

หลักการและแนวคิดสำหรับการปกครองท้องถิ่นร่วมสมัย*

PRINCIPLES AND CONCEPTS FOR CONTEMPORARY LOCAL ADMINISTRATION



พงศ์สวัสดิ์ ราชจันทร์

Pongsawut Rachjun

มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด

Roi Et Rajabhat University

Corresponding Author E-mail: seat007@outlook.com

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มุ่งนำเสนอหลักการและแนวคิดสำหรับการปกครองท้องถิ่นร่วมสมัย ซึ่งมีความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่น เพราะเป็นรูปแบบหนึ่งที่เป็นพื้นฐานการพัฒนาประเทศ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนท้องถิ่นที่มีสภาพปัญหา สังคมวัฒนธรรม ความเป็นอยู่และทรัพยากรธรรมชาติที่แตกต่างกัน ในหลักการและแนวคิด สำหรับการปกครองท้องถิ่นนั้น จะเห็นได้ว่ารัฐบาลซึ่งเป็นกลไกในการบริหารการปกครองของรัฐ นั้นย่อมมีภาระหน้าที่อย่างหลากหลายในการบริหารประเทศ อันจะทำให้ประชาชนได้รับความสุขความสบายในการดำรงชีวิตทั้งด้านความมั่นคงแห่งชาติ ในมิติทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แต่ย่อมเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะดูแลและจัดทำบริการให้กับประชาชนได้ทั่วถึงทุก ชุมชนท้องถิ่น เพราะอาจจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินงานการที่อาจจะไม่ สอดคล้องต่อความต้องการของแต่ละชุมชนท้องถิ่นได้ รวมทั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับงบประมาณและ ตัวบุคคล หรือเจ้าหน้าที่ดำเนินงานให้ทั่วถึงได้ เมื่อเป็นเช่นนี้การลดภาระของรัฐบาลโดยการให้ ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างแท้จริงเพื่อการ สอดคล้องต่อความต้องการของชุมชนท้องถิ่นจะได้เกิดความสะดวกรวดเร็วและตรงกับความต้องการ ประสงค์ของชุมชนท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องเข้าใจในหลักการและรูปแบบสำหรับการ ปกครองท้องถิ่นร่วมสมัยให้ชัดเจนก่อนเสียก่อน จึงจะสามารถจัดการปกครองท้องถิ่นได้อย่าง ถูกต้องและเหมาะสม เพราะการจัดการปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องจัดให้สอดคล้องบริบทของ ชุมชนท้องถิ่น ทั้งยังเพื่อให้ท้องถิ่นและรัฐสามารถร่วมกันทำงานได้อย่างมีเอกภาพและ ตอบสนองเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

คำสำคัญ: หลักการ; แนวคิด; การปกครองท้องถิ่นร่วมสมัย

Abstract

This academic paper aimed to present principles and concepts for contemporary local administrative organizations, which is important for local governance. Because it is one form that is the basis for the development of the country and the democratic governance, especially in local communities with socio-cultural problems, livelihoods and natural resources are different. Principles and concepts for local governance can be seen that the government which is the mechanism for the administration of the state, has various responsibilities in administering the country. This will allow people to enjoy the comfort of living both in terms of national security, in the political, economic and social dimensions. But it is impossible for the government to take care and provide services to the people in every local community. Because there may be problems with delays in operations that may not meet the needs of each local community including budget and personal limitations or officers can operate thoroughly. In this way, reducing the burden of the government by allowing people in the local community to participate in real self-government in order to meet the needs of the local community. This way will be convenient, quick and meet the purpose of the local community. Therefore, it is necessary to clearly understand the principles and patterns for contemporary local administrative organizations. Therefore, local administrative organizations can be managed properly and appropriately. The local administrative organizations management needs to be organized to be consistent with the context of the local community and to enable local and state to work together in unity to truly meet the spirit of local administrative organizations.

Keywords: principles; concepts; Contemporary local government

บทนำ

การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรูปแบบหนึ่งที่เป็นพื้นฐานการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีความสำคัญต่อการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนท้องถิ่นที่มีสภาพปัญหาสังคมวัฒนธรรมความเป็นอยู่และทรัพยากรธรรมชาติที่ต่างกันอย่างสิ้นเชิงเพียงรัฐบาลกลาง ในฐานะที่ต้องดูแลประชาชนโดยรวมทั่วประเทศย่อมไม่สามารถตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหา ได้อย่างทั่วถึงตรงตามความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่รวมถึงการเรียกร้องของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นที่

ต้องการมีส่วนร่วมในการปกครองและพัฒนาท้องถิ่นของตนเองมาอย่างยาวนานทำให้รัฐบาลในหลายประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลาง (centralization) มาสู่การปกครองแบบการกระจายอำนาจ (decentralization) มากขึ้นเพื่อให้สิทธิแก่ชุมชนในการตัดสินใจดำเนินการกิจของท้องถิ่นและถือเป็นสถาบันฝึกปฏิบัติการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2564) กล่าวในทางทฤษฎีและแนวคิดทางปกครองจะเห็นได้ว่ารัฐบาลซึ่งเป็นกลไก ในการบริหารการปกครองของรัฐนั้นย่อมมีภาระหน้าที่อย่างมากมายในการบริหารประเทศให้ประชาชนได้รับความสุข ความสะดวกสบาย ในการดำรงชีวิต (well Bbng) อีกทั้งความมั่นคงแห่งชาติทั้งในทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคม (national security) แต่ย่อมเป็นไปไม่ได้ที่รัฐบาลจะดูแลและจัดทำบริการให้กับประชาชนได้ทั่วถึงทุกชุมชนของประเทศเพราะอาจจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินงานที่อาจจะไม่สนองต่อความต้องการของแต่ละชุมชนได้และรวมทั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับงบประมาณ (Budget) และตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ดำเนินงานให้ทั่วถึงได้ (สิวาพร สุขเอียด, 2563) ซึ่งในบทความชิ้นนี้เป็นการศึกษาความหมาย ลักษณะสำคัญ ข้อดีและข้อเสียของหลักการสำหรับการปกครองท้องถิ่นร่วมสมัย ความหมาย วัตถุประสงค์ ลักษณะสำคัญ รูปแบบของแนวคิดสำหรับการปกครองท้องถิ่นร่วมสมัย ซึ่งมีรายละเอียดสำคัญ ดังต่อไปนี้

หลักการสำหรับการปกครองท้องถิ่นร่วมสมัย

การที่รัฐจะดำเนินการกิจในการจัดทำบริการสาธารณะทั้งหลายให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพเพื่อความมั่นคงปลอดภัยความผาสุกในชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและความเจริญก้าวหน้าของประเทศนั้นรัฐจำเป็นต้องมีการจัดองค์กรและกลไกของรัฐเพื่อดำเนินการกิจดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วงซึ่งตามหลักกฎหมายปกครองเรียกว่า “การจัดระเบียบราชการบริหาร” อันเป็นการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ และจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐโดยหลักในการจัดระเบียบราชการบริหารแผ่นดินที่ใช้กัน อยู่ในประเทศต่าง ๆ มีอยู่ 3 หลัก คือ 1) หลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization) 2) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (deconcentration) และ 3) หลักการกระจายอำนาจปกครอง (decentralization) ดังรายละเอียดต่อไปนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2548)

1. หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization)

1.1 ความหมายของหลักการรวมอำนาจปกครอง

“หลักการรวมอำนาจปกครอง” มีความหมายได้ 2 ลักษณะคือ “หลักการรวมอำนาจในทางการเมือง” และ “หลักการรวมอำนาจในทางการปกครอง” โดยหลักการรวมอำนาจในทางการเมืองคือหลักการรวมอำนาจนำมาใช้ในการกำหนดรูปแบบของรัฐ กล่าวคือกรณีที่เป็นรัฐเดี่ยวจะต้องมีการรวมอำนาจเพราะสภาพของรัฐเดี่ยวต้องมีความเป็นเอกภาพและมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเพื่อความเป็นปึกแผ่นมั่นคงในการปกครองของรัฐ ส่วนหลักการ

รวมอำนาจในทางปกครองนั้น เป็นหลักในการจัดระเบียบราชการบริหารของรัฐเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนหลักการรวมอำนาจปกครองคือการจัดระเบียบการปกครองภายในรัฐโดยให้รัฐแต่ผู้เดียวเป็นผู้ดำเนินการปกครองหรือจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนทั่วทุกท้องถิ่นในอาณาเขตของรัฐหรือรัฐบาล และกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในฐานะเป็นศูนย์กลางในการปกครอง (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550)

“หลักการรวมอำนาจปกครอง” หมายถึง หลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองต่าง ๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง โดยให้ขึ้นต่อกันตามลำดับการบังคับบัญชา ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครองทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ (โกวิท พวงงาม, 2550)

สรุปคือ หลักการรวมอำนาจปกครอง หมายถึง หลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองต่าง ๆ ของรัฐ เป็นหลักในการจัดระเบียบราชการบริหารของรัฐเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน

เมื่อได้รู้แล้วว่า “หลักการรวมอำนาจปกครอง” มีความหมายและรายละเอียดอย่างไร ในประเด็นต่อมาก็คงจะต้องพิจารณาว่าหลักการรวมอำนาจปกครองนั้นมีลักษณะสำคัญอย่างไรบ้าง ดังจะได้กล่าว ในรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1.2 ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง

นักวิชาการสำคัญได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง ไว้ดังนี้คือ สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550) และ โกวิท พวงงาม (2550)

1) การรวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลาง : ประเทศที่จัดระเบียบราชการบริหารโดยถือหลักการรวมอำนาจปกครองจะไม่ยอมให้กำลังทหารเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อราชการบริหารส่วนกลาง รวมทั้งกำลังตำรวจซึ่งเป็นกำลังฝ่ายพลเรือนก็ต้องอยู่ในอำนาจการควบคุมบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพราะกำลังทหารมีความสำคัญและจำเป็นต้องการปกป้องคุ้มครองเอกราชและอธิปไตยของรัฐให้พ้นจากการรุกรานประเทศอื่น และกำลังตำรวจก็จำเป็นในการรักษาความสงบเรียบร้อยและการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของประชาชนภายในรัฐในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายเกิดขึ้น หากปล่อยให้กองกำลังเหล่านี้ขึ้นกับท้องถิ่นต่างๆ ได้อย่างอิสระย่อมเสี่ยงต่อการแตกแยกของรัฐอีกทั้งยังไม่สะดวกในการระดมกำลัง

2) การรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง: ลักษณะสำคัญประการนี้คือราชการบริหารส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มีอำนาจสูงสุดในการวินิจฉัยสั่งการในการปกครองทั่วราชอาณาจักรของรัฐองค์กรเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลางและที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค ต้องปฏิบัติตามนโยบายและระเบียบที่ส่วนกลางวางไว้

3) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ เป็นไปตามระบบการบังคับบัญชาอำนาจบังคับบัญชาคือ อำนาจในการที่จะสั่งการให้องค์กรเจ้าหน้าที่ที่กระทำการใด ๆ ตลอดจนแก้ไขเพิกถอนการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งเป็นอำนาจในการให้คุณให้โทษ การกระทำและอำนาจเหนือตัวบุคคลผู้กระทำ

สรุปคือ การจัดระเบียบการปกครองตามหลักการรวมอำนาจนั้น มีการกำหนดให้องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐมีตำแหน่งสูงต่ำขึ้นต่อกันเป็นลำดับชั้นโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ที่มีตำแหน่งสูงกว่ามีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาและองค์กรเจ้าหน้าที่ที่มีตำแหน่งต่ำกว่ามีฐานะเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาลำดับชั้นโดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยเฉพาะเจาะจง

ในประการถัดมาเมื่อได้รู้เกี่ยวกับ “ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง” เป็นอย่างไรแล้ว ก็จะต้องพิจารณาว่าหลักการรวมอำนาจปกครองนั้นมีข้อดีและข้อเสียอย่างไรบ้างดังจะได้กล่าวในรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.3 ข้อดีและข้อเสียของหลักการรวมอำนาจปกครอง

นักวิชาการสำคัญได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับประเด็นข้อดีและข้อเสียของหลักการรวมอำนาจปกครองดังต่อไปนี้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550) และ (โกวิทย์ พวงงาม, 2550)

ข้อดี : หลักการรวมอำนาจปกครอง

1) อำนาจรัฐบาลมั่นคงและแผ่ขยายไปทั่วทั้งอาณาเขตประเทศ: เพราะได้มีการรวมกำลังและรวมอำนาจบังคับบัญชาไว้ในส่วนกลางทั้งหมดจึงอาจทำให้คำสั่งเกิดผลได้โดยง่าย เนื่องจากมีผู้รับช่วงปฏิบัติตามคำสั่งตามลำดับชั้นและมีทางที่จะใช้กำลังบังคับได้เมื่อมีการฝ่าฝืน

2) การรวมอำนาจปกครอง: เป็นวิธีการปกครองเป็นวิธีการปกครองที่อำนวยความสะดวก แก่ราษฎรผู้อยู่ใต้การปกครองอย่างเสมอภาคทั่วทั้งประเทศ เป็นหลักการปกครองที่ไม่ถือคติเพราะราชการบริหารส่วนกลางมุ่งที่จะทำประโยชน์แก่ประเทศเป็นส่วนรวม มิได้มุ่งจะทำประโยชน์ให้แก่เฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเท่านั้นและไม่มีการขัดแย้งกันทางการเมืองในการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ

3) หลักการรวมอำนาจปกครอง: เป็นหลักการปกครองที่ประหยัดกว่าการกระจายอำนาจปกครอง เพราะมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ที่มีประสิทธิภาพของส่วนกลางสำหรับใช้ในการดำเนินงานใหญ่ ๆ ได้ทั้งประเทศ จึงโยกย้ายหมุนเวียนไปใช้ในท้องที่ต่าง ๆ ได้โดยไม่จำเป็นต้องสร้างเครื่องมือเครื่องใช้ย่อย ๆ แยกกันเป็นส่วน ๆ เหมือนกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เช่น การสร้างทางถ้ามีหน่วยงานและมีเครื่องมือขนาดใหญ่รวมเป็นหน่วยเดียวกันย่อมจะทำงานได้ดีและประหยัดกว่าหน่วยงานและเครื่องมือย่อย ๆ แยกเป็นส่วนเล็ก ๆ เช่น ตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเสีย : หลักการรวมอำนาจปกครอง

1) ฝ่ายปกครองขยายอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะมากประเภทขึ้น: ย่อมไม่สามารถดำเนินการให้ได้ผลดีและทั่วทุกท้องถิ่นพร้อมกัน ข้อเสียนี้เป็นสาเหตุที่ทำให้มีการ

กระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นเพื่อให้ช่วยจัดทำกิจการบางอย่างที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น โดยราชการบริหารส่วนกลางไม่ต้องจัดทำเอง

2) เกิดความล่าช้าในการวินิจฉัยสั่งการ: ความล่าช้าเกี่ยวกับระเบียบแบบแผนของราชการ เนื่องจากการใช้หลักการรวมอำนาจปกครองมีลำดับชั้นการบังคับบัญชาจึงต้องมีการเสนอสั่งการกันตามลำดับชั้นและมักจะมีระเบียบแผนยุ่งยาก ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติ

3) ไม่อาจสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง: ปัญหาและความต้องการของการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นต่างกัน ประชาชนในท้องถิ่นนั้นย่อมจะทราบปัญหาและความต้องการของตนได้ดีกว่าผู้บริหารซึ่งอยู่ในส่วนกลางซึ่งมักจะคิดเอาเองว่าท้องถิ่นต้องการอย่างนั้นอย่างนี้จึงไม่อาจแก้ปัญหาของแต่ละท้องถิ่นได้ถูกต้อง

4) การรวมอำนาจปกครองเข้าไปในส่วนกลาง: มีข้อเสียอันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นเหตุให้การสนองความต้องการของส่วนรวมของประชาชนตรงเขตต่าง ๆ ของประเทศเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึงกลับทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคต้องเสนอขอคำสั่งจากกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลาง ซึ่งบางครั้งก็อาจจะได้รับคำสั่ง ก็เสียเวลานานและไม่ทันการ จึงได้มีวิธีการขยายหลักการรวมอำนาจปกครองด้วย “หลักการแบ่งอำนาจปกครอง” ให้แก่ส่วนภูมิภาค

2. หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration)

2.1 ความหมายของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

“หลักการแบ่งอำนาจปกครอง” หมายถึง หลักการที่ราชการบริหารส่วนกลางได้จัด แบ่งอำนาจวินิจฉัยและสั่งการบางส่วนไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคโดยให้มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มได้ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่ได้วางไว้ (โกวิท พวงงาม, 2550)

“หลักการแบ่งอำนาจปกครอง” หมายถึง หลักการที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้แทนของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งส่วนกลางส่งไปประจำเพื่อปฏิบัติราชการตามเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศ และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ยังคงเป็นผู้ที่ราชการบริหารส่วนกลางแต่งตั้งทั้งสิ้นและอยู่ในบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง หลักการแบ่งอำนาจปกครองอำนาจจึงเป็นหลักที่นำมาเสริมเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น หลักการแบ่งอำนาจปกครองนี้ เป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครองไม่ใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครอง (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550)

สรุปคือ หลักการแบ่งอำนาจปกครอง หมายถึง หลักการที่ราชการบริหารส่วนกลางได้มอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่ข้าราชการในส่วนภูมิภาค ซึ่งส่วนกลางส่งไปประจำเพื่อปฏิบัติราชการ ตามเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศ

เมื่อได้รู้แล้วว่า “หลักการแบ่งอำนาจปกครอง” มีความหมายและรายละเอียดอย่างไรแล้ว ในประเด็นต่อมาก็จะต้องพิจารณาว่าหลักการรวมอำนาจปกครองนั้น มีลักษณะสำคัญอย่างไรบ้าง ดังจะได้กล่าวในรายละเอียด ดังต่อไปนี้

2.2 ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง มีรายละเอียดดังนี้คือ สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550) และ โกวิท วัฒนกุล (2550)

1) มีราชการบริหารส่วนกลาง: ราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ใช้อำนาจการปกครอง ทั่วประเทศโดยเป็นผู้จัดแบ่งอำนาจของตนไปให้แก่ส่วนภูมิภาคถ้าไม่มีราชการบริหารส่วนกลางที่เป็นเสมือนหนึ่งเจ้าของอำนาจการแบ่งอำนาจก็ไม่ได้

2) มีเจ้าหน้าที่เป็นตัวแทนส่วนกลาง: ราชการบริหารราชการส่วนกลางจะจัดส่งเจ้าหน้าที่ของตนไปประจำอยู่ตามเขตการปกครองท้องถิ่นในส่วนต่าง ๆ ของประเทศ เช่น จังหวัด อำเภอเจ้าหน้าที่เหล่านี้ปฏิบัติในฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลางส่วนกลางจึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนและบังคับบัญชา

3) ส่วนกลางแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค: ส่วนกลางซึ่งเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการบริหารราชการแผ่นดินจะแบ่งอำนาจของตนให้ส่วนภูมิภาคไปดำเนินการเฉพาะบางเรื่องหรือบางขั้นตอน โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ อำนาจที่แบ่งให้นี้จะมากน้อยและกว้างขวางเพียงใดสุดแท้ แต่ส่วนกลางจะเห็นสมควรและอำนาจหน้าที่ที่แบ่งให้ในส่วนกลางจะเรียกคืนเมื่อใดก็ได้

เมื่อได้รู้เกี่ยวกับ “ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง” เป็นอย่างไรแล้ว ก็จะต้องพิจารณาว่าหลักการแบ่งอำนาจปกครองนั้น มีข้อดีและข้อเสียอย่างไรบ้าง ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.3 ข้อดีและข้อเสียของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

นักวิชาการได้ให้ทัศนะไว้หลากหลายเกี่ยวกับประเด็นข้อดีและข้อเสียของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง ดังต่อไปนี้

ข้อดี: หลักการแบ่งอำนาจปกครอง

1) เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจปกครอง: เมื่อได้มอบอำนาจวินิจฉัย สั่งการให้แก่ส่วนภูมิภาคมากขึ้นก็เท่ากับมอบกิจการในการบริหารให้ส่วนภูมิภาคจัดทำได้เองในบางส่วน ฉะนั้นถ้าจะเปลี่ยนจากการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคไปเป็นการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจปกครองก็ย่อมที่จะทำได้ง่ายขึ้น โดยเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงานจากเจ้าหน้าที่ของของราชการบริหารส่วนกลางให้เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแล้วมอบกิจการให้ท้องถิ่นรับไปจัดทำเองในรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

2) การแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค: ทำให้กิจการดำเนินรวดเร็วขึ้นเนื่องจากเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและจัดทำกิจการอันเป็นเรื่องธรรมดาสามัญได้โดยไม่ต้องเสนอขอคำสั่งจากส่วนกลางทุกเรื่องไป

3) ในท้องที่ที่การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค: ย่อมทำให้มีการติดต่อประสานงานและควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างใกล้ชิดขึ้น เพราะราชการบริหารส่วนกลางมีผู้แทนอยู่ในส่วนภูมิภาคที่จะคอยควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโดยผ่านทางผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ข้อเสีย: หลักการแบ่งอำนาจปกครอง

1) เป็นอุปสรรคในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย: การที่ส่วนกลางต้องจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปบริหารงานในแต่ละท้องถิ่น ย่อมแสดงให้เห็นว่าส่วนกลางยังไม่เชื่อในความสามารถของท้องถิ่นว่าจะมาสามารถบริหารหรือปกครองตนเองได้

2) ก่อให้เกิดความล่าช้า: ถ้าส่วนกลางแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิกษณน้อยการบริหารก็จะยิ่งล่าช้าเพราะต้องเสียเวลาถึง 2 ระดับ คือ ระดับภูมิภาค และระดับส่วนกลาง ทำให้เกิดมีขั้นตอนเพิ่มมากยิ่งขึ้นผลที่ได้รับก็คือความล่าช้า

3) ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ท้องถิ่น: ถ้ามองในแง่ของตัวเจ้าหน้าที่แทนที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองดูแลผลประโยชน์ของตน กลับได้เจ้าหน้าที่ที่ส่งไปจากที่อื่นซึ่งนับว่าไม่เป็นธรรมแก่ท้องถิ่น

3. หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

3.1 ความหมายของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

“หลักการกระจายอำนาจปกครอง” หมายถึง หลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วน ให้องค์กรอื่นนอกจากองค์การราชการบริหารส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมเท่านั้น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550)

“หลักการกระจายอำนาจปกครอง” หมายถึง หลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในด้านการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ท้องถิ่น มีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้ (โกวิท พวงงาม, 2550)

สรุปคือ หลักการกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง หลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร มีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเอง ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชา ของราชการบริหารส่วนกลาง

เมื่อได้รู้แล้วว่า “หลักการกระจายอำนาจปกครอง” มีความหมายและรายละเอียดอย่างไรแล้ว ในประเด็นต่อมาก็จะต้องพิจารณาว่าหลักการรวมอำนาจปกครอง นั้นมีลักษณะสำคัญอย่างไรบ้าง ดังจะได้กล่าวในรายละเอียด ดังต่อไปนี้

3.2 ลักษณะของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550) และ โกวิทช์ พวงงาม (2550) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับลักษณะ ของหลักการกระจายอำนาจปกครองดังนี้คือ

1) มีการแยกร่างหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคล: มีอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง ยังมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็นับการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้นนิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณแล้วเจ้าหน้าที่ของตนเองก็มีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายโดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น

2) มีการเลือกตั้ง: การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นองค์กรของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ ทั้งนี้เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่แน่ว่ามีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริงการเลือกตั้งถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครองพื้นที่

3) องค์การตามหลักการกระจายอำนาจ: มีความเป็นอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เองโดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชา ตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์กรใดไม่มีความอิสระเช่นนี้หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษา แก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

ในประการถัดมาเมื่อได้รู้เกี่ยวกับ “ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง” เป็นอย่างไรแล้ว ก็จะต้องพิจารณาว่าหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้น มีประเภทตามหลักการอย่างไรบ้าง ดังจะได้กล่าวในรายละเอียด ดังต่อไปนี้

3.3 ประเภทของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

การจัดการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจนั้นอาจทำได้ 2 ลักษณะคือ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550)

1) การกระจายอำนาจทางพื้นที่: หรือที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน(decentralization territorial) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ (collectivites local) ทั้งนี้การจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับ

มอบหมายจะถูกจำกัดขอบเขตโดยพื้นที่หรืออาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่นนั้น ๆ การจัดระเบียบราชการบริหารลักษณะนี้เรียกว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

2) การกระจายอำนาจทางบริการ: หรือที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางเทคนิค คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องบางอย่างให้แก่องค์กรของรัฐ (stateorgans) ที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะเป็นผู้จัดทำ การกระจายอำนาจทางบริการนี้มีใช้เป็นการกระจายอำนาจปกครองแต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์การของรัฐไปจัดทำบริการสาธารณะ โดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเองและมีผู้บริหารของตนเองโดยนิติบุคคลกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกันซึ่งมีอยู่ 2 แบบคือ รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน

สรุปคือ การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ คือ การที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนซึ่งไม่ใช่อำนาจทางนิติบัญญัติและมีใช้อำนาจทางตุลาการ แต่เป็นอำนาจในทางบริการหรือการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับกองกำลังในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยให้มีองค์การนิติบุคคลที่มีองค์กรเจ้าหน้าที่ทั้งหมดหรือส่วนที่มาจากทางเลือกตั้ง ของราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงานบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอิสระในการปกครองตนเอง ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค หากแต่อยู่ภายใต้การควบคุม อย่างเป็นทางการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ภูมิภาค ซึ่งในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส เรียกการควบคุมดังกล่าวว่า “latutelle administrative” แปลได้ว่า “การกำกับดูแลทางปกครอง”

เมื่อได้รู้เกี่ยวกับ “ประเภทของหลักการกระจายอำนาจปกครอง” เป็นอย่างไรแล้วก็ต้องพิจารณาว่าหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้น มีข้อดีและข้อเสียอย่างไรบ้าง ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.4 ข้อดีและข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2550) และ โกวิท วัฒนกุล (2550) ได้ให้ทัศนะประเด็นข้อดี และข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจปกครอง ดังต่อไปนี้

ข้อดี : หลักการกระจายอำนาจปกครอง

1) ทำให้มีการสนองความต้องการเฉพาะท้องถิ่นดีขึ้น : บริการสาธารณะบางอย่าง ที่ไม่เกี่ยวกับส่วนเสียของประเทศเป็นส่วนรวม แต่เกี่ยวกับส่วนได้ส่วนเสียเฉพาะท้องถิ่นเช่นการสุขภาพ การทำถนนภายใต้เขตท้องถิ่นถ้าได้มอบให้องค์การส่วนท้องถิ่นจัดทำเองก็จะเป็นผลดีกว่าที่ราชการบริหารส่วนกลางจะจัดทำเสียเองทั้งหมด เพราะราษฎรในแต่ละท้องถิ่นย่อมรู้ความต้องการของตนดีกว่าตนต้องการอะไรมากที่สุด นอกจากนี้ก็การอันเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นย่อมไม่อาจที่จะวางระเบียบปฏิบัติเหมือนกันหมดทั้ง

ประเทศได้ เพราะสภาพความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและสภาพของภูมิประเทศย่อมแตกต่างกัน ถ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเองก็จะได้ผลตรงกับสภาพความจำเป็นดีขึ้น

2) เป็นการแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลาง: ในกิจการอันเกี่ยวกับท้องถิ่นโดยเฉพาะไปได้มาก ในปัจจุบันนี้ราชการบริหารส่วนกลางของประเทศต่าง ๆ มีภาระหนักอยู่แล้วถ้าไม่ตัดกิจการเฉพาะท้องถิ่นอันเป็นกิจการเล็ก ๆ น้อย ๆ ออกไปจากหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง แล้วราชการบริหารส่วนกลางก็จะมืองานล้นมืออีกและทำไม่ได้ทั่วถึงทุกท้องถิ่นพร้อม ๆ กัน ดังนั้น เมื่อมีการกระจายอำนาจปกครองและมอบกิจการบางอย่างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปเองจึงเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลางทำให้สามารถจัดทำกิจการใหญ่ ๆ เกี่ยวกับส่วนรวมได้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้การกระจายอำนาจปกครองยังทำให้กิจการสำเร็จลุล่วงไปได้โดยรวดเร็ว เพราะเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจวินิจฉัย และดำเนินการได้เองไม่ต้องเสนอขอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางก่อน

3) การเลือกตั้งเจ้าหน้าที่จากราษฎรในท้องถิ่นนั่นเอง: ทำให้ได้รับเลือกตั้งมีความสนใจในการปกครองท้องถิ่นและได้เรียนรู้วิธีการปกครองดีขึ้น เพราะการกระจายอำนาจปกครองนั้นเป็นการมอบอำนาจให้ราษฎรเกิดความรับผิดชอบในกิจการของท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประเทศที่ปกครอง ตามระบอบประชาธิปไตยเพราะเท่ากับเป็นการฝึกราษฎรในท้องถิ่นให้รู้จักปกครองตนเองอันเป็นผลให้รู้จักปกครองประเทศในขั้นต่อไป

ข้อเสีย : หลักการกระจายอำนาจปกครอง

1) ถ้ากระจายอำนาจมากเกินไปอาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นนั้น: ถ้าขยายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคงของประเทศได้ เพราะทำให้เกิดการแก่งแย่งชิงดีระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ และไม่มีประสานงานกันเพียงพอทำให้เกิดความแตกแยกในการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ฉะนั้นจึงต้องมีการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดโดยราชการบริหารส่วนกลางเพื่อรักษาเอกภาพในการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ และต้องมีการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดโดยราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อรักษาเอกภาพในการปกครองประเทศไว้เป็นส่วนรวม

2) ทำให้ราษฎรในท้องถิ่นเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นของตนสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ: เมื่อราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้นก็มุ่งแต่จะทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นของตน ฝ่ายเดียวจนกระทั่งบางครั้งมิได้นึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

3) เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่สมควรได้: การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นย่อมต้องมีการเลือกตั้ง จึงทำให้เกิดการถือพรรคถือพวกผู้ที่ได้รับเลือกตั้งที่อยู่ในพรรคใดก็มุ่งที่จะทำประโยชน์ให้แก่พรรคของตนยิ่งกว่าที่จะทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นเป็นส่วนรวม

แนวคิดสำหรับการปกครองท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

เป็นแนวคิดที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ แก้ไขปัญหา รวมไปถึงการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ดังนั้นการทำความเข้าใจเกี่ยวกับการให้ความหมายของการกระจายอำนาจจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้เข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดการกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีประเด็นสำคัญ ดังต่อไปนี้

1. ความหมายการกระจายอำนาจ

การให้ความหมายหรือคำจำกัดความของคำว่า “การกระจายอำนาจ” ได้มีนักวิชาการให้ความหมายไว้หลากหลาย ดังนี้

คิสิน กุสลาณภาพ และ สุรเชษฐ์ ชีระมณี (2526) ได้ให้ความหมายว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายหน้าที่และอำนาจจากรัฐบาลกลางไปสู่หน่วยงานระดับรอง ๆ ลงไป

เสนห์ จุ้ยโต๊ และคณะ (2530) ได้แสดงทัศนะต่อการกระจายอำนาจ คือ การที่รัฐบาลเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ซึ่งอำนาจในการดำเนินการและการบังคับบัญชาเป็นเรื่องของหน่วยการปกครองที่จะทำหน้าที่ปกครองตนเอง รัฐบาลกลางเป็นเพียงผู้ตรวจตราควบคุมดูแลให้ท้องถิ่นดำเนินการไปตามตัวบทกฎหมายและให้ได้มาตรฐานที่กำหนดไว้

จรรุญ สุภาพ (2531) และ ชวงค์ ฉายะบุตร (2539) ได้แสดงทัศนะที่สอดคล้องกันเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้ว่า เป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควรรวมถึง การให้มีอำนาจที่จะพิจารณาตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญ ๆ เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นโดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับหน่วยงานเพียงแต่ขึ้นอยู่กับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเท่านั้น

สรุปคือ การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐบาลเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการปกครองตนเอง โดยการกระจายหน้าที่และอำนาจจากรัฐบาลกลางไปสู่หน่วยงานระดับรอง ๆ ลงไป โดยมีอิสระตามสมควร รวมถึงการให้มีอำนาจที่จะพิจารณาตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญ ๆ เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น

เมื่อได้รู้แล้วว่า “ความหมายของการกระจายอำนาจ” มีลักษณะและความสำคัญอย่างไรในประเด็นต่อมาก็จะต้องพิจารณาว่ากระจายอำนาจนั้น มีวัตถุประสงค์อย่างไรบ้างดังจะได้กล่าวในรายละเอียด ดังต่อไปนี้

2. วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ

จากการสังเคราะห์การกระจายอำนาจ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจไว้ดังนี้คือ

2.1 การกระจายอำนาจตามวัตถุประสงค์

การกระจายอำนาจต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ (ตระกูล มีชัย, 2538)

1) ประสิทธิภาพของหน่วยราชการในการบริหารการจัดการและให้บริการแก่ประชาชน

2) ประสิทธิภาพของการทำงาน

3) ช่วยพัฒนาบรรยากาศการทำงานของข้าราชการและพนักงานให้มีความกระตือรือร้นมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

2.2 การกระจายอำนาจตามหลักการ

ควรดำเนินไปภายใต้หลักการ ดังต่อไปนี้คือ (โกวิท พวงงาม, 2550)

1) ให้มีการกระจายอำนาจวินิจฉัยสั่งการและการบริหารลงไปยังหน่วยซึ่งรับผิดชอบบริการใกล้ชิดประชาชนให้มากที่สุด

2) ผู้รับมอบอำนาจต้องมีความพร้อมในการรับหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจที่มากขึ้นโดยผู้กระจายอำนาจต้องให้ความสนับสนุนอย่างเพียงพอ

3) ต้องสร้างดุลยภาพระหว่างหน้าที่ความรับผิดชอบกับอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น

เมื่อได้รู้แล้วว่า “วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ” มีรายละเอียดอย่างไร ในประเด็นต่อมา ก็จะต้องพิจารณาว่าหลักการกระจายอำนาจนั้น มีลักษณะสำคัญอย่างไรบ้าง ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดดังต่อไปนี้

3. ลักษณะสำคัญของกระจายอำนาจ

นักวิชาการของประเทศไทย อาทิเช่น ธเนศวร์ เจริญเมือง (2542) สันสิทธิ์ ขวลิขิตธำรง (2546) และ ชวงค์ ฉายะบุตร (2539) มีทัศนะเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจปกครอง ว่ามีลักษณะสำคัญคล้ายคลึงกัน ดังต่อไปนี้

3.1 มีการจัดตั้งองค์การขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง

หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ มีหน้าที่งบประมาณและทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

3.2 มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน

เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง อย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลย ก็ไม่น่าจะเป็นการกระจายอำนาจปกครองปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3.3 มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตนเองได้ตามสมควร

การกระจายอำนาจปกครองนั้น ต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดการทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควรคือมีอำนาจวินิจฉัย และดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

และในประเด็นต่อมาก็คงต้องพิจารณาว่า หลักการกระจายอำนาจนั้น มีรูปแบบอย่างไรบ้าง ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดดังต่อไปนี้

4. รูปแบบของการกระจายอำนาจ

รูปแบบของการกระจายอำนาจมีนักวิชาการสำคัญให้ทัศนะไว้หลายหลายดังนี้คือ

4.1 การกระจายอำนาจทางพื้นที่: การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรืออีกนัยหนึ่งเรียกว่า “การกระจายอำนาจทางเขตแดน”

นันทวัฒน์ บรมานันท์ มีทัศนะว่า มีที่มาจากแนวความคิดทางการเมืองซึ่งเน้นความสำคัญของการเลือกตั้งโดยเห็นว่าหากเจ้าหน้าที่ทำการบริหารหรือปกครองท้องถิ่นได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง” ก็จะเป็นการปกครองแบบรวมอำนาจ (centralization) มิใช่การกระจายอำนาจ (decentralization) ฉะนั้น การกระจายอำนาจทางพื้นที่จึงต้องมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการเลือกตั้งผู้บริหารมีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่เป็นอิสระจากส่วนกลาง ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลางแต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ด้วยตนเองและมีงบประมาณของตนเพื่อใช้ในการจัดทำกิจกรรมเหล่านั้น โดยรูปแบบการกระจายอำนาจดังกล่าวมีความคล้ายคลึงกับรูปแบบการกระจายอำนาจทางการบริหาร (administrative decentralization) (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2544)

ปธาน สุวรรณมงคล มีทัศนะว่า เป็นไปตามหลักการแบ่งอำนาจ (deconcentration) ให้แก่ส่วนภูมิภาคโดยที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้แทนราชการบริหารส่วนกลางที่ถูกส่งไปปฏิบัติราชการในเขตปกครองต่าง ๆ ของประเทศ ตัวแทนดังกล่าวถูกแต่งตั้งจากส่วนกลางและยังอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลางเช่นเดิม เช่น การที่อธิบดีกรมป่าไม้มอบอำนาจการดูแลภารกิจบางประการของกรมป่าไม้ในจังหวัดให้กับป่าไม้จังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ หรือกรณีของผู้อำนวยการจังหวัด แบบซีอีโอ (chief executive officer, ceo) ในกรณีของประเทศไทยสมัยรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณชินวัตร ก็จัดอยู่ในแบบของการกระจายอำนาจทางการบริหาร โดยที่หน่วยงานส่วนกลางมอบอำนาจการตัดสินใจในทาง การบังคับบัญชาหน่วยงานในสังกัดที่อยู่ในภูมิภาคให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด (ปธาน สุวรรณมงคล, 2547)

4.2 การกระจายอำนาจทางกิจการ: การกระจายอำนาจทางกิจการหรืออีกนัยหนึ่งที่เรียกกันว่า “การกระจายอำนาจทางการบริการ”

นันทวัฒน์ บรมานันท์ ให้ทัศนะไว้ว่า เป็นวิธีการกระจายอำนาจโดยมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์การ ซึ่งมีได้อยู่ในสังกัดของส่วนกลางรับไปจัดทำด้วยเงินทุน

และเจ้าหน้าที่ ขององค์กรนั่นเอง บริการสาธารณะที่แยกมาจัดทำนั้นอาจเป็นบริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ สังคม กีฬา หรือวัฒนธรรม วิธีการกระจายอำนาจทางกิจการนี้ไม่ใช่การกระจายอำนาจปกครองแต่เป็นการ“มอบ” ให้องค์กรของรัฐบาลไปจัดทำบริการสาธารณะโดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐมีทรัพย์สิน ของตนเองและผู้บริหารของตนเองโดยนิติบุคคลกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกันสอดคล้องกับการกระจายอำนาจทางการเมือง (political decentralization) (นันทวัฒน์บรมานันท์, 2544)

ประธาน สุวรรณมงคล ให้ทัศนะว่า การกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ (decentralization) โดยการที่ผู้มีอำนาจรัฐในส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่และการตัดสินใจ ในบางระดับรวมถึงจัดสรรทรัพยากรการบริหารจำนวนหนึ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อให้กระทำการกิจบางอย่างแทนรัฐบาลกลางโดยให้มีอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ ของประชาชนในท้องถิ่นภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ (ประธาน สุวรรณมงคล, 2547)

4.3 การกระจายอำนาจตามมิติต่าง ๆ มีนักวิชาการเสนอว่าการกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นการกระจายอำนาจที่เกี่ยวข้องกับมิติที่สำคัญดังต่อไปนี้ (ประธาน สุวรรณมงคล, 2547)

1) การกระจายภารกิจหน้าที่: รัฐได้มอบภารกิจหน้าที่บางประการให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการแทนรัฐ เช่น การจัดการศึกษาบางระดับการให้บริการสาธารณะสุข เป็นต้น

2) การกระจายอำนาจการตัดสินใจ: ในภารกิจหน้าที่ที่รัฐบาลมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจตัดสินใจอิสระในภารกิจหน้าที่นั้นด้วย

3) การกระจายทรัพยากรการบริหาร: เมื่อรัฐบาลมอบหน้าที่และอำนาจตัดสินใจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วจะต้องมอบทรัพยากรการบริหาร ได้แก่ รายได้จากการจัดเก็บภาษีในเขตจำนวนบุคลากรที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ด้วย

4) การกระจายการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบ้านเมืองให้แก่ประชาชน: เป็นการเปิดมิติให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นโดยตรงและทางอ้อม เช่น การให้สิทธิ แก่ประชาชนในการเข้าลงชื่อเพื่อขอให้มีการพิจารณาถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่นที่มีความประพฤติที่ไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป เป็นต้น

สรุป

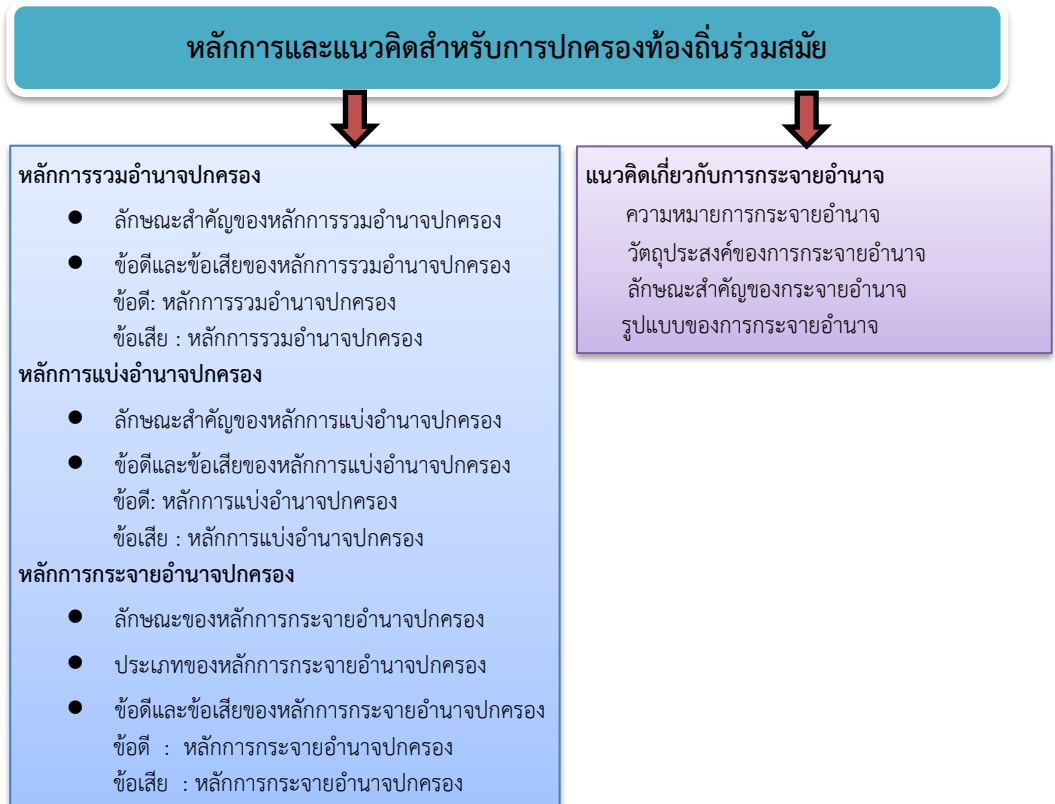
“หลักการและแนวคิดสำหรับการปกครองท้องถิ่นร่วมสมัย” มีความสำคัญยิ่งต่อการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองที่จำเป็นและมีความสำคัญในทางการเมืองการปกครองของชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับชุมชนท้องถิ่นที่มีการปกครองระบบ

ประชาธิปไตยในแนวคิดและทฤษฎีทางการปกครองจะเห็นได้ว่า รัฐบาลซึ่งเป็นกลไกในการบริหารการปกครองของรัฐนั้นย่อมมีภาระหน้าที่อย่างหลากหลายในการบริหารประเทศ อันจะทำให้ประชาชนได้รับความสุขความสบายในการดำรงชีวิตอีกทั้งด้านความมั่นคงแห่งชาติในมิติทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แต่ย่อมเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะดูแล และ จัดทำบริการให้กับประชาชนได้ทั่วถึงทุกชุมชนท้องถิ่น ดังนั้น ชุมชนท้องถิ่นจะพัฒนาได้หรือไม่และดำเนินไปในทิศทางใดจึงต้องมีหลักการและแนวคิดสำหรับการปกครองท้องถิ่นร่วมสมัย รวมทั้งการปรับตัวให้ทันต่อภาวะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกลไกเชิงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการบริหารราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ 1) ความสัมพันธ์ในเชิงการจัดการกิจกรรมระหว่างรัฐ กับการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2) ความสัมพันธ์ในเชิงการควบคุมกำกับดูแล

บทความนี้จะนำเสนอองค์ความรู้สำคัญเกี่ยวกับ “หลักการและแนวคิดสำหรับการปกครองท้องถิ่นร่วมสมัย” ซึ่งถือว่าองค์ความรู้เหล่านี้เป็นพื้นฐานสำคัญยิ่งสำหรับการศึกษาและการนำไปประยุกต์ใช้ เพื่อพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยหลักการสำหรับการปกครองท้องถิ่นร่วมสมัย ได้แก่ หลักการจัดระเบียบราชการบริหารแผ่นดินที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่าง ๆ มีอยู่ 3 หลักคือ 1) หลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization) 2) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (deconcentration) และ 3) หลักการกระจายอำนาจปกครอง (decentralization) และ แนวคิดสำหรับการปกครองท้องถิ่นร่วมสมัย ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ซึ่งประกอบด้วย 1) ความหมายการกระจายอำนาจ 2) วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ 3) ลักษณะสำคัญของกระจายอำนาจ และ 4) รูปแบบของการกระจายอำนาจ

องค์ความรู้ใหม่

บทความเรื่อง “หลักการและแนวคิดสำหรับการปกครองท้องถิ่นร่วมสมัย” ผู้เขียนมีข้อค้นพบองค์ความรู้ใหม่จากการศึกษาดำรง หนังสือ รวมทั้งเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ ที่ควรนำเสนอในประเด็นสำคัญ ดังโมเดลนี้คือ



ภาพที่ 1 : โมเดลหลักการและแนวคิดสำหรับการปกครองท้องถิ่นร่วมสมัย

เอกสารอ้างอิง

- โกวิทย์ พวงงาม. (2548). *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการ และมิติใหม่ในอนาคต* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2550). *การปกครองท้องถิ่นไทยว่าด้วยทฤษฎี แนวคิด และหลักการ*. กรุงเทพฯ: เอ็กสเปอร์เน็ท.
- คิสิน กุสลาณภาพ และสุรเชษฐ์ ชีระมณี. (2526). *สารานุกรมศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์*. สงขลา: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- จรรุญ สุภาพ. (2531). *สารานุกรมรัฐศาสตร์*. กรุงเทพฯ ฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2539). *วิสัยทัศน์การเมืองการปกครองและกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: พิฆเนศพริ้นติ้ง เซ็นเตอร์.
- เดโช สวานานนท์. (2545). *พจนานุกรมศัพท์การเมือง*. กรุงเทพฯ: หน้าต่างสู่โลกกว้าง.
- ตระกูล มีชัย. (2538). *การกระจายอำนาจ*. กรุงเทพฯ: บริษัทสุชุมและบุตร จำกัด.
- ติน ปรัชญพฤทธิ์. (2535). *ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ธนศร เจริญเมือง. (2542). 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 - 2540 (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: คบไฟ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศ เปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2547). สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดแนวคิดพื้นฐาน : รัฐบาลกับการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพรส.
- _____. (2564). องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้น 25 กรกฎาคม 2564, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index>.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2537). การกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.
- _____. (2547). การปกครองท้องถิ่นไทยในบริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ประทาน คงฤทธิศึกษาการ. (2524). การปกครองเมืองพัทยา. กรุงเทพฯ: สหยาบบล็อกและการพิมพ์.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. (2545). การปกครองท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมของประชาชน (เล่มที่ 3). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2550). กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: เอ็กสเปอร์เน็ท.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพโรจิต. (2535). การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สันสิทธิ์ ขวลิขิตดำรง. (2546). หลักการบริหารรัฐกิจกับระบบราชการไทย. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- สิวาพร สุขเอียด. (2563). การปกครองท้องถิ่น. สืบค้น 4 กรกฎาคม 2564, จาก <https://www.gotoknow.org/posts/549133>.
- เสน่ห์ จัยโต.(2530). เอกสารชุดวิชาการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคเรื่องแนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.