

## บทที่ 2

### พัฒนาการ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้ขอนำเสนอสาระที่เป็นรายละเอียดแนวความคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ แนวความคิดการให้อำนาจ แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบาย การถ่ายโอนการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลงนโยบายการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐบาล และทิศทางการกระจายอำนาจในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่รัฐจะต้องดำเนินการต่อไป วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องมีดังต่อไปนี้

#### 2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบริการสาธารณะ

การจัดทำบริการสาธารณะนับได้ว่าเป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ที่ต้องจัดทำให้กับประชาชน โดยบริการสาธารณะในประเทศไทยนั้น ได้มีการแบ่งภารกิจของรัฐที่เป็นบริการสาธารณะออกเป็น 2 ประเภท<sup>1</sup> คือ

1) ภารกิจพื้นฐาน (Primary Function) ได้แก่ การป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทและยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้วหรืออีกนัยหนึ่ง คือ การดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อย (Tidiness) และรักษาความมั่นคงปลอดภัย (Security) ของประเทศนั่นเอง โดยความมั่นคงปลอดภัยนี้มีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะคือ

- (1) ความมั่นคงปลอดภัยในชุมชน
- (2) ความมั่นคงปลอดภัยจากการประทุษร้ายอันมีแหล่งที่มาจากภายนอกชุมชน

2) ภารกิจลำดับรอง (Secondary Function) ได้แก่ การส่งเสริมสวัสดิภาพ ตลอดจนการกระจายความมั่นคงของชาติไปยังประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมทางสังคมรัฐจึงควรส่งเสริมสวัสดิภาพของราษฎรทั้งทางกายภาพและจิตใจ โดยรัฐประกันเงื่อนไขแห่งการครองชีพขั้นต่ำของราษฎรทุกคน เช่น ให้บริการการศึกษา การรักษาพยาบาล เป็นต้น ซึ่งภารกิจดังกล่าวข้างต้นที่รัฐต้องจัดทำนี้เรียกอีกนัยหนึ่งว่า บริการสาธารณะ

---

<sup>1</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). *การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา. หน้า 140.

การจัดทำบริการสาธารณะ ยังถือเป็นภารกิจหลักขององค์กรกระจายอำนาจซึ่งต้องเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบแต่ละแห่งสามารถเลือกวิธีการดำเนินการจัดในการจัดทำบริการสาธารณะในกิจการที่อยู่ในอำนาจของตนเองได้<sup>2</sup>

ประยูร กาญจนกุล ได้ให้ความหมายบริการสาธารณะไว้ว่า บริการสาธารณะ หมายถึง กิจการที่อยู่ในความอำนาจหรืออยู่ในการควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน<sup>3</sup>

จากความหมายของคำว่าบริการสาธารณะดังกล่าวข้างต้นนั้น สามารถแยกองค์ประกอบของบริการสาธารณะออกได้ 2 ประการ คือ

(1) บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจหรือความควบคุมของฝ่ายปกครอง คือ ต้องเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจของรัฐ แต่ปัจจุบันนี้ภารกิจของรัฐมีเพิ่มมากขึ้นกิจการบางอย่างต้องใช้เทคโนโลยีขั้นสูงในการจัดทำ ใช้เงินลงทุนสูง หรือใช้บุคลากรจำนวนมากซึ่งรัฐไม่มีความพร้อมที่จะดำเนินการ ดังนั้น จึงเกิดการมอบบริการสาธารณะอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐให้บุคคลอื่นซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ เมื่อรัฐมอบหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้บุคคลอื่นทำแล้ว บทบาทของรัฐในฐานะผู้จัดทำหรือผู้อำนาจก็จะเปลี่ยนไปเป็นผู้ควบคุมโดยรัฐจะเข้าไปควบคุมมาตรฐานของบริการสาธารณะเท่านั้น เช่น ควบคุม (Control) ความปลอดภัย (Security Control) รวมทั้งควบคุมอัตราค่าบริการ (Rate Control) เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ตอบแทนมากที่สุดและเดือดร้อนน้อยที่สุด

(2) บริการสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะประโยชน์ เนื่องจาก ประชาชนนั้นมีความต้องการที่จะมีชีวิตอยู่อย่างสุขสบายและความต้องการที่จะใช้ชีวิตอยู่ในสังคมอย่างปลอดภัย ดังนั้น บริการสาธารณะที่รัฐจัดทำจึงต้องมีลักษณะที่สนองความต้องการของประชาชน กิจการใดที่รัฐเห็นว่ามีความจำเป็นเพื่อความปลอดภัยหรือเพื่อความสุขสบายของประชาชน รัฐต้องเข้าไปจัดทำกิจการนั้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

คำนิยามของบริการสาธารณะอาจแยกออกเป็น 2 ลักษณะ โดยพิจารณาจากลักษณะทางการเมือง และลักษณะทางค้ำานกฎหมาย ดังนี้<sup>4</sup>

ลักษณะทางการเมือง (Political Feature) บริการสาธารณะ ได้แก่ สิ่งที่รัฐจะต้องจัดทำเพื่อสนองความต้องการของคนในชาติไม่ว่าจะเป็นความต้องการขั้นพื้นฐาน เช่น

<sup>2</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 100-101.

<sup>3</sup> ประยูร กาญจนกุล. (2549). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 79.

<sup>4</sup> ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2565). *หลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 403-405.

ด้านความปลอดภัย จนกระทั่งถึงความต้องการทางด้านเศรษฐกิจโดยรัฐอาจทำเองหรือมอบให้คนอื่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำได้

ลักษณะทางด้านกฎหมาย (Law Feature) บริการสาธารณะประกอบด้วย 3 เงื่อนไข คือ

(2.1) เกิดขึ้นจากผู้ปกครองประเทศ หรือจากแนวทางที่ผู้ปกครองประเทศวางไว้

(2.2) มีความต้องการจากประชาชนเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม

(2.3) เกิดความไม่เพียงพอ หรือไม่สามารถตอบสนองได้โดยเอกชน

บริการสาธารณะ เป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน เช่น การให้การศึกษาการจัดสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และการดำเนินการอื่น ๆ เพื่อสนองความต้องการของมหาชน<sup>5</sup>

### 2.1.1 หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ

ในการจัดทำบริการสาธารณะมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการจัดทำ กล่าวคือ โดยทั่วไปแล้ว กิจกรรมซึ่งจัดว่าเป็นบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นบริการสาธารณะประเภทใดหรือเป็นบริการสาธารณะที่จัดทำโดยผู้ใดย่อมจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์หรือหลักเกณฑ์เดียวกันซึ่งมี 3 หลักการที่สำคัญ คือ<sup>6</sup>

1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค (Principle of Equality) เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีหลักความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรก การที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น รัฐมิได้มีจุดประสงค์มุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน กิจกรรมใดที่จัดทำเพื่อบุคคลใดโดยเฉพาะจะไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ ประชาชนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน

2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง (Principle of Continuity) การจัดทำบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้น หากการบริการสาธารณะหยุดชะงักลงไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้ บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ

3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (Principle of Modification) บริการสาธารณะที่ดีนั้นจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และ

<sup>5</sup> ภูริชญา วัฒนรุ่ง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 4. หน้า 400-401.

<sup>6</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 44-52.

ความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) รวมทั้งปรับปรุงเพื่อให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย

### 2.1.2 การแบ่งประเภทองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ

แต่เดิมบริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจการจัดทำของรัฐ ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Governments) จึงได้มีการมอบบริการสาธารณะบางประเภทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดทำ หรือในบางกรณีรัฐ อาจร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดังต่อไปนี้<sup>7</sup>

1) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยส่วนกลาง บริการสาธารณะที่จัดทำโดยส่วนกลางนี้ จะต้องเป็นบริการสาธารณะที่มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ซึ่งมีลักษณะสำคัญ คือ

(1) เป็นภารกิจที่ประชาชนทั่วทั้งประเทศมีส่วนได้เสียเหมือนกัน จึงจำเป็นต้องมีองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วทั้งประเทศ เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพ (Unity)

(2) เป็นภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า กล่าวคือ เป็นกิจการที่ต้องอาศัยงบประมาณและวิธีการในการดำเนินงานระดับสูง จึงต้องใช้งบประมาณของรัฐในการดำเนินการเพื่อเหตุผลในเรื่องของความประหยัด

บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของรัฐ ได้แก่ บริการสาธารณะที่เป็นภารกิจพื้นฐาน (Primary Function) ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท คือ

(2.1) หน้าที่ในการปกป้องประเทศเพื่อให้เกิดความสงบสุขและความมั่นใจแก่ประชาชนของรัฐที่จะได้รับการคุ้มครองจากฝ่ายปกครองว่าจะไม่ถูกรัฐอื่นเข้ามารุกราน หรือทำร้ายชีวิตและทรัพย์สิน

(2.2) หน้าที่ในด้านการรักษาความสงบภายในจัดให้มีระบบกระบวนการยุติธรรม และระบบควบคุมสังคมให้เกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

(2.3) หน้าที่ในการรักษาความมั่นคงและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเช่น การกำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดเกี่ยวกับเงินตราและการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน

(2.4) หน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในรัฐเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น กิจการด้านการทูต (Diplomacy)

นอกจากที่ได้กล่าวมานี้ อำนาจหน้าที่ของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ นอกจากบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจพื้นฐานแล้ว ยังมีบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจลำดับรอง (Secondary Function) ซึ่งโดยทั่วไปภารกิจลำดับรองนี้ รัฐสามารถกระจายอำนาจในการจัดทำ

<sup>7</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 144-146.

บริการสาธารณะให้ท้องถิ่นดำเนินการได้ หากว่าภารกิจนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น

2) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการจัดทำบริการสาธารณะ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ได้แก่ บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสอดคล้องกับความต้องการของคนในท้องถิ่น สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

(1) เป็นกิจการที่จัดทำไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้นที่สามารถแยกออกหรือมีลักษณะแตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่น เช่น การกำจัดขยะมูลฝอยการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การกำจัดน้ำเสียในชุมชน การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม การจัดการศึกษาขั้นต้น

(2) เป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่น ได้แก่ การให้บริการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตคนในท้องถิ่น เช่น การฃาปนกิจ การจัดให้มีน้ำสะอาด ไฟฟ้าการดูแลที่สาธารณะในเขตท้องถิ่น

3) บริการสาธารณะที่ส่วนกลางร่วมกันจัดทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บริการสาธารณะประเภทนี้ เป็นบริการสาธารณะที่ทั้งส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องร่วมกันดูแล โดยมีการแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินการ เนื่องจากว่าบริการสาธารณะดังกล่าวนี้ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์มหาชน (Public benefits) และประโยชน์ของคนในท้องถิ่นเช่นการจัดการศึกษาความต้องการบริหารทางด้านวิชาการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้นถือว่าเป็นความต้องการของคนส่วนรวมทั้งประเทศ รัฐ (รัฐบาล) จึงต้องมีหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ซึ่งเป็นมาตรฐานการศึกษาของคนทั้งประเทศ ในขณะที่เดียวกันการศึกษาในชั้นประถมศึกษาเป็นความต้องการของคนในท้องถิ่นแต่ละแห่งที่มีความแตกต่างกันไป ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะในด้านการศึกษาในส่วนนี้ ส่วนการศึกษาระดับสูงขึ้นไปเป็นการจัดกิจการที่ต้องใช้เงินทุนจำนวนมากและบุคคลที่มีความสามารถระดับสูง จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องทำ

## 2.2 หลักสากลในการจัดทำบริการสาธารณะ

ทฤษฎีว่าด้วยบริการสาธารณะ (Theory of Public Service) เป็นหลักการส่วนหนึ่งของหลักกฎหมายมหาชนในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส ซึ่งพัฒนามาตั้งแต่การจัดทำโดยรัฐผ่านองค์กรภายในฝ่ายปกครองและการมอบอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจน

การมอบบริการสาธารณะบางประเภทให้ออกชนดำเนินการแทนโดยรัฐ มีหน้าที่ควบคุมให้ออกชนจัดทำบริการสาธารณะอย่างมีมาตรฐาน ซึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ นั้น มีหลักทฤษฎีเกี่ยวข้องหลายประการที่ส่งผลต่อการจัดโครงสร้างและการจัดรูปแบบความสัมพันธ์ในการบริหารราชการของรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง (Central Administration) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค (Regional Administration) และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (Local Administration)

ทฤษฎีบริการสาธารณะ มีวิวัฒนาการมาจากคำวินิจฉัยขององค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง คือ สภาแห่งรัฐ (Conseild' Etat) ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส (République Française) ที่ได้สร้างหลักเกณฑ์ไว้ โดยให้เหตุผลและสร้างทฤษฎีขึ้นจากการวินิจฉัยคดีปกครองที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะ รวมทั้งความเห็นของศาลคดีขัดกันไปใช้ในการวิเคราะห์และขยายความในเวลาต่อมา

คำว่าบริการสาธารณะเกิดขึ้นหลังจากการปฏิวัติเพื่อล้มเลิกระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส (France) เมื่อ ค.ศ. 1789 โดยเริ่มแรกมีความหมายว่าเป็นกิจกรรมของฝ่ายปกครองทุกประเภท และต่อมาได้มีการขยายความว่าบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะหรือสิ่งที่รัฐจะทำให้แก่ประชาชนเป็นการตอบแทนการเสียภาษีอากรของประชาชน<sup>8</sup> และบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมซึ่งรัฐหรือฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและสนองตอบความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวมซึ่งองค์กรฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ ได้แก่ รัฐ (State) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Governments) องค์กรมหาชน (Public) หรือรัฐวิสาหกิจ (State Enterprise) หรืออาจเป็นกรณีที่เอกชนดำเนินการบางอย่างในลักษณะที่เป็นการจัดการทำแทนรัฐ โดยรัฐมีหน้าที่ในการควบคุมเท่านั้นแต่การดำเนินการให้มีสภาพเดียวกับที่รัฐเป็นผู้จัดทำ<sup>9</sup>

แนวคิดพื้นฐานทั่วไปซึ่งเป็นสากลในการแบ่งแยกการจัดกิจการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น ได้แก่

1) ผลกระทบประโยชน์มหาชน (Public Interest) ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

(1) ประโยชน์มหาชนของรัฐ ได้แก่ ประโยชน์ที่เป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองกลุ่มใหญ่ที่สุดของรัฐเป็นความต้องการส่วนรวมของประชาชนทั่วทั้งประเทศที่มีลักษณะเหมือนกันและมีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ดังนั้น จึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ หรือหากรัฐมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ รัฐก็จะต้องเป็นผู้ควบคุมนโยบายให้ท้องถิ่น

<sup>8</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 25.

<sup>9</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 31-33.

ดำเนินการตามนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของรัฐหรือความเป็นเอกภาพของรัฐ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ และความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เป็นต้น

(2) ประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น ได้แก่ ประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ

2) หลักประสิทธิภาพในการจัดการเป็นการพิจารณาในเรื่องของคุณภาพของบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นกล่าวคือ การจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งควรจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนให้ได้มากที่สุด เนื่องจากภารกิจในการจัดบริการสาธารณะบางอย่างจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูง เป็นกิจการขนาดใหญ่หรือเป็นกิจการที่จำเป็นต้องมีการประสานงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ หลายหน่วยงาน แต่ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างเป็นกิจการที่ไม่สลับซับซ้อน หรือมีเทคนิคมักนัก จึงต้องมีองค์กรที่มีความเหมาะสมทั้งด้านการเงินบุคลากรและความสามารถด้านอื่น ๆ ที่จะจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด

3) หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการ (Accountability) กิจกรรมที่ตอบสนองความต้องการของหน่วยชุมชนระดับใดควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมนั้นสนองตอบความต้องการของประชาชนในชุมชนได้ดีที่สุดโดยอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของชุมชนนั้นแต่หากเป็นกิจกรรมที่ต้องสนองตอบความต้องการของหน่วยชุมชนที่สูงขึ้นไปหรือเป็นกิจกรรมที่มุ่งสนองตอบปัญหาความต้องการของผู้คนทั้งประเทศหรือปัญหาของชาติโดยรวมก็ควรมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลระดับที่สูงขึ้นไปตามความเหมาะสม

4) หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) เกิดจากพื้นฐานแนวคิดว่าการดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่างสุดเสมอ หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใดก็ตามเมื่อท้องถิ่นระดับล่างไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือหากดำเนินการได้ก็อาจเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่น ๆ หรือเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติโดยรวม

5) หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal Accountability) หน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุดในที่นี้ หมายถึง หน่วยจัดบริการในระดับใดก็ตามที่มีคุณสมบัติ 2 ประการ ดังต่อไปนี้

(1) เป็นหน่วยจัดบริการระดับล่างสุดมีความใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุด โดยมีความสามารถในการวางแผน จัดการผลิต และหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้อย่างสมบูรณ์

(2) เป็นหน่วยจัดบริการที่มีพื้นที่การให้บริการครอบคลุมประชากรหรือพื้นที่ที่ได้รับประโยชน์และผลกระทบจากการให้บริการโดยสมบูรณ์และประชาชนผู้มีส่วนได้รับ

ผลประโยชน์และผลกระทบจากการจัดบริการสาธารณะทั้งหมดสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผนการผลิตและควบคุมตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยจัดบริการนั้น ๆ ได้โดยตรงมากที่สุด

หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of Scale) ขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในที่นี้หมายถึง ขนาดของชุมชน (จำนวนประชากรในชุมชน) ในระดับใดก็ตามที่เอื้ออำนวยให้สามารถจัดบริการประเภทนั้น ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดหรืออีกนัยหนึ่งเป็นจำนวนประชากรที่เอื้ออำนวยให้มีต้นทุนการจัดบริการที่ต่ำที่สุดนั่นเองโดยการกำหนดหน่วยจัดบริการที่คำนึงถึงขนาดของการจัดบริการซึ่งมีประสิทธิภาพสูงสุดนี้มาจากหลักประสิทธิภาพ(Principle of Management Efficiency) ในการจัดบริการสาธารณะที่ว่า การจัดบริการสาธารณะใดควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้เงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนจำนวนมากได้ย่อมนับว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด

หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน (Separation of Policy Operation unit) เป็นการนำหลักเกณฑ์หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุดและหลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด มาพิจารณาร่วมกันโดยวิเคราะห์บริการสาธารณะแต่ละประเภทและจัดสรรบริการลงไป ในชุมชนระดับต่าง ๆ ซึ่งอาจเกิดกรณีที่หน่วยจัดบริการที่น่าจะมีความสามารถและมีความรับผิดชอบต่อผู้ที่ได้รับประโยชน์สูงสุด ไม่สามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุด (หรือมีประสิทธิภาพที่สุด) เนื่องจากหน่วยจัดบริการหรือหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุดและสามารถหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้นั้น มักจะมีจำนวนประชากรน้อยเกินไป โดยจำนวนที่จะสามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุดก็อาจเป็นประชากรของหลายตำบลหรือหลายอำเภอ ประกอบกัน ซึ่งทางเลือกที่น่าจะเหมาะสมคือการให้มีหน่วยกำหนดนโยบายและจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุดและให้หน่วยจัดบริการที่มีต้นทุนต่ำที่สุดโดยหน่วยงานทั้งสองอาจเป็นหน่วยงานเดียวกันหรือคนละหน่วยงานก็ได้

หลักการกำหนดหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการสาธารณะสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) บริการสาธารณะที่เป็นกิจการขนาดใหญ่หมายถึงกิจการที่ต้องใช้เทคโนโลยีเงินทุนและบุคลากรที่มีความสามารถระดับสูง ดังนั้นผู้จะมีอำนาจตัดสินใจจัดทำกิจการดังกล่าวจึงต้องเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การศึกษาระดับสูง การคมนาคมทางอากาศ การชลประทานหลวง การขุดเจาะน้ำมันเชื้อเพลิง และทรัพยากรธรรมชาติ (Natural resources) การศึกษาวิจัย การวิเคราะห์ประเมินผล



(2) บริการสาธารณะที่เป็นกิจการที่ไม่สลับซับซ้อน (Intricate) เป็นกิจกรรมที่ไม่สลับซับซ้อน หรือมีเทคนิคไม่มากและมักเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนซึ่งหากได้พนักงานท้องถิ่นที่รู้ถึงสภาพท้องถิ่นนั้นเป็นผู้จัดทำ ย่อมจะมีประสิทธิภาพมากกว่าให้รัฐซึ่งเป็นผู้วางนโยบายดำเนินการในวงกว้างเป็นผู้จัดทำ นอกจากนี้การจัดทำบริการประเภทนี้ยังเป็นการดำเนินการที่ใช้งบประมาณจำนวนไม่มากนักเช่น การให้มีสุสาน และฉาปนสถานการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดการขนส่งสาธารณะในเขตท้องถิ่น การให้มีสถานสินเชื่อท้องถิ่นการดูแลชายหาดในเขตท้องถิ่นการจัดให้มีโคมไฟตามถนนหนทาง เป็นต้น

หลักการแบ่งตามประเภทขององค์การในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของรัฐ เป็นบริการที่มีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐซึ่งต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญ 2 ประการ ดังต่อไปนี้

(1) เป็นภารกิจที่ประชาชนทั้งประเทศมีส่วนได้ส่วนเสียเหมือน ๆ กันจึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกันทั่วประเทศ

(2) เป็นภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าจึงพอที่จะสรุปภารกิจขึ้นพื้นฐานของรัฐ ได้เป็น 4 ประเภท คือ

(2.1) หน้าที่ด้านการป้องกันประเทศ

(2.2) หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน

(2.3) หน้าที่ในการรักษาความมั่นคงหรือเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ (Economy)

(2.4) หน้าที่ของรัฐในการเป็นตัวแทนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นโดยเฉพาะและเป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นมีลักษณะเป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้นโดยสามารถแยกออกหรือมีลักษณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้และเป็นกิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่นเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่นจึงสามารถจะจำแนกประเภทของบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของท้องถิ่น ดังนี้

(1) เรื่องที่เกี่ยวกับสวัสดิการ (Welfare) ของคนในท้องถิ่น โดยตรงเช่น ค่าจ้าง

(2) เรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม และการอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิต (Living) ของคนในท้องถิ่น

การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในรูปองค์กรร่วม ในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นนั้น ท้องถิ่นอาจโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างของตนให้แก่องค์กรร่วมดำเนินการได้ เช่น การจัดให้มีสหการ (Syndicate) หรือการจัดตั้งบริษัทจำกัดของท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นต้นการโอน

อำนาจหน้าที่บางอย่างเช่นนี้ทำให้ท้องถิ่นที่เข้าร่วมในองค์การร่วมนั้นสามารถตัดทอนภาระหน้าที่ โอนไปให้แก่องค์กรร่วมรับผิดชอบได้

บริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแลเนื่องจากมีบริการสาธารณะบางประเภท เป็นเรื่องที่กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยไม่อาจแยก ประโยชน์ของมหาชนทั้งสองให้ออกจากกันได้อย่างเด็ดขาดการจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่น ร่วมกันดูแลนี้อาจแบ่งแยกได้เป็นลำดับชั้นของกิจการโดยอาศัยหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับการแบ่งแยก การจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่น โดยอาศัยหลักทั่วไป คือ หลักประโยชน์มหาชน (Public Interest) และหลักประสิทธิภาพบริการเหล่านี้เป็นภารกิจลำดับรองที่ทั้งรัฐและท้องถิ่นต้อง แบ่งหน้าที่กันรับผิดชอบดำเนินการ เช่น การจัดการศึกษา ความต้องการบริการทางด้านการศึกษา ขั้นพื้นฐานเป็นความต้องการของส่วนรวมของคนทั้งประเทศโดยกำหนดนโยบายและวางแผน การศึกษาไว้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป นับเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการศึกษาขั้นต่อไป และการวัด มาตรฐานการศึกษาซึ่งต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งระบบ ในขณะที่เดียวกันการศึกษาในชั้น ประถมศึกษาซึ่งเป็นความต้องการของคนในท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันไป เช่น การสร้าง โรงเรียน การจัดการศึกษาเสริมที่สอดคล้องกับสภาพของชุมชนในแต่ละท้องถิ่นจึงเป็นหน้าที่ ของท้องถิ่นที่จะจัดทำในส่วนนี้

ส่วนการจัดการศึกษาระดับสูงเป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดทำ และสำหรับการจัด การศึกษานอกโรงเรียนเป็นการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมทักษะและฝึกฝนฝีมือเพื่อส่งเสริมการ ประกอบอาชีพของคนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์มหาชนท้องถิ่นจึงเป็นหน้าที่ ในการดำเนินกิจการ หรือหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งรัฐและท้องถิ่นในการ ดูแลร่วมกัน

## 2.3 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

### 2.3.1 กำเนิดทฤษฎีแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย

จอห์น ล็อก (John Locke) ชาวอังกฤษ ได้กล่าวไว้ในหนังสือ “Second Treatise of Civil Government” ว่าอำนาจอธิปไตยแยกออกได้เป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจ บริหาร และอำนาจเกี่ยวกับการทำสงคราม การทำสนธิสัญญา และการแลกเปลี่ยนทูต” แต่ผู้ที่นำเอา หลักการแบ่งแยกอำนาจมาเผยแพร่ได้ดีที่สุดก็คือ มงเตสกีเยอ (Montesquieu)<sup>10</sup>

<sup>10</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2564). *หลักพื้นฐานว่าด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน. หน้า 268.

มงเตสกิเยอได้เขียนหนังสือ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” (“L’Esprit des Lois”) ในปี ค.ศ. 1744 โดยอธิบายว่า<sup>11</sup>

“ในทุกรัฐ จะมีอำนาจอยู่ 3 อย่าง คือ อำนาจนิตบัญญัติ อำนาจปฏิบัติการสิ่งซึ่งขึ้นอยู่กับ กฎหมายมหาชน และอำนาจปฏิบัติการสิ่งซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง<sup>12</sup>

อำนาจประการแรก คือ อำนาจในการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้สำหรับระยะเวลาหนึ่งหรือตลอดกาล และอำนาจในการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายซึ่งมีอยู่แล้ว อำนาจประการที่สอง คือ อำนาจในการรักษาความสงบสุขหรือทำสงคราม ส่งเอกอัครราชทูตไปประจำอยู่ต่างประเทศ หรือยอมรับเอกอัครราชทูตจากต่างประเทศ รักษาความมั่นคงภายใน และป้องกันกรรุกรานจากภายนอก อำนาจประการที่สาม คือ อำนาจในการ ลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญาหรือพิพากษาข้อพิพาทระหว่างเอกชน อำนาจประการที่สามนี้เรียกว่า “อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี” ส่วนอำนาจประการที่สองนั้นเรียกว่า “อำนาจบริหารของรัฐ”

เมื่อใดที่อำนาจนิตบัญญัติและอำนาจบริหารรวมอยู่ที่คนคนเดียวหรือองค์กรของเจ้าหน้าที่เดียวกัน อิสรภาพย่อมไม่อาจหลงเหลืออยู่ได้เลย เพราะเราอาจจะเกรงได้ว่ากษัตริย์คนเดียวหรือสภาเดียวกันนั้น อาจออกกฎหมายตราออกมากเพื่อบังคับใช้กฎหมายนั้นอย่างทรราชได้<sup>13</sup>

ทุกสิ่งทุกอย่างจะสูญสิ้นไปหมด ถ้าหากบุคคลเดียวกันหรือกลุ่มบุคคลกลุ่มเดียวกันเป็นผู้ใช้อำนาจทั้ง 3 อย่าง กล่าวคือ อำนาจในการตรากฎหมาย อำนาจในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามมติมหาชน และอำนาจในการพิจารณาพิพากษาผู้กระทำความผิดทางอาญาหรือข้อพิพาทระหว่างเอกชน”

นอกจากนี้ มงเตสกิเยอ ยังกล่าวอีกด้วยว่า “บุคคลใดก็ตามซึ่งมีอำนาจมักจะใช้อำนาจนั้น เกินเลยอยู่เสมอ และจะใช้อำนาจนั้นจนกว่าจะถึงขีดจำกัดเท่าที่ตนจะใช้อำนาจนั้นได้ แม้แต่คุณธรรมเอง ก็ยังต้องมีขีดจำกัด...ดังนั้น เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต จึงต้องทำให้อำนาจหยุดยั้งอำนาจตามวิถีทางของมันเอง”

มงเตสกิเยอ ได้ยกย่องรัฐธรรมนูญของอังกฤษว่า ในบรรดาประเทศที่มีเสรีภาพทางการเมือง ด้วยกันแล้ว ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่มีเสรีภาพทางการเมืองมากที่สุด โดยกล่าวว่า การที่ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่มีเสรีภาพทางการเมืองมากที่สุดนั้น เป็นเพราะว่าอำนาจ

<sup>11</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. อ่างแล้วเชิงจรรรที่ 10. หน้า 105.

<sup>12</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. (2565). *หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะเกณฑ์จำกัดอำนาจรัฐ*. กรุงเทพฯ: วิญญชน. หน้า 64.

<sup>13</sup> อติเรก ควรสมาคม. (2560). *กฎหมายมหาชนประยุกต์*. กรุงเทพฯ: วิญญชน. หน้า 134.

หน้าที่ของรัฐ ได้แบ่งแยกไปยังองค์กรต่างๆ กัน ไม่มีองค์กรหนึ่งองค์กรใดที่จะมีอำนาจโดยเด็ดขาดที่จะบีบบังคับประชาชนได้ เสรีภาพของประชาชนจะมีไม่ได้เลยหรือมีอยู่เป็นส่วนน้อย ถ้าหากอำนาจเหล่านี้ไปรวมอยู่ที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดเพียง คนเดียว หรือองค์กรหนึ่งองค์กรใดเพียงองค์กรเดียว เช่น ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ความเห็นดังกล่าวข้างต้นของมงเตสกิเยอ ได้มีอิทธิพลต่อแนวความคิดทางการเมืองของผู้ซึ่งก่อกำเนิดโดยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในประเทศฝรั่งเศสและประเทศอื่นๆ ในทวีปยุโรป ตลอดจน ผู้ซึ่งไปตั้งรกรากอยู่ในรัฐต่างๆ ในทวีปอเมริกา (ซึ่งในขณะนั้นยังเป็นอาณานิคมของอังกฤษอยู่) เป็นอย่างมาก โดยบุคคลเหล่านั้นเข้าใจหรือตีความความเห็นของมงเตสกิเยอว่าจะต้องแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ และจะต้องมีการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจด้วย โดยให้รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติให้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้งานบริหาร และให้ศาลหรือฝ่ายตุลาการเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ

ความเข้าใจเช่นนี้ย่อมชักนำไปสู่ระบบการเมืองที่มีการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาด ผู้ใช้อำนาจแต่ละอำนาจดังกล่าวนั้นจะต้องไม่มีความสัมพันธ์ต่ออำนาจดังกล่าวนั้นจะต้องไม่มีความสัมพันธ์ต่อกันและไม่เข้าไปก้าวก่ายในการใช้อำนาจของกันและกัน

ความเข้าใจความคิดของมงเตสกิเยอดังกล่าวปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลก คือ รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 และรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสฉบับลงวันที่ 3 กันยายน ค.ศ. 1797 ซึ่งจัดตั้งระบบการเมืองแบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาด โดยเฉพาะในระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเท่ากับว่าความคิดของมงเตสกิเยอตามความเข้าใจ หรือการตีความของผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกานั้น ได้มีอิทธิพลต่อการจัดตั้งระบบการเมืองแบบที่เรียกว่า “ระบบประธานาธิบดี” ขึ้นในสหรัฐอเมริกาเป็นครั้งแรกในโลก และได้มีอิทธิพลต่อแนวความคิดทางการเมืองของชาวฝรั่งเศสในสมัยนั้นเป็นอันมาก เพราะในขณะนั้นประเทศฝรั่งเศสยังอยู่ภายใต้ระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งกษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวทั้งหมดและมีส่วนกระตุ้นให้เกิดการปฏิวัติขึ้นในประเทศฝรั่งเศสใน ค.ศ. 1789

การที่มงเตสกิเยอได้กล่าวว่า ประเทศอังกฤษมีการแบ่งแยกอำนาจที่ดีที่สุดนั้น ได้ถูกโต้แย้ง โดยศาสตราจารย์การ์เนอร์ (Garner) แห่งมหาวิทยาลัยนอตติงแฮมว่าเป็นความเข้าใจผิดอย่างยิ่งของมงเตสกิเยอ เพราะในประเทศอังกฤษนั้นไม่มีการแบ่งแยกอำนาจแต่อย่างใด อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการมีอยู่จริง แต่อำนาจดังกล่าวแต่ละอำนาจนั้นมีลักษณะเฉพาะของตน ในประเทศอังกฤษ สถาบันของรัฐสถาบันใดสถาบันหนึ่ง มิได้มีหน้าที่ของ

คนโดยเฉพาะ แต่ต่างฝ่ายต่างใช้อำนาจได้หลายอำนาจและต่างๆ กัน เป็นต้นว่า ผู้ดำรงตำแหน่ง “Lord Chancellor” นั้น มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับทั้ง 3 อำนาจ กล่าวคือ เป็นทั้งประธาน “House of Lords” ในฐานะที่เป็นศาลฎีกาของอังกฤษ เป็นประธาน “House of Lords” ในฐานะที่เป็นวุฒิสภา และเป็นรัฐมนตรีด้วยอีกตำแหน่งหนึ่ง ส่วนผู้พิพากษาของอังกฤษซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการนั้น ก็มีอำนาจในการบริหารด้วยในบางกรณี เช่น เป็นผู้ออกใบอนุญาตการค้าสุรา และยังเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติในบางเรื่องด้วย เช่น ในเรื่องวิธีพิจารณาความนั้นศาลสูงอังกฤษเป็นผู้กำหนดขึ้นด้วยตนเองในรูปของ “Rules of the Supreme Court” โดยมีได้กำหนดไว้ในรูปของพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายเหมือนอย่างของไทยแต่อย่างใด ส่วนรัฐมนตรีของอังกฤษนั้นนอกจากจะเป็นฝ่ายบริหารแล้ว ยังเป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาขุนนางซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติอีกด้วย นอกจากนี้ รัฐมนตรียังมีอำนาจในการออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร (เช่น กฎกระทรวง หรือ ประกาศกระทรวง) ด้วย และมีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทต่างๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้

ศาสตราจารย์การ์เนอร์ได้สรุปว่า การแบ่งแยกอำนาจของอังกฤษตามความคิดของมงเตสกิเยอนั้น ไม่เคยมีอยู่ในประเทศอังกฤษเลย และก็ไม่ใช่เป็นการสมควรที่จะให้มีการแบ่งแยกอำนาจในทำนองนั้นด้วยเพราะเป็นการยากที่จะชี้ชัดลงไปได้ว่า เรื่องใดเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจใด นอกจากนี้ การพยายามที่จะแบ่งแยกลักษณะของอำนาจยังเป็นสิ่งที่ไม่มีความประโยชน์แต่อย่างใด

ปีแยร์ ก็อต (Pierre Cot) นักการเมืองชาวฝรั่งเศส ได้กล่าวว่า หลักการแบ่งแยกอำนาจ ตามความคิดของมงเตสกิเยอ นั้นเป็นสิ่งที่ล้าสมัยไปเสียแล้ว เพราะเป็นหลักการที่มงเตสกิเยอนำมาเผยแพร่ ในสมัยนั้น เพื่อที่จะได้ใช้เป็นเหตุในการลดอำนาจของกษัตริย์ในสมัยนั้นให้น้อยลง โดยตัดอำนาจในการออกกฎหมายของกษัตริย์ออกไป และให้กษัตริย์เหลืออยู่แต่เพียงอำนาจบริหาร คือ อำนาจปฏิบัติการตามกฎหมายเท่านั้น แต่ในปัจจุบันนี้บทบาทของหลักการแบ่งแยกอำนาจได้หมดสิ้นแล้ว

ศาสตราจารย์ฟรังซิส-ปอล เบนัวต์ (Francis-Paul Benoit) แห่งมหาวิทยาลัยเรนส์ (Rennes) ประเทศฝรั่งเศส ได้วิเคราะห์และวิจารณ์แนวความคิดของมงเตสกิเยอได้อย่างดีที่สุด โดยกล่าวว่า แนวความคิดของมงเตสกิเยอเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจ และการแบ่งแยกหน้าที่ มิใช่ทฤษฎีที่เป็นระบบซึ่งคิดค้น ขึ้นตามหลักตรรกวิทยาอย่างเคร่งครัด แต่เป็นเพียงวรรณกรรมทางอักษรศาสตร์และการเมืองซึ่งผู้ประพันธ์คิดไปเขียนไป (เข้าทำนอง “ปากกาพาไป”) ยิ่งเขียนไปแนวความคิดของผู้ประพันธ์ค่อยๆ ชัดเจนขึ้นตามลำดับ และบางครั้งแนวความคิดในตอนหลังก็เปลี่ยนแปลงไปจากแนวความคิดในตอนต้นเป็นอย่างมาก แต่มงเตสกิเยอจะไม่ย้อนกลับมาแก้ไขใน

ส่วนที่ตนได้เขียนเสร็จแล้วในตอนต้น โดยปล่อยให้เป็นที่ของผู้อ่านที่จะต้องติดตามและทำความเข้าใจในแนวความคิดของตนซึ่งเปลี่ยนแปลงไปเรื่อยๆ

มงเตสกิเยอได้กล่าวว่ารัฐมีอำนาจอยู่ 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี แต่พอถึงตอนกลางของ บทที่ 6 มงเตสกิเยอกลับกล่าวว่า ที่จริงแล้วในบรรดาอำนาจทั้งสามดังกล่าวข้างต้น อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นไม่มีอยู่จริง และสรุปว่าความจริงแล้วมีเพียงอำนาจ 2 อำนาจเท่านั้น

ศาสตราจารย์เบนัวต์ได้กล่าวต่อไปว่า “เมื่อปากกาพาไปแล้ว แนวความคิดของมงเตสกิเยอ ก็เปลี่ยนไปเรื่อยๆ” กรณีจึงมีปัญหว่า ความคิดของมงเตสกิเยอในตอนต้นบทที่ 6 กับในตอนกลางบทที่ 6 ขัดแย้งกันหรือไม่ ซึ่งศาสตราจารย์เบนัวต์เห็นว่ามิได้ขัดแย้งกัน เพียงแต่เป็นกรณีของความไม่ชัดเจนในแนวความคิดและโดยเฉพาะในการใช้ถ้อยคำ กล่าวคือ ในตอนต้นบทที่ 6 ที่มงเตสกิเยอกล่าวว่ามี “อำนาจ” (pouvoirs) 3 อำนาจนั้น ความจริงแล้ว มงเตสกิเยอมุ่งหมายถึงมี “หน้าที่” (fonctions) 3 หน้าที่มากกว่า มงเตสกิเยอมิได้ใช้ถ้อยคำทั้งสองในความหมายที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันนี้ ด้วยเหตุนี้เองในตอนกลางของบทที่ 6 เมื่อมงเตสกิเยอใช้คำว่า “อำนาจ” (pouvoirs) ในความหมายปัจจุบันมงเตสกิเยอจึงกล่าวว่ามีอำนาจ เพียง 2 อำนาจเท่านั้น (คืออำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร)

ศาสตราจารย์เบนัวต์สรุปว่า ที่จริงแล้วสิ่งที่มงเตสกิเยอคิดค้นขึ้นมาก็คือ การวิเคราะห์หน้าที่ทั้งสาม (หน้าที่ในการออกกฎหมาย หน้าที่ในการบริหาร และหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี) ซึ่งจะต้องแยกต่างหากจากกัน โดยมงเตสกิเยอได้เสนอแนะว่าเป็นการสมควรแล้วที่จะจัดให้อำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารแยกต่างหากจากกัน ซึ่งเมื่อคำนึงถึงสถานการณ์ทางการเมืองในคริสต์ศตวรรษที่ 18 แล้ว ก็ต้องยอมรับว่าแนวความคิดของมงเตสกิเยอได้มีความสำคัญทางการเมืองมาก แต่แนวความคิดของมงเตสกิเยอ มิใช่เป็นหลักกฎหมาย แต่เป็นเพียงศิลปะทางการเมืองหรืออุดมการณ์ทางการเมืองที่มงเตสกิเยอใฝ่ฝันถึงเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม มงเตสกิเยอก็ได้รับการยกย่องจากนักกฎหมายในปัจจุบันบางท่านว่า มงเตสกิเยอ เป็นผู้ก่อตั้งกฎหมายมหาชนสมัยใหม่ เพราะได้มีอิทธิพลต่อความคิดของนักปฏิวัติอเมริกันที่ได้แยกตัวออกเป็นเอกราชจากอังกฤษและจัดตั้งระบบประธานาธิบดีฯ จนระบบนี้ได้กลายเป็นระบบการเมืองที่เป็น “แม่แบบ” ที่สำคัญที่สุด เป็นระบบที่ประเทศต่างๆ พยายามลอกเลียนแบบเอาไปใช้กันในหลายประเทศ และเป็นระบบที่ได้มีอิทธิพลต่อนักปฏิวัติฝรั่งเศสใน ค.ศ. 1789 เป็นอย่างมาก

### 2.3.2 ความหมายและสาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจ

ศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้อธิบายความหมายและสาระสำคัญของหลักการ แบ่งแยกอำนาจไว้อย่างชัดเจน พอสรุบได้ดังนี้

“รัฐสมัยใหม่” (Modern State) มีฐานะเป็นบุคคลอีกคนหนึ่ง แยกต่างหากจากปัจเจกชน แต่ละคนซึ่งเป็นราษฎรหรือเป็นพลเมืองของตนหรืออีกนัยหนึ่ง ความสามารถที่จะทรงสิทธิหรือมีหน้าที่ต่างๆ ตามกฎหมายแยกต่างหากจากปัจเจกชนแต่ละคนที่เป็นราษฎรหรือเป็นพลเมืองของตน มีเจตนาของตนเองแยกต่างหากจากเจตนาของปัจเจกชนแต่ละคนที่เป็นราษฎรหรือเป็นพลเมืองของตน ฯลฯ และเห็นว่ารัฐเป็นเจ้าของอำนาจปกครองแผ่นดินที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย”

อนึ่ง รัฐแม้จะมีฐานะเป็นบุคคล แต่ก็ยังเป็นบุคคลในแง่นามธรรมหรือนิติบุคคลเท่านั้น หากได้มีตัวตนไม่ ดังนั้น รัฐจึงย่อมไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการต่างๆ และมีชีวิตจิตใจดังเช่นบุคคลธรรมดาไม่ ดังนั้น รัฐจึงย่อมไม่สามารถใช้อำนาจทั้งสามประเภทดังกล่าวข้างต้นได้ด้วยตนเอง รัฐจำเป็นต้องมีบุคคลธรรมดาคนหนึ่งหรือคณะหนึ่งเป็นอยู่อย่าง เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการต่างๆ ทั้งสามประเภทนี้แทนตนและในนามของตน บุคคลธรรมดาที่ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐแทนรัฐและในนามของรัฐนี้ เรียกว่า “องค์กรของรัฐ”

รัฐอาจใช้อำนาจอธิปไตยของตนกระทำการต่างๆ โดยทางองค์กรเพียงองค์กรเดียวก็ได้ ดังเช่น ในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการแต่ลำพังเพียงพระองค์เดียว แต่ประวัติศาสตร์ทางการเมือง การปกครองได้แสดงให้เห็นอยู่เสมอๆว่า เมื่อใดก็ตามที่การใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐรวมศูนย์อยู่ที่คนคนเดียว หรือคณะเดียวไม่ว่าคนคนนั้นหรือคณะนั้นจะได้อำนาจมาโดยการแบ่งแยกอำนาจ การแต่งตั้ง หรือการเลือกตั้งจากราษฎรหรือพลเมืองก็ตาม ราษฎรหรือพลเมืองจะไม่มีสิทธิเสรีภาพในอันที่จะกระทำการต่างๆ เพื่อพัฒนาบุคลิกภาพของตนทั้งในทางกายภาพและทางจิตใจได้เลย ทั้งนี้ เพราะ “อำนาจทำให้ผู้ถืออำนาจนั้นเสื่อมลงอำนาจเด็ดขาดยิ่งทำให้ผู้ถืออำนาจนั้นเสื่อมลงอย่างถึงที่สุด” คนเราทุกคนเมื่อมีอำนาจ ในอำนาจและมักจะใช้อำนาจอย่างสุดโต่งเสมอ ดังนั้น “ถ้าหากอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารมารวมกันอยู่ในตัวบุคคลเดียวกันหรือองค์กรเดียวกัน เสรีภาพจะไม่มีเลย เพราะเป็นที่น่าห่วงเกรงว่าบุคคลหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสองนั้นจะตรากฎหมายที่มีลักษณะกดขี่มาใช้และจะใช้กฎหมายนั้นบังคับอย่างกดขี่ถ้าอำนาจพิพากษาไปรวมอยู่กับอำนาจนิติบัญญัติแล้ว ชีวิตและเสรีภาพของประชาชนก็จะมีความเป็นตามความพอใจของผู้ใช้อำนาจทั้งสอง เพราะผู้พิพากษาเป็นผู้ตรากฎหมายด้วย ถ้าอำนาจพิพากษาไปรวมกับอำนาจบริหารแล้ว ผู้พิพากษาก็จะมีอำนาจที่จะทำการบีบคนได้เต็มที่และก็ไม่มีอะไรเหลือ

เลยจะสูญสิ้นไปหมด ถ้าบุคคลคนเดียวกันหรือองค์กรเดียวกัน...เป็นผู้ใช้อำนาจทั้งสาม...กฎหมายก็จะไม่แน่นอน การใช้กฎหมายบังคับก็จะผันแปรไปตามความประสงค์ของผู้ใช้อำนาจ แล้วถ้าใครไม่กระทำตามความประสงค์นั้น ผู้มีอำนาจก็จะลงโทษตามความพอใจของตน กฎหมายก็จะเลื่อนลอย บ้านเมืองก็จะไม่มีความสงบ” เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎรหรือของพลเมืองจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครองว่าการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยจึงได้บัญญัติจัดระเบียบการใช้อำนาจอธิปไตย โดยวางอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งแยกอำนาจ กล่าวคือ มีการกระจาย การใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติทางบริหารและทางตุลาการ ให้องค์กรของรัฐต่างองค์กรเป็นผู้ใช้แยกต่างหากจากกันแต่ละองค์กร ต่างก็ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการตามที่รัฐธรรมนูญมอบหมายอย่างเป็นอิสระไม่ต้องฟังคำสั่ง หรือคำบัญชาขององค์กรอื่น และก็เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในปัจจุบันว่า “สังคมใดไม่มีการประกันเสรีภาพของปัจเจกชน อีกทั้งไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ในสังคมนั้นไม่มีรัฐธรรมนูญ คำว่า “รัฐธรรมนูญ” ในที่นี้หมายความถึง รัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตยหรือรัฐธรรมนูญตาม “ลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม” (Constitutionalism) อันเป็นรัฐธรรมนูญที่จำกัดอำนาจของผู้ปกครองว่าการแผ่นดิน ไม่ให้ผู้ปกครองว่าการแผ่นดินมีอำนาจมากเกินไปจนเป็นอันตรายต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎรหรือพลเมืองนั่นเอง

ตามที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า “การแบ่งแยกอำนาจ” หรือ “Separation of PO) นั้นไม่ได้หมายถึงการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แบ่งแยกมิได้ หรือการแบ่ง ลักษณะของการใช้อำนาจอธิปไตย ไม่ให้การใช้อำนาจอธิปไตยไปรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรใด องค์กรหนึ่ง” ดังนั้นคำว่า “อำนาจ” ในวลีไทยที่ว่า “การแบ่งแยกอำนาจ” และ “Powers” ในวลีอังกฤษที่ว่า “Separation + Powers” จึงหมายถึง “องค์กร” หรือ “Organs” ผู้ใช้อำนาจอธิปไตย

อย่างไรก็ตาม ทั้งหมดนี้เป็นเพียง “หลักการ” หรือ “ทฤษฎีการเมือง” ซึ่งเป็น “แรงบันดาลใจ” หรือ “แนวทาง” ในการจัดทำรัฐธรรมนูญเท่านั้น ในทางปฏิบัติแล้ว “ผู้มีอำนาจจัดทำรัฐธรรมนูญ” ย่อมนำเอาหลักการหรือทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจไปใช้เป็นแนวทางในการบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยคำนึงถึงสถานการณ์ทางการเมืองและวัฒนธรรมที่ดำรงอยู่ในประเทศของตน ด้วยเหตุนี้การแบ่งแยกอำนาจในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยแต่ละรัฐ จึงมีสาระสำคัญทั้งที่เหมือนกันและแตกต่างกันออกไปพอสรุป ได้ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยทุกรัฐจะบัญญัติให้แยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย กระทำการทางตุลาการออกจากองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติและทางบริหาร ซึ่งรวมเรียกว่า “การใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางการเมือง” อย่างเคร่งครัด” กล่าวคือ



รัฐธรรมนูญมอบหมายให้องค์กรตุลาการหรือศาลเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย พิจารณาพิพากษา อรรถคดีแต่เพียงผู้เดียว ไม่เปิดโอกาสให้องค์กรอื่นร่วมใช้อำนาจนี้กับศาล ใน ด้านกลับกัน ศาลก็จะต้องจำกัดตนเองอยู่แต่เฉพาะกับการใช้อำนาจอธิปไตยพิจารณาพิพากษาอรรถ คดีเท่านั้น รัฐธรรมนูญไม่เปิดโอกาสให้ศาลร่วมใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ และ/ หรือทางบริหารกับองค์กรอื่น

บุคคลที่เป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการจะดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกขององค์กรอื่น เช่น เป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิก รัฐมนตรี หรือเจ้าหน้าที่ทางปกครองในเวลาเดียวกัน กับที่เป็นผู้พิพากษาไม่ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเป็นผู้พิพากษานั้นเป็น “ลักษณะต้องห้าม” มิให้ ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่น

การแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางตุลาการออกจากองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติและบริหารอย่างเคร่งครัดเช่นว่านี้ ย่อมเป็นหลักประกัน ความเป็นอิสระของศาล ทำให้ศาลอยู่ในวิสัยที่จะพิจารณาพิพากษาอรรถคดีได้อย่างปราศจากอคติ ลำเอียง และไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม

2) ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบการใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติ บัญญัติและทางบริหารนั้น รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยมีบทบัญญัติแตกต่างกัน ตำรา วิชาการกฎหมายรัฐธรรมนูญ ได้จำแนกระบบรัฐบาลโดยพิจารณาจากการจัดระเบียบการใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติและทางบริหารออกเป็นสามระบบ คือ ระบบสมัชชา ระบบประธานาธิบดีและระบบรัฐสภา โดยสังเขปตามลำดับ ดังต่อไปนี้

ในระบบสมัชชาไม่มีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทาง นิติบัญญัติและทางบริหารออกจากกัน การใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทั้งสองประเภทนี้จะรวม ศูนย์อยู่ที่องค์กรเพียงองค์กรเดียวเท่านั้น นั่นคือ อยู่ที่รัฐสภา ซึ่งตามปกติแล้วจะเป็นแบบสภาเดียว จริงอยู่รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกเป็นจำนวนมากย่อมไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการ ทางบริหารได้ด้วยตนเองตามลำพัง แต่งตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของตน แต่ คณะรัฐมนตรีจะมีฐานะเป็นเพียงเจ้าหน้าที่ ของสภาเท่านั้น ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการ บริหารราชการแผ่นดินไปตามนโยบายที่รัฐสภา กำหนดไว้และต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา รัฐสภามี อำนาจถอดถอนรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งหรือทั้งคณะออกจากตำแหน่งได้ทุกเวลา แต่คณะรัฐมนตรี ซึ่งมีฐานะเป็นเพียงเจ้าหน้าที่ของรัฐสภาไม่มีอำนาจยุบสภาได้เหมือนอย่างคณะรัฐมนตรีในระบบ รัฐสภา

ในระบบประธานาธิบดี มีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการ ทางนิติบัญญัติ และทางบริหารออกจากกันอย่างค่อนข้างเคร่งครัด กล่าวคือ รัฐธรรมนูญมอบหมาย

ให้รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติ มอบหมายให้ประธานาธิบดี (ซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยทางอ้อมจากประชาชนเช่นเดียวกับสมาชิกรัฐสภา) เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางบริหาร และเปิดโอกาสให้ทั้งสององค์กรนี้เข้าไปร่วมใช้อำนาจกับอีกองค์กรหนึ่งได้น้อยกรณีมาก ทั้งยังมีข้อห้ามมิให้ประธานาธิบดีแต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรีเพื่อช่วยเหลือตน ในการดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วย

ในระบบรัฐสภา มีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติและทางบริหารเช่นเดียวกันกับในระบบประธานาธิบดี แต่แตกต่างจากระบบประธานาธิบดีในข้อที่ว่า การแบ่งแยกอำนาจไม่มีลักษณะเคร่งครัดเท่า รัฐธรรมนูญมอบหมายให้รัฐสภาเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจอธิปไตย กระทำการทางนิติบัญญัติ และมอบหมายให้คณะรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอีกจำนวนหนึ่งเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางบริหาร แต่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้รัฐบาลเข้าไปร่วมใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการทางนิติบัญญัติกับรัฐสภาได้ ไม่มีข้อห้ามมิให้แต่งตั้งสมาชิกรัฐสภาเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี รัฐสภา และคณะรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์ในลักษณะถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งกันและกัน (check and balance) ทั้งนี้โดยรัฐมนตรีทั้งคณะและแต่ละคนต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา และอยู่ในตำแหน่งได้นานเพียงเท่าที่รัฐสภายังคงให้ความไว้วางใจอยู่เท่านั้น เมื่อรัฐสภามีมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะหรือแต่ละคน คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องออกจากตำแหน่ง แต่ในขณะเดียวกันคณะรัฐมนตรีก็มีสิทธิที่จะแนะนำและยินยอมให้ประมุขของรัฐซึ่งอาจเป็นพระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดีก็ได้และซึ่งไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบทางการเมือง ต่อรัฐสภายุบสภา เพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ก่อนที่จะครบอายุของสภาได้

## 2.4 แนวคิดการกระจายอำนาจ

### 2.4.1 พัฒนาการของแนวคิดการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองและการบริหารตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองและได้เกิดขึ้นในทั่วทุกภูมิภาคของโลก โดยเฉพาะในประเทศพัฒนาแล้ว (Developed Countries) ตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1970-1980 ที่เริ่มมีการพูดถึงการแบ่งอำนาจตามสายการบังคับบัญชาในโครงสร้างของรัฐบาลและระบบการบริหารงานรัฐ จนมาถึงกลางทศวรรษ 1980 เป็นต้นมาก็ได้เริ่มขยายแนวความคิดของการกระจายอำนาจทั้งการแบ่งปันใช้ร่วมอำนาจทางการเมือง (political power sharing) การพัฒนาให้เป็นประชาธิปไตย (democratization) และการเปิดเสรี

ด้านการตลาด (market liberalization) เพื่อขยายขอบเขตการศึกษาให้ครอบคลุมถึงกระบวนการตัดสินใจของภาคเอกชนภาคเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารงานรัฐตามสายบังคับบัญชา (hierarchy) สร้างการแบ่งปันร่วมใช้ (sharing) อำนาจทางการเมืองพัฒนาประชาธิปไตย เน้นตลาดเสรี และเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมีอำนาจในการตัดสินใจ

ต่อมาช่วงระหว่างทศวรรษ 1990 ที่การกระจายอำนาจจึงมามุ่งเน้นการบริหารปกครองที่เปิดกว้างเพื่อขยายการมีส่วนร่วมสาธารณะผ่านภาคประชาสังคมมากขึ้น เพราะปัญหาของการบริหารงานภาครัฐของรัฐธรรมนูญอำนาจแบบเดิมไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและขัดกับมโนทัศน์/กระแสการพัฒนาประชาธิปไตย ในโลกตะวันตกจะนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1960 ที่เริ่มมีการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาลและการบริหารงานรัฐที่มีแนวโน้มดึงอำนาจมาสู่ส่วนกลางและได้แผ่ขยายอำนาจไปสู่ภาคประชาสังคมและชีวิตส่วนตัวด้วย ประกอบกับการวิพากษ์วิจารณ์จากนักเศรษฐศาสตร์สายเสรีนิยมใหม่ (Neoliberal Economist) ถึงปัญหาการด้อยประสิทธิภาพต่อการตอบสนองของการกระทำของรัฐและระบบราชการแบบบังคับบัญชาเมื่อเทียบกับระบบตลาด รวมทั้งการสนับสนุนแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจทางการเมืองและการบริหารสู่หน่วยทางการเมืองที่เล็กกว่าหรือกลุ่มอาสาสมัครในภาคประชาสังคมควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจผ่านการทำให้เป็นไปตามกลไกตลาด (Marketization)

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลต่อกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในลาตินอเมริกาช่วงทศวรรษ 1980 ในยุโรปตะวันออกในทศวรรษ 1990 และกลุ่มประเทศแถบเอเชียตะวันออกที่มีแนวโน้มของการแพร่ขยายของเศรษฐกิจแบบระบบตลาดมากกว่าการแพร่ขยายของประชาธิปไตย จึงเริ่มมีแนวคิดการกระจายอำนาจเพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งของภาคเอกชน การแปรรูปกิจการของรัฐ การลดขนาดของระบบราชการรวมศูนย์ขนาดใหญ่ และเสริมสร้างความเข้มแข็งของรัฐบาลท้องถิ่น การบริหารปกครองเพื่อพัฒนาคุณภาพการให้บริการสาธารณะและสนับสนุนส่งเสริมนโยบายช่วยเหลือคนยากไร้ (pro-poor policies) ควบคู่ไปกับการสิ้นสุดสงครามเย็นและการล่มสลายของระบอบเผด็จการในหลายประเทศซึ่งพยายามลดทอนอำนาจรวมศูนย์แบบเผด็จการของรัฐส่วนกลางตั้งแต่ทศวรรษ 1990<sup>14</sup>

ภายหลังจากที่แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจได้รับอิทธิพลจากแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (neo liberalism) รวมถึงแนวคิดตลาดเสรี (market liberalization) ตั้งแต่ในช่วงทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา ก็ได้ ส่งผลให้ความหมายและรูปแบบของการกระจายอำนาจมีความแตกต่างและ

<sup>14</sup> วุฒิสาร ตันไชย. (2557). *การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 11-12.

หลากหลายออกไปมากขึ้น โดยสรุปกระจายอำนาจในยุคปัจจุบัน อาจมีลักษณะหรือรูปแบบที่แตกต่างกันออกไปอย่างน้อย<sup>15</sup> อันได้แก่

รูปแบบที่หนึ่ง การกระจายอำนาจที่หมายถึง การแบ่งอำนาจ (deconcentration) ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจในชั้นปฐมมากที่สุด และมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจภายในกลไกระบบราชการด้วยตนเอง โดยประชาชนอาจมิได้เข้าไปมีบทบาทหรือส่วนร่วมกับการกระจายอำนาจในลักษณะนี้มากนัก

รูปแบบที่สอง การกระจายอำนาจที่หมายถึงการถ่ายโอนอำนาจ (devolution) ซึ่งนับได้ว่าเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจที่มีการถ่ายโอนอำนาจให้ถึงมือประชาชน เพราะภายใต้การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้ ประชาชนจะมีโอกาสเลือกตัวแทนของตนไปตัดสินใจในการดำเนินกิจการต่างๆ แทน หรือแม้แต่ในบางกรณี ประชาชนอาจมีโอกาเข้าไปตัดสินใจได้โดยตรงในบางเรื่องก็ได้โดยผ่านทางกระบวนการประชามติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบที่สาม การกระจายอำนาจที่หมายถึงการกระจายอำนาจทางการคลัง (fiscal decentralization) ซึ่งก็คือ การให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทางการเงิน การคลังของตนเองได้มากขึ้น การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้จะช่วยสนับสนุนให้การถ่ายโอนอำนาจไปสู่ประชาชนบังเกิดผลได้จริงในทางปฏิบัติ และ

รูปแบบที่สี่ การกระจายอำนาจที่หมายถึงการมอบอำนาจให้แก่องค์กรมหาชนหรือการแปรรูปสู่เอกชน (delegation) ที่มีความเชื่อมั่นกันว่าการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ จะช่วยให้การบริหารกิจการของรัฐมีความคล่องตัว เพราะไม่ต้องถูกพันนาการโดยระเบียบปฏิบัติราชการอย่างใดก็ตาม การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้ ก็ยังคงเผชิญกับข้อถกเถียงที่สำคัญว่า เราควรถือว่าการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้ ควรได้รับการพิจารณาว่าเป็นการกระจายอำนาจหรือไม่ เพราะในท้ายที่สุดแล้ว การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้ จะทำให้กิจการของรัฐถูกผลักเข้าสู่วงจรของภาคธุรกิจเอกชนไป ซึ่งประชาชนก็อาจจะมิได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงกับการกระจายอำนาจในลักษณะนี้

#### 2.4.2 ความหมายของการกระจายอำนาจ

การให้ความหมายของการกระจายอำนาจอยู่ที่มุมมองของผู้ที่ให้ความหมายในแต่ละบริบท ดังจะยกตัวอย่างการให้ความหมายของนักวิชาการที่สำคัญ ได้แก่

ชานาญ ยูวบูรณ์ ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ 2 ประการ<sup>16</sup> คือ

<sup>15</sup> ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2556). การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน. *วารสารธรรมศาสตร์*, 32(1), หน้า 60.

## 1) แนวทฤษฎีดั้งเดิม ได้ให้ความหมาย 2 ลักษณะ คือ

1.1) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (decentralization by territorial) หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการ หรือบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่น มีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง

1.2) การกระจายอำนาจตามกิจการ (decentralization by function) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีความ อิสระในการดำเนินการให้เหมาะสมแก่เทคนิคของงานนั้น

2) แนวทฤษฎีสมัยใหม่เห็นว่า การที่จะพิจารณาว่าเป็นการรวมอำนาจ หรือ กระจายอำนาจควรจะพิจารณาว่า อำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดอยู่แก่องค์การปกครองเดี่ยว หรือหลาย องค์การปกครอง ถ้ารวมอยู่ในองค์การปกครองเดี่ยวเรียกว่าการรวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจนี้อยู่แก่หลาย องค์การเรียกกองค์การเหล่านั้นว่าองค์การกระจายอำนาจ แนวทฤษฎีนี้ไม่เห็นด้วยที่จะแยกความหมาย กระจายอำนาจออกเป็นการกระจายอำนาจตามอาณาเขตและกระจายอำนาจตามกิจการ เพราะการพิจารณาว่ากระจายอำนาจหรือไม่ควรพิจารณาว่าองค์การนั้นมีอำนาจตามกิจการ เพราะการพิจารณาว่ากระจายอำนาจหรือไม่ควรพิจารณาว่าองค์การนั้นมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดหรือไม่

ปรัชญา เวสารัชช์ ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจออกเป็น 2 แนวทาง คือ การกระจายอำนาจทางการเมือง หมายถึง การมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบ และอำนาจดำเนินการในเชิงระบบ ซึ่งกระทบ โครงสร้างและอำนาจสัมพันธ์ของหน่วยการเมือง การปกครองที่เป็นอยู่ ประเด็นที่กล่าวถึงมากคือ การกระจายอำนาจจากราชการส่วนต่าง ๆ ในระบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางและ ส่วนภูมิภาคไปสู่ ราชการส่วนท้องถิ่น<sup>17</sup>

การกระจายอำนาจทางการบริหาร หมายถึง การมอบหมายหน้าที่ความ รับผิดชอบ และอำนาจดำเนินการให้แก่หน่วยงานระดับรอง ๆ ลงไป ทั้งนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญที่ จะให้ หน่วยงานแต่ละระดับมีขีดความสามารถตัดสินใจและดำเนินการที่จำเป็นได้อย่างมี ประสิทธิภาพ สูงสุด

<sup>16</sup> ชำนาญ ยูวบูรณ์. (2503). *การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการเมืองของกฎหมายไทย*. พระนคร: พระนครส่วนท้องถิ่น. หน้า 8-9.

<sup>17</sup> ปรัชญา เวสารัชช์. (2539). *ยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบราชการ : รายงานการวิจัย*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

ประยูร กาญจนกุล ได้ให้ความหมายการกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง การกระจายอำนาจในการปกครองประเทศจากส่วนกลางบางอย่าง โอนไปให้ประชาชนในท้องถิ่น ฝึกหัดจัดทำ ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นของตนเอง<sup>18</sup>

ลิขิต ชีรเวทิน ได้ให้ความหมายว่า การกระจายอำนาจ คือการมอบ อำนาจการปกครองให้คนในท้องถิ่น โดยมีอิสระในการปกครองตนเองการบริหารท้องถิ่นมีงบประมาณของตนเอง มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีฐานะเป็นนิติบุคคล<sup>19</sup>

ทินพันธ์ นาคะตะ ให้ความเห็นว่าการกระจายอำนาจเป็นเรื่องของ การที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจการตัดสินใจให้คนในท้องถิ่นปกครองตนเอง ทั้งในทางนโยบายและ ในทางการบริหารการปกครองท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีผู้แทนมาจากการเลือกตั้งมีอิสระ (autonomy) ในการบริหารงานพอสมควร มีเจ้าหน้าที่และงบประมาณของตนเองและมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยก ออกจากราชการบริหารส่วนกลาง<sup>20</sup>

ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจเป็นหลักการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ซึ่งเป็นการมอบอำนาจให้ทั้งการเมืองและการบริหาร ซึ่งเป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นได้

#### 2.4.3 รูปแบบของการกระจายอำนาจ

จากการที่ได้ศึกษารอบแนวความคิดของการกระจายอำนาจของนักวิชาการที่ได้กล่าวมาแล้ว อาจสรุปได้ว่า “การกระจายอำนาจ” คือกลุ่มบุคคลหรือบุคคลในองค์กรมีอิสระดำเนินการใด ๆ ในองค์กร โดยปราศจากการกำกับ ดูแล ควบคุม และตรวจสอบ จากบุคคลอื่นหรือกลุ่มบุคคลอื่นในองค์กร การดำเนินการในองค์กรของกลุ่มบุคคลหรือบุคคล ต้องให้ความสำคัญต่อความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลภายในองค์กรนั้น หรืออาจจะกล่าวได้ว่า องค์กรใดที่มีการกระจายอำนาจจะมีความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารมากกว่าการมองว่าองค์กรที่การรวมอำนาจเป็นการมองจากยอดด้านบนสู่ฐานด้านล่าง โดยศูนย์กลางอยู่ด้านบน อำนาจทั้งหมดรวมอยู่ที่ศูนย์กลาง บุคคลที่อยู่ด้านบนจะได้รับสิทธิแห่งอำนาจต่าง ๆ ในการกำกับ ดูแล ควบคุมและตรวจสอบบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ด้านล่างขององค์กร แต่ถ้า

<sup>18</sup> ประยูร กาญจนกุล. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 42.

<sup>19</sup> ลิขิต ชีรเวทิน. (2543). *การเมืองการปกครองของไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 269.

<sup>20</sup> ทินพันธ์ นาคะตะ. (2543). *การเมืองการบริหารไทย : ภาระของชาติ*. โครงการเอกสารและตำราสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ นิฉ้า. หน้า 292.

เป็นการกระจายอำนาจเป็นการมองจากด้านล่างสู่ยอดด้านบน โดยศูนย์กลางอยู่ด้านล่าง บุคคลภายในองค์กรก็จะยอมรับความแตกต่างทางความคิด ที่สำคัญคือมีความผูกพันต่อการมีส่วนร่วมในองค์กร ซึ่งแนวความคิดนี้เป็นหลักการที่สำคัญในการจัดระบบบริหารแบบกระจายอำนาจ และมีแนวโน้มว่าประเทศไทยมุ่งที่จะจัดการบริหารระบบนี้ต่อไป

แนวความคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจ ได้เสนอทฤษฎีการกระจายอำนาจกับการเมืองระดับท้องถิ่น (decentralization and local level policy) โดยเสนอว่า การเมืองการปกครองของประเทศ ในโลกที่สาม (the third world) มักจะเน้นเกี่ยวกับเรื่องของโครงสร้างและกระบวนการทางการเมืองแบบมหภาค (macro phenomena) คือจะให้ความสำคัญกับอำนาจที่มาจากส่วนกลางในระดับ ประเทศเป็นสำคัญ เมื่อมีการพิจารณาเกี่ยวกับกลยุทธ์การสร้างชาติให้เจริญรุ่งเรือง ก็ได้แนวคิดการขยายขององค์กรลงไปสู่ระดับล่าง (downward) โดยมีภาพสมผสานกับแนวคิดในการพัฒนาประเทศ ได้แก่ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และองค์กรเอกชน ประเด็นของการกระจายอำนาจในการบริหาร และการเมืองเป็นการทำให้ประเทศมีความเป็นประชาธิปไตย (democratization)

การนำคำว่า decentralization มาใช้จะเป็นเรื่องของ การนำรูปแบบและ โครงสร้างขององค์กร การจัดการทางการเงิน การจัดการเรื่องของการใช้อำนาจ และการจัดสรร ทรัพยากร (allocating resources) แบ่งรูปแบบของการกระจายอำนาจ ออกเป็น 4 รูปแบบ คือ

(1) Deconcentration เป็นการมอบความรับผิดชอบในการบริหารจัดการ ให้กับหน่วยงานย่อยในสังกัด (sub national units) เช่น หน่วยงานของกระทรวง หรือของสำนักงาน เป็นการมอบอำนาจให้ดูแลเฉพาะด้าน (sector specific national agencies) โดยยังคงมีความ สัมพันธ์ กันระหว่างสำนักงาน ส่วนกลางของประเทศกับสาขาย่อยของหน่วยงานนั้น วิธีการแบบ deconcentration สำนักงานส่วนกลางจะให้หน่วยงานในพื้นที่ใช้ดุลพินิจในการปรับแผนงาน บางส่วนของแผนการส่วนกลาง (national plan) เพื่อให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพในแต่ละท้องถิ่น และการเปิดโอกาสให้ปรับแผนในแต่ละท้องถิ่นที่อาจจะแตกต่างกันไป

(2) Delegation เป็นการมอบหมายความรับผิดชอบและภาระหน้าที่ใน การดำเนินการด้านการลงทุนหรือดำเนินการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะจะอยู่ใน รูปของรัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรกึ่งปกครองตนเอง (semi autonomous) เช่น พลังงาน การสื่อสาร ท่าเรือ ประปา การขนส่ง ซึ่งวิธีการนี้จะส่งผลหรือไม่ส่งผลต่อวิธีการ deconcentration ก็ได้ เพราะจะพิจารณาจากการจัดตั้งสาขาย่อยของแต่ละองค์กร

(3) Devolution คือ การถ่ายโอนย้ายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (authority and responsibility) จากส่วนกลางไปสู่ภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่น โดยมีพื้นฐาน แนวความคิดว่า

อำนาจทางการเมืองและอำนาจที่ชอบด้วยกฎหมายที่มีมาแต่เดิมของส่วนกลาง ดังนั้นการกระจายอำนาจไปยังระดับที่ต่ำกว่าจะต้องมีเหตุผลที่เหมาะสม ในระบบการกระจายแบบ devolution ความรับผิดชอบจะถูกมอบหมายให้กับหน่วยงานระดับท้องถิ่น ซึ่งจะก่อตั้งคล้ายกับ รูปแบบของบริษัท เพราะเพิ่มอำนาจในการหารายได้และใช้จ่ายเองได้ ซึ่งสามารถใช้ดุลยพินิจให้ เหมาะสมกับพื้นที่

(4) Privatization คือ วิธีการที่หน่วยงานในภาครัฐปลดเปลื้องความ รับผิดชอบ และอำนาจหน้าที่ การดำเนินงานของรัฐในการจัดหาโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) และการบริการต่าง ๆ เป็นการปลดเปลื้องภาระหน้าที่ (divestment) และความรับผิดชอบโดยการ โอนไปให้ ภาคเอกชน รูปแบบการกระจายอำนาจทั้ง 4 รูปแบบที่รัฐบาลของประเทศไทยก็ได้ นำมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินอันได้แก่การบริหารราชการในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ ส่วนท้องถิ่น ทั้ง 4 รูปแบบ อยู่แล้วในขณะนี้

#### 2.4.4 ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ เสนอบทวิเคราะห์การกระจายอำนาจกับการจัดการทรัพยากร โดยเสนอกรอบการวิเคราะห์แนวใหม่เกี่ยวกับความสำคัญของการกระจายอำนาจและบทบาทของชุมชนท้องถิ่นมีสาระสำคัญคือ อำนาจรัฐจากเมืองบน ไปสู่เมืองล่าง และ เน้นมิติทางการเมืองมากกว่ามิติอื่น ๆ กรอบการกระจายอำนาจแบบดั้งเดิมมีข้อสมมติฐาน<sup>21</sup> ดังนี้

1) “อำนาจการปกครอง” เป็นอำนาจของ “รัฐส่วนกลาง” เป็นอำนาจที่รัฐ (state) มีเหนือชุมชน (community) และบุคคลดังนั้นการกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องที่รัฐส่วนกลาง เป็น “ผู้ให้” อำนาจของตนชุมชนและประชาชนเป็น “ผู้รับ” ทำให้มีคำถามว่าจะให้อำนาจอะไรบ้าง จะให้มากน้อยเพียงใด และจะอย่างไรที่จะทำให้ผู้รับสามารถมีอิสระทางการเงิน

2) เมื่อมองการกระจายอำนาจเป็นเรื่อง “โครงสร้างอำนาจรัฐ” จุดเน้นของการกระจายอำนาจ จึงเป็นเรื่อง “การเมือง” ได้แก่ การเลือกตั้งหรือไม่เลือกตั้งสภาและผู้บริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่น ไม่มีการพูดถึงเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนและประชาชน

3) ไม่มีการแยกความแตกต่างทางสภาพสังคม เศรษฐกิจของชุมชน ในแต่ละท้องที่ชุมชนมี 2 ประเภท คือ ชุมชนเมือง (urban community) ซึ่งมีสภาพเศรษฐกิจและ โครงสร้างพื้นฐานตลอดจนปัญหาของเมืองแตกต่างไปจากชุมชนชนบท (rural community)

ธนสวรรค์ เจริญเมือง ได้วิเคราะห์ถึงสาระความสำคัญของการ กระจายอำนาจให้การปกครองท้องถิ่นไว้ 6 ประการ<sup>22</sup> คือ

<sup>21</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ. (2537). *กฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 362-366.

<sup>22</sup> ธนสวรรค์ เจริญเมือง. (2560). *พลเมืองกับสังคมประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ. หน้า 35-39.



1) เป็นอิสระและการตัดสินใจในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง 6 ด้าน ได้แก่

1.1) ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง (policy autonomy)

1.2) ความเป็นอิสระในการวางแผนงานเพื่อกำหนดทิศทางและการบริหารท้องถิ่นของตนเอง (planning autonomy)

1.3) ความเป็นอิสระในการออกกฎข้อบังคับเพื่อใช้ในท้องถิ่นของตนเอง (regulatory autonomy)

1.4) ความเป็นอิสระในการกำหนดงบประมาณเพื่อใช้จ่ายในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง สำหรับแต่ละโครงการตลอดจนการหารายได้ (financial autonomy)

1.5) ความเป็นอิสระในการบริหารงานทุกๆ ด้าน (administrative autonomy) เพื่อให้นโยบาย โครงการ และกฎข้อบังคับต่าง ๆ สัมฤทธิ์ผลที่วางไว้

1.6) ความเป็นอิสระในการบังคับบัญชาบุคลากร (personnel autonomy) มิใช่ดูแลพนักงานที่เป็นข้าราชการของรัฐบาลกลางหรือเขตอื่นและท้องถิ่นไม่สามารถแต่งตั้งถอดถอนให้ผู้อื่นให้โทษหรือโยกย้ายบุคลากรทั้งหมดหรือบางคน

2) เพื่อให้ความเป็นอิสระเหล่านั้นเป็นไป โดยประชาชนในท้องถิ่นนั้น ประชาชนย่อมต้องมีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ

3) สมาชิกสภาท้องถิ่น และฝ่ายบริหารต้องมาจากการเลือกตั้ง โดยประชาชน จะเป็นการเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยอ้อมก็ได้

4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวต้องมีฐานะทางกฎหมาย เพื่อรับผิดชอบหรือรับชอบในการบริหารงานของตนเองนั้นคือมีความเป็นนิติบุคคล สามารถดำเนินการใด ๆ ก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด ขณะเดียวกันหากกระทำผิดกฎหมายก็ย่อมต้องรับผลนั้น ๆ

5) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแบบรัฐบาลกลางกำกับดูแล มิใช่ควบคุม การกำกับดูแลเป็นการติดตามดูว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ มิใช่ไปควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่นมิให้ทำโครงการ ใดโครงการหนึ่ง หรือควบคุมค่านงบประมาณ เช่น อ้างว่ามากเกินไป

6) ความเป็นอิสระของแต่ละท้องถิ่น มิได้หมายความว่าเอกราชท้องถิ่นมีความเป็นอิสระเฉพาะในส่วนที่จะบริหารกิจการต่าง ๆ ของท้องถิ่นของตนเองเท่านั้น ขณะที่การมีเอกราช หมายถึงการมีอำนาจอธิปไตย การก่อตั้งรัฐของตนเอง โดยไม่ต้องขึ้นกับรัฐอื่น ๆ

เมื่อพิจารณาจากกรอบแนวคิดของการกระจายอำนาจในประเด็นต่าง ๆ จะเห็นว่าการกระจายอำนาจเป็นแนวทางสำคัญในการบริหารองค์การ เป็นหลักการสำคัญต่อระบบ

ประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากหลักการบริหารแบบประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้าง ส่วนบนคือระดับชาติ และโครงสร้างส่วนล่างคือระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นรูปแบบทางการปกครองตนเอง ซึ่งจะพื้นฐานสำคัญในระบบการเมืองในระบบประชาธิปไตย นอกจากนี้ยังมีความสำคัญต่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของประชาชน สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น ได้อย่างแท้จริง เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ความรู้สึกมีความผูกพันต่อองค์กรจะเป็นปัจจัยเสริมให้การบริหารระบบกระจายอำนาจมีความแข็งตามหลักการบริหารแบบธรรมาภิบาล

ด้วยความสำคัญของการกระจายอำนาจ ซึ่งมีการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อเป็นแนวทางให้รัฐบาลทุกคณะ ที่ขึ้นมาบริหาร ประเทศต้องยึดถือตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกานี้ ซึ่งได้กำหนดไว้ในหมวดที่ กล่าวถึงการลด ขั้นตอนการปฏิบัติงานเพื่อความสะดวก รวดเร็วที่มีผลโดยตรงต่อประชาชน โดยจะกระจายภารกิจ และการตัดสินใจให้แก่หน่วยงานระดับรองลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรภาครัฐที่เข้าถึงประชาชนมากกว่าการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนกลางจึงเป็นกระแส หลักในการบริหารภาครัฐและเอกชนอยู่ขณะนี้

#### 2.4.5 ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจ

##### 1) ข้อดีของการกระจายอำนาจ

ข้อดีของการกระจายอำนาจไว้ ได้แก่ เพื่อระบายความคับคั่งของบริการ สาธารณะต่าง ๆ ที่รวมอยู่เป็นภารกิจของรัฐบาลกลางออกไปให้ท้องถิ่นรับผิดชอบ ทั้งนี้เพื่อที่จะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล กลางหรือระบายความคับคั่งของหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ในส่วนกลาง ให้ลดน้อยลง ซึ่งหากท้องถิ่นบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพแล้วจะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐได้เป็นอันมาก เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในโครงการของรัฐที่ได้ปฏิบัติใน ท้องถิ่น วัตถุประสงค์ข้อนี้ ส่วนใหญ่เนื่องมาจากการที่พิจารณาว่าประชาชนในท้องถิ่นย่อมรู้ความ ต้องการและปัญหาของตน ดีกว่าส่วนกลาง นอกจากนี้ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ยังอำนวยความสะดวกด้านอื่น ๆ อีก เช่น โครงการรัฐได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดี และเป็นการ ฝึกฝนให้ประชาชนเกิดความชำนาญในการปฏิบัติงานของท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น เป็นต้น และเพื่อเป็นการกระจายการพัฒนา ออกไปสู่ท้องถิ่นต่าง ๆ ได้รวดเร็ว ยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะ ในการปฏิบัติแม้รัฐบาลกลางจะให้อำนาจ ท้องถิ่นเก็บภาษีได้เองแล้ว แต่ก็ยังไม่พอเพียงรัฐบาลจึงต้องจ่ายเงินอุดหนุนเป็นการสมทบ ซึ่งถ้า

เป็นการช่วยร่วมพัฒนาท้องถิ่นให้ กว้างขวางมากยิ่งขึ้น<sup>23</sup> เหตุผลและข้อสนับสนุนในการกระจาย<sup>24</sup> ดังต่อไปนี้

#### (1) เหตุผลและข้อสนับสนุนทางด้านเศรษฐกิจ

(1.1) ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพ ในการจัดสรรบริการสาธารณะบางอย่าง และ ยังช่วยตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดี เพราะองค์กรท้องถิ่น ย่อมทราบความต้องการของประชาชน ได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง อีกทั้งยังมีการตรวจสอบจากประชาชนในท้องถิ่น ได้ อย่างไม่ใกล้ชิดกว่าการตรวจสอบจากส่วนกลาง

(1.2) ช่วยให้ประชาชนมีจิตสำนึกในการเสียภาษีโดยสมัครใจว่ามากขึ้น เพราะการกระจายอำนาจเป็นการเปิด โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และ บริหารทรัพยากรของท้องถิ่น ทำให้ประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของ และรับรู้ว่าภาษีของตนที่เสียไป ถูก นำไปใช้ทำอะไรบ้าง ทั้งส่งผลประโยชน์กลับมายังตนอย่างไร

(1.3) ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี นอกจากนี้ยังทำให้ธุรกิจ และประชาชนในท้องถิ่นเข้าสู่ระบบภาษีมากขึ้น เพราะองค์กรท้องถิ่นจะจัดเก็บภาษีท้องถิ่น ได้ ดีกว่ารัฐบาลกลาง เพราะมีข้อมูลและความใกล้ชิดกับธุรกิจ และประชาชนในท้องถิ่นมากกว่า

#### (2) เหตุผลและข้อสนับสนุนทางการเมือง

(2.1) เป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะ การกระจายอำนาจการปกครองและการคลัง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม ใน การปกครองและการบริหารทรัพยากรของท้องถิ่น เช่น การเลือกผู้แทนเข้าไปบริหารและปกครอง ท้องถิ่น ในขณะที่ผู้บริหารเองก็มีความใกล้ชิดกับประชาชนสามารถรับฟังความเห็นจากประชาชน ได้ง่ายและยังเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นด้วยช่วยให้ รัฐบาลกลางสามารถทุ่มเทศักยภาพ และเวลาในการแก้ปัญหาระดับชาติได้มากขึ้น

(2.2) เป็นรากฐานในการฝึกผู้นำทางการเมืองของประเทศ เนื่องจาก วิธีการกระจายอำนาจการปกครองและการคลัง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนที่สนใจการเมือง และ

<sup>23</sup> กิติพงษ์ หาญพล. (2545). *การประเมินความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรองรับการกระจายอำนาจ : กรณีศึกษา อบต. ในจังหวัดตราด*. ภาคนิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยบูรพา. หน้า 15-17.

<sup>24</sup> หจวน ชูเพ็ญ. (2558). ปัจจัยที่ทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน ในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน จังหวัดขอนแก่น. *การประชุมวิชาการระดับชาติ ประจำปี 2558 (RSU National Research Conference 2015)*. หน้า 8-9.

ต้องการรับใช้สังคมสามารถฝึกฝนตนเองและมีประสบการณ์ในระดับย่อย ๆ ก่อนที่จะพัฒนา ไปสู่การเป็นนักการเมืองในระดับชาติ

## 2) ข้อเสียของการกระจายอำนาจ

ข้อเสียหรือจุดอ่อนของการกระจายอำนาจปกครอง มีอยู่ 4 ประการ<sup>25</sup> ดังนี้ คือ

(1) อาจเป็นภัยต่อเอกภาพทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศ เพราะหากกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคงปลอดภัยของรัฐได้ ทั้งยังอาจให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งต่างมุ่งที่จะรักษาประโยชน์ของตนเองโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ท้องถิ่นอื่น

(2) ทำให้ราษฎรพึงเล็งเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นสำคัญกว่าส่วนรวม เมื่อราษฎร มีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้นก็มุ่งที่จะทำประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตน ฝ่ายเดียวจนกระทั่งลืมนึกถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ

(3) เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้ง อาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสมด้วยการถือพรรคถือพวกอาจใช้อำนาจหน้าที่บังคับกดขี่พรรคฝ่ายตรงข้ามหรือราษฎรที่ไม่อยู่พรรค พวกของตน ซึ่งทำให้เกิดความไม่สงบราบรื่น ย่อมจะทำให้เกิดความเดือดร้อนและความไม่พอใจ แก่ราษฎร ยิ่งกว่าถูกปกครองโดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเสียอีก

(4) ย่อมทำให้เกิดความสิ้นเปลืองมากกว่าและมีต้นทุนสูง เพราะต้องมีการแยกงบประมาณเป็นส่วน ๆ ทั้งยังมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ของตนเอง ซึ่งไม่อาจหมุนเวียนสับเปลี่ยนโยกย้ายไปใช้ในท้องถิ่นต่าง ๆ รวมทั้งอาจมีการใช้จ่ายโดยไม่ประหยัดและ ควบคุมการเงินไม่ดีพอ

ในเรื่องการกระจายอำนาจมีความสำคัญมีทั้งจุดแข็งและจุดอ่อนในตัวของมันเอง ดังนั้นรัฐบาลต้องใช้ดุลพินิจอย่างรอบคอบในการนำหลักการกระจายอำนาจมาใช้ให้เหมาะสม เพื่อเกิด ประโยชน์สูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังเช่น ได้แสดงความแตกต่างการกระจายอำนาจให้การปกครองท้องถิ่น กับการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐบาลกลาง ดังตารางที่ 1

<sup>25</sup> ประยูร กาญจนกุล. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 42-43.

**ตารางที่ 1** ความแตกต่างการรวมอำนาจของรัฐบาลกลางกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่น

ที่	รายการ	การรวมอำนาจ	การกระจายอำนาจ
1	จำนวนสถาบัน/องค์กร	น้อย	มาก
2	โครงสร้างการบริหาร	เน้นบังคับบัญชา	ลดการรวมศูนย์
3	เครือข่ายแบบแนวนอน	ไม่ให้มี	กว้างขวาง
4	เครือข่ายสากล	มีน้อย	กว้างขวาง
5	การติดต่อทางการเมือง	เน้นระบบผู้แทน	มีหลายแบบ
6	นโยบาย	แบบเก่า ๆ	สร้างใหม่
7	รัฐบาลกลาง	คุมท้องถิ่นโดยตรง	มีการกระจายอำนาจ
8	การนำ	อาศัยการต่างตอบแทน/ แบบพึ่งพิง	ต้องให้มีและให้นำอย่างจริงจัง

## 2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น (Local Governance)

### 2.5.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น (Local Government)

มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้มากมาย นำเสนอดังนี้

อเนก เหล่าธรรมทัศน์<sup>26</sup> ได้กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นเครื่องจักรที่รัฐบาลจัดให้แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ มีทรัพยากร มีกฎหมายเพียงที่จะสร้างบ้านสร้างเมืองของตนเองด้วยตนเองได้มากขึ้น

สมคิด เลิศไพฑูรย์<sup>27</sup> ได้ให้นิยาม คำว่า การปกครองท้องถิ่น ว่าเป็นการให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองกันเองหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีพื้นฐานของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ซึ่งหมายถึง การที่รัฐ

<sup>26</sup> อเนก เหล่าธรรมทัศน์. (2545). *การเมืองของพลเมือง*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ. หน้า 26.

<sup>27</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2553). *การดำรงอยู่ของตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลสารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ในเขตองค์กรส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองเกาะสมุย อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี*. กรุงเทพฯ: กรมการปกครอง. หน้า 30.

มอบอำนาจการปกครองในองค์กรอื่นๆ ที่ไม่ใช่องค์กรส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะ บางอย่างภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

โกวิท พวงงาม" ได้นิยาม การปกครองท้องถิ่นว่าเป็นรูปแบบพื้นฐานอย่างหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีความสำคัญต่อการฝึกหัดประชาธิปไตย โดยเฉพาะแก่ชุมชนท้องถิ่นที่จะได้มีส่วนร่วมในการตอบสนองปัญหาความเป็นอยู่ ตอบสนองความต้องการหรือแก้ปัญหาของประชาชนได้อย่างตรงใจและทั่วถึงอย่างแท้จริง<sup>28</sup>

สรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองภายใต้หลักการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ มีการบริหารจัดการ โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น มีอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้งตัวแทนเข้าเป็นผู้กำหนดนโยบายและตัวแทนในการเข้าไปมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

### 2.5.2 หลักการปกครองท้องถิ่น

ความสำคัญของหลักการปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่น เป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Basis Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีส่วนได้ส่วนเสียในการปกครองการบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และวางแผนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่น ที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธา เลื่อมใส ในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) ซึ่งเป็นหัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย การปกครองตนเอง คือการมีประชาชนมีส่วนร่วม ในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนที่มี อำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีส่วนรับรู้อุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ปัญหาของท้องถิ่นของตน การปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าการแบ่งเบาระของรัฐบาลซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นจึงมีขึ้นเพื่อแบ่งเบาระของรัฐบาลตามความจำเป็น การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพไม่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำการเมืองการบริหารประเทศในอนาคต การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง ทั้งในด้าน

<sup>28</sup> โกวิท พวงงาม. (2559). *นวัตกรรมท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม. หน้า 8.

การเมือง เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งการพัฒนาในช่วงที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญคือ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มที่<sup>29</sup>

หลักการปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย หมายถึง การที่รัฐบาลกลางยินยอมมอบหรือกระจายอำนาจการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศไปให้ประชาชน ในท้องถิ่นปกครองตนเอง โดยมีรัฐบาลกลางยังสงวนอำนาจบางประการไว้ในการปกครองท้องถิ่น จะต้องใช้อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควรแต่ไม่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอธิปไตยของรัฐ โดยรัฐบาลเป็นผู้กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง ของประชาชนในพื้นที่ดำเนินการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลผ่านทาง จังหวัดและอำเภอ<sup>30</sup>

สาระสำคัญของ หลักการปกครองส่วนท้องถิ่น อาจมีรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบตามความแตกต่างของความเจริญ ของประชากรหรือขนาดพื้นที่ ต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเอง โดยสิทธินี้แบ่งเป็น 2 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

ประการที่สอง สิทธิในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่

องค์กรที่จำเป็นในด้านการบริหารและปกครองตนเอง คือ มีองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น<sup>31</sup>

สรุป หลักการปกครองท้องถิ่น หมายถึง รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทำให้ประชาชนรู้จักปกครองตนเองมีอำนาจหน้าที่และมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครอง ตนเองได้อย่างอิสระภายใต้กฎ ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ

### 2.5.3 วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น<sup>32</sup> ดังนี้

<sup>29</sup> สมมุส กาญจ โนมัย. (2545). *การศึกษาทิศทางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น*. หนังสือจัดพิมพ์เพื่อเป็นเกียรติในวาระครบรอบ 60 ปี รศ.รณนิติ เศรษฐบุตร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 135.

<sup>30</sup> สมบูรณ์ สุขสำราญ. (2552). *การเมืองการปกครอง*. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 343.

<sup>31</sup> โกวิท พวงงาม. อ้างแล้วเชิงจรดที่ 28. หน้า 30.

<sup>32</sup> ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: พิมพ์ที่ศูนย์วิจัยสังคมศาสตร์. หน้า 27-28.

1) การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ในด้านการเงิน บุคลากร ตลอดจนระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการให้บริการประชาชน และทำให้เกิดความประหยัด เนื่องจากหน่วย การปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีเงินงบประมาณของรัฐบาลที่ต้องจ่ายให้กับท้องถิ่น เป็นจำนวนมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาล ไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้ค่อนข้างรอบคอบ

2) การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับบริการจากรัฐบาลฝ่ายเดียว อาจจะไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงและมักจะมีค่าล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชากรเป็นผู้บริหารย่อมจะสามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริง

3) เพื่อให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษ การปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน โดยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการปกครองตนเอง ทั้งในบทบาทของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ การปฏิบัติหน้าที่ ในหลากหลาย บทบาทที่มีการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติได้อย่างดี

วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น การแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเพื่อให้เกิดความทั่วถึงในการให้บริการและแก้ไขปัญหา หรือตอบสนองความต้องการของประชาชน เป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงและรวดเร็ว เพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับบริการ จากรัฐบาลแต่อย่าง เดียวอาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้าช่วยเหลือรัฐบาลในการประหยัดงบประมาณ หรือเป็นการลดค่าใช้จ่ายของรัฐบาล เพราะกิจการส่วนใหญ่ที่รับมอบจากรัฐบาล ท้องถิ่นสามารถ ดำเนินการได้โดยรายได้ของตนเอง ซึ่งมาจากข้อกำหนดของกฎหมาย ทำให้ประชาชนมีความรู้ความ เข้าใจในหลักการและรูปแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในเบื้องต้น เพราะเปิดโอกาส ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองไม่ว่า โดยการเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง หรือการ ตรวจสอบ กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของสภาท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งจะมีผลให้ ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในรูปแบบการปกครองในระดับประเทศ ได้ให้ความหมาย วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น เพื่อเป็นการกระจายอำนาจการบริหารและการปกครองจากรัฐบาลกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางมาให้



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>33</sup>

สรุป วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจการบริหารจากรัฐบาลกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปกครองตนเองและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเองอย่างแท้จริง

#### 2.5.4 องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 8 ประการ<sup>34</sup> คือ

1) สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า ประเทศใดกำหนด เรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่า การปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2) พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยที่มีทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่ง สหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวិทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นเอาไว้ว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควร มีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นๆ ที่ยังจะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3) การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4) องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้น โดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอนมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุม ให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

<sup>33</sup> อัจฉราลักษณ์ ปริมา. (2553). *ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลตำบลสมเด็จ อำเภอสเม็ตจังหวัดกาฬสินธุ์*. วิทยานิพนธ์. ร.ป.ม. (วิชานโยบายสาธารณะ). มหาวิทยาลัยมหาสารคาม. หน้า 24.

<sup>34</sup> ไกวิทย์ พวงงาม. อ่างแล้วเชิงอรรดที่ 28. หน้า 22.

5) การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครอง ของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6) อิสระในการปกครองท้องถิ่นสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

7) งบประมาณของตนเองมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8) การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชน โดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่า มีอิสระเต็มที่ทีเดียว หมายถึงเฉพาะ อิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นนี้ได้สอดคล้องกับคำกล่าวของมอเรียว (Moreau) กล่าวว่า องค์การปกครองท้องถิ่นมีองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ ได้แก่

ประการที่ 1 มีพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน

ประการที่ 2 มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน

ประการที่ 3 มีองค์กรเป็นของตนเอง

ประการที่ 4 มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของตนเอง

ประการที่ 5 มีการกำกับดูแลจากรัฐ

การปกครองท้องถิ่นกำหนดบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรม การปกครองตนเองในระดับหนึ่งซึ่งจะเห็นได้ว่าจากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองมีการเลือกตั้ง มีองค์การหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และที่สำคัญก็คือประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

### 2.5.5 โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นับเป็นรัชสมัยที่มีการริเริ่ม การปฏิรูปการเมือง การบริหารประเทศให้ไปสู่ระบบที่มีความเจริญ สอดคล้องกับการริเริ่มให้สิทธิ

ทางการเมืองการปกครองแก่ประชาชนเป็นอย่างมาก แม้แต่กิจการปกครองท้องถิ่น ในปัจจุบันนี้ ก็ นับได้ว่าเกิดขึ้นโดยองค์พระมหากษัตริย์ ทรงริเริ่มขึ้นในปีพุทธศักราช 2440 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีพระราชดำริให้มีการทดลองจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น เพื่อให้ประชาชนได้รู้จักการปกครองตนเอง จึงมีการทดลองจัดตั้งระบบสุขาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรก ได้แก่ สุขาภิบาลกรุงเทพ ปีพุทธศักราช 2448 ได้มีการขยายกิจการต่อไปที่สุขาภิบาลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสงคราม ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงริเริ่มการจัดตั้ง "คูสิตธานี" ขึ้น เพื่อต้องการให้ประชาชนชาวไทยได้รู้จักการปกครองตนเองตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยแท้ แต่เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคต โครงการคูสิตธานีที่มีที่ท่าว่าจะขยายไปยังเมืองต่าง ๆ ก็เป็นอันหยุดระงับไป ครั้นมาถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงริเริ่มและดำเนินนโยบายตามรัชกาลที่ 5 และรัชกาลที่ 6 ทรงมีพระราชดำริที่จะให้ประชาชนชาวไทยได้ปกครองตนเองกันอย่างจริงจังขึ้นตามรูปแบบการปกครองตนเองในนานาประเทศ ที่สำคัญให้มีคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อพิจารณาการจัดตั้งเทศบาล (Municipality) ขึ้นในประเทศไทยและการปกครองท้องถิ่นของไทยมีเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่เมื่อมีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 มีประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติการปกครองเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ตามลำดับ ซึ่งในเวลาต่อมา ก็ได้มีการปรับปรุงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้ง อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกหลายฉบับ เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการปกครองตนเองของประชาชนให้มากขึ้น

ปัจจุบัน โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย มี 2 รูปแบบ<sup>35</sup> คือ

1. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นทั่วไป ได้แก่ (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด โดยมี ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้กำกับดูแล (2) เทศบาล มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล และ (3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแล

<sup>35</sup> สุภารัตน์ สุดสมบูรณ์. (2564). การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ: ประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่น. *รัฐสภาสาร*, 69(1), หน้า 25-44.

2. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีฐานะเป็นทบวงการเมือง และนิติบุคคล โดยในประเทศไทยมีอยู่ 2 แห่ง คือ (1) กรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างการบริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานคร และสภาเขต และ (2) เมืองพัทยา มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยา

จากข้อมูลสถิติจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ในปี 2562 พบว่า ประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมกันทั้งสิ้น 7.852 แห่ง โดยจำแนกออกเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง เทศบาล 2.5445 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 5,329 แห่ง รวม กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

สรุปได้ว่า การทำความเข้าใจแนวคิดการบริหารปกครองท้องถิ่นต้องพิจารณาถึงความแตกต่างของการปกครองและการบริหารปกครอง เนื่องจากการปกครองเป็นการกระทำที่เป็นทางการและริเริ่ม โดยฝ่ายรัฐ มีการทำกิจกรรมที่แน่นอน มีตัวแสดงหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่จำกัด และมีความชัดเจนของโครงสร้างการปกครอง ความสัมพันธ์ กิจกรรม และตัวแสดงภายใต้อาณาเขตที่แน่นอน ในขณะที่การบริหารปกครองจะเกี่ยวพันกับตัวแสดงและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย มีการกระทำทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ มีความสับสนและคลุมเครือของการจัดการปกครองอยู่สูงทั้งในเชิงตัวแสดงอำนาจหน้าที่ กิจกรรม และความสัมพันธ์โดยอาณาเขตลดความสำคัญลง และให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาเฉพาะแทน ซึ่งการบริหารปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบที่เริ่มเข้ามาแทนที่การปกครองท้องถิ่นแบบดั้งเดิมที่ตายตัว ซึ่งความท้าทายของปัญหาที่ท้องถิ่นเผชิญในปัจจุบันแนวทางการบริหารปกครอง เริ่มมีความสำคัญมากขึ้น แม้ว่าภาพรวมแนวคิดการบริหารปกครอง จะให้น้ำหนักด้านการบริหารปกครองต่อสาธารณะเป็นหลัก แต่ไม่ได้หมายความว่าความจะปราศจากแง่มุมทางการเมือง เนื่องจาก การเกิดปฏิสัมพันธ์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การเน้นความร่วมมือและการประนีประนอมย่อมต้องอาศัยช่องทางและกระบวนการทางการเมืองของท้องถิ่นอย่างไม่ต้องสงสัย

## 2.6 การกระจายอำนาจทางการศึกษา

### 2.6.1 ความหมายการกระจายอำนาจทางการศึกษา

ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายประการ พิจารณาได้ คือ การกระจายอำนาจทางการศึกษา หมายถึง การถ่ายโอนอำนาจในการวางแผนการตัดสินใจ หรือหน้าที่ในการจัดการจาก

รัฐบาลส่วนกลางไปสู่หน่วยงานย่อย ๆ ในท้องถิ่นองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น หน่วยงานหรือองค์กรระดับรองลงไปหรือองค์กรเอกชน<sup>36</sup>

สถาบันภาษาศาสตร์ กล่าวถึง ความหมายของการกระจายอำนาจว่า มีอยู่ 2 นัย<sup>37</sup> คือ

1) ความหมายตามนัยการปกครอง สถาบันภาษาศาสตร์ให้ความหมายการกระจายอำนาจว่าเป็นหลักการปกครองที่รัฐบาลแห่งชาติหรือรัฐบาลกลางได้มอบอำนาจทางการปกครองบางอย่าง ซึ่งส่วนกลางได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการไม่ทำลายความมั่นคงของชาติ และเห็นสมควรให้ท้องถิ่นรับไปดำเนินการ โดยเชื่อว่าเมื่อท้องถิ่นรับอำนาจไปบริหารแล้วจะสามารถดำเนินการ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สนองความต้องการของประชาชนได้เท่ากับรัฐบาลกลาง การดำเนินการมอบอำนาจดังกล่าวให้ นั้น เป็นการมอบอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นนิติบุคคล

2) ความหมายตามนัยการบริหาร สถาบันภาษาศาสตร์ได้ให้ความหมายว่า หมายถึงการมอบอำนาจในการบริหารงานให้ผู้ปฏิบัติงานหรือให้บุคลากรไปปฏิบัติในทุกระดับชั้นขององค์กร การกระจายอำนาจในทางราชการนั้น ได้มอบอำนาจการตัดสินใจสั่งการจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น เพื่อให้แต่ละท้องถิ่นมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน โดยการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ทั่วประเทศ

การกระจายอำนาจบริหาร คือการแบ่งแยกอำนาจที่เคยอยู่ที่ส่วนกลางหรือผู้บริหารระดับสูง ไปให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นหรือผู้บริหารระดับรอง ๆ ลงไปให้มีอำนาจในการตัดสินใจ และดำเนินการบริหาร<sup>38</sup>

การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจทางการบริหารการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่ระดับล่างหรือระดับปฏิบัติ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนในท้องถิ่น หน่วยงาน และสถานศึกษา<sup>39</sup>

การกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษา เป็นการจัดสรรอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจด้านต่าง ๆ จากส่วนกลางไปสู่ส่วนต่าง ๆ ขององค์กร หรือตามระดับชั้นขององค์กร โดยให้ทุกส่วนขององค์กรได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงการกระจายอำนาจในการบริหารการศึกษาดำเนินการตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ก็คือ เป็นการ

<sup>36</sup> โกวิท กระจ่าง. (2540). *การวางแผน*. กรุงเทพฯ: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. หน้า 123.

<sup>37</sup> คำรงค์คีรี บุญลา. (2540). *การกระจายอำนาจการปกครอง*. กรุงเทพฯ: เอสพริ้นท์. หน้า 19.

<sup>38</sup> ประยูร ศรีประสาธน์. (2543). *รายงานภาพอนาคตการศึกษาและแนวทางการผลิตและพัฒนาครู คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษาในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติระยะที่ 9 และระยะที่ 10*. หน้า 9.

<sup>39</sup> พิณสุตา สิริธรงค์. (2541). *การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา*. กรุงเทพฯ: เซเวนส์พรีนติ้งกรุ๊ป. หน้า 35.

จัดสรรอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล และการบริหารทั่วไป จากส่วนกลาง ไปยังคณะกรรมการ และสำนักงานการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง<sup>40</sup>

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจทางการศึกษา คือ การกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นการที่ชุมชนให้การสนับสนุน โรงเรียนและให้ท้องถิ่นกำกับดูแล โดยมีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในด้านการเงิน หรืออำนาจหน้าที่ในการ กำกับดูแล ไปสู่หน่วยงานในระดับล่าง และการกระจายอำนาจทางการศึกษาเป็นกระบวนการที่ระดับล่างของวงราชการได้รับมอบอำนาจจากหน่วยเหนือให้ตัดสินใจในเรื่องการใช้ทรัพยากรขององค์กรได้เอง

## 2.6.2 วัตถุประสงค์การกระจายอำนาจทางการศึกษา

เวลช์, ทอมัส การกระจายอำนาจได้มาจากการตรวจสอบการปฏิรูปในหลาย ๆ แห่งการกระจายอำนาจได้เกิดขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้<sup>41</sup>

- 1) เพื่อปรับปรุงการจัดการศึกษาให้ดีขึ้นโดยตรง โดยวิธีการต่อไปนี้
  - 1.1) เพิ่มจำนวนปัจจัยตัวป้อนเข้าในการจัดการเรียนการสอน
  - 1.2) ปรับปรุงคุณภาพของปัจจัยตัวป้อนเข้าในการจัดการเรียนการสอน
  - 1.3) เพิ่มความสัมพันธ์ของโปรแกรมการเรียนวิชาต่าง ๆ หรือปรับเนื้อหาในโปรแกรมการเรียนให้ตรงกับความต้องการของคนในพื้นที่
  - 1.4) เพิ่มนวัตกรรมเข้าไปในโปรแกรมการเรียน
  - 1.5) เพิ่มทางเลือกให้แก่ผู้เรียนมากขึ้น
  - 1.6) ลดความไม่เสมอภาคในการได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ
  - 1.7) เพิ่มพูนผลลัพธ์การเรียนรู้
- 2) เพื่อปรับปรุงการดำเนินงานของระบบการศึกษาที่จัดขึ้น ดังตัวอย่าง ต่อไปนี้
  - 2.1) เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร
  - 2.2) เพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร
  - 2.3) จัดโปรแกรมการเรียนให้ตรงกับความต้องการของนายจ้างเพิ่มขึ้น
  - 2.4) เพิ่มการใช้ข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นปัญหาหรือนวัตกรรมต่าง ๆ (ซึ่งจะก่อให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพ)

<sup>40</sup> ไกร เกษทัน. (2543). *การกระจายอำนาจ การบริหารการศึกษา : ตามแนวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542*. กรุงเทพฯ: การศาสนา. หน้า 6-7.

<sup>41</sup> เวลช์ ทอมัส. (2545). *กระจายอำนาจทางการศึกษา : ทำไม เมื่อใด อะไร และทำอย่างไร = Decentralization of education : why, when, what and how?*. กรุงเทพฯ: สถาบันการแปลหนังสือ กรมวิชาการ. หน้า 45.

3) เพื่อเปลี่ยนแปลงแหล่งที่มาและจำนวนเงินที่ทำได้สำหรับการจัดการศึกษา โดยวิธีการดังตัวอย่างต่อไปนี้

3.1) เพิ่มจำนวนเงินทั้งหมดที่ใช้จ่ายในการจัดการศึกษา

3.2) เปลี่ยนแหล่งของเงินทุนจากกลุ่มทางสังคมกลุ่มหนึ่ง ไปยังอีกกลุ่มหนึ่ง (แทนที่จะเป็นภายในระดับต่าง ๆ ของรัฐ)

4) เพื่อให้ประโยชน์แก่รัฐบาลเป็นอันดับแรกโดยวิธีการต่อไปนี้

4.1) ช่วยจัดปัญหาด้านการเมืองที่เกิดขึ้นภายนอกให้แก่รัฐบาลกลาง

4.2) ช่วยจัดปัญหาและความยุ่งยากเกี่ยวกับการบริหารแบบระบบราชการภายในของรัฐบาลกลาง

4.3) ช่วยแบ่งเบาภาระด้านการเงินให้กับรัฐบาลกลาง (รวมถึงการปรับเปลี่ยนนโยบายการจัดเก็บภาษีและรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น)

4.4) ทำให้รัฐบาลกลางเป็นองค์กรที่ชอบด้วยกฎหมายและการเมืองมากยิ่งขึ้น

4.5) ลดการฉ้อราษฎร์บังหลวงในระดับชาติ

5) เพื่อให้ประโยชน์แก่รัฐบาลท้องถิ่นเป็นอันดับแรก โดยวิธีการต่อไปนี้

5.1) เพิ่มงบประมาณสำหรับการจัดการศึกษาที่มีอยู่แก่รัฐบาลท้องถิ่น

5.2) เพิ่มศักยภาพของรัฐบาลท้องถิ่น

5.3) ปรับปรุงการตอบสนองของรัฐบาลกลางต่อความต้องการของรัฐบาลท้องถิ่น

5.4) กระจายอำนาจทางการเมืองอีกครั้งหนึ่งโดยลดบทบาทของผู้ปฏิบัติงาน ในส่วนกลาง แต่ให้ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่มีความสำคัญเพิ่มขึ้น

สรุปได้ว่า วัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจไว้ว่ามีหลายประการด้วยกัน เช่น เพื่อที่จะลดภาระงาน ลดขั้นตอนในการบริหาร ในขณะเดียวกันเป็นการเพิ่มช่องทาง ในการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงาน และหวังว่าจะทำให้งานล่าช้าน้อยลง หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ สามารถตอบสนองความต้องการได้ทันต่อเหตุการณ์และความเร่งด่วนของประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยสรุปก็คือ สามารถเพิ่มในการบริการของรัฐด้านต่าง ๆ ได้มากยิ่งขึ้น ทั้งในด้านปริมาณ และด้านคุณภาพ

### 2.6.3 รูปแบบการกระจายอำนาจทางการศึกษา

การกระจายอำนาจอาจจะแบ่งได้ออกเป็น 4 รูปแบบ ตามระดับของอำนาจ และหน้าที่ (Degree of Authority and Power) และขอบข่ายของหน้าที่ (Scope of Function) ซึ่งส่วนกลาง

ได้แบ่งสรรความรับผิดชอบให้กับองค์กรต่าง ๆ โดยความชอบธรรมตามที่กฎหมายกำหนด อันได้แก่<sup>42</sup>

1) การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ซึ่งหมายถึง การถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ ของส่วนกลางให้กับส่วนท้องถิ่นตามลำดับขั้นของการบังคับบัญชาจากระดับกระทรวงสู่ส่วน ท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การแบ่งมอบอำนาจจากระดับเบื้องบนไปสู่ระดับล่าง ๆ ตามลำดับ สายการบริหารภายในองค์กรนั้น ๆ

2) การให้อำนาจอิสระ (Deligation) หมายถึง การถ่ายโอนความรับผิดชอบ ในหน้าที่ให้กับหน่วยงานในระดับภูมิภาคหรือระดับท้องถิ่น หรือหน่วยงานเฉพาะกิจให้รับผิดชอบ ดำเนินโครงการพิเศษ ซึ่งมีอิสระจากส่วนกลางในการกำหนดขั้นตอนในการบริหารจัดการต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง เช่น ในด้านการรับคนเข้าทำงานการเซ็นสัญญา การจัดสรรงบประมาณ การจัดหา จัดซื้อและด้านอื่น ๆ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐบาลที่ได้รับมอบหมายจาก ส่วนกลาง ในขณะที่ความรับผิดชอบสูงสุดก็ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง

3) การมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ (Devolution) ได้แก่ การถ่ายโอน ความรับผิดชอบในหน้าที่ หรืออำนาจในการตัดสินใจให้กับหน่วยงานรัฐบาลในท้องถิ่นภายใต้ ขอบข่าย ที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานระดับท้องถิ่น จังหวัด อำเภอ หรือองค์กรบริหารส่วน ท้องถิ่นต่าง ๆ การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ดังกล่าว หน่วยงานในระดับท้องถิ่นจะอยู่นอกเหนือการ ควบคุมโดยตรง (Direct Control) ของส่วนกลาง คือมีความเป็นตัวของตัวเอง มีกฎหมายรองรับใน ความชอบธรรม ส่วนที่มีความแตกต่างจากส่วนกลางก็คือ ส่วนกลางจะทำหน้าที่ให้การสนับสนุน ให้ข้อเสนอแนะ และควบคุมในทางอ้อม ในทางปฏิบัติทั่วไปแล้ว หน่วยงานระดับท้องถิ่นจะมีสิทธิ์ ในการจัดการ เกี่ยวกับงบประมาณ เช่น การจัดเก็บภาษีและเงินคงคลังของตนเอง เพื่อจะได้นำมา พัฒนาให้ สอดคล้องกับความต้องการและความ เร่งด่วนของประชาชนในท้องถิ่นต่อไป

4) การให้ภาคเอกชน/องค์กรเอกชนดำเนินการ (Privatization/non-government institutions) คือ การให้ภาคเอกชนหรือองค์กรเอกชนรับผิดชอบกิจกรรมที่รัฐบาลเคยทำให้ แก่ ภาคเอกชน/องค์กรเอกชนหรือองค์กรประชาชนไปดำเนินการ เช่น หอการค้า สมาคมนักธุรกิจ สมาคมวิชาชีพ สหกรณ์ สหภาพแรงงาน หรือองค์กรประชาชน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เมื่อกล่าวถึง “แนวคิดในการกระจายอำนาจ” โดยทั่วไปแล้วมีนัยของ “การลดขั้นตอน การบริหารจัดการ” (Debureaucratization) รวมอยู่ด้วย

<sup>42</sup> พิณสุตา สิริขันธ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 39. หน้า 137-138.



กล่าวโดยสรุป การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจทางการบริหารการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่ระดับล่างหรือระดับปฏิบัติ ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนในท้องถิ่น หน่วยงานและสถานศึกษา<sup>43</sup>



ภาพประกอบ 1 รูปแบบการกระจายอำนาจในภาพรวม

การกระจายอำนาจนั้นจะต้องบูรณาการทั้งในด้านมิติ รูปแบบและวิธีการ จะกระจายอำนาจอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับภารกิจที่ต้องปฏิบัติ, ขนาดขององค์กร และปริมาณและคุณภาพของผลผลิต ไม่ว่าจะกระจายอำนาจในลักษณะใด ควรตระหนักว่า ควรกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติการ ภารกิจ มีระบบติดตามงาน (Monitoring) สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) จัดระบบประสานงานของอำนาจที่ได้กระจายไป จัดระบบการประเมินผล (Evaluation)<sup>44</sup>

#### 2.6.4 มิติของการกระจายอำนาจทางการศึกษา

ในระยะแรก ๆ จะแยกการกระจายอำนาจทางการศึกษาออกเป็น 2 มิติ ดังนี้

- 1) การกระจายตาม โครงสร้าง (Structural Decentralization)
- 2) การกระจายอำนาจตามภารกิจ (Functional Decentralization) และในการกระจายอำนาจทางการศึกษานั้น จะกระจายอำนาจในเรื่อง บุคลากร หลักสูตร และงบประมาณ

<sup>43</sup> พิณสุดา สิริขันธ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 39. หน้า 11-13.

<sup>44</sup> เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์. (2541). *การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. หน้า 95.

การกระจายอำนาจเป็นวิธีการ (Means) ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ การสนองตอบความต้องการของท้องถิ่น คุณภาพของการให้บริการ และการลดค่าใช้จ่าย มิติของการกระจายอำนาจทางการศึกษาอาจแบ่งออกได้ 2 มิติ ดังนี้

1) การกระจายอำนาจตามแนวตั้งหรือตามแนวนอน (Vertical/Horizontal Decentralization) โดยที่การกระจายอำนาจตามแนวตั้งเป็นการที่อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ ถูกแบ่งลงมาให้ตามลำดับชั้นของการบริหาร หรือ แต่ละลำดับชั้นของการบังคับบัญชามีส่วนร่วม ในการตัดสินใจ การกระจายอำนาจในลักษณะนี้เกี่ยวข้องกับบุคคลในสายบังคับบัญชา ตั้งแต่ ผู้บริหารระดับสูงสุดจนถึงผู้ได้บังคับบัญชาในระดับต่ำสุด

2) การกระจายอำนาจตามแนวตั้ง ได้แก่ การบริหารที่อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ ถูกแบ่งจากกรมมาถึงโรงเรียนและครู การกระจายอำนาจตามแนวตั้งเป็นการถ่ายโอนอำนาจที่เป็นทางการ (Formal Power)

ในการกระจายอำนาจตามแนวตั้งนั้นมีประเด็นที่ควรพิจารณา 3 ประการ คือ

1) จะกระจายอำนาจการตัดสินใจเรื่องอะไรลงไปตามลำดับขั้นตอนของการบังคับบัญชา

2) จะกระจายอำนาจลงไปไกลแค่ไหนหรือจะกระจายอำนาจลงไปถึงระดับใดของสายการบังคับบัญชา

3) จะประสาน (หรือควบคุม) การใช้อำนาจที่จะกระจายไปให้อย่างไร

สำหรับการกระจายอำนาจตามแนวนอนนั้นเป็นการกระจายอำนาจหน้าที่ ให้แก่สายอำนวยการ (Staff) สายวิชาการหรือมิใช่สายบังคับบัญชา (Non - Line) ที่ดำรงตำแหน่ง ในระดับใด ๆ ภายในองค์กร ทั้งนี้เพราะในองค์กรนั้นมีนักวิชาการที่มีความรู้ มีความเชี่ยวชาญ เฉพาะแต่ไม่ได้อยู่ในสายบังคับบัญชา

การตัดสินใจเฉพาะอย่างจำเป็นจะต้องอาศัยเทคนิคขั้นสูง การกระจายอำนาจ ตามแนวนอนเป็นการกระจายอำนาจที่เป็นทางการ หรืออำนาจที่ไม่เป็นทางการ (Informal Power) ออกจากสายบังคับบัญชาไปสู่บุคคลที่ไม่ได้เป็นผู้บริหาร (Non - Managers) ดังนั้นบุคคลที่ไม่ได้เป็นผู้บริหารจึงควบคุมการตัดสินใจ

1) การกระจายอำนาจ โดยคัดเลือกที่จะกระจาย (Selective Decentralization) หมายถึง การกระจายอำนาจในการตัดสินใจเฉพาะบางเรื่องไปให้บุคลากรอื่นในองค์กร แต่อำนาจในการตัดสินใจอีกหลาย ๆ เรื่อง ยังคงอยู่ที่ศูนย์กลางหรือศูนย์รวมอำนาจ

2) การกระจายอำนาจ โดยคัดเลือกที่จะกระจายจึงเป็นการกระจายอำนาจ ในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ (Diferent Decisions) ไปสู่สถานที่ต่าง ๆ (Diferent Places) ภายใน องค์กร

การกระจายอำนาจในลักษณะนี้จึงเป็นการจัดสรรอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจเฉพาะ บางเรื่องที่คัดเลือกหรือคัดสรรแล้วไปให้ผู้ได้บังคับบัญชาในระดับต่างๆ แต่อำนาจในการตัดสินใจ ส่วนใหญ่ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง

สำหรับการกระจายอำนาจ โดยการกำหนดความเท่าเทียมกันของอำนาจที่จะกระจาย (Paralled Decentralization) หมายถึง การกระจายอำนาจการตัดสินใจส่วนใหญ่ (แต่ ไม่ใช่ทั้งหมด) ให้แก่บุคคลที่มีบทบาทเหมือนกัน หรือ เป็นผู้บริหารในระดับเดียวกัน เป็นการ กำหนดความเท่าเทียมกันของอำนาจที่จะกระจายไปสู่แต่ละระดับของการบังคับบัญชา การกระจายอำนาจ โดยการกำหนดความเท่าเทียมกันของอำนาจที่จะกระจาย จึงเป็นการกระจาย อำนาจการตัดสินใจประเภทต่าง ๆ (Various Kinds of Decisions) ไปสู่สถานที่เดียวกัน (Same places) นั่นคือ ผู้บริหารในระดับเดียวกันจะได้รับอำนาจการตัดสินใจประเภทต่าง ๆ เหมือนกันหรือเท่าเทียมกัน

จากมิติของการกระจายอำนาจทั้งสองที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจ ตามแนวตั้งนั้น มักจะเป็นการกระจายอำนาจโดยคัดเลือกอยู่เสมอ อำนาจในการตัดสินใจบางเรื่อง ยังคงมีอยู่ที่ผู้บริหารสูงสุด การกระจายอำนาจตามแนวตั้งและตามแนวนอนมิใช่สิ่งตรงกันข้าม ทั้งนี้ เพราะสามารถกระจายอำนาจตามแนวตั้งให้แก่ผู้ได้บังคับบัญชา และกระจายอำนาจตามแนวนอนให้แก่สายอำนวยการหรือสายสนับสนุนในเวลาเดียวกันได้ ในทำนองเดียวกัน การกระจายอำนาจโดยคัดเลือกหรือโดยเท่าเทียมกันก็เช่นกัน ทั้งนี้เพราะการตัดสินใจบางอย่าง สามารถจะแบ่งปันหรือให้มีส่วนร่วมได้ และการตัดสินใจเหล่านั้นก็สามารถมอบอำนาจให้กระทำได้

### 2.6.5 ขั้นตอนในการกระจายอำนาจทางการศึกษา

ขั้นตอนในการดำเนินการกระจายอำนาจเมื่อพิจารณาจากกรณีของการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างประสบผลสำเร็จ พิจารณาได้ดังนี้

1) การออกแบบระบบใหม่ ต้องมีการออกแบบระบบบริหารเสียใหม่ ตลอดทั้ง มีการปรับโครงสร้างขององค์กรในส่วนกลาง

2) การกำหนดเขตพื้นที่ในการบริหาร ให้มีการกำหนดเขตพื้นที่ในการบริหาร เสียใหม่ ซึ่งสามารถกระทำได้โดยยึดหลักให้เกิดความเสมอภาคและสอดคล้องกับสภาพทาง ภูมิศาสตร์ ตลอดทั้งเงื่อนไขทางการเมืองให้มากที่สุด มีการมอบอำนาจจากส่วนกลางไปยังระดับล่าง และสามารถจัดตั้งสำนักงานในระดับเขตพื้นที่ได้

3) มีการวางแผนในแต่ละเขตพื้นที่ แต่ละเขตพื้นที่ที่มีการวางแผนในส่วนที่ตนรับผิดชอบ ทั้งแผนงาน/โครงการ และงบประมาณ จัดทำนโยบายและแนวทางในการดำเนินงาน และการพัฒนาบุคลากร

4) มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ในทางเทคนิคและด้านวิชาการ การมอบอำนาจ เป็นเพื่อให้หน่วยที่รับมอบสามารถที่จะจัดการควบคุม นิเทศ และประเมินผลบริการทางการศึกษา ได้ ซึ่งควรมีการระบุให้ชัดเจนว่าอำนาจหน้าที่ในเรื่องใดควรจะอยู่ในความรับผิดชอบระหว่าง ส่วนกลางเขตพื้นที่ และสถานศึกษาอำนาจหน้าที่ที่ควรพิจารณาได้แก่ เรื่องหลักสูตรแผนการ จัด การศึกษาแบบเรียน สื่อการเรียนการสอน การเทียบโอนความรู้หรือผลการเรียน การออกไปรับรอง การขึ้นทะเบียนทางวิชาชีพและกิจกรรมต่าง ๆ ทางวัฒนธรรม เป็นต้น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสภาพ และ รูปแบบการจัดการศึกษาในระดับต่าง ๆ ที่เป็นอยู่

5) งานที่ต้องจัดทำในรายละเอียดต่าง ๆ การอนุมัติ การแจกจ่ายสื่อวัสดุการศึกษา และหนังสืออ่านประกอบ สามารถดำเนินการแบ่งอำนาจไปได้ตามความสอดคล้องความต้องการ ของท้องถิ่น

6) การแบ่งอำนาจในการจัดการทรัพยากรทางการศึกษาในระยะสุดท้ายของการ แบ่งอำนาจหน้าที่ในการบริหารการศึกษาก็คือ การมอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการ ทรัพยากรบุคคล การเงิน และวัสดุอุปกรณ์ทางการศึกษาและเมื่อระบบต่าง ๆ ถูกวางไว้อย่าง สมบูรณ์แล้วการบริหารจัดการในส่วนนี้จะเกี่ยวข้องกับการจัดทำรายละเอียดแนวการปฏิบัติต่าง ๆ การนำแนวทางต่าง ๆ ไปสู่การปฏิบัติและการควบคุมงบประมาณการศึกษาประจำปี

7) การประเมินผล อำนาจของส่วนกลางกับอำนาจที่แบ่งไปให้หน่วยปฏิบัติอื่น ๆ ใน พื้นที่ได้มีส่วนร่วมจะต้องนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดกลไกการประเมินผลระบบ การศึกษา เพื่อให้แน่ใจว่าการตัดสินใจในหน่วยที่ได้รับมอบอำนาจนั้นเป็นไปอย่างถูกต้อง หลักการและเหตุผลของการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา

องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ รอบสัน และแม ทิวส์ได้ให้เหตุผลไว้ว่า การจัดการศึกษาในหลายประเทศไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เท่าที่ควร เนื่องจากอำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลาง ซึ่งเป็นการตัดสินใจดังกล่าวโดยใช้มาตรฐาน เดียวกันทั้งประเทศ ทำให้ขาดความยืดหยุ่นและไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างกันจากความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรมของท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการศึกษาจะช่วยตอบสนองความแตกต่างดังกล่าวได้ ทั้งยังสามารถ ระดมทรัพยากรบุคคลและวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ในท้องถิ่นมาใช้ประโยชน์ในการจัด การศึกษา ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการกระจายการลงทุนทางการศึกษาอีกทางหนึ่งด้วย การกระจาย อำนาจทางการศึกษาเป็นรากฐานของการส่งเสริมประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะการกระจายอำนาจทาง การศึกษานั้นให้โอกาสประชาชนในระดับท้องถิ่นมีส่วนร่วม ในการพัฒนาการศึกษาในชุมชนของ ตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนการจัดการการศึกษา และการประเมินผลคุณภาพการศึกษาใน

ท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่า “การจัดการศึกษาของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน”<sup>45</sup>

### 2.6.6 การให้อำนาจในการกระจายอำนาจทางการศึกษา

ในการถ่ายโอนการจัดการศึกษานั้น นอกจากมีแนวคิดการกระจายอำนาจแล้ว ยังจำเป็นต้องมีแนวคิดการให้อำนาจ (empowerment) ด้วย เพราะการให้อำนาจ จะเป็นวิธีการ อีกประเภทหนึ่งในการกระจายอำนาจการศึกษา ดังจะ ได้กล่าวโดยละเอียดต่อไป

#### 1) ความหมายการให้อำนาจ (Empowerment)

Empowerment หมายถึง การให้อำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจ และดำเนินการให้แก่บุคคลในองค์กรหรือนอกองค์กร รวมถึงการมอบอำนาจ (authorization) โดยมุ่งเน้นให้บุคคลสร้างความพึงพอใจในการบริการต่อผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นการปรับปรุงกระบวนการและเพิ่มผลิตภาพ เพื่อผลการดำเนินการที่มีต่อส่วนราชการ ทั้งนี้การกระจายอำนาจการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพ บุคลากรต้องมีความรู้ความสามารถ และมีข้อมูลสนับสนุน เพื่อให้เกิดการตัดสินใจที่เหมาะสม การให้อำนาจแก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นแนวคิดการให้อำนาจด้วย<sup>46</sup>

การให้อำนาจเป็นการให้อำนาจการตัดสินใจเป็นประเด็นสำคัญ โดย บุคคลให้องค์กรที่เข้าใจ เต็มใจที่รับการให้อำนาจมาจากผู้ให้ดังกล่าว

#### 2) รูปแบบการให้อำนาจ

แนวความคิดการให้อำนาจ (empowerment) ในองค์กรก็ปรากฏในองค์กรภาคธุรกิจ ดังที่ Ken Blanchard ได้เสนอแนวความคิดการให้อำนาจในองค์กร ในหนังสือชื่อ The 3 Key to Empowerment : Release the Power within People for Astonishing Results. ได้ให้ความเห็นของการให้อำนาจว่าเป็นเทคโนโลยีที่สำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้องค์กรได้เปรียบในเชิงกลยุทธ์ตามที่องค์กรต้องการ และเป็นสิ่งที่เจ้าหน้าที่ต้องการเช่นกัน เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางขององค์กรได้เสนอความคิดเกี่ยวกับการใช้กลยุทธ์การให้อำนาจ ดังนี้

(1) การแบ่งปันข้อมูลให้เจ้าหน้าที่ทุกคนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานรับทราบ เพราะเป็นการเริ่มต้นสร้างความไว้วางใจให้แก่บุคลากรในองค์กร อีกทั้งยังทำให้มีความรู้สึก

<sup>45</sup> สีนินาภู ศิริสวัสดิ์. (2549). *การกระจายอำนาจทางการบริหารการศึกษา : ศึกษากรณีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยนครพนม*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. หน้า 12.

<sup>46</sup> คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2549). *การพัฒนาองค์กรให้มีขีดสมรรถนะสูง (High Performance Organization) ชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง*. กรุงเทพฯ: วิชั่นพรีนซ์แอนดมีเดีย. หน้า 34.

ตนเองมีส่วนร่วมและได้รับความไว้วางใจจากผู้นำองค์กร นอกจากนี้ยังเป็นการทำให้เห็นว่าคนที่ไม่มีข้อมูลจะไม่สามารถทำงานอย่างมีความรับผิดชอบได้ เพราะคนที่ไม่มีข้อมูลเท่ากับว่าถูกบังคับให้ต้องรับผิดชอบ การแบ่งปันข้อมูลจึงเป็นการเริ่มต้นการให้อำนาจ นับได้ว่าเป็นการเริ่มต้นการให้อำนาจที่สำคัญยิ่ง

(2) การสร้างความเป็นอิสระ ด้วยการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบที่ชัดเจน หลักสำคัญของการกระจายอำนาจคือการลดลำดับชั้นการบังคับบัญชาให้เหลือน้อยที่สุด เพื่อให้การปฏิบัติงานมีอิสระมากขึ้น การให้อำนาจจำเป็นต้องกำหนดเขตแดนให้ชัดเจน จำเป็นต้องมีโครงสร้างขององค์กรให้ทุกคนในองค์กรรับรู้ว่ามีสิ่งใดที่สามารถพึงกระทำได้ เช่น การรางวัลยศยศน์ เป้าหมายร่วม กฎในการตัดสินใจและการมีส่วนร่วม ได้ส่วนเสียบกับผลการปฏิบัติงานร่วมกัน ในองค์กร ซึ่งเมื่อมีการกำหนดขอบเขตของการให้อำนาจที่ชัดเจนแล้วก็จะสามารถขยายและเจาะลึกในตัวโครงสร้างขององค์กร เพื่อช่วยให้เจ้าหน้าที่มีระดับอำนาจในการควบคุมการรับผิดชอบ มากขึ้น

(3) การพัฒนาทีมงานเข้ามาแทนที่สายการบังคับบัญชา เป็นการพัฒนางานมาจาก ข้อ 2 คือ การเอาทีมงานเข้ามาแทนที่การทำงานแบบสายการบังคับบัญชาแบบเก่า เพราะการบริหาร องค์กรต้องอาศัยข้อมูลและความคิดของคนหลาย ๆ คน เพื่อให้การตัดสินใจมีประสิทธิภาพ และการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพต้องได้รับการร่วมแรงร่วมใจจากทีมงาน เพราะบางครั้งในสถานการณ์ที่ต้องตัดสินใจเรื่องสำคัญ ทีมงานจะรอบคอบลึกซึ้งกว่าการตัดสินใจ โดยปัจเจกบุคคล เพราะทีมงาน จะช่วยเสริมแรงซึ่งกันและกัน ทีมงานทำงานแบบมีส่วนร่วมหรือทีมกึ่งอิสระจะให้ผลลัพธ์ที่เกิดจาก การตัดสินใจดีกว่าทีมงานที่เกิดจากการชี้แนะ ผู้นำองค์กรต้องเรียนรู้ว่าจะทำงานกับทีมงานที่มีส่วนร่วมอย่างไร จึงมีประสิทธิภาพที่สุด

### 3) ระดับของการให้อำนาจ

หลักแนวความคิดในการให้อำนาจกำลังเริ่มเข้ามามีบทบาทในทางทฤษฎี องค์กร มากขึ้นตามลำดับ ซึ่ง Dood W. Ferrest ได้วิเคราะห์ระดับต่าง ๆ ของการให้อำนาจ ได้แก่ การให้อำนาจระดับบุคคล ระดับกลุ่มคน ระดับองค์กร ระดับชุมชน และระดับชนชั้น ของสังคม เพราะ การวิเคราะห์ระดับการให้อำนาจหลายระดับจะทำให้มีการตัดสินใจว่าควรให้อำนาจในแต่ละระดับ ได้แก่

(1) การให้อำนาจระดับบุคคล (personal empowerment) การให้อำนาจระดับบุคคล เป็นกระบวนการที่เริ่มต้นของการให้อำนาจ เป็นการทำให้แต่ละบุคคลมีความรู้สึกว่ามีอำนาจ ในการควบคุมในการดำเนินการมากขึ้นและยังสร้างความมั่นใจว่าจะสามารถช่วยเหลือผู้อื่นได้อีก ด้วย ความสำคัญของการให้อำนาจระดับนี้เป็นเรื่องของเชิงจิตวิทยา เป็นการสร้างความเชื่อมั่นและ

อิทธิพลที่มีเหนือต่อการตัดสินใจที่มีผลต่อชีวิตประจำวันของแต่ละบุคคล และยังสามารถเชื่อมโยงระหว่างการควบคุมในการช่วยเหลือผู้อื่นได้ด้วย กระบวนการสำคัญการให้อำนาจระดับบุคคลเป็นรากฐานของการพัฒนาในด้านความรู้สึกรู้สึก ความเข้าใจ มีความรู้สึกที่จะร่วมกับผู้อื่นทำงานได้ดี ในขณะที่เดียวกันก็ต้องระมัดระวังต่อความรู้สึกต่อต้าน และเมื่อแต่ละบุคคลสามารถปฏิบัติภารกิจกับบุคคลได้ดีก็สามารถที่เลื่อนระดับไปสู่กลุ่มได้ต่อไป

(2) การให้อำนาจระดับกลุ่ม (the empowerment of groups) ระบบที่เลี้ยงจะช่วยกระบวนการให้อำนาจแบบกลุ่มมีประสิทธิภาพต้องมีการรวมกลุ่มที่จะสามารถนำตัวเองได้สามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยเห็นว่ากลุ่มจะไม่ได้ให้อำนาจอย่างเต็มที่ ถ้าการให้อำนาจยังผ่านอิทธิพลของคณาจารย์แต่ละคน เพราะการให้อำนาจเฉพาะบุคคล ไม่ได้ช่วยให้ผู้เข้ารับกลุ่มนำเอาประสบการณ์เฉพาะของแต่ละคนประยุกต์เข้ากับ กระบวนการทางสังคมที่กว้างขึ้นได้ แรงขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่อ่อนลงเมื่อต้องเผชิญกับปัญหาที่ใหญ่ขึ้นในสังคม และเมื่อสามารถให้อำนาจระดับกลุ่มได้และบุคคลให้กลุ่มเป็นตัวเชื่อมภายในกลุ่มได้ ก็สามารถเชื่อมโยงไปเป็นการให้อำนาจระดับองค์กรต่อไป

(3) การให้อำนาจระดับองค์กร (organization empowerment) การให้อำนาจระดับ องค์กรเป็นการแสวงหาแนวทางที่จะแก้ปัญหาที่กว้างขึ้น เป็นการกระตุ้นให้ปัจเจกบุคคลเข้ามา ท้าทายปัญหาของสังคม หรืออาจกล่าวการให้อำนาจระดับ องค์กรเป็นการเปลี่ยนการแก้ปัญหาและการบริหารระดับส่วนบุคคลเป็นระดับสาธารณะ (Public) การปรับเปลี่ยนเพื่อรอบที่กว้างขึ้นมากกว่าระดับบุคคลและระดับกลุ่ม ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงทัศนคติขององค์กร เช่น เปิดโอกาสความก้าวหน้าระหว่างประเทศ การเหยียดผิว การเปิด โอกาสให้คนพิการติดเทียมกับคนปกติ เป็นต้น การมีทรัพยากรที่เสมอภาคระหว่างคนรวยกับคนจน และเมื่อการให้อำนาจระดับองค์กรก้าวหน้ามากขึ้นจะเป็นประโยชน์ต่อองค์กรภาครัฐและเอกชนมากขึ้น ตามลำดับ

(4) การให้อำนาจแก่ชุมชนและสังคม (community empowerment as social movements) เป็นการให้อำนาจที่กว้างขึ้นเป็นเรื่องของการให้อำนาจแก่ชุมชนและสังคม โดยเห็นการปฏิบัติที่รวมกลุ่มกันภายในชุมชนหรือสังคมที่สามารถร่วมกันเพื่อพัฒนาที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน เพื่อเป้าหมายการเปลี่ยนแปลงสังคมต่อไป เป็นการท้าทายการควบคุมของอุดมการณ์ที่มุ่งแต่ภายในองค์กรหรือชุมชนเท่านั้น ซึ่งเป็นการมองโลกที่กว้างออกไปจากองค์กรและกลุ่ม บุคคลภายในองค์กร ทั้งที่ ต้องการให้บุคคล กลุ่มคน และองค์กรมองออกไปข้าง นอกจากสภาพการณ์ ที่จำกัดเพื่อการสืบค้นในสิ่งที่ยังไม่ศึกษาว่าเป็นจริงหรือไม่ (untested feasibility) แนวคิดที่ต้องการถ่ายโอน โรงเรียนในท้องถิ่นปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระดับของการให้อำนาจระดับชุมชนและ

สังคม แต่ขณะเดียวกันการให้อำนาจให้ระดับบุคคลและระดับกลุ่มบุคคล รัฐบาล ไม่ได้ให้ความสำคัญ  
กระจ่างแก่บุคคลในองค์กรภายในท้องถิ่นเท่าที่ควร

#### 4) การจัดการศึกษากับการให้อำนาจ

แนวคิดเรื่องการให้อำนาจ (empowerment) ได้เข้ามามีอิทธิพลต่อวงการศึกษ  
ในชาติตะวันตก ดังที่นักการศึกษาหลายคนเห็นว่า ระบบการศึกษาควรต้องมีการเปลี่ยนแปลง  
เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของโลกปัจจุบัน มีความเห็นว่าลัทธิวัตถุนิยม  
(materialism) ยังคงอยู่ใน โลกการศึกษาในปัจจุบัน และปัจจุบันระบบการศึกษาในโรงเรียนได้  
เปลี่ยนแปลงคุณลักษณะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไปมาก ซึ่งได้สะท้อนถึงการ เปลี่ยนแปลงการผลิตใน  
ระดับประเทศด้วย โดยให้เหตุผล 2 ประการ คือ

(1) ระบบการผลิต โดยวิเคราะห์จากความสัมพันธ์ทางสังคมจากทฤษฎีของ  
Marx ได้เปลี่ยนแปลงไปไม่เป็นที่นิยมในชาติตะวันตก

(2) โลกปัจจุบันของการศึกษาได้รับการออกแบบเพื่อเตรียมแรงงานให้คนรุ่น  
ต่อไปในการดำเนินชีวิตแบบแสวงหาประโยชน์ส่วนตน

ในเมื่อแนวความคิดเกี่ยวกับระบบการผลิตเปลี่ยนไป การผลิตตามหลักการของ  
แบบ ศาสตร์การบริหารเชิงวิทยาศาสตร์ (Scientific management) ที่ต้องการผลิตให้จำนวนมากใน  
การ ผลิตแต่ละครั้งในรูปแบบเดียวกันตามแบบของการผลิตในระบบทุนนิยมหลังยุคอุตสาหกรรม  
ในช่วงยุค ค.ศ. 1970-1990 หรือที่เรียกกันว่าแบบ Post - Fortis ควรจะได้ยุติลง ซึ่งเปรียบเทียบได้  
กับการปฏิรูปการศึกษาตาม พระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษาของประเทศอังกฤษ ในปี ค.ศ. 1988  
เป็นแนวทางที่เหมาะสมกว่า เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในยุคของต้นศตวรรษที่ 21 ที่มีการ  
ผลิต จำนวนที่เหมาะสมกับความต้องการของผู้บริโภค

ความสัมพันธ์กันระหว่างรัฐ ระบบเศรษฐกิจ และงาน ของชุมชนที่จะแยกส่วน  
ออกจากกัน ไม่ได้ เป็นแนวคิดแบบ “Totality” เป็นการรวมกันเพื่อ ประกอบการ ในทุกกิจกรรมอัน  
เป็นหัวใจสำคัญของแนวความคิดแบบ “dialectic” เพราะเป็น พื้นฐานของโครงสร้างทางการเมือง  
และเศรษฐกิจที่ใช้กันทั่วโลกในระบบทุนนิยมเพราะส่วนต่าง ๆ เหล่านี้จะรวมกันเป็นระบบทุนนิยม  
เพราะทุนกับแรงงานจะแยกกันอยู่ไม่ได้ และในขณะเดียวกัน ต้องรู้จักการปรับดุลแห่งอำนาจของ  
แรงงานกับให้สมดุลกัน และภาครัฐกับเอกชนก็ต้องร่วมมือกัน ปรับดุลภาพของการผลิตให้สมดุล  
เช่นกัน โดยร่วมกับชุมชนเป็นการเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลง ปฏิรูปการศึกษาในช่วงเวลาต่อมา

ในเมื่อหลักการผลิตจำนวนมากในแต่ละครั้งได้เปลี่ยนแปลงเป็นการผลิตแบบ  
กระจาย อำนาจมากขึ้นตามลำดับ และร่วมมือกันทำเป็นทีมเป็นผลให้มีความเคลื่อนไหวให้ระบบ  
การศึกษาของประเทศอังกฤษ ทำให้มีการปรับโครงสร้างให้องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นและ



กระบวนการ บริหารให้ระบบการศึกษา เพื่อเปิดโอกาสให้ชุมชน คือท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมจัดการศึกษา มากขึ้น และหลักการนี้ได้แพร่กระจายออกไปตามลำดับ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา และเป็น แนวคิดกระแสหลักที่จะถ่ายโอนการศึกษาจากรัฐบาลกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มี ตัวแทนการศึกษาจากชุมชนเข้ามารับผิดชอบการจัดการศึกษาระบบพื้นฐานของรัฐต่อไป