

บทที่ 5

สรุปและอภิปรายผล

สรุปผลการวิจัย

ผลการรวบรวมข้อมูลพื้นฐานพบว่า หน่วยงานที่เป็นราชการส่วนกลางในจังหวัดสงขลา มีจำนวนมากกว่าที่คาดคิดไว้แต่เริ่มต้น (ข้อมูลเบื้องต้นประมาณ 150 หน่วยงาน แต่รวบรวมได้ถึง 213 หน่วยงาน ที่เป็นเช่นนี้เพราะจังหวัดสงขลาเป็นจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางของธุรกิจและการศึกษา ที่เชื่อมโยงกับสี่จังหวัดชายแดนใต้ (นราธิวาส ยะลา ปัตตานี และสตูล) จึงต้องมีหน่วยงานของราชการส่วนกลางมาควบคุมดูแล เป็นหน่วยบริการระดับภาคของกรมต่างๆ ยิ่งพิจารณาภารกิจตามกฎหมาย ราชการส่วนกลาง โดยเฉพาะกรมต่างๆ สามารถขยายหน่วยงานของตนเองลงในพื้นที่ตามจังหวัดต่างๆ ได้สะดวก เพราะรัฐบาลไทยขาดการแบ่งแยกอำนาจอย่างเป็นทางการชัดเจน ซึ่งกว่านั้นหากพิจารณางบประมาณที่ผ่านสำนักงานคลังจังหวัดสงขลา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 และปี พ.ศ. 2548 พบว่า มีงบประมาณปีละประมาณ 18,000-19,000 ล้านบาท (ประมาณร้อยละ 85 ของงบประมาณจะเป็นของราชการส่วนกลาง) ส่วนหนึ่งที่ทำให้งบประมาณของราชการส่วนกลางสูงมากเพราะราชการส่วนภูมิภาคไม่ได้แยกงบประมาณออกมาชัดเจน หลายภารกิจต้องทำร่วมกันโดยราชการส่วนกลางเป็นหน่วยงานหลัก ส่วนภูมิภาคเพียงเป็นหน่วยงานช่วยเหลือ งบประมาณที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารโดยตรงที่เรียกว่า งบผู้ว่าฯ CEO ที่เพิ่งริเริ่มเมื่อ 2 ปีที่ผ่านมา ในปี พ.ศ. 2548 มีงบประมาณเพียง 343 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 1.8 ของงบประมาณทั้งหมด ฉะนั้นที่จะให้ผู้ว่าฯ CEO เป็น “เจ้าภาพ” ในการบริหารงานจังหวัด หากพิจารณาอำนาจในการจัดสรรงบประมาณถือว่าน้อยมาก น่าจะมีหน้าที่เพียงประสานการทำงานกับราชการส่วนกลางเป็นสำคัญ

ทัศนะของผู้นำองค์กรต่างๆ ของจังหวัดสงขลา มองว่าปัญหาที่สำคัญของการบริหารงานระดับจังหวัดคือ ขาดการแบ่งงานอย่างเป็นทางการ และไม่มี การแบ่งแยกหน้าที่อย่างชัดเจนระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทำให้มีปัญหาการประสานแผน ประสานงาน และความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน

นอกจากนั้นผู้นำองค์กรต่างๆ ของจังหวัดสงขลาได้เสนอแนวทางที่ราชการส่วนกลางควรรับผิดชอบ 3 ภารกิจคือ การศึกษาระดับอุดมศึกษา การป้องกันโรคติดต่อข้ามเขต และการป้องกันและแก้ไขการก่อการร้าย ราชการส่วนภูมิภาคควรรับผิดชอบ 16 ภารกิจคือ การมัธยมศึกษาตอนต้น การมัธยมศึกษาตอนปลาย การรักษาพยาบาลขั้นที่สอง และขั้นที่สาม การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ การบริหารจัดการทรัพยากรประมง การพัฒนาด้านการตลาด อุตสาหกรรม และ การเกษตร

การก่อสร้าง และบำรุงรักษาระบบเครือข่ายสาธารณูปโภคด้านการคมนาคมขนส่ง และการสื่อสาร ระดับภูมิภาคการวางผังเมืองระดับจังหวัด การส่งเสริมการท่องเที่ยวและการลงทุนในระดับจังหวัด การส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ขนาดกลาง และอุตสาหกรรมบริการ การกำกับดูแลโรงงาน อุตสาหกรรม การควบคุมมลพิษและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม การจัดการทรัพยากรธรณี (ก๊าซ ถ่านหิน แร่ หิน และถุกัง ฯลฯ) การป้องกันและปราบปรามการผลิต การค้าขนส่งยาเสพติด การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การคุ้มครองผู้บริโภค การกิจของราชการส่วนท้องถิ่นจะสอดคล้องกับ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ภารกิจของราชการส่วนภูมิภาคยังต้อง วิเคราะห์ต่อไปว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะปฏิบัติได้หรือไม่

นอกจากนั้นผู้นำองค์กรต่างๆ ของจังหวัดสงขลา วิเคราะห์ถึงค่านิยมที่เป็นอุปสรรคในการ บริหารราชการแผ่นดินพบว่า มีค่านิยม 5 ประการที่ควรปรับปรุงคือ

1. การเน้นระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบคุณธรรมในการบริหาร
2. การแทรกแซงของอำนาจฝ่ายการเมืองต่อฝ่ายข้าราชการประจำ
3. การบังคับใช้กฎหมายไม่จริงจัง
4. เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดจิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่
5. ประชาชนขาดจิตสำนึกในการเข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ

ส่วนปัญหาสำคัญที่ทำให้ระบบการเลือกตั้งของสังคมไทยไม่ตอบสนองต่อระบอบ ประชาธิปไตย มาจากพฤติกรรมที่เป็นปัญหา 3 ด้านคือ มีการซื้อเสียงอย่างแพร่หลาย มีการจัดตั้ง ระบบหัวคะแนน โดยให้ผู้มีอิทธิพลเข้ามาช่วยเหลือผู้สมัคร และมีการใช้อำนาจรัฐเพื่อสนับสนุน ผู้สมัครบางคน แม้ว่าการเลือกตั้งมีพฤติกรรมหลายอย่างที่ป็นปัญหาต่อการพัฒนาประชาธิปไตย แต่ผู้นำองค์กรต่างๆ ของจังหวัดสงขลาสนับสนุนให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าฯ CEO เลือกตั้งโดยตรง จากประชาชนในพื้นที่มากกว่าวิธีการอื่นๆ และทัศนะส่วนใหญ่เห็นด้วยที่จะให้เขตพื้นที่ของ จังหวัดสงขลาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เหมือนกรุงเทพมหานคร

จากข้อมูลพื้นฐานและทัศนคติของผู้นำองค์กรต่างๆ ที่กล่าวมา หากวิเคราะห์ว่า รูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารงานจังหวัดสงขลาควรเป็นรูปแบบใด คำตอบคือการกระจาย อำนาจให้ท้องถิ่นมากขึ้น (decentralization) ถ้ามารูปแบบปัจจุบันเป็นอย่างไร คำตอบคือ รวม อำนาจค่อนข้างสูง โดยราชการส่วนกลางมีภารกิจหลักในการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ (centralization)

การปรับตัวจากการรวมอำนาจไปสู่การกระจายอำนาจ มีวิธีการอย่างไร แนวทางสำคัญคือ ชี้ดถือตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือหากจะใช้แนวทางของรัฐบาลชุดปัจจุบัน ภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่พยายามเพิ่มอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อมีอำนาจในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ภายใน จังหวัดให้มีประสิทธิภาพ แนวทางของรัฐบาลจะเกิดผลดี หากมีการแบ่งงาน แบ่งอำนาจและมอบ

อำนาจให้แก่จังหวัดอย่างชัดเจน อาจจะเรียกว่า แนวทางแบ่งและมอบอำนาจ (decentralized Model) โดยลดภาระของราชการส่วนกลางลงมา เพิ่มอำนาจให้แก่ราชการส่วนภูมิภาคมากขึ้น แนวทางนี้อาจจะเหมาะสมในระยะปรับผ่าน (transition) เพื่อมุ่งสู่การกระจายอำนาจเต็มรูปแบบในอนาคต เพื่อให้ท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญ อย่างไรก็ตามต้องพัฒนาการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควบคู่ไปด้วย

อภิปรายผล

ผลการศึกษาที่ค้นพบประเด็นปัญหาการบริหารงานจังหวัด สอดคล้องกับผลการศึกษาของ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ ที่วิเคราะห์การบริหารงานจังหวัด ว่ามีปัญหา 4 ด้านคือ

1. ด้านเอกภาพที่วิเคราะห์ว่าแต่ละจังหวัดมีส่วนราชการสังกัดบริหารราชการส่วนกลางอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาของกรมในส่วนกลาง
2. ด้านงบประมาณ พบว่า กระบวนการจัดทำงบประมาณ และอำนาจการตัดสินใจของงบประมาณอยู่ที่กรม ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถสร้างเอกภาพในการจัดงบประมาณภายในจังหวัดได้
3. ด้านบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจจำกัดในการบริหารงานบุคคล
4. ปัญหาความซ้ำซ้อนในการจัดบริการสาธารณะ มีความซ้ำซ้อนในการดำเนินการกิจการสาธารณะระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามแนวทางการแก้ไขปัญหาคือผลการศึกษาที่เสนอแนะแตกต่างจากการศึกษาของสมคิด และคณะ

สมคิด และคณะ เสนอ 2 แนวทางคือ การปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยจำกัดอำนาจของกรมต่างๆ ในการจัดตั้งหน่วยงานระดับเขต ซึ่งแนวทางนี้ถือว่าปรับปรุงน้อย ส่วนแนวทางที่ 2 เป็นการปรับปรุงบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยการปรับปรุงมาก ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานภายในจังหวัดอย่างเบ็ดเสร็จ หลังจากนั้น (ประมาณ 10 ปี) ควรกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์

รูปแบบการบริหารงานจังหวัดที่เหมาะสม กรณีจังหวัดสงขลา เห็นด้วยกับแนวทางการปรับปรุงมาก แต่ไม่ใช่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด “เสมือนอธิบดีที่เป็นศูนย์กลางในการบริหารงาน” เพียงแต่เพิ่มบทบาทหน้าที่ งบประมาณ และความรับผิดชอบให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดมากขึ้น พร้อมทั้งมุ่งหน้ากระจายอำนาจอย่างเต็มที่ โดยยกระดับให้จังหวัดสงขลาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เช่นกรุงเทพฯ

ผลการศึกษาที่สอดคล้องกับผลการศึกษาของ จรัส สุวรรณมาลา ที่มองว่าการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัด มีความซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ เนื่องจากหน่วยจัดบริการมี

จำนวนมากเกินไปและเป็นอิสระจากกันภายใต้โครงสร้างการบริหารจัดการแบบแยกส่วน (Fragmented structure) ทั้งในระดับกลุ่มจังหวัด/อำเภอ และระดับชุมชน ทำให้งบประมาณของรัฐใช้จ่ายอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เพราะใช้จ่ายอย่างกระจัดกระจายไม่เป็นระบบ ผลการศึกษานี้เห็นด้วยกับจรัส สุวรรณมาลา ที่เสนอแนะให้ทุกฝ่ายช่วยกันกำหนดบทบาทและสถานภาพของการปกครองส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน โดยผลการศึกษาได้สอบถามผู้นำหน่วยงานองค์กรต่างๆ ทั้งส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่น ค้นพบว่าทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องการว่าควรลดภารกิจของส่วนกลางในระดับจังหวัดให้เหลือเพียง 3 ด้าน คือ การศึกษาระดับอุดมศึกษา การป้องกันโรคติดต่อข้ามเขต และการป้องกันและแก้ไขการก่อการร้าย โดยหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ 15 ภารกิจ และราชการส่วนภูมิภาค ควรรับผิดชอบ 16 ภารกิจ ซึ่งหากปรับปรุงไปตามแนวทางนี้ราชการส่วนกลางต้องถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่ราชการส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นอย่างมาก ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีสาระสำคัญกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งแก้ไขปัญหาต่างๆ ด้วยตนเองได้จะได้ลดภาระของราชการส่วนกลางลงมา

ผลการศึกษา สอดคล้องกับการศึกษาของคีลิน กุสสถานภาพ (2541 : 172) ที่ได้ศึกษารูปแบบองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่ประชาชนจังหวัดสงขลาพึงประสงค์จากกลุ่มตัวอย่าง 364 ชุด คีลินพบว่า ชาวสงขลาเกือบร้อยละ 70 มีความต้องการเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปบริหารจังหวัด โดยเชื่อว่าตัวแทนที่เลือกเข้าไปเข้าใจปัญหาของชุมชน และท้องถิ่น ได้ดีกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้ง โดยคีลินสรุปว่าจังหวัดสงขลามีความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การปกครองที่จะปกครองตนเองได้ อย่างไรก็ตามผู้วิจัยตระหนักว่าข้อเสนอของคีลินคงต้องใช้เวลาในการเตรียมการพอสมควร ถ้าหากจะให้จังหวัดสงขลาบริหารราชการแบบส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่เหมือนกรุงเทพฯ เพราะอำนาจส่วนใหญ่อยู่ที่ราชการส่วนกลาง หากไม่ปรับปรุงหน่วยงานส่วนกลางให้ภูมิภาคและท้องถิ่นดูแล การคิดปกครองตนเองของชาวจังหวัดสงขลาคงจะทำได้ยากมาก พุทธิกันยหนึ่งคือ ต้องแบ่งอำนาจและงบประมาณระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน

แต่การปรับปรุงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีพลังในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ดี ผู้วิจัยเห็นด้วยกับข้อเสนอแนะของชัชอนันต์ สมุทวนิช ที่กล่าวว่า การปฏิรูประบบราชการเพื่อประชาชนต้องทำให้ระบบราชการเล็กลง สนับสนุนให้ “ระบบประชากร” ใหญ่ขึ้นและมีบทบาทมากขึ้น โดยชัชอนันต์อธิบายว่า ระบบประชากรประกอบด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน และองค์กรประชาชน ซึ่งหากสามองค์กรหลักนี้มีบทบาทและอำนาจทางการเมืองและการบริหารมากขึ้น จะเป็นการเพิ่มสมรรถนะของประชาชน (empowerment) และเป็นการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยในระดับรากหญ้าที่แท้จริง

การให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทำงานร่วมกับองค์กรประชาชน และองค์กรเอกชนเป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลาในการพัฒนา และให้การศึกษาอบรมผู้นำท้องถิ่น กล่าวคือ องค์กรปกครองท้องถิ่น

ส่วนใหญ่มักจะปฏิบัติตัวเองเหมือนราชการทั่วไป ระเบียบต่างๆ ก็อิงราชการ ขาดการทำงานแบบอาสาสมัครเพื่อพัฒนาท้องถิ่นของภาคประชาชน เพราะไปเลียนแบบการเมืองระดับชาติที่มีฝ่ายค้าน ฝ่ายรัฐบาล จนทำให้เกิดข้อขัดแย้งในระดับท้องถิ่น ในช่วงเลือกตั้งเกิดการแบ่งฝักแบ่งฝ่าย จนขาดความสามัคคีระดับท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่นจำนวนไม่น้อย ทำตัวเป็นหัวคะแนนให้แก่ผู้นำทางการเมืองระดับชาติ เพื่อหวังผลเพียงที่งบประมาณแผ่นดินมาพัฒนาพื้นที่ของตนเอง นักการเมืองระดับชาติก็หวังผลในการสร้างฐานเสียงด้วยวิธีนี้ จึงทำให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนมีบทบาทน้อยลง ส่งผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยระยะยาว แนวทางหนึ่งในการแก้ปัญหานี้ต้องให้ความรู้แก่ผู้นำท้องถิ่นว่า การทำงานให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องที่เราอาสาเข้ามาแก้ปัญหาให้พื้นที่ต้องมุ่งการบริหารให้มากกว่าการเมือง นอกจากนั้นส่วนกลางต้องมีมาตรการให้เด่นชัดในการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นภาระหน้าที่ งบประมาณ และบุคลากร โดยให้ท้องถิ่นรับผิดชอบมากขึ้น

ในช่วงปรับเปลี่ยน อาจจะทำโอนมายังหน่วยงานระดับภูมิภาคก่อนก็ได้ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแล แต่ต้องไม่สนับสนุนว่าต้องทำให้ท้องถิ่นเข้มแข็ง มิใช่ให้ภูมิภาคเข้มแข็ง เพราะราชการส่วนภูมิภาคเป็นเพียงองค์กรจำแลง หรือตัวแทนของราชการส่วนกลาง ที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถสวมหมวกกลับไปกลับมาได้ กล่าวคือ การเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคก็เหมือนเป็นข้าราชการส่วนกลาง เพราะการเลื่อนยศตำแหน่ง และความก้าวหน้าขึ้นอยู่กับราชการส่วนกลางเป็นหลัก

กล่าวโดยสรุป รูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารงานจังหวัดสงขลา หากคำนึงถึงมิติของเวลา ในช่วงปัจจุบันอาจปรับให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจให้มากขึ้น โดยจังหวัดแบ่งภาระงานจากราชการส่วนกลางให้มากขึ้น แต่เป้าหมายระยะยาวคือ การยกระดับการบริหารงานจังหวัดสงขลาให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีฐานขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งที่ทำงานร่วมกับประชาชนทุกภาคส่วนของสังคม พร้อมทั้งลดภาระบทบาทของราชการส่วนกลางลงให้มากที่สุด