

บทที่ 2

แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

แนวคิดที่ใช้ในการศึกษา ประกอบด้วย 2 แนวคิด คือ

1. แนวคิดการรวมศูนย์อำนาจอย่างกระจาย (Fragmented Centralism)
2. แนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization)

2.1.1 แนวคิดการรวมศูนย์อำนาจอย่างกระจาย (Fragmented Centralism)

แนวคิดการรวมศูนย์อำนาจอย่างกระจาย (Fragmented Centralism) เป็นหนึ่งในแนวคิดเรื่อง ปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจ (Power Interaction Concept) เพื่อเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับแนวคิดเรื่อง ปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจ ผู้ศึกษาจึงขออธิบายความหมายและประเภทของอำนาจ ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษคำว่า power ไว้ดังต่อไปนี้

จิรโชค วีระสัย กล่าวไว้ว่า อำนาจ ได้แก่ ความสามารถที่จะก่อให้เกิดผลขึ้นตามที่ต้องการ ความสามารถนั้นอาจจะแสดงออกมาให้เห็นภายนอกก็ได้หรือมีแฝงไว้ภายในก็ได้ ความสามารถที่แสดงออกมา ได้แก่ การปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ใดผู้หนึ่ง ความสามารถที่แฝง ได้แก่ การปฏิบัติตามความประสงค์ของผู้ใดผู้หนึ่งทั้งๆ ที่คำสั่งหรือแนวปฏิบัตินั้นไม่ได้มีการขู่ หรือ กล่าวซ้ำอีก³⁵

David Beetham ให้คำนิยามไว้ว่า อำนาจ หมายถึง ความสามารถของบุคคลในการสร้างผลกระทบอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดขึ้นในโลกหรือกับสิ่งอื่นๆ ที่อยู่รอบตัวเรา³⁶

R.M Maciver ให้คำนิยามไว้ว่า อำนาจเป็นความสามารถที่จะควบคุมพฤติกรรมของคนอื่นทั้งทางตรงโดยการบังคับและทางอ้อมโดยวิธีการต่างๆ ที่มีอยู่³⁷

³⁵จิรโชค วีระสัย, สังคมวิทยาการเมือง, หน้า 372.

³⁶ประมวล รุจนเสรี, การใช้อำนาจเป็นธรรมชาติของมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ 3, หน้า 16.

³⁷เรื่องเดียวกัน

Max Weber ได้แบ่งอำนาจออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ อำนาจเชิงบารมีวิสัย (Charismatic), อำนาจเชิงตรรก – นิติบัญญัติ (Rational Legal) และอำนาจเชิงประเพณีนิยม หรือธรรมเนียมอำนาจ⁴¹ สำหรับการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาจะอธิบายลักษณะอำนาจเชิงตรรก – นิติบัญญัติและอำนาจเชิงประเพณีนิยม หรือธรรมเนียมอำนาจเท่านั้น เพราะเป็นลักษณะอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้

1. ตรรก – นิติอำนาจ (Rational Legal) ลักษณะของตรรก – นิติอำนาจ มีดังต่อไปนี้

1.1 ตรรก – นิติอำนาจ มีองค์ประกอบหลัก คือ ไม่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลแต่ขึ้นอยู่กับข้อบังคับและหลักเหตุผล ข้อบังคับหรือกฎหมาย

1.2 กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรับรองการใช้อำนาจนั้นจะต้องเป็นระเบียบปฏิบัติอย่างกว้างๆ

1.3 ผู้มีอำนาจตามตรรก – นิติบัญญัติ ใช้อำนาจได้ในขอบเขตแห่งระเบียบปฏิบัติและกฎหมาย

1.4 การเชื่อฟังตรรก – นิติบัญญัติ อำนาจมีลักษณะเป็นการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับที่เป็นลายลักษณ์อักษรของหน่วยงานหรือองค์การหนึ่ง

1.5 ตำแหน่งต่างๆ ในองค์การหรือหน่วยงานตามระบบตรรก – นิติบัญญัติ มีการจัดเป็นลำดับชั้น (Hierarchy) สูงต่ำตามลำดับการบังคับบัญชา

1.6 การเข้าสู่ตำแหน่งต่างๆ จะต้องบรรจุบุคคลผู้ที่ได้รับการฝึกฝนเล่าเรียนหรืออบรมมาโดยเฉพาะ

1.7 ผู้รับหน้าที่ในองค์การหรือหน่วยงานนั้นๆ จะต้องแยกทรัพย์สินส่วนตัวไม่ปะปนกับขององค์การนั้นๆ ในฐานะนิติบุคคล

1.8 ตำแหน่งอำนาจหน้าที่แบบตรรก – นิติบัญญัติ นี้เปลี่ยนตัวบุคคลได้ กล่าวคือ ไม่ถือว่าดำรงตำแหน่งโดยสิทธิตลอดชีวิต

1.9 การสั่งงานต่างๆ หรือการวางกฎเกณฑ์ต้องกระทำเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อเป็นหลักฐานแน่นอนสามารถนำมาอ้างอิงได้ในภายหลัง

1.10 อำนาจโดยตรรก – นิติบัญญัติ สืบเนื่องมาจากมีพื้นฐานความรู้ทางเทคนิค คือ เรียนหรือได้รับการฝึกฝนมาโดยเฉพาะและมีความรู้ที่เกิดขึ้นจากประสบการณ์

2. ธรรมเนียมอำนาจหรือประเพณีอำนาจ ลักษณะของธรรมเนียมอำนาจหรือประเพณีอำนาจ มีดังต่อไปนี้

⁴¹จิร โชค วีระสัจ, สังคมวิทยาการเมือง, หน้า 372.

2.1 การเชื่อฟังและปฏิบัติตามอำนาจประเภทนี้ขึ้นอยู่กับศรัทธาในระบบดั้งเดิมที่ส่งต่อกันมาเป็นเวลานานพอสมควร

2.2 การเคารพยำเกรงอันก่อให้เกิดธรรมเนียมอำนาจนี้สืบเนื่องจากการรู้จักมักคุ้นและจงรักภักดีเป็นการส่วนตัว

2.3 ผู้ซึ่งติดตามหรือเชื่อฟังบุคคลนี้เรียกเป็นลูกน้องหรือผู้ภักดี ไม่ได้เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างที่มีเงินเดือนเป็นทางการ

2.4 ผู้มีอำนาจประเภทนี้สามารถสั่งการได้โดยอาศัยขนบธรรมเนียมโดยตรงและคุณพินิจ

2.5 สำหรับบริวารของผู้มีธรรมเนียมอำนาจมักเป็นกลุ่มญาติหรือเป็นบุคคลที่มีความซื่อสัตย์จงรักภักดี

แนวคิดเรื่องการรวมศูนย์อำนาจอย่างกระจาย (Fragmented Centralism) เป็นหนึ่งในแนวคิดเรื่อง ปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจ (Power Interaction Concept) เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ได้นำเสนอแนวคิดเรื่อง การรวมศูนย์อำนาจอย่างกระจาย (Fragmented Centralism) ไว้ในหนังสือเรื่อง “เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น”⁴² ชเนศวร์ เจริญเมือง ยังได้นำเสนอแนวคิดเดียวกันนี้ โดยใช้ชื่อว่า การรวมศูนย์อำนาจแบบกระจายของระบบการบริหารราชการไทย (Fragmented Centralization) และการรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน (Fragmented Centralization) ไว้ในหนังสือเรื่อง “การปกครองเมืองในสังคมไทย กรณีเชียงใหม่เจ็ดศตวรรษ”⁴³ และ “รัฐศาสตร์ที่ยังมีลมหายใจ แนวคิดประชาธิปไตย การเมืองไทยและแผ่นดินแม่”⁴⁴ ตามลำดับ สำหรับการศึกษา ครั้งนี้ ผู้ศึกษาจึงขอใช้ชื่อแนวคิดนี้ว่า “การรวมศูนย์อำนาจอย่างกระจาย (Fragmented Centralism)” เพื่อให้เข้าใจง่ายและสะดวกสำหรับการศึกษาครั้งนี้

1. ลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจอย่างกระจาย

ลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจอย่างกระจายสามารถแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ ด้านโครงสร้างการปกครองและการบริหารราชการ ด้านอำนาจหน้าที่และด้านการควบคุม กำกับดูแล โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

⁴²เอนก เหล่าธรรมทัศน์. เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น: ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติอันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ. หน้า 7 – 26.

⁴³ชเนศวร์ เจริญเมือง. การปกครองเมืองในสังคมไทย กรณีเชียงใหม่เจ็ดศตวรรษ. หน้า 87.

⁴⁴ชเนศวร์ เจริญเมือง. รัฐศาสตร์ที่ยังมีลมหายใจ แนวคิดประชาธิปไตย การเมืองไทย และแผ่นดินแม่. หน้า 74.

1.1 ด้านโครงสร้างการปกครอง

การลดความสำคัญของคณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรการเมือง ที่กำหนดนโยบายสูงสุด แต่กลับเพิ่มบทบาทความสำคัญให้แก่ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือหน่วยงานบางหน่วยงาน ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ประกอบกับ กระทรวงต่างๆ มีอำนาจในการก่อตั้งและขยายหน่วยงานออกไปในท้องถิ่น เพื่อปฏิบัติงานในท้องถิ่น กรมซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงต่างๆ จึงกลายเป็นกลไกสำคัญ ที่มีบทบาทในการมอบอำนาจให้แก่ผู้แทนของตนออกไปปฏิบัติหน้าที่ ทั้งที่อาจเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบทางการ คือ เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และแบบไม่เป็นทางการ คือ การจัดตั้งเป็นสำนักงานอิสระของตน การจัดตั้งโดยใช้ชื่อว่าเป็นหน่วยงานระดับชาติ เป็นต้น⁴⁵ ดังนั้น ปัญหาการแบ่งอำนาจและการใช้อำนาจในท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น เพราะได้เกิดการแย่งชิงบทบาทระหว่างกระทรวงต่างๆ โดยใช้กรมเป็นเครื่องมือ ขัดแย้งดังกล่าวส่งผลเสียอย่างร้ายแรงต่อความเป็นเอกภาพของนโยบาย ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนา กลายเป็นระบบการรวมศูนย์อำนาจที่ไม่ประสานกันเป็นหนึ่งเดียว (Uncoordinated) และมีการแก่งแย่งแข่งขัน เพื่อผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม (Competing for Group Interests)

Brian W Hogwood และ Micheal Keating นำเสนอภาพที่ 2.1 และกล่าวอธิบายว่า ในระบบโครงสร้างความสัมพันธ์ที่ได้นำเสนอ เป็นระบบที่มีความซับซ้อนและข้อสำคัญคือ ก่อให้เกิดหน้าที่ที่แตกกระจาย (Functional Fragmentation) ในระดับของราชการบริหารส่วนภูมิภาค⁴⁶

1.2 ด้านอำนาจหน้าที่

ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกระทำการแทนราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเกือบทุกด้านทั้งในแง่ของอำนาจหน้าที่ งบประมาณและบุคลากร กฎหมายเฉพาะเรื่องที่ให้อำนาจหน้าที่รัฐในการควบคุม ตรวจสอบ จัดสรร อนุมัติ และดูแลการพัฒนา ดูแลการใช้ การแสวงหาและการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติ ตลอดจน การประกอบกิจการต่างๆ ของเอกชนและสังคมนั้น ได้มอบหมายให้หน่วยงานราชการส่วนกลางโดยเฉพาะกรมต่างๆ เป็นผู้ใช้อำนาจนั้นๆ ทว่าราชอาณาจักร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแทบจะไม่มีส่วนแบ่งในอำนาจหน้าที่เหล่านั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยจึงยังคงมีบทบาทน้อยมาก

⁴⁵ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. รายงานวิจัย เรื่อง สถานภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544. หน้า 100.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม ได้มีความพยายามที่จะให้กรมต่างๆ มอบหมายภารกิจและอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ก็ปรากฏว่าไม่ประสบผลสำเร็จ เหตุผลที่กรมต่างๆ ไม่ยอมมอบภารกิจและอำนาจหน้าที่นั้นมีอยู่ด้วยกัน 2 ประการ คือ ประการแรก อำนาจหน้าที่เหล่านั้นกฎหมายมอบให้กรม บางกรมอ้างว่ามอบอำนาจให้ท้องถิ่นไม่ได้เพราะกฎหมายไม่ได้ระบุว่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่นั้นๆ แม้ว่าสิ่งเหล่านั้นเป็นสิ่งที่ท้องถิ่นทำได้แน่ๆ ประการที่สอง กรมทั้งหลายมักอ้างว่าภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่นั้นไม่ใช่สิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรปฏิบัติ เพราะการปฏิบัติภารกิจหรือการใช้อำนาจหน้าที่เหล่านั้นล้วนต้องใช้เจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้ ความสามารถสูงซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มี

1.3 ด้านการควบคุม กำกับดูแล

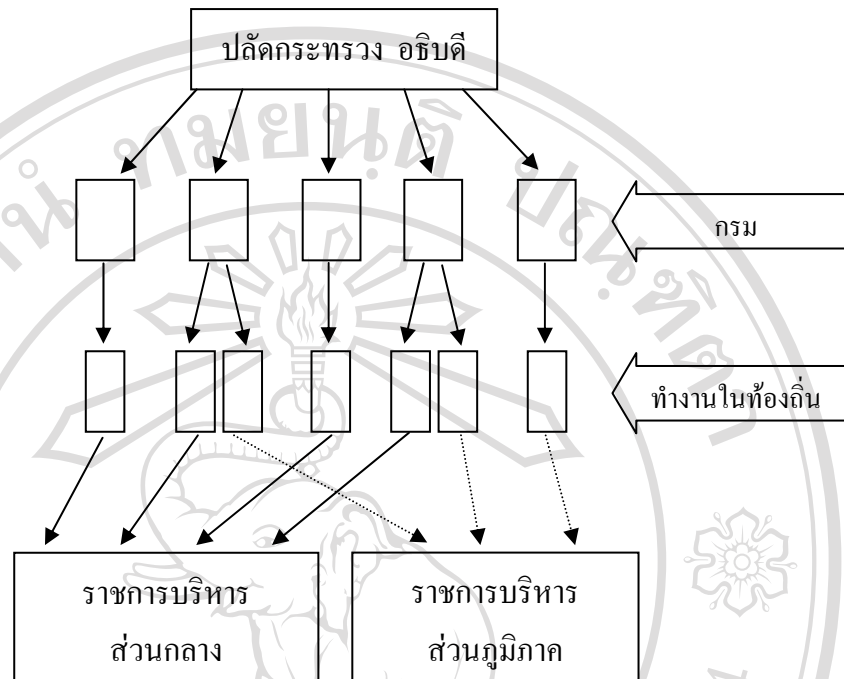
รัฐสามารถกำกับ ควบคุมท้องถิ่นต่างๆ ได้โดยอาศัยหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในทั้งสองกรณีนี้ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นหลัก คือ กรมต่างๆ ซึ่งสังกัดกระทรวงทั้งหลายนั่นเอง

การกำกับควบคุมท้องถิ่นผ่านหน่วยงานราชการส่วนกลางนั้นสามารถทำได้ 2 ลักษณะ คือ

1. กรมมีสำนักงานอยู่ที่ราชการบริหารส่วนกลางเท่านั้น แต่กรมส่งงาน ส่งเงิน ส่งคน และส่งคำสั่งไปที่จังหวัด
2. กรมตั้งสำนักงานในจังหวัดต่างๆ โดยเฉพาะจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางของภาคต่างๆ และส่งงาน เงิน คน และคำสั่งไปยังจังหวัดต่างๆ โดยผ่านสำนักงานเหล่านี้ สำนักงานเหล่านี้เป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่ต้องอยู่ใต้การกำกับควบคุม หรือบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย

แม้ว่าการบริหารราชการและการปกครองท้องถิ่นโดยส่วนกลางจะมีความสำคัญไม่น้อย แต่โดยทั่วไปแล้วรัฐบริหารและปกครองโดยอาศัยส่วนภูมิภาคมากกว่า และหน่วยงานที่เป็นหลักให้กับส่วนภูมิภาค ก็คือ กรมอีกเช่นกัน ในกรณีนี้ จะต่างไปจากกรณีของกรมที่สังกัดส่วนกลาง ซึ่งกล่าวมาข้างต้น ตรงที่กรมสังกัดส่วนภูมิกานั้นต้องตั้งสำนักงานอยู่ในจังหวัดและส่งงาน เงิน คน และคำสั่ง เพื่อทำการในจังหวัดต่างๆ ผ่านสำนักงานเหล่านี้ รวมทั้ง สำนักงานและข้าราชการของกรมเหล่านี้ยังต้องอยู่ใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย ทั้งต้องมีหน้าที่ประสานงานกับส่วนภูมิภาคของกรมอื่นๆ และร่วมดูแลกิจการทั่วไปของจังหวัด บางกรมนอกจากมีสำนักงานในจังหวัดแล้วยังมีสำนักงานที่ระดับอำเภออีกด้วย โดยอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายอำเภอ

ภาพ 2.1 กรมมอบอำนาจให้ผู้แทนของตนปฏิบัติงานในท้องถิ่น



แหล่งที่มา: นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. รายงานวิจัย เรื่อง สถานภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544. หน้า 100.

2. ประเด็นสำคัญของการรวมศูนย์อำนาจอย่างกระจาย

ประเด็นสำคัญของการรวมศูนย์อำนาจอย่างกระจายมี 3 ประเด็นด้วยกัน กล่าวคือ

1. หน่วยงานรัฐที่ปฏิบัติงานในท้องถิ่นทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ก็คือ แขนงหรือ

กลไกของราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้น ข้าราชการส่วนภูมิภาค ก็คือ ข้าราชการของกรมใดกรมหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลาง หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่รับผิดชอบเรื่องต่างๆ ในจังหวัด แม้ว่าจะทำงานภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ที่จริงก็เป็นส่วนหนึ่งของกรมต้นสังกัดเช่นกัน ยังไม่รวมถึงหน่วยงานที่ถูกจัดประเภทให้เป็นราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งมาตั้งหรือปฏิบัติงานในจังหวัดหรืออำเภอ เพราะหน่วยงานและข้าราชการในประเภทนี้ไม่อยู่ใต้การกำกับดูแลของจังหวัดและอำเภอเลย หากแต่ขึ้นกับกรมต้นสังกัดเท่านั้น และกรมทั้งหลาย รวมทั้งกรมในส่วนภูมิภาคด้วยนั้น ก็คือ ส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางนั่นเอง

2. ประเทศไทยเน้นการปกครองในแนวดิ่งหรือแนวตั้ง (Vertical Administration)

กล่าวคือ การปกครองบริหารงานในพื้นที่โดยกรมต่างๆ เป็นหลัก กล่าวได้ว่าเป็นการรวมศูนย์อำนาจหน้าที่เข้าสู่ส่วนกลางโดยอาศัยกรมทั้งหลายเป็นเครื่องมือ

การปกครองในแนวดิ่งเป็นลักษณะเด่นของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในกรณีของราชการบริหารส่วนกลาง ก็คือ กรมทำงานในท้องถิ่นด้วยหน่วยงานที่เป็นแขนงหรือ ลูกน้องของตน ด้วยแผนงานและงบประมาณของตนเองโดย(แทบ)ไม่ต้องสนใจ ไม่ต้องประสานงานด้วย และไม่ต้องอยู่ใต้การกำกับดูแลของจังหวัด อำเภอ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย หรือ(แทบ)ไม่ต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงาน และการทำงานที่เป็นส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง ของกรมอื่นๆ ในจังหวัด

สำหรับการปกครองส่วนภูมิภาคนั้นเป็นการปกครองที่มีทวิภาวะ คือ ในแง่หนึ่งเป็นการปกครองแนวราบหรือการปกครองพื้นที่ (Area government) ของจังหวัดและอำเภอ แต่อีกด้านหนึ่ง ก็เป็นการปกครองในแนวดิ่งของกรมต่างๆ ร่วมกัน แต่ละกรมก็ปกครองและบริหารงานเฉพาะที่ตน มีความชำนาญหรือมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง โดยอาศัยคนและหน่วยงานของตนใน จังหวัด และใช้งบประมาณของกรมเองในการทำงานที่จังหวัดต่างๆ

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว ท้องถิ่นของไทยทำหน้าที่ปกครองแนวราบ ได้ยาก เนื่องด้วยเหตุผลหลายประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก อำนาจตามกฎหมายในการดูแลควบคุมการงานด้านต่างๆ เกือบทั้งหมดอยู่กับกรมต่างๆ หรือเป็นของกรมต่างๆ อำนาจหน้าที่ให้ท้องถิ่นไปแล้วสามารถเอากลับคืนได้ และเมื่อใดที่ท้องถิ่นและกรมขัดแย้งกันในเรื่องอำนาจหน้าที่ หรือเกิดความคลุมเครือกันขึ้น กรมก็ยังเป็นผู้ถืออำนาจในขั้นสุดท้ายอยู่ดี

ประการที่สอง อำนาจในการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคถึงที่สุดก็เป็นของกรม เพราะโดยสังกัดแล้วข้าราชการภูมิภาคทุกคนเป็นคนของกรมต่างๆ การกระทำการต่างๆ ขึ้นอยู่กับหัวหน้าส่วนราชการของกรมในจังหวัดนั้นๆ หรือผู้บังคับบัญชาชั้นสูงที่กรมนั้นๆ ไม่ใช่ผู้ว่าราชการจังหวัด

ประการที่สาม ส่วนภูมิภาคไม่มีงบประมาณของตนเอง งบประมาณที่รองรับงานต่างๆ ในจังหวัดล้วนเป็นงบประมาณของกรมต่างๆ นั่นเอง ส่วนภูมิภาคของไทยนั้นแม้จะได้ชื่อว่าเป็นส่วนราชการ และมีสถานะเป็นนิติบุคคล แต่เมื่อจังหวัดไม่มีงบประมาณ ไม่มีกำลังคนในสังกัดและไม่มีแผนงานที่เป็นของตนเอง ก็ต้องกลายเป็นการบริหารการปกครองจังหวัดโดยกรมต่างๆ ร่วมกันเป็นหลัก กรมทั้งหลายร่วมกันทำงานต่างๆ ในเขตพื้นที่จังหวัดหนึ่งๆ หรืออำเภอหนึ่งๆ มีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นผู้ประสานงานมากกว่าการปกครองพื้นที่จริงๆ การปกครองส่วนภูมิภาคที่มีผลต่อชาวต่างจังหวัดและมีผลต่อพื้นที่มากที่สุด จึงเป็นการปกครองที่รวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง และเป็นการปกครองหรือการบริหารงานของรัฐที่ขาดการบูรณาการในแนวราบ หรือขาดเอกภาพในการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่ด้วย

3. การปกครองส่วนภูมิภาคของไทยไม่ใช่การปกครองท้องถิ่นที่แท้จริง เพราะผู้ปกครองไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่เป็นการปกครองโดยข้าราชการประจำ ด้วยนโยบายที่ไม่อาจเป็นไปตามข้อเรียกร้องและความต้องการของท้องถิ่น

ดังนั้น การกล่าวว่าประเทศไทยมีการปกครองรวมศูนย์นั้น เป็นการกล่าวความจริงเพียงครึ่งเดียว ควรกล่าวว่าการรวมศูนย์ของไทยเป็นการรวมศูนย์อย่างแตกกระจายตามสายงานของกรมต่างๆ อีกด้วย (Fragmented Centralism) เหตุผลที่ใช้คำว่าแตกกระจายตามสายงานของกรมเพราะกรมต่างๆ แม้อยู่ในกระทรวงเดียวกันก็ถือว่าเป็นอิสระจากกันในด้านงบประมาณและแผนงาน จึงทำให้การทำงานหนึ่งๆ แทบไม่ได้เกี่ยวข้องกัน ข้าราชการของกรมต่างๆ แทบไม่รู้จักกันแม้ทุกคนอยู่กระทรวงเดียวกัน การขอความร่วมมือหรือข้อมูลจากกันและกันก็ทำได้ยาก ลักษณะการรวมศูนย์อย่างแตกกระจายเช่นนี้ บางครั้งก็แสดงออกด้วยลักษณะงานที่ซ้ำซ้อนกันนั่นเอง

3. การนำแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจอย่างกระจาย (Fragmented Centralism) มาใช้ในการศึกษา

จากการศึกษาเรื่องการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ แสดงให้เห็นว่า มีหน่วยงานราชการทั้งจากราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น รวม 21 หน่วยงานที่มีบทบาทในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ การศึกษาจึงสามารถแสดงให้เห็นลักษณะการรวมศูนย์อำนาจที่แตกกระจายไปตามสายงานของกรมต่างๆ ที่เป็นต้นสังกัดของหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้ ผู้ศึกษาจึงนำแนวคิดเรื่องการรวมศูนย์อำนาจอย่างกระจาย (Fragmented Centralism) ซึ่งเป็นหนึ่งในแนวคิดเรื่อง ปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจ (Power Interaction Concept) มาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ เพื่อต้องการทราบว่า ลักษณะความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างราชการบริหารทั้งสามระดับ ในช่วงที่ทำการศึกษาคือ ในปี พ.ศ. 2545 – 2549 เป็นเช่นไร เป็นไปตามแนวคิดนี้หรือไม่ เนื่องจากประเทศไทยเป็นรัฐที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเรื่อยมา ตั้งแต่การปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 จนกระทั่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้เน้นหลักการกระจายอำนาจ เพื่อลดลักษณะการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง โดยมีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น มีการตรากฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายฉบับ

ผลการศึกษาที่ได้จะเป็นการพิสูจน์ว่า แนวคิดเรื่องการรวมศูนย์อำนาจอย่างกระจายสามารถนำมาอธิบายลักษณะความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างราชการบริหารทั้งสามระดับของประเทศไทยในช่วงที่ทำการศึกษาได้อยู่หรือไม่ ภายหลังจากที่ปัจจัยทางการเมืองและการปกครอง

ของประเทศไทยที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างราชการบริหารทั้งสามระดับเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ การประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 การตรากฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจและองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นหลายฉบับ การมีพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง คำสั่ง ระเบียบของกระทรวง สำนักนายกรัฐมนตรี กรมและหน่วยงานราชการหลายฉบับที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างราชการบริหารทั้งสามระดับ และกฎหมายเกี่ยวกับผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแบบซีอีโอ (Chief Executive Officer) เป็นต้น ท้ายที่สุด ลักษณะความสัมพันธ์เชิงอำนาจของราชการบริหารทั้งสามระดับ ที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ยังสามารถสะท้อนให้เห็นถึง การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของประเทศไทยในช่วงที่ทำการศึกษาได้

2.1.2 แนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization)

การกระจายอำนาจ เป็นหลักการอย่างหนึ่งของการจัดระเบียบการปกครองประเทศ โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ เป็นการถ่ายโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยอิสระพอสมควร ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย การกระจายอำนาจทำให้เกิดการจัดระเบียบบริหารส่วนท้องถิ่นขึ้น ในเรื่องการกระจายอำนาจมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความสำคัญและให้คำจำกัดความหรือความหมายไว้ ดังต่อไปนี้

ลิขิต วีรเวทิน กล่าวไว้ว่าการกระจายอำนาจการปกครองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือระดับชาติ และโครงสร้างส่วนฐาน คือระดับท้องถิ่น การปกครองตัวเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้ว เป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย
2. การกระจายอำนาจในทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่มีความเป็นอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง จะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจไม่เพียงแต่ให้โอกาสแก่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น ยังมีผลต่อการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศอีกด้วย⁴⁷

⁴⁷ลิขิต วีรเวทิน. พรรคการเมืองไทยและการพัฒนาพรรคการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525. หน้า 3.

ประธาน คงฤทธิศึกษาการ กล่าวสรุปความหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจได้
2 ความหมาย ดังนี้

1. การกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจไปให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริหารสาธารณะภายในท้องถิ่น และแต่ละท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง

2. การกระจายอำนาจตามกิจการ หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์การสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีอิสระในการดำเนินงานอย่างเหมาะสมกับเทคนิคของงานนั้น⁴⁸

ชเนศวร์ เจริญเมือง ให้ความหมายของการกระจายอำนาจว่า หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจ ในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นต้องมีสิทธิจัดการดูแล มักได้แก่ ระบบสาธารณสุข ปกศ การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลทรัพย์สินและการดูแลรักษาสสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ๆ อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาดคือ การทหารและการต่างประเทศ⁴⁹

Herbert A. Simon ให้ความหมายของคำว่า การกระจายอำนาจ หมายถึง สภาวะที่หน่วยงานหรือชุมชนระดับล่างสุดมีอำนาจการตัดสินใจ เกี่ยวกับแนวทางและวิธีการดำเนินกิจกรรมของตนเองได้อย่างกว้างขวาง การกระจายอำนาจเป็นสภาวะที่ตรงกันข้ามกับการรวมอำนาจ ซึ่งเป็นสภาวะที่หน่วยงานระดับบนสุด หรือองค์กรของรัฐบาลระดับสูงสุดเป็นผู้กำหนดแนวทางและวิธีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในทุกเรื่อง⁵⁰

ดังนั้น การกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การที่รัฐจัดสรรหรือแบ่งปันอิสระและอำนาจในด้านต่างๆ แก่ชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศ เพื่อให้สามารถจัดการดูแลและบริหารกิจการต่างๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะให้ตรงตามความต้องการของท้องถิ่นและตามสมควร โดยที่รัฐจะมีหน้าที่เป็นผู้ควบคุมดูแลเท่านั้น

⁴⁸ประธาน คงฤทธิศึกษาการ. **ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ สถาบันบัณฑิตบริหารศาสตร, 2525. หน้า 20.

⁴⁹ชเนศวร์ เจริญเมือง. **100 ปีของการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 – 2540**. เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2539. หน้า 10.

⁵⁰จรัส สุวรรณมาลา. **การปฏิรูประบบการคลังไทย กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538. หน้า 34.

สาเหตุที่ก่อให้เกิดการกระจายอำนาจของรัฐมีทั้งหมด 3 ข้อ ดังต่อไปนี้

1. การกิจหน้าที่ของรัฐเพิ่มจำนวนและขยายขอบข่ายกว้างขวางมากขึ้นกว่าเดิม
 2. ประเทศมีพื้นที่กว้างใหญ่และมีประชากรจำนวนมาก รวมทั้ง แต่ละท้องถิ่นมีปัญหาและความต้องการมากมายแตกต่างกัน คนนอกท้องถิ่นไม่สามารถเข้าใจได้อย่างลึกซึ้ง
 3. รัฐไม่สามารถดูแลแก้ไขกิจการทุกอย่างได้อย่างมีประสิทธิภาพในเวลาอันรวดเร็ว
- รูปแบบของการกระจายอำนาจมี 2 รูปแบบ ดังต่อไปนี้

1. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดการบริการสาธารณะ หรือบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นและท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร

2. การกระจายอำนาจตามบริการ หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึง การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบ จัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระ โดยปกติแล้ว จะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสาร วิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจจะสามารถเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์ต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบของการกระจายอำนาจ 4 ประเภด้วยกัน ดังต่อไปนี้

1. มีความเป็นนิติบุคคลขององค์กร (Artificial Person) ที่แยกออกจากองค์กรของรัฐบาลกลาง
2. มีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือในการปฏิบัติหน้าที่ (Autonomy)
3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ
4. มีงบประมาณของตนเองโดยมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมทั้ง มีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มาด้วยตนเอง

นอกจากนี้ การกระจายอำนาจที่สมบูรณ์ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข 3 ประการ ดังต่อไปนี้

1. สภาพของชุมชนที่เหมาะสม
- ชุมชนจำเป็นต้องมีความเข้มแข็ง มีความต้องการปกครองตนเอง มีศักยภาพทางการเงิน การคลัง มีผู้นำที่เข้มแข็ง มีความสามัคคี มีการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม และมีวัฒนธรรมประชาธิปไตย

2. สภาพขององค์กรที่เหมาะสม

องค์กรต้องมีการปรับตัวให้ทันกับสภาวะแวดล้อมตลอดเวลา ผู้บริหารในองค์กรจำเป็นต้องใช้ดุลพินิจ (Discretion) หรืออำนาจของตนเองเพื่อประโยชน์ขององค์กร วัฒนธรรมขององค์กรต้องใช้วิธีการบริหารแบบมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง และมีวัฒนธรรมแบบประชาธิปไตย รวมทั้งศักยภาพของบุคลากรในองค์กร ไม่ว่าจะเป็นความพร้อม ความกระตือรือร้น ความรับผิดชอบและความสามารถในการตัดสินใจ

3. ลักษณะกิจกรรมต้องพิจารณาตามขีดความสามารถขององค์กร

ข้อจำกัดทางสังคมที่เป็นอุปสรรคของการกระจายอำนาจสู่การปกครองท้องถิ่นมี 2 ประการ คือ

1. เมื่อประชาชนทุกคนอยู่ในเขตการปกครองท้องถิ่น แต่ประชาชนส่วนใหญ่แทบไม่มีบทบาทใดๆ ในหน่วยงานเหล่านี้ หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมากถูกครอบงำโดยข้าราชการของกระทรวงมหาดไทย ที่ไปทำงานในส่วนภูมิภาคและนักการเมืองท้องถิ่นไม่กี่คน อีกทั้งหน่วยงานราชการต่างๆ ไม่ได้ตระหนักให้ประชาชนมีบทบาททางการเมืองในระดับท้องถิ่น นอกจากการไปลงคะแนน เพราะการส่งเสริมประชาชนให้มีบทบาทนอกเหนือจากการเลือกตั้งจะทำให้ประชาชนสนใจตรวจสอบพฤติกรรมของข้าราชการมากขึ้น เมื่อประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างจริงจัง ประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นและระดับชาติจึงขาดความเข้มแข็ง

2. ระบบการบริหารและระบบการศึกษาไม่ฝึกความคิดให้แก่ประชาชน ส่งผลให้ประชาชนไม่เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ผลก็คือ นักการเมืองจำนวนน้อยและข้าราชการเป็นผู้ผูกขาดการบริหารประเทศและสังคมในระดับต่างๆ การปกครองท้องถิ่นตกอยู่ภายใต้การครอบงำของข้าราชการหรือนักการเมืองจำนวนน้อยในหนึ่งศตวรรษที่ผ่านมา สังคมไทยขยายตัวเติบโตใหญ่มีปัญหาลับซับซ้อนมากมาย ประชาชนและชุมชนเพิ่มขึ้นแทนที่ประชาชนจะมีบทบาทในการแก้ปัญหาต่างๆ มากขึ้น รัฐกลับสร้างหน่วยงานขยายระบบราชการมาโดยตลอด ขณะที่หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นมีอัตราการเติบโตที่ช้ามาก ย่อมหมายความว่า โอกาสที่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นจะได้ดูแลแก้ไขปัญหาของตนเองก็มีข้อจำกัดอย่างมาก

1. การนำแนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) มาใช้ในการศึกษา

การนำแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ (Decentralization) มาใช้ในการศึกษาสามารถช่วยให้ผู้ศึกษาเกิดความรู้ความเข้าใจในหลักการการกระจายอำนาจ จากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจและการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น จนก่อให้เกิดการตรากฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกหลาย

ฉบับ รวมทั้ง การมีพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง คำสั่ง ระเบียบของกระทรวง
สำนักนายกรัฐมนตรี กรมและหน่วยงานราชการหลายฉบับที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์เชิง
อำนาจระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น และกฎหมายเกี่ยวกับ
ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแบบซีอีโอ (Chief Executive Officer)
กฎหมายต่างๆ เหล่านี้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์เชิงอำนาจของราชการบริหารทั้งสามระดับ
อย่างแน่นอนในทางกฎหมายแต่เป็นไปตามหลักการการกระจายอำนาจหรือไม่ ในขณะที่ผู้ศึกษา
ผู้ศึกษาจะใช้แนวคิดนี้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ถึงลักษณะความสัมพันธ์ในทางปฏิบัติระหว่าง
ราชการบริหารทั้งสามระดับว่าเป็นเช่นไร เป็นไปตามหลักการการกระจายอำนาจหรือไม่ ทำยที่สุด
ลักษณะความสัมพันธ์เชิงอำนาจของราชการบริหารทั้ง 3 ระดับที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้จึงสามารถ
สะท้อนให้เห็นถึง การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของประเทศไทยในช่วงที่ทำการศึกษา คือ ปี พ.ศ.
2545 – 2549 ได้

2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องได้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง
ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น
2. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์

2.2.1 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างราชการ
บริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เพื่อก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับ
ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารทั้งสามระดับ รวมทั้ง ทราบถึงข้อเท็จจริงหรือองค์ความรู้ที่มี
อยู่ในปัจจุบัน เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารทั้งสามระดับนี้อีกด้วย เอกสารและ
งานวิจัย ที่สามารถนำมาเป็นแนวทางในการศึกษา มีดังต่อไปนี้

ชัยอนันต์ สมุทวณิช กล่าวถึง ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง
ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นว่ามีการรวมอำนาจเกินขอบเขต (Over – Centralization) สาเหตุสำคัญ
คือ กระบวนการสร้างรัฐเดี่ยว (Unitary State) ด้วยการรวมศูนย์อำนาจการปกครองให้มาอยู่ที่
ส่วนกลาง ปัญหาที่ตามมา คือ

1. เกิดการซ้ำซ้อนของงานในระดับกรมและกอง
2. ในระดับคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรการตัดสินใจสูงสุด แต่ตัวนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีไม่สามารถจัดการควบคุมสั่งการให้หน่วยงานราชการหลักๆ โดยเฉพาะกระทรวงและกรมปฏิบัติการตามแนวนโยบายของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีได้อย่างมีประสิทธิภาพ
3. ในระดับความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงด้วยกันและกรมต่างๆ ทั้งภายในกระทรวงเดียวกันและต่างกระทรวงได้เกิดปัญหาความขัดแย้ง ความไม่สอดคล้องกันในการปฏิบัติงาน ขาดการประสานสัมพันธ์กับงานในหน้าที่ของส่วนอื่นซึ่งเกี่ยวข้องกัน ต่างกระทรวง ต่างกรม ต่างก็มีพระราชบัญญัติ กฎหมาย คำสั่ง มติ ระเบียบต่างๆ ที่ให้อำนาจในการดำเนินการทั้งด้านการบริหาร ด้านการกำหนดและทบทวนนโยบาย⁵¹

ประณต นันทิยะกุล และคณะ ได้ศึกษาวิจัยและสรุปลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นว่ามีปัญหา 4 ประการ คือ

1. สภาพปัญหาที่หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นอุปสรรคต่อความเจริญเติบโตของหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น
2. อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีอยู่อย่างจำกัด
3. หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นมีหลายรูปแบบและบางรูปแบบประชาชนก็ยังไม่ได้รับบทบาทในการบริหารอย่างเต็มที่
4. หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่จำกัด ขาดแคลนทรัพยากรการบริหาร และขาดความเป็นอิสระในการบริหารในเรื่องของงบประมาณ การเงินการคลัง และบุคลากร⁵²

สมาน รังสิโยภักดิ์ ได้นำเสนอว่า กฎหมายได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของราชการบริหารส่วนกลาง ไม่ได้กำหนดให้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา ดังนั้น โดยหลักการแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของข้าราชการส่วนกลางแต่บุคคลเหล่านี้เป็นเพียงผู้กำกับดูแลเท่านั้น อย่างไรก็ตามข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคซึ่งมีทัศนคติแบบดั้งเดิมได้ปฏิบัติเสมือนว่า องค์กรปกครอง

⁵¹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช. 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบริหาร: วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2541.

⁵² ประณต นันทิยะกุล และคณะ. “แนวทางการปฏิรูปองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น”. ในรัฐศาสตร์ 50 ปี. กรุงเทพฯ: บริษัทสุรพิมพ์ จำกัด, 2541.

ส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหรือหน่วยงานในสายการบังคับบัญชาของตน แต่ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจปัญหาต่างๆ ด้วยตนเองภายในกรอบของกฎหมายเพิ่มขึ้นกว่าเดิม⁵³

โกวิท พวงงาม นำเสนอว่า ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นมี 2 ประการ ได้แก่

1. ความสัมพันธ์ในเชิงการจัดการกิจระหว่างภารกิจของรัฐ ซึ่งสามารถแบ่งภารกิจของรัฐออกเป็น 3 ประเภท คือ ภารกิจทางปกครอง ภารกิจทางเศรษฐกิจ และภารกิจทางสังคม ส่วนภารกิจของท้องถิ่นเป็นเรื่องที่รัฐไม่สามารถเข้าไปสอดส่องดูแลได้โดยทั่วถึงอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งโดยลักษณะของภารกิจเป็นเรื่องของความต้องการของชุมชน
2. ความสัมพันธ์ในเชิงควบคุมกำกับดูแล การควบคุมกำกับนั้นแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ใหญ่ๆ คือ

การควบคุมกำกับโดยตรง ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ การควบคุมกำกับตัวบุคคลหรือองค์การและการควบคุมกำกับการทำงาน

การควบคุมกำกับโดยอ้อม ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ การให้เงินอุดหนุนและการใช้สัตยาามาตรฐาน⁵⁴

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ กล่าวโดยสรุปว่า ประเทศไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาอำนาจในการบริหารประเทศและการจัดการบริการสาธารณะที่มีความสำคัญนั้นถูกรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นหลัก ส่วนภารกิจหรืองานที่เป็นของท้องถิ่นก็จะเป็นงานที่ง่าย ๆ งบประมาณและทรัพยากรบุคคลก็สามารถสะท้อนให้เห็นถึง การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้ด้วย นอกจากนั้น การตั้งหน่วยงานและการให้บริการแก่ประชาชนของหน่วยงานราชการส่วนกลางและภูมิภาคในพื้นที่ของท้องถิ่น ก่อให้เกิดความซ้ำซ้อน การแย่งงบประมาณ แย่งบุคลากรและทำให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นไม่มีความเป็นอิสระ รวมทั้ง หน่วยงานส่วนท้องถิ่นยังถูกรองรับและบริหารโดยข้าราชการของภูมิภาคตลอดมา อย่างไรก็ตาม การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารทั้ง

⁵³สมาน รังสิโยภักดิ์. การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: บรรณกิจ, 2543.

⁵⁴โกวิท พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546.

สามระดับเปลี่ยนแปลงไป คือ ข้าราชการส่วนภูมิภาคเป็นเพียงผู้กำกับดูแลและมีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ ทรัพยากรบุคคล งบประมาณให้แก่หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นด้วย⁵⁵

นันทวัฒน์ บรมานันท์ นำเสนอว่า ในการให้อิสระต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐยังคงต้องสงวนบทบาทของตนไว้โดยยังคงมีหน้าที่กำกับดูแลกิจการที่ได้มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการ ทั้งนี้ เนื่องมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งเมื่อราชการบริหารส่วนกลางมอบภารกิจบางอย่างให้ไปดำเนินการ ราชการบริหารส่วนกลางก็ต้องมีหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นไปโดยถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้แก่การที่ราชการบริหารส่วนกลางเข้าไปตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญคือเพื่อปกป้องผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประโยชน์มหาชน การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยราชการบริหารส่วนกลางสามารถแยกพิจารณาได้ 6 กรณี คือ การกำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่น การกำกับดูแลสภาท้องถิ่น การกำกับดูแลทางกิจการ การกำกับดูแลการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น การกำกับดูแลทางการคลัง และการสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในความควบคุมของส่วนกลางโดยตรง⁵⁶

มานิตย์ จุมปา กล่าวถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นมี 2 ประการ ได้แก่

1. ความสัมพันธ์ในทางกฎหมาย ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น

ความสัมพันธ์ในลักษณะการบังคับบัญชา ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะมีอำนาจในการบังคับบัญชาราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้ในกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ โดยหลักการแล้วราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะเป็นผู้กำกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

ความสัมพันธ์ในลักษณะการกำกับดูแล ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น การกำกับดูแลตัวบุคคล การกำกับดูแลองค์กร การกำกับดูแลการกระทำ การกำกับดูแลข้อบัญญัติท้องถิ่น

⁵⁵นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. ทิศทางของการปกครองไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546.

⁵⁶นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540). พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547.

2. ความสัมพันธ์ในเรื่องการเงินการคลัง ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ในเรื่องการเงินการคลังในด้านของงบประมาณและการจัดทำงบประมาณ ตลอดจนการควบคุมและตรวจสอบการบริหารงบประมาณ⁵⁷

ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเพื่อก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารทั้งสามระดับ รวมทั้งทราบถึงข้อเท็จจริงหรือองค์ความรู้ที่มีอยู่ในปัจจุบันเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารทั้งสามระดับนี้อีกด้วย

2.2.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์

จากการศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์ช่วยให้ทราบถึงข้อเท็จจริงและองค์ความรู้เกี่ยวกับการศึกษาเรื่องการพัฒนาพื้นที่ ระเบียบวิธีหรือเทคนิควิธีที่สามารถนำมาใช้ในการศึกษาการพัฒนาพื้นที่ พร้อมทั้ง ข้อจำกัดในการศึกษาที่ผ่านมาเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาเรื่องการพัฒนาพื้นที่ต่อไป ในหัวข้อนี้มีการวิจัยที่สามารถนำมาเป็นแนวทางในการศึกษา ดังต่อไปนี้

อัยยงค์ โปลานานนท์ มีจุดประสงค์ที่จะแสดงปัญหาที่เกิดขึ้นกับโบราณสถาน อาคาร สิ่งก่อสร้างที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรมและสถาปัตยกรรม เนื่องจากสิ่งที่มีคุณค่าเหล่านี้ได้ถูกทำลายลงหรือทำให้เสื่อมคุณค่าลงด้วยสาเหตุต่างๆ ยกตัวอย่างเช่น การถูกรื้อทำลาย เพื่อนำพื้นที่และวัสดุไปใช้เพื่อจุดประสงค์อื่นๆ การขาดการบำรุงรักษาอย่างเหมาะสม พื้นที่ข้างเคียงโบราณสถานและอาคาร สิ่งก่อสร้างที่มีคุณค่าถูกใช้เพื่อจุดประสงค์ต่างๆ การใช้ที่ดินในบริเวณใกล้เคียงเป็นประเภทที่ขัดกับวัฒนธรรมประเพณี รูปร่างลักษณะอาคารและสิ่งก่อสร้างที่เกิดขึ้นในตำแหน่งที่ใกล้เคียงกับอาคาร สิ่งก่อสร้างที่มีคุณค่าไม่ได้รับการออกแบบให้เหมาะสม ป้ายโฆษณาไม่มีการควบคุมในด้านขนาด รูปร่าง สี และสถานที่ตั้ง การใช้สียาภายนอกอาคาร และสภาพรูปร่างลักษณะของสิ่งบริการสาธารณะต่างๆ ดังนั้น จึงได้เสนอแนวทางสำหรับการอนุรักษ์สิ่งที่มีคุณค่าโดยวิธีการวางผังเมือง ซึ่งจะต้องดำเนินการควบคู่กันไปกับการอนุรักษ์วิธีอื่นๆ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายของการอนุรักษ์อย่างมีประสิทธิภาพ งานวิจัยเรื่องนี้มีลักษณะเป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ และจำกัดขอบเขตพื้นที่การศึกษาอยู่ภายในบริเวณกำแพงเมืองเชียงใหม่ซึ่งมีคูน้ำล้อมรอบ

⁵⁷มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

พร้อมทั้งได้เสนอแนวทางสำหรับการควบคุมการใช้ที่ดินและรูปร่างลักษณะอาคารในพื้นที่ดังกล่าว อีกด้วย⁵⁸

มหาวิทยาลัยมหิดล สถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเพื่อพัฒนาชนบท ได้ทำการศึกษา งานวิจัยที่เสนอแผนการจัดการอนุรักษ์และปรับปรุงสภาพแวดล้อมเมืองเก่าเชียงใหม่ซึ่งจะเป็นแผน ชี้นำการพัฒนาชุมชนเมืองให้เป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสม ซึ่งประกอบไปด้วยแผนต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. แผนการอนุรักษ์โบราณสถาน โบราณวัตถุ และศิลปวัตถุ
3. แผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน
4. แผนการปรับปรุงและพัฒนาภูมิทัศน์
5. แผนการจัดระบบจราจร
6. แผนการปรับปรุงระบบสิ่งบริการอำนวยความสะดวก
7. แผนการปรับปรุงระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการ
8. แผนอนุรักษ์และฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรม
9. แผนการพัฒนาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประวัติศาสตร์ของชุมชนท้องถิ่นเมืองน่าน
10. แผนการสนับสนุนด้านการเงินเพื่อการอนุรักษ์
11. แผนการประชาสัมพันธ์
12. แผนการบริหารบริเวณพื้นที่เมืองประวัติศาสตร์น่านชั้นใน

งานวิจัยเรื่องนี้มีลักษณะเป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีขอบเขตพื้นที่ในการศึกษา ได้แก่ พื้นที่คูเมือง กำแพงเมือง และบริเวณภายในเมืองเก่า ตลอดจนแหล่งศิลปกรรมภายในเขตเทศบาล และในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งแหล่งชุมชนดั้งเดิม⁵⁹

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

⁵⁸ อัญญาต์ โปราณนท์. การอนุรักษ์พื้นที่ที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ ศิลปวัฒนธรรมและสถาปัตยกรรมโดยการวางผังเมือง: กรณีศึกษาพื้นที่ในเขตกำแพงเมืองเก่าเชียงใหม่ รายงานการวิจัย. เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2528.

⁵⁹ สถาบันวิจัยภาษาและวัฒนธรรมเพื่อพัฒนาชนบท มหาวิทยาลัยมหิดลและคณะ. การเสนอแผนการจัดการอนุรักษ์สภาพแวดล้อมเมืองเก่าเชียงใหม่. ม.ป.ท., 2537.

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สถาบันวิจัยสังคม ได้ทำการศึกษางานวิจัยเชิงคุณภาพที่มีเป้าหมายเพื่อการศึกษา สำรวจ ออกแบบเพื่อปรับปรุงภูมิทัศน์และสิ่งแวดล้อมเมืองบริเวณพื้นที่เมืองประวัติศาสตร์น่านชั้นในเพื่อเสนอแผนผังแม่บทในการดำเนินการอนุรักษ์และพัฒนาอย่างเหมาะสมและยั่งยืน รวมถึงเพื่อประกาศพื้นที่เมืองประวัติศาสตร์น่านชั้นในให้เป็นเขตอนุรักษ์เมืองเก่าเพื่อปกป้องโบราณสถานและศิลปวัฒนธรรมของเมืองน่าน⁶⁰

จากการศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์ช่วยให้ทราบถึงข้อเท็จจริงและองค์ความรู้เกี่ยวกับการศึกษาเรื่องการพัฒนาพื้นที่ ระเบียบวิธีหรือเทคนิควิธีที่สามารถนำมาใช้ในการศึกษาการพัฒนาพื้นที่ พร้อมทั้งข้อจำกัดในการศึกษาที่ผ่านมาเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาเรื่องการพัฒนาพื้นที่ต่อไป ในหัวข้อนี้มีงานวิจัยที่สามารถนำมาเป็นแนวทางในการศึกษา

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

⁶⁰มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สถาบันวิจัยสังคม. โครงการศึกษา สำรวจ ออกแบบเพื่อปรับปรุงภูมิทัศน์และสิ่งแวดล้อมเมืองบริเวณพื้นที่เมืองประวัติศาสตร์น่านชั้นใน. เชียงใหม่: สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2545.

2.3 กรอบแนวคิดในการศึกษา

ภาพ 2.2 กรอบแนวคิดในการศึกษา

