

ประเด็นคัดสรรว่าด้วยหลักการและแนวคิดสำหรับการปกครองท้องถิ่นร่วมสมัย

Selected Issues of Principles and Concepts for Contemporary Local Government

พงศ์สวัสดิ์ ราชจันทร์¹
Pongsawut Rachjun

บทคัดย่อ (Abstract)

“การปกครองท้องถิ่น” เป็นรูปแบบการปกครองที่จำเป็นและมีความสำคัญในทางการเมือง การปกครองของชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ เฉพาะอย่างยิ่งชุมชนท้องถิ่นที่มีการปกครองระบบประชาธิปไตยในแนวคิด และทฤษฎีทางการเมืองการปกครองนั้นจะเห็นได้ว่า รัฐบาลซึ่งเป็นกลไกในการบริหารการปกครองของรัฐบาลนั้น ย่อมมี ภาระหน้าที่อย่างหลากหลายในการบริหารประเทศ อันจะทำให้ประชาชนได้รับความสุขความสบายในการ ดำรงชีวิต อีกทั้งด้านความมั่นคงแห่งชาติในมิติทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม แต่ย่อมเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะ ดูแลและจัดทำบริการให้กับประชาชนได้ทั่วถึงทุกชุมชนท้องถิ่น เพราะอาจจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการ ดำเนินงาน การที่อาจจะไม่สนองตอบต่อความต้องการของแต่ละชุมชนท้องถิ่นได้ รวมทั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับ งบประมาณและตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ดำเนินงานให้ทั่วถึงได้ เมื่อเป็นเช่นนี้การลดภาระของรัฐบาลโดยการให้ ประชาชนในชุมชนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างแท้จริงเพื่อการสนองตอบต่อความ ต้องการของชุมชนท้องถิ่นจะได้เกิดความสะดวก รวดเร็วและตรงกับความต้องการของชุมชนท้องถิ่นนั้น ๆ บทความวิชาการนี้จึงมุ่งเสนอหลักการและแนวคิดสำหรับการปกครองท้องถิ่นร่วมสมัย เพราะการจัดการปกครอง ท้องถิ่นในปัจจุบันจำเป็นต้องเข้าใจในองค์ความรู้ดังกล่าวเสียก่อน จึงจะสามารถจัดการปกครองท้องถิ่นได้อย่าง ถูกต้องสมบูรณ์ เพราะการจัดการปกครองท้องถิ่นจำเป็นต้องจัดให้สอดคล้องกับบริบทของชุมชนท้องถิ่น ทั้งยังเพื่อให้ ท้องถิ่นและรัฐสามารถร่วมกันทำงานได้อย่างมีเอกภาพและตอบสนองเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นได้อย่าง แท้จริง

คำสำคัญ (Keywords): หลักการ; แนวคิด; การปกครองท้องถิ่น

Abstract

“Local Government” is a necessary governance models that there is important to the politics and each local governance especially in democratic local community. The governance concepts and theories are shown that the government is a mechanism of governance with various functions in the country management for the comfortable life of the population and the national security in the dimensions of politics, economy, and society. On the other hand, all local communities may be not having thoroughly services by the government because of the problems from operation delay, budget restriction, and individual

Received: 2021-03-17 Revised: 2021-07-12 Accepted: 2021-07-13

¹ คณะนิติรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด Faculty of Law and Politics, Roi Et Rajabhat University, Corresponding Author e-mail: seat007@outlook.com

or staff may be happening which it does not accept the needs of each local community. If so, reducing governmental burdens by processing public participation to accept the needs of the local community will be convenient, fast, and serve its purposes. Therefore, the focus of this article is to present the principles and concepts for contemporary local government because local governance currently needs knowledge understanding and consistency of community context, then it will be managed by completely.

Keywords: Principles; Concepts; Local Government

บทนำ (Introduction)

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) ถือเป็นรูปแบบหนึ่งที่เป็นพื้นฐานการพัฒนาประเทศ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีความสำคัญต่อการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนท้องถิ่นที่มีสภาพปัญหาสังคมวัฒนธรรม ความเป็นอยู่ และทรัพยากรธรรมชาติที่แตกต่างกัน ลำพังเพียงรัฐบาลกลางในฐานะที่ต้องดูแลประชาชนโดยรวมทั่วประเทศ ย่อมไม่สามารถตอบสนองความต้องการ หรือแก้ไขปัญหาได้อย่างทั่วถึงตรงตามความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ รวมถึงการเรียกร้องของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นที่ต้องการมีส่วนร่วมในการปกครองและพัฒนาท้องถิ่นของตนเองมาอย่างยาวนาน ทำให้รัฐบาลในหลายประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลาง (Centralization) มาสู่การปกครองแบบการกระจายอำนาจ (Decentralization) มากขึ้น เพื่อให้สิทธิแก่ชุมชนในการตัดสินใจดำเนินการกิจของท้องถิ่น และถือเป็นสถาบันฝึกปฏิบัติการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ระบบออนไลน์ : 2564) กล่าวในทางทฤษฎี และแนวคิดทางปกครองจะเห็นได้ว่า รัฐบาลซึ่งเป็นกลไกในการบริหารการปกครองของรัฐบาลนั้นย่อมมีภาระหน้าที่อย่างมากมาในการบริหารประเทศให้ประชาชนได้รับความสุข ความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต (Well Being) อีกทั้งความมั่นคงแห่งชาติทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม (National Security) แต่ย่อมเป็นไปไม่ได้ที่รัฐบาลจะดูแลและจัดทำบริการให้กับประชาชนได้ทั่วถึงทุกชุมชนของประเทศ เพราะอาจจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินงานที่อาจจะไม่สนองตอบต่อความต้องการของแต่ละชุมชนได้และรวมทั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับงบประมาณ (Budget) และตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ดำเนินงานให้ทั่วถึงได้ (สิวพร สุขเอียด, ระบบออนไลน์ : 2563)

ดังนั้น บทความวิชาการนี้จึงมุ่งนำเสนอองค์ความรู้เกี่ยวกับหลักการและแนวคิดสำหรับการปกครองท้องถิ่นร่วมสมัยอย่างรอบด้าน ซึ่งการนำเสนอแบ่งออกเป็น 4 ส่วน กล่าวคือ ส่วนแรก: ว่าด้วยหลักการสำหรับการปกครองท้องถิ่น ส่วนที่สอง: ว่าด้วยแนวคิดสำหรับการปกครองท้องถิ่น ส่วนที่สาม: องค์ความรู้ใหม่และส่วนสุดท้ายเป็นการสรุป

ว่าด้วยหลักการสำหรับการปกครองท้องถิ่น

การที่รัฐจะดำเนินการกิจในการจัดทำบริการสาธารณะทั้งหลายให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพ เพื่อความมั่นคงปลอดภัย ความผาสุกในชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และความเจริญก้าวหน้าของประเทศนั้น รัฐจำเป็นต้องมีการจัดองค์กรและกลไกของรัฐเพื่อดำเนินการกิจดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วงซึ่งตามหลักกฎหมายปกครอง เรียกว่า “การจัดระเบียบราชการบริหาร” อันเป็นการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐ โดยหลักในการจัดระเบียบราชการบริหารแผ่นดินที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่างๆ มีอยู่ 3 หลักคือ 1) หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) 2) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง

(Deconcentration) และ 3) หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) ดังรายละเอียด ต่อไปนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2548)

1. หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization)

1.1 ความหมายของหลักการรวมอำนาจปกครอง

สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้ให้ความหมายว่า “หลักการรวมอำนาจปกครอง” มีความหมายได้ 2 ลักษณะ คือ “หลักการรวมอำนาจในทางการเมือง” และ “หลักการรวมอำนาจในทางการปกครอง” โดยหลักการรวมอำนาจในทางการเมืองคือ หลักการรวมอำนาจมาใช้ในการกำหนดรูปแบบของรัฐ กล่าวคือ กรณีที่เป็นรัฐเดี่ยวจะต้องมีการรวมอำนาจ เพราะสภาพของรัฐเดี่ยวต้องมีความเป็นเอกภาพและมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเพื่อความเป็นปึกแผ่นมั่นคงในการปกครองของรัฐ ส่วนหลักการรวมอำนาจในทางการปกครอง นั้น เป็นหลักในการจัดระเบียบราชการบริหารของรัฐเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน หลักการรวมอำนาจปกครองคือ การจัดระเบียบการปกครองภายในรัฐโดยให้รัฐแต่ผู้เดียวเป็นผู้ดำเนินการปกครองหรือจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนทั่วทุกท้องถิ่นในอาณาเขตของรัฐ หรือรัฐบาล และกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ในฐานะเป็นศูนย์กลางในการปกครอง (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550 : 21)

โกวิทย์ พวงงาม ได้ให้ความหมายว่า หลักการรวมอำนาจปกครอง หมายถึง หลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางอันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมหรือทบวงการเมืองต่าง ๆ ของรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง โดยให้ขึ้นต่อกันตามลำดับการบังคับบัญชา ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการปกครองทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ (โกวิทย์ พวงงาม, 2550)

เมื่อได้รู้แล้วว่า “หลักการรวมอำนาจปกครอง” มีความหมายและรายละเอียดอย่างไรในประเด็นต่อมาก็จะต้องพิจารณาว่า หลักการรวมอำนาจปกครอง นั้นมีลักษณะสำคัญอย่างไรบ้าง ดังจะได้กล่าวในรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1.2 ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง

นักวิชาการสำคัญได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง ไว้ดังนี้คือ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550) และ (โกวิทย์ พวงงาม, 2550)

1) การรวมกำลังทหารและกำลังตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลาง : ประเทศที่จัดระเบียบราชการบริหารโดยถือหลักการรวมอำนาจปกครอง จะไม่ยอมให้กำลังทหารเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อราชการบริหารส่วนกลาง รวมทั้งกำลังตำรวจซึ่งเป็นกำลังฝ่ายพลเรือนก็ต้องอยู่ในอำนาจการควบคุมบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เพราะกำลังทหารมีความสำคัญและจำเป็นต้องการปกป้องคุ้มครองเอกราช และอธิปไตยของรัฐให้พ้นจากการรุกรานประเทศอื่น และกำลังตำรวจก็จำเป็นในการรักษาความสงบเรียบร้อยและการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนภายในรัฐ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายเกิดขึ้น หากปล่อยให้กองกำลังเหล่านี้ขึ้นกับท้องถิ่นต่างๆ ได้อย่างอิสระย่อมเสี่ยงต่อการแตกแยกของรัฐ อีกทั้งยังไม่สะดวกในการระดมกำลัง

2) การรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง: ลักษณะสำคัญประการนี้คือ ราชการบริหารส่วนกลาง อัน ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ มีอำนาจสูงสุดในการวินิจฉัยสั่งการในการปกครองทั่วราชอาณาจักรของรัฐ องค์กรเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลางและที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคต้องปฏิบัติตามนโยบายและระเบียบที่ส่วนกลางวางไว้

3) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ: เป็นไปตามระบบการบังคับบัญชา อำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจในการที่จะสั่งการให้องค์กรเจ้าหน้าที่กระทำการใด ๆ ตลอดจนแก้ไขเพิกถอนการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งเป็นอำนาจในการให้คุณให้โทษการกระทำและอำนาจเหนือตัวบุคคลผู้กระทำ

กล่าวโดยสรุปคือ ในการจัดระเบียบการปกครองตามหลักการรวมอำนาจนั้น มีการกำหนดให้องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐมีตำแหน่งสูงต่ำขึ้นต่อกันเป็นลำดับชั้น โดยองค์กรเจ้าหน้าที่ที่มีตำแหน่งสูงกว่ามีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาและองค์กรเจ้าหน้าที่ที่มีตำแหน่งต่ำกว่ามีฐานะเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาลำดับชั้น โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยเฉพาะเจาะจง

ในประการถัดมา เมื่อได้รู้เกี่ยวกับ “ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง” เป็นอย่างไรแล้ว ก็จะต้องพิจารณาว่า หลักการรวมอำนาจปกครอง นั้นมีข้อดีและข้อเสียอย่างไรบ้าง ดังจะได้กล่าวในรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1.3 ข้อดีและข้อเสียของหลักการรวมอำนาจปกครอง

นักวิชาการสำคัญได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับประเด็นข้อดีและข้อเสียของหลักการรวมอำนาจปกครอง ดังต่อไปนี้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550) และ (โกวิท พวงงาม, 2550)

ข้อดี : หลักการรวมอำนาจปกครอง

1) **อำนาจรัฐบาลมั่นคงและแผ่ขยายไปทั่วทั้งอาณาเขตประเทศ:** เพราะได้มีการรวมกำลังและรวมอำนาจบังคับบัญชาไว้ในส่วนกลางทั้งหมด จึงอาจทำให้คำสั่งเกิดผลได้โดยง่าย เนื่องจากมีผู้รับช่วงปฏิบัติตามคำสั่งตามลำดับชั้นและมีทางที่จะใช้กำลังบังคับได้เมื่อมีการฝ่าฝืน

2) **การรวมอำนาจปกครอง:** เป็นวิธีการปกครองเป็นวิธีการปกครองที่อำนวยความสะดวกแก่ราษฎรผู้อยู่ใต้การปกครองอย่างเสมอภาคทั่วทั้งประเทศเป็นหลักการปกครองที่ไม่มียกเว้น เพราะราชการบริหารส่วนกลางมุ่งที่จะทำประโยชน์แก่ประเทศเป็นส่วนรวม มิได้มุ่งจะทำประโยชน์ให้แก่เฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเท่านั้น และไม่มีการขัดแย้งกันทางการเมืองในการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ

3) **หลักการรวมอำนาจปกครอง :** เป็นหลักการปกครองที่ประหยัดกว่าการกระจายอำนาจปกครอง เพราะมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ที่มีประสิทธิภาพของส่วนกลางสำหรับใช้ในการดำเนินงานใหญ่ ๆ ได้ทั้งประเทศ จึงโยกย้ายหมุนเวียนไปใช้ในท้องที่ต่างๆ ได้โดยไม่ต้องสร้างเครื่องมือเครื่องใช้ ย่อย ๆ แยกกันเป็นส่วนๆ เหมือนกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เช่น การสร้างทาง ถ้ามีหน่วยงานและมีเครื่องมือขนาดใหญ่รวมเป็นหน่วยเดียวกันย่อมจะทำงานได้ดีและประหยัดกว่าหน่วยงานและเครื่องมือย่อย ๆ แยกเป็นส่วนเล็ก ๆ เช่น ตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเสีย : หลักการรวมอำนาจปกครอง

1) **ฝ่ายปกครองขยายอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะมากประเภขึ้น:** ย่อมไม่สามารถดำเนินการให้ได้ผลดีและทั่วทุกท้องถิ่นพร้อมกัน ข้อเสียนี้เป็นสาเหตุที่ทำให้มีการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้ช่วยจัดทำกิจการบางอย่างที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่น โดยราชการบริหารส่วนกลางไม่ต้องจัดทำเอง

2) **เกิดความล่าช้าในการวินิจฉัยสั่งการ:** ความล่าช้าเกี่ยวกับระเบียบแบบแผนของราชการ เนื่องจากการใช้หลักการรวมอำนาจปกครองมีลำดับชั้นการบังคับบัญชา จึงต้องมีการเสนอสั่งการกันตามลำดับชั้น และมักจะมีการเยียบแผนยุ่งยาก ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติ

3) **ไม่อาจสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง:** ปัญหาและความต้องการของการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นต่างกัน ประชาชนในท้องถิ่นนั้นย่อมจะทราบปัญหาและความต้องการของตนได้

ดีกว่าผู้บริหารซึ่งอยู่ในส่วนกลาง ซึ่งมักจะคิดเอาเองว่าท้องถิ่นต้องการอย่างนั้นอย่างนี้ จึงไม่อาจแก้ปัญหาของแต่ ละท้องถิ่นได้ถูกต้อง

4) การรวมอำนาจปกครองเข้าไปในส่วนกลาง: มีข้อเสียอันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบริหารการ แผ่นดินและเป็นเหตุให้การสนองความต้องการของส่วนรวมของประชาชนตรงเขตต่าง ๆ ของประเทศเป็นไปอย่าง ไม่ทั่วถึง กับทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ราชการบริหารส่วนกลางในภูมิภาคต้อง เสนอขอคำสั่งจากกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลาง ซึ่งบางครั้งกว่าจะได้รับคำสั่งก็เสียเวลานานและไม่ทันการ จึงได้มีวิธีการขยายหลักการรวมอำนาจปกครองด้วย “หลักการแบ่งอำนาจปกครอง” ให้แก่ส่วนภูมิภาค

2. หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration)

2.1 ความหมายของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

โกวิท พวงงาม ได้ให้ความหมายว่า “หลักการแบ่งอำนาจปกครอง” หมายถึง หลักการที่ราชการ บริหารส่วนกลางได้จัดแบ่งอำนาจวินิจฉัยและสั่งการบางส่วนไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาค โดยให้มีอำนาจในการ ใช้ดุลยพินิจตัดสินใจในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มได้ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่ได้วางไว้ (โกวิท พวง งาม, 2550)

สมคิด เลิศไพฑูรย์ ให้ความหมายว่า “หลักการแบ่งอำนาจปกครอง” หมายถึง หลักการที่ราชการ บริหารส่วนกลางมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้แทนของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่ง ส่วนกลางส่งไปประจำเพื่อปฏิบัติราชการตามเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศ และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ยังคงเป็น ผู้ที่ราชการบริหารส่วนกลางแต่งตั้งทั้งสิ้น และอยู่ในบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง หลักการแบ่ง อำนาจปกครองอำนาจจึงเป็นหลักที่นำมาเสริมเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น หลักการ แบ่งอำนาจปกครองนี้เป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครอง ไม่ใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครอง (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550)

เมื่อได้รู้แล้วว่า “หลักการแบ่งอำนาจปกครอง” มีความหมายและรายละเอียดอย่างไรแล้ว ในประเด็นต่อไปนี้จะต้องพิจารณาว่า หลักการรวมอำนาจปกครอง นั้นมีลักษณะสำคัญอย่างไรบ้าง ดังจะได้กล่าว ในรายละเอียด ดังต่อไปนี้

2.2 ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง มีรายละเอียดดังนี้คือ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550) และ (โกวิท พวงงาม, 2550)

1) มีราชการบริหารส่วนกลาง: ราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ใช้อำนาจการปกครอง ทั่วประเทศ โดยเป็นผู้จัดแบ่งอำนาจของตนไปให้แก่ส่วนภูมิภาค ถ้าไม่มีราชการบริหารส่วนกลางที่เป็นเสมือนหนึ่งเจ้าของ อำนาจ การแบ่งอำนาจก็ไม่ได้

2) มีเจ้าหน้าที่เป็นตัวแทนส่วนกลาง: ราชการบริหารราชการส่วนกลางจะจัดส่งเจ้าหน้าที่ของตนไป ประจำอยู่ตามเขตการปกครองท้องถิ่นในส่วนต่าง ๆ ของประเทศ เช่น จังหวัด อำเภอ เจ้าหน้าที่เหล่านี้ปฏิบัติใน ฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลาง ส่วนกลางจึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนและบังคับบัญชา

3) ส่วนกลางแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค: ส่วนกลางซึ่งเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการบริหารราชการ แผ่นดินจะแบ่งอำนาจของตนให้ส่วนภูมิภาคไปดำเนินการเฉพาะบางเรื่องหรือบางขั้นตอนโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ อำนาจที่แบ่งให้นี้จะมากน้อยและกว้างขวางเพียงใด สุดแต่แต่ส่วนกลางจะ เห็นสมควร และอำนาจหน้าที่ที่แบ่งให้ส่วนกลางจะเรียกคืนเมื่อใดก็ได้

เมื่อได้รู้เกี่ยวกับ “ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง” เป็นอย่างไรแล้ว ก็จะต้องพิจารณาว่า หลักการแบ่งอำนาจปกครอง นั้นมีข้อดีและข้อเสียอย่างไรบ้าง ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.3 ข้อดีและข้อเสียของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

นักวิชาการได้ให้ทัศนะไว้หลากหลายเกี่ยวกับประเด็นข้อดีและข้อเสียของหลักการ แบ่งอำนาจปกครอง ดังต่อไปนี้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550) และ (โกวิทย์ พวงงาม, 2550)

ข้อดี : หลักการแบ่งอำนาจปกครอง

1) เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจปกครอง : เมื่อได้มอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการให้แก่ส่วนภูมิภาคมากขึ้นก็เท่ากับมอบกิจการในการบริหารให้ส่วนภูมิภาคจัดทำได้เองในบางส่วน ฉะนั้น ถ้าจะเปลี่ยนจากการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคไปเป็นการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองก็ย่อมที่จะทำได้ง่ายขึ้น โดยเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงานจากเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางให้เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น แล้วมอบกิจการให้ท้องถิ่นรับไปจัดทำเองในรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

2) การแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค: ทำให้กิจการดำเนินรวดเร็วขึ้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคมีอำนาจวินิจฉัย สั่งการและจัดทำกิจการอันเป็นเรื่องธรรมดาสามัญได้โดยไม่ต้องเสนอขอคำสั่งจากส่วนกลางทุกเรื่องไป

3) ในท้องที่ที่การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค: ย่อมทำให้มีการติดต่อประสานงานและควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างใกล้ชิดขึ้น เพราะราชการบริหารส่วนกลางมีผู้แทนอยู่ในส่วนภูมิภาคที่จะคอยควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโดยผ่านทาง ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ข้อเสีย : หลักการแบ่งอำนาจปกครอง

1) เป็นอุปสรรคในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย: การที่ส่วนกลางต้องจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปบริหารงานในแต่ละท้องถิ่น ย่อมแสดงให้เห็นว่าส่วนกลางยังไม่เชื่อในความสามารถของท้องถิ่นว่าจะมาสามารถบริหารหรือปกครองตนเองได้

2) ก่อให้เกิดความล่าช้า: ถ้าส่วนกลางแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิกษาน้อย การบริหารก็จะยิ่งล่าช้าเพราะต้องเสียเวลาถึง 2 ระดับคือ ระดับภูมิภาค และระดับส่วนกลาง ทำให้เกิดมีขั้นตอนเพิ่มมากยิ่งขึ้นผลที่ได้รับก็คือความล่าช้า

3) ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ท้องถิ่น: ถ้ามองในแง่ของตัวเจ้าหน้าที่ แทนที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองดูแลผลประโยชน์ของตน กลับได้เจ้าหน้าที่ที่ส่งไปจากที่อื่นซึ่งนับว่าไม่เป็นธรรมแก่ท้องถิ่น

3. หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

3.1 ความหมายของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้ให้ความหมายหลักการกระจายอำนาจปกครอง ว่าหมายถึง หลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์การอื่นนอกจากองค์การราชการบริหารส่วนกลาง จัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการ ส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมเท่านั้น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550)

โกวิทย์ พวงงาม ให้ความหมายว่าหมายถึง หลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตาม

สมควร เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในด้านการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบาย และควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2550)

เมื่อรู้แล้วว่า “หลักการกระจายอำนาจปกครอง” มีความหมายและรายละเอียดอย่างไรแล้ว ในประเด็นต่อไปนี้จะต้องพิจารณาว่า หลักการรวมอำนาจปกครอง นั้นมีลักษณะสำคัญอย่างไรบ้าง ดังจะได้กล่าว ในรายละเอียด ดังต่อไปนี้

3.2 ลักษณะของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

(สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550) และ (โกวิทย์ พวงงาม, 2550) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับลักษณะของหลักการกระจายอำนาจปกครอง ดังนี้คือ

1) **มีการแยกร่างหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคล:** มีอิสระจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง ยิ่งมีนิติบุคคลแยกออกไปมากขึ้นเท่าใดก็เป็นการกระจายอำนาจมากขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณแล้วเจ้าหน้าที่ของตนเองกับมีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้องขอรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้น

2) **มีการเลือกตั้ง:** การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นองค์กรของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นย่อมประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน โดยเฉพาะองค์กรสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ ทั้งนี้ เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ถ้าไม่มีการเลือกตั้งเลยก็ไม่แน่ว่ามีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง การเลือกตั้งถือว่าเป็นสาระสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครองพื้นที่

3) **องค์กรตามหลักการกระจายอำนาจ:** มีความเป็นอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์กรใดไม่มีความอิสระเช่นนี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอข้อแนะนำ และให้คำปรึกษา แก่ราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจปกครองอย่างแท้จริง

ในประการถัดมา เมื่อได้รู้เกี่ยวกับ “ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง” เป็นอย่างไรแล้ว ก็จะต้องพิจารณาว่า หลักการกระจายอำนาจปกครอง นั้นมีประเภทตามหลักการอย่างไรบ้าง ดังจะได้กล่าวในรายละเอียด ดังต่อไปนี้

3.3 ประเภทของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

การจัดการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจนั้น อาจทำได้ 2 ลักษณะคือ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550)

1) **การกระจายอำนาจทางพื้นที่:** หรือที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางเขตแดน (Decentralization Territorial) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ (Collectivites Local) ทั้งนี้ การจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายจะถูกจำกัดขอบเขตโดยพื้นที่หรืออาณาเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ การจัดระเบียบราชการบริหารลักษณะนี้เรียกว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

2) **การกระจายอำนาจทางบริการ :** หรือที่เรียกว่าการกระจายอำนาจทางเทคนิค คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องบางอย่างให้แก่องค์กรของรัฐ (State Organs) ที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะเป็นผู้จัดทำ การกระจายอำนาจทางบริการนี้มีใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครอง แต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์การของรัฐไปจัดทำบริการสาธารณะโดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐมีทรัพย์สินของตนเองและ

มีผู้บริหารของตนเอง โดยนิติบุคคลกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน ซึ่งมีอยู่ 2 แบบ คือ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน

กล่าวโดยสรุปคือ “การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ” ก็คือการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนซึ่งไม่ใช่อำนาจทางนิติบัญญัติและมีให้อำนาจทางตุลาการ แต่เป็นอำนาจในทางบริการหรือการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับกองกำลังในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยให้มืองค์การนิติบุคคลที่มีองค์กรเจ้าหน้าที่ทั้งหมดหรือส่วนที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงานบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอิสระในการปกครองตนเองไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค หากแต่อยู่ภายใต้การควบคุมอย่างเบาของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคภูมิภาค ซึ่งในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส เรียกการควบคุมดังกล่าวว่า “LA Tutelle Administrative” แปลได้ว่า “การกำกับดูแลทางปกครอง”

เมื่อได้รู้เกี่ยวกับ “ประเภทของหลักการกระจายอำนาจปกครอง” เป็นอย่างไรแล้ว ก็จะต้องพิจารณาว่า หลักการกระจายอำนาจปกครอง นั้นมีข้อดีและข้อเสียอย่างไรบ้าง ดังจะได้นำกล่าวในรายละเอียด ดังต่อไปนี้

3.4 ข้อดีและข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

(สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2550) และ (โกวิทย์ พวงงาม, 2550) ได้ให้ทัศนะประเด็นข้อดีและข้อเสียของหลักการกระจายอำนาจปกครอง ดังต่อไปนี้

ข้อดี : หลักการกระจายอำนาจปกครอง

1) ทำให้มีการสนองความต้องการเฉพาะท้องถิ่นดีขึ้น : บริการสาธารณะบางอย่างที่ไม่เกี่ยวกับส่วนเสียของประเทศเป็นส่วนรวม แต่เกี่ยวกับส่วนได้ส่วนเสียเฉพาะท้องถิ่น เช่น การสุขาภิบาล การทำถนนภายในเขตท้องถิ่น ถ้าได้มอบให้องค์การส่วนท้องถิ่นจัดทำเองก็จะเป็นผลดีกว่าที่ราชการบริหารส่วนกลางจะจัดทำเสียเองทั้งหมด เพราะราษฎรในแต่ละท้องถิ่นย่อมรู้ความต้องการของตนดีว่าตนต้องการอะไรมากที่สุด นอกจากนี้ กิจการอันเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นย่อมไม่อาจที่จะวางระเบียบปฏิบัติเหมือนกันหมดทั้งประเทศได้ เพราะสภาพความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและสภาพของภูมิประเทศย่อมแตกต่างกัน ถ้าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเองก็จะได้ผลตรงกับสภาพความจำเป็นดีขึ้น

2) เป็นการแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลาง : ในกิจการอันเกี่ยวกับท้องถิ่นโดยเฉพาะไปได้มาก ในปัจจุบันนี้ราชการบริหารส่วนกลางของประเทศต่าง ๆ มีภาระหนักอยู่แล้ว ถ้าไม่ตัดกิจการเฉพาะท้องถิ่นอันเป็นกิจการเล็ก ๆ น้อย ๆ ออกไปจากหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางแล้ว ราชการบริหารส่วนกลางก็จะมีงานล้นมืออีกและทำได้ไม่ถึงทุกท้องถิ่นพร้อม ๆ กัน ดังนั้น เมื่อมีการกระจายอำนาจปกครองและมอบกิจการบางอย่างให้องค์การส่วนท้องถิ่นรับไปเอง จึงเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลาง ทำให้สามารถจัดทำกิจการใหญ่ ๆ เกี่ยวกับส่วนรวมได้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การกระจายอำนาจปกครองยังทำให้กิจการสำเร็จลุล่วงไปโดยรวดเร็ว เพราะเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองไม่ต้องเสนอขอคำสั่งจากการราชการบริหารส่วนกลางก่อน

3) การเลือกตั้งเจ้าหน้าที่จากราษฎรในท้องถิ่นนั่นเอง : ทำให้ได้รับเลือกตั้งมีความสนใจในการปกครองท้องถิ่นและได้เรียนรู้วิธีการปกครองดีขึ้น เพราะการกระจายอำนาจปกครองนั้นเป็นการมอบอำนาจให้ราษฎรเกิดความรับผิดชอบในกิจการของท้องถิ่น ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประเทศที่ปกครอง ตามระบอบประชาธิปไตย เพราะเท่ากับเป็นการฝึกราษฎรในท้องถิ่นให้รู้จักปกครองตนเอง อันเป็นผลให้รู้จักปกครองประเทศในขั้นต่อไป

ข้อเสีย : หลักการกระจายอำนาจปกครอง

1) ถ้ากระจายอำนาจมากเกินไปอาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นนั้น: ถ้าขยายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคงของประเทศได้ เพราะทำให้เกิดการแก่งแย่งชิงดีระหว่างท้องถิ่นต่างๆ และไม่มีการประสานงานกันเพียงพอ ทำให้เกิดความแตกแยกในการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ฉะนั้น จึงต้องมีการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด โดยราชการบริหารส่วนกลางเพื่อรักษาเอกภาพในการปกครองท้องถิ่นต่างๆ และต้องมีการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด โดยราชการบริหารส่วนกลางเพื่อรักษาเอกภาพในการปกครองประเทศไว้เป็นส่วนรวม

2) ทำให้ราษฎรในท้องถิ่นเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นของตนสำคัญกว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ: เมื่อราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ก็มักจะทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียว จนกระทั่งบางครั้งมีได้นึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

3) เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่สมควรได้: การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น ย่อมต้องมีการเลือกตั้ง จึงทำให้เกิดการถือพรรคถือพวก ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งอยู่ในพรรคใดก็มักจะทำประโยชน์ให้แก่พรรคของตนยิ่งกว่าที่จะทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นเป็นส่วนรวม

ว่าด้วยแนวคิดสำหรับการปกครองท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ถือเป็นแนวคิดที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจแก้ไขปัญหารวมไปถึงการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ดังนั้น การทำความเข้าใจเกี่ยวกับการให้ความหมายของการกระจายอำนาจจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้เข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดการกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น

1. ความหมายการกระจายอำนาจ

การให้ความหมายหรือคำจำกัดความของคำว่า “การกระจายอำนาจ” ได้มีนักวิชาการให้ความหมายไว้หลากหลาย ดังนี้

คิสลิน กุสลาณภาพ และสุรเชษฐ์ ชีระมณี (2526) ได้ให้ความหมายว่าการกระจายอำนาจ หมายถึง การกระจายหน้าที่และอำนาจจากรัฐบาลกลางไปสู่หน่วยงานระดับรองๆ ลงไป

เสนห์ จุ้ยใต้ และคณะ (2530) ได้แสดงทัศนะต่อการกระจายอำนาจ คือ การที่รัฐบาลเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ซึ่งอำนาจในการดำเนินการและการบังคับบัญชาเป็นเรื่องของหน่วยการปกครองที่จะทำหน้าที่ปกครองตนเอง รัฐบาลกลางเป็นเพียงผู้ตรวจตราควบคุมดูแลให้ท้องถิ่นดำเนินการไปตามตัวบทกฎหมายและให้ได้มาตรฐานที่กำหนดไว้

จรรยา สุภาพ (2531) และชวงค์ ฉายะบุตร (2539) ได้แสดงทัศนะที่สอดคล้องกันเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้ว่า เป็นวิธีที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร รวมถึงการให้อำนาจที่จะพิจารณาตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญ ๆ เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น โดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชา เพียงแต่ขึ้นอยู่กับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเท่านั้น

เมื่อได้รู้แล้วว่า “ความหมายของการกระจายอำนาจ” มีลักษณะและความสำคัญอย่างไร ในประเด็นต่อมาก็จะต้องพิจารณาว่า กระจายอำนาจนั้นมีวัตถุประสงค์อย่างไรบ้าง ดังจะได้กล่าวในรายละเอียด ดังต่อไปนี้

2. วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ

จากการสังเคราะห์การกระจายอำนาจ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ ไว้ดังนี้

2.1 การกระจายอำนาจภายใต้วัตถุประสงค์

การกระจายอำนาจต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ (ตระกุล มีชัย, 2538)

- 1.1) ประสิทธิภาพของหน่วยราชการในการบริหารจัดการ และให้บริการแก่ประชาชน
- 1.2) ประสิทธิภาพของการทำงาน
- 1.3) ช่วยพัฒนาบรรยากาศการทำงานของข้าราชการและพนักงานให้มีความกระตือรือร้น มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์

2.2 การกระจายอำนาจตามหลักการ

ควรดำเนินไปภายใต้หลักการ ดังต่อไปนี้คือ (โกวิทย์ พวงงาม, 2550 : 45)

- 2.1) ให้มีการกระจายอำนาจ วินิจฉัย สั่งการ และการบริหารลงไปยังหน่วยซึ่งรับผิดชอบบริการ ใกล้ชิดประชาชนให้มากที่สุด
 - 2.2) ผู้รับมอบอำนาจต้องมีความพร้อมในการรับหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจที่มากขึ้นโดยผู้กระจายอำนาจต้องให้ความสนับสนุนอย่างเพียงพอ
 - 2.3) ต้องสร้างดุลยภาพระหว่างหน้าที่ความรับผิดชอบกับอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น
- เมื่อได้รู้แล้วว่า “วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ” มีรายละเอียดอย่างไร ในประเด็นต่อมาก็จะต้องพิจารณาว่า หลักการกระจายอำนาจนั้น มีลักษณะสำคัญอย่างไรบ้าง ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดดังต่อไปนี้

3. ลักษณะสำคัญของกระจายอำนาจ

นักวิชาการของประเทศไทย อาทิเช่น ธเนศวร์ เจริญเมือง (2542) สันสิทธิ์ ขวลิตรำรง (2546) และ ชวงค์ ฉายะบุตร (2539) มีทัศนะเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจปกครองว่ามีลักษณะสำคัญคล้ายคลึงกันดังต่อไปนี้

3.1) มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง: หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่ งบประมาณและทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

3.2) มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน: เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลย ก็ไม่จำเป็นจะเป็นการกระจายอำนาจปกครองปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3.3) มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตนเองได้ตามสมควร: การกระจายอำนาจปกครองนั้นต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดการทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร คือมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเอง และในประเด็นต่อมาก็จะต้องพิจารณาว่า หลักการกระจายอำนาจ นั้นมีรูปแบบอย่างไรบ้าง ดังจะได้กล่าวในรายละเอียด ดังต่อไปนี้

4. รูปแบบของการกระจายอำนาจ

รูปแบบของการกระจายอำนาจ มีนักวิชาการสำคัญให้ทัศนะไว้หลายหลาย ดังนี้คือ

4.1) การกระจายอำนาจทางพื้นที่: การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรืออีกนัยหนึ่ง เรียกว่า “การกระจายอำนาจทางเขตแดน”

(นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2544) มีทัศนะว่ามีที่มาจากแนวความคิดทางการเมืองซึ่งเน้นความสำคัญของการเลือกตั้ง โดยเห็นว่าหากเจ้าหน้าที่ทำการบริหารหรือปกครองท้องถิ่นได้รับการแต่งตั้ง จากส่วนกลาง” ก็จะเป็นการปกครองแบบรวมอำนาจ (Centralization) มิใช่การกระจายอำนาจ (Decentralization) ฉะนั้น การกระจายอำนาจทางพื้นที่จึงต้องมีการจัดตั้งองค์กรปกครองทางเขตแดน เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเลือกตั้งผู้บริหาร มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่เป็นอิสระจากส่วนกลางไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลางแต่จะอยู่

ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะจัดทำกิจกรรมต่างๆ ด้วยตนเองและมีงบประมาณของตนเพื่อใช้ในการจัดทำกิจกรรมเหล่านั้น โดยรูปแบบการกระจายอำนาจดังกล่าวมีความคล้ายคลึงกับรูปแบบการกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization)

(ปธาน สุวรรณมงคล, 2547) มีทัศนะว่า เป็นไปตามหลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ให้แก่ส่วนภูมิภาค โดยที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้แทนราชการบริหารส่วนกลางที่ถูกส่งไปปฏิบัติราชการในเขตปกครองต่าง ๆ ของประเทศ ตัวแทนดังกล่าว ถูกแต่งตั้งจากส่วนกลาง และยังอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลางเช่นเดิม เช่น การที่อธิบดีกรมป่าไม้มอบอำนาจการดูแลภารกิจบางประการของกรมป่าไม้ในจังหวัดให้กับป่าไม้จังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ หรือกรณีของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบซีอีโอ (Chief Executive Officer, CEO) ในกรณีของประเทศไทยสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก็จัดอยู่ในแบบของการกระจายอำนาจทางการบริหาร โดยที่หน่วยงานส่วนกลางมอบอำนาจการตัดสินใจในทางการบังคับบัญชาหน่วยงานในสังกัดที่อยู่ในภูมิภาคให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด

4.2) การกระจายอำนาจทางกิจการ: การกระจายอำนาจทางกิจการหรืออีกนัยหนึ่งที่เรียกกันว่า “การกระจายอำนาจทางการบริการ”

(นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2544) มีทัศนะว่า เป็นวิธีการกระจายอำนาจโดยมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์การซึ่งมิได้อยู่ในสังกัดของส่วนกลางรับไปจัดทำด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั่นเอง บริการสาธารณะที่แยกมาจัดทำนั้นอาจเป็นบริการสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ สังคม กีฬา หรือวัฒนธรรม วิธีการกระจายอำนาจทางกิจการนี้ไม่ใช้การกระจายอำนาจปกครองแต่เป็นการ “มอบ” ให้องค์การของรัฐบาลไปจัดทำบริการสาธารณะโดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเองและผู้บริหารของตนเอง โดยนิติบุคคลกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐเช่นกัน สอดคล้องกับการกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization)

(ปธาน สุวรรณมงคล, 2547) มีทัศนะว่า การกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยการที่ผู้มีอำนาจรัฐในส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่และการตัดสินใจในบางระดับ รวมถึงจัดสรรทรัพยากรการบริหารจำนวนหนึ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐจัดตั้งขึ้น เพื่อให้กระทำการกิจบางอย่างแทนรัฐบาลกลางโดยให้มีอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

4.3) การกระจายอำนาจตามมิติต่าง ๆ: มีนักวิชาการเสนอว่า การกระจายอำนาจทางการเมืองเป็นการกระจายอำนาจที่เกี่ยวข้องกับมิติที่สำคัญ ดังต่อไปนี้ (ปธาน สุวรรณมงคล, 2547)

4.1) การกระจายภารกิจหน้าที่: รัฐได้มอบภารกิจหน้าที่บางประการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการแทนรัฐ เช่น การจัดการศึกษาบางระดับ การให้บริการสาธารณะสุข เป็นต้น

4.2) การกระจายอำนาจการตัดสินใจ: ในภารกิจหน้าที่ที่รัฐบาลมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจตัดสินใจอิสระในภารกิจหน้าที่นั้นด้วย

4.3) การกระจายทรัพยากรการบริหาร: เมื่อรัฐบาลมอบหน้าที่และอำนาจตัดสินใจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วจะต้องมอบทรัพยากรการบริหาร ได้แก่ รายได้จากการจัดเก็บภาษีในเขต จำนวนบุคลากรที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ด้วย

4.4) การกระจายการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบ้านเมืองให้แก่ประชาชน: เป็นการเปิดมิติให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นโดยตรง และทางอ้อม เช่น การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าลงชื่อเพื่อขอให้มีการพิจารณาถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่นที่มีความประพฤติที่ไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป เป็นต้น

สรุป (Conclude)

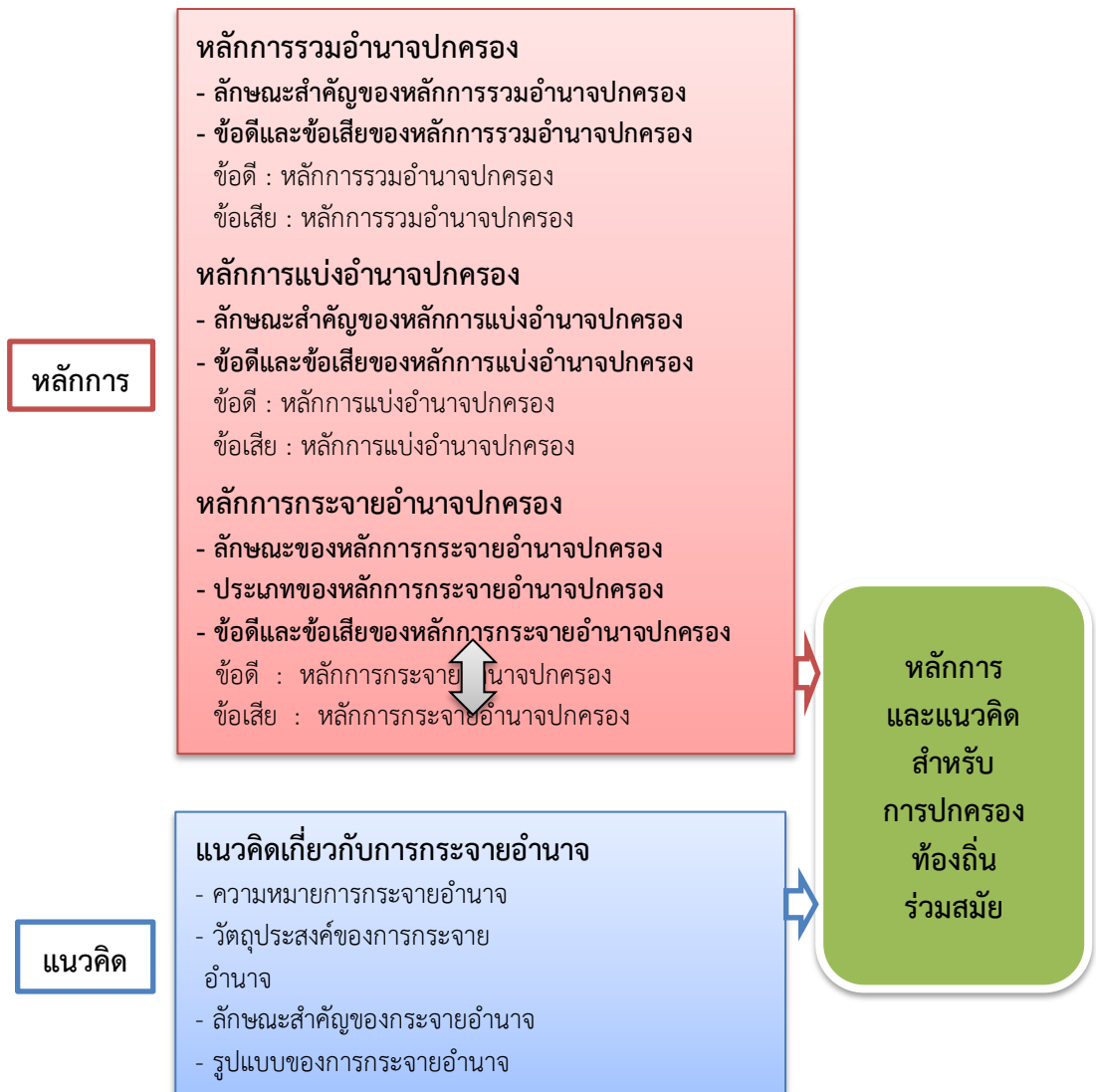
“หลักการ และแนวคิด สำหรับการปกครองท้องถิ่นร่วมสมัย” มีความสำคัญยิ่งต่อการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองที่จำเป็นและมีความสำคัญในทางการเมืองการปกครองของชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับชุมชนท้องถิ่นที่มีการปกครองระบบประชาธิปไตย ในแนวคิดและทฤษฎีทางการปกครอง จะเห็นได้ว่ารัฐบาลซึ่งเป็นกลไกในการบริหารการปกครองของรัฐนั้น ย่อมมีภาระหน้าที่อย่างหลากหลายในการบริหารประเทศอันจะทำให้ประชาชนได้รับความสุขความสบายในการดำรงชีวิต อีกทั้ง ด้านความมั่นคงแห่งชาติในมิติทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม แต่ย่อมเป็นไปไม่ได้ที่รัฐบาลจะดูแลและจัดทำบริการให้กับประชาชนได้ทั่วถึงทุกชุมชนท้องถิ่น

ดังนั้น ชุมชนท้องถิ่นจะพัฒนาได้หรือไม่ และดำเนินไปในทิศทางใด จึงต้องมีหลักการ และแนวคิด สำหรับการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งการปรับตัวให้ทันต่อภาวะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งกลไกเชิงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการบริหารราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ 1) ความสัมพันธ์ในเชิงการจัดภารกิจระหว่างรัฐกับการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2) ความสัมพันธ์ในเชิงการควบคุมกำกับดูแล

บทความนี้จึงนำเสนอองค์ความรู้สำคัญเกี่ยวกับ “หลักการ และแนวคิด สำหรับการปกครองท้องถิ่นร่วมสมัย” ซึ่งถือว่าองค์ความรู้เหล่านี้เป็นพื้นฐานสำคัญยิ่งสำหรับการศึกษาและการนำไปประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยหลักการสำหรับการปกครองท้องถิ่นร่วมสมัย ได้แก่ หลักการจัดระเบียบราชการบริหารแผ่นดินที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่างๆ มีอยู่ 3 หลักคือ 1) หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) 2) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) และ 3) หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) และ แนวคิดสำหรับการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ซึ่งประกอบด้วย 1) ความหมายการกระจายอำนาจ 2) วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ 3) ลักษณะสำคัญของกระจายอำนาจ และ 4) รูปแบบของการกระจายอำนาจ

องค์ความรู้ใหม่

บทความวิชาการเรื่อง “ประเด็นคัดสรรว่าด้วยหลักการและแนวคิดสำหรับการปกครองท้องถิ่นร่วมสมัย” ผู้เขียนมีข้อค้นพบองค์ความรู้ใหม่ ที่ควรนำเสนอในประเด็นดังนี้



ภาพประกอบที่ 1 : โมเดล “หลักการและแนวคิดสำหรับการปกครองท้องถิ่นร่วมสมัย”

เอกสารอ้างอิง (References)

โกวิทย์ พวงงาม. (2548). การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการ และมิติใหม่ในอนาคต. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.

- โกวิทย์ พวงงาม. (2550). การปกครองท้องถิ่นไทย ว่าด้วยทฤษฎี แนวคิดและหลักการ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- คิสิณ กุสลาณภาพ และสุรเชษฐ์ ชีระมณี. (2526). สารานุกรมศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์. สงขลา : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.
- จรรยา สุภาพ. (2531). สารานุกรมรัฐศาสตร์. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2539). วิสัยทัศน์การเมืองการปกครองและกฎหมาย. กรุงเทพฯ : นิติธรรม.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : พิมพ์พรินต์ติ้ง เซ็นเตอร์.
- เดโช สวานานนท์. (2545). พจนานุกรมศัพท์การเมือง. กรุงเทพฯ : หน้าต่างสู่โลกกว้าง.
- ตระกูล มีชัย. (2538). การกระจายอำนาจ. กรุงเทพฯ : บริษัทสุชมและบุตร จำกัด.
- ดิน ปรัชญฤทธิ์. (2535). ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธเนศวร เจริญเมือง. (2542). 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 - 2540. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : คบไฟ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ : เดือนตุลา.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2547). สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดแนวคิดพื้นฐาน : รัฐกับการปกครองท้องถิ่น. สถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพฯ : ธรรมดาเพรส.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2564). องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้น 25 มกราคม 2564, จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index>.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2544). การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2547). การปกครองท้องถิ่นไทยในบริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2537). การกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัด กระทรวงมหาดไทย.
- ประทาน คงฤทธิศึกษาการ. (2524). การปกครองเมืองพัทยา. กรุงเทพฯ : สหยาบไล้และการพิมพ์.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2550). กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- สิวพร สุขเอียด. (2563). การปกครองท้องถิ่น. สืบค้น 14 ธันวาคม 2563, จาก <https://www.gotoknow.org/posts/549133>.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์ และ ผาสุก พงษ์ไพโรจิต. (2535). การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สันสิทธิ์ ขวลิตอำรง. (2546). หลักการบริหารรัฐกิจกับระบอบราชการไทย. กรุงเทพฯ : อมรินทร์ พรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.
- เสน่ห์ จุย์โต. (2530). เอกสารชุดวิชาการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค เรื่องแนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. (2545). การปกครองท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมของประชาชน. (เล่มที่ 3). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.