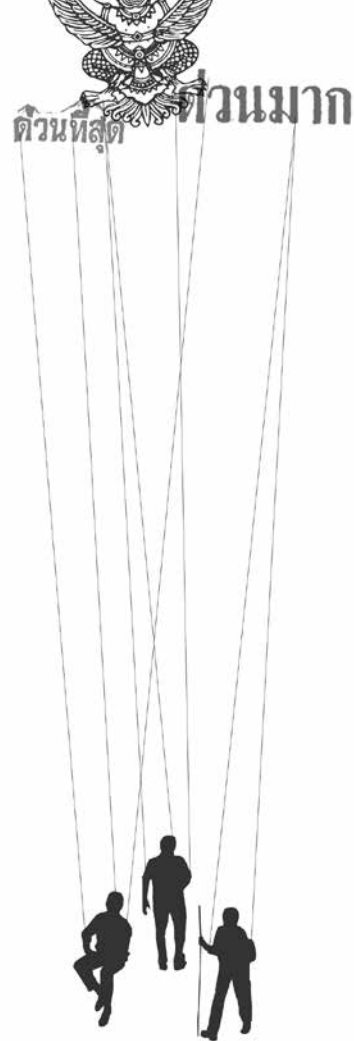




หนังสือสั่งการ: อำนาจ รัฐส่วนกลางเหนือองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น¹

อนุรักษ์ กาวิโจง²

บทคัดย่อ

การควบคุมด้วยวิธีสั่งการผ่านหนังสือราชการจากรัฐส่วนกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะมีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล ให้การรองรับและส่งเสริมการกระจายอำนาจปกครองสู่ท้องถิ่น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังถูกควบคุมกำกับโดยรัฐส่วนกลางผ่านหนังสือราชการและการสั่งการในลักษณะที่เป็นอุปสรรคต่อความเป็นอิสระในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐส่วนกลางยังไม่มีกระจายอำนาจการตัดสินใจในกระบวนการบริหารงานปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแนวทางการกระจายอำนาจปกครองสู่ท้องถิ่น ภายใต้หลักกฎหมายและการมีส่วนร่วมทางการ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากวิทยานิพนธ์ เรื่อง “การควบคุมด้วยวิธีสั่งการผ่านหนังสือราชการจากรัฐส่วนกลางสู่องค์กรบริหารส่วนตำบลในอำเภอแม่อน จังหวัดเชียงใหม่” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2556).

² นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

เมืองของประชาชน

Abstract

The central government control through letter of order over local government organizations. Even though, the Constitution of the Kingdom of Thailand offers the law governing the steps and procedures for decentralization to local government organizations. The Law of Sub-district Council and Sub-district Administration Organization also supports and promotes decentralization to local organizations. But local government organization are regulated by the central government through letter of order and ordering which obstructs independence of local government. Central government dose not decentralize decision-making power in governance process to local government organizations. This decentralization policy should be implemented under the rule of law and political participation of the people.

ปัญหอำนาจรัฐส่วนกลางเหนือท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ให้การสนับสนุนและส่งเสริมการกระจายอำนาจปกครองสู่ท้องถิ่น ภายใต้หลักความเป็นอิสระโดยมีการกำกับดูแลจากรัฐส่วนกลาง³ และรัฐส่วนกลาง ในที่นี้ ย่อมหมายถึง คณะรัฐบาล ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร

³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพฯ: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2552), หน้า 157.

และเมืองพัทยา⁴

เมื่อกล่าวถึงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพื้นฐานที่มีความใกล้ชิดประชาชนมากที่สุด ทำให้นึกถึงองค์การบริหารส่วนตำบล⁵ (อบต.) และกฎหมายที่รองรับความมีตัวตนขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในการเชื่อมความสัมพันธ์กับรัฐส่วนกลาง ก็จะมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดไว้

ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานของรัฐส่วนกลางที่เกี่ยวข้องสายตรง โดยมีจังหวัดกับอำเภอเป็นตัวแทนในระดับภูมิภาค ซึ่งนับตั้งแต่ได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย กระทรวงมหาดไทยได้เข้ามามีบทบาทเกี่ยวพันกับการกำกับและการควบคุมการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดมา⁶ และจากรูปแบบของความสัมพันธ์ที่หลากหลายกลับมีรูปแบบอย่างหนึ่งที่ปรากฏได้ชัด คือ การสั่งการโดยใช้หนังสือราชการเป็นเครื่องมือสื่อสารไปถึงองค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องต่างๆ เพื่อให้มีการปฏิบัติตามกรอบแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐส่วนกลาง ดังเช่นหนังสือราชการประจำปีงบประมาณ 2553 ทั้งในเรื่องที่เกี่ยวกับโครงการเงินอุดหนุนทั่วไปภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 และเรื่องเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ทั้งนี้ ยังมีหนังสือสั่งการจากรัฐส่วนกลาง

⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ: ธรรมกมล การพิมพ์, 2550), หน้า 289-290.

⁵ ศุภล ศรีสุขวัฒนา, อบต. กับการจัดการปัญหาสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ: กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข, 2542), หน้า 38-39.

⁶ ชวรงค์ ฉายะบุตร, ขยายฐานประชาธิปไตยสู่ปวงชน, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2535), หน้า 95-103.

ผู้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกเป็นจำนวนมาก⁷ โดยมีการกำกับดูแลตั้งแต่ระดับกระทรวง จังหวัด และอำเภอ ลงมาตามลำดับ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ การทำให้สูญเสียงบประมาณเกินความจำเป็น และการกระทบต่อกำลังของบุคลากรในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

การปกครองท้องถิ่นของไทยที่มีมาอย่างยาวนาน โดยการริเริ่มของชนชั้นนำในสังคมไทย อันเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง (Top-down approach)⁸ จึงทำให้เกิดกรณีปัญหาที่เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างตึงเครียด ซึ่งการสั่งการของรัฐส่วนกลางผ่านหนังสือราชการสู่องค์การบริหารส่วนตำบล ก็เป็นปัญหาอย่างหนึ่งของความสัมพันธ์นี้ และดูเหมือนจะเป็นการขัดแย้งกับหลักการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น ที่จะต้องไม่ใช่เรื่องการสร้างระบบรวมศูนย์อำนาจขึ้นมาในท้องถิ่นต่างๆ แทนการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง⁹

การควบคุมด้วยวิธีสั่งการผ่านหนังสือราชการในเรื่องต่างๆ จากรัฐส่วนกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับท้องถิ่นในรูปแบบที่มักไม่ค่อยมีการตระหนักถึงความสำคัญกันมากนัก จึงทำให้เกิดการมองผ่านกลุ่มขององค์การบริหารส่วนตำบล อันเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลลอนกลาง องค์การบริหารส่วนตำบลลอนเหนือ และองค์การบริหารส่วนตำบลทาเหนือ ในอำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อวิเคราะห์ถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันกับความเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจปกครองที่ต้องการให้มีการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น โดยมีกฎหมายดัง

⁷ สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่, (2554), ออนไลน์

⁸ ธเนศวร์ เจริญเมือง, 99 ปีของการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.2440-2539, (โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2539), หน้า 15-16.

⁹ คณะกรรมการปฏิรูป, ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ, พิมพ์ครั้งแรก, (เนนทูนี: บริษัท ที คิว พี จำกัด, 2554), หน้า 10.

ที่กล่าวไว้ข้างต้นรองรับตามแนวทางของการปกครองท้องถิ่นอันเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยของไทย

โดยตั้งสมมุติฐานในมุมมองไว้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังถูกควบคุมกำกับโดยรัฐส่วนกลางผ่านหนังสือราชการและการสั่งการในลักษณะที่เป็นอุปสรรคต่อความเป็นอิสระในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐส่วนกลางยังไม่มีมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจในกระบวนการบริหารงานปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

และมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างกระบวนการเข้าใจถึงลักษณะการกำกับดูแลของรัฐส่วนกลางต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านหนังสือราชการและการสั่งการในลักษณะที่เป็นอุปสรรคต่อความเป็นอิสระในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และความเป็นอิสระในการบริหารราชการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน รวมทั้งวิเคราะห์ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้กรอบของหนังสือราชการในรูปแบบต่างๆ

ภายใต้แนวคิดเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้มีการแบ่งหลักการปกครองประเทศไว้ 3 หลักการ คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) แนวคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่น (Local Administration) แนวคิดเรื่องหลักนิติรัฐ (The Rule of Law) และแนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) ผนวกกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมายความว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล อันเป็นการสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน

หนังสือสั่งการจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย รวมทั้งจังหวัดและอำเภอ เป็นหน่วยงานของรัฐส่วนกลางในระดับบน ที่มีหนังสือราชการลงมาสู่องค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ระดับล่างมากที่สุด โดยเรื่องที่สั่งการส่วนใหญ่ก็เพื่อสนองตอบนโยบายของรัฐบาล การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในรูปแบบการกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติตาม การกำหนดแนวทางให้องค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติ และการขอสนับสนุนงบประมาณจากองค์การบริหารส่วนตำบล ดังตัวอย่างหนังสือราชการจากการสั่งการ ต่อไปนี้

1) หนังสือราชการจากนโยบายของรัฐบาล เช่น เรื่องการก่อสร้างหรือปรับปรุงสิ่งก่อสร้าง ตามโครงการเงินอุดหนุนทั่วไปภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 เรื่องการดำเนินงานด้านสวัสดิการผู้สูงอายุและคนพิการ และเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ซึ่งเรื่องเหล่านี้เป็นไปตามการดำเนินโครงการในเรื่องต่างๆ ตามนโยบายของรัฐบาล โดยกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามและกำหนดแนวทางดำเนินการ

2) หนังสือราชการจากราชการบริหารส่วนกลาง เช่น เรื่องการป้องกันและควบคุมโรค เรื่องการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เรื่องการจัดการปัญหาหมอกควัน เรื่องการบริหารการเงินและการคลัง เรื่องการจัดทำงบประมาณ และเรื่องการดำเนินงานบริหารงานบุคคล ซึ่งเรื่องเหล่านี้เป็นไปตามแนวทางและแผนการดำเนินงานในการบริหารราชการของราชการบริหารส่วนกลาง โดยกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามและกำหนดแนวทางดำเนินการเช่นกัน

3) หนังสือราชการจากราชการบริหารส่วนภูมิภาค เช่น เรื่องการจัดงานมหกรรมไม้ดอกไม้ประดับ และเรื่องการจัดพิธีรดน้ำดำหัวผู้สูงอายุ ผู้ว่าราชการจังหวัดและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ในเทศกาลวันสงกรานต์ ซึ่งเรื่องเหล่านี้เป็นไปตามแนวทางและแผนการดำเนินงานในการบริหารราชการของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ โดยกำหนด

ให้สนับสนุนงบประมาณในการจัดกิจกรรม

เมื่อเป็นเช่นนี้ หนังสือราชการจากรัฐส่วนกลางลงสู่องค์การบริหารส่วนตำบล จึงไม่ได้ยึดติดกับรูปแบบของหนังสือสั่งการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ แต่กลับมีลักษณะเป็นคำสั่งที่มีสภาพบังคับที่แตกต่างกันไปตามสถานการณ์และแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล อันเป็นการแสดงถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีมากกว่าการกำกับดูแลตามปกติ โดยมีหนังสือราชการเป็นเครื่องมือสำคัญในการถ่ายทอดคำสั่งเพื่อตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล และเป้าหมายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่ได้คำนึงถึงความสัมพันธ์ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองสู่ท้องถิ่น

ผลกระทบและความจำยอมของท้องถิ่น

หนังสือสั่งการก่อเกิดปัญหาต่อการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลอบกลางที่มีความพร้อมอยู่ในระดับสูง องค์การบริหารส่วนตำบลอบเหนือที่มีความพร้อมอยู่ในระดับปานกลาง และองค์การบริหารส่วนตำบลอบเหนือที่มีความพร้อมอยู่ในระดับต่ำ เช่นเดียวกันทั้งหมด โดยส่งผลกระทบต่อภาระหน้าที่ในการที่ต้องรับภาระงานที่เพิ่มขึ้นจากปกติ กระทบต่อบุคลากรในการที่ต้องสูญเสียกำลังเจ้าหน้าที่ และกระทบต่องบประมาณในการที่ต้องสูญเสียเงินงบประมาณโดยใช่เหตุ ในการที่ต้องกระทำการงานตามหนังสือสั่งการในเรื่องนั้นๆ อันเป็นการสูญเสียภาระกำลังในการพัฒนาท้องถิ่นกับความคิดสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ที่เรียกว่า นวัตกรรมท้องถิ่น¹⁰

อย่างไรก็ดี แม้การปฏิบัติตามหนังสือสั่งการจะส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลก็ตาม แต่ในเรื่องสภาพความพร้อมของ

¹⁰ จรัส สุวรรณมาลา และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการวิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548), หน้า 28-29.

องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ว่าจะเป็นด้านรายได้ โครงสร้างส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ สภาพพื้นที่ที่รับผิดชอบ และสภาพแวดล้อมชุมชน ดูเหมือนจะเป็นปัจจัยในการให้ความสำคัญสนองตอบต่อการปฏิบัติตามหนังสือสั่งการ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความพร้อมอยู่ในระดับสูงจะมีการตัดสินใจสนองตอบต่อการปฏิบัติตามหนังสือสั่งการได้ดีกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความพร้อมอยู่ในระดับต่ำ และการตัดสินใจสนองตอบนี้เองก็เป็นการบ่งบอกถึงความเป็นอิสระในการบริหารงานปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะเป็นภาพสะท้อนต่อประสิทธิภาพของแนวทางการกระจายอำนาจปกครองของไทย

แต่ในขณะเดียวกัน เหตุผลของการจำเป็นต้องปฏิบัติตามขององค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติแล้ว กลับมีเหตุผลในมิติอื่นๆ คอยกำกับ และสิ่งเหล่านั้นก็คือ การที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องพึ่งพิงอาศัยจากความสัมพันธ์ระหว่างตนเองกับหน่วยงานราชการกำกับดูแล ได้แก่ จังหวัด และอำเภอ การถูกปลุกฝังและกำหนดชนชั้นเบื้องต้นกับเบื้องล่างในสภาวะจำยอม รวมทั้งการที่กฎหมายให้อำนาจอย่างกว้างขวางแก่รัฐส่วนกลาง ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนกลับกลายเป็นอำนาจในเชิงควบคุมบังคับบัญชา

การที่กฎหมายให้อำนาจแก่รัฐส่วนกลางอย่างกว้างขวางในการควบคุมกำกับองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น แม้จะมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างกว้างๆ ก็ตาม แต่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 6 พ.ศ.2552 ในปัจจุบัน กลับให้อำนาจรัฐส่วนกลางเกินขอบเขตแห่งการกำกับดูแล ดังเช่น การให้ต้องปฏิบัติตามภารกิจที่เกินขอบข่ายอำนาจหน้าที่โดยตรงของตนตามที่ได้รับการมอบหมายจากรัฐส่วนกลาง หากมีการจัดสรรงบประมาณ

หรือบุคลากรมาให้ การให้ทำตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การโอนการจัดการทรัพยากรต่างๆ อย่างไม่จำกัด หรือการให้กระทรวงมหาดไทยสามารถตรวจสอบการคลัง การบัญชี หรือการเงินอื่นๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ตลอดเวลา ทั้งนี้ ยังให้นายอำเภอกับผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างใกล้ชิดและมีอำนาจจัดการกับปัญหาอย่างเด็ดขาด

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอิสระในการบริหารราชการตามแนวทางของตน จึงไม่อาจจะสามารถทำการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน และการพัฒนาท้องถิ่นของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการพัฒนากับการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น ควรจะเป็นท้องถิ่นเองที่ต้องดำเนินการ เนื่องจากคนในท้องถิ่นย่อมจะรู้ว่าท้องถิ่นต้องการอะไร และต้องแก้ไขปัญหาตรงจุดไหน มิใช่ต้องคอยให้คนอื่นซึ่งมิใช่คนในท้องถิ่นมาพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาให้ เพราะอาจจะเป็นการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาที่ไม่ตรงจุด และไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้จริงๆ

ความสัมพันธ์กับอำนาจบังคับบัญชา

เมื่อกล่าวถึงการสั่งการผ่านหนังสือราชการจากแนวนโยบายของรัฐบาล และจากราชการบริหารส่วนกลางที่มีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลัก จึงเป็นการบริหารราชการตามหลักการรวมอำนาจปกครองที่มีการรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่รัฐส่วนกลาง โดยที่รัฐบาลและหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางจะมีบทบาทสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินและมีอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ที่มีมาถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนองรับต่อการสั่งการในเรื่องต่างๆ ดังเช่นการใช้อำนาจในเชิงควบคุมบังคับบัญชา

ในทำนองเดียวกัน การมีหนังสือราชการจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่มีจังหวัดและอำเภอเป็นหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาค ก็เป็นการบริหาร

ราชการตามหลักการแบ่งอำนาจปกครองที่ราชการบริหารส่วนกลางมีการมอบอำนาจการตัดสินใจในกิจการบางอย่างให้แก่ราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยมีเจ้าหน้าที่เป็นตัวแทนประจำอยู่และทำการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นภายในพื้นที่ปกครองของตนอย่างใกล้ชิด อันเป็นการบริหารราชการแผ่นดินที่ยังคงมีการรวมศูนย์อำนาจปกครองไว้ที่รัฐส่วนกลางอยู่เช่นกัน

การที่รัฐส่วนกลางรวมศูนย์อำนาจปกครองไว้โดยใช้หนังสือราชการเป็นเครื่องมือสื่อสารเพื่อสั่งการไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับรากหญ้า จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับการกระจายอำนาจปกครองที่รัฐส่วนกลางควรจะมอบอำนาจทางปกครองบางอย่างให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนได้เอง แต่กลับต้องถูกควบคุมกำกับจากรัฐส่วนกลางโดยไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นที่ไม่มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจในกระบวนการบริหารงานปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้หลักนิติรัฐอันเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกรอบของกฎหมาย โดยรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยต้องให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน และคำนึงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นที่มีต่อการปกครองท้องถิ่นเป็นสำคัญ ตามแนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง เพราะการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น เป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับที่ใกล้ชิดกับปัญหาของประชาชนที่สุด โดยประชาชนจะสามารถเข้าใจประเด็นนโยบายและปัญหาส่วนรวมของท้องถิ่นของตนได้อย่างชัดเจน¹¹ จึงจะทำให้เกิดการพัฒนากองการปกครองท้องถิ่นของไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ บทบาทของรัฐส่วนกลางควรจะอยู่เพียงการกำกับดูแลท้องถิ่นภายใต้

¹¹ นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาประชาธิปไตย: องค์การบริหารส่วนตำบล, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2541), หน้า 14.

หลักการกระจายอำนาจปกครองเท่านั้น มิใช่เป็นอำนาจบังคับบัญชา เพราะรัฐส่วนกลางมิใช่ผู้บังคับบัญชาที่จะใช้อำนาจปกครองท้องถิ่นในฐานะผู้บังคับบัญชา โดยอาศัยการบริหารราชการแผ่นดินแบบกระจายอำนาจปกครองที่แผ่การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐส่วนกลาง และใช้หนังสือสั่งการเป็นเครื่องมือควบคุมกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลลัพธ์จากการบริหารงานปกครองประเทศ

ผลของหนังสือสั่งการของรัฐส่วนกลางสู่ท้องถิ่น ก่อให้เกิดอำนาจรัฐส่วนกลางในการควบคุมกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหนังสือสั่งการเป็นเครื่องมือของระบบรวมศูนย์อำนาจปกครองของรัฐส่วนกลางพร้อมทั้งเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจปกครองสู่ท้องถิ่น จึงทำให้การบริหารงานปกครองประเทศไม่มีการกระจายอำนาจปกครองสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

เมื่อกล่าวถึงการกำกับดูแลของรัฐส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หนังสือสั่งการเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามในลักษณะต่างๆ จึงเป็นการควบคุมกำกับจากรัฐส่วนกลางมากกว่าการกำกับดูแล และมีมิติในเชิงการบังคับบัญชามากกว่าการใช้บทบาทอำนาจหน้าที่ตามกรอบของกฎหมาย อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า อำนาจในการควบคุมของรัฐส่วนกลางมิใช่มีแต่เพียงอำนาจในการควบคุมอย่างเป็นทางการ ภายใต้การกำกับดูแลแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ปรากฏอำนาจในรูปแบบที่เรียกว่า อิทธิพล เป็นผลให้รัฐส่วนกลางเข้าไปมีบทบาทอยู่เหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹²

ส่วนการบริหารราชการแผ่นดินกับการกระจายอำนาจปกครองสู่ท้องถิ่นนั้น เมื่อการสั่งการผ่านหนังสือราชการจากรัฐส่วนกลางสู่องค์กรปกครองส่วน

¹² วสันต์ เหลืองประภัสร์, “ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางปกครอง การกำกับดูแล และความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: แนวคิด ประเด็นปัญหา และข้อพิจารณาบางประการ”, วารสารวิชาการ มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ปีที่ 13 ฉบับที่ 17 มหาวิทยาลัยบูรพา (2548): 115-116.

ท้องถิ่น มีการควบคุมบังคับบัญชามากกว่าการกำกับดูแล จึงทำให้รัฐส่วนกลางมีหนังสือราชการเป็นเครื่องมือของการบริหารงานปกครอง ผวนกับระบบโครงสร้างการปกครองและการบริหารราชการของไทยยังคงมีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจอย่างกระจาย¹³ อันเป็นอุปสรรคต่อความเป็นอิสระในการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจในกระบวนการบริหารงานปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

จากสภาพความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับท้องถิ่น เมื่อรัฐส่วนกลางยังไม่ได้ให้ความเป็นอิสระในการบริหารราชการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นการกระจายอำนาจบริหารงานปกครองที่ยังคงแฝงการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐส่วนกลาง ในสายสัมพันธ์แนวดิ่งที่มีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นตั้งแต่บนลงล่าง โดยอาศัยหนังสือสั่งการควบคุมกำกับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้การจัดรูปแบบและพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นไปตามความมุ่งหมายและทัศนะของชนชั้นนำของประเทศ¹⁴ และส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการริเริ่มสร้างสรรค์ในการจัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนวัตกรรมท้องถิ่น ซึ่งความหลากหลายของประเภทนวัตกรรมท้องถิ่นไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในระบบการบริหารบ้านเมืองแบบรวมศูนย์อำนาจโดยรัฐบาลระดับชาติ¹⁵ อันเป็นการสะท้อนถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐส่วนกลางกับท้องถิ่นที่ไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจปกครองตามแนวทางของการปกครองท้องถิ่นอันเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยของไทย

¹³ วิลาวัณย์ หงส์นคร, “ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ (พ.ศ.2545-2549)”, วิทยานิพนธ์ หลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2551, หน้า 232.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

ทั้งนี้ รัฐส่วนกลางกับท้องถิ่น ควรเป็นการกระจายอำนาจปกครองจากรัฐส่วนกลางสู่การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่จะต้องไม่ใช่เรื่องการสร้างระบบรวมศูนย์อำนาจขึ้นมาในท้องถิ่นต่างๆ แทนการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง หากจะต้องเป็นเนื้อเดียวกันกับการลดอำนาจรัฐ และเพิ่มอำนาจประชาชนโดยรวม¹⁶

ผลสรุปแล้ว แม้ปัจจุบันนี้จะมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายว่าด้วยสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบลให้การรองรับและส่งเสริมซึ่งหลักการกระจายอำนาจปกครองสู่ท้องถิ่น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังถูกควบคุมกำกับโดยรัฐส่วนกลางผ่านหนังสือราชการและการสั่งการในลักษณะที่เป็นอุปสรรคต่อความเป็นอิสระในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐส่วนกลางยังไม่มีมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจในกระบวนการบริหารงานปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ตามแนวทางการกระจายอำนาจปกครองสู่ท้องถิ่น ภายใต้หลักกฎหมายและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยของไทย

ข้อเสนอแนะต่อการหลุดพ้นจากอำนาจรัฐของท้องถิ่น

ประการแรก ในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐส่วนกลางนั้น รัฐส่วนกลางควรมีหนังสือราชการลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบของการกำกับดูแล มิใช่สั่งการในเชิงควบคุมกำกับ ทั้งนี้ การกำกับดูแลดังกล่าว ควรคำนึงถึงการให้ความเป็นอิสระในการบริหารราชการแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ เพื่อให้ก่อเกิดการกระจายอำนาจปกครองสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ประการที่สอง ในลักษณะของหนังสือราชการนั้น หนังสือราชการจากรัฐ

¹⁶ นันทวัฒน์ บรรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพฯ: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2552), หน้า 157.

ส่วนกลางลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีความรวดเร็ว ชัดเจน และลดการกำหนดขั้นตอนและเวลาในการปฏิบัติงาน โดยอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ รวมทั้งมีความเหมาะสมกับสภาพความพร้อมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในคราวเดียวกัน ๕

บรรณานุกรม

หนังสือและวารสาร

- คณะกรรมการปฏิรูป. 2554. *ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ*. พิมพ์ครั้งแรก. นนทบุรี: บริษัท ที คิว พี จำกัด.
- จรัส สุวรรณมาลา และคณะ. 2548. *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการวิถิใหม่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2535. *ขยายฐานประชาธิปไตยสู่ปวงชน*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง.
- ธเนศวร เจริญเมือง. 2539. *99 ปีของการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.2440-2539*. โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ. 2541. *รายงานการวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของชุมชนในการพัฒนาประชาธิปไตย: องค์การบริหารส่วนตำบล*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. 2552. *การปกครองส่วนท้องถิ่น*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. 2548. “ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางปกครอง การกำกับดูแล และความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: แนวคิด ประเด็นปัญหา และข้อพิจารณาบางประการ”. *วารสารวิชาการ มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*. มหาวิทยาลัยบูรพา, 13(17): 87-123.

วิลาวัณย์ หงส์นคร. 2551. “ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ (พ.ศ.2545-2549)”. *วิทยานิพนธ์ หลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่*.

ศุมล ศรีสุขวัฒนา. 2542. *อุปสรรคกับการจัดการปัญหาสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2550. *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: ธรรมการพิมพ์.

ข้อมูลจากระบบออนไลน์

สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่. *หนังสือราชการ [ระบบออนไลน์]*. แหล่งที่มา http://local.chiangmai.go.th/webmaster/main_newsall.php (2 กรกฎาคม 2554).