

บทบรรณาธิการ

EDITORIAL

ความเข้าใจไขว้เขวเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

ทุกวันนี้ ได้ยินคนพูดกันถึงเรื่องการกระจายอำนาจบ่อยๆ คล้ายกับว่าเป็นคำศักดิ์สิทธิ์ คำหนึ่งที่จะใช้ป้องกันสรรพภัยให้แก่ผู้พูด คือถ้าใครพูดว่า “เรื่องนี้เป็นการกระจายอำนาจครับ” หรือเรื่องนี้ “ผมได้กระจายอำนาจไปแล้ว” ก็ดูเหมือนจะแฝงไว้ว่า “ต่อไปไม่ใช่ความรับผิดชอบของผมแล้วละ” หรือไม่ก็ “ผมเป็นนักประชาธิปไตยจริงๆนะ งานต่างๆ ผมก็กระจายอำนาจไปให้คนอื่นหรือหน่วยอื่นทำแล้วผมไม่ห่วงอำนาจไว้หรอก”

อย่างไรก็ตามเท่าที่ผู้เขียนได้รับฟังเรื่องที่พูดๆ กันอยู่ แล้วลองคิดดูก็เห็นว่าสิ่งที่พูดกัน ว่า เป็นการกระจายอำนาจนั้นที่จริงส่วนใหญ่ไม่ใช่เป็นการกระจายอำนาจเลย เป็นอย่างอื่นต่างหาก จึงใคร่ขอเสนอข้อสังเกตเพียงบางประการว่ากรณีใดเป็นอย่างไรนั้น ขอบด้วยหลักการใหม่ ควรจะอย่างไรต่อไป ดังนั้นก่อนอื่นจะเริ่มด้วยการวางหลักการเสียก่อนว่าหลักการปกครองของประเทศไทยเป็นอย่างไรและการกระจายอำนาจคืออะไรเสียก่อน

การปกครองของประเทศไทยนั้นเดิมทีเดียวเป็นลักษณะของสมาพันธ์รัฐ (Confederation) คือเขตแคว้นต่างๆ กระจัดกระจายกันอยู่ต่างเมืองต่างปกครองตัวเองเสียมาก มีเมืองน้อยเป็นบริวาร ส่วนอำนาจของเมืองหลวงนั้นก็จะมีไพโรพพันลึกเฉพาะในตำราอนุศาสตร์และตามลัทธิพราหมณ์เสียยิ่งกว่าจะเป็นผู้มีอำนาจครอบครองแผ่นดินทั้งประเทศอย่างแท้จริง สมัยโคพระมหากษัตริย์ทรงเข้มแข็งพระราชอำนาจก็แท้จริง (Effective Control) ก็กว้างขวางหน่อยหัวเมืองวงราชการก็กว้างขวางออกไป เมืองต่างๆ ที่อยู่ไกลออกไปก็ยอมอ่อนน้อมเชื่อฟังคำสั่งต่างๆ (ซึ่งมีไม่มากนัก) ด้วยดี สมัยโคอ่อนแอก็มีพระราชอำนาจในพระบรมมหาราชวังเสียแหละมาก ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยถูกมหาอำนาจตะวันตกคุกคามแบ่งแยกเอาดินแดนไปก็โดยเหตุว่าประเทศไทยไม่มีสถานะชัดเจนแน่นอน หัวเมืองชายแดนและประเทศราชเดี๋ยวนี้ก็ฟังเมืองไหนก็เมืองนี้ที เดียวก็ไปทำสัญญาขอความคุ้มครองจากฝรั่งเสียบ้าง จึงทรงมีพระบรมราชโองบายที่จะปรับปรุงการปกครองหัวเมืองเสียให้เรียบร้อยเป็น

บึกแผ่น ลุดอำนาจเมืองพระยามหานครและประเทศราชลง ตั้งคนจากส่วนกลางไปเป็นเจ้าเมืองบ้าง สมุหเทศาภิบาลบ้าง ผลที่สุดอำนาจการปกครองของไทยจึงมีความเป็นบึกแผ่นมากขึ้น เรียกว่าได้รวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางได้สำเร็จ (Concentration of Power) ทำให้ประเทศมีเอกภาพ (Integration) มากขึ้น พวกฝรั่งทั้งหลายจึงหมดโอกาสจะมาอ้างว่าเมื่อนั้นเมื่อนี้ไม่ใช่ของไทยจริง ๆ ต่อไป อย่างไรก็ตามแม้การรวมอำนาจของรัชกาลที่ 5 นี้ก็ยังมีข้อตำหนิบางท่านเรียกว่าเป็นการกระจายอำนาจ เพราะเหตุที่มีการตั้งสมุหเทศาภิบาลไปปกครองภาคต่าง ๆ ลักษณะเช่นนี้ที่จริงต้องเรียกว่าเป็นการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เพราะเท่ากับไปรับราชการต่าง พระเนตรพระกรรณให้งานเป็นไปตามพระบรมราโชบายและคำสั่งต่าง ๆ ที่ออกไปจากพระนครมากกว่า

การกระจายอำนาจที่แท้จริงจะต้องเริ่มนับเอาตอนที่รัชกาลที่ 5 ทรงโปรดฯ ให้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในพระนคร (ปากคลองตลาด) และในต่างจังหวัด (แห่งแรกที่ท่าฉลอม) แต่ก็เป็น การกระจายอำนาจเพียงชนิดเดียว การกระจายอำนาจเริ่มเป็นรูปร่างขึ้นมาเมื่อมีการจัดตั้งระบบเทศบาลขึ้นใน พ.ศ. 2476 หลังจากที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ซึ่งแบ่งการปกครองออกเป็น 3 ส่วน คือราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยถือว่ากระทรวง ทบวง กรม กอง และแผนกต่าง ๆ ในพระนครนี้เป็นราชการส่วนกลาง (รวมทั้งเขตซึ่งตั้งอยู่ในต่างจังหวัดแต่ถือเป็นส่วนกลาง เพราะเปลี่ยนแปลงมาจากตำแหน่งข้าหลวงตรวจการเขต) ส่วนภาค จังหวัด อำเภอ เป็นการบริหารส่วนภูมิภาค และมีเทศบาลเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้นถ้าจะพูดกันแล้วก็เท่ากับว่าเรานำหลักการรวมอำนาจ แบ่งอำนาจ และกระจายอำนาจ ใช้ในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของเรา

หันมาพิจารณาถึงหลักการที่ว่าแต่ละเรื่องหมายความว่าอย่างไร

ราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งแบ่งออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม กอง แผนกนี้ หมายถึงหน่วยงานของผู้ใช้อำนาจบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ซึ่งทำตามเจตนารมณ์ของผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ (รัฐสภา) โดยมีอำนาจตุลาการ (ศาล) เป็นผู้ตัดสินว่าฝ่ายใดทำถูกทำผิดกฎหมายบ้าง อันเป็นสาขาของอำนาจอธิปไตย ดังนั้นราชการบริหารส่วนกลางจึงเป็นการรวบรวมไว้ซึ่งอำนาจบริหาร มีสิทธิและอำนาจที่จะตราระเบียบข้อบังคับ เช่นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ฯลฯ มีอำนาจที่จะทำนโยบายของคณะรัฐมนตรี โดยความสนับสนุนของฝ่ายนิติบัญญัติ ไปสั่งการให้

ข้าราชการประจำตั้งแต่ปลัดกระทรวงลงมาถึงปฏิบัติ และบรรดาข้าราชการประจำเหล่านี้ก็จะสั่งการจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาคให้ปฏิบัติ ดังนั้นส่วนกลางจึงเป็นเสมือนส่วนสมอง ทำหน้าที่สั่งการ ประสานงาน วางแผน ควบคุม ฯลฯ แต่ไม่มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติจริงๆ ผู้ปฏิบัติหน้าที่แก่อำเภอ ส่วนจังหวัดเป็นผู้ประสานงานและสั่งการให้อำเภออีกต่อหนึ่ง แม้จะปฏิบัติงานในเขตที่ตั้งศาลากลางจังหวัดนั้นเองก็ต้องไปทำที่ว่าการอำเภอเมือง อำเภอจึงเป็นหน่วยที่เป็นมือของข้าราชการลงไปจับต้องและปฏิบัติงานที่จะให้บริการแก่ประชาชน (ดูหนังสือชุด *กฎหมายปกครอง* ของ ดร. ประยูร กาญจนกุล ประกอบจะได้ทราบหลักในทางกฎหมายปกครองดีขึ้น) ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคจึงเป็นเรื่องของการแบ่งอำนาจให้ไปทำหน้าที่ โดยส่วนภูมิภาคผู้รับแบ่งอำนาจไปจะทำนอกเหนือคำสั่งหรือขาดเกินไปไม่ได้ เป็นการผิดกฎหมายและวินัย ส่วนภูมิภาคจึงไม่มีหน้าที่ที่จะกำหนดนโยบายใหม่ๆ เอง หรือทำอะไรตามใจชอบ สิ่งที่พวกเขาทำได้คือ การตีความคำสั่งและการเลือกปฏิบัติอันเป็นการใช้ดุลพินิจ (Discretionary Power) เท่านั้น เช่นกรณีตำรวจจราจรจะสั่งให้รถคันไหนไปไหนได้ คันไหนหยุดก่อน

ส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หมายถึงการที่รัฐบาลมอบหมายอำนาจให้ท้องถิ่นที่เป็นชุมชนชนกันหนาแน่นและมีรายได้พอสมควร ที่จะจัดบริการแก่ประเภทเท่าที่จะกำหนดให้สนองความต้องการของชุมชนในเขตนั้น ข้อนี้เป็นภารกิจกระจายอำนาจเพราะหมายถึงว่ารัฐบาลจะทำได้เสียเองก็ได้ แต่เห็นว่าทำไม่ไหวหรือไม่ตรงกับความต้องการของชุมชน จึงกระจายงานมาให้ทำการกระจายนี้จึงหมายถึงการกระจายงาน กระจาย *ภาระหน้าที่* มาให้ปฏิบัติแต่ก็ให้กระจายอำนาจที่จะปฏิบัติงานตามภาระที่รับมาด้วย เช่นมีอำนาจที่จะเก็บภาษีอากรและทางหารายได้อื่น ๆ มาใช้จ่ายในการทำงานตามหน้าที่ที่ได้รับมา แต่การที่จะให้มีอำนาจเก็บภาษีนี้ ได้ถือหลักความยินยอมของประชาชนด้วย ตามหลักประชาธิปไตย จึงต้องมีฝ่ายนิติบัญญัติของท้องถิ่น (สภาเทศบาล) ทำหน้าที่ออกเทศบัญญัติที่จะเรียกเก็บภาษี เทศบัญญัติที่จะตัดสินว่าจะให้เทศบาลจัดบริการอย่างไรบ้าง ตลอดจนจะบังคับประชาชนให้ทำอะไรบ้าง ถ้าไม่ทำจะถูกลงโทษอย่างไร ฯลฯ จะเห็นได้ว่าเบื้องหลังของคำสั่งการกระจายอำนาจ จะประกอบด้วยหลักการต่าง ๆ ดังนี้

1) รัฐบาลของประเทศยอมให้มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น จะให้มีอำนาจอย่างไรเท่าไรก็ได้ จะขยายอำนาจ ลดอำนาจ อย่างไรก็ได้ เพราะในประเทศหนึ่งมีองค์อธิปัตย์อันเดียว โดยรัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยนี้ การจะให้ท้องถิ่นมีสภาพอย่างไรก็ได้แล้วแต่จะบัญญัติมาในกฎหมาย ท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่รัฐปลูกเสกเนรมิตขึ้น (Creature of the State)

2) การกระจายอำนาจหมายถึง การกระจายหน้าที่พร้อมทั้งอุปกรณ์ที่จะปฏิบัติตามหน้าที่นั้น ให้สำเร็จ เหมือนกับการมอบหมายให้ตำรวจจับผู้ร้ายก็ต้องให้อาวุธและเครื่องมือไปด้วย ดังนั้นตำรวจจะให้ท้องถิ่นมีหน้าที่มาก ๆ แต่ไม่มีรายได้และเครื่องมือที่จะทำงานได้ก็เหมือนกับไม่ได้มอบหมายให้ เพราะผลที่สุดก็คือการทำไม่ได้นั่นเอง เหมือนการยอมให้เทศบาลตรวจเทศบัญญัติใช้บังคับให้ประชาชนทำอย่างนั้นอย่างนี้ แต่ไม่ให้มีตำรวจท้องถิ่น เมื่อมีคนฝ่าฝืนก็ไม่ว่าจะทำอย่างไร แบบนี้เป็นการกระจายเทียมแฝงเสียมากกว่าจะกระจายอำนาจจริง

3) การกระจายอำนาจที่แท้จริง จึงหมายถึง การกระจายอำนาจในการตัดสินใจด้วยตนเอง ของท้องถิ่นที่จะทำอะไร ๆ ภายในขอบเขตที่วางไว้ ตามวิธีการที่ท้องถิ่นนั้นเห็นสมควร คือ การปกครองท้องถิ่น โดยท้องถิ่น เพื่อท้องถิ่น ตามวิธีการที่ท้องถิ่นชอบ

4) การกระจายอำนาจหมายถึง การกระจายความรับผิดชอบ ด้วยเมื่อกระจายงานและอำนาจที่จะดำเนินการไปแล้วผู้รับอำนาจก็ต้องรับผิดชอบในผลงานนั้น ผิดกับการแบ่งอำนาจและการมอบอำนาจซึ่งผู้มอบยังคงรับผิดชอบอยู่ เช่นการขนขยะมูลฝอยในเขตเทศบาล ถ้าทำไม่ดีจะตำหนิรัฐบาลไม่ได้ แต่การสร้างทางหลวงจะติชมก็ติชมที่รัฐบาลไม่ว่าจะแบ่งงานให้เขตแขวงใดดำเนินการ

ถ้าเรายอมรับหลักการอย่างคร่าว ๆ เช่นนี้แล้ว การจะวินิจฉัยว่าการกระทำอย่างไรเป็นการกระจายอำนาจ อย่างไรไม่กระจาย อย่างไรเป็นการเทียมแฝง อย่างไรเป็นการกระทำครึ่ง ๆ กลาง ๆ หรือค่อนข้าง ๆ ไปทางไหน ก็ทำได้ง่าย เพราะไม่จำเป็นจะต้องถือว่าวิธีการหนึ่งนั้นจะต้องเป็นแบบรวมอำนาจ หรือกระจายอำนาจ (แบบขาวหรือดำ) เสมอไป

คราวนี้ลองหันมาพูดถึงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นและคนบางคนเรียกว่าเป็นการกระจายอำนาจนั้นว่า จะเป็นถูกต้องตามหลัก (กรวยองค์) ไหม

1. ระบบเทศบาลปัจจุบัน ตามกฎหมาย เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่กฎหมายกำหนดไว้เป็น 3 ระดับ ตั้งแต่เล็กถึงใหญ่ มีหน้าที่หลายประการตามขนาด แต่ถ้าดูให้ดีว่าเทศบาลมีอำนาจและฤทธิ์เดชที่จะปฏิบัติหน้าที่เหล่านั้นได้หรือไม่ จะเห็นว่าเทศบาลทุกแห่งมีรายได้น้อยเกินไป ไม่อาจทำงานตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดบังคับให้ทำได้ครบ ถ้าจะกีดกันทำจริงก็คงจะได้ครบพอเป็นพิธี เช่นมีหน้าที่บังคับกันระงับอัคคีภัยก็อาจจะมีเงินซื้อถังใส่ทรายสัก 10 ถัง นอกจากนั้นก็ไม่มีตำรวจท้องถิ่นที่จะจับคนทำผิดเทศบัญญัติ ไม่มีอำนาจอิสระที่จะบริหารกิจการภายในเทศบาลของตน ต้องผ่านการควบคุมของอำเภอ จังหวัด กรมการปกครอง

กระทรวงมหาดไทยเสียโดยละเอียด เช่น ไม่มีอำนาจบรรจุ แต่งตั้ง บำเหน็จความชอบพนักงานเทศบาล ไม่มีอำนาจใช้จ่ายโดยตนเอง ไม่มีการถือว่าฝ่ายบริหารของเทศบาลอยู่ใต้ความควบคุมดูแลของสภาเทศบาลก็พอแล้ว ไม่ว่าจะดีเลวอย่างไร สภาเทศบาลเขารับผิดชอบเอง มีฉะนั้นประชาชนก็จะไม่เลือกเข้ามาอีกในครั้งต่อไป ไม่จำเป็นต้องมีใครไปควบคุมอีก

๒. ระบบสุขาภิบาล สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด นั้นเป็นความตั้งใจของรัฐบาลที่จะจัดรูปการปกครองท้องถิ่นเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามก็ขึ้นอยู่กับทางฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมช่วยมากทั้งน้อยบ้างตามชนิดขององค์การแล้ว ฝ่ายบริหารของหน่วยเหล่านี้หาใช่เป็นบุคคลที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาโดยตรงไม่ กลับได้แก่นายอำเภอ กำนัน และผู้ว่าราชการจังหวัดอันเป็นคนที่มิตำแหน่งหน้าที่ทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอยู่แล้ว จึงเป็นลักษณะของการทำงานหลายตำแหน่งมากกว่า ประกอบกับรายได้ก็น้อย เจ้าหน้าที่ที่น้อยต้องใช้คนของส่วนภูมิภาคทำและการควบคุมโดยกรมการปกครองก็ใกล้ชิดละเอียดลคมมาก เห็นจะต้องนำเป็นการกระจายอำนาจแบบเทียมแฝง เพื่อแบ่งสรรรายได้ให้บรรดาข้าราชการหรือเพื่อให้เกิดความคล่องตัว ที่จะเลิกใช้ทรัพยากรโดยเฉพาของประมาณของหน่วยเหล่านี้มาเสริมกับทรัพยากรที่ได้มาจากงบประมาณแผ่นดินโดยตรง มากกว่าจะเป็นการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นโดยคนของท้องถิ่น

๓. การกระจายอำนาจการศึกษา เรื่องนี้เป็นเรื่อง ได้ยินบ่อยที่สุดว่ารัฐบาลได้กระจายอำนาจการศึกษาให้แก่ท้องถิ่นบ้าง แก่เอกชนบ้าง ลองวิเคราะห์ดูจะเห็นได้ชัดขึ้น ขอยกกรณีการกระจายอำนาจการศึกษาให้แก่ท้องถิ่นเสียก่อน เฉพาะข้อนี้ก็มี ๒ ส่วนคือ กระจายให้เทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้อที่น่าจะพิचारณาก็คือรัฐได้กระจายอะไรให้ก็จะพบว่าเป็นการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาชั้นประถมศึกษา ซึ่งส่วนใหญ่เพียง ม. ๑-๔ ไม่ค่อยถึง ม. ๕-๗ หรือระดับสูงกว่านั้น อีกอย่างหนึ่งการกระจายนี้ได้กระจายเฉพาะงาน ส่วนเงินและคนส่วนใหญ่ก็ต้องใช้เงินอุดหนุนของรัฐบาลเอง ข้าราชการก็โอนมาจากกระทรวงศึกษาธิการไปให้แก่เทศบาลบ้าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดบ้าง เมื่อต้องใช้คน และเงินของรัฐบาล ๆ ก็ต้องมีมาตรการควบคุม ดังนั้นกรมการปกครองจึงต้องตั้งกองการศึกษาเทศบาลขึ้น กล่าวสั้น ๆ หนึ่ง เป็นกรวย้ายหน้าที่ควบคุมและบังคับการจัดการศึกษาชั้นประถมศึกษามาจากกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ มาให้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ส่วนตัวเจ้าหน้าที่ ๆ ควบคุมงานนี้ ในระดับจังหวัดก็คือศึกษาธิการจังหวัดทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายการศึกษาขององค์การ

บริหารส่วนจังหวัด แต่ในขณะนี้ทางกรมการปกครองกำลังจะฝึกอบรมคนของกรมให้ไปศึกษา และดูงานด้านการบริหารการศึกษาในต่างประเทศ เพื่อกลับมาทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายการศึกษาต่อไป เมื่อดูตามแนวโน้มนี้แล้ว ก็ยังเห็นชัดว่าการกระจายอำนาจการจัดการประถมศึกษาเป็นการโอนงานระหว่างกระทรวง มากกว่าการกระจายอำนาจการศึกษาของรัฐบาลให้แก่ท้องถิ่นไปจัดการโดยเด็ดขาด

ถ้าจะกระจายให้ท้องถิ่นจริงทำไมไม่กระจายงานชนิดที่ท้องถิ่นพอทำได้ เช่น ร.ร. มัธยม ร.ร. อาชีวฯ และวิทยาลัยซึ่งถ้ามีก็ไม่กี่โรงเรียน ท้องถิ่นคงจะทำได้ อนึ่งตามหลักการให้เงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางควรให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นนั้น ควรจะหมายถึงว่ารัฐบาลท้องถิ่นทำได้เองอยู่แล้วแต่ยังไม่ได้คุณภาพดี หรือรัฐบาลกลางอยากให้เปิดหลักสูตรบางอย่างเพิ่มขึ้นจึงให้เงินอุดหนุนมากกระตุ้นให้ท้องถิ่นทำ เงินอุดหนุน (Grant-in-aid) นี้ก็น่าจะไม่เกิน 50% ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด โดยที่ท้องถิ่นต้องหาทุนมาสมทบ (Matching Fund) จึงจะนำเรียกว่าเงินอุดหนุน ถ้าอุดหนุนตั้ง 100% ก็จะกลายเป็นการจ้างเหมาไป อนึ่งประเทศไทยเป็นประเทศยากจนเมื่อรัฐมีกำลังจัดการศึกษาให้เปล่าแก่ประชาชนได้เพียงไหน ก็ควรจัดเองเพียงนั้น (เช่น บ. 4 หรือ บ. 6) หลังจากนั้นให้ประชาชนช่วยตัวเองให้มาก โดยให้เรียนในโรงเรียนของหน่วยท้องถิ่น เพราะเสียภาษีมากกว่าคนที่อยู่นอกเขตอยู่แล้ว หรือเข้าโรงเรียนราษฎร์ไป

การกระจายอำนาจการศึกษาแก่เอกชน โดยระบบโรงเรียนราษฎร์ซึ่งเปิดสอนตั้งแต่อนุบาลถึงอุดมศึกษา และอาชีวศึกษานั้น ถ้าดูไม่ตึกก็อาจเห็นเป็นการกระจายอำนาจ แต่แท้จริงแล้วคงไม่ใช่ เพราะโรงเรียนราษฎร์ต้องใช้หลักสูตรรวมทั้งตำราที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด การเก็บค่าเล่าเรียน การแต่งตั้ง การออกใบรับรองคุณวุฒิ ก็ต้องเป็นไปตามระเบียบ แม้กระทั่งจะจ้างครูที่มีคุณวุฒิก็ต้องขอเงินอุดหนุนจากกระทรวง ฯ อย่างนี้จะเรียกว่า โรงเรียนปกครองตนเองเลี้ยงตนเอง คัดสินใจด้วยตนเองอย่างไร ถ้าอยากกระจายอำนาจการศึกษาแล้วก็ควรทำอย่างอังกฤษที่โรงเรียนราษฎร์ (Public School) แต่ละแห่งก็มีหลักสูตรต่างกัน แต่งกาย กินอยู่ ใช้ตำรา เก็บค่าเล่าเรียนต่างกัน แม้ในสหรัฐระบบโรงเรียนแต่ละมลรัฐที่เป็นของมลรัฐเองก็ไม่เหมือนกัน ยิ่งเป็นของเอกชนยิ่งไม่เหมือนกัน เช่น โรงเรียนศาสนา (Parochial School) นิกายไครนิกายมัน สอนไปคนละอย่าง มหาวิทยาลัยของรัฐบาลสหรัฐก็ไม่มี (นอกจากโฮวาร์ดที่ช่วยชาวนิโกร) มหาวิทยาลัยเอกชนก็สอนได้สารพัดวิชารวมทั้งโรงเรียนนายร้อยทหารบกก็เป็นของเอกชน (เช่น Virginia Military Institute, New York Military Academy) จะให้ริญาญาหรือประกาศนียบัตร

อะไรก็ได้ รัฐบาลสหรัฐก็ไม่ต้องรับรองเทียบวิทยฐานะอะไร แต่จะมีสมาคมมหาวิทยาลัยเป็นผู้รับรอง (Accredited) หลังจากทีตรวจสอบหลักสูตรวิธีสอนแต่ละสาขาแล้ว นอกจากนี้ในสาขาอาชีพใดก็มีการสอบของสมาคมอาชีพนั้นอีกที่ เช่นผู้ได้รับปริญญาตรีทางกฎหมายก็ต้องสอบเนติบัณฑิต (Bar Examination) ของแต่ละรัฐเสียก่อนจึงจะปฏิบัติหน้าที่ได้ ส่วนเวลารัฐบาลต้องการจะรับคนเข้ารับราชการก็จัดสอบแข่งขันเอง ไม่มีการเอาคุณวุฒิมาตีราคากันอย่างของเรา อย่างนี้จึงน่าจะเรียกว่าเป็นการกระจายอำนาจการศึกษา

4. การกระจายหน่วยงานไปตั้งในต่างจังหวัด การกระจายหน่วยงานไปตั้งในต่างจังหวัด นอกจากจะเป็นหน่วยที่ขึ้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภออันเป็นการแบ่งอำนาจบริหาร (Deconcentration) ตามหลักที่ถูกถกเถียงแล้ว ปรากฏว่ายังมีหน่วยงานแบบต่าง ๆ เช่น มีกองของบางกรมไปตั้งอยู่ในต่างจังหวัด เช่นกองอตุณิยมวิทยาภาคใต้ (สงขลา) กองประชาสัมพันธ์เขตต่างๆหนึ่ง มีเขตต่างๆ เช่น สุพรรณบุรีเขต สุพรรณบุรีเขต เขตการทาง ฯลฯ อีกอย่างหนึ่งและมีหน่วยงานของกรมต่างๆ ไปตั้งประจำอยู่ในต่างจังหวัด เช่นศูนย์ทดลองของกรมต่างๆ หน่วยต่างๆ ทั้งเคลื่อนที่และไม่เคลื่อนที่ ก็อีกอย่างหนึ่ง ทั้งสามแบบนี้แบบที่ 1 ตามกฎหมายมีฐานะเป็นกองของราชการบริหารส่วนกลาง แต่ทำไมไปตั้งต่างจังหวัด นอกเขตพระนครก็ไม่ทราบ แบบที่ 2 กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับปัจจุบันถือว่าเป็นราชการบริหารส่วนกลางเพราะเป็นการสืบเนื่องจากข้าหลวงตรวจการเขต ซึ่งต่อมาไปตั้งที่ทำการอยู่ตามภาค ปัจจุบันจึงหลงเหลืออยู่ในจังหวัดใหญ่ๆ ที่เคยเป็นภาคมาก่อนแม้จะได้ยุบเลิกภาคไปแล้ว หน่วย 2 ประเภทแรกนี้ตามหลักวิชาจะถือว่าเป็นอย่างเดียวกับพวกที่ 3 ก็คือ เป็นหน่วยที่ไปปฏิบัติงานตามที่ส่วนกลางมอบหมายไป จึงมีลักษณะเป็นหน่วยงานในสนาม (field office) ตามหลักการแบ่งอำนาจ ยิ่งกว่าการกระจายอำนาจ ดังนั้นหน่วยประเภทนี้ควรที่จะจัดให้เข้าอยู่ในระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค สังกัดจังหวัดและอำเภอเสียเลย อย่างไรก็ตามใครก็ตามที่คิดกรมต่างๆ รู้ดีจะไม่ค่อยเต็มใจที่จะมอบเจตนาของตนในส่วนภูมิภาคให้แก่จังหวัดอำเภอ ซึ่งจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายระเบียบบริหารฯ แต่อย่างก็มีลูกน้องของตนโดยตรงทั้งอัตราตำแหน่งก็มีมากกว่า เรื่องนี้จึงกลายเป็นเรื่องดึงอำนาจ (Tug of war) ระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงอื่นๆ (แม้ในระหว่างกรมบางกรมในกระทรวงมหาดไทยเอง) มากกว่าจะพูดว่าเป็นการแบ่งหรือกระจายอำนาจกันแน่ แต่ข้อที่จะทำนายได้ก็คือถ้าปล่อยให้แต่ละกรมตั้งกอง เขต หน่วย ในส่วนภูมิภาคได้ตามใจเราจะมีข้าราชการมากขึ้นราชการจะประสานกันน้อยลง และผลสุดท้ายราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะหายไป

5. การพัฒนาท้องถิ่น ปัจจุบันมีหน่วยงานหลายหน่วยที่ทำหน้าที่ช่วยพัฒนาชุมชนตามท้องถิ่นต่างๆ เช่น งานของกรมการพัฒนาชุมชน งานของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท งานของหน่วยพัฒนาเคลื่อนที่ งานโครงการพัฒนาประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นการเข้าใจผิดเช่นกัน ถ้าจะถือเป็นการกระจายอำนาจเพราะงานเหล่านี้เป็นการปฏิบัติกิจการโดยเจ้าหน้าที่ของกรมต่างๆ ของรัฐบาลทั้งสิ้น ไม่มีงานใดที่จัดดำเนินการโดยใช้คนของหน่วยงานในระบบท้องถิ่นเลย นอกจากกรณีของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ที่ทำงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่องค์การที่ว่านั้นก็ใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเป็นผู้ปฏิบัติงานเกือบทั้งหมดจึงกลายเป็นหน่วยราชการช่วย หน่วยราชการไปทำงานให้แก่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

อย่างไรก็ดีกิจการของหน่วยเช่นงานของกรมการพัฒนาชุมชนและงานพัฒนาประชาชนในระบอบประชาธิปไตยมีเป้าหมายว่าจะช่วยก่อตั้งสถาบันการปกครองท้องถิ่นให้แก่ประชาชน แต่ความจริงก็มีอยู่ว่า ตั้งแต่เริ่มดำเนินงานก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ในชนบทแห่งใดได้รับการยกฐานะให้เป็นเทศบาลแม้แต่เทศบาลตำบลสักแห่งเดียว อย่างที่พอจะเกิดขึ้นบ้างก็คือมีการยกฐานะชุมชนบางแห่งให้กลายเป็นสุขาภิบาล หรือคณะกรรมการสภาตำบล ซึ่งทั้งสองแบบนี้ก็มีลักษณะการปกครองตนเองน้อยเต็มที เพราะใช้ข้าราชการเป็นผู้บริหาร มีสภาที่ราษฎรเลือกตั้งเพียงบางส่วนได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่หลายอย่าง แต่ไม่มีเงินเพียงพอที่จะทำงานเหล่านั้นได้ จึงไม่เข้าองค์ประกอบที่จะนับเป็นการกระจายอำนาจได้

6. การแบ่งงานและการมอบหมายอำนาจ ซึ่งเป็นวิธีการบริหารงานภายในหน่วยงานก็กลายเป็นสิ่งที่บางคนเรียกว่าการกระจายอำนาจเหมือนกัน เพื่อให้ดูว่าไม่ใช่การหวงอำนาจแต่ตามความเข้าใจจริงแล้วการแบ่งงาน (Division of work) เกิดขึ้นเพราะมีงานมากกว่าที่คนเดียวจะทำได้ ต้องแบ่งกันทำ และมีเทคนิคในการแบ่งงานเพื่อให้แต่ละคนทำได้มากและเร็วที่สุดอีกด้วย ส่วนการมอบหมายอำนาจ (Delegation of Authority) นี้หมายถึงการมอบอำนาจในการบริหาร (Administrative Authority) เช่นการบังคับบัญชา การสั่งการต่างๆ การลงโทษ การบำเหน็จความชอบ ฯลฯ อันเป็นความจำเป็นเมื่อผู้บังคับบัญชาชั้นสูงมอบให้ผู้ใดทำงานแล้ว ผู้นั้นก็จำเป็นต้องมีอำนาจบังคับบัญชาหรืออำนาจในการบริหารที่จะทำงานที่ได้รับมอบหมายไปได้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าไม่ได้เกี่ยวกับคำว่ากระจายอำนาจที่กล่าวถึงข้างต้นเลย

7. การกระจายงานให้หน่วยต่างๆ ทำ ก็ไม่ใช่การกระจายอำนาจเหมือนกัน ถ้าการกระจายงานนั้นเป็นเพราะหน่วยต่างๆ ชอบทำหรือพยายามทำให้ซ้ำซ้อนหรือใกล้เคียงกันก็ต้อง

นับว่าเป็นการแก่งแย่งชิงดีและทับซ้อนงานกัน (Overlapping) แต่ด้งานมีมากและไม่มีหน่วยใดจะทำได้ดีพอ เพราะงานแต่ละชิ้นที่ต่างกันนั้นต้องการความรู้ความสามารถความชำนาญของผู้ปฏิบัติต่าง ๆ กัน เช่น การรักษาคน ก็มีโรคที่รักษาโดยยา โดยการผ่าตัด มีโรคที่หู ที่ประสาทที่จิต เหล่านี้ต้องการแพทย์ผู้ชำนาญการคนละสาขา อย่างนี้เรียกว่าการกระจายงานเพราะเหตุที่มีหน้าที่ต่างกันต้องแยกกันทำตามความถนัด (functional specialization) ซึ่งก็ไม่ใช่การกระจายอำนาจตามความหมายที่แท้จริง แต่เป็นการจำแนกงาน (function differentiation) ซึ่งเป็นลักษณะหนึ่งของสังคมที่พัฒนาแล้ว อย่างไรก็ตามก็โปรดอย่าถือเอาเหตุนี้เป็นข้ออ้างมาขอแบ่งกรรม กองแผนก ให้มีมากขึ้นโดยอ้างว่างานต่างกันอยู่นิดหน่อย เพราะการมีหน้าที่ต่างกันตามความหมายของสังคมที่พัฒนาต้องหมายถึงว่างานที่ต่างกันนั้นมีปริมาณมากด้วย คุณภาพต่างกันด้วย และต้องการคนที่ฝึกฝนเป็นพิเศษมาทำงานจึงจะถูกต้อง

หวังว่าบทความสั้น ๆ นี้ จะช่วยให้ความกระจ่างในเรื่องการใช้คำว่า การกระจายอำนาจเสียที

อมร รักษาต้ย