

การยุบการปกครองส่วนภูมิภาค เป็นทางออกของสังคมไทยหรือไม่



การยุบการปกครองส่วนภูมิภาค
เป็นทางออกของสังคมไทยหรือไม่

คำนำ

เอกสารนี้ ได้จัดทำขึ้นเพื่อนำเสนองานการศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์ผลงาน ทางวิชาการ ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน นำเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อเป็นการให้เหตุผลในการดำรงอยู่ของระบบราชการส่วนภูมิภาคและผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้ง รวมทั้งเผยแพร่ต่อประชาชนและผู้สนใจทั่วไป เพื่อสร้างความสว่างแห่งปัญญา เป็นการแนะนำ ชี้แจง ให้ความรู้โดยกล่าวถึงความสำคัญ และจำเป็นที่ประเทศไทย จำเป็นต้องมีและรักษาระบบการปกครองส่วนภูมิภาคแม้สภาพแวดล้อมบริบท ในปัจจุบันของสังคมไทย จะอยู่ในท่ามกลาง การกระจายอำนาจ และการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก็ตาม แต่ในข้อเท็จจริงระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค มิได้เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจ แต่มีบทบาทในการเป็นกลไกในการส่งเสริมและพัฒนาระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม กระแสแนวคิด จังหวัดบริหารปกครองตนเอง ซึ่งใช้หลักแนวคิดการจัดการตนเอง เป็นหนึ่งในแนวความคิดของการกระจายอำนาจที่มีผู้นำเสนอในสังคมไทย เป็นเรื่องที่มีมองการณ์ไกล สุดเอื้อมหรือสุดโต่งเกินกว่าที่ระบอบองคาพยพทั้งปวง ในสังคมไทย จะรองรับ หรือควรจะเป็นเช่นนั้นหรือไม่

เอกสารเล่มนี้ จะได้นำเสนอแนวคิด หลักการบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยในปัจจุบัน บทบาทในการส่งเสริมการกระจายอำนาจและพัฒนาระบบการปกครองท้องถิ่นของราชการส่วนภูมิภาค พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เกี่ยวกับการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น แนวคิดร่างพระราชบัญญัติจังหวัดบริหารปกครองตนเอง พ.ศ.... และการวิเคราะห์ผลกระทบในแง่มุมต่างๆ เปรียบเทียบบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดจากระบบการแต่งตั้งและการเลือกตั้ง และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่สนับสนุนการดำรงอยู่ของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และรูปแบบกระจายอำนาจหรือการส่งเสริมการปกครองในระบบการจัดการตนเองที่เหมาะสมในประเทศไทย เพื่อผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งปวงจะได้ได้นำไปเป็นข้อคิดพิจารณาใช้ประโยชน์ต่อไป

สารบัญ

หน้า

เรื่องที่ 1 แนวคิดการบริหารราชการแผ่นดิน	1
เรื่องที่ 2 ความสำคัญการบริหารราชการส่วนภูมิภาค	9
เรื่องที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น	13
เรื่องที่ 4 การบริหารราชการของจังหวัดและกรุงเทพมหานคร	15
เรื่องที่ 5 พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เกี่ยวกับการบริหาร ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น	19
เรื่องที่ 6 บทบาทของกรมการปกครองเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ และส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	21
เรื่องที่ 7 แนวคิดร่าง พระราชบัญญัติจังหวัดบริหารปกครองตนเอง พ.ศ.	25
เรื่องที่ 8 ความคิดเห็นต่อแนวความคิดตามร่างพระราชบัญญัติ จังหวัดบริหารปกครองตนเอง พ.ศ.	29
เรื่องที่ 9 ประสพการณ์บทเรียนการกระจายอำนาจเต็มรูปแบบเพื่อนำไปสู่ การลงมติแยกเป็นประเทศ	58
เรื่องที่ 10 บทวิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารราชการแผ่นดินและ ผู้ว่าราชการจังหวัดจากการแต่งตั้งและเลือกตั้ง	61
เรื่องที่ 11 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการดำรงอยู่ของการปกครองส่วนภูมิภาค	75
เรื่องที่ 12 ความรับผิดชอบในทางวิชาชีพทางด้านการเมืองการปกครอง	94

เรื่องที่ 1 แนวคิดการบริหารราชการแผ่นดิน

การบริหารราชการแผ่นดิน หมายถึง การกำหนดนโยบายของรัฐบาลและทิศทางที่จะจัดการปกครองประเทศในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง การต่างประเทศ ไปในแนวทางใดและใช้วิธีการใด จึงจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ คุ่มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยการจัดหาอัตรากำลังเจ้าหน้าที่งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ และออกกฎ ระเบียบต่าง ๆ มารองรับ ตลอดจนการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายตามที่อำนาจนิติบัญญัติ คือรัฐสภาให้ความเห็นชอบตราขึ้นใช้บังคับ

รูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่าง ๆ มีปรากฏให้เห็นทั้งที่แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น เช่น ญี่ปุ่น อังกฤษ และเยอรมนี ส่วนสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็นบริหารส่วนกลาง คือรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น หรือรัฐบาลมลรัฐ สำหรับประเทศที่แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ที่เด่นชัดมี 2 ประเทศ คือ ไทย และฝรั่งเศส

การจัดระเบียบบริหารราชการออกเป็น 2 หรือ 3 ส่วนนั้น ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล สภาพของประเทศ ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรม ด้านการเมืองการปกครองและการบริหารของประเทศนั้น ๆ

สำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติให้การบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ บริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยทั้ง 3 ส่วนนี้ อยู่ในการควบคุมดูแลของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบบริหารราชการแผ่นดิน อันครอบคลุมไปถึงการกำหนดนโยบายเพื่อให้ข้าราชการนำไปปฏิบัติ การอำนวยความสะดวกและการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนตามกฎหมาย นโยบาย และคำสั่งของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา

1) การบริหารราชการส่วนกลาง ใช้หลักการรวมอำนาจ โดยให้อำนาจการบังคับบัญชา และการวินิจฉัยสั่งการสูงสุดอยู่ในส่วนกลาง คือกรุงเทพมหานครอันเป็นเมืองหลวงและศูนย์กลางการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ แบ่งส่วนราชการออกเป็น (1) สำนักนายกรัฐมนตรี (2) กระทรวงหรือทบวง ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง (3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง (4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง สำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนราชการดังกล่าวนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

2) **การบริหารราชการส่วนภูมิภาค** : ใช้หลักการแบ่งอำนาจ โดยราชการส่วนกลางเป็นเจ้าของอำนาจ แล้วแบ่งอำนาจการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการให้แก่ภูมิภาคนำไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และการปฏิบัติของภูมิภาคนั้นจะต้องให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและขนบธรรมเนียมประเพณีของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้จะต้องไม่ขัดต่อนโยบายของส่วนกลางหรือของคณะรัฐมนตรี หรือตัวบทกฎหมายของประเทศ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมี 2 ระดับ คือ จังหวัด และอำเภอ

3) **การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น** : ใช้หลักการกระจายอำนาจ ที่ส่วนกลางได้มอบอำนาจระดับหนึ่งให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองตนเองอย่างอิสระ โดยที่ต้อไม่ขัดต่อกฎหมายของประเทศหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน กิจกรรมที่ทำได้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการพัฒนา มีอิสระในการตัดสินใจในการแก้ปัญหาหรือการสนับสนุนกิจกรรมของท้องถิ่น ออกข้อบังคับหรือระเบียบต่าง ๆ มาบังคับในเขตการปกครองของตนได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ได้แก่ (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (2) เทศบาล (3) สุขาภิบาล และ (4) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

หมายเหตุ สุขาภิบาล ยกเลิกโดยเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมดเมื่อ พ.ศ. 2542

จากหลักการบริหารราชการแผ่นดินทั้ง 3 ส่วนที่กล่าวมา ต่อไปจะได้กล่าวถึง การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคและบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในรายละเอียดเป็นลำดับถัดไป

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคประกอบด้วย จังหวัดและอำเภอ

จังหวัด

จังหวัดเกิดจากการรวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยการตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ (มาตรา 52) ในปัจจุบันมีจังหวัดทั้งสิ้น 76 จังหวัด ไม่รวมกรุงเทพมหานครที่มีฐานะเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ของจังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 มาตรา 52/1 ได้ บัญญัติอำนาจหน้าที่ของจังหวัด ดังต่อไปนี้

- (1) นำภารกิจของรัฐและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์
- (2) ดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรมในสังคม
- (3) จัดให้มีการคุ้มครอง ป้องกัน ส่งเสริม และช่วยเหลือประชาชนและชุมชนที่ด้อยโอกาส เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมในการดำรงชีวิตอย่างพอเพียง

(4) จัดให้มีการบริการภาครัฐเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเสมอหน้า รวดเร็ว และมีคุณภาพ

(5) จัดให้มีการส่งเสริม อุดหนุน และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกระทรวงทบวงกรม

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ มอบหมาย หรือที่มีกฎหมายกำหนด

ผู้บริหารจังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 2534 มาตรา 54 ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

อำนาจหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 2534 มาตรา 57 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

(1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ

(2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

(3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำสั่งชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวงในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

(4) กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการ ซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราวแล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง

(5) ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการและหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัดหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

(6) เสนอบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามโครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัด และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

(7) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย

(8) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้ให้อำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

(9) บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการในส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย

ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ

ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเป็นแนวทางหนึ่งในการปรับปรุงวิธีการทำงานของหน่วยราชการส่วนภูมิภาคโดยวิธีการเช่นนี้เป็นตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนถึงความตื่นตัวว่าด้วยวิธีการบริหารองค์กรในยุคใหม่ซึ่งให้ความสำคัญกับข้อมูลสนเทศและเครื่องชี้วัดของการทำงาน (Performance indicators) เพื่อประกอบในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรและสอดคล้องกับแนวคิดของการจัดสรรงบประมาณที่หวังผล (result-based budgeting) ซึ่งถือเป็น “เรื่องใหม่” สำหรับหน่วยงานภาครัฐไทยเนื่องจากแต่เดิมหน่วยงานราชการไม่เคยถูกตรวจสอบอย่างจริงจังงบประมาณที่ได้รับในปีนี้อย่างยอเงินที่ได้รับในปีที่แล้ว (incremental budgeting) ต่างกับองค์กรธุรกิจเอกชนขนาดใหญ่ซึ่งมีประสบการณ์และความเคยชินจากการถูกตรวจสอบโดยผู้ถือหุ้นโดยอาศัยเครื่องชี้วัดต่างๆ อาทิ เช่นผลกำไรยอดขายอัตราการแข่งขันราคาหุ้น ฯลฯ การประกันคุณภาพการศึกษาในสถาบันการศึกษาซึ่งกำลังดำเนินการในหลายหน่วยงานและการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเป็นตัวอย่างที่สะท้อนถึงความตื่นตัวดังกล่าว

ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกิดขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาระบบการบริหารแบบเดิมให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถบริหารจังหวัดได้อย่างคล่องตัวมากยิ่งขึ้นเป็นการปรับระบบบริหารจัดการของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นการบริหารเชิงยุทธศาสตร์โดยมีการศึกษาโอกาสศักยภาพอุปสรรคและข้อจำกัดของการพัฒนาจังหวัดซึ่งจะช่วยให้การบริหารงานเกิดความเป็นองค์รวมมากยิ่งขึ้นสามารถแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างเบ็ดเสร็จหากเปรียบการบริหารแบบเดิมเป็นรูปสามเหลี่ยมนั้นผู้บริหารจะอยู่ด้านบนและผู้ใต้บังคับบัญชาและประชาชนจะอยู่ด้านล่างของสามเหลี่ยมแต่ในแนวทางการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการนั้นผู้บริหารจะอยู่ด้านล่างและประชาชนจะอยู่ด้านบนโดยการบริหารจะคำนึงถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นหลักและผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นส่วนราชการจะต้องมีการตอบสนองโดยเป็นการบริหารเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ซึ่งจะส่งผลให้จังหวัดมีลักษณะเป็น responsive organization สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือการเปลี่ยนแปลงจากความต้องการของประชาชนจะพบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการจะเป็นแหล่งรวมและประสานการทำงานของราชการส่วนกลางในด้านต่างๆให้สอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่

นอกเหนือไปจากนั้นในระบบของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการนี้จะเป็นการบริหารในแนวราบโดยใช้หลักการของ Area Function Participation (AFP) ซึ่งเป็นระบบการทำงานโดยเน้นความสัมพันธ์ของพื้นที่และโครงการต่างๆที่จะไปอยู่ในพื้นที่รวมทั้งการประสานงานโครงการจากหน่วยงานต่างๆในพื้นที่เหล่านั้น

การแบ่งส่วนราชการในจังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 2534 มาตรา 60 ให้แบ่งส่วนราชการของจังหวัดดังนี้

(1) สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและการวางแผนพัฒนาจังหวัดของจังหวัดนั้น มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด

(2) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

อำเภอ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 2534 มาตรา 61 ได้บัญญัติให้มีหน่วยราชการบริหารรองจากจังหวัดเรียกว่าอำเภอ การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนเขตอำเภอให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

(1) อำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามมาตรา 52/1

(2) ส่งเสริม สนับสนุน และจัดให้มีการบริการร่วมกันของหน่วยงานของรัฐในลักษณะศูนย์บริการร่วม

(3) ประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อร่วมมือกับชุมชนในการดำเนินการให้มีแผนชุมชน เพื่อรองรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จังหวัด และกระทรวง ทบวง กรม

(4) โกล่เกลี่ยหรือจัดให้มีการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม

นายอำเภอและอำนาจหน้าที่

มาตรา 65 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพ.ศ. 2543 กำหนดนายอำเภอมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

(1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ถ้ากฎหมายใดมิได้บัญญัติว่าการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย

(2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

(3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้มีหน้าที่ตรวจการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และผู้ว่าราชการ จังหวัดมอบหมาย

ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของ คณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

(4) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอตามกฎหมาย

การแบ่งส่วนราชการภายในอำเภอ

มาตรา 66 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ให้แบ่งส่วนราชการ ของอำเภอดังนี้

(1) สำนักงานอำเภอ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้น ๆ มีนายอำเภอ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ

(2) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้น มีหน้าที่เกี่ยวกับ ราชการของ กระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอนั้น ๆ เป็นผู้ปกครอง บังคับบัญชา รับผิดชอบ

นอกจากการแบ่งส่วนราชการดังกล่าวตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แล้ว ใน พื้นที่อำเภอ ยังมีการจัดแบ่งการปกครองออกเป็นหน่วยการปกครองท้องที่ ได้แก่ ตำบล และ หมู่บ้าน ซึ่งมี กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน เป็นหัวหน้าหน่วยการปกครองท้องที่ตามลำดับ ตามลำดับ มีอำนาจหน้าที่หลักตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในพื้นที่อำเภอ ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นพื้นที่เดียวกันกับพื้นที่ของหน่วยปกครองท้องที่ อันได้แก่ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งราษฎรเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม อำนาจเขตของหน่วยปกครองท้องที่และหน่วยการปกครองท้องถิ่น อาจจะไม่เป็นพื้นที่เดียวกัน ทั้งหมดก็ได้ เช่น ในตำบลหนึ่งอาจจะมีทั้ง เทศบาล หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล และบางกรณี เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล อาจจะมีพื้นที่มากกว่า 1 ตำบล ก็ได้

แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

เมื่อกล่าวถึงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องกล่าวถึงหลักการที่สำคัญ ระบบการ ปกครองท้องถิ่น เช่น อุทัย หิรัญโต ได้กล่าวถึง ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ

1) มีสถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่าหากประเทศใดกำหนดเรื่องการ ปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็ง กว่า การปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็น การแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2) มีพื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการเช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์เชื้อชาติ และ ความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของ หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาด ใหญ่

3) มีการกระจายอำนาจหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อย เพียงใด ขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4) เมืองค์การนิติบุคคลจัดตั้งโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

5) มีการเลือกตั้ง สมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนโดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6) มีอิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานราชการ

7) มีงบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทะนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8) มีการควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นเพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาลงท้องถิ่นของตน การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

รูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทย

จำแนกได้เป็น

1) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เป็นรูปแบบการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ทั่วประเทศทุกจังหวัด มี 3 ประเภทได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

2) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีการบริหารจัดการไม่เหมือนกับรูปแบบทั่วไป จะมีขึ้นเป็นกรณีๆ ไป ส่วนใหญ่จะเป็นเขตเมืองใหญ่ เช่น เมืองหลวงหรือเมืองท่องเที่ยว ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะใช้รูปแบบทั่วไปมาใช้ในการปกครอง ปัจจุบันมีกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบัน การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ มีลักษณะคล้ายคลึงกัน คือ ประกอบด้วย

1) ฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจจะมีชื่อเรียกต่างกัน เช่น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกเมืองพัทยา ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งครั้งละ 4 ปี

2) ฝ่ายสภา ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีจำนวนแตกต่างกัน ในแต่ละประเภทของท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด มีวาระการดำรงตำแหน่งครั้งละ 4 ปี

อำนาจหน้าที่ของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

กฎหมายกลางของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร จะกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ ซึ่งสาระสำคัญเป็นภารกิจการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น เช่น งานรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมือง การส่งเสริมการประกอบอาชีพ ส่งเสริมการศึกษา ดูแลและรักษาบำรุงทางสาธารณะ งานด้านสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อม งานสวัสดิการชุมชน ฯลฯ เป็นต้น

ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่และขนาดการบริหารจัดการของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะแตกต่างกันบ้างเล็กน้อย ตามศักยภาพของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ที่แตกต่างกันค่อนข้างมากได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีบทบาทในการพัฒนางานในกิจการที่เป็นภาพรวมของจังหวัด และการประสานสนับสนุนหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในพื้นที่จังหวัด

เรื่องที่ 2 ความสำคัญการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ความสำคัญการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระบบการปกครองหรือการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศโดยทั่วไป ได้แก่

1) เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปกครอง ในประเทศที่มีลักษณะเป็นรัฐเดี่ยว นั้นการปกครองส่วนกลางจะเป็นศูนย์รวมแห่งการจัดการปกครองของรัฐทั้งหมด ซึ่งการจัดระบบการปกครองด้วยวิธีการแบ่งงานออกเป็นระดับหรือขั้นตอนต่างๆ ก็เพื่อให้สามารถจัดการปกครองได้ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ในประเทศที่มีนโยบายการปกครองแบบรวมอำนาจในทางการเมืองก็จะใช้ระบบการแบ่งอำนาจเป็นวิธีการหรือเครื่องมือในทางบริหารนั่นเอง

2) เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้สืบทอดนโยบายของรัฐบาลไปสู่ภูมิภาคต่างๆ โดยตรง ซึ่งวิธีการแบ่งอำนาจนั้นเป็นการขยายงานของรัฐบาล หรือการแบ่งสาขาของรัฐบาลออกไปในระดับต่างๆ มีผลทำให้นโยบายของรัฐบาลได้ถูกนำไปปฏิบัติโดยตัวแทนของรัฐบาลโดยตรง

3) เพื่อแสดงฐานะตัวแทนของอำนาจส่วนกลาง กล่าวคือผู้ที่ทำหน้าที่ในระดับภูมิภาคต้องมาจากการอนุมัติ แต่งตั้ง ยินยอม หรือตัดสินใจจากส่วนกลางเป็นสำคัญ

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงเป็นกลไกทางการเมืองในการแปลงนโยบายของรัฐสู่การปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ เป็นกลไกการบริหารราชการในการจัดบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชน

บทบาทและความสำคัญในมิติต่างๆ ของราชการส่วนภูมิภาค

หลักการสำคัญที่แสดงถึงความจำเป็นของราชการส่วนภูมิภาคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน คือการที่ราชการส่วนภูมิภาคอยู่ในฐานะ "ส่วนตรงกลาง" ของโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นที่เป็นจุดเชื่อมโยงระหว่างการบริหารราชการระดับชาติกับการบริหารราชการระดับท้องถิ่น ให้พลวัตรการปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินต่อไปได้ และเป็นส่วนที่ยึดโยงพื้นที่ต่างๆ ให้เป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวกัน บทบาทและความสำคัญของราชการส่วนภูมิภาคอาจสะท้อนผ่านแง่มุม/มิติในด้านต่างๆดังต่อไปนี้

1. ราชการส่วนภูมิภาคกับความมั่นคงของประเทศ

ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นกลไกของรัฐบาลหรือราชการบริหารส่วนกลางที่ได้แบ่งแยกออกไปสู่ส่วนต่างๆ ของประเทศ โดยส่วนกลางมอบอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการในกิจการบางอย่าง(ตามหลักการแบ่งอำนาจการปกครอง : Deconcentration) ให้แก่ข้าราชการที่ได้รับแต่งตั้งเป็นตัวแทนออกไปปฏิบัติงานประจำในภูมิภาค อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการดังกล่าวมีลักษณะพิเศษที่ไม่อาจมอบหมายให้ราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการได้ถึงแม้ว่าการกระจายอำนาจอาจจะเอื้ออำนวยกับสภาพองค์กรรมใหม่ หากแต่การส่งมอบบริการสาธารณะบางประเภท เช่น การรักษาความมั่นคงภายใน งานยุติธรรม ภาษีอากรบางประเภท หรืองานให้บริการทางทะเบียนบางประเภทที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความ

มั่นคง (อาทิ งานทะเบียนอาวุธปืน การขายทอดตลาดและค้าของเก่า ฯลฯ) เป็นต้น รัฐส่วนกลางไม่สามารถถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้ เนื่องด้วยมีผลกระทบต่อการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ เหล่านี้ถือเป็นภารกิจที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ราชการส่วนภูมิภาคในฐานะตัวแทนของส่วนกลางต้องดำเนินการเอง

ความมุ่งหมายในการกำหนดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่ปรากฏในปัจจุบัน นอกจากต้องการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างส่วนกลางและประชาชนเข้าด้วยกันแล้ว มิติด้านความมั่นคงยังเป็นประเด็นสำคัญที่ถูกมุ่งเน้น ดังจะเห็นได้จากรูปแบบของรัฐที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับจะมุ่งเน้นในบูรณภาพของรัฐ ราชการส่วนภูมิภาคจึงเป็นส่วนที่เชื่อมโยงอำนาจระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น และค้ำยันไม่ให้เกิดภาวะรัฐอ่อนแอ (Weak Government) เกินกว่าที่จะแก้ไขปัญหาและภัยคุกคามที่จะเกิดขึ้น

ราชการส่วนภูมิภาคกับการบูรณาการขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดิน

บทบาทหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคยังเป็นหน่วยการบริหารงานให้เกิดความเป็นธรรมการอำนวยความสะดวกให้มีการทำงานแบบประสานงานกันข้ามระดับของรัฐบาล รวมทั้งบูรณาการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดการขับเคลื่อนการพัฒนาในภาพรวม ดังที่ปรากฏในบทบาทของการกำกับดูแล ตรวจสอบให้คำปรึกษาในการบริหารจัดการท้องถิ่น รวมถึงการร่วมมือประสานกับราชการส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในพื้นที่และระหว่างพื้นที่ ราชการส่วนภูมิภาคจะมีบทบาทสำคัญในการบูรณาการประสานความร่วมมือของท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาให้สำเร็จ ลุล่วงในหลายกรณี ดังจะเห็นได้จากรูปธรรมของการแก้ไขปัญหาการระบาดของไข้หวัดนกในวงกว้าง การแก้ไขปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นเกือบทุกพื้นที่ของประเทศในช่วงเวลาที่ผ่านมา และการช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากกรณีข้อพิพาทตามแนวชายแดน เป็นต้น

ราชการส่วนภูมิภาคจึงเป็นจะขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาลและยุทธศาสตร์ระดับชาติในการประสานเชื่อมโยงไปสู่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและท้องถิ่นมีความขัดแย้งกัน

ทั้งนี้ ในข้อเท็จจริง ราชการส่วนภูมิภาคในฐานะตัวแทนของส่วนกลางเป็นหน่วยในการเชื่อมโยงในเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น และยังทำหน้าที่สนับสนุนให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการสนับสนุนการจัดทำยุทธศาสตร์ระดับชาติ ซึ่งข้อนี้นับเป็นจุดแข็งของราชการส่วนภูมิภาคที่มุ่งเน้นการทำงานในเชิงบูรณาการและการทำงานในรูปแบบเครือข่าย นอกจากนี้ ราชการส่วนภูมิภาคยังมีบทบาทในการดำเนินการตามภารกิจซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจดำเนินการได้อย่างไม่เต็มศักยภาพเนื่องจากเงื่อนไขทางด้านการเมืองซึ่งเป็นผลมาจากการเลือกตั้งในท้องถิ่น เช่น ภารกิจการอนุรักษ์และจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติภายในท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็น การใช้ที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ ซึ่งหากส่วนท้องถิ่นดำเนินการบริหารจัดการโดยลำพังอาจเกิดความย่อหย่อนในการปฏิบัติ หรือบางกรณีอาจเกิดความขัดแย้งรุนแรงภายในท้องถิ่นได้, การอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในพื้นที่, การแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในพื้นที่, หรือแม้กระทั่งภารกิจการรณรงค์ให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น

ราชการส่วนภูมิภาคกับการกำกับดูแลและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การควบคุม กำกับดูแลนับเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ การกระจายอำนาจโดยปราศจากการควบคุมกำกับดูแลย่อมทำให้รัฐเดียวไม่สามารถดำรงอยู่ได้ ดังที่กล่าวแล้วข้างต้นว่าบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคอยู่ในฐานะการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน เกิดความเสมอภาค ความเป็นธรรมและความเท่าเทียมกันกับประชาชนในทุกพื้นที่เป็นสำคัญ ดังนั้น บทบาทอำนาจหน้าที่ของส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด และอำเภอ ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย ในด้านหนึ่งนอกจากจะอยู่ในบทบาทของการพัฒนาและส่งเสริมความพร้อมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะให้มีคุณภาพเทียบเท่าหรือดีกว่าเดิมแล้ว ในอีกด้านหนึ่งยังอยู่ในบทบาทการเป็นผู้ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย และแม้ว่าราชการส่วนภูมิภาคจะมีอำนาจในการถอดถอนผู้บริหารส่วนท้องถิ่น และการสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่การดำเนินการดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดทางกฎหมายที่จำกัดขอบเขตอำนาจไว้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำกิจการเกินขอบเขตอำนาจตนหรือมีการละเมิดกฎหมายหรือไม่ ซึ่งมีได้หมายความว่าส่วนภูมิภาคจะสามารถแทรกแซงดุลพินิจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แต่เสร็จสมบูรณ์

นอกจากกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ในกฎหมายอื่นๆ เช่น กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ กฎหมายว่าด้วยกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ยังกำหนดให้มีฟันเฟืองในการขับเคลื่อนงานตามนโยบายพื้นฐานของรัฐ งานตามนโยบายของรัฐบาล กระทรวง ทบวง กรม ให้บรรลุผลในระดับพื้นที่ดังจะเห็นได้จากบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านฯ คณะกรรมการหมู่บ้าน อาสาสมัครปกป้องสถาบัน ฯลฯ นอกจากการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับพื้นที่แล้ว การที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่เป็นโอกาสให้ตัวแทนเหล่านี้ยังทำหน้าที่สะท้อนปัญหาและความต้องการของประชาชนจากระดับล่างสู่ระดับบนด้วย

ราชการส่วนภูมิภาคกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชนและประชาสังคม

ความเข้มแข็งของชุมชนและประชาสังคมในท้องถิ่น นับเป็นเงื่อนไขและปัจจัยสำคัญที่บ่งชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จในการกระจายอำนาจที่แท้จริง ชุมชนและประชาสังคมที่เข้มแข็งต้องมีหน้าที่ในการถ่วงดุลและควบคุมการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและประชาสังคมนั้น ราชการส่วนภูมิภาครวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองได้มีบทบาทร่วมกันในการส่งเสริมและสนับสนุนมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาศักยภาพของคณะกรรมการหมู่บ้าน ซึ่งถือเป็นกลไกที่เชื่อมโยงประชาชนและชุมชนทุกภาคส่วนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นผ่านการจัดทำแผนชุมชนแผนพัฒนาหมู่บ้านซึ่งเป็นพื้นฐานไปสู่การจัดทำแผนในระดับบนต่อไป การสร้างเครือข่ายการบริหารจัดการตนเองด้านต่าง ๆ อาทิ

การดูแลรักษาป่าชุมชน การรักษาความสงบเรียบร้อยและแก้ไขปัญหายาเสพติดในชุมชนการสร้างความเป็นธรรมและประนีประนอมข้อพิพาท การคุ้มครองดูแลทรัพย์สินอันเป็นสาธารณภัย การป้องกันบรรเทาสาธารณภัย รวมไปถึงการส่งเสริมวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยแก่ประชาชน เป็นต้น ซึ่งบทบาทดังกล่าวยังจำเป็นต้องดำเนินการต่อไป เพื่อเป็นฐานในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของท้องถิ่นในการบริหารจัดการ การพัฒนาและการแก้ไขปัญหในท้องถิ่นของตนเอง

เรื่องที่ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

การจัดระเบียบการปกครองของรัฐ ที่มีระบบราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น แม้จะกล่าวได้ว่าอยู่ในพื้นที่เดียวกัน แต่ก็มีจุดมุ่งหมายเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนา การจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยระบบราชการส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่ ในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีความสำคัญ ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล เช่นภารกิจด้านความมั่นคง การรักษาความสงบเรียบร้อย รวมทั้งการนำนโยบายเร่งด่วนหรือสำคัญของรัฐบาล ไปสู่การปฏิบัติในพื้นที่ ทั้งนี้ รัฐจะมอบหมายให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ในส่วนที่มีความเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับประชาชน เช่น การพัฒนาคุณภาพชีวิตด้านการศึกษา สาธารณสุข กิจกรรมสาธารณูปโภคพื้นฐาน การส่งเสริมอาชีพ ฯลฯ เป็นต้น รัฐบาลโดยราชการส่วนกลาง ก็จะมอบหมายให้ หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการแทน โดยงบประมาณที่จัดเก็บได้ในท้องถิ่น หรือ รัฐบาลจัดสรรอุดหนุนช่วยเหลือ ซึ่งราชการส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาค มีหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน หรือการให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิค วิชาการและการพัฒนาบุคลากร เป็นต้น

การดำเนินการดังกล่าวมา ต้องอาศัยหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค คือจังหวัดและอำเภอ เป็นกลไกในการสนับสนุนให้มีการดำเนินการ เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับองค์กรราชการส่วนท้องถิ่น เนื่องจากอยู่ในพื้นที่เดียวกัน

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท รัฐบาลโดยราชการส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาค จะต้องเป็นผู้ดำเนินการเอง เช่นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง การรักษาความสงบเรียบร้อย กิจกรรมที่ต้องใช้งบประมาณการลงเงินจำนวนมาก เกินขีดความสามารถของราชการส่วนท้องถิ่น หรือกิจการที่ต้องดำเนินการครอบคลุมในหลายๆ พื้นที่หลายๆ จังหวัด เช่น ทางหลวง ระบบชลประทาน ฯลฯ บางกิจการก็เป็นการร่วมดำเนินการระหว่างหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ดี ในกิจการต่างๆ ที่มอบให้ราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการนั้น หน่วยงานราชการส่วนกลาง หรือภูมิภาค ก็ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล ให้เป็นไปตามกฎหมาย การดำเนินกิจการ เพื่อรักษาผลประโยชน์ ของประชาชน และความมั่นคงของรัฐ จะเห็นได้ว่ากิจการ ที่รัฐมอบอำนาจให้ท้องถิ่น ดำเนินการ เช่น การจัดเก็บภาษีบางประเภท การใช้จ่ายเงินงบประมาณจำเป็นต้องมีมาตรฐานและการควบคุมตรวจสอบที่ดี ดังนั้น รัฐบาล โดยราชการส่วนกลาง เช่น กระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ ในการกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่น จึงมีความจำเป็นต้องออกกฎระเบียบ เพื่อให้ท้องถิ่น ดำเนินการ ให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ อย่างไรก็ดีในข้อเท็จจริงการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ก็มีได้ดำเนินการตัดสินใจโดยลำพัง แต่การสร้างระบบมาตรฐาน หรือกฎเกณฑ์ใดๆ เพื่อให้หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติดำเนินการใช้กระบวนการรับฟังปัญหาความต้องการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือจากประชาชน ทั้งนี้ หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นได้ร่วมกันจัดตั้งองค์กรทางวิชาชีพภายใต้การสนับสนุนของราชการส่วนกลาง เช่น สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย หรือ สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่ง

ประเทศไทย หรือแม้แต่องค์กรที่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นตั้งขึ้น เช่น สหพันธ์ปลัด องค์การบริหารส่วนตำบล ฯลฯ เช่นกันก็มีส่วนในการนำเสนอปัญหา และความต้องการในการออก กฎระเบียบ การแก้ไขกฎหมายต่างๆ เพื่อให้เกิดปรับปรุงกิจการของท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยงานหลักที่มีบทบาทสำคัญ ในการออกแบบ ระบบการทำงาน เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เช่นการพัฒนาโครงสร้าง/การบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล หรือการกำกับ ตรวจสอบกิจการของท้องถิ่น เป็นต้น

ในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ถือว่าเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของราชการ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเอง ดังจะเห็นได้ว่า มีการจัดโครงสร้างการบริหารงานบาง ประเภทในรูปแบบคณะกรรมการ เช่น การบริหารงานบุคคล ซึ่งมีคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ทั้งในระดับชาติ ระดับคณะกรรมการกลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท และระดับ จังหวัด ซึ่งมีผู้แทนของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ร่วมเป็นคณะกรรมการ เพื่อให้เกิดมาตรฐานเดียวกัน เกิดความสะดวกในการโอนย้ายข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น มี หลักประกันให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นได้รับความเป็นธรรม และป้องกันความเสียหาย ต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

ในระดับพื้นที่

กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค เป็นตัวแทน ของราชการส่วนกลาง ในการพัฒนาหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นให้มีศักยภาพในการ ตอบสนองนโยบายรัฐบาล ในการแก้ไขปัญหาให้ประชาชน และสร้างความสัมพันธ์ที่ดีในการ ดำเนินงานร่วมกัน ได้มอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจกำกับดูแล องค์การบริหารส่วน จังหวัด เทศบาลนครและเทศบาลเมือง และให้นายอำเภอ มีอำนาจกำกับดูแลเทศบาลตำบล และ องค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อให้กิจการดำเนินงานของหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น สอดคล้องกับข้อกำหนดของกฎหมาย เช่นกิจการของสภา การตราข้อบัญญัติท้องถิ่น ฯลฯ และมี อำนาจในการให้คำแนะนำตักเตือนให้ปฏิบัติให้ถูกต้องกฎหมาย หากมีการฝ่าฝืนก็มีอำนาจในการ สอบสวนพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ

ในทางปฏิบัติหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอยู่ใน พื้นที่เดียวกัน ได้ร่วมกันสร้างสรรค์พัฒนาระบบการทำงาน ให้ความร่วมมือ สนับสนุนซึ่งกันและกัน ซึ่งนายอำเภอและข้าราชการส่วนภูมิภาคได้ให้ความรู้ คำแนะนำ ใช้วิธีการทำงานแบบบูรณาการ ทำงานร่วมกันกับเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากการประชุมคณะทำงานใน ระดับอำเภอเพื่อกิจกรรมต่างๆ ที่ประกอบด้วยผู้แทนของราชการส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นและภาค ประชาชน เช่น การจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ หรือคณะกรรมการเฉพาะกิจแก้ไขปัญหาความ เดือดร้อนของประชาชนจากภัยธรรมชาติ ซึ่งต้องอาศัยทรัพยากรของหน่วยงานต่างๆ ร่วมสนับสนุน โดยเป้าหมายผลประโยชน์ร่วมกันคือความสุขของประชาชนในพื้นที่

เรื่องที่ 4 การบริหารราชการของจังหวัดและกรุงเทพมหานคร

ปัจจุบันประเทศไทยมีเพียง 76 จังหวัด และ 1 มหานคร ไม่ใช่ 77 จังหวัด

ความเข้าใจที่ประชาชนส่วนหนึ่งผิดพลาดกันมาตลอด บางครั้งเกิดความสับสน ว่าเป็นอย่างไรกันแน่ มีการกล่าวอ้างตามโอกาส เหตุการณ์หรือสื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆว่า ประเทศไทย มี 77 จังหวัด ประชาชนในกรุงเทพมหานครจำนวนหนึ่งก็คิดว่า พื้นที่ของตนเองเป็นจังหวัดหนึ่ง ประชาชนในต่างจังหวัดก็คิดว่ากรุงเทพมหานครเป็นจังหวัดหนึ่ง แต่หนังสือแบบเรียนของนักเรียน และการสื่อสารของหน่วยงานราชการตามกฎหมายกำหนดชัดเจนว่า ประเทศไทย มี เพียง 76 จังหวัด เท่านั้น ซึ่งประชาชนก็ยังสับสนว่าคืออะไรกันแน่

ในข้อเท็จจริง เมื่อกล่าวอ้างตามหลักกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ประเทศไทย มีเพียง 76 จังหวัด และ 1 มหานคร หากมีการตั้งจังหวัดใหม่ ก็อาจจะนับต่อเป็น 77, 78 ... ได้ แต่ก็ยังมี 1 มหานคร เหมือนเดิม โดยจะไม่นับกรุงเทพมหานครรวมเข้ามาเป็นจังหวัดผู้ไม่สนใจ ไม่สังเกต จะไม่เห็นความแตกต่าง ดังนั้นจำเป็นต้องอธิบายในเรื่องความแตกต่างและไม่เหมือนกัน เริ่มจากความเป็นมา อำนาจหน้าที่ ระบบกฎหมายที่ใช้บริหารงาน และการจัดโครงสร้างการบริหาร ดังนี้

พัฒนาการความเป็นมาของจังหวัด

กล่าวโดยสรุปสั้นๆ จังหวัด พัฒนามาจากระบบการปกครองแบบสมุหเทศาภิบาล ซึ่งเป็นการปกครองหัวเมืองในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งจัดรูปแบบการปกครองออกเป็น มณฑล เมือง อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ต่อมา การปกครอง “เมือง” ได้รับการเปลี่ยนชื่อเป็น “จังหวัด” และมีฐานะเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาค ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

พัฒนาการความเป็นมาของกรุงเทพมหานคร

ก่อน พ.ศ. 2515 ประเทศไทย มีราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งในขณะนั้น ส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และสุขาภิบาล ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ในขณะนั้น มีฐานะเป็นราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย จังหวัดพระนคร จังหวัดธนบุรี และอำเภอต่างๆ ที่ทุกวันนี้ เรียกว่า “เขต” (แต่ภาษาอังกฤษ ยังคงใช้คำว่า district เหมือนกับอำเภออย่างเดิม) ในขณะนั้นมีเพียง 24 อำเภอ และมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ประเภท คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนครกรุงเทพ เทศบาลนครธนบุรี และสุขาภิบาลต่างๆ ในเขตพื้นที่อันเป็นที่ตั้งของที่ว่าการอำเภอรอบนอกของกรุงเทพฯ เช่น บางกะปิ มีนบุรี ลาดกระบัง หนองจอก เป็นต้น ต่อมารัฐบาลเห็นว่าการปกครองของจังหวัดพระนครและธนบุรี เป็นพื้นที่ของเมืองหลวง เมืองที่มีความเจริญมีหน่วยงานที่ทำการของรัฐบาลจำนวนมาก การมีหลายองค์กรรับผิดชอบการบริหารในเชิงพื้นที่เป็นการไม่สะดวก ไม่เหมาะสม และควรปรับปรุงให้เหมือนกับเมืองหลวงในต่างประเทศ ที่เมืองหลวงอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐบาลโดยตรง เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่เรียกว่า **มหานคร (metropolitan)** มีอำนาจหน้าที่ในการดูแล

และบริหารการจัดการเมือง ในพื้นที่ดังกล่าวอย่างเป็นทางการ การดำรงของรัฐบาลในครั้งนั้น จึงได้ยุบรวมราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นทั้งหมดเข้าด้วย และให้รัฐบาลดูแลโดยตรง โดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ซึ่งในครั้งแรกเรียกว่า “นครหลวงกรุงเทพธนบุรี” เพื่อไม่ให้ประชาชนรู้สึกว้าเหว่ ความสำคัญแต่เฉพาะชื่อของกรุงเทพ แต่การยุบเลิกในครั้งนั้นเป็นผลให้เกิดการยกเลิกตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยปริยาย ดังนั้น กรุงเทพมหานครซึ่งมีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น จึงไม่มีตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เพื่อให้ประชาชนมีความเคยชินกับการเรียกแบบเดิม จึงให้เรียกผู้บริหารว่า **ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร** แบบเดียวกับผู้ว่าการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต่างจากผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ก็ได้สร้างความสับสนงงงวย ให้กับประชาชน ทั้งในต่างจังหวัด และในกรุงเทพฯ มาเป็นระยะเวลายาวนานกว่า 40 ปี หลังจากการจัดตั้งครั้งนั้นเป็นต้นมา

อำนาจหน้าที่ของจังหวัด

กล่าวโดยสรุปคือ ทำหน้าที่ส่วนย่อย ของราชการส่วนกลาง คือกระทรวงทบวง กรมต่างๆ ในพื้นที่จังหวัด ดังนั้นภารกิจหลักๆ ของ จังหวัด จึงแบ่งออกเป็นสองด้าน คือ **ด้านการรักษาความมั่นคงหรือการรักษาความสงบเรียบร้อย** (ซึ่งเป็นงานที่รัฐบาลไม่ได้มอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ) และ **งานด้านการพัฒนา** ที่เป็นภารกิจของราชการส่วนกลางและงานที่ต้องปฏิบัติตามภารกิจของกระทรวงต่างๆ ที่ปฏิบัติในพื้นที่จังหวัด เช่น ด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การศึกษา สาธารณสุข วัฒนธรรม การคลัง ฯลฯ การปกครองหน่วยท้องถิ่นในระดับรองลงมาคือ อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และหน้าที่สำคัญ ของจังหวัด ประการหนึ่ง คือการกำกับดูแล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่จังหวัด

อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ในลักษณะเดียวกับหน้าที่ของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบเทศบาล (หน้าที่เดิมของเทศบาลนครกรุงเทพ และเทศบาลนครธนบุรี) ได้แก่ งานรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมือง การส่งเสริมการประกอบอาชีพ ส่งเสริมการศึกษา ดูแลและรักษาบำรุงทางสาธารณะ งานด้านสุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อม งานสวัสดิการสังคม สวนสาธารณะ ฯลฯ เป็นต้น ทั้งนี้ หน้าที่บางประการจะได้รับมอบอำนาจจากกระทรวง และกรมต่างๆ ตามพระราชบัญญัติต่างๆ ให้กรุงเทพมหานคร ในฐานะหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น ร่วมจัดทำกรให้บริการประชาชน ได้ งานด้าน งานด้านทะเบียนราษฎร งานควบคุมอาคาร การควบคุมมลพิษ การจราจร และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ฯลฯ เป็นต้น ทั้งนี้ ในส่วนที่จะต้องบังคับให้ประชาชนปฏิบัติตาม กรุงเทพมหานคร จะต้องออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครรองรับอีกชั้นหนึ่ง จะใช้อำนาจโดยตรงตามพระราชบัญญัติไม่ได้ ซึ่งอำนาจเหล่านี้ กระทรวง และกรมต่างๆ ก็ได้มีการมอบให้อำนาจดังกล่าวให้กับเทศบาลทั่วประเทศ และเมืองพัทยาเช่นกัน ซึ่งอำนาจเช่นนี้เป็นอำนาจเดิมของเทศบาลนครกรุงเทพ เทศบาลนครธนบุรี และสุขาภิบาลในพื้นที่นั่นเอง แต่ปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวเต็มพื้นที่และไม่มีหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นใดที่จะกำกับดูแลอีก

โครงสร้างการบริหารของกรุงเทพมหานคร

โครงสร้างการบริหารของกรุงเทพมหานคร แบ่งออก 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และฝ่ายสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และจัดแบ่งการบริหารราชการภายในออกเป็นสำนัก/กอง ที่สำคัญตามภารกิจหน้าที่ของเทศบาล เช่นงานด้านโยธา งานด้านการศึกษา งานด้านการแพทย์ สาธารณสุข การระบายน้ำ สวัสดิการ สังคมฯลฯ เป็นต้น การบริหารในพื้นที่ในลำดับรองลงไปแบ่งออกเป็นเขต และแขวงซึ่งเดิม คือ อำเภอ และตำบล ในระบบการปกครองท้องถิ่น ในอดีตนั้นเอง

ใครเป็นผู้ใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในกรุงเทพมหานคร

ประเด็นที่มีข้อสงสัยตามมาคือ เมื่อมีการยุบราชการส่วนภูมิภาคคือจังหวัดพระนคร และธนบุรีแล้ว อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เคยมีมาจะใช้โดยใคร ใช้โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือไม่ เป็นประเด็นที่สร้างความสับสนกันมาก คำตอบคือ อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ของราชการ บริหารส่วนภูมิภาคสำหรับในพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร ในปัจจุบันใช้โดย

1) ปลัดกระทรวงและอธิบดีของกรมต่างๆ เนื่องจากราชการส่วนกลาง เช่น กระทรวง อุตสาหกรรม สาธารณสุข คมนาคม พาณิชย์ แรงงาน กีฬาและการท่องเที่ยว การคลัง วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ ฯลฯ มีอำนาจตามกฎหมายที่ได้รับผิดชอบ ในการให้บริการต่างๆ ตามหน้าที่ เช่น การจดทะเบียนนิติกรรม การขออนุญาต การรับชำระภาษีหรือค่าธรรมเนียม หรืออื่นๆ ประชาชน จะไปติดต่องานกับหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้โดยตรง เช่น ที่ทำการของกระทรวง กรม เหล่านี้ ซึ่งในปัจจุบันมีการรวมศูนย์การให้บริการ เช่น ศูนย์ราชการหลักสี่ เป็นต้น ซึ่งการให้บริการเหล่านี้ไม่เกี่ยวกับภารกิจของกรุงเทพมหานคร แต่ก็มีสำนักงานบางส่วนของกระทรวง กรม เหล่านี้ อาจจะตั้งอยู่ในพื้นที่เดียวกับสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร เพื่อให้ประชาชนสามารถเดินทางมาติดต่อ แต่อำนาจในการอนุมัติ สั่งการ เป็นของหัวหน้าส่วนราชการเหล่านี้ (ในข้อเท็จจริงจะเรียกว่า **ใช้อำนาจแทนผู้ว่าราชการจังหวัด** ดูจะไม่ถูกต้องนัก แต่เป็นการใช้โดยเจ้าของอำนาจตามระเบียบกฎหมายนั้นๆโดยตรง)

อนึ่งกระทรวงกลาโหม ซึ่งมีอำนาจในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ที่เกี่ยวกับกิจการด้านพลเรือน เช่น การเกณฑ์ทหาร ก็จะดำเนินการเอง

แต่ในพื้นที่จังหวัดทั้ง 76 จังหวัด กระทรวง กรมต่างๆ ดังที่กล่าวมา จะมอบอำนาจตามกฎหมายที่ตนมีให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีฐานะเป็นอธิบดีของจังหวัดนั้นๆ (เป็นตำแหน่งนักบริหารระดับสูง เดิม คือข้าราชการพลเรือนระดับ 10 ซึ่งเป็นระดับที่เท่ากัน) ในการสั่งการ การอนุญาตต่างๆ หรืออาจจะส่งมอบอำนาจไว้ที่ส่วนกลางก็ได้ โดยมีข้าราชการของส่วนราชการ ประจำจังหวัดตามสังกัดของกระทรวงหรือกรมนั้น เป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง

2) อธิบดีกรมการปกครอง ใช้อำนาจหน้าที่ในลักษณะเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัด ในพื้นที่ กรุงเทพมหานคร สำหรับกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายด้านความมั่นคงบาง

ประเภท ที่อยู่ในอำนาจของกระทรวงมหาดไทย เช่น กฎหมายสัญญาติ โรงแรม สถานบริการ อาวุธปืนฯ การพนัน โรงรับจำนำ การค้าของเก่าฯ ฯลฯ โดยมีได้มอบให้กรุงเทพมหานคร ดำเนินการ ดังนั้นประชาชน จะไปติดต่อกันเหล่านี้ ณ หน่วยงานของกรมการปกครองส่วนกลางโดยตรง อย่างไรก็ตาม มีภารกิจหน้าที่งานบางประเภทที่กรมการปกครองมอบอำนาจให้กรุงเทพมหานคร ดำเนินการ เช่น ทะเบียนราษฎร บัตรประจำตัวประชาชน การจดทะเบียนครอบครัว ฯลฯ ดังนั้นประชาชนจึงไปติดต่อรับบริการ ได้ ณ สำนักงานเขต

หมายเหตุ ตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครอง จะแต่งตั้งจากผู้เคยดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดมาก่อน จึงมีประสบการณ์ในลักษณะอย่างเดียวกัน

เหตุผลประการหนึ่ง ที่ให้กรุงเทพมหานครรับมอบอำนาจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมการปกครอง เช่น งานทะเบียนราษฎรหรืองานจดทะเบียนบางประเภท เนื่องจากในช่วงที่ยังเป็นจังหวัดพระนคร และธนบุรี งานบริการเหล่านี้ เคยให้บริการ ณ ที่ว่าการอำเภอ ต่อมาเมื่อเปลี่ยนเป็นสำนักงานเขตแล้วก็ยังให้บริการต่อไป เพื่อให้ประชาชน ได้รับการบริการอย่างต่อเนื่อง

จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครมีลักษณะเดียวกับ เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล แต่เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีงบประมาณ เจ้าหน้าที่ และศักยภาพในการดำเนินงานที่มากกว่า จึงสามารถให้บริการประชาชนในกิจการที่ลงทุนสูงกว่า เช่น ดำเนินการเกี่ยวกับโรงพยาบาล หรือ โรงเรียนสังกัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล มิได้ดำเนินการในลักษณะเช่นนั้นมากนัก

ปัญหาที่ทำให้เกิดความสับสน

ปัญหาที่ทำให้เกิดความสับสน ในแก่การกำหนดสถานะของกรุงเทพมหานคร ในกรณีจะต้องดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา โดยที่คนไทยทุกคนที่คุณสมบัติครบถ้วนมีสิทธิ ดังนั้น หน่วยเลือกตั้งจะต้องครอบคลุมทุกพื้นที่ การกำหนดหน่วยเลือกตั้ง จะกำหนดเขตเลือกตั้งออกเป็น 76 จังหวัด และดำเนินการในพื้นที่กรุงเทพมหานครด้วย ดังนั้น **มหานคร** เพียงแห่งเดียวของประเทศ จึงถูกกำหนดให้เป็นเขตพื้นที่เลือกตั้ง เช่นเดียวกับจังหวัด ทำให้คนเข้าใจว่าประเทศไทย มี 77 จังหวัด แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายที่เกี่ยวข้องจะกำหนดว่าคำว่า **จังหวัด** ให้ความหมายรวมถึงกรุงเทพมหานครด้วย แต่ไม่มีผลให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นจังหวัดตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแต่อย่างใด

หรือการตั้งคณะกรรมการต่างๆ ที่มีอยู่ในจังหวัดต่างๆ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัด หากจะต้องจัดตั้งในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร ก็จะเรียกว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งกรุงเทพมหานคร โดยไม่มีคำว่าจังหวัด เพราะไม่ใช่จังหวัดแต่ให้เทียบเท่า ดังนั้น **มหานคร** เพียงแห่งเดียวของประเทศไทย จึงเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเทียบเท่าจังหวัดหนึ่งในภารกิจงานเฉพาะด้าน

ทั้งนี้ ในแต่ละจังหวัด ก็มีการจัดระเบียบราชการส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เช่นกัน คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่มีอำนาจหน้าที่น้อยกว่ากรุงเทพมหานคร และไม่มีอำนาจหน้าที่อย่างเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ให้มีหน้าที่สนับสนุนหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นอื่นๆในจังหวัด และดำเนินการกิจบางประเภทที่เป็นภาพรวมของจังหวัด หรือที่เกินศักยภาพของเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินการได้

เรื่องที่ 5 พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเป็นพระมหากษัตริย์ ที่ได้เห็น การเปลี่ยนแปลงของสังคม และระบบราชการบริหารแผ่นดินของไทย มาตลอดมากกว่า 60 ปีที่ท่านทรงครองราชย์ ดังนั้น พระองค์ทรงเข้าพระทัยทั้งระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยและข้อมูลข้อเท็จจริงในทุกพื้นที่ จากการที่ท่านได้เสด็จพระราชดำเนินไปในทุกจังหวัดของประเทศ สัมผัสกับราษฎรของอย่างใกล้ชิด เข้าใจพื้นฐานของสังคมวัฒนธรรมไทย ความเป็นอยู่ การดำรงชีวิตและการทำกิน ดังที่ท่านได้ทรงให้หลักการเรื่อง “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” แก่ข้าราชการหรือหน่วยงานทั้งปวงได้นำไปเป็นหลักปฏิบัติ ในการปฏิบัติงานตอบสนองหรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ด้วยพระราชอำนาจ ดำรงตำแหน่งพระประมุขของประเทศ ท่านได้มีพระราชดำรัสให้คำแนะนำ ในการปฏิบัติราชการแก่ ข้าราชการทั้งปวง และที่สำคัญท่านทรงให้ความสำคัญกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และทรงเข้าพระทัยหลักการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างดี

ทั้งนี้ ท่านได้เคยมีพระราชดำรัสที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ณ .พระตำหนักทักษิณราชินีเวสต์ เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2535 เวลา 18.30 น. พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานเลี้ยงอาหารค่ำแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด 14 จังหวัดภาคใต้ รวมทั้ง นายนิพนธ์ บุญญฤทธิ์ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย และผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และ พลเอกวิมล วงษ์วานิช ผู้บัญชาการทหารบก รวมทั้งผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ ประมาณ 1,000 คน ผู้ที่ได้รับพระราชทานวโรกาสให้ร่วมโต๊ะเสวยด้วยมี นายนิพนธ์ บุญญฤทธิ์ พลเอกวิมล วงษ์วานิช ผู้ว่าราชการจังหวัดสตูล ยะลา ระนอง นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี และกระบี่ ในระหว่าง ทรงเสวยพระกระยาหารนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ได้มีพระราชดำรัสแก่ผู้เข้าร่วมโต๊ะเสวย เป็นการส่วนพระองค์ ที่เป็นประโยชน์กับงานในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย 2 เรื่อง ซึ่งหนึ่งในสองเรื่องคือ เรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระกระแสรับสั่งว่า

“การที่จะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น เป็นการไม่ถูกต้อง ขัดกับกฎหมาย รัฐธรรมนูญ ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยวไม่ใช่เป็นหลายรัฐ หากให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ก็จะกลายเป็นว่า จังหวัดต่างๆ จะเป็นจังหวัดที่มีอิสระ มีผู้บริหารของคนที่มาจากการเลือกตั้ง ก่อให้เกิดความแตกแยกความสามัคคีในจังหวัดใกล้เคียงกัน หากผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่กันคนละ

พรรคคนละพวก การที่เราไปเรียกชื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้ว่าราชการ นั้น เป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง ชื่อที่ถูกต้อง คือ **ลอร์ด แมร์** ของกรุงเทพมหานคร ไม่ใช่ไปเรียกว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ยิ่งทำให้เกิดความเข้าใจผิด คิดว่าเมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมาจากการเลือกตั้งด้วยเช่นเดียวกัน”

* ที่มา : หนังสือ มท.1501/991 เรื่องพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2535 ณ ศาลาบุหลัน พระตำหนักทักษิณราชินีเวศน์ ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2535 เป็นหนังสือจากศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ ถึงปลัดกระทรวงมหาดไทย ลงนามโดย นายนิพนธ์ บุญญฤทธิ์โร ผู้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

เรื่องที่ 6 บทบาทของกรมการปกครองกับการกระจายอำนาจ และส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ความเป็นมาของกรมการปกครอง

กรมการปกครองเป็นหน่วยงานในกระทรวงมหาดไทย ที่ก่อตั้งมาพร้อมกับกระทรวงมหาดไทยในวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 โดยกรมการปกครองในสมัยนั้นมีชื่อว่า "กรมพลำภัง" หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้วในปี พ.ศ. 2476 กรมพลำภังได้เปลี่ยนชื่อเป็น **กรมมหาดไทย** ต่อมาในปี พ.ศ. 2505 จึงเปลี่ยนมาใช้ชื่อ **"กรมการปกครอง"** จนถึงปัจจุบัน กรมการปกครองตั้งอยู่ที่ ถนนอัษฎางค์ แขวงวัดราชบพิธ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร

ภารกิจหน้าที่ของกรมการปกครอง

เป็นหน่วยงานหลักในการสนับสนุนการบริหารราชการส่วนภูมิภาค กล่าวโดยสรุปในสาระสำคัญ คือบทบาทในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข รักษาความสงบเรียบร้อยสืบสวนคดีอาญาในหน้าที่ของพนักงานฝ่ายปกครอง ปกครอง และอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนดำเนินการเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงภายใน งานการข่าว งานกิจการชายแดน งานควบคุมดูแลชาวเขาและชนกลุ่มน้อย ผู้อพยพและผู้หลบหนีเข้าเมือง งานสัญชาติ และงานกิจการมวลชน สนับสนุน ส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และการเลือกตั้งทุกระดับ ดำเนินการพัฒนาและบริหารการปกครองท้องถิ่นในระดับอำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ตามกฎหมาย ว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ดำเนินการและพัฒนาระบบงานทะเบียนราษฎร งานบัตรประจำตัวประชาชน และงานทะเบียนอื่นๆ (โดยหน้าที่เกี่ยวกับการทะเบียนนี้กล่าวได้ว่า เป็นการให้บริการที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ตั้งแต่เกิดจนตาย) รวมทั้ง การบริหารจัดการฐานข้อมูลกลางเพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

การจัดส่วนราชการของกรมการปกครอง ในส่วนภูมิภาคแบ่งออกเป็นที่ทำการปกครอง จังหวัด มีปลัดจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชา และที่ทำการปกครองอำเภอมีนายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชา และปลัดอำเภอเป็นผู้ช่วย

แต่อย่างไรก็ดี ตำแหน่ง นายอำเภอ มีลักษณะพิเศษ คือมิได้ปฏิบัติงานในหน้าที่ของกรมการปกครอง เท่านั้น แต่มีหน้าที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการในระดับอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับทุกกระทรวงและกรม ที่ดำเนินการในระดับอำเภอ ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ในระดับพื้นที่ ตำบล ยังมีบุคลากรของกรมการปกครอง ที่ปฏิบัติงานในหน่วยปกครองท้องที่ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และมีกรรมการหมู่บ้าน ถือว่าเป็นองค์กรในระดับล่างสุด เป็นผู้ปฏิบัติงานให้กับ ทุกกระทรวง กรม ที่จะดำเนินการในพื้นที่ของหมู่บ้านนั้นๆ

ทั้งนี้ ก่อนการปฏิรูประบอบราชการ ใน พ.ศ. 2545 กรมการปกครอง เคยมีบทบาทภารกิจใน การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และต่อมาได้แยกไปตั้งเป็นกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และ งานด้านส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งชื่อเดิมของกรมการปกครองในภาษาอังกฤษคือ Local administration แปลตามตัวอักษรว่า การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ปัจจุบัน ภารกิจงาน ดังกล่าว ได้มีการแยกออกไปตั้งเป็นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ดังนั้น ชื่อเรียกในภาษาอังกฤษ คือ Provincial administration แปลตามตัวอักษรว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

กรมการปกครอง กับบทบาทการสนับสนุน การกระจายอำนาจและส่งเสริมการปกครองส่วน ท้องถิ่น

กรมการปกครองมีบทบาทการสนับสนุน การกระจายอำนาจและส่งเสริมการปกครองส่วน ท้องถิ่น มาตลอดระยะเวลากว่า 100 ปี โดยแบ่งออกเป็นสองช่วงระยะเวลาดังนี้

ระยะที่ 1 ก่อนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

1) เริ่มต้นจากการส่งเสริม ให้ราษฎรเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2457 และฝึกให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานในรูปแบบคณะกรรมการหมู่บ้าน โดยการเลือก กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

2) ส่งเสริมการดำเนินงานของเทศบาล หลังจากการจัดตั้งเทศบาลครั้งแรก พ.ศ. 2476 และ ปรับปรุงแก้ไขที่บังคับใช้ในปัจจุบัน คือ พรบ. เทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดรูปแบบองค์กรการ บริหาร กำหนดอำนาจหน้าที่ วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล กำหนดเงื่อนไขหลักเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาล รวมทั้งการยกฐานะชุมชนต่างๆ ขึ้นเป็นเทศบาล

3) การส่งเสริมการยกฐานะชุมชนท้องถิ่นเป็นสุขาภิบาล หลังจากการตราพระราชบัญญัติ สุขาภิบาล พ.ศ. 2495 เพื่อให้เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในลักษณะ กิ่งเมือง - กิ่งชนบท พร้อมที่จะพัฒนาเป็นเทศบาลในอนาคต ซึ่งต่อมาได้มีการยกฐานะสุขาภิบาลทั้งหมด 980 แห่ง เป็นเทศบาลตำบลใน พ.ศ. 2542

4) การส่งเสริมกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หลังจากการบังคับใช้ พระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2488 ที่สำคัญคือนายอำเภอทำหน้าที่เป็นหัวหน้าส่วนอำเภอ และ กำหนดให้ว่าการอำเภอเป็นสถานที่ทำงานของส่วนอำเภอ (สาขาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด)

5) ส่งเสริมการจัดตั้งสภาตำบลมาตั้งแต่ พ.ศ. 2500 เพื่อให้ทุกตำบลที่เป็นหน่วยการ ปกครองท้องที่ในพื้นที่ชนบท ได้มีองค์กรรูปแบบคณะกรรมการแบบสภา บริหารจัดการพื้นที่ ในลักษณะองค์กร กิ่งท้องที่-กิ่งท้องถิ่น เพื่อเตรียมยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเต็ม รูปแบบ (เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล นับตั้งแต่ พ.ศ. 2537 เป็นต้นมา)

6) ส่งเสริมการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร หลังจากการจัดตั้งเป็นนครหลวงกรุงเทพ ธนบุรี และกรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. 2518 โดยเฉพาะการมอบหมายภารกิจงานด้านการ ทะเบียนให้ดำเนินการให้บริการประชาชนในพื้นที่

7) ส่งเสริมการบริหารงานกิจการของเมืองพัทยา หลังจากการตราพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 เป็นองค์กรท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ พัฒนารูปแบบการบริหารและ

บุคลากรให้มีความเข้มแข็งในการทำงาน จนเมืองพญาเจริญเติบโตเป็นเมืองท่องเที่ยวที่สำคัญของโลก

8) ส่งเสริมการบริหารงานกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล หลังจากการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และต่อมาได้การยกฐานะสภาตำบลทุกแห่ง เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ในปี พ.ศ. 2546

ทั้งนี้ การดำเนินการในราชการส่วนกลางของกรมการปกครอง โดยการจัดตั้งสำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น สำนักการศึกษาท้องถิ่น กองราชการส่วนตำบล กองราชการส่วนจังหวัด และมีการดำเนินการพัฒนาการบริหารงานส่วนท้องถิ่น เช่น

1) ได้มีการจัดทำหลักเกณฑ์ ในรูปของระเบียบปฏิบัติงาน เพื่อให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติในสาระสำคัญ เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาฯ การประชุมสภาฯ การบริหารงบประมาณ พัสดุ การเงิน การวางแผนงานของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น เป็นต้น และทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการพนักงานเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ในการสอบบรรจุ แต่งตั้ง การส่งเสริมความก้าวหน้าและการรักษาระเบียบวินัยของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

2) ส่งเสริมการพัฒนาบุคลากร ทุกตำแหน่งของราชการส่วนท้องถิ่น ทั้ง สมาชิกสภาผู้บริหาร และพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานหลักที่ดำเนินการได้แก่ โรงเรียนข้าราชการส่วนท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครอง (ซึ่งพัฒนามาเป็นสถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นในปัจจุบัน)

3) การพัฒนาโครงสร้างการบริหารงานของท้องถิ่น เช่น การยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล หรือ ยกฐานะเป็นเทศบาลลำดับขั้นที่สูงขึ้น

4) การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อท้องถิ่นมีศักยภาพทางด้านการคลัง การให้คำแนะนำและการตรวจสอบทางการเงินการคลังให้ถูกต้อง

5) การทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำ ตอบข้อหารือ แก้ไขปัญหาความขัดแย้ง และสนับสนุนช่วยเหลือให้หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6) สนับสนุนการจัดตั้งและการดำเนินงานของสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย เพื่อให้เทศบาลทั่วประเทศได้รวมตัวกัน เพื่อการสนับสนุนช่วยเหลือกันในด้านวิชาการ และเป็นต้นแบบให้แก่สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลในเวลาต่อมา

7) พัฒนาและปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ที่อยู่ในอำนาจของหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม

การดำเนินการในส่วนภูมิภาค

ในฐานะที่นายอำเภอ เป็นผู้กำกับดูแล หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล มีการดำเนินการที่สำคัญตามอำนาจหน้าที่ของกฎหมายพระราชบัญญัติเทศบาลหรือพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่การจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น การแจ้งให้จัดประชุมสภา หรือการอนุญาตให้เปิดประชุมสภาสมัยวิสามัญ การให้ความเห็นชอบในข้อบัญญัติท้องถิ่น การให้คำปรึกษาแนะนำในการปฏิบัติงาน การตักเตือนหรือสอบสวนกรณีกระทำความผิดหรือมีข้อขัดแย้งด้วยกฎหมายของผู้บริหารและ

พนักงานส่วนท้องถิ่น ฯลฯ นอกจากนี้ ทำหน้าที่เป็นผู้นำในการบูรณาการพัฒนาท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ ร่วมกับส่วนราชการในระดับอำเภอ รัฐวิสาหกิจ หรือภาคเอกชน เช่น วางแผนและจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ การป้องกันและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ ของประชาชนในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น และการปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาล มาจนถึงปัจจุบัน

ระยะที่ 2 หลังจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 .

จากแนวนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิในการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกท้องถิ่น การควบคุมถดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรากฏในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 อันเป็นรัฐธรรมนูญ ที่ส่งเสริมการปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่นมากที่สุดฉบับหนึ่ง

กระทรวงมหาดไทย และกรมการปกครอง ได้ดำเนินการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง สิ่งที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือการปรับลดบทบาทในการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ และให้ราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทน ในระยะเวลาที่ผ่านมา ดังนี้

1) การจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบล ครั้งแรก ใน พ.ศ. 2537 กำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น แทนการกำหนดให้กำนันเป็นประธานสภาตำบล ซึ่งเป็นการดำเนินการก่อนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และนายอำเภอมีบทบาทในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล แทนการควบคุมสภาตำบลโดยตรงเช่นในอดีตที่เคยดำเนินการ

2) การยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลทั่วประเทศ 980 แห่ง เมื่อ พ.ศ. 2542 เป็นการเปลี่ยนจากบทบาทของ นายอำเภอ จากตำแหน่งประธานกรรมการสุขาภิบาล ให้ประชาชนเลือกนายกเทศมนตรี เป็นผู้บริหารเทศบาล และเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลแทน ตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาล ที่มาจากการแต่งตั้ง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค

3) การกำหนดให้นายกองการบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แทนตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อ พ.ศ. 2540

4) การยุบเลิกตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในพื้นที่ที่ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลนครซึ่งมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง จนในปัจจุบัน ประเทศไทย มีเทศบาลนครมากกว่า 30 แห่ง และเทศบาลเมืองมากกว่า 170 แห่ง

5) การถ่ายโอนงานให้ท้องถิ่นที่เคยอยู่ในความรับผิดชอบของราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคให้ท้องถิ่นดำเนินการ โดยในส่วน of กรมการปกครอง ได้แก่ งานทะเบียนราษฎรและบัตรประชาชน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครองในฐานะหน่วยงานราชการส่วนกลาง จังหวัด และอำเภอ ในฐานะราชการส่วนภูมิภาค มีบทบาทในการส่งเสริมการกระจายอำนาจ และพัฒนาระบบการปกครองท้องถิ่นของไทยอย่างต่อเนื่อง

เรื่องที่ 7 แนวคิดร่าง พระราชบัญญัติจังหวัดบริหารปกครองตนเอง พ.ศ.....

ดังที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ได้มีการเตรียมนำเสนอร่างพระราชบัญญัติจังหวัดบริหารปกครองตนเอง พ.ศ..... เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร มาตั้งแต่ในช่วงก่อนที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จะเข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และหลังจากเหตุการณ์ดังกล่าว เมื่อมีการกำหนดแนวทางการปฏิรูปประเทศไทย 11 ด้าน ก็ได้มีผู้นำเสนอแนวคิดนี้ขึ้นมาอีกครั้ง

ในเอกสารนี้ จะได้นำเสนอแนวคิดจังหวัดบริหารปกครองตนเองตามแนวทางของร่างพระราชบัญญัติจังหวัดบริหารปกครองตนเอง พ.ศ.... ตามที่มีผู้นำเสนอโดยย่อ ดังนี้

1. กำหนดให้พระราชบัญญัตินี้มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางเพื่อจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ “จังหวัดปกครองตนเอง” กล่าวคือเมื่อประชาชนในจังหวัดใดมีความพร้อมตามเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น มีสิทธิแสดงเจตนารมณ์เพื่อจัดตั้งจังหวัดบริหารปกครองตนเอง โดยการจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเองนั้น ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจังหวัดบริหารปกครองตนเองตามพระราชบัญญัตินี้ การแสดงเจตนารมณ์ของประชาชนเพื่อจัดตั้งจังหวัดบริหารปกครองตนเองนั้น ให้กระทำโดยการออกเสียงประชามติสามารถกระทำได้โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งภายในจังหวัดจำนวนไม่น้อยกว่าห้าพันคน เข้าชื่อเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้มีการจัดทำประชามติจัดตั้งจังหวัดปกครองตนเอง

2. กำหนดให้ยกเลิกการส่วนภูมิภาคในจังหวัดที่ได้จัดตั้งเป็นจังหวัดปกครองตนเอง

เมื่อจังหวัดใดได้จัดตั้งเป็นจังหวัดบริหารปกครองตนเองตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว โดยผลของพระราชบัญญัตินี้จะทำให้จังหวัด และอำเภอในฐานะที่เป็นราชการส่วนภูมิภาคตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนั้นยกเลิกไป ส่วนอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ให้เป็นหน้าที่ของนายกเทศมนตรีหรือนายกองการบริหารส่วนตำบล

ให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานสังกัดราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเคยปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัดที่ได้มีการจัดตั้งเป็นจังหวัดบริหารปกครองตนเอง แสดงความจำนงว่าจะโอนย้ายกลับไปสังกัดหน่วยงานเดิมที่ตนสังกัดอยู่ หรือมีความประสงค์จะโอนย้ายมาสังกัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของจังหวัดบริหารปกครองตนเอง โดยตำแหน่งหน้าที่ เงินเดือน ค่าตอบแทน ใช้อื่น หรือสิทธิประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่โอนย้ายมาสังกัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของจังหวัดบริหารปกครองตนเองจะต้องไม่น้อยกว่าสถานะเดิมของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น

3. การกำหนดหลักการพื้นฐานของการปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1 กำหนดให้การปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดปกครองตนเองมีสองระดับ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน ได้แก่ จังหวัดปกครองตนเองมีเขตพื้นที่การปกครองครอบคลุมทั้งจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง ได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีเขตพื้นที่การปกครองบางส่วน of จังหวัด นอกจากนี้ยังกำหนดให้จัดตั้งสภาพลเมืองขึ้นภายในจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

3.2 กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งขึ้นในจังหวัดปกครองตนเอง เรียกว่า “คณะกรรมการประสานแผนและทิศทางการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ประกอบด้วย ผู้ว่าการจังหวัดปกครองตนเอง ผู้แทนสภาพลเมืองจังหวัดปกครองตนเอง ผู้แทนเทศบาลและผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อทำหน้าที่ประสานอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสานแผนและทิศทางในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณระหว่างจังหวัดปกครองตนเอง เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและสภาพลเมือง

3.3 กำหนดหลักการพื้นฐานทั่วไปในเรื่องอำนาจหน้าที่ของจังหวัดบริหารปกครองตนเอง มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและภารกิจอื่นเฉพาะในส่วนที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนทั้งพื้นที่การปกครองครอบคลุมทั้งจังหวัด หรือภารกิจที่จังหวัดบริหารปกครองตนเองเป็นผู้จัดทำจะก่อให้เกิดการประหยัดต่อขนาดและการลงทุนซึ่งเทศบาลไม่สามารถดำเนินการได้เอง หรือหากเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการจะไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์คุ้มค่าเมื่อเทียบกับการให้จังหวัดปกครองตนเองเป็นผู้จัดทำ หรือให้การสนับสนุนภารกิจของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่มีการร้องขอ หรืออาจจัดทำบริการสาธารณะอื่นตามความตกลงร่วมกันกับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล

3.4 กำหนดหลักการพื้นฐานทั่วไปในเรื่องอำนาจหน้าที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและภารกิจอื่นเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในเขตพื้นที่ และมีอำนาจของให้จังหวัดปกครองตนเองสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะหรือภารกิจอื่นที่จำเป็น หรืออาจจัดทำบริการสาธารณะอื่นตามความตกลงร่วมกันกับจังหวัดบริหารปกครองตนเอง

4. การกำหนดให้การบริหารจังหวัดปกครองตนเอง ประกอบด้วยโครงสร้าง 3 ส่วน

ส่วนที่ 1 สภาจังหวัดปกครองตนเอง มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระคราวละ 4 ปี โดยการกำหนดเขตเลือกตั้งและจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดบริหารปกครองตนเองต้องคำนึงถึงเขตพื้นที่และจำนวนประชาชน

ส่วนที่ 2 ผู้ว่าการจังหวัด กำหนดให้ผู้ว่าการจังหวัดมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยใช้เขตจังหวัดปกครองตนเองเป็นเขตเลือกตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินกว่าสองวาระไม่ได้ โดยกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าการจังหวัดต้องเสนอชื่อบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าการจังหวัดในวันสมัครรับเลือกตั้งด้วย

ส่วนที่ 3 สภาพลเมืองจังหวัดบริหารปกครองตนเอง โดยกำหนดให้สมาชิกสภาพลเมืองประกอบด้วยบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์จากองค์กร ภาคชุมชน ภาคประชาสังคม ภาควิชาชีพ ภาควิชาการ โดยที่สมาชิกสภาพลเมืองมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยสภาพลเมืองจังหวัดบริหารปกครองตนเอง มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในด้านต่าง ๆ การตัดสินใจทางการเมือง การจัดทำบริการสาธารณะ จัดประชุมสมัชชาพลเมือง ตลอดจนการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการเสนอชื่อบุคคลเป็นคณะกรรมการตรวจสอบ

1) การกำหนดอำนาจหน้าที่ของจังหวัดบริหารปกครองตนเอง

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของจังหวัดบริหารปกครองตนเอง มีอำนาจหน้าที่ทุกประการภายในจังหวัด ยกเว้นอำนาจหน้าที่ 4 ประการ ได้แก่ ประการแรก อำนาจหน้าที่ด้านการป้องกันประเทศ ประการที่สอง อำนาจหน้าที่ในการคลังของรัฐและระบบเงินตรา ประการที่สาม อำนาจหน้าที่ด้านการศาล และประการสุดท้าย อำนาจหน้าที่ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

5. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต่างจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน กล่าวคือ ในกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลเทศบาลนคร และเทศบาลเมือง ส่วนเทศบาลตำบลนั้น กำหนดให้นายอำเภอมีหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแล และในกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดให้นายอำเภอกำกับดูแล

6. การกำหนดหลักการในเรื่องการคลังและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องให้การสนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะของจังหวัดบริหารปกครองตนเอง เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยคำนึงถึงหลักการจัดทำบริการสาธารณะขั้นต่ำอย่างเท่าเทียมกัน และต้องให้การอุดหนุนงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสามารถในการจัดเก็บรายได้น้อยเพื่อให้สามารถมีรายได้เพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ยังได้กำหนดหลักการเรื่องส่วนแบ่งรายได้ระหว่างจังหวัดปกครองตนเองกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง โดยกำหนดให้จังหวัดบริหารปกครองตนเองจัดมีหน้าที่สรรรายได้จากการจัดเก็บให้แก่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

7. การกำหนดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดหลักการการมีส่วนร่วมของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจังหวัดบริหารปกครองตนเอง เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล ในเรื่องต่าง ๆ เช่น สิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง สิทธิในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น สิทธิการมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิทธิในการได้รับทราบข้อมูลรายละเอียดในกรณีที่มีการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ ตลอดจนกำหนดสิทธิให้ประชาชนในท้องถิ่นออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจเกี่ยวกับการกระทำของรัฐในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ และสิทธิในการได้รับทราบข้อมูลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

8. การกำหนดให้มี “คณะกรรมการตรวจสอบ” ขึ้นในจังหวัดปกครองตนเอง

ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งในจังหวัดปกครองตนเอง เรียกว่า “คณะกรรมการตรวจสอบ” มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการดำเนินงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การใช้จ่ายเงินงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้างประสิทธิภาพการบริหารงาน การตรวจสอบภายในอื่น พิจารณาข้อร้องเรียนจากประชาชนในท้องถิ่นและสภาพเมืองเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง นอกจากนี้ยังได้กำหนดหน้าที่ให้คณะกรรมการตรวจสอบเสนอรายงานการตรวจสอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและสภาจังหวัดปกครองตนเองอย่างน้อยปีงบประมาณละสองครั้ง

เรื่องที่ 8 ความคิดเห็นต่อแนวความคิดตามร่างพระราชบัญญัติจังหวัดบริหาร ปกครองตนเอง พ.ศ.....

หลังจากมีการนำเสนอแนวความคิดว่า พระราชบัญญัติจังหวัดบริหารปกครองตนเอง พ.ศ.... แล้วก็ได้มีการแสดงความคิดเห็นจากบุคคล หน่วยงานต่างๆ ที่ได้เคยมีการเผยแพร่ในเอกสาร ซึ่งได้รวบรวมมานำเสนอดังนี้

8.1 ความคิดเห็นของนายชัชพงศ์ เอมะสุวรรณ ผู้เชี่ยวชาญด้านความมั่นคง กรมการปกครอง ในการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย วันที่ 24 เมษายน 2557 ณ ห้องประชุม กระทรวงยุติธรรม อาคารซอฟต์แวร์ปาร์ค

1) การแสดงความคิดเห็นครั้งนี้ไม่ถือว่าเป็นการแสดงความคิดเห็นในฐานะผู้แทนของส่วนราชการ เนื่องจาก (1) ผู้จัดสัมมนาไม่มีหนังสือเชิญในฐานะส่วนบุคคล ด้วยเหตุผลที่กระผมเคยไปร่วมโครงการรณรงค์ เผยแพร่ความรู้ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดจัดการตนเอง พ.ศ. ... จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการ ปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ร่วมกับสำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ (สปส.) ณ โรงแรมเดอะพาร์ค จังหวัดพิษณุโลก วันที่ 13 -14 มีนาคม 2557 และ(2) ความคิดเห็นไม่ได้ผ่านกระบวนการระดม ความคิดเห็นจากบุคลากรภายในส่วนราชการทั้งหมดจนได้ข้อสรุป และได้รับความเห็นชอบจากผู้บริหารจน เป็นที่ยุติ ประกอบกับไม่ได้ขออนุมัติผู้บังคับบัญชา เข้าร่วมการสัมมนาฯ ในฐานะของตัวแทนของส่วนราชการ

2) การแสดงความคิดเห็นในครั้งนี้ ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของความเกรงกลัวว่าจะสูญเสียอำนาจใน ฐานะที่เป็นข้าราชการมหาดไทย เนื่องจากเป็นเรื่องที่กระผมอยากจะเรียนว่าไม่ใช่เป็นเพียงแนวคิดในการ ปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเดียว หากแต่เป็นแนวคิดที่เชื่อมโยงกันเป็นรูปแบบของโครงสร้างการ ปกครองประเทศโดยองค์รวม กระผมยึดมั่นในยุทธศาสตร์หลักของชาติ คือ การดำรงรักษาไว้ซึ่งความมั่นคง ของชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ ในรูปแบบของความเป็นรัฐเดี่ยว ภายใต้การปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

3) การแสดงความคิดเห็นในครั้งนี้ มีข้อจำกัดบางประการในการศึกษารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดจัดการตนเอง พ.ศ. ... ในห้วงระยะเวลาที่จำกัด ข้อจำกัดในการตรวจสอบ เอกสาร ระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ข้อจำกัดในการพิมพ์เอกสารฉบับนี้ด้วยตนเอง ซึ่งอาจผิดพลาด คลาดเคลื่อนอันเนื่องมาจากการพิมพ์และตรวจสอบความถูกต้อง

5) การแสดงความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดจัดการตนเอง พ.ศ. ... ในครั้งนี้ กระผมมีความคิดเห็นว่ามีมีความสำคัญและจำเป็นที่จะตั้งข้อสังเกตบางประการเชื่อมโยงระหว่างหลักการรูปแบบและโครงสร้างของการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันกับหลักการรูปแบบและโครงสร้างที่เสนอใหม่ ภายใต้แนวคิดที่กระผมยอมรับว่ารูปแบบ และโครงสร้างของการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันโดยเฉพาะ อย่างยิ่งการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีปัญหาคritical ที่จำเป็นต้องเร่งปรับปรุงแก้ไขต่อไป

ประเด็นที่แสดงความคิดเห็น

1. หลักการและเหตุผล

1.1 โครงแบบของความเป็นรัฐเดี่ยว ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

1.2 หม่อมหลวงปนัดดา ดิศกุล ได้เคยให้ความเห็น “แนวคิดในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบจังหวัดจัดการตนเองกับสถานะความเป็นรัฐเดี่ยวของประเทศไทย” กับ จุลนิติ กอง บรรณาธิการสำนักกฎหมาย เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 5 เมษายน 2556 ณ กระทรวงมหาดไทย ความตอนหนึ่งว่า “.. หากจะย้อนกลับไปศึกษาประวัติศาสตร์ในสมัยรัชกาลที่ 5 จะพบว่าพระองค์ท่านทรงมีพระราชดำรัสว่ามี รัฐเล็ก รัฐน้อยทั่วราชอาณาจักร ทรงใช้ภาษาอังกฤษว่า “Little governments All around the Kingdom” ซึ่งกว่าจะทำให้เกิดความเป็นปึกแผ่นและความเป็นเอกภาพของรัฐภายใต้พระบรมราโชบายในการจัดตั้ง มณฑลเทศาภิบาลขึ้นแล้วก็ทรงโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงมหาดไทย นำกรอบความคิดประการนี้ไปใช้ โดย เสนาบดีคนแรก ก็คือ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ พระองค์ก็ทรงใช้เวลาอยู่ยาวนาน กว่าที่จะสร้างความเป็นปึกแผ่นให้เกิดขึ้นได้ และกว่าที่หัวเมืองต่าง ๆ จะยอมรับในความเป็นชาติไทยร่วมกัน รวมทั้งการยอมรับให้กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวง ความเป็น “รัฐชาติ” (Nation state) เกิดขึ้นเป็น ครั้งแรกภายใต้กรอบความคิดประการนี้ แต่ถ้าหากจะมาพูดถึงเรื่องจังหวัดจัดการตนเองในเวลานี้ เกรงว่า จะเป็นการย้อนกลับไปสู่ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในอดีตและอาจจะเชื่อมโยงไปถึงปัญหาความไม่สงบใน 3 จังหวัด ชายแดนภาคใต้ด้วย ..”

1.3 เมื่อระบอบการปกครองประเทศได้วิวัฒนาการตามกระแสประชาธิปไตยจนถึงปัจจุบัน รัฐบาลที่ใช้อำนาจในทางการบริหารประเทศซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนตามหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ย่อมมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและมีความชอบธรรมที่จะใช้อำนาจในการบริหารครอบคลุมทั้งประเทศ

สรุป คือ ที่มาหรือต้นทางแห่งการใช้อำนาจในการบริหารประเทศตามหลัก “การรวมอำนาจ” คือ “รัฐบาล”

1.4 ขอบเขตของการใช้อำนาจในการ บริหารราชการ_ ในจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งในปัจจุบันเป็น ความเชื่อมโยงกันของการใช้อำนาจในการบริหารราชการของ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และ ส่วนท้องถิ่น ตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2551 แก้ไขถึงปัจจุบัน พ.ศ.

เป็นการผสมผสานของหลักการรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจ และการกระจายอำนาจ (ขออนุญาต อธิบายแบบง่ายๆ ว่า (1) อะไรที่รัฐบาลทำเอง ก็เป็นการรวมอำนาจคือ ใช้อำนาจโดยส่วนกลาง (2) อะไรที่รัฐบาลไม่ทำเองแต่มอบหมายให้ไปทำแทนก็เป็นการแบ่งอำนาจคือใช้อำนาจโดยส่วนภูมิภาค (3) อะไรที่รัฐบาลไม่ทำเองแต่มอบหมายให้ทำกันเองโดยอิสระภายในกรอบของรัฐธรรมนูญ และบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ก็เป็นการกระจายอำนาจคือใช้อำนาจโดยส่วนท้องถิ่น) ทั้งนี้การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นถือเป็นพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

1.5 ในอีกแง่มุมหนึ่งอาจมองได้ว่าอำนาจในการบริหารราชการของ “ภูมิภาค” โดยแท้จริงนั้น อาจไม่มีตัวตนอยู่จริง เพราะไม่ใช่อำนาจที่แท้จริงของ “ภูมิภาค” หากแต่เป็นอำนาจของส่วนกลาง เป็นอำนาจที่ส่วนกลางมอบให้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้ว ตามโครงสร้างของกฎหมายแม่บทว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน หรืออาจเป็นอำนาจตามกฎหมายเฉพาะที่ส่วนกลางมอบให้ในภายหลังตามกฎหมายว่าด้วยการมอบอำนาจ

1.6 ร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ เป็นกฎหมายกลางที่มีผลเป็นการเปิดโอกาสให้ปรับเปลี่ยนรูปแบบของ การใช้อำนาจในการบริหารราชการในจังหวัดใดจังหวัดหนึ่ง ที่มีความพร้อมตามเจตนารมณ์ของประชาชน ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ดังนั้นในเขตพื้นที่นั้นจึงเหลือเพียงการใช้อำนาจในการบริหาร ราชการของ ส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยให้จังหวัดและอำเภอในฐานะที่เป็นราชการส่วนภูมิภาคยกเลิกไป____(ร่างมาตรา 6 มาตรา 7 และมาตรา 8)

1.7 เมื่อเป็นดังนี้ ก็คงต้องย้อนกลับไปดูตามข้อ 1.4 ว่า สรุปแล้วการบริหารประเทศก็อาจจะ เหลือเพียง 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ (1) อะไรที่รัฐบาลทำเอง ก็เป็นการรวมอำนาจคือใช้อำนาจโดยส่วนกลาง และ (3) อะไรที่รัฐบาลไม่ทำเองแต่มอบหมายให้ทำกันเองโดยอิสระภายในกรอบของรัฐธรรมนูญและ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ก็เป็นการกระจายอำนาจ คือ ใช้อำนาจโดยส่วนท้องถิ่น ตามหลักการพื้นฐานอันเป็นที่ยอมรับได้ว่า รัฐบาลหรือส่วนกลางจะคงไว้ซึ่งอำนาจกำกับดูแลโดยการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสม กับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครอง ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมและจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้_(ร่างมาตรา 10 และมาตรา 11)สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาตรา 282

1.8 อย่างไรก็ตามแม้ว่าจังหวัด และอำเภอ และความเป็นราชการส่วนภูมิภาคจะถูกยกเลิกไปใน บางพื้นที่ของประเทศโดยผลของร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเองในเชิงปฏิเสธ (ร่างมาตรา 14 และมาตรา 72) แต่รัฐบาลยังคงมีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 171 และมาตรา 178 ดังนั้นรัฐบาลจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีกลไกเพื่อขับเคลื่อนในการบริหารประเทศต่อไป และหากจะพิจารณาตามร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้

มาตรา 72 จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจหน้าที่ที่พึงประสงค์ในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ...

อำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้หมายถึงถึงบรรดาอำนาจหน้าที่อื่นที่กฎหมายกำหนด

อำนาจหน้าที่ของจังหวัดปกครองตนเองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงกิจการดังต่อไปนี้

- 1) ด้านการป้องกันประเทศ
- 2) ด้านการคลังของรัฐและระบบเงินตรา
- 3) ด้านการศาล
- 4) ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

มาตรา 73 ให้จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ...

มาตรา 74 ให้จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ...

มาตรา 75 จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะฝ่ายเดียว หรือร่วมกับกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการจัดทำบริการสาธารณะ ...

มาตรา 76 ให้จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจในการประกอบกิจการเองฝ่ายเดียวหรือร่วมประกอบกิจการพาณิชย์กับหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน ที่มีสถานที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดปกครองตนเองนั้น ๆ

ข้อสงสัย คือ คำว่า จังหวัดปกครองตนเองมีอำนาจหน้าที่ทั้งปวงในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะมีความหมายและขอบเขตเพียงใด เช่น หมายความว่ารวมถึงอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศ การทะเบียน การอำนวยความสะดวกเป็นธรรม การสอบสวนคดีอาญาในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง หรือไม่

ความสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การยกเลิกการปกครองส่วนภูมิภาคนั้นไม่ได้มีความหมายเพียงการยกเลิกจังหวัด และอำเภอ เท่านั้นหากแต่ยังมิใช่ผลเป็นการยกเลิกส่วนราชการประจำจังหวัด และส่วนราชการประจำอำเภออื่น ซึ่งมีฐานะเป็นส่วนราชการในภูมิภาคทั้งหมด ข้อสงสัย คือ จะพิจารณา (1) ปรับให้ส่วนราชการเหล่านี้เปลี่ยนฐานะจากราชการส่วนภูมิภาคเป็นราชการส่วนกลางแต่มีที่ตั้ง ของที่ทำการอยู่ในจังหวัด หรือ (2) ปรับให้ส่วนราชการทั้งหมดเหล่านั้นมีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นในสังกัดของจังหวัดปกครองตนเอง หรือ (3) มีข้อเสนอหรือทางเลือกอื่น

ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลสำคัญ คือ ไม่ว่าจะปรับรูปแบบโครงสร้างของการบริหารราชการอย่างไร แต่รัฐบาลย่อมมีความจำเป็นต้องมีกลไกของรัฐบาลเพื่อทำหน้าที่ควบคุม กำกับดูแลในการบริหารการปกครองประเทศให้เชื่อมโยงกันทั้งหมด

1.9 มีข้อสังเกตว่าตามบทเฉพาะกาล (ร่างมาตรา 133) ให้อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี หรือนายกองการ

บริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี และให้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามกฎหมายดังกล่าว เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการจังหวัด

อำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของนายอำเภอ ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ คือ การรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งมีผลต่อเนื่องให้นายอำเภอมีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา 2 (16) และมาตรา 17) ซึ่งกรณีนี้มีความเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญเนื่องจาก นายอำเภอมีฐานะเป็นข้าราชการประจำ ซึ่งหลักราชการหรือหลักคุณธรรมที่สำคัญ คือ (1) หลักของความรู้ความสามารถ (2) หลักของความเสมอภาค (3) หลักความมั่นคงและ (4) หลักความเป็นกลางทางการเมือง ในขณะที่นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นนักการเมืองท้องถิ่น

1.10 มีข้อสังเกตว่าตามบทเฉพาะกาล (ร่างมาตรา 134) ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลสภารัตนากำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ ดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไปจนกว่าจะครบวาระ และให้อำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือผู้ว่าการจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณีในการปฏิบัติหน้าที่

อำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านฯ ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ คือ การรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งมีผลต่อเนื่องให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านฯ มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา ๒ (16) และมาตรา 17)

อำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านฯ ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านฯ มีฐานะเป็นประธานกรรมการหมู่บ้าน หน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของกรรมการหมู่บ้าน คือ โกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาททั้งในทางอาญาอันเป็นความผิดอันยอมความได้ และข้อพิพาทในทางแพ่งโดยไม่จำกัดทุนทรัพย์ ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการปฏิบัติงานประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. 2530 ซึ่งข้อบังคับดังกล่าวเป็นอนุบัญญัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

กำนัน ผู้ใหญ่บ้านฯ แม้จะไม่มีฐานะเป็นข้าราชการประจำตามนัย พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แต่ได้ทำหน้าที่และมีฐานะเสมือนเป็นข้าราชการเพราะเป็นตำแหน่งที่มาจาก “การแต่งตั้ง” หากแต่เป็น “การแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติที่ประชาชนเลือก” ตามกฎหมาย บนพื้นฐานของแนวทางประชาธิปไตย แต่มิใช่เป็นตำแหน่งที่มาจาก “การเลือกตั้ง” ตามที่มีผู้เข้าใจ (รายละเอียดตามบทวิเคราะห์การดำรงตำแหน่งของกำนัน

ผู้ใหญ่บ้าน ของผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านความมั่นคงภายใน กรมการปกครอง) ดังนั้น ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านฯ จึงควรยึดหลักราชการทั้ง ๔ ประการข้างต้นเช่นเดียวกัน

เมื่อเป็นดังนี้จะยังคงตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านฯ ต่อไปหรือไม่ จะพิจารณาออกกฎหมายให้ นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีฐานะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นนักการเมืองท้องถิ่นทำหน้าที่แทนหรือไม่

1.11 กระผมเข้าใจถึงหลักการและเหตุผลเหตุผลความจำเป็นของร่าง พ.ร.บ. การบริหาร จังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. ซึ่งอธิบายได้ด้วยความเป็นมาของแนวคิด “จังหวัดปกครองตนเอง” คือ (1) แนวคิดปัญหาของการรวมศูนย์อำนาจ (2) การสังเคราะห์บทเรียนจากการแก้ปัญหาของชุมชน และ (3) แนวคิดทางรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 66 และ มาตรา 67 ว่าด้วยเรื่องสิทธิชุมชน มาตรา 78 ว่าด้วยเรื่องแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และมาตรา 281 ว่าด้วยเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น และยอมรับความจริงว่า มีปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนจำนวนมากหลากหลายปัญหา ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของการบริหารราชการส่วนกลาง หรืออำนาจหน้าที่ของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งไม่สามารถแก้ไขได้แต่ในขณะเดียวกันก็มีปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอีกไม่น้อย ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่สามารถแก้ไขได้เช่นกัน และมีลักษณะของการเกี่ยวโยงกันในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนหรือซ้ำเติมให้มีปัญหามากกว่าเดิม

1.12 มีข้อสังเกตที่สำคัญบางประการ เช่น

(1) ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ตามรูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นตำแหน่งข้าราชการประจำได้รับการโปรดเกล้าฯ ตำแหน่งผู้ว่าการจังหวัด ตามรูปแบบบริหาร จังหวัดปกครองตนเอง เป็นตำแหน่งทางการเมืองจะได้รับการโปรดเกล้าฯ หรือไม่

(2) มีกฎหมายหลายฉบับซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศ หรือการบริการประชาชน และกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ จะมีแนวทางในการใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นอย่างไร ในทำนองเดียวกันมีกฎหมายอีกหลายฉบับ ที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวง หรืออธิบดี แต่ด้วยเหตุผลเพื่ออำนวยความสะดวกรวดเร็ว ให้แก่ประชาชน และลดขั้นตอนในการปฏิบัติราชการจึงมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และ มาตรา 38 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 7 พ.ศ. 2550 จะมีแนวทางในการใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นอย่างไร

(3) การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักการขั้นพื้นฐาน

ที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งคำว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” นั้นมีหลักการที่สำคัญ คือ (ก) การมีอาณาเขตการปกครองที่ชัดเจน (ข) มีผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยทางอ้อมจากประชาชน (ค) มีอำนาจอิสระในการบริหารจัดการตนเองภายในขอบเขตของรัฐธรรมนูญ และตามที่กฎหมายบัญญัติ และ (ง) มีรายได้และฐานะทางการเงินที่เข้มแข็งพึ่งตนเองได้

จากหลักการดังกล่าว มีข้อมูลว่ามีจังหวัดที่มีรายได้และฐานะทางการเงินที่พึ่งตนเองได้และเป็นที่มาของภาษีรายได้ของรัฐบาลเพียงไม่เกิน 6 – 8 จังหวัด นอกเหนือนั้นแล้วยังไม่มีรายได้และฐานะที่พึ่งตนเองได้ จำเป็นต้องอาศัยความช่วยเหลือจากรัฐบาล เมื่อเป็นดังนี้ จึงมีข้อจำกัดตามร่าง พ.ร.บ. มาตรา 96 เนื่องจากกำหนดสัดส่วนของการเก็บเป็นรายได้ของจังหวัดปกครองตนเอง กับส่งรัฐบาลเป็นรายได้แผ่นดินเป็น 70/70 และหากพิจารณาถึงการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น และเบี้ยปรับที่ให้เป็นรายได้ของจังหวัดปกครองตนเองทั้งหมด จึงมีข้อวิตกว่า (1) หากจังหวัดใหญ่ ๆ ที่มีรายได้มากเหล่านั้นต่างพากันปรับเปลี่ยนฐานะเป็นจังหวัดปกครองตนเองแล้ว รัฐบาลจะอาศัยรายได้ในสัดส่วนที่เหลืออีก 30 ดูแลจังหวัดที่มีรายได้น้อยและต้องพึ่งพาอาศัยรัฐบาลได้หรือไม่ (2) กระแสของ “จังหวัดนิยม” จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติหรือไม่ และ (3) หากประชาชนพากันย้ายถิ่นที่อยู่ไปในจังหวัดปกครองตนเอง ซึ่งมีโอกาสในการใช้ชีวิตที่สะดวกสบายเพราะมีความแตกต่างในระดับของการพัฒนาหรือความเจริญ จะมีแนวคิดในเรื่องดังกล่าวอย่างไร ภายใต้สถานการณ์ที่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองและปัญหาแรงงานต่างชาติดี และประเทศกำลังก้าวเดินเข้าสู่ประชาคมอาเซียนมีการเคลื่อนที่ของทุนและประชากรในระดับสูง

จากหลักการของการมีผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยทางอ้อมจากประชาชนนั้น เป็นที่ทราบโดยปราศจากข้อสงสัยว่าการเข้าสู่ตำแหน่งดังกล่าวส่วนใหญ่มีความ ไม่ชอบธรรม มีการซื้อสิทธิขายเสียง ซึ่งปัญหาสำคัญที่เกี่ยวข้องที่ตามมาคือ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นรากเหง้าของปัญหาประการหนึ่งที่น่าประเทศไปสู่สถานการณ์ทางการเมืองที่วิกฤตที่สุด ในขณะนี้ และมีข้อเรียกร้องที่สำคัญของประชาชนจำนวนมาก คือ “การปฏิรูปก่อนการเลือกตั้ง” ทั้งนี้ ในอดีตก่อนที่สถานการณ์ทางการเมืองจะมีความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงเช่นปัจจุบัน กระแสของประชาธิปไตยผ่านกระบวนการ “การเลือกตั้ง” ยังไม่ถูกตั้งคำถามจากประชาชนและสังคมจำนวนมากอย่างเปิดเผยเช่นนี้

1.13 ข้อสังเกตอื่น ๆ

(1) การกำหนดให้เงินค่าตอบแทนหัวหน้าสำนักงานจังหวัดปกครองตนเองให้เป็นไปตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนด (ร่างมาตรา 77) และ การกำหนดให้เงินค่าตอบแทนหัวหน้าสำนักงานเทศบาลและหัวหน้าสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามที่นายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณีกำหนด (ร่างมาตรา 81) มีความจำเป็นและ

เหมาะสมเพียงใด เนื่องจากร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีลักษณะของการจัดระเบียบโครงสร้างในการบริหารการปกครอง และไม่มีกำหนดถึงเงินค่าตอบแทนของตำแหน่งอื่น ๆ ในทำนองเดียวกันทุกตำแหน่ง

(2) การเรียงลำดับของตำแหน่งกำหนด ผู้ใหญ่บ้านฯ ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง (ร่างมาตรา 134)

สรุปและข้อเสนอ

1) กระผมขอเรียนยืนยันอีกครั้งว่าการแสดงความคิดเห็นในครั้งนี้อาศัยอยู่บนพื้นฐานของความเกรงกลัวว่าจะสูญเสียอำนาจในฐานะที่เป็นข้าราชการมหาดไทย เนื่องจากเป็นเรื่องที่กระผมอยากจะเรียนว่าไม่ใช่เป็นเพียงแนวคิดในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเดียว หากแต่เป็นแนวคิดที่เชื่อมโยงกันเป็นรูปแบบของโครงสร้างการปกครองประเทศโดยองค์รวม กระผมคิดว่ายุทธศาสตร์หลักของชาติ คือ การดำรงรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ ในรูปแบบของความเป็นรัฐเดี่ยว ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

2) กระผมตระหนักดีว่าการบริหารราชการแผ่นดินทั้งการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต่างมีปัญหาเฉพาะในตัวเอง และเมื่อพิจารณาในความเชื่อมโยงของการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นแล้ว ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าในภาพรวมก็มีปัญหาในการบริหารราชการในระดับประเทศ ทั้งในเรื่องของระบบ และในเรื่องของคน

3) การแก้ปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดินจึงไม่อาจแยกเป็นส่วนใดส่วนหนึ่งได้โดยลำพังด้วยการแก้ไขปัญหาการบริหารราชการส่วนกลาง หรือการบริหารราชการส่วนภูมิภาค หรือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เพียงบางส่วนเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีความเป็นไปได้ว่าการบริหารราชการแผ่นดินในแต่ละพื้นที่ของประเทศอาจจะมี ความแตกต่างกัน เช่น บางจังหวัดอาจจะเป็นจังหวัดปกครองตนเองมีฐานะเป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่ ตามร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ หรือ ตามร่าง พ.ร.บ. เฉพาะของแต่ละจังหวัดที่อาจจะยกฐานะขึ้นเองก็เป็นได้ ในขณะที่บางจังหวัดจะยังคงเป็นจังหวัดที่มีฐานะเป็นราชการส่วนภูมิภาคตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

4) การรณรงค์เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน จึงไม่ใช่มีความสำคัญเฉพาะเพื่อดำเนินการผลักดันร่าง พ.ร.บ. การบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. เท่านั้น หากแต่มีความจำเป็นต้องเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจในรูปแบบและโครงสร้างของการบริหารราชการแผ่นดินในองค์รวมอย่างเชื่อมโยงกันทั้งในบริบทของ (1) การเมืองการปกครอง

ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (2) การบริหารราชการแผ่นดิน ทั้ง การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (3) บทบาท/อำนาจหน้าที่ของทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ (4) บทบาท/อำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง รวมทั้งบทบาท/อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการ จังหวัด นายอำเภอ กำนันและผู้ใหญ่บ้านฯ (5) บทบาท/อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ (6) บทบาท/อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนของรูปแบบและโครงสร้างของการบริหารราชการแผ่นดินนั้นมีความจำเป็นต้องเร่ง รมรงค์เผยแพร่ ทั้งในส่วนที่เป็นปัจจุบันและในส่วนที่อยู่ระหว่างการนำเสนอ

5)การชี้แจงทำความเข้าใจตามข้อ (4) ข้างต้น ย่อมส่งผลต่อความคิดเห็น ความ เชื่อมั่นในการตัดสินใจอย่างมีเหตุผลของประชาชนเพื่อกำหนดโครงสร้างและรูปแบบในการบริหาร การปกครอง และการแก้ไขปัญหาของประเทศชาติและความเดือดร้อนของประชาชน โดยมีความ เชื่อว่า “ถ้าประชาชนมีความเข้าใจอย่างถูกต้อง เข้าใจอย่างถูกต้อง และเข้าใจอย่างเหมาะสม ปัญหาต่าง ๆ จะน้อยลง” ดังนั้น จึงควรกำหนดแผนงาน/โครงการเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจ และรับ ฟังความคิดเห็นจากทุกส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านฯ ผู้นำภาคเอกชน ผู้นำเครือข่ายองค์กรชุมชนและองค์กรประชาชนอย่างเร่งด่วน อนึ่ง กระผมขอเรียนด้วยความเคารพว่าการแสดงความคิดเห็นดังกล่าวข้างต้นทั้งหมดไม่ได้เป็นไป เพื่อการต่อต้านคัดค้าน หรือสนับสนุนอย่างเต็มที่แต่อย่างใด เพียงแต่ในขั้นนี้กระผมให้ความสำคัญ กับกระบวนการรณรงค์ชี้แจงและรับฟังความคิดเห็นด้วยความกังวลว่า “รูปแบบเก่าก็คงจะยังไม่ เข้าใจ รูปแบบใหม่ก็ยังไม่เข้าใจ แล้วจะให้ตัดสินใจออกเสียงประชามติเพื่อแสดงเจตนารมณ์ได้ อย่างไร” ในทางตรงกันข้ามอาจก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งของประชาชนในรูปแบบใหม่ จึง สมควรเร่งกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างเข้าใจ ด้วยความเสมอภาค เพื่อยุติปัญหา ก่อนเกิดปัญหา และส่งผลในทางที่เป็นประโยชน์กับบ้านเมืองและประชาชนตามที่มุ่งหวังไว้ ด้วย เงื่อนไข “เคารพในการตัดสินใจของประชาชน”

8.2 สรุปความคิดเห็นจากข้อเขียนในนิตยสารเทศาภิบาล ฉบับเดือนมีนาคม – สิงหาคม 2557)

8.1.1 ผลกระทบต่อระบบการเมืองปกครองของไทยในปัจจุบัน

แนวความคิดตามร่างพระราชบัญญัติจังหวัดบริหารปกครองตนเอง พ.ศ. ผลกระทบ ต่อระบบการเมืองปกครองของไทยในปัจจุบัน มีดังต่อไปนี้

1) การยกเลิกระบบราชการส่วนภูมิภาค ไม่ได้มีผลกระทบต่อเพียง กระทรวงมหาดไทย หรือกรมการปกครองเท่านั้น แต่มีผลกระทบต่อทุกส่วนราชการ ที่มี

หน่วยงานตั้งอยู่ในภูมิภาค สถานที่ทำงาน และบุคลากร หรืองบประมาณของหน่วยงานต่างๆ จะถูกโอนให้เป็นของจังหวัดบริหารปกครองจัดการตนเอง หากไม่ยอมไปและต้องการกลับส่วนกลาง จะมีตำแหน่ง สถานที่ทำงานหรือไม่ ผู้ร่างกฎหมายไม่เข้าใจเรื่องพื้นฐานเช่นนี้

2) ก่อนหน้านี้ มีการนำร่างกฎหมายนี้ไปเผยแพร่ ขอรับฟังความคิดเห็นขอรับการสนับสนุนจากประชาชน แต่ผู้ที่ดำเนินการไม่เคยที่จะบอกกับประชาชน ว่าร่างกฎหมายนี้จะเกิดผลกระทบอะไรกับบ้านเมือง ในข้อเท็จจริงผู้ร่างกฎหมายนี้ ไม่เข้าใจธรรมชาติความสัมพันธ์ของการทำงานในอำเภอ และความสลับซับซ้อนการทำงานของนายอำเภอ ว่ามีอำนาจตามกฎหมายกี่ฉบับ หากยกเลิกไป และเกิดผลกระทบความเสียหาย และที่สำคัญผู้ร่างกฎหมายไม่เคยศึกษาว่าผลกระทบต่อต้านความมั่นคงอันเป็นภารกิจของหน่วยราชการส่วนภูมิภาคเป็นอย่างไร

3) หากเปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งไม่ได้มีอำนาจอย่างผู้ว่าราชการจังหวัด หรือกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ไม่ได้มีอำนาจตรวจสอบถ่วงดุลกับตำรวจ แต่เป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย หากให้ผู้ว่าการจังหวัดขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี ในกระบวนการยุติธรรม แล้วจะมีองค์กรใด ตรวจสอบถ่วงดุลกับฝ่ายตำรวจ กระทรวงมหาดไทยจะเสียกระบวนการทั้งหมด จะให้ตำรวจมีอำนาจทั้งหมดในจังหวัดใช่หรือไม่ ผู้ร่างกฎหมาย ยังขาดมุมมองในมิติเหล่านี้

4) จะทำให้ฝ่ายการเมืองระดับชาติแทรกแซงได้ง่ายขึ้นเมื่อ ต้องการอะไรก็ให้ผู้ว่าการจังหวัด ดำเนินการให้ หากการดำเนินการนั้นทำไปเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองของพรรคตนเอง และกีดกันพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้าม ปัญหาความขัดแย้งก็จะเกิดขึ้นมา เรื่องการมีผู้ว่าการจังหวัด ที่มาจากการเลือกตั้ง แม้แต่ชื่อเรียก ก็ละเลยไม่ให้ความสำคัญกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ หากพิจารณาผลกระทบต่อระบบการบริหารจัดการ หากผู้ว่าการจังหวัด อยู่คนละพรรคการเมืองกับรัฐบาล รัฐบาลสั่งการอะไรลงไปผู้ว่าการจังหวัด ก็ไม่ทำ จะไปลงโทษอะไรได้ จะให้ย้ายไปอยู่ที่ไหน คนที่จะเดือดร้อนคือประชาชน หากผู้ว่าการจังหวัดต้องมาควบคุม นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น เทศบาลนครหรือเทศบาลเมือง ก็จะไม่รับฟัง เพราะอาจจะเป็นคู่แข่งทางการเมืองกันมาก่อน ตอนเลือกตั้งอาจจะแพ้กันมา จึงยังโกรธกันอยู่ ไม่เหมือนกับผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบัน ที่นายกท้องถิ่นก็ยังให้ความสำคัญ และเคารพ

5) อำนาจในกฎหมายต่างๆ ที่เป็นของผู้ว่าราชการจังหวัด มีความซับซ้อน ที่ผู้ร่างกฎหมายไม่เข้าใจ ในบทบาทของของผู้ว่าราชการจังหวัด ที่เป็นผู้แทนรัฐบาลในภูมิภาค และผู้กำกับดูแลท้องถิ่น หากต่อไปให้ผู้ว่าการจังหวัดที่เป็นตัวแทนของท้องถิ่น ไม่ใช่ผู้แทนของรัฐบาลจะเป็นอย่างไร หรือแม้แต่อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ หากนายอำเภอ ที่ทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลท้องถิ่น กลับมาให้นายกท้องถิ่น มาใช้อำนาจแทนนายอำเภอ และใครจะมากำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้ร่างกฎหมายไม่เข้าใจในเรื่องพื้นฐานเช่นนี้

6) ผู้ร่างกฎหมาย และผู้ที่นำร่างนี้ไปขอรับความคิดเห็น ไม่กล้าที่จะบอกว่า หากไม่มีกำนันผู้ใหญ่บ้าน ประชาชนเดือดร้อนอะไร หรือจะถูกต่อต้านมากน้อยขนาดไหน จริงๆ

อาจจะทราบ จึงเขียนซ่อนไว้ในร่างกฎหมายว่าให้อยู่ในตำแหน่งจนครบวาระเมื่ออายุครบ 60 ปี ก็เป็นไปได้ว่าจะยกเลิก

7) การมีสภาพเมือง และคณะกรรมการตรวจสอบ ซึ่งประเทศของเราไม่เคยมีมาก่อน จะมีอำนาจอย่างไร จะควบคุมการบริหารราชการได้อย่างไร ไม่มีกฎหมายรองรับ ไม่มีกลไกตรวจสอบ จึงไม่มีความชัดเจน จะเกิดสัมฤทธิ์ผลอย่างไร ดูจะเป็นแค่เพียงหลักการทฤษฎี เท่านั้น และจะเลือกมาอย่างไร ฝ่ายการเมืองเป็นผู้สรรหาเป็นใช่หรือไม่ เพราะบอกว่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอชื่อบุคคลเป็นคณะกรรมการตรวจสอบ อาจจะเสนอพรรคพวกตนเองมาตรวจสอบ การทำงานจะเกิดสัมฤทธิ์ผลหรือไม่ ซึ่งต่อไปก็ออกกฎหมายยกเลิกก็ได้

8) ผู้ร่างกฎหมายอาจจะบอกแต่ว่าประชาชน จะได้ประโยชน์อะไร จากร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเองนี้ แต่ไม่เคยบอกว่่านักการเมือง หรือพรรคการเมืองจะได้รับประโยชน์ อะไร (แอบแฝง) เรื่องนี้เป็นเรื่องที่อันตรายที่น่าเป็นห่วง ดังนั้น เราต้องทำความเข้าใจกับประชาชนด้วย คงไม่ปล่อยให้เผยแพร่นำเสนอข้อมูลฝ่ายเดียว หรือการใช้จำนวนคน เพียง 5,000 คน ที่ไม่ได้เป็นตัวแทนของประชาชนทั้งหมดหรือส่วนใหญ่ของจังหวัด มาตัดสิน ต้องถามต่อไปว่าประชาชนที่อาจจะถูกระดมมาลงคะแนนนั้น มีความรอบรู้ มองเห็นผลกระทบของปัญหาหรือไม่ เห็นแก่อามิสสินจ้างหรือมีความบริสุทธิ์ใจหรือไม่เพียงไร

ดังนั้น ร่างกฎหมายนี้ จึงเป็นกฎหมายที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ควรที่จะยกเลิกไป และแจ้งรายละเอียดข้อเท็จจริงต่างๆ ให้ประชาชนทราบ

8.2.3. ปัญหาความเสี่ยงของแนวความคิด จังหวัดบริหารปกครองตนเอง ต่อความมั่นคงของรัฐ

ความเสี่ยงของแนวความคิดจังหวัดบริหารปกครองตนเองต่อความมั่นคงของรัฐ ได้แก่

1) แนวความคิดจังหวัดบริหารปกครองตนเอง ตามร่างพระราชบัญญัติจังหวัดบริหารปกครองตนเอง เป็นแนวความคิดที่เหมาะสมกับระบบการปกครองประเทศที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ มีชนกลุ่มน้อยหรือประชาชนในพื้นที่ มีความแตกต่างจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ หรือเหตุผลความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ ที่ไม่ใช่ดินแดนเดิมของประเทศนั้นๆ แต่ได้มาเพราะการยึดครอง หรือความแตกต่างในทางลัทธิการเมือง เช่น ในประเทศจีน กรณีเขตปกครองตนเองทิเบต คือความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของพื้นที่ที่จีนไปยึดครองมา เขตปกครองตนเองกวางสี คือดินแดนชนกลุ่มน้อยที่ต่างจากวัฒนธรรมใหญ่ของประเทศ และ เขตปกครองตนเองฮองกง เป็นพื้นที่ต่างลัทธิการเมืองกับจีนแผ่นดินใหญ่ ดินแดนเหล่านี้มีอำนาจที่รัฐบาลจีนมอบให้พอสมควรซึ่งต่างจากการที่รัฐบาลจีน ปกครองมณฑลต่างๆ

กรณีของประเทศจีนปกครองในระบอบคอมมิวนิสต์ แต่ประเทศที่ใช้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยทั่วไป ที่มีความคล้ายคลึงกับประเทศไทย เช่น อังกฤษ ญี่ปุ่น ก็ไม่ได้ใช้แนวทางการจัดการตนเอง ดังเช่น ร่างพระราชบัญญัตินี้

ดังนั้น แนวความคิดจังหวัดบริหารปกครองตนเอง มีลักษณะคล้ายกับเขตปกครองตนเอง จึงเป็นแนวความคิดที่ไม่เหมาะสมกับประเทศไทย เพราะประเทศไทยเป็นประเทศขนาดเล็กและเป็นดินแดนที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทั้งในด้านประเพณีวัฒนธรรม ทั้งนี้ ระบบราชการ

ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ได้ทำหน้าที่หล่อหลอม ความเป็นหนึ่งเดียวในชาติ จากอดีตที่เคยมีความแตกต่างทางด้านภาษา วัฒนธรรมมากกว่า 100 ปี ดังนั้น แนวคิดจังหวัดบริหารปกครองตนเองก็จะเป็นแนวคิดที่ก่อให้เกิดความแตกแยก หรือสร้างความแตกต่างขึ้นในชาติ โดยไม่จำเป็น และไม่มีเหตุผลใด ที่จะไปก่อให้เกิดความแตกต่างเช่นนั้น

2) การบังคับให้รัฐบาล ต้องแบ่งรายได้ไปให้แก่จังหวัดที่ใช้ระบบการจัดการตนเอง ทำให้รัฐบาลมีรายได้น้อยลง หรือต้องมีภาระหนี้สินการกู้ยืมเงินที่จะนำไปพัฒนาจังหวัดอื่นๆ ประเทศก็จะเกิดความแตกต่างในระดับของการพัฒนากลายเป็นภาระหรือปัญหาใหม่

3) แนวคิดจังหวัดบริหารปกครองตนเองตนเองตามร่าง พรบ. ดังกล่าว อาจจะถือว่าเป็น “การปฏิวัติหรือยึดอำนาจของรัฐแบบเงิบ” โดยใช้เสียงของประชาชนสนับสนุน โดยมีบอกกล่าวให้ประชาชนทราบเหตุผลเบื้องหลัง แต่จงใจให้ประชาชนเห็นดี เห็นชอบ คล้อยตามในภาพรวม จะเห็นได้ว่า เป็นการให้อำนาจแก่ผู้ว่าการจังหวัด หรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในการกิจด้านความมั่นคง ซึ่งปัจจุบันแม้กระทั่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ไม่มี โดยต้องการให้นายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เข้ามามีอำนาจแทนนายอำเภอ ถือว่าก้าวล่วงบทบาทอำนาจการรักษาความมั่นคงของรัฐ ที่เป็นอำนาจโดยเฉพาะของราชการส่วนกลางที่มอบให้แก่ราชการส่วนภูมิภาค เป็นการยึดอำนาจ โดยผลของกฎหมาย

4) มีผู้ตั้งข้อสังเกตหลายท่านให้ความเห็นว่า แนวคิดจังหวัดบริหารปกครองตนเอง เป็นต้นทางหรือจุดเริ่มต้นของการแบ่งแยกประเทศไทยออกเป็นรัฐอิสระใหม่ในอนาคต

8.2.3 อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามกฎหมายกับผลกระทบหากยกเลิกการปกครองส่วนภูมิภาค

โดยที่ระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของไทย กำหนดให้ราชการส่วนภูมิภาคทำหน้าที่เป็นตัวแทนส่วนกลางในการกำกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ดังนั้นในระดับอำเภอ กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอ ทำหน้าที่กำกับดูแล เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ

ทั้งนี้ ผู้ร่างกฎหมาย ยังมีความสับสนหรือมึนงงจนเกินไปในหลักการที่ให้สภาพลเมืองเข้าควบคุมการบริหารงานของผู้ว่าการจังหวัดและผู้บริหารท้องถิ่นตามร่าง พรบ. จังหวัดบริหารปกครองตนเอง พ.ศ.... เพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุล ทั้งนี้ เพราะสภาพลเมืองไม่ได้เป็นองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในทางกฎหมาย ไม่ได้เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายอาญา และที่สำคัญคือออกคำสั่งทางปกครองไม่ได้

ดังนั้น การที่แนวคิดของผู้ร่างกำหนดให้ยกเลิกราชการส่วนภูมิภาคและอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ยกให้นายกเทศมนตรีหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แสดงให้เห็นว่า ผู้ร่างกฎหมาย ยังขาดความรู้เกี่ยวกับเรื่องการตรวจสอบถ่วงดุล และยังแยกไม่ออกว่า ราชการส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาค มีบทบาทหน้าที่ต่างกับราชการส่วนท้องถิ่น อย่างไร ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค มีบทบาทหน้าที่ด้านความมั่นคงภายใน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจนี้ และรัฐไม่เคยกระจายอำนาจเช่นนี้ ให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ ผู้ร่าง

กฎหมาย อาจจะยังไม่เข้าใจอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับผู้ว่าราชการจังหวัดว่าไม่เหมือนกัน กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ให้ใช้อำนาจในฐานะหัวหน้าส่วนราชการภูมิภาค เช่น

1) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้อำนาจแก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ในฐานะพนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ในพื้นที่จังหวัดและอำเภอตามลำดับ ในเรื่องการสืบสวน สอบสวน แต่ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เป็นอำนาจของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้บังคับบัญชาในระดับต่างๆ ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมทั้งอำนาจของปลัดกระทรวงมหาดไทยหรืออธิบดีกรมการปกครอง ในฐานะพนักงานฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร หรือผู้อำนวยการเขตไม่มีอำนาจดังกล่าว ดังนั้น หากยกอำนาจของนายอำเภอ ไปให้แก่นายกเทศมนตรีหรือนายกองคการบริหารส่วนตำบลดังกล่าว จะเป็นการถูกต้องหรือไม่

2) กฎหมายด้านความมั่นคงอื่นๆ ที่อยู่ในอำนาจของกระทรวงมหาดไทย เช่น พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พุทธศักราช 2482 พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 ฯลฯ ที่อยู่ในอำนาจของกระทรวงมหาดไทย กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ มีอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่ แต่ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร หรือผู้อำนวยการเขตไม่มีอำนาจดังกล่าว กฎหมายให้อำนาจแก่อธิบดีกรมการปกครอง ปฏิบัติหน้าที่ใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือข้าราชการในระดับผู้บังคับบัญชาของกรมการปกครอง ดำเนินการ ดังนั้น หากยกอำนาจของนายอำเภอ ตามร่าง พรบ. จังหวัดบริหารปกครองตนเอง แก่นายกเทศมนตรีหรือนายกองคการบริหารส่วนตำบลดังกล่าวจะเป็นการสมควรหรือไม่

3) กฎหมายด้านความมั่นคงอื่นๆ ที่อยู่ในอำนาจของส่วนราชการอื่น นอกเหนือจากกระทรวงมหาดไทย และมอบอำนาจให้นายอำเภอในฐานะหัวหน้าส่วนราชการภูมิภาคดำเนินการ จะดำเนินการอย่างไร สมควรมอบให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือไม่ ในเมื่อ องค์กรปกครองท้องถิ่นไม่มีอำนาจมาก่อน เช่น พระราชบัญญัติการเกณฑ์ช่วยราชการทหาร พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติการเนรเทศ พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติกองอาสารักษาดินแดน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 ฯลฯ เป็นต้น

4) กฎหมายอื่นๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ นอกสังกัดกระทรวงมหาดไทย และมอบให้นายอำเภอดำเนินการ แต่ไม่ได้มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ เช่น พระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช 2482 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช 2489 พระราชบัญญัติควบคุมโรคภัย พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติหอการค้า พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.

2530 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 253 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2546 พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ประมวลรัษฎากร พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 พระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523 พระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติควบคุมผลผลิตยาสูบ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติลูกเสือ พ.ศ. 2551 ฯลฯ ซึ่งกฎหมายเหล่านี้มิได้ มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ดำเนินการ ผู้ว่าการกรุงเทพมหานคร หรือผู้อำนวยการเขตไม่มีอำนาจ ดังนั้น เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลจะก้าวขึ้นมารับมอบอำนาจอย่างไร

5) กรณีพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 ให้นายอำเภอ เป็นนายทะเบียนอำเภอ ให้ปลัดเทศบาล เป็นนายทะเบียนท้องถิ่น ไม่ได้ให้อำนาจแก่นายกเทศมนตรี ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายไม่ได้เคยให้อำนาจนี้แก่หัวหน้าส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลย ในกรณีกรุงเทพมหานคร ให้ปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นนายทะเบียนท้องถิ่น ไม่ได้ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นนายทะเบียนจังหวัด จึงทำให้เห็นอำนาจหน้าที่ที่ต่างกันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ได้มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการทะเบียน แต่อยู่ในอำนาจการบริการของสำนักทะเบียนอำเภอ ดังนั้น นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จึงไม่มีอำนาจเลย ปัญหาการปฏิบัติบางกรณี ให้นายอำเภอ มีฐานะอำนาจเหนือกว่านายทะเบียนอำเภอ และนายทะเบียนท้องถิ่น เพื่อตรวจสอบการทำงานของนายทะเบียนท้องถิ่นได้ เช่น กรณีการเพิ่มชื่อบุคคลที่ไม่มีหลักฐานมาเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน

ดังนั้น การที่ผู้ร่างกฎหมายใช้วิธีการรวบรัดโอนอำนาจของนายอำเภอ ให้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเดิมไม่มีอำนาจ จึงกลายเป็นกลอุบายที่จะเข้ามาใช้อำนาจตามกฎหมายนี้ หรือต้องการที่จะเข้ามาใช้อำนาจด้านการรักษาความมั่นคงภายใน ซึ่งเป็นเรื่องที่เสี่ยงต่ออนาคตของประเทศ

6) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ให้ นายอำเภอ มีอำนาจกำกับดูแล เทศบาลตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล แทนกระทรวงมหาดไทย ให้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือนโยบายของรัฐบาล จำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่ที่อำนาจหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายสั่งการ ในการตักเตือน หรือให้คำแนะนำ หรือการสอบสวน พฤติกรรมที่เป็นการกระทำผิดกฎหมาย หรือเสื่อมเสียของผู้บริหารหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น หาก

ตัดอำนาจให้นายอำเภอไปให้ แสดงว่าต่อไปจะไม่มีผู้กำกับดูแลมาทำหน้าที่ ใครจะมาตักเตือน สอบสวนพฤติกรรมกรรมการกระทำผิด เพราะอำนาจหน้าที่ของผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผู้บริหารท้องถิ่นอยู่ในบุคคลเดียวกัน ระบบการตรวจสอบถ่วงดุลหายไป ผู้ที่จะเดือดร้อนเสียหายคือรัฐและประชาชน จะให้สภาพลเมืองซึ่งไม่ใช่องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายใช้อำนาจสั่งการไม่ได้

8.2.4 ทศนะในมุมมองทางด้านวิชาการต่อแนวความคิดตามร่างพระราชบัญญัติบริหารปกครองตนเอง

ทศนะในมุมมองทางด้านวิชาการจำแนกได้ตามสาขาวิชาการต่างๆ คือ ด้านรัฐศาสตร์ นโยบายสาธารณะ เศรษฐศาสตร์ และการคลังสาธารณะ และการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ ซึ่งมีสาระดังนี้

8.2.4.1 ด้านรัฐศาสตร์

แนวความคิดตามร่างพระราชบัญญัติจังหวัดบริหารปกครองตนเอง พ.ศ. ถือว่าเป็น **วาทะกรรมทางการเมือง** ที่เป็นลายลักษณ์อักษร ที่มีนัยแฝงเร้น จึงต้องตีความดูความหมายที่แท้จริงตามแนวทางการวิเคราะห์ทางการเมืองสมัยใหม่ ที่เรียกว่า Hermeneutic โดยดูความหมายแฝงเร้น อ่านบททวนไปมาเพื่อศึกษาพิจารณาาคำว่า “จังหวัดจัดการตนเองหรือ self-governing” ที่สื่อออกมานั้น ก่อกวนความหมายที่แท้จริง โดยความหมายที่สื่อออกมาคือ **จังหวัดบริหารปกครองตนเองหรือจังหวัดจัดการตนเอง** คือเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยอ้างว่าประชาชนได้ประโยชน์ เป็นจังหวัดที่มีอำนาจอิสระ ก่อกวนความหมายที่แท้จริงที่ผู้นำเสนอวาทะกรรมทางการเมืองนี้ ไม่ได้บอกกล่าวให้ประชาชนทราบ ว่ายังมีใครได้รับได้รับประโยชน์อีกบ้าง ซึ่งไม่มีการนำเสนอ แต่เป็นสิ่งที่นักวิชาการต้องวิเคราะห์เอง และสื่อสารให้ประชาชนทราบ ดังนั้น หากพิจารณาถึงสิ่งที่ก่อกวนตัวอักษรของคำว่า **จังหวัดจัดการตนเอง** มีกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์ดังนี้

1) นักการเมืองมีช่องทางหรือเวทีพื้นที่ทางการเมืองมากขึ้น ทั้งการเมืองระดับชาติ และระดับท้องถิ่น โดยผู้ว่าการจังหวัดตามแนวคิดของกฎหมายนี้ จะเป็นขุมกำลังในการสนับสนุนการเมืองระดับชาติ ได้มีโอกาสบริหารงบประมาณจำนวนมาก เป็นช่องทางการขยายธุรกิจไปยังเครือข่ายต่างๆ ของตนเอง และเป็นช่องทางที่จะสร้างชื่อเสียงให้แก่ครอบครัว วงศ์ตระกูล และเส้นทางที่จะก้าวขึ้นเป็นนักการเมืองระดับชาติ

2) นักวิชาการที่ร่วมนำเสนอแนวคิดนี้ จะได้รับชื่อเสียง เป็นวีรบุรุษของชาติที่จะได้รับการยกย่อง หากแนวคิดตามร่างพระราชบัญญัตินี้กลายเป็นกฎหมาย อาจจะได้รับตำแหน่งทางวิชาการที่สูงขึ้น เพราะได้นำเสนอแนวคิดทางวิชาการที่ถือว่าเป็นนวัตกรรม (Innovation) ใหม่ของระบบการเมืองการปกครองไทย และจะมีพื้นที่และโอกาสมากขึ้นที่จะได้รับตำแหน่งทางการเมืองหรือที่ปรึกษาทางการเมืองในอนาคต

หากวิเคราะห์ถึงกลุ่มอื่นๆ ที่ได้รับประโยชน์โดยเฉพาะประชาชนได้รับประโยชน์อย่างไรจากแนวคิดจังหวัดบริหารปกครองตนเอง นั้น **ยังขาดความชัดเจน** เพราะไม่ได้ทำให้ประชาชนกินดี อยู่ดี มีฐานะร่ำรวยขึ้น ดังที่เป็นวาทะกรรมทางการเมืองในร่างกฎหมายฉบับนี้ เพราะทุกวันนี้

รัฐบาลส่งเสริมให้ประชาชนมีความคิดเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง ควบคู่กับการสร้างรายได้ ซึ่งเป็นบทบาทของหน่วยราชการส่วนภูมิภาค หากพิจารณาและในข้อเท็จจริง ในจังหวัดที่มีผู้นำเสนอว่ามีความพร้อมที่จะเป็นจังหวัดบริหารจัดการตนเอง ได้ เช่น ชลบุรี ระยอง ฯลฯ หากพิจารณาในข้อเท็จจริง จังหวัดเหล่านี้เจริญขึ้น มาและจัดเก็บรายได้สูงขึ้นเพราะนโยบายของรัฐบาลที่ส่งเสริมการลงทุน คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยสร้างระบบสาธารณูปโภครองรับ ภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุน กรมทางหลวงมีบทบาทในการสร้างถนนหนทางที่มีมาตรฐาน การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยส่งเสริมการท่องเที่ยว การรถไฟแห่งประเทศไทย สร้างทางรถไฟ การท่าเรือแห่งประเทศไทยสร้างท่าเรือน้ำลึก ฯลฯ ทุกอย่างเป็นการลงทุนลงแรงของราชการส่วนกลาง โดยการสนับสนุนของส่วนภูมิภาคทั้งสิ้น ไม่เกี่ยวกับการมีหรือไม่มีจังหวัดบริหารปกครองตนเอง

หรือกรณีที่เป็นปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เช่น ปัญหาภัยธรรมชาติ การจลาจล ติดขัด มลภาวะ ยาเสพติด การก่อการร้าย หลากๆ ปัญหา มีความคาบเกี่ยวกับหลายๆ จังหวัด หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้รับผิดชอบมาตลอด

กลุ่มที่เสียผลประโยชน์ คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก คือเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล จะสูญเสียความเป็นอิสระในการบริหารจัดการโดยเฉพาะเรื่องรายได้ ซึ่งเดิมเคยมีอำนาจจัดเก็บในพื้นที่เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ หรือภาษีป้าย กลายเป็นจังหวัดบริหารปกครองตนเอง เข้ามาจัดเก็บและจัดสรรให้การจัดสรรขาดความเป็นธรรมเพราะนำไปเฉลี่ยใหม่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง มีอำนาจจัดเก็บได้สูงก็จะได้รับการส่วนแบ่งน้อยลงทำให้ขาดรายได้ไม่เพียงพอกับภาระที่จะดำเนินการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง มีอำนาจจัดเก็บได้ต่ำและขาดความกระตือรือร้นก็ไม่ต้องทำอะไรเพียงแต่รอส่วนแบ่งที่ได้มากกว่าเดิม

ดังนั้น การกล่าวอ้างว่าเมื่อจังหวัดเหล่านี้เป็นจังหวัดบริหารปกครองตนเองจะทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น หรือปัญหาเหล่านี้จะหมดไป จึงเป็นการวาทะกรรมที่ยังขาดหลักตรรกะและห่างไกลจากความเป็นจริง **วาทะกรรมทางการเมืองขึ้นนี้จึงต้องวิเคราะห์ให้เห็นความหมายที่แท้จริง ที่ถูกตัวอักษรและการสื่อสารที่กดทับเรื่องราวข้อเท็จจริงไว้**

8.2.4.2 วิชานโยบายสาธารณะ

สาระสำคัญของวิชานโยบายสาธารณะประการหนึ่งคือเรื่องกระบวนการกำหนดนโยบาย หรือ ตัวแบบวงจรนโยบาย ซึ่งมีขั้นตอน สำคัญ 4 ขั้นตอน คือ

- 1) การก่อตัวของ นโยบาย (Policy formation)
- 2) การกำหนดนโยบาย (Policy formulation)
- 3) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)
- 4) การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

ในขั้นตอนของการก่อตัวของนโยบาย แนวความคิดตามร่างพระราชบัญญัติบริหารปกครองตนเอง พ.ศ. เป็นแนวนโยบายหนึ่งในขณะนี้ ที่กำลังอยู่ในช่วงของการก่อตัวนโยบาย ของการปฏิรูปประเทศไทย โดยปกติการก่อตัวของนโยบายมาจาก สภาพแวดล้อมของสังคม ซึ่งแยก

ออกเป็น 3 ด้านคือ สังคมวัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมือง แต่สำหรับเรื่อง แนวนโยบายเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและจังหวัดจัดการตนเองนั้น มาจากสภาพแวดล้อมการเมืองเท่านั้น เพราะเป็นความต้องการของกลุ่มการเมือง มากกว่าปัญหาหรือความต้องการของประชาชนทางด้านปัจจัยสังคม และเศรษฐกิจ ถือว่าเป็นการก่อตัวขึ้นตาม **ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model)** ซึ่งอาจจะเป็นสถาบันราชการ หรือพรรคการเมืองก็ได้ เราเห็นได้ว่าแนวนโยบายดังกล่าวนี้ มีนักวิชาการทั้งสำนักรัฐศาสตร์และนักกฎหมายหลายแห่งให้การสนับสนุน โดยเป็นผู้ออกแบบแนวคิด เปรียบเสมือน สถาปนิกผู้ออกแบบสร้างระบบการเมืองการบริหารประเทศไทย เพราะอยากจะทำให้มีการกระจายอำนาจมากกว่านี้ มีการเลือกตั้งมากขึ้นกว่าระบบที่เป็นอยู่

แต่สิ่งที่ยังเหมือนเดิม คือกลุ่ม tecnocrat (Technocrat) ซึ่งหมายถึงนักวิชาการที่มีความรู้ ซึ่งหลายๆ คนได้รับทุนรัฐบาลไปศึกษาต่อต่างประเทศ ยังมีบทบาทการกำหนดนโยบายการบริหารการปกครองประเทศไทยเหมือนเดิม เหมือนกับเวลา 50 ปีที่ผ่านมา นับตั้งการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แตกต่างกันในแง่ปัจจุบันได้มีการนำร่างกฎหมายไปขอรับการสนับสนุนจากประชาชนเท่านั้นและจูงใจให้ประชาชนยอมรับก่อน

รากฐานเดิมของแนวคิดนี้ กลุ่ม กปปส. นำเสนอครั้งแรก กำหนดแนวนโยบาย แบบสั้นๆ คือ การให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ยังไม่ชัดเจน ในเรื่องรายละเอียด อาจจะได้ยกเลิกระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ส่วนแนวความคิด จังหวัดบริหารปกครองตนเองนั้น หากดูประเด็นรายละเอียดตามร่าง พรบ. ได้แก่ การกำหนดให้จังหวัดที่มีความพร้อม จัดให้มีการออกเสียงประชามติของประชาชน ให้เป็นจังหวัดบริหารปกครองตนเอง ถือเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ ยกเลิกผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากกาแต่งตั้ง รวมทั้งยกเลิกตำแหน่งนายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ไปเป็นของนายก อบต. หรือนายกเทศมนตรี ก็คือยกเลิกระบบราชการบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัดนั้น ไปโดยปริยาย และให้มีการเลือกตั้ง ตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัด มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าทำหน้าที่จังหวัดจัดการตนเองในช่วงต้นที่ยังไม่มีการเลือกตั้ง ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่นี้ไปก่อน จนกว่าจะมีการเลือกตั้งแต่ยังคงมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก คือ เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล และยังมีประเด็นอื่นๆ อีกหลายประเด็น ถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างการบริหารงานของไทยอย่างมาก

ประเด็นแรกที่น่าจะเป็นปัญหา คือ ความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองท้องถิ่น ที่มีความเป็นอิสระและฐานะเป็นนิติบุคคลทับซ้อนกัน นั้นจะเกิดปัญหาเพียงไร ไม่มีทฤษฎีใดรองรับ หรือประเทศใดในโลกนี้ใช้กัน

ประเด็นต่อมา ในแง่ของผลกระทบของแนวนโยบายนี้ ก็มีหลายประการ เช่น

1) ไม่มีใครจะรับประกันได้ว่า จะไม่เกิดปัญหาตามมา เพราะผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้หากเป็นจริง เมื่อเกิดปัญหาขึ้นในพื้นที่จะแก้ไขอย่างไร เพราะเกิด **สูญญากาศ** ของระบบการบริหารส่วนภูมิภาคที่หายไปจากระบบที่เคยทำหน้าที่กำกับดูแลท้องถิ่น ทำให้บ้านเมืองเกิดความขัดแย้งมากกว่า 100 ปี ช่วยป้องกันกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เป็นระบบถ่วงดุลอำนาจ ที่ได้ออกแบบโครงสร้างมาดีแล้ว หากยุบภูมิภาค บ้านเมืองจะเสียหายได้ เพราะ

ระบบตรวจสอบถ่วงดุลหายไป หากผู้ที่มีความมุ่งหวังจะยกเลิกระบบนี้ เพื่อไม่ต้องการให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจ ก็เท่ากับการยุบระบบภูมิภาคเพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบท้องถิ่น แสดงให้เห็นว่ามีวัตถุประสงค์แอบแฝงอยู่

2) การกิจที่หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคเคยทำอยู่ เช่น อำเภอก่อนทำหน้าที่บูรณาการประสานงานกับส่วนราชการต่างๆ และฝ่ายปกครอง ได้ทำหน้าที่ในการ แก้ไข สร้างความเป็นธรรมให้กับประชาชน สร้างความเชื่อถือ เชื่อมั่น บำบัดทุกข์ บำรุงสุข รวมทั้งแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างประชาชนจะหายไป ความเดือดร้อนที่ไม่ใช่คดีอาญา หรือที่เป็นคดีอาญาก็ตามประชาชนจะไปพึ่งใคร เป็นสุญญากาศ และหากเราศึกษาถึงกฎหมายท้องถิ่น กรณีฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารของท้องถิ่นมีความขัดแย้งกันในเรื่องงบประมาณ หากเป็นสมัยก่อน มีการนำไปใช้ในทางที่ไม่ถูกต้องคือเป็นกลไกที่สภาจะกลั่นแกล้งเพื่อล้มคณะเทศมนตรี ซึ่งก็เกิดขึ้นหลายแห่ง ต่อมา มีการแก้ไขกฎหมายให้นายอำเภอ ทำหน้าที่เป็นคนกลางเพื่อให้เกิดการไกล่เกลี่ยในความขัดแย้งดังกล่าว ดังนั้น หากไปยุบตำแหน่งนายอำเภอ แล้วจะมีกลไกใดมาทำหน้าที่นี้ ทั้งนี้ การบริหารของ อบต. หรือเทศบาล ไม่เหมือนการบริหารงานแบบเขตของกรุงเทพมหานคร **ผู้ร่างกฎหมายมีความลึกซึ้งมากน้อยเพียงไร**

3) บทบาทของนายอำเภอจะหายไปหมด จากบทบาทที่ต้องทำหน้าที่บูรณาการการนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติ มีการจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ นายอำเภอมีหน้าที่บูรณาการแผนของท้องถิ่นทุกแห่ง ให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งอาจจะแตกต่างไปจากมติภาพรวมของจังหวัดก็ได้ ดังนั้น แนวคิดของร่างกฎหมายนี้ เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอไป แล้วต่อไปใครจะมาทำหน้าที่บูรณาการในระดับพื้นที่ ต่างคนก็ต่างทำไป ก็คงจะไม่ใช้คำตอบ นายอำเภอกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นไม่ได้หมายถึงเพียงการตรวจสอบแต่หมายถึงการให้คำปรึกษา แนะนำ เป็นพี่เลี้ยงอีกด้วย ต่อไปใครจะมาทำหน้าที่นี้ **ผู้นำเสนอร่างกฎหมาย ควรจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย หากเกิดปัญหาต่างๆ ตามมาตามความคิดเห็นของตนเองไม่ใช่ผลกระทบให้ผู้อื่น**

4) ความขัดแย้งในสังคมหรือการเมืองท้องถิ่นจะมีมากขึ้นและขาดกลไกการแก้ไขที่มีประสิทธิภาพ โดยจะเกิดการไม่ฟังกัน เมื่อนายก อบต. เทศบาล มีศักดิ์ศรีเท่ากัน จะมีใครฟังใครกัน ต่างคนต่างทำ ต่างฝ่ายต่างก็ถือว่ามาจากการเลือกตั้งของประชาชน **ผู้ว่าราชการจังหวัด** ก็มาจากการเลือกตั้ง จะมาเป็นผู้บังคับบัญชาได้อย่างไร เมื่อประชาชนก็เลือกมาด้วยกันทั้งนั้น หากเป็นตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ จะได้รับการยอมรับมากกว่าเพราะมีความเป็นกลาง และเป็นผู้แทนของรัฐบาลในพื้นที่ไม่สังกัดกลุ่มการเมืองใด การเมืองหนึ่ง ในทุกวันนี้ ความขัดแย้งในทางการเมือง ถือว่าเป็นปัญหาขั้นวิกฤติของสังคมไทย ทุกคนก็ทราบดี หาก**ผู้ว่าราชการจังหวัด** ที่มาจากกลุ่มการเมืองที่อยู่คนละฝ่ายกับกลุ่มของ นายก อบต. หรือนายกเทศมนตรี หรือคนละกลุ่มกับ สส. หรือผู้บริหารในคณะรัฐบาล ก็จะทำให้เกิดความขัดแย้งกัน แต่หากอยู่ในกลุ่มเดียวกัน สิ่งที่น่าเป็นห่วงคือ ระบบการตรวจสอบที่เข้มข้นก็จะหายไป มีการช่วยเหลือกันแม้เป็นสิ่งที่ผิดก็ตาม

5) องค์การปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ที่จะสูญเสียความเป็นอิสระ ที่ผ่านมากระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ มีหน้าที่เพียงผู้กำกับดูแล หรือเป็นพี่เลี้ยงให้คำปรึกษา แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น เพราะถือว่าต่างหน่วยหน่วยมีความเป็นอิสระทุกอย่างมีการวางระบบไว้ดีแล้ว แต่ระบบนี้ จะทำให้ ผู้ว่าการจังหวัดตามกฎหมายกลายมาเป็นผู้บังคับบัญชาของ อบต. และเทศบาล จะบังคับบัญชากันได้อย่างไร ในเมื่อแต่ละหน่วยเป็นอิสระต่อกัน ไม่เหมือนกับกรุงเทพมหานคร ที่แบ่งออกเป็นเขต หรือ สำนักที่เป็นระบบราชการ ข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่และมีได้เป็นนิติบุคคลแยกออกต่างหาก ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงบังคับบัญชาได้

6) ด้านการบริหารจัดการระบบบริหารส่วนภูมิภาคปัจจุบันมี 76 จังหวัด 878 อำเภอ เป็นตัวเลขที่เหมาะสมมาก การบริหารจัดการของจังหวัดใหญ่ๆ ซึ่งอาจจะมีถึง 20 อำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาศัย นายอำเภอเป็นผู้เชื่อมระบบงานไปยังองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล ซึ่งในทั้งจังหวัดอาจจะมีถึง 200 กว่าแห่ง ได้อย่างมีประสิทธิภาพอยู่แล้ว หรือในกรณีกระทรวงมหาดไทย หรือ กรมการปกครอง มีระบบการมอบหมายงาน ติดตามงาน หรือจัดประชุมโดยตรงไปยังนายอำเภอทั้งหมด 878 อำเภอ ก็ได้ แต่ระบบที่คิดมาใหม่ กลับไปตัดอำนาจของนายอำเภอ แล้วยกให้เป็นอำนาจของ นายก อบต. หรือนายกเทศมนตรี ดังนั้น ผู้ว่าการจังหวัด (ที่คิดขึ้นมาใหม่) จะดูแล อบต. เทศบาล โดยตรงถึง 200 กว่าแห่งในจังหวัดได้อย่างไร หรือจะให้ อบต. หรือ เทศบาล จำนวนกว่า 7,000 แห่ง รายงานโดยตรงกับส่วนกลาง หรือส่วนกลางจะเรียกประชุมชี้แจงโดยตรงได้อย่างไร ระบบที่ออกแบบมาจึงเป็นเพียงความฝัน ที่ไม่สะท้อนความเป็นจริง

7) สิ่งที่สำคัญที่สุด ตลอดระยะเวลา 100 กว่าปีที่ผ่านมา ระบบราชการส่วนภูมิภาคไม่ได้ทำผิดอะไร ไม่เคยสร้างความเสียหายแก่ประเทศชาติ แต่กลับสร้างความเข้มแข็งให้กับสังคม องค์การปกครองท้องถิ่นเองก็แยกตัวออกจากภูมิภาค เปรียบเสมือนพ่อแม่ที่มีลูกๆ ได้ทำงานช่วยเหลือประชาชนแทน และภูมิภาคได้ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น รวมทั้งตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน สร้างความสงบสุข บำบัดทุกข์ บำรุงสุข ให้แก่ประชาชน จนที่ประจักษ์มาร่วมร้อยกว่าปี แล้ววันหนึ่งก็จะมายุบราชการส่วนภูมิภาค ก็เปรียบเสมือนลูกที่โตขึ้นแล้ว คิดว่าพ่อแม่ไม่มีประโยชน์อีกต่อไปอย่างนั้นหรือ ดังนั้น การออกแบบโครงสร้างองค์การบริหารราชการแผ่นดินของไทย ผู้ร่างกฎหมายจะคิดออกแบบตามอำเภอใจไม่ได้ คนที่เสนอแนวคิดมาก็ไม่เคยจะวิเคราะห์ผลกระทบ ปล่อยให้ผู้ที่ปฏิบัติงานจะต้องไปแก้ไขปัญหากันเอง คนที่เดือดร้อน ก็คือ ข้าราชการหรือประชาชน นักวิชาการ หรือนักกฎหมายที่เสนอร่างกฎหมายนี้ซึ่งทำหน้าที่เปรียบเสมือนสถาปนิกออกแบบโครงสร้างองค์กร เหมือนกับการออกแบบการสร้างบ้าน แต่ทำนออกแบบบ้านโดยไม่คำนึงถึงสภาพแวดล้อม ความเป็นจริงของสังคม คนในบ้านจะอยู่มีความสุขได้อย่างไร ดังนั้น แนวคิดลอกเลียนแบบเพื่อให้เหมือนต่างประเทศ แต่เพียงอย่างเดียวจะเป็นคำตอบหรือไม่ ขัดกับแนวคิดสังคมวัฒนธรรมของไทยหรือไม่

การนำแนวคิดทฤษฎีตะวันตกมาใช้ จะต้องดูข้อเท็จจริงของสังคมไทยด้วย ทำไมเราจึงไม่ภาคภูมิใจและตระหนักว่า เราก็มียุทธวิธีแบบไทย ๆ ที่ประเทศอื่นๆ เขาอาจจะมา

ลอกเลียนแบบไม่ได้หรือ เรามีทั้งภูมิภาค และท้องถิ่น มีทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายก อบจ. เทศบาล อบต. ที่ทำงานด้วยกันได้ บ้านเมืองก็สงบสุข ไม่เคยสร้างปัญหา หรือความขัดแย้ง ไม่เคยทำให้บ้านเมืองวิกฤติ **ทำไมเราจึงไม่เป็นต้นตำรับของระบบการปกครอง ของโลกระบบหนึ่ง ทำไมจึงไม่ยืนหยัดด้วยลำแข้งของตนเอง** ดูอย่างประเทศมาเลเซีย พัฒนา ตนเองก้าวหน้าไปกว่าไทยหลายเรื่อง เขาก็ไม่เปลี่ยนแปลงระบบการเมืองการปกครอง บ้านเมือง ของเขาก็สงบสุขดี ไม่มีปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองมากมาย และมีหน้าซ้ำเขายังปฏิเสธ แนวคิดตะวันตกหรือการพึ่งพาตะวันตก ด้วยซ้ำไป ดูจากเรื่องที่มาเลเซีย ปฏิเสธ การรับความช่วยเหลือของ IMF ในวิกฤติเศรษฐกิจ 2540 แต่ประเทศไทยกลับยอมตามที่ IMF แนะนำหมดทุกอย่าง เราคิดถูกหรือผิดกันแน่

ในเรื่องของการก่อตัวของนโยบายหรือ policy formation นี้ หากวิเคราะห์ในมิติของ ความต้องการ จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าเป็นความต้องการของกลุ่มผู้นำ หรือนักวิชาการบางกลุ่มที่ ต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลง แต่หากจะถามว่าเป็นปัญหาหรือความต้องการของประชาชน หรือไม่ ก็บอกว่าไม่ได้เป็นเช่นนั้น เคยมีงานวิจัยรองรับหลายเรื่องแล้วว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ยังเป็นที่พึ่งของประชาชนได้ การตัดระบบราชการส่วนภูมิภาคออก เมื่อเกิด สุญญากาศก็จะทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน เป็นการสร้างปัญหาใหม่ ที่ผู้ออกแบบ ระบบ ก็คิดไม่ถึงถึงการเปลี่ยนแปลง ด้านนโยบายสาธารณะของไทยหลายเรื่อง ที่ไม่เคยเล็งเห็น ถึงผลกระทบ คนที่เสนอก็ไม่เคยมารับผิดชอบ เป็นเพราะนึกไม่ถึงว่าจะเกิดปัญหาแบบ รู้เท่าไม่ถึงการณ์ในขณะนั้น และมองอนาคตไม่เห็น เช่น

1) เมื่อครั้งการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. 2475 เพราะเรา อยากรจะเป็นระบบประชาธิปไตยแบบตะวันตก ผลที่ได้ก็คือประเทศเรามีการปกครอง ประชาธิปไตย แต่ผลกระทบคือระบบประชาธิปไตยของไทยเกิดการแข่งขัน แย่งอำนาจทาง การเมือง ระหว่างกลุ่มการเมือง หรือระบบราชการ จนเกิดการปฏิวัติรัฐประหารหลายครั้ง ทำให้ การพัฒนาประเทศเราขาดความต่อเนื่อง หรือระบบการเลือกตั้งทุกระดับก็มีการซื้อสิทธิขายเสียง บางคนไม่รักษาสีหิมีความภาคภูมิใจหรือรักษาเกียรติของตนเอง ทุกวันนี้ เราต้องมีการรณรงค์ ป้องกันในเรื่องนี้ ไม่สามารถกำจัดให้หมดไปได้ กลายเป็นว่าฝ่ายปกครอง (หมายถึง ผู้ว่าราชการ จังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) ในพื้นที่ต้องมาร่วมแก้ไขปัญหโดย กระบวนการให้ความรู้ ความเข้าใจ แก่ประชาชนหรือมีระบบการตรวจสอบ ลั่นเป็ล้องทั้งเวลา และงบประมาณมากมาย

2) การวางแผนทางการพัฒนาประเทศ ตามแนวทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ตั้งแต่ พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา เพราะนักวิชาการที่เรียกว่ากลุ่ม technocrat เชื่อตามที่ ฝรั่งแนะนำ ให้วางตัวแบบการพัฒนาประเทศ ตามแนวทางตะวันตก คือกลยุทธ์การผลิตเพื่อการ ส่งออกทดแทนการนำเข้าจากต่างประเทศ หรือเพิ่มการลงทุนจากต่างประเทศ เราพัฒนาระบบ สาธารณูปโภคต่างๆมากมาย เพื่อบริการการลงทุน แม้จะมีผลดีสร้างประเทศก้าวหน้า แต่ก็มี ปัญหาตามมา เช่น คำพูดที่ว่า รวยกระจุก จนกระจาย ปัญหาการอพยพเข้าเมือง บุกรุกทำลาย ป่า หรือค่านิยมตะวันตกหลังไหล จนคนไทย ละทิ้งค่านิยมทุกวันนี้ หรือเกิดปัญหาอาชญากรรม

ทุกวันนี้ก็ยังแก้ไขไม่ได้ และกลายเป็นปัญหาให้ฝ่ายปกครองต้องมาร่วมแก้ไขปัญหา ในหลายๆ เรื่อง รวมทั้งการตรวจสอบจับกุม ผู้กระทำความผิด หรือการส่งเสริมความรู้ กิจกรรมส่งเสริมการประกอบอาชีพ ต่างๆ ฝ่ายปกครองในพื้นที่ไม่ได้เป็นผู้ออกแบบระบบ ไม่ได้ผู้สร้างปัญหา แต่ต้องมาร่วมแก้ไขปัญหา

3) การกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ทุกวันนี้ ผู้ออกแบบระบบกำหนดให้เรามี องค์กรปกครองท้องถิ่น เต็มทุกพื้นที่ของประเทศ ก็ให้มีการถ่ายโอนอำนาจ แม้จะไม่มีเงินก็ให้เงินอุดหนุนจำนวนมาก แม้จะมีผลดี คือบ้านเมืองเจริญ เกิดการพัฒนา แต่เกิดผลกระทบในทางลบ สังคมท้องถิ่นที่เคยอยู่สงบสุข ถูกกลไกการเมืองสร้างให้เกิดความแตกแยกของคนในพื้นที่ เป็น ฝ่ายค้าน ฝ่ายแค้น ตัดสินปัญหาด้วยความรุนแรง หรือผู้ที่มีอิทธิพลเข้ามามีอำนาจควบคุมสังคม ยังไม่ต้องพูดถึงปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ในทุกวันนี้ ก็ยังแก้ไขไม่ได้ และกลายเป็นปัญหาให้ฝ่ายปกครองต้องมาร่วมแก้ไขปัญหาในหลายๆ เรื่อง ดังที่ทราบกันอยู่

4) การที่ผู้ออกแบบร่างบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 อยากจะให้มีการปฏิรูปการเมือง โดยมีจุดมุ่งหมายอย่างหนึ่งคือการที่จะสร้างความเข้มแข็งของระบบพรรคการเมือง ไม่ต้องการให้มีพรรคการเมืองเล็กๆ เพราะเกิดปัญหารัฐบาลผสม แต่ต้องการให้ประเทศไทยมีพรรคการเมืองใหญ่ เพียงสองพรรคผลัดเปลี่ยนกันเป็นรัฐบาล เช่นเดียวกับประเทศ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา หรือ อินเดีย จึงพยายามออกกฎในเรื่องของ ระบบคะแนนเสียงที่ได้รับการเลือกตั้ง เพื่อจำกัดมิให้พรรคเล็กเกิดขึ้น และเราก็ได้รับผลตามที่ต้องการ คือ เกิดพรรคการเมืองใหญ่สองพรรค แต่ผลที่ตามมาก็คือการแตกแยกของกลุ่มการเมืองใหญ่ ที่เป็นสองพรรคในปัจจุบัน ที่มี **สองสีเสื้อ** เราได้รับสมเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นกลายเป็นปัญหาไม่รู้จบ ทุกวันนี้เรายังแก้ไขไม่ได้ กลับกลายเป็นว่า ฝ่ายปกครอง ในระบบราชการส่วนภูมิภาค ต้องออกมาจัดทำโครงการรณรงค์สร้างความร่วมมือ หรือสร้างความปรองดองของคนในชาติ ตามแก้ไขปัญหานี้ ทั้งๆ ที่ไม่ได้เป็นผู้สร้างปัญหา

สิ่งเหล่านี้คือผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างระบบ เราอยากจะปฏิรูปโครงสร้างของเราให้ทันสมัย แต่ปัญหาต่างๆ ตามมามากมาย ใครมีหน้าที่ต้องตามแก้ไข ก็ต้องตอบว่าฝ่ายปกครองในระบบราชการส่วนภูมิภาค มีบทบาทไม่น้อย แต่ผู้ร่างออกแบบกฎหมาย อาจจะคิดไม่ถึง และไม่ได้มาร่วมรับผิดชอบอะไรด้วย

ดังนั้น หากเกิดระบบมีจังหวัดบริหารปกครองตนเอง โดยเราตัดบทบาทของฝ่ายปกครอง ระบบราชการส่วนภูมิภาค เมื่อสังคมเดือดร้อน มีปัญหา จะมีองค์กรอื่นใดอีก ที่จะมาทำหน้าที่นี้ สิ่งเหล่านี้ ผู้ร่างกฎหมายกลับมองไม่เห็น หรือไม่ได้มีส่วนรับผิดชอบในผลกระทบของการออกแบบระบบการบริหารการปกครองของไทย โดยการนำเสนอแนวคิดร่าง พรบ. จังหวัดบริหารปกครองตนเอง ที่ให้ยุบราชการส่วนภูมิภาค ยุติบทบาทของฝ่ายปกครอง ที่มีบทบาทในการแก้ไขปัญหามัน บ้านเมืองความเดือดร้อนของประชาชน จึงเปรียบเสมือนดังคำโบราณที่ว่า **“เสร็จหน้านา ฆ่าควายถึก เสร็จหน้าศึกฆ่าขุนพล”** เมื่อบ้านเมืองเดือดร้อนเพราะกฎกติกาใหม่ทางการเมือง ในที่สุดก็จะผลักภาระให้ข้าราชการฝ่ายปกครอง และกระทรวงมหาดไทยหรือฝ่ายปกครองเข้าไป

แก้ไข ดังนั้น การก่อตัวของแนวนโยบายสาธารณะเรื่องนี้ ไม่อาจจะเกิดขึ้นได้เลย ด้วยเหตุผลทั้งปวงดังที่เสนอมา

8.2.4.3 วิชาเศรษฐศาสตร์และการคลังสาธารณะ

การบริหารการคลังสาธารณะ หลักการสำคัญของวิชานี้ เป็นเรื่อง ระบบการคลังของรัฐบาล และท้องถิ่น สารสำคัญคือบทบาทของรัฐบาลในทางเศรษฐกิจ นโยบายการคลัง นโยบายการเงิน กระบวนการบริหารงบประมาณ และการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบทบาทความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐมีบทบาทในการกำหนดมาตรฐาน กำหนดเงื่อนไขต่างๆทางกฎหมายในเรื่องรายได้ การจัดทำและบริหารงบประมาณ

การปกครองท้องถิ่นของไทย ปัญหาและอุปสรรคการคลังท้องถิ่น ในความเป็นจริง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพึ่งพารายได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาล มาอย่างต่อเนื่อง โดยก่อนปี พ.ศ. 2537 เรามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเทศบาล เพียง 140 กว่าแห่ง และสุขาภิบาล 980 แห่ง แต่เราต้องการกระจายอำนาจและปฏิรูประบบการปกครองท้องถิ่น นับตั้งแต่ พ.ศ. 2537 เรามีการก่อตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ อบต. และในปี พ.ศ. 2542 ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งเทศบาลโดยยกฐานะสุขาภิบาลทั้งหมดในขณะนั้น เพราะฝ่ายการเมืองต้องการให้เป็นอย่างนั้น แต่เนื่องจากรายได้ไม่เพียงพอในการบริหารงานจึงกลายเป็นภาระที่รัฐบาลต้องจ่ายเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นจำนวนมาก หากเราดูข้อมูลรายได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บได้เอง บางแห่งไม่ถึง 1 ล้านบาท จากภาษีหลัก 3 ประเภท คือ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีป้าย เพียงนำไปจ่ายเป็นเงินเดือนของพนักงานก็ไม่เพียงพอแล้ว ไม่มีทางที่จะเลี้ยงตนเองได้ แต่เราอยากจะกระจายอำนาจมากๆ รัฐบาลจึงต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่ อบต. หรือเทศบาล หลายพันแห่งทั่วประเทศ แห่งละไม่ต่ำกว่า 10 ล้านบาท จึงทำให้สามารถมีงบด้านการพัฒนา เป็นสิ่งที่ถูกต้องตามหลักการปกครองท้องถิ่นหรือไม่

ร่างพรบ. จังหวัดบริหารปกครองตนเอง พ.ศ. ซึ่งหลักการสำคัญ คือ ผู้ร่างกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีจังหวัดบริหารปกครองตนเอง เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ ยกเลิกการปกครองส่วนภูมิภาค และต้องการให้มีรายได้เลี้ยงตนเองมากขึ้น จึงกำหนดหลักการใหม่ให้จังหวัดบริหารปกครองตนเอง นำรายได้ที่จัดเก็บได้ในจังหวัดนั้น ร้อยละ 70 เป็นรายได้ของจังหวัด และอีกร้อยละ 30 ส่งให้รัฐบาล หากวิเคราะห์ตามหลักวิชาการบริหารการคลังสาธารณะว่าแนวคิดนี้มีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร หรือมีผลกระทบต่อการคลังของรัฐอย่างไร ก็จะมีลักษณะเช่นนี้ คือ

ตัวเลข ข้อมูลในเชิงปริมาณ ที่เป็นรายได้ของจังหวัดต่างๆ ที่คิดว่าจังหวัดตนเองมีรายได้สูง และอยากจะเป็นจังหวัดบริหารปกครองตนเองนั้น โดยจะนำรายได้ที่เก็บได้ไปใช้จ่ายเอง ไม่ต้องส่งรัฐบาลนำไปจัดสรรให้จังหวัดอื่นๆ นั้น เป็น ความคิดที่ไม่ถูกต้อง อย่างตัวเลขรายได้ที่เราได้ทราบมาว่าบางจังหวัด เช่น ชลบุรี สมุทรปราการ ภูเก็ต มีรายได้สูง ตัวเลขเหล่านั้น เป็นเพียงภาพลวงตา หรือภาษาอังกฤษเรียกว่า illusion ไม่ควรเชื่อในตัวเลข เพราะไม่ใช่ตัวเลขที่แท้จริง แต่เป็น fake ที่ทำให้เกิดความเข้าใจผิด หากเราวิเคราะห์ข้อเท็จจริง เราจะเห็นว่า ระบบการ

คลังและงบประมาณของรัฐบาลในปัจจุบันนั้นถูกต้องแล้ว คือกรมสรรพากร กรมสรรพาสาไมต กรมศุลกากร เป็นหน่วยงานหลักในการจัดเก็บภาษีนำเข้าส่วนกลาง และจัดสรรใหม่ อย่างกรมสรรพากร จัดเก็บภาษีประเภทหนึ่งที่เป็นรายได้จำนวนมากคือ **ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา** จากลูกจ้างที่มีรายได้ ตามสถานที่อยู่ของผู้ประกอบการหรือนายจ้าง โดยไม่สนใจว่า ลูกจ้าง นั้นเป็นคนมีภูมิลำเนาอยู่ ณ ที่ใด ดังนั้น ในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ เราจะเห็นได้ว่า ในบางจังหวัด มีการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม เป็นเมืองใหญ่ หรือสถานที่ท่องเที่ยว และมีคนจาก จังหวัดอื่น ๆ มาทำงาน ดังนั้น สถานประกอบการในจังหวัดนั้น จ่ายภาษีให้กับรัฐ ตามสถานที่ อยู่ของนายจ้าง เหล่านั้น ตั้งอยู่ เราจะเห็นได้ว่า บางจังหวัดมารายได้ที่จัดเก็บได้จำนวนมาก เช่น ชลบุรี สมุทรปราการ ภูเก็ต เป็นเพราะมีผู้ประกอบการ หรือลูกจ้างจากจังหวัดอื่นๆ เข้ามาทำงานจำนวนมาก กรมสรรพากร หรือกรมอื่นๆ ที่เก็บภาษี นำเข้าสู่กองกลางของรัฐ หรือ เรียกว่า ระบบการคลังของรัฐ และหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดสรรรายได้ คือสำนักงานงบประมาณ ก็จะ จัดสรรงบประมาณ ไปใช้จ่ายในจังหวัดต่างๆ ตามเงื่อนไขที่จำเป็นเช่น จำนวนของประชากรหรือ สภาพปัญหาสังคม ในแต่ละจังหวัด ดังนั้น แต่ละจังหวัดก็จะได้รับงบประมาณไม่เท่ากัน ตามความ จำเป็นของแต่ละจังหวัด ดังนั้น หากเราคิดว่า ภาคตะวันออกเฉิยเหนือ ซึ่งหลายจังหวัดมี ประชากรจำนวนมาก แต่จัดเก็บภาษีหรือมีรายได้้น้อย เช่น ยโสธร ศรีสะเกษ อำนาจเจริญ ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งเราอาจจะเรียกจังหวัดเหล่านี้ว่า **จังหวัดต้นทางหรือ Sender** แม้จังหวัดเหล่านี้ จัดเก็บ ภาษีได้น้อย แต่ต้องไม่ลืมว่าประชาชนในจังหวัดเหล่านี้ เดินทางไปทำงานในเมืองหรือจังหวัดต่างๆ ที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่น กรุงเทพฯ ชลบุรี สมุทรปราการ พระนครศรีอยุธยา หรือ ภูเก็ต ซึ่งเรา อาจจะเรียกว่า**จังหวัดปลายทางหรือ Receiver** ดังนั้น ภาษีที่รัฐบาล โดยสำนัก งบประมาณพิจารณา และจัดสรรไปพัฒนาจังหวัดต่าง ๆ ตามความจำเป็นของในเมื่อประชาชน ของจังหวัดต้นทางไปทำงานให้กับจังหวัดปลายทางที่มีความเจริญ ซึ่งรัฐบาล โดยกรมสรรพากร ทำหน้าที่จัดเก็บภาษี และสำนักงานงบประมาณจัดสรรงบประมาณคืนไปให้กับจังหวัดต้นทาง เพราะ จังหวัดต้นทาง ทำหน้าที่สร้างพัฒนาทุนในการผลิต คือ ทรัพยากรคน อันเป็นหนึ่งในปัจจัยการ ผลิต ของอุตสาหกรรมในจังหวัดปลายทาง รายได้ที่กรมสรรพากร จัดเก็บในจังหวัดปลายทาง กลายเป็นเงินงบประมาณที่ต้องส่งคืนกลับไปยังจังหวัดต้นทางเป็นสิ่งที่ถูกต้องแล้ว ซึ่งหลักการ ง่ายๆแบบพื้นฐานเช่นนี้ ผู้ร่างกฎหมายกลับไม่เข้าใจ และหลงลืมความสัมพันธ์ของระบบ เศรษฐกิจของจังหวัดต่างๆ ในประเทศไทยที่เชื่อมโยงกัน

ประเด็นต่อมาคือ รัฐบาลต้องลงทุนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ในแต่ละจังหวัด ไม่ว่าจะเป็น ด้านการศึกษา ตั้งแต่ระดับ ประถม มัธยม และมหาวิทยาลัย หรือพัฒนาด้านอื่นๆ เช่น สุขภาพ อนามัย เพื่อเป็นแรงงานที่มีความรู้ ความสามารถ แต่ในจังหวัดที่ตนเองอยู่ไม่มีงานรองรับ จึงต้อง เดินทางไปทำงานในจังหวัดหรือเมืองใหญ่ๆ ซึ่งก็จะเรียกว่า **จังหวัดปลายทาง** เหล่านี้ได้รับ ผลประโยชน์จากทรัพยากรมนุษย์ที่ตนเองไม่ได้สร้าง แต่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณไปให้จังหวัด ต้นทางอื่นๆ สร้างให้ ดังนั้น หากคิดแบบผู้ร่างกฎหมายฉบับนี้ จังหวัดปลายทางจึงเปรียบเสมือน “ชูปมือเปิบ” เพราะจังหวัดเหล่านี้นำเอาผลประโยชน์ของจังหวัดอื่นๆ ที่ได้ร่วมสร้างขึ้นมา ผู้ร่าง กฎหมายไม่เข้าใจและหลงลืมประเด็นนี้ และคิดว่ารายได้จำนวนมากของจังหวัดปลายทาง คือ

ความสามารถของตนเอง และจะกักเอาไว้ใช้ประโยชน์ จำนวนมากถึงร้อยละ 70 และคืนแก่รัฐเพียงร้อยละ 30 ถือเป็นการหลงประเด็น เพราะสิ่งที่กรมสรรพากร และสำนักงานประมาณดำเนินการตลอดมา เป็นสิ่งที่ถูกต้องแล้ว คือนำรายได้ที่เก็บจากจังหวัดต่างๆ เข้าสู่กองกลาง คือระบบการคลังของรัฐ เป็นเงินก้อนเดียว และจัดสรรไปยังจังหวัดต่างๆ ตามความจำเป็น ก็เพื่อสร้างพัฒนาคนของจังหวัดต้นทางให้ไปทำงานกับจังหวัดปลายทาง

เมื่อพิจารณาในทางกลับกัน หากประชาชนในจังหวัดต้นทางไม่ไปทำงานในจังหวัดปลายทาง จังหวัดปลายทางเหล่านั้น จะมีทรัพยากรเพียงพอหรือไม่ และไม่มีทางที่จะจัดเก็บภาษีได้จำนวนมาก

และอีกประเด็นหนึ่งที่ผู้ร่างกฎหมายไม่เข้าใจ คือหลงลืมบทบาทของรัฐบาล ที่วางแผนยุทธศาสตร์ การพัฒนาบางจังหวัด โดยมีการลงทุน กู้ยืมเงินจากต่างประเทศ มาก่อสร้างระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น ในจังหวัดชลบุรี หรือระยอง รัฐบาล ได้สร้างท่าเรือ น้ำลึก นิคมอุตสาหกรรม หรือเส้นทางคมนาคมขนส่งมากมาย ทำให้จังหวัดเหล่านี้ เจริญขึ้นมา มีคนมาทำงาน ผู้ประกอบการทั้งจากคนไทย และชาวต่างชาติ หรือการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ต้องจัดสรรงบประมาณจำนวนมากเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ให้คนมาเที่ยวจังหวัดทั้งสองจำนวนมาก แต่เมื่อชลบุรี ระยอง มีความเจริญ มีรายได้แล้ว ผู้ร่างกฎหมายจะมาบอกว่า ต่อไปจะไม่ให้รัฐบาลเข้ามายุ่งเกี่ยวกับภาษีที่เก็บได้ขอเก็บไว้ใช้เอง หากถือเป็นการลงทุนรัฐบาล ต้องจัดเก็บภาษี และนำไปคืนเงินกู้ต่างประเทศ และผลกำไรที่ได้หรือเรียกว่า Return of Investment หรือ ROI ที่ใช้กันในภาคธุรกิจ ยังนำไปคืนเงินกู้ยังไม่หมด ยังไม่ได้คืนทุน สิ่งเหล่านี้ จะเห็นได้ว่า ผู้ร่างกฎหมายมีความคิดไม่ลึกซึ้งกับเรื่องดังกล่าว และยังมีบางประเด็น ที่เป็นปัญหาของแนวคิดจังหวัดบริหารปกครองตนเอง คือ

1) แนวคิดการบริหารจังหวัดบริหารปกครองตนเอง เป็นระบบการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเรื่องประสิทธิภาพการบริหารคลังและงบประมาณได้ เพราะปัญหาอันหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นไทย คือการทุจริตคอร์รัปชัน ดังนั้น หากเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่เกิดขึ้น ปัญหาเหล่านี้จะมีความยุ่งยากมากขึ้นเพียงไร

2) หากมีการจัดตั้งจังหวัดบริหารปกครองตนเอง ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง จะทำให้ระบบการบริหารคลังของรัฐเสียสมดุลและเกิดปัญหาตามมา เช่น การใช้จ่ายเงินงบประมาณในบางโครงการเพื่อหวังคะแนนเสียง ซึ่งอาจจะเป็นโครงการที่ไม่คุ้มค่าการลงทุน หรือขาดความยั่งยืน ทำไปเพื่อหวังคะแนนเสียง แต่หากผู้ว่าราชการจังหวัด ในระบบปัจจุบัน ดำเนินการพัฒนาในจังหวัดก็จะจัดทำโครงการในทุกพื้นที่ของจังหวัดโดยไม่ต้องสนใจ ต่อความนิยมทางการเมือง หรือการจัดเก็บภาษีก็อาจจะไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย อาจจะไม่เรียกเก็บภาษีบางพื้นที่ หรือบางกลุ่ม เพราะกลัวสูญเสียคะแนนนิยม ดังนั้น รัฐก็จะขาดประสิทธิภาพในการบริหารการคลัง

3) การแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างสภาท้องถิ่น กับผู้บริหารท้องถิ่น ดังที่ทราบกันก่อนหน้านี้ มีความขัดแย้ง ระหว่างสภาท้องถิ่นกับฝ่ายบริหาร โดยสภาฯ อาจจะกลั่นแกล้งฝ่ายบริหาร

ท้องถิ่น ต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ซึ่งเคยเกิดปัญหา ถึงขนาดการใช้ความรุนแรงมาหลายแห่งแล้ว จนต้องมีการแก้ไขกฎหมายท้องถิ่น ในปี พ.ศ. 2546 โดยกำหนดให้ฝ่ายปกครอง คือ **นายอำเภอ เข้ามามีบทบาท ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง** คือ เมื่อเกิดกรณี ความขัดแย้งกัน กล่าว ให้นายอำเภอ เป็นคนกลาง ตั้งคณะกรรมการที่จะเข้ามามีการศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องนี้ และให้สภาและให้ผู้บริหารท้องถิ่น หาทางแก้ไขปัญหา หรือสร้างข้อตกลงกันให้ได้ หากยังดื้อดึงกันอีก ก็อาจจะนำไปสู่การเสนอให้กระทรวงมหาดไทย ยุบสภาท้องถิ่นหรือ ให้นายกท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ผู้ร่างกฎหมายเคยเข้าใจกลไกแบบนี้หรือไม่ เพราะในแนวคิดของผู้ร่างกฎหมายต้องการ **ให้ยกเลิกบทบาทของภูมิภาค และตำแหน่งนายอำเภอ และให้นายก อบต. หรือนายกเทศมนตรี ทำหน้าที่แทนนายอำเภอตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ จะทำได้ทุกอย่างกัน** เพราะบทบาทของนายอำเภอคือบทบาทของผู้กำกับดูแลท้องถิ่น ตัวบุคคลที่เป็นนายก อบต. หรือนายกเทศมนตรี จะมาทำหน้าที่นี้ได้อย่างไร เป็นเรื่องคนละบทบาทกัน ดังนั้นหากท้องถิ่นเกิดปัญหาความขัดแย้งในการบริหารงบประมาณ จะมีกลไกใดเข้ามาแก้ไข สุดท้ายก็ต้องกลับไปใช้ความรุนแรงกันเหมือนเดิม ประชาชนก็จะไม่ได้อะไร

4) ผลกระทบต่อการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่น ในเรื่องการจัดสรรรายได้ภายในจังหวัดที่จะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่จะเข้ามาทำหน้าที่บริหารจัดการเอง หากแนวคิดเป็นอย่างนี้ ผู้ร่างกฎหมายจะให้จังหวัดบริหารปกครองตนเอง ซึ่งหมายถึง อบจ. ในปัจจุบันจะปรับเปลี่ยนมาทำหน้าที่จัดเก็บภาษี ที่เคยเป็นขององค์กรปกครองท้องถิ่น อบต. และเทศบาลแต่ละแห่ง เทศบาลจัดเก็บได้ไปให้จังหวัดปกครองตนเอง ที่เสมือนมาครอบได้อย่างไร ไม่เหมือนระบบของกรุงเทพมหานครที่มีอำนาจในการจัดเก็บภาษี และมอบให้เขตซึ่งไม่ได้เป็นหน่วยนิติบุคคล ทำหน้าที่จัดเก็บภาษี และรวมเข้ากองคลังกรุงเทพมหานคร

แต่ในข้อเท็จจริง อบต. เทศบาล มีความเป็นนิติบุคคลมีอำนาจจัดเก็บของตนเอง จะให้กลายมาเป็นจัดเก็บให้แทน แล้วแบ่งให้ก็จะสูญเสีย ความเป็นนิติบุคคลอย่างแท้จริงบุคคล ไปหมด และจะมายุบก็ไม่ได้ ดังนั้น แนวคิดนี้ จึงเป็นวิธีการคิด ของผู้ร่างกฎหมายที่ขาดความรอบคอบ นำเรื่องต่างๆ มาต่อเข้าด้วยกัน โดยไม่ได้เข้าใจเรื่องระบบการคลังท้องถิ่นอย่างแท้จริง

8.2.4.4. วิชาการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ

สาระสำคัญของการศึกษาวิชาการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ ได้แก่ การเปรียบเทียบในแง่แนวคิด โครงสร้าง รูปแบบการบริหารปกครองท้องถิ่นของประเทศต่างๆ เพื่อแสดงถึงลักษณะการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับรูปแบบ และการจัดระเบียบการปกครองของแต่ละประเทศ ในที่นี้ จะยกตัวอย่าง โครงสร้าง รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นและ ฟิลิปปินส์ ซึ่งจะได้นำมาเปรียบเทียบกับประเทศไทย ดังนี้

1) ประเทศญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา มีพระมหากษัตริย์เป็นองค์ประมุข มีนายกรัฐมนตรี ตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหาร แบบเดียวกับประเทศอังกฤษ และไทย แต่ในด้านการจัดระบบการปกครองของญี่ปุ่น แม้จะเป็นรัฐเดี่ยวแต่จำแนกกระดับการปกครองออกเป็น 2 ระดับ คือราชการส่วนกลาง หมายถึงกระทรวงและกรม และราชการส่วนท้องถิ่น แบ่งเป็น 3 ระดับย่อย

ระดับบนคือ จังหวัด มีทั้งหมด 47 จังหวัด ระดับล่าง คือ เทศบาล และเขตการปกครองพิเศษ โดยญี่ปุ่นเริ่มพัฒนาระบบการปกครองเข้าสู่ยุคใหม่ ในสมัยกษัตริย์เมจิ ซึ่งตรงกับสมัยรัชกาลที่ 5 ของไทย จุดมุ่งหมายการปฏิรูปครั้งนั้น เพื่อให้มีความทันสมัยแบบตะวันตก ทั้งนี้ ส่วนกลางจะแต่งตั้งผู้บริหารในระดับจังหวัดและเทศบาล ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ญี่ปุ่นแพ้สงคราม สหรัฐอเมริกา เข้ามาปกครองและจัดระบบใหม่ ได้พัฒนาระบบการปกครองท้องถิ่น โดยมีให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ตามแนวทางของสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม ระบบการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่น ก็มีปัญหา เช่น ส่วนกลางพยายามที่จะควบคุมแนวทางการบริหารและการจัดสรรทรัพยากร ซึ่งมีความขัดแย้งกับหน่วยท้องถิ่น เป็นต้น

ญี่ปุ่น ไม่จำเป็นต้องมีราชการส่วนภูมิภาค เพราะเดิมไม่ได้จัดอย่างนั้น ไม่ได้มีปัญหาแบบของประเทศไทย ที่ต้องการรวมศูนย์อำนาจ เนื่องจากปัญหาการล่าอาณานิคมที่เราไม่ต้องการถูกแบ่งแยกดินแดนอีก ประเทศไทยเราดั้งเดิม ก่อนสมัยรัชกาลที่ 5 เรามีประเทศราช ซึ่งเปรียบได้กับระบบการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษของบางประเทศในทุกวันนี้ คือเป็นดินแดนของกลุ่มชน ที่มีเชื้อชาติภาษาที่แตกต่างจากเรา ส่วนกลางคือกรุงเทพฯ ก็ไม่ได้ควบคุมมาก ให้ความเป็นอิสระ เพียงแต่ต้องส่งเครื่องราชบรรณาการ ซึ่งอาจจะเปรียบเสมือนภาษีนั่นเอง นอกจากนี้ ในแต่ละเมืองก็มีเจ้าเมืองสืบทอดตำแหน่งกันมา จึงกล่าวได้ว่าเราเป็นระบบการปกครองท้องถิ่นเคยเกิดมาก่อนเพียงแต่ผู้นำไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง หากเปรียบกับการปกครองระบบเดิมนี้นี้ และเรียกชื่อตามแนวทางการปกครองสมัยใหม่ ประเทศสยามและประเทศราชอาจจะถูกเรียกรวมกันว่า “สหพันธรัฐสยาม” ก็ได้ คือประเทศเล็กๆ มารวมกัน แต่ละประเทศราช ก็มีกษัตริย์หรือผู้ปกครองของตนเอง แต่เมื่อเกิดการล่าอาณานิคม ประเทศราชของเราถูกแย่งชิงไป เพราะเมืองหลวงไม่ยอมให้ประเทศราชมีกองทัพใหญ่ปกป้องดินแดน เพราะกลัวการกบฏ และอาวุธก็ไม่ทันสมัย จึงไม่มีกำลังที่จะปกป้องตนเอง จึงต้องถูกยึดไป แต่บางประเทศราช ก็ขอยอมตนเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศสแบบสมัครใจ เพราะอาจจะมีเรื่องขุนเคืองใจกับสยามมาก่อน บางเมืองก็ถูกอังกฤษ ยุยงให้แข็งข้อกับกรุงเทพ โดยมีข้อแลกเปลี่ยนกับตำแหน่งเจ้าเมือง อำนาจและเงินตรา จึงยอมตนเข้าเป็นดินแดนอาณานิคม เราลองไปศึกษาประวัติศาสตร์ไทยลึกๆ เราก็จะพบข้อมูลแบบนี้ ดังนั้น การปกครองแบบใหม่ของไทย คือในสมัยรัชกาลที่ 5 เราเริ่มนำระบบมณฑลเทศาภิบาลมาใช้ ก็คือการขยายอำนาจจากกรุงเทพ เข้าไปครอบครองหัวเมือง ทั้งหลายที่เหลืออยู่โดยตรง แต่วิธีการก็ไม่หักห้ามพรวดด้วยเข้า ต่อเมื่อเจ้าเมืองเดิมสิ้นอายุขัยแล้ว ก็แต่งตั้งข้าราชการจากกรุงเทพไปทำหน้าที่แทนการตั้งมณฑล ก็เพื่อทำหน้าที่รวบรวมเมือง ไว้ในอำนาจ เมื่อรวบรวมสำเร็จเสร็จ มณฑลก็หมดหน้าที่ถูกยุบไปเหลือแต่เมือง (จังหวัด) ในปัจจุบัน ระบบการส่งคนไปปกครองตามหัวเมือง ก็คือระบบราชการส่วนภูมิภาคนั่นเอง เป็นระบบที่ทำให้ประเทศไทย เราเป็นปึกแผ่นมั่นคงมาเมื่อกรุงเทพฯ ควบคุมได้หมด เราจึงไม่เสียดินแดนอีกเหตุการณ์แบบนี้ต่างจากระบบของญี่ปุ่น ประเทศของเขาไม่เคยถูกรุกรานจากประเทศตะวันตกมากนัก จึงคงรักษาเอกราชได้เหมือนกัน และมีความแข็งแกร่งโดยได้ไปยึดดินแดนบางส่วนของจีน และยึดครองเกาหลีทั้งประเทศ แต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ก็ปลดปล่อยไป ดังนั้น ญี่ปุ่น จึงไม่ได้มีปัญหาเหมือนกับไทย ไม่จำเป็นต้องปกครองแบบระบบมณฑลเทศาภิบาลแบบไทยมาแต่เดิม

ในขณะนี้ มีกระแสนิยมจะให้ไทยมีระบบการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด แบบญี่ปุ่น และ ไม่จำเป็นต้องมีราชการส่วนภูมิภาคนั้น จริงๆแล้วญี่ปุ่น ไม่จำเป็นต้องมีราชการส่วนภูมิภาค เพราะเดิมเขาไม่ได้จัดอย่างนั้น ไม่ได้มีปัญหาแบบของประเทศไทย ที่ต้องการรวมศูนย์อำนาจ เนื่องจากปัญหาการล่าอาณานิคม ที่เราไม่ต้องการถูกแบ่งแยกดินแดนอีก ระบบการปกครองของญี่ปุ่น จึงต่างไปจากประเทศไทย เพราะบริบทต่างกัน เรามีเมืองประเทศราช และประเทศเจ้าอาณานิคมมาบุกยึดไป จำเป็นต้องมีการปฏิรูปเป็นระบบมณฑล เทศาภิบาล เพื่อถึงอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ส่งข้าราชการจากส่วนกลางไปดูแลภูมิภาค เราก็ไม่ได้คิดเองทั้งหมด แต่เราก็มีการจ้างที่ปรึกษาชาวตะวันตกมาถวายให้คำแนะนำ เราถึงมีระบบที่เรียกว่า มณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน แต่ในอดีตเวลาที่ผ่านเราเจอปัญหาด้านความมั่นคง นอกจากเราพบกับการรุกรานจากต่างชาติที่ใช้อิทธิพลบีบบังคับให้เราเสียดินแดน ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เรามาเจอกับภัยคอมมิวนิสต์ ร่วมกับประเทศกลุ่มอินโดจีน ในช่วงสงครามเย็นร่วมสิบกว่าปี ประเทศไทย จึงต้องให้ความสำคัญในเรื่องความมั่นคง จำเป็นต้องมีระบบราชการส่วนภูมิภาคไปดูแล **ทำไมเราจึงไม่บันทึกไว้ในหน้าประวัติศาสตร์ ว่า ประเทศเราไม่กลายเป็นประเทศคอมมิวนิสต์ ก็เพราะระบบการปกครองส่วนภูมิภาคมีส่วนค้ำยันไว้** ญี่ปุ่น ไม่มีระบบการปกครองส่วนภูมิภาค เพราะเขาไม่ต้องดูแลเรื่องความมั่นคงภายในมากนัก สมัยคอมมิวนิสต์รุกรานอินโดจีน ญี่ปุ่นไม่ได้เผชิญกับปัญหาถูกแทรกซึมแบบบ้านเรา เขาไม่กลัวเพราะสหรัฐอเมริกา เข้าค้ำประกันด้านความมั่นคง รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นไม่ให้มีกองกำลังทหาร เขาไม่ต้องสร้างกำลังรบ ผู้บริหารจังหวัด ที่เป็นท้องถิ่นไม่ได้ทำงานความมั่นคงเหมือนบ้านเรา

การปกครองพื้นที่นอกเมืองหลวงของญี่ปุ่น ที่เราไปเรียกว่า “จังหวัด” ในภาษาไทยนั้น จริงๆ คือระบบราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ใช่ระบบราชการส่วนภูมิภาคแบบ “จังหวัด” เหมือนบ้านเรา ญี่ปุ่นจึงไม่มีระบบภูมิภาค แต่เป็นระบบการปกครองท้องถิ่นที่สหรัฐอเมริกา ที่เข้ามายึดครองหลังสงครามโลกครั้งที่สอง นำเข้ามาใช้ในญี่ปุ่น ญี่ปุ่นเขาอยากจะได้ระบบนี้หรือเปล่าเราก็ไม่รู้ จึงไม่ควรหลงประเด็น ดังนั้น คำว่า “จังหวัด” หรือที่เรียกว่า Prefecture นั้น เราไปแปลเองว่าคือ “จังหวัด” ไม่จำเป็นต้องแปลว่าจังหวัดก็ได้ และเราไปเรียกผู้บริหารของเขาเองว่าตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ governor แบบของเรา แต่จริงๆ แล้ว คำว่า “จังหวัด” ตามความหมายที่ประเทศไทยเราใช้ ในภาษาอังกฤษคือ Province ซึ่งเป็นระบบการปกครองส่วนภูมิภาค ไม่เหมือน Prefecture ของญี่ปุ่น

นักวิชาการไทย บางท่านซึ่งสอนอยู่ในมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งในกรุงเทพฯ เป็นผู้จบการศึกษาญี่ปุ่น และเป็นผู้นำแนวคิดในเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะอยากให้บ้านเราเป็นเหมือนญี่ปุ่นให้ได้ โดยอ้างว่า ญี่ปุ่นเป็นรัฐเดี่ยวและการปกครองประชาธิปไตยในระบบที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเหมือนกัน แต่สิ่งที่สังคมเราต่างกับ ญี่ปุ่น ที่เห็นได้ชัด คือ ความมีระเบียบวินัย ความมุ่งมั่น ความเป็นชาตินิยม ไม่ง้อไม่เลียนแบบตะวันตก เป็นตัวของตัวเอง พัฒนาสินค้าผลิตภัณฑ์แข่งกับประเทศตะวันตก ต่างจากบ้านเรา ดังนั้น ความเป็นประชาธิปไตยของญี่ปุ่น อยู่บนพื้นฐานของความมีระเบียบ การเคารพกฎ กติกา รู้จักที่จะแพ้ เป็นสิ่งที่เราต้องยอมรับ เราสู้เขาไม่ได้ในเรื่องนี้ ระบบประชาธิปไตยและการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่น จึงประสบความสำเร็จ

เพราะคนของเขาอยู่ในกรอบระเบียบ ยอมรับกติกาความเป็นประชาธิปไตย บ้านเราเป็นอย่างไร ในทุกวันนี้ พวกเราก็คงจะรู้ดี หากดีจริง ทำไมทหาร จึงต้องปฏิวัติ

2) ประเทศฟิลิปปินส์

ฟิลิปปินส์ เป็นประเทศที่มีการปกครองในรูปแบบสาธารณรัฐ เป็นระบอบประชาธิปไตย มีประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขและเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา จัดระบบการปกครองของเป็น 2 ระดับ คือราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ตามแนวทางที่สหรัฐอเมริกาได้วางระบบไว้ การปกครองท้องถิ่น นั้น มี 4 รูปแบบคือ ระดับบนเรียกว่า จังหวัด มีจำนวน 78 แห่ง ระดับรองเรียกว่า เมือง (City) เทศบาล และเรียกว่า บาลังไก เป็นหน่วยการปกครองขนาดเล็กที่สุด ส่วนหน่วยการปกครองท้องถิ่นพิเศษมี 2 แห่งในตอนเหนือเกาะลูซอนและเกาะมินดาเนาในตอนใต้ นอกจากนี้ ฟิลิปปินส์ ยังมีการแบ่งออกเป็น 17 เขต (regions) ซึ่งเป็นหน่วยที่สูงกว่าจังหวัด ทั้งหมด 17 เขต ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นในทุกวันนี้ ทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ปัญหาการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ เรื่องส่วนกลางพยายามที่จะรักษาอำนาจ ควบคุมการทำงาน และเรื่องปัญหาผู้มีอิทธิพลเข้ามามีอำนาจในหน่วยการปกครองท้องถิ่น มีการทุจริตเป็นต้น

เมื่อเปรียบเทียบการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นและฟิลิปปินส์ สิ่งที่เหมือนกันคือ ทั้งสองประเทศ ได้ถูกหล่อหลอมมาจากระบบของสหรัฐอเมริกา แต่สหรัฐอเมริกา ก็ยอมรับการดำรงอยู่ของระบบกษัตริย์ ก็เลยให้ญี่ปุ่นใช้รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา ส่วน ฟิลิปปินส์ นั้นไม่มีสถาบันกษัตริย์ มานานแล้ว เพราะก่อนหน้านี้ สเปนเข้าปกครอง 300 กว่าปีที่แล้ว ได้ยกเลิกระบบนี้ สเปน ใช้วิธีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง โดยส่งคนไปปกครองตามพื้นที่ต่างๆ ต่อมาเมื่อสหรัฐอเมริกา เข้ามาปกครอง ก็ไปปฏิรูปตามรูปแบบที่สหรัฐอเมริการู้จัก คือให้มีราชการส่วนกลางกับท้องถิ่น เพราะอเมริกาไม่รู้จักการปกครองแบบภูมิภาค สมัยยุคสงครามเย็น ฟิลิปปินส์ ก็เผชิญกับ ปัญหาคอมมิวนิสต์แทรกซึมเหมือนกับประเทศไทย เพราะฟิลิปปินส์อยู่ใกล้กับจีนและเวียดนาม ระบบประชาธิปไตย ก็มีปัญหาล้นคลอนเหมือนกัน อดีตประธานาธิบดีเฟอร์ดินันด์ มาร์กอส จึงใช้กฎอัยการศึก ทำให้สามารถสั่งการควบคุมประเทศได้หมด สามารถแก้ไขปัญหารักษาประเทศไม่ให้ตกเป็นคอมมิวนิสต์ แต่พอสิ้นสุดยุคมาร์กอส มาถึงยุคประชาธิปไตยแบ่งบาน มีการเลือกผู้นำเป็นประธานาธิบดีอีกหลายคน และให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นเดิม “ผู้ว่าราชการจังหวัด” (ที่เราไปเรียกของเขาตามระบบของเรา) ก็มาจากการแต่งตั้ง พอเริ่มเปลี่ยนเป็นระบบเลือกตั้ง ก็เกิดปัญหาเรื่องผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นได้รับเลือกตั้ง เกิดปัญหาการทุจริตในการเลือกตั้ง ประท้วงกันรุนแรง เข้ามาแล้วก็ปกป้องแต่ธุรกิจของตนเอง ไม่สนใจประชาชน ทุกวันนี้ คนฟิลิปปินส์อยู่กันแบบอดอยาก รายได้ต่ำ สร้างบ้านกันในสลัม คนในเมืองจำนวนไม่น้อย หากินกันแบบเร่ร่อน จรจัด ผู้คนในทุกวันนี้ ส่วนหนึ่งต้องอพยพไปทำงานต่างประเทศ เพราะรายได้ดีกว่า รัฐบาลก็สนับสนุนเพราะเก็บภาษีจากรายได้เงินตราที่นำเข้ามาตอนนี้ คนในประเทศเขาเริ่มนึกถึงความสุขของ อดีตประธานาธิบดีเฟอร์ดินันด์ มาร์กอส ที่ได้สร้างบ้านเมืองให้เป็นปึกแผ่น มีการพัฒนามาหลายๆ ด้าน การบังคับใช้กฎหมายได้ผล ทุกวันนี้ รัฐบาล

ของฟิลิปปินส์ ได้กลับมาทบทวนว่าจะกลับไปแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเหมือนเดิมจะดีกว่าหรือไม่ นี่คือผลสะท้อน ของปัญหาการเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัด

โดยสรุป จังหวัดของไทย ต่างจาก “จังหวัด” ของญี่ปุ่นและฟิลิปปินส์ เป็นระบบท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยเราในระดับจังหวัดก็มีคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่เรามีระบบการปกครองส่วนภูมิภาค เป็นระบบที่เราใช้ตามฝรั่งเศส ทุกวันนี้ ฝรั่งเศสก็บอกว่าของเขาดีแล้ว ไม่เปลี่ยนแปลงทำตามประเทศอื่น ฝรั่งเศสจึงยังคงมีระบบราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น และจะไม่เปลี่ยนแปลงอีกด้วย

เรื่องที่ 9 ประสบการณ์บทเรียนการกระจายอำนาจเต็มรูปแบบเพื่อนำไปสู่ การลงมติแยกเป็นประเทศ กรณีศึกษาแคว้นคาตาลเนีย สเปน

*ที่มา : สำนักกิจการความมั่นคงภายใน กรมการปกครอง

สิ่งที่จะนำเสนอต่อไปนี้เป็นคือศึกษากรณีแคว้นคาตาลเนียของสเปน ได้มีการโหวตเชิงสัญลักษณ์ว่าจะแยกเป็นประเทศออกจากสเปนหรือไม่ ถ้าอนาคตประเทศไทยมีจังหวัดที่ได้รับการกระจายอำนาจเต็มรูปแบบเหมือนแคว้นดังกล่าวโอกาสจะเกิดขึ้นต่อการขอแบ่งแยกประเทศไทยหรือไม่

คาตาลเนีย มีสถานะเป็นประเทศแต่อยู่ในการปกครองของสเปน มีลักษณะเป็นเมืองขึ้นโดยคาตาลเนีย เป็นประเทศแถบทะเลเมดิเตอร์เรเนียน มีประชากร ประมาณ 7.5 ล้านคน มีเมืองหลวงบาร์เซโลนา มีประวัติศาสตร์ความเป็นมาประมาณ 1,000 ปี มีวัฒนธรรม ภาษา อาหาร การปกครองและกฎหมายของตนเอง แต่สูญเสียอำนาจให้ประเทศสเปนมา 300 ปี โดยทำสงคราม นอกจากนี้ คาตาลเนียยังเป็นศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยวของทวีปยุโรป ตอนใต้ที่สำคัญอีกด้วย

จากกรณีการลงประชามติเชิงสัญลักษณ์เพื่อแบ่งแยกออกเป็นประเทศ โดย สเปน อ้างว่าเป็นการกระทำที่ขัดรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 9 พ.ย.2557 พบว่ามีประชาชนของแคว้นคาตาลเนียประมาณ 2 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 80.7 มีความต้องการแยกตัวออกจากประเทศสเปน แต่ในขณะเดียวกันก็มีพรรคการเมืองของแคว้นคาตาลเนียที่ไม่เห็นด้วยต่อการแยกตัวเช่นกัน

ปัจจัยที่มีผลต่อการขอแบ่งแยกประเทศ

1. เป็นเขตปกครองตนเองที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ รัฐบาลกลางมอบอำนาจและกระจายอำนาจอย่างเต็มรูปแบบ โดยมีอิสระในการบริหารจัดการตนเองได้อย่างเต็มที่ รัฐบาลกลางมีอำนาจการแทรกแซงจำกัดและไม่สามารถเรียกคืนได้
2. รัฐบาลกลางไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง กองทัพและหน่วยงานการรักษาความมั่นคงภายในและภายนอก ไม่เข้มแข็ง ไร้ประสิทธิภาพ
3. พรรคการเมือง มีการแย่งชิงอำนาจทางการเมือง ประชาชนมีการแบ่งแยกออกเป็นกลุ่มเป็นพวก
4. ไม่มีการส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นประชาชนของประเทศเดียวกัน โดยเฉพาะการปลูกฝังและให้ความรู้ทางการเมืองแก่กลุ่มคนที่มีความแตกต่างทางเชื้อชาติ ภาษา วัฒนธรรม และคู่สงครามเพื่อรวมอาณาจักรในสมัยอดีตกาล
5. การขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของรัฐบาลกลาง
6. ความเป็นมาของประวัติศาสตร์ในรัฐคู่สงครามที่เกิดความขัดแย้งในชนชั้นปกครองจนสืบเนื่องมาถึงปัจจุบัน
7. การแทรกแซงจากภายนอกประเทศ

8. รัฐบาลกลางไม่สามารถให้ความคุ้มครองดูแล สวัสดิการ สวัสดิภาพ ของประชาชนได้ครอบคลุมทั้งอาณาจักร ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

9. พื้นที่ปกครองตนเอง มีรัฐธรรมนูญ กฎหมาย มีรัฐบาลเป็นของตนเอง และมีความเคลื่อนไหว เพื่อแบ่งแยกดินแดนเป็นเวลานาน

10. รัฐบาลกลางมีการบริหารงานแบบรวมอำนาจมากเกินไป

11. มีความแตกต่างทางประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ วัฒนธรรม ภาษาอย่างชัดเจน จนไม่สามารถสร้างความกลมกลืนได้ในสังคม

12. รัฐบาลไม่มีความเป็นธรรมในการบริหารทรัพยากร ผลประโยชน์ การจัดเก็บรายได้เก็บภาษี ฯลฯ

ปัจจัยที่มีผลต่อการขอแบ่งแยกประเทศได้รับเอกราชอย่างแท้จริง

1. เป็นนโยบายของพรรคการเมืองเสียงข้างมาก (รัฐบาล)
2. ประวัติศาสตร์ของเขตปกครองตนเองที่เคยมีเอกราชมาอดีตและเคลื่อนไหวต่อเนื่อง
3. แนวคิดการกระจายอำนาจเต็มรูปแบบ
4. เขตปกครองตนเองมีความพร้อมทางเศรษฐกิจที่มั่นคง มีทรัพยากรธรรมชาติอุดมสมบูรณ์
5. สหประชาชาติเข้าแทรกแซงและให้การรับรองเอกราชการปกครองตนเอง
6. รัฐบาลกลางสนับสนุนแนวนโยบายการแบ่งแยกประเทศ
7. มีความแตกต่างของ ชาติพันธุ์ ศาสนา ภาษา อย่างชัดเจน
8. รัฐบาลกลางประสบปัญหาการบริหารประเทศอย่างรุนแรงขาดเอกภาพ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของอาณาจักรได้อย่างทันทียสมโอกาส

สรุปข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการขอแบ่งแยกประเทศ (ดินแดน) ประเทศไทยต่อแนวความคิดการขอแบ่งแยกประเทศ

จากการศึกษากรณี แคว้นคาตาลเนียของสเปนกรณีการลงประชามติขอแบ่งแยกประเทศ พบว่า มีปัจจัยที่คล้ายและใกล้เคียงกับการขอแบ่งแยกดินแดนของ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทย โดยเฉพาะดังต่อไปนี้

1. ความเป็นมาของประวัติศาสตร์ที่เคยเป็นคู่สงครามและเกิดความขัดแย้งในชนชั้นปกครองจนสืบเนื่องมาถึงปัจจุบัน
2. มีความแตกต่างทางประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ วัฒนธรรม ภาษาอย่างชัดเจน จนไม่สามารถสร้างความกลมกลืนได้

ระบบการปกครองส่วนภูมิภาคของประเทศจำเป็นต้องคงอยู่เพราะ

1. ในภาวะปกติประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข แบ่งการปกครองเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

2. ระบอบประชาธิปไตย ราชการส่วนกลาง และราชการส่วนท้องถิ่น จะมีผู้บริหารสูงสุดเป็นนักการเมืองจากหลากหลายพรรคการเมือง ซึ่งมีแนวนโยบายเป็นของตนเองเพื่อให้ถูกใจประชาชนและหวังคะแนนเสียงเพื่อให้ได้อำนาจในการบริหารประเทศ

3. ขณะที่ราชการส่วนภูมิภาค (ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ) เป็นข้าราชการประจำ และมีหน้าที่สนองนโยบายรัฐบาล (ส่วนกลาง) เพื่อขับเคลื่อนภารกิจต่าง ๆ ตามข้อสั่งการโดยปราศจากเงื่อนไขทางการเมือง

4. หากรัฐบาล (ราชการส่วนกลาง) ซึ่งเป็นนักการเมืองต้องการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและต้องการปฏิรูปประเทศ หากไม่มีราชการส่วนภูมิภาค จะทำให้นโยบายดังกล่าวไม่สามารถขับเคลื่อนได้หากดำเนินการในพื้นที่ที่ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นคนละพรรคและมีนโยบายทางการเมืองที่แตกต่างกัน

5. ราชการส่วนภูมิภาคไม่ได้มาจากนักการเมืองและมีหน้าที่สนองนโยบายรัฐบาล จึงไม่มีอำนาจกำหนดนโยบายอนุมัติงบประมาณ จึงเป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งของรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน 20 กระทรวงเท่านั้น หากรัฐบาลมีนโยบายการปฏิรูปการมีส่วนร่วมของประชาชน ราชการส่วนภูมิภาคจะมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าว

กรณีภาวะปกติ (รัฐบาลมาจากการเลือกตั้ง)

กลไกภาครัฐ (บุคลากร/องค์กรของราชการ) ไม่มีอำนาจทางการบริหารทั้งในเชิงนโยบาย งบประมาณ แนวทางดำเนินการ เพราะเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะนโยบายประชานิยม เพื่อหวังคะแนนเสียง ประกอบกับความต้องการของประชาชน มีความหลากหลายประเภท หลายรูปแบบ ดังนั้น หากความต้องการของประชาชนที่อยู่ในนโยบายหาเสียงของพรรคการเมือง รัฐบาลจะให้ความสำคัญและตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างรวดเร็ว โดยใช้กลไกของรัฐ (ข้าราชการ) รวมทั้งการสนับสนุนงบประมาณอย่างเต็มที่ กรณีนี้ประชาชน จะมีความพึงพอใจกลไกของรัฐ หากความต้องการของประชาชนเป็นไปในลักษณะที่ไม่สอดคล้องกับนโยบายของพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล พบว่าการแก้ไขปัญหาความต้องการของกลไกของรัฐจะล่าช้า เพราะขาดการสนับสนุนจากรัฐบาล กรณีนี้ประชาชนจะไม่มี ความพึงพอใจกลไกของรัฐ (อาทิ รถคันแรก จำนำข้าว เป็นนโยบายหาเสียง กลไกภาครัฐดำเนินการอย่างรวดเร็ว ประชาชนพึงพอใจ ปฏิรูปพลังงาน ประกันราคายาง ไม่เป็นนโยบายหาเสียง กลไกภาครัฐดำเนินการล่าช้า ประชาชนไม่พึงพอใจ)

กรณีภาวะไม่ปกติ (รัฐบาลมาจากการรัฐประหาร)

เป็นรัฐบาลที่ปราศจากพรรคการเมือง ข้าราชการ (กลไกภาครัฐ) มีอำนาจเต็มในการบริหารประเทศ โดยคำนึงถึงความเสมอภาคความยุติธรรม ไม่มีการแบ่งฝ่าย หรือกลุ่มการเมือง แต่อย่างใด ดังนั้น การแก้ไขปัญหาความต้องการของประชาชนจะคำนึงถึงผลประโยชน์โดยรวมของชาติเป็นหลัก และกลไกของรัฐจะคำนึงถึงประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเป็นหลักไม่ประชานิยม ไม่หวังคะแนนเสียง กรณีเช่นนี้ ประชาชนจะพึงพอใจกลไกของรัฐเพราะสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว ไม่มีนักการเมืองแทรกแซง

เรื่องที่ 10 บทวิเคราะห์เปรียบเทียบเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินและที่มาของ ผู้ว่าราชการจังหวัด

10.1. ประเด็น การบริหารราชการแผ่นดิน : การปฏิรูปท้องถิ่นว่าด้วย การปรับโครงสร้าง ราชการส่วนภูมิภาค จังหวัดบริหารปกครองตนเองและเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

ที่มา : สำนักกิจการความมั่นคงภายใน กรมการปกครอง

ข้อดี	ข้อเสีย	เหตุผล เห็นด้วย	เหตุผล ไม่เห็นด้วย
1. เป็นการให้เสรีภาพในการปกครองแก่ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเองสร้างความรับผิดชอบในการมีส่วนร่วมต่อการพัฒนาถิ่นที่อยู่	1. การกระจายอำนาจมากเกินไปจะส่งผลต่อเสถียรภาพการปกครองประเทศ เพราะจะมีการแย่งชิงอำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น	1. การกระจายอำนาจเป็นแนวคิดการปกครองที่เป็นสากลนานาประเทศยอมรับ	1. ต้องมีรูปแบบการกระจายอำนาจที่เหมาะสมสอดคล้องกับค่านิยม ธรรมเนียม วัฒนธรรม และภูมิหลังของประเทศไทย
2. สนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างถูกต้อง เพราะส่วนกลางไม่สามารถกำหนดนโยบายให้สอดคล้อง เพราะแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกันทางสภาพเศรษฐกิจสังคม ภูมิประเทศ การเมือง	2. ในภาวะที่งบประมาณของประเทศมีจำกัดการใช้งบประมาณเพื่อตอบสนองฐานเสียงในระดับท้องถิ่นมากเกินไปจะส่งผลกระทบต่องบประมาณในการพัฒนาประเทศในภาพรวม จนทำให้รัฐบาลขาดความสามารถในการบริหารประเทศ	2. การแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในระดับพื้นที่เป็นไปด้วยความรวดเร็วตรงตามต้องการของประชาชน	2. การแก้ไขปัญหาในภาพใหญ่ของประเทศไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะแต่ละพื้นที่จะมุ่งเน้นพัฒนาตามแนวทางของตนเองมากกว่าทิศทางในการพัฒนาประเทศ ขาดความเป็นเอกภาพชัดเจน ส่งผลต่อความมั่นคงของชาติ
3. แบ่งภาระความรับผิดชอบของส่วนกลางไม่ต้องทำทุกภารกิจและดำเนินการสำเร็จลุล่วงอย่างรวดเร็ว	3. บุคลากรในหน่วยงานภาครัฐที่มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งจะตอบสนองความต้องการของพรรคการเมืองที่ผู้บริหารสังกัด จนไม่มีความเสมอภาคในการบริหารประชาชน	3. ผู้บริหารของจังหวัดจะมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่ารับรู้ความต้องการได้เป็นอย่างดี	3. ขาดการเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น การกำหนดทิศทางในการพัฒนาประเทศ ขาดความเป็นเอกภาพ ชัดเจนส่งผลต่อความมั่นคงของชาติ
4. การเลือกผู้บริหารของจังหวัดโดยประชาชน		4. มีอิสระในการบริหารจัดการทรัพยากรทางการบริหาร (งานงบประมาณ คน)	
		5. ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน การ	

ข้อดี	ข้อเสีย	เหตุผล เห็นด้วย	เหตุผล ไม่เห็นด้วย
จะทำให้เกิดพันธะสัญญา ในสิ่งที่หาเสียงกับประชาชน จึงต้องผลักดันให้เกิดผล เป็นรูปธรรม เพื่อไม่ให้เสียฐานเสียงในการเลือกตั้งวาระถัดไป	ในทุกภาคส่วนอย่างเท่าเทียมกัน	กำหนดนโยบาย การกำกับ การตรวจสอบ ได้มากขึ้น	4. อาจมีการช่วยเหลือสนับสนุนทรัพยากรทางการบริหาร (งานงบประมาณ คน) เฉพาะกลุ่มพรรคพวกที่เป็นฐานเสียง เป็นสำคัญ สร้างความแตกแยกไม่เป็นธรรม ไม่เสมอภาคขาดความสามัคคี
5. การใช้ระบบการเลือกตั้งผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดจากประชาชน และเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด จะทำให้ไม่เกิดการบริหารงานที่ทับซ้อน และจะทำให้การบริหารงานส่วนท้องถิ่นทั้งระบบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ	4. สิ้นเปลืองงบประมาณบุคลากร ทรัพยากรทางการบริหาร เพราะแต่ละอปท. ต้องจัดสรรเป็นของตนเองไม่คุ้มค่าไม่คุ้มทุน	6. สร้างกระบวนการเรียนรู้ในระบอบการปกครองประชาธิปไตยสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนได้อย่างแท้จริง	5. การตรวจสอบการบริหารจัดการจากรัฐบาลกลาง จะไม่มีประสิทธิภาพ โดยอ้างหลักการกระจายอำนาจ ทำให้การควบคุมการใช้จ่ายทรัพยากรทางการบริหาร เป็นไปได้อย่างจวนเป็นภาระของรัฐบาลในอนาคต
6. เพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งของประชาชน อย่างเป็นรูปธรรม และส่งผลต่อการเลือกตั้งในทุกระดับของประเทศ	5. การกำหนดคุณสมบัติของผู้บริหารจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้ง ให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมการเมือง ของแต่ละพื้นที่ทำได้ยากเพราะไม่มีพื้นที่เหมือนกัน	7. ลดภาระของราชการส่วนกลางในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนโดยให้เป็นภาระของแต่ละจังหวัด และรัฐบาลกลางมีเวลาทำภารกิจที่สำคัญ และเป็นโครงการขนาดใหญ่ในภาพรวมของประเทศ	6. บุคลากรในการบริหารงานของจังหวัดขาดความหลากหลายขาดประสบการณ์ ขาดการสะสมความชำนาญ เพราะมาจากการเลือกตั้ง
	6. ผู้บริหารจากการเลือกตั้งขาดประสบการณ์ เพราะไม่ได้ผ่านงานตั้งแต่ระดับล่างแล้ว สอบเลื่อนระดับมาด้วยความรู้ ประสบการณ์ ความประพฤติ จึงไม่มีความเป็นมืออาชีพ	8. เป็นการเตรียมและพัฒนาบุคลากรทางการเมือง ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับประเทศ	7. งบประมาณที่ได้รับอุดหนุนจากส่วนกลาง จะเน้น
	7. กระทบต่อความมั่นคงของชาติ สร้างความแตกแยกเป็นกลุ่ม เพราะการแย่งชิงอำนาจทางการเมือง	9. พัฒนาให้ระบบพรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง ต้องนำเสนอ นโยบายพรรคที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริงและ	

ข้อดี	ข้อเสีย	เหตุผล เห็นด้วย	เหตุผล ไม่เห็นด้วย
	8. ผู้ขาดอำนาจไม่มีวาระเกิดการทุจริตและประพฤตินิยมในรูปแบบต่าง ๆ	พัฒนาตลอดเวลาเนื่องจากมีการเลือกตั้งในทุกระดับอย่างต่อเนื่อง	นโยบายประชานิยมเพื่อรักษาฐานเสียง 8. นายกรัฐมนตรีคณะรัฐมนตรี จะไม่มีเอกภาพหรือบทบาทในการบริหารประเทศอย่างแท้จริง หากผู้บริหารจังหวัดมาจากกการเลือกตั้งไม่เห็นด้วย

ข้อเสนอแนะ	ความเกี่ยวข้องของกระทรวงมหาดไทย	ความเห็นเบื้องต้นของ THINK-TANK
<p>1. สร้างจิตสำนึกของนักการเมืองทุกระดับให้คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม ลดความขัดแย้งแย่งชิงอำนาจการแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่าย ซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม</p> <p>2. กำหนดมาตรการ ป้องกันการซื้อขายเสียง การผูกขาด/สืบทอดอำนาจ ระบบเครือญาติ</p> <p>3. พัฒนาศักยภาพของคณะกรรมการเลือกตั้งให้สามารถบริหารจัดการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ</p>	<p>การบำบัดทุกข์ บำรุงสุขผ่านกลไกของจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน เป็นภารกิจหลักของกระทรวงมหาดไทย โดยผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และกำนันองค์กรปกครองท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการบริการประชาชนของจังหวัด อำเภอ ทั้งนี้เพื่อให้ทิศทางในการพัฒนาประเทศเป็นไปในแนวทางที่รัฐบาล คณะรัฐมนตรีกำหนดส่งผลต่อความมั่นคงทาง เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การรักษาความมั่นคงภายใน การต่างประเทศ ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอที่เป็นบุคลากรของกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รับผิดชอบ</p>	<p>ไม่เห็นด้วยตามเหตุผลข้างต้น</p> <p>แหล่งที่มาของข้อมูล</p> <p>รายงานสรุปประมวลผลประเด็นสำคัญของข้อมูลเพื่อการปฏิรูป โดยสรุปจากศูนย์ปรองดองสมานฉันท์เพื่อการปฏิรูปทุกจังหวัด</p>

ข้อเสนอแนะ	ความเกี่ยวข้องของ กระทรวงมหาดไทย	ความเห็นเบื้องต้น ของ THINK-TANK
<p>4. ส่งเสริมให้ภาคประชาสังคมและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและตรวจสอบนักการเมืองในทุกระดับ</p> <p>5. ควรกำหนดกรอบแนวทางการหาเสียง หรือนโยบายพรรค ในการบริหารประเทศ โดยคำนึงถึงหลักนิติธรรม หลักประชาธิปไตย เพื่อไม่ให้เสียวินัยการเงินการคลังของประเทศ</p> <p>6. ปรับปรุงระบบราชการที่ไม่เอื้อต่อการให้บริการประชาชน แก้ไขระเบียบข้อกฎหมายลดขั้นตอน</p> <p>7. ควบคุมบุคลากรของ อปท. ให้เหมาะสมกับภารกิจและปริมาณงานที่ต้องดำเนินการ เพื่อไม่ให้เป็นการงบประมาณและสามารถนำบทที่เหลือไปเป็นงบลงทุนและพัฒนา</p> <p>8. มีกระบวนการตรวจสอบนักการเมืองที่รวดเร็วเป็นธรรม เป็นกลาง และเด็ดขาด</p> <p>9. ควรส่งเสริมกระบวนการเรียนรู้การเมืองภาคประชาชนอย่างจริงจังต่อเนื่อง</p> <p>10. ควรกำหนดยุทธศาสตร์</p>	<p>ภารกิจหน้าที่ในการขับเคลื่อนนโยบายของทุกกระทรวงกรมที่ต อ ง ป ฎิ บั ตี ใน พื้ น ที่ หากมีการปฏิรูปโดยมีเฉพาะราชการส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น จะกระทบต่อบทบาท ภารกิจ อ ำ น า จ หน้ า ที่ ข อ ง กระทรวงมหาดไทย เป็นอย่างยิ่ง เพราะ บุ ค ล า ก ร ข อ ง กระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัด จนถึงแพทย์ประจำตำบล จะถูกยกเลิกไป ทำให้บทบาทการการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข ไม่สามารถดำเนินการได้อีกต่อไป เพราะโอนให้เป็นอำนาจหน้าที่ ข อ ง ท้อง ถิ่น ส่ ง ผล ถึงงบประมาณที่จะถูกตัดลง มีการยุบยกเลิกกรมการปกครอง เพราะหมดความจำเป็น และกระทรวงมหาดไทยไม่สามารถสั่งการจังหวัดปกครองตนเองได้ และนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี ไม่มีเอกภาพในการบริหารประเทศในที่สุด เพราะจังหวัดมีผู้บริหารที่มาจากเลือกตั้ง ย่อมมีนโยบายของตนเอง ไม่จำเป็นต้องสนองนโยบายของรัฐบาล และ กระทรวง มท.</p>	

ข้อเสนอแนะ	ความเกี่ยวข้องของ กระทรวงมหาดไทย	ความเห็นเบื้องต้น ของ THINK-TANK
พันธกิจ ภารกิจ ของ ส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น ให้ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน รวมทั้ง ภารกิจที่ต้องร่วมกันดำเนินการ		

10.2. วิเคราะห์เปรียบเทียบ ข้อดีของระบบผู้ว่าราชการจังหวัดจากการแต่งตั้งและ ข้อเสียของระบบผู้ว่าราชการจังหวัดจากการเลือกตั้ง

*ที่มา : กองวิชาการ กรมการปกครอง

เป็นการศึกษาวิเคราะห์ เปรียบเทียบข้อดีของระบบผู้ว่าราชการจังหวัดจากการแต่งตั้งและ
ข้อเสียของระบบผู้ว่าราชการจังหวัดจากการเลือกตั้ง ในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

๑. สัมฤทธิ์ผลอันเนื่องมาจากคุณสมบัติและประสบการณ์ในการทำงาน
๒. การปลูกฝังอุดมการณ์การทำงาน
๓. ด้านความยืดหยุ่นในการแก้ไขปัญหาด้านผลงานและเชิงพฤติกรรม
๔. ค่าใช้จ่ายในการเข้าดำรงตำแหน่ง
๕. ปัญหาการจัดการด้านโครงสร้าง
๖. ความเป็นกลางในทางการเมือง
๗. มิติด้านประชาชน
๘. การดำรงอยู่ของระบบการปกครองส่วนภูมิภาค
๙. ปัญหาของแนวคิดระบบจังหวัดจัดการตนเอง

1. สัมฤทธิ์ผลอันเนื่องมาจากคุณสมบัติและประสบการณ์ในการทำงาน

ข้อดีของระบบผู้ว่าราชการจังหวัดจาก การแต่งตั้ง	ข้อเสียของระบบผู้ว่าราชการจังหวัด จากการเลือกตั้ง
สัมฤทธิ์ผลการทำงาน อันเนื่องมาจากการ สั่งสมประสบการณ์ความเชี่ยวชาญ ของผู้ว่า ราชการจังหวัดที่มาจากกรแต่งตั้ง โดยการสรร หาและพัฒนาบุคคลมาดำรงตำแหน่งนี้ ถือว่า เป็นคุณสมบัติเป็นสิ่งที่สำคัญยิ่ง ทั้งด้าน	หากจัดให้มีระบบการเลือกตั้งผู้ว่าราชการ จังหวัด ก็จะไม่สามารกำหนดคุณสมบัติการให้ เข้าสู่ตำแหน่งได้อย่างละเอียด เมื่อเปรียบเทียบกับ ผู้บริหารในระบบการเลือกตั้งองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น สามารถกำหนดคุณสมบัติกำหนด

ข้อดีของระบบผู้ว่าราชการจังหวัดจาก การแต่งตั้ง	ข้อเสียของระบบผู้ว่าราชการจังหวัด จากการเลือกตั้ง
<p>การศึกษา อายุงาน จากผู้ที่มีประสบการณ์การปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่า 25-30 ปี จึงจะดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดตลอดจน ได้มีการวางแผนพัฒนาสายอาชีพมาตามลำดับ กล่าวคือ การสรรหาเริ่มต้นจากเข้ารับราชการ ตำแหน่งระดับต้น เช่น ปลัดอำเภอ ได้เรียนรู้งาน รู้พื้นที่ เกิดประสบการณ์และได้รับการพิจารณาให้เลื่อนตำแหน่งเป็นนายอำเภอ ปลัดจังหวัด หรือสายงานอื่นๆ ในกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ จะมีระบบพัฒนาบุคลากร ไม่ว่าจะเป็นการโยกย้าย สับเปลี่ยนหมุนเวียนงาน เรียนรู้งานทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค การได้รับการศึกษา ฝึกอบรม ระบบการพัฒนานักบริหารระดับต้น ระดับกลาง เช่น ตำแหน่งนายอำเภอ หลักสูตร ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง (นปส.) อีกทั้งจะต้องมีการสอบแข่งขันทั้งข้อเขียน สัมภาษณ์ กลั่นกรองจากคุณสมบัติ มีการสอบวิสัยทัศน์ พิจารณาประสบการณ์ในการทำงาน ข้าราชการจึงต้องมีการเตรียมตัว ฝึกฝนท่องตำรา เรียนรู้ประสบการณ์ต่างๆ มาอย่างต่อเนื่อง เกิดความเชี่ยวชาญในงานแต่ละสาขาโดยสามารถกำหนดได้ว่า แต่ละบุคคล ควรจะได้รับการพัฒนาหรือเกิดความเชี่ยวชาญไปในสายงานใดๆ ภายในของกระทรวงมหาดไทย เช่น งานด้านความมั่นคง การพัฒนาสังคม กฎหมาย การพัฒนาเศรษฐกิจ งานการบริการ อีกทั้งเกิดประสบการณ์การทำงานร่วมกับส่วนราชการต่างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน ย่อมมีเครือข่ายจำนวนมาก การมีประสบการณ์จากหลายพื้นที่ จึงสามารถนำความรู้จากพื้นที่อื่นๆ มาประยุกต์ใช้ในการทำงานในพื้นที่ที่ดำรงตำแหน่งในปัจจุบันได้ดี</p>	<p>ได้เพียงหลักการกว้างๆ เช่น ระดับการศึกษา อายุ ไม่มีระบบการวางแผนพัฒนาเส้นทางสายอาชีพ โดยระบบการฝึกอบรม หรือการเรียนรู้จากประสบการณ์ในการทำงาน และจากประสบการณ์การเลือกตั้งในระบบปกครองท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบ เทศบาล หรือ อบต. ทำให้เห็นได้ว่า ตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นส่วนใหญ่จะได้บุคคลคนที่เป็นพ่อค้า นักธุรกิจที่มีประสบการณ์ ด้านการค้าเป็นส่วนใหญ่ หรือในกรณีที่เป็กลุ่มลูกหลานของผู้ที่มีบารมี ในทางการเมืองก็อาจจะได้รับการเลือกตั้งให้เข้ามาดำรงตำแหน่ง ตั้งแต่อายุน้อย ยังขาดประสบการณ์ การได้รับการยอมรับศรัทธา บารมี หรือภาวะความเป็นผู้นำ จุดด้อยดังกล่าว จะเกิดปัญหาการที่จะมาเป็นผู้บริหาร หัวหน้าผู้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำหัวหน้าส่วนราชการ หรือการเป็นผู้กำกับดูแลผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น เทศบาล หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งการประสานงานกับบุคลากรสายงานด้านความมั่นคงเช่น ทหาร ตำรวจ หรือสายกระบวนการยุติธรรม จากข้อเท็จจริงของระบบการปกครองท้องถิ่นไทยย่อมจำเป็นต้องกำหนดคุณสมบัติของผู้บริหารท้องถิ่น ประเภทที่เรียกว่า “เกิดที่ไหนตายที่นั่น” ต้องผูกพันกับพื้นที่ ไม่มีโอกาสโอนย้าย ไปทำงานที่อื่น ที่ต่างพื้นที่ได้ จึงทำให้ขาดประสบการณ์การเรียนรู้ และไม่มีระบบการพัฒนาบุคลากร ทั้งระดับนักบริหารระดับต้น ระดับกลาง หรือระดับสูงมาตามตามลำดับ อีกทั้งเมื่อได้รับการเลือกตั้งแล้วจะต้องเสียเวลาการเรียนรู้งาน ซึ่งต่างจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากแต่งตั้ง ที่สามารถทำงานได้เลย ดังนั้น การคัดเลือกผู้นำระดับจังหวัดโดยอาศัย</p>

ข้อดีของระบบผู้ว่าราชการจังหวัดจาก การแต่งตั้ง	ข้อเสียของระบบผู้ว่าราชการจังหวัด จากการเลือกตั้ง
	เพียงคะแนนเสียงที่ให้ประชาชนเลือกตั้งเข้ามา อย่างเดียวเป็นคุณสมบัติที่ยังไม่เพียงพอ จะเกิด ปัญหาสัมฤทธิ์ผลของงาน จึงเห็นได้ว่า เป็น ระบบที่จะได้บุคคลที่มีคุณสมบัติที่มีข้อบกพร่อง มากกว่าผลดี

2. การปลูกฝังอุดมการณ์การพัฒนา

ข้อดีของระบบผู้ว่าราชการจังหวัดจาก การแต่งตั้ง	ข้อเสียของระบบผู้ว่าราชการจังหวัด จากการเลือกตั้ง
<p>ผู้ว่าราชการจังหวัด เริ่มต้นจากการเป็น ข้าราชการในสายงานระดับต้น ผ่านการหล่อ หลอม ปลูกฝังอุดมการณ์ทั้งความรักชาติ ความ เสียสละ ความรับผิดชอบ การยึดมั่นในระบบ คุณธรรม ยึดมั่นในกฎหมาย ระเบียบวินัย จรรยาบรรณของการเป็นข้าราชการพลเรือน และการบริการประชาชนมาอย่างต่อเนื่อง คุณสมบัติเช่นนี้ ในปัจจุบันได้กำหนดให้เป็น สมรรถนะหลักของข้าราชการไทย นอกจากนี้ ข้าราชการของกระทรวงมหาดไทยถูกหล่อ หลอมในคุณสมบัติของนักปกครอง “การบำบัต ทุกข์ บำรุงสุข” ต้องทำงานทั้ง 24 ชั่วโมง ไม่ใช่ นักบริหาร ผู้จัดการแบบเอกชน ที่กำหนดเวลาความรับผิดชอบในการ ทำงาน เพียงช่วงระยะเวลาทำงานปกติเท่านั้น</p> <p>ผู้ว่าราชการจังหวัด มีจุดมุ่งหมายการรับ ราชการเป็นอาชีพ ย่อมทุ่มเท อุทิศตนในการ ดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงย่อมไม่ มีแนวคิดการเข้ามาปกป้องธุรกิจของตนเอง ไม่ต้องสืบทายาททางธุรกิจโดยอาศัยอำนาจทาง การเมือง</p>	<p>ในข้อเท็จจริง จากประสบการณ์ของระบบ การปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัด จะเห็น ได้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น มักจะเป็น นักธุรกิจ หรือผู้กว้างขวางในจังหวัด ย่อมถูก ปลูกฝังอุดมการณ์ใน เรื่องความสามารถในการ แข่งขันเพื่อได้เปรียบในเชิงธุรกิจ (Business Competitive Advantage) การเข้ามาดำรง ตำแหน่งของ นักธุรกิจย่อมมีแนวคิดที่จะใช้ อำนาจหน้าที่ในการเกื้อหนุนธุรกิจของตนเอง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม อีกทั้งแนวคิด เพื่อเอาชนะคู่แข่งให้ได้เปรียบในเชิงธุรกิจ ย่อมทำให้เกิดแนวคิดการแข่งขันทางการเมือง ต้องเอาชนะคู่แข่งให้ได้ บางครั้งอาจจะมา ด้วยวิธีการที่ไม่ถูกต้อง เช่น การซื้อเสียง หรือ กำจัดคู่แข่งทาง การเมือง ซึ่งสาเหตุหนึ่งเป็น เพราะการปกป้องธุรกิจของตระกูลหรือเครือ ญาติ และการสืบทอดตำแหน่งไปยังลูกหลาน หรือเครือญาติ อันเป็นข้อเท็จจริงที่พบได้ทั่วไป ยังเป็นบ่อเกิดที่มาของความขัดแย้งในสังคม และความร่วมมือประสานงานกัน ดังนั้น การจัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจากการเลือกตั้ง ก็ย่อมเห็นผลที่เกิดขึ้นในลักษณะที่ไม่ต่างกัน</p>

3. ด้านความยืดหยุ่นในการแก้ไขปัญหาด้านผลงานและเชิงพฤติกรรม

ข้อดีของระบบผู้ว่าราชการจังหวัดจากการแต่งตั้ง	ข้อเสียของระบบผู้ว่าราชการจังหวัดจากการเลือกตั้ง
<p>หากผู้ว่าราชการจังหวัดจากการแต่งตั้งบุคคลใด ไม่สามารถทำงานได้ประสบความสำเร็จไม่ว่าจะด้วยฝีมือความสามารถ หรือปัจจัยภายนอกอื่น ๆ เช่น ปัญหาการไม่ตอบสนองนโยบายรัฐบาล รวมทั้งปัญหาทางด้านสุขภาพ แต่ไม่ได้มีปัญหาในเชิงพฤติกรรมที่เสื่อมเสีย รัฐบาลหรือกระทรวงมหาดไทยก็สามารถเปลี่ยนตัว หรือสำรองราชการผู้ว่าราชการจังหวัดจากการแต่งตั้งได้ และหากเกิดปัญหาในเชิง พฤติกรรม โดยบุคคลใด ในตำแหน่งนี้ มีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม ออกนอกกรอบนอกรอบ ก็สามารถที่เปลี่ยนตัวได้ทันทีภายใน 24 ชั่วโมง จึงเป็นระบบที่ยืดหยุ่นมากกว่า</p>	<p>กรณีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจากการเลือกตั้ง หากเกิดปัญหาเรื่องฝีมือการทำงานหรือการไม่สนองตอบต่อนโยบายรัฐบาล แต่ไม่ได้มีปัญหาในเชิงพฤติกรรม ก็ไม่สามารถที่จะเปลี่ยนตัวได้ ไม่สามารถโยกย้ายไปทำงาน ณ ที่อื่นได้ แต่หากมีปัญหาพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม แม้จะไม่ใช่ความผิดร้ายแรง ก็ไม่สามารถโอนย้ายได้ทันที ประชาชนต้องรอรอเวลารอคอยที่จะเปลี่ยนตัวผู้บริหารในการเลือกตั้งในครั้งต่อไป ซึ่งก็ไม่ใช่ที่แน่ใจว่าจะเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลได้ เพราะอาจจะได้รับการเลือกตั้งเข้ามาอีก หรือหากอาศัยเงื่อนไขอื่นๆ โดยเปรียบเทียบ กับระบบการถอดถอนออกจากผู้บริหารท้องถิ่น ตามกฎหมายการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะต้องใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของราษฎรผู้มีสิทธิ เลือกตั้งในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หากเป็นเขตเลือกตั้งในระดับจังหวัด ดังเช่นตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบัน จะต้องใช้คะแนนเสียงมากเช่นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ คนจะต้องมีคะแนนเสียงให้ถอดถอนถึงจำนวน ๒๐๐,๐๐๐คน อีกทั้งจะต้องสิ้นเปลืองงบประมาณในการให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง และเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ช่วยเหลือดำเนินการจัดให้มีการถอดถอนออกจากตำแหน่งดังกล่าว</p>

4. ค่าใช้จ่ายในการเข้าดำรงตำแหน่ง

ข้อดีของระบบผู้ว่าราชการจังหวัดจากการแต่งตั้ง	ข้อเสียของระบบผู้ว่าราชการจังหวัดจากการเลือกตั้ง
<p>ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดจากการแต่งตั้งเป็นการประหยัดงบประมาณ เพราะไม่ต้องมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ และยังเป็นการลดความเสี่ยง อันเกิดจากความผิดพลาดจากการทำงาน เพราะตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการผิดพลาด เพราะเป็นผู้ที่มีความรอบรู้และประสบการณ์ในการทำงาน จึงเป็นการประหยัดงบประมาณได้มากกว่า</p>	<p>หากมีระบบการเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเปรียบเทียบกับระบบการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน จะต้องมีการเตรียมการใช้ทรัพยากรต่างๆ รวมทั้งงบประมาณมีค่าใช้จ่ายจำนวนมาก ในการจัดให้มีการเลือกตั้ง หากการเลือกตั้งได้ดำเนินการไปแล้ว แต่เกิดการคัดค้าน อาจจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ และกรณีจัดให้มีการเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมเกิดความเสี่ยงในการบริหารงานตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการผิดพลาด เนื่องจากประสบการณ์ของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่ง</p>

5. การดำรงอยู่ของระบบการปกครองส่วนภูมิภาค

ข้อดีของระบบผู้ว่าราชการจังหวัดจากการแต่งตั้ง	ข้อเสียของระบบผู้ว่าราชการจังหวัดจากการเลือกตั้ง
<p>ระบบการปกครองส่วนภูมิภาค ยังมีความจำเป็นสำหรับการปกครองของประเทศไทย เพราะต้องมีการกิจในด้านความมั่นคง การพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวม ของประเทศ รวมทั้งการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระบบการปกครองส่วนภูมิกาดังกล่าว จำเป็นต้องอาศัยผู้ว่าราชการจังหวัดจากการแต่งตั้งเป็นผู้ดำเนินงาน</p>	<p>หากจัดให้มีระบบผู้ว่าราชการจังหวัดจากการเลือกตั้ง แม้จะไม่ยุบการปกครองส่วนภูมิภาค ก็จะขัดกับหลักการปกครองดังกล่าว เพราะการเลือกตั้ง เหมาะสมกับระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเช่น กรุงเทพมหานคร ในปัจจุบัน ซึ่งสามารถดำเนินการได้ เพราะอำนาจหน้าที่ของ กรุงเทพมหานคร คืออำนาจหน้าที่ในลักษณะเช่นเดียวกับการบริหารงานเทศบาล ไม่ใช่การบริหารงานของจังหวัด</p> <p>หากจัดให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดจากการเลือกตั้ง และยุบการปกครองส่วนภูมิภาค ก็จะเกิดปัญหาเกิดสุญญากาศ ช่องว่าง ขาดองค์กร และบุคคล ที่จะทำหน้าที่กำกับดูแลท้องถิ่น ก็จะเกิดผลเสียมากกว่าผลดี</p>

6. ความเป็นกลางในทางการเมือง

ข้อดีของระบบผู้ว่าราชการจังหวัดจากการแต่งตั้ง	ข้อเสียของระบบผู้ว่าราชการจังหวัดจากการเลือกตั้ง
<p>จากการปลูกฝังแนวคิดในระบบคุณธรรม ข้าราชการประจำจะต้องมีความเป็นกลางในทางการเมือง ทำให้ข้าราชการจะต้องไม่ฝักใฝ่ต่อกลุ่มการเมือง ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และการเป็นข้าราชการจะต้องสนับสนุนทุกรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายรัฐบาลในปัจจุบัน หรือฝ่ายค้านที่จะกลับมาเป็นรัฐบาลในอนาคต การทำงานต้องไม่เลือกข้าง ทำงานตามสายอาชีพ พร้อมทั้งจะปฏิบัติตามนโยบายของทุกรัฐบาล</p>	<p>หากจัดให้มีระบบผู้ว่าราชการจังหวัดจากการเลือกตั้ง ก็จะทำให้เกิดปัญหาขาดความเป็นกลางในทางการเมือง โดยเปรียบเทียบกับระบบการเลือกตั้งขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเทศบาล แม้กฎหมายจะไม่กำหนดให้สังกัดพรรคการเมือง แต่ในข้อเท็จจริง ผู้สมัครย่อมสังกัดกลุ่มการเมืองหรือได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมือง ในกรณีของกรุงเทพมหานคร ผู้สมัครต้องสังกัดพรรคการเมือง ย่อมเห็นได้ว่าผู้บริหารท้องถิ่น ไม่อาจจะดำรงความเป็นกลางในทางการเมืองได้ หากผู้บริหารท้องถิ่น อยู่ในสังกัดเดียวกับรัฐบาล ก็ย่อมโอนเอียงสนับสนุนเต็มที่ แต่จะเกิดปัญหาในเรื่องระบบการตรวจสอบควบคุม หากสังกัดฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาล ก็จะทำให้เกิดการกลั่นแกล้ง เตาะถ่วง ไม่สนับสนุน หรือความขัดแย้ง ย่อมเห็นได้จากประสบการณ์การบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสังกัดพรรคการเมืองตรงข้ามกับรัฐบาล ก็จะทำให้เกิดปัญหาในการทำงานไม่ว่าจะเป็นในเรื่อง การป้องกันน้ำท่วมใน พ.ศ. 2554 เรื่องรัฐบาลชะลอโครงการส่วนต่อขยายรถไฟฟ้าของกรุงเทพมหานครไปในพื้นที่ธนบุรี เพราะเกรงว่าพรรคการเมืองตรงข้ามจะได้คะแนนเสียงนิยม หรือ เมื่อเกิดปัญหาความขัดแย้งในทางการเมือง ระหว่างฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้านและมีการชุมนุมประท้วง ก็จะทำให้การกล่าวหาว่ากรุงเทพมหานคร เลือกที่จะให้การสนับสนุนหรือต่อต้านการชุมนุมทางการเมือง ดังเช่นในปัจจุบัน เป็นต้น</p>

7. ปัญหาการจัดการด้านโครงสร้าง

ข้อดีของระบบผู้ว่าราชการจังหวัดจากการแต่งตั้ง	ข้อเสียของระบบผู้ว่าราชการจังหวัดจากการเลือกตั้ง
<p>ในปัจจุบัน การจัดโครงสร้างระบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทย กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะหัวหน้าราชการส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ อบจ. เทศบาล อบต. ซึ่งแต่ละองค์กรมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอิสระต่อกัน และอยู่ภายใต้การผู้กำกับดูแลของ ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการมาอย่างต่อเนื่อง</p>	<p>หากให้ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดจากการเลือกตั้ง เช่นเดียวกับระบบของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ นั้น ก็จะทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการด้านโครงสร้าง เพราะในแต่ละจังหวัดมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ฐานะของ อบจ. เทศบาล อบต. จะทำอย่างไร หากต้องแก้ไขกฎหมาย หรือยกเลิกไป จะนำข้าราชการที่มีอยู่ไปทำงานที่ไหน หากมีการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกก็ย่อมได้รับการต่อต้าน ความไม่เห็นด้วยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะนำมาซึ่งความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมืองได้ สิ่งที่เป็นระบบที่มีการปฏิบัติมาเป็นระยะเวลายาวนาน ย่อมเป็นการยากที่จะให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ ดังนั้นจะต้องพัฒนาจากระบบที่เป็นอยู่แบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental) เช่น ปรับปรุงอำนาจขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดให้มีความชัดเจนมากขึ้น</p>

8. มิติด้านประชาชน

ข้อเท็จจริงประการหนึ่งในด้านมิติของประชาชน คือประชาชนไทย ซึ่งอาจจะเป็นจำนวนมาก ยังไม่เข้าใจระบบการปกครองของประเทศที่จำแนกออกเป็นสามส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ยังไม่สามารถจำแนกความแตกต่างระหว่างจังหวัดที่เป็นราชการส่วนภูมิภาค และกรุงเทพมหานคร ที่เป็นระบบการปกครองท้องถิ่น โดยยังเข้าใจว่าประเทศไทยมีจำนวน 77 จังหวัด และมีความเห็นคล้อยตามการขึ้นว่า ควรจะมีการเลือกผู้ว่าราชการจังหวัด ในส่วนภูมิภาค โดยมีได้พิจารณาในความแตกต่างที่เป็นสาระสำคัญ ดังนั้น จะต้องสร้างความเข้าใจในประเด็นดังกล่าวนี้ และพิจารณาถึงข้อดี ข้อเสียของระบบดังกล่าว

ข้อดีของระบบผู้ว่าราชการจังหวัดจากการแต่งตั้ง	ข้อเสียของระบบผู้ว่าราชการจังหวัดจากการเลือกตั้ง
<p>ประชาชนในแต่ละจังหวัด ให้ความศรัทธา มีความคิดว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเห็นชอบของรัฐบาล และได้รับการโปรดเกล้าแต่งตั้งจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เป็นตัวแทนของสถาบันกษัตริย์ แต่งตั้งจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถตามระบบคุณธรรม และมีความเป็นกลางทางการเมือง ประชาชนพึงพาได้หมด ไม่ต้องแตกแยกเป็นหลายกลุ่ม แบ่งพรรคแบ่งพวก การดูแลประชาชนก็จะเกิดความเสมอภาคกันไม่ต้องกังวลถึงคะแนนนิยม และไม่ต้องการแก่งแย่งแข่งขัน สร้างความแตกแยกให้กับประชาชน ตามความคิดการนิยมพรรคการเมืองดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน</p>	<p>ระบบการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด มีหลายระดับ ทั้งระดับชาติ และระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว ประชาชนย่อมมีที่พึงพาหลายๆ ทางในบางจังหวัดรวมทั้งพื้นที่กรุงเทพมหานคร ระบบการเลือกตั้งก็เกิดกระทบในทางลบ เช่นกัน เพราะทำให้เกิดการแบ่งแยกออกเป็นหลายกลุ่ม เกิดปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียง หรือตกอยู่ใต้อำนาจของผู้มีอิทธิพล ฯลฯ หรือระบบการเลือกตั้งที่ทำให้ผู้มีอิทธิพล ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาก็จะเกิดปัญหาต่างๆ ตามมาประสบการณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆ แห่งก็ย่อมเป็นบทเรียนดังกล่าว</p>

9. ปัญหาของแนวคิดระบบจังหวัดจัดการตนเอง

กระแสแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง (Provincial Self-Governing) เป็นกระแสหนึ่งที่เกิดขึ้นในวงวิชาการที่ต้องการประเทศมีระบบการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะคิดว่าจะทำให้มีอำนาจในการบริหารจัดการได้มากขึ้น นั้นเป็นมุมมองที่ไม่ลึกซึ้ง โดยกล่าวอ้างเห็นวาระระบบ **ผู้ว่าราชการจังหวัดจากการแต่งตั้ง** มีข้อเสีย คือไม่มีอำนาจเป็นของตนเอง ต้องรอรับฟังคำสั่งจากส่วนกลาง ทำให้จังหวัด ไม่อาจจะแก้ไขปัญหาได้ด้วยตนเอง **แต่สิ่งที่เป็นข้อเท็จจริงคือ** แม้ปัญหาดังกล่าวจะมีอยู่จริงแต่ปัญหาดังกล่าวไม่ได้ขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถหรือคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ที่มาจากการแต่งตั้ง แต่เป็นปัญหาทางด้านโครงสร้าง กล่าวขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลหรือตัวบทกฎหมายว่าจะให้อำนาจแก่จังหวัดมากน้อยเพียงใด หากมีกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจในการบริหารจัดการมาก ก็สามารถบริหารจัดการได้มากขึ้น ดังนั้น การเลือกตั้งตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ก็ได้เป็นคำตอบว่า จะสามารถบริหารจัดการตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะหากกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจในการบริหารจัดการไว้น้อย ก็เป็นไปได้ที่จะบริหารจัดการตนเองได้มากตามแนวคิดดังกล่าว

ประเด็นที่ว่ากรุงเทพมหานครได้รับการจัดสรรงบประมาณมาก จังหวัดอื่นได้รับน้อยกว่ามากนั้น จะต้องพิจารณาในข้อเท็จจริงว่า กรุงเทพมหานคร เป็นเมืองขนาดใหญ่ และต้องพิจารณาปัจจัยอื่นๆ เช่น จำนวนประชากร ความเจริญของเมือง อำนาจหน้าที่ของการเป็นมหานคร ฯลฯ จึงเก็บ

ภาษีได้มากกว่า หรือได้รับการจัดสรรงบประมาณมากกว่า และกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวเต็มพื้นที่ ดังนั้น เมื่อพิจารณาเรื่องงบประมาณจึงพิจารณาเพียงอย่างเดียวทำให้เห็นว่าเป็นยอดจำนวนสูงมาก แต่หากศึกษาในเชิงลึก ในแต่ละจังหวัดอาจจะกล่าวได้ว่ามีงบประมาณที่นำมาใช้จ่ายเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ แบ่งเป็น ๒ ส่วนคืองบประมาณของจังหวัดในฐานะราชการส่วนภูมิภาค ที่ได้รับการจัดสรรจากส่วนกลาง ผสมรวมกับงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบในแต่ละจังหวัด ทั้งที่มาจากการจัดเก็บภาษีหรือเงินอุดหนุน ก็เป็นจำนวนยอดงบประมาณที่สูงเช่นกัน จึงควรจะนำข้อมูลในลักษณะเช่นนี้ มาพิจารณาด้วยจึงจะทำให้เกิดความเข้าใจตรงกัน

ข้อดีของระบบผู้ว่าราชการจังหวัดจากการแต่งตั้ง	ข้อเสียของระบบผู้ว่าราชการจังหวัดจากการเลือกตั้ง
<p>หากเป็นระบบจังหวัดจัดการตนเอง ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้ง ก็สามารถประสานบูรณาการพัฒนากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบซึ่งมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งให้ดำเนินการได้ หากจะให้จังหวัดมีอำนาจบริหารจัดการมากขึ้นตามแนวคิด Provincial Self-governing ก็จะต้องปรับปรุ้งนโยบายของรัฐบาลและแก้ไขกฎหมายให้จังหวัดอำนาจบริหารจัดการมากขึ้น ไม่เกี่ยวกับที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัด</p>	<p>แม้ประสงค์จะให้เกิดระบบจังหวัดจัดการตนเอง แต่ตราบใดที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ การเสนอให้ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง ก็ไม่สามารถจะเข้าไปบริหารจัดการแก้ไขสร้างระบบดังกล่าวได้ ดังนั้น แนวคิด ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง เพื่อพัฒนาระบบจังหวัดจัดการตนเอง (Provincial Self-Governing) จึงไม่ใช่คำตอบ</p>

เรื่องที่ 11 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการดำรงอยู่ของการปกครองส่วนภูมิภาค

รายงานผลการศึกษาต่อไปนี้ เป็นผลงานการศึกษาวิจัย ที่กล่าวถึงความจำเป็นและความสำคัญ ของการดำรงรักษา และระบบการปกครองส่วนภูมิภาค เพื่อสร้างความรู้แก่ผู้อ่าน และได้นำมาวิเคราะห์ ดังนี้

ที่	เนื้อหาโดยย่อ	แหล่งอ้างอิง
1.	<p>แม้ในอนาคตลักษณะการบริหารราชการแผ่นดินของไทย จะมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลายเป็นสถาบันหลักในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ แต่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังคงมีความจำเป็น และมีเหตุผลของการคงอยู่ โดยเหตุผลจะปรับเปลี่ยนไปตามกาลสมัย รวมทั้งที่มาของผู้ว่าราชการจังหวัดเองก็ยังคงต้องมาจากการคัดเลือกและการแต่งตั้งโดยการบริหารส่วนกลาง</p> <p>ฯลฯ</p> <p>ในความเป็นจริงคงปฏิเสธไม่ได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่มีความพร้อมในหลายๆ ประการ ไม่ว่าจะเป็นแง่ขององค์ความรู้ ประสบการณ์ของบุคลากรทั้งในฝ่ายการเมืองและฝ่ายพนักงานประจำ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงมีความจำเป็น เพื่อคอยทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนคอยแนะนำในการทำงานด้านต่างๆ</p> <p>ฯลฯ</p> <p>ประชาชนในพื้นที่จะให้ความเคารพนับถือตลอดจนตั้งความหวังในตัวของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ เป็นอย่างมากว่าเป็นบุคคลที่สามารถพึ่งพาให้เป็นผู้แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนในเรื่องต่างๆ โดยประชาชนจะรู้สึกกว่านายกเทศมนตรี</p>	<p>นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ . ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับสถานภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต : รายงานวิจัย. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์. 2544 (อ้างอิงจากโครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การดำรงอยู่ของตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ในเขตองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองเกาะสมุย อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สิงหาคม 2553</p>

ที่	เนื้อหาโดยย่อ	แหล่งอ้างอิง
	หรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นบุคคลที่สามารถแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนได้ นอกจากนี้ว่าการเมืองท้องถิ่นจะมีบุคลิกที่พิเศษจริงๆ	
2.	<p>การยกเลิกการปกครองส่วนภูมิภาคยังไม่เกิดขึ้นในเวลา 4-5 ปีข้างหน้า เพราะยังมีข้อถกเถียงมากมาย ในเรื่องการกระจายงบประมาณ หรือการมอบอำนาจให้กับนักการเมืองท้องถิ่น แต่ต้องมีกลไกมอบอำนาจให้ประชาชนมากขึ้น ผ่านหลักคิด 2 อย่าง คือ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. จะจัดสรรทรัพยากรในประเทศด้วยวิธีไหนดีที่สุด 2. มองเหตุผลในระบบรัฐที่จะจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่นในรูปแบบใดและจะควบคุมบริการของรัฐให้ดีที่สุด ได้อย่างไร 	<p>นายชาติชาย ณ เชียงใหม่ อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์งานครบรอบ 120 ปี กระทรวงมหาดไทย ณ โรงแรมรามการ์เด้นส์ วันที่ 22 มิถุนายน 2555 อ้างอิงจาก นสพ.ไทยโพสต์ ฉบับวันที่ 23 มิถุนายน 2555</p>
3.	<p>ผมเห็นด้วยกับการกระจายอำนาจ เห็นด้วยกับการทำให้องค์กรท้องถิ่นมีบทบาทชัดเจน มีอำนาจครบถ้วนที่จะดูแลพี่น้องประชาชน แต่ว่าโจทย์เรื่องเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรงเป็น โจทย์ใหญ่ที่สำคัญ ซึ่งเปรียบเทียบกับเลือกตั้งผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร ในความเห็นผม นั้น ผมเห็นว่าการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรงมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการจัดระบบโครงสร้าง ระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งคำถามที่สำคัญในวันนี้ คือ ถ้าเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรงแล้วราชการบริหารภูมิภาคจะไปไว้ที่ใด? แล้ววิธีการได้มาของผู้ว่าราชการ</p>	<p>“เลือกตั้งผู้ว่าฯทางตรง: แนวทางการขับเคลื่อนสู่ความสำเร็จ” รองศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย เอกสารสถาบันพระปกเกล้า มิถุนายน 2552</p>

ที่	เนื้อหาโดยย่อ	แหล่งอ้างอิง
	<p>จังหวัดเป็นอย่างไร? หัวใจสำคัญ คือ ราชการภูมิภาคจะเล็กหรือไม่? และพิจารณาอย่างชัดเจนหรือยังว่าราชการส่วนภูมิภาคหมดความจำเป็น ในเชิงเปรียบเทียบเรามักจะเปรียบเทียบประเทศญี่ปุ่นว่าเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรง แต่ขอเรียนว่าเนื่องจากประเทศญี่ปุ่นไม่มีราชการส่วนภูมิภาค แล้วประเทศญี่ปุ่นถูกกำหนดโดยบริบททางประวัติศาสตร์หลังสงครามซึ่งเป็นการกระจายอำนาจแบบรุนแรง หากเปรียบเทียบกับประเทศไทย เรามีทั้งราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้ง และมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งทางตรง ผมจำได้ว่าตอนเลือกตั้งนายกทางตรงช่วงแรกมีคนบอกว่าเสือสองตัวอยู่ถ้ำเดียวกันไม่ได้ แต่จริง ๆ ความสำคัญอยู่ตรงที่บอกว่า ถ้าหากพิจารณาในเรื่องอำนาจหน้าที่ (Functioning) ที่ชัดเจนแล้ว เสือสองตัวก็สามารถอยู่ถ้ำเดียวกันได้ การเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรงไม่ใช่มิติที่จะตอบสนองต่อโจทย์ทางการเมืองอย่างเดียว แต่การเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรงจะต้องเป็นโจทย์สำคัญที่พูดถึงการปรับโครงสร้างระบบการบริหารราชการแผ่นดิน หมายความว่าต้องตั้งคำถามว่าถ้าจะยกเลิกราชการส่วนภูมิภาคแล้วอำนาจหน้าที่ที่เคยมีอยู่ในราชการส่วนภูมิภาคในท้องถิ่นวันนี้ เราจะให้ใครดำเนินการ? ราชการส่วนภูมิภาคจะถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ไปให้แก่ท้องถิ่นดำเนินการหรือจะรับมาดำเนินการที่ส่วนกลางหรือจะส่ง</p>	

ที่	เนื้อหาโดยย่อ	แหล่งอ้างอิง
	<p>ตัวแทนจากส่วนกลางลงไปดำเนินการ เช่นเดิม?การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรงนั้น ผมคิดว่าต้องกลับมาดูเรื่องพัฒนาการ ถ้าจะเปลี่ยนแปลงไปสู่ความสำเร็จหรือเป้าหมายอย่างใดก็ตาม ผมถือว่าต้องค่อยเป็นค่อยไป ต้องเป็นพัฒนาการมากกว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบฉับพลันในกรอบพัฒนาการของการบริหารราชการแผ่นดิน ยังคิดว่าต้องยอมรับว่าในแง่พัฒนาการท้องถิ่นไทยยังมีปัญหา โดยเฉพาะปัญหาการบริหารงานของท้องถิ่น แต่หากถามว่าท้องถิ่นไทยมีพัฒนาการที่ดีขึ้นหรือไม่? ก็ตอบได้ว่าดีขึ้น เพราะฉะนั้นโจทย์ในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำถามใหญ่ 2-3 คำถาม คือ ราชการส่วนภูมิภาคจะคงอยู่หรือไม่? หรือราชการภูมิภาค จะคงอยู่ต่อไปและจะมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร? ประเด็นเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรง ผมคิดว่าเป็นปลายทางของระบบผู้ว่าราชการจังหวัด ในความเห็นส่วนตัวผม อาจจะยังไม่เห็นว่าการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นจะสามารถทำได้ทันที สิ่งที่ต้องทำวันนี้คือ หนึ่ง จำเป็นต้องเร่งเรื่องของการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรท้องถิ่น ให้มีความเป็นอิสระจริง ให้มีความสามารถในการจะแก้ปัญหาให้กับพี่น้องประชาชน ทำความชัดเจนเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่เราออกแบบไว้อยู่แล้ว สอง จำเป็นต้องมีการปรับระบบความสัมพันธ์ระหว่าง ราชการส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะเรื่องอำนาจการกำกับดูแล คือ เรื่องการกำกับดูแลให้กำกับเท่าที่จำเป็น เพื่อรักษาผลประโยชน์</p>	

ที่	เนื้อหาโดยย่อ	แหล่งอ้างอิง
4.	<p>บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับบทบาทของ ผู้ว่าราชการจังหวัด ผมไม่อยากให้เข้าใจผิด ผมในฐานะที่เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมองว่าวันนี้เราสื่อสารกันรู้เรื่อง และเข้าใจบทบาทระหว่างกัน หากจะถามว่าราชการส่วนภูมิภาคนั้นยังมีความจำเป็นหรือไม่? ผมขอตอบว่ายังจำเป็นอยู่ขณะที่การปกครองท้องถิ่นมีกฎหมายรองรับ คือพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติเทศบาล และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมายเหล่านี้เป็นตัวกำหนดไว้ชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้จะต้องรับผิดชอบอะไร? อย่างไร? เพื่อจัดบริการสาธารณะ ความจริงก็คือ วันนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกเปรียบเทียบว่าเป็นเสือสองตัวอยู่ถ้ำเดียวกันยกตัวอย่างบางจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสื่อสารไม่รู้เรื่องกับท่านผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ถูกกัน และผลเป็นอย่างไร? ในส่วนของอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ควบคุมกำกับดูแลในฐานะที่เป็นเสนาบดีเมือง กำกับดูแลส่วนภูมิภาคให้บริหารไปพร้อม ๆ กันบางครั้งทางจังหวัดไม่มีงบประมาณที่จะดำเนินการหรือราชการส่วนภูมิภาคจะขับเคลื่อนภารกิจไปสู่ความสำเร็จเพื่อแก้ปัญหาให้กับพี่น้องประชาชน ผมไม่ปฏิเสธให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรงแต่วันนี้เราจะเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยจุดมุ่งหมายประการใด ต้องคิดว่าในกระบวนการของการไปสู่ความสำเร็จเชิงการปกครองและการแก้ไขปัญหาให้กับพี</p>	<p>“เลือกตั้งผู้ว่าฯทางตรง: แนวทางการขับเคลื่อนสู่ความสำเร็จ” นายณพล บุญญามณี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา เอกสารสถาบันพระปกเกล้า มิถุนายน 2552</p>

ที่	เนื้อหาโดยย่อ	แหล่งอ้างอิง
	<p>น้องประชาชนเพื่อให้พี่น้องอยู่ดีกินดี การแก้ไขปัญหาในพื้นที่ต้องอาศัยความร่วมมือเร็ว ผมเห็นด้วยกับแนวทางการพัฒนาระบบคู่ขนานกันไปถ้าจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดและท้องถิ่นอยู่ ก็ให้ทั้งสองภาคส่วนนี้ขับเคลื่อนไปด้วยกันบทสรุป คือ แนวทางที่ไปนำสู่การพัฒนาการปกครองหรือการปฏิรูปการเมืองการปกครองในอนาคตนั้น ผมเชื่อว่าตรงนี้ต้องการเห็นสิ่งที่ดีขึ้น ผมมีคำถามทิ้งท้ายว่าหากมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรงแล้วบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งจะไม่แตกต่างจากนักการเมืองในปัจจุบันได้อย่างไร?</p>	
5.	<p>นายมงคล กล่าวว่า ที่ผ่านมาการทำงานของท้องถิ่นก็ทำงานไม่สัมฤทธิ์ผล เพราะส่วนกลางไม่มีการกระจายงบประมาณลงมา ให้ แต่กลับมีแต่ภารกิจให้จำนวนมาก ทั้งที่จริงแล้วองค์กรปกครองส่วนภูมิภาค เป็นหน่วยงานสำคัญในการบริหารงานท้องถิ่น และเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดท้องถิ่นมาก ทำให้ทราบความต้องการและตอบสนองประชาชนในท้องถิ่นได้มาก รวมถึงมีส่วนร่วมกับท้องถิ่น ในการสร้างความเข้มแข็งในชุมชน และยังช่วยตรวจสอบการบริหารงานของท้องถิ่น ให้มีความโปร่งใสอีกด้วย</p> <p>ขณะที่นายกฤษ กล่าวว่า เมื่อดูรายชื่อคณะกรรมการปฏิรูปทุกคน พบว่าไม่เคยมีใครเคยลงปฏิบัติงานในส่วนของภูมิภาคเลย และการทำรายงานวิจัยที่ผ่านมาเกี่ยวกับเรื่องนี้ ก็ไม่มีการพูดถึงข้อบกพร่องของหน่วยงานส่วนภูมิภาค แต่กลับเสนอให้มีการยุบพื้นที่ ทั้งนี้ เห็นว่า</p>	<p>วันที่ 4 พฤษภาคม 2554 นายมงคล ศรีคำแพง ประธานคณะกรรมการธิการการปกครอง วุฒิสภา พร้อมด้วย นายดิเรก ถึงฝั่ง ส.ว. นนทบุรี นายกฤษ อาทิตย์แก้ว ส.ว.กำแพงเพชร และนายพีระ มานะทัศน์ ส.ว.ลำปาง ในฐานะคณะกรรมการธิการการปกครอง แถลงข่าวที่รัฐสภาคัดค้านข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ (คปร.)</p>

ที่	เนื้อหาโดยย่อ	แหล่งอ้างอิง
	การที่นายกรัฐมนตรีอนุมัติงบประมาณให้คณะกรรมการไปดำเนินการหลายร้อยล้านบาทไม่คุ้มค่า เพราะคณะกรรมการชุดนี้ไม่เข้าใจการทำงานของภูมิภาค	

สรุปงานศึกษาวิจัยเรื่อง ผู้ว่าราชการจังหวัดไทย วิเคราะห์เปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น

โดย ดร. วิรัช วิรชนิกาวรรณ สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การเปรียบเทียบการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงในต่างประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น สามารถสรุปได้ดังนี้

1. สหรัฐอเมริกา มีการอ้างอยู่เสมอว่า การเลือกตั้งผู้ว่ามลรัฐ (Governor of State) ของสหรัฐอเมริกาเป็นรูปแบบที่ดี สมควรที่จะเอาแบบอย่าง ทั้งนี้เนื่องจากเป็นประเทศมหาอำนาจและมีความเจริญรุ่งเรืองอย่างมาก ซึ่งหากพิจารณาถึงสภาพต่างๆ ของไทยกับสหรัฐอเมริกาแล้วจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าแตกต่างกันมาก ไม่ว่าจะเป็นลักษณะของรัฐ ประมุขของประเทศ การเมือง การปกครอง สภาพทางเศรษฐกิจของประเทศและของประชาชน หรือแม้กระทั่งเชื้อชาติ ศาสนา ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของประเทศ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือ ไทยเป็นราชอาณาจักร คือเป็นรัฐเดี่ยว (unitary state) ส่วนสหรัฐอเมริกาคือสหพันธรัฐ (federal state) คือแบ่งรัฐเป็นหลายรัฐ แต่ละรัฐมีอำนาจอธิปไตยภายในของตนเอง ส่วนประมุขของประเทศไทยนั้นเป็นพระมหากษัตริย์ โดยการสืบสันตติวงศ์ ในขณะที่สหรัฐอเมริกาเป็นประธานาธิบดี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งการบริหารราชการแผ่นดินของไทยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น แต่สหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ ไม่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้น จึงทำให้การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงของไทยไม่อาจกระทำแบบการเลือกตั้งของสหรัฐอเมริกาได้

2. ญี่ปุ่น มีการกล่าวอ้างว่า การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงที่มีในญี่ปุ่นมาเป็นเวลานานและได้ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี จึงควรนำมาใช้ในไทยนั้น หากเปรียบเทียบการบริหารราชการของญี่ปุ่นกับไทย โดนเขตการบริหารท้องถิ่นในญี่ปุ่นที่เรียกว่า Ken ซึ่งมีทั้งหมด 49 Ken โดยไม่รวมเขตการบริหารท้องถิ่นพิเศษในเขตเมืองโตเกียว เมืองโตเกียว และเมืองโอซากา เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับการบริหารราชการในจังหวัดต่างๆ ของไทยแล้ว จะพบว่า ถึงแม้ญี่ปุ่นจะแบ่งเขตการปกครองออกเป็น Ken แต่ก็ไม่ได้จัดให้เป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างไทย น่าจะเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมากกว่า ยิ่งไปกว่านั้น แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการของญี่ปุ่นดังกล่าวนี้ ส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลมาจากการเลือกตั้งผู้ว่าการมลรัฐของสหรัฐอเมริกาอีกทอดหนึ่ง โดยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง สหรัฐอเมริกาได้ยึดครองและ

วางรากฐานการเมืองการปกครองให้แก่ญี่ปุ่น ดังนั้นKen ของญี่ปุ่นกับจังหวัดของไทยจึงเป็นเขตการปกครองที่แตกต่างกัน

3. สำหรับในต่างประเทศ ประเทศยุโรปหลายประเทศมีส่วนสำคัญในการคิดค้น นำไปใช้ รวมทั้งเผยแพร่แนวคิดเรื่องการบริหารท้องถิ่นและการกระจายอำนาจของรัฐบาลในส่วนกลางไปให้กับท้องถิ่นสืบต่อกันมาเป็นระยะเวลานาน ทั้งนี้ประเทศในยุโรปได้คำนึงถึงสภาพทางภูมิศาสตร์ สภาพทางเศรษฐกิจ สังคมการเมือง การบริหาร ตลอดจนสภาพทางวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของประเทศของตนประกอบด้วย มีข้อสังเกตที่สำคัญคือ ประเทศในยุโรปหลายประเทศได้ประสบปัญหาอุปสรรคจากการนำเอาแนวคิดเรื่องการบริหารท้องถิ่นและการกระจายอำนาจไปใช้ตลอดมา เนื่องจากมีปัญหเกี่ยวกับเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ และชนกลุ่มน้อย เมื่อเป็นเช่นนั้น การนำเอาแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย จึงต้องพิจารณาให้รอบคอบและเหมาะสมกับสภาพภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร และวัฒนธรรมของไทย

เหตุผลของการไม่ควรมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด มีหลายประการได้แก่

1. พื้นฐานความเชื่อ วัฒนธรรมและประเพณีไทยสอดคล้องกับความเชื่อในเรื่องการรวมอำนาจ และเชื่อว่าผู้ปกครองส่วนน้อยที่มีความรู้ความสามารถเท่านั้นที่มีความชอบธรรมในการกำหนดชะตาชีวิตของคนส่วนใหญ่

2. ด้านเศรษฐกิจ รายได้หรืองบประมาณของจังหวัดที่มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจะไม่เพียงพอต่อการบริหารงาน

3. ด้านสังคม ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ยังขาดความพร้อมทางด้านการศึกษาและความรู้ความเข้าใจในการเลือกตั้ง

4. ด้านการเมืองการบริหาร

1) ขัดหลักการความเป็นรัฐเดี่ยวหรือเอกราช และการเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้ของไทย

2) การเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในทุกระดับยังไม่มีควมบริสุทธิ์ยุติธรรมอย่างเพียงพอ มีการซื้อขายเสียงอย่างมาก

3) ทำให้รัฐบาลส่วนกลางขาดเอกภาพในการปกครองและการบริหารราชการบริหารส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

4) การบริหารงานตามกฎหมายหรือระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ จะกระทำไม่ได้เต็มที่ เพราะห่วงคะแนนเสียง

5) การเลือกตั้งเป็นวิธีการที่เหมาะสมใช้ในระดับชาติ

6) การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงขัดกับความเคยชิน ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมทางการเมืองการปกครองและการบริหารของไทยอย่างมาก

7) อาจเกิดปัญหาเรื่องพื้นที่ของหน่วยการบริหารท้องถิ่นต่างๆ หรือที่เรียกว่า ท้องถิ่นทับซ้อน

8) ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานครแท้ที่จริงคือ นายกเทศมนตรีมหานครไม่ใช่ผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วไป

9) ปัจจุบันการบริหารงานของกรุงเทพมหานครก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่สำคัญของกรุงเทพฯ ได้

10) อาจเกิดความขัดแย้งกับ สส. หากผู้ว่าราชการจังหวัดและ สส. สังกัดต่างพรรคกัน

11) อาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรของจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องงบประมาณที่ต้องการเพิ่มขึ้นสำหรับบรรจุแต่งตั้งบุคลากรที่จะเพิ่มขึ้น ควบคู่ไปกับการโอนย้ายบุคลากร

12) อาจเกิดปัญหาเรื่องการยอมรับตลอดจนการบังคับบัญชาและสั่งการหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ที่เป็นข้าราชการประจำและเป็นตัวแทนของรัฐบาลส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค

13) อาจเกิดปัญหาด้านงบประมาณที่ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายและการบริหารงาน

14) กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ เพราะประเทศไทยยังคงมีปัญหากลุ่มน้อย การแบ่งแยกดินแดนและการก่อความไม่สงบทางการเมืองอยู่ตลอดเวลา

15) ทำให้จังหวัดขาดนักบริหารมืออาชีพที่มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์มานาน

16) กฎหมายไม่ได้ครอบคลุมไปถึงการเลือกตั้งผู้ว่าระดับจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัด

17) ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งปฏิบัติหน้าที่บกพร่องซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนหรือทรัพย์สินของรัฐ เมื่อเป็นดังนี้ ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบในทางการเมืองต่อรัฐสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

18) ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้งย่อมจะต้องได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งไม่ว่าจะโดยตรงหรือทางอ้อม

19) ปัญหาอุปสรรคต่างๆ ที่ทำให้การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรนั้น ส่วนใหญ่เกิดจากความบกพร่องของ “ตัวบุคคล” มากกว่าเกิดจาก “ระบบ”

20) การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น อาจนำไปสู่การยกเลิกการบริหารส่วนภูมิภาคของไทย ให้เหลือแต่เพียงราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

21) ประชาชนในชนบทยังมีความสนใจทางด้านการเมืองการปกครอง เข้าใจการปกครองตนเอง และเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับต่ำ

22) หากต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพื่อให้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งพร้อมกับเปลี่ยนเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ก็จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายเป็นจำนวนมาก ซึ่งก่อให้เกิดความยุ่งยากมาก

23) การเรียกร้องให้ประชาชนเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้บริหารในส่วนภูมิภาคเข้ามาจะเป็นการเลือกบุคคลเข้าไปบริหารในระดับจังหวัดอีก อันเป็นการซ้ำซ้อนกับคณะรัฐมนตรีซึ่งมีภาระหน้าที่ในการบริหารงานของประเทศโดยรวม

บทความจากรายงานผลการเสวนาเรื่อง”การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติอย่างไร” จัดโดยสมาคมนักปกครองแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2544

เรื่องที่1.“ควรเร่งรัดการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนและเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศรวมทั้งกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้นกว่าที่จะยุบเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาค”

โดย นายไพโรจน์ พรหมสาส์น
สมาชิกสภาพัฒนาการเมือง

ตามที่คณะกรรมการปฏิรูป ได้เสนอให้มีการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยการเสนอให้ยุบเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาค เพื่อถ่ายโอนอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยคาดหวังว่าจะทำให้การแก้ไขปัญหาในพื้นที่เป็นไปตามต้องการของประชาชน เพราะมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา หรือจัดการตนเองได้นั้น มีข้อสังเกตและข้อคิดเห็นบางประการในเรื่องดังกล่าว ดังนี้

1. ราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีการกำหนดปลูกฝังและหยั่งรากลึกมายาวนาน ตั้งแต่สมัยสมเด็จพระปิยมหาราชเจ้า (รัชกาลที่ 5) เพราะเป็นเสมือนแขนขาของการบริหารราชการส่วนกลางในการปกครองและแก้ไขปัญหาความมั่นคงของประเทศ รักษาความสงบเรียบร้อย และการบำบัดทุกข์บำรุงสุขของราษฎรในพื้นที่ ด้วยการจัดแบ่งพื้นที่ออกเป็นจังหวัด อำเภอและตำบล หมู่บ้าน มีผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คูแลรับผิชอบตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปคูแลรับผิชอบตามอำนาจหน้าที่ ที่กฎหมายกำหนดภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อปี 2475

2. ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว หรือเอกรัฐ ไม่ใช่สหรัฐอย่างการปกครองแบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ซึ่งจัดระบบบริหารเป็นรัฐบาลกลาง (Federal Government) มลรัฐ (State Government) และท้องถิ่น (Local-Self Government) จะนำมาปรับใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ซึ่งกำหนดให้มีทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นโดยตรงไม่ได้ แม้ประเทศญี่ปุ่นจะนำมาปรับใช้ภายหลัง สงครามโลกครั้งที่ 2 เพราะสหรัฐเข้ามาบีบบังคับในการกำหนดกฎหมายรัฐธรรมนูญให้ญี่ปุ่น แล้วจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นเต็มรูปตั้งแต่ปี 2496 (Era of Localism) กระนั้นก็ตาม รูปแบบการปกครองของญี่ปุ่นทั้งรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต่างจากรูปแบบการปกครองของสหรัฐ

3. ในปัจจุบัน ระบบการปกครองท้องถิ่นของไทย มีการกำหนดให้มีองค์กรปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบเป็นจำนวนมาก รวมแล้วประมาณ 7,000 กว่าแห่ง ส่วนใหญ่ของ อปท. มีรายได้น้อย มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการไม่เข้มแข็งพอ อีกทั้งมีการร้องเรียนไปยัง ปปช. เกี่ยวกับการ

บริหารงานของ อปท. ไปในทางทุจริต หรือประพฤติมิชอบเป็นจำนวนมาก จึงเห็นว่า อปท. ยังไม่มีความพร้อมด้วยประการทั้งปวงที่จะเข้าไปรับผิดชอบต่อการบริหารงานด้วยการทำหน้าที่แทนราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างเต็มรูปแบบเมื่อมีการยุบเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาค

4. ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน (.78 (2)) ได้กำหนดให้มีการจัดระบบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น **ให้มีขอบเขต อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน เหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ รวมทั้งให้มีแผนพัฒนาจังหวัดและงบประมาณในการบริหารงานตามแผนดังกล่าวด้วย ดังนั้น จึงควรเร่งรัดการดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยเร่งด่วน**

5. ตามหลักการปกครองท้องถิ่น การกำหนดให้มืองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเรื่องที่รัฐกำหนดให้มืองค์กรปกครองท้องถิ่น (State Creature) และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด (Autonomy within Boundary) เท่านั้น มิใช่ให้มีอำนาจหน้าที่เป็นอิสระอย่างเต็มที่สมบูรณ์แบบในทุกเรื่อง มิเช่นนั้นประเทศไทยก็คงจะมีประเทศเอกราชซ้อนกันอยู่ไม่น้อยกว่า 7,000 แห่ง และคงจะหาความเป็นเอกภาพโดยองค์รวมได้ยาก ดังนั้น การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เป็นราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้นั้น เห็นว่าในขณะนี้มีความเหมาะสมดีอยู่แล้ว

6. ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้เปิดโอกาสให้จังหวัดที่มีความพร้อมสามารถรวมพื้นที่ อปท. ทั้งจังหวัดจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษทั้งจังหวัดเช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร ได้อยู่แล้ว ซึ่งจะทำให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนี้ได้โดยตรง และสามารถเข้าไปบริหารจัดการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นตามความต้องการของประชาชนได้ เมื่อมีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่ทั้งจังหวัดแล้ว ราชการบริหารส่วนภูมิภาคก็จะสลายไปโดยปริยาย ไม่จำเป็นต้องยกเลิกแต่อย่างใด

ดังนั้นในขั้นนี้ จึงยังไม่ควรยกเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นแขนขาของส่วนกลางและเป็นพี่เลี้ยงในการกำกับ ดูแลตรวจสอบการบริหารงานของ อปท. รวมทั้งการรักษาระเบียบกฎหมาย (Law and Orders) และการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนตามอำนาจหน้าที่ แต่ควรมีมาตรการในการเร่งรัดการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน และเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรเร่งรัดการกระจายอำนาจจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคไปให้ อปท. ที่มีความพร้อมรับไปดำเนินการให้มากขึ้น โดยเฉพาะการกระจายอำนาจ ในด้านการบริหารการศึกษา สาธารณสุข การดูแลด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การป้องกันบรรเทาสาธารณภัย หรือกิจการอื่นใดที่ อปท. มีความสามารถที่จะรับไปดำเนินการได้ ทั้งนี้ เพราะ อปท. อยู่ใกล้ชิดพื้นที่และประชาชน หรือจัดการตนเองในเรื่องเหล่านั้นให้มากขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อชาติบ้านเมืองโดยรวมมากกว่าที่จะไปยุบเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งเชื่อมโยงระหว่างส่วนกลางกับ อปท. ในขณะนี้

นอกจากนี้ ยังมีข้อคิดเห็นและเหตุผลเพิ่มเติมอีกบางประการที่เห็นว่า ยังไม่สมควรยุบเลิก ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปในขณะนี้ เพราะการบริหาร ราชการส่วนภูมิภาคยังคงมีบทบาทสำคัญต่อการให้บริการประชาชนและการตอบสนองต่อความ ต้องการของประชาชนในระดับพื้นที่ ในฐานะเป็นตัวแทนส่วนกลางในการปฏิบัติงานที่ใกล้ชิดกับ ประชาชน และเพื่อประโยชน์ต่อการบริหารราชการที่พึงมีต่อประเทศไทยในอนาคต คือ

ประการแรก รักษาและพัฒนาการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ (Competitiveness) และการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในระดับพื้นที่ โดยยึด ประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen Centered)

ประการที่สอง เชื่อมโยงในเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการบริหาร ส่วนท้องถิ่น โดยการสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการสนับสนุนยุทธศาสตร์ชาติ

ประการที่สาม เสริมสร้างความเข้มแข็งกับภาคส่วนต่างๆ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ ประชาชน/องค์กรภาคประชาชน/ภาคประชาสังคม)

ประการที่สี่ การให้บริการที่รัฐต้องดำเนินการ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถ ปฏิบัติได้ (บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยและความ มั่นคง)

ประการสุดท้าย ประสานการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุด (คน เงิน เทคโนโลยีสารสนเทศ และวัสดุอุปกรณ์)

ในปัจจุบัน มีการกำหนดส่วนราชการที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด 2,032 ส่วนราชการ ระดับอำเภอ 5,695 ส่วนราชการ มีข้าราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ รวมถึง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งอยู่ในส่วนของการปกครองท้องถิ่นที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่รวมแล้วหลายล้าน คน)

หากจะมีการยุบเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปใน ขณะนี้ ก็คง จะมีปัญหาวุ่นวายตามมาอีกไม่น้อย ไหนจะต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ระเบียบที่เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอีกหลายร้อยฉบับ ไหนจะต้องถ่ายโอนบุคลากรจากราชการ บริหารส่วนภูมิภาคไปยังราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอีก เป็นจำนวนมาก **รอไว้ให้พร้อมมากกว่านี้และโอกาส อันควรกว่านี้หนอยจะดีไหม** ตอนนี้เร่งรัดให้ มีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ ชัดเจนและเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ รวมทั้งเร่งรัดการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น (อปท.) ให้มากขึ้น และเปิดโอกาสให้องค์กรภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทร่วม ขับเคลื่อนภารกิจบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐในระดับพื้นที่ให้มากขึ้น ก็น่าจะเหมาะสมกับ สภาพการณ์ บ้านเมืองในปัจจุบันมากกว่า

เรื่องที่ 2. เหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องคงไว้ซึ่งราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดย นายเชิดศักดิ์ ชุศรี ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ

มีความเห็นชัดเจนว่าต้องไว้ซึ่งราชการบริหารส่วนภูมิภาคด้วยเหตุผล คือ

1. ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นกลไกหลักของการบริหารราชการส่วนกลางในการนำนโยบายรัฐบาล ไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลสนองตอบความต้องการของประชาชนทั่วประเทศ เป็นการปกครองที่แบ่งอำนาจ (Deconcentration) มาจากรัฐบาล คือ จาการบริหารส่วนกลาง (กระทรวง กรม.) แบ่งอำนาจให้ ส่วนภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ) โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอเป็นผู้นำนโยบายจากรัฐบาล กระทรวง กรมไปปฏิบัติ การบริหารราชการแผ่นดิน ทั้ง 3 ระดับ (ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น) มีการออกแบบโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่อย่างถูกต้อง เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ความเป็นชาติ และความมั่นคงของชาติอยู่แล้ว การทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ เป็นไปอย่างอิสระ เพราะไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง จึงไม่ต้องหวั่นพะเนียงของตนเองจนทำอะไรไม่ได้เลยเหมือนนักการเมืองท้องถิ่น เช่น งานความมั่นคง การรักษาความสงบเรียบร้อย เรื่องยาเสพติด และผู้มีอิทธิพล ปราศจากการบริหารราชการส่วนภูมิภาค รัฐบาลกลางจากการเลือกตั้ง จะมั่นใจได้หรือไม่ว่า จะสั่งการ ผู้บริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มาจากจากการเลือกตั้งได้

2. รัฐบาลมาจากการเลือกตั้ง อาจเกิดความขัดแย้งกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน การเลือกตั้งมิใช่ยาปฏิชีวนะ ที่จะรักษาเยียวยา ความเจ็บป่วยของประเทศได้อย่างกะทันหัน การที่ประเทศไทยมีผสมผสานกัน ระหว่างการเลือกตั้งกับผู้มีความรู้ ประสบการณ์สั่งสมกันมาอย่างมากมายยาวนานเช่นทุกวันนี้ มีความเหมาะสมถูกต้องแล้ว

3. ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต่างเป็นข้าราชการและพนักงานในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ และเสาหลักของประเทศจะเห็นได้ว่า ตั้งแต่อดีต-ปัจจุบัน เสาหลักของประเทศทั้ง 4 เสาหลัก มีบทบาท คอยค้ำจุนประเทศให้มีความมั่นคงรุ่งเรืองมาตลอด คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นับเป็นความอัจฉริยภาพของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงวางรากฐานการปกครองของไทยไว้ ในอดีตผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอจะทำงานสนองพระเนตร พระกรรม ของพระมหากษัตริย์ เป็นเสมือนตัวแทนของพระมหากษัตริย์ส่งลงไปปกครองดูแลอาณาประชาราษฎร์ให้มีความเป็นอยู่ดี เรียกว่า”บำบัดทุกข์ บำรุงสุข” และมีส่วนช่วยสร้างชาติบ้านเมืองให้มีความมั่นคง เป็นปึกแผ่น สืบทอดสู่รุ่นลูกหลาน เช่นทุกวันนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัด ถือเป็นข้าราชการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในยามที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระราชินี และพระบรมวงศานุวงศ์ ทุกพระองค์เสด็จในพื้นที่บุคคลที่ต้องถวายรายงานเป็นคนแรก คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วจึงตามด้วยผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัด ทหารและตำรวจ ข้าราชการส่วนภูมิภาคก็จะสั่งสมประสบการณ์มาจนถึงผู้ว่าราชการจังหวัด ถือว่าได้อุทิศตนทำงานเพื่อส่วนรวมอย่างแท้จริง ต่างจากข้าราชการการเมืองท้องถิ่น

4. บ้านเมืองุ่นวายเพราะคนคิดไม่ได้ทำ คนทำไม่ได้คิดการปฏิรูปหรือเปลี่ยนแปลงใดๆในไทยมักเกิดจากบุคคลชั้นนำ นักทฤษฎี นักวิชาการ ที่มีอัตราสูงเชื่อถือตามทฤษฎี นักวิชาการที่มีอัตรา

สูงเชื่อตามทฤษฎีว่า จะเป็นอย่างนั้นอย่างนี้โดยไม่มีการศึกษาวิจัยและสอบถามจากผู้ปฏิบัติงานจริง ๆ หรือเข้าไปศึกษาตรวจสอบข้อเท็จจริงในพื้นที่ว่าปัญหาจริง ๆ อยู่ตรงไหน จึงกลายเป็นปฏิรูปเพื่อแก้ปัญหาหนึ่งแต่กลับก่อให้เกิดปัญหาหนึ่งเสมอ

5. ค่านิยมและความคิดของเยาวชนไทยที่เป็นอนาคตของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไป ถ้ายุบเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาค เหลือเพียงการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นผู้มีอำนาจสูงในจังหวัดและระดับรองลงมาจาก การเลือกตั้งทั้งหมด ค่านิยมและความคิดของเยาวชนไทยคงเปลี่ยนแปลงไป มีการแก่งแย่งชิงดีกัน วัฒนธรรมของเยาวชนไทยจะเปลี่ยนแปลงไป เพื่อแสวงอำนาจนิยมเพราะถ้าเป็นนักการเมืองอายุน้อยก็เป็นใหญ่ในพื้นที่ได้

เรื่องที่ 3 การวิเคราะห์ความจำเป็นต้องคงไว้ซึ่งการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและข้อเสนอในการปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดย นายปานชัย บวรรัตนปรางค์ อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

1. มิติทางสังคมและวัฒนธรรม สังคมไทยเป็นสังคมที่ประกอบขึ้นจากคนหลายเผ่าพันธุ์หลากหลายวัฒนธรรม ความแตกต่างในความเชื่อลัทธินิยมและศาสนา แต่ทุกเผ่าพันธุ์ที่รวมตัวกันนี้ได้รับอิทธิพลทางวัฒนธรรมตะวันตก(ซึ่งต่อไปจะเรียกว่าลัทธิตะวันตกและลัทธิตะวันตก) ลัทธิตะวันตกนั้นพัดเอื่อยแต่ยาวนานเป็นพัน ๆ ปี ปกคลุมสังคมนี้นานและต่อเนื่องไม่ขาดสาย สืบมรดกวัฒนธรรมหลายชั่วอายุผู้คน ไม่ว่าจะเป็นการยอมรับความอาวุโส ระบบอุปถัมภ์ ความกตัญญูรู้คุณ ความนอบน้อมถ่อมตน การเห็นแก่ตนเอง พรรคพวกของตนเองมากกว่าเรื่องของส่วนรวม การพึ่งพาผู้นำและผู้ใหญ่ ความเป็นเผด็จการทางความคิดทั้งในครอบครัวและสถาบันต่างๆ ศาสนา โรงเรียน และองค์กรในสังคมไทย ส่วนลัทธิตะวันตกเพิ่งจะพัดผ่านปกคลุมเมื่อไม่นานมานี้เองในคราวที่รัชกาลที่ 5 เสด็จประพาสยุโรปและส่งพระราชโอรสไปศึกษาในต่างประเทศ ซึ่งต่อมาสามัญชนก็เดินตามรอยพระยุคลบาท ในที่สุดลัทธิตะวันตกที่ฝังตัวอยู่นานก็ต้านกระแสลัทธิตะวันตกที่รุนแรงไม่อยู่จึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศเมื่อปี พ.ศ. 2475 และผู้นำสมัยนั้นก็ปฏิรูปวัฒนธรรมไทยไปสู่วัฒนธรรมตะวันตก เพื่อความทันสมัยของประเทศในทุก ๆ ด้าน ปรากฏว่าภาพรวมแนวราบดูเสมือนว่าประเทศไทยจะทันสมัย แต่หากเจาะลึกในแนวดิ่งจะพบว่า ลัทธิตะวันตกยังซ่อนรูปอยู่ในทุกอณูของสังคมและการเมือง การปะทะของกระแสลัทธิตะวันตกกับกระแสตะวันตกยังคงอยู่ในสังคมแห่งนี้ เป็นเหตุให้วัฏจักรที่ประสบความสำเร็จในต่างประเทศต้องมาตกม้าตายในประเทศไทย

ที่กล่าวนำมาต้องการแสดงความเห็นและกระตุ้นความสำนึกผู้คนในสังคมว่า กระแสประชาธิปไตยจากตะวันตก จะประสบความสำเร็จในสังคมไทย ซึ่งถูกครอบงำโดยลัทธิตะวันตกมายาวนานหรือไม่ ? สมควรที่จะลอกเลียนแบบการปกครองแบบตะวันตกทั้งดุ้น หรือเราจะแสวงหารูปแบบของเราเอง คือรักษาวัฒนธรรมที่ดีของตะวันตกไว้ และรังสรรค์ประชาธิปไตยให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตไทย ดังยกตัวอย่างไว้ นั่นก็คือการปกครองส่วนภูมิภาคไว้ควบคู่กับท้องถิ่น

2. มิติทางการปกครอง ประวัติศาสตร์การปกครองปรากฏไว้แสดงให้เห็นว่า การแสวงหาอาณานิคมของตะวันตกต้องมองที่ตรงประเทศไทยก็ด้วยพระปรีชาสามารถของบูรพมหากษัตริย์ใน

อดีตที่ทรงแสดงพระปรีชาสามารถแผ่พระบารมีครอบคลุมนครแคว้นในถิ่นสุวรรณภูมิ ในรูปแบบการปกครองประเทศราช ซึ่งก็คือให้ปกครองตนเองแต่ต้องสวามิภักดิ์ โดยส่งเครื่องราชบรรณาการเป็นประจำ (การปกครองหัวเมืองแบบกระจายอำนาจ) แต่การกระจายอำนาจเริ่มมีปัญหาเพราะมหาอำนาจอังกฤษและฝรั่งเศสสุกรานไทยเป็นเหตุให้หัวเมืองทั้งหลายถูกยึดครอง รัฐสยามเสียดินแดนให้มหาอำนาจ รัชกาลที่ 5 จึงทำการปฏิรูปการปกครองประเทศครั้งสำคัญ (หลังจากเสด็จกลับจากประพาสยุโรปและทูลเชิญมกุฎราชกุมารแห่งรัสเซียมาเยือนรัฐสยาม เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจ) เปลี่ยนจากกระจายอำนาจให้เจ้าผู้นครรัฐมาเป็นส่งคนของพระองค์ไปปกครองในนครรัฐที่มีท่าทีไม่จงรักภักดี ส่วนนครรัฐใดมีสัมพันธภาพที่ดีต่อกันก็ให้เป็นเจ้าเมืองต่อไปแต่ไม่กระจายอำนาจเช่นเดิม เพียงแต่แบ่งอำนาจให้ ทั้งนี้ได้ทรงตั้งมณฑลที่ไกลปืนเที่ยง นั่นก็คือรูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั่นเอง ซึ่งภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรทุกฉบับมีบทบัญญัติให้ประเทศเป็นรัฐเดี่ยว ผู้ใดจะแบ่งแยกมิได้ โดยในกฎหมายลูก คือ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ทุกฉบับ จะจัดโครงสร้างของประเทศให้มีการปกครองส่วนภูมิภาคควบคู่กับการปกครองส่วนท้องถิ่น นักรัฐศาสตร์ทุกยุคทุกสมัยต่างเข้าใจกันดีและขนานนามว่า "ท้องถิ่นกับท้องถิ่น" โดยพ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เน้นเรื่องการดูแลผู้คนและการรักษาความสงบเรียบร้อยของชุมชนและหมู่บ้าน ภายใต้การดูแลของกำนันกับผู้ใหญ่บ้าน ส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่น จะเน้นไปที่การดูแลพื้นที่และโครงสร้างพื้นฐานของผู้คนในหมู่บ้านและชุมชนนั้น ๆ

การจัดการบริหารควบคู่ขนานทั้งท้องที่และท้องถิ่น ได้สร้างความเจริญและความสงบเรียบร้อยมาโดยตลอด ประเทศไทยก็ปลอดภัยไม่ตกเป็นเมืองขึ้นอังกฤษและฝรั่งเศส ทั้งที่ไม่เป็นตามทฤษฎีโดมิโนของลัทธิคอมมิวนิสต์ เพราะฉะนั้นจึงเห็นว่าการบริหารราชการภูมิภาคยังไม่ทำ ความเสียหายให้แก่ประเทศแต่กลับมีคุณประโยชน์แก่ประชากรหรือเนกอนันต์ด้วยซ้ำไป

3. มิติภูมิรัฐศาสตร์ สืบเนื่องจากความเจริญทางเศรษฐกิจของแต่ละหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัด มีความแตกต่างกัน สาเหตุที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับสภาพภูมิประเทศของแต่ละท้องที่ และวิถีชีวิตของผู้คนในแต่ละภูมิภาค ดังกล่าวไว้แล้วว่าประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว เพราะฉะนั้นรัฐบาลจะต้องกระจายเม็ดเงินด้วยความเป็นธรรมให้แก่แต่ละจังหวัดเท่าเทียมกันทุกท้องที่อย่างเสมอหน้ากัน การยกฐานะตำบลเป็น อบต. พร้อมกันทั่วประเทศ (ทั้งที่ไม่มีความสามารถเลี้ยงตนเองได้) การยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลตำบลพร้อมกันทั่วประเทศ จนกล่าวได้ว่าปัจจุบันประเทศไทยมีการบริหารราชการท้องถิ่นเต็มพื้นที่ร้อยเปอร์เซ็นต์ การคงไว้ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นการทับซ้อนของพื้นที่ในการบริหารราชการท้องถิ่น ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณกำลังเจ้าหน้าที่ วัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนจรรยาบรรณในการบริหารอย่างมโหฬาร ที่สำคัญและผู้คนที่มองไม่เห็นคือ การที่ อบจ. เข้มแข็งเพราะโตกว่าเทศบาลและ อบต. ทำให้ อบต. และเทศบาลถูกตอน ไม่สามารถจะเติบโต ได้เพราะถูกทอนรายได้จากภาษีท้องถิ่น และแบ่งบออดหนุนจากรัฐบาลที่ต้องจัดให้ตาม พ.ร.บ. การกระจายอำนาจ เพราะฉะนั้นสมควรหรือยัง ? ที่การจัดการบริหารบ้านเมืองจะทบทวนจัดระเบียบโครงสร้างของท้องถิ่น ให้กะทัดรัด ไม่ทับซ้อน ลดความสิ้นเปลือง โดยยอมรับความจริงอย่างกล้าหาญที่จะเปลี่ยนแปลง พัฒนารูปแบบการปกครองท้องถิ่น ทั้ง อบต. และเทศบาล ให้มี

ประสิทธิภาพควบคู่ไปกับการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของตำบลและอำเภอ เพราะโครงสร้างการปกครองทั้งสองแบบอยู่ในระนาบเดียวกันและเป็นฝาแฝด และควรจะเกื้อกูลกันทั้งความมั่นคงและความเจริญเติบโต และหากยังคง อบจ. ไว้ อบจ. จะยิ่งเจริญเติบโตเป็นอุปสรรคต่อ อบต. เล็ก ๆ เพราะเปรียบเสมือนไม้ใหญ่ย่อมรับแสงแดด (งปม.) ไม้เล็ก (อบต.) ได้รับแสงแดด (งปม.) น้อย ย่อมยากที่จะเจริญเติบโต รังแต่จะแคะแค้นต้องพึ่ง งปม. แผ่นดินในรูปเงินอุดหนุนไม่สิ้นสุด ผลลัพธ์จึงตกแก่ประชาชนที่เสียโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิต

4. มิติด้านการบริหารและการจัดการ สืบเนื่องจากท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความเจริญไม่เท่าเทียมกัน ดังกล่าวไว้แล้วในมิติที่ 3 ทำให้ผู้คนแต่ละภาคมีรายได้เฉลี่ยแตกต่างกัน การจัดทางงบประมาณจึงต้องกระจายเม็ดเงินลงไปอย่างมีธรรมาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อบต. ทั่วประเทศประมาณ 8,000 แห่ง ในรูปของเงินอุดหนุน เพราะฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมีผู้กำกับดูแลให้มีการทุจริตประพฤติมิชอบ ตลอดจนเป็นพี่เลี้ยงและแนะนำตรวจสอบการใช้งานงบประมาณ การเสนอให้ยุบการปกครองส่วนภูมิภาคแต่ในขณะเดียวกันเสนอให้มืองค์กรใหม่เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบก็เป็นเล่ห์เก่าที่เปลี่ยนยี่ห้อเท่านั้น ดังเช่นการจัดตั้งองค์กรขึ้นทำหน้าที่ต่าง ๆ ในปัจจุบันที่เป็นมหาชนบ้าง ในกำกับบ้าง อิสระบ้าง นับเป็นการสิ้นเปลืองและสูญเสียอย่างมหาศาลด้วยเหตุผลนี้จึงเห็นควรคงไว้ซึ่งการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เพื่อทำหน้าที่กำกับ แนะนำ ดูแล และตรวจสอบ เพราะในอดีตและปัจจุบันก็ราบรื่นดีแล้ว (ระยะห่างระหว่างท้องถิ่นกับภูมิภาคตามกฎหมายก็ชัดเจน ท้องถิ่นค่อนข้างมีอิสระจากภูมิภาคมากอยู่แล้ว)

5. มิติด้านการตรวจสอบป้องกันการทุจริต เหตุผลในการยกเลิกการปกครองภูมิภาคประการหนึ่งก็คือ การเชื่อมโยงการทุจริตจากส่วนกลางยื่นเข้าไปในภูมิภาค โดยส่วนกลางสั่งการให้ส่วนภูมิภาคส่งส่วย นับเป็นเหตุผลที่ไร้ตรรกะโดยสิ้นเชิง เพราะการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงเกิดขึ้นในทุกยุคสมัยหากมองไปยังประเทศทั่วโลกไม่ว่าจะมีการปกครองรูปแบบใดก็มีการประพฤติมิชอบทั้งนั้น เพราะการทุจริตหาประโยชน์ดังกล่าวเป็นเรื่องกิเลสตัณหาของคนที่มีมากน้อยต่าง ๆ กัน มิใช่เกิดจากระบบ เพราะฉะนั้นแทนที่ยุบรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาคซึ่งมีประวัติงดงามยาวนาน ร่วมกันรักษาชาติและแผ่นดินให้ตกทอดถึงปัจจุบันควรจะหันไปปรับปรุงและรังสรรค์องค์การตรวจสอบให้เข้มแข็งและเฉียบขาด ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบให้เข้มข้นจะดีกว่า

6. มิติบทบาทของนักปกครองในการบริหารการส่วนภูมิภาค ประวัติการปกครองของไทยซึ่งปรากฏโดยย่อในบทที่ 1 ของเอกสารชิ้นนี้ ชี้ชัดว่า รัชกาลที่ 5 ทรงเป็นดังพระบิดาการปกครองของไทยทรงใช้พระราชอำนาจแบบพ่อปกครองลูก ทรงเล็งเห็นการณ์ไกลว่าวันหนึ่งในอนาคต เมื่อบ้านเมืองมีความเจริญและลมตะวันตกพัดแรง กระแสประชาธิปไตยจะทำให้ประชาชนต้องการปกครองตนเอง จึงทดลองจัดตั้งเมืองดุสิตธานี โดยจำลองรูปแบบของรัฐบาลอังกฤษขึ้น ทรงดำริจัดตั้งสุขาภิบาลเป็นแห่งแรกที่จังหวัดสมุทรสงคราม เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลิกทาสเพื่อลดชนชั้นในสังคมและเสริมศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ นับได้ว่าพระองค์มีสายพระเนตรยาวไกล

เรื่องที่ 12 การปกครองท้องถิ่นรูปแบบมหานคร และเมืองพิเศษ : ทางเลือกที่เหมาะสมกับการกระจายอำนาจและทางออกของการจัดการตนเองที่เหมาะสมกับประเทศไทย

ความขัดแย้งในสังคมไทย เริ่มเกิดขึ้นอีกครั้ง จากกระแสแนวคิดของกลุ่มหัวก้าวหน้าที่เดินไปสู่โต่ง เสนอแนวคิดการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง ที่ไม่อาจจะนำไปสู่การปฏิบัติได้ จึงต้องพิจารณาทางเลือกอื่นๆ ที่เป็นไปได้

ทั้งนี้ ได้มีผู้เสนอแนวคิดทางออกของการพัฒนาการกระจายอำนาจและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของที่เหมาะสมกับประเทศไทย คือการปกครองในรูปแบบพิเศษ พื้นที่ที่มีความเจริญ หรือชุมชนเมือง ควรจัดเมืองในระดับแบบมหานครและเมืองพิเศษ ทั้งนี้ประเทศไทยเรามีเมืองตัวแบบหรือ Model ทดลองมากกว่า 40 ปี คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพิเศษแบบพัฒนา และการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีบทบาทภารกิจที่ชัดเจน ซึ่งจะได้นำเสนอแนวทางดังนี้

1. แบบมหานคร (metropolitan)

กรุงเทพมหานคร เป็น **มหานคร** เพียงเมืองเดียวของประเทศไทย ยาวนานกว่า 40 ปี เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ครอบคลุมพื้นที่ในส่วนที่เป็นเมืองหลวงทั้งหมด แต่ กรุงเทพมหานคร มิได้มีฐานะเป็นจังหวัด ซึ่งอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ก็มีได้มีอย่างอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะผู้บริหารราชการส่วนภูมิภาค กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในเชิงภารกิจด้านการรักษาความมั่นคงภายใน และการพัฒนาในเชิงบูรณาการร่วมกับกระทรวง ทบวงกรมต่างๆ ที่มีการจัดส่วนราชการในพื้นที่จังหวัด แต่กรุงเทพมหานคร เป็นราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะเดียวกับเทศบาล แต่เป็นเทศบาลขนาดใหญ่ในรูปแบบที่มีชื่อเรียกว่า **มหานคร** ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ในลักษณะของผู้บริหารองค์การปกครองท้องถิ่นคือ ในลักษณะเดียวกับนายกเทศมนตรี

ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาของเมืองที่เป็นศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาค เช่น เชียงใหม่ นครราชสีมา ขอนแก่น อุดรธานี ภูเก็ต หาดใหญ่ นนทบุรี ฯลฯ ก็เป็นต้น นับวันเติบโตมากขึ้น ชุมชนเมืองเหล่านี้ ทุกวันนี้ มีฐานะเป็น เทศบาลนคร มีอำนาจหน้าที่ในระดับสูงสุดของเทศบาลในประเทศไทย เพราะฉะนั้นก้าวต่อไปของชุมชนเมืองเหล่านี้ คือการยกฐานะเทศบาลนคร ในปัจจุบันเป็น **มหานคร ในภูมิภาค** เพื่อรองรับกับความเจริญในอนาคต

รูปแบบมหานครในภูมิภาค

ได้แก่ การยกฐานะเทศบาลนคร บางแห่งจากอาณาบริเวณพื้นที่ทั้งหมดในปัจจุบันทั้งหมดขึ้นเป็น มหานคร หรือรวมพื้นที่องค์กรปกครองท้องถิ่นในบริเวณข้างเคียงที่เป็นชุมชนเมือง ร่วมกันจัดตั้งเป็นมหานคร ส่วนพื้นที่รอบนอกที่ยังเป็นชนบท เป็นพื้นที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ทั้งนี้ มีระบบการปกครองส่วนภูมิภาค คือ จังหวัดและอำเภอ ทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงและกำกับ

ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนเมืองที่เป็นมหานคร อาจจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร หรือ กระทรวงมหาดไทย อาจจะมอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ดูแล ในอนาคตพื้นที่มหานคร ก็สามารถขยายออกไปรอบนอกได้ แต่ต้องทำความตกลงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีพื้นที่ติดกัน มหานคร มีอำนาจการบริหารจัดการตนเอง แต่ต้องปฏิบัติงานสนองนโยบายรัฐบาล ซึ่งอาจจะรับจากรัฐบาลโดยตรงหรือการส่งมอบผ่านจังหวัด และจะต้องกำหนดบทบาทหน้าที่ สนับสนุนการพัฒนาจังหวัด ในกิจการที่สำคัญ เป็นอีกตัวแบบหนึ่งที่ควรพิจารณา

ตัวอย่างเช่น หากจัดตั้ง มหานครเชียงใหม่ หมายถึงพื้นที่ของเทศบาลนครเชียงใหม่ ในปัจจุบัน เท่านั้น หรือมีข้อกำหนดว่าจะต้องรวมกับพื้นที่ของเทศบาล หรือ อบต. ข้างเคียง ที่เป็น ชุมชนเมือง ในรัศมี 50 กิโลเมตร รวมกันจัดตั้งเป็นมหานครเชียงใหม่ ดังนั้น มหานครเชียงใหม่ จึงไม่ได้หมายถึง พื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่ ทั้งจังหวัด เพราะพื้นที่ส่วนใหญ่มากกว่าร้อยละ 90 ยังเป็นป่าเขา เรือกสวนไร่นา จำเป็นต้องใช้ระบบการปกครองส่วนภูมิภาคและ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กดูแลพื้นที่

ข้อดี

1) เป็นพื้นที่เล็ก มีความเสี่ยงน้อย ไม่มีปัญหาความขัดแย้งกับ องค์กรปกครองท้องถิ่น ขนาดเล็ก อื่นๆ ดังเช่น ร่าง พรบ. จังหวัดบริหารปกครองตนเอง ที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจ ควบคุมดูแลปกครองบังคับบัญชา นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็น ผู้บริหารองค์กรที่เป็นนิติบุคคล แต่กรณีของ มหานคร เป็นองค์กรท้องถิ่นขนาดใหญ่ อยู่ร่วมกับ องค์กรท้องถิ่นขนาดเล็ก ภายใต้การบูรณาการของจังหวัด (ในระบบปัจจุบัน) จึงเป็นความสัมพันธ์ ในลักษณะอิสระ ต่างหน่วยต่างอยู่ ต่างทำงาน แต่มีกลไกร่วมมือกัน

2) หากองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ยอมรวมตัวอยู่ในพื้นที่มหานคร การได้รับความ ยินยอมเช่นนี้ ย่อมไม่เกิดปัญหาในการบริหารจัดการ จึงดีกว่าการกำหนดมาตรฐาน แบบเหมาแหย่ คือนำเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ไปรวมอยู่ภายใต้การควบคุมของ จังหวัดจังหวัด บริหารปกครองตนเอง ซึ่งจะมีปัญหาตามมาอีกมากมาย และที่สำคัญคือเป็นการลดรอนสิทธิการ จัดการตนเองขององค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก

2. การปกครองแบบเมืองพิเศษ (City)

เมืองพัทยา เป็นรูปแบบเมืองที่มีลักษณะพิเศษ เป็น model ของเมืองที่มีอำนาจจัดการ ตนเองในประเทศไทย มานานกว่า 30 ปี เป็นตัวอย่างของการพัฒนาระบบการจัดการเมือง ที่เป็น ชุมชนที่มีขนาดเล็กกว่า มหานคร แต่เป็นเมืองที่ความพิเศษ เช่น เป็นสถานที่ท่องเที่ยว หรือเขต เศรษฐกิจพิเศษ ซึ่งการจัดรูปแบบการบริหารหรืออำนาจหน้าที่ของเทศบาล อาจจะเพียงพอกับ การพัฒนาชุมชนเหล่านี้ ดังนั้น เมืองที่มีคุณสมบัติ ที่มีลักษณะใกล้เคียงกับพัทยา เช่น เกาะสมุย หัวหิน ชะอำ ป่าตอง และกระรอน (ภูเก็ต) ฯลฯ หรือ เมืองอื่นๆ ที่มีคุณสมบัติของการพัฒนา เศรษฐกิจ เช่น แม่สอด แม่สาย แห่มฉบัง มาบตาพุด ฯลฯ เป็นตัวอย่างที่จะได้รับการส่งเสริมให้ เป็นเมืองลักษณะพิเศษ เช่นนี้

การยกฐานะให้เป็นเมืองพิเศษ จะต้องปรับปรุงให้มีอำนาจหน้าที่ให้เหมาะสมมากขึ้นกับ ปัญหาและทิศทางการเจริญเติบโตในอนาคต รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณมากกว่าเดิม เป็นเงินอุดหนุนในบางกิจการที่เมืองพิเศษ ไม่มีรายได้เพียงพอที่จะดำเนินการหรือลงทุน

ข้อดี เมืองพิเศษ

คือท้องถิ่นมีอำนาจจัดการตนเองในพื้นที่ ได้รับการจัดสรรงบประมาณเฉพาะด้าน พัฒนาไปตามความเชี่ยวชาญ เป็นเขตผ่อนปรน หรือส่งเสริมการท่องเที่ยวหรือลงทุนมากขึ้น เมืองมีขนาดไม่ใหญ่เกินไป สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. การปรับบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้มีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน ได้ทำหน้าที่ประสานงานการพัฒนาท้องถิ่นภายในพื้นที่จังหวัด สามารถจัดทำบริการสาธารณะในภาพรวมของจังหวัดให้เกิดผลเป็นรูปธรรม เช่น ระบบขนส่ง ตลาดรวม โรงพยาบาล หรือสถาบันการศึกษา จนได้รับการยอมรับจากหน่วยงานต่างๆ เป็นที่พึ่งพาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กได้ ปรับบทบาทในลักษณะของการส่งเสริมสนับสนุนในภาพรวมของจังหวัดอย่างแท้จริง อย่าให้เกิดการครหาว่ามีอำนาจจัดสรรผลประโยชน์หรือต่อรองกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในด้านงบประมาณ

การยกฐานะหรือปรับเปลี่ยนบทบาท อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ ก็คือ การพัฒนาและส่งเสริมอำนาจในการอำนาจจัดการตนเอง self-governance

การพัฒนาส่งเสริมการเจริญเติบโตของการปกครองท้องถิ่นของไทยในลักษณะเช่นนี้ คือการพัฒนาในลักษณะการเปลี่ยนแปลงค่อยเป็นค่อยไป หรือ **Incremental Model** หรือ **เหมาะสมกับประเทศไทยมากกว่า** ระบบ การเปลี่ยนแปลงถอนรากถอนโคน แบบ แนวคิดตามร่าง พรบ. การจัดตั้งจังหวัดบริหารปกครองตนเอง พ.ศ. ตามที่ได้กล่าวมา

เรื่องที่ 13 ข้อคิดเรื่องความรับผิดชอบในทางวิชาชีพของผู้ปฏิบัติงานด้านการพัฒนา การเมืองการปกครอง

*ที่มา : กองวิชาการ กรมการปกครอง

โดยทั่วไปในวิชาชีพต่างๆ ที่มีบุคลากรทำงานเพื่อให้การบริการประชาชน จะมีระบบการควบคุมทางวิชาชีพ เพราะหากมีการดำเนินการที่ผิด บกพร่องก็จะเกิดปัญหาผลกระทบทางสังคม เช่น สถาปนิก มีหน้าที่ออกแบบอาคารสถานที่ ไม่ให้เกิดอันตรายต่อประชาชน ให้ความสะดวกและความมั่นคงแก่อาคาร วิศวกร มีหน้าที่ในการควบคุมการก่อสร้างอาคาร จะต้องคำนวณน้ำหนักหรือใช้วัสดุอุปกรณ์ที่มั่นคงปลอดภัย วิชาชีพ เช่นนี้ จะมีสมาคมควบคุมทางวิชาชีพ และออกแบบรับรองทางอาชีพ มีจรรยาบรรณ และการลงโทษ หาก ผู้ประกอบอาชีพ ทำสิ่งบกพร่อง เพราะถือว่าเป็นผู้มีความรู้ และต้องรับผิดชอบ มีจรรยาบรรณควบคุมทางวิชาชีพ และการลงโทษขั้นสูงสุดที่นอกเหนือจากการดำเนินคดีในทางอาญา เช่น การถอนใบอนุญาตการประกอบอาชีพ หรือขอใช้ความเสียหาย ในทางแพ่งเพื่อให้แสดงความรับผิดชอบ

อย่างไรก็ตาม ในอาชีพอีกหลายๆ อาชีพ ที่ไม่มีระบบการควบคุมทางอาชีพ รวมทั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่ออกแบบ ระบบการเมือง การปกครอง ซึ่งพบว่า นักกฎหมายมหาชน หรือนักรัฐศาสตร์ มีบทบาทไม่น้อย มีส่วนในการนำเสนอความคิด ออกแบบการปฏิรูป พัฒนาโครงสร้าง การเมือง การเมือง การปกครอง หากออกแบบดี ก็ทำให้บ้านเมืองพัฒนา สงบร่มเย็นแต่หากออกแบบไม่ดี ก็สร้างปัญหา หรือก่อให้เกิดปัญหาใหม่ตามมา แต่ที่สำคัญผู้ออกแบบไม่ได้มีส่วนในความรับผิดชอบ และยังไม่มีการทบทวนทางวิชาชีพควบคุม แต่ผลของการออกแบบระบบ คือปัญหาที่ประชาชน ต้องมาเผชิญชะตากรรม นั้น กลับตกอยู่กับหน่วยราชการ ที่เกี่ยวข้องต้องกลายมาเป็นผู้รับภาระแก้ไข รัฐต้องทุ่มเทงบประมาณ เพื่อการดำเนินการดังกล่าว ยกตัวอย่างเช่น

1) การออกแบบระบบกำหนดให้ประเทศไทยมี องค์การปกครองท้องถิ่น เต็มทุกพื้นที่ของประเทศ ให้มีการถ่ายโอนอำนาจ แม้จะไม่มีเงินก็ให้เงินอุดหนุนจำนวนมาก แม้จะมีผลดี คือ บ้านเมืองเจริญ เกิดการพัฒนา แต่เกิดผลกระทบในทางลบ สังคมท้องถิ่นที่เคยอยู่สงบสุข ถูกกลไกการเมืองใหม่ สร้างให้เกิดความแตกแยกของคนในพื้นที่ เป็น ฝ่ายค้าน ฝ่ายแค้น ตัดสินปัญหาด้วยความรุนแรง หรือผู้ที่มีอิทธิพลเข้ามามีอำนาจควบคุมสังคม ยังไม่ต้องพูดถึงปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ในทุกวันนี้ ก็ยังแก้ไขไม่ได้ และกลายเป็นปัญหาให้ราชการส่วนภูมิภาค เช่น ฝ่ายปกครองต้องมาร่วมแก้ไขปัญหาในหลายๆ เรื่อง ดังที่ทราบกันอยู่

2) ผู้ออกแบบร่างบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 อยากจะให้มีการปฏิรูปการเมือง โดยมีจุดมุ่งหมายอย่างหนึ่งคือการที่จะสร้างความเข้มแข็งของระบบพรรคการเมือง ไม่ต้องการให้มีพรรคการเมืองเล็กๆ เพราะเกิดปัญหารัฐบาลผสม แต่ต้องการให้ประเทศไทยมีพรรคการเมืองใหญ่เพียงสองพรรคผลัดเปลี่ยนกันเป็นรัฐบาล เช่นเดียวกับประเทศ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา หรือ อินเดีย จึงพยายามออกกฎในเรื่องของ ระบบคะแนนเสียงที่ได้รับการเลือกตั้ง เพื่อจำกัดมิให้พรรคเล็กเกิดขึ้น และประเทศไทยก็ได้รับผลตามที่ต้องการ คือ เกิดพรรคการเมืองใหญ่สองพรรค แต่ผลที่ตามมาก็คือ การแตกแยกของกลุ่มการเมืองใหญ่ ที่เป็นสองพรรคในปัจจุบัน ที่มี สองสีเสื้อ เราได้รับสมเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นกลายเป็นปัญหาไม่รู้

จบ เพราะเกิดการต่อสู้กันเอง ทั้งสองฝ่าย นำพาผู้คนไปบาดเจ็บล้มตายจำนวนมาก ทุกวันนี้เราก็กังขาไม่ได้ กลับกลายเป็นว่า ฝ่ายปกครอง ในระบบราชการส่วนภูมิภาค ต้องออกมาจัดทำโครงการรณรงค์สร้างความร่วมมือ หรือสร้างความปรองดองของคนในชาติ ต้องตามแก้ไขปัญหานี้ทั้งๆ ที่ไม่ได้เป็นผู้สร้างปัญหา

สิ่งเหล่านี้ คือผลกระทบ ที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างระบบ เราอยากจะทำปฏิรูป โครงสร้างของเราให้ทันสมัย แต่ปัญหาต่างๆ ตามมามากมาย ใครมีหน้าที่ต้องตามแก้ไขก็ต้องตอบว่าฝ่ายปกครองในระบบราชการส่วนภูมิภาค มีบทบาทไม่น้อย แต่ผู้ร่างออกแบบกฎหมาย อาจจะคิดไม่ถึง และไม่ได้มาร่วมรับผิดชอบอะไรด้วยการนำเสนอแนวคิดร่าง พรบ. จังหวัดบริหารปกครองตนเอง ที่ให้ยุบราชการส่วนภูมิภาค ยุติบทบาทของฝ่ายปกครองที่มีบทบาทในการแก้ไขปัญหาบ้านเมืองความเดือดร้อนของประชาชน จึงเปรียบเสมือนดังคำโบราณที่ว่า “เสร็จหน้านา ฆ่าควายถึก เสร็จหน้าศึกฆ่าขุนพล” เมื่อบ้านเมืองเดือดร้อนเพราะกฎกติกาใหม่ทางการเมืองการปกครอง ใครจะเข้ามารับผิดชอบ หากไม่มีฝ่ายปกครองต่อไปจะผลักระไปให้ใคร ในเมื่อศึก-คือปัญหาของประเทศยังรออยู่ข้างหน้าอีกมากมาย ในขณะที่สถาปนิก ผู้ออกแบบระบบ ยังคงลอยนวลอยู่ในสังคม ไม่เคยรับผิดชอบใดๆ และไม่มีใครใส่ใจให้ออกมารับผิดชอบด้วย

ต่อไป.. หากไม่มีราชการบริหารส่วนภูมิภาค ใครจะเป็นที่พึ่งให้กับประชาชน

[illegible]