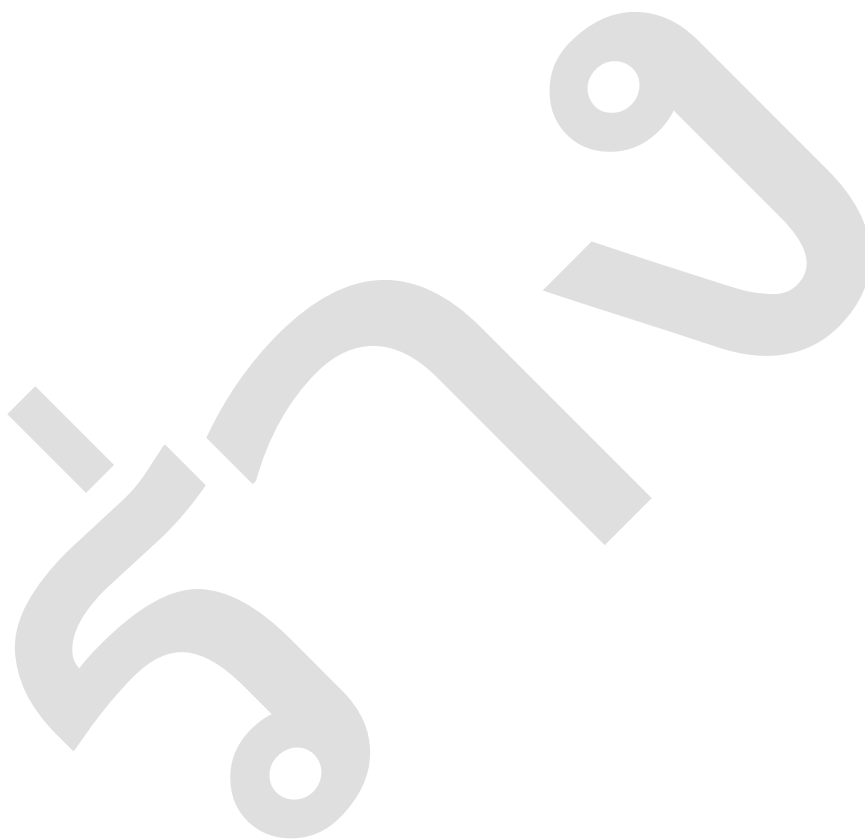


หน่วยที่ 1

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์



ชื่อ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์
วุฒิ ร.บ. (บริหารรัฐกิจ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ร.ม. (บริหารรัฐกิจ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
Ph.D. Kobe University Japan
ตำแหน่ง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
หน่วยที่เขียน หน่วยที่ 1

แผนการสอนประจำหน่วย

ชุดวิชา การเมืองการปกครองท้องถิ่น
หน่วยที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
ตอนที่

แนวคิด

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาหน่วยที่ 1 จบแล้ว นักเรียนสามารถ

กิจกรรมระหว่างเรียน

1. ทำแบบประเมินผลตนเองก่อนเรียนหน่วยที่ 1
2. ศึกษาเอกสารการสอนตอนที่ 1.1-1.3
3. ปฏิบัติกิจกรรมตามที่ได้รับมอบหมายในเอกสารการสอนแต่ละตอน
4. ฟังรายการวิทยุกระจายเสียง
5. ชมรายการวิทยุโทรทัศน์
6. เข้ารับบริการการสอนเสริม (ถ้ามี)
7. ทำแบบประเมินผลตนเองหลังเรียนหน่วยที่ 1

สื่อการสอน

1. เอกสารการสอน
2. แบบฝึกปฏิบัติ
3. รายการสอนทางวิทยุกระจายเสียง
4. รายการสอนทางวิทยุโทรทัศน์
5. การสอนเสริม (ถ้ามี)

การประเมินผล

1. ประเมินผลจากแบบประเมินผลตนเองก่อนเรียนและหลังเรียน
2. ประเมินผลจากกิจกรรมและแนวตอบท้ายเรื่อง
3. ประเมินผลจากการสอบไล่ประจำภาคการศึกษา

เมื่ออ่านแผนการสอนแล้ว ขอให้ทำแบบประเมินผลตนเองก่อนเรียน
หน่วยที่ 1 ในแบบฝึกปฏิบัติ แล้วจึงศึกษาเอกสารการสอนต่อไป

ตอนที่ 1.1

การจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐกับแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจ

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 1.1 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

หัวเรื่อง

- 1.1.1 ระบบรัฐเดี่ยว (Unitary State)
- 1.1.2 ระบบรัฐรวม (Federal State)
- 1.1.3 ความสัมพันธ์ที่เคลื่อนเข้าหากันระหว่างรัฐเดี่ยวกับรัฐรวมในปัจจุบัน

แนวคิด

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 1.1 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. การจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐกับแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจ

ภายใต้บริบท “รัฐสมัยใหม่ (Modern State)” ที่มีรัฐบาล (Government) เป็นศูนย์กลางทางอำนาจทางการปกครองของรัฐที่มีความแน่นอนและเข้มแข็ง รวมทั้งมีระบบราชการ (Bureaucracy) ที่มีความเป็นปึกแผ่นทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดิน บนพื้นฐานของการดำรงไว้ซึ่งแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) เป็นอำนาจอิสระในการปกครองรัฐ ซึ่งมีความครอบคลุมทั่วดินแดนของรัฐที่มีขอบเขตชัดเจนแน่นอน และยังครอบคลุมประชากรของรัฐซึ่งมีความเป็นหนึ่งเดียวและมีสำนึกผูกพันกับรัฐนั้น ซึ่งองค์ประกอบของรัฐสมัยใหม่ในข้างต้นนั้นจะมีลักษณะแบบใดมากน้อยหรือเข้มข้นเพียงใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับแต่ละรัฐ¹

ทั้งนี้เมื่อเราพูดถึงรัฐสมัยใหม่ คำถามที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งนอกเหนือจากเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐนั้นคือ รัฐสมัยใหม่ดังกล่าวมีการจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐและการใช้อำนาจของรัฐในรูปแบบใด ซึ่งรูปแบบที่แตกต่างกันออกไปนั้นจะเป็นไปตามแต่เจตนาารมณ์ของผู้ปกครองประเทศและ/หรือประชาชนภายในประเทศนั้น ๆ โดยอาจเป็นไปในรูปแบบของการมีองค์กรผู้ใช้อำนาจเพียงองค์กรเดียว หรือมีศูนย์กลางอำนาจเดียวในการตรากฎหมาย นโยบาย และควบคุมการบริหารงานภาครัฐ จนกล่าวได้ว่าอำนาจอิสระในการบริหารงานภาครัฐจะจุกตัวอยู่ที่รัฐบาลแห่งชาติ (Administration Powers Concentrate in National Government) หรือหากอุปมาอุปไมยแล้วก็จะเปรียบเสมือนกับครอบครัวที่ “พ่อแม่” ซึ่งเปรียบดังรัฐบาลกลางมีการควบคุม “ลูก” ให้ต้องเชื่อฟังพ่อแม่ทุกประการ จนส่งผลให้พ่อแม่มีสถานะที่เหนือกว่าลูก ๆ ในทุกประการตามความคิดแบบศูนย์กลางนิยม (Centralism) ซึ่งสามารถเรียกการปกครองในรูปแบบรัฐดังกล่าวว่าเป็น “รัฐเดี่ยว” ในทางกลับกันหากมีศูนย์กลางอำนาจที่กระจายออกไปและแบ่งการปกครองออกเป็นหลายชั้น (Multiple Layers of Government) อย่างเป็นระบบและชัดเจน หรือหากอุปมาอุปไมยแล้วก็จะเปรียบเสมือนกับครอบครัวที่พ่อแม่มีการให้อิสระกับลูกอย่างมากในทุกประการ จนส่งผลให้ลูกมีสถานะเป็นหุ้นส่วนชีวิตของพ่อแม่ตามความคิดแบบต่อต้านรัฐ (Anti-state) และให้ความสำคัญกับท้องถิ่นนิยม (Localism) จะสามารถเรียกการปกครองในรูปแบบรัฐดังกล่าวว่าเป็น “รัฐรวม”

อย่างไรก็ตามการจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของทั้งรัฐเดี่ยว (Unitary State) และรัฐรวม (Federal State) นั้นต่างมีความสัมพันธ์กับแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) และแนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) กันอย่างใกล้ชิด เนื่องจากแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจต่างเป็นแนวคิดที่แฝงอยู่ในโครงสร้างการปกครองของทั้งรัฐเดี่ยวและรัฐรวม โดยสามารถจำแนกถึงความสัมพันธ์ระหว่างการจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐกับแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจได้ตามรูปแบบรัฐทั้ง 2 รูปแบบ ดังนี้

¹ ธเนศวร์ เจริญเมือง, *ทฤษฎีและแนวคิด : การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: คปฟ, 2553), 182. และนครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย : แนวคิดพื้นฐาน “รัฐกับการปกครองท้องถิ่น”* (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2547), 13.

เรื่องที่ 1.1.1

ระบบรัฐเดี่ยว (Unitary State)

“รัฐเดี่ยว” หรือรัฐที่มีการออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐให้มีศูนย์กลางทางอำนาจของรัฐในการตรากฎหมาย การบริหารราชการแผ่นดิน และกำหนดนโยบายการพัฒนา จัดทำบริการสาธารณะ และบริหารประเทศเพียงแห่งเดียว โดยลักษณะการออกแบบที่โดดเด่นของรัฐเดี่ยวนั้นจะออกแบบให้มีรัฐบาลและรัฐสภาเดียว เป็นศูนย์กลางทางอำนาจในการใช้อำนาจและตัดสินใจในประเด็นต่าง ๆ เพื่อให้รัฐเกิดความเป็นเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมายและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะต่าง ๆ อย่างไรก็ตามแม้ว่ารัฐเดี่ยวอาจจะมีการกระจายอำนาจ (Decentralized) ไปยังหน่วยการปกครองต่าง ๆ ภายในรัฐ แต่อย่างไรก็ตามรัฐยังคงเป็นองค์กรผู้ถืออำนาจสูงสุดทางการปกครองไว้แต่เพียงผู้เดียว ด้วยเหตุนี้การจัดตั้งหน่วยงานอื่น ๆ ขึ้นมาภายในรัฐนั้นก็เป็นการกระจายอำนาจทางการปกครองและการบริหารของตนไปยังท้องถิ่น แต่ไม่ได้เป็นการสร้างศูนย์กลางอำนาจขึ้นมาใหม่ขึ้นมาให้มีอำนาจเหนือหรือมีอำนาจเท่ากันกับรัฐและรัฐบาลกลาง สถานการณ์เช่นนี้ส่งผลให้การจัดตั้งหรือสถาปนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเปลี่ยนสถานะหรือ รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน และการยกเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ล้วนกระทำได้โดยอาศัยอำนาจของรัฐและรัฐบาลกลางทั้งสิ้น ส่งผลให้โครงสร้างการบริหารงานภาครัฐล้วนมีความสัมพันธ์กับทั้งแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจและแนวคิดการกระจายอำนาจ

ทั้งนี้หากพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐเดี่ยวกับแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจและแนวคิดการกระจายอำนาจนั้นสามารถจำแนกได้ 2 รูปแบบ สำคัญ คือ

1.1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐเดี่ยวกับแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization)²

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างการจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐเดี่ยวกับแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจนั้นปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดใน 2 ลักษณะสำคัญ คือ

(1) การรวมศูนย์อำนาจ (Centralization/Concentration) ถือเป็นแนวคิดที่เป็นรากฐานสำคัญของโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐเดี่ยวที่รวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจในประเด็นต่าง ๆ ไว้ที่ส่วนกลางทั้งสิ้น โดยการปกครองในลักษณะนี้ถือเป็นรูปแบบการปกครองของรัฐเดี่ยวที่มักจะเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาเริ่มต้นของการเกิดรัฐสมัยใหม่ กล่าวคือการเริ่มต้นของรัฐสมัยใหม่นั้นมีความจำเป็นที่จะต้องกระชับและรวมศูนย์อำนาจไว้เพื่อไม่ให้ชุมชนการเมืองต่าง ๆ แยกตัวออกไปเป็นอิสระ ตัวอย่างที่

² นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย : แนวคิดพื้นฐาน “รัฐกับการปกครองท้องถิ่น”*, 14-18.

สามารถเห็นได้ชัดนั่นคือ รูปแบบการปกครองของประเทศไทยในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ที่มุ่งปฏิรูปการปกครองและระบบราชการครั้งยิ่งใหญ่เพื่อรองรับต่อการแผ่ขยายของลัทธิจักรวรรดินิยมใน พ.ศ. 2435

ทั้งนี้หากจะพิจารณาว่าโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐเดี่ยวดังกล่าวมีการรวมอำนาจในระดับที่มากหรือน้อยนั้นสามารถพิจารณาได้จากปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

หนึ่ง ขนาดของรัฐบาลกลางว่ามีสัดส่วนเท่าใด

สอง มีอำนาจมากน้อยเพียงใด

สาม สัดส่วนบุคลากรของรัฐบาลกลางเมื่อเทียบกับบุคลากรทั้งหมดของภาครัฐ และ

สุดท้าย สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายของภาครัฐต่อประมาณทั้งหมดของภาครัฐ

อย่างไรก็ตามโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐเดี่ยวที่มีการรวมศูนย์อำนาจเป็นอย่างมาก แม้ว่าในระยะแรกเริ่มของรัชกาลสมัยใหม่จะก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพให้แก่รัชกาลสมัยใหม่ก็ตาม แต่ในระยะต่อมาโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐเดี่ยวที่มีการรวมศูนย์อำนาจได้นำมาซึ่งปัญหาต่าง ๆ มากมาย หลากหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องสิทธิเสรีภาพและการตัดสินใจในประเด็นนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพในการตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชนภายในรัฐที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากการที่รัฐบาลกลางเป็นศูนย์กลางอำนาจและเป็นผู้กำหนดทิศทางของรัฐและการตัดสินใจในประเด็นต่าง ๆ แต่เพียงผู้เดียวนั้นส่งผลให้ไม่มีอำนาจอื่นใดภายในรัฐสามารถทัดทาน ถ่วงดุล ทักท้วง และตรวจสอบรัฐบาลกลางได้ สภาวะการณ์เช่นนี้อาจส่งผลให้รัฐบาลกลางมีแนวโน้มที่จะพัฒนาไปเป็นรัฐบาลอำนาจนิยมและรัฐบาลเผด็จการได้โดยง่าย

(2) การกระจายการรวมศูนย์อำนาจ (Deconcentration) ถือเป็นรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐเดี่ยวที่เปิดโอกาสให้ตัวแทนของรัฐบาลกลางเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในทางการปกครองและการบริหารได้ในขอบเขตหนึ่งตามที่รัฐบาลกลางเป็นผู้อนุญาต ซึ่งการกระจายการรวมศูนย์อำนาจจะทำให้การเข้าไปทำการบริหารและการปกครองพื้นที่ต่าง ๆ โดยบรรดาตัวแทนของรัฐบาลกลางหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะทำให้การทำงานของรัฐอยู่ภายใต้คำสั่งของรัฐ โดยมีเป้าหมายเพื่อปกป้องรักษาเอกภาพของรัฐไว้ อีกทั้งโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐเดี่ยวดังกล่าวตัวแทนของรัฐบาลกลางยังได้รับมอบอำนาจ (Delegated Power) หรือได้รับแบ่งอำนาจ (Delegated Function) จากรัฐบาลกลางให้ทำการแทนในบางเรื่องหรือในบางหน้าที่ โดยไม่จำเป็นต้องขออนุมัติและขออนุญาตจากรัฐบาลกลางก่อน ดังนั้นการปกครองในลักษณะนี้จึงถือเป็นการโอนอำนาจในบางประการของรัฐบาลกลางไปให้แก่ส่วนอื่น ๆ โดยผ่านตัวแทนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลาง

ทั้งนี้เมื่อพิจารณาไปในรายละเอียดของการจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐเดี่ยวที่มุ่งกระจายการรวมศูนย์อำนาจนั้นเป็นรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐที่เกิดขึ้นจากความจำเป็นของรัฐสมัยใหม่ที่มีพื้นที่ขนาดกว้างใหญ่ มีข้าราชการของรัฐเป็นจำนวนมาก และมีหน้าที่ของรัฐเป็นจำนวนมาก อันส่งผลให้รัฐบาลกลางเกิดความจำเป็นที่จะต้อง “มอบหมาย (Delegation)” อำนาจหน้าที่บางประการ ซึ่งอาจเป็นไปทั้งในรูปแบบของการมอบหมายอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางให้กับองค์กรปกครองตามพื้นที่ (Territorial Deconcentration) หรืออาจเป็นไปในรูปแบบของการมอบหมายอำนาจให้กับองค์กรปกครองตามภารกิจหน้าที่ (Functional Deconcentration) ซึ่งถือเป็นรูปแบบที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ และสามารถสร้างองค์กรปกครองหรือหน่วยบริหารพื้นที่ที่มีความชำนาญเฉพาะด้านขึ้นมาได้ เนื่องจากการมอบหมายอำนาจให้กับองค์กรปกครองตามภารกิจหน้าที่มักจะมีลักษณะเป็นงานวิชาชีพและมิงานบริการสาธารณะที่มีความชัดเจนแน่นอน ส่งผลให้รัฐบาลกลางเล็งเห็นถึงความสำคัญและประโยชน์ของการมอบหมายอำนาจในรูปแบบนี้

โดยในทางปฏิบัติของการจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐเดี่ยวที่มุ่งกระจายการรวมศูนย์อำนาจในรูปแบบนี้นั้นจะมีการตั้งสำนักงานของกระทรวงและกรมต่าง ๆ ขึ้นในพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งเรียกการจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบนี้ถูกเรียกว่าเป็น “การบริหารราชการส่วนภูมิภาค” ที่รัฐบาลกลางจะส่งเจ้าหน้าที่หรือผู้แทนจากส่วนกลางออกไปปฏิบัติงานประจำในพื้นที่ของหน่วยงานนั้น ๆ ตัวอย่างที่เห็นได้ อย่างเด่นชัดคือในกรณีของประเทศไทยที่หน่วยงานราชการระดับกระทรวงหรือกรมต่าง ๆ ได้มีการส่งผู้แทนของตนไปประจำในพื้นที่หรือจังหวัดต่าง ๆ อาทิ ศึกษาธิการจังหวัดทำหน้าที่เป็นผู้แทนของกระทรวงศึกษาธิการ สาธารณสุขจังหวัดทำหน้าที่เป็นผู้แทนของกระทรวงสาธารณสุข ท้องถิ่นจังหวัดทำหน้าที่เป็นผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ประชาสัมพันธ์จังหวัดเป็นผู้แทนของกรมประชาสัมพันธ์ เกษตรจังหวัดเป็นผู้แทนของกรมส่งเสริมการเกษตร คลังจังหวัดเป็นผู้แทนของกรมบัญชีกลาง ฯลฯ

อย่างไรก็ตามการมอบอำนาจจากรัฐบาลกลางออกไปให้กับผู้แทนของตนปฏิบัติงานในพื้นที่ต่าง ๆ นั้นมิได้หมายความว่าผู้แทนของรัฐบาลกลางจะมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเป็นอิสระจากรัฐบาลกลาง แต่ในทางกลับกันการใช้อำนาจของผู้แทนดังกล่าวที่รัฐบาลกลางยังสามารถเปลี่ยนแปลง เพิ่มเติม หรือยกเลิกคำสั่งของผู้แทนของรัฐบาลกลางได้

1.1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐเดี่ยวกับแนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization)³

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างการจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐเดี่ยวกับแนวคิดการกระจายอำนาจนั้นถือเป็นการออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐเดี่ยวหรือรัฐบาลกลางได้สละอำนาจหรือมอบอำนาจการตัดสินใจในทางการปกครองและการบริหารของราชการบริหารส่วนกลาง

³ เรื่องเดียวกัน, 18-25.

ให้แก่องค์กรอื่นอย่างเป็นทางการ (Formal) ด้วยการประกาศหลักการและแนวทางมอบอำนาจนั้น ๆ ไว้อย่างชัดเจนเป็นกฎหมายหรือนโยบายที่สำคัญของประเทศ โดยที่องค์กรที่รับมอบอำนาจมาจากรัฐบาลกลางนั้นจะต้องมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนและมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจในประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ ขณะเดียวกันองค์กรที่รับมอบอำนาจมานั้นยังสามารถมีทรัพย์สิน งบประมาณ บุคลากรของตน อีกทั้งยังสามารถมีผู้บริหารและสภาขององค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนภายในพื้นที่นั้น ๆ เพื่อทำหน้าที่ในการพัฒนาและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนภายในพื้นที่หรืออาณาบริเวณหนึ่ง ๆ ที่มีความชัดเจนแน่นอนได้ ซึ่งองค์กรที่สามารถรับมอบอำนาจจากรัฐบาลกลางได้นั้นในกรณีของประเทศไทยถูกนิยามว่า “**องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government)**”

ซึ่งการออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐเดี่ยวตามแนวคิดการกระจายอำนาจผ่านการที่รัฐบาลกลางได้สละอำนาจหรือมอบอำนาจในทางการปกครองและการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผลอันเนื่องมาจากรัฐบาลกลางได้เล็งเห็นประโยชน์ที่ว่าสิ่งที่ประชาชนถือเป็นกำลังที่สำคัญของการพัฒนาประเทศ ดังนั้นจึงควรมีการฝึกฝนให้ประชาชนภายในประเทศได้มีความคิดและมีการเรียนรู้ที่จะปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย โดยอาจเป็นไปทั้งในรูปของการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกสมาชิกสภาท้องถิ่น การเลือกผู้บริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง ฯลฯ ซึ่งส่งผลให้ประชาชนมีโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของตนและเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ก้าวเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง (Local Self Government)

ยิ่งไปกว่านั้นการออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐเดี่ยวตามแนวคิดการกระจายอำนาจยังมีความสำคัญในฐานะของการเป็นวิธีการปกครองและการบริหารงานประเทศรูปแบบใหม่ที่มุ่งกระจายภารกิจหน้าที่ขึ้นพื้นฐานต่าง ๆ ที่มีลักษณะง่ายจากรัฐบาลกลางไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กระทำการแทน โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนภายในท้องถิ่นได้รับการบริการจากรัฐบาลอย่างทั่วถึง ตรงต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชนภายในท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างแท้จริง ตัวอย่างเช่น ภารกิจด้านการกำจัดขยะ ภารกิจด้านการรักษาความสะอาด ภารกิจด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน ภารกิจด้านการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ฯลฯ

นอกจากนี้การออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐดังกล่าวยังเป็นประโยชน์อย่างสูงต่อรัฐบาลกลางสมัยใหม่ เนื่องจากรัฐบาลกลางสมัยใหม่หรือรัฐสมัยใหม่จะต้องรับผิดชอบต่อขอบข่ายภารกิจหน้าที่ใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นจากรัฐโบราณเป็นจำนวนมาก อาทิ ภารกิจด้านการค้าระหว่างประเทศ ภารกิจด้านทรัพย์สินทางปัญญา ภารกิจด้านการรักษาสิ่งแวดล้อม ภารกิจด้านการสำรองและพัฒนาพลังงาน ภารกิจด้านการวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ ฯลฯ สภาวะการณ์เช่นนี้ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงกลายเป็นหน่วยงานระดับท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและมีความเหมาะสมมากที่สุดในการรับโอนภารกิจหน้าที่แบบเดิม ๆ ที่รัฐบาลกลางได้จัดทำมาเป็นระยะเวลายาวนานมาดำเนินการแทนรัฐบาลกลางเพื่อตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชนภายในท้องถิ่น ยิ่งไปกว่านั้นรัฐบาลกลางอาจจะมอบภารกิจต่าง ๆ ให้กับองค์กรเอกชนเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐบาลกลางได้

ทั้งนี้การออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในรัฐยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง อย่างไรก็ตามกลไกในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีลักษณะแปรเปลี่ยนไปตามระดับความเป็นประชาธิปไตยของรัฐ อาทิ การใช้กลไกคำสั่งทางการปกครอง กลไกทางศาล กลไกทางรัฐสภา กลไกทางกฎหมาย และกลไกการควบคุมทางการคลัง เป็นต้น

โดยสรุปจึงกล่าวได้ว่าการออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐเดี่ยวสมัยใหม่นั้นย่อมมีความสัมพันธ์โดยตรงกับทั้ง “แนวคิดการรวมศูนย์อำนาจ” ที่รัฐบาลกลางมุ่งรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจในประเด็นต่าง ๆ ไว้ที่ส่วนกลางทั้งสิ้นหรือกระจายการรวมศูนย์อำนาจให้ตัวแทนของรัฐบาลกลางเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในทางการปกครองและการบริหารได้ในขอบเขตหนึ่งตามที่รัฐบาลกลางเป็นผู้อนุญาต กับ “แนวคิดการกระจายอำนาจ” ที่รัฐเดี่ยวหรือรัฐบาลกลางได้สละอำนาจหรือมอบอำนาจการตัดสินใจในทางการปกครองและการบริหารของราชการบริหารส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ (Formal) เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจในประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ อันถือเป็นความสัมพันธ์ระหว่างการออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐเดี่ยวสมัยใหม่กับแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจและแนวคิดการกระจายอำนาจที่ปรากฏอย่างชัดเจนในรัฐเดี่ยวจำนวนมาก เฉกเช่นประเทศไทยที่แนวคิดทั้งสองได้มีบทบาทสำคัญต่อการปกครองของประเทศไทยเรื่อยมาภายหลังการปฏิรูปการปกครองและระบบราชการครั้งยิ่งใหญ่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 จวบจนการออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

กิจกรรม 1.1.1

แนวตอบกิจกรรม 1.1.1

เรื่องที่ 1.1.2

ระบบรัฐรวม (Federal State)

“รัฐรวม” หรือรัฐที่มีการออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐให้มีศูนย์กลางทางอำนาจ 2 ระดับ ทำหน้าที่การตรากฎหมาย การบริหารราชการแผ่นดิน และกำหนดนโยบายการพัฒนา จัดทำบริการสาธารณะ และการบริหารประเทศและมลรัฐต่าง ๆ โดยการออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐรวมนั้นจะออกแบบให้มีรัฐบาลและรัฐสภา 2 ระดับ ประกอบด้วย รัฐบาลกลางและรัฐสภาของประเทศกับรัฐบาลท้องถิ่นและรัฐสภาของมลรัฐ เป็นศูนย์กลางทางอำนาจในการใช้อำนาจและตัดสินใจในประเด็นต่าง ๆ ภายในประเทศและภายในมลรัฐต่าง ๆ ตามแนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) ที่มุ่งให้ความสำคัญกับความเป็นท้องถิ่นนิยม (Localism) เป็นพื้นฐานสำคัญของการปกครองเพื่อมลรัฐต่าง ๆ สามารถบังคับใช้กฎหมายและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ได้ตรงตามเจตนารมณ์ ความต้องการ และความคาดหวังที่หลากหลายของประชาชนในแต่ละมลรัฐ โดยที่รัฐบาลกลางและรัฐสภาของประเทศจะเป็นผู้ใช้อำนาจในมิติต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประเทศชาติและประชาชนภายในชาตินั้น ๆ อาทิ อำนาจด้านการทหาร อำนาจด้านการคลัง และอำนาจด้านการต่างประเทศ ตามที่รัฐธรรมนูญของประเทศได้กำหนดไว้ สภาวะการณ์ที่เกิดขึ้นส่งผลให้โครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐรวมล้วนมีความสัมพันธ์กับแนวคิดการกระจายอำนาจอย่างเห็นได้ชัด

ทั้งนี้หากพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐรวมในระบบรัฐสมัยใหม่กับแนวคิดการกระจายอำนาจนั้นปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดในปัจจุบันเพียง 2 รูปแบบ สำคัญ คือ

1.2.1 สมาพันธรัฐ (Confederation)⁴

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างการจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐรวมในรูปแบบสมาพันธรัฐ (Confederation) กับแนวคิดการกระจายอำนาจนั้นถือเป็นการออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐรวมที่เกิดขึ้นจากร่วมมือของของรัฐต่าง ๆ ที่จะเข้ามารวมตัวกันเป็นสมาพันธรัฐตามสนธิสัญญาที่ถูกจัดทำขึ้นภายใต้ความเห็นชอบอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์ของของภาครัฐสมาชิก

โดยการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของสมาพันธรัฐนั้นภาครัฐสมาชิกจะต้องให้ความเห็นชอบอย่างเป็นทางการก่อนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของสมาพันธรัฐได้ ซึ่งในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของสมาพันธรัฐจะมีสภาผู้แทนรัฐบาลของรัฐสมาชิกเป็นองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ต่าง ๆ ในนามของรัฐสมาชิก อย่างไรก็ตามโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบสมาพันธรัฐนั้นถูกออกแบบให้รัฐสมาชิกต่าง ๆ มีอิสระในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ โดยที่สภาผู้แทนรัฐบาลของรัฐสมาชิกไม่มีอำนาจในการควบคุมการกระทำต่าง ๆ ภายในแต่ละรัฐ

⁴ เรื่องเดียวกัน, 21-22.

สมาชิก ยิ่งไปกว่านั้นโครงสร้างความสัมพันธ์ภายในสมาพันธ์รัฐ รัฐสมาชิกต่าง ๆ ภายในสมาพันธ์รัฐมักจะมี การร่วมมือกันในเพียงบางเรื่องเท่านั้น อาทิ ด้านความมั่นคง ด้านนโยบายเศรษฐกิจ เป็นต้น

ซึ่งการจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐรวมในรูปแบบสมาพันธ์รัฐนั้นปรากฏให้เห็นอย่าง เด่นชัดในกรณีของประเทศสมาพันธ์รัฐอเมริกาในช่วง 10 ปีแรกภายหลังได้รับเอกราชจากประเทศอังกฤษ ประเทศสมาพันธ์รัฐสวิสเซอร์แลนด์ ก่อน ค.ศ. 1846 รวมถึงประเทศสมาพันธ์รัฐเยอรมัน ช่วง ค.ศ. 1815 – 1866 และในกรณีของการรวมตัวกันของสหภาพยุโรป (European Union) ที่มีลักษณะบางประการที่มีความ ใกล้เคียงกับรัฐรวมในรูปแบบสมาพันธ์รัฐ

1.2.2 สหพันธ์รัฐ (Federation)⁵

ต่อมาในส่วน of ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐรวมในรูปแบบ สหพันธ์รัฐ (Federation) กับแนวคิดการกระจายอำนาจนั้นถือการออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ ของรัฐรวมที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวของรัฐต่าง ๆ โดยการสร้างรัฐชาติขึ้นมาใหม่ให้มีอำนาจอธิปไตยอยู่เหนือรัฐ เดิมที่เข้ามารวมตัวกัน ซึ่งรัฐต่าง ๆ ที่เข้ามารวมตัวกันนั้นจะสละอำนาจอธิปไตยที่มีอยู่แต่เดิมของตนให้กับรัฐ ชาติที่สร้างขึ้นใหม่ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้รัฐชาติที่สร้างขึ้นใหม่นั้นทำหน้าที่แทนตนในมิติสำคัญต่าง ๆ โดยตัวอย่างของรัฐรวมในรูปแบบสหพันธ์รัฐที่ปรากฏอย่างชัดเจนในโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐในปัจจุบัน นั้นคือ โครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาภายหลังจาก ค.ศ. 1789 เป็นต้นมาจวบจน ปัจจุบัน

ทั้งนี้การออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของสหพันธ์รัฐตามแนวคิดการกระจายอำนาจนั้น เป็นการออกแบบให้มีรัฐใน 2 ระดับ ภายในโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของสหพันธ์รัฐ อันประกอบไป ด้วย รัฐระดับบน (Upper - tier) ซึ่งเป็นรัฐที่สร้างขึ้นใหม่จากการรวมตัวของรัฐต่าง ๆ ที่ถูกให้นิยามว่า เป็น รัฐบาลกลาง หรือ รัฐสหพันธ์ กับรัฐระดับล่าง (Lower- tier) หรือรัฐสมาชิกต่าง ๆ ที่มีอยู่ดั้งเดิม ที่ถูก ให้นิยามว่าเป็น มลรัฐ หรือ รัฐ ด้วยการออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของสหพันธ์รัฐในลักษณะนี้ จึงส่งผลให้องค์กรต่าง ๆ ภายใต้ระบบสหพันธ์รัฐจะมีโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐที่มีความซับซ้อน อีกทั้ง องค์กรต่าง ๆ ภายในสหพันธ์รัฐจะถูกแบ่งออกเป็น 2 ระดับ เสมอ โดยจะมีชื่อเรียกเดียวกันและมีอำนาจหน้าที่ ในลักษณะเดียวกัน ตัวอย่างเช่น รัฐสภาภายในสหพันธ์รัฐ จะประกอบไปด้วยรัฐสภาในระดับสหพันธ์ และ รัฐสภาในระดับรัฐ เช่นเดียวกับรัฐบาลที่จะประกอบไปด้วยรัฐบาลกลางกับรัฐบาลมลรัฐ หรือแม้กระทั่งศาลที่ จะมีศาลสูงทั้งของรัฐและศาลสูงของสหพันธ์รัฐทำหน้าที่ดำรงอยู่คู่ขนานกัน

⁵ เรื่องเดียวกัน, 22.

1.2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐร่วมกับแนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization)

หากพิจารณาโดยละเอียดถึงการออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐรวมทั้งในรูปแบบสมาพันธ์รัฐ (Confederation) และในรูปแบบสหพันธ์รัฐ (Federation) กับแนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) แล้วนั้นจะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในสมาพันธ์รัฐและสหพันธ์รัฐจะไม่มี ความสัมพันธ์โดยตรงกับรัฐบาลกลาง แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวจะมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลมลรัฐ ที่กั้นขวางอยู่กึ่งกลางระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนกล่าวได้ว่าการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นภายในสมาพันธ์รัฐและสหพันธ์รัฐนั้นถือเป็นกิจการของมลรัฐที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับรัฐบาลมลรัฐ มากกว่าที่จะเกี่ยวข้องกับรัฐบาลกลางหรือสหพันธ์รัฐและสมาพันธ์รัฐ อันเป็นเป็นความแตกต่างอย่างเด่นชัด จากการปกครองท้องถิ่นภายในโครงสร้างของระบบรัฐเดี่ยวที่รัฐบาลกลางมีความสัมพันธ์โดยตรงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น⁶

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐร่วมสมัยใหม่ย่อมมีความสัมพันธ์โดยตรงกับทั้ง “แนวคิดการกระจายอำนาจ” ที่โครงสร้างการบริหารงานภาครัฐถูกออกแบบให้มี ศูนย์กลางทางอำนาจ 2 ระดับ ทำหน้าที่การตรากฎหมาย การบริหารราชการแผ่นดิน และกำหนดนโยบายการพัฒนา จัดทำบริการสาธารณะ และการบริหารประเทศและมลรัฐต่าง ๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้การตัดสินใจใน ประเด็นต่าง ๆ นั้นเป็นไปได้ตรงตามเจตนารมณ์ ความต้องการ และความคาดหวังที่หลากหลายของประชาชน ในแต่ละมลรัฐ โดยที่รัฐบาลกลางของประเทศจะเป็นผู้ใช้อำนาจในมิติต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อ ประเทศชาติและประชาชนภายในชาตินั้น ๆ อาทิ อำนาจด้านการทหาร อำนาจด้านการคลัง และอำนาจด้าน การต่างประเทศ ตามที่รัฐธรรมนูญของประเทศได้กำหนดไว้ ด้วยโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐ รวมทั้งในรูปแบบสมาพันธ์รัฐและในรูปแบบสหพันธ์รัฐเช่นนี้ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละมลรัฐ จึงไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับรัฐบาลกลาง แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลมลรัฐที่ กั้นขวางอยู่กึ่งกลางระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้การปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้น ภายในสมาพันธ์รัฐและสหพันธ์รัฐจึงถือเป็นกิจการของมลรัฐที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับรัฐบาลมลรัฐ มากกว่าที่จะเกี่ยวข้องกับรัฐบาลกลางหรือสหพันธ์รัฐและสมาพันธ์รัฐ

กิจกรรม 1.1.2

แนวตอบกิจกรรม 1.1.1

⁶ เรื่องเดียวกัน, 22-23.

เรื่องที่ 1.1.3

ความสัมพันธ์ที่เคลื่อนไหวเข้าหากันระหว่างรัฐเดี่ยวกับรัฐรวมในปัจจุบัน

ด้วยการออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐเดี่ยวกับโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐรวมที่มีความแตกต่างกันออกไปในข้างต้นจนเกิดการโต้เถียงกันมาเป็นระยะเวลายาวนานว่าการปกครองท้องถิ่นภายในโครงสร้างรัฐเดี่ยวหรือการปกครองท้องถิ่นภายในโครงสร้างรัฐรวมรูปแบบใดจะดีกว่ากัน เป็นประชาธิปไตยมากกว่ากัน รวมทั้งมีความเป็นอิสระ และสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของประชาชน (Local Self Government) ได้ดีกว่ากัน จนส่งผลให้ในท้ายที่สุดการออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐเดี่ยวได้แสดงให้เห็นถึงข้อดีที่มากกว่ารัฐรวม เนื่องด้วยเงื่อนไขของรัฐเดี่ยวที่มีจำนวนมากในการควบคุมดูแลการปกครองท้องถิ่น อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐเดี่ยวยังมีความสัมพันธ์โดยตรงต่อรัฐบาลกลางจนสามารถกล่าวได้ว่ารัฐเดี่ยวหากมีการกระจายอำนาจมากเกินไปจะส่งผลให้รัฐเดี่ยวหมดสิ้นไป และกลายเป็นรัฐรวม

อย่างไรตามในปัจจุบันการออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐเดี่ยวกับโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐรวมนั้นกลับมีลักษณะเคลื่อนไหวเข้าหากันมากขึ้น ดังเห็นได้จากการที่รัฐเดี่ยวจำนวนหนึ่งได้นำหลักการบางอย่างของโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐรวมที่เรียกว่า แนวคิดสหพันธรัฐนิยม (Federalism) มาปรับใช้ในการออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐเดี่ยว ตัวอย่างเช่น รัฐเดี่ยวบางรัฐได้นำเอาหลักการเรื่องการกระจายอำนาจทางการเมือง (Devolution) เพื่อให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างสูงในการปกครองตนเองในลักษณะเดียวกับรัฐรวมมาปรับใช้ในการออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐเดี่ยว ซึ่งการปรับใช้ดังกล่าวนี้นอกจากจะทำให้รัฐเดี่ยวมีรัฐสภาในระดับชาติแล้วนั้น ยังส่งผลให้รัฐเดี่ยวมีการจัดตั้งรัฐสภาขึ้นในระดับภูมิภาคหรือในระดับท้องถิ่นขนาดใหญ่ควบคู่ไปกับการเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารท้องถิ่นมีอำนาจและมีสถานะทางการเมืองเสมอ ๆ กับการปกครองของรัฐบาลกลาง ตัวอย่างเช่น การปกครองท้องถิ่นของประเทศอังกฤษ และการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

ขณะที่รัฐรวมเองจำนวนหนึ่งได้นำหลักการบางอย่างของโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐเดี่ยวที่เรียกว่า แนวคิดเรื่องศูนย์กลางนิยม (Centralism) มาปรับใช้ในการออกแบบโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐของรัฐรวม ตัวอย่างเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ได้มีการจัดตั้งสำนักงานของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลสหพันธ์เป็นจำนวนมากในระดับมลรัฐ และในพื้นที่ต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยหน่วยงานของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลสหพันธ์ดังกล่าว เช่น สำนักงานตำรวจสหพันธ์ หน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมของสหพันธ์ และหน่วยงานด้านสวัสดิการของสหพันธ์ เป็นต้น โดยเมื่อมีการจัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ขึ้นแล้วนั้น หน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับองค์กรปกครองท้องถิ่น อันแสดงให้เห็นถึงนัยยะของความสัมพันธ์ที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลสหพันธ์ต้องกระซบอำนาจจากมลรัฐเข้าสู่รัฐบาลกลางในระดับที่สูงมากขึ้น

สภาวการณ์เช่นนี้ส่งผลให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะดำเนินการกิจต่าง ๆ ภายใต้กรอบ ข้อเสนอแนะ และกฎกติกาทางการคลังของรัฐบาลกลางมากขึ้นกว่าที่ดำเนินการตามกรอบของรัฐบาลมลรัฐที่มีมาแต่เดิม

ด้วยการเคลื่อนเข้าหากันของรัฐร่วมกับแนวคิดเรื่องศูนย์กลางนิยมจนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของ สหพันธรัฐดังกล่าว จึงทำให้เกิดการแยกแยะรายละเอียดว่าประเทศสหพันธรัฐแบบดั้งเดิมมีลักษณะเด่นเป็น แบบทวิลักษณะ (Dual Federalism) กล่าวคือ รัฐบาลสหพันธรัฐดั้งเดิมจะดำรงอยู่ในระดับชั้นบนและดำเนินการ เฉพาะเรื่องการค้าต่างประเทศ การทหาร และการคลังเท่านั้น ส่วนในภารกิจเรื่องกิจการภายในต่าง ๆ จะ ตกอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาลมลรัฐทั้งหมด อย่างไรก็ตามสหพันธรัฐในรูปแบบปัจจุบันกลับกลายเป็นไปตาม รูปแบบดั้งเดิม เนื่องจากเกิดรูปแบบสหพันธรัฐใหม่ (New Federalism) ที่รัฐบาลสหพันธรัฐหรือรัฐบาลกลาง พยายามขยายบทบาทและกลไกของตนลงไปดำเนินการในภารกิจด้านสวัสดิการ ด้านการรักษาความสงบ เรียบร้อย ด้านการศึกษา ด้านสิ่งแวดล้อม ฯลฯ อันเป็นภารกิจที่ทับซ้อนและพัวพันกับภารกิจของรัฐบาลมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่น⁷

โดยสรุปจึงกล่าวได้ว่าการพิจารณาว่าการจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐในรูปแบบใดว่ามีความสัมพันธ์กับแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) และแนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) ผู้ศึกษาจะต้องพิจารณาจากรูปแบบของรัฐว่ารัฐดังกล่าวเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) หรือรัฐรวม (Federal State) เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างการจัด โครงสร้างการบริหารงานภาครัฐกับแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจและแนวคิดการกระจายอำนาจ นอกจากนี้การ พิจารณาดังกล่าวยังเป็นหลักการและแนวทางที่สำคัญในการพิจารณาโดยละเอียดว่าองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นของประเทศนั้น ๆ มีความสัมพันธ์โดยตรงกับรัฐบาลในระดับใดและการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นของประเทศนั้น ๆ ดำเนินการโดยหน่วยงานระดับใด อย่างไรก็ตามการศึกษาเรื่องรูปแบบของรัฐนี้ผู้ศึกษา ควรพิจารณาในรายละเอียดเพิ่มเติมว่ารัฐเดี่ยวหรือรัฐรวมดังกล่าว มีการจัดแบ่งอำนาจแบบรวมศูนย์หรือว่า เป็นแบบกระจายอำนาจ เนื่องด้วยรัฐเดี่ยวที่มีการกระจายอำนาจทั้งในทางการเมือง การบริหาร และการคลัง ก็มีความเป็นไปได้อย่างมากในเวลานี้ ในทางกลับกันรัฐรวมที่มีการรวมศูนย์หรือกระชับอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ก็มีพัฒนาการเกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในปัจจุบันเช่นเดียวกัน ดังนั้นความเป็นอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่น ของรัฐเดี่ยวอาจไม่ได้มีน้อยกว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นของรัฐรวม อันเป็นบทสรุปที่สำคัญของความสัมพันธ์ ระหว่างการจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐกับแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจและแนวคิดการกระจายอำนาจ

กิจกรรม 1.1.3

แนวตอบกิจกรรม 1.1.3

⁷ เรื่องเดียวกัน, 23-24.

ตอนที่ 1.2

กรอบแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการรวมศูนย์อำนาจ

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 1.2 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

หัวเรื่อง

- 1.2.1 แนวคิดและความหมาย
- 1.2.2 รูปแบบของการรวมศูนย์อำนาจ
- 1.2.3 ข้อดีและข้อเสียของการรวมศูนย์อำนาจ

แนวคิด

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 1.2 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

2. กรอบแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการรวมศูนย์อำนาจ

“การรวมศูนย์อำนาจ (Centralization)” ถือเป็นหนึ่งในแนวคิดปรากฏมาตั้งแต่สังคมบุพกาลและยังคงมีความสำคัญต่อการจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐภายใต้บริบทรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ที่มีรัฐบาล (Government) เป็นศูนย์กลางทางอำนาจทางการปกครองของรัฐ ซึ่งล้วนต้องการความแน่นอนและความเข้มแข็งของกลไกต่าง ๆ ที่ปักแผ่นทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดิน⁸ ซึ่งการทำความเข้าใจถึงกรอบแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการรวมศูนย์อำนาจที่มีการกล่าวถึงกันอย่างแพร่หลายในสังคมไทยและยังถือเป็นแนวคิดที่มีบทบาทต่อการปกครองของประเทศไทยมาตั้งแต่ในอดีตจวบจนถึงในปัจจุบันนั้น อาจมีการอธิบายแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการรวมศูนย์อำนาจที่มีรูปแบบที่แตกต่างกันไปและมักขาดการอธิบายอย่างรอบด้านของแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการรวมศูนย์อำนาจ โดยผู้เขียนขออธิบายถึงแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการรวมศูนย์อำนาจ ดังนี้

⁸ ธเนศวร์ เจริญเมือง, *ทฤษฎีและแนวคิด : การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น*, 182. และนครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย : แนวคิดพื้นฐาน “รัฐกับการปกครองท้องถิ่น”*, 13.

เรื่องที่ 1.2.1

แนวคิดและความหมาย

2.1 แนวคิดและความหมาย

ภายใต้บริบทรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ส่งผลให้รัฐต่าง ๆ ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องมีการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ไว้ที่สถาบันทางการเมืองและการปกครองซึ่งเป็นศูนย์กลางทางอำนาจเสมอ เพราะหากรัฐสมัยใหม่ปราศจากรัฐบาลในระดับชาติแล้วนั้น ย่อมจะส่งผลกระทบต่อให้รัฐแห่งนั้นไม่สามารถจะก้าวเข้าไปมีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศหรือระดับโลกได้ เนื่องจากรัฐดังกล่าวไม่มีกลไกทางการเมืองซึ่งเป็น “ตัวแทนของรัฐ” โดยชอบธรรมที่จะก้าวเข้าไปมีบทบาทหน้าที่ในการสร้างพันธมิตรทางยุทธศาสตร์เพื่อการเจรจาต่อรองในด้านผลประโยชน์ทางการค้าระหว่างประเทศ รวมทั้งเข้าไปเป็นผู้แทนของรัฐในเวทีการประชุมระหว่างประเทศ ตลอดจนการเข้าเป็นสมาชิกในองค์กรระหว่างประเทศได้ ด้วยเหตุนี้รัฐบาลส่วนกลางหรือรัฐบาลระดับชาติจึงเป็นสถาบันทางการเมืองและการปกครองที่รัฐสมัยใหม่ไม่สามารถขาดได้ เพื่อรัฐบาลส่วนกลางหรือรัฐบาลระดับชาติคอยทำภารกิจหน้าที่ด้านความสัมพันธ์ภายนอกประเทศหรือกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของรัฐ อาทิ ภารกิจหน้าที่ในด้านการต่างประเทศ รวมทั้งภารกิจด้านการทูต ตลอดจนนโยบายด้านการป้องกันประเทศ ซึ่งล้วนเป็นภารกิจที่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลส่วนกลาง

นอกจากนี้รัฐบาลส่วนกลางหรือรัฐบาลระดับชาติที่เป็นศูนย์กลางทางอำนาจของรัฐยังมีความสำคัญในฐานะ “ตัวกลาง” ที่คอยประสานและสร้างความร่วมมือระหว่างสถาบันทางการเมืองและการปกครองนอกศูนย์กลางทางอำนาจต่าง ๆ ของรัฐเพื่อสร้างให้เกิดความเป็นเอกภาพและความร่วมมือในภารกิจต่าง ๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน (Mutual Interests) ภายในรัฐ อาทิ การที่รัฐบาลส่วนกลางมักเข้าไปบทบาทควบคุมระบบเศรษฐกิจโดยภาพรวมของรัฐ รวมถึงการเข้าไปกำกับดูแลกิจการอื่น ๆ เช่น การค้าภายในรัฐและระบบคมนาคมและขนส่ง เป็นต้น⁹

กิจกรรม 1.2.1

แนวตอบกิจกรรม 1.2.1

⁹ วสันต์ เหลืองประภัสร์, การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย : การทบทวนแนวคิดข้อถกเถียงและข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2559), 27.

เรื่องที่ 1.2.2

รูปแบบของการรวมศูนย์อำนาจ

2.2 รูปแบบของการรวมศูนย์อำนาจ

สำหรับในส่วนของรูปแบบของการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ที่ปรากฏให้เห็นนั้นสามารถจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะ ประกอบด้วย

ลักษณะที่หนึ่ง : การรวมศูนย์อำนาจทางการเมือง ซึ่งหมายถึงการรวมศูนย์อำนาจที่เกิดจากความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดแบบแผนร่วมกันหรือการจัดระเบียบทางปกครองภายในรัฐนั้น ๆ รวมถึงการจัดระบบบริการสาธารณะต่าง ๆ ภายในรัฐในบริการสาธารณะด้านที่ถือว่าจำเป็นสำหรับประชาชนทุกคน โดยมีเป้าหมายเพื่อให้สถาบันทางการเมืองที่เป็นศูนย์กลางอำนาจทำหน้าที่เป็นตัวแทนที่สามารถสะท้อนถึงเจตนาารมณ์ร่วมกันของคนภายในรัฐนั้น ๆ และ

ลักษณะที่สอง : การรวมศูนย์อำนาจในทางการปกครอง ซึ่งหมายถึงการรวมศูนย์อำนาจที่เกิดจากความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดแบบแผนร่วมกันหรือการจัดระเบียบทางปกครองภายในรัฐนั้น ๆ รวมถึงการจัดระบบบริการสาธารณะต่าง ๆ ภายในรัฐในบริการสาธารณะด้านที่ถือว่าจำเป็นสำหรับประชาชนทุกคน โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนทุกคนและทั่วทุกพื้นที่ได้รับบริการสาธารณะดังกล่าวอย่างทั่วหน้าภายใต้มาตรฐานเดียวกัน¹⁰

กิจกรรม 1.2.2

แนวตอบกิจกรรม 1.2.2

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, 27-28.

เรื่องที่ 1.2.3

ข้อดีและข้อเสียของการรวมศูนย์อำนาจ

2.3 ข้อดีและข้อเสียของการรวมศูนย์อำนาจ

แม้ว่าการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองและการปกครองจะมีส่วนสำคัญต่อการเสริมสร้างให้เกิดความเป็นเอกภาพของรัฐธรรมนูญใหม่ รวมทั้งก่อให้เกิดความแน่นอนและความเข้มแข็งของกลไกต่าง ๆ ที่ปีกแผ่นทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดิน จนเป็นคุณลักษณะที่โดดเด่นและเป็นธรรมชาติของการรวมศูนย์อำนาจ อย่างไรก็ตามการที่แนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการรวมศูนย์อำนาจถูกใช้เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลระดับชาติผ่านการรวมอำนาจจากรัฐบาลที่อยู่นอกศูนย์กลางเข้าสู่ส่วนกลางนั้นย่อมส่งผลให้เกิดข้อดีและข้อเสียต่อการรวมศูนย์อำนาจในหลากหลายประการ ดังนี้

2.3.1 ข้อดีของการรวมศูนย์อำนาจ

สำหรับการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองและการปกครองของรัฐธรรมนูญใหม่นั้นปรากฏให้เห็นถึงข้อดีอย่างเด่นชัดใน 4 ประการ ดังนี้

ประการแรก : ความเป็นเอกภาพของชาติ (National unity) กล่าวคือ การที่รัฐธรรมนูญใหม่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐบาลส่วนกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติเพียงแห่งเดียวนั้นส่งผลให้รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติได้กลายเป็นสถาบันทางการเมืองและการบริหารเดียวที่สามารถกระทำการใด ๆ ในนามของผลประโยชน์ส่วนรวมหรือผลประโยชน์ของชาติทั้งหมด มิใช่เพื่อคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดในภูมิภาคใดเป็นการเฉพาะ ด้วยเหตุนี้การมีรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติที่เข้มแข็งย่อมเป็นสิ่งจำเป็นเพราะหากภูมิภาคใดมีรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติอ่อนแอจะนำไปสู่การต่อสู้ขัดแย้งระหว่างส่วนต่าง ๆ ในสังคมและปราศจากซึ่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ประการที่สอง : ความเป็นแบบแผน (Uniformity) กล่าวคือ การที่รัฐธรรมนูญใหม่มีแต่เพียงรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติที่สามารถวางหลักกฎหมายและระบบการบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่เป็นแบบแผนและมาตรฐานอันเดียวกันได้ย่อมทำให้เกิดการยึดโยงชุมชนที่อยู่ในส่วนต่าง ๆ ของประเทศเข้าไว้ด้วยกันได้ ยิ่งไปกว่านั้นยังส่งผลให้การเคลื่อนย้ายของเหล่าพลเมืองในภูมิภาคต่าง ๆ ย่อมเป็นไปได้ง่ายเพราะหากในประเทศใดที่แต่ละภูมิภาคต่างก็มีระบบภาษีระบบกฎหมาย ระบบประกันสังคม หรือระบบการศึกษาที่แตกต่างกันออกไปนั้น จะส่งผลให้พลวัตต่าง ๆ ในทางสังคมย่อมจะมีต่ำ

ประการที่สาม : ความเสมอภาคภายในชาติ (Equality) กล่าวคือ ภายใต้บริบทการกระจายอำนาจให้กับรัฐบาลที่อยู่นอกศูนย์กลางเป็นผู้ดำเนินการกิจการด้านการพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ภายในท้องถิ่นและภูมิภาคนั้นได้ผลักดันให้รัฐบาลที่อยู่นอกศูนย์กลางต้องอาศัยทรัพยากรที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นหรือภูมิภาคของตนเองเป็นหลัก สภาพการณ์ที่เกิดขึ้นได้กลายเป็นจุดอ่อนที่สำคัญในการสร้างให้เกิดความเสมอภาค

ให้กับประชาชนภายในชาติที่จะได้รับการพัฒนาและบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียม ด้วยเหตุนี้จึงมีเพียงรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติเพียงสถาบันเดียวที่จะสามารถแก้ไขความไม่เท่าเทียมอันเกิดจากความแตกต่างในทรัพยากรระหว่างชุมชนต่าง ๆ ภายในรัฐได้เพื่อประกันว่าประชาชนในชุมชนที่ยากจนที่สุดจะยังสามารถได้รับสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานต่าง ๆ เช่นเดียวกับชุมชนอื่น ๆ ในประเทศ และ

ประการสุดท้าย : ความมั่งคั่งของชาติ (Prosperity) กล่าวคือ จากประสบการณ์ที่ผ่านมาการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการรวมศูนย์อำนาจมักจะไปด้วยกันเสมอเนื่องจากการมีรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติที่เข้มแข็งยอมทำให้สามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาหรือการวางแผนในทางเศรษฐกิจของชาติได้ อันส่งผลให้รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติสามารถระดมทรัพยากรจากส่วนต่าง ๆ ภายในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยิ่งไปกว่านั้นการที่มีรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติเป็นศูนย์กลางทางอำนาจของรัฐนั้นยังส่งผลให้รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติกลายเป็นเพียงสถาบันเดียวของรัฐที่สามารถกำหนดระบบอัตราแลกเปลี่ยนภายในรัฐ รวมทั้งยังสามารถควบคุมระบบภาษี และนโยบายการใช้จ่ายต่าง ๆ ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติยังสามารถจัดให้มีระบบโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ได้ อาทิ ถนน รถไฟ สนามบิน โครงข่ายโทรคมนาคม ฯลฯ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจภายในชาติ

2.3.2 ข้อเสียของการรวมศูนย์อำนาจ

แม้ว่าการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองและการปกครองของรัฐชาติสมัยใหม่จะปรากฏข้อดีในหลากหลายประการ ในทางกลับกันการที่รัฐชาติมีการรวมศูนย์อำนาจอย่างมากทั้งอำนาจทั้งในเมืองและการบริหารปกครองภายในประเทศที่ถูกรวบเอาไว้ที่รัฐบาลส่วนกลางหรือตัวแทนของรัฐบาลกลางเข้มแข็งเข้มข้นก็ปรากฏจุดอ่อนหรือข้อเสียที่สำคัญใน 4 ประการ ดังนี้

ประการแรก : ความล่าช้าในการตัดสินใจ กล่าวคือ ภายใต้บริบทที่การรวมศูนย์อำนาจทางการเมือง การปกครอง และการบริหารราชการแผ่นดินไว้ที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติส่งผลให้การกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐหรือองค์กรของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ นั้นยอมส่งผลให้อำนาจการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการต่าง ๆ ของของเจ้าหน้าที่รัฐหรือองค์กรของรัฐบาลกลาง จะต้องเป็นไปตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา สภาพการณ์ที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อการทำงานต่าง ๆ โดยเฉพาะในด้านการบริการสาธารณะในท้องถิ่นและพื้นที่ต่าง ๆ นั้นดำเนินไปได้อย่างล่าช้า อีกทั้งยังไม่ทันต่อการตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชน

ประการที่สอง : ก่อให้เกิดความไม่ทั่วถึง ไม่ประสิทธิภาพ และไม่ประสิทธิผลในการจัดทำบริการสาธารณะ กล่าวคือ จากการการที่การจัดทำบริการสาธารณะเกือบทั้งหมดเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาตินั้นยอมส่งผลให้เกิดความยากลำบากในทางปฏิบัติที่จะจัดทำบริการสาธารณะที่มีอยู่หลายประเภทให้ได้ผลลัพธ์ที่ดีและทั่วถึงทุกชุมชนท้องถิ่นได้

ประการที่สาม : การบริการสาธารณะที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของแต่ละชุมชนท้องถิ่น กล่าวคือ ภายใต้บริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในแต่ละพื้นที่ที่มีความหลากหลายแตกต่างกันออกไปย่อมมีลักษณะสภาพปัญหาของผลประโยชน์และความต้องการของประชาชนที่หลากหลาย สภาพการณ์ที่เกิดขึ้นส่งผลให้โครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่รวมศูนย์อำนาจอยู่ที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติย่อมเป็นอุปสรรคต่อการจัดทำบริการสาธารณะตามความจำเป็นของแต่ละพื้นที่ และ

ประการสุดท้าย : เป็นอุปสรรคต่อการเติบโตของวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ ภายใต้บริบทการรวมศูนย์อำนาจทั้งในทางการเมืองและการปกครองไว้ที่ส่วนกลางนั้น กลับกลายเป็นการปิดกั้นโอกาสที่ประชาชนจะได้เรียนรู้ฝึกฝนและมีประสบการณ์ในการปกครองตนเอง (Self-government) ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญต่อการเจริญเติบโตของวัฒนธรรมต่าง ๆ ทางการเมืองและการปกครองแบบมีส่วนร่วมตามวิถีทางแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย¹¹

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองและการปกครองซึ่งเกิดภายใต้บริบทความจำเป็นในหลากหลายประการไว้ที่สถาบันทางการเมืองและการปกครองซึ่งเป็นศูนย์กลางทางอำนาจเฉกเช่นรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ แม้ว่าจะส่งผลดีในหลากหลายประการต่อการเมืองและการปกครองของรัฐบาลสมัยใหม่ทั้งในส่วนของ การสร้างให้เกิดความเป็นเอกภาพของชาติ รวมถึงสร้างให้เกิดความเป็นแผนอันเดียวตลอดจนสร้างให้เกิดความเสมอภาคให้กับประชาชนภายในชาติ และสร้างให้เกิดความมั่งคั่งของชาติแล้วนั้น ในทางกลับกันการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางกลับส่งผลเสียในหลากหลายประการ อาทิ ก่อให้เกิดความล่าช้าในการตัดสินใจในประเด็นสาธารณะต่าง ๆ รวมทั้งก่อให้เกิดความไม่ทั่วถึง ไม่ประสิทธิภาพ และไม่ประสิทธิผลในการจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนส่งผลให้การบริการสาธารณะที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของแต่ละชุมชนท้องถิ่น และยังเป็นอุปสรรคต่อการเติบโตของวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย

กิจกรรม 1.2.3

แนวตอบกิจกรรม 1.2.3

¹¹ เรื่องเดียวกัน, 29-30.

ตอนที่ 1.3

กรอบแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการกระจายอำนาจ

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 1.3 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

หัวเรื่อง

- 1.3.1 แนวคิดและความหมาย
- 1.3.2 รูปแบบของการกระจายอำนาจ
- 1.3.3 ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจ

แนวคิด

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 1.3 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

3. กรอบแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการกระจายอำนาจ

“การกระจายอำนาจ (Decentralization)” ถือเป็นหนึ่งในแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญของการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นที่มุ่งให้ความสำคัญกับการกระจายศูนย์กลางของการใช้อำนาจทางการเมืองและการปกครองในการตัดสินใจและดำเนินภารกิจต่าง ๆ โดยไม่กระจุกตัวอยู่ที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติเพียงแห่งเดียว ซึ่งแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการกระจายอำนาจนั้นถือเป็นแนวคิดชั่วคราวข้ามกับแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการรวมศูนย์อำนาจ กล่าวคือแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการกระจายอำนาจนั้นมุ่งให้ความสำคัญกับความเป็นท้องถิ่นนิยม (Localism) เป็นพื้นฐานสำคัญของการปกครองเพื่อหน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่น สามารถบังคับใช้กฎหมายและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ได้ตรงตามเจตนารมณ์ ความต้องการ และความคาดหวังที่หลากหลายของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น โดยที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติของประเทศจะเป็นผู้ใช้อำนาจในมิติต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประเทศชาติและประชาชนภายในชาตินั้น ๆ เท่านั้น โดยในการทำความเข้าใจถึงกรอบแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการกระจายอำนาจที่มีการกล่าวถึงกันอย่างแพร่หลายในสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแวดวงวิชาการด้านรัฐศาสตร์และบริหารรัฐกิจนั้น อาจมีการอธิบายแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการกระจายอำนาจที่มีรูปแบบที่แตกต่างกันไปและมักขาดการอธิบายอย่างรอบด้านของแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการกระจายอำนาจ โดยผู้เขียนขออธิบายถึงแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการกระจายอำนาจ ดังนี้

เรื่องที่ 1.3.1

แนวคิดและความหมาย

3.1 แนวคิดและความหมาย

“การกระจายอำนาจ (Decentralization)” ถือเป็นหลักการและคำเฉพาะในภาษาฝรั่งเศสซึ่งมีความหมายตามหลักภาษาคือ “การเอาอำนาจออกไปจากศูนย์กลาง” ทั้งนี้ปัญหาสำคัญที่ตามมาต่อไปก็คือ “อำนาจ” ที่กล่าวถึงนี้หมายถึงอำนาจอะไร โดยในอดีตการกล่าวถึงอำนาจดังกล่าวนั้นยังคงเป็นไปอย่างสับสน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนำมาปรับใช้ในบริบททางการเมืองการปกครองของไทยภายใต้บริบทรัฐธรรมนูญใหม่¹² ดังที่ จรัส สุวรรณมาลา นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า Decentralization ถือเป็นแนวคิดของตะวันตกที่นักวิชาการไทยหยิบยืมมาใช้อธิบายสภาวะทางการเมืองและการบริหารปกครองในประเทศไทย และได้มีการแปลเป็นภาษาไทยว่า “การกระจายอำนาจ” โดยผู้คนส่วนใหญ่มักตีความคำว่า “อำนาจ” ในคำว่ากระจายอำนาจนั้นหมายถึง “อำนาจอธิปไตย” ที่มักจะกล่าวกันว่าไม่สามารถแบ่งแยกได้หรือถ้าตีความตามแบบนักสังคมวิทยาที่มองอำนาจว่าเป็นสภาวะที่บุคคลหรือองค์การหนึ่งมีอิทธิพล (Influence) เหนือความคิดหรือพฤติกรรมของบุคคลหรือองค์การอื่น ๆ โดยไม่สามารถแบ่งปันหรือกระจายอำนาจไปให้ใครได้ สภาวะการดังกล่าวจึงก่อให้เกิดความสับสนในความหมายของการกระจายอำนาจ โดยหากพิจารณาถึงความหมายดั้งเดิมของคำดังกล่าวนั้นก็กลับไม่ได้มุ่งเน้นเรื่องอำนาจ (Power) หากแต่เป็นเรื่องของ “สภาวะศูนย์กลาง (Central)” และ “สภาวะกระจายอำนาจ (Decentral)” เป็นสำคัญ โดยมีเพียงในเรื่องของอำนาจที่หมายถึง “อำนาจการตัดสินใจ” ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องเท่านั้น

ดังนั้น จรัส สุวรรณมาลา จึงมองว่าคำว่า Decentralization ควรจะหมายถึงการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ มิใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นมิใช่การสร้างอธิปไตย หากแต่เป็นการให้ (ยอมรับ) สิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาคภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่งๆ ร่วมกันเท่านั้น¹³

ซึ่งการพิจารณาในมิติดังกล่าวทำให้เห็นได้ว่าการกระจายอำนาจจึงกลายเป็นเรื่องของ “สภาวะ” บางอย่างเพื่อใช้อธิบายถึงลักษณะของการกระจายตัว/การจัดสรร/การแบ่งปันอำนาจรัฐในทางที่หมายถึงอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินกิจการสาธารณะต่าง ๆ ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงมีลักษณะดังที่

¹² โภคิน พลกุล, “หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ,” *รัฐสภาสาร* ปีที่ 33 ฉ. 8 (สิงหาคม 2528): 4,7. และ อิสสระ นิตินันท์ประภาส. “ระบบกระจายอำนาจของฝรั่งเศส,” *เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่องความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จัดโดยสมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย* วันที่ 16 พฤศจิกายน 2533. (อัสสัมชัญ), 1.

¹³ จรัส สุวรรณมาลา, *ปฏิรูประบบราชการของไทย* (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), 9-10.

Samuel Humes IV¹⁴ ได้เสนอไว้ว่า การกระจายอำนาจมันควรจะเป็นเรื่องของ “การจัดสรรแบ่งปันอำนาจ” (Distribution of Power) กล่าวคือ เมื่อเราพูดถึงการกระจายอำนาจภายใต้บริบทของการบริหารปกครองในพื้นที่ที่เรียกว่าท้องถิ่น (Local Governance) ดังกล่าวมันควรจะเป็นเรื่องของ “จัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจ” (Distribution) มิใช่การ “แบ่งแยกอำนาจ” (Division) กล่าวคือ แม้คำว่า “แบ่งแยกอำนาจ” จะมีการนำไปใช้อธิบายแนวคิดในเรื่องการกระจายตัวของอำนาจทางการบริหารปกครองไปสู่ท้องถิ่นก็ตาม แต่โดยลักษณะทางประวัติศาสตร์แล้วคำดังกล่าวมักจะนำไปสู่ความสับสนหรือปะปนกับการใช้ในแนวคิดเรื่อง รัฐธรรมนูญกับการแบ่งแยกอำนาจ (Constitutional Division of Power Between Nation and State) ขณะที่คำว่า “จัดสรร/แบ่งปันอำนาจ” ดูจะมีความสอดคล้องและอยู่ในกระบวนทัศน์ของแนวคิดต่าง ๆ ในเรื่องของการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นมากกว่า ดังเช่นแนวคิดในเรื่อง (De)Centralization, (De)Concentration, Devolution และ Delegation

ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่าการกระจายอำนาจ (Decentralization) ในความหมายกว้างๆ ก็คือ การจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจ (หรือในภาษากฎหมายของไทยเรียกว่า การวินิจฉัยสั่งการ) อันเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ (Public Affairs) ของรัฐส่วนกลางไปยังหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ

กิจกรรม 1.3.1

แนวตอบกิจกรรม 1.3.1

¹⁴ Humes IV, Samuel, *Local governance and national power : a worldwide comparison of tradition and change in local government* (New York : Harvester Wheatsheaf in association with the International Union of Local Authorities, 1991), 3.

เรื่องที่ 1.3.2

รูปแบบของการกระจายอำนาจ

3.2 รูปแบบของการกระจายอำนาจ

แม้ว่าการอธิบายถึงความหมายของการกระจายอำนาจในข้างต้นจะสามารถลดความสับสนได้ในระดับหนึ่ง แต่โดยหลักการพื้นฐานที่สำคัญการกระจายอำนาจยังจะคงหมายถึงกระบวนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองในระดับพื้นที่หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับรอง ๆ ลงไปให้มีอำนาจมากยิ่งขึ้น¹⁵ ด้วยเหตุนี้การทำความเข้าใจถึงขอบข่ายของแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจว่ามีรูปแบบครอบคลุมมิติใด และการกระจายอำนาจที่กล่าวถึงนี้กระจายไปยังหน่วยงานหรือองค์กรในลักษณะใด และอำนาจที่กระจายนั้นมีความกว้างขวางเพียงใด จากคำถามเช่นนี้ย่อมหมายความว่า การกระจายอำนาจยังมีหลายระดับและหลายรูปแบบ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดความสับสนที่อาจจะเกิดขึ้นเราควรที่จะกำหนดเงื่อนไขว่าการกระจายอำนาจนั้นควรเป็นเรื่องของ “ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมืองหนึ่ง ๆ”¹⁶ โดยจากเงื่อนไขดังกล่าวนี้สามารถแจกแจงถึงรูปแบบของการกระจายอำนาจได้ 5 รูปแบบสำคัญ ประกอบด้วย

3.2.1 การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by default)

หมายถึง การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นภายใต้สภาวะการณ์ที่สถาบันหรือองค์กรของรัฐบาลเกิดความล้มเหลวในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ โดยไม่สามารถที่จะเข้าไปใช้อำนาจหรือมีอิทธิพลในดินแดนที่ตนปกครองอยู่ได้ และประชาชนในระดับรากหญ้าเกิดความไม่เชื่อใจในรัฐบาล สภาวะการณ์ที่เกิดขึ้นส่งผลให้ภาคประชาสังคมภายในประเทศมีความตื่นตัวและเข้มแข็งที่ปรากฏในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ สมาคมต่าง ๆ องค์กรอาสาสมัคร องค์กรพัฒนาเอกชน ฯลฯ จำเป็นต้องลุกขึ้นมาดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อชุมชนของตนด้วยตัวเอง โดยที่รัฐบาลเองก็มิได้ตั้งใจให้เกิดขึ้น เช่น การจัดให้มีโรงเรียน การจัดระบบสหกรณ์หรือธนาคารชุมชน และการจัดทำโครงการพัฒนาในรูปแบบต่างๆ เป็นต้น

3.2.2 การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization)

หมายถึง การกระจายอำนาจในรูปแบบของการโยกโอน (Handover) กิจการบางอย่างที่เคยจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำแทน เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้า การประปา เป็นต้น ซึ่งการแปรรูปกิจการของภาครัฐดังกล่าวนี้ย่อมหมายความว่า กิจการสาธารณะที่เคยเป็น

¹⁵ R.A.W. Rhodes et.al., *Decentralizing the Civil Service From Unitary State to Differentiated Polity in the United Kingdom* (Buckingham: Open University Press, 2003), 4-5.

¹⁶ Manor, James, *The Political Economy of Democratic Decentralization* (Washington, D.C. : World Bank, 1999), 4-12.

ของรัฐได้ถูกทำให้กลายเป็นสินค้าหรือบริการที่ภาคเอกชนสามารถเข้ามาแข่งขันจัดทำสินค้าหรือบริการเหล่านี้ได้เอง โดยการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้เกิดจากแรงผลักดันของความคิดที่ว่า กิจกรรมบางอย่างนั้นเอกชนสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถให้บริการต่อสังคมโดยรวมได้ดีกว่ารัฐเป็นผู้จัดทำ โดยมุ่งให้กลไกทางการตลาด (Market Mechanism) เข้ามามีบทบาทมากกว่าที่จะถูกผูกขาดโดยรัฐซึ่งมักจะก่อให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพและการบริการที่มีคุณภาพต่ำ

3.2.3 การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration)

หมายถึง การกระจายอำนาจในทางการบริหารภายในโครงสร้างของส่วนราชการด้วยตนเอง หรือกล่าวได้ว่าเป็นการแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรองที่ออกไปทำงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะมีอิสระในการตัดสินใจต่าง ๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแลตามสมควร ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง เพราะตัวองค์กรและบุคลากรตามหลักการแบ่งอำนาจยังคงถือว่าเป็นของส่วนกลาง โดยการกระจายอำนาจในลักษณะนี้มักเกิดขึ้นภายในระบบราชการโดยการแบ่งเอาภารกิจและอำนาจหน้าที่ออกไปยังองค์กรที่ทำงานอยู่ในพื้นที่ท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการและปกครองพื้นที่นั้นๆ อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้องค์กรเดียว บางครั้งจึงเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจทางการบริหาร” (Administrative Decentralization)¹⁷

ทั้งนี้การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนั้นสามารถเป็นไปได้ใน 2 รูปแบบย่อย กล่าวคือ **รูปแบบแรก** การกระจายอำนาจอาจเป็นการแบ่งอำนาจในการตัดสินใจของส่วนราชการส่วนกลางลงสู่หน่วยงานหรือตัวแทนของรัฐในระดับพื้นที่ (Prefectoral System) ซึ่งหน่วยงานหรือตัวแทนของรัฐนั้นจะเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจภายใต้กรอบและนโยบายของราชการส่วนกลาง ทั้งนี้ตัวแทนดังกล่าวของรัฐจะทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมและกำกับดูแลหน่วยงานทั้งปวงของราชการส่วนกลางที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่นั้นๆ และ **รูปแบบที่สอง** การกระจายอำนาจเป็นการแบ่งอำนาจในการตัดสินใจของส่วนราชการแยกตามภารกิจ (Functional System) โดยการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้หมายถึง การที่แต่ละส่วนราชการต่างแบ่งอำนาจในการตัดสินใจให้แก่ตัวแทนของส่วนราชการนั้นๆ ที่ลงไปปฏิบัติงานในแต่ละพื้นที่ให้มีอำนาจในการตัดสินใจภายใต้กรอบหรือนโยบายของราชการส่วนกลาง โดยไม่ขึ้นตรงต่อตัวแทนของรัฐที่ดูแลภาพรวมของพื้นที่¹⁸

¹⁷ Parker, Andrew, “Decentralization: The Way forward for Rural Development?,” *Policy Research Working Paper No. 1475* (Washington, D.C.: The World Bank, 1995).

¹⁸ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, *การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของ นักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมืองและประชาชน* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), 9-10.

3.2.4 การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจหรือการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้

ดำเนินการแทน (Delegation)

หมายถึง การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจนี้จะมีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ อีกทั้งการกระจายอำนาจจะเน้นในเชิงของ “ภารกิจหน้าที่” มากกว่าการย้ำเน้นในเรื่องของ “พื้นที่” ดังเช่นการแบ่งอำนาจ กล่าวคือ การมอบอำนาจเป็นการกระจายอำนาจที่รัฐส่วนกลางมอบอำนาจในการตัดสินใจและการบริหารจัดการด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายด้าน ให้กับองค์กรที่รัฐมีการจัดตั้งขึ้น แต่ไม่ได้เป็นองค์กรในส่วนราชการ อาทิ องค์กรมหาชน องค์กรอิสระต่างๆ รวมไปถึงการจัดตั้งบริษัทของรัฐ หรือท้องถิ่น การจ้างเหมาบริการ และการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐและองค์กรอาสาสมัคร โดยการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้ถือเป็นการกระจายอำนาจเพื่อเสริมสร้างความคล่องตัวในการบริหารงาน เนื่องจากองค์กรเหล่านั้นที่ถูกจัดตั้งขึ้นมีความเป็นอิสระไม่ต้องถูกผูกมัดติดอยู่กับระเบียบปฏิบัติราชการ อันจะช่วยให้การทำงานหรือการให้บริการแก่ประชาชนมีความคล่องตัวและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น¹⁹ อย่างไรก็ตามรัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทขององค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ และ

3.2.5 การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution)

หมายถึง การกระจายอำนาจภายใต้แนวคิดเรื่องการโอนอำนาจถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด ทั้งนี้เพราะการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้ จะถูกใช้เพื่ออธิบายถึงสถานะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ ชุมชน หรือท้องถิ่นต่างๆ อย่างกว้างขวาง และองค์กรที่รับการโอนอำนาจนี้จะมีตัวแทนที่ประชาชนภายในพื้นที่นั้น ๆ เลือกเข้ามาเพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง รวมถึงอำนาจในการตรากฎหมายและออกระเบียบต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่หรือชุมชนของตนได้โดยอิสระ โดยที่ส่วนกลางจะไม่เข้ามามีบทบาทหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรภายใต้หลักการโอนอำนาจ หรือการแทรกแซงจะเกิดขึ้นก็ต้องเป็นไปอย่างจำกัดมาก ซึ่งโดยมากก็มักจะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศเท่านั้น ดังนั้น จึงมีการเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจในทางการเมือง” หรือ “การกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย” (Political or Democratic Decentralization) ทั้งนี้ การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจนั้นปรากฏอยู่ด้วยกัน 2 ระดับ ได้แก่

ระดับแรก การกระจายอำนาจโดยการโอนอำนาจในทางการเมืองปกครอง (Administrative Devolution) โดยการกระจายอำนาจโดยการโอนอำนาจในลักษณะนี้จะสอดคล้องกับการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นตามหลัก “การปกครองตนเอง (Local-self Government)” กล่าวคือ การกระจายอำนาจโดยการ

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, 9-10.

โอนอำนาจในลักษณะนี้จะเป็นหลักการที่เป็ดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระเป็นอย่งสูงในการดูแลชีวิตความเป็นอยู่และสามารถจัดทำกิจการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นภายในชุมชนของตนได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังมีความเป็นอิสระทั้งในทางการคลังและบุคลากร กล่าวคือ มีทรัพยากรเป็นของตนเองที่จะใช้เพื่อจัดทำกิจการต่าง ๆ ได้อย่างอิสระ และ

ระดับที่สอง การกระจายอำนาจโดยการโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ (*Legislative Devolution*) โดยการกระจายอำนาจโดยการโอนอำนาจในลักษณะนี้ถือได้ว่าเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจขั้นสูงสุดที่เป็นไปภายใต้การจัตรูปแบบการปกครองในระบบรัฐเดี่ยว (*Unitary System*) จนมีลักษณะเข้าใกล้กับระบบสหพันธรัฐ (*Federal System*)²⁰ กล่าวคือ เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังพื้นที่หรือท้องถิ่นหนึ่ง ๆ โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนที่ได้รับการโอนอำนาจสามารถที่จะกำหนดชะตากรรมในทางการเมืองได้ด้วยตนเอง (*Home Rule*) ผ่านการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในรูปแบบ “สภา” (*Assembly*) ที่เป็นของตนเอง เพื่อทำหน้าที่ออกกฎหมายและกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่ของตน แต่ทั้งนี้ สภาที่ได้รับการโอนอำนาจนี้ก็ยังคงถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ และไม่มีสิทธิในการใช้อำนาจอธิปไตยร่วมกับรัฐบาลดังเช่นในระบบสหพันธรัฐ²¹

โดยจากรูปแบบการกระจายอำนาจทั้ง 5 ลักษณะ เมื่อเรานำมาปรับใช้ภายใต้บริบทของการศึกษาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจนั้น จะมีความเกี่ยวข้องเฉพาะรูปแบบที่สามถึงรูปแบบที่ห้าเท่านั้น ขณะที่สองรูปแบบแรกควรจะจัดแยกออกไป เนื่องจาก การกระจายอำนาจในรูปแบบแรกหรือการกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยายนั้นเป็นการเกิดขึ้นเองในภาคประชาชนมิใช่เป็นผลจากการดำเนินการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลาง ขณะที่การกระจายอำนาจในรูปแบบที่สองหรือการกระจายอำนาจในลักษณะของการแปรรูปกิจการภาครัฐนั้น ท้ายที่สุดแล้วไม่ได้นำไปสู่สภาวะของการกระจายอำนาจที่เป็นจริง เพราะจากบทเรียนที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ การดำเนินการแปรรูปนั้นเป็นแต่เพียง “การโยกย้าย” อำนาจและทรัพยากรซึ่งรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางอยู่เดิมไปสู่บริษัทเอกชนขนาดใหญ่ ซึ่งก็มีลักษณะรวมศูนย์เช่นกัน

²⁰ Heywood, Andrew, *Politics* (Basingstoke: Palgrave, 2002), 167-168.

²¹ รูปธรรมของสภาที่ได้รับการโอนอำนาจนี้ ปรากฏอยู่ในประเทศสหราชอาณาจักรที่ได้เกิดกระบวนการโอนอำนาจในระยะครั้งหลังของทศวรรษที่ 1990 ไปยังเวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือจนนำไปสู่การจัดตั้งสภาแห่งชาติเวลส์ (*National Assembly for Wales/Cynulliad Cenedlaethol Cymru*), รัฐสภาแห่งสกอตแลนด์ (*The Scottish Parliament*) และสภาแห่งไอร์แลนด์เหนือ (*Northern Ireland Assembly*) อย่างไรก็ตาม มีเพียงสกอตแลนด์เท่านั้นที่มีลักษณะของการโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ ขณะที่เวลส์จะเป็นการโอนอำนาจในทางการปกครองมากกว่า สำหรับไอร์แลนด์เหนือยังคงมีปัญหาความรุนแรงและความขัดแย้งภายในอยู่มากจนทำให้กระบวนการโอนอำนาจไม่ประสบผลชัดเจนนัก รายละเอียดโปรดดู Vernon Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom* (Oxford: Oxford University Press, 1999).

ทั้งนี้จากความหมายและขอบข่ายโดยกว้างของแนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการกระจายอำนาจ เมื่อเราจำกัดกรอบการมองแนวคิดดังกล่าวโดยอยู่บนฐานคิดเรื่องการบริหารปกครองในพื้นที่ท้องถิ่น จะทำให้เห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ แต่เนื่องจากการกระจายอำนาจนั้นมีหลายระดับตามที่ได้นำเสนอไว้ ณ ข้างต้น นั้นย่อมหมายความว่าระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศหนึ่ง ๆ ย่อมมีอำนาจและความเป็นอิสระที่มากน้อยแตกต่างกันออกไป อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นก็มักจะมีลักษณะของการผสมผสานแนวคิดการกระจายอำนาจที่ต่างรูปแบบกัน เช่น ในด้านของอำนาจหน้าที่ อาจจะเป็นไปภายใต้หลักการโอนอำนาจ แต่ในด้านของทรัพยากรทางการคลังก็อาจจะเป็นไปภายใต้หลักการหนึ่งก็ได้ หรือในระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นทรัพยากรที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็อาจจะมีการจัดระบบได้ในหลายลักษณะตามระดับหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจที่ต่างกันออกไป

กิจกรรม 1.3.2

แนวตอบกิจกรรม 1.3.2

เรื่องที่ 1.3.3

ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจ

3.3 ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจ

แม้ว่าการกระจายอำนาจภายในรัฐชาติสมัยใหม่จะมีส่วนสำคัญต่อการแก้ไขข้อจำกัดในมิติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการรวมศูนย์อำนาจ ทั้งในมิติการบริหารราชการแผ่นดินและการปกครองประเทศที่มีประชากรจำนวนมากและพื้นที่อันกว้างใหญ่ที่การรวมศูนย์อำนาจที่เกิดขึ้นส่งผลให้รัฐบาลส่วนกลางที่มีเพียงสถาบันเดียวและมีลักษณะขององค์กรแบบระบบราชการที่ใหญ่โตเทอะทะไม่สามารถขับเคลื่อนการพัฒนาและบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการและความคาดหวังของประชาชนภายในประเทศได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ซึ่งก่อให้เกิด “ความไม่ประหยัดในเชิงขนาด (Diseconomies of Scale)” จนเกิดความจำเป็นในการกระจายอำนาจในทางการเมืองการปกครองให้อยู่ในมือขององค์กรหรือสถาบันที่อยู่นอกศูนย์กลางออกไป โดยมีเป้าหมายเพื่อให้การดำเนินกิจการต่าง ๆ เป็นเรื่อง “ภายใน (Domestic)” ของชุมชนแต่ละแห่งเป็นผู้รับผิดชอบกิจต่าง ๆ เหล่านั้นบนพื้นฐานความจำเป็น ความต้องการ และสภาพปัญหาในแต่ละท้องถิ่น จนกลายเป็นคุณลักษณะที่โดดเด่นและเป็นธรรมชาติของการกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตาม การที่แนวคิดพื้นฐานว่าด้วยการกระจายอำนาจถูกใช้เพื่อสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับท้องถิ่นผ่านการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่รัฐบาลที่อยู่นอกศูนย์กลางนั้นย่อมส่งผลให้เกิดข้อดีและข้อเสียในหลากหลายประการ ดังนี้

3.3.1 ข้อดีของการกระจายอำนาจ

สำหรับการกระจายอำนาจทางการเมืองและการปกครองของรัฐชาติสมัยใหม่นั้นปรากฏให้เห็นถึงข้อดีอย่างเด่นชัดใน 4 ประการ ดังนี้

ประการแรก : การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) กล่าวคือ การกระจายอำนาจให้กับรัฐบาลในระดับท้องถิ่นหรือในระดับภูมิภาคนั้นเป็นการเปิดโอกาสและเอื้อประโยชน์ให้กับประชาชนภายในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ก้าวเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง และการบริหารจัดการท้องถิ่นและชุมชนของประชาชนได้อย่างมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวนี้ยังเป็นการเสริมสร้างและพัฒนาให้ประชาชนเหล่านั้นได้เรียนรู้และมีประสบการณ์ในทางการเมืองการปกครองตามหลักการปกครองตนเอง (Local Self Government) อันจะนำไปสู่การเติบโตของ “ความเป็นพลเมือง” ในหมู่ประชาชนเหล่านี้

ประการที่สอง : การตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น (Responsiveness) กล่าวคือ การกระจายอำนาจให้กับรัฐบาลในระดับท้องถิ่นหรือในระดับภูมิภาคที่มีความ “ใกล้ชิด” และ “ไวต่อการรับรู้” ถึงความต้องการภายในชุมชนของตนนั้น นอกจากจะเป็นการจะเป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้การขับเคลื่อนการพัฒนาและจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ตรงตามสภาพปัญหา ความ

ต้องการ และความคาดหวังของประชาชนภายในท้องถิ่นแล้วนั้น ยังเป็นการสร้างเสริมให้เกิดความเข้มแข็งให้กับหลักความรับผิดชอบตามวิถีทางแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democratic Accountability) อีกทั้งยังเป็นการสร้างหลักประกันว่าการทำงานของภาครัฐโดยภาพรวมนั้นไม่เพียงแต่เป็นไปเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมเท่านั้น หากแต่ยังเป็นการตอบสนองต่อสภาพปัญหา ความต้องการ และความคาดหวังเฉพาะของแต่ละชุมชนอีกด้วย

ประการที่สาม : สร้างให้เกิดความชอบธรรม (Legitimacy) กล่าวคือ การกระจายอำนาจให้กับรัฐบาลในระดับท้องถิ่นหรือในระดับภูมิภาคนั้นได้สร้างให้เกิดความชอบธรรมให้กับประชาชนทุกพื้นที่ที่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะต่าง ๆ ได้อย่างตรงตามความต้องการและความคาดหวังของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น เนื่องจากโดยทั่วไปแล้วความห่างไกลทั้งในทางภูมิศาสตร์และในทางการเมืองย่อมทำให้การตัดสินใจโดยสถาบันทางการเมืองที่ห่างไกลออกไปจากชุมชนท้องถิ่นอาจไม่ได้รับการยอมรับ ในทางตรงกันข้ามหากการตัดสินใจกระทำในระดับชุมชนและท้องถิ่นนั้นก็มีความไว้วางใจที่จะได้รับการยอมรับและเป็นการสมควรแก่เหตุผลมากกว่า สถานการณ์ที่เกิดขึ้นส่งผลให้การตัดสินใจในทางการเมืองและการปกครองที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้มีความชอบธรรม และ

ประการสุดท้าย : เสรีภาพ (Liberty) กล่าวคือ ภายใต้บริบทที่อำนาจมีแนวโน้มที่จะถูกใช้ในทางที่ผิดเสมอ ดังนั้นหากอำนาจทางการเมืองการปกครองถูกรวมอยู่ที่ศูนย์กลางอำนาจมากเกินไปก็มีความเป็นไปได้ที่ศูนย์กลางอำนาจจะมีการใช้อำนาจในทางที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล และสร้างความเสียหายให้กับสังคมโดยรวมได้ง่าย ด้วยเหตุนี้การกระจายอำนาจจึงเป็นวิธีการหนึ่งในการป้องกันเสรีภาพของปัจเจกบุคคลด้วยการให้อำนาจมีการกระจายออกไป อันจะนำไปสู่การสร้างโครงข่ายของการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (Check and Balance) ระหว่างศูนย์กลางอำนาจกับพื้นที่นอกศูนย์กลางอำนาจ

3.3.2 ข้อเสียของการกระจายอำนาจ

แม้ว่าการกระจายอำนาจทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลสมัยใหม่จะปรากฏข้อดีในหลากหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยการกระจายอำนาจมักจะถูกกล่าวถึงอยู่เสมอว่าเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นสิ่งที่ดีที่จำเป็นต้องมี และเร่งรัดให้เกิดขึ้นภายในระบบการเมืองการปกครองของประเทศ อย่างไรก็ตามหากพิจารณาจากข้อถกเถียงในเชิงวิชาการ และจากประสบการณ์ที่เกิดขึ้นจริง การกระจายอำนาจก็มีจุดอ่อนหรือข้อเสียเช่นเดียวกันกับการรวมศูนย์อำนาจ ดังนั้นเพื่อให้มองเห็นถึงข้อถกเถียงที่แวดล้อมเรื่องการกระจายอำนาจได้อย่างรอบด้าน จึงจำเป็นที่จะต้องเรียนรู้ถึงด้านลบของการกระจายอำนาจด้วย ซึ่งในที่นี้เห็นว่าการกระจายอำนาจมีข้อเสียอยู่ด้วยกัน 4 ประการ ประกอบด้วย

ประการแรก : อาจนำไปสู่ภาวะของความไร้เอกภาพ กล่าวคือ การกระจายอำนาจให้กับรัฐบาลในระดับท้องถิ่นหรือในระดับภูมิภาคนั้นอาจนำไปสู่ภาวะของความไร้เอกภาพและเสถียรภาพในทางการเมืองได้ของรัฐบาลสมัยใหม่ ตัวอย่างเช่นกรณีของรัฐเดี่ยว การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นอาจจะเป็นแรงผลักดันเคลื่อนไปสู่ความเป็นสหพันธรัฐ (Federation) ในขณะที่ประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ (Federation) อยู่แล้วนั้น

การกระจายอำนาจนั้นอาจส่งผลให้ความเป็นเอกภาพที่มีอยู่ก็อาจจะน้อยลงไปอีก นอกจากนี้ในกลุ่มประเทศที่ความเป็นเอกภาพมีต่ำอยู่แล้ว เช่น ประเทศที่ประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มทางศาสนาที่มีความแตกต่างกันและขัดแย้งกันอยู่แล้ว การกระจายอำนาจอาจทำให้เกิดความไร้เอกภาพในทางการเมืองได้

ประการที่สอง : อาจก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพทางการคลังของประเทศ กล่าวคือ หากมีการกระจายอำนาจให้กับรัฐบาลในระดับท้องถิ่นหรือในระดับภูมิภาคในระดับที่มากเกินไปนั้น อาจก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพทางการคลังของประเทศได้ เนื่องจากหากสัดส่วนทางการคลังสาธารณะส่วนใหญ่อยู่ในระดับท้องถิ่นนั้นอาจส่งผลให้เป็นการยากที่รัฐบาลกลางจะกำหนดทิศทางและควบคุมระบบการคลังของประเทศโดยรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยิ่งไปกว่านั้นหากการใช้จ่ายของรัฐบาลในระดับท้องถิ่นต่าง ๆ ปราศจากวินัยทางการคลัง อาทิ รัฐบาลในระดับท้องถิ่นมีการใช้จ่ายอย่างเกินตัวขณะที่ความสามารถในการจัดเก็บรายได้มีต่ำนั้นก็ก่อให้เกิดปัญหาและสถานะความไร้เสถียรภาพของระบบการคลังของประเทศเป็นอย่างมาก

ประการที่สาม : อาจก่อให้เกิดความแตกต่างและไม่เท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่น กล่าวคือ หากมีการกระจายอำนาจให้กับรัฐบาลในระดับท้องถิ่นหรือในระดับภูมิภาคในระดับที่มากเกินไปนั้นย่อมนำไปสู่ความแตกต่างและความไม่เท่าเทียมกันในมิติด้านเศรษฐกิจ การคลัง คุณภาพชีวิต การบริการสาธารณะ ฯลฯ ระหว่างพื้นที่หรือท้องถิ่นต่าง ๆ ได้โดยง่าย เนื่องจากอำนาจในทางการเมือง การจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนทรัพยากรทางการบริหารของรัฐบาลในระดับท้องถิ่นแต่ละแห่งจะขึ้นอยู่กับศักยภาพของท้องถิ่นแต่ละแห่ง ด้วยเหตุนี้ความแตกต่างและไม่เท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น และ

ประการสุดท้าย : อาจเกิดการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง กล่าวคือ เมื่อมีการกระจายอำนาจให้กับรัฐบาลในระดับท้องถิ่นหรือในระดับภูมิภาคนั้น จะส่งผลให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการท้องถิ่นในกรอบของตน จนอาจส่งผลให้การใช้ทรัพยากรภายในประเทศมีแนวโน้มที่จะเป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นแต่ละแห่งต่างก็ใช้ทรัพยากรไปตามความต้องการและความจำเป็นของตน อันจะนำไปสู่สถานะต่างคนต่างทำ ซึ่งจะส่งผลให้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้นถูกใช้ไปอย่างกระจัดกระจายและไร้ทิศทาง ดังนั้นการจะระดมทรัพยากรจากส่วนต่าง ๆ ของประเทศเพื่อเป้าหมายร่วมกัน เช่น การสร้างความเติบโตให้กับระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ ก็เกิดขึ้นได้ยาก²²

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจของรัฐบาลสมัยใหม่ที่มุ่งให้ความสำคัญกับการกระจายศูนย์กลางของการใช้อำนาจทางการเมืองและการปกครองในการตัดสินใจและดำเนินภารกิจต่าง ๆ โดยไม่กระจุกตัวอยู่ที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติเพียงแห่งเดียว ซึ่งอาจเป็นไปได้ในหลากหลายรูปแบบทั้งการกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย การแปรรูปกิจการของภาครัฐ การกระจายอำนาจภายใต้หลักการ

²² วสันต์ เหลืองประภัสร์, *การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการบริหารราชการแผ่นดินไทย : การทบทวนแนวคิดข้อถกเถียงและข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูป*, 36-39.

แบ่งอำนาจ การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจหรือการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินการแทน และการกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ เหล่านี้แม้ว่าจะก่อให้เกิดคุณประโยชน์ในหลากหลายประการ อาทิ เสริมสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งสามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น อีกทั้งยังสร้างให้เกิดความชอบธรรมให้กับประชาชนทุกพื้นที่ที่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณะต่าง ๆ และยังสามารถป้องกันเสรีภาพของปัจเจกบุคคลได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุณภาพแล้วนั้น แต่การกระจายอำนาจลงไปสู่รัฐบาลท้องถิ่นก่อให้เกิดจุดอ่อนต่อรัฐชาติสมัยใหม่ในหลากหลายประการ อาทิ การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นอาจนำไปสู่ภาวะของความไร้เอกภาพและเสถียรภาพในทางการเมืองได้ของรัฐชาติสมัยใหม่ รวมทั้งอาจก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพทางการคลังของประเทศ ตลอดจนอาจเกิดการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลือง และก่อให้เกิดความแตกต่างและความไม่เท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่น

กิจกรรม 1.3.3

แนวตอบกิจกรรม 1.3.3

ตอนที่ 1.4

การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 1.4 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

หัวเรื่อง

1.4.1 การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น

แนวคิด

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 1.4 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

4. การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น

“การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น (Local Self Government)” ถือเป็นรากฐานที่สำคัญประการหนึ่งที่มีมาอย่างยาวนานในสังคมมนุษย์ภายหลังการรวมตัวกันเป็นชุมชนทางการเมือง โดยในอดีตการรวมตัวกันของสังคมมนุษย์ในแต่ละชุมชนจะมีความแตกต่างหลากหลายกันออกไปตามแต่ธรรมชาติในแต่ละท้องถิ่น จนการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นรูปแบบนี้จึงถูกเรียกว่าเป็น “การเมืองชุมชนแบบธรรมชาติ (Nature หรือ Community Politics)” โดยอดีตการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นนั้นปรากฏตั้งแต่สังคมขนาดเล็ก อาทิ สังคมแบบล่าสัตว์และเก็บหาอาหาร สังคมชนเผ่าหรือสังคมเกษตรกรรม สังคมระบบเครือญาติ หรือความเป็นญาติพี่น้องมีอิทธิพลครอบงำระบบการผลิตและการแบ่งปันทรัพยากร ตลอดจนการจัดตั้งองค์กรสังคม สมัครงการปกครองและระบบการเมือง ที่ล้วนต่างเป็นระบบที่ครอบคลุมความสัมพันธ์ทางสังคมทั้งหมดเอาไว้

ขณะที่ในสังคมไทย การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นในรูปของการเมืองชุมชนแบบธรรมชาติ ปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดในสังคมชานาไทยที่ถูกยึดโยงกันผ่านกลุ่มเครือญาติ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของเครือข่ายความสัมพันธ์ภายในสังคมในแต่ละชุมชนชานาไทยมาตลอดทุกยุคทุกสมัย ดังเห็นได้จากการที่สมาชิกของกลุ่มเครือญาติที่นอกเหนือไปจากพ่อแม่พี่น้องและลูกหลาน ซึ่งเป็นสมาชิกของครอบครัวขยายแล้วนั้น กลุ่มเครือญาติของชาวบ้านแต่ละคนยังจะประกอบไปด้วยบรรดาผู้สืบเชื้อสายจากบรรพบุรุษบุรุษ หรือปู่ตายายของคนนั้น ๆ รวมทั้งลุง ป้า น้า อา และลูก ๆ ของคนเหล่านั้น ซึ่งมักถูกเรียกรวมกันว่าเป็น “ญาติ” หรือ “อาว” โดยสมาชิกของกลุ่มเครือญาติที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านเดียวกัน และหมู่บ้านใกล้เคียงกัน จะเป็นผู้ที่ชาวบ้านให้ความใกล้ชิดสนิทสนม รวมทั้งคอยให้การสนับสนุนและช่วยเหลือเกื้อกูลมากกว่าเพื่อนบ้านหรือชาวบ้านอื่น ๆ ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องด้วยสายสัมพันธ์ทางเครือญาติ

เฉกเช่นเดียวกับประเทศยุโรปส่วนใหญ่ที่มีระบบการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นเป็นรากฐานในทางประวัติศาสตร์ของสังคมที่พลวัติปรับเปลี่ยนจนกลายเป็นระบบรัฐชาติสมัยใหม่ โดยในปัจจุบันหลายประเทศยังคงมีระบบการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นที่มีเค้าโครงหรือร่องรอยทางประวัติศาสตร์แต่การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นดังกล่าวอาจไม่ได้มีบทบาทในทางสังคมเฉกเช่นในอดีต อาทิ ระบบแพริช ในประเทศอังกฤษ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่าที่มาของระบบการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นในประเทศยุโรป จึงเป็นพื้นฐานในทางประวัติศาสตร์ที่สำคัญก่อนที่จะมีระบบรัฐชาติและการปกครองประเทศสมัยใหม่

เช่นนี้จึงกล่าวได้ว่าการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นถือเป็นรากฐานสำคัญทางประวัติศาสตร์ในแต่ละสังคมมาอย่างยาวนาน จนสามารถกล่าวได้ว่าท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิ่งที่เรียกว่า Local Self Government หรือการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นเป็นพื้นฐานของการปกครองในแต่ละสังคมอยู่แล้ว หากอยู่ในรูปแบบที่ไม่

เป็นทางการ (Informal) ดังปรากฏในรูปแบบของการปกครองในรูปแบบของเครือญาติ วงศ์วาน ตระกูล ซึ่งมีผู้หลักผู้ใหญ่เป็นผู้ดูแลหรือในการปกครองระดับหมู่บ้านหรือชุมชน²³ ตามที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ ณ ข้างต้น

อย่างไรก็ตาม สภาพของสังคมที่เกิดขึ้นในยุคดั้งเดิมเหล่านี้กลับถูกลดความสำคัญลงและถูกผนวกเข้ารวมจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของรัฐชาติสมัยใหม่ที่มุ่งให้ความสำคัญกับอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐผ่านการรวมอำนาจทางการเมืองและการปกครองเข้าสู่ส่วนกลางไว้ที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติกับรัฐบาลมลรัฐ แต่กระนั้นชุมชนต่าง ๆ เหล่านี้ยังคงมีความสำคัญในฐานะของการเป็นชุมชนที่เป็นรากฐานที่สำคัญของการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น ซึ่งเกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของสังคมอย่างเป็นธรรมชาติ ก่อนที่จะได้มีการจัดระบบสังคมในทางการเมืองการปกครองตามอุดมคติในทางการเมือง การจัดระบบเศรษฐกิจ และการจัดระบบสังคมในยุคสมัยใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไป เพียงแต่จุดอ่อนของสภาพของชุมชนดังกล่าวอยู่ที่การเป็นชุมชนหรือสถาบันทางการเมืองที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งไม่มีความยั่งยืน แน่นนอน และไม่มีระบบกฎหมายรองรับอำนาจของผู้ปกครอง

ถึงกระนั้นรัฐชาติสมัยใหม่ ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังจากการรวมเอาอำนาจในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นจากชุมชนต่างเข้าสู่ส่วนกลางเพื่อสถาปนาอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองของรัฐชาติโดยมีรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ จนสร้างให้เกิดความเป็นเอกภาพกับรัฐชาติก็ตาม แต่ท้ายที่สุดแล้วรัฐชาติสมัยใหม่จำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐเดี่ยว (Unitary State) และรัฐรวม (Federal State) ที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democracy) ก็ยังคงให้ความสำคัญกับการจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐที่มุ่งส่งเสริมให้เกิด “การกระจายอำนาจ (Decentralization)” ไปในระดับท้องถิ่นเพื่อให้การปกครองที่เกิดขึ้นหาใช่เป็นเพียงการปกครอง “เพื่อประชาชน” เพียงอย่างเดียว เนื่องจากการปกครองในทุกระบอบล้วนอ้างว่าทำเพื่อประชาชน แต่สิ่งสำคัญยิ่งของประชาธิปไตยท้องถิ่นคือการปกครอง “ของประชาชน” และ “โดยประชาชน²⁴”

ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงถือเป็นแนวคิดที่มีส่วนสำคัญยิ่งต่อการสรรค์สร้างและพัฒนาให้เกิดการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ (Formal) ที่รัฐชาติสมัยใหม่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติได้สละอำนาจหรือมอบอำนาจการตัดสินใจในทางการเมืองการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินให้กับองค์กรอื่น ๆ อย่างเป็นทางการ โดยมีการประกาศหลักการและแนวทางการมอบอำนาจให้แก่องค์กรอื่น ๆ ไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ควบคู่ไปกับกำหนดเป็นนโยบายที่สำคัญของประเทศนั้น ๆ ขณะที่ยังคงองค์กรที่สามารถรับมอบอำนาจจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติที่จะสละอำนาจมาได้ นั่น ต้องเป็นองค์กรที่มีความเป็นสถาบันที่เป็นทางการและมีสถานะเป็นนิติบุคคล โดยองค์กรดังกล่าวจะมีคุณค่าและความสำคัญในฐานะสถาบันทางการเมืองที่มีภารกิจหน้าที่ชัดเจน มีความเป็นอิสระใน

²³ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, *สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย : แนวคิดพื้นฐาน “รัฐกับการปกครองท้องถิ่น”*, 22-24.

²⁴ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, *แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), 5.

การกำหนดนโยบายและตัดสินใจในประเด็นต่าง ๆ รวมทั้งสามารถมีทรัพย์สิน งบประมาณ บุคลากร ตลอดจน มีผู้บริหารและสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนภายในท้องถิ่นเข้ามาทำหน้าที่ในการจัดทำบริการ สาธารณะต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อเจตนารมณ์ ความต้องการ และความคาดหวังให้กับประชาชนภายในอาณา บริเวณหนึ่ง ๆ ที่มีความชัดเจนและแน่นอน องค์กรในลักษณะนี้ถูกให้นิยามว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

ทั้งนี้หากพิจารณาไปถึงความสำคัญและเหตุผลของการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นภายในรัฐชาติ สมัยใหม่เพื่อเสริมสร้างให้เกิดการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นที่เกิดขึ้นนั้นล้วนเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติเล็งเห็นว่า “ประชาชน” ถือเป็นขุมกำลังที่สำคัญของการพัฒนาประเทศและ การเจริญเติบโตของการพัฒนาการเมือง การปกครอง และการบริหารราชการแผ่นดินตามวิถีทางแห่งการ ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติจึงสมควรสละหรือมอบอำนาจใน ทางการปกครองตนเองและการบริหารจัดการท้องถิ่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควบคู่ไปกับควรการ กระจายภารกิจขั้นพื้นฐานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กระทำแทน อาทิ ภารกิจด้านการรักษาความ สะอาด การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน ฯลฯ ซึ่งการกระจายอำนาจดังกล่าวจะ ก่อให้เกิดคุณประโยชน์หลากหลายประการต่อทั้งประชาชนภายในท้องถิ่นที่สามารถที่จะสามารถฝึกฝน คิด และ เรียนรู้อย่างกระตือรือร้นและต่อเนื่องที่เข้ามามี “ส่วนร่วม” ในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นตามวิถีทาง แห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและการบริหารประเทศรูปแบบใหม่ ขณะเดียวกันประชาชนภายใน ท้องถิ่นยังจะได้รับการบริการสาธารณะจากรัฐบาลได้อย่างทั่วถึงตรงตามเจตนารมณ์ ความต้องการ และความ คาดหวังที่หลากหลายของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลกลางหรือ รัฐบาลแห่งชาติที่จะสามารถทำภารกิจหน้าที่ใหม่เพื่อตอบสนองต่อความท้าทายและสภาพปัญหาของรัฐชาติ สมัยใหม่ที่มีจำนวนมากขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และมีคุณภาพ อาทิ ภารกิจด้านการค้าระหว่าง ประเทศ ภารกิจด้านทรัพย์สินทางปัญญาและสิทธิบัตรต่าง ๆ ภารกิจด้านการสำรองและพัฒนาพลังงาน ภารกิจด้านการรักษาสิ่งแวดล้อม ภารกิจด้านการค้นคว้าทางอวกาศและการวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ ฯลฯ

ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่าการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น (Local Self Government) ถือเป็น รากฐานสำคัญที่มีมาอย่างยาวนานในสังคมมนุษย์ในรูปแบบของเครือญาติ วงศ์วาน ตระกูล ซึ่งมีผู้หลักผู้ใหญ่ เป็นผู้ดูแลหรือในการปกครองระดับหมู่บ้านหรือชุมชนที่ไม่มีความเป็นทางการ (Informal) ต่อมาภายหลังการ เกิดรัฐชาติสมัยใหม่การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นได้ถูกลดความสำคัญลงและผนวกเข้าร่วมจนกลายเป็น ส่วนหนึ่งของรัฐชาติสมัยใหม่ที่มุ่งรวมอำนาจการปกครองเข้าสู่ส่วนกลาง อย่างไรก็ตามรัฐชาติสมัยใหม่จำนวนมากยังคงให้ความสำคัญกับการจัดโครงสร้างการบริหารงานภาครัฐที่มุ่งส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) ไปในระดับท้องถิ่นเพื่อให้การปกครองที่เกิดขึ้นมาใช้เป็นเพียงการปกครองเพื่อประชาชน เพียงอย่างเดียว เนื่องจากการปกครองในทุกระบอบล้วนอ้างว่าทำเพื่อประชาชน แต่สิ่งสำคัญยิ่งของ

ประชาธิปไตยท้องถิ่นคือการปกครองของประชาชนและโดยประชาชน²⁵ผ่านการสละอำนาจหรือมอบอำนาจการตัดสินใจในทางการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กระทำแทนเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถฝึกฝน คิด และเรียนรู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นตามวิถีทางแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อีกทั้งยังทำให้ประชาชนภายในท้องถิ่นได้รับการบริการสาธารณะจากรัฐบาลได้อย่างทั่วถึงตรงตามความต้องการ และความคาดหวังที่หลากหลายของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

กิจกรรม 1.4.1

แนวตอบกิจกรรม 1.4.1

²⁵ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, แปรถิน เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย, 5.