

ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง

ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นของไทย

The Relationship among the Central Government, Regional Administration, and Local Government of Thailand

สกอล สุขเสริมส่งชัย¹

Skol Suksermsongchai

บทคัดย่อ

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นของไทยทำให้มองเห็นถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในระบบราชการที่มีความซับซ้อนกันในเชิงโครงสร้างและการปฏิบัติการกิจของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของการปกครองส่วนภูมิภาคซึ่งได้รับการแบ่งอำนาจจากรัฐบาลกลางที่แสดงออกทั้งการปกครอง การควบคุม และการกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลาง จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเข้มแข็งในการบริหารจัดการตนเองผ่านกระบวนการบริหารงบประมาณภายใน

¹ อาจารย์ ดร., อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสยาม

องค์กรเพราะสามารถถูกแทรกแซงจากการปกครองส่วนภูมิภาคได้ การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจึงจำเป็นต้องขยายขอบเขตการกระจายอำนาจทางการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น

คำสำคัญ: การปกครองส่วนกลาง, การปกครองส่วนภูมิภาค, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

The study of the relationship among the Central Government, Regional Administration, and Local Government of Thailand reveals the complex interplay between different governmental agencies within the bureaucratic system, characterized by structural and operational redundancies in performing state missions.

This is particularly evident in the role of the Regional Administration, which receives delegated authority from the Central Government to exercise administration, control, and supervision over Local Government Organizations (LGOs) that have been decentralized by the Central Government. Consequently, this prevents LGOs from achieving self-reliance in their own management, especially through the internal budget management process, as they are susceptible to intervention from the Regional Administration.

Keywords: Central Government, Regional Administration, Local Government Organization"

บทนำ

ระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยใช้โครงสร้างแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralized System) โดยแบ่งการบริหารออกเป็น 3 ระดับหลัก คือ การปกครองส่วนกลาง (Central Government) การปกครองส่วนภูมิภาค (Regional Administration) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government Organizations) แม้ว่ารัฐบาลจะได้พยายามผลักดันการกระจายอำนาจ (Decentralization) ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหลายฉบับ โดยเฉพาะตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการจัดการตนเอง แต่ในทางปฏิบัติ โครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างหน่วยงานเหล่านี้ยังคงมีความซับซ้อนและ เป็นปัญหา (Pongsrihadulchai, 2018)

ปัญหาสำคัญอยู่ที่การดำรงอยู่และบทบาทของการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่ง ได้รับอำนาจแบบมอบอำนาจ (Delegation) จากรัฐบาลกลางให้ทำหน้าที่บริหาร ราชการแทนในพื้นที่ ขณะเดียวกันก็ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ควบคุมและกำกับ ดูแล (Control and Supervision) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ ควรจะได้รับอำนาจแบบกระจายอำนาจ (Devolution/Decentralization) ให้มี อิสระในการตัดสินใจ (Theparatana, 2021) ความสัมพันธ์ที่ทับซ้อนและเหลื่อมล้ำนี้ ก่อให้เกิด ความซ้ำซ้อนในเชิงโครงสร้างและภารกิจ ทำให้ขาดความชัดเจนของ ขอบเขตอำนาจ และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ

บทความนี้จึงมุ่งอธิบายถึงการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นของไทยทำให้มองเห็นถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานในระบบราชการที่มีความซับซ้อนกันในเชิงโครงสร้างและการปฏิบัติภารกิจของรัฐ อันจำต้องนำไปสู่การแสวงหาข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

สภาพปัญหาเชิงความสัมพันธ์ระบบบริหารราชการไทย

ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค

ลักษณะความสัมพันธ์ พบว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ) เป็นการแบ่งอำนาจจากส่วนกลาง กล่าวคือ กระทรวงต่างๆ ส่งผู้แทนของตน (ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ) ไปปฏิบัติงานในพื้นที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญจากกระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่เป็น "นายแห่งจังหวัด" และประสานงานกับหน่วยงานของกระทรวงอื่นๆ ในจังหวัดเดียวกัน (บุญทัน ดอกไธสง, 2562)

ทั้งนี้การควบคุมและกำกับภายใต้ความสัมพันธ์นี้เป็นแบบบังคับบัญชาโดยตรงจากส่วนกลาง หน่วยงานส่วนภูมิภาคไม่มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบายที่สำคัญด้วยตนเอง และต้องปฏิบัติตามนโยบาย งบประมาณ และระเบียบแบบแผนจากส่วนกลางอย่างเคร่งครัด

ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

ลักษณะความสัมพันธ์ พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 282 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้รับรองหลักการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดนโยบาย บริหารงาน และจัดการบริการสาธารณะในพื้นที่ตามที่กฎหมายกำหนด (เช่น การศึกษา สาธารณสุข การโยธา)

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาการควบคุมและกำกับ พบว่า การกระจายอำนาจของไทยไม่ใช้การกระจายอำนาจที่สมบูรณ์ ส่วนกลางยังคงมีกลไกการควบคุมกำกับอย่างเข้มแข็งผ่านหลายช่องทางต่างๆ (ณัฐพันธ์ เขจรนันทน์, 2561) ได้แก่

ประการแรก การควบคุมผ่านกฎหมาย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่ส่วนกลางเป็นผู้กำหนด

ประการต่อมา การควบคุมด้านงบประมาณ งบประมาณส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการจัดสรรจากส่วนกลาง (เงินอุดหนุน) และต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของกรมบัญชีกลางและสำนักงบประมาณ

ประการที่สาม การควบคุมผ่านผู้บริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการลงนามในข้อบัญญัติท้องถิ่น และมีอำนาจในการสั่งพักหรือถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นในกรณีที่สำคัญ

ประการที่สี่ การควบคุมจากกรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงและผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายด้าน

ข้อดีและข้อเสียของความสัมพันธ์ในปัจจุบัน

เมื่อพิจารณาข้อดีและข้อเสียของความสัมพันธ์ในปัจจุบันย่อมพบว่า

1. ข้อดี

- ในแง่การรวมอำนาจและแบ่งอำนาจ

- เกิดเอกภาพทางการปกครอง ช่วยส่งเสริมความมั่นคงและความเป็นเอกภาพของชาติ นโยบายสำคัญสามารถขับเคลื่อนได้อย่างรวดเร็วและเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั่วประเทศ
- มาตรฐานการบริการที่เท่าเทียม ช่วยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างท้องถิ่นที่ร่ำรวยและยากจน โดยส่วนกลางสามารถใช้งบประมาณในการสนับสนุนและประสานทรัพยากรให้เกิดความเท่าเทียมมากขึ้น
- การมองภาพรวม ส่วนกลางมีมุมมองเชิงนโยบายในภาพรวมของประเทศ ทำให้สามารถวางแผนพัฒนาระยะยาวได้

- ในแง่การกระจายอำนาจ

- การตอบสนองความต้องการท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่า จึงเข้าใจปัญหาและความต้องการเฉพาะพื้นที่ได้ดีกว่า และสามารถออกแบบบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับบริบทนั้นๆ
- ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจผ่านการเลือกตั้งและการมีส่วนร่วมในกระบวนการของท้องถิ่น

- เป็นโรงเรียนการเมืองระดับพื้นฐาน องค์ประกอบส่วนท้องถิ่น เป็นเสมือนสถาบันฝึกฝนนักการเมืองและบุคลากรให้มี ประสบการณ์ทางการบริหารก่อนก้าวสู่ระดับชาติ

2. ข้อเสีย

- ในแง่การรวมอำนาจและแบ่งอำนาจ:

- ความล่าช้าและขาดความยืดหยุ่น การตัดสินใจของส่วนภูมิภาคต้อง รอคำสั่งจากส่วนกลางทำให้การแก้ไขปัญหาในพื้นที่ล่าช้า และไม่ สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป
- การสูญเสียพลังท้องถิ่น พลังความคิดและความคิดสร้างสรรค์ของ ท้องถิ่นถูกจำกัด เนื่องจากต้องทำงานภายใต้กรอบและระเบียบที่ ตายตัวจากส่วนกลาง
- วัฒนธรรมการรอคำสั่ง ระบบการทำงานส่วนภูมิภาคนำไปสู่การ ขาดความคิริเริ่มและความรับผิดชอบ (Lack of Accountability) ในระดับท้องถิ่น เนื่องจากไม่ใช่ผู้ตัดสินใจโดยตรง

- ในแง่การกระจายอำนาจ:

- การควบคุมกำกับที่มากเกินไป เนื่องจากกลไกการควบคุมจาก ส่วนกลางที่เข้มงวดและซับซ้อน บ่อยครั้งก็ขัดขวางความเป็นอิสระ และความคล่องตัวของท้องถิ่น ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของการ กระจายอำนาจ (พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, 2560)

- ความสามารถที่ไม่เท่าเทียมกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความพร้อมด้านงบประมาณและบุคลากรไม่เท่ากัน การกระจายอำนาจโดยไม่คำนึงถึงศักยภาพอาจนำไปสู่การให้บริการที่ไม่มีคุณภาพในบางพื้นที่
- ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน การเพิ่มอำนาจและงบประมาณให้ท้องถิ่นโดยขาดการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพอาจสร้างโอกาสในการทุจริตได้

บทสรุป

ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันเป็นภาพสะท้อนของ "ความขัดแย้งเชิงหลักการ" ระหว่างการรวมอำนาจกับการกระจายอำนาจ ระบบส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงยึดหลักการรวมอำนาจและแบ่งอำนาจอย่างเหนียวแน่น ในขณะที่ระบบส่วนท้องถิ่นถูกออกแบบมาให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ แต่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับที่เข้มข้นจากส่วนกลาง ข้อดีของระบบนี้คือการรักษาเสถียรภาพและเอกภาพ แต่ข้อเสียหลักคือ ความคิดสร้างสรรค์และความคล่องตัวของท้องถิ่น ความท้าทายที่สำคัญสำหรับการบริหารราชการไทยในอนาคตจึงไม่ใช่การเลือกระหว่าง "รวมอำนาจ" หรือ "กระจายอำนาจ" อย่างใดอย่างหนึ่ง แต่คือการหาจุดสมดุลที่เหมาะสมระหว่างสองหลักการนี้ โดยส่วนกลางควรเปลี่ยนบทบาทจาก "ผู้ควบคุม" มาเป็น "ผู้สนับสนุนและกำกับดูแลเชิงนโยบาย" ที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีอิสระและความรับผิดชอบอย่างแท้จริง

ตาราง แสดงความสัมพันธ์ในการใช้อำนาจระหว่างทั้งสามระดับ

หลักการ	ลักษณะ	ตัวอย่าง
การรวมอำนาจ	ส่วนกลางควบคุมทิศทางและมาตรฐานของรัฐ	กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำกับ อบท.
การแบ่งอำนาจ	แต่ละระดับมีหน้าที่เฉพาะของตน	รัฐออกนโยบาย ท้องถิ่นดำเนินการในพื้นที่
การกระจายอำนาจ	ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะ	ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง

เมื่อส่วนภูมิภาคยังคงมีบทบาทในการควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเข้มงวด ส่งผลกระทบโดยตรงต่อความเป็นอิสระและความเข้มแข็งของท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้าน การบริหารจัดการทางการเงิน (Fiscal Management) และ การบริหารงบประมาณ การตัดสินใจที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถถูกแทรกแซง หรือยับยั้ง โดยหน่วยงานส่วนภูมิภาคได้ง่าย ทำให้หลักการของการกระจายอำนาจที่ต้องการให้ท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริงไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์ (Chaiyakul, 2019)

จากปัญหาการขาดอิสระทางการเงินทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดสรรทรัพยากรได้อย่างยืดหยุ่นและทันต่อสถานการณ์เร่งด่วน การแก้ไขปัญหานี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งยวด เพื่อให้ประเทศไทยบรรลุ

เป้าหมายของการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ดังนั้นการขยายขอบเขตการกระจายอำนาจทางการคลัง เพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพและความเข้มแข็งในการบริหารจัดการตนเอง นำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น และสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

ข้อเสนอแนะ

1. การเพิ่มอำนาจและขยายขอบเขตทางการคลัง (Expanding Fiscal Authority and Scope)

ข้อเสนอแนะหลักในการสร้างความเข้มแข็งของระบบการคลังท้องถิ่นคือการขยายขอบเขตการกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (LGOs) อย่างแท้จริง (Prasertsri, 2020)

- เพิ่มอำนาจการจัดเก็บรายได้ ควรมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสิทธิ์ในการจัดเก็บและบริหารจัดการภาษีท้องถิ่นประเภทใหม่ ๆ ที่มีศักยภาพในการสร้างรายได้สูงและมีความเชื่อมโยงกับฐานเศรษฐกิจในพื้นที่ (เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อมเฉพาะพื้นที่ หรือค่าธรรมเนียมการบริการสาธารณะ บางประเภท) เพื่อลดการพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง (Pongsrihadulchai, 2018)
- เพิ่มสัดส่วนรายได้ที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลกลางควรปรับสัดส่วนการจัดสรรภาษีที่จัดเก็บร่วมกัน (Shared Taxes) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนกว่าจะมีสัดส่วนรายได้ต่อ

ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ที่สะท้อนความเป็นอิสระทางการคลังมากขึ้น

- ให้อิสระในการกู้ยืมและบริหารหนี้ ควรผ่อนคลายกฎระเบียบและเพิ่มความยืดหยุ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนและการกู้ยืมได้ง่ายขึ้น เพื่อนำไปใช้ในโครงการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ที่สร้างประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น และสามารถสร้างรายได้กลับคืนมา (Revenue-generating projects) ภายใต้กรอบการบริหารความเสี่ยงหนี้สาธารณะที่รัดกุม

2. การส่งเสริมธรรมาภิบาลและความโปร่งใส (Promoting Governance and Transparency)

การเพิ่มอำนาจทางการคลังจะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการรักษาและส่งเสริมหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตและการใช้จ่ายที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ (Wongmonta, 2021)

- ความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูล (Transparency):
 - การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting): กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำและติดตามการใช้งบประมาณในทุกขั้นตอน และเปิดเผยข้อมูลทางการคลังทั้งหมดผ่านช่องทางที่เข้าถึงได้ง่าย (เช่น เว็บไซต์, แอปพลิเคชัน) เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบได้ (Accountability)

- การจัดทำงบประมาณที่ชัดเจน (Clarity) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำรายงานทางการเงินและการใช้งบประมาณที่ง่ายต่อความเข้าใจของสาธารณชน รวมถึงการแสดงตัวชี้วัดความสำเร็จของโครงการ (Performance Indicators)
- ความรับผิดชอบและการตรวจสอบ (Accountability and Auditing)
 - การเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบภายใน โดยเสริมสร้างความเข้มแข็งและอิสระของหน่วยงานตรวจสอบภายในของ LGOs และยกระดับการตรวจสอบของหน่วยงานภายนอก (เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน) ให้เน้นการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ (Performance Audit) นอกเหนือจากการตรวจสอบความถูกต้องตามระเบียบ (Compliance Audit)
 - มาตรการทางวินัยที่เข้มแข็ง กำหนดบทลงโทษที่ชัดเจนและรุนแรงสำหรับการทุจริตหรือการใช้จ่ายที่ไม่เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการที่ดีของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น เพื่อสร้างความตระหนักและยับยั้งการกระทำผิด

3. การพัฒนาศักยภาพบุคลากร (Capacity Building of Personnel)

- การฝึกอบรมเฉพาะทาง โดยจัดให้มีการฝึกอบรมที่เน้นความรู้ความสามารถด้านการบริหารการคลังสมัยใหม่ การจัดทำงบประมาณฐานผลลัพธ์ (Results-Based Budgeting) การบริหารหนี้ และการจัดหาแหล่งรายได้ใหม่ ๆ ให้แก่เจ้าหน้าที่ของ LGOs อย่างสม่ำเสมอ (Prasertsri, 2020)

- การบริหารจัดการตามหลักสมรรถนะ: ปรับปรุงระบบการบรรจุ แต่งตั้ง และประเมินผลบุคลากรด้านการคลังของ LGOs ให้เป็นไปตามหลักสมรรถนะและความสามารถในการบริหารจัดการทางการเงินที่ซับซ้อน

บรรณานุกรม

- Chaiyakul, T. (2019). *Local government administration and decentralization*. Chulalongkorn University Press.
- Pongsrihadulchai, A. (2018). *The paradox of decentralization: Control and local autonomy in Thailand*. Silpakorn University Journal of Social Sciences, Humanities, and Arts, 18(2), 150-175.
- Theparatana, S. (2021). *The role of provincial administration in controlling local government in Thailand*. Journal of Government and Public Affairs, 10(1), 45-68.
- Pongsrihadulchai, A. (2018). The paradox of decentralization: Control and local autonomy in Thailand. *Silpakorn University Journal of Social Sciences, Humanities, and Arts*, 18(2), 150-175.
- Prasertsri, P. (2020). *Fiscal decentralization and local government performance in Thailand*. Journal of Public Administration and Local Governance, 8(1), 12-35.
- Wongmonta, S. (2021). *Good governance and local budget management in Thailand*. Chulalongkorn University Press.