางที่เข้มงวด ภารกิจจำนวนมากแต่ทรัพยากรไม่เพียงพอ การถ่ายโอนภารกิจไม่ครบถ้วน และรายได้ของ อปท. ที่ต่ำกว่าเป้าหมาย ส่งผลให้ศักยภาพการพัฒนาท้องถิ่นยังไม่เต็มที่ และอาจกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐในระยะยาว ส่วนสุดท้ายเสนอแนะแนวทางเชิงนโยบาย ได้แก่ การกำหนดแผนการกระจายอำนาจที่ชัดเจนและต่อเนื่อง การพัฒนาศักยภาพบุคลากรท้องถิ่น การจัดตั้งระบบตรวจสอบแบบอิสระ โปร่งใส และส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการกำหนดนโยบายท้องถิ่น ทั้งหมดนี้จะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของท้องถิ่น ลดความเหลื่อมล้ำ และสนับสนุนความมั่นคงของรัฐอย่างยั่งยืน

คำสำคัญ: การกระจายอำนาจ, การบริหารท้องถิ่น, ความมั่นคงของรัฐ

Abstract

This academic article aimed to examine “Decentralization and the Impacts of Local Administration on State Security.” It explains the concepts, significance, and impacts of decentralization on state security and proposes policy recommendations for enhancing the

effectiveness of Thailand's local administration system. First, decentralization refers to the process through which the central government transfers authority, functions, and responsibilities to subordinate agencies or local administrative organizations, enabling them to make decisions and provide public services in accordance with local contexts, while the central government assumes a supervisory rather than directive role. Scholars generally agree that decentralization reduces state centralization, expands opportunities for public participation in governance, and promotes local autonomy in development. The article also highlights conceptual confusion in Thailand regarding the meaning of "power," which is sometimes mistakenly associated with sovereign power, although in the context of decentralization it primarily refers to decision-making authority in administrative operations. Second, regarding the impacts of local administration on state security, decentralization can improve the efficiency of public service delivery, enable more appropriate responses to area-specific problems, and strengthen public trust in the state. However, Thailand continues to face several constraints, including extensive central government control, excessive responsibilities accompanied by insufficient resources, incomplete transfer of functions, and revenues of local administrative organizations falling below established targets. These limitations constrain local development capacity and may affect long-term state stability. Finally, the article proposes policy recommendations, including establishing a clear and continuous decentralization plan, strengthening the capacities of local personnel, developing independent and transparent accountability mechanisms, and promoting public participation at every stage of local policymaking. These measures can strengthen local governance, reduce inequality, and contribute to sustainable state security.

Keywords: Decentralization, Local Administration, State Security

บทนำ

การกระจายอำนาจตามทฤษฎีสมัยใหม่ที่เน้นย้ำกับการพิจารณาตามบริบทที่ว่าเป็น "การรวมอำนาจ" หรือ "การกระจายอำนาจ" นั้น ควรจะพิจารณาว่าอำนาจที่จะตัดสินชี้ขาดนั้นอยู่กับองค์กรปกครองเดียวหรือหลายองค์กรปกครอง ถ้ารวมอยู่ในองค์กรปกครองเดียวเรียกว่า การรวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจตกอยู่กับหลายองค์กรจะเรียกว่า การกระจายอำนาจ แนวคิดทฤษฎีนี้ไม่เห็นด้วยในประเด็นที่จะแยกความหมายของการกระจายอำนาจออกเป็นการกระจายอำนาจตามอาณาเขตและการกระจายอำนาจตามกิจการเพราะการที่จะพิจารณาว่ากระจายอำนาจหรือไม่นั้น ควรพิจารณาว่าองค์กรนั้นมีอำนาจตัดสินชี้ขาดหรือไม่

นอกจากนั้นมีการให้ความเห็นเกี่ยวกับความหมายที่แท้จริงของการกระจายอำนาจ โดยมองว่าคำว่า "การกระจายอำนาจ" (Decentralization) มีความหมาย 2 นัย นัยแรก มองว่าการกระจายอำนาจหมายถึงการโอนอำนาจ (Devolution) (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2567) เป็นคำที่สะท้อนถึงการกระจายอำนาจที่มีระดับสูงกว่าความหมายในนัยที่ 2 คือ การกระจายอำนาจที่หมายถึงการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เพราะการกระจายอำนาจในความหมายของการแบ่งอำนาจนั้น ดูเหมือนจะเป็นเพียงการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในหน่วยราชการหรือกลไกของรัฐบาลด้วยกันเองมากกว่า ในขณะที่การกระจายอำนาจในความหมายที่สองนั้น

อาจหมายถึงการกระจายอำนาจที่มีขอบเขตกว้างขวาง โดยไม่จำเป็นต้องเป็นการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นภายใต้หน่วยราชการหรือ

การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจนี้จะมีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ อีกทั้งการกระจายอำนาจจะเน้นในเชิงของ “ภารกิจหน้าที่” มากกว่าการย้ำเน้นในเรื่องของ “พื้นที่” ดังเช่น การแบ่งอำนาจ กล่าวคือ การมอบอำนาจเป็นการกระจายอำนาจที่รัฐส่วนกลางอาจมอบอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรกึ่งอิสระ องค์การมหาชน หรือองค์กรที่จัดทำโครงการเฉพาะกิจต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้น โดยมีการกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจนให้องค์กรเหล่านั้นสามารถที่จะตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2540)

ตลอดระยะเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา จนถึงช่วงปัจจุบัน แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะในบริบทของประเทศไทย มักถูกหยิบยกขึ้นมาในฐานะกลไกสำคัญที่พึงมีและควรได้รับการผลักดันให้เกิดขึ้นอย่างจริงจังในระบบการเมืองการปกครองของประเทศ เมื่อพิจารณาทั้งจากการอภิปรายทางวิชาการและบทเรียนจากการปฏิบัติจริง จะพบว่าการกระจายอำนาจมิได้มีเพียงข้อดีเท่านั้น หากแต่ยังมีข้อจำกัดและผลกระทบด้านลบในลักษณะเดียวกับการรวมศูนย์อำนาจ ดังนั้น เพื่อให้สามารถทำความเข้าใจประเด็นการกระจายอำนาจได้อย่างรอบคอบและครอบคลุม จึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงข้อเสียของแนวคิดดังกล่าวด้วย โดยในที่นี้สามารถจำแนกข้อเสียของการกระจายอำนาจออกเป็น 4 ประการ ดังนี้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ม.ป.ป.)

1. ด้านการเมือง การขยายอำนาจไปสู่ระดับท้องถิ่นอาจส่งผลกระทบต่อความเป็นเอกภาพและความมั่นคงทางการเมืองของรัฐได้ ในกรณีของประเทศที่มีโครงสร้างเป็นรัฐเดี่ยว การกระจายอำนาจอาจกลายเป็นแรงผลักดันให้เกิดแนวโน้มเรียกร้องรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ ขณะที่ประเทศซึ่งเป็นสหพันธรัฐอยู่แล้วก็อาจประสบปัญหาความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันลดลง นอกจากนี้ ในประเทศที่มีความเปราะบางด้านเอกภาพทางสังคม เช่น มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์หรือศาสนาและมีความขัดแย้งเดิมอยู่ การกระจายอำนาจอาจยิ่งซ้ำเติมปัญหาความแตกแยกทางการเมืองให้รุนแรงขึ้น

2. ด้านการคลัง การกระจายอำนาจด้านการคลังในระดับสูงอาจนำไปสู่ความไม่มั่นคงทางการเงินของประเทศโดยรวมได้ หากรายได้และรายจ่ายของภาครัฐส่วนใหญ่ตกอยู่ภายใต้การบริหารของท้องถิ่น รัฐบาลกลางจะมีข้อจำกัดในการกำหนดนโยบายและควบคุมระบบการคลังโดยรวม อีกทั้งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดวินัยทางการคลัง เช่น ใช้จ่ายเกินขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ ก็อาจก่อให้เกิดปัญหาหนี้และความไม่เสถียรทางการคลัง ดังที่เคยปรากฏในบางประเทศแถบลาตินอเมริกา

3. ด้านความเสมอภาค ยิ่งมีการกระจายอำนาจมากเท่าใด ความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ต่าง ๆ ก็มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ทั้งในด้านเศรษฐกิจ ฐานะทางการคลัง คุณภาพชีวิต และการเข้าถึงบริการสาธารณะ เนื่องจากศักยภาพในการบริหารจัดการ ทรัพยากร และความสามารถทางการเมืองของท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน ส่งผลให้การพัฒนาและการให้บริการไม่เท่าเทียมกันระหว่างพื้นที่

4. ด้านการใช้ทรัพยากร เมื่อแต่ละท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจภายใต้ขอบเขตของตน การบริหารจัดการทรัพยากรในภาพรวมของประเทศอาจขาดประสิทธิภาพ เพราะแต่ละพื้นที่มุ่งใช้ทรัพยากรเพื่อตอบสนองความต้องการเฉพาะของตนเป็นหลัก ส่งผลให้การดำเนินงานขาดการประสานกัน ทรัพยากรถูกใช้

ไปอย่างกระจัดกระจาย และยากต่อการระดมทรัพยากรจากหลายพื้นที่เพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมของประเทศ เช่น การขับเคลื่อนการเติบโตทางเศรษฐกิจโดยรวม

ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงมีความสำคัญกับเสถียรภาพของชาติเป็นอย่างมาก ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้ 1. เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารประเทศ การกระจายอำนาจทำให้ท้องถิ่นสามารถจัดการปัญหาได้รวดเร็วและตรงจุด ลดภาระของส่วนกลาง ทำให้ระบบการบริหารโดยรวมมีเสถียรภาพมากขึ้น 2. ลดความขัดแย้งและเพิ่มความไว้วางใจ เมื่อประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจท้องถิ่น จะช่วยลดความรู้สึกถูกกีดกันจากรัฐกลาง และสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐกับประชาชน ซึ่งส่งผลให้ความมั่นคงทางสังคมเพิ่มขึ้น 3. ส่งเสริมความเข้มแข็งของท้องถิ่น ท้องถิ่นที่มีอำนาจและศักยภาพในการจัดการตนเองจะมีความมั่นคงในระดับพื้นที่ ส่งผลต่อเสถียรภาพรวมของประเทศ 4. กระจายโอกาสและลดความเหลื่อมล้ำ เมื่อทรัพยากรและอำนาจไม่ได้อยู่ที่ส่วนกลางเพียงแห่งเดียว การพัฒนาจะกระจายตัวอย่างทั่วถึง ทำให้สังคมมีเสถียรภาพมากขึ้น 5. สร้างระบบตรวจสอบถ่วงดุล อำนาจที่กระจายออกไปหลายระดับช่วยลดโอกาสการใช้อำนาจโดยมิชอบของส่วนกลาง และทำให้ระบบการเมืองมีความสมดุลมากขึ้น

บทความวิชาการชิ้นนี้จึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาความเชื่อมโยงระหว่างการกระจายอำนาจกับเสถียรภาพของชาติ โดยมุ่งวิเคราะห์ผลกระทบของการบริหารท้องถิ่นต่อความมั่นคงของรัฐในเชิงทฤษฎีและแนวคิดเชิงวิเคราะห์ ทั้งนี้เพื่อสร้างความเข้าใจที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้นต่อบทบาทของการกระจายอำนาจในการสร้างความเข้มแข็งของระบอบการเมืองและความมั่นคงของรัฐในระยะยาว รวมทั้งเพื่อเป็นแนวทางในการออกแบบนโยบายที่สมดุลระหว่างการกระจายอำนาจกับการธำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพของชาติอย่างยั่งยืน

แนวคิดและความสำคัญของการกระจายอำนาจ

แนวคิดและหลักการกระจายอำนาจ ถือเป็นแนวคิดที่มีความสำคัญต่อการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการที่จะตัดสินใจ แก้ไขปัญหาต่าง ๆ รวมไปถึงการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ฉะนั้น การทำความเข้าใจถึงความหมายของหลักการกระจายอำนาจจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้เข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดนี้ให้มากยิ่งขึ้น มีผู้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้หลากหลายดังต่อไปนี้

เสน่ห์ จุ้ยโต (2548) แสดงทัศนะว่า การกระจายอำนาจ คือ การที่รัฐบาลนั้นเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในท้องถิ่นตนเอง โดยการเลือกผู้ปกครองที่เป็นคนในท้องถิ่น ซึ่งอำนาจในการปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ และการบังคับบัญชานั้นเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองที่จะทำหน้าที่ปกครองตนเองรัฐบาลกลางเป็นเพียงผู้ตรวจตราและควบคุมดูแลให้ท้องถิ่นปฏิบัติไปตามกฎหมายและมาตรฐานที่วางเอาไว้ นอกจากนั้น จรูญ สุภาพ (2531) และชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539) ได้แสดงทัศนะที่สอดคล้องกันเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้ว่า ถือเป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นเกี่ยวเนื่องกับส่วนของหน่วยบริหารราชการส่วนกลางในการไปจัดกิจกรรมให้บริการด้านสาธารณะบางอย่าง โดยมีความอิสระตามสมควร รวมถึงการมีอำนาจที่จะพิจารณาตัดสินใจในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น โดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาเพียงแต่ขึ้นอยู่กับหน่วยงานราชการของส่วนกลางเท่านั้น

รวมถึงมีนักคิดอีกหลายท่านที่มีความเห็นคล้ายกัน เช่น วิทยากร เชียงกูล (2543) ได้ให้คำนิยามการกระจายอำนาจ หมายถึง การบริหารจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น หรือขององค์กรนั้น ซึ่งราชการบริหารส่วนกลางเพียงควบคุมกำกับดูแลแต่ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการแต่อย่างใด นอกจากนี้ ติน ปรัชญพฤทธิ์ (2535) ได้ให้คำนิยามว่า การกระจายอำนาจในศัพท์ รัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง การขยายและมอบหมายให้หน่วยที่เล็กลงไปเป็นผู้ดำเนินการหรือตัดสินใจแทนส่วนสำนักงานใหญ่ การกระจายอำนาจแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ 1. การลดความแออัดของสำนักงานใหญ่ หรือ Deconcentration ซึ่งหมายถึงสำนักงานใหญ่

มอบหมายให้หน่วยย่อยเป็นผู้ดำเนินการ หรือตัดสินใจแทน แต่อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังอยู่ที่สำนักงานใหญ่ 2. การดำเนินการหรือการตัดสินใจตกเป็นของหน่วยย่อย หรือ Devolution ซึ่งหมายถึง การที่หน่วยย่อยสามารถตัดสินใจดำเนินงานได้เอง โดยไม่ต้องขออนุญาต หรือถูกทักท้วงจากสำนักงานใหญ่

แต่ยังมีนักวิชาการบางคนตั้งข้อสังเกตไว้อย่างน่าสนใจ เช่น จรัส สุวรรณมาลา (2538) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า คำดังกล่าวซึ่งเป็นแนวคิดของตะวันตกที่นักวิชาการไทยหยิบยืมมาใช้อธิบายสภาวะทางการเมืองและการบริหารปกครองในประเทศไทย และแปลเป็นภาษาไทยว่า “การกระจายอำนาจ” นั้น ผู้คนส่วนใหญ่มักตีความคำว่า “อำนาจ” ในคำกระจายอำนาจที่ได้แปลมาหมายถึง “อำนาจอธิปไตย” ซึ่งมักจะกล่าวกันว่าไม่สามารถแบ่งแยกได้ หรือถ้าตีความตามแบบนักสังคมวิทยาที่มองอำนาจว่า เป็นสภาวะที่บุคคลหรือองค์การหนึ่งมีอิทธิพล (Influence) เหนือความคิดหรือพฤติกรรมของบุคคลหรือองค์การอื่นๆ ซึ่งแบ่งปันหรือกระจายอำนาจไปให้ใครมิได้เช่นเดียวกัน จึงทำให้เกิดความสับสนในความหมายของการกระจายอำนาจ อันที่จริงความหมายดั้งเดิมของคำดังกล่าวนั้นมิได้เน้นเรื่อง อำนาจ (Power) หากแต่เป็นเรื่องของ สภาวะศูนย์กลาง (Central) และสภาวะกระจายอำนาจ (Decentral) เป็นสำคัญ หากมีเรื่องอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องก็หมายถึง “อำนาจการตัดสินใจ” ในการดำเนินกิจกรรม ดังนั้น จรัส จึงได้เสนอว่า “คำว่า Decentralization จึงควรจะหมายถึงการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ มิใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นมิใช่การสร้างอธิปไตย หากแต่เป็นการให้ (ยอมรับ) สิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาคภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่งๆ ร่วมกัน”

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจคือ กระบวนการที่รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางมอบอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบบางส่วนให้กับหน่วยงานระดับรองลงไปหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถจัดการงานสาธารณะและตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง โดยรัฐบาลกลางทำหน้าที่เพียงกำกับ ดูแล และตรวจสอบ ให้เป็นไปตามกฎหมายและมาตรฐานที่กำหนด ไม่ได้สั่งการโดยตรง

ผลกระทบของการบริหารท้องถิ่นต่อความมั่นคงของรัฐ

การกระจายอำนาจเป็นกระบวนการที่รัฐมอบหมายอำนาจและความรับผิดชอบให้กับหน่วยงานท้องถิ่นหรือระดับภูมิภาค โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชน มีหน้าที่ให้บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ อย่างถนน ทางเท้า ความสะอาด การจัดหาน้ำประปา การระบายน้ำ การศึกษาขั้นต้น การตลาดและการพาณิชย์ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2547) อปท. ในต่างประเทศยังสามารถบริหารจัดการเรื่องระบบขนส่งสาธารณะ และผังเมืองในพื้นที่ของตนเองได้อย่างเต็มที่

การกระจายอำนาจให้ อปท. ของไทยมีอำนาจและศักยภาพในการดำเนินงานจะช่วยตอบสนองกับปัญหาในชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้อย่างทันท่วงทีและตรงตามความต้องการได้มากกว่ารัฐบาลส่วนกลาง เพราะสถานการณ์และปัญหาในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันไปและเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ซึ่งรัฐบาลส่วนกลางมิอาจหยั่งรู้ได้ทั้งหมด การแก้ปัญหาทุกเรื่องโดยรัฐบาลส่วนกลางเพียงอย่างเดียวจึงไม่อาจแก้ไขสถานการณ์และปัญหาของทุกพื้นที่ได้อย่างละเอียดและครอบคลุม ดังนั้น การเพิ่มอำนาจให้กับรัฐบาลท้องถิ่นในการบริหารจัดการเรื่องรายละเอียดในท้องที่ตนเอง ควบคู่กับระบบการรับผิดรับชอบต่อประชาชนในท้องถิ่นของตนเองจะช่วยให้อำนาจการตัดสินใจและทรัพยากรอยู่ในมือของผู้ที่เผชิญและเข้าใจถึงปัญหามากที่สุด (สรวิศ มา, 2565)

ประเทศไทยพยายามกระจายอำนาจการบริหารสู่ท้องถิ่นมาอย่างยาวนาน แม้ประเทศไทยจะมีการตั้งหน่วยงานท้องถิ่นอย่างสุขาภิบาลและเทศบาลมายาวนาน แต่หมุดหมายหลักในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

คือ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ที่ได้ระบุให้ อปท. มีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงานเงิน และบุคลากรของตน อีกทั้งมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, 2540) ถือเป็นการเพิ่มอำนาจบริหารในท้องถิ่นมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นจุดตั้งต้นในการกำหนดกฎหมายใหม่ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ อปท. ซึ่งให้สิทธิให้เสียงแก่ประชาชนในการเลือกคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นของตน หนึ่งในนั้น คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (ต่อไปนี้จะเรียกโดยย่อว่า พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ 2542) ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของ อปท. และเป้าหมายของการกระจายอำนาจที่ชัดเจน

ทว่าจวบจนถึงทุกวันนี้ บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอย่างจำกัดอยู่มาก ทำให้เกิดปัญหาทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพในการให้บริการสาธารณะ การไม่กระจายอำนาจคืนสู่ท้องถิ่นอย่างเอาจริงเอาจัง เป็นผลจากทัศนคติที่ระแวงว่าประชาชนจะไม่สามารถบริหารจัดการรัฐบาลท้องถิ่นได้ จึงยังควบคุม อปท. ด้วยกฎหมายและกฎระเบียบจำนวนมาก การตรวจสอบควบคุมดูแลที่เข้มข้นโดยราชการส่วนกลางอย่างกระทรวงมหาดไทย ตลอดจนองค์กรอิสระอย่างสำนักตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) (สรวิศ มา, 2565)

อปท. หน้าที่มาก ทรัพยากรน้อย ถูกรัฐบาลส่วนกลางควบคุมผ่านงบประมาณ ตามที่ระบุไว้ใน พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ 2542 อปท. ควรมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ของตนได้อย่างเต็มที่ อาทิ การจัดการศึกษา การสร้างและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานอย่างถนนหนทาง การรักษาความสะอาดและรักษาสิ่งแวดล้อมของพื้นที่ การจัดทำผังเมือง การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความส งบเรียบร้อย การช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสและพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชน เป็นต้น

ในทางปฏิบัติ อปท. กลับไม่สามารถดำเนินงานเหล่านี้ได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยนัก เพราะต้องเผชิญกับข้อจำกัดด้านทรัพยากรและการควบคุมจากรัฐบาลส่วนกลาง อีกทั้งยังอาจต้องดำเนินงานอื่นนอกเหนือจากที่ได้กล่าวมา เพราะ พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ 2542 มีการระบุไว้ว่าส่วนกลางสามารถถ่ายโอนภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนกลางมาให้ อปท. ดำเนินการแทนเพิ่มได้ (พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, 2542)

หนึ่งในหัวใจสำคัญของการดำเนินการสิ่งต่างๆ คืองบประมาณ เมื่อต้องการให้ปฏิบัติภารกิจได้มากขึ้นอย่างมีคุณภาพ อปท. ในฐานะผู้ดำเนินการก็ย่อมต้องใช้งบประมาณที่เพิ่มมากขึ้น แม้ว่า อปท. มีรายได้มากขึ้นจากประมาณหนึ่งแสนล้านบาทในปีงบประมาณ 2543 เป็นแปดแสนล้านบาทในปีงบประมาณ 2563 หรือเพิ่มราว 8 เท่าตัวในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา แต่การเพิ่มขึ้นนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะจำนวน อปท. เพิ่มมากขึ้นในช่วงเวลาเดียวกัน กอปรกับการพยายามปฏิบัติตามขั้นต่ำที่ระบุไว้ในกฎหมาย พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ 2542 เท่านั้น โดยกฎหมายดังกล่าวระบุให้ อปท. ต้องมีสัดส่วนรายได้เทียบกับรัฐบาลไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ภายในปี 2544 และกำหนดเป้าหมายให้ภายในปี 2549 อปท. ต้องมีสัดส่วนรายได้เทียบกับรัฐบาลไม่น้อยไปกว่าร้อยละ 35 เมื่อเทียบรายได้ของ อปท. กับรายได้ของราชการส่วนกลาง พบว่า รายได้ของ อปท. ยังมีน้อยมากเมื่อเทียบกับรายได้ของรัฐบาล และไม่เคยไปถึงเป้าหมายที่ตั้งใจไว้

สรุปผลกระทบของการบริหารท้องถิ่นต่อความมั่นคงของรัฐ ดังนี้

ผลกระทบเชิงบวก

1. เสริมเสถียรภาพของรัฐผ่านการตอบสนองปัญหาอย่างทันท่วงที การกระจายอำนาจทำให้ อปท. ซึ่งใกล้ชิดประชาชนที่สุด สามารถจัดการปัญหาในพื้นที่ได้รวดเร็วและตรงจุดมากกว่าส่วนกลาง ส่งผลให้ความพึงพอใจและความไว้วางใจต่อรัฐเพิ่มขึ้น ซึ่งช่วยเสริมความมั่นคงของรัฐโดยรวม

2. เพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะ อปท. มีภารกิจดูแลบริการพื้นฐาน เช่น ถนน น้ำประปา การศึกษา ผังเมือง และความสงบในพื้นที่ การมีอำนาจเพียงพอจะช่วยให้สังคมท้องถิ่นมีความเป็นระเบียบและพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งสะท้อนถึงเสถียรภาพของประเทศ

3. ลดภาระและข้อจำกัดของรัฐบาลส่วนกลาง การกระจายภารกิจให้ท้องถิ่นช่วยลดความแออัดของระบบส่วนกลาง และทำให้ส่วนกลางสามารถมุ่งเน้นการวางยุทธศาสตร์ระดับชาติ ส่งผลดีต่อความเข้มแข็งทางนโยบายและความมั่นคงระดับประเทศ

ผลกระทบเชิงลบ

1. ข้อจำกัดที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ อปท. ไทยยังถูกควบคุมอย่างเข้มงวด ทั้งด้านกฎหมาย งบประมาณ และการตรวจสอบจากส่วนกลาง หน้าที่มากแต่ทรัพยากรน้อย ทำให้คุณภาพการบริการสาธารณะต่ำลง และอาจนำไปสู่ความไม่พอใจของประชาชน การถ่ายโอนภารกิจไม่ครบถ้วน และอำนาจตัดสินใจถูกจำกัด ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถพัฒนาเต็มศักยภาพ รายได้ของ อปท. ยังไม่ถึงเป้าหมายตามกฎหมาย แม้รายได้รวมจะเพิ่มขึ้น แต่ก็ไม่พอรองรับภารกิจที่เพิ่มขึ้น

2. ส่งผลต่อความมั่นคงโดยรวม หากการกระจายอำนาจดำเนินได้ดี จะช่วยเสริมความไว้วางใจ ความมีส่วนร่วม และลดความเหลื่อมล้ำ ซึ่งล้วนส่งผลบวกต่อความมั่นคงของรัฐ แต่หากท้องถิ่นขาดทรัพยากรหรือถูกควบคุมจนไร้อิสระ อาจทำให้เกิดความไม่พอใจ คุณภาพบริการตกต่ำ และกระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบรัฐโดยรวม

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. รัฐควรออกแบบนโยบายการกระจายอำนาจที่ชัดเจนและต่อเนื่อง โดยกำหนดแนวทางและเกณฑ์การถ่ายโอนอำนาจอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมั่นคง รวมทั้งควรมีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอเพื่อปรับปรุงนโยบายให้เหมาะสมกับบริบทและความต้องการของชุมชนในพื้นที่ต่าง ๆ

2. เสริมสร้างศักยภาพบุคลากรท้องถิ่น โดยการจัดอบรมและพัฒนาทักษะด้านการบริหารจัดการ การวางแผน การบริหารงบประมาณ รวมทั้งส่งเสริมความรู้ด้านกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้บุคลากรในท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งส่งเสริมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างบุคลากรในพื้นที่ต่างๆ เพื่อเสริมสร้างความสามารถในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน

3. พัฒนาระบบตรวจสอบและถ่วงดุลอย่างเป็นอิสระ โดยการจัดตั้งหน่วยงานอิสระหรือกลไกที่สามารถตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานท้องถิ่นอย่างเป็นกลางและโปร่งใส เพื่อป้องกันการใช้อำนาจในทางที่ไม่เหมาะสมและสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน รวมทั้งส่งเสริมการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่นอย่างครบถ้วนและเข้าถึงได้ง่าย

4. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการกำหนดนโยบายท้องถิ่น โดยการสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และการติดตามผลการดำเนินงานของนโยบาย ผ่านกลไกต่างๆ เช่น เวทีประชาคม การจัดทำแผนกลยุทธ์ร่วมกัน หรือการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการสื่อสารและรับฟังความคิดเห็น เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายท้องถิ่นสอดคล้องกับความต้องการและความคาดหวังของประชาชน พร้อมทั้งเสริมสร้างความเป็นเจ้าของและความรับผิดชอบร่วมกันในชุมชน

นอกจากนี้ ควรมีการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและความรับผิดชอบของภาคประชาชนในกระบวนการนโยบาย เพื่อส่งเสริมความร่วมมืออย่างเป็นเอกภาพและยั่งยืนในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นในระยะยาว

องค์ความรู้ใหม่



ภาพที่ 1 การกระจายอำนาจเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของรัฐ

จากภาพที่ 1 การกระจายอำนาจเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของรัฐ เน้นว่า การกระจายอำนาจไม่ใช่เพียงการโอนภารกิจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น แต่เป็นการจัดความสัมพันธ์ใหม่ระหว่าง รัฐบาลกลาง–องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น–ประชาชน ให้ท้องถิ่นมีอำนาจตัดสินใจและทรัพยากรที่เหมาะสม ขณะที่ส่วนกลางเปลี่ยนบทบาทจากการสั่งการไปสู่การกำหนดกรอบ กำกับ และตรวจสอบ ซึ่งสอดคล้องกับสาระของบทความที่มองการกระจายอำนาจว่าเป็นอำนาจการตัดสินใจภายใต้อธิปไตยของรัฐ มิใช่การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย

เมื่อท้องถิ่นสามารถตัดสินใจและจัดบริการตามบริบทของพื้นที่ได้ จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการบริการ ลดความขัดแย้ง สร้างความไว้วางใจ และเสริมความเข้มแข็งจากระดับพื้นที่ขึ้นสู่ระดับรัฐ หัวใจขององค์ความรู้ที่สังเคราะห์ได้จึงอยู่ที่ “การกระจายอำนาจอย่างสมดุล” กล่าวคือ ต้องให้อำนาจควบคู่กับหน้าที่ ทรัพยากร ศักยภาพบุคลากร ระบบตรวจสอบที่โปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชน มิใช่ถ่ายโอนภารกิจโดยปราศจากเครื่องมือรองรับ เพราะบทความชี้ว่าข้อจำกัดสำคัญของไทยยังประกอบด้วยการควบคุมจากส่วนกลาง ภารกิจที่ไม่สัมพันธ์กับทรัพยากร การถ่ายโอนที่ไม่ครบถ้วน และรายได้ท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ

ดังนั้น กลไกสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ แผนกระจายอำนาจที่ชัดเจนและต่อเนื่อง การพัฒนาศักยภาพบุคลากรท้องถิ่น ระบบตรวจสอบที่เป็นอิสระและโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชน จะทำให้การกระจายอำนาจนำไปสู่บริการสาธารณะที่ตอบโจทย์พื้นที่ ความไว้วางใจของประชาชน การลดความเหลื่อมล้ำ และท้ายที่สุดคือ ความมั่นคงของรัฐอย่างยั่งยืน

สรุป

การกระจายอำนาจเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนและมีผลกระทบหลายมิติ ซึ่งต้องการการวางแผนและการบริหารจัดการอย่างรอบคอบเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศและประชาชน หากมีการบริหารจัดการที่เหมาะสม การกระจายอำนาจจะสามารถสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐได้ เพราะช่วยให้แต่ละพื้นที่สามารถพัฒนาตามความเหมาะสมกับลักษณะและความต้องการเฉพาะของตนเอง ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจมากขึ้น ส่งเสริมความเข้มแข็งของระบบการปกครองในภาพรวม อีกทั้งยังเป็นการลดความเหลื่อมล้ำและเพิ่มโอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในทุกระดับอย่างทั่วถึง

หากขาดระบบกำกับดูแลและความสมดุลที่เพียงพอ การกระจายอำนาจอาจนำไปสู่ความเปราะบางและความไม่มั่นคงในระยะยาวได้ เนื่องจากอำนาจอาจถูกใช้อย่างไม่เหมาะสมหรือขาดความรับผิดชอบ ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งภายในระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ หรือระหว่างระดับการปกครอง ซึ่งอาจทำให้เกิดความล่าช้าในการแก้ไขปัญหา รวมถึงความเสี่ยงต่อการใช้อำนาจในทางที่ผิด การขาดความสมดุลอาจนำไปสู่การแย่งชิงอำนาจหรือการบิดเบือนนโยบายเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งสุดท้ายอาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนและความมั่นคงของประเทศในระยะยาว

ดังนั้น การบริหารจัดการการกระจายอำนาจจึงจำเป็นต้องมีการสร้างระบบกลไกและกลยุทธ์ที่เข้มแข็งเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจและความรับผิดชอบ รวมทั้งการเสริมสร้างความโปร่งใสและการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ทุกภาคส่วนสามารถมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลและพัฒนาระบบให้มั่นคงและยั่งยืนในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

จรัส สุวรรณมาลา. (2538). ปฏิรูประบบการคลังไทย: กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

จรูญ สุภาพ. (2531). สารานุกรมรัฐศาสตร์ (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์.

ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). การปกครองท้องถิ่นไทย (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ติน ปรัชญพฤทธิ์. (2535). ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2540). การปฏิวัติสยาม พ.ศ.2475 (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: อมรินทร์วิชาการ.

_____. (ม.ป.ป.). การกระจายอำนาจ. สืบค้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2568 จาก https://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การกระจายอำนาจ.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. (2542, 17 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116 ตอน 114 ก. หน้า 48–66.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (2540, 11 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. 114 ตอน 55 ก. หน้า 1–99.

วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2547). สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลำดับที่ 2 ภารกิจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. นนทบุรี: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.

วิทยากร เชียงกูล. (2543). อธิบายศัพท์การเมืองการปกครองสมัยใหม่. กรุงเทพฯ: สายธาร.

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2567). การปกครองท้องถิ่น : มุมมองจากประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และไทย. กรุงเทพฯ: สยามปริทัศน์.

สรวิศ มา. (2565). ประเมินสถานะการกระจายอำนาจ: 2 ทศวรรษที่ยังไปไม่ถึงเป้า. สืบค้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2568 จาก https://www.the101.world/two-decades-of-decentralization/.

เสน่ห์ จุ้ยโต. (2548). การบริหารนวัตกรรมแนวใหม่. นนทบุรี: สำนักวิชาการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.