



## การถ่ายโอนบทบาทหน้าที่และโครงสร้างการบริหาร ระบบราชการจากรัฐบาลส่วนกลางสู่รัฐบาลส่วนท้องถิ่น ในราชอาณาจักรกัมพูชา

**บทคัดย่อ** \_\_\_\_\_

ชุกเฮียง แมน<sup>1</sup> และยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว<sup>2</sup>

บทความวิชาการเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษากระบวนการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่และโครงสร้างการบริหารระบบราชการจากรัฐบาลส่วนกลางสู่รัฐบาลส่วนท้องถิ่น และ 2) เพื่อหาแนวทางเชิงนโยบายสำหรับแก้ไขปัญหาดังกล่าวในราชอาณาจักรกัมพูชา ผลการศึกษาพบว่า 1) การกระจายอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางสู่รัฐบาลส่วนท้องถิ่นในราชอาณาจักรกัมพูชา เป็นการกระจายอำนาจด้านงบประมาณการคลัง การปกครองและการเมืองไปยังหน่วยงานในระดับท้องถิ่น แต่กระนั้น รัฐบาลท้องถิ่นก็ไม่สามารถตัดสินใจดำเนินการกิจบางอย่างได้เองหรือในบางภารกิจอาจจะสามารถตัดสินใจเองได้บ้าง แต่ก็มีลักษณะเป็นการตัดสินใจได้เพียงบางเรื่องในบางช่วงเวลาเพียงเท่านั้น 2) การถ่ายโอนบทบาทหน้าที่จากรัฐบาลส่วนกลางไปสู่เทศบาลเมืองอำเภอ และแขวง ประกอบด้วย เทศบาลเมือง อำเภอ แขวง (Khans) จำนวน 204 แห่ง และเทศบาลตำบล (Sangkats) จำนวน 1,652 แห่ง ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเป็นการจัดระบบการกระจายอำนาจไปยังรัฐบาลส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะอย่างค่อยเป็นค่อยไปไม่ใช่การรื้อถอนโครงสร้างระบบราชการเดิมที่เคยมีอยู่ก่อนหน้านี้ แต่มุ่งเน้นการถ่ายโอนอำนาจให้หน่วยงานต่าง ๆ โดยเป็นการรวมเข้ามาไว้ด้วยกันอย่างบูรณาการ และ 3) “คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยไปสู่ส่วนท้องถิ่น” (NCDD) เป็นหน่วยงานที่ได้รับภารกิจสำคัญโดยตรงจากรัฐบาลส่วนกลาง เพื่อกระจายอำนาจไปยังกระทรวงและสถาบันต่าง ๆ ส่งผลต่อการดำเนินการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่และโครงสร้างการบริหารระบบราชการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดไปให้กับรัฐบาลส่วนท้องถิ่นอย่างถาวรในอนาคต

**คำสำคัญ:** การถ่ายโอนบทบาทหน้าที่, การบริหารระบบราชการ, รัฐบาลส่วนกลาง, รัฐบาลส่วนท้องถิ่น, ราชอาณาจักรกัมพูชา

Received: 16 May 2023 Revised: 11 Jun 2023 Accepted: 22 June 2023



<sup>1</sup> นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น 123 ถ.มิตรภาพ ต.ในเมือง อ.เมืองขอนแก่น จ.ขอนแก่น 40002, อีเมล: mensokheang28@gmail.com

<sup>2</sup> ผู้ช่วยศาสตราจารย์, สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย 80 หมู่ 9 ถ.พหลโยธิน ต.บ้านดู่ อ.เมือง จ.เชียงราย 57100, อีเมล: yutthasart.nk@hotmail.com





## ***Transfer of Roles and Bureaucratic Administrative Structures from Central to Local Government in the Kingdom of Cambodia***

**Abstract** \_\_\_\_\_

*Sokheang MEN<sup>3</sup> and Yutthasart Norkaew<sup>4</sup>*

This article aims to 1) study the process of transferring roles and bureaucratic structures from central government to local governments, and 2) find policy guidelines for solving problems in transferring roles and bureaucratic structures from central government to local governments in the Kingdom of Cambodia. The study is found that 1) decentralization from central government to local government in the Kingdom of Cambodia, it is a decentralization of fiscal, administration and political power to local agencies. However, local governments are unable to decide on certain tasks by themselves or some tasks can decide by themselves and can only decide on certain matters at certain times, 2) the transfer of roles and responsibilities from the central government to municipalities, districts and sub-districts, consisting of 204 municipalities, districts, provinces (Khans) and 1,652 sub-district municipalities (Sangkats). Yet local governments are gradual, not the demolition of the existing bureaucratic structures. But focusing on the transfer of various agencies into an integrated integration, and 3) “National Committee for Sub-National Democratic Development” (NCDD) is an agency that receives important missions directly from government to decentralize the Ministry and 18 different institutions to carry out the transfer of the most efficient roles and bureaucratic structures to the local government permanently in the future.

**Keywords:** Transfer of Roles, Bureaucratic Administration, Central Government,

*Received: 16 May 2023 Revised: 11 Jun 2023 Accepted: 22 June 2023*



<sup>3</sup> Doctor of Philosophy Program Students, Public Administration, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University, 123 Mitraparp Road, Khon Kaen Province, 40002,

E mail: mensokheang28@gmail.com

<sup>4</sup> Assistant Professor, Public Administration, Faculty of Political & Public Administration, Chiang Rai Rajabhat University, 80 Moo 9 Paholyothin Road, Bandoo, Muang District, Chiang Rai Province 57100,

E mail: yutthasart.nk@hotmail.com



## บทนำ

การถ่ายโอนบทบาทหน้าที่และโครงสร้างการบริหารจัดการท้องถิ่นเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจในลักษณะของการแบ่งปันอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางไปยังรัฐบาลส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐที่อยู่ในระดับรากหญ้าเกิดความสะดวกทางด้านการบริหารและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองภายในท้องถิ่น หากจะกล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจมีการริเริ่มดำเนินการนับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา และได้รับความนิยมเป็นอย่างมากในประเทศกำลังพัฒนา โดยมีลักษณะเป็นการบริหารระบบราชการตามภารกิจของโครงสร้างส่วนหลักอันเป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาลส่วนกลาง เพื่อดำเนินกิจการของรัฐตามที่ได้มีการจัดทำแผนการพัฒนาและกำหนดบทบาทหน้าที่ต่าง ๆ เอาไว้อย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม การบริหารตามหลักการกระจายอำนาจลักษณะนี้ค่อนข้างมีปัญหาที่ต้องเผชิญอยู่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นั่นคือ ระบบการบริหารงบประมาณการคลังและการบริหารจัดการตนเอง ถึงกระนั้น ในปัจจุบันด้วยความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการพัฒนาอย่างรวดเร็วได้นำไปสู่การจัดการระบบงานในหน่วยงานต่าง ๆ ด้วยวิธีการบริหารยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) อย่างแพร่หลาย ซึ่งเป็นการแบ่งปันข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสารข้อมูลข่าวสารอย่างเป็นสาธารณะ ทำให้มีความจำเป็นต้องประยุกต์ระบบบริหารจัดการรูปแบบใหม่ ๆ ให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการส่วนท้องถิ่นด้วย เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกต่อการทำงานของผู้นับถือปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะต่อประชาชนโดยตรง (Rondinelli et al., 1983)

ด้วยเหตุนี้ การถ่ายโอนอำนาจจึงได้ถูกกำหนดให้เป็นกระบวนการของการกระจายอำนาจทางการเมืองการคลัง และการตัดสินใจจากรัฐบาลส่วนกลางไปยังรัฐบาลส่วนท้องถิ่น แต่ทว่ากระบวนการกระจายอำนาจมีขั้นตอนการดำเนินงานที่ยุ่ยากเป็นอย่างมากต่อการตระหนักรู้ถึงแนวทางการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองเนื่องจากบริบทของแต่ละประเทศที่มีความแตกต่างกัน ถึงกระนั้น ก็ยังมีความพยายามในการจัดโครงสร้างองค์กรท้องถิ่นอยู่เสมอ โดยถือว่าการขยายพื้นที่ความเป็นประชาธิปไตยไปสู่ระดับชุมชนอย่างกว้างขวางทั่วโลก ซึ่งส่วนใหญ่มีการดำเนินการในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่มาจาก การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างลึกซึ้งยาวนาน โดยกระบวนการกระจายอำนาจนั้น ประกอบไปด้วย 3 มิติ คือ 1) การลดความเข้มข้นของภาระงาน (Reduction in Concentration) เป็นการช่วยลดปริมาณงานของศูนย์กลางอำนาจและทำให้รัฐบาลมีความใกล้ชิดกับพลเมืองมากขึ้น 2) การมอบหมายงาน (Delegating) เป็นการมอบความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ไปยังรัฐบาลส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความเป็นอิสระต่อการตัดสินใจผ่านบทบาทหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย และ 3) การถ่ายโอนงาน (Transferring) เป็นการกระจายอำนาจทางการเมือง งบประมาณการคลัง รวมถึงการบริหารงานจากรัฐบาลส่วนกลางสู่รัฐบาลส่วนท้องถิ่น (Isufaj, 2014)

การพัฒนาประชาธิปไตยด้วยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น จึงเป็นหนึ่งในแนวทางหลักของราชอาณาจักรกัมพูชาที่มีจุดมุ่งหมายสำคัญ เพื่อทำให้เกิดการพัฒนาการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอย่างบูรณาการอันจะนำไปสู่วิวัฒนาการของการกระจายอำนาจทางบริหาร (Administrative Decentralization) ที่มีการบริหารงาน



ด้วยการมอบอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางไปยังรัฐบาลส่วนท้องถิ่น เพื่อตอบสนองการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนจนเกิดความพึงพอใจที่เพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าราชอาณาจักรกัมพูชาจะมีการกระจายอำนาจด้วยการปฏิรูประบบราชการมาเกือบสองทศวรรษแล้ว แต่องค์กรภาครัฐยังขาดความรู้ความเข้าใจต่อการถ่ายโอนอำนาจ การตัดสินใจ หรือการทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในบริบทที่มีความแตกต่างกันในแต่ละหน่วยงานเป็นอย่างมาก เนื่องด้วยยังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับความเข้าใจในวิสัยทัศน์และวัตถุประสงค์ของการปฏิรูป ทำให้การดำเนินการไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ได้ ฉะนั้น จึงต้องย้อนกลับไปพิจารณาถึงการปฏิรูปท้องถิ่นขั้นแรกที่เกิดขึ้นมา ในปี 2002 โดยในช่วงเวลานั้นมีกระบวนการเลือกตั้งท้องถิ่นเพื่อจัดระเบียบการบริหารองค์กรระดับท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ สำหรับการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน และมีการสร้างกรอบยุทธศาสตร์ (Strategic Framework) ขึ้นมารองรับการดำเนินงานอย่างชัดเจน ต่อมาในปี 2005 มีการบริหารจัดการระบบราชการด้วยกระบวนการทางกฎหมายเป็นนโยบายหลักในการดำเนินการกระจายอำนาจ โดยมีการเลือกตั้งสภาตำบล สภาอำเภอ และสภาจังหวัด จนกระทั่งในปี 2008-2009 มีการปฏิรูปการกระจายอำนาจด้วยการจัดให้มีการเลือกตั้งสภาองค์กรส่วนท้องถิ่นและสภาเมืองขึ้นมาอย่างเป็นทางการ ตลอดจนมีการออกหนังสือเผยแพร่เกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการรัฐบาลในระดับท้องถิ่น (Setha, 2008)

อนึ่ง การปฏิรูปการกระจายอำนาจ หรือที่เรียกว่า “การปฏิรูปการพัฒนาประชาธิปไตยในรัฐบาลส่วนท้องถิ่น” (Decentralization and Deconcentration Reform for Democratic Development at Sub-National) เป็นการปฏิรูปตามหลักธรรมาภิบาลที่มีความจำเป็นประการหนึ่งของรัฐบาลกัมพูชา โดยคำนึงถึงการจัดระเบียบโครงสร้างการบริหารราชการใหม่ทั้งระบบและมุ่งสร้างระบบการบริหารจัดการภาครัฐในระดับท้องถิ่นตามหลักการความเป็นตัวแทน การมีส่วนร่วม การตอบสนอง การเพิ่มประสิทธิภาพ การเผยแพร่ข้อมูลอย่างโปร่งใส การตรวจสอบได้ ระบบนิติรัฐ การสร้างความเท่าเทียม และทุนทางสังคม พิจารณาได้จาก ในปี 2008 รัฐบาลส่วนกลางได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการชาติเพื่อการพัฒนาตามรูปแบบประชาธิปไตยในรัฐบาลส่วนท้องถิ่น” (National Committee for Sub-National Democratic Development หรือ NCDD) ขึ้นมาเพื่อเป็นการตอบสนองต่อความต้องการในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยองค์กรนี้มีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อการดำเนินการโครงการระดับชาติและกฎหมายต่าง ๆ ที่สนับสนุนการถ่ายโอนการกระจายอำนาจทั่วประเทศ จึงเป็นที่แน่ชัดถึงความตั้งใจในการกระจายอำนาจของรัฐบาลส่วนกลาง และยังสามารถบ่งบอกได้เป็นอย่างดีว่า รัฐบาลกัมพูชาได้เล็งเห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วน รวมถึงยังได้ให้ความสำคัญกับการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่และโครงสร้างการบริหารระบบราชการ (Transferring of Functions and Organization Structure) เป็นอย่างมาก (Sihamoni, 2008)

จากที่กล่าวมาสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจในราชอาณาจักรกัมพูชา โดยถือเป็นหนึ่งประเทศในภูมิภาคอาเซียนที่มีกระบวนการกระจายอำนาจตามยุคสมัยนิยม ซึ่งกระบวนการกระจายอำนาจแสดงให้เห็นถึงลักษณะสำคัญต่าง ๆ โดยมีรายละเอียด ดังนี้



1) การกระจายอำนาจถือเป็นหนึ่งในกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยและส่งเสริมการปฏิบัติงานของ  
สภาท้องถิ่น โดยเป็นการมอบหมายงานบริการสาธารณะด้วยการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่และโครงสร้างการบริหาร  
ให้แก่หน่วยงานระดับท้องถิ่นในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

2) “การถ่ายโอนอำนาจ” มีลักษณะเป็น “การกระจายอำนาจ” และมอบหมายบทบาทหน้าที่ไปสู่  
“การปฏิบัติ” โดยมีจุดเริ่มต้นนับตั้งแต่ปี 2002 จนกระทั่งถึงปัจจุบันภายใต้แนวทางการบริหารงานส่วนท้องถิ่น  
ในทุกระดับครอบคลุมทั่วประเทศ

3) ในช่วงปลายปี 2019 หน่วยงานของกระทรวงและสถาบันต่าง ๆ ได้มีการบูรณาการโครงสร้างการ  
บริหารเขต อำเภอ และแขวง ตามหลักการสากลของการบริหารงานแบบครบวงจร แต่ก็ยังไม่สามารถตอบสนอง  
ต่อความสำเร็จตามเป้าหมายที่รัฐบาลส่วนกลางวางแผนเอาไว้ได้มากนัก

4) รัฐบาลส่วนกลางมีความต้องการให้รัฐบาลส่วนท้องถิ่นกลายเป็นสถาบันระดับรากหญ้าที่แข็งแกร่ง  
มีความสามารถ มีสิทธิอำนาจหน้าที่ มีทุนสนับสนุน และมีความรับผิดชอบต่อการจัดบริการสาธารณะได้อย่าง  
เป็นอิสระ ทำให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยไปสู่ส่วนท้องถิ่น” (NCDD)  
ขึ้นมา ทำหน้าที่รับผิดชอบภารกิจสำคัญในการดำเนินการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่และโครงสร้างการบริหารระบบ  
ราชการใหม่

## 2. แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่และโครงสร้างการบริหารระบบราชการจากรัฐบาลส่วนกลาง  
สู่รัฐบาลส่วนท้องถิ่นในราชอาณาจักรกัมพูชา มีความจำเป็นต้องทบทวนแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการ  
กระจายอำนาจ โดยแบ่งออกมาได้ 5 รูปแบบ ดังนี้

1) รูปแบบการกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by default) มี  
ลักษณะเป็นการกระจายอำนาจที่เกิดมาจากอิทธิพลของสถาบันการเมืองหรือรัฐบาลเกิดสภาวะล้มเหลว ทำให้  
ไม่สามารถการบริหารปกครองท้องถิ่นได้ ประชาชนจึงได้เข้ามาบริหารจัดการท้องถิ่นกันเองอย่างแข็งขันภายใต้  
รูปแบบสมาคม องค์กรอาสาสมัคร องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรมหาชน มูลนิธิ ฯลฯ ข้อสังเกตสำคัญก็คือ  
รัฐบาลไม่ได้มีความประสงค์ให้ประชาชนปกครองท้องถิ่นกันเองตั้งแต่แรก แต่สถานการณ์ที่เลวร้ายได้ก่อให้เกิด  
แรงผลักดันต่อสังคมชุมชนท้องถิ่น จนกระทั่งประชาชนเกิดการตื่นตัวทางการเมืองและเข้ามารวมตัวกันบริหาร  
ปกครองชุมชนของตนเอง ซึ่งเป็นผลพวงจากการที่ภาครัฐไม่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนอีกต่อไป  
(สุทธินันท์ สุวรรณวิจิตร และบุญเรือง เตชะวิวัฒน์กุล, 2564: 130)

2) รูปแบบการกระจายอำนาจด้วยการแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization) เป็นการโยกโอน  
(Handover) กิจการสาธารณะบางประการของภาครัฐไปให้กับภาคเอกชนเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบเสมือนการหา  
ผู้ร่วมรับความเสี่ยงจากการดำเนินภารกิจที่อาจจะมีความเสี่ยงในเรื่องของการปฏิบัติงานที่ไม่คุ้มทุน หากปรากฏว่า  
ยังคงมีการดำเนินงานโดยตรงต่อไปจากภาครัฐ กล่าวคือ กิจการสาธารณะที่ได้รับการแปรรูปจากภาครัฐนั้น



ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นกิจการที่ภาคเอกชนดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยแนวทางการแข่งขันในเชิงธุรกิจ อาทิ การขนส่งมวลชน การโทรคมนาคม การไฟฟ้า และการประปา เป็นต้น ทั้งนี้ ในปัจจุบันการแปรรูปกิจการของภาครัฐได้ขยายความหมายออกไปจนถึงกิจการที่ไม่ใช่องค์กรธุรกิจ เช่น การสาธารณสุข การศึกษา และการจัดสวัสดิการสังคมประเภทต่าง ๆ เป็นต้น (ชวนสส์ เจนการ, 2552: 12)

**3) รูปแบบการกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration)** เป็นการแบ่งอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางไปยังองค์กรระดับรองในระดับท้องถิ่น โดยที่องค์กรดังกล่าวมีอำนาจในการตัดสินใจตามสมควรภายใต้ข้อจำกัดที่มาจากรัฐบาลส่วนกลางภายในพื้นที่ครอบครอง ถึงกระนั้น อำนาจในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจอย่างเด็ดขาดยังคงอยู่ที่รัฐบาลส่วนกลาง ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization) ให้แก่ท้องถิ่น แต่ทรัพยากรโดยรวมทั้งหมดยังคงเป็นของรัฐบาลส่วนกลาง ไม่ว่าจะเป็บุคคลากร งบประมาณการคลัง และวัสดุอุปกรณ์ ทำให้การแบ่งอำนาจจึงเป็นการแบ่งภารกิจหน้าที่ไปให้กับองค์กรระดับรากหญ้าได้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะภายในชุมชนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Parker, 1995)

**4) รูปแบบการกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจหรือการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินการแทน (Delegation)** เป็นการกระจายอำนาจที่ให้อิสระในการตัดสินใจและการบริหารด้านใดด้านหนึ่งหรือหลายภารกิจให้กับท้องถิ่นมากกว่าการแบ่งอำนาจให้เพียงบางส่วน โดยมุ่งเน้นการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่มากกว่าการครอบครองพื้นที่ความรับผิดชอบเหมือนกับลักษณะของการแบ่งอำนาจ ทำให้องค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาไม่ต้องคำนึงถึงระเบียบปฏิบัติของระบบราชการมากนัก องค์กรในท้องถิ่นจึงสามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นด้วยการจัดตั้งเป็นองค์กรที่ไม่ได้เป็นส่วนราชการ ส่งผลให้มีการจัดตั้งเป็นองค์กรมหาชน องค์กรอิสระ และบริษัทของภาครัฐหรือภาคเอกชนขึ้นมา (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, 2555: 9-10)

**5) การกระจายอำนาจภายใต้หลักการถ่ายโอนอำนาจ (Devolution)** เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางมายังรัฐบาลส่วนท้องถิ่นในการตัดสินใจดำเนินการกิจต่าง ๆ แทนรัฐบาลส่วนกลาง ถือเป็นการกระจายอำนาจในระดับกว้างที่ให้อำนาจแก่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นผ่านกระบวนการเลือกตั้งบุคคลภายในชุมชนเข้าไปเป็นตัวแทนทำหน้าที่บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีอำนาจกำหนดนโยบายสาธารณะ การบริหารหน่วยงาน การตรากฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ภายใต้การตัดสินใจจากผู้แทนประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาทำงาน ข้อสังเกตสำคัญก็คือ รัฐบาลส่วนกลางจะไม่สามารถเข้ามาแทรกแซงอำนาจการบริหารและการตรากฎหมายของท้องถิ่นได้ หรือถ้าหากในบางกรณีที่มีความจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังมีข้อจำกัดสูงมากจนยากที่จะเข้ามามีอิทธิพลเหนือผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนได้ (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, 2555: 9-10)





กล่าวโดยสรุป หากพิจารณาว่าการกระจายอำนาจของราชอาณาจักรกัมพูชาสอดคล้องกับรูปแบบใด ดังข้อมูลข้างต้น สามารถวิเคราะห์ได้ว่า ในปัจจุบันยังคงอยู่ในขั้นตอนที่สอดคล้องกับรูปแบบการกระจายอำนาจ ภายใต้หลักการมอบอำนาจหรือการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินการแทน (Delegation) โดยมีการมอบอำนาจบางส่วนให้รัฐบาลท้องถิ่นดำเนินการไปแล้วบางส่วน แต่ก็ยังไม่ได้อำนาจในการตัดสินใจอย่างเป็นอิสระ ครอบคลุมครบทุกด้าน มีลักษณะเป็นการมอบหมายภารกิจด้วยการบูรณาการหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ เข้าร่วมไว้ด้วยกัน เพื่อเพิ่มศักยภาพทางการบริหารให้กับรัฐบาลส่วนท้องถิ่นได้มีอำนาจเพิ่มมากขึ้นเพียงเท่านั้น โดยจะได้นำเสนอและอธิบายถึงรูปแบบการกระจายอำนาจในราชอาณาจักรกัมพูชาในหัวข้อต่อไป

### 3. รูปแบบการกระจายอำนาจในราชอาณาจักรกัมพูชา

นับจากอดีตที่ผ่านมาปัญหาสำคัญของการปกครองในราชอาณาจักรกัมพูชาเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับประวัติศาสตร์การเมือง วิฤตตสงครามกลางเมือง และระบบการบริหารสาธารณะที่มีความล้าหลังเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ภายในภูมิภาคอาเซียน ซึ่งยังไม่สามารถตอบโจทย์ในการแก้ไขปัญหาสาธารณะให้แก่ประชาชนภายในประเทศได้มากเท่าที่ควร ทำให้รัฐบาลกัมพูชาได้ตระหนักถึงความสำคัญของการปกครองประเทศในภาพรวม โดยเล็งวิถีการทางการกระจายอำนาจมาปรับเปลี่ยนระบบโครงสร้างการบริหารระบบราชการใหม่ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับการพัฒนาระบบประชาธิปไตย ทั้งนี้ การดำเนินการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบต่าง ๆ ก่อนข้างที่จะมีความซับซ้อนสูงเป็นอย่างมาก จึงจำเป็นต้องมีการวางแผนการปฏิบัติในระยะยาวด้วยความระมัดระวังอย่างรัดกุมและมีการจัดเตรียมกระบวนการให้เกิดความเหมาะสมในทางปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมให้มากที่สุด ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักการปฏิบัติ การเรียนรู้ และขั้นตอนที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่และโครงสร้างการบริหารระบบราชการไปยังรัฐบาลส่วนท้องถิ่น เพราะถือว่าเป็นหน่วยงานของภาครัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด

รัฐบาลส่วนท้องถิ่นของราชอาณาจักรกัมพูชา มีองค์กร 3 ระดับ ได้แก่ 1) รัฐบาลส่วนราชธานีและจังหวัด 2) รัฐบาลเขต อำเภอ และแขวง (ภาษาเขมร) เรียกว่า “Khans” และ 3) รัฐบาลตำบล (ภาษาเขมร) เรียกว่า “Sangkats” เป็นคำที่ใช้สำหรับเรียกกันภายในเมือง ซึ่งตรงกับคำในภาษาอังกฤษที่เรียกว่า “Commune” (Royal Government of Cambodia, 2021) โดยการกระจายอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางไปยังรัฐบาลส่วนท้องถิ่นดังกล่าว มีลักษณะเป็นการกระจายงบประมาณการคลัง อำนาจการปกครอง และอำนาจทางการเมืองไปยังหน่วยงานในระดับท้องถิ่น กล่าวคือ อำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณการคลังเป็นการมุ่งเน้นไปที่การจัดการทางการเงิน (รายรับ-รายจ่าย) ระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับรัฐบาลส่วนท้องถิ่น สำหรับการปกครอง รัฐบาลส่วนกลางจะทำหน้าที่พิจารณาโครงสร้างการบริหารระบบราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ และในส่วนอำนาจทางการเมืองรัฐบาลส่วนกลางจะเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งผู้บริหารทางการเมืองเป็นหัวหน้ารัฐบาลส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสม (Dick-Sago, 2020)





ด้วยเหตุนี้ แม้ว่ารัฐบาลส่วนกลางจะมีการกระจายอำนาจไปยังรัฐบาลส่วนท้องถิ่นก็จริง แต่กระนั้นแล้ว  
ยังคงไม่ได้มีการมอบหมายอำนาจทางการบริหารให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นได้มีการตัดสินใจอย่างเป็นอิสระในการ  
ดำเนินงานทางด้านการปฏิบัติอย่างครอบคลุมทั้งหมดโดยสมบูรณ์ จึงสามารถอธิบายเพิ่มเติมได้ว่า รัฐบาลท้องถิ่น  
ได้รับการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่จากรัฐบาลส่วนกลางเพียงบางส่วน แต่ทว่าในบางภารกิจก็ไม่สามารถตัดสินใจ  
ดำเนินการเองได้ทั้งหมด หรือในบางภารกิจอาจจะสามารถตัดสินใจเองได้บ้างในบางเรื่องและในบางช่วงเวลา  
เพียงเท่านั้น สอดคล้องกับลักษณะการกระจายอำนาจของประเทศข้างเคียงอื่น ๆ ที่อยู่ในกลุ่มประเทศอาเซียน  
ในเขตภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (Great Mekong Subregion หรือ GMS) ได้แก่ ลาว เมียนมาร์ และเวียดนาม พบว่า  
การกระจายอำนาจโครงสร้างการบริหารยังมีลักษณะเดียวกัน แตกต่างจากประเทศไทยที่มีการกระจายอำนาจ  
ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างสมบูรณ์ โดยมีการมอบอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการภารกิจต่าง ๆ  
ภายในท้องถิ่นได้อย่างเป็นอิสระมากกว่า (วิชรินทร์ อินทพรหม, วณิฎา ศิริวรสกุล และณัฐฐา เกิดทรัพย์, 2561:  
397-399)

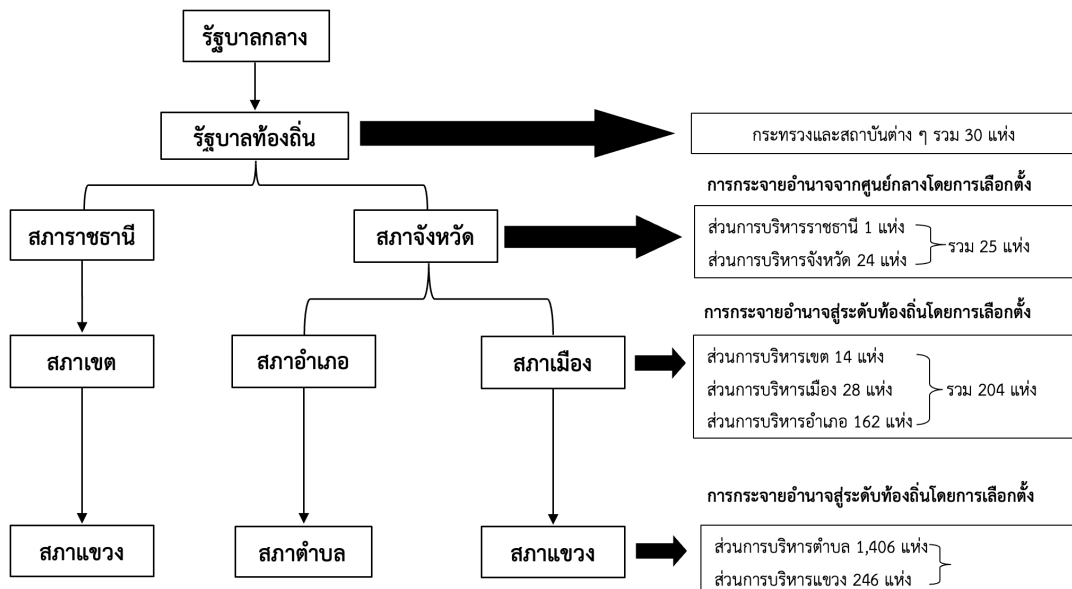
ทั้งนี้ การทำความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบการกระจายอำนาจจะต้องพิจารณาถึงลักษณะทางภูมิรัฐศาสตร์  
โดยภาพรวมของประเทศ เพื่อให้ทราบถึงโครงสร้างการปกครองตามสายบังคับบัญชาระบบราชการจากส่วนบน  
ลงสู่ส่วนล่างอย่างชัดเจน กล่าวคือ ราชอาณาจักรกัมพูชามีราชธานีหรือเมืองหลวง คือ “พนมเปญ” แบ่งเป็น  
พื้นที่จังหวัด 24 แห่ง พื้นที่เขต อำเภอก และแขวง (Khans) จำนวน 28 แห่ง รวมถึงพื้นที่ตำบล (Sangkats)  
จำนวน 246 แห่ง นอกจากนี้ ในพื้นที่ต่างจังหวัดทั้งหมดยังมีการแบ่งออกเป็นอำเภอ จำนวน 162 แห่ง และ  
ประกอบด้วยตำบลอีกจำนวน 1,406 แห่ง ในส่วนของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นมีเทศบาลราชธานีจังหวัด จำนวน 25  
แห่ง เทศบาลเมือง อำเภอก แขวง (Khans) จำนวน 204 แห่ง และเทศบาลตำบล (Sangkats) จำนวน 1,652  
แห่ง (ข้อมูลในปี 2022) จนกระทั่งถึงเดือนสิงหาคมปี 2022 รัฐบาลกัมพูชาได้สร้างตำบลใหม่เพิ่มอีก จำนวน 5  
แห่ง อยู่ภายใต้การควบคุมของจังหวัด จำนวน 4 แห่งด้วยกัน (Royal Government of Cambodia, 2021)  
เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับการเลือกตั้งสภาตำบล (Sangkats) ตามที่ได้มีการจัดเลือกตั้งไปแล้ว เมื่อ  
วันที่ 5 กรกฎาคม 2022 ที่ผ่านมา (RGC, 2021) สอดคล้องกับมาตราที่ 18 ของกฎหมายว่าด้วยการบริหาร  
ตำบลของราชอาณาจักรกัมพูชา โดยมีรายละเอียดรูปแบบการกระจายอำนาจในราชอาณาจักรกัมพูชาตาม  
แผนผังรูปภาพ ดังนี้







แผนผังรูปภาพที่ 1 รูปแบบการกระจายอำนาจของราชอาณาจักรกัมพูชา



ที่มา ปรับปรุงจาก Royal Krom (2008) และ RGC (2021)

อนึ่ง ราชอาณาจักรกัมพูชา กำลังจัดเตรียมแผนงานเชิงปฏิบัติการ เพื่อดำเนินการปฏิรูประบบบริหารราชการใหม่ในบริบทของการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่น โดยมีการจัดตั้ง “คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยไปสู่ส่วนท้องถิ่น” (National Committee for Sub-National Democratic Development หรือ NCDD) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้สังกัด “กระทรวงมหาดไทย” (Ministry of Interior) มีสถานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลส่วนกลางในการปฏิบัติหน้าที่กระจายอำนาจตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา และเป็นสำนักเลขาธิการกลไกระหว่างกระทรวง เพื่อส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตยผ่านการปฏิรูปการกระจายอำนาจทั่วประเทศ ภารกิจหลักก็คือ การประสานงานโครงการระดับชาติของราชอาณาจักรกัมพูชา เพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยในท้องถิ่นเต็มรูปแบบอย่างเป็นรูปธรรม มีบทบาทสำคัญในการนำนโยบายปฏิรูปการกระจายอำนาจตามหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่น และการพัฒนาศักยภาพโดยการพัฒนากฎระเบียบ มีการจัดหาเงินทุนให้แก่รัฐบาลส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นที่การปรับตัวอย่างมีส่วนร่วมของหน่วยงานระดับท้องถิ่นในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการรักษาความมั่นคงของทรัพยากรทางน้ำ เป็นต้น พร้อมกับมุ่งเน้นการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ต่าง ๆ ด้วยการบูรณาการกับหน่วยงานในระดับท้องถิ่นจนกลายเป็นองค์กรที่มีการกำกับดูแลเป็นไปตามลักษณะรูปแบบประชาธิปไตยสากล และยังมี การกระจายอำนาจที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนในท้องถิ่นอย่างค่อยเป็นค่อยไป จนกลายเป็นคุณลักษณะสำคัญของการปฏิรูปการกระจายอำนาจหน้าที่ ตลอดจนการเปลี่ยนผ่านอำนาจและความรับผิดชอบ ต่อหน้าที่จากรัฐบาลส่วนกลางไปยังรัฐบาลส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานกึ่งอิสระหรือภาคเอกชนต่อไปได้ในอนาคต (Ali et al., 2021)



## 4. การถ่ายโอนบทบาทหน้าที่และโครงสร้างระบบบริหารราชการจากรัฐบาลส่วนกลางไปสู่เทศบาลเมือง อำเภอ และแขวง

สำหรับการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ต่าง ๆ นั้น รัฐบาลส่วนกลางได้สร้างกฎหมายขึ้นมาหลายฉบับ เพื่อนำมาสนับสนุนต่อการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น การบริหารงานของเทศบาลเมืองมีเอกภาพต่อการตัดสินใจในการพิจารณาตัวเลือกตามภารกิจที่ส่งผลโดยตรงต่อการบริการสาธารณะและการพัฒนาท้องถิ่น โดยมีรายละเอียด ดังนี้ (Royal Government of Cambodia, 2012)

**1) หน้าที่ที่ได้รับการถ่ายโอนให้ปฏิบัติ (Transferred)** หมายถึง การถ่ายโอนความเป็นเจ้าของในบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบ อำนาจ และดุลยพินิจที่จำเป็นทั้งหมด เพื่อการบริหารและปฏิบัติหน้าที่ด้วยการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ให้ทั้งหมด (Devolution) ที่มีการยินยอมหรือเสียสละอำนาจ (Relinquishment) มาจากรัฐบาลส่วนกลางไปให้กับรัฐบาลส่วนท้องถิ่น โดยเป็นหน้าที่จำนวนหนึ่งที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติ (Muythong, 2007) และได้มีการถ่ายโอนให้สำหรับการบริหารส่วนเทศบาลเมือง การบริหารส่วนแขวง (Khans) และการบริหารส่วนอำเภอ สำหรับการกระจายอำนาจในรูปแบบการถ่ายโอนหน้าที่ไปยังส่วนเทศบาลเมือง มีรายละเอียด ดังนี้ ก) ภาคของการจัดการที่ดิน การวางผังเมือง และการก่อสร้าง ข) ภาคพัฒนาชนบท ข) ภาคทรัพยากรทางน้ำ ค) ภาคสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ค) ภาคแร่ธาตุและพลังงาน ฉ) ภาคเกษตรกรรม ป่าไม้ และการประมง ง) ภาคโยธาธิการและการขนส่ง จ) ภาคอุตสาหกรรมและหัตถกรรม ฉ) ภาคธุรกิจ ช) ภาคการท่องเที่ยว ซ) ภาคกิจการสังคม ทหารผ่านศึก และการฟื้นฟูเยาวชน ฉ) ภาคกิจการสตรี ญ) ภาคแรงงาน และอาชีวศึกษา ฎ) ภาคสิทธิและศาสนา ฏ) ภาควัฒนธรรมและวิจิตรศิลป์ ฐ) ภาคประชณีย์และโทรคมนาคม ฑ) ภาคสุขภาพ และ ฒ) ภาคเขตอำนาจปกครองและสถานภาพทางแพ่ง (Royal Government of Cambodia, 2019)

กล่าวคือ เป็นบทบาทหน้าที่บังคับที่จำเป็นต้องมีการดำเนินการและเป็นหน้าที่ที่เลือกปฏิบัติ แต่ในกรณีหน้าที่ที่เลือกปฏิบัตินั้นไม่เคยมีการบริหารจัดการมาก่อน ซึ่งการบริหารส่วนเทศบาลเมืองมีสิทธิอนุมัติหรือเสนอไปกระทรวงสถาบันที่เกี่ยวข้อง เพื่อการจัดการสร้างข้อกฎหมายและวิธีการอื่น ๆ สำหรับการปฏิบัติต่อไปได้ ส่วนการบริหารส่วนแขวง (Khans) ก็มีหน้าที่เหมือนกับเทศบาลเมือง แต่ว่าราชธานีจะต้องทบทวนสำหรับหน้าที่อื่นของตนเองด้วย เพื่อให้การถ่ายโอนอำนาจในแต่ละภาคมีความเหมาะสมต่อการบริหารส่วนแขวง (Khans) และต้องสอดคล้องตามกฎหมายด้วย สำหรับการบริหารส่วนอำเภอก็มีการถ่ายโอนหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะและการพัฒนาท้องถิ่นตามภาคต่าง ๆ เช่นเดียวกัน

**2) หน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติ (Delegated)** หมายถึง การถ่ายโอนหน้าที่ การรับผิดชอบ อำนาจ และดุลยพินิจ เพื่อการบริหารและปฏิบัติหน้าที่ด้วยการปฏิบัติงานในนามขององค์กรที่ได้รับมอบหมายอำนาจ โดยต้องคำนึงถึงความต้องการของการมอบหมายหน้าที่ให้ปฏิบัติด้วย แต่องค์กรที่มอบหมายอำนาจให้ปฏิบัติยังคงเป็นผู้กำกับดูแลกิจการนั้น ๆ ต่อไป กล่าวคือ หน้าที่นี้เป็นการมอบหมายอำนาจให้ปฏิบัติตามภารกิจต่าง ๆ ของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นเป็นการกระทำในฐานะตัวแทนของรัฐบาลส่วนกลาง เช่น ภาคการศึกษาสำหรับ





การบริหารส่วนเทศบาลเมือง ส่วนการบริหารส่วนแขวง(Khans) มีภาระหน้าที่ในการจัดการ และปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติจากการบริหารส่วนราชธานีพนมเปญ ตามหลักการ วิธีการ มาตรฐานบริการที่ได้กำหนดไว้และทรัพยากรที่ได้ถ่ายโอนโดยมีเงื่อนไข รวมถึงการบริหารส่วนอำเภอที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติตามหลักการ วิธีการ และกฎหมายอื่น ๆ เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายของกระทรวง สถาบันที่ได้ถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจมายังรัฐบาลท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ กระทรวงมหาดไทยแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา จึงมีบทบาทหน้าที่ ภารกิจ ชี้นำทาง อำนวยความสะดวก สนับสนุน ติดตาม ตลอดจนประเมินผลทุกระดับชั้นของการบริหารและปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละองค์กรส่วนท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องเป็นไปตามกฎหมายของการบริหารราชธานี จังหวัด เมือง อำเภอ แขวง (Khans) และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง (Royal Government of Cambodia, 2019)

ดังนั้น การมอบบทบาทหน้าที่การบริหารที่มีความจำเป็นมากที่สุดในปัจจุบัน ก็คือ การมอบบริการด้านสุขภาพไปสู่การบริหารในระดับราชธานีและจังหวัดที่มีเป้าหมายในการบริการที่ดีขึ้น โดยต้องมียุทธศาสตร์ประกอบทางด้านคุณภาพ ความปลอดภัย ประสิทธิภาพ และความเที่ยงธรรม เพื่อการผลักดันการตัดสินใจ และการรับผิดชอบในการบริหารด้านสุขภาพให้มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากยิ่งขึ้น และต้องมีการมอบอำนาจการบริหารให้กรมสุขภาพ สำนักงานสุขภาพประจำอำเภอ และการมอบบริการด้านสุขภาพให้กับโรงพยาบาลระดับราชธานีและจังหวัด ระดับเมือง อำเภอ และแขวง (Khans) ศูนย์สุขภาพ และระดับเทศบาล รวมทั้งการถ่ายโอนงบประมาณ ทรัพยากร และบุคลากรมาเพิ่มเติมด้วย ซึ่งในบริบทของการกระจายอำนาจมีการบูรณาการโครงสร้างการบริหารทั้งหมดทุกระดับชั้นให้มาอยู่ภายใต้การบริหารงานของกรมด้านสุขภาพแห่งเทศบาลราชธานีและจังหวัด โดยมีบทบาทเป็นเสาอิฐให้สภาและคณะกรรมการผู้ว่าราชการราชธานีและจังหวัดที่มีการสนับสนุนจาก “คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยไปสู่ส่วนท้องถิ่น” อีกทั้งกระทรวงมหาดไทยยังเป็นหน่วยงานกลางที่ประสานงานกับสถาบันอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และติดตามประเมินผลการให้บริการด้านสุขภาพในท้องถิ่นอีกด้วย (Royal Government of Cambodia, 2019)

ดังนั้น การถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบจากรัฐบาลส่วนกลางไปสู่รัฐบาลส่วนท้องถิ่น ถือเป็นหนึ่งในการก้าวครั้งสำคัญของราชอาณาจักรกัมพูชาในการพัฒนาประชาธิปไตยที่นำไปสู่การจัดระบบการกระจายอำนาจไปยังรัฐบาลส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะอย่างค่อยเป็นค่อยไปไม่ได้เร่งรีบปฏิวัติโครงสร้างการบริหารระบบราชการเดิมหรือถอดโครงสร้างเดิมแล้วดำเนินการจัดโครงสร้างการบริหารระบบราชการด้วยระบบใหม่ แต่มุ่งเน้นการถ่ายโอนและบูรณาการอย่างเป็นขั้นเป็นตอน เพื่อให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นได้เกิดกระบวนการพัฒนาการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ทำให้ระบบต่าง ๆ ที่ได้มีการวางแผนเอาไว้สามารถเกื้อหนุนระหว่างกันได้เป็นอย่างดี และไม่ก่อให้เกิดการต่อต้านจากผู้ปฏิบัติงานอย่างรุนแรงอันมีสาเหตุมาจากการรับรู้ที่ไม่ดีมากเกินไป กล่าวคือ การเรียนรู้ระบบงานที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ที่ได้รับการถ่ายโอนให้ปฏิบัติ (Transferred) และหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติ (Delegated) ได้ก่อให้เกิดแนวทางการบูรณาการวิธีปฏิบัติให้สอดคล้องกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น ทั้งจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นเอกภาพ ดังนั้น การถ่ายโอน





บทบาทหน้าที่เทศบาลเมือง อำเภอก และแขวง จึงเป็นหนึ่งในกระบวนการพัฒนาระบบการทำงานร่วมกันภายใน  
ท้องถิ่นอย่างเป็นทางการมากที่สุดดังที่ปรากฏเด่นชัดในปัจจุบัน

## 5. การจัดโครงสร้างการบริหารระบบราชการรัฐบาลส่วนท้องถิ่นใหม่

รัฐบาลส่วนกลางได้บูรณาการกับหน่วยงานของกระทรวงและสถาบันในระดับเมือง อำเภอก แขวง (Khans) โดยการจัดระเบียบให้เป็นโครงสร้างใหม่ของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องมีการทบทวนแก้ไขหลักการและขั้นตอน  
วิธีการปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ ด้วยเหตุนี้ การดำเนินการและการบริหาร จึงต้องมีการ  
จัดโครงสร้างที่เป็นสำนักงานต่าง ๆ ให้เอื้อต่อวิธีการปฏิบัติหน้าที่ ภารกิจ รวมถึงระเบียบของการทำงานของ  
เทศบาลเมืองและการบริหารส่วนอำเภอก นอกจากนี้ ในส่วนของสำนักงานและหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดเดียวกัน  
จะมีรูปแบบที่เหมือนกัน แต่ก็มีลักษณะแตกต่างกันบ้างเล็กน้อยในส่วนของโครงสร้างการบริหารส่วนแขวงและ  
เทศบาลราชธานี จึงแสดงให้เห็นว่าในส่วนของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นมีการแบ่งโครงสร้างการบริหารปกครองที่  
ประกอบไปด้วยสำนักงานและหน่วยงานต่าง ๆ บูรณาการการทำงานในเขตพื้นที่เดียวกัน โดยมีรายละเอียด  
ดังนี้ (Royal Government of Cambodia, 2019)

**โครงสร้างใหม่ของการบริหารเทศบาลเมืองและการบริหารส่วนอำเภอก** มีรายละเอียด ดังนี้

- “สำนักงานบริหารและการเงิน” โอนมาจาก “กระทรวงสารสนเทศ”
- “หน่วยจัดซื้อ” บูรณาการมาจาก “หน่วยงานจัดซื้อแห่งโครงสร้างใหม่”
- “สำนักงานทรัพยากรบุคคล” บูรณาการมาจาก “สำนักงานบริหารและการเงินแห่งโครงสร้างใหม่”
- “สำนักงานวางแผนและสนับสนุนตำบล แขวง (Sangkats)” บูรณาการมาจาก “สำนักงานวางแผนและสนับสนุนตำบล แขวง (Sangkats)”
- “สำนักงานตรวจสอบภายในและสำนักงานเลขาธิการสภา” บูรณาการมาจาก “สำนักงานการบริหารและการเงินแห่งโครงสร้างใหม่”
- “สำนักงานการศึกษา เยาวชน และกีฬา” โอนมาจาก “กระทรวงศึกษาธิการ เยาวชน และกีฬา”
- “สำนักงานการบริหารที่ดิน การวางผังเมือง การก่อสร้างและที่ดิน” โอนมาจาก “กระทรวงการบริหารที่ดิน การวางผังเมือง และก่อสร้าง”
- “สำนักงานกฎหมายและการระงับข้อพิพาทในท้องถิ่น” โอนมาจาก “กระทรวงยุติธรรม”
- “สำนักงานโยธาธิการ ขนส่ง สุขาภิบาล สิ่งแวดล้อม และความสงบเรียบร้อยสำหรับเทศบาลเมือง” โอนมาจาก “กระทรวงโยธาธิการ ขนส่ง และกระทรวงสิ่งแวดล้อม”
- “ส่วนสำนักงานเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมสำหรับการบริหารส่วนอำเภอก” โอนมาจาก “กระทรวงสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรกรรม ป่าไม้ การประมง กระทรวงทรัพยากรทางน้ำ และอุตุนิยมวิทยา”

ชุกเอียง แบน และยุทธศาสตร์ หน่อแก้ว

วารสารวารสารการเมืองและสังคม





“สำนักงานเศรษฐกิจและการพัฒนาชุมชนสำหรับเทศบาลเมือง” โอนมาจาก “กระทรวงธุรกิจ, กระทรวงพัฒนาชุมชน, กระทรวงเกษตรกรรม ป่าไม้ และการประมง, กระทรวงอุตสาหกรรมและหัตถกรรม, กระทรวงแร่ธาตุและพลังงาน, กระทรวงการท่องเที่ยว, กระทรวงทรัพยากรทางน้ำและอุทุนิยมวิทยา, กระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม”

“สำนักงานเศรษฐกิจและการพัฒนาชุมชนสำหรับการบริหารส่วนอำเภอ” โอนมาจาก “กระทรวงโยธาธิการ ขนส่ง, กระทรวงธุรกิจ, กระทรวงพัฒนาชุมชน, กระทรวงอุตสาหกรรมและหัตถกรรม, กระทรวงแร่ธาตุและพลังงาน, กระทรวงการท่องเที่ยว, กระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม”

“สำนักงานกิจการสังคมและสวัสดิการสังคม” โอนมาจาก “กระทรวงกิจการสังคม ทหารผ่านศึก และการฟื้นฟูเยาวชน, กระทรวงแรงงานและอาชีพศึกษา, กระทรวงกิจการสตรี, กระทรวงวัฒนธรรมและวิจิตรศิลป์, กระทรวงลัทธิและศาสนา”

“สำนักงานบริการครบวงจร” บูรณาการมาจาก “สำนักงานบริการครบวงจรแห่งโครงสร้างใหม่”

### โครงสร้างใหม่ของการบริหารส่วนแขวง และเทศบาลราชธานี มีรายละเอียด ดังนี้

“สำนักงานการบริหารและทรัพยากรบุคคล” โอนมาจาก “กระทรวงสาธารณสุข”

“สำนักงานวางแผนและการเงิน” โอนมาจาก “กระทรวงวางแผน”

“หน่วยจัดซื้อ” บูรณาการมาจาก “หน่วยงานจัดซื้อแห่งโครงสร้างใหม่”

“สำนักงานเลขาธิการสภา” บูรณาการมาจาก “สำนักงานการบริหารและการเงินแห่งโครงสร้างใหม่”

“สำนักงานการศึกษา เยาวชน และกีฬา” โอนมาจาก “กระทรวงศึกษาธิการ เยาวชน และกีฬา”

“สำนักงานการบริหารที่ดิน การวางผังเมือง การก่อสร้างและที่ดิน” โอนมาจาก “กระทรวงการบริหารที่ดิน การวางผังเมือง และก่อสร้าง”

“สำนักงานกฎหมายและการระงับข้อพิพาทในท้องถิ่น” โอนมาจาก “กระทรวงยุติธรรม”

“สำนักงานโยธาธิการ ขนส่ง สุขาภิบาล สิ่งแวดล้อม และความสงบเรียบร้อย” โอนมาจาก “กระทรวงโยธาธิการ ขนส่ง และกระทรวงสิ่งแวดล้อม”

“สำนักงานเศรษฐกิจและการพัฒนาชุมชน” โอนมาจาก “กระทรวงธุรกิจ, กระทรวงพัฒนาชุมชน, กระทรวงเกษตรกรรม ป่าไม้ และการประมง, กระทรวงอุตสาหกรรมและหัตถกรรม, กระทรวงแร่ธาตุและพลังงาน, กระทรวงการท่องเที่ยว, กระทรวงทรัพยากรทางน้ำและอุทุนิยมวิทยา, กระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม”

“สำนักงานกิจการสังคมและสวัสดิการสังคม” โอนมาจาก “กระทรวงกิจการสังคม ทหารผ่านศึก และการฟื้นฟูเยาวชน, กระทรวงแรงงานและอาชีพศึกษา, กระทรวงกิจการสตรี, กระทรวงวัฒนธรรมและวิจิตรศิลป์, กระทรวงลัทธิและศาสนา”

“สำนักงานบริการครบวงจร” บูรณาการมาจาก “สำนักงานบริการครบวงจรแห่งโครงสร้างใหม่”



กล่าวโดยสรุป รัฐบาลส่วนกลางมีความพยายามในการกระจายอำนาจด้วยการถ่ายโอนและบูรณาการหน่วยงานต่าง ๆ รวมเข้ามาไว้ด้วยกัน เพื่อให้แผนการดำเนินงานเป็นไปตามบทบาทหน้าที่และโครงสร้างการบริหารระบบราชการของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นตามรูปแบบการพัฒนาประชาธิปไตยผ่านการกระจายอำนาจด้วยแนวทางการลดความเข้มข้นของภาระงาน (Reduction in Concentration) การมอบหมายงาน (Delegating) และการถ่ายโอนงาน (Transferring) ถือได้ว่าเป็นก้าวสำคัญของการเปลี่ยนแปลงที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ต่อไปในอนาคตได้อย่างยั่งยืน ตลอดจนยังเป็นการช่วยส่งเสริมระบบราชการของส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นให้มีการสอดประสานการทำงานระหว่างกันได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากยิ่งขึ้นอีกนัยหนึ่งด้วย

## 6. ปัญหาอุปสรรคของการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่และโครงสร้างการบริหารระบบราชการใหม่

การพัฒนา รูปแบบประชาธิปไตยให้อยู่ในระดับท้องถิ่นนั้นจำเป็นต้องมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมา เพื่อกระตุ้นหลักธรรมาภิบาลผ่านการส่งเสริมการบริหารท้องถิ่นให้มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดและต้องมีกระบวนการต่าง ๆ ที่ออกแบบขึ้นมาให้กับสภาท้องถิ่นโดยตรง เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการบริหารจัดการท้องถิ่นอย่างชัดเจนและดียิ่งขึ้น และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ องค์กรระดับท้องถิ่นยังช่วยทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐบาลท้องถิ่นของตนเองมากยิ่งขึ้น ซึ่งจำเป็นต้องมีการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่และทรัพยากรต่าง ๆ จากรัฐบาลส่วนกลางไปยังรัฐบาลท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ โดยต้องมีสภาท้องถิ่นที่มาจากเลือกตั้งอย่างแท้จริงเป็นประการสำคัญ สำหรับประเด็นความรับผิดชอบในการตัดสินใจที่มีผลต่อการบริหารงานและปัญหาความเป็นอยู่ของประชาชนก็สมควรที่จะต้องเป็นอำนาจของสภาท้องถิ่นที่จะต้องดำเนินการ เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนย่อมต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะและความต้องการของคนในชุมชนท้องถิ่นเป็นหลัก

การถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ไปให้กับสภาท้องถิ่นทุกระดับ จึงเป็นการดำเนินการที่มีมุมมองการปฏิบัติงานในบทบาทหน้าที่ตามบังคับ (Obligatory Functions) บทบาทหน้าที่ทางเลือก (Permissive Functions) บทบาทหน้าที่ที่ได้รับการถ่ายโอนให้ปฏิบัติ (Transferred) และหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติ (Delegated) ของกระทรวงและสถาบันต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ ถือเป็นปัจจัยที่นำไปสู่ปัญหาอุปสรรคต่อความสำเร็จของการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าว โดยแบ่งออกเป็นสองฝ่าย ได้แก่ 1) องค์กรที่โอนหน้าที่ให้ปฏิบัติ และ 2) องค์กรที่รับหน้าที่ปฏิบัติ กล่าวคือ รัฐบาลส่วนกลางจะมีการพิจารณาและทำการตัดสินใจก่อนในเบื้องต้นอยู่เสมอ จึงจะมีการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่และทรัพยากรต่าง ๆ รวมถึงคัดเลือกภารกิจสำหรับการถ่ายโอนตามอำนาจหน้าที่และทรัพยากรที่มีความจำเป็นต้องถ่ายโอนไปยังรัฐบาลส่วนท้องถิ่น โดยมีการพิจารณาการดำเนินงานตามหลักการหลายขั้นตอน ประกอบไปด้วย หลักเหตุผล หลักการจัดการอย่างเป็นระบบ การอำนวยความสะดวก การให้คำแนะนำหรือปรึกษาหารือ การวางแผน การเผยแพร่ข้อมูลอย่างโปร่งใส และหลักแห่งความเท่าเทียมกัน โดยมีการบูรณาการเข้ากับหลักการเพิ่มเติมอีก 4 ประการ คือ 1) ต้องอยู่ในขอบเขตการ





ปกครองของสภาท้องถิ่น 2) สามารถบริหารและปฏิบัติด้วยประสิทธิภาพภายใต้การควบคุมของสภาท้องถิ่น 3) สามารถให้บริการสาธารณะหรือมอบผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนโดยภาพรวมได้ และ 4) ปรากฏถึงผลกระทบที่จำเป็นต่อการควบคุมดูแลของสภาท้องถิ่น แม้ว่าจะมีการถ่ายโอนภารกิจบางส่วนแล้ว แต่ทว่ารัฐบาลส่วนกลางก็ยังคงมีการพัฒนาศักยภาพขององค์กรต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการรองรับบทบาทหน้าที่และทรัพยากรให้กับรัฐบาลส่วนท้องถิ่นในทุกๆระดับ รวมถึงยังมีการเพิ่มขีดความสามารถทางการบริหารงาน การปฏิบัติหน้าที่ และการจัดสรรทรัพยากรให้เพียงพอต่อความต้องการของท้องถิ่นมากกว่ามาตรฐานที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ดี การถ่ายโอนหน้าที่บางอย่างนั้นก็ยังมีความจำเป็นต้องยกเว้นหน้าที่หลายประการ เนื่องจากได้ถูกกำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่พิเศษสำหรับกระทรวงของรัฐบาลส่วนกลาง กล่าวคือ ในปี 2013 ได้มีการมอบการถ่ายโอนหน้าที่จำนวนหนึ่ง เช่น 1) การเกษตร 2) ศึกษาธิการ 3) ป่าไม้ การประมง ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม 4) สุขภาพ โภชนาการ บริการประชาชน 5) อุตสาหกรรมและการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจ 6) การใช้ที่ดิน 7) กิจการที่ดินและการก่อสร้าง 8) การผลิตและจำหน่ายไฟฟ้า 9) การบริหารน้ำ 10) ความต้องการพิเศษหรือความต้องการที่ถูกกำหนดชัดเจนสำหรับรัฐบาลราชธานี จังหวัด เมือง อำเภอ (Khans) ตำบล (Sangkats) รวมทั้งการท่องเที่ยว ศูนย์ประวัติศาสตร์ และมรดกแห่งชาติ 11) กิจการสังคม และ 12) พัฒนาชุมชน (Royal Government of Cambodia, 2012) เพื่อให้แนวทางในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับกฎหมายการบริหารราชธานี จังหวัด เมือง อำเภอ (Khans) ฉะนั้น การถ่ายโอนสายงานไปยังสภาท้องถิ่นประเภทใดประเภทหนึ่งที่มีความเหมาะสมสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้มีการถ่ายโอนให้ปฏิบัติหรือหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติ จึงต้องมีลักษณะที่เป็นการถาวรไม่ใช่ถ่ายโอนให้เป็นการชั่วคราว (Royal Krom, 2008)

ทั้งนี้ พิจารณาได้จากปี 2009 รัฐบาลส่วนกลางได้ถ่ายโอนหน้าที่เพิ่มเติมตามหลักการจัดจำแนกหน้าที่ของกระทรวงต่าง ๆ เพิ่มขึ้น 18 กระทรวงจาก 20 กระทรวงที่เป็นสมาชิกของโครงการชาติเพื่อการกระจายอำนาจ โดยรวมกันทั้งหมดได้จำนวน 55 หน้าที่ที่ได้มีการถ่ายโอนอย่างต่อเนื่องจากรัฐบาลส่วนกลางให้กับรัฐบาลส่วนท้องถิ่น จึงแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลส่วนกลางมีความตั้งใจสูงมากในการที่จะถ่ายโอนอำนาจไปยังรัฐบาลท้องถิ่นอย่างถาวร แต่ก็ยังพบว่า การถ่ายโอนในบางภารกิจอาจจะยังไม่มี ความเหมาะสมกับทรัพยากรมนุษย์ในระดับท้องถิ่นมากนัก เพราะอาจกำลังปฏิบัติงานในบทบาทหน้าที่เดิมอยู่ ทำให้การถ่ายโอนตามหลักการกระจายอำนาจยังมีความซับซ้อนเป็นอย่างมาก แต่ก็เห็นถึงความตั้งใจจริงของรัฐบาลส่วนกลางที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจในทุก ๆ ด้าน และทุกระดับของการบริหารงานครอบคลุมทั่วประเทศ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าต่อบทบาทหน้าที่และทรัพยากรต่าง ๆ ที่ได้มีการถ่ายโอนให้ ได้แก่ ทรัพยากรมนุษย์ วัสดุอุปกรณ์ และงบประมาณ ทำให้การจัดโครงสร้างการบริหารระบบราชการใหม่ให้กับรัฐบาลส่วนท้องถิ่นยังคงไม่สมบูรณ์มากนักทั้งในส่วนของจำนวนบุคลากรและบทบาทหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติในแต่ละพื้นที่

นอกจากนี้ รัฐบาลส่วนท้องถิ่นก็ยังขาดความชัดเจนในเรื่องของการตัดสินใจวางแผนงบประมาณของหน่วยงานตนเอง การแบ่งอำนาจ บทบาทหน้าที่ ภารกิจ การรับผิดชอบต่อการให้บริการสาธารณะที่จำเป็น การประสานงานระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับรัฐบาลส่วนท้องถิ่นยังไม่มี ความชัดเจนและไม่สอดคล้องกับระบบ



การกระจายอำนาจที่มีมุมมองการบริการสาธารณะที่ใกล้ชิดกับประชาชน ทำให้ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของท้องถิ่น การถ่ายโอนหน้าที่จำนวนหนึ่งมาแล้วแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมกับบทบาทหน้าที่และขอบเขตที่ได้รับ จึงยังคงไม่สามารถดำเนินการได้ตามที่ต้องการ ส่วนการบริหารงบประมาณก็ยังคงติดขัดไม่สามารถให้การสนับสนุนภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากการถ่ายโอนได้ทั้งหมด กล่าวคือ รัฐบาลส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เพิ่มมากขึ้น แต่ยังคงขาดงบประมาณที่มีมากเพียงพอต่อการสนับสนุนภารกิจ และเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นก็ยังมีขีดความสามารถจำกัดทางด้านองค์ความรู้ รวมถึงความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบและยังขาดการพัฒนาทักษะความเชี่ยวชาญที่ตรงกับงานประจำที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติ ตลอดจนขาดแรงจูงใจต่อการปฏิบัติงานในโครงการต่าง ๆ ที่มีผลต่อการพัฒนาตามแนวทางประชาธิปไตยภายในท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นปัญหาอุปสรรคสำคัญของการถ่ายโอนอย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุด (Royal Government of Cambodia, 2021) ทั้งนี้ การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจภายใต้รูปแบบของการถ่ายโอนอำนาจนั้น ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งพาตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมอย่างบูรณาการจนเกิดเป็นกระบวนการดำเนินงานพัฒนาชนบทได้อย่างเป็นระบบ แต่ปัญหาอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง ก็คือ การพัฒนาชนบทที่ประสบความสำเร็จนั้น ภาคประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ในฐานะหุ้นส่วนทางสังคม โดยการขับเคลื่อนจะต้องมาจากการการริเริ่มช่วยเหลือตนเองของภาคประชาชนในเบื้องต้นเสียก่อน จึงจะก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนได้อย่างเป็นเอกภาพ และต้องอาศัยการบริหารงานภายใต้โครงสร้างระบบราชการที่มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ในท้ายที่สุดก็จะนำไปสู่การกระจายอำนาจที่ครอบคลุมทุกพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม (กอดเดช สมันดาโอะ, 2565: 131-150)

## 7. สรุปและอภิปรายผล

การถ่ายโอนบทบาทหน้าที่และโครงสร้างการบริหารจากรัฐบาลส่วนกลางไปสู่รัฐบาลส่วนท้องถิ่น อุปมาได้ตั้ง “การมอบแหล่งน้ำที่มีความอุดมสมบูรณ์ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีอำนาจในการตัดสินใจอย่างเต็มที่ในการใช้ทรัพยากรน้ำได้อย่างเพียงพอเหมาะสมกับท้องถิ่นนั้น ๆ” กล่าวคือ การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองและการบริหารในระดับท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง รวมถึงส่งผลให้ประชาชนได้รับสิทธิในการเข้าถึงอำนาจทางการเมือง สวัสดิการ และผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่อยู่ในท้องถิ่นได้อย่างง่ายดายอันเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง การปกครอง และการบริหารในระดับท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ ประชาชนยังได้เรียนรู้วิธีการทำงาน การแก้ไขปัญหา การบริหารจัดการ และการจัดการปกครองในระดับท้องถิ่นตามบทบาทหน้าที่ที่ได้มีการถ่ายโอนมาให้ด้วยการคำนึงถึงศักยภาพและความสามารถของคนในท้องถิ่นเองเป็นสำคัญ อีกทั้งยังเป็นการฝึกฝนทักษะการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยในระดับชุมชนที่สามารถเติมเต็มความต้องการขั้นพื้นฐานตามความจำเป็นที่แท้จริงของท้องถิ่นนั้น ๆ ส่งผลโดยตรงต่อการสร้างความเข้มแข็งให้กับการพัฒนาประชาธิปไตย

ชุกเอียง แบน และยุทธศาสตร์ หนองแก้ว

วารสารวารการเมืองและสังคม





จากระดับฐานรากของสังคมสู่ความมั่นคงในระดับชาติได้อย่างยั่งยืน

สรุปได้ว่า ราชอาณาจักรกัมพูชา มีรูปแบบการกระจายอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางสู่รัฐบาลส่วนท้องถิ่น 3 ประการ คือ 1) มีการกระจายอำนาจด้านงบประมาณการคลัง การปกครอง และการเมืองไปยังหน่วยงานในระดับท้องถิ่น 2) การถ่ายโอนบทบาทหน้าที่จากรัฐบาลส่วนกลางไปสู่เทศบาลเมือง อำเภอ และแขวง เป็นการจัดระบบการกระจายอำนาจอย่างค่อยเป็นค่อยไปไม่ใช่การรื้อถอนโครงสร้างระบบราชการเดิมแล้วปฏิวัติโครงสร้างรูปแบบใหม่ และ 3) “คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตยไปสู่ส่วนท้องถิ่น” (NCDD) เป็นหน่วยงานที่ได้รับภารกิจสำคัญโดยตรงจากกระทรวงและสถาบันต่าง ๆ เพื่อดำเนินการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่และโครงสร้างการบริหารระบบราชการไปให้กับรัฐบาลส่วนท้องถิ่นอย่างถาวรต่อไป อย่างไรก็ตาม การถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางสู่รัฐบาลส่วนท้องถิ่น จะต้องตระหนักถึงสิ่งที่มีความสำคัญมากที่สุด ก็คือการเข้าใจพื้นที่ การกระจายทรัพยากรอย่างเพียงพอ และการคำนึงถึงความจำเป็นขั้นพื้นฐานของท้องถิ่นนั้น ๆ

จึงจะถือได้ว่าการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่และโครงสร้างการบริหารระบบราชการให้กับท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสมและประสบความสำเร็จในการบริหารได้ สิ่งเหล่านี้ก่อให้เกิดศักยภาพทางการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นที่เป็นการมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่เพิ่มมากขึ้นผ่านกระบวนการการเลือกตั้งท้องถิ่นและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาสาธารณะที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นร่วมกัน ซึ่งถือเป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนสู่การกระจายอำนาจอย่างสมบูรณ์ต่อไปในอนาคต (Adekeye et al., 2022)

ในส่วนของ การกระจายอำนาจผ่านการมีส่วนร่วมของภาคพลเมืองมีความจำเป็นที่ทุกคนต้องแสดงบทบาทของตนเอง เพื่อสร้างสรรค์สังคมให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ตลอดจนภาครัฐก็ต้องดำเนินนโยบายสาธารณะที่ดีตอบสนองต่อปัจจัยขั้นพื้นฐานของสังคม โดยมุ่งเน้นการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์อันจะนำไปสู่การเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ ของภาคประชาชนอย่างแข็งขันอย่างเป็นรูปธรรม (Borisov et al., 2022)

ด้วยเหตุนี้ การกระจายอำนาจคือ การถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ อำนาจ และความรับผิดชอบจากรัฐบาลส่วนกลางไปสู่รัฐบาลส่วนท้องถิ่น (Rodden, 2004) ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่า การกระจายอำนาจต้องมีการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ โครงสร้างการบริหาร และการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นที่ได้รับมอบหรือถ่ายโอนหน้าที่นั้นๆ ถือได้ว่ารัฐบาลส่วนกลางมีความตั้งใจที่จะถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ให้เป็นการถาวรในทุกภารกิจ กล่าวคือ เป็นการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ ทรัพยากรมนุษย์ วัสดุอุปกรณ์ งบประมาณ และแนวทางการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดประสิทธิผลทางการปฏิบัติและประสิทธิภาพทางการบริหารภายในท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืน .ใกล้เคียงกับบทสรุปของสุทธิพันธ์ สุวรรณวิจิตร และบุญเรือง เตชะวิวัฒน์กุล. (2564: 133) ที่ได้อธิบายเกี่ยวกับ “การกระจายอำนาจ” โดยระบุว่า การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจหรือการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ดำเนินการแทน (Delegation) และการกระจายอำนาจภายใต้หลักการถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) เป็นการดำเนินการที่ให้อำนาจไม่ได้กระจุกตัวอยู่ที่รัฐบาลจากส่วนกลาง แต่เป็นกระบวนการส่งเสริมการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาชนและตอบสนองความต้องการสาธารณะของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของชุกเฮียง แมน และสุกัญญา เอมอิมธรรม (2565: 149-150) ที่ได้เสนอว่า การถ่ายโอนอำนาจ ทรัพยากร



และภารกิจต่าง ๆ ของรัฐบาลกัมพูชาไปยังท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการชี้แนะแนวทางการปฏิบัติและขอบเขตหน้าที่ การตัดสินใจจากรัฐบาลส่วนกลางอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อเป็นหลักประกันแนวทางการปฏิบัติที่ถูกต้องและมีความเหมาะสมต่อลักษณะภูมิรัฐศาสตร์เชิงพื้นที่ นอกจากนี้ การบริหารงานท้องถิ่นจะต้องไม่ถูกแทรกแซงจากอำนาจใด ๆ ที่มาจากส่วนกลางในทุกกรณี ซึ่งจะก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืน รวมถึงยังเป็นการเพิ่มอำนาจการตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ให้กับผู้บริหารในหน่วยงานท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

อนึ่ง เมื่อพิจารณากระแสการกระจายอำนาจในราชอาณาจักรกัมพูชานั้น มีที่มาจากแรงผลักดันสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยในภูมิภาคอาเซียน เนื่องจากพัฒนาการทางการเมืองของประเทศต่าง ๆ ภายในภูมิภาคต่างมีการปฏิรูปการปกครองภายในรัฐของตนอย่างต่อเนื่อง นับจากการสิ้นสุดของยุคสงครามเย็น เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นตามยุคสมัยนิยมสากล การกระจายอำนาจจึงเป็นจุดหมายสำคัญที่บ่งบอกถึงความเจริญก้าวหน้าของการพัฒนาประชาธิปไตยที่มุ่งเน้นรากฐานอำนาจการปกครองในระดับรากหญ้ามากกว่าการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเปรียบเทียบการกระจายอำนาจของประเทศไทย พบว่า การกระจายอำนาจในรัฐสยามมีพัฒนาการมาอย่างยาวนานมากกว่า 120 ปี โดยเริ่มมีความเด่นชัดมานับตั้งแต่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ทำให้ประเทศไทยสามารถพัฒนารูปแบบการปกครองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนมีความสมบูรณ์มากกว่าประเทศข้างเคียงในเขตอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง ด้วยเหตุนี้ แม้ว่าราชอาณาจักรกัมพูชาจะปรากฏถึงความล่าช้าในการถ่ายโอนอำนาจไปยังท้องถิ่นอยู่พอสมควร แต่ก็ถือเป็นนิมิตหมายที่ดีต่อพัฒนาการของประเทศอย่างยั่งยืนในอนาคต สอดคล้องกับผลการศึกษาของวัชรินทร์ อินทรพรม, วณิศา ศิริวรสกุล และณัฐธา เกิดทรัพย์ (2561: 396-399) ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ในปัจจุบันรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของประเทศใน “กลุ่ม CLMV” (Cambodia-Laos-Myanmar-Vietnam) มีลักษณะการกระจายอำนาจคล้ายคลึงกันใน 4 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) ทางการเมือง (การเลือกตั้ง) 2) ทางการปกครอง (อำนาจการตัดสินใจในกิจการสาธารณะของท้องถิ่น) 3) ทางการคลัง (ความเป็นอิสระในการหารายได้และการใช้จ่ายงบประมาณ) และ 4) ทางการตลาด (การดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์) แตกต่างจากการกระจายอำนาจของประเทศไทยที่มีความสมบูรณ์มากกว่า แต่กระนั้น ก็ปรากฏถึงความล่าช้าในระดับภูมิภาคกับท้องถิ่นภายใน เนื่องจากมีการแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แต่ประเทศใน “กลุ่ม CLMV” แบ่งการบริหารราชการออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

## 8. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เชิงวิชาการ และเชิงปฏิบัติการ

เมื่อพิจารณาถึงความพยายามของภาครัฐที่ปรารถนาให้มีการกระจายอำนาจในราชอาณาจักรกัมพูชาอย่างต่อเนื่อง ถือเป็นเหตุผลสำคัญที่จะนำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ด้วยแนวทางการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่และโครงสร้างจากรัฐบาลส่วนกลางไปยังรัฐบาลส่วนท้องถิ่น โดยมีข้อเสนอแนะ แบ่งออกเป็น 3 ประเด็น ดังนี้



## ประเด็นที่หนึ่ง ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- 1) การถ่ายโอนหน้าที่จากรัฐบาลส่วนกลางควรมีการตรวจสอบความต้องการของท้องถิ่นและต้องเป็นไปตามการเรียกร้องจากภาคประชาชน รวมถึงต้องมีการออกกฎระเบียบเพิ่มเติม เพื่อเปิดช่องว่างให้กับการปฏิบัติหน้าที่และการใช้จ่ายงบประมาณการคลังให้เกิดความเหมาะสมเพิ่มมากขึ้น
- 2) การแก้ไขข้อกฎหมายเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น เพื่อให้รัฐบาลส่วนท้องถิ่นสามารถตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารให้สอดคล้องกับสภาพบริบทตามความเป็นจริงของแต่ละพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- 3) การเพิ่มช่องทางการตรวจสอบรูปแบบดิจิทัลสมัยใหม่ จะช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับการดำเนินงานในระดับท้องถิ่นเบื้องต้นได้ง่ายและสะดวกมากยิ่งขึ้น
- 4) รัฐบาลส่วนกลางควรมอบอำนาจให้รัฐบาลส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีและดำเนินกิจกรรมเชิงพาณิชย์ภายในท้องถิ่นได้เองโดยตรงเหมือนกับลักษณะการกระจายอำนาจท้องถิ่นของประเทศไทย ซึ่งจะช่วยให้รัฐบาลส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการรายได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องพึ่งพาอาศัยงบประมาณการคลังจากรัฐบาลส่วนกลางอีกต่อไป

## ประเด็นที่สอง ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ

- 1) รัฐบาลส่วนกลางควรมีกระบวนการสร้างแรงจูงใจให้กับกระทรวง สถาบัน และองค์กรต่าง ๆ ให้เข้าร่วมกันเป็นพันธมิตร เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ให้กับรัฐบาลส่วนท้องถิ่น
- 2) รัฐบาลส่วนกลางควรมีกระบวนการส่งเสริมความมั่นใจให้กับรัฐบาลส่วนท้องถิ่นในการตัดสินใจทางด้านการวางแผนบริหารและการบริหารงบประมาณการคลัง
- 3) การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีทางด้านการสื่อสารกันระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับรัฐบาลส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาลส่วนท้องถิ่นของตนเองอีกชั้นหนึ่ง

## ประเด็นที่สาม ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

- 1) การถ่ายโอนบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลส่วนกลางต้องมีการดำเนินงานโดยไม่หยุดชะงัก ซึ่งจะช่วยตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของประชาชนได้อย่างต่อเนื่อง
- 2) การเพิ่มศักยภาพให้กับข้าราชการทุกระดับของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นในด้านองค์ความรู้ทางกฎหมายและการทำความเข้าใจต่อกฎระเบียบที่ควรได้ถูกบรรจุเอาไว้ในหลักสูตรการอบรมข้าราชการ
- 3) การเผยแพร่ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและบทบาทหน้าที่ต่าง ๆ ตามโครงสร้างหน้าที่ใหม่ของภาครัฐ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการรับบริการสาธารณะจากหน่วยงานในระดับท้องถิ่น รวมถึงส่งเสริมการแสดงความคิดเห็นของประชาชนในระดับที่กว้างขวางมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม





## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- กอบเดช สมันดาโอ๊ะ. (2565). พัฒนาการการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย. *วารสาร มจร เลย์ปริทัศน์*, 3(1): 141-150.
- ชวนัสส์ เจนการ. (2552). การแปรรูปกิจการของรัฐไปยังภาคเอกชน (Privatisation) โอกาสหรือ ความเสี่ยงในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทย. *วารสารกระบวนการยุติธรรม*, 2(1): 9-21.
- ชุกเฮียง แมน และสุกัญญา เอ็มอิมธรรม. (2565). การปฏิรูปการกระจายอำนาจเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม: กรณีศึกษาราชอาณาจักรกัมพูชา. *วารสารสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย*, 3(พิเศษ): 130-153.
- วัชรินทร์ อินทพรหม, วณิฎา ศิริวรสกุล และณัฐฐา เกิดทรัพย์. (2561). การกระจายอำนาจเปรียบเทียบ ประเทศเขตอนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง. *วารสารวิจัยราชภัฏพระนคร สาขามนุษยศาสตร์และ สังคมศาสตร์*, 13(2): 390-401.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. (2555). การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของ นักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมืองและประชาชน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุทธินันท์ สุวรรณวิจิตร และบุญเรือง เตชะวิวัฒน์กุล. (2564). การกระจายอำนาจการปกครอง. *วารสาร มหาวิทยาลัยนครสวรรค์*, 8(5): 123-134.

### ภาษาอังกฤษ

- Adekeye, J. A., Adeiza, S. U., & Otu, A. J. (2022). EMPIRICAL ANALYSIS OF ELECTORAL GOVERNANCE AND DECENTRALIZATION. *Journal of Public Administration, Finance and Law*, (23).
- Ali, S., Nchaga, A., & Wepukhulu, J. (2021). DEVOLUTION AND SERVICE DELIVERY IN THE PUBLIC SERVICE IN KENYA, A CASE STUDY OF MARSABIT COUNTY GOVERNMENT. *Journal of Human Resource and Leadership*, 6(1).
- Borisov, B., Parashkevova, E., Gospodinov, Y., & Stoyanova, M. (2022). THEORETICAL AND CONCEPTUAL ISSUES OF THE DECENTRALIZATION OF REGIONAL DEVELOPMENT POLICY. *Proceedings of INTCESS 2022- 9th International Conference on Education & Education of Social Sciences*.
- Dick-Sagoe, C. (2020). Decentralization for improving the provision of public services in developing countries: A critical review. *Cogent Economics & Finance*, 8(1).





Isufaj, M. (2014). Decentralization and the Increased Autonomy in Local Governments. *Procedia. Social and Behavioral Sciences*, 104.

Muythong, K. (2007). *Decentralization and deconcentration (First Edition)*. Angkor book store.

Parker, A. (1995). Decentralization: The Way forward for Rural Development?. *Policy Research Working Paper No. 1475*, Washington, D.C.: The World Bank.

RGC. (2021). *Decision No 31 of the Royal Government on the announcement of the date of the 5th Mandate Commune/Sangkat Council Election*.

\_\_\_\_\_. (2021). *National Program on Sub-National Democratic Development, Phase 2 (NP2), 2021-2030*. Royal Government of Cambodia (RGC).

Rodden, J. (2004). Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement. *Comparative Politics*, 36(4).

Rondinelli, D. A., Nellis, J. R., & Cheema, G. S. (1983). *Decentralization in developing countries: A review of recent experience*. World Bank.

Royal Government of Cambodia. (2012). *Sub-decree no.68 on general process of transferring fuction and resource to local government*. Royal Government of Cambodia (RGC).

\_\_\_\_\_. (2019). *Sub-decree No. 182 on functions and structure of municipal administrations—Sub-decree No. 182 on functions and structure of municipal administrations (English)—OD Mekong Datahub*.

\_\_\_\_\_. (2019). *Sub-decree No. 183 on the functions and structure of khan administration of Phnom Penh capital—Sub-decree No. 183 on the functions and structure of khan administration of Phnom Penh capital (English)—OD Mekong Datahub*.

\_\_\_\_\_. (2019). *Sub decree No. 184 on functions and structure of district administration -OD Mekong Datahub*.

\_\_\_\_\_. (2019). *Sub-decree No. 193 on the assignment of health management function and health service delivery to the capital and province administration—Sub-decree No. 193 on the assignment of health management function and health service delivery to the capital and province administration (English)—OD Mekong Datahub*.

\_\_\_\_\_. (2021). *Sub-Decree No. 150 on the establishment of Yeay Mao Pich Nil Commune, Phnom Sruoch District, Kampong Speu Province—Sub-Decree No.*





*150 on the establishment of Yeay Mao Pich Nil Commune, Phnom Sruoch District, Kampong Speu Province—OD Mekong Datahub.*

Royal Krom. (2008). *Law on Administrative Management of the Capital, Province, Municipalities, Districts and Khans. Ministry of Interior (MOI).*

Setha, S. (2008). *Situation Analysis of provincial/Municipal and District/Khan Administration in Cambodia. Ministry of Interior (MOI).*

Sihamoni N. (2008). *Royal decree NS/RKT/1208/1429 on establishment of national committee for democratic development (NCDD). Royal palace of Cambodia.*

