

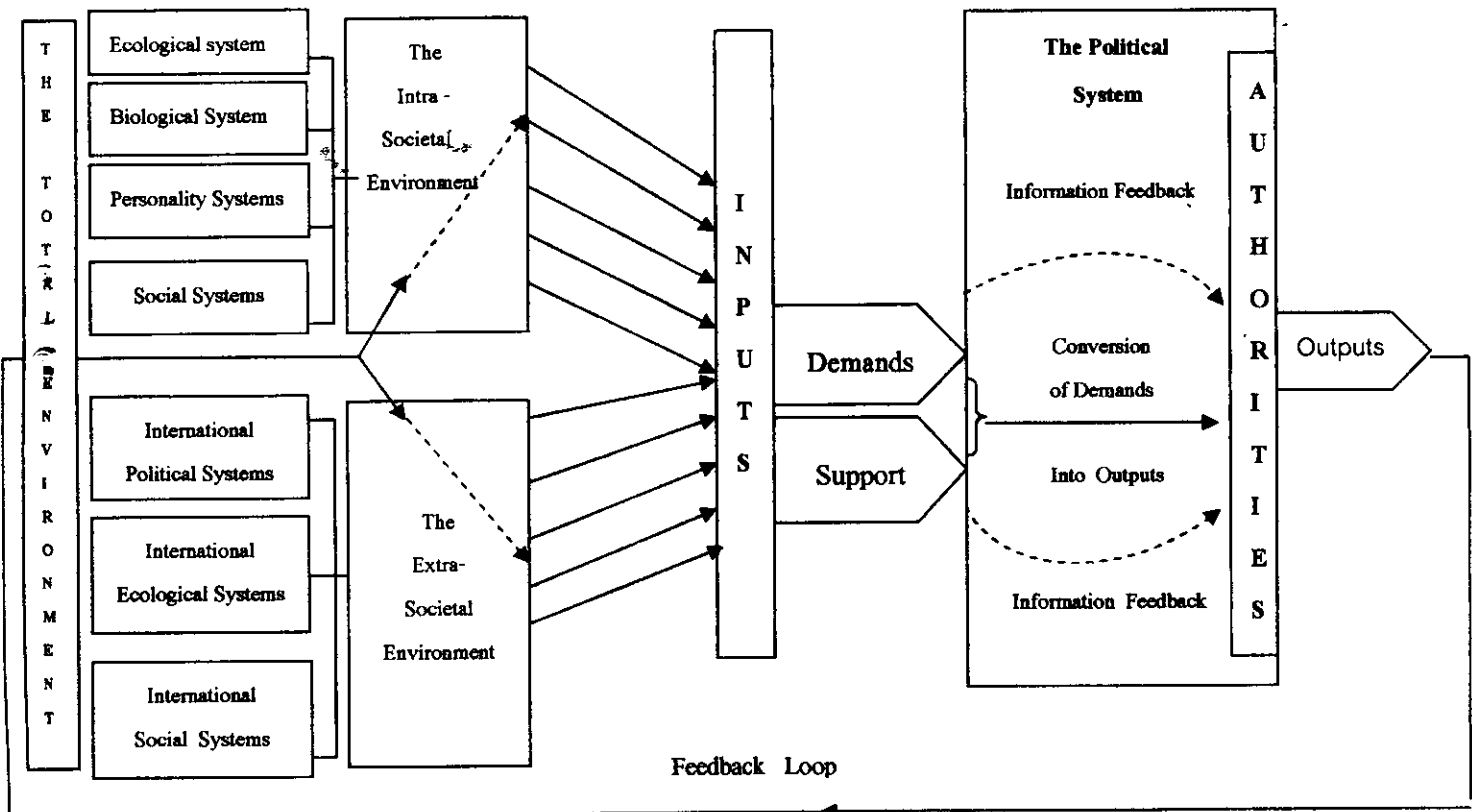
บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอแนวคิดเรื่องระบบ ซึ่งเป็นกรอบในการวิเคราะห์การบริหารงาน จังหวัดสงขลา โดยมองถึงระบบใหญ่ที่มีอิทธิพลต่อการบริหารของจังหวัด คือ สภาพแวดล้อม โดยสภาพแวดล้อมนี้จะแบ่งเป็นสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นภายในจังหวัดสงขลา กับสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นนอกจังหวัด อันนำไปสู่แนวคิดเรื่องความเหมาะสมในการบริหารว่าควรจะรวมอำนาจ หรือกระจายอำนาจ โดยพิจารณาตั้งแต่ค่านิยม วัฒนธรรม และโลกทัศน์ของปัจเจกบุคคลที่เป็นกลไกสำคัญในการบริหารว่าส่งผลกระทบต่อการแก้ปัญหาต่างๆ ของการบริหารจังหวัดประการใด

1. แนวคิดและทฤษฎีระบบกับการบริหาร

David Easton (1979) เป็นบุคคลสำคัญที่นำเสนอกรอบแนวคิดเรื่องทฤษฎีระบบกับกระบวนการตัดสินใจของผู้นำทางการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อสังคม โดย Easton พยายามวิเคราะห์ว่ามีปัจจัยอะไรที่ส่งผลกระทบต่อผู้นำในการตัดสินใจนโยบายเรื่องหนึ่งเรื่องใดว่าจะจัดการอย่างไร เขาจึงเสนอกรอบวิเคราะห์ไว้ดังภาพประกอบ 1 ที่แสดงไว้ข้างล่าง



ภาพประกอบ 1 แนวคิดและทฤษฎีระบบที่แสดงปัจจัยภายในและภายนอกที่ปฏิสัมพันธ์กับระบบการเมือง
ที่มา : David Easton, 1979 : 110

ตามแนวคิดของ Easton การตัดสินใจใดๆ ของผู้นำทางการเมืองและการบริหารเป็นผลจากอิทธิพลของปัจจัยนำเข้าที่แยกออกเป็น 2 ส่วนสำคัญคือ ปัจจัยนำเข้าที่เกิดขึ้นจากภายในประเทศ และปัจจัยนำเข้าที่เกิดขึ้นจากภายนอกประเทศ โดยปัจจัยเหล่านี้คือระบบนิเวศ ระบบเศรษฐกิจ และระบบสังคมที่ส่งต่อและกดดันผู้นำในการตัดสินใจ โดยอาจจะผ่านกลุ่มผลประโยชน์ หรือกลุ่มพลังต่างๆ ซึ่งอาจจะสนับสนุนหรือคัดค้านที่จะแข่งขันกัน เพื่อให้ผู้นำทางการเมืองและการบริหารตัดสินใจประการใดประการหนึ่งกล่าวคือ แนวคิดเรื่องระบบมองว่าปัจเจกบุคคลเป็นเพียงหน่วยย่อย (sub-unit) ของระบบใหญ่ที่การตัดสินใจใดๆ อยู่ภายใต้หน่วยที่ใหญ่กว่า โดยมองว่าสภาพแวดล้อมที่เป็นธรรมชาติ เช่น ระบบนิเวศ สภาพภูมิอากาศ และสภาพแวดล้อมที่เป็นโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และความเชื่อ/วัฒนธรรม ส่งผลกระทบต่อแนวคิดการตัดสินใจของปัจเจกชน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ปัจเจกบุคคลตกอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติและสังคม

นโยบายสาธารณะเกี่ยวกับการบริหารและการปกครองว่าจะรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจ หากใช้แนวคิดระบบมองว่าเป็นผลผลิตของระบบการเมือง ระบบในที่นี้มองถึงผู้นำกลุ่ม หรือผู้นำองค์กร/สถาบันในสังคม ที่ทำหน้าที่เปลี่ยนรูปแบบความต้องการจากสภาพแวดล้อมภายนอกให้เป็นตัวตัดสินใจของผู้นำทางการเมือง เพื่อดำเนินกิจกรรมที่ต้องการ ความคงอยู่ของระบบขึ้นกับความสามารถในการตอบสนองต่อกลุ่มต่างๆ ที่ปฏิสัมพันธ์

Kast และ Rosenzweig (1975) พยายามปรับแนวคิดการวิเคราะห์ระบบการเมืองของ Easton มาประยุกต์ใช้กับระบบการบริหาร โดยวิเคราะห์ว่าปัจจัยนำเข้าขององค์กร ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ บุคลากร และข้อมูลข่าวสาร จะกระทบต่อการบริหารงานขององค์กร

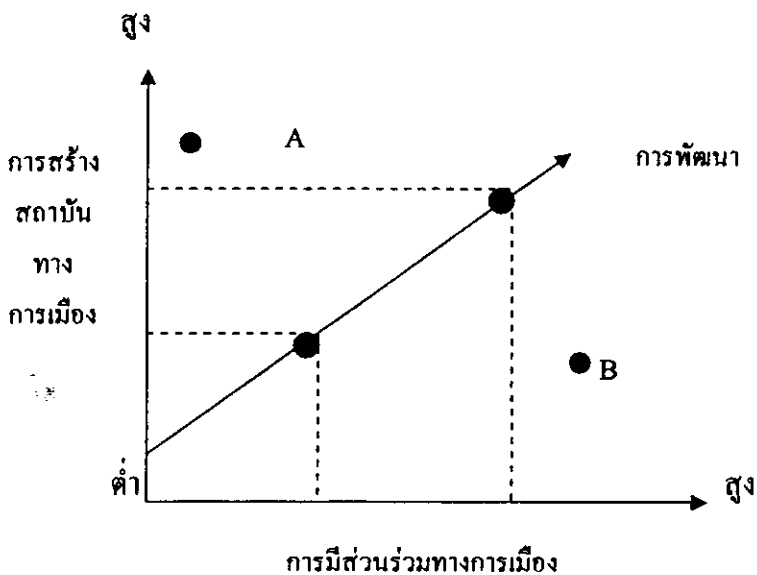
Jame E. Anderson (1975) วิเคราะห์ว่านโยบายสาธารณะถูกตัดสินใจโดยชนชั้นนำและนำไปปฏิบัติโดยข้าราชการ อิทธิพลของมวลชนมีพลังน้อย เพราะในทุกสังคมคนส่วนน้อยจะมีอำนาจ คนส่วนใหญ่ไม่มีอำนาจ คนที่มีอำนาจจะเป็นคนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูงกว่า คนส่วนใหญ่ ชนชั้นนำจะมีค่านิยมที่เห็นพ้องร่วมกัน จึงสามารถรักษาระบบได้ ในการเปลี่ยนแปลงใดๆ นั้น ชนชั้นนำต้องเห็นพ้องต้องกันจึงสำเร็จ แนวคิดนี้จะมองว่าบทบาทของมวลชนหรือคนส่วนใหญ่มีพลังน้อย เพราะถูกควบคุมโดยชนชั้นนำ

East Latham (1965) วิเคราะห์ว่านโยบายของรัฐบาลเป็นผลของการต่อสู้แข่งขันกันระหว่างกลุ่มต่างๆ ในสังคม โดยแต่ละกลุ่มพยายามมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างๆ ระบบการเมืองมีหน้าที่สำคัญคือ ประสานความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม โดยการตั้งกติกาการแข่งขันระหว่างกลุ่ม และแสวงหาจุดทางในการประนีประนอม เพื่อประสานดุลยภาพระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ โดยกำหนดเป็นนโยบายเพื่อนำไปปฏิบัติ

จากแนวคิดเรื่องระบบการเมืองจะพบว่า มีความเชื่อมโยงกับบทบาทของผู้นำและกลุ่มพลังต่างๆ รวมตลอดถึงสถาบันทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ

Chai-Anan Samudavanija (1991) พยายามวิเคราะห์ถึงการปรับตัวของผู้นำทางการเมืองเพื่อความอยู่รอดของประเทศ โดยใช้แนวคิดการวิเคราะห์หลังกดคั้นในสามมิติที่ผู้นำทางการเมืองต้องตัดสินใจ มิติที่หนึ่งเป็นเรื่องของความมั่นคง (Security) มิติที่สองเป็นเรื่องของการมีส่วนร่วม (Participation) และมิติที่สามคือ การพัฒนา (Development) โดยมิติที่หนึ่งจะเน้นเรื่องความเป็นเอกภาพ ความมีเสถียรภาพ เป็นระเบียบ มีวินัย และความสงบเรียบร้อยของประเทศ มิติที่สองเป็นเรื่องของความเสมอภาค เสรีภาพ และความยุติธรรม ส่วนมิติที่สามเป็นเรื่องของความก้าวหน้า ทันสมัย และความมีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้นำทางการเมืองแต่ละประเทศจะให้คุณค่าแก่ละมิตีแตกต่างกัน บางคนให้คุณค่าของการพัฒนามากกว่าการมีส่วนร่วม บางคนให้ความสำคัญกับมิติความมั่นคงมากกว่าการพัฒนา ในการวิเคราะห์การตัดสินใจของผู้นำทางการเมือง จึงควรให้ความสนใจมิติทั้งสามให้คิดว่าผู้นำทางการเมืองให้ความสำคัญทางด้านใด

แนวคิดของชัยอนันต์ สมุทวณิช คล้ายๆ กับแนวคิดของ Samuel Huntington (1968) ดูจากภาพประกอบ 2



ภาพประกอบ 2 ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง
ที่มา : ปรับปรุงจาก Samuel P. Huntington, 1968 : 79

จากภาพหากความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทางการเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองอยู่ในระดับดี มีความสมดุล การเมืองจะมีความมั่นคง ก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แต่หากพัฒนาสถาบันทางการเมืองมากเกินไป โดยขาดการพัฒนาการมีส่วนร่วม (จุด A) หรือพัฒนาการมีส่วนร่วมไปโดยไม่พัฒนาสถาบันทางการเมือง (จุด B) จะทำให้เกิดความไม่มั่นคงได้ เพราะขาดสมดุล

Samuel P. Huntington (1968 : 79) วิเคราะห์ว่าความสมดุลระหว่างการสร้างสถาบันทางการเมือง (Political Institutionalization) กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (Development) หากขาดความสมดุลอาจเกิดวิกฤต

(Crisis) ทางการเมืองได้ นอกจากนั้น Huntington ได้วิเคราะห์ว่า ปัญหาหลักของการเมืองในหลายประเทศคือ การพัฒนาสถาบันทางการเมืองช้ากว่าการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจ ในระบบการเมืองที่มีความเป็นสถาบันทางการเมืองต่ำ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน มีน้อยก็ไม่มีปัญหา ปัญหามักจะเกิดกับระบบการเมืองที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจ พัฒนาเมือง และพัฒนาการศึกษา แต่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ก่อให้เกิดการเรียกร้องที่จะมีส่วนร่วมของประชาชน จะทำให้ระบบการเมืองเกิดความไม่มั่นคง เพราะสถาบันทางการเมืองยังค้ำพัฒนา หรือไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ซึ่งนำไปสู่วิกฤตของประเทศได้

กล่าวโดยสรุป แนวคิดเรื่องระบบมองถึงกระบวนการของความสัมพันธ์ระหว่างส่วนย่อยต่างๆ ขององค์กรกับสภาพแวดล้อมที่กระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม การตอบสนองขององค์กร (response) ต่อการแปรเปลี่ยน (variations) ทั้งโครงสร้างและกระบวนการในระบบ สามารถแปรผลให้ผู้มีอำนาจและสมาชิกขององค์กรจัดการกับปัญหาต่างๆ ที่เกิดจากสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก เพื่อยั่งยืน (persist) ของระบบในการเผชิญปัญหาต่างๆ ที่มากระทบ พร้อมทั้งย้อนกลับ (feedback) ให้มวลสมาชิกของสังคมได้เรียนรู้ต่อไป

2. การบริหารราชการแผ่นดิน : รวมอำนาจและกระจายอำนาจ

รูปแบบการบริหารประเทศมี 2 รูปแบบที่สำคัญคือ รูปแบบที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินกับรูปแบบที่เน้นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นรับผิดชอบ โดยประเทศต้นแบบที่มักจะถูกกล่าวถึงในการบริหารราชการแผ่นดินแบบรวมศูนย์อำนาจคือ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศต้นแบบของการกระจายอำนาจการบริหารคือ ประเทศสหรัฐอเมริกา

รูปแบบของประเทศฝรั่งเศส

การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศส แบ่งออกเป็น 3 ระดับคือ การบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546 : 101-107)

การบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วย 3 ส่วนที่สำคัญ คือ

- (1) ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมีฐานะเป็นประมุขสูงสุด และเป็นผู้นำในฝ่ายบริหารของประเทศ จะใช้อำนาจทางการบริหารร่วมกับนายกรัฐมนตรี
- (2) นายกรัฐมนตรี มาจากหัวหน้าพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร มีฐานะเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรีในการบริหารกิจการต่างๆ ของประเทศ
- (3) รัฐมนตรี มีฐานะเป็นสมาชิกของคณะรัฐมนตรี เพื่อร่วมบริหารกิจการของประเทศ กับนายกรัฐมนตรี ขณะเดียวกันก็เป็นรัฐมนตรีประจำกระทรวง และกรมต่างๆ เพื่อดูแลงานเฉพาะด้านตามที่ได้รับมอบหมาย

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ(Local State Government) และเป็นวิธีการจัดระเบียบบริหารราชการที่ใช้มานานในประเทศฝรั่งเศส เป็นการบริหารราชการที่

ส่วนกลางได้มีการแบ่งอำนาจออกไป เพื่อให้ตัวแทนของรัฐเข้าไปดูแลและบริหารกิจการต่างๆ ในพื้นที่นอกศูนย์กลาง

เดิมการบริหารราชการส่วนภูมิภาคจะแบ่งเขตการปกครองออกเป็นสองระดับคือ จังหวัด (Department) และอำเภอ (Arrondissement) โดยมีข้าราชการที่แต่งตั้งจากส่วนกลางคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ เป็นผู้มีอำนาจดูแลการปกครองในระดับนี้ ต่อมาได้มีการจัดตั้งเขตพื้นที่ทางการปกครองในระดับภาคขึ้น จึงได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประจำจังหวัดที่เป็นเมืองหลวงของภาคทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการภาคประจำภาคนั้นๆ ไปพร้อมกัน เพื่อทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ของราชการส่วนกลางในระดับภาค รวมถึงเป็นหัวหน้าผู้บริหารหน่วยงานพิเศษอื่นๆ ที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ด้านการพัฒนา การบริหารราชการส่วนภูมิภาค จึงมีเขตการปกครองเพิ่มขึ้นเป็นสามระดับ

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาการของระบบการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ในประเทศฝรั่งเศสที่จัดความแตกต่างในองค์กรทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบทให้อยู่ภายใต้รากฐานของกฎหมายเดียวกัน สิทธิพิเศษและความได้เปรียบต่างๆ ที่เคยมีจะต้องขจัดให้หมดไป หน่วยหรือองค์กรทางการเมืองแบบเดิมในชุมชนต่างๆ จึงถูกแปรเปลี่ยนไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีรูปแบบเดียวกันทั่วทั้งประเทศ ซึ่งได้แก่ คอมมูนหรือเทศบาล ดังนั้นลักษณะเด่นของการจัดการปกครองในสมัยนี้คือ การมุ่งสร้างมาตรฐานความเป็นแบบแผนอันเดียวกันและความเสมอภาคในทางการเมืองการปกครอง

สำหรับระบอบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสในสมัยปัจจุบัน มีการจัดโครงสร้างในแบบสามชั้น (Three Tier System) ซึ่งประกอบไปด้วย (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546 : 107-110)

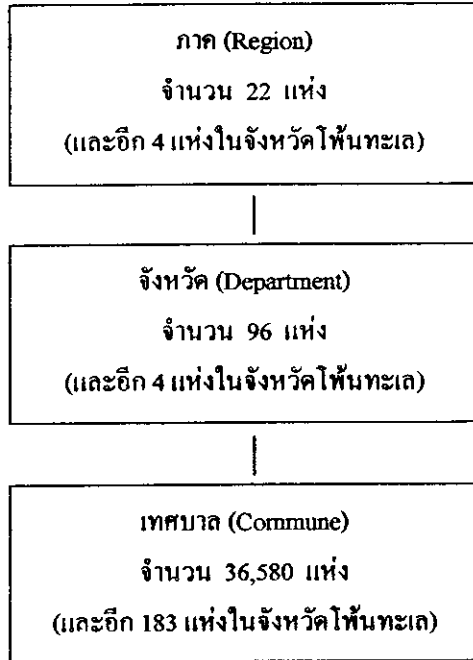
(1) ภาค (Region) การจัดตั้งเขตการปกครองในรูปของภาค เป็นผลมาจากความพยายามของรัฐบาลกลาง ซึ่งต้องการจัดตั้งเขตการบริหารขนาดใหญ่ เพื่อกระจายภารกิจและอำนาจหน้าที่ซึ่งรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดในเขตจังหวัดศูนย์กลางทำหน้าที่เป็นผู้ว่าราชการภาค เพื่อคอยประสานงานหน่วยราชการต่างๆ ในระดับภาค รวมถึงดูแลคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับภาคต่างๆ ซึ่งเป็นกลไกพิเศษที่รัฐจัดตั้งขึ้น เพื่อผลด้านการพัฒนา

(2) จังหวัด (Department) เป็นเขตการปกครองที่ถูกกำหนดขึ้นภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส โดยมุ่งหวังให้เป็นองค์กรระหว่างกลางที่เชื่อมโยงการปกครองในระดับท้องถิ่นเข้ากับรัฐส่วนกลาง เป็นการปกครองส่วนภูมิภาคที่ดำรงอยู่คู่กับระบบการเมืองการปกครองของฝรั่งเศส โดยอยู่ภายใต้การบริหารของผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งแต่งตั้งจากส่วนกลาง

(3) เทศบาล (Commune) เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับรากฐานที่มีความเก่าแก่และมีขนาดเล็กที่สุด เมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ อีกทั้งยังถูกมองว่าเป็นหน่วยการปกครองที่ขาดศักยภาพทางการบริหาร แต่อย่างไรก็ตามประชาชนกลับมีความผูกพันและระบุดตนเองเข้ากับ

คอมมูนที่คนอาศัยอยู่อย่างแน่นหนา เนื่องจากคอมมูนเปรียบเสมือนกับสัญลักษณ์ของการแสดง
ตนเองในฐานะของพลเมือง

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในฝรั่งเศส



ภาพประกอบ 3 โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศส
ที่มา : นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546 : 107

รูปแบบของประเทศสหรัฐอเมริกา

การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศสหรัฐอเมริกา แบ่งเป็น 3 ระดับคือ การบริหาร
ราชการส่วนกลาง การบริหารราชการในระดับมลรัฐ และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนกลาง

มีรัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลสหพันธ์ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการปกครองสูงสุด และมี
รัฐธรรมนูญของสหพันธ์ มีฝ่ายบริหารซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นผู้นำ มีรัฐสภาประกอบด้วย
สองสภา ได้แก่ สภาสูงหรือวุฒิสภา จำนวน 100 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของ
ประชาชนมลรัฐละ 2 คน และสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจาก
ประชาชน รวมทั้งมีศาลสูงทำหน้าที่ฝ่ายตุลาการในกรณีที่มีการอุทธรณ์มาจากศาลอุทธรณ์ และทำ
หน้าที่ตัดสินความขัดแย้งในเรื่องอำนาจระหว่างรัฐบาลแต่ละระดับ หัวหน้าศาลสูงจะมาจากการ
แต่งตั้งของประธานาธิบดี

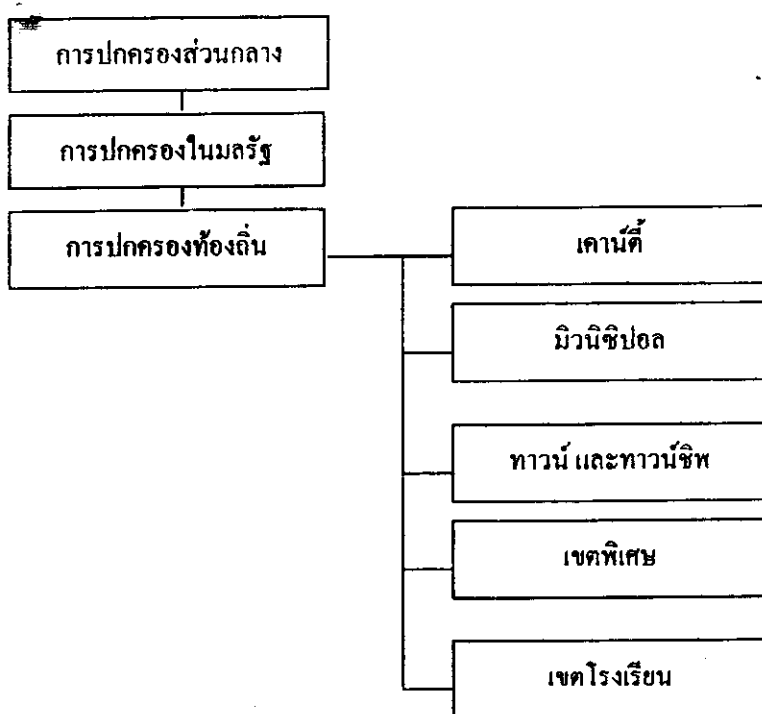
การบริหารราชการในระดับมลรัฐ

แต่ละมลรัฐจะมีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเอง เพื่อกำหนดรูปแบบการปกครอง หรือความสัมพันธ์ของอำนาจต่างๆ การปกครองในมลรัฐจะแยกอำนาจในการปกครองออกเป็น 3 ฝ่าย เช่นเดียวกับรัฐบาลกลาง ฝ่ายบริหาร มีผู้ว่าการรัฐ (Governor) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นหัวหน้าสูงสุด ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นกัน ทำหน้าที่ในการออกกฎหมายต่างๆ และฝ่ายตุลาการประกอบด้วยผู้พิพากษาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำหน้าที่ในการตัดสินคดีต่างๆ ที่เกิดขึ้นในมลรัฐ

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

เป็นหน่วยการบริหารในระดับต่ำสุด มีจำนวนหน่วยและความหลากหลายมากที่สุด ในรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐ ไม่มีการบัญญัติเนื้อหาใดที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ตามหลักการแล้วการปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของรัฐบาลมลรัฐ ซึ่งมลรัฐจะเป็นผู้กำหนดขอบเขตอำนาจ และรูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

การจัดประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา สามารถจำแนกได้โดยใช้ลักษณะของจำนวนภารกิจหน้าที่เป็นตัวแบ่ง ซึ่งจะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่น 2 ประเภท ประเภทแรก เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีหน้าที่ทั่วไป หรือทำหน้าที่หลายอย่างในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ ได้แก่ เคาน์ตี มิวนิซิพอล ทาวน์ และทาวน์ชิพ อีกประเภทหนึ่ง เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ดั่งขึ้นมาให้มีหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่ง หรือสองสามหน้าที่โดยเฉพาะ ได้แก่ เขตโรงเรียน ซึ่งจะมีหน้าที่จัดการเรื่องโรงเรียนอย่างเดียว และเขตพิเศษต่างๆ



ภาพประกอบ 4 การจัดโครงสร้างหรือจัดชั้นในการปกครองของสหรัฐอเมริกา

รูปแบบของประเทศไทย

ประเทศไทย ได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น คล้ายกับประเทศฝรั่งเศส โดยราชการส่วนกลางประกอบด้วย กระทรวง ทบวงและกรม การบริหารจะรวมอำนาจที่ผู้นำรัฐบาลในระดับชาติคือ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ราชการส่วนภูมิภาคเป็นการบริหารราชการภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ โดยราชการส่วนกลางจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติงานในจังหวัดและอำเภอโดยปฏิบัติงานภายใต้กฎหมายและนโยบายของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการบริหารราชการของประเทศ โดยใช้หลักการกระจายอำนาจ (decentralization) โดยให้อำนาจแก่องค์กรที่จัดตั้งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรบริหารที่เป็นนิติบุคคล ประชาชนในพื้นที่จะเลือกตั้งผู้นำองค์กรเพื่อให้ประชาชนในพื้นที่สามารถตัดสินใจในกิจกรรมต่างๆของท้องถิ่นได้

การบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วยส่วนราชการสังกัดส่วนกลาง ซึ่งมาตั้งหน่วยงานในพื้นที่จังหวัด

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีการจัดรูปแบบการปกครอง และการบริหารราชการ ออกเป็น 2 ระดับ คือ

- (1) ระดับจังหวัด ประกอบด้วยส่วนราชการประจำจังหวัด
- (2) ระดับอำเภอ ที่ควบคุมดูแลตำบลและหมู่บ้าน

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล

ระบบการบริหารราชการทั้ง 3 ระดับ อันประกอบด้วย การบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ยังประสบกับปัญหาสำคัญหลายประการด้วยกัน เนื่องจากเป็นระบบที่นำมาใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2476 จนถึงปัจจุบัน ถึงแม้ว่าจะมีการปรับปรุงระบบ โครงสร้างความสัมพันธ์อย่างต่อเนื่อง แต่ระบบโครงสร้างความสัมพันธ์ของระบบทั้ง 3 ก็ยังไม่เอื้ออำนวยต่อสภาพการณ์ภายนอก และภายในประเทศที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้อย่างเหมาะสม

ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546-2550) ได้กำหนดให้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้มีขีดสมรรถนะและความยืดหยุ่นคล่องตัวสูง โดยดำเนินการจัดระเบียบความสัมพันธ์ของการบริหารราชการในทุกระดับให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและมีความเป็นเอกภาพ สามารถบูรณาการเพื่อเชื่อมโยงการทำงานในมิติและภาคส่วนต่างๆ เข้าด้วยกัน โดยมีมาตรการที่สำคัญดังนี้

- (1) บูรณาการระหว่างกระทรวงต่างๆ โดยจัดตั้งองค์กรขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อบูรณาการยุทธศาสตร์และแผนงานเข้าด้วยกัน
- (2) บูรณาการภายในกระทรวงเดียวกัน โดยพัฒนาระบบงานในลักษณะกลุ่มภารกิจ

(3) พัฒนารูปแบบการจัดโครงสร้างภายในส่วนราชการให้มีความยืดหยุ่น และมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการสามารถจัดโครงสร้างภายในกรณีรูปแบบไม่ถาวรได้เอง โดยมีหน่วยงานกลางประเมินผลสัมฤทธิ์ของงาน

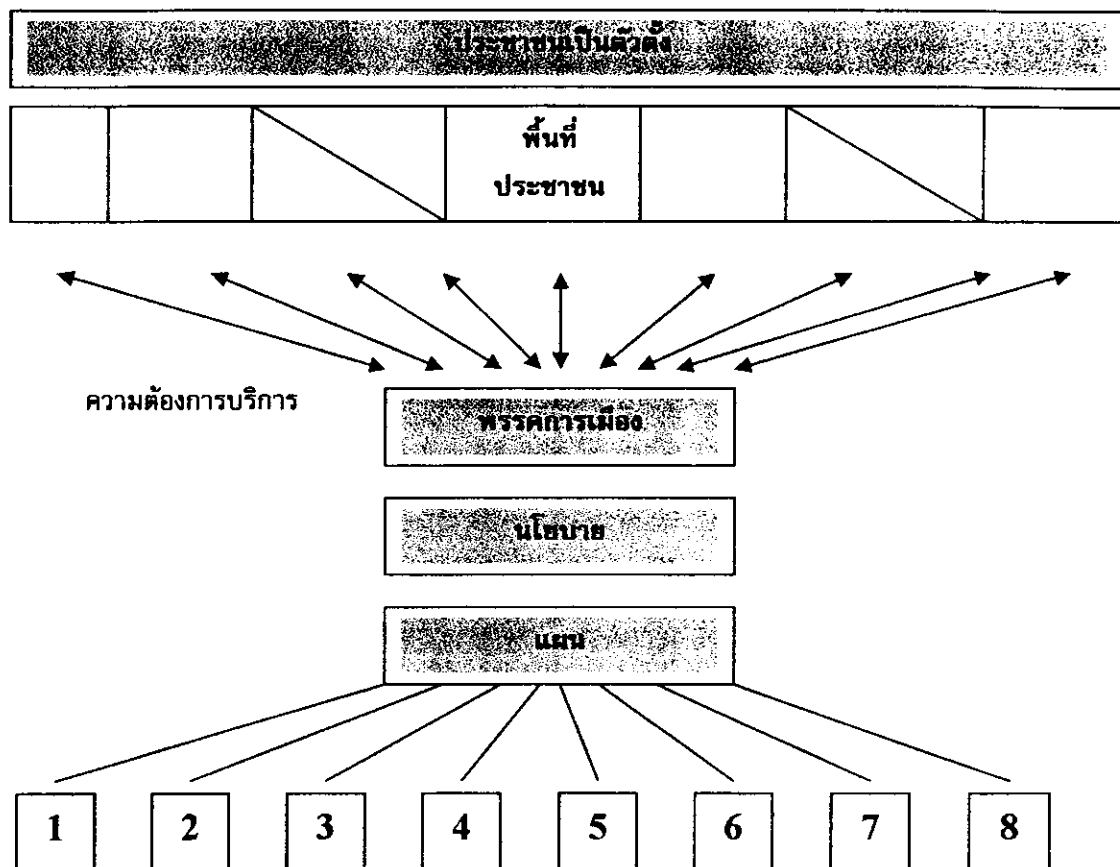
(4) ปรับเปลี่ยนให้หน่วยงานในส่วนกลางมีขนาดเล็กลง และมุ่งเน้นเฉพาะภารกิจงาน วิเคราะห์ในเชิงยุทธศาสตร์ การวางแผนนโยบายและมาตรฐานการปฏิบัติงาน การติดตามและประเมินผล การวิจัยและพัฒนา การสนับสนุนในเชิงวิชาการ โดยจัดให้มีการโอนถ่ายภารกิจงานในเชิงปฏิบัติการออกไปถึงหน่วยงานในระดับภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) พัฒนารูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้จังหวัดเป็นองค์การที่มีสมรรถนะสูง สามารถนำวาระแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการแก้ไขปัญหา และพัฒนาในระดับพื้นที่อย่างมีบูรณาการ

จากยุทธศาสตร์ดังกล่าวแสดงว่าปัญหาของการบริหารราชการไทยที่สำคัญคือ การทำงานที่ซ้ำซ้อนกันทั้งในกระทรวงเดียวกันและต่างกระทรวง จึงเสนอให้มีการบูรณาการ พร้อมทั้งยอมรับว่าราชการส่วนกลางมีขนาดใหญ่เกินไป ต้องเพิ่มอำนาจให้ภูมิภาคและท้องถิ่นมีบทบาทอำนาจในการตัดสินใจให้มากขึ้น ซึ่งเรื่องนี้มีนักวิชาการหลายท่านได้แสดงความคิดเห็นไว้อย่างน่าสนใจ

ชัชอนันต์ สมุทวณิช ได้เสนอแนวคิดการปฏิรูประบบราชการไทยว่าควรเข้าใจประเทศไทยที่มีระบบการบริหารจัดการ 3 ระบบ ระบบแรก เป็นระบบการเมือง โดยมีพรรคการเมือง รัฐสภา และนักการเมืองใช้อำนาจ ระบบที่สองคือ ระบบราชการที่กระทรวง ทบวง กรม และข้าราชการใช้อำนาจ และระบบที่สามคือ ระบบประชากร โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน และองค์กรประชาชนใช้อำนาจ พร้อมทั้งเสนอว่า “หากเราจะปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐเพื่อประชาชนแล้ว เราต้องมีแนวคิดและวิธีการ ตลอดจนขั้นตอนการปฏิบัติที่ทำให้ระบบราชการเล็กลง โดยส่งเสริมสนับสนุนให้ระบบประชากรใหญ่ขึ้นและมีบทบาทมากขึ้น” (ชัชอนันต์ สมุทวณิช, 2545 : 16)

สำหรับหลักการกระจายอำนาจในทัศนคติของชัชอนันต์ สมุทวณิช (2545 : 45-56) นั้นถือว่าเป็นระบบประชากรซึ่งประกอบด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน และองค์กรประชาชน มีมิติของการมีส่วนร่วมของประชาชนเชื่อมโยงกับระบบการเมือง และระบบราชการ โดยนำเอาระบบประชากรเป็นตัวตั้ง ส่วนระบบการเมืองกับระบบราชการเป็นตัวประกอบ เนื่องจากระบบประชากรเป็นการเพิ่มสมรรถนะของประชาชน (empowerment) และเป็นการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยในระดับรากหญ้าที่แท้จริง ซึ่งจะมีผลในระยะยาวทำให้ประชาชนทั่วประเทศเป็นทั้งผู้ได้รับบริการและจัดบริการสาธารณะด้วยตนเอง ดังภาพประกอบ 5



ภาพประกอบ 5 ระบบการกระจายอำนาจโดยใช้ระบบประชากรเป็นตัวตั้ง

ที่มา : ชัยอนันต์ กาญจนวิษ, 2545 : 56

ดังนั้นในการออกแบบโครงสร้างของการบริหารงานจังหวัด ควรพิจารณาของบทบาทภารกิจ และวิธีการบริหารงานจังหวัด ซึ่งจะใช้ตัวแบบในการออกแบบโครงสร้างใหม่ของการบริหารงานจังหวัด โดยอาศัยกลุ่มปัจจัย 3 กลุ่มดังนี้คือ

(1) กลุ่มปัจจัยด้านนโยบายและแผน ประกอบด้วย นโยบายของรัฐตามรัฐธรรมนูญ นโยบายของจังหวัด แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม

(2) กลุ่มปัจจัยด้านพลังกดดัน ประกอบด้วย ระดับโลกาภิวัตน์ ระดับเทคโนโลยี ระดับความเกี่ยวข้องกับกลไก พลังการตลาด ระดับการตื่นตัวทางการเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชน

(3) กลุ่มปัจจัยด้านโครงสร้างและภาวะการนำทางการจัดการ และการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

กลุ่มปัจจัยทั้ง 3 เป็นตัวกำหนดกรอบการจัดโครงสร้างใหม่ของการบริหารงานจังหวัด ซึ่งมี 4 มิติ คือ S-A-F-P (Sector-Area-Function-Participation)

S = Sector คือ สาขา หรือด้าน ได้แก่ โครงสร้าง แผนงาน ซึ่งรวมงานลักษณะการบริหารทั่วไป บริการชุมชน และสังคม งานด้านเศรษฐกิจ ฯลฯ

A = Area คือ พื้นที่ ซึ่งรวมกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ด้วย เป็นการวิเคราะห์พื้นที่ (area analysis) ว่ามีลักษณะทางภูมิศาสตร์ ผู้นำ ประชาชน ความขัดสน และปัญหาอย่างไร

F = Function คือ ภารกิจ จะต้องพิจารณารวมภารกิจ และกิจกรรมที่มีลักษณะใกล้เคียงในโครงสร้างย่อยเดียวกัน

P = Participation คือ การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน และภาคประชาชนในกิจกรรมที่จังหวัดทำ ซึ่งจะมีส่วนร่วมในหลายระดับ ตั้งแต่การร่วมรับรู้ไปจนถึงการร่วมตัดสินใจ

เป็นที่น่าสังเกตว่าชัชอนันต์ สมุทวณิช (2545) ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เพราะมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการเท่านั้น

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2542 : 51-52) ได้วิเคราะห์การปกครองท้องถิ่นของไทยว่า “เป็นระบบเปิด มิใช่ระบบปิด เป็นระบบที่สัมพันธ์กับการเมืองระดับชาติ และการปกครองส่วนภูมิภาค มิใช่ระบบที่วิเคราะห์ได้อย่างมีความหมายเมื่อแยกออกจากส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค” โดยเฉพาะการแข่งขันของ “เครือข่ายฝักฝ่ายระดับจังหวัด” เพื่อสนับสนุนนักการเมืองระดับชาติในการ “ดึง” งบประมาณลงในพื้นที่จังหวัดของตน โดยผ่านนักการเมืองและลูกน้องวงชั้นใน อันเนื่องจากรัฐไทยรวมศูนย์การบริหารที่นักการเมืองระดับชาติ มีอำนาจในการดูแลกระทรวง ทบวง และกรม จึงสามารถจัดสรรงบประมาณลงในเขตพื้นที่จังหวัดของตนเองได้ ทำให้ผู้นำขององค์กรปกครองท้องถิ่นจำนวนมากต้องเป็นหัวคะแนนให้แก่ักการเมืองระดับชาติ เพราะงบประมาณของท้องถิ่นค่อนข้างจำกัด นอกจากนี้ข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังเกรงกลัวนักการเมืองในระดับชาติที่สามารถให้คุกและโทษได้ จึงเสนอโครงการเอาใจฝ่ายการเมือง ส่วนนักการเมืองระดับชาติก็ต้องพึ่งพิงเครือข่ายฝักฝ่ายระดับจังหวัดในการให้ประชาชนในเขตพื้นที่ไปลงคะแนนเสียงคอนเทือกตั้ง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ต่างฝ่ายต่างพึ่งพิงซึ่งกันและกัน เอนกเสนอว่าหากต้องการให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเข้มแข็ง จะต้องสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ไม่ใช่การสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมและรับผิดชอบโดยตรงให้มากที่สุด

Sombat Chantornwong (2000 : 53-73) วิเคราะห์บทบาทของเจ้าพ่อท้องถิ่นกับนักการเมืองไทยว่าเป็นเรื่องต้องทำความเข้าใจในบริบทของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และการเมือง กล่าวคือ หลังทศวรรษ 1970 ประเทศไทยมีการพัฒนาการพรรคการเมือง และการเลือกตั้ง โดยกลุ่มธุรกิจระดับภูมิภาคและระดับจังหวัดมีบทบาทสำคัญ ทำให้บทบาทของทหารและพันธมิตรลดความสำคัญลง โดยเฉพาะการเลือกตั้งที่ทำให้อำนาจของกลุ่มธุรกิจ และกลุ่มการเมืองในกรุงเทพฯ มีบทบาทลดลง เจ้าพ่อในระดับจังหวัดมีบทบาทเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน เพราะสามารถระดมคนให้ไปลงคะแนนเสียงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดได้ซึ่งเจ้าพ่ออาจจะแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับผู้สมัคร หรืออาจจะเป็นผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร(ส.ส.)ด้วยตนเองก็ได้ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มคนที่ไม่

ค่อยจะถูกต้องตามกฎหมายเพราะหากใกล้ชิดผู้มีอำนาจ หรือเป็น ส.ส. จะทำให้ข้าราชการเกรงใจ ไม่กล้ามาตรวจสอบธุรกิจที่ไม่ถูกต้อง

James Ockey (2000 : 74-96) วิเคราะห์ว่า หลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ที่ประชาชนรวมพลังขับไล่รัฐบาลทหารที่ควบคุมประเทศโดยกลุ่มข้าราชการ กลุ่มอำนาจใหม่ที่มีพลังในการเมืองใหม่ที่เห็นนะอยู่ที่การเลือกตั้งคือ การเกิดขึ้นของระบบหัวคะแนนและเจ้าพ่อ เนื่องจากพรรคการเมืองของไทยยังไม่สามารถจัดตั้งองค์กรได้ถึงระดับรากฐานของจังหวัด อำเภอและตำบล การรณรงค์เพื่อให้ชนะการเลือกตั้งจึงต้องอาศัยอิทธิพลและบารมีของหัวคะแนนและเจ้าพ่อ จึงทำให้เกิดปรากฏการณ์การซื้อคะแนนเสียง (Vote-buying) ในการเลือกตั้งของไทย เพื่อให้ชาวบ้านมาลงคะแนนแก่ผู้สมัครคนใดคนหนึ่ง เพราะประชาธิปไตยรากฐานของเรายังไม่เข้มแข็ง ไม่ว่าจะพิจารณาจากการปกครองท้องถิ่น หรือการจัดองค์กรของพรรคการเมือง

จากแนววิเคราะห์ของ Sombat และ James ผู้นำไทยจำนวนไม่น้อยไม่ค่อยจะมั่นใจในการกระจายอำนาจสู่จังหวัด เพราะเกรงว่า “เจ้าพ่อ” จะครองเมือง เวลาอภิปรายเพื่อส่งเสริมบทบาทของประชาชนให้มีการปกครองตนเองมากขึ้นเหตุผลหลักที่คัดค้านคือเรื่องบทบาทของเจ้าพ่อที่มีอิทธิพลค่อนข้างสูงในการเลือกตั้ง แต่ผู้สนับสนุนให้กระจายอำนาจมองกลับว่าเมื่อเจ้าพ่อยึดครองประเทศได้ทำไม่ต้องมากแล้วเจ้าพ่อยึดครองจังหวัดต้องถือว่าเป็นสิทธิในการเลือกของประชาชน และประชาชนต้องเรียนรู้พัฒนาตนเอง (ถวิล ไพรสณฑ์, อ้างถึงใน ตระกูล มีชัย, 2538 : 78)

3. การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น : สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข

3.1 สภาพปัญหา

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ (2546 : 55-56) ได้วิเคราะห์ปัญหาการบริหารงานของราชการส่วนภูมิภาคที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อศักยภาพและประสิทธิภาพของการบริหารงานจังหวัด ประกอบด้วย 4 ปัญหาสำคัญคือ

(1) ปัญหาด้านเอกภาพการบริหารงานภายในจังหวัด

เนื่องจากแต่ละจังหวัดมีส่วนราชการสังกัดบริหารราชการส่วนกลางอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาของกรมในส่วนกลาง จึงส่งผลให้ในการดำเนินการตามโครงการและแผนงานต่างๆ อาจไม่จำเป็นต้องแจ้งหรือประสานการปฏิบัติงานกับราชการส่วนภูมิภาค ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้ เนื่องจากไม่ได้รับทราบข้อมูล ไม่มีอำนาจ และความรับผิดชอบโดยตรง แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถดำเนินการได้เพียงการแจ้งให้ส่วนราชการนั้นๆ ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นเท่านั้น ซึ่งอำนาจในการตัดสินใจและแก้ไขปัญหานั้นอยู่กับส่วนราชการนั้นๆ ที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาหรือไม่

(2) ปัญหาด้านระบบงบประมาณของจังหวัด

กระบวนการจัดทำงบประมาณ และอำนาจการตัดสินใจของงบประมาณอยู่ที่กรม และเนื่องจากจังหวัดไม่สามารถจัดตั้งงบประมาณได้เอง งบประมาณต่างๆ ที่ลงมาสู่จังหวัดโดยผ่าน ส่วนราชการ แยกตามกระทรวง ทบวง และกรมต้นสังกัด ดังนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่สามารถจะ สร้างเอกภาพในการจัดงบประมาณภายในจังหวัดได้ ซึ่งส่งผลต่อการดำเนินการพัฒนาของจังหวัด ในภาพรวม

(3) ปัญหาด้านระบบการบริหารงานบุคคลภายในจังหวัด

เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจจำกัดในการบริหารงานบุคคล ทั้งในด้านการ โยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบข้าราชการที่สังกัดบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้เฉพาะ ข้าราชการตั้งแต่ระดับ 7 ลงมาเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามอำนาจสุดท้ายยังคงอยู่ที่กระทรวง ทบวง กรม ต้นสังกัด

(4) ปัญหาความซ้ำซ้อนในการจัดบริการสาธารณะ

เนื่องจากการดำเนินการให้บริการสาธารณะไว้ในลักษณะที่กว้างและระบบ งบประมาณมีการจัดสรรมาจากกรมต้นสังกัด ดังนั้นจึงก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนในการ ดำเนินการให้บริการสาธารณะ ซึ่งมีทั้งความซ้ำซ้อนระหว่างส่วนราชการที่สังกัดบริหาร ราชการส่วนภูมิภาคและบริหารราชการส่วนกลาง และความซ้ำซ้อนในการดำเนินการให้บริการ สาธารณะระหว่างส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อุดม ทุมโฆสิต (2546 : 440-441) ได้วิเคราะห์ปัญหาขององค์กรปกครอง ท้องถิ่น โดยดูความสัมพันธ์กับระบบบริหารราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค เขาพบว่าการบริหารของท้องถิ่นไทยประสบปัญหาสำคัญ 8 ประการคือ

(1) ปัญหาด้านประสิทธิภาพการบริหาร เนื่องจากสภาพปัญหาด้านโครงสร้างของ ระบบราชการไทย ซึ่งมีสายการบังคับบัญชาที่ยาวและมีการติดต่อสื่อสารในแนวดิ่งเป็นส่วนมาก ทำให้เกิดปัญหาการประสานงาน และเกิดความล่าช้าด้านข้อมูลข่าวสาร

(2) ขาดเอกภาพของงานปกครองท้องถิ่น เนื่องจาก พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนมี ผลบังคับใช้แล้ว ทำให้งานปกครองส่วนท้องถิ่นครอบคลุมกิจกรรมของทุกกระทรวง รวมทั้งสิ้น 6 ด้าน 245 กิจกรรม ทำให้งานของท้องถิ่นจะกระจายไปเกี่ยวข้องกับกระทรวงสำคัญเกือบทุก กระทรวง

(3) แนวทางในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีชัดเจน ทำให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความสับสน และมีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องมาจากส่วนใหญ่ยังไม่ เข้าใจว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรอิสระตามกฎหมาย มิใช่เป็นองค์กรภายใต้การ บังคับบัญชาของผู้บริหารในระบบบริหารราชการส่วนกลางและภูมิภาค ซึ่งกฎหมายอนุญาตให้ เพียงกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

(4) ผู้บริหารท้องถิ่นมีทัศนคติไม่ยอมรับการปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และ คำแนะนำของส่วนราชการ โดยอ้างถึงความเป็นอิสระ และสภาพความเป็นจริงของท้องถิ่น

(5) ความสัมพันธ์ทั้งในระดับจังหวัด และอำเภอที่มีต่อองค์การบริหารส่วนตำบลมักเป็นไปในลักษณะสั่งการ เสมือนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานใต้บังคับบัญชา มิใช่เป็นการกำกับดูแลตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้

(6) ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหารายได้เอง ในภาพรวมยังอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งไม่เพียงพอต่อการดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(7) ระบบบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาบุคลากร มีปัญหาในเรื่องการหมุนเวียน โอนย้าย และปัญหาความก้าวหน้าในอาชีพการงานของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(8) การถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร งบประมาณ และเครื่องมืออุปกรณ์ต่างๆ ให้ท้องถิ่น เนื่องจากขาดการเตรียมความพร้อมของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในการการถ่ายโอนภารกิจอย่างจริงจัง

จากสภาพปัญหาของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมากขึ้น แต่การกระจายอำนาจยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร วุฒิสภา ดัน ไชย (2545 : 98-99) ได้สรุป 10 เหตุผลสำคัญ ที่ทำให้การกระจายอำนาจในประเทศไทยไม่ก้าวหน้าดังนี้

(1) การกระจายอำนาจในประเทศไทยไม่เข้มแข็ง เนื่องจากไม่ได้รับการผลักดันจากรัฐบาลอย่างแท้จริง พร้อมทั้งไม่มีผู้นำที่จะเป็นแกนนำในการเปลี่ยนแปลงระบบการกระจายอำนาจสู่ส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง จึงส่งผลให้การกระจายอำนาจสู่ส่วนท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพ

(2) ในการกระจายอำนาจสู่ส่วนท้องถิ่น ภาคหน่วยงานราชการส่วนกลางขาดความเชื่อมั่นในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้การกระจายอำนาจจากส่วนราชการมายังส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นองค์รวมในการบริหารงานร่วมกัน ส่งผลให้การกระจายอำนาจสู่ส่วนท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพ

(3) การบริหารงานภายในองค์กรท้องถิ่น ไม่มีความเป็นเอกภาพ เนื่องจากฝ่ายอำนาจเดิมกลัวเสียผลประโยชน์ในส่วนขององค์กรที่ตนดูแลอยู่

(4) การปกครองส่วนท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากสังคมมีความอ่อนแอ ชุมชนท้องถิ่น ไม่มีความเชื่อมั่นในการบริหารงานท้องถิ่นของตนเอง ไม่มีจินตภาพในการดำเนินงานหรือวิสัยทัศน์ในการบริหารงานองค์กรส่วนท้องถิ่นของตน

(5) การบริหารงานในองค์กรส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องของการเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ จึงทำให้มีกลุ่มนายทุนหรือกลุ่มผู้มีอำนาจในท้องถิ่นเข้ามาบริหารงานเป็นส่วนมาก

(6) ประชาชนไม่ค่อยให้ความสนใจในการจัดการเลือกตั้ง และการบริหารงานท้องถิ่น

(7) การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ควรจะมีการจัดระบบการปกครองแบบพิเศษ โดยจัดให้มีการจัดการอำนาจแบบเบ็ดเสร็จ

(8) การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีการขัดแย้งระหว่างผู้ปกครองภายในท้องถิ่น เช่น การขัดแย้งระหว่างบทบาทของ อบต. กับกำนันผู้ใหญ่บ้าน อบจ. กับ เทศบาล เป็นต้น

(9) ระบบการศึกษาภายในประเทศไม่ได้ให้ความสำคัญ และ ไม่มีการส่งเสริมในเรื่องของการกระจายอำนาจสู่ส่วนท้องถิ่น

(10) ระบบการปกครองของประเทศไทยตั้งแต่อดีต มีรูปแบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง จึงส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นมีความอ่อนแอ ขาดประสิทธิภาพ

3.2 แนวทางการแก้ไข

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ (2546) ได้เสนอแนวทางการบริหารงานจังหวัดให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเสนอเป็น 2 แนวทางคือ

(1) การปรับปรุงบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยการปรับปรุงน้อย

ในแนวทางนี้ควรให้มีการคงอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดเอาไว้ตามเดิม และให้มีการจำกัดอำนาจของกรมต่างๆ ในการจัดตั้งหน่วยงานระดับเขต หรือภาคที่ถือเป็นการบริหารราชการส่วนกลางนั้นให้มีการจัดตั้งน้อยที่สุด ถ้าหากกรมใดต้องการจัดตั้งหน่วยงานในระดับเขต หรือภาคในภูมิภาค ต้องให้หน่วยงานนั้นมีลักษณะเป็นหน่วยงานทาง “วิชาการ” จริงๆ เท่านั้น อีกทั้งเพื่อให้มีการพิจารณา และมีการตรวจสอบการจัดตั้งหน่วยราชการในระดับเขต หรือภาคของกรมต่างๆ อย่างรัดกุมและละเอียดถี่ถ้วน รัฐบาลอาจจัดตั้งหรือมอบหมายให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงในการพิจารณาและตรวจสอบ

กล่าวโดยสรุป แนวทางการปรับปรุงแบบนี้คือการคงโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคเอาไว้เช่นเดิม เพียงแต่ให้มีความเคร่งครัดมากขึ้นในการพิจารณาว่าหน่วยงานในส่วนกลางใดมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งหน่วยงานในระดับเขต หรือภาค ซึ่งการปรับปรุงแนวทางนี้มีข้อดีคือ จะส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ไม่มากนัก เพราะระบบการบริหารงานบุคคล ระบบการจัดทำงบประมาณยังไม่มี การเปลี่ยนแปลง และไม่จำเป็นจะต้องแก้ไขกฎหมายใดๆ เลย ส่วนผลกระทบที่อาจจะตามมาค่อนข้างน้อยกล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น เพราะหน่วยงานจากส่วนกลางที่ลงไปปฏิบัติงานตรงในพื้นที่จะต้องหมดไป ส่วนอำนาจด้านการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังคงมีอำนาจไม่ต่างไปจากเดิม ในแง่ของระบบงบประมาณ จังหวัดยังคงต้องอาศัยงบประมาณที่ผ่านมาจากกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ เช่นเดิม

(2) การปรับปรุงบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยการปรับปรุงมาก

การปรับปรุงแนวทางนี้ เป็นการปรับเปลี่ยนบทบาทของราชการส่วนภูมิภาค โดยพิจารณาไปพร้อมๆ กับกระบวนการถ่ายโอนภารกิจ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ช่วง ดังนี้

ช่วงที่ 1 เป็นการปรับปรุงบริหารราชการส่วนภูมิภาคในช่วงของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ระยะ 1-10 ปี) เริ่มจากการแก้ไขปรับปรุงสถานะของจังหวัดให้มีลักษณะเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างแท้จริง ซึ่งมีลักษณะคล้ายกรมๆ หนึ่ง มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเสมือนอธิบดีที่เป็นศูนย์กลางในการบริหารงานทั้งหมดภายในจังหวัดแบบเบ็ดเสร็จ ภายหลังจากเมื่อมีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารงานอย่างเบ็ดเสร็จ เพื่อให้ข้าราชการจากกระทรวง ทบวง กรมอื่นๆ ที่ปฏิบัติอยู่ยอมรับในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงควรมีการกระบวนการคัดเลือกบุคคลที่จะมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งสามารถจัดทำเป็นระบบเปิด และควรดำเนินการควบคู่ไปกับระบบการขึ้นทะเบียนนักบริหารระดับสูงที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำลังมีโครงการที่จะนำมาใช้ในกระบวนการแต่งตั้ง และเลื่อนตำแหน่ง อีกทั้งเพื่อป้องกันการเกิดปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดไปในทางที่มีชอบ ควรจะมีระบบการตรวจสอบ และประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ โดยอาจเป็นทุก 6 เดือน

อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงการบริหารราชการในแนวทางนี้ก็มีทั้งข้อดี และข้อเสีย ส่วนข้อดีคือ การบริหารงานต่างๆ ภายในจังหวัดจะมีความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพมากกว่าที่ผ่านมา อีกทั้งยังแก้ไขปัญหาคอขวดของแผนงาน ระบบงบประมาณ และอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ภายในพื้นที่ของแต่ละจังหวัดได้ ในส่วนของข้อเสียคือ จะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจมากเกินไป ซึ่งอาจทำให้ประสบกับปัญหาต่างๆ อีกทั้งจะต้องมีการทบทวนและแก้ไขกฎหมายต่างๆ เป็นจำนวนมาก

ช่วงที่ 2 เป็นการปรับปรุงบริหารราชการส่วนภูมิภาคในระยะที่มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างค่อนข้างสมบูรณ์แล้ว (ในช่วงหลัง 10 ปี) ในด้านอำนาจและบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงไว้ซึ่งอำนาจในการบริหารงานแบบเบ็ดเสร็จ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำงานในลักษณะที่เป็น “ผู้จัดทำบริการสาธารณะ” น้อยลง จะมีอำนาจเฉพาะในส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ ด้านการต่างประเทศ รวมถึงงานด้านการเงิน การคลัง และเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งถือว่ามุ่งเน้นไปที่ภาระงานในระดับชาติเป็นสำคัญ เพราะว่าการปฏิบัติงานในลักษณะของการเป็นผู้ “จัดทำ” กลายเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทั้งหมด

โดยภาพรวม แนวทางการปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามแนวทางนี้คือ การแยกภารกิจที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกไป โดยภารกิจที่เป็นของราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต จะเป็นการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับงานในระดับชาติ และภารกิจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ในส่วนงานที่เป็นภารกิจของราชการส่วนภูมิกานั้นก็ยังคงให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จในการบริหารงาน ซึ่งการปรับปรุงในแนวทางนี้มีข้อดีคือ สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะแนวทางนี้จะมีการ

แบ่งงานของภูมิภาคออกจากงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน จะทำให้ขอบเขตงานของราชการส่วนภูมิภาคลดน้อยลงและมีความชัดเจนมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีเวลาและสามารถทุ่มเทให้กับงานที่รับผิดชอบได้มากขึ้น ส่วนข้อเสียคือ กระทรวง ทบวง และกรมต่างๆ อาจไม่มีความพร้อมในการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การแก้ปัญหาเพื่อให้การบริหารงานในจังหวัดมีเอกภาพ จึงจำเป็นต้องยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของจังหวัด ซึ่งจะทำให้เกิดผลดีในการบริหารราชการดังนี้

(1) ทำให้ไม่มีฐานะเป็นองค์กรซึ่งแยกต่างหากที่มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะ แต่จะเป็นรูปแบบการบริหารที่สามารถรับงานของราชการบริหารส่วนกลางทุกแห่งมาปฏิบัติร่วมกันให้เหมาะสมในเขตพื้นที่ได้

(2) การกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัด เพื่อให้มีผลผูกพันกับส่วนราชการในราชการบริหารส่วนกลางที่จะต้องสนับสนุนบุคลากร และทรัพย์สินให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์จังหวัดกระทำได้ง่ายขึ้น

(3) สามารถใช้ทรัพยากรของแต่ละส่วนราชการร่วมกันเพื่อให้เกิดความคุ้มค่า และมีประสิทธิภาพ

(4) การบริหารงานในลักษณะกลุ่มจังหวัดสามารถกระทำได้ เพราะเป็นรูปแบบการบริหารพื้นที่ มีใจเป็นองค์กรนิติบุคคลแยกต่างหากจากกัน

(5) สามารถกำหนดงบประมาณของจังหวัดขึ้นได้ โดยกำหนดเป็นกฎหมายซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการเป็นนิติบุคคล

อุดม ทุมโฆสิต (2546) เสนอให้มีการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ภูมิภาคและท้องถิ่นให้เหมาะสม โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ระบุสาระสำคัญในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น โดยมุ่งหวังให้ท้องถิ่นสามารถปกครองตนเอง และพึ่งตนเองได้ในอนาคต พร้อมทั้งเสนอว่าการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นคือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล จำเป็นต้องมีความสัมพันธ์กันอย่างเหมาะสม เพื่อให้การดำเนินงานของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างราบรื่น และให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง และมีประสิทธิภาพ

ด้านจรัส สุวรรณมาลา (2542 : 101-110) เสนอว่า ต้องการให้รัฐบาล-ท้องถิ่น ร่วมกันคิด แบ่งกันทำ ร่วมกันรับผิดชอบ เพราะต้องการแก้ไขปัญหาการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัด ในเรื่องของปัญหาการจัดบริการซ้ำซ้อนกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ และปัญหาการจัดบริการที่ขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากมีหน่วยจัดบริการจำนวนมากเกินไป ซึ่งปัญหาต่างๆ เหล่านี้มีสาเหตุมาจากหน่วยจัดบริการสาธารณะมีจำนวนมาก และเป็นอิสระจากกันภายใต้โครงสร้างการบริหารจัดการ

แบบแยกส่วน (Fragmented structure) ทั้งในระดับกลุ่มจังหวัด/อำเภอ และระดับชุมชน ทำให้งบประมาณของรัฐถูกจัดแบ่งออกเป็นก้อนย่อยๆ ลงสู่พื้นที่อย่างกระจัดกระจายไม่เป็นระบบ

ดังนั้นจึงมีแนวทางการในการจัดแบ่งภารกิจด้านการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยมีจุดมุ่งหมายหลัก 3 ประการคือ

(1) เพื่อขจัดหรือบรรเทาสาเหตุของปัญหาการจัดบริการซ้ำซ้อนกัน ระหว่างหน่วยงานต่างๆ และปัญหาการจัดบริการที่ขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากมีหน่วยจัดบริการจำนวนมากเกินไป

(2) เพื่อให้ระบบการจัดบริการสาธารณะในระดับต่างๆ มีความรับผิดชอบต่อสาธารณชนและต่อผู้ใช้บริการ มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ตามหลักการปกครองที่ดี (Good governance)

(3) เพื่อให้มีการนำส่วนที่เป็น “จุดแข็ง” ของโครงสร้างการจัดบริการสาธารณะในระดับจังหวัดซึ่งมีลักษณะแยกส่วน (Fragmented structure) อย่างกว้างขวาง และแต่ละหน่วยปฏิบัติการได้พัฒนา สะสมทุนและศักยภาพการจัดบริการของตนเองไว้อย่างมากแล้ว นำมาใช้ประโยชน์ในระบบการจัดบริการใหม่ให้ได้มากที่สุด

นอกจากนี้รัฐ สุวรรณมาลา ได้ให้ข้อเสนอแนะในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นดังนี้คือ

- ควรจะร่วมกันกำหนดบทบาท และสถานภาพของการปกครองส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน

- การกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่ใหญ่ มีความเกี่ยวข้องกับทุกหน่วยงาน ไม่ใช่เป็นเรื่องที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบ ควรจะร่วมกันรับผิดชอบ

- การกระจายอำนาจไม่ควรที่จะยึดติดกับรูปแบบหรือโครงสร้าง แต่ควรจะเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลัก

สมาน รังสีโยกฤษฎ์ (2546 : 128-131) ได้ศึกษาวิเคราะห์ระบบราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร เกาหลี ญี่ปุ่น มาเลเซีย สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ อินโดนีเซียและสิงคโปร์ จึงเสนอว่าระบบราชการที่ควรจะเป็น ควรเป็นองค์กรที่ทันสมัย มีความยืดหยุ่นและปรับตัวได้ เน้นที่ผลการปฏิบัติงาน ลดการบริหารแบบระบบราชการให้มีขั้นตอนสั้นและง่าย การเปิดระบบราชการเข้าสู่กระบวนการประชาธิปไตย โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น การมอบอำนาจและเพิ่มอำนาจในการตัดสินใจไปให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น การลดกฎระเบียบและการควบคุมโดยภาครัฐ การลดจำนวนหน่วยงานและข้าราชการ การเน้นที่ประสิทธิภาพและความคุ้มค่าใช้จ่ายงบประมาณ การแปรสภาพกิจกรรมของรัฐเป็นกิจกรรมของเอกชน และเน้นการให้บริการประชาชน

รัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้มองเห็นปัญหาการบริหารงานของจังหวัดที่ไม่มีประสิทธิภาพ จึงเสนอแนวคิดการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ โดยมีองค์กรในหลายระดับดังต่อไปนี้

องค์กรบริหารระดับชาติ ได้แก่ คณะกรรมการสนับสนุนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กศจ.) มีองค์ประกอบดังนี้ (www.pad.moi.go.th/handbook1.htm)

- นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน
 - รองนายกรัฐมนตรีทุกคน เป็นรองประธาน
 - ผู้แทนส่วนราชการ ภาคเอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิ และนักวิชาการ เป็นกรรมการ
 - ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการและเลขานุการ
 - รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ฝ่ายบริหาร เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
- มีอำนาจหน้าที่หลักที่สำคัญ ดังนี้

- กำหนดกรอบนโยบาย วางระบบ แนวทาง และมาตรการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ รวมทั้งกำหนดแนวทางในการแปลงนโยบายรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติในระดับจังหวัด

- อำนวยและประสานงานการดำเนินงาน เพื่อให้ภาคเอกชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการสนับสนุน

- เสนอแนะและแก้ไขปัญหา เพื่อให้การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการสัมฤทธิ์ผล
- เสนอต่อนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐปรับปรุงการทำงาน ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบงบประมาณ ระบบการเงินการคลังหรือระบบการบริหารแผ่นดินให้สอดคล้องกับการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ

- กำหนดกรอบและแนวทางติดตามประเมินผลการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ
- เสริมสร้างความเข้าใจและประชาสัมพันธ์การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

องค์กรบริหารระดับกลุ่มจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด (กกจ.) มีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

- รองนายกรัฐมนตรีที่รัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน
- รัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธาน
- ผู้ว่าราชการจังหวัดในกลุ่มจังหวัด ผู้แทนส่วนราชการ ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนและภาคประชาชน เป็นกรรมการ

- ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีในเขตพื้นที่รับผิดชอบเป็นกรรมการและเลขานุการ

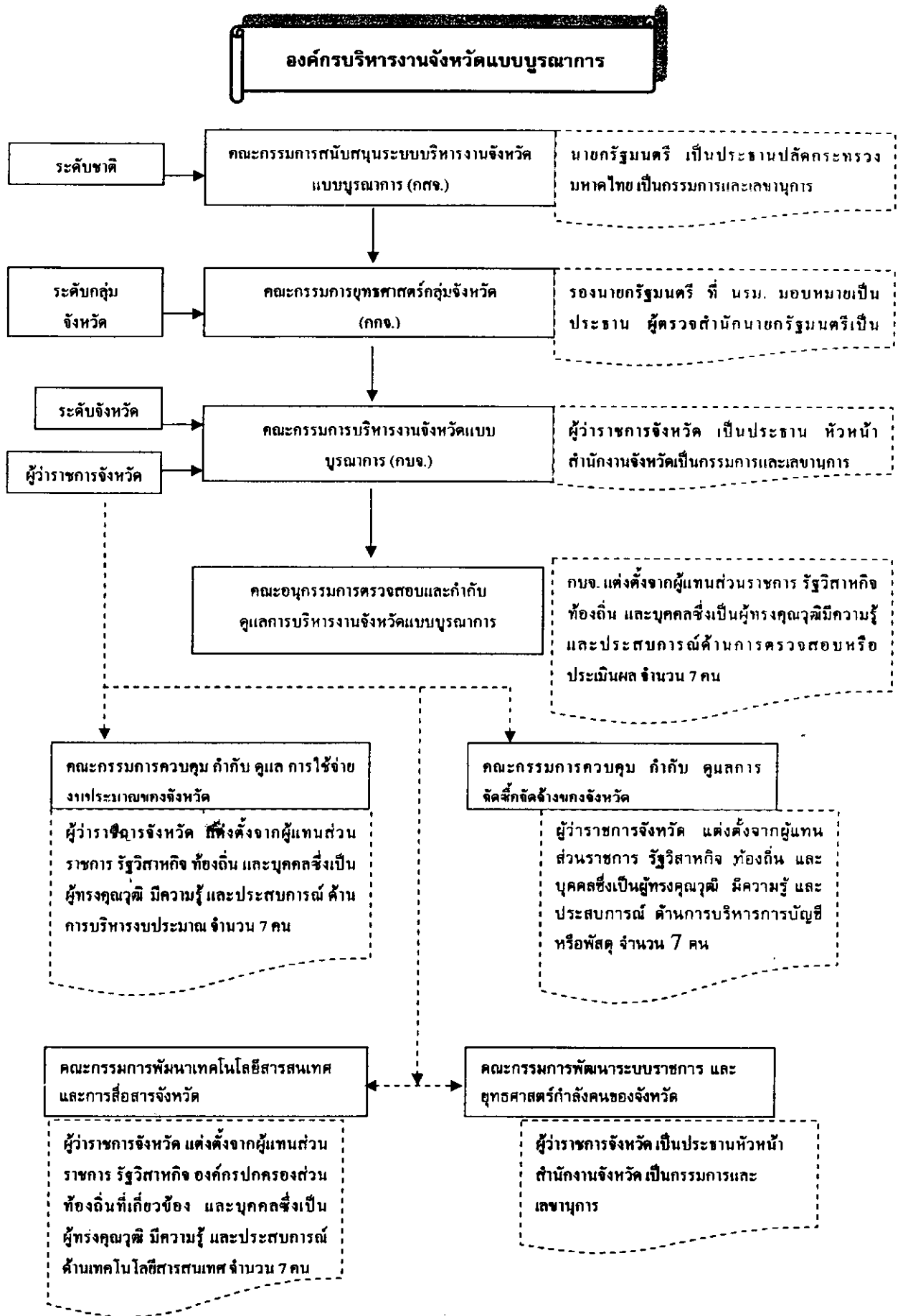
- ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยในเขตพื้นที่รับผิดชอบ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

มีอำนาจหน้าที่หลักที่สำคัญ ดังนี้

- บูรณาการการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด โดยส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคีการพัฒนา
- ส่งเสริมและประสานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขัน ตลอดจนป้องกันการแก้ไขปัญหาภายในและระหว่างกลุ่มจังหวัด
- กำกับ แนะนำ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานภายในกลุ่มจังหวัด การจัดกลุ่มจังหวัด
- มีวัตถุประสงค์เพื่อประสานความร่วมมือ สรรพกำลัง และการใช้ทรัพยากรระหว่างจังหวัด เพื่อตอบสนองการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ
- จัดกลุ่มจังหวัดตามความสัมพันธ์/เชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ตามความเกี่ยวเนื่องทางเศรษฐกิจ การผลิต การค้า และการลงทุน หรือลักษณะปัญหาเฉพาะที่เชื่อมโยงระหว่างพื้นที่และจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างจังหวัด

องค์กรบริหารระดับจังหวัดคณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) มีองค์ประกอบ ดังนี้

- ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานกรรมการ
 - รองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นรองประธานกรรมการ
 - ผู้แทนส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน
- เป็นกรรมการหัวหน้าสำนักงานจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ
- มีหน้าที่สำคัญ ดังนี้
- จัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและแผนงาน/โครงการ ภายใต้กระบวนการมีส่วนร่วมของภาคีการพัฒนาให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด ยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์ชาติ
 - ส่งเสริม/ประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อให้การพัฒนาเป็นไปตามยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัดและกลุ่มจังหวัด
 - บูรณาการจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนาต่างๆ โดยประสานงานกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - กำกับ แนะนำ และติดตามประเมินผลการดำเนินงานภายในจังหวัด
 - เชิญชวนส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ที่เกี่ยวข้องให้ข้อมูลชี้แจงแสดงความคิดเห็น หรือส่งเอกสารตามที่เห็นสมควร



ภาพประกอบ 6 โครงสร้างขององค์การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

ที่มา : www.songkla.go.th/data/ceo46.

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ถวิล ไพรสมณ์ (2536, อ้างถึงใน ตระกูล มีชัย, 2538 : 78) เป็นบุคคลริเริ่มที่นำเสนอแนวทางการบริหารงานจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ โดยจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยเขาให้เหตุผลโต้แย้งผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่มักจะอ้างประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยวกับปัญหาผู้มีอิทธิพลจะได้เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้

กรณีปัญหาการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดกระทำไม่ได้ เพราะประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) นั้นไม่ถูกต้อง เพราะคำว่ารัฐเดี่ยว สมาพันธรัฐ หรือสหรัฐ ไม่มีกฎหมายห้ามไว้ว่าจะเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้ ญี่ปุ่นเป็นรัฐเดี่ยวคล้ายคลึงกับไทยมาก ยังมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

ปัญหาผู้มีอิทธิพลหรือผู้มีเงินจะมีโอกาสเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดมาก กรณีนี้ไม่น่ากลัว เพราะการเลือกตั้งเป็นการดึงบุคคลที่มีอิทธิพล หรือมีเงินเข้าสู่ระบบที่เปิดเผย โดยสาธารณชนเป็นผู้ตัดสิน และไม่แน่ใจว่าจะได้รับการเลือกตั้ง เพราะประชาชนปัจจุบันมีความตื่นตัวทางการเมืองสูง ผู้ได้รับเลือกตั้งต้องทำงานเพื่อประชาชน หากผู้ว่าราชการจังหวัดทำเสียหาย รัฐบาลกลางสามารถถอดถอนได้

ชนเศรษฐ์ เจริญเมือง (2537 ; 2539) ได้เสนอแนวทางการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ว่าเป็นแนวทางสำคัญที่จะทำให้การบริหารงานจังหวัดมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยให้เหตุผลสำคัญดังนี้คือ

1. เป็นการพัฒนาคุณภาพคนให้มีความคิดทางการเมืองแบบประชาธิปไตย รณรงค์ให้ประชาชนมีส่วนร่วมสร้างสรรค์สังคมและแก้ไขปัญหาของบ้านเมือง มิใช่รอพึ่งแต่ข้าราชการ

2. เป็นกฤษฎีการสร้างระบบการศึกษาใหม่ให้ประชาชนรู้จักคิด สนใจปัญหาของบ้านเมือง เลือกคนที่มีฝีมือเข้ามาทำงาน ไม่ใช่ได้แต่หัวนเกรงอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ประชาชนจะคอยติดตามการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เลือกตั้งขึ้นมาว่าทำงานเป็นอย่างไรบ้าง

3. คนดี คนมีความสามารถจะมาสวมครีบทเลือกตั้ง เกิดความตื่นตัวในกลุ่มประชาชน ประชาชนสนใจการเมือง โดยพิจารณาว่าผู้สมัครแต่ละคนจะมีวิธีการแก้ไขปัญหาได้อย่างไร

4. ไม่ต้องกังวลเรื่อง “รัฐอิสระ” เมื่อประชาชนมีบทบาททางการเมือง สามารถผลักดันให้ผู้บริหารทำงานตามที่ประชาชนเรียกร้อง ซึ่งทำให้ประชาชนยอมรับระบบดังกล่าว ไม่มีใครคิดแยกออกไป

คีติน กุสสถานภาพ (2541: 172) ได้ศึกษารูปแบบองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่ประชาชนชาวจังหวัดสงขลาพึงประสงค์ จากการวิเคราะห์ทัศนคติของกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 364 ชุด พบว่า ชาวจังหวัดสงขลาเกือบร้อยละ 70 มีความต้องการเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปบริหารจังหวัด โดยให้เหตุผลว่าผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งจะสามารถเข้าใจปัญหาของชุมชนและท้องถิ่นได้ดีกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีจากการแต่งตั้ง และทำให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น โดยผู้วิจัยได้วิเคราะห์ความพร้อมของจังหวัดสงขลาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านการเมืองการปกครอง สรุปว่าจังหวัดสงขลาพร้อมแล้วที่จะ

ปกครองตนเอง โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง และคาดหวังว่าผลลัพธ์จากการบริหาร โดยผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งจะนำไปสู่ความเป็น “สงขลาสามาติประชาคม” ในที่สุด

จากข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการบริหารงานจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากขึ้น ผู้วิจัยขอสรุปข้อเสนอแนะที่กล่าวมาออกเป็น 3 แนวทางคือ

1. แนวทางรวมอำนาจ คือ แนวทางการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจการบริหารมากขึ้น ไม่ว่าจะการบริหารแผนงาน บริหารคน และบริหารงบประมาณ ซึ่งแนวทางนี้รัฐบาลกำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน แม้วานักวิชาการจำนวนไม่น้อยได้ท้วงติงว่าไม่เหมาะสม เพราะไม่ได้สนับสนุนการปกครองท้องถิ่น ในการสนับสนุนให้ประชาชนร่วมแก้ปัญหาของจังหวัด แต่ทางรัฐบาลมองว่ามีความจำเป็นที่ต้องมีคนรับผิดชอบในการบริหารงานจังหวัด ก่อนที่จะกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ต้องทำให้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีความเข้มแข็งก่อน รัฐบาลจึงเตรียมลดงบประมาณการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น เพิ่มงบประมาณแก่จังหวัดผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (CEO)

2. แนวทางกระจายอำนาจ เป็นแนวทางที่เสนอให้ลดบทบาทราชการส่วนภูมิภาคในการบริหารงานจังหวัด โดยให้บทบาทสำคัญแก่องค์กรปกครองท้องถิ่น นักวิชาการบางท่านเสนอให้จังหวัดที่มีความพร้อมเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ ซึ่งจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร พร้อมทั้งเพิ่มงบประมาณ กำลังคน และภารกิจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นมากขึ้น โดยลดบทบาทของราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนกลางที่ปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัดลงมา แนวทางนี้ถือว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐบาลทุกชุดที่ต้องกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เพื่อพัฒนาประชาธิปไตยฐานรากให้เข้มแข็ง

3. แนวทางแบ่งอำนาจให้ชัดเจน แนวทางนี้มองว่าปัญหาหลักของการบริหารงานจังหวัด คือ ความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค ส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่น ลักษณะงานเหมือนๆ กัน รับผิดชอบหลายระดับ หลายหน่วยงาน ทำให้ผู้ปฏิบัติระดับต่าง หึ่งก้านัน ผู้ใหญ่บ้าน และองค์การบริหารส่วนตำบล สับสนในภารกิจความรับผิดชอบ เพราะมีหลายๆ ภารกิจของแต่ละหน่วยงานที่ทับซ้อนกัน ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดิน การแก้ปัญหาต้องแยกภารกิจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนก่อน

ทั้งสามแนวทางจะได้รับการวิเคราะห์ในรายละเอียดว่าในจังหวัดสงขลาแนวทางใดที่เหมาะสมเพื่อทำให้การบริหารงานจังหวัดมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะทิศทางการจัดตั้งหน่วยงานที่เหมาะสม