

บทสรุปผู้บริหาร

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในยุคปัจจุบันเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ นับตั้งแต่มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หลักการสำคัญที่ส่งเสริมการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นได้รับการรับรองโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อันประกอบไปด้วย (1) หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 281, 282, และ 283 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550), (2) หลักประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 283 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550), (3) หลักการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 282 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550) และ (4) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 284, 285, 286 และ 287 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550)

จนถึงปัจจุบัน การกระจายอำนาจของไทยได้ดำเนินการล่วงมาเป็นเวลากว่าทศวรรษ จึงนับเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมที่จะติดตามและประเมินผลว่าการดำเนินงานด้านการกระจายอำนาจมีความคืบหน้ามากน้อยเพียงใด เกิดขึ้นอย่างสอดคล้องกับหลักการของการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือไม่อย่างไร มีปัญหาหรืออุปสรรคประการใดในกระบวนการการกระจายอำนาจและการปฏิบัติงานตามแผนการกระจายอำนาจ การผลักดันของกลไกขับเคลื่อนการกระจายอำนาจส่วนต่างๆ เป็นเช่นใด และการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วง 15 ปีที่ผ่านมาก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการจัดบริการสาธารณะและ/หรือต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนหรือไม่และอย่างไร คำถามต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นที่มาของการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

ประเมินอะไร ประเมินอย่างไร?

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้รับมอบหมายจากสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกก.) ทำการติดตามและประเมินผลความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจของไทย โดยต้องการประเมินผลสำเร็จและปัญหาอุปสรรคของการกระจายอำนาจในรอบ 15 ปี (พ.ศ.2540-2556) ที่ผ่านมามาเป็นเช่นใด และใช้ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท (อบจ. เทศบาล อบต. ยกเว้น กทม. และเมืองพัทยา) ในทุกภูมิภาคของประเทศ โดยการสุ่มตัวอย่างเป็นระบบตามสัดส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท รวมทั้งหมด 110 แห่ง และได้กำหนดสัดส่วนให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลฯ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภททั่วไป โดยทีมงานได้ส่งคณะนักวิจัยภาคสนามดำเนินการจัดเก็บข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่จำนวน 11,430ครัวเรือน ในขณะเดียวกัน คณะนักวิจัยได้ดำเนินการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจของส่วนราชการต่างๆ ควบคู่กันไป

การกระจายอำนาจที่ผ่านมา ประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว?

ในภาพรวมถือว่าการกระจายอำนาจ 15 ปีที่ผ่านมาประสบผลสำเร็จมากพอสมควร แต่ในขณะเดียวกัน ก็มีส่วนหลายส่วนที่ยังไม่ประสบผลสำเร็จอย่างชัดเจน ผลสำเร็จประการแรกคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะบริการการศึกษา และสาธาณูปโภคพื้นฐาน อย่างทั่วถึง ซึ่งมีความแตกต่างจากช่วงก่อนการกระจายอำนาจ (ก่อนปี พ.ศ. 2540) อย่างชัดเจน โดยเฉพาะประชาชนในระดับฐานรากที่แต่เดิมมักขาดโอกาสที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นจากการดำเนินงานของส่วนราชการในระดับภูมิภาค

เมื่อมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหลังยุคกระจายอำนาจ บริการสาธารณะที่จัดให้ประชาชนเป็นไปอย่างกว้างขวางและช่วยลดความเหลื่อมล้ำในโอกาสที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะของประชาชนในพื้นที่ต่างจังหวัดและพื้นที่ห่างไกลได้มากขึ้น จึงส่งผลทำให้ข้อมูลจากการสำรวจครัวเรือนกว่า 11,430 ครอบครัวยืนยันว่าประชาชนส่วนใหญ่พอใจในผลงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น บริการสาธารณะหลายอย่างที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการส่งผลทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น และภาคประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง และมีความรู้สึกเป็นเจ้าขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน ซึ่งเท่ากับว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำหน้าที่เป็นสถาบันทางการเมืองที่มั่นคงได้แล้วสำหรับประชาชนในชุมชน

ผลสำเร็จประการที่สอง โครงการวิจัยพบว่า การกระจายอำนาจมีส่วนช่วยให้ประชาชนในระดับฐานรากเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานที่จำเป็นได้มากขึ้นกว่าแต่เดิมก่อนสมัยการกระจายอำนาจ ประชาชนที่จัดอยู่ในระดับยากจนมีความพึงพอใจในระดับที่สูงมากต่อบริการสาธารณะประเภทต่างๆ ที่จัดให้โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และต่างๆ สะท้อนว่าบริการของท้องถิ่นสามารถช่วยให้คุณภาพชีวิตของพวกเขาดีขึ้น (improved quality of life) เข้าถึงบริการได้สะดวกมากขึ้น (more accessibility) และมีส่วนช่วยเพิ่มรายได้และ/หรือลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินชีวิตประจำวันลง

ข้อบ่งชี้ถึงผลสำเร็จประการต่อมาคือการวางรากฐานระบบการกระจายอำนาจของไทยให้สามารถดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาได้อย่างต่อเนื่องเวลา 15 ปีที่ผ่านมา ดังเช่น รัฐได้ให้การรับรองสิทธิการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ มีกฎหมายประกอบอื่นๆ ที่รองรับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน่วยงานรับผิดชอบนโยบายการกระจายอำนาจโดยตรง และมีแผนงานงบประมาณ และระบบปฏิบัติการต่างๆ ที่รองรับการทำงานของท้องถิ่นอย่างชัดเจน ผู้บริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีสถานภาพและได้รับยอมรับอย่างกว้างขวางมากขึ้นในสังคมไทย

แต่สำหรับเรื่องที่ยังไม่ประสบผลสำเร็จอย่างชัดเจนก็คือการถ่ายโอนภารกิจ ทรัพยากรบุคคล และงบประมาณสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนงาน-เงิน-คนได้หยุดชะงักไปในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ส่งผลทำให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการบริหารจัดการเมืองและชุมชนท้องถิ่นในขอบเขตที่จำกัดเป็นอย่างมาก ในขณะที่เมืองในภูมิภาคต่างๆ กำลังขยายตัวและเติบโตอย่างรวดเร็ว (urbanization) พร้อมกับมีปัญหาการบริหารจัดการเมืองที่เพิ่มทวีขึ้น แต่้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้อย่างลุล่วง เนื่องจากขาดอำนาจตัดสินใจและขาดแคลนทรัพยากรทางการเงินและบุคลากรในการดำเนินงาน

ปัญหาอุปสรรค หรือสาเหตุที่ทำให้การกระจายไปได้ไม่ไกลมีอะไรบ้าง?

คณะนักวิจัยสามารถประมวลสาเหตุของอุปสรรคในการกระจายอำนาจได้เป็น 2 เรื่องคือ

1. นโยบายการกระจายอำนาจในรอบ 15 ปีที่ผ่านมาไม่ต่อเนื่อง และมีการเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ กล่าวคือในช่วงปี พ.ศ. 2540 – 2543 นโยบายของรัฐบาลมีความชัดเจน เข้มแข็ง กระตือรือร้นต่อการกระจายอำนาจ แต่รัฐบาลในช่วงหลังจากนั้นกลับใช้นโยบายรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง จนถึงปี พ.ศ. 2549 เป็นต้นมารัฐบาลหลายชุดทำงานอย่างขาดเสถียรภาพ ไม่มีนโยบายด้านการกระจายอำนาจที่ชัดเจน และได้ดำเนินการผลักดันการกระจายอำนาจอย่างจริงจัง จึงปล่อยให้การกระจายอำนาจตกอยู่ในมือของข้าราชการประจำและนักการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ที่ต่างกันถึงให้การกระจายอำนาจเดินถอยหลังเป็นระยะๆ

2. วิธีการกระจายอำนาจผิดพลาด ข้อมูลจากการศึกษาครั้งนี้พบว่าภารกิจส่วนใหญ่ถูกถ่ายโอนลงไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุด ซึ่งก็คือเทศบาลและ อบต. แต่ในอีกด้านหนึ่ง กว่าร้อยละ 70 ของเทศบาลและ อบต. ในปัจจุบันมีขนาดเล็กและมีขีดความสามารถจำกัด ทำให้เทศบาลและ อบต. ส่วนใหญ่ไม่สามารถรับภารกิจที่ส่วนราชการต่างๆ ถ่ายโอนลงไปได้อย่างเต็มที่ ในขณะที่เดียวกัน รัฐบาลและส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบในด้านนี้ก็ได้ไม่ได้สนใจที่จะยกระดับขีดความสามารถของท้องถิ่น เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ดำเนินการถ่ายโอนต่างๆ ได้อย่างราบรื่น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการถ่ายโอนบุคลากร รายได้ หรือแม้กระทั่งการแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินงานได้อย่างแท้จริง ปล่อยให้ท้องถิ่นตัดสินใจกันเองว่าจะรับหรือไม่รับภารกิจอะไรไปดำเนินการ จะทำได้แค่ไหนก็สุดแล้วแต่ท้องถิ่นนั้นๆ และไม่ใช่เรื่องที่รัฐบาลและส่วนราชการจะต้องเข้าไปร่วมรับผิดชอบต่อความล้มเหลวของการถ่ายโอนภารกิจแต่อย่างใด วิธีการดังกล่าวทำให้กระบวนการกระจายอำนาจขับเคลื่อนไม่ได้เต็มที่เท่าที่ควร

วิธีการกระจายอำนาจที่ผิดพลาดอีกประการหนึ่งก็คือการใช้กลไกนโยบายให้มีการถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรจากส่วนราชการไปยังท้องถิ่นตามความสมัครใจ (voluntary basis) ทั้งนี้ก็เพื่อลดแรงต่อต้านทางการเมืองในช่วงที่ผ่านมา แต่อย่างไรก็ดี เมื่อการกระจายอำนาจไม่มีการบังคับ ไม่มีการผลักดัน ไม่มีการลงโทษ และไม่มีแรงจูงใจให้มีการถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรจากรัฐบาลสู่ชุมชนท้องถิ่น การกระจายอำนาจจึงไม่ประสบผลสำเร็จมากเท่าที่ควร และประชาชนในหลายพื้นที่ก็มิได้รับการดูแลปัญหาหรือคุณภาพชีวิตอย่างเต็มที่ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอำนาจดำเนินการและมีได้รับการถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรให้อย่างเพียงพอตามบทบาทหน้าที่ของกฎหมาย

ทิศทางการกระจายอำนาจในอนาคต ควรจะเป็นอย่างไร?

1. ประเทศไทยต้องกระจายอำนาจให้กว้างขวางและเข้มข้นมากยิ่งขึ้น ผลการวิจัยในครั้งนี้ยืนยันว่าการกระจายอำนาจในรอบ 15 ปีที่ผ่านมาเป็นทิศทางที่ถูกต้อง แม้ท้องถิ่นจะมีบทบาทและมีขีดความสามารถที่จำกัด แต่ภายใต้ข้อจำกัดที่เป็นอยู่นี้ก็ได้ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีมากขึ้นพอสมควร และสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานได้มากขึ้นอย่างชัดเจน รัฐจึงควรผลักดันให้มีการกระจายอำนาจให้กว้างขวางและมีความเข้มข้นยิ่งขึ้นต่อไป เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการเมืองในภูมิภาคต่างๆ ที่กำลังเติบโตอย่างรวดเร็วได้อย่างแท้จริง

2. ปรับปรุงแนวคิดในการถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่นเสียใหม่ โดยกำหนดให้ท้องถิ่นขนาดเล็ก (เทศบาลตำบลและ อบต.ขนาดเล็ก) มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานเพียงไม่กี่ประเภทเท่าที่ท้องถิ่นขนาดเล็กเหล่านี้จะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น และให้ถ่ายโอนภารกิจ “ขนาดใหญ่” ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (อบจ.) และเทศบาลขนาดใหญ่ (เทศบาลนครและเทศบาลเมือง)

เป็นผู้ดำเนินการหรือแก้ไขปัญหาให้ประชาชนแทน และจะต้องสนับสนุนให้ท้องถิ่นระดับต่างๆ ทำงานร่วมกันอย่างเข้มข้นมากขึ้นในการดูแลประชาชนต่อไป

3. ยุติยุคนโยบายการกระจายอำนาจแบบ “สมัครใจ” และนำมาตรการเชิงบังคับและกำกับดูแล กำหนดบทลงโทษ และมาตรการจูงใจที่จำเป็นมาใช้ในการบริหารระบบนโยบายการกระจายอำนาจ เพื่อให้รัฐและส่วนราชการต่างๆ เร่งถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดให้มีมาตรการกระตุ้นหรือจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับภารกิจถ่ายโอนต่างๆ ไปดำเนินการอย่างจริงจัง โดยเฉพาะกลุ่มภารกิจที่ต้องดำเนินการตามกฎหมาย

4. ปรับระบบบริหารนโยบายการกระจายอำนาจให้มีพลังขับเคลื่อน โดยรัฐจะต้องจัดให้มืองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารจัดการนโยบายการกระจายอำนาจที่ปฏิบัติงานได้อย่างเป็นเอกภาพ มีศักยภาพในการขับเคลื่อนนโยบาย มีความเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมืองในระดับชาติ และมีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจ ซึ่งมีผลผูกพันต่อส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเข้มแข็ง

5. ทบทวนและยกเลิกมาตรการควบคุมท้องถิ่นที่ “ไม่จำเป็น” เช่น มาตรการจำกัดรายจ่าย บุคลากรที่ไม่เกินร้อยละ 40 ตามกฎหมายการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น หรือการดูแลควบคุมท้องถิ่นตามกฎหมายอื่นๆ ตลอดจนถึงการยกเลิกแนวทางการตีความเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขัดหรือแย้งต่อหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ เป็นต้น

6. ยกระดับประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการบริหารจัดการเมืองและชุมชนชนบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสามารถดำเนินการได้โดยการปรับโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองท้องถิ่นเสียใหม่ โดยการยุบรวมจังหวัด (ซึ่งเป็น “หน่วยราชการส่วนภูมิภาค”) และ อบจ. เข้าด้วยกัน และจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นให้มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด หรือที่เรียกกันว่า “จังหวัดปกครองตนเอง” เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐ ลดความซ้ำซ้อนในเชิงโครงสร้างระหว่าง “ภูมิภาค” และ “ท้องถิ่น” ในระดับจังหวัด และให้ชุมชนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการเมืองและชุมชนชนบทในพื้นที่จังหวัดหนึ่งๆ ให้ดำรงอยู่ร่วมกันได้อย่างสมดุลและยั่งยืน ในขณะเดียวกัน ก็ควรจัดให้มืองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบการบริหารจัดการเมืองขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และเมืองที่มีหน้าที่เฉพาะอื่นๆ (หรือ “เมืองพิเศษ” เช่น เมืองเศรษฐกิจการค้า เมืองชายแดน เมืองอุตสาหกรรม ฯลฯ) ที่ตั้งอยู่ภายในจังหวัดหนึ่งๆ ได้อีกด้วย

ในการเปลี่ยนแปลงนี้จะต้องมีการขับเคลื่อนจากระดับนโยบายและจากภาคส่วนต่างๆ ขนานใหญ่ เนื่องจากจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนเป็นอย่างมาก ในการนี้จะต้องมีการพัฒนาระบบสนับสนุนอย่างจริงจัง เพื่อให้การกระจายอำนาจในระดับจังหวัดดำเนินการได้อย่างประสบผลสำเร็จ และในขณะเดียวกัน ก็จะต้องมีการพัฒนาระบบข้อมูลเพื่อการติดตามประเมินผลสำเร็จของการดำเนินการเปรียบเทียบก่อนและหลัง (before and after) และเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่นๆ (comparative cases) ในแง่ของการพัฒนาคุณภาพชีวิตและบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่จังหวัดต่อไป

Executive Summary

Thailand has decentralized its administration since the promulgation of Royal Constitutions in 1997 and 2007. Major foundations for local administration have been institutionalized in the 2007 Constitution and the Decentralization Plan and Process Act of 1999. For instance, (i) local autonomy of local government in managing its affairs (Articles 281, 282, and 283 of the 2007 Constitution), (ii) efficiency and effectiveness in local public management and service delivery (Article 283 of the 2007 Constitution), (iii) proper intergovernmental relationship (Article 282 of the 2007 Constitution) and (iv) civic participation in local affairs (Articles 284, 285, 286 and 287 of the 2007 Constitution)

To date, the devolution of service responsibilities, fiscal and human resources and legal authority to local governments has been carried out for more than a decade. Therefore, it is about time to review the success and/or failure of Thai decentralization in several respects. How much progress is Thai devolution in accordance with the Constitutions and the Decentralization Act? Has the principle of local-self government been promoted and actually materialized? What are the enabling factors “for” the decentralization and, on the other hand, “against” it? How has the decentralization policy been mobilized by the government and related central government agencies? More importantly, can the past decentralization efforts bring about the improvement in service delivery at the communal level and/or the improvement in the quality of life of local constituents and by how? This research is, hence, aimed at providing concrete evidence to the abovementioned questions.

What and How to Review?

A group of researchers from the Faculty of Political Science, Chulalongkorn University has been contracted from the Office of Prime Minister’s Office of Thailand, by the Office of National Decentralization Committee (ONDC), to review the progress of Thai decentralization for the past two decades (1997 to 2013) in order to unveil the successes/failures and the outcomes of Thai decentralization. Reviews of policy changes and implementation were massively conducted. Field data were also compiled and analyzed from (i) a sample of 110 local governments scattering around the country, comprising local governments of all sizes and varying local contexts, and from (ii) a systematic household survey of 11,430 local residents in the sampled local jurisdictions. The research team also conducted several focus group meetings in order to acquire in-depth information regarding the decentralization policy implementation.

Is 15-Year Decentralization in Thailand Success or Failure?

It can be said Thai-style decentralization has moderately been successful. Several successes evidently emerge. First, local governments are now providing more varieties of public services to local constituents, especially in compulsory education, infrastructure improvement and health and human services. They provide their constituency easily accessible basic services which have hardly been realized in the past by regional government agencies.

Additionally, there is evidence showing that the services provided by local government authority are more directed toward indigent people and the disadvantaged. Those from relatively poor income families can now have a wider access to the needed services and, hence, are more satisfied with their local governments. In addition, they can easily get involved in local planning and budget decision making and prefer having local authorities as part of their daily lives. These have proved Thai local authorities are now trustworthy political and administrative institutions for people at the grassroots.

Moreover, a household survey and focus-group meetings with local residents indicated that local public services have several advantages to local constituency. For example, local authorities now provide more opportunity for quality education, more accessible primary health-care services, wider social services, improved quality of local infrastructures and more programs to promote jobs, occupations and family income.

More importantly, Thai decentralization and local administration have been firmly legalized and promoted as one of the national priorities. Fiscal and human resources are massively devolved into the hands of local authority. The principle of local self government now becomes part of the Constitution. Several laws and regulations have been enacted and/or amended in order to facilitate the working of local administration. Presently local administrators become active partners in providing public services and have a better status to public acceptance.

What is not progressive and should be amended in the future is about the continued devolution of service responsibilities, decision-making authority as well as human and fiscal resources to the hands of local authority. The devolution process was relative slow in the past 6 – 7 years in accordance with the Constitution and the Decentralization law. In effect, local authorities have very restricted roles and authority in taking care of their local issues and communal problems despite the fact that many Thai cities are more urbanized nowadays and city problems become more complex. Local administrators are supposed to be equipped with more autonomy and more effective management tools

which are capable of solving the increasingly complex issues. However, this has not yet been the case in Thailand owing to several obstacles to the past decentralization efforts.

What are the Obstacles against the Decentralization?

There are two major barriers to decentralization: one is from the policy mobilization and another is about the fundamental designs of Thai decentralization.

1. It is evident for the past 15 years that the decentralization policy has not been continuously implemented. Instead there are several movements and administrative regulations that hinder the decentralization policy implementation. Besides, there are disruptive changes in government's administrative direction as well as political instability for the past ten years, all of which have drawbacks in making a slow progress on the decentralization. In effect, decentralization policy discontinuity at the national level allows the implementation of the policy into the hands of national-level bureaucrats, who more or less have conflicting interests to the devolution. As a result, no major strategic measure has ever been put in place after the first few years of the decentralization movement.

2. There are also some flaws in the design of decentralization plan that gears toward the Subsidiarity principle. It has been realized that there is an imbalance between the transfers of service responsibilities and the transfers of personnel to local authority for the past ten years. Quite often have small localities received several hundreds of service devolution, while the transfers of personnel to localities are too few, about one to two personnel on average per locale. This has left small localities with limited capacity to carrying out all of the transferred functions in an efficacious manner. Things get worse when central government agencies have no strong will to help local governments carry out their basic and devolved functions. No legal and administrative measures have ever been advanced by central government personnel and put into effective use in escalating local government capabilities.

3. Another major flaw in Thai decentralization policy design is about the enforcement of decentralization laws. Decentralization is neither compulsory nor mandate from the State. Indeed it gives a big room for central government administrators to decide on a voluntary basis whether or not to decentralize authority and resources to local governments. Without any strong policy determination from the top administration and legal enforcement or necessary punishment, Thai decentralization has got a big pause.

Future Directions for the Decentralization

There are several policy guidelines and recommendations for future decentralization.

1. Decentralization policy is a must for Thailand. The past effort has proved some successes in the improved quality of life of communal residents. If the policy is not continued, those at the grassroots will be severely affected from the abandoned local services. As Thailand is getting more urbanized in several jurisdictional areas, it is desirable that the country needs more autonomous and capable local governments to handling with emerging local issues and, hence, Thailand needs more decentralization as a strategic way to promote a country's sustainable growth and development.
2. Thailand has to reconsider the design of service devolution to local authority which needs to be done with great care in the future. It is not just the fullest devolution to the lowest level of governments by the Subsidiarity principle. This is because the past 15-year decentralization has shown that the small localities whose capabilities are restricted are not able to fulfill all of their devolved tasks. Here, there should be a balanced transfer between the capacity and size of a local government and the size of service devolution. In this respect, a larger local government such as a provincial administrative organization (PAO) as well as a large municipal government should obtain more devolved functions in the future.
3. There should be an overhaul about the thinking of decentralization policy implementation. It should be compulsory and no central ministry should ever have a sole authority to make its own decision NOT to further decentralize. The reform of the policy implementation mechanism is also necessary. To date, there is fragmentation among several central agencies in working and coordinating the promotion of decentralization policy. No coherent policy has been issued among the fragmented agencies in facilitating decentralization and strengthening capacity of local personnel in a timely and effective manner. In the near future, there should be a single authority to put forward the decentralized administration and it should work independently under the direct command of Thai Prime Minister.
4. Additionally, it is about time to unleash the capacity of local government from unnecessary rules and tight controls over local activities. For instance, control over local personnel expenses, local planning and budget making from the Ministry of Interior, etc. can be altered to constituency control over the locality. Otherwise, the tight control over local bureaucracies will have detrimental effects in making local government less enthusiastic in providing the fullest quality services to local constituents.

5. Last but not least, the path to future decentralization is to create a “Province” as a full-scale local authority without any redundancy to provincial administration in providing provincial services. Here, there should be only an elected governor and council members who are responsible for all local affairs in a province, and a people council can be erected if necessary in order to monitor the working of local authority. Besides, some “special forms of local district” can also be institutionalized in order to have extra authority to solving particular local issues. All of these require legal and administrative measures that help to facilitate the provincial and special district transformation in the near future.

To be certain, the administrative transformation for the next decade comes with high costs and people’s lives at the local level hinges on these massive changes. This calls for systematic design and strategies that smoothly facilitate the working of a province self governing body and other forms of local governments as well as the close monitoring of its outcomes.