

การปรับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ราชการส่วนภูมิภาค
เพื่อบูรณาการการบริหารราชการแผ่นดิน

Modification of Structure, Process and Function of the Regional
Administration Towards the Integration of Public Affairs

¹ตุวติดา สุวรรณรัตน์ (Tuvatidha Suvarnarat)

²สุรพล ราชภัณฑารักษ์ (Saruphol Rajaphantarak)

³สมบุญ สุขสำราญ (Somboon Suksamran)

⁴เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (Anek LhaDhamtad)

มหาวิทยาลัยรามคำแหง (Ramkhamhaeng University)

Email: thuwathidas@gmail.com

Received October 31, 2018; Revised November 16, 2018; Accepted December 15, 2019

Abstract

The purpose of this research was to study the ways of improving the provincial administration and the local administration. The province can integrate public services. To the people effectively. And effective. Qualitative Research An in-depth interview and analysis of 20 key informants were conducted. The research found that Thailand. Reform of government into modern state. There is a distinction between King Rama V. for the regional administration, both of France and Thailand have similar characteristics and goals, namely the expansion of power from the central to the regional. The case of Japan is a group of houses. It is a village to combine the activities and activities of the village. In the UK Similar in origin to Japan. Local government Reform was seriously underway when the promulgation of the 1997 Thai Constitution and the Declaration of Declaration of Decentralization Act BE 2542 were summarized as follows. (1) The local government structure is not ready to perform its assigned duties. (2) There is a duplication of mission. (3) Provincial administration is necessary and indispensable in shaping administrative administration. Is present (4) The reform of the central administration of the lack of unification lack of integration of the eight together as detailed in the article.

Keywords: Modification of Structure, Process, Function, The Regional Administration, Integration, Public Affairs

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวทางการปรับปรุงการปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้จังหวัดสามารถบูรณาการบริการสาธารณะ สู่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ มีการวิเคราะห์เอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 20 ท่าน ด้วยแบบสัมภาษณ์ที่มีการตรวจสอบเครื่องมือตามหลักเกณฑ์ระเบียบวิธีวิจัยด้วยผู้เชี่ยวชาญ 5 ท่าน ใช้การวิเคราะห์เชิงพรรณนาในการนำเสนอ ผลการวิจัยพบว่าประเทศไทย การปฏิรูปการปกครองให้เข้าสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่ ที่มีประจักษ์เด่นชัด คือ สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ต้องปรับตัวให้ทันและป้องกันการถูกรุกรานจากประเทศ มหาอำนาจสำหรับการปกครองส่วนภูมินาคนั้นทั้งของฝรั่งเศสและของไทยมีลักษณะและเป้าหมายคล้ายกัน นั่นคือ การขยายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคมากขึ้น กรณีของญี่ปุ่นเป็นการรวมตัวกันของกลุ่มบ้านต่าง ๆ เป็นหมู่บ้านเพื่อร่วมกันจัดการกิจการและกิจกรรมของหมู่บ้าน ในประเทศอังกฤษ มีความคล้ายคลึงในกำเนิดกับญี่ปุ่น การปกครองท้องถิ่นไทย ได้รับการปฏิรูปอย่างจริงจังเมื่อการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และการประกาศใช้ พ.ร.บ. ขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 จากการศึกษาสามารถสรุปได้ดังนี้ (1) โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย (2) มีความซ้ำซ้อนของภารกิจ (3) ราชการส่วนภูมิภาคยังมีความจำเป็นในการจัดรูปการบริหารปกครองในปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงทุกด้าน (4) การปฏิรูปราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ขาดเอกภาพ ขาดการบูรณาการ แนวทางการปรับปรุงการปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองส่วนท้องถิ่น มีด้วยกัน 8 ข้อ ดังรายละเอียดในบทความ

คำสำคัญ: การปรับเปลี่ยนโครงสร้าง, กระบวนการ, พังค์ชัน, การบริหารภูมิภาค, บูรณาการ, กิจการสาธารณะ

บทนำ

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินคือการจัดโครงสร้างหน่วยงานราชการและองค์กรภาครัฐ รวมถึงการจัดสรรอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ เพื่อให้หน่วยงานดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐได้มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยโบราณ ครั้นสมัยสุโขทัย และปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมสอดคล้องกับบริบทของการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจเรื่อยมา การเปลี่ยนแปลงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินครั้งสำคัญเกิดขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า รัชกาลที่ 5 แห่งราชวงศ์จักรี การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2476 และมีการปรับปรุงต่อมาอีกหลายครั้งยึดหลักการการแบ่งการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นตลอดมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (Constitution of the Kingdom of Thailand B.E.2540 (1997)) ได้เพิ่มการให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ส่วนท้องถิ่นมากขึ้นอย่างไม่เคยมีมาก่อน การกระจายอำนาจทั้งด้านการเงิน การบริหารงานบุคคล และการจัดการบริหารสาธารณะให้แก่ประชาชน โดยมี พ.ร.บ. ที่เกี่ยวข้องที่สำคัญ คือ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (Determining Plan and Procedures in Decentralizations to the Local Administrative Organization B.E.2542 (1999))

ได้กำหนดให้ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคถ่ายโอนอำนาจและหน่วยในสังกัดให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวน 245 ภารกิจใน 6 ด้านแต่ทั้งนี้ยังคงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไว้

การบริหารราชการแผ่นดินภายหลังพุทธศักราช 2476 เป็นหลักในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลและทิศทางการบริหารประเทศ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง การต่างประเทศ เพื่อประโยชน์และความสุขของประชาชน บูรณภาพแห่งดินแดน ความมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า คำนึงถึงหลักการข้างต้นได้มีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตลอดมา ทั้งโครงสร้างทรัพยากร บริหาร อันได้แก่ บุคลากร งบประมาณ ด้านโครงสร้าง เป็นการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ภูมิภาคมากขึ้นทุกที และการกระจายอำนาจเพื่อให้ท้องถิ่นมีการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น การขยาย การเพิ่ม กระทรวง ทบวง กรม โดยทั้งการยุบระบบกระทรวง และการตั้งกระทรวงใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม สภาวะแวดล้อม ทั้งจากต่างประเทศและภายในประเทศเอง และที่สำคัญให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไปตามภาวะโลกาภิวัตน์นอกจากเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างแล้ว ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินก็ต้องปรับเปลี่ยนด้านบทบาท และหน้าที่อย่างมาก บุคลากรก็ต้องปรับเปลี่ยนเช่นเดียวกัน รูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่ปรากฏให้เห็นในประเทศสำคัญ ๆ และรูปแบบสำคัญมี 2 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ แบบที่แบ่งส่วนการบริหารราชการออกเป็นส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น เช่น อังกฤษ และเยอรมัน อีกแบบหนึ่งคือ แบ่งออกเป็นองค์กรจัดระเบียบบริการส่วนกลาง คือรัฐบาลกลาง (federal government) และรัฐบาลท้องถิ่นคือมลรัฐ เช่น สหรัฐอเมริกา สำหรับประเทศที่จัดระเบียบบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน คือส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น คือประเทศไทย และฝรั่งเศส

Loathamatas (2000) กล่าวว่า โดยหลักการแล้ว เมื่อมีการถ่ายโอนอำนาจให้องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ไปจัดทำแล้ว ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ควรจะลดขนาดลง หรือกลับสู่ส่วนกลาง และเปลี่ยนแปลงบทบาทจากเป็นผู้ปฏิบัติเอง ควบคุมงบประมาณ มาเป็นผู้แนะนำ ผู้ประสานงาน 1. รายละเอียดปรากฏในคู่มือการปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรีและผู้กำกับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการไปตามแผน และกฎหมาย และการวิจัยของ กพร. และสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พบว่าการกระจายและถ่ายโอนอำนาจไม่มีประสิทธิภาพ เพราะส่วนกลางยังหวงอำนาจอยู่ และกลับเพิ่มจำนวนหน่วยงานขึ้นอีกจำนวนมาก (Office of the Public Sector Development commission, 2014) นอกจากนี้ Tanchai (2014) ยังให้ความเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่พร้อมเต็มที่ที่จะรับการถ่ายโอน

ความสำคัญในการการปรับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ราชการส่วนภูมิภาค มีผลกระทบต่อประชาชนทุกคนในประเทศ หากไม่มีการบูรณาการการบริหารราชการแผ่นดิน แม้ว่าจะได้มีการปรับปรุงปฏิรูประเบียบบริหารราชการมาอย่างต่อเนื่อง แต่ยังมีข้อยุติที่เป็นที่ยอมรับของนักวิชาการ และภาคส่วนต่าง ๆ ว่าการปฏิรูปเรื่องใดควรจะเป็นอย่างไร รูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาค ท้องถิ่นควรจะเป็นอย่างไร โดยเหตุที่ขอบเขตการบริหารราชการแผ่นดินที่มีปริมาณกว้างขวางมาก การวิจัยครั้งนี้จึงจะกำหนดเฉพาะ “การปรับเปลี่ยนการปกครองส่วนภูมิภาค เพื่อการบูรณาการการปฏิรูปจังหวัด” เป็นมิติที่ควรศึกษาเพื่อนำผลที่ได้เป็นองค์ความรู้ทางรัฐศาสตร์ที่ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องควรนำไปพิจารณาปรับใช้ในการวางนโยบาย

วัตถุประสงค์การวิจัย

การวิจัยมีวัตถุประสงค์ที่จะแสวงหาแนวทางการปรับปรุงการปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้จังหวัดสามารถบูรณาการบริการสาธารณะ สู่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล

ขอบเขตการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ราชการส่วนภูมิภาคและการปกครองส่วนท้องถิ่น ในอดีตและปัจจุบัน เพื่อนำแนวทางการปรับปรุงการปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้จังหวัดสามารถบูรณาการบริการสาธารณะ สู่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล ใช้การศึกษาเชิงเอกสารและร่างเป็นกรอบแนวความคิด นำมาใช้ในการสัมภาษณ์เชิงลึกจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ขอบเขตด้านประชากรและผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ในการศึกษาครั้งนี้ ประกอบไปด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี นายก อบต. และอดีตข้าราชการกระทรวงมหาดไทย และอดีตผู้ว่าราชการจังหวัด คัดเลือกในเขตภาคกลาง คัดเลือกโดยเฉพาะเจาะจง พิจารณาจากเป็นผู้มีประสบการณ์และมีความรู้ ความเข้าใจ เชี่ยวชาญในเรื่องอำนาจหน้าที่ราชการส่วนภูมิภาคและการปกครองส่วนท้องถิ่น

ทบทวนวรรณกรรม

หลักการประชาธิปไตย ได้มีผู้กล่าวไว้ เช่น อับราฮัม ลินคอล์น อดีตประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา ที่กล่าวว่า “ประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน” (Sartori, 1965) และสามารถสรุปเป็นหลักการได้ 4 ประการ คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ความเสมอภาคทางการเมือง ยึดเจตนารมณ์ของประชาชนเป็นหลัก รวมทั้งการตัดสินใจปัญหาโดยอาศัยเสียงข้างมาก (Ranney & Willmoore, 1956) ในกระบวนการการเมืองการปกครองปัจจุบันจึงต้องส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง (decentralization) ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปกครอง เพื่อให้การตัดสินใจดำเนินนโยบายสามารถเกิดขึ้นในระดับท้องถิ่นที่หมายถึงการกำหนดนโยบายสาธารณะระดับรากหญ้า เป็นเงื่อนไขสำคัญของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจในที่นี้ หมายถึงการกระจายและแบ่งอำนาจในการตัดสินใจให้แก่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน โดยมีความอิสระตามกฎหมายกำหนดให้ มีอิสระทางการเงิน มีบุคลากรและอยู่ใต้การบังคับบัญชาขององค์กรนั้น ๆ เช่น องค์กรปกครองท้องถิ่นได้รับการจัดสรรแบ่งปันอำนาจอันเกี่ยวกับกิจการสาธารณะของรัฐส่วนกลางไปวินิจฉัยสั่งการเพื่อประโยชน์ของประชาชนที่อยู่ในองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น

หลักในการจัดโครงสร้างอำนาจรัฐ หลักการทั่วไปในการจัดโครงสร้างอำนาจรัฐหรือการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นสากล โดยเฉพาะประเทศที่มีรูปแห่งรัฐเป็นแบบรัฐรวม (union state) จะใช้หลักสำคัญอยู่ 2 ชนิด ได้แก่ หลักการรวมอำนาจปกครองและหลักการกระจายอำนาจปกครอง แต่สำหรับประเทศที่มีรูปแห่งรัฐเป็นแบบรัฐเดี่ยว (unitary state) เช่น ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย ฯลฯ จะใช้หลักการจัดโครงสร้างอำนาจรัฐหรือจัดระเบียบการปกครองของประเทศ โดยแบ่งออกเป็น 3 หลัก ได้แก่ หลักการรวมอำนาจปกครอง (centralization) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization) โดยหลักการในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือในทางปกครองนั้นย่อมขึ้นอยู่กับวิธีการ และการกำหนดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือในทางปกครองนั้นย่อมขึ้นอยู่กับวิธีการ และการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยการปกครองส่วนกลาง (รวมทั้งหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคด้วย) ซึ่งอาจมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด หรืออาจเป็นไปในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ ปล่อยให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ทำการปกครองตนเอง โดยส่วนกลางเพียงแต่คอยควบคุมดูแลเท่านั้น (Kanchanakun, 1995)

โดยการรวมอำนาจในการวิจัยนี้ คือการรวมศูนย์อำนาจในทางการปกครองหรือการบริหารเพื่อจัดระเบียบในทางการปกครองภายในรัฐหนึ่ง ๆ รวมทั้งการจัดระบบบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ถือว่าจำเป็นสำหรับประชาชนที่จะต้องได้รับอย่างถ้วนหน้าและมีมาตรฐานเดียวกันและมีบูรณภาพ โดยที่อำนาจสูงสุดอยู่ที่ส่วนกลาง นั่นคือ อำนาจการตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการสูงสุดอยู่ที่ส่วนกลาง ดังนั้น การกำหนดนโยบายสำคัญ ๆ เช่น การต่างประเทศ การเงิน การคลัง การป้องกันและความมั่นคง บูรณภาพแห่งดินแดน จะอยู่ที่ศูนย์กลาง (Luangprapat, 2016)

หลักการแบ่งอำนาจนี้ หากเป็นการแบ่งอำนาจให้องค์การใดองค์การหนึ่งไปดำเนินการจัดทำบริหารสาธารณะโดยส่งมอบอำนาจการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง จะปรากฏในรูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

แนวคิดการจัดการความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการนำเสนอรูปแบบที่ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ควรจะมีรูปแบบอย่างไร จึงจะทำให้เกิดบูรณาการการปกครองในจังหวัด

การบูรณาการคือการผนวกองค์ประกอบที่สำคัญๆ และมีประโยชน์มาประกอบสร้างเป็นองค์รวมและนำไปใช้ประโยชน์ โดย Chareonwongsak (2003) ได้ให้ความหมายว่าการบูรณาการก็คือการผนวกการประสาน การเติมเต็มการเชื่อมโยงการรวมกัน ร่วมกัน เป็นต้น ทฤษฎีการบูรณาการในทางการเมือง มุ่งที่จะทำให้องค์การระหว่างประเทศเป็นเสมือนครอบครัวใหญ่ครอบครัวหนึ่ง โดยมีประเทศสมาชิกเปรียบเสมือนสมาชิกในครอบครัว ลักษณะสังคมที่เน้นความสำคัญของการที่สมาชิกในสังคมมีความใกล้ชิดสนิทสนมเป็นกันเอง เน้นความเคร่งครัดในขนบธรรมเนียมประเพณีและค่านิยมของชุมชน แนวคิดของการบูรณาการไม่พ้นความสัมพันธ์กับระบบการเมืองการปกครองและระบบเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นฐานคิดที่สำคัญ

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพโดยการทบทวน วิเคราะห์เอกสาร การเข้าไปมีส่วนร่วมในการสัมมนา และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับนักวิชาการ ผู้รู้ และผู้วิจัยได้เดินทางไปพบปะและสัมภาษณ์เชิงลึก โดยเครื่องมือดังกล่าวนี้ผ่านการตรวจสอบความถูกต้องและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ศึกษาจากผู้เชี่ยวชาญ 5 ท่าน กำหนดกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 20 คนประกอบไปด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกอบต. และอดีตข้าราชการกระทรวงมหาดไทย และอดีตผู้ว่าราชการจังหวัด โดยคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจง เป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจในโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ราชการส่วนภูมิภาค การบริหารราชการแผ่นดิน

หลังจากนั้นได้นำข้อมูลที่ได้นำมา วิเคราะห์และสังเคราะห์ แล้วแปรผลโดยการนำเสนอเชิงพรรณนาเพื่ออธิบายแนวทางการปรับปรุงการปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้จังหวัดสามารถบูรณาการบริการสาธารณะ สู่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล

ผลการวิจัย

สาระจากการทบทวนวรรณกรรมและการค้นคว้าจากเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่า การจัดระเบียบการปกครองและการบริหารราชการทั้งของต่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่น สวีเดน ฝรั่งเศส อังกฤษ และของไทย ต่างมีความเป็นมาคล้าย ๆ กัน คือ รัฐเหล่านี้แต่เดิมเป็นรัฐจารีตนิยม กล่าวคือ รูปแบบการปกครอง การมีอธิปไตย ความไม่แน่นอนของเขตแดน ยังไม่มีลักษณะเป็นรัฐชาติ (Nation States) อำนาจการปกครองกระจายอยู่ตามกลุ่มชน ต่อมาจึงมีการกระชับอำนาจเข้าด้วยกัน และกลายเป็นศูนย์อำนาจในการปกครอง

ในกรณีประเทศไทย การปฏิรูปการปกครองให้เข้าสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่ ที่มีประจักษ์เด่นชัด คือ สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชการที่ 5 ที่ทรงยกเลิกระบบการปกครองแบบจารีตนิยม จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เป็นส่วนกลาง และระบบมณฑลเทศาภิบาล ซึ่งเป็นระบบที่ส่วนกลาง คือ องค์พระมหากษัตริย์ส่งผู้แทนของส่วนกลางไปทำหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณในมณฑลหรือภูมิภาค การจัดระเบียบการปกครองเช่นนี้เป็นการตั้งอำนาจรวมที่ส่วนกลาง (Noranitipadungkarn, 2013; Bunnag, 2013) และทำให้กลุ่มอำนาจเดิมอ่อนกำลังลงไม่อาจจะเป็นภัยคุกคามต่อรัฐบาลได้ ระบบกินเมืองก็ถูกทำลายไป ลักษณะเช่นนี้ปรากฏในรูปแบบการปกครองของฝรั่งเศสซึ่งเน้นการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางมาก สำหรับการปกครองส่วนภูมินาถนั้นทั้งของฝรั่งเศสและของไทยมีลักษณะและเป้าหมายคล้ายกัน นั่นคือ การขยายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมินาถมากขึ้น มีเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางไปประจำในภูมินาถเพื่อจัดทำบริการสาธารณะของกระทรวง ทบวง กรม ในจังหวัด โดยส่งวนอำนาจการบังคับบัญชา การวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง ส่วนในการณียของหมู่บ้านเป็นการรวมตัวกันของกลุ่มบ้าน เป็นหมู่บ้านเพื่อรวมกันจัดการกิจการและกิจกรรมของหมู่บ้าน จัดบริการสาธารณะ ตอบสนองความต้องการของตน ดูแลความสงบ ความเป็นระเบียบของหมู่บ้าน คุ่มบ้านของตนเอง การรวมกันจัดการตนเองเช่นนี้ ทำให้ประชาคมของหมู่บ้านเข้มแข็ง เมื่อความต้องการเปลี่ยนแปลงอนุวัติตามระเบียบกฎหมายของรัฐบาล เปลี่ยนรูปประชาคมกลุ่มต่าง ๆ เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล ระดับต่าง ๆ ก็ทำให้เทศบาล หรือ องค์การปกครองท้องถิ่นในหมู่บ้านมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ

พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในประเทศอังกฤษ มีความคล้ายคลึงในกำเนิดกับหมู่บ้านที่ประชาคมฐานรากดำเนินกิจการสาธารณะที่จำเป็นเพื่อตนเองก่อนที่จะมีรูปแบบอย่างเป็นทางการขอแตกต่างกรณีประเทศไทย เปรียบเทียบกับหมู่บ้านอังกฤษ และฝรั่งเศสนั้นก็คือ กรณีประเทศไทยการกระจายอำนาจและการจัดตั้งองค์การส่วนท้องถิ่นให้ปกครองตนเองนั้น เป็นการที่รัฐบาลส่วนกลางมองเห็นความสำคัญและจำเป็นจึงจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นและแบ่งอำนาจ มีกฎหมายกำหนดหน้าที่และความผิดชอบอย่างเป็นทางการ และมีการควบคุมอย่างเคร่งครัดข้าราชการส่วนภูมินาถ เข้าไปมีบทบาทความเป็นอิสระจึงมีน้อยกว่าประเทศอื่น ๆ ที่กล่าวมาซึ่งในประเทศอังกฤษและหมู่บ้าน การปกครองท้องถิ่นมีลักษณะวิวัฒนาการ (Evolution) ที่เริ่มจากความเข้มแข็ง ความรู้สึกเป็นพลเมืองที่มีอำนาจจัดการความต้องการของตนเอง และเมื่อความต้องการตรงกันก็เกิดเป็นประชาคมบริหารจัดการชุมชนตนเอง แล้วจึงค่อย ๆ สร้างรูปแบบการปกครองตนเอง และเป็นเทศบาลรูปแบบต่าง ๆ เรียกชื่อหน่วยการปกครองเป็นชื่อต่าง ๆ เช่น Parish County, Community ซึ่งเป็นระดับตำบลหรืออำเภอ ที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่ใหญ่กว่านี้ ก็เช่น District , Borough และ City ซึ่งแต่ละหน่วย เมื่อพัฒนาเป็นรูปแบบที่ชัดเจนแล้วส่วนมากจะคงเรียกและจัดระดับเช่นเดิม (Suksamran, 1984)

กระแสโลกาภิวัตน์และการแพร่กระจายแนวคิดประชาธิปไตยมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลง รูปแบบการปกครองในประเทศต่าง ๆ มาก แนวคิดการกระจายอำนาจให้องค์กรท้องถิ่นมากขึ้นและมีอิสระมากขึ้น สำหรับในประเทศไทยนั้น แม้จะมีเจตนารมณ์ของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ที่จะสถาปนารูปแบบการปกครองประชาธิปไตยและการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลได้ถูกจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2476 แต่กลับไม่มีความเข้มแข็งมากนัก เนื่องจากรัฐบาลไม่ส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีบทบาทกว้างขวางนัก อีกทั้งการปกครองในระบบประชาธิปไตยในประเทศไทยยังขาดความต่อเนื่อง โดยเหตุที่มีการรัฐประหารบ่อยครั้ง นับตั้งแต่เปลี่ยนการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 นับถึง พ.ศ. 2561 มีการปฏิวัติรัฐประหารเสีย 13 ครั้ง ระยะเวลาที่การปกครองไม่ได้เป็นไปตาม

ครองครองประชาธิปไตยกว่า 30 ปี ซึ่งหมายความว่า กระบวนการปกครองท้องถิ่นก็ต้องหยุดชะงักไปด้วย การรัฐประหารเป็นอุปสรรคสำคัญมากเท่า ๆ กับความไม่ใส่ใจของรัฐบาลในยามที่เป็นประชาธิปไตย (Tanchai, 2014)

การปกครองท้องถิ่นไทย ได้รับการปฏิรู้อย่างจริงจังเมื่อการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และการประกาศใช้ พ.ร.บ.ขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ซึ่งนอกจากจะมอบความมีอิสระให้กับท้องถิ่นอย่างมากแล้ว ยังกำหนดการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ไปยังองค์กรปกครองท้องถิ่นมากมาย อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีความเห็นคล้ายตาม Chardchawarn (2018) ที่เห็นว่า ยังมีอุปสรรคหลายประการที่ทำให้การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นยังไม่ประสบความสำเร็จ อุปสรรคที่สำคัญ อาจสรุปได้ดังนี้

1. โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายและถ่ายโอนได้สำเร็จ ทั้งด้านโครงสร้างและบุคลากร การกำหนดรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นก็ไม่สอดคล้องกับภารกิจที่จะปฏิบัติ ในทางที่ควรจะเป็นนั้น การจัดมอบภารกิจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นควรให้สอดคล้องกับศักยภาพด้านรายได้ ทรัพยากรการบริหารสภาพของพื้นที่และประชากร ไม่ใช่การมอบอำนาจหรือถ่ายโอนหน้าที่ให้ทุกองค์กรท้องถิ่นในลักษณะเดียวกันเสมือนการตัดทางเกวียนเดียวให้สวมได้ทุกคน

2. ความซ้ำซ้อนของภารกิจระหว่างองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่ง Mektrairat et al. (2009) พบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมักจะเข้าไปทำภารกิจในเขตของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยที่กฎหมายระเบียบเรื่องนี้ไม่มีความชัดเจนมากในเรื่องขอบจ. จะเลือกสนับสนุนงบประมาณให้แก่ อบต. หรือเทศบาล จึงเป็นเรื่องการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวในการจัดสรรงบประมาณของอบจ. ให้กับเทศบาล หรือ อบต. หนึ่ง ๆ ซึ่งข้อมูลทำนองนี้ ผู้วิจัยก็ได้รับฟังจากการสัมภาษณ์นายกเทศมนตรีท่านหนึ่งในจังหวัดสมุทรปราการในกรณีการจัดการศึกษาแบบสองภาษาในเทศบาลที่ตนเป็นนายกเทศมนตรีอยู่ ดังนั้น การสร้างเครือข่ายทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับชาติ จึงเกิดจากช่องทางความสัมพันธ์ประเภทนี้เป็นจำนวนมาก

การมีองค์กรปกครองท้องถิ่นหลายระดับและมีพื้นที่บริหารซ้ำซ้อนเช่นนี้ นำไปสู่การประเมินงบประมาณในการบริหารและทรัพยากรในการบริหาร อันได้แก่ ส่วนที่เป็นสำนักงานที่ทำการ บุคลากร เครื่องมือเครื่องจักร เทคโนโลยี และสาธารณูปโภคต่าง ๆ จะมีความซ้ำซ้อนกันด้วย คิดเป็นจำนวนเงินมหาศาล มีข้อคิดเห็นว่าในเมื่อเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล ต่างมีพื้นที่และประชากรที่ต้องจัดมอบบริการสาธารณะให้เต็มพื้นที่แล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะทำหน้าที่ใดจึงจะเหมาะสม

3. ในการวิจัยครั้งนี้ ข้อมูลจากเอกสารและจากการให้สัมภาษณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดและอดีตผู้ว่าราชการจังหวัด มีความสอดคล้องกันว่า ราชการส่วนภูมิภาคยังมีความจำเป็นและขาดเสียไม่ได้ในการจัดรูปการบริหารปกครองดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่ก็มีความกังวลว่าการขยายหน่วยงานส่วนกลางไปทำหน้าที่ในจังหวัดอย่างไม่มีการวางแผนร่วมกัน ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นแล้วจะทำให้ความตั้งใจที่จะให้การกระจายอำนาจประสบผลสำเร็จเพียงแต่น้อย เพราะราชการส่วนกลางเกือบทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่มีหน่วยงานในจังหวัด ยังคงส่งงานอำนาจสำคัญในการบริหารอยู่เช่น การบริหารบุคลากร การบริหารการคลัง การถ่ายโอนงานและอำนาจหน้าที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งโดยหลักการแล้วจะต้องเป็นผู้บริหารและบูรณาการโครงการ และการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ไม่ได้มีอำนาจแท้จริงในการบริหารทั้งการเงิน การบุคคล ลักษณะ “กรมานิยม” (Departmentalism) เช่นนี้เป็นอุปสรรคในการถ่ายโอนอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นอุปสรรคต่อการสร้างเอกภาพในการบริหารในราชการบริหารส่วนภูมิภาค และเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครอง

ท้องถิ่น แทนที่ราชการส่วนกลางที่ส่งหน่วยงานประจำในจังหวัด จะได้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา เป็นกำลังสมอง และประสานงานส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นกลับไปเป็นผู้ปฏิบัติเสียเอง

4. การปฏิรูปราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา เป็นการปฏิรูปแบบแยกส่วน การบริหารราชการโดยรวมจึงขาดเอกภาพ ขาดการบูรณาการ การปฏิรูปที่กระทำการอย่างแยกส่วนโดยไม่คำนึงถึงการปฏิรูประบบราชการทำให้เกิดความสับสนเปลืองทั้งด้านงบประมาณ และบุคลากรที่ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นต่างทำงานซ้ำซ้อนกัน

การวิจัยยังพบว่า แม้จะมีการถ่ายโอนหน้าที่และอำนาจจากราชการส่วนกลางให้องค์กรปกครองท้องถิ่นไป ดำเนินกิจการบริหารสาธารณะให้แก่ประชาชนแล้วก็ตาม แต่การบูรณาการการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ยังเป็นความจำเป็นที่จะให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารแผนการพัฒนาในแต่ละจังหวัด และบูรณาการแผนการพัฒนาในภูมิภาคให้มีเอกภาพและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้กระทรวง กรม ที่มีหน่วยงานในจังหวัดแต่ยังสังกัดราชการส่วนกลางอยู่จะต้องมอบอำนาจในการบริหารงานบุคคลและจัดสรรงบประมาณให้ราชการส่วนจังหวัดมากกว่าที่เป็นอยู่ และมีความชัดเจนในแผนงานโครงการที่จะดำเนินการในแต่ละจังหวัด เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะสามารถดำเนินการประสานและบูรณาการแผนงานของทุกกระทรวง และกรม ให้มีเอกภาพและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังจะลดความซ้ำซ้อน ความสับสนเปลือง และทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการ นำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุเป้าหมาย

สรุปผล

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะแสวงหาแนวทางการปรับปรุงการปกครองส่วนภูมิภาคและการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้จังหวัดสามารถบูรณาการบริการสาธารณะ สู่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลจากการศึกษาพบว่า การถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่ จากราชการส่วนกลางให้องค์กรปกครองท้องถิ่นไปดำเนินการบริหารสาธารณะ ต้อง บูรณาการทุกภาคส่วน ในการให้บริการสาธารณะด้านต่าง ๆ จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีเอกภาพ จะต้องมอบอำนาจในการบริหารงานบุคคลและจัดสรรงบประมาณให้ราชการส่วนจังหวัดมากกว่าที่เป็นอยู่ และมีความชัดเจนในแผนงานโครงการที่จะดำเนินการในแต่ละจังหวัด เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะสามารถดำเนินการได้คล่องตัวและเหมาะสมกับสถานการณ์

อภิปรายผล

ประเทศไทย มีการปฏิรูปการปกครองให้เข้าสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่ อย่างประจักษ์เด่นชัด คือ สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ที่ทรงยกเลิกระบบการปกครองแบบจารีตนิยม จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เป็นส่วนกลาง และระบบมณฑลเทศาภิบาล ซึ่งเป็นระบบที่ส่วนกลาง คือ องค์พระมหากษัตริย์ส่งผู้แทนของส่วนกลางไปทำหน้าที่ต่างพระเนตรพระกรรณในมณฑลหรือภูมิภาค

สำหรับการปกครองส่วนภูมิภาคทั้งของฝรั่งเศสและของไทย มีลักษณะและเป้าหมายคล้ายกันนั้นคือ การขยายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคมากขึ้น มีเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางไปประจำในภูมิภาคเพื่อจัดทำบริการสาธารณะของกระทรวง ทบวง กรม ในจังหวัด โดยส่งมอบอำนาจการบังคับบัญชา การวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง

ส่วนในกรณีของญี่ปุ่นเป็นการรวมตัวกันของกลุ่มบ้าน เป็นหมู่บ้านเพื่อรวมกันจัดการกิจการและกิจกรรมของหมู่บ้าน จัดบริการสาธารณะ ตอบสนองความต้องการของตน ดูแลความสงบ ความเป็นระเบียบของหมู่บ้านของตนเอง การรวมกันจัดการตนเองเช่นนี้ ทำให้ประชาคมของญี่ปุ่นเข้มแข็ง

พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย มีความคล้ายคลึงในกำเนิดกับญี่ปุ่นการปกครองท้องถิ่นไทย ได้รับการปฏิรูประบอบอย่างจริงจังเมื่อการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และการประกาศใช้ พ.ร.บ. ขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ซึ่งนอกจากจะมอบความมีอิสระให้กับท้องถิ่นอย่างมากแล้ว ยังกำหนดการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ไปยังองค์กรปกครองท้องถิ่นมากมาย สรุปได้ดังนี้

1. โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายและถ่ายโอนได้สำเร็จ ทั้งด้านโครงสร้างและบุคลากร การกำหนดรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นก็ไม่สอดคล้องกับภารกิจที่จะปฏิบัติ

2. ความซ้ำซ้อนของภารกิจระหว่างองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้น การสร้างเครือข่ายทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับชาติ จึงเกิดจากช่องทางความสัมพันธ์ประเภทนี้เป็นจำนวนมาก

3. ราชการส่วนภูมิภาคยังมีความจำเป็นและขาดเสียไม่ได้ในการจัดรูปการบริหารปกครองดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่ก็มีข้อกังวลว่าการขยายหน่วยงานส่วนกลางไปทำหน้าที่ในจังหวัดอย่างไม่มีการวางแผนร่วมกัน ระหว่าง ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นแล้วจะทำให้ความตั้งใจที่จะให้การกระจายอำนาจประสบผลสำเร็จเพียงแค่น้อย เพราะราชการส่วนกลางเกือบทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่มีหน่วยงานในจังหวัดยังคงส่งมอบอำนาจสำคัญในการบริหารอยู่สอดคล้องกับ Kawijong (2012) กล่าวถึงการควบคุมด้วยวิธีสั่งการผ่านหนังสือราชการจากรัฐ ส่วนกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะมีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ให้การรองรับและส่งเสริมการกระจายอำนาจปกครองสู่ท้องถิ่น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังถูกควบคุมกำกับโดยรัฐส่วนกลางผ่านหนังสือราชการและการสั่งการในลักษณะที่เป็นอุปสรรคต่อความเป็นอิสระในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐส่วนกลางยังไม่มีกระจายอำนาจการตัดสินใจในกระบวนการบริหารงานปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแนวทางการกระจายอำนาจปกครองสู่ท้องถิ่น ภายใต้หลักกฎหมาย และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

4. การปฏิรูประบบราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมา เป็นการปฏิรูประบบแยกส่วน การบริหารราชการโดยรวมจึงขาดเอกภาพ ขาดการบูรณาการ การปฏิรูปที่กระทำอย่างแยกส่วนโดยไม่คำนึงถึงการปฏิรูประบบราชการทำให้เกิดความสับสนทั้งด้านงบประมาณ และบุคลากรที่ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นต่างทำงานซ้ำซ้อนกัน

การวิจัยยังพบว่า แม้จะมีการถ่ายโอนหน้าที่และอำนาจจากราชการส่วนกลางให้องค์กรปกครองท้องถิ่นไป ดำเนินกิจการบริหารสาธารณะให้แก่ประชาชนแล้วก็ตาม แต่การบูรณาการการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ยังเป็นความจำเป็นที่จะให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารแผนการพัฒนาในแต่ละจังหวัด และบูรณาการแผนการพัฒนาในภูมิภาคให้มีเอกภาพและมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะ

ในการเสนอข้อเสนอนี้จากการศึกษา ผู้ศึกษาคำนึงถึงปัจจัยที่ประกอบกันเป็นระเบียบบริหารราชการไทยว่า ในเวลากว่า 120 ปีนี้ การบริหารราชการไทยยังมีข้าราชการเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการบริหาร ปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ระเบียบบริหารราชการไทย และยังคงเป็นหลักการ การบริหารราชการอยู่บทบาทที่มีมาในเวลา 120 ปีนี้ เป็นเหมือนผลึกที่อยู่ในข้าราชการและคนไทยอีกจำนวนมาก เพราะฉะนั้นการเปลี่ยนแปลงการปฏิรูปครั้งใด ๆ ก็ยังไม่สามารถกำจัดผลึกที่เรียกตาม Fred W. Riggs ว่า “อำมาตยาธิปไตย” และวัฒนธรรมราชการ ที่ Loathamatas, A. เรียกว่า “กรมาธิปไตย” อีกทั้งชนบทรบเร่ประเพณี และระบบอุปถัมภ์ที่เป็นส่วนประกอบของผลึกในระบบบริหารของไทย หากที่จะกำจัดออกไปได้โดยการปฏิรูปเพียง 3-4 ครั้ง สิ่งที่ได้ในห้วงระยะเวลาที่ผ่านมาจึงเป็นเพียงการปฏิรูปปรับปรุง เป็นส่วน ๆ ยังไม่สามารถจะปฏิรูปกันอย่างเป็นระบบ หรือคิดกันอย่างรอบด้าน และปฏิรูปกันทั้งโครงสร้าง ด้วยความตระหนักดังกล่าว การปฏิรูประเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นเพียงการพัฒนาองค์การปกครองท้องถิ่น การศึกษาครั้งนี้จึงขอเสนอแนะ ดังนี้

1. การปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นความจำเป็นต้องดำรงอยู่ไปด้วยกัน จะยุบเลิกส่วนภูมิภาคด้วยวิธีการหรือวาทกรรมอย่างใดจะไม่เป็นผลดีต่อการปกครองประเทศ
2. กระแสการเปลี่ยนแปลงโลกดิจิทัล เป็นปัจจัยสำคัญที่จะต้องปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินอย่างจริงจังและรอบด้าน โดยคำนึงตลอดว่าทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเป็นเสมือนโครงกระดูกของร่างกาย เมื่อปรับส่วนหนึ่งก็ต้องกระทบส่วนอื่น ๆ จึงต้องพิจารณาร่วมกันอย่างจริงจัง โดยมีคณะกรรมการปฏิรูปที่มีความถาวร ไม่เปลี่ยนแปลงตามการเมือง คอยติดตามและปรับปรุงแก้ไขอยู่ตลอดเวลาจนนอกเหนือไปจาก กพร. และ ก.พ. ที่มีอยู่แล้ว
3. การศึกษาและในห้วงเวลานี้เสนอความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ควรมีลักษณะดังนี้ คือราชการกลางเป็นส่วนผลิตนโยบาย โดยให้กระทรวง กรม ที่เป็นผู้เกี่ยวข้อง และเป็นผู้นำบริการสาธารณะสู่ประชาชน ประกอบกันเป็นคณะกรรมการนโยบายการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ ที่สูงกว่าคณะกรรมการกระจายอำนาจในสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งไม่สามารถไปบังคับกระทรวงและกรมอื่น เป็นองค์การกำหนดนโยบาย
4. ราชการส่วนภูมิภาค เป็นองค์การที่นำนโยบายไปสื่อสาร จำแนก แจกแจง แนะนำแก่องค์กรส่วนท้องถิ่น ทั้งในทางยุทธศาสตร์และการจัดทำโครงการ ส่วนภูมิภาคอันได้แก่หน่วยงานที่เป็นผู้ประจำอยู่กับพื้นที่ เช่น กระทรวงมหาดไทย จะต้องเป็นแกนกลางในการประสานนโยบายเมื่อนำไปสู่ขั้นตอนการปฏิบัติ ดังนั้น ในระดับภูมิภาค บทบาทของข้าราชการจากส่วนกลางในจังหวัด จะต้องเปลี่ยนจากการรับนโยบายจากกรมมาปฏิบัติ เปลี่ยนเป็นรับนโยบายมาถ่ายทอด ให้คำแนะนำทางยุทธศาสตร์และเทคโนโลยีมิใช่ผู้ใช้ปฏิบัติด้วยตนเอง นัยนี้ผลที่ตามมาคือ หน่วยงานจะต้องเล็กลง บุคคลน้อยลง และงบประมาณที่ต้องใช้ก็ลดลง สามารถถ่ายโอนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อีกจำนวนมาก ซึ่งสามารถใช้ปรับปรุงเพิ่มสมรรถนะของบุคลากรท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และมีงบประมาณที่จะรับถ่ายโอนงานที่ต้องทำได้
5. ศูนย์กลางการบริหารยังคงต้องเป็นจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ในส่วนภูมิภาคโดยมีข้อเสนอแนะว่า

(1) ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการในแต่ละจังหวัด ควรจะไม่น้อยกว่า 3 ปี เพื่อดูแลกำกับงานบริหารสาธารณะ และความสงบเรียบร้อยได้นานพอ รู้งาน รู้คน รู้แก้ปัญหา

“ความรู้มีรากฐานมาจากจิตสำนึก”

(2) ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจจะคัดเลือกจากข้าราชการในกระทรวงอื่นได้โดยยึดหลักวางคนให้เหมาะกับงาน แต่ละจังหวัดต้องเน้นการพัฒนาที่ต่างกัน การได้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนั้น ๆ ก็จะทำให้การพัฒนาเป็นไปได้รวดเร็ว

(3) การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะกำกับชี้แนะและยุทธศาสตร์การพัฒนาได้จะต้องได้รับมอบอำนาจที่สามารถสั่งการบังคับบัญชาเรื่องที่สำคัญ ๆ ได้ ปัจจุบันมีบทบาทเพียงผู้ประสานงาน และไม่มีอำนาจที่สั่งให้หน่วยราชการส่วนกลางที่ส่งมา ปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดได้ แม้แต่องค์กรปกครองท้องถิ่นยังสามารถทำอะไร ๆ หลายอย่างโดยไม่สนใจแผนรวมของจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดก็ทำอะไรไม่ได้

(4) ควรกำหนดในระเบียบ เกี่ยวกับงบประมาณว่า งบประมาณของราชการที่จัดลงมาในจังหวัดให้ งบประมาณสำหรับโครงการที่บรรจุในแผนพัฒนาจังหวัด รวมทั้งหน่วยราชการที่อยู่ในจังหวัด ควรแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรับทราบเพื่อหลีกเลี่ยงการบริหารจัดการสาธารณะที่ซ้ำซ้อน

(5) กระทรวง ทบวง กรม ที่มีหน่วยงานในจังหวัดมีคณะกรรมการบูรณาการ แผนงาน โครงการ ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และให้เป็นไปสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของจังหวัด ที่ส่วนราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นได้ร่วมกันจัดทำขึ้น

(6) แก้ไขกฎหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการบริหารราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับ การส่งเสริมพัฒนาทั้งมีหน้าที่ในการกำกับดูแล และการบริหารบุคคล ยกเว้น หน่วยราชการความมั่นคง ตุลาการ และองค์กรอิสระ

6. การกำหนดอำนาจ หน้าที่ ขอบเขตภารกิจและความสัมพันธ์ให้ชัดเจน ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเพิ่มอำนาจประชาชนในการมีส่วนร่วมและมีบทบาทในการบริหารมากขึ้น

7. จำเป็นต้องมีการพิจารณาและทบทวนการขยายส่วนราชการ หรือหน่วยงานภาครัฐใหม่ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค จะต้องไม่เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น และให้ทำได้เฉพาะเมื่อมีการยุบหน่วยงานเดิม

8. ในภาคการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินการอย่างจริงจัง ในการพิจารณาถึงขนาดพื้นที่ จำนวนประชากรทรัพยากร ที่แต่ละองค์กรส่วนท้องถิ่นมีอยู่ว่า สามารถจะดำเนินการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนเพียงใด การศึกษานี้สนับสนุนให้มีการยุบ ควรรวมท้องถิ่นขนาดเล็กก็ได้เพื่อควมมีประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ และการประหยัดงบประมาณที่ไม่เกี่ยวกับการพัฒนา

ประโยชน์ที่รับจากการวิจัย

งานวิจัยนี้ก่อให้เกิดประโยชน์ในเชิงนโยบายสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการกำหนด วิสัยทัศน์และพันธกิจเพื่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนและหน่วยงานต่าง ๆ มากที่สุด ที่เหมาะสมกับบริบทสังคม เศรษฐกิจและวิถีชีวิตแบบไทย ๆ

References

- Bunnag, T. (2013). *The provincial administration of Siam, 1892–1915: The Ministry of the Interior under Prince Damrong Rajanubhab*. (3rd ed.). Bangkok: Damrong Rajanupab Institute.
- Chardchawarn, S. (2018). Proposals for the reform of local government structure in Thailand. *Journal of King Prajadhipok's Institute*. 16(1), 55–57.
- Chareonwongsak, K. (2003). *Integrated thinking*. (6th ed.). Bangkok: Success Media.
- Constitution of the Kingdom of Thailand B.E.2540 (1997).
- Determining Plan and Procedures in Decentralizations to the Local Administrative Organization B.E.2542 (1999).
- Kanchanakun, P. (1995). *Description of Administrative Law*. (4th ed.). Bangkok: Chulalongkorn University.
- Kawijong, A. (2012). Official Letter: Central State Power over Local Administrative Organizations, *CMU Journal of Law and Social Sciences*, 5(2), 123–137.
- Laothamatas, A. (2000). *The reason for being local: The political problems at the national level due to insufficient local governance*. Bangkok: Bophit Printing.
- Luangprapat, W. (2016). *Centralization and decentralization and administration of the Kingdom of Thailand: a review of concepts, controversies and considerations for reform*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute.
- Mektrairat, N. et al. (2009). *Report of the progress of decentralization in Thailand*. Bangkok: Thammasat University, Research and Consultancy Institute (TU–RAC).
- Noranitipadungkarn, C. (2013). *Krom Phraya Damrong Rajanupab with the Ministry of Interior*. (4th ed.) Bangkok: Matichon.
- Office of the Public Sector Development Commission. (2014). Final Report, Project for Capacity Building in Central Public Administration Regional and development, improving the relationship of government, central, regional and local administration. n.p.: Author.
- Riggs, W. F. (1966). *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu: East–West Center Press.
- Riggs, Fred W. (ed.). (1970). *Frontier of Development Administration*. North Carolina: Duke University Press.
- Ranney, A., & Willmoore. (1956). *Democracy and the American Party System*. New York: Harcourt. Brace and World.
- Sartori, G. (1965). *Democratic Theory*. New York: Federrick A. Praeger.
- Suksamran, S. (1984). *Politics and government in the United Kingdom*. Bangkok: Thai Wattana Panich.
- Tanchai, W. (2014). *Decentralization and democracy in Thailand*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute.