

บันทึก

ตอบชี้แจงเพิ่มเติมเกี่ยวกับกระทู้ถามของนายใหญ่ สวิตชาติ เรื่องการปกครองท้องถิ่น

ปัญหาในเรื่องการปกครองท้องถิ่นในข้อที่ว่ากระจายอำนาจไปยังส่วนภูมิภาค ได้มากนักเพียงใดนั้น หลักอันควรทราบเป็นประการแรกในเบื้องต้น คือ หลักวิธีการปกครอง โดยรวมอำนาจไว้ยังส่วนกลาง กับกระจายอำนาจไปยังส่วนภูมิภาค

วิธีการปกครองในเรื่องกระจายอำนาจปกครองนี้ มีหลักอยู่สองประการ คือ

๑. วิธี Centralisation

๒. วิธี Decentralisation

(๑) วิธี Centralisation เป็นการรวมอำนาจไว้ยังราชการบริหารส่วนกลาง การออกระเบียบข้อบังคับในการปกครองอย่างใด ๆ มาจากส่วนกลางทั้งสิ้นอำนาจวินิจฉัยอยู่ที่ส่วนกลาง เจ้าหน้าที่ทางส่วนภูมิกาคนั้นต้องฟังคำสั่งจากส่วนกลาง เช่น คณะกรรมการจังหวัดและอำเภอในการบริหารราชการส่วนภูมิกาคนั้น เป็นผู้ที่ยกส่วนกลางตั้งไป

(๒) วิธี Decentralisation นั้น เป็นการแยกอำนาจไปจากส่วนกลางไปไว้ยังส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น กล่าวคือ ประชาชนในส่วนภูมิภาคเลือกตั้งบุคคลมาเป็นผู้ปกครองตนเองตามอำนาจที่จะได้ในกฎหมาย ราชการส่วนกลางคงมีแต่อำนาจควบคุมดูแลเท่านั้น แต่การบริหารเป็นไปโดยสภาแห่งท้องถิ่น เช่นเทศบาลเป็นตัวอย่าง Decentralisation ในเวลานี้ ดังเช่นกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการบริหารมณฑลที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลให้ท้องถิ่นจัดทำเอง และนอกจากนี้อาจมีราชการอื่น ๆ ซึ่งจะได้มอบเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นตามกฎหมาย (ดูพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรฯ พ.ศ. ๒๔๗๖ มาตรา ๒๖)

วิธีปกครองดังว่านี้มีทั้งผลดีและผลเสีย ซึ่งขอกล่าวพอเป็นสังเขปตามหลักวิชาการ

ตามหลักวิชาการ ผลดีของ Decentralisation มีดังนี้

(๑) ทำให้การบริหารราชการได้ดำเนินไปได้โดยรวดเร็ว เพราะอาจให้คำสั่งเด็ดขาดได้ทันที ถ้าจะต้องขอคำสั่งเด็ดขาดจากส่วนกลางแล้ว จะต้องเสียเวลาส่งเรื่องราวและสำนวนมายังกระทรวง และกิจการอาจมาค้างคั้งอยู่ที่ส่วนกลางอันทำให้กิจการต่าง ๆ ได้ดำเนินไปโดยล่าช้า

(๒) มีบางเรื่องหรือบางกรณีที่จะวางระเบียบข้อบังคับให้เหมือนกันทั่วทุกแห่งไม่ได้ เช่นในเรื่องการสาธารณสุข การบำรุงทางบกทางน้ำ เป็นต้น จำต้องพิจารณาถึงท้องที่และภูมิประเทศเป็นส่วนใหญ่ และพิจารณาว่าในท้องที่นั้น ๆ โดยเฉพาะสมควรจะได้จัดการอย่างไร จึงจะเหมาะสมกับความต้องการและประโยชน์ของประชาชนในส่วนนั้น การแยกอำนาจมาให้ส่วนภูมิกาคดำเนินการจะได้ประโยชน์มากกว่าให้ส่วนกลางสอดส่องดูแล

(๓) การให้คนในภูมิภาคนั้นได้เลือกตั้งกันขึ้นมาเพื่อบริหารราชการ ย่อมได้ประโยชน์ในทางที่เป็นคนในท้องถิ่นที่ย่อมรู้และสนใจในกิจการอันเกี่ยวกับส่วนภูมิภาคของตนดียิ่งกว่าที่จะส่งเจ้าหน้าที่จากราชการบริหารส่วนกลางไป ซึ่งอาจถูกตำหนิว่าไม่รู้ความต้องการของประชาชนในส่วนภูมิภาคนั้นได้ดีเท่ากับคนในท้องถิ่น

แต่ทว่าผลเสียของ Decentralisation ก็มีอยู่เหมือนกัน คือ

(๑) การแยกอำนาจไปยังส่วนภูมิภาคนั้น ย่อมทำให้อำนาจส่วนกลางลดน้อยลง และไม่มีอำนาจสั่งการใดๆ ได้ตามที่ทางราชการบริหารส่วนกลางเห็นสมควร มีคำกล่าวกันในบรรดานักนิติศาสตร์ทางกฎหมายปกครองว่า การให้อำนาจแก่ราชการบริหารส่วนกลางไว้มาก ย่อมจะทำให้รัฐเข้มแข็ง รวบรวมกันได้เป็นปึกแผ่นแน่นหนา การกระจายอำนาจออกไปยังส่วนภูมิภาคนั้น เป็นความประสงค์ของผู้ที่ต้องการเสรีภาพในการปกครองตัวเองมากกว่าอย่างอื่น กล่าวคือ พยายามไม่ให้ราชการส่วนกลางบังคับบัญชาได้

(๒) การให้ส่วนภูมิภาคได้ปกครองตัวเองนั้น มิใช่จะดีเสมอไปก็หามิได้เพราะถ้าคนที่เป็นผู้ปกครองในส่วนนั้นเห็นแก่ประโยชน์ของตัวเองมากกว่าประโยชน์ส่วนรวมแล้ว ประชาชนในส่วนภูมิภาคนั้นเองจะได้รับความเดือดร้อนเป็นอันมาก

นอกจากคำว่า Centraliation และ Decentralisation แล้ว

ยังมีคำว่า Concentration และ Deconcentration อันมีความหมายต่างกันออกไป

คำว่า “Concentration” หมายความว่า อำนาจสั่งการและวินิจฉัยทุกอย่างอยู่กับราชการบริหารส่วนกลาง

คำว่า “Deconcentration” หมายความว่า อำนาจสั่งการและวินิจฉัยสำหรับราชการส่วนภูมิภาค หรือท้องถิ่นนั้นอยู่แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายราชการบริหารส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

เพราะฉะนั้นคำว่า Decentralisation จึงต่างกับ deconcentration คือ decentralization เป็นการมอบให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่นเลือกตั้งกันปกครองเองตามอำนาจซึ่งแยกมาจากราชการบริหารส่วนกลาง แต่ว่า deconcentration นั้น เป็นการที่ราชการบริหารส่วนกลางเพิ่มอำนาจสั่งการแก่เจ้าหน้าที่ราชการส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่น

กล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า เมื่อมี deconcentration แล้ว การที่จะมี decentralisation ต่อไปก็ง่าย คือทางส่วนกลางค่อยๆ มอบอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ครั้นถึงเวลาที่จะให้เลือกตั้งปกครองกันเองแล้ว ก็ย่อมทำได้โดยรูป Decentralisation

ยกตัวอย่าง เช่นข้าหลวงประจำจังหวัด เวลานี้อำนาจที่ข้าหลวงได้รับจากส่วนกลางมีหลายอย่าง การมอบอำนาจต่างๆ ไปให้ข้าหลวงนั้นเป็น deconcentration แต่ถ้าสมมติว่าต่อไปจะให้เป็น decentralization ก็ทำได้โดยให้ข้าหลวงและคณะกรรมการจังหวัดนั้นเป็นตำแหน่งอันเลือกตั้งจากราษฎรในส่วนภูมิภาคนั้น มีอำนาจปกครองตนเองตามอำนาจนั้นๆ

ในระยะนี้อาจเรียกได้ว่าเรากำลังอยู่ในระหว่างทดลองและฝึกหัดให้ประชาชนได้คุ้นเคยกับวิธีการปกครองแบบกระจายอำนาจไปยังส่วนภูมิภาคอยู่ ดังปรากฏจากพระราชบัญญัติ

สภาจังหวัด พุทธศักราช ๒๔๘๑ มาตรา ๒๕ ซึ่งให้สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ตรวจและรายงานเรื่องงบประมาณซึ่งตั้งทางจังหวัดและสอบสวนการคลังทางจังหวัดตามระเบียบซึ่งกำหนดไว้ กับให้แบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลระหว่างบรรดาเทศบาลในจังหวัดนอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่เสนอขอแนะนำและให้คำปรึกษาต่อคณะกรรมการจังหวัดในกิจการของจังหวัดในเรื่องต่าง ๆ มีอาทิ เช่น เรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อย การปฐมนิเทศศึกษาและอาชีวศึกษา การป้องกันโรค การบำบัดโรค การจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล การบำรุงทางบกทางน้ำ การกลสิกรรมและการขนส่ง การเก็บภาษีอากรโดยตรงซึ่งเป็นรายได้ส่วนจังหวัด

ดังนี้ จึงเป็นการฝึกหัดคนไปให้ชัดเจนต่อการทำงาน และถ้าถึงโอกาสอันสมควรแล้ว ก็จะได้เพิ่มอำนาจกระจายไปจากส่วนกลางให้มากขึ้นเป็นลำดับ

ในการนี้รัฐบาลย่อมจะต้องคำนึงถึงความผาสุกของประชาชนเป็นธรรมดา ซึ่งการปกครองที่ดีย่อมยังผลให้เกิดความผาสุกและร่มเย็นแก่ประชาชน แต่การที่จะกระจายอำนาจมากออกไปนั้น ยังจะต้องคำนึงถึงผู้ที่จะต้องมีหน้าที่บริหารกิจการด้วย ปัญหาในเรื่องตัวบุคคลจึงเป็นข้อสำคัญอีกข้อหนึ่ง รัฐบาลจึงต้องคำนึงโดยรอบคอบ เพราะเป็นห่วงถึงความผาสุกของประชาชน

ขั้นแรกที่รัฐบาลได้ดำเนินการ คือ จัดการปรับปรุงการเทศบาลเสียใหม่ให้เหมาะสม ซึ่งรัฐบาลกำลังจัดร่างกฎหมายว่าด้วยเทศบาลชั้นใหม่เพื่อเสนอแก่สภาในโอกาสต่อไป

ด้วยความเป็นห่วงในความผาสุกและความร่มเย็นของประชาชน ประกอบกับทั้งความเป็นปึกแผ่นมั่นคงในการปกครอง รัฐบาลจึงต้องค่อย ๆ ดำเนินการเป็นขั้น ๆ ตั้งต้นโดยเทศบาลก่อน การที่จะดำเนินการโดยรวดเร็วเกินไปจะเป็นผลเสียได้มากกว่าที่จะคิดให้เกิดผลดีตั้งท่านสมาชิกเองก็คงเห็นเช่นนั้น

(ลงชื่อ) ส. วินิจัยกุล

(นายเสริม วินิจัยกุล)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา