

ดุลยภาพใหม่ของการบริหารจัดการพื้นที่:
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการออกแบบอำนาจหน้าที่
ของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่

Toward a New Equilibrium in Spatial Governance:
Policy Recommendations for a Capacity-Based Design
of Municipal Functions and Authority

สุทธิเกียรติ อังกาบบูรณ์*
Sutthikeat Aungkaburana**

บทความนี้
Received
10 เมษายน 2569
Revised
11 พฤษภาคม 2569
Accepted
12 มิถุนายน 2569

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการจัดวาง “ดุลยภาพใหม่ (New Equilibrium)” ของการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ด้วยการออกแบบอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่ ผ่านการศึกษาสภาวะความถักถักและความแข็งแกร่งของโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในการบริหารจัดการเมืองขนาดใหญ่ที่เติบโตอย่างก้าวกระโดด ควบคู่ไปกับ การถอดบทเรียนการกระจายอำนาจแบบอสมมาตร (Asymmetric Decentralization) ที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ ผลการศึกษาพบว่าวิกฤตการณ์ความถักถักและความแข็งแกร่งของเทศบาล ซึ่งถูกออกแบบภายใต้กระบวนทัศน์แบบสมมาตร (Symmetric) ให้มีลักษณะเป็นเอกรูป (Uniformity) ได้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกับหน้าที่ที่ถูกคาดหวังให้ต้องทำ จนส่งผลให้เทศบาลสูญเสียขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาและรับมือกับความท้าทายของการบริหารจัดการเมืองขนาดใหญ่ ขณะที่บทเรียน

* นักวิจัยชำนาญการ สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

** Researcher, Professional Level, Thai Khadi Research Institute, Thammasat University

ประสบการณ์ของประเทศญี่ปุ่นและประเทศฝรั่งเศสได้ชี้ให้เห็นว่าการทลายกระบวนทัศน์แบบเอกรูปและแทนที่ด้วยกระบวนทัศน์กระจายอำนาจแบบอสมมาตรได้กลายเป็นทางออกที่ประสบผลสำเร็จซึ่งช่วยให้เทศบาลสามารถบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาของมหานครยุคใหม่ได้อย่างตรงจุด ผู้เขียนจึงเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อจัดวางดุลยภาพใหม่ของการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ 2 แนวทาง ได้แก่ (1) การใช้กลไกข้อตกลงการมอบอำนาจหน้าที่แบบเจาะจงเทศบาลตามศักยภาพเพื่อเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเทศบาลสู่การเป็นคู่สัญญา และ (2) การยกระดับสถานะของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่ให้เป็นเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนด (Designated Metropolitan Municipality)

คำสำคัญ การกระจายอำนาจปกครอง, เทศบาล, เมือง, การกระจายอำนาจแบบอสมมาตร

Abstract

This article develops policy recommendations for establishing a “new equilibrium” in area-based management through the institutional design of municipal authority aligned with spatial capacity. It interrogates institutional misalignment and structural rigidity in the governance of large and rapidly growing cities, while drawing on comparative insights from asymmetric decentralization in selected foreign contexts. The analysis demonstrates that a crisis of institutional misalignment—embedded in a symmetric, uniformity-driven paradigm—has produced a decoupling between formal authority and functional responsibilities. This decoupling has, in turn, eroded municipal problem-solving capacity and constrained the ability of local governments to address the complexities of large-scale urban governance. Comparative evidence from Japan and France indicates that a shift toward asymmetric decentralization constitutes a viable institutional response, enabling more differentiated, capacity-sensitive governance arrangements that better align authority with context-specific demands in metropolitan areas. Building on these findings, the article advances two policy propositions to reconfigure state–municipal relations and restore institutional equilibrium: (1) the adoption of capacity-based, negotiated delegation agreements to institutionalize a contractual mode of intergovernmental relations; and (2) the stratification of municipal status based on spatial capacity through the designation of “metropolitan municipalities” with differentiated authority.

Keywords: decentralization in government, municipality, cities and towns, asymmetric decentralization

1. บทนำ: เมื่อโครงสร้างและอำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นวิกฤตการบริหารจัดการเชิงพื้นที่

ท่ามกลางบริบทความเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่จากการเข้ามามีบทบาทในพื้นที่สาธารณะของกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) และความเป็นสากล (Internationalization) ของระบบเศรษฐกิจโลก (Haslam et al., 2009) ผสมกับ การเข้ามามีบทบาทของเทคโนโลยีที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงโลก (Disruptive Technology) ได้พลิกโฉมการดำเนินวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศไทย จากสังคมชนบทหรือกึ่งเมืองกึ่งชนบทไปสู่สถานะ “ความเป็นเมืองและการเติบโตของเมืองอย่างก้าวกระโดด (Rapid Urbanization)” ในทุกภูมิภาคทั่วประเทศ ปรากฏการณ์นี้ก่อให้เกิด “ความเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่” ในมิติต่างๆ ทั้งด้านกายภาพ ประชากร โครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และวิถีชีวิตของประชาชน ฯลฯ นำมาสู่สถานะความคาดหวังของประชาชนต่อบริการสาธารณะที่จะได้รับ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่หลากหลายและแปรผันอย่างรวดเร็วอย่างเป็นพลวัต

พลวัตความเป็นเมืองดังกล่าวได้แปรสภาพเป็น “โจทย์ท้าทายสำคัญของการบริหารจัดการท้องถิ่น” ภายใต้บริบทเชิงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย โดยเฉพาะ “เทศบาล” ที่ถูกพัฒนาการไว้ด้วยพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พุทธศักราช 2562 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พุทธศักราช 2542 ซึ่งมีรากฐานแนวคิดส่วนหนึ่งมาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ตรัสขึ้นภายใต้กระบวนการที่สนความสมมาตรเชิงสถาบัน (Institutional Symmetry) ออกแบบให้โครงสร้างและอำนาจหน้าที่เทศบาลมีลักษณะเป็นเอกรูปทั่วประเทศ (Uniformity) เปรียบดังการตัดเสื้อโหล (One Size Fits All) ละเลยความหลากหลายของศักยภาพเชิงพื้นที่ (Spatial Potential) ส่งผลให้โครงสร้างและอำนาจหน้าที่เทศบาล “ขาดความยืดหยุ่นในการปรับตัว” และ “ไม่ตอบสนองต่อสภาพปัญหาใหม่ๆ ” ของเมืองขนาดใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Chardchawarn, 2016)

วิกฤตการณ์ดังกล่าวปรากฏชัดเจนผ่าน “ความล้าหลัง” ระหว่างโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่บัญญัติไว้ในกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความคาดหวังของประชาชนในเขตเทศบาล จนกลายเป็นความเหลื่อมล้ำระหว่าง “หน้าที่ที่ถูกต้องคาดหวังให้ต้องทำ” กับ “อำนาจที่เทศบาลสามารถจัดทำได้” ตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นถึงสถานะความล้าหลังดังกล่าวได้อย่างชัดเจน อาทิ กรณีเทศบาลนครหัวหิน ในฐานะเมืองศูนย์กลางทางการท่องเที่ยวทางทะเลที่ไม่ไกลและไม่ไกลจากกรุงเทพมหานครที่มีนักท่องเที่ยวและประชากรแฝงเดินทางหมุนเวียนเข้ามาท่องเที่ยวใช้ทรัพยากร โครงสร้างพื้นฐาน และพื้นที่สาธารณะ

เพื่อการพักผ่อน พานักอาศัยระยะยาว และประกอบอาชีพเป็นจำนวนมากกว่า 8,000,000 คน ใน พ.ศ. 2561 และสามารถสร้างรายได้จากการท่องเที่ยวให้กับประเทศไทยได้มากถึง 42,987 ล้านบาท ส่งผลให้ประชาชนในเขตเทศบาลนครหัวหินต่างคาดหวังในเทศบาลต้องจัดทำบริการสาธารณะด้านการส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยว การบริการ และการจัดการประชากรแฝงในพื้นที่

อย่างไรก็ดี เทศบาลนครหัวหินกลับมีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การคลังและงบประมาณ กรอบอัตรา กำลัง และระบบการบริหารจัดการที่ถูกจำกัดอยู่ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พุทธศักราช 2562 ที่ออกแบบให้มีลักษณะเป็นเอกรูปทั่วประเทศ (Uniformity) เฉกเช่นเทศบาลนครที่มีการจัดตั้งขึ้นเป็นการทั่วไป โดยมีเปิดช่องให้เทศบาลนครหัวหินมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเพิ่มเติมในฐานะเมืองศูนย์กลางการท่องเที่ยวและสามารถแสวงหา รายได้หรือได้รับการจัดสรรทรัพยากรที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของพื้นที่ อาทิ ได้รับจัดสรร งบประมาณอุดหนุนที่คำนวณจากฐานประชากรตามทะเบียนราษฎรที่มีเพียง 61,513 คน (Chardchawarn et al., 2025) ซึ่งไม่สอดคล้องกับภาระหน้าที่ตามความเป็นจริงเชิงพื้นที่ส่งผลให้เทศบาลนครหัวหินต้อง **“แบกรับต้นทุนแฝง (Hidden Costs)”** ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อการดำเนินวิถีชีวิตและยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้คนที่เข้ามาพำนักอาศัยและท่องเที่ยวในเขตเทศบาล เช่น การจัดการ ขยะมูลฝอย การบำบัดน้ำเสีย การประปา ฯลฯ

กรณีตัวอย่างดังกล่าวมีเพียงสะท้อนให้เห็นถึงสภาวะการออกแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และ ระบบบริหารจัดการที่ขาดความยืดหยุ่นในการปรับตัวและไม่ตอบสนองต่อสภาพปัญหาและความท้าทาย ใหม่ๆ ของเมืองขนาดใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้วนั้น หากแต่แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวของ กระบวนทัศน์ความสมมาตรเชิงสถาบัน (Institutional Symmetry) ที่ละเลยบริบทความหลากหลาย เชิงพื้นที่พิเศษที่มีลักษณะแตกต่างจากพื้นที่ทั่วไปอย่างสิ้นเชิงและกลายเป็นอุปสรรคสำคัญที่บั่นทอน ขีดความสามารถในการบริหารจัดการเมืองขนาดใหญ่ในประเทศไทยอย่างยั่งยืน

ยิ่งไปกว่านั้น วิฤตการณ์ดังกล่าวถูกซ้ำเติมจากระบบการกำกับดูแลและตรวจสอบที่มีลักษณะ ขาดความยืดหยุ่นและยึดติดกับระเบียบปฏิบัติอย่างตายตัวโดยหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง ราชการ บริหารส่วนภูมิภาค และองค์กรอิสระต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ฯลฯ ที่ยึดติดกับกรอบแนวคิดการดำเนินงานที่มุ่งเน้นเพียง **“ความชอบด้วยระเบียบ (Procedural Legality)”** มากกว่าการมุ่งเน้น **“ผลสัมฤทธิ์เชิงพื้นที่ (Spatial Performance)”** ส่งผลให้เทศบาลไม่สามารถ สร้างนวัตกรรมการบริหารจัดการเมืองที่เติบโตแบบก้าวกระโดดภายใต้โจทย์และความท้าทายใหม่ๆ ได้อย่างทันท่วงทีและมีประสิทธิภาพ

แม้ที่ผ่านมาภาคส่วนต่างๆ มีความพยายามผลักดันให้เทศบาลเหล่านั้นได้รับการยกฐานะจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษบางส่วนของพื้นที่จังหวัดเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์การบริหารจัดการเมือง (Chardchawarn & Aungkaburana, 2021; Chardchawarn et al., 2025; Luangprapat et al., 2011) หากแต่ความพยายามดังกล่าวต้องเผชิญกับอุปสรรคทางการเมืองและทิศทางการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) จนไม่ปรากฏการจัดตั้งอย่างเป็นรูปธรรม (พ.ศ. 2569) (Subcommittee on the Study of the Establishment of Special Local Government Organizations, 2022)

ฉะนั้น เพื่อก้าวข้ามวิกฤตการณ์บริหารจัดการเมืองใหญ่ บทความนี้มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง เพื่อศึกษาถึงสถานะความลักลั่นและความแข็งตัวของโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในการบริหารจัดการเมืองขนาดใหญ่ที่เติบโตอย่างก้าวกระโดด

ประการที่สอง เพื่อถอดบทเรียนการกระจายอำนาจแบบอสมมาตร (Asymmetric Decentralization) ที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ

ประการที่สาม เพื่อเสนอแนะเชิงนโยบายในการจัดวาง “ดุลยภาพใหม่ (New Equilibrium)” ของการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ด้วยการออกแบบอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่

อนึ่ง เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวบทความวิจัยนี้จึงออกแบบวิธีการศึกษาในรูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผ่านการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยมุ่งรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จากตัวบทกฎหมาย หนังสือ บทความ งานวิจัย งานวิชาการ และเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถานะความลักลั่นและความแข็งตัวของโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไทย รวมถึงการกระจายอำนาจแบบอสมมาตร (Asymmetric Decentralization) ในต่างประเทศ โดยข้อมูลทั้งหมดจะถูกนำมาสังเคราะห์เป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อจัดวางดุลยภาพใหม่ของการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ด้วยการออกแบบอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่

เนื้อหาของบทความนี้แบ่งเป็น 6 ส่วนหลัก ส่วนแรก เป็นการกล่าวถึงบทนำ วัตถุประสงค์ และวิธีการศึกษา ส่วนที่สอง เป็นการอธิบายถึงกรอบแนวคิดที่ด้วยกรอบแนวคิดที่ด้วยการกระจายอำนาจแบบอสมมาตรและความจำเพาะของพื้นที่ ส่วนที่สาม เป็นการนำเสนอถึงวิกฤตความแข็งตัวและสถานะความลักลั่นเชิงพื้นที่ของเทศบาลไทย ส่วนที่สี่ เป็นการนำเสนอบทเรียนการกระจายอำนาจแบบอสมมาตรในต่างประเทศ ส่วนที่ห้า เป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการออกแบบอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่ และส่วนสุดท้าย เป็นบทสรุป

2. กรอบแนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจแบบอสมมาตรและความจำเพาะของพื้นที่

กรอบแนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจแบบอสมมาตรและความจำเพาะของพื้นที่เป็นรากฐานของการศึกษาและเลนส์วิเคราะห์ (Analytical Lens) ปรากฏการณ์ความลึกลับและแข็งตัวของโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ไปพร้อมกับ การทลายกรอบแนวคิดแบบดั้งเดิมที่มุ่งออกแบบและจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลให้มีลักษณะเป็นเอกรูปทั่วประเทศเพื่อก้าวไปสู่ความอสมมาตร (Asymmetry) ที่สอดคล้องกับความจำเพาะของพื้นที่ กรอบแนวคิดดังกล่าวประกอบสร้างขึ้นจากรากฐานสำคัญ 2 ส่วน คือ การกระจายอำนาจแบบอสมมาตร (Asymmetric Decentralization) และความจำเพาะของพื้นที่ (Spatial Specificity) มีรายละเอียดดังนี้

2.1 การกระจายอำนาจแบบอสมมาตร (Asymmetric Decentralization)

“กระจายอำนาจแบบอสมมาตร” เป็นกระบวนการของการกระจายอำนาจที่เข้ามา

มีบทบาทหลายข้อจำกัดการกระจายอำนาจภายใต้โครงสร้าง “รัฐเดียวที่มีโครงสร้างการบริหารราชการแบบรวมศูนย์และเป็นเอกรูป” เช่นเดียวกับประเทศไทย ที่มุ่งเน้นความเป็นเอกภาพผ่านการสร้างความเป็นเอกรูปทางสถาบัน (Institutional Uniformity) (Triwahyuningsih et al., 2025) ควบคู่ไปกับ ยึดติดกับ “ความสมมาตรเชิงสถาบัน (Institutional Symmetry)” ที่มอบอำนาจหน้าที่และทรัพยากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเดียวกันอย่างเท่าเทียมและเป็นมาตรฐานเดียว (Congleton, 2006)

โดยการกระจายอำนาจแบบอสมมาตรมีรากฐานมาจากแนวคิดของ Charles Tarlton (1965) นักวิชาการกลุ่มแรกที่ยืนยันให้เห็นว่าพื้นที่ย่อยๆ ในรัฐล้วนมีองค์ประกอบของความอสมมาตรซ่อนอยู่ทั้งในด้านความแตกต่างด้านเศรษฐกิจ ประชากร ภูมิศาสตร์ อัตลักษณ์ ฯลฯ เช่นนี้ การยึดยึดโครงสร้างแบบสมมาตรครอบพื้นที่ที่มีความหลากหลาย อาจนำไปสู่ความขัดแย้งและไร้ประสิทธิภาพ ดังนั้น การออกแบบระบบที่ยอมรับรูปแบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันจึงเป็นทางออกสำคัญในการตอบสนองบริบทลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะของแต่ละพื้นที่ สอดคล้องกับ องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการกระจายอำนาจแบบอสมมาตรมิใช่ความบกพร่องทางโครงสร้าง แต่เป็นเครื่องมือเชิงนโยบายในการสนองต่อความเหลื่อมล้ำทางขีดความสามารถและลักษณะเฉพาะของพื้นที่ด้วยการจัดสรรอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน (Allain-Dupré et al., 2020) เปรียบดังการออกแบบอำนาจหน้าที่ “สั่งตัด (Tailor Made)” ให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่เพื่อขับเคลื่อนไปสู่การเป็น “รัฐเดียวที่มีโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่ยืดหยุ่น (Flexible Unitary State)” (Triwahyuningsih et al., 2025)

อนึ่ง การบรรลุเป้าหมายของการกระจายอำนาจแบบสมมาตรจำเป็นต้องสร้างให้เกิดความสมมาตรเชิงกฎหมายที่มีการรับรองอย่างชัดเจนในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มิใช่การจัดการเชิงนโยบายหรือมอบอำนาจ (Delegation) จากรัฐบาลที่ขาดความยั่งยืนเชิงสถาบัน (Triwahyuningsih et al., 2025) เช่นประเทศไทยที่รัฐบาลมอบอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทแทน (เป็นการชั่วคราว) อนึ่ง การกระจายอำนาจแบบสมมาตรสามารถจำแนกเป็น 3 มิติ ดังนี้

หนึ่ง การกระจายอำนาจทางการเมืองแบบอสมมาตร (Political Asymmetric Decentralization): เป็นรูปแบบกระจายอำนาจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งได้รับสิทธิการปกครองตนเองทางการเมือง การออกกฎหมาย หรือระบบเลือกตั้งแตกต่างไปจากมาตรฐานโดยทั่วไป

สอง การกระจายอำนาจทางการบริหารแบบอสมมาตร (Administrative Asymmetric Decentralization): เป็นรูปแบบกระจายอำนาจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่และภารกิจรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะในระดับเดียวกันอย่างไม่เท่ากัน

สาม การกระจายอำนาจทางการคลังแบบอสมมาตร (Fiscal Asymmetric Decentralization): เป็นรูปแบบกระจายอำนาจที่ให้สิทธิและความเป็นอิสระกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งจัดเก็บรายได้ กำหนดภาษี (Tax Autonomy) หรือข้อกำหนดงบประมาณรายจ่ายในระดับต่างกัน (OECD, 2019)

ดังนั้น แนวคิดการกระจายอำนาจแบบอสมมาตร (Asymmetric Decentralization) จึงเป็นแนวคิดที่มุ่งทลายข้อจำกัดการกระจายอำนาจภายใต้รัฐเดี่ยวที่มีโครงสร้างการบริหารราชการแบบรวมศูนย์และเป็นเอกรูปไปสู่การออกแบบโครงสร้างทางการเมือง การบริหารและอำนาจหน้าที่ และการคลังที่มีลักษณะสั่งตัดให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่เพื่อขับเคลื่อนไปสู่การเป็นรัฐเดี่ยวแบบยืดหยุ่นที่มีการรับรองอย่างชัดเจนในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.2 ความจำเพาะของพื้นที่ (Spatial Specificity)

“ความจำเพาะของพื้นที่” ถือเป็นบริบทแวดล้อมและเงื่อนไขพื้นฐานในการกำหนดว่าพื้นที่ใดเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่นโดยทั่วไปหรือแตกต่างไปจากท้องถิ่นโดยรอบ ที่ผ่านมากำหนดความจำเพาะของพื้นที่ให้ความสำคัญกับเกณฑ์เชิงปริมาณแบบเส้นตรง อาทิ เส้นแบ่งเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนประชากรตามทะเบียนบ้าน รายได้ที่จัดเก็บได้ ฯลฯ เป็นเงื่อนไขพื้นฐานในการกำหนดจนกลายเป็นข้อจำกัดสำคัญภายใต้บริบทความเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นพลวัต เนื่องจากเกณฑ์เชิงปริมาณเหล่านั้นไม่สามารถสะท้อนบริบทความซับซ้อนที่แท้จริงของเมืองและไม่สอดคล้องกับเส้นแบ่งอาณาเขตทางเศรษฐกิจที่แท้จริงของเมืองต่างๆ เหล่านั้นที่มีลักษณะเป็นพลวัตได้ (Slack, 2011)

เช่นนี้ การพิจารณาความจำเพาะของพื้นที่จึงต้องพิจารณาผ่านองค์ประกอบที่มีความเป็นพลวัต และสะท้อนภาพความเป็นจริงเชิงพื้นที่มากกว่าตัวเลขสถิติแบบดั้งเดิม ตั้งแต่การพิจารณาพื้นฐานสภาพทางภูมิศาสตร์และทรัพยากร การปกครอง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และชาติพันธุ์ ฯลฯ (Luangprapat, n.d.) ไปจนถึงการพิจารณารายละเอียดด้านความจำเพาะของท้องถิ่นที่เกิดจากการสร้างอัตลักษณ์ของท้องถิ่น ด้านพื้นที่เชิงหน้าที่และผลกระทบข้ามเขต ด้านสภาวะประชากรแฝงและความหนาแน่นเชิงกิจกรรม ด้านบทบาทในเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติและนานาชาติ ด้านฐานทางเศรษฐกิจและหน้าที่ของเมือง ด้านบริบทสถานการณ์และกายภาพเฉพาะถิ่น เป็นต้น (Oates, 1999; OECD, 2019; Slack, 2011; World Bank, 2009)

ด้วยบริบทความจำเพาะของพื้นที่ที่มีความซับซ้อนส่งผลให้เมืองใหญ่ต่างๆ นิยมออกแบบโครงสร้างการปกครองและบริหารจัดการท้องถิ่นแบบหลายชั้นหรือแบ่งออกเป็นหน่วยย่อย พร้อมกระจายอำนาจภายในไปยังหน่วยย่อยรูปแบบต่างๆ (Sub-Metropolitan Units) อาทิ เขต (Districts/Boroughs) ย่านชุมชน (Neighbourhoods) ไปจนถึงองค์การความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล (Incorporate Entities) อันส่งผลให้การตัดสินใจในการบริหารจัดการท้องถิ่นที่เกิดขึ้นสามารถทำได้ในระดับที่ใกล้ชิดกับผู้คนในระดับท้องถิ่นมากที่สุด (Sisk, 2001)

ฉะนั้น กรอบแนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจแบบอสมมาตรและความจำเพาะของพื้นที่ จึงถือเป็นแนวคิดสำคัญของการศึกษาดุลยภาพใหม่ของการบริหารจัดการพื้นที่ โดยจะเข้ามามีบทบาทสำคัญ การวิเคราะห์ให้เห็นถึงสภาวะความลักลั่นและความแข็งตัวของโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในการบริหารจัดการเมืองขนาดใหญ่ที่เติบโตอย่างก้าวกระโดด ควบคู่ไปกับ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการจัดวางดุลยภาพใหม่ (New Equilibrium) ของการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ด้วยการออกแบบอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่

3. วิฤตความแข็งตัวและสภาวะความลักลั่นเชิงหน้าที่ของเทศบาลไทย (Analysis of Thai Context)

การออกแบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่ลักษณะเป็นเอกรูปทั่วประเทศ (Uniformity) ก่อให้เกิดสภาวะความแข็งตัวเชิงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่ไม่สามารถตอบสนองต่อโจทย์ท้าทายการบริหารจัดการเมืองขนาดใหญ่ยุคใหม่ได้ นำมาสู่วิฤตการณ์ความลักลั่นเชิงหน้าที่ของเทศบาลไทย มีรายละเอียดดังนี้

3.1 กับดักมาตรฐานเดียวเชิงโครงสร้าง

“เทศบาล” เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower Tier) รูปแบบทั่วไปภายใต้ระบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบ 2 ชั้น (Two Tier) ที่ถูกออกแบบและจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลภายใต้กระบวนการกระจายอำนาจแบบสมมาตร (Symmetric Decentralization) ผ่านการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พุทธศักราช 2562 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ด้วยมุ่งออกแบบให้เทศบาลทุกลำดับชั้น ณ ปัจจุบัน (พ.ศ. 2569) ที่มีจำนวนมากถึง 2,774 แห่ง (เทศบาลนคร จำนวน 35 แห่ง เทศบาลเมือง จำนวน 246 แห่ง และเทศบาลตำบล จำนวน 2,493 แห่ง) (National Local Election Information Center, 2026) ให้ความสมมาตรเชิงสถาบันและมีลักษณะเป็นเอกรูป (Uniformity) หรือมีลักษณะเชิงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ การคลังและงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และระบบบริหารจัดการที่มีลักษณะเป็น **“มาตรฐานเดียวกันทุกเทศบาลทั่วประเทศ”** (Phraratchabanyat Thetban Phutthasakrat 2496, 1953; Phraratchabanyat Kamnot Phaen Lae Khan Ton Kanko Ra Cha Ya Am Na Cho Hai Kae Ongkon Pokkhong Suanthongthin Phutthasakrat 2542, 1999)

อย่างไรก็ดี การออกแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การคลังและงบประมาณ การบริหารงานบุคคล ระบบบริหารจัดการเทศบาล และหลักเกณฑ์ในการแบ่งลำดับชั้นเทศบาลต่างๆ ให้มีลักษณะและมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศซึ่งเปรียบดังความพยายามยึดยึดโครงสร้างเทศบาลในลักษณะ **“ตัดเสื้อโหล (One-Size-Fits All)”** เพื่อสวมทับพื้นที่เมืองที่มีโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ประชากร ภูมิศาสตร์และทรัพยากรที่มีความแตกต่างและหลากหลายกันไป ได้กลายเป็น **“กับดัก”** ที่ทำให้โครงสร้างอำนาจหน้าที่ ระบบบริหารจัดการ ฯลฯ ขาดความยืดหยุ่นในการปรับตัวให้เข้ากับบริบทเชิงพื้นที่และชุมชน (Chardchawarn, 2016) และ **“ไม่สามารถตอบสนองต่อสภาพปัญหาใหม่ๆ”** ของเมืองขนาดใหญ่ที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วและรอบด้านได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เทศบาลกลายเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตกอยู่ในสภาวะ **“ถูกแช่แข็งเชิงสถาบัน (Institutional Freezing)”** จนไม่สามารถปรับเปลี่ยนและตอบสนองต่อโจทย์ท้าทายสำคัญของการบริหารจัดการท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลตรงตามความต้องการและความคาดหวังของประชาชนในท้องถิ่น

3.2 ความลัถันระหว่างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกับการที่ซ่อนเร้น

วิกฤตการณ์ที่เทศบาลตกอยู่ในสภาวะถูกแช่แข็งจนไม่สามารถตอบสนองต่อโจทย์ท้าทายอย่างรอบด้านในการบริหารจัดการท้องถิ่นปรากฏชัดเจนผ่าน **“สภาวะความลัถันอย่างรุนแรง”** ระหว่างโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่บัญญัติไว้ในกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความคาดหวัง

ของประชาชนในเขตเทศบาล โดยเฉพาะเขตเทศบาลเมืองขนาดใหญ่มีโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และประชากรเติบโตอย่างก้าวกระโดดต้องเผชิญกับโจทย์ท้าทายที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและรอบด้านในปัจจุบัน จนก่อให้เกิดเป็นความเหลื่อมล้ำระหว่าง “อำนาจหน้าที่ที่เทศบาลสามารถจัดทำได้” ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 และกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กับ “หน้าที่ที่ถูกคาดหวังให้ต้องทำ” และ “ภาระหน้าที่ตามความเป็นจริงเชิงพื้นที่” ที่เทศบาลที่เป็นศูนย์กลางความเจริญที่มีการเติบโตแบบก้าวกระโดดหลายแห่ง อาทิ เทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ เทศบาลนครแม่สอด จังหวัดตาก เทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น เทศบาลนครแหลมฉบัง จังหวัดชลบุรี เทศบาลนครหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เทศบาลนครเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี เทศบาลนครภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต เทศบาลนครรังสิต จังหวัดปทุมธานี เทศบาลนครนนทบุรี เทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ฯลฯ ล้วนเผชิญกับการแบกรับภาระตามความเป็นจริงของพื้นที่ที่นอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายต่างๆ

จุดร่วมสำคัญประการหนึ่งของเทศบาลเหล่านี้คือ การต้องแบกรับภาระหน้าที่ทางด้านงบประมาณและทรัพยากรมิติต่างๆ ในการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานในมิติต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของประชากรที่เข้ามาดำเนินวิถีชีวิตในเขตเทศบาลทั้งในส่วนของประชากรตามทะเบียนราษฎรในเขตเทศบาลในท้องถิ่นและกลุ่มประชากรแฝง (Hidden Population) ในรูปแบบต่างๆ อาทิ แรงงาน นักท่องเที่ยว ผู้ประกอบการ ฯลฯ ที่เข้ามาใช้ชีวิตจริงในเวลากลางวันหรือเข้ามาพำนักชั่วคราว กิจการ และถาวรในพื้นที่เขตเทศบาลนั้นๆ โดยไม่มีสถานะเป็นประชากรตามหลักฐานทะเบียนราษฎรในเขตเทศบาล ซึ่งเทศบาลกลับมิได้รับการจัดสรรงบประมาณอุดหนุน กรอบอัตรากำลัง และทรัพยากรต่างๆ ที่จำเป็นจากรัฐบาล ส่งผลให้เทศบาลในเขตพื้นที่เมืองขนาดใหญ่ต้องตกอยู่ในสภาวะตึงเครียดทางการคลังที่เทศบาลต้องแบกรับภาระที่ซ่อนเร้นจากการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่ออุดหนุนบริการสาธารณะต่างๆ ให้กับประชากรแฝงที่ดำเนินวิถีชีวิตในเขตเทศบาล

นอกจากการแบกรับการให้บริการสาธารณะกับประชากรแฝงแล้วเทศบาลขนาดใหญ่จำนวนมากยังเผชิญกับภาระหน้าที่ที่ประชาชนในท้องถิ่นคาดหวังให้เทศบาลเป็นผู้ดำเนินการอันเนื่องมาจากเทศบาลถือเป็นหน่วยจัดทำบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น อาทิ กรณีปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งในพื้นที่เทศบาลนครหัวหิน แม้เทศบาลนครหัวหินจะมีศักยภาพทางการคลังเพียงพอและประชาชนคาดหวังในเทศบาลนครหัวหินเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งในพื้นที่ที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการท่องเที่ยวและพักผ่อนทางทะเลในพื้นที่นครหัวหิน หากแต่ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ได้บัญญัติให้กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม มีอำนาจสูงสุดในการบริหารจัดการและการอนุมัติการก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำทั้งหมด เช่นนี้ ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาการกัดเซาะ

ชายฝั่งที่เกิดขึ้นเทศบาลนครหัวหินจึงมีสถานะเป็นเพียงผู้เสนอโครงการที่จำเป็นต้องได้รับการอนุมัติจากกรมเจ้าท่าและ/หรือผู้ประสานงานไปยังราชการบริหารส่วนกลางที่เกี่ยวข้องให้เข้ามาดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเท่านั้น (Chardchawarn et al., 2025; Phraratchabanyat Kan Doenrue Nai Nannam Thai Phutthasakrat 2456, 1913) ก่อให้เกิดความล่าช้าและอาจนำไปสู่การได้รูปแบบทางวิศวกรรมที่ไม่สอดคล้องกับการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ (Area Based Management) ของเมืองท่องเที่ยวทางทะเลอย่างแท้จริง กรณีศึกษาดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าข้อจำกัดของเทศบาลมิได้หยุดอยู่เพียงข้อจำกัดด้านระดับความเป็นอิสระ (Degree of Autonomy) ภายใต้อำนาจหน้าที่เดิมของเทศบาลเท่านั้น หากแต่ภายใต้บริบทเมืองที่มีความซับซ้อน เทศบาลจำเป็นต้องได้รับการมอบหมายอำนาจหน้าที่ใหม่เป็นการเฉพาะ (Designated Functions) เพื่อยกระดับการบริหารจัดการพื้นที่ให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่ตามความเป็นจริงเชิงพื้นที่

ยิ่งไปกว่านั้น ภายใต้พลวัตการขยายตัวของเมืองแบบก้าวกระโดดได้ส่งผลให้โครงสร้างความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และประชากร มิถูกจำกัดอยู่เพียงเส้นแบ่งเขตการปกครองแบบดั้งเดิม (Allain-Dupré et al., 2020) สอดคล้องกับสภาพปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นทั้งมิติด้านสิ่งแวดล้อม อาทิ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ การจัดการน้ำท่วมพรมแดน มลพิษทางอากาศและฝุ่นละอองขนาดเล็ก (PM2.5) ฯลฯ ไปจนถึงผลกระทบจากการขยายตัวของเมือง อาทิ ขยะมูลฝอย น้ำเสีย ความแออัดด้านการจราจร ประชากรแฝง ฯลฯ ล้วนเป็น “ปัญหาไร้พรมแดน (Boundary-Spanning Problems)” ที่ส่งผลให้ภาระหน้าที่ตามความเป็นจริงของเทศบาลจำเป็นต้องก้าวข้ามขีดจำกัดเส้นแบ่งเขตการปกครองของเทศบาล หากแต่ในทางปฏิบัติอำนาจหน้าที่และการจัดการงบประมาณของเทศบาลกลับถูกแช่แข็งและตีกรอบไว้อย่างเข้มงวดโดยบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ บทบัญญัติในมาตรา 50 51 53 54 56 และมาตรา 57วิ ของพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พุทธศักราช 2562 จำกัดเงื่อนไขให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะได้เฉพาะในเขตเทศบาลหรือดำเนินการกิจนอกเขตเทศบาลได้ในกรณีที่ได้รับคามยินยอมจากสภาเทศบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น

การตีกรอบอำนาจหน้าที่ไว้อย่างเข้มงวดก่อให้เกิดความล้าสมัยที่กลายเป็นอุปสรรคในการบริหารจัดการปัญหาพร้อมเชิงพื้นที่ที่ไร้พรมแดนภายใต้บริบทความเหลื่อมล้ำทางทรัพยากรอย่างมีนัยสำคัญ ตัวอย่าง เทศบาลนครภูเก็ตที่ประสบปัญหาน้ำท่วมขังฉับพลันในพื้นที่ย่านเศรษฐกิจเมืองเก่าเป็นประจำ

เนื่องจากข้อจำกัดทางกายภาพที่เทศบาลนครภูเก็ตเป็นพื้นที่รับน้ำหลากจากพื้นที่กลางน้ำในเขตเทศบาล ตำบลวิชิตและเทศบาลตำบลรัชฎาที่ไหลมารวมกัน ส่งผลให้คลองบางใหญ่แบกรับมวลน้ำจำนวนมาก จนเอ่อล้นตลิ่งในเขตนครภูเก็ต หากแต่การแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นเทศบาลนครภูเก็ตในฐานะเทศบาล ที่ศักยภาพสูงทางการคลังจากการมีงบประมาณรายจ่ายประจำปีถึง 1,208 – 1,491 ล้านบาท/ปี (ระหว่าง พ.ศ. 2564 - 2568) กลับไม่สามารถเข้าไปจัดการหรือจัดสรรงบประมาณข้ามเขตเพื่อจัดทำ พื้นที่แก้มลิงหรือขุดลอกคูคลองในพื้นที่กลางน้ำเขตเทศบาลตำบลวิชิตและเทศบาลตำบลรัชฎาหรือพื้นที่ ดันน้ำในเขตอำเภอกระบุรีได้ เนื่องจากข้อจำกัดด้านกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องบัญญัติให้ เทศบาลนครภูเก็ตมีอำนาจหน้าที่และสามารถจัดสรรงบประมาณจัดทำบริการสาธารณะได้เฉพาะในเขต เทศบาล หรือสามารถดำเนินการกิจนอกเขตเทศบาลได้ในกรณีที่ได้รับคามยินยอมจากสภาเทศบาล/ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ภายใต้ข้อจำกัดทางการเมืองและการประสานงานระหว่างเทศบาลนครภูเก็ต เทศบาลตำบลวิชิต เทศบาล ตำบลรัชฎา และจังหวัดภูเก็ต (Tanchai et al., 2023; Phuket City Municipality, 2025) ส่งผลให้ การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นต้องเผชิญกับต้นทุนการประสานงานสูง (Transaction Costs) และขาดเอกภาพ จนนำไปสู่สถานะชะงักงัน (Gridlock) ในการบริหารจัดการน้ำข้ามพรมแดน ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น มีลักษณะแยกส่วน (Fragmentation) จนลดทอนขีดความสามารถของเทศบาลในการรับมือกับ วิกฤตการณ์อย่างยั่งยืน

3.3 คอขวดทางการกำกับดูแลและกีดกันความชอบด้วยระเบียบ

วิกฤตการณ์ความขัดแย้งตัวของเทศบาลและความลักลั่นระหว่างโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ของเทศบาลกับความคาดหวังของประชาชนในพื้นที่กลับถูกซ้ำเติมจากระบบการกำกับดูแลและตรวจสอบ ที่มีลักษณะเชิงตัวโดยหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และองค์กรอิสระ ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด/นายอำเภอ สำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ผู้ตรวจการแผ่นดิน ฯลฯ (The Standard Team, 2021a, 2021b) กลไกต่างๆ เหล่านี้มักยึดติดกับกระบวนการตีความ ระเบียบปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นเพียง “ความชอบด้วยระเบียบ” ภายใต้หลักคิดที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” (Pakeerut, 2011) มากกว่าการมุ่งเน้น “ผลสัมฤทธิ์เชิงพื้นที่และประโยชน์ที่ประชาชน จะได้รับ”

แนวทางการตีความดังกล่าวกระทบต่อหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) ส่งผลให้เทศบาลถูกตีกรอบให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้เฉพาะภารกิจบริการสาธารณะที่กฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น ข้อจำกัดนี้ได้กลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการสร้างนวัตกรรมเพื่อบริหารจัดการเมืองที่เติบโตแบบก้าวกระโดด ทำให้เทศบาลไม่สามารถรับมือกับโจทย์ ปัญหา และความท้าทายใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงทีและมีประสิทธิภาพ หากเทศบาลพยายามริเริ่มโครงการหรือนวัตกรรมเพื่อการให้บริการสาธารณะและแก้ไขปัญหาต่างๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่นที่นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ ขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบ หรือทับซ้อนกับหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เทศบาลจะตกเป็นเป้าหมายของการตรวจสอบทันทีว่ามีการกระทำที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่มักนำไปสู่การชี้มูลความผิดและการบังคับใช้มาตรการทางปกครองในลำดับต่อไป อาทิ การลงโทษวินัย การเรียกเงินคืนจากผู้บริหารหรือข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรายบุคคล การฟ้องร้องต่อศาลปกครอง การให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ฯลฯ (Isranews Agency, 2019; State Audit Office of the Kingdom of Thailand, 2025)

กรณีที่เด่นชัดของคอขวดทางการกำกับดูแลและกีดกันความชอบด้วยระเบียบนั้นปรากฏให้เห็นในความพยายามแก้ไขปัญหาโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ที่เทศบาลในเขตเมืองขนาดใหญ่หรือมหานครที่มีการเติบโตแบบก้าวกระโดด ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและระงับโรคติดต่อตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 และมีศักยภาพทางการคลังพยายามจัดสรรงบประมาณสะสมของตนเองเพื่อจัดหาวัคซีนเข้ามาฉีดป้องกันการติดเชื้อให้กับประชาชนในท้องถิ่น อย่างไรก็ตามความพยายามดังกล่าวกลับถูกตักเตือนโดยรัฐบาลว่าเทศบาลกลับไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดซื้อวัคซีนได้ อันเนื่องจากไม่มีระเบียบต่างๆ รองรับและตกเป็นเป้าหมายของการตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) (The Standard Team, 2021a, 2021b) อันส่งผลให้การป้องกันและระงับโรคติดต่อภายในเขตเทศบาลไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและเท่าทันต่อสถานการณ์การแพร่ระบาดที่เกิดขึ้น จนกระทบโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตและความปลอดภัยต่อประชาชนในเขตเทศบาลต่างๆ

ท้ายที่สุดสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้บ่มเพาะ “ความหวาดกลัว” ที่ฝังลึกในระบบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จนก่อให้เกิดสภาวะชะงักงันและชะลอการตัดสินใจในประเด็นต่างๆ ที่เป็นประโยชน์สูงสุดกับประชาชนในเขตเทศบาล ซึ่งส่งผลให้เทศบาลในเขตเมืองขนาดใหญ่ส่วนใหญ่เลือกที่เป็นเพียง “ผู้ปฏิบัติ

ตามกับटकความชอบด้วยระเบียบ” มากกว่าการเป็น “ผู้สร้างสรรค์นวัตกรรมเชิงนโยบาย” จนทำให้เทศบาลสูญเสียขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาและความท้าทายของเมืองใหญ่ให้เท่าทันกับความเปลี่ยนแปลงของมหานครยุคใหม่อย่างสิ้นเชิง

4. บทเรียนการกระจายอำนาจแบบอสมมาตรในต่างประเทศ

การออกแบบโครงสร้างการบริหารจัดการเมืองขนาดใหญ่ที่มีการเติบโตอย่างก้าวกระโดด มิใช่เพียงการออกแบบและจัดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และทรัพยากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นมาตรฐานเดียวกัน แต่ต้องปรับเปลี่ยนไปสู่กระบวนการ “กระจายอำนาจแบบอสมมาตร (Asymmetric Decentralization)” เพื่อปลดล็อกขีดความสามารถให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่ตามความเป็นจริงเชิงพื้นที่และหน้าที่ที่ถูกคาดหวังให้ต้องทำ ส่วนนี้เป็นการนำเสนอบทเรียนและประสบการณ์จากต่างประเทศจำนวน 2 ประเทศ ประกอบด้วย ประเทศญี่ปุ่นและประเทศฝรั่งเศส โดยเหตุผลสำคัญของการเลือกศึกษาทั้ง 2 ประเทศนี้ มิใช่เพียงแต่มีบริบทพื้นฐานความเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) เช่นเดียวกับประเทศไทย หากแต่เป็นกรณีศึกษาของประเทศที่เผชิญกับสภาวะความล้าหลังและความแข็งตัวของโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการมหานครท่ามกลางพลวัตการเติบโตแบบก้าวกระโดด ผนวกกับ ความโดดเด่นในการก้าวข้ามข้อจำกัดการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ด้วยการออกแบบอำนาจหน้าที่รูปแบบใหม่ที่ช่วยสร้างความยืดหยุ่นให้เทศบาลสามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อสภาพปัญหา ความท้าทาย และภาระหน้าที่ตามความเป็นจริงเชิงพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อนึ่ง ทั้ง 2 สองประเทศได้นำเสนอแนวทางกระจายอำนาจแบบอสมมาตรที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ประเทศญี่ปุ่นโดดเด่นในการกระจายอำนาจแบบอสมมาตรเป็นลำดับขั้นตามศักยภาพเชิงพื้นที่ ขณะที่ประเทศฝรั่งเศสใช้กลไกการกระจายอำนาจแบบอสมมาตรเชิงระบบสัญญา มอบอำนาจเพื่อการพัฒนาเชิงพื้นที่ โดยทั้ง 2 แนวทางดังกล่าวล้วนเป็นทางเลือกเชิงนโยบายที่สำคัญสำหรับประเทศไทย มีรายละเอียดดังนี้

4.1 ญี่ปุ่น: การกระจายอำนาจแบบอสมมาตรเป็นลำดับขั้นตามศักยภาพเชิงพื้นที่

“ญี่ปุ่น (Japan)” เป็นประเทศที่มีพลวัตด้านการปกครองตนเองของท้องถิ่นมาอย่างยาวนานและได้รับการยอมรับว่ามีความก้าวหน้าด้านการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาเป็น “กลไกหลัก” ในการบริหารจัดการท้องถิ่นและจัดทำบริการสาธารณะอย่างรอบด้าน (Chardchawarn, 2020) พร้อมทั้ง ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น (Local-Self Government) โดยหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางจะทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะสำคัญที่เกี่ยวข้องกับ

ผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนส่วนรวมเท่านั้น อนึ่ง จากการออกแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น (Two Tier System) ที่ประกอบด้วย จังหวัดและเทศบาล (Mektrairat et al., 2003) ส่งผลให้เมืองขนาดใหญ่ในเขตเทศบาลหลายแห่งที่มีการเติบโตแบบก้าวกระโดดจนกลายเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมชั้นสูง มหาวิทยาลัยชั้นนำ ศูนย์กลางการแพทย์ที่ดึงดูดผู้มาเยือนและนักลงทุนจากทั่วโลก (The Japan Designated Cities Mayors Association [JDCMA], 2026a) ต้องเผชิญกับภาระหน้าที่ตามความเป็นจริงและภาระซ่อนเร้นจากการเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาเชิงพื้นที่อย่างรอบด้าน ด้วยบริบทการเติบโตแบบก้าวกระโดดของเมืองขนาดใหญ่ดังกล่าวส่งผลให้ในช่วงทศวรรษที่ 1920 เมืองใหญ่ ประกอบด้วย โยโกฮามา นาโกยา เกียวโต โอซาก้า และโกเบ เรียงร้อยและผลักดันให้เมืองขนาดใหญ่มีอำนาจเบ็ดเสร็จและไม่ขึ้นตรงกับจังหวัด อย่างไรก็ตาม ความพยายามดังกล่าวกลับเกิดกระแสการต่อต้านจากจังหวัดด้วยเกรงว่าจะสูญเสียฐานภาษีรายได้ของจังหวัดและอำนาจการปกครอง

โจทย์ท้าทายที่เกิดขึ้นส่งผลให้รัฐบาลญี่ปุ่นได้นำเอากระบวนการกระจายอำนาจแบบอสมมาตรมาประยุกต์ใช้เพื่อตอบสนองต่อความเหลื่อมล้ำทางขีดความสามารถและลักษณะเฉพาะของพื้นที่ด้วยการออกแบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลให้แตกต่างกันเป็นลำดับขั้นตามศักยภาพเชิงพื้นที่ให้เกิดความสอดคล้องกับภาระหน้าที่ตามความเป็นจริงและภาระซ่อนเร้นของเมืองขนาดใหญ่ เปรียบเสมือนการออกแบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่แบบ “สั่งตัด (Tailor Made)” ให้กับเทศบาลเพื่อรองรับเมืองที่มีการเติบโตแบบก้าวกระโดด โดยการกระจายอำนาจแบบอสมมาตรดังกล่าวแบ่งเป็น 2 ประเภท ดังนี้

หนึ่ง เทศบาลศูนย์กลาง (Core City/中核市): เป็นเทศบาลของเมืองใหญ่ที่เกิดขึ้นภายใต้กระบวนการกระจายอำนาจแบบอสมมาตรที่มีสถานะและอำนาจหน้าที่พิเศษบางประการมากกว่าเทศบาลนครรูปแบบทั่วไป โดยการจัดตั้งเทศบาลศูนย์กลางนั้นกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Act) ค.ศ. 1947 กำหนดให้เมืองที่มีประชากรมากกว่า 200,000 คนขึ้นไป (Local Autonomy Act, 1947) และได้รับฉันทมติเห็นชอบจากสภาเมือง สภาจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด ให้มีการยกฐานะเทศบาลเป็นเทศบาลศูนย์กลาง จากนั้นนายกรัฐมนตรีและผู้ว่าราชการจังหวัดจะร่วมกันยื่นหนังสือไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร (Minister of Internal Affairs and Communications) โดยกระทรวงฯ จะพิจารณาความพร้อมของเมืองในมิติต่างๆ ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะพิจารณาถึงศักยภาพ ขีดความสามารถ และความพร้อมของเมืองในการจัดทำบริการสาธารณะตามที่อำนาจหน้าที่เพิ่มเติมและเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ (Minister of

Internal Affairs and Communications, n.d.) นำมาสู่การตราและประกาศใช้ข้อบัญญัติรัฐบาล (Cabinet Order) จัดตั้งเทศบาลศูนย์กลางชั้น (Local Autonomy Act, 1947)

สำหรับอำนาจหน้าที่พิเศษของเทศบาลศูนย์กลางที่แตกต่างไปจากเทศบาลนครทั่วไปนั้นกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Act) ค.ศ. 1947 ได้บัญญัติให้เลือกและถ่ายโอนภารกิจพิเศษที่เทศบาลศูนย์กลางสามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะได้จากภารกิจพิเศษที่นครที่ตั้งขึ้นโดยข้อบัญญัติรัฐบาล (Designated City) ยกเว้นภารกิจที่จังหวัดสามารถดำเนินการผ่านการบูรณาการได้มีประสิทธิภาพมากกว่าเพื่อประโยชน์สูงสุดของการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ (Local Autonomy Act, 1947) อย่างไรก็ตาม พระราชกฤษฎีกาบังคับใช้พระราชบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่น (Order for Enforcement of the Local Autonomy Act) ค.ศ. 1947 กำหนดให้เทศบาลศูนย์กลางมีอำนาจหน้าที่จัดทำภารกิจพิเศษเพิ่มเติมเพียงบางภารกิจเท่านั้น (Cabinet Order for Enforcement of the Local Autonomy Act, 1947) ประกอบด้วย

(1) ภารกิจด้านสวัสดิการสังคมและสวัสดิภาพเด็ก อาทิ อนุญาตจัดตั้งและกำกับดูแลสถานรับเลี้ยงและสงเคราะห์เด็ก กำหนดมาตรฐานสวัสดิการเด็ก จัดการบ้านพักคนชรา และสวัสดิการที่พิทักษ์สำหรับผู้สูงอายุและผู้พิการ จัดการสิทธิสวัสดิการสำหรับผู้ยากไร้ เป็นต้น

(2) ภารกิจด้านสาธารณสุขและอนามัย อาทิ ออกใบอนุญาตโรงแรม โรงมหรสพ และการกำกับดูแลสุขาภิบาลอาหาร การควบคุมโรคและอนามัยครอบครัว การกำกับดูแลเวชภัณฑ์ เป็นต้น

(3) ภารกิจด้านสิ่งแวดล้อมและการควบคุมมลพิษ อาทิ การควบคุมมลพิษ การจัดการขยะและขยะอุตสาหกรรม

(4) ภารกิจด้านผังเมืองและการจัดการที่ดิน อาทิ การพัฒนาที่ดิน การควบคุมทัศนียภาพ

อนึ่ง เทศบาลศูนย์กลาง (Core City) ยังคงมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower Tier) รูปแบบทั่วไปที่อยู่ภายใต้คำสั่งหรือการกำกับดูแลจากผู้ว่าราชการจังหวัด ยกเว้นการจัดทำภารกิจพิเศษของเทศบาลศูนย์กลางที่ถูกกำกับดูแลโดยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง (Local Autonomy Act, 1947) ณ ปัจจุบัน (ค.ศ. 2026) มีเทศบาลศูนย์กลางจำนวน 62 แห่ง อาทิ กลุ่มเมืองศูนย์กลางที่เป็นเมืองหลวงของจังหวัด (เช่น คานาซาวะ นางาซากิ นาฮะ คาโกชิมะ นารา ฯลฯ) กลุ่มเมืองศูนย์กลางอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจเฉพาะด้าน (เช่น โตโยต้า โยโกฮามะ คุราชิกิ ฟุนาบาชิ ฯลฯ) กลุ่มเมืองศูนย์กลางการท่องเที่ยวและประวัติศาสตร์ (เช่น ฮิเมจิ ฮาโกดาเตะ คาวาโกเอะ ฯลฯ) เป็นต้น (Minister of Internal Affairs and Communications, n.d.)

สอง นครที่สร้างขึ้นโดยข้อบัญญัติรัฐบาล (Designated City): เป็นเทศบาลของมหานครขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นภายใต้กระบวนการกระจายอำนาจแบบอสมมาตรที่มีสถานะ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่พิเศษมากกว่าเทศบาลทุกรูปแบบในประเทศญี่ปุ่น การจัดตั้งนครที่สร้างขึ้นโดยข้อบัญญัติรัฐบาลนั้นกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Act) ค.ศ. 1947 กำหนดให้เมืองที่มีประชากรมากกว่า 500,000 คนขึ้นไป (Local Autonomy Act, 1947) หากแต่ในทางปฏิบัติกลับสงวนไว้สำหรับมหานครที่มีประชากรอย่างน้อย 700,000 คน ที่คาดว่าจะเพิ่มถึง 1,000,000 คน ในอนาคตอันใกล้ (Council of Local Authorities for International Relations [CLAIR], 2023) และเป็นพื้นที่ที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมระดับสูงต่างจากท้องถิ่นทั่วไป อาทิ การเป็นที่ตั้งภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมชั้นสูง สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา ศูนย์กลางการแพทย์ และการเป็นพื้นที่ดึงดูดผู้มาเยือนและนักลงทุนทั่วโลก จึงสามารถจัดตั้งนครที่สร้างขึ้นโดยข้อบัญญัติรัฐบาลได้ (The Japan Designated Cities Mayors Association [JDCMA], 2026a)

การจัดตั้งนครที่สร้างขึ้นโดยข้อบัญญัติรัฐบาลต้องได้รับฉันทมติเห็นชอบจากสภาเมือง สภาจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีการยกฐานะเทศบาลนั้นขึ้นเป็นนครที่สร้างขึ้นโดยข้อบัญญัติรัฐบาล จากนั้นนายกรัฐมนตรีและผู้ว่าราชการจังหวัดจะร่วมกันยื่นหนังสือไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร (Minister of Internal Affairs and Communications) และกระทรวงจะดำเนินการพิจารณาความพร้อมของมหานครดังกล่าวในมิติต่างๆ ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบนำมาสู่การตราและประกาศใช้ข้อบัญญัติรัฐบาล (Cabinet Order) จัดตั้งนครที่สร้างขึ้นโดยข้อบัญญัติรัฐบาล (Niigata City, 2026)

ในส่วนของอำนาจหน้าที่พิเศษกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Act) ค.ศ. 1947 ได้กำหนดให้นครที่สร้างขึ้นโดยข้อบัญญัติรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่จัดทำภารกิจที่โดยปกติเป็นอำนาจหน้าที่ของจังหวัด (Prefecture) ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (Upper Tier) มากถึง 20 ภารกิจ (Aungkaburana, 2026; Local Autonomy Act, 1947) ประกอบด้วย

- (1) ภารกิจด้านสวัสดิการเด็ก อาทิ การคุ้มครองชั่วคราวแก่เด็ก การอนุญาตจัดตั้ง กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ ตรวจสอบ และกำกับสถานรับเลี้ยงเด็ก ฯลฯ
- (2) ภารกิจด้านคณะกรรมการสวัสดิการชุมชน อาทิ แต่งตั้งคนในพื้นที่เป็นอาสาสมัครสวัสดิการชุมชนในการสอดส่องดูแลคนแก่และคนจนของเมือง ฯลฯ
- (3) ภารกิจด้านสวัสดิการของผู้พิการทางร่างกาย อาทิ การพิจารณาและออกสมุดประจำตัวผู้พิการ อนุมัติจ่ายเงินค่าเช่าเทียม รถเข็นไฟฟ้า หรือเครื่องช่วยฟัง ฯลฯ

- (4) การกิจด้านการคุ้มครองชีวิต อาทิ ตรวจสอบ ติดตาม และอนุมัติจ่ายเบี้ยยังชีพให้ผู้ยากไร้ ฯลฯ
- (5) การกิจด้านดูแลผู้ป่วยและผู้เสียชีวิตที่เดินทาง อาทิ จัดการศพไร้ญาติ ดูแลคนเร่ร่อนที่ป่วย
ฉุกเฉินในพื้นที่สาธารณะ ฯลฯ
- (6) การกิจด้านกิจการสวัสดิการสังคม อาทิ กำกับดูแลบ้านพักคนชราสถานรับเลี้ยงเด็ก ฯลฯ
- (7) การกิจด้านสวัสดิการของผู้พิการทางสติปัญญา อาทิ ออกสมุดประจำตัว จัดหาศูนย์ฝึกอาชีพ
หรือสถานคุ้มครองให้ผู้พิการทางสติปัญญา ฯลฯ
- (8) การกิจด้านสวัสดิการของครอบครัวที่มีพ่อแม่เลี้ยงเดี่ยวและหญิงหม้าย อาทิ การบริหารกองทุน
เงินกู้ยืมเพื่อใช้เป็นทุนการศึกษาบุตรหรือทุนประกอบอาชีพ ฯลฯ
- (9) การกิจด้านสวัสดิการผู้สูงอายุ อาทิ การมีอำนาจออกใบอนุญาตจัดตั้ง ตรวจสอบมาตรฐาน
และสั่งปิดบ้านพักคนชรา/สถานรับเลี้ยงผู้สูงอายุ ฯลฯ
- (10) การกิจด้านสุขภาพของแม่และเด็ก อาทิ ให้บริการตรวจสุขภาพทารก ออกสมุดบันทึกสุขภาพ
แม่และเด็ก ฯลฯ
- (11) การกิจด้านการประกันการดูแลระยะยาว อาทิ บริหารกองทุน กำหนดอัตราเบี้ยประกัน
ประเมินผู้สูงอายุเพื่อรับรองระดับความต้องการดูแล ฯลฯ
- (12) การกิจด้านสนับสนุนการพึ่งพาตนเองของผู้พิการ อาทิ อนุมัติงบจ้างผู้ช่วยคนพิการ ฯลฯ
- (13) การกิจด้านการสนับสนุนการพึ่งพาตนเองของผู้ที่ประสบปัญหาทางชีวิต อาทิ จัดโปรแกรม
ฝึกอาชีพให้คนจนที่เสี่ยงไร้บ้านหรือคนไร้บ้าน ฯลฯ
- (14) การกิจด้านสุขอนามัยอาหาร อาทิ ออกใบอนุญาตหรือสั่งปิดร้านอาหาร ภัตตาคาร โรงงาน
ผลิตอาหาร ฯลฯ
- (15) การกิจด้านการแพทย์ อาทิ อนุญาตให้เปิดโรงพยาบาลและคลินิก ตรวจสอบมาตรฐาน
ความปลอดภัยโรงพยาบาลเอกชน ฯลฯ
- (16) การกิจด้านสุขภาพจิตและสวัสดิการของผู้ป่วยจิตเวช อาทิ บังคับรักษาหรือนำตัวผู้ป่วยจิตเวช
คลุ้มคลั่งที่เสี่ยงก่ออันตรายต่อผู้อื่นส่งเข้าโรงพยาบาลจิตเวช ฯลฯ
- (17) การกิจด้านการป้องกันโรค อาทิ กักตัวผู้ป่วยวัณโรคระยะแพร่เชื้อ อนุมัติงบค่ารักษา
พยาบาล ฯลฯ
- (18) การกิจด้านการรักษาพยาบาลสำหรับผู้ป่วยโรคหายาก อาทิ พิจารณาอนุมัติเงินช่วยเหลือ
ค่ารักษาพยาบาลสำหรับโรคเฉพาะทางราคาแพง ฯลฯ

(19) การกิจด้านการจัดรูปที่ดิน อาทิ การจัดรูปที่ดิน การผังเมือง ฯลฯ

(20) การกิจด้านควบคุมป้ายโฆษณากลางแจ้ง อาทิ การออกข้อบัญญัติควบคุมชนิด ป้ายโฆษณา
สิ่งรื้อถอนป้ายอันตราย ฯลฯ

ความโดดเด่นอีกประการของนครที่ตั้งขึ้นโดยข้อบัญญัติรัฐบาลอยู่ที่สามารถจัดตั้ง “เขต” เป็นหน่วยงานย่อยของนครที่ตั้งขึ้นโดยข้อบัญญัติรัฐบาลแบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือ เขตบริหารทั่วไป (Administrative Ward) มีผู้อำนวยการเขตมาจากการแต่งตั้งโดยนายกเทศมนตรีจากข้าราชการระดับสูงกับเขตบริหารแบบเบ็ดเสร็จ (Comprehensive Ward) มีผู้อำนวยการเขตมาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี (ข้าราชการประจำหรือไม่เป็นข้าราชการประจำก็ได้) โดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ทำหน้าที่รับผิดชอบบริหารจัดการเขต ปฏิบัติตามนโยบายและคำสั่งนายกเทศมนตรี และดูแลเชื่อมประสานระหว่างประชาชนในเขตกับนครที่ตั้งขึ้นโดยข้อบัญญัติรัฐบาล (Local Autonomy Act, 1947)

ณ ปัจจุบัน (ค.ศ. 2026) นครที่ตั้งขึ้นโดยข้อบัญญัติรัฐบาลในประเทศญี่ปุ่นมีจำนวน 20 แห่ง ประกอบด้วย โอซาก้า นาโกย่า เกียวโต โยโกฮามา โกเบ คิตะคิวชู ซัปโปโร คาวาซากิ ฟูกูโอกะ ฮิโรชิม่า เซนได ชิบะ ไชตามะ ชิซุโอกะ ซาไก นิงาตะ ฮามามัตสึ โอคายามา ซากามิฮาระ และคุมาโมโตะ (The Japan Designated Cities Mayors Association [JDCMA], 2026b) นครที่ตั้งขึ้นโดยข้อบัญญัติรัฐบาลครอบคลุมพื้นที่ 3% ของประเทศญี่ปุ่น หากแต่มีประชากรมากถึงร้อยละ 40 และมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นกว่าร้อยละ 30 ในพื้นที่ (Aungkaburana, 2026; The Japan Designated Cities Mayors Association [JDCMA], 2026a)

ฉะนั้น การกระจายอำนาจแบบอสมมาตรเป็นลำดับขั้นตามศักยภาพเชิงพื้นที่ของประเทศญี่ปุ่น ถือเป็นบทเรียนประสบการณ์ของรัฐบาลในการนำเอากระบวนการทศน์กระจายอำนาจแบบอสมมาตรมาประยุกต์ใช้เพื่อตอบสนองต่อความเหลื่อมล้ำทางขีดความสามารถ ภาระหน้าที่ตามความเป็นจริง และภาระซ่อนเร้นของเมืองขนาดใหญ่จากเป็นศูนย์กลางการพัฒนาเชิงพื้นที่ของเมืองใหญ่หรือมหานครขนาดใหญ่หลายแห่งผ่านการออกแบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ให้แตกต่างกันเป็นลำดับขั้นตามศักยภาพเชิงพื้นที่

4.2 ฝรั่งเศส: การกระจายอำนาจแบบอสมมาตรเชิงระบบสัญญามอบอำนาจเพื่อการพัฒนาเชิงพื้นที่

“ฝรั่งเศส (France)” เป็นหนึ่งในประเทศต้นแบบการปกครองท้องถิ่นและบริหารจัดการท้องถิ่นที่มีการจัดระบบการบริหารราชการแผ่นดินค่อนข้างสลับซับซ้อนเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ

ในยุโรป หากแต่ระบบการบริหารราชการแผ่นดินของฝรั่งเศสกลับมีความคล้ายคลึงกับระบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ประกอบด้วย การบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีเขตปกครองตั้งอยู่ในภาคพื้นทวีปและดินแดนโพ้นทะเล (Chardchawarn, 2020) โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปของฝรั่งเศสเป็นการจัดโครงสร้างในระบบสามชั้น (Three Tier System) ประกอบด้วย ภาค จำนวน 18 ภาค จังหวัด จำนวน 101 จังหวัด และเทศบาล จำนวน 34,753 แห่ง ซึ่งถือเป็นประเทศรัฐเดี่ยวที่มีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุดในโลก (Mairie De Sinard, 2025; Nguyen, 2025; SNG-WOFI, 2022)

อย่างไรก็ดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างหรือเทศบาลที่มีจำนวนมากถึง 34,753 แห่ง (ค.ศ. 2026) และมีลักษณะสมมาตรเชิงสถาบัน โดยมีโครงสร้าง สถานะ และอำนาจหน้าที่ที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทุกเทศบาลทั่วประเทศฝรั่งเศส (Vie Publique, 2025) กลับส่งผลให้เมืองขนาดใหญ่ในเขตเทศบาลหลายแห่งที่มีการเติบโตแบบก้าวกระโดดจนกลายเป็นศูนย์กลางกิจกรรมเศรษฐกิจ เมืองท่องเที่ยวระดับโลก เขตอุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยชั้นนำ ฯลฯ ซึ่งดึงดูดนักลงทุน นักท่องเที่ยว และผู้มาเยี่ยมเยือนจากทั่วทุกมุมโลก ตลอดจนเทศบาลในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะ ต้องเผชิญกับภาระหน้าที่ตามความเป็นจริงและภาระซ่อนเร้นจากการเป็นศูนย์กลางกระจุกตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจของพื้นที่ และจากลักษณะพิเศษหรือลักษณะเฉพาะของเทศบาลที่แตกต่างไปจากเขตเทศบาลอื่นๆ (Gilbert et al., 2026; Vie Publique, 2022)

โจทย์ท้าทายที่เกิดขึ้นส่งผลให้รัฐบาลฝรั่งเศสนำเอากระบวนการทศน์กระจายอำนาจแบบอสมมาตรมาประยุกต์ใช้เพื่อตอบสนองต่อความเหลื่อมล้ำทางขีดความสามารถ ลักษณะเฉพาะ และความแตกต่างของแต่ละพื้นที่ด้วยการอนุญาตให้เทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกัน “มีอำนาจหน้าที่ต่างกันได้” ตามศักยภาพของเทศบาลและสภาพภูมิศาสตร์และสังคมของแต่ละพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนของแต่ละพื้นที่ได้ตรงจุด (Loi N° 2022-217, 2022; Vie Publique, 2022) โดยการกระจายอำนาจแบบอสมมาตรที่เกิดขึ้นดังกล่าวแบ่งเป็น 2 ประเภท ดังนี้

หนึ่ง การกระจายอำนาจแบบอสมมาตรตามคุณลักษณะเฉพาะด้านการท่องเที่ยว: เป็นรูปแบบการกระจายอำนาจแบบอสมมาตรที่เกิดขึ้นจากการประกาศใช้ “ประมวลกฎหมายการท่องเที่ยว (Code Du Tourisme)” ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2015 ซึ่งบัญญัติให้เทศบาลโดยความเห็นชอบของสภาเทศบาลซึ่งมีความโดดเด่น มีชื่อเสียง และมีอัตลักษณ์เฉพาะตัวจนได้รับการรับรองตามกฎหมาย โดยเฉพาะเทศบาลที่รัฐได้ประกาศให้เป็น “เมืองตากอากาศที่ได้รับการจัดชั้น (Stations Classées De Tourisme)”

(Code Du Tourisme, 2026) สามารถร้องขออำนาจหน้าที่ด้านการจัดการท่องเที่ยวจากองค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาล (Établissement Public De Coopération Intercommunale: EPCI) กลับมาบริหารจัดการท่องเที่ยวโดยเทศบาลเองผ่านการจัดตั้งองค์กรส่งเสริมการท่องเที่ยวหรือ “สำนักงานการท่องเที่ยว (Office De Tourisme)” มีสถานะเป็นสถานประกอบการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมของเทศบาล (Code Du Tourisme, 2026; Loi n° 2019-1461, 2019)

สำนักงานการท่องเที่ยวที่จัดตั้งขึ้นจะถูกบริหารจัดการในรูปแบบของ “คณะกรรมการบริหาร (Comité De Direction)” (Code Du Tourisme, 2026) โดยมีประธานคณะกรรมการบริหารหนึ่งคน และรองประธานคณะกรรมการบริหารไม่เกินสองคนมาจากการเลือกตั้งของกรรมการ (Code Du Tourisme, 2026) ที่ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาลและคณะผู้บริหารเทศบาลเป็นกรรมการเสียงข้างมากเพื่อเป็นหลักประกันให้การบริหารจัดการท่องเที่ยวของเมืองเป็นไปตามนโยบายของเทศบาล กับผู้แทนจากวิชาชีพหรือสมาคมที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวในเขตเทศบาลร่วมเป็นกรรมการ โดยมีผู้อำนวยการ (Directeur) สำนักงานการท่องเที่ยวซึ่งเป็นนักบริหารมืออาชีพ (Professional Manager) มาจากการแต่งตั้งโดยสัญญาจ้างทำหน้าที่บริหารจัดการสำนักงานการท่องเที่ยวให้เป็นไปตามนโยบายที่คณะกรรมการบริหารได้กำหนดไว้ (Code Du Tourisme, 2026) โดยสำนักงานการท่องเที่ยวที่จัดตั้งขึ้นมีอำนาจหน้าที่ในมิติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการท่องเที่ยวของเทศบาล (Code Du Tourisme, 2026) ประกอบด้วย

- (1) ให้ข้อมูลบริการข้อมูลการท่องเที่ยว ส่งเสริมการท่องเที่ยวของเทศบาล โดยประสานงานร่วมกับคณะกรรมการการท่องเที่ยวระดับจังหวัดและระดับภูมิภาค
 - (2) ประสานการดำเนินงานของภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการท่องเที่ยวในท้องถิ่น
 - (3) ภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากสภาเทศบาลในการจัดทำและดำเนินการตามนโยบายการท่องเที่ยว และแผนพัฒนาการท่องเที่ยวท้องถิ่น โดยเฉพาะการจัดทำบริการด้านการท่องเที่ยว การบริหารจัดการสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยวและนันทนาการ การจัดงานเทศกาลและกิจกรรมทางวัฒนธรรม ฯลฯ
 - (4) ดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์เพื่อจำหน่ายบริการด้านการท่องเที่ยว
 - (5) เป็นที่ปรึกษาเกี่ยวกับโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคด้านการท่องเที่ยว
- อนึ่ง งบประมาณในการบริหารจัดการสำนักงานการท่องเที่ยวที่จัดตั้งขึ้นนั้นประกอบด้วยรายได้จากแหล่งต่างๆ อาทิ เงินอุดหนุนจากเทศบาลหรือรัฐ เงินสมทบเฉพาะกิจและเงินช่วยเหลือ เงินบริจาค

และทรัพย์สินมรดก ภาษีที่พัก รายได้บางส่วนจากภาษีผู้ประกอบการกระเช้าไฟฟ้า รายได้จากการจัดการ
บริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกด้านกีฬาและการท่องเที่ยวที่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาล ฯลฯ (Code Du
Tourisme, 2026)

สอง การกระจายอำนาจแบบอสมมาตรตามสัญญา (Asymétrie Contractuelle): เป็นรูปแบบ
การกระจายอำนาจแบบอสมมาตรที่เกิดขึ้นภายใต้บริบทการเติบโตแบบก้าวกระโดดของเมืองขนาดใหญ่
ผนวกกับ การแบกรับภาระหน้าที่ตามความเป็นจริงและภาระซ่อนเร้นของเทศบาลจำนวนมาก จนส่งผล
ให้สมัชชานายกเทศมนตรีแห่งฝรั่งเศส (AMF) สมัชชาสภาจังหวัดแห่งฝรั่งเศส (ADF) และสมาคมแคว้น
แห่งฝรั่งเศส (Régions De France) รวมตัวกันนามกลุ่ม “Territoires Unis” เรียกร้องให้รัฐบาลเริ่มต้น
กระจายอำนาจครั้งใหม่และลดบทบาทรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะยกเว้นที่เป็นภารกิจหลักของรัฐ
เท่านั้น ควบคู่ไปกับ ปรับใช้กฎหมายให้เข้ากับบริบทแต่ละท้องถิ่นภายใต้หลักการความแตกต่างทางดินแดน
(Beurey, 2019) สอดคล้องกับหนึ่งในข้อเรียกร้องของกลุ่มผู้ชุมนุมในวิกฤตการณ์เสื้อกั๊กเหลือง (Gilets
Jaunes) เรียกร้องให้รัฐบาลยุติการรวมศูนย์อำนาจและนำการจัดทำบริการสาธารณะไปใกล้ชิด
กับประชาชนเพื่อลดช่องว่างความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ (Vie Publique, 2021)

โจทย์ท้าทายดังกล่าวส่งผลให้รัฐบาลกลางฝรั่งเศสนำเอากระบวนการที่ศึกระบายอำนาจแบบ
อสมมาตรมาปรับเปลี่ยนนโยบายสาธารณะต่างๆ ควบคู่ไปกับ ประกาศใช้ “กฎหมายว่าด้วยการสร้าง
ความแตกต่าง การกระจายอำนาจ ลดอำนาจส่วนกลาง และมาตรการต่างๆ เพื่อลดขั้นตอนความยุ่งยาก
ของการดำเนินงานสาธารณะในระดับท้องถิ่น (Loi N° 2022-217 Du 21 Février 2022 Relative À La
Différenciation, La Décentralisation, La Déconcentration Et Portant Diverses Mesures De
Simplification De L’action Publique Locale)” หรือ กฎหมาย 3DS ใน ค.ศ. 2022 เพื่อตอบสนองต่อ
ความเหลื่อมล้ำทางขีดความสามารถ ลักษณะเฉพาะ และความแตกต่างของแต่ละพื้นที่ด้วยการอนุญาต
ให้เทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกัน “มีอำนาจหน้าที่ต่างกันได้” ตามศักยภาพ
ของเทศบาลและสภาพภูมิศาสตร์และสังคมของแต่ละพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนของแต่ละพื้นที่
ได้ตรงจุด (Loi N° 2022-217, 2022; Vie Publique, 2022)

โดยกฎหมาย 3DS เป็นการดำเนินงานผ่านระบบสัญญา (Contractualisation) ในรูปของ “สัญญา
มอบหมายอำนาจหน้าที่ (Convention De Délégation)” ที่อนุญาตให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะ
ตัวแทนของรัฐบาลกลางในจังหวัดหรือประธานองค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาล (Le Président De
L’epci) สามารถจัดทำสัญญากับเทศบาลเป็นรายกรณีเพื่อมอบหมายหรือส่งคืนอำนาจหน้าที่และ

งบประมาณให้กับเทศบาลที่มีศักยภาพ มีความพร้อม และมีความจำเป็นในการจัดทำบริการสาธารณะ นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของเทศบาล มีเป้าหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามความเป็นจริงและปัญหาซ่อนเร้นเชิงพื้นที่ที่มีความซับซ้อน อันเป็นการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐกับเทศบาลจาก “ผู้สั่งการ/ผู้กำกับดูแล (รัฐ)” กับ “ผู้รับคำสั่ง (เทศบาล)” ไปสู่การเป็น “คู่สัญญา” (Gilbert et al., 2026; Loi N° 2022-217, 2022; Vie Publique, 2022) เปรียบดังการออกแบบอำนาจหน้าที่ “สั่งตัด (Tailor Made)” ให้กับเทศบาลเพื่อรองรับเมืองที่เติบโตแบบก้าวกระโดดและลักษณะเฉพาะของแต่ละพื้นที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดทำสัญญามอบหมายอำนาจหน้าที่ “ประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น (Code Général Des Collectivités Territoriales)” และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมาย 3DS ใน ค.ศ. 2022 บัญญัติให้เทศบาลต้องประเมินตนเองและพบว่ามีความพร้อม ชีตความสามารถ และความพร้อมในมิติต่างๆ ในการจัดทำภารกิจบริการสาธารณะที่ประสงค์ขอรับมอบอำนาจหน้าที่โดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล และแสดงเจตนาสนับสนุนความประสงค์ขอรับมอบอำนาจหน้าที่ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือประธานองค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาล จึงเข้าสู่กระบวนการเจรจาจัดทำรายละเอียดสัญญา การเจรจาดังกล่าวให้ความสำคัญกับรายละเอียดในมิติต่างๆ อาทิ อำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจบริการสาธารณะ การจัดสรรและถ่ายโอนทรัพยากรทางการเงินและบุคลากรให้กับเทศบาล กรอบระยะเวลามอบหมายอำนาจหน้าที่ ตัวชี้วัดความสำเร็จ การติดตามและประเมินผลเทศบาล เงื่อนไขบังคับตามกฎหมาย ฯลฯ (Code Général Des Collectivités Territoriales, 2022)

พร้อมกันนี้ นายกเทศมนตรีต้องนำรายละเอียดสัญญาเสนอต่อสภาเทศบาลเพื่อลงมติให้ความเห็นชอบต่อหลักการและรายละเอียดร่างสัญญามอบหมายอำนาจหน้าที่และสัญญาผูกพันต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (Code Général Des Collectivités Territoriales, 2022) เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วนายกเทศมนตรีจึงสามารถลงนามในสัญญากับผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะตัวแทนของรัฐได้ ทั้งนี้ กรณีการรับคืนอำนาจหน้าที่จากองค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาลนั้นประธานองค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาลจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาลก่อนจึงสามารถลงนามได้ (Code Général Des Collectivités Territoriales, 2022) โดยสัญญามอบหมายอำนาจหน้าที่หรือคืนอำนาจหน้าที่จะมีสภาพบังคับใช้โดยสมบูรณ์ได้เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด (Code Général Des Collectivités Territoriales, 2022) ดำเนินการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของสัญญามอบหมายอำนาจหน้าที่ที่ต้องไม่ละเมิดกฎหมายอื่นๆ และไม่เกี่ยวกับการรับมอบอำนาจหน้าที่ด้านการศาลและยุติธรรม การต่างประเทศ

การป้องกันประเทศ ความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย และการออกเงินตรา ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่หลักที่สงวนไว้สำหรับรัฐเท่านั้น (Code Général Des Collectivités Territoriales, 2022)

อนึ่ง รายละเอียดของอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะที่รัฐสามารถมอบหมายหรือองค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาลคืนอำนาจให้กับเทศบาลโดยความสมัครใจผ่านสัญญามอบหมายอำนาจหน้าที่ จำแนกได้ ดังนี้

(1) อำนาจที่รัฐมอบหมายโดยความสมัครใจผ่านสัญญามอบหมายอำนาจหน้าที่ อาทิ

- การบริหารงบประมาณที่อยู่อาศัยเพื่อสังคม (Code Général Des Collectivités Territoriales, 2022)

- การดำเนินงานสาธารณสุขเชิงป้องกัน (Code De La Santé Publique, 2018)

- การบริหารจัดการสาธารณสุขสมบัติของรัฐ

- การรับสัมปทานชายหาด (Code Général De La Propriété Des Personnes Publiques, 2016)

- การเป็นเจ้าของภาพบูรณะมรดกทางประวัติศาสตร์ (Code Du Patrimoine, 2005).

- การติดตั้งกล้องตรวจจับความเร็วอัตโนมัติ (Loi N° 2022-217, 2022)

- การระงับข้อพิพาททางอาญาเบื้องต้น (Code De Procédure Pénale, 2011)

- การดูแลพื้นที่อนุรักษ์ธรรมชาติ (Code De L'environnement, 2022)

(2) อำนาจหน้าที่ที่องค์กรความร่วมมือระหว่างเทศบาลคืนอำนาจให้กับเทศบาลโดยความสมัครใจผ่านสัญญามอบหมายอำนาจหน้าที่ (Code Général Des Collectivités Territoriales, 2022) อาทิ

- การพัฒนาและการจัดวางผังพื้นที่ในเชิงเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และชุมชน

- ด้านนโยบายเมืองและที่อยู่อาศัยท้องถิ่น

- การบริหารจัดการบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

- การสร้างและบริหารจัดการพื้นที่พักผ่อนและที่ดินเช่าตามที่กฎหมายกำหนด

- ด้านสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิต

ฉะนั้น การกระจายอำนาจแบบอสมมาตรเชิงระบบสัญญามอบอำนาจเพื่อการพัฒนาเชิงพื้นที่ของประเทศฝรั่งเศสถือเป็นบทเรียนประสบการณ์ที่สำคัญของรัฐบาลฝรั่งเศสในการนำเอากระบวนการกระจายอำนาจแบบอสมมาตรมาประยุกต์ใช้เพื่อตอบสนองต่อความเหลื่อมล้ำทางขีดความสามารถลักษณะเฉพาะ ความแตกต่างของแต่ละพื้นที่ และตอบสนองต่อข้อเรียกร้องทางการเมืองที่มุ่งให้รัฐบาล

เริ่มต้นกระจายอำนาจครั้งใหม่และลดบทบาทของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะเชิงพื้นที่ผ่านการออกแบบและอนุญาตให้เทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกันอื่นๆ มีอำนาจหน้าที่ต่างกันได้ตามคุณลักษณะเฉพาะ ศักยภาพของเทศบาล และสภาพภูมิศาสตร์และสังคมของแต่ละพื้นที่ เพื่อแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนของแต่ละพื้นที่ได้ตรงจุด

5. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการออกแบบอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่

การออกแบบข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการออกแบบอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่ให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องต่อการบริหารจัดการเชิงพื้นที่เขตเทศบาลมีเป้าหมายเพื่อการจัดวาง “ดุลยภาพใหม่ (New Equilibrium)” ของการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ด้วยการออกแบบอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่ ควบคู่ไปกับ ลดข้อจำกัดทางการเมืองในการยกฐานะและจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษบางส่วนของพื้นที่จังหวัดเพื่อการบริหารจัดการเชิงพื้นที่และส่งมอบบริการสาธารณะตามความเป็นจริงของพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ/ลักษณะเฉพาะบางส่วนของพื้นที่จังหวัดในประเทศไทย มีสาระสำคัญ ดังนี้

5.1 หลักการพื้นฐานของการออกแบบข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการออกแบบอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่

สำหรับการออกแบบข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการออกแบบอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่ ผู้เขียนกำหนดหลักการพื้นฐานไว้ 8 ประการ ดังนี้

5.1.1 ดำรงอยู่บนพื้นฐานความสมัครใจและความพร้อมของเทศบาล

ข้อเสนอแนะการออกแบบต้องดำรงอยู่บนพื้นฐานความสมัครใจผ่านการแสดงเจตนารมณ์ของเทศบาลโดยความเห็นชอบร่วมกันของนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลต่อการขอรับอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมหรือการยกระดับสถานะเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่ พร้อมกันนี้ เทศบาลต้องมีศักยภาพและความพร้อมในการจัดทำภารกิจบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่เพิ่มเติม โดยต้องไม่กระทบการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน

5.1.2 การออกแบบอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมต้องสอดคล้องกับบริบทเชิงพื้นที่ของเทศบาล

ข้อเสนอแนะการออกแบบต้องหลุดพ้นจากกรอบที่กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะและมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ไปสู่การจัดสรรอำนาจหน้าที่แตกต่างกันตามบริบทเชิงพื้นที่ของเทศบาล เปรียบดังการออกแบบอำนาจหน้าที่แบบสั่งตัด (Tailor Made) ให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพื้นที่และภาระหน้าที่ตามความเป็นจริงและภาระซ่อนเร้นของเทศบาล

5.1.3 เสริมสร้างความเป็นอิสระให้กับเทศบาลในการบริหารจัดการเชิงพื้นที่

ข้อเสนอแนะการออกแบบต้องเสริมสร้างให้กับเทศบาลมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ หลุดพ้นจากกรอบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ระบบงบประมาณ ระเบียบปฏิบัติ การบริหารงานบุคคล และระบบการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ที่ถูกออกแบบมาให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้การตัดสินใจบริหารจัดการเชิงพื้นที่ดำเนินไปได้อย่างเป็นอิสระและสอดคล้องกับภาระหน้าที่ตามความเป็นจริงและภาระซ่อนเร้นของเทศบาล

5.1.4 เสริมสร้างให้เทศบาลเป็นผู้ขับเคลื่อนการบริหารจัดการเชิงพื้นที่อย่างเป็นเอกภาพ

ข้อเสนอแนะการออกแบบต้องเสริมสร้างให้เทศบาลกลายเป็นผู้ขับเคลื่อนการบริหารจัดการเชิงพื้นที่อย่างเป็นเอกภาพและสามารถรับมือกับความท้าทายและความเปลี่ยนแปลงเชิงพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นพลวัตได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยการมอบหมายอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมหรือดึงเอาอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ โดยเฉพาะภาระที่เกิดขึ้นจริงและภาระซ่อนเร้นมาเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล พร้อมกันนี้ รัฐต้องดำเนินการจัดสรรและถ่ายโอนงบประมาณและทรัพยากรต่างๆ ให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมของเทศบาล

5.1.5 เสริมสร้างให้เทศบาลมีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

ข้อเสนอแนะการออกแบบต้องเสริมสร้างให้เทศบาลมีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ในการใช้อำนาจหน้าที่และทรัพยากรในการบริหารจัดการเชิงพื้นที่เขตเทศบาล โดยต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ที่ถูกต้อง ชัดเจน และเพียงพอให้ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย ควบคู่ไปกับ เปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็น ตรวจสอบ ประเมินผล และร่วมบริหารจัดการท้องถิ่น

5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการออกแบบอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่

จากหลักการพื้นฐานของการออกแบบฯ ที่ผู้เขียนได้กำหนดไว้ข้างต้นภายใต้กระบวนการกระจายอำนาจแบบอสมมาตร (Asymmetric Decentralization) ผนวกกับ บทเรียนประสบการณ์กระจายอำนาจแบบอสมมาตรเพื่อก้าวข้ามวิกฤตการณ์และสร้างความคล่องตัวให้กับการบริหารจัดการเมืองใหญ่ที่เติบโตแบบก้าวกระโดดในประเทศญี่ปุ่นและฝรั่งเศส ได้นำมาสู่การ “พัฒนาต่อยอด” เพื่อประยุกต์ใช้ในการจัดวางดุลยภาพใหม่ (New Equilibrium) ของการออกแบบอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่ มีเป้าหมายเพื่อเสนอแนะต่อรัฐบาลและรัฐสภานำไปสู่การขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป การออกแบบข้อเสนอแนะแบ่งเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

5.2.1 แนวทางเลือกที่ 1 การออกแบบอำนาจหน้าที่ผ่านกลไกข้อตกลงการมอบอำนาจหน้าที่แบบเจาะจงเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่

“ข้อตกลงการมอบอำนาจหน้าที่แบบเฉพาะเจาะจงเทศบาล” เป็นแนวทางเลือกประการแรกของการออกแบบอำนาจหน้าที่เฉพาะเจาะจงเทศบาลผ่านการยอมรับถึงบริบทการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ที่เทศบาลแต่ละแห่งต่างมีความแตกต่างและหลากหลายในภาระที่เกิดขึ้นจริงและภาระซ่อนเร้นเชิงพื้นที่เช่นนี้ ส่งผลให้เทศบาลที่มีสถานะในระดับเดียวกัน จึงไม่จำเป็นต้องมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทุกประการ ด้วยเหตุนี้ ข้อตกลงการมอบอำนาจหน้าที่แบบเฉพาะเจาะจงเทศบาลในฐานะข้อตกลงทางปกครอง (Administrative Agreement) จึงกลายเป็นเครื่องมือสำคัญที่เข้ามาแก้ปัญหา “เจรจาต่อรอง” เพื่อขอรับมอบอำนาจหน้าที่และทรัพยากรการจัดทำบริการสาธารณะตามศักยภาพแท้จริงเชิงพื้นที่จากรัฐบาลเป็นรายกรณี

อนึ่ง การออกแบบข้อเสนอแนะอำนาจหน้าที่ตามแนวทางนี้ยังได้เปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐกับเทศบาลจากการกำกับดูแลที่เน้นควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและระเบียบปฏิบัติต่างๆ อย่างเข้มงวดไปสู่การเป็น “คู่สัญญา” และ “หุ้นส่วน” ที่รัฐและเทศบาลมีความรับผิดชอบร่วมกันต่อการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ อีกทั้งแนวทางการออกแบบอำนาจหน้าที่ในรูปแบบนี้ยังมีส่วนสำคัญในการลดขั้นตอนและความเสี่ยงทางการเมืองที่อาจจะเกิดขึ้นได้มากกว่า

แนวทางการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษบางส่วนของพื้นที่จังหวัด ไปพร้อมกับเป็นแนวทางที่สามารถนำไปปรับใช้เพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ความล้าหลังและความแข็งตัวของโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในการบริหารจัดการเมืองขนาดใหญ่ที่เติบโตอย่างก้าวกระโดดได้อย่างรวดเร็วและเป็นรูปธรรม โดยมีรายละเอียดการขับเคลื่อนแนวทางดังกล่าว ดังนี้

(1) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องเพื่อปลดล็อกสิทธิการจัดทำข้อตกลงการมอบอำนาจหน้าที่ให้กับเทศบาล: รัฐบาลและรัฐสภาต้องผลักดันแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พุทธศักราช 2562 เพื่อ “ปลดล็อกสิทธิ” ให้เทศบาลสามารถมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะนอกเหนืออำนาจหน้าที่ทั่วไปได้ผ่านการจัดทำบันทึกข้อตกลงรับมอบอำนาจหน้าที่จากหน่วยงานรัฐ พร้อมแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2549 เพื่อสร้าง “กลไกและเครื่องมือ” ในการขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรมทั้งการจัดทำบัญชีอำนาจหน้าที่ทางเลือกและมาตรฐานขั้นต่ำ การจัดตั้งคณะกรรมการบริหารและขับเคลื่อนฯ การจัดทำข้อตกลงฯ การติดตามและประเมินผล การยกเลิกข้อตกลงฯ ฯลฯ

(2) จัดทำบัญชีอำนาจหน้าที่ทางเลือกและมาตรฐานขั้นต่ำของการจัดทำบริการสาธารณะเพิ่มเติมแบบเฉพาะเจาะจงเทศบาล: รัฐบาลต้องดำเนินการจัดทำบัญชีอำนาจหน้าที่ทางเลือกที่รัฐสามารถมอบอำนาจหน้าที่ให้เทศบาลเป็นผู้ดำเนินการแทนได้ อาทิ การส่งเสริมการลงทุน การจัดระเบียบประชากรแฝง การทำงานและประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว การจัดการจราจร การบริหารจัดการน้ำ การบริหารจัดการภัยพิบัติ จัดทำระบบขนส่งมวลชนสาธารณะ จัดการสิ่งแวดล้อม ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ ฯลฯ ทั้งนี้ ต้องไม่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ด้านการศาลและยุติธรรมการต่างประเทศ การป้องกันประเทศและความมั่นคง และเศรษฐกิจภาพรวม พร้อมทั้งจัดทำมาตรฐานขั้นต่ำของการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่และเป็นหลักประกันถึงบริการสาธารณะที่ประชาชนได้รับจากการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมของเทศบาลที่ต้องไม่น้อยกว่ารัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการ

(3) จัดตั้งคณะกรรมการบริหารและขับเคลื่อนการมอบอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะแบบเฉพาะเจาะจงเทศบาล: รัฐบาลโดยคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารและขับเคลื่อนการมอบอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะแบบเฉพาะเจาะจงเทศบาลขึ้นที่กรรมการประกอบด้วย ผู้แทนรัฐบาล ผู้แทนหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนเทศบาล และผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อเป็น “กลไก” การบริหารและขับเคลื่อนการมอบอำนาจหน้าที่การประเมินศักยภาพและความพร้อมเทศบาล การจัดทำบันทึกข้อตกลงฯ การจัดสรรและถ่ายโอนทรัพยากรในการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ การติดตามและประเมินผล ฯลฯ อนึ่ง การลงนามในบันทึกข้อตกลงฯ ให้ประธานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ลงนามเห็นชอบตามที่คณะกรรมการบริหารฯ เสนอ

(4) การนำร่องทดลองจัดทำข้อตกลงการมอบหมายอำนาจหน้าที่ในพื้นที่เป้าหมาย: คณะกรรมการบริหารและขับเคลื่อนฯ ต้องดำเนินการคัดเลือกเทศบาลที่มีความพร้อมสูงและมีศักยภาพท้าทายการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ที่ตรงกับบัญชีอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ อาทิ กลุ่มเมืองศูนย์กลางการท่องเที่ยว (เทศบาลนครเกาะสมุย เทศบาลเมืองหัวหิน เทศบาลนครภูเก็ต) กลุ่มเมืองเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม (เทศบาลนครแหลมฉบัง) กลุ่มเมืองเขตเศรษฐกิจชายแดน (เทศบาลนครแม่สอด) และกลุ่มปริมณฑลกรุงเทพฯ (เทศบาลนครรังสิต เทศบาลนครนนทบุรี ฯลฯ) ทั้งนี้ การนำร่องทดลองต้องอยู่บนพื้นฐานความสมัครใจและเทศบาลต้องได้รับจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรเพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะเพิ่มเติมดังกล่าว ผลการทดลองเชิงปฏิบัติการจะเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์สำหรับอุดช่องโหว่และปรับปรุงรายละเอียดให้มีความรัดกุมก่อนขยายผลไปยังพื้นที่อื่นๆ

(5) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามข้อตกลงการมอบหมายอำนาจหน้าที่:

คณะกรรมการบริหารและขับเคลื่อนฯ ต้องดำเนินการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามข้อตกลงมอบหมายอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมแบบเฉพาะเจาะจงเทศบาลว่ามีความสอดคล้องและเป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้หรือไม่ หากสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ให้พิจารณาขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่และระยะเวลาที่ระบุไว้ในข้อตกลงให้เทศบาลจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวต่อไป อย่างไรก็ตาม หากเทศบาลไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ให้คณะกรรมการบริหารและขับเคลื่อนฯ ดำเนินการตักเตือนหรือพิจารณยกเลิกการมอบอำนาจหน้าที่ต่อไป

(6) ยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามและตรวจสอบการทำงานของ

เทศบาล: คณะกรรมการฯ ควรเข้ามาส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมติดตามและตรวจสอบการทำงานของเทศบาลเพื่อเป็น “กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and Balances)” ผู้บริหารเทศบาลในการบริหารจัดการท้องถิ่น อันสะท้อนถึงความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของเทศบาลรูปแบบใหม่อย่างยั่งยืนต่อไป

5.2.2 แนวทางเลือกที่ 2 การออกแบบอำนาจหน้าที่ผ่านการยกระดับสถานะของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่

“การยกระดับสถานะของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่” ถือเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ก้าวหน้าไปอีกขั้นในการออกแบบอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่ไปพร้อมกับ การยกระดับขีดความสามารถของเทศบาลในระยะยาวผ่านการออกแบบและปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่การจัดทำบริการสาธารณะของเทศบาลให้สอดคล้องกับโจทย์และความท้าทายการบริหารจัดการเชิงพื้นที่จากภาระหน้าที่ตามความเป็นจริงและภาระซ่อนเร้นของเมืองใหญ่ในเขตเทศบาลที่มีการเติบโตแบบก้าวกระโดดให้สอดคล้องกับกระบวนการกระจายอำนาจแบบอสมมาตร (Asymmetric Decentralization) โดยมียกระดับสถานะทางกฎหมายของเทศบาลที่มีศักยภาพสูงเชิงพื้นที่ให้เป็น “เทศบาลมหานครที่รัฐกำหนด (Designated Metropolitan Municipality)” ซึ่งมีลำดับชั้นทางกฎหมายและอำนาจหน้าที่การจัดทำบริการสาธารณะกว้างขวางกว่าเทศบาลนครทั่วไป ครอบคลุมถึงอำนาจหน้าที่การจัดทำบริการสาธารณะในบางภารกิจของส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เกี่ยวข้องกับภาระหน้าที่ตามความเป็นจริงและภาระซ่อนเร้นของการบริหารจัดการ

เชิงพื้นที่เขตเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนด ภายใต้ข้อเสนอแนะแนวทางเลือกนี้รัฐและเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนดจะมีความสัมพันธ์กันในฐานะ “หุ้นส่วน” ของการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ โดยมีรายละเอียดการขับเคลื่อนแนวทางดังกล่าว ดังนี้

(1) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 เพื่อปลดล็อกการยกระดับสถานะของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่: รัฐบาลและรัฐสภาต้องผลักดันแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 14) พุทธศักราช 2562 เพื่อ “ปลดล็อก” การยกระดับสถานะของเทศบาลผ่านการบัญญัติเพิ่มหมวดว่าด้วย “เทศบาลมหานครที่รัฐกำหนด” ให้เป็นเทศบาลลำดับขั้นสูงสุดตามพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยการยกระดับสถานะเป็นเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนดนั้นให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการพิจารณาเห็นชอบยกสถานะเทศบาลรายเทศบาลขึ้นเป็นเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนดผ่านการตราและประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา พร้อมกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาลในหมวดว่าด้วยเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนดจะต้องมีการกำหนดรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนดไว้อย่างชัดเจน อาทิ คุณสมบัติและขั้นตอนการจัดตั้งเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนด โครงสร้าง (นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล และอื่นๆ) อำนาจหน้าที่ทั่วไป อำนาจหน้าที่พิเศษเพิ่มเติมในฐานะเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนด ระเบียบปฏิบัติการคลังและงบประมาณ การบริหารงานบุคคล การกำกับดูแล มาตรฐานกลางต่างๆ ฯลฯ

อนึ่ง อำนาจหน้าที่พิเศษใหม่ๆ ที่ต้องการเพิ่มเติมในฐานะเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนด เทศบาลมหานครที่รัฐกำหนดแต่ละแห่งอาจมีแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับรายละเอียดอำนาจหน้าที่พิเศษใหม่ๆ ที่ต้องการเพิ่มเติมที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ การกำหนดรายละเอียดต่างๆ และความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐกับเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนดต้องดำรงอยู่บนพื้นฐานหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy)

(2) จัดทำบัญชีรายชื่ออำนาจหน้าที่เพิ่มเติมในฐานะเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนด: รัฐบาลโดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ต้องดำเนินการจัดทำ “บัญชีรายชื่ออำนาจหน้าที่เพิ่มเติม” เพื่อเป็นกรอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลสามารถให้ความเห็นชอบมอบหมายอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้กับเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนดเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแทนได้อย่างสอดคล้องกับภาระหน้าที่ตามความเป็นจริงและภาระซ่อนเร้นของการบริหารจัดการเชิงพื้นที่เขตเทศบาล ทั้งนี้ รัฐอาจกำหนดให้เทศบาลมหานครที่รัฐกำหนด

มีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติม อาทิ การส่งเสริมการลงทุน การจัดระเบียบประชากรแฝง การทำงานและประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว การจัดการจราจร การบริหารจัดการน้ำ การบริหารจัดการภัยพิบัติ จัดทำระบบขนส่งมวลชนสาธารณะ การจัดการสิ่งแวดล้อม ธุรกิจนำเข้าและส่งออก ฯลฯ อนึ่ง การมอบหมายอำนาจหน้าที่ต้องดำเนินไปควบคู่กับการจัดสรรงบประมาณและทรัพยากรที่เพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะให้กับเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนด

(3) ปฏิรูปกฎหมายและระบบงบประมาณต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง: รัฐบาลและรัฐสภาต้องดำเนินการปฏิรูปกฎหมายและระบบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ ภารกิจ และงบประมาณตามบัญชีรายชื่ออำนาจหน้าที่เพิ่มเติมจากหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์การบริหารส่วนจังหวัดไปสู่เทศบาลมหานครที่รัฐกำหนด เพื่อให้เทศบาลมหานครที่รัฐกำหนดมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเพิ่มเติมตามภาระหน้าที่ตามความเป็นจริงและการระดมทุนโดยสมบูรณ์ ไปพร้อมกับการมีงบประมาณและทรัพยากรที่เพียงพอและต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมเหล่านั้น

(4) จัดตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการยกระดับสถานะของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่: รัฐบาลต้องดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการยกระดับสถานะของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่เพื่อเป็น “กลไก” ในการขับเคลื่อนการยกระดับสถานะของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่ตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ที่สะท้อนความเป็นศูนย์กลางการพัฒนาเชิงพื้นที่ ประเมินศักยภาพและความพร้อมของเทศบาล และการพิจารณากระดับสถานะของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่ขั้นต้นเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในลำดับต่อไป ให้ถูกขับเคลื่อนอย่างโปร่งใสและสอดคล้องกับศักยภาพเชิงพื้นที่เขตเทศบาลอย่างแท้จริง อนึ่ง คณะกรรมการชุดดังกล่าวควรประกอบด้วยผู้แทนรัฐบาล ผู้แทนหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนเทศบาล และผู้ทรงคุณวุฒิ

(5) นำร่องทดลองยกฐานะเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนดในพื้นที่เป้าหมาย: ระยะแรกเริ่มรัฐบาลและคณะกรรมการฯ ควรพิจารณาคัดเลือกเทศบาลที่มีศักยภาพและมีความพร้อมสูงเพื่อประกาศเป็นพื้นที่นำร่อง (Sandbox) ยกระดับสถานะเทศบาลรายเทศบาลขึ้นเป็นเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและการประกาศเป็นพระราชกฤษฎีกา (ตัวอย่างพื้นที่นำร่องโปรดดูใน (4) การนำร่องทดลองฯ ข้างต้น) การทดลองเชิงปฏิบัติการดังกล่าวช่วยให้รัฐบาลและคณะกรรมการฯ สามารถประเมินผลสัมฤทธิ์ ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดต่างๆ ที่เกิดขึ้นจริงได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงให้สมบูรณ์ก่อนขยายผลไปยังพื้นที่อื่น

(6) **ยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามและตรวจสอบการทำงานของเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนด:** คณะกรรมการฯ ควรเข้ามาส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมติดตามและตรวจสอบการทำงานของเทศบาลเพื่อเป็น “กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุล (Checks and Balances)” ผู้บริหารเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนด อันสะท้อนถึงความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของเทศบาลรูปแบบใหม่อย่างยั่งยืนต่อไป

6. บทสรุป

บทความนี้มุ่งนำเสนอถึงวิกฤตการณ์ความล้าหลังและความแข็งแกร่งของเทศบาลภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ที่ออกแบบเทศบาลภายใต้กระบวนการกระจายอำนาจแบบสมมาตร (Symmetric Decentralization) ให้มีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การคลังและงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และระบบบริหารจัดการที่มีลักษณะเป็นเอกรูป (Uniformity) สวมทับพื้นที่เมืองที่แตกต่างกันไปทำให้โครงสร้างและอำนาจหน้าที่เทศบาลขาดความยืดหยุ่นในการปรับตัวและไม่ตอบสนองต่อสภาพปัญหาใหม่ๆ ของเมืองขนาดใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก่อเกิดเป็นความเหลื่อมล้ำระหว่างอำนาจหน้าที่ที่เทศบาลสามารถจัดทำได้กับหน้าที่ที่ถูกคาดหวังให้ต้องทำ ยิ่งไปกว่านั้น กลับถูกซ้ำเติมจากระบบการกำกับดูแลและตรวจสอบที่แข็งแกร่ง มุ่งเน้นเพียงความชอบด้วยระเบียบมากกว่า ผลสัมฤทธิ์เชิงพื้นที่และประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ จนส่งผลให้เทศบาลสูญเสียขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาและรับมือกับความท้าทายของการบริหารจัดการเมืองขนาดใหญ่

ขณะที่บทเรียนประสบการณ์การกระจายอำนาจแบบสมมาตรของประเทศญี่ปุ่นและประเทศฝรั่งเศสได้สะท้อนให้เห็นว่าการทลายกระบวนการแบบเอกรูปทั่วประเทศ แทนที่ด้วยกระบวนการกระจายอำนาจแบบอสมมาตร (Asymmetric Decentralization) ได้กลายเป็นทางออกให้กับเทศบาล ด้วยการออกแบบอำนาจหน้าที่ของเทศบาลให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่ตามความเป็นจริงเชิงพื้นที่ และหน้าที่ที่ถูกคาดหวังให้ต้องทำ โดยรัฐยอมรับและอนุญาตให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ที่ต่างกันได้ตามคุณลักษณะเฉพาะ ศักยภาพ และบริบทเชิงพื้นที่ได้กลายเป็นกุญแจสำคัญที่ช่วยปลดล็อกเทศบาลในการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาของมหานครยุคใหม่ได้อย่างตรงจุด

ฉะนั้น ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของบทความนี้มุ่งจัดวางดุลยภาพใหม่ (New Equilibrium) ของการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ โดยยึดหลักการกระจายอำนาจแบบสมมาตรที่ตั้งอยู่บนพื้นฐาน

ความสมัครใจและความพร้อมของเทศบาล การออกแบบอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมต้องสอดคล้องกับบริบทเชิงพื้นที่ มีส่วนเสริมสร้างความเป็นอิสระให้เทศบาลเป็นกลไกหลักในการพัฒนาเมืองอย่างมีเอกภาพ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ จากหลักการดังกล่าว ผู้เขียนขอเสนอแนะ 2 แนวทางการปฏิรูปที่สำคัญต่อรัฐบาลและรัฐสภา ได้แก่ แนวทางที่ 1 การออกแบบอำนาจหน้าที่ผ่านกลไกข้อตกลงการมอบอำนาจหน้าที่แบบเจาะจงเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่เพื่อเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเทศบาลสู่การเป็นคู่สัญญา โดยต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อปลดล็อกสิทธิการจัดทำข้อตกลงการมอบอำนาจหน้าที่ให้กับเทศบาลและจัดทำบัญชีอำนาจหน้าที่ทางเลือก ควบคู่ไปกับ การตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนเพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อน นำร่องทดลองในพื้นที่เป้าหมาย และติดตามและประเมินผล การดำเนินงานตามข้อตกลง กับ แนวทางที่ 2 การออกแบบอำนาจหน้าที่ผ่านการยกระดับสถานะของเทศบาลตามศักยภาพเชิงพื้นที่ให้เป็นเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนด (Designated Metropolitan Municipality) โดยต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 เพื่อปลดล็อกให้สามารถจัดตั้งและจัดทำบัญชีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมของเทศบาลมหานครที่รัฐกำหนด ดำเนินการปฏิรูปกฎหมายและระบบงบประมาณ จัดตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนเพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อน คัดกรอง และทดลองยกฐานะในพื้นที่นำร่อง อนึ่ง การขับเคลื่อนทั้งสองแนวทางต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการยกระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามและตรวจสอบเพื่อสะท้อนถึงความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของเทศบาลรูปแบบใหม่อย่างยั่งยืนต่อไป

References

- Allain-Dupré, D., Chatry, I., & Moisis, A. (2020). *Asymmetric Decentralization: Trends, Challenges and Policy Implications* (OECD Regional Development Working Papers, No. 10). OECD.
- Aungkaburana, S. (2026). *Nakorn Thi Tang Khun Doi Khobanyat Ratthaban (Designated City): Khosanoenae Choeng Nayobai Phua Thang luak Mai Nai Kan Chattang Ongkon Pokkhrong Suanthongthin Rupbaep Piset Choeng Phunthi Bang So Won Khong Phunthi Changwat Samrap Prathed Thai* [Designated City: Policy Recommendations for a New Alternative in Establishing Area-Based Special Local Government Organizations at the Sub-Provincial Level in Thailand]. Thai Khadi Research Institute, Thammasat University. (In Thai)
- Beurey, T. (2019, March 13). *Territoires Unis: “La décentralisation est la réponse à la crise des gilets jaunes”*. Banque des Territoires. <https://www.banquedesterritoires.fr/territoires-unis-la-decentralisation-est-la-reponse-la-crise-des-gilets-jaunes>
- Cabinet Order for Enforcement of the Local Autonomy Act. (1947). Cabinet Order No. 16 of 1947.
- Chardchawarn, S. (2016). *Khosanoe Nai Kanpatirup Khongsang Thongthin Nai Prathed Thai* [Proposals for Local Structural Reform in Thailand]. King Prajadhipok’s Institute. (In Thai)
- Chardchawarn, S. (2020). *Kan Pokkhrong Thongthin: Mummong Chak Prathed Farangset Yipun Saratcha Anachak Saharat Omerika Lae Thai* [Local Government: Perspectives from France, Japan, the United Kingdom, the United States, and Thailand]. Sanya Dharmasakti Institute for Democracy. (In Thai)

Chardchawarn, S., & Aungkaburana, S. (2021). *Kansamruat Pharakit Lae Ngoppraman Kho Ong So Won Ratchakan Nai Phunthi Ko Samui : Kansuksa Phua Triam Khomun Sanapsanun Samrap Kanphatthana Phunthi Ko Samui Pen Ongkon Pokkhrong Suanthongthin Rupbaep Piset* [A survey of Missions and Budgets of Government Agencies in Koh Samui: A Study to Prepare Supporting Data for the Development of Koh Samui into a Special Local Government Organization]. King Prajadhipok's Institute. (In Thai)

Chardchawarn, S., et al. (2025). *Kansuksa Rupbaep Kanborihan Lae Naeothang Kanphatthana Choeng Phunthi Thetban Muang Hua Hin Pen Ongkon Pokkhrong Suanthongthin Rupbaep Piset* [A Study of Management Models and Spatial Development Guidelines for Hua Hin Town Municipality as a Special Local Government Organization]. Thammasat University Research and Consultancy Institute. (In Thai)

Code de la Santé Publique [Public Health Code]. (2018). Légifrance. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006072665/

Code de l'environnement [Environment Code]. (2022). Légifrance. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074220/

Code de Procédure Pénale [Code of Criminal Procedure]. (2011). Légifrance. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071154/

Code du Patrimoine [Heritage Code]. (2005). Légifrance. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074236/

Code du Tourisme [Tourism Code]. (2026). Légifrance. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074073/

Code Général de la Propriété des Personnes Publiques [General Code of the Property of Public Persons]. (2016). Légifrance. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070299/

Code Général des Collectivités Territoriales [CGCT]. (2022). Légifrance. <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006070633/>

- Congleton, R. D. (2006). Asymmetric Federalism and the Political Economy of Decentralization. In E. Ahmad & G. Brosio (Eds.), *Handbook of Fiscal Federalism* (pp. 131-153). Edward Elgar.
- Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR). (2023). *Local Government in Japan 2020* (2022 Revised Edition). Council of Local Authorities for International Relations.
- Gilbert, G., Madiès, T., & Paty, S. (2026). *Asymmetric Decentralization in France: A Municipal-centered Exception* [Working Paper]. International Center for Decentralization and Governance (IDEAGOV). <https://hal.science/hal-05601609v1>
- Haslam, P., Schafer, J., & Beaudet, P. (2009). *Introduction to International Development: Approaches, Actors and Issues*. Oxford University Press.
- Isranews. (2019). *Thetban Bang Phae Ratchaburi Ko Don ! Samnakngan Kan Truat Ngoen Phaendin Riakkhun 12.93 Lan Chai Ngoen Sasom Samsipchet Khrongkan Phit Rabiap* [Bang Phae Municipality in Ratchaburi also Hit! SAO Recalls 12.93 Million Baht]. Isranews Agency. https://www.isranews.org/content-page/item/83121-news05_83121.html (In Thai)
- Local Autonomy Act*. (1947). Act No. 67 of 1947. Japaneselawtranslation. <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/>
- Loi n° 2019-1461 du 27 Décembre 2019 Relative à L’engagement dans la vie Locale et à la Proximité de L’action Publique. (2019). *Journal Officiel de la République Française*. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000039683921>
- Loi n° 2022-217 du 21 Février 2022 Relative à la Différenciation, la Décentralisation, la Déconcentration (Loi 3DS). (2022). *Journal Officiel de la République Française*. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045197395>
- Luangprapat, W., et al. (2011). *Khongkan Wichai Phua Suksa Naeothang Kankamnot Khopkhai Lae Rupbaep Nai Kandamnoen Pharakit Nathi Khong Nakorn Mae Sot Nai Thana Ongkon Pokkhong Suanthongthin Rupbaep Piset* [A Research Project to Study Guidelines for Determining the Scope and form of Carrying Out the Mission and Duties of Mae Sot City as a Special Local Government Organization]. Thammasat University Research and Consultancy Institute. (In Thai)

- Luangprapat, W. (n.d.). *Raingan Sup Kansuksa Rupbaep Ongkan Borihan Chatkan Nai Phunthi Piset Krani Muang Mae Sot Kap Kan Chattang Ongkon Pokkhrong Suanthongthin Rupbaep Piset* [Summary Report on the Study of Management Models in Special Areas: The Case of Mae Sot City and the Establishment of a Special Local Governmentorganization]. Proposed to Mae Sot City Municipality. (In Thai)
- Mairie de Sinard. (2025). *Collectivités: 34 753 communes au 1er janvier 2026*. Commune de Sinard. <https://sinardwp.fr/collectivites-communes>
- Mektrairat, N., et al. (2003). *Thitthang Kan Pokkhrong Thongthin Thai Lae Tangprathet Priapthiap* [Directions of Thai and Comparative Local Government. Winyuchon Publication. (In Thai)
- Minister of Internal Affairs and Communications. (n.d.). *Core Cities and Special Cities*. <https://www.soumu.go.jp/cyukaku/>
- National Local Election Information Center. (2026). *Chamnuan Ongkon Pokkhrong Suan Thongthin* [Number of Local Government Organizations]. Local Educational Information System (LEC). <https://nlc.dla.go.th/public/orgInfo01.do> (In Thai)
- Nguyen, M. A. (2025). Comparative Analysis of Local Government Structures in European Nations and Experiences for Vietnam. *VNU Journal of Science: Legal Studies*, 41(1), 20-32.
- Niigata City. (2026). *Process of Transition to a Designated City*. <https://www.city.niigata.lg.jp/shisei/>
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.
- OECD. (2019). *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-makers*. OECD Publishing.

- Pakeerut, W. (2011). *Kotmaipokkhrong Phak Thuapai*. [Administrative Law: General Part]. Nitirat. (In Thai)
- Phraratchabanyat Kamnot Phaen Lae Khan Ton Kanko Ra Cha Ya Am Na Cho Hai Kae Ongkon Pokkhrong Suanthongthin Phutthasakrat 2542 [Determining Plans and Process of Decentralization to Local Government Organization Act, B.E. 2542]. (1999, November 17). Royal Thai Government Gazette, 116(114A), 48-66. (In Thai)
- Phraratchabanyat Kan Doenrua Nai Nannam Thai Phutthasakrat 2456 [Navigation in Thai Waters Act, B.E. 2456]. (1913, August 5). *Royal Thai Government Gazette*, 30, 74-175. (In Thai)
- Phraratchabanyat Thetban Phutthasakrat 2496 [Municipality Act, B.E. 2496]. (1953, February 17). *Royal Thai Government Gazette*, 70(14), 222-257. (In Thai)
- Phuket City Municipality. (2025, December 16). *Prakat Thetban Nakorn Phu Ket Ong Ngop Sadaeng Thana Kanngoen Pracham Pingoppraman 2568* [Phuket City Municipality Announcement on Statement of Financial Position for the Year 2025]. Phuket City Municipality. (In Thai)
- Sisk, T. D. (Ed.). (2001). *Democracy at the Local level: The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management and Governance*. International IDEA.
- Slack, E. (2011). *Financing Large Cities and Metropolitan Areas* (IMFG Papers, No. 3). Institute on Municipal Finance and Governance.
- SNG-WOFI. (2022). *France*. World Observatory on Subnational Government Finance and Investment. https://www.sng-wofi.org/country_profiles/france.html
- State Audit Office of the Kingdom of Thailand. (2025). *Phu Wakan Truat Ngoen Phaendin Yamchai Ngoen Chuai Phu Prasop Ching Mai To Ong Klua Thuk Truat Sop* [SAO Governor Emphasizes that Spending Money to Help Real Victims...]. <https://www.audit.go.th> (In Thai)

Subcommittee on the Study of the Establishment of Special Local Government Organizations.

(2022). *Raingan Kansuksa Khong Khana Anukon Ramathi Kanphicharana Suksa Kan chattang Ongkon Pokkhrong Suanthongthin Rupbaep Piset Ong Kan Chattang Ongkon Pokkhrong Suanthongthin Rupbaep Piset* [Study Report of the Subcommittee on the Study of the Establishment of Special Local Government Organizations Regarding the Establishment of Special Local Government Organizations]. Secretariat of the House of Representatives. (In Thai)

Tanchai, W., et al. (2023). *Khrongkan Wichai Kanborihan Chatkan Lae Naeothang Kanphatthana Choeng Phunthi Thetban Nakorn Phu Ket* [Research Project on Management and Spatial Development Guidelines for Phuket City Municipality]. King Prajadhipok's Institute. (In Thai).

Tarlton, C. D. (1965). Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation. *The Journal of Politics*, 27(4), 861-874.

The Japan Designated Cities Mayors Association (JDCMA). (2026a). *About us*. <https://www.siteitosi.jp/en/about/cities/>

The Japan Designated Cities Mayors Association (JDCMA). (2026b). *Cities Information on the Designated Cities*. <https://www.siteitosi.jp/en/about/cities/>

The Standard Team. (2021a). *Wissanu Tuan Thongthin Su Waksin Eng At Don Sot Ngo. Sop Chai Ngoen Phit Praphet To Ong Ro Mot. Anuyat Kon* . [Wissanu Warns Local Governments Against Purchasing Vaccines Independently, Citing Potential SAO Audits for Budget Misuse and Noting Ministry of Interior Approval is Required]. The Standard. <https://thestandard.co/wissanu-warns-dia-about-buying-vaccine/> (In Thai).

The Standard Team. (2021b). *Kham Winitchai Phu Truatkan Phaendin Brek Thongthin-ek Chon Su Waksin Kho Wit - sipkao Eng Chi Raya Raek Hai Rat Domnern Kan* [Ombudsman's Ruling Halts Local Governments and Private Sector from Purchasing COVID-19 Vaccines Independently, Indicating State Action in the Initial Phase]. The Standard. <https://thestandard.co/ombudsman-decision/> (In Thai)

- Triwahyuningsih, Islahuddin, & Putranti, D. (2025). Asymmetric Decentralization in a Unitary State: Lessons from Pattani, Thailand. *Journal of Human Rights, Culture and Legal System*, 5(3), 897-921.
- Vie Publique. (2021). *De L'écotaxe à la Taxe Carbone, la Difficile Mise en Oeuvre du Principe Pollueur-payeur*. <https://www.vie-publique.fr/eclairage/280841-de-lecotaxe-la-taxe-carbone>
- Vie Publique. (2022). *Loi du 21 Février 2022 Relative à la Différenciation, la Décentralisation, la Déconcentration (Loi 3DS)*. <https://www.vie-publique.fr/loi/279815-loi-3ds>
- Vie Publique. (2025). *Qu'est-ce Qu'une Commune?. Direction de L'information Légale et Administrative (DILA)*. <https://www.vie-publique.fr/fiches/19613-quest-ce-quune-commune>
- World Bank. (2009). *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. World Bank.