

แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวความคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพล

การศึกษาถึงกลุ่มนั้น กลุ่มในที่นี้ไม่ได้หมายถึงเพียงการรวมตัวของบุคคลเพียงอย่าง เดียวเท่านั้นแต่เป็นการรวมตัวของบุคคล เพื่อที่จะทำกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งในความหมายนี้ จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อ

1. สมาชิกของแต่ละกลุ่มมีปฏิวิธิตอบโต้ซึ่งกันและกันบ่อยครั้ง (interaction) พอที่จะเป็นแบบแผนและนำมาซึ่งกิจกรรมที่แน่นอน และมีทิศทางชัดเจนของคนในกลุ่มนั้น
2. กลุ่มจะต้องมีสิ่งที่เรียกว่า "ผลประโยชน์" ซึ่งถือว่าเป็นทัศนะร่วมกัน (share attitude) ของสมาชิกในกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการเรียกร้องของกลุ่มของคนที่มีต่อกลุ่มอื่น ๆ ในระบบสังคม

ผลประโยชน์ของบุคคลหรือกลุ่ม นั้นก็คือสิ่งที่มีคุณค่าทางสังคมซึ่งได้แบ่งคุณค่าเหล่านี้ไว้ 8 ประการ ได้แก่<sup>1</sup>

1. อำนาจ (power)
2. ความรู้ (enlightenment)
3. ความมั่งคั่ง (wealth)
4. ความผาสุกในร่างกาส (well-being)
5. ความชำนาญ (skill)

---

<sup>1</sup>ไมตรี อินทสุต, "กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง ความหมายและแนวทางการศึกษา," รัฐศาสตร์นิเทศ 13 (มิถุนายน 2521) : 74.

6. ความรัก (affection)
7. ความชอบธรรมและความยุติธรรม (rectitude)
8. ความเคารพนับถือ (respect)

สิ่งที่มีคุณค่าทางสังคมนี้เองจะถูกแบ่งกันไปอย่างไม่เท่าเทียมกัน หรือไม่เหมาะสมเท่าที่ควรจะเป็นจึงต้องมีกระบวนการหรือกลวิธีต่าง ๆ ที่บุคคลจะปกป้องถึงผลประโยชน์แห่งตนให้ได้มากที่สุด และให้มืออยู่ในครอบครองมากที่สุดเท่าที่จะเป็นได้คุณค่าทางสังคมนี้สามารถจะสรุปเป็นผลประโยชน์ได้ 3 ทางคือ

1. ผลประโยชน์และการแบ่งสันผลประโยชน์ในทางอำนาจ
2. ผลประโยชน์และการแบ่งสันผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ
3. ผลประโยชน์และการแบ่งสันผลประโยชน์ในทางสถานะทางสังคม

ในสังคมการแสดงบทบาทของปัจเจกบุคคลนั้นจะไม่มีสำคัญมากนัก แต่หากว่ามีการรวมกลุ่มของปัจเจกบุคคลในการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มตน จะทำให้กลุ่มนั้น ๆ มีบทบาทในสังคม การรวมกลุ่มของปัจเจกบุคคลไม่ว่าจะเป็นการรวมกลุ่มจากกลุ่มอาชีพเดียวกัน เช่น ทหาร ตำรวจ หรือจากการรวมกลุ่มจากความสำนึกในผลประโยชน์ร่วมกัน เช่น นักธุรกิจรวมตัวกันในทางธุรกิจก่อตั้งกลุ่มขึ้นเพื่อผลประโยชน์ การแสดงออกของกลุ่มเหล่านี้จึงเป็นการแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ เพื่อให้พรรคการเมืองได้ทำหน้าที่รวบรวมเพื่อนำเข้าไปต่อรองในรัฐสภา และในรัฐสภาจะเป็นเวทีต่อรองผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม

กลุ่มผลประโยชน์ หากพิจารณาตามหลักความเป็นจริงจากพฤติกรรมแล้วเป็นการรวมตัวของกลุ่มที่มีผลประโยชน์ได้ยึดถือเอาแนวอาชีพเดียวกันเป็นหลัก เพื่อการรวมตัวกันทำเป็นไปด้วยดี มีการจัดองค์การที่มีประสิทธิภาพแล้วก็จะสามารถสร้างพลังแล้วก็กลายเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพล (influence) และอำนาจ (power) เหนือรัฐบาลเหนือผู้บริหารประเทศได้ ในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น การรวมกลุ่มแต่ละกลุ่มเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนนั้น เป็นเรื่องปกติ

ธรรมคำ<sup>1</sup> และการรวมกลุ่มเกิดขึ้นก็เพราะว่าบุคคลเหล่านั้นมีผลประโยชน์ร่วมกัน<sup>2</sup> นักวิชาการทางรัฐศาสตร์หลายท่านได้ศึกษากลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมและได้ให้คำจำกัดความของกลุ่มผลประโยชน์ไว้แตกต่างกันไป ในที่นี้ขอยกตัวอย่างคำจำกัดความไว้ดังนี้

Graham Wootton กล่าวว่า กลุ่มผลประโยชน์ คือ กลุ่มหรือองค์กรใด ที่แสดงบทบาทและอิทธิพลเหนือการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐ ตามวิถีทางที่กำหนด โดยปฏิเสธต่อการรับผิดชอบโดยตรงต่อการปกครองประเทศ<sup>3</sup>

S. E. Finer ได้นิยามกลุ่มผลประโยชน์ไว้ว่า กลุ่มหรือองค์กรที่แสดงอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ ให้สอดคล้องกับแนวทางของกลุ่มหรือองค์กรนั้น โดยที่กลุ่มหรือองค์กรไม่ต้องรับผิดชอบต่อการปกครองประเทศโดยตรง<sup>4</sup>

David B. Truman ได้อธิบายความหมายของ "กลุ่มผลประโยชน์" ว่า กลุ่มผลประโยชน์คือ กลุ่มที่มีทัศนคติของปัจเจกชนร่วมกัน (share attitude) ร่วมกันจัดตั้งขึ้นและมีการเรียกร้องให้ปรากฏแก่กลุ่มอื่น ๆ ในสังคม และเมื่อใดที่มีการเรียกต่อสถาบันทางการเมือง ไม่ว่า

---

<sup>1</sup>Allan J. Cigler and Burdett A. Loomis, "Introduction : The Changing Nature of Interest Group Politics," in Interest Group Politics, ed. Allan J. Cigler and Burdett A. Loomis (Washington, D.C. : Congressional Quarterly Inc., 1983), p. 3.

<sup>2</sup>Carol S. Greenwald, Group Power (New York : Praeger Publisher, 1977), p. 15.

<sup>3</sup>Graham Wootton, Interest Groups ( Englewood Cliffs New Jersey : Prentice-Hall Inc., 1970), p. 1.

<sup>4</sup>S. E. Finer, "Interest Groups and the Political Progress in Great Britain," in Interest Group on four Continents, ed. H. W. Ehrmann (Pittsburgh Press, 1958), p. 237.

สถาบันใดก็ตามหรือแสวงหาผลประโยชน์หรือจุดหมายปลายทางโดยผ่านกระบวนการเมือง กลุ่มนั้นก็  
จะกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง<sup>1</sup>

Gabriel A. Almond และ G. Bingham Powell ได้ให้ความเห็นว่า กลุ่มผลประโยชน์ คือ กลุ่มคนที่เชื่อมโยงกันโดยมีความสนใจหรือห่วงใยในสิ่งหนึ่งสิ่งใดหรือมีผลประโยชน์ร่วมกันและโดยมีความสำคัญอยู่ไม่มากก็น้อยว่าเรามีความเชื่อมโยงดังกล่าวกันอยู่<sup>2</sup>

Francis G. Castles อธิบายว่า กลุ่มผลประโยชน์ คือ กลุ่มที่ไม่ใช่พรรคการเมือง แต่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยใช้วิธีการผ่านทางรัฐสภา<sup>3</sup>

ส่วนกลุ่มอิทธิพลนั้นสามารถพิจารณาแยกองค์ประกอบที่สำคัญได้ 3 ประการ<sup>4</sup> คือ

1. เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มของบุคคลต่าง ๆ โดยสมัครใจ มิใช่เป็นการรวมในลักษณะที่ถูกบังคับให้รวมหรือถูกภาวะครอบงำบางอย่างที่ทำให้เกิดการรวมกันขึ้น

<sup>1</sup>David B. Truman, The Governmental Process, (Westport Conn : Greenwood Press, 1981), p.33. อ้างใน นิคม รัฐอมฤต "กลุ่มผลประโยชน์ นอกระบบราชการกับการเมืองในประเทศไทย," รัฐศาสตร์ 1 (มกราคม 2530) : 2

<sup>2</sup>Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Comparative Politics : A Developmental Approach (Boston and Toronto : Little, Brown and Company, 1966), p.75 อ้างในพฤกษิสาส ชุ่มพล, ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น, หน้า 115.

<sup>3</sup>Francis G. Castles, Pressure Group and Politic Culture : A Comparative Study (London : RKP, 1967), p. 1.

<sup>4</sup>แสวง รัตนมงคลมาศ, "กลุ่มอิทธิพล : กำเนิด บทบาท ผู้สร้างและทัศนคติต่อการเปลี่ยนแปลง," ใน ศึกษารการเมือง, ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ, บรรณาธิการ (พระนคร : โทษวัฒนาพานิช, 2524), หน้า 213.

2. โดยเจตนาของการรวมกลุ่มก็เพื่อที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการปกป้องเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน โดยมีใช่เป็นการรวมกลุ่มเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แต่อย่างใด

3. เจตนาของการรวมกลุ่มนี้ยังพาดพิงไปถึง เรื่องของการต้องการที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการดำเนินการทางการเมือง ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายต่าง ๆ ของรัฐอันจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มคน

เมื่อพิจารณาถึงความหมาย สมพงษ์ ชูมาก ได้ให้ความหมายของกลุ่มอิทธิพลไว้ว่า กลุ่มอิทธิพลคือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ กลุ่มเหล่านี้จะมีบทบาทในการบีบบังคับทางการเมืองต่อฝ่ายการปกครองมากบ้างน้อยบ้าง ตามแต่ลักษณะของกลุ่มและสถานการณ์ทางการเมือง<sup>1</sup>

Maurice Duverger ได้ให้ความเห็นว่า กลุ่มอิทธิพลไม่มีบทบาทโดยตรงในการแสวงหาอำนาจทางการเมือง ไม่ใช่องค์กรทางการเมือง กิจกรรมทางการเมืองไม่ใช่กิจกรรมสำคัญที่สุดของกลุ่มอิทธิพล กลุ่มหรือองค์กรใดสามารถทำงานเป็นกลุ่มอิทธิพลได้ในบางโอกาส<sup>2</sup>

จากที่กล่าวมาข้างต้น ลักษณะของกลุ่มทั้งสองคือกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพลนั้น เมื่อพิจารณาจะเห็นว่ามีคล้ายคลึงกันมาก กล่าวคือ จุดหมายสำคัญของกลุ่มคือ การป้องกันผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์นั้น อาจจะเป็นผลประโยชน์โดยทั่วไป (general) หรือเฉพาะเจาะจง (specific) ของกลุ่มและภายใต้การรวมกันนี้เพื่อที่จะให้มีอิทธิพล (influence) ต่อนโยบายสาธารณะ (public policy) แต่ในขณะที่เดียวกันก็ปฏิเสธที่จะปกครองประเทศโดยตรงจะต่างกันก็ตรงที่ กลุ่มอิทธิพลนั้นนอกจากจะมุ่งถึงผลประโยชน์ของกลุ่มแล้วยังคงคำนึงถึงผลประโยชน์โดยส่วน

<sup>1</sup>สมพงษ์ ชูมาก, "กลุ่มอิทธิพลคืออะไร" รัฐศาสตร์นิเทศ (กรกฎาคม-กันยายน 2517) : 18.

<sup>2</sup>Maurice Duverger, Party, Politics and Pressure Group, translated by Robert Wagoner (Sheffield : Nelson's University Paperback, 1972), pp. 101-102.

รวมและมีบทบาทในการสร้างอิทธิพลต่อรองกับรัฐบาลและกลุ่มอื่น ๆ ในสังคมด้วย ดังนั้นกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มอาจจะเป็นกลุ่มอิทธิพลเมื่อบทบาททางการเมืองของกลุ่มชัดเจนขึ้น แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า กลุ่มอิทธิพลทุกกลุ่มจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์

### แนวความคิดเรื่องทัศนคติทางการเมือง

ความคิดทางการเมือง นั้นมีจุดมุ่งหมายเฉพาะเพื่อการสนับสนุนความคิดความเชื่อบางอย่างเท่านั้น เป็นระบบความคิดที่เป็นแนวทางปฏิบัติในการสนับสนุน หรือโจมตีสถาบันใดสถาบันหนึ่ง ความคิดทางการเมือง เป็นการสะท้อนการสนับสนุนความคิดเห็นทางการเมืองซึ่งมักถูกกำหนดโดยสภาพทางสังคม ในกรณีที่สังคมมีการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ ความคิดทางการเมืองความคิดหนึ่งอาจจะเปลี่ยนไป การจะศึกษาความคิดทางการเมืองนั้นสามารถศึกษาได้จากทัศนคติทางการเมือง

คำจำกัดความของคำว่า "ทัศนคติ" นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายแตกต่างกันออกไปตามความคิดและเหตุผลของแต่ละบุคคล ในที่นี้จะได้นำความหมายของคำว่าทัศนคติ ของนักวิชาการบางท่านมาพิจารณา เพื่อหาแนวทางเป็นข้อสรุปทำความเข้าใจซึ่งจะได้ใช้เป็นแนวทางในการวิจัยต่อไป

Gordon W. Allport ให้ความหมายไว้ว่า ทัศนคติ คือ สภาวะของสภาพความพร้อมทางด้านจิตใจ อันสืบเนื่องมาจากประสบการณ์ ซึ่งจะมีผลต่อการแสดงออกของบุคคลที่มีต่อบุคคล สิ่งของหรือสถานการณ์ที่เกี่ยวข้อง<sup>1</sup>

Harward H. Kendler มีความเห็นว่า ทัศนคติ คือความพร้อมในการตอบสนองสิ่งเร้า

<sup>1</sup>Gordon W. Allport, "Attitudes," in Handbook of Social Psychology, ed. C. Murchinson (Warcester Nab : Clark University Press, 1935), p. 10.

รอบตัวของแต่ละบุคคล ไม่ว่าจะพฤติกรรมที่แสดงออกนั้นจะเป็นการสนับสนุน หรือต่อต้านต่อบุคคล สถาบัน<sup>1</sup>

Marvin E. Show and I. M. Wright กล่าวว่า ทรรศณะนั้นเป็นความรู้สึกทางจิตใจ อันเกิดจากการเรียนรู้ และประสบการณ์ ของแต่ละบุคคล ซึ่งทำให้บุคคลตอบสนองต่อสิ่งเร้าหรือ จินตนาการไปในทิศทางหนึ่งทิศทางใด<sup>2</sup>

องค์ประกอบของทัศนคติ (attitude component) มี 3 ประการ คือ

1. การรู้ (cognitive component) ได้แก่ การรู้เชิงประเมินค่าหรือความคิดความ เข้าใจของแต่ละบุคคลต่อสิ่งต่าง ๆ ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปใดรูปหนึ่งแตกต่างกัน การรู้เป็นองค์ ประกอบสำคัญที่นำมาสู่ความคิดความเข้าใจของแต่ละบุคคล

2. ความรู้สึก (affective component) ได้แก่ ความรู้สึก อารมณ์ส่วนบุคคล เช่น โกรธ เกลียด รัก ชอบ ต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง และเป็นเรื่องแตกต่างกันตามแต่บุคลิกภาพของแต่ละบุคคล กล่าวคือ ถ้าสิ่งนั้นเป็นสิ่งที่มิชอบ ก็จะเกิดความรู้สึกที่ดุด่าและถ้าสิ่งใดเป็นสิ่งที่ให้โทษก็จะเกิดความรู้สึก ที่ไม่ดีหรือความรู้สึกที่ต่อต้าน

3. พฤติกรรม (behavior component) คือ ความพร้อม หรือแนวโน้มที่จะกระทำ อย่างใดอย่างหนึ่งต่อสิ่งของ บุคคล หรือสถานการณ์

จากความหมายและองค์ประกอบของทัศนคติข้างต้น ทำให้สามารถทำความเข้าใจได้ว่า ทัศนคติ คือ ความรู้สึกภายในจิตใจของแต่ละบุคคลอันสืบเนื่องมาจาก การเรียนรู้ และประสบการณ์ ต่อสิ่งรอบตัวซึ่งทำให้บุคคลมีพฤติกรรม ต่อการตอบสนองต่อสิ่งเร้าไปในทิศทางหนึ่งทิศทางใด

<sup>1</sup>Harward H. Kendler, Basic Psychology (New York : Appleton Century Groff co., 1963), p. 562.

<sup>2</sup>Marvin E. Show and I. M. Wright, Scale for the Measurement of Attitudes (New York : McGraw-Hill, 1976), p. 3.

ส่วนคำว่า ทรรศนคติทางการเมือง นั้นเป็นการรวมความหมายของคำว่า "ทรรศนคติ" และ "การเมือง" เข้าด้วยกัน ซึ่งความหมายของทรรศนคติทางการเมืองได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ในที่นี้จะยกตัวอย่างจากคำจำกัดความที่นักวิชาการบางท่านได้ให้ความคิดเห็นไว้ ดังนี้

สุจิต บุญบงการ ได้ให้ความหมายทรรศนคติทางการเมืองว่าเป็นแบบแผนของทรรศนคติและความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อการเมือง เป็นสิ่งที่กำหนดพฤติกรรมทางการเมืองของบุคคล วัฒนธรรมทางการเมือง ตลอดจนความรู้ทางการเมือง ความรู้สึกเกี่ยวกับสถาบันทางการเมือง รวมทั้งความรู้สึกพึงพอใจในสถาบันหรือระบบการเมือง<sup>1</sup>

ชัชอนันต์ สมุทวณิช มีความเห็นว่า ทรรศนคติทางการเมืองว่าเป็นทรรศนคติและความคิดเห็นทางการเมืองที่มีต่อระบบการเมืองและส่วนต่าง ๆ ของระบบการเมือง ตลอดจนทรรศนคติเกี่ยวกับบทบาทของตนเองที่มีในระบบการเมือง<sup>2</sup>

Bernard Hennessy ได้ให้ความเห็นของทรรศนคติทางการเมืองว่าเป็นความโน้มเอียงค่อนข้างถาวรของบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์ทางการเมืองรวมทั้งความคิดอื่น ๆ ในทางการเมืองที่ทำให้บุคคลนั้นมีความคิดที่จะเข้าใจโลกสังคมการเมืองได้อย่างดีพอสมควร<sup>3</sup>

จากความคิดเห็นของนักวิชาการที่กล่าวมาข้างต้น พอจะสรุปได้ว่า ทรรศนคติทางการเมืองคือความรู้สึกทางจิตใจและการแสดงออกของแต่ละบุคคลที่เกี่ยวกับการเมือง อันสืบเนื่องมาจาก

<sup>1</sup>สุจิต บุญบงการ, วรรณไวทยากร : รัฐศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : ไทษวิธานพานิช, 2524), หน้า 6.

<sup>2</sup>ชัชอนันต์ สมุทวณิช, อุดมการณ์ทางการเมือง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เคล็ดไทษ, 2517), หน้า 55.

<sup>3</sup>Bernard Hennessy, "A Headnote on Existance and Study of Political Attitude," Political and Public Opinion, pp. 27-48.



การเรียนรู้ และประสบการณ์ทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการสนองตอบในด้านบวกหรือด้านลบ

### แนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจ

ในประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยรัฐบาลมักจะส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง ซึ่งเรียกว่าการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Self-Government) การปกครองท้องถิ่นนั้นจะก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านการพัฒนาประชาธิปไตย การส่งเสริมเสรีภาพและความเท่าเทียมกัน การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหาร และการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม การกระจายอำนาจ (Decentralization) จึงเป็นหลักการที่ได้นำมาใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น กล่าวได้ว่า การกระจายอำนาจ เป็นการมอบอำนาจจากส่วนกลาง ทั้งด้านการบริหารและการปกครอง ให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งสามารถรับผิดชอบตามสภาพเขตแดนทางภูมิศาสตร์<sup>1</sup> รัฐบาลกลางอยู่ในฐานะสนับสนุน ส่งเสริมไม่ว่าจะเป็นด้านที่ปรึกษาการฝึกหัดด้านเทคโนโลยีและแนะนำการบริหารในสาขาต่างให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์เท่านั้น<sup>2</sup>

### ความหมายของการกระจายอำนาจ

การพิจารณาความหมายของ "การกระจายอำนาจ" อาจพิจารณาได้ 2 รูปแบบ<sup>3</sup> คือ

1. การกระจายอำนาจการบริหาร (Administrative Decentralization) ซึ่งหมายถึงการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation) หรือการโอนอำนาจหน้าที่ (Transfer of

---

<sup>1</sup>B.C. Smith ,Decentralization The Territorial Dimension of The State (London : George Allen & Unwin Ltd.,1985),pp.1-2.

<sup>2</sup>Henry Maddick ,Democracy , Decentralisation and Development (Bombay : P.S. Jayasinghe,1963),p. 33.

Authority) หรือการแบ่งอำนาจ(Deconcentration) ที่เกี่ยวกับการตัดสินใจให้หน่วยราชการระดับต่าง ๆ สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนเองโดยไม่ต้องเสนอขออนุมัติหรือขอความเห็นชอบจากหน่วยงานระดับเหนือขึ้นไป และอาจรวมถึงการกระจายอำนาจออกนอกระบบราชการ เช่น การให้เอกชนรับผิดชอบดำเนินการกิจกรรมสาธารณะบางอย่างแทนราชการ (Privatization) หรือกระจายให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการสาธารณะของหน่วยราชการ

2. การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) เป็นการกระจายอำนาจให้ชุมชนต่าง ๆ ปกครองตนเอง ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจทางการเมืองและการปกครองอย่างเด็ดขาดจากเดิมที่มีการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองที่ส่วนกลางไปให้ องค์การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ การกระจายอำนาจทางการเมืองนี้ประชาชนในองค์การทางการเมืองปกครองท้องถิ่นมีอำนาจที่จะตัดสินใจเลือกผู้บริหารของท้องถิ่นเอง และตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่น

#### มาตรการกระจายอำนาจ

หากการกระจายอำนาจทางการเมืองให้ชุมชนปกครองตนเองในรูปหน่วยการปกครองท้องถิ่น มาตรการของการกระจายอำนาจ<sup>1</sup> มีดังนี้

1. กำหนดเขตแดนจำนวนประชากร เป็นมาตรการที่มีความสำคัญต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะทั่วไป และเป็นเรื่องของการให้บริการเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชน กิจกรรมของท้องถิ่นจึงมักเป็นกิจการที่ไม่มีลักษณะซับซ้อนหรือมีเทคนิคมากนัก แต่เป็นกิจการที่ต้องใช้ความใกล้ชิดในการควบคุมดูแล ถ้ามีพื้นที่ใหญ่โตเกินไปหรือมีประชากรกระจายทั่วไปเป็นจำนวนมากการจัดทำบริการย่อมไม่ทั่วถึง ดังนั้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงต้องมีพื้นที่และจำนวนประชากรพอสมควร

<sup>1</sup>พรชัย รัชมีแพทย์, หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่น (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัย  
ธรรมมาธิราช : กทม , 2535 ), หน้า 38-52.

## 2. กำหนดกิจการให้ดำเนินการ

2.1 กิจการที่มอบให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นกิจการเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของประชาชน อันเป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งต้องการการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดจึงจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากองค์การปกครองส่วนกลางดำเนินการเองจะไม่ได้ผล เพราะ (1) การควบคุมไม่ทั่วถึง (2) กิจการประเภทนี้เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นที่สามารถแยกออก หรือมีลักษณะแตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้ เช่น การกำจัดขยะมูลฝอย การรักษาพยาบาล การก่อสร้าง การจราจร กิจการสวนสาธารณะ

การมอบกิจการลักษณะนี้ให้องค์การปกครองท้องถิ่นดำเนินการ จึงเป็นหลักประกันว่าจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง และตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น อันเป็นการแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบขององค์การปกครองส่วนกลาง เพราะกิจการกฎหมายกำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการนั้น โดยหลักการกระจายอำนาจบริหารแล้ว เป็นการมอบอำนาจให้อย่างเด็ดขาด องค์การปกครองส่วนกลางไม่มีอำนาจจัดทำบริการนั้นอีกต่อไป การตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการจึงเป็นเรื่องขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2 กิจการที่ไม่อาจมอบให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนรวม ซึ่งไม่อาจถูกจำกัดอยู่ในท้องถิ่นใดโดยเฉพาะ บางกิจการมีผลกระทบต่อเอกภาพและอธิปไตยของชาติด้วย เรียก "กิจการของชาติ" มี 2 ลักษณะ

(1) กิจการที่อาจมอบให้เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นช่วยดำเนินการให้ โดยกฎหมายกำหนดให้กระทำการในฐานะเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เพื่อรวมอำนาจการบังคับบัญชาไว้ที่ส่วนกลาง เพราะการที่จะดำเนินการลักษณะนี้ได้ต้องมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีการประสานการปฏิบัติให้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน และยังคงได้รับความร่วมมือจากทุกองค์การด้วย เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันโรคระบาด การรักษาความปลอดภัยเกี่ยวกับอาคาร

(2) กิจการที่เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การปกครองส่วนกลาง เป็นกิจการที่ไม่อาจมอบให้เจ้าหน้าที่หรือองค์การใดกระทำได้ เพราะเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อเอกภาพและอธิปไตยของชาติ เช่น กิจการทหาร กิจการต่างประเทศ

การมอบกิจการให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้ประชาชนทั่วไปทราบโดยกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเอง หรือกำหนดไว้ในกฎหมายอื่นเพื่อให้ได้ใช้เป็นหลักในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่

เจ้าหน้าที่หรือองค์การบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีการกระทำได้ 2

ลักษณะ คือ (1) การกระทำในฐานะผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้การควบคุมกำกับขององค์การปกครองส่วนกลาง หรือเป็นผู้แทนของท้องถิ่นในการทำกิจการในหน้าที่ความรับผิดชอบ (2) การกระทำในฐานะเป็นเจ้าของงานท้องถิ่นในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การปกครองส่วนกลาง ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ในองค์การปกครองส่วนกลางซึ่งกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ หรือเป็นการกระทำในฐานะเป็นผู้แทนองค์การปกครองส่วนกลางซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในท้องถิ่นนั้นเอง

3. ให้ความเป็นอิสระ (autonomy) ความเป็นอิสระไม่ได้หมายความว่าไม่มีเอกราช (Independence) เช่นรัฐอิสระและไม่ได้หมายความว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถกระทำการใด ๆ ก็ได้ตามความพอใจ แต่หมายความว่า เป็นอิสระภายใต้เงื่อนไขอันเป็นลักษณะเฉพาะที่มีความสัมพันธ์กัน 4 ประการคือ

3.1 การมีบุคลากรของตนเอง หมายถึงมีสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น และมีเจ้าหน้าที่ประจำมาจากการบรรจุแต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเอง องค์การที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นรับเงินเดือน เงินตอบแทนต่าง ๆ จากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามาปฏิบัติงานในช่วงเวลาสั้นและไม่กำหนดให้อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ในองค์การปกครองส่วนกลาง มีความรับผิดชอบต่อ ผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น การตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการมาจากประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าอิทธิพลที่มาจากองค์การปกครองส่วนกลาง ทำให้องค์การลักษณะนี้เป็นอิสระจากส่วนกลางในการจัดทำบริการสาธารณะให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

3.2 การมีรายได้ของตนเอง มีแหล่งรายได้ และมีอำนาจในการจัดสรรรายได้เพื่อใช้จ่ายในการจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การกล่าวคือ "มีงบประมาณของตนเอง" โดยรัฐบาลให้อำนาจองค์การในการจัดหารายได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ คือรายได้ทางตรง (รายได้ที่บังคับเข้ากับราษฎรที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ได้แก่ ภาษีอากร ค่าปรับ ค่าใบอนุญาต ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ) และรายได้ทางอ้อม (รายได้จากการกู้ยืมเงินต่าง ๆ มาใช้จัดทำบริการสาธารณะ) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล (ถือเป็นรายได้ทางตรง) อยู่ในดุลยพินิจของรัฐบาลหรือองค์การปกครองส่วนกลางที่จะให้เงินอุดหนุนหรือช่วยเหลือ การให้เงินอุดหนุนเป็นปัจจัยช่วยให้ท้องถิ่นสามารถทำกิจการในอำนาจหน้าที่ได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การอาศัยเงินอุดหนุนจากองค์

การปกครองส่วนกลางจะทำให้ความเป็นอิสระจากองค์การลดลงต้องทำตามความต้องการขององค์การปกครองส่วนกลาง

3.3 การมีฐานะเป็นนิติบุคคล การกำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น "นิติบุคคล" เป็นเทคนิคทางกฎหมาย ทำให้ท้องถิ่นนั้นมีความสามารถถือสิทธิแยกต่างหากจากองค์การปกครองส่วนกลางเป็นการประกันความเป็นอิสระ (Autonomy) ของท้องถิ่นอีกทางหนึ่งและยังทำให้เกิดหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย เพราะการเป็น "นิติบุคคล" ของท้องถิ่นเหล่านี้มิใช่เป็นนิติบุคคลเอกชน แต่เป็นนิติบุคคลมหาชน กล่าวคือ เป็นนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อสาธารณะประโยชน์

3.4 การควบคุมกำกับโดยองค์การปกครองส่วนกลาง การที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีบุคลากรของตนเอง มีรายได้ของตนเองและมีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้น หากรัฐไม่กำหนดมาตรการควบคุมเอาไว้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในบางเรื่อง ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะขาดประสิทธิภาพ หรือไม่ได้มาตรฐานขั้นต่ำ และรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานของการจัดทำบริการนั้นตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลมอบหมายได้ แต่การควบคุมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมิใช่การควบคุมโดยใช้อำนาจตามสายการบังคับบัญชา หากเป็นการควบคุมการกระทำขององค์การหนึ่งโดยอีกองค์การหนึ่ง อันเป็นการควบคุมตามตัวบทกฎหมาย (Legislation Control) องค์การควบคุมกำกับไม่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยความเหมาะสมของการกระทำขององค์การภายใต้การควบคุมกำกับแต่มีอำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำเท่านั้น การควบคุมกำกับ แบ่งเป็น 2 ลักษณะ

(1) การควบคุมกำกับการกระทำขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการควบคุมการบริหาร (Administrative Control) การกระทำกิจการต่าง ๆ เช่น ออกข้อบังคับ ออกคำสั่ง ออกคำอนุญาต รักษาพยาบาลผู้ป่วย เก็บขยะมูลฝอยการกระทำเหล่านี้จำแนกเป็น 4 ลักษณะคือ

(1.1) การวางกฎข้อบังคับทั่วไป (ข้อบัญญัติ กทม. เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด) เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะกำหนดความสัมพันธ์ทางสิทธิหน้าที่ระหว่างตนเองกับบุคคลทั่วไป ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด หรืออนุญาตให้กระทำได้

(1.2) การออกคำสั่งวินิจฉัย (การสั่งการเปรียบเทียบปรับผู้กระทำผิดข้อบัญญัติ กทม./เทศบาล) เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะ

กำหนดความสัมพันธ์ทางสิทธิหน้าที่ระหว่างตนเองกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด หรืออนุญาตให้กระทำได้

(1.3) การกระทำสัญญา เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาร่วมกันระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับบุคคลอื่นซึ่งอาจเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน (เช่น กระทรวง ทบวง กรม) นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน เช่น ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือบุคคลธรรมดา (เช่น สัญญาที่เทศบาลกู้เงินจากกระทรวงการคลังเพื่อนำมาใช้จัดทำบริการสาธารณะภายในเขตเทศบาล สัญญาที่ กทม. ว่าจ้างบริษัทซ่อมแซมอาคารของ กทม.)

(1.4) การปฏิบัติกร เป็นการใช้กำลังทางกายภาพกระทำตามกฎหมาย กฎข้อบังคับ คำสั่ง วินิจฉัย หรือสัญญาต่าง ๆ (เช่น การจับกุมผู้กระทำผิดข้อบัญญัติ กทม. การเก็บขยะมูลฝอย การซ่อมแซมถนน เป็นต้น)

บทบาทขององค์การควบคุมกำกับ จะไม่เข้าไปแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นหลักสำคัญที่สนับสนุนให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระสามารถริเริ่มใช้ดุลยพินิจตัดสินใจเพื่อกระทำกรอย่างใดอย่างหนึ่งภายในขอบเขต และตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ องค์การควบคุมกำกับควรมีอำนาจเพียงสอดส่องดูแลการปกครองส่วนท้องถิ่นให้กระทำกรภายในขอบเขตของตนเท่านั้น

(2) การควบคุมกำกับตัวบุคคลหรือองค์กร หมายถึงการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของตัวบุคคล หรือองค์กร เช่น ความชอบด้วยกฎหมายของคุณสมบัติของสมาชิกสภาเทศบาล นายกเทศมนตรี

ตัวบุคคล คือ บุคคลแต่ละคนที่เป็นส่วนประกอบทางการเมืองขององค์กร เช่น นายกเทศมนตรี ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เทศมนตรี (ไม่รวมเจ้าหน้าที่ประจำขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น)

องค์กร เป็นรูปคณะบุคคล เช่น คณะเทศมนตรี สภาเทศบาล หรือบุคคลคนเดียว เช่น ปลัดเมืองพิทธา ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

การควบคุมกำกับกรกระทำต่อบุคคล องค์กร มีดังนี้

(2.1) การยุบสภาท้องถิ่น เมื่อสภาท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เพราะมีเจตนาใช้อำนาจในทางที่ผิดหรือปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ เพราะแตกแยกเป็นกลุ่มจนขาดเสียงข้างมาก ทำให้ฝ่ายบริหารไม่อาจได้รับการสนับสนุนให้บริหารงานมีประสิทธิภาพได้

(เป็นอำนาจของรัฐมนตรีที่ควบคุมดูแล)

(2.2) การไล่ออก หรือ พักการปฏิบัติงาน วิธีนี้อาจมีปัญหาทางปฏิบัติ หากนายกเทศมนตรีปฏิเสธการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมายหรือดำเนินการในทางก่อผลเสียแก่รัฐบาล (เพราะมีเสียงสนับสนุนในสภาท้องถิ่นเข้มแข็ง) ฝ่ายบริหารจากส่วนกลางที่มีหน้าที่ควบคุม (ผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) จะไล่นายกเทศมนตรีออกหรือให้พักการปฏิบัติงานชั่วคราวจะทำได้ยาก การแต่งตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นกลุ่มตรงข้ามเข้าไปทำหน้าที่แทน ย่อมก่อผลทางการเมืองเมื่อมีข้อผิดพลาดหรือเกิดความล้มเหลวในการจัดบริการสาธารณะ

(2.3) การส่งเจ้าหน้าที่ในองค์การปกครองส่วนกลางเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทน เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด (ตัวแทนราชการบริหารงานส่วนกลาง) ในการเข้าไปทำกิจการในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นแทน ถ้าปรากฏว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความล้มเหลวในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่

การกระจายอำนาจมีความสำคัญและประโยชน์หลายประการทั้งด้านบริหารและทางด้านการเมือง<sup>1</sup> กล่าวคือ

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจเรื่องสำคัญ ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดความต้องการ และการแก้ปัญหาสำคัญ ๆ ร่วมกัน
2. ความรวดเร็วในการทำงาน เพราะรัฐบาลกลางได้มอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบส่วนหนึ่งให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำเอง การกระทำต่าง ๆ ย่อมรวดเร็วกว่าการคอยฟังหรือคำสั่งจากรัฐบาลกลาง
3. การแบ่งเบาภาระงานของรัฐบาลกลาง ซึ่งอยู่ห่างไกลจากท้องถิ่นและมีภาระหน้าที่มากมาย ดังนั้นการที่ส่งเสริมให้ท้องถิ่นจัดการกับงานบางอย่างได้จึงเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระงานของรัฐบาลกลางได้อย่างมาก
4. การกระจายอำนาจตามลักษณะดังกล่าวนี้ ถือว่าเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนใน

<sup>1</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น.

ท้องถิ่นได้มีความคิดริเริ่มในการประดิษฐ์คิดค้นและสร้างสรรค์ท้องถิ่นของตนให้มีการเปลี่ยนแปลงให้มีความเจริญก้าวหน้า และมีความพัฒนา หรือให้มีการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นให้เป็นประโยชน์มากที่สุด

5. การสร้างพฤติกรรมของผู้บริหารในองค์การส่วนท้องถิ่นให้มีความเป็นตัวของตัวเอง มีความเป็นอิสระ สามารถทำงานรับผิดชอบโดยมิต้องคอยรับคำสั่งจากรัฐบาลกลาง หรือข้าราชการของส่วนกลางระดับสูง

6. ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง การกระจายอำนาจย่อมเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย การปกครองตนเอง ประชาชนมีสิทธิในการปกครองตนเอง

7. รัฐบาลท้องถิ่นสามารถเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ในการทำหน้าที่บางประการ ทั้งยังเป็นการสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ด้วย เพราะเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน สามารถจัดกลไกหรือให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นได้

8. เหตุผลที่ค่อนข้างจะสำคัญก็คือ การฝึกฝนให้ประชาชนได้มีความเข้าใจและคุ้นเคยกับการปกครองตนเองแบบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะคล้ายกับสถาบันทางการเมืองการปกครองระดับชาติ นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกซ้อมและสร้างผู้นำทางการเมืองในท้องถิ่นและอาจเลื่อนขึ้นมาเป็นผู้นำในระดับชาติได้

ที่กล่าวมาทั้งมาตรการกระจายอำนาจและความสำคัญของการกระจายอำนาจเป็นความคิดเห็นของนักวิชาการ ส่วนข้าราชการได้ให้แนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจ<sup>1</sup> ดังนี้

วิธีการกระจายอำนาจที่เหมาะสมสำหรับระบบราชการไทยทั้งการคลังและการบริหาร

1. เพิ่มอำนาจในการดำเนินการในเขตให้สามารถดำเนินการโดยสะดวกมากขึ้น และลดการควบคุมจากส่วนกลางน้อยลง

2. การมอบอำนาจส่วนกลางไปไว้ที่จังหวัดให้สามารถอนุมัติได้ที่จังหวัด เช่น อำนาจการใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์หรือที่ราชพัสดุ รวมทั้งเงินงบประมาณบางประเภท เช่น งบประมาณประเพณี งบงานกีฬา

3. กิจกรรมบางประเภทที่กฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นดำเนินการ ควรจะให้ท้องถิ่นเป็น

<sup>1</sup> เอนก สิทธิประศาสน์ และ ไพฑูรย์ บุญวัฒน์, "ระบบราชการกับการกระจายอำนาจ," ใน สภาตำบล, ตระกูล มีชัย, บรรณาธิการ (กทม : มาสเตอร์เพรส, 2537), หน้า 16.



ผู้ดำเนินการเองอย่างจริงจัง เช่น การประปาของเทศบาล

4. ปรับปรุงการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
5. ปรับปรุงกฎหมาย ให้ท้องถิ่นมีรายได้มากขึ้น
6. รัฐบาลต้องให้เงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นให้เพียงพอ และไม่ควรถ่างกว่าร้อยละ 60-70 ของรายรับที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองได้
7. ริเริ่มให้มี ธนาคารท้องถิ่น หรือปรับปรุงคณะกรรมการเงินทุนส่งเสริมกิจการส่วนท้องถิ่น ให้ผู้แทนฝ่ายท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้น
8. ปรับปรุงคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น ให้ผู้แทนฝ่ายท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้น
9. ปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ให้เลื่อนไหลได้ และให้ใช้บัญชีเงินเดือนมาตรฐานเดียวกัน
10. ปรับปรุงสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ให้เป็นสันนิบาตของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นทุกรูปมีความสัมพันธ์กัน

ความพร้อมของระบบราชการไทยในการกระจายอำนาจ

1. ข้าราชการไทยจะต้องรับทราบปรากฏการณ์ประการหนึ่งว่าประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น ชุมชนแออัด สิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ฯลฯ เป็นปัญหาของเมืองที่กำลังเกิดขึ้นโดยทั่วไป การปกครองท้องถิ่นซึ่งจะต้องอาศัยการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย เป็นหลักสำคัญ จะต้องได้รับการพัฒนาให้มีบทบาทที่เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยข้าราชการส่วนกลางจะต้องส่งเสริม สนับสนุน และพิจารณาหาแนวทางปรับปรุงระเบียบกฎหมายเพื่อกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น

2. สำหรับปัญหาพื้นฐานในเรื่องความแตกต่างของชนบทกับชุมชนเมืองและความแตกต่างในเรื่องรายได้ของประชาชน ระบบราชการจะต้องปรับปรุงพัฒนาองค์การให้มีประสิทธิภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

3. การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นให้ชัดเจน

4. การกระจายอำนาจของรัฐบาลจะต้องไม่ทำให้บทบาทของรัฐบาลในการตอบสนองต่อข้อเรียกร้องต่าง ๆ รวมทั้งการดำเนินการตามนโยบายหลักอื่น ๆ ที่ระบบเศรษฐกิจของไทยผูกติดกับระบบเศรษฐกิจของโลก ได้รับผลกระทบกระเทือน

การเตรียมระบบราชการเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ

1. ข้าราชการต้องมีวิถีชีวิตประชาธิปไตยในการปฏิบัติงานเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป

2. ลดโครงสร้างแนวตั้งจากหน่วยงานส่วนกลางอื่น ๆ ลงสู่ท้องถิ่นให้น้อยลง และให้  
 สันนิบาตของหน่วยการปกครองท้องถิ่น และกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่  
 ประสานงานให้มากขึ้น

3. สร้างความรับผิดชอบในเรื่องประสิทธิภาพในการทำงาน

4. สร้างความรับผิดชอบต่อการเมือง ซึ่งก็คือ การรับผิดชอบต่อประชาชนและจัดให้มี  
 การควบคุมตรวจสอบ โดยประชาชนหรือขบวนการประชาชนอย่างสม่ำเสมอ

5. ยึดถือกฎหมายเป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่

6. เน้นการมีส่วนร่วมจากประชาชนและเอกชน

7. ปรับปรุงให้ตำบลที่มีรายได้เพียงพอเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น

8. ปรับปรุงหมู่บ้าน อ.พ.ป. ที่มีรายได้เพียงพอเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยควา  
 นำโครงสร้างหมู่บ้านอาสาพัฒนาตามพระราชบัญญัติหมู่บ้านอาสาพัฒนา พ.ศ. 2518 มาพิจารณา  
 เพราะหมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนมีสิทธิในการปกครองตนเอง

การศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจมีผู้ศึกษาไว้บ้างแล้ว เช่น ทินภัทร กำลิ่งเอก  
 เรื่อง "แนวความคิดในการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นไทย 2513-2521" ได้กล่าวถึงการจัดตั้ง  
 หน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นในปี พ.ศ. 2476 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนรู้จัก  
 การปกครองตนเอง เรียนรู้การปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเป็นการกระจายอำนาจจาก  
 ส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ผลการวิจัยสรุปว่า ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองน้อยมาก  
 รัฐบาลเข้าควบคุมการบริหารงานจนถึงขนาดความเป็นอิสระ และรัฐบาลเป็นผู้ควบคุมกำหนด  
 รายได้ รายจ่าย ตลอดจนการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายของท้องถิ่นอีกด้วย และโครงสร้าง  
 การปกครองท้องถิ่นไม่สามารถเลือกอำนาจประโยชน์ให้กับท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่

ชโลธร ผาโคตร "การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทยในระยะ พ.ศ. 2517-2519

: ศึกษาในด้านนโยบายการกระจายอำนาจ" จากการศึกษาพบว่าในการกำหนดคนนโยบายประชาชน  
 ในท้องถิ่นมีส่วนร่วมหรือสนับสนุนในการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ตามนโยบายน้อยกว่า กลุ่ม  
 ผู้ปกครองในระดับบน และในช่วงระยะเวลาดังกล่าวการกระจายอำนาจในรูปของการปกครอง  
 ท้องถิ่นไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายนั้น สืบเนื่องมาจากระบบการเมืองที่อ่อนแอใน  
 ส่วนที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์

สุคิด ล้นข้าว "บทบาทของข้าราชการปกครองส่วนภูมิภาคในการพัฒนาการเมือง การปกครองท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะกรณีภาคใต้ของประเทศไทย" จากการศึกษาชี้ให้เห็นว่า ข้าราชการ การปกครองส่วนภูมิภาคเห็นว่า ประชาชนในท้องถิ่นมีความสำคัญทางการเมืองต่ำมาก ขาดความรู้ และประสิทธิภาพทางการเมือง และมองไม่เห็นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น องค์การ ปกครองท้องถิ่นมีความเป็นสถาบันทางการเมืองน้อยมาก เนื่องจากองค์การปกครองท้องถิ่นไม่ สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอ ข้าราชการปกครองจึงมีความ รู้สึกว่าเป็นหน้าที่ของตนที่จะพิทักษ์ หรือประคองการปกครองท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายและมีความ ต่อเนื่อง รัฐบาลยังไม่ค่อยจะเชื่อมั่นและไว้วางใจในองค์การปกครองท้องถิ่นมากนัก จึงยังไม่ มีการกระจายอำนาจเพื่อส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจังจริงจัง

ธงชัย วงษ์เหรียญทอง "สภาตำบลกับการพัฒนาการเมืองระดับท้องถิ่นของไทย" ในส่วน ของสภาตำบลกับการกระจายอำนาจทางการเมือง การปกครอง ได้ชี้ให้เห็นว่า ปัญหาที่ราษฎรได้ยังไม่ เพียงพอ บ้านเรือนของราษฎรอยู่กระจัดกระจาย เป็นต้น อย่างไรก็ตามอาจกำหนดให้สภาตำบล ทำงานโดยอิสระและมีอำนาจดำเนินงานตามสมควร ด้วยการออกหนังสือราชการจากส่วนกลางซึ่ง เคยปฏิบัติแล้วในกรณีเงินอุดหนุน เช่น ส่วนกลางสั่งการให้จังหวัดและอำเภอต้องให้เกียรติ แก่สภาตำบลที่จะไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงโครงการ เป็นต้น

พูนศักดิ์ วาณิชวิเศษกุล "การปกครองท้องถิ่นและพื้นฐานการพัฒนาประชาธิปไตย : กรณี ศึกษาสภาตำบลบ้านม่วง จังหวัดสกลนคร" จากการศึกษาพบว่า เมื่อพิจารณาถึงแนวโน้มที่จะให้ สภาตำบลพัฒนาเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นแล้วจะเห็นได้ว่ายังต้องปรับปรุงอีกในหลาย ๆ ด้าน โดยเฉพาะในเรื่องประสิทธิภาพของคณะกรรมการสภาตำบลและเรื่องของราษฎรที่มีอยู่ ซึ่งหมายถึงว่า การปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคจะต้องลดบทบาทลง โดยกระจายอำนาจหน้าที่และการจัดเก็บ ราษฎรได้ไปยังท้องถิ่นให้มากที่สุด แต่จะให้องค์ประกอบดังกล่าวอยู่ในภาวะที่เหมาะสมในระดับใดนั้น เป็นเรื่องที่จะต้องให้ดุลยพินิจอย่างถี่ถ้วนจากหลายฝ่ายและระยะเวลาพอสมควรทีเดียว

การศึกษาที่ผ่านมาเป็นการศึกษาถึงตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ นโยบาย ของรัฐในการกระจายอำนาจ ทิศนคติของข้าราชการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ แต่การศึกษา ในเรื่อง ความคิดเห็นของนักธุรกิจในจังหวัดภูเก็ตต่อการกระจายอำนาจทางการเมือง ต่างจาก

การศึกษาที่กล่าวมาข้างต้นเพราะ เป็นการศึกษาค้นคว้าจากความคิดเห็นของนักธุรกิจที่สะท้อนมาจากความรู้สึกพึงพอใจหรือไม่ต่อการกระจายอำนาจรัฐในปัจจุบันซึ่งแยกออกเป็นประเด็นย่อยได้ดังนี้

เกี่ยวกับความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น เกี่ยวกับความคิดเห็นว่ารัฐไม่ควรเข้ามาจำกัดขอบเขตและควบคุม เกี่ยวกับความคิดเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการตอบสนองความต้องการเพื่อความรวดเร็วและการแก้ปัญหาที่แตกต่างกัน เกี่ยวกับความต้องการผู้บริหารอิสระ เกี่ยวกับความคิดเห็นว่ารัฐบาลควรจะมีอยู่ในฐานะช่วยเหลือสนับสนุน



ศูนย์วิทยพัธพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย