

การปรับกระบวนทัศน์การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในทศวรรษหน้า*

The Need to Adjust Paradigm for Provincial Administration in the Next Decade

ศิลป์ ชื่นนิรันดร์¹ และไพรัช พันชมภู²

Silpa Chuennirun¹ and Phairat Phuenchomphoo²

วิทยาลัยสงฆ์มหาสารคาม มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย¹

Mahasarakham Buddhist College, Mahachulalongkornrajavidyalaya University¹

มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตร้อยเอ็ด²

Mahamakut Buddhist University Roi Et Campus²

Email : chusilp6@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพการบริการงานปกครองจังหวัด ในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาคภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ.2562 2) เพื่อเสนอแนวทางการปรับโครงสร้างอำนาจตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นวิธีการศึกษาใช้วิธีการค้นคว้าจากเอกสาร หนังสือ ตำราทางวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาสรุปข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการบริหารงานจังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้ดังนี้ 1) เพิ่มประสิทธิภาพโดยปรับปรุงโครงสร้างอำนาจจากรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง ให้กระจายลงสู่ภูมิภาค (จังหวัด) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรชุมชน 2) แก้ไขปรับปรุงโครงสร้างอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินให้ชัดเจนระหว่าง ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในเรื่องอำนาจหน้าที่ ภารกิจ องค์กรและพื้นที่ ในการปฏิบัติการ

คำสำคัญ : การปรับกระบวนทัศน์; การบริหารราชการส่วนภูมิภาค; ทศวรรษหน้า

* Received January 8, 2021; Revised June 9, 2021; Accepted June 9, 2021

ABSTRACT

The purposes of this article were to study and make some suggestions about :
1) How to increase the efficiency of provincial administration after general election in 2019. 2) How to adjust governmental power structure by mean of decentralization through provincial administration, local administration and community organization. Documentary research were used as the methodology of this study. The results can be summarized as follows. 1) Increasing efficiency by decentralization through provincial administration, local organization and community organization. 2) Power structural adjustment need to be changed from centralization to decentralization through provincial administration, local organization and community organization under inspection of provincial governor.

Keywords : Paradigm Shift; Provincial Administration; Next Decade

1. บทนำ

การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในปัจจุบันมีวิวัฒนาการมาจากการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่ได้ทรงวางรากฐานการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยในส่วนกลางได้มีการจัดโครงสร้างการบริหารตามหน้าที่ (Function) ในรูปกระทรวงแทนการจัดตามพื้นที่ดังที่มีมาแต่โบราณ ในส่วนภูมิภาคได้ปรับปรุงกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคใหม่ให้สามารถระงับอำนาจการปกครองสู่ศูนย์กลางและแผ่ขยายพระราชอำนาจของส่วนกลางครอบคลุมหัวเมืองและประเทศราชได้อย่างจริงจังโดยนำเอาระบบมณฑลเทศาภิบาลและจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นใหม่ มีเจ้านายหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ซึ่งเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไปรับราชการต่างพระเนตรพระกรรณเป็นผู้บัญชาการมณฑล อันเป็นการแบ่งเบาภาระของเสนาบดีเจ้ากระทรวงออกไปดำเนินการในส่วนภูมิภาคในเชิงการกระจายอำนาจไปยังมณฑล ในมณฑลหนึ่งประกอบด้วยหัวเมืองอย่างน้อย 2 เมืองขึ้นไป ระยะต่อมาจึงมีการเปลี่ยนคำว่าเมืองเป็นจังหวัด ในปี พ.ศ.2549 ส่วนมณฑลถูกยุบเลิกในปี พ.ศ.2475 คงไว้แต่จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน อันเป็นเขตการปกครองนอกเมืองหลวงที่เรียกว่า ภูมิภาค มาจนทุกวันนี้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2544)

คำว่า ภูมิภาค และแนวความคิดว่าด้วย ราชการบริหารส่วนส่วนภูมิภาคได้เริ่มใช้อย่างเป็นทางการและเป็นหลักเป็นฐานเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2476 ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 โดยรัฐบาลคณะราษฎร ที่ได้จัดวางระเบียบบริหาร

ราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ชั้น คือการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และมีการวางรากฐานทางโครงสร้างของระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่มีความต่อเนื่อง นับจากนั้นเป็นต้นมาตราប់ถึงปัจจุบัน (สถาบันดำรงราชานุภาพ ร่วมกับมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, 2550)

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้อาจกล่าวได้ว่าเมื่อการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงย่อมทำให้การปกครองมีการพัฒนาตามไปด้วยไม่มากนักน้อย ดังในกรณีนี้จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น ผสมผสานกับการรวมอำนาจซึ่งมีอยู่เดิมตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่อำนาจการปกครองอยู่ที่บุคคลคนเดียวคือพระมหากษัตริย์ครั้งเปลี่ยนมาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันเป็นระบอบการปกครองที่มีความหมายว่าอำนาจการปกครองเป็นของประชาชน ก็ใช้หลักการกระจายอำนาจมาผสมผสานกันเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ กล่าวคือ การบริหารราชการส่วนกลางใช้หลักการรวมอำนาจ (Centralization) ราชการบริหารส่วนภูมิภาคใช้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นใช้หลักการกระจายอำนาจ(Decentralization)(วิสุทธิ โพธิ์แพ้น, 2544)

แต่อย่างไรก็ตามการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในรูปแบบการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลจะต้องจัดให้ส่วนการบริหารราชการทั้งสามส่วนนี้ให้มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้มีความเหมาะสม และไม่มีเงื่อนไข นั่นคือการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางและการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และบางกรณีก็ต้องแบ่งอำนาจให้ส่วนราชการออกไปปฏิบัติหน้าที่ในภูมิภาคแทน เช่น จังหวัดอำเภอ เป็นต้น จึงจะไม่เกิดปัญหาทางด้านการบริหาร ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ประการแรกได้แก่ การกำกับ ดูแล และประการที่สองคือการร่วมมือและประสานงาน ซึ่งหากมีการส่งเสริมสัมพันธ์ภาพให้ดียิ่งขึ้นกล่าวคือลดการควบคุมลง กระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นให้มากขึ้น หันมากำกับดูแลพร้อมกับสนับสนุนให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ ร่วมมือและประสานงานให้มากขึ้น การปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมีโอกาสเจริญขึ้นอย่างเต็มที่ การปกครองส่วนภูมิภาคในฐานะที่เป็นตัวแทนของส่วนกลางก็อาจจะปรับบทบาทเป็นผู้กำกับดูแล และให้การสนับสนุนในด้านต่างๆ หรืออาจจะร่วมมือกันจัดบริการสาธารณะในโครงการสำคัญที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ในจังหวัดก็ได้ แต่ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้กลับปรากฏว่ารัฐบาลแบ่งอำนาจ และกระจายอำนาจไม่เต็มที่ มอบอำนาจให้ส่วนภูมิภาคแบบมีเงื่อนไขทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบริหารงานแบบขาดเอกภาพ ส่งผลให้ขาดประสิทธิภาพในการทำงาน ทำให้ไม่สามารถแก้ไขข้อเดือดร้อนของประชาชนได้ ดังที่วิรัช วิชานิถาวรณ (2547) กล่าวไว้ว่ากระแสโลกนิยมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และต่างประเทศทั่วโลกแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ คือการบริหารราชการส่วนกลางและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย ที่เสนอว่าบทบาทความสัมพันธ์ของรัฐบาลและท้องถิ่นรัฐบาลต้องไม่ใช่อำนาจเข้าแทรกแซงหรือยับยั้งการบริหารจัดการ

ท้องถิ่นหรือถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นและเนื่องจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นสายอำนาจบัญชาการของรัฐบาลซึ่งสามารถเข้าไปแทรกแซงหรือทับซ้อนกับอำนาจในการจัดการตนเองของท้องถิ่นจึงเสนอให้ยุบเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาค (เวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย, 2557)

อันข้อคิดเห็นต่างๆ เหล่านี้ล้วนเป็นประเด็นที่น่าศึกษาต่อไปว่าอนาคตของการปกครองส่วนภูมิภาคจะเป็นประการใดเนื่องด้วยระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคก็ยังคงเป็นกลไกการบริหารราชการแผ่นดินที่มีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ เพราะเป็นจุดเชื่อมต่อในการนำนโยบายและบริการสาธารณะต่างๆ ของรัฐไปสู่ประชาชนรวมทั้งการแก้ไขปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชนในแง่มุมต่างๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ดังจะเห็นว่าในปัจจุบันนี้การบริหารราชการส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะจังหวัดและอำเภอยังมีความสำคัญที่จะต้องดำรงอยู่และพัฒนากลไกการบริหารให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งปรากฏในการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในช่วงปี พ.ศ. 2545 ได้พยายามที่จะให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นกลไกที่สำคัญในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริงจึงได้นำแนวคิดการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมาใช้โดยแนวคิดดังกล่าวได้ปรับบทบาทภารกิจและโครงสร้างของจังหวัดให้เป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐ (Strategic Government Unit) ระดับพื้นที่ที่มีศักยภาพในการริเริ่มแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ได้เอง (สมคิด จาตุศรีพิทักษ์, 2546)

ส่วนรัฐบาลในปัจจุบันซึ่งมี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรีก็ได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปีไว้ โดยแผนพัฒนาดังกล่าวจะแบ่งการพัฒนาออกเป็น “กลุ่มคลัสเตอร์ต่างๆ” เช่น การเกษตร เศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์ ซึ่งแต่ละกลุ่มคลัสเตอร์จะมีผู้คนที่ต้องทำงานเกี่ยวข้องหลายฝ่าย โดยที่ตัวหลักสำคัญในกลไกนี้ก็ยังเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดในแต่ละจังหวัด ดังนั้น รัฐบาลจึงอยากได้คนที่มีแนวคิดตรงกันหรือคุณสมบัติที่จะขับเคลื่อนแผนนี้ให้เดินหน้าไปได้ด้วยดี กล่าวคือเป็นบุคคลที่มีมุมมองและวิสัยทัศน์ที่เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกและเข้าใจการบริหารงานแบบองค์รวมและประสานงานกับทุกฝ่ายได้เป็นอย่างดี ซึ่งต่อไปนี้การบริหารจังหวัดจะไม่ใช้เรื่องของการปกครองหรือการดูแลทุกข์สุขของราษฎรเท่านั้น แต่จะต้องเกี่ยวกับเศรษฐกิจ สังคม ความรู้ เทคโนโลยีต่างๆ เพิ่มมากขึ้น รัฐบาลต้องปรับระบบการสรรหาผู้ว่าราชการจังหวัดเสียใหม่ (สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์, 2560)

ภายใต้สภาวะการณ์เช่นนี้ทำให้ประชาชนและสังคมส่วนใหญ่เกิดความสับสนและวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อันเนื่องมาจากประเทศไทยมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลางและกระจายอำนาจให้ส่วนท้องถิ่นและส่วนภูมิภาคอย่างมีเงื่อนไขส่งผลให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีความซ้ำซ้อน สิ้นเปลือง ประชาชนไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาความต้องการเท่าที่ควร (วรเดช จันทรศร, 2547)

ดังนั้น บทความนี้จะได้อธิบายแนวทางการปรับบทบาทเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารปกครอง จังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่เหมาะสมว่าในอนาคตอันใกล้นี้หากประเทศไทยมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขสถาบันทางการเมืองต่างๆ ได้รับการพัฒนาโดยประชาชนมีส่วนร่วมและมีการกระจายอำนาจลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นแล้ว สถานภาพของราชการบริหารส่วนภูมิภาคควรจะเป็นอย่างไรและเป็นไปในทิศทางใด

2. สถานภาพ บทบาท และปัญหาของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยในปัจจุบันเป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2434 ที่ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกเป็นจังหวัดและอำเภอ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค (Provincial Administration) นี้เป็นการบริหารราชการภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration of Power) หมายถึงการที่ราชการบริหารส่วนกลางจะแบ่งอำนาจในการบริหารบางส่วน ให้หน่วยราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมกำหนดนโยบายหรือร่วมดำเนินการ ภายใต้กรอบนโยบายหรือความต้องการของส่วนกลาง ไม่ใช่ดำเนินการโดยอิสระ การแบ่งอำนาจลักษณะนี้เรียกว่าเป็นการกระจายอำนาจทางการบริหาร โดยส่วนกลางแต่งตั้งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของตนไปอยู่ประจำปฏิบัติงานในหน้าที่และอยู่ในระบบบริหารงานบุคคลของส่วนกลาง ด้านการบริหารงบประมาณนั้นราชการบริหารส่วนกลางก็เป็นผู้มีอำนาจในการควบคุมและอนุมัติให้เป็นไปตามวิธีการงบประมาณแผ่นดิน จึงกล่าวได้ว่าบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิกานั้น เป็นไปภายใต้กรอบที่ส่วนกลางกำหนดนั่นเอง (สถาบันดำรงราชานุภาพฯ, รายงานผลการศึกษาศึกษาการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อเรื่องการปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (สวนดุสิตโพล, 2545 : 26)

หากพิจารณาโครงสร้างการบริหารราชการจังหวัดในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าเป็นโครงสร้างการบริหารที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการควบคุม ดูแล และบังคับบัญชาการบริหารราชการภายในจังหวัด โดยมีสายการบังคับบัญชาลดหลั่นกันลงมา ประกอบด้วย รองผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการบริหารราชการส่วนภูมิภาคทั้งในระดับจังหวัดและระดับอำเภอตามลำดับ โดยแต่ละหน่วยงานต่างมีสังกัดกระทรวง/กรมต่าง ๆ และในเวลาเดียวกันยังคงปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานตนเอง ภายใต้โครงสร้างการบริหารงานที่หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคต้องปฏิบัติภารกิจโดยตรงต่อต้นสังกัดในส่วนกลาง แต่อยู่ภายใต้การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารการปกครองในจังหวัด (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2547 : 128)

ดังนั้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารสูงสุดในจังหวัดมีอำนาจหน้าที่แบ่งได้เป็นสองส่วน ส่วนแรก คืองานอันเป็นภาระหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากส่วนกลาง งานเหล่านี้ได้แก่งานระดับชาติหรืองานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนงานตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ส่วนงานที่สองคือ งานส่วนท้องถิ่นอันเป็นงานที่ทางจังหวัดจะดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นหรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งสองส่วนนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่กำกับดูแลให้เป็นไปตามนโยบาย หากพิจารณาแล้ว อาจกล่าวได้ว่ามีการแยกภาระหน้าที่ ที่ส่วนกลางมอบหมายกับงานที่เป็นความต้องการของท้องถิ่นถูกแยกออกจากกัน โดยให้งานลักษณะแรกอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคของจังหวัด และงานลักษณะหลังให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะเช่นนี้ทำให้จังหวัดหนึ่งบริหารงานแบบแยกหน่วยงานกันรับผิดชอบ หากแบ่งงานกันไม่ชัดเจนหรือมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่แบบไม่เด็ดขาดแล้วย่อมทำให้สิ้นเปลืองทรัพยากรและทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ซ้ำซ้อน ล่าช้าและเกิดปัญหาในการบริหารมาก หากไม่มีการปรับโครงสร้างอำนาจ บทบาทและภารกิจตลอดจนกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ ให้ความชัดเจนยิ่งขึ้นแล้ว จะทำให้การบริหารงานของจังหวัดไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ อีกทั้งงานที่ได้รับมอบจากส่วนกลางก็จะไม่บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (วรเดช จันทรศร, 2547: 34)

การแบ่งหน่วยงานรับผิดชอบดังกล่าวข้างต้นเป็นไปตามหลักการแบ่งบริการสาธารณะระหว่างส่วนราชการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักผลประโยชน์มหาชน (Public interest) ซึ่งในรายละเอียดทางปฏิบัติย่อมแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ประโยชน์มหาชนของรัฐ อันได้แก่ประโยชน์ที่เป็นส่วนได้ ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองกลุ่มใหญ่ที่สุดของรัฐ ย่อมเป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการ และประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น ได้แก่ ประโยชน์ส่วนได้ ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นหนึ่ง ย่อมเป็นภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการโดยเฉพาะ นอกจากนี้แล้ว ยังมีบริการสาธารณะที่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดูแล เนื่องจากมีบริการสาธารณะบางประเภทเป็นเรื่องที่กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยไม่อาจแยกประโยชน์ของมหาชนทั้งสองให้ออกจากกันได้โดยเด็ดขาดเพราะต้องถือเอาตามหลักผลประโยชน์มหาชน และหลักประสิทธิภาพซึ่งทั้งสองหน่วยงานจะต้องถือเป็นภารกิจลำดับรองและมีการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการอย่างชัดเจน เช่น การจัดการศึกษา การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน (วุฒิสาร ตันไชย, บทบาทของรัฐในการจัดบริการสาธารณะ, (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544 : 38)

นอกจากนี้แล้วยังมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่าในพื้นที่จังหวัดแต่ละจังหวัดควรจัดการปกครองกัน อย่างไรเพราะในปัจจุบันนี้ พื้นที่จังหวัดทุกแห่งมีการปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ 3 ระดับ คือ

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (ยกเว้นจังหวัดชลบุรี มีเพิ่มการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ คือ เมืองพัทยา ส่วนกรุงเทพมหานครเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ เช่นเดียวกัน) เต็มพื้นที่จังหวัดหมดแล้วซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจตามหลักของการปกครองตนเอง ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, 2550 และ 2560 โดยมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งและจัดบริการสาธารณะอย่างอิสระ จึงทำให้จังหวัดหนึ่งๆ ใช้หลักการปกครองทั้งรวมอำนาจและกระจายอำนาจส่วนจะพิจารณาว่าจะเน้นการใช้หลักใดมากน้อยกว่ากันนั้นย่อมจะขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลเป็นสำคัญ แต่มีแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจอยู่ประการหนึ่งว่าการจัดรูปหน่วยงานบริหารของจังหวัดควรมีอยู่เพียงรูปเดียว อีกส่วนหนึ่งที่เหลือควรจะเป็นกลไกในการควบคุมตรวจสอบการบริหารของจังหวัดที่เรียกว่า “สภา” ซึ่งก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันนี้ และมีข้อเท็จจริงอยู่ประการหนึ่งว่ายังมีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่บริหารงานในจังหวัดด้วยซึ่งผู้ควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่คือส่วนกลางได้แก่กระทรวงมหาดไทยซึ่งถูกควบคุมตรวจสอบโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติอีกทีหนึ่ง(วรเดช จัทรศร, 2547 : 52)

อาจกล่าวได้ว่า หากจะพิจารณาตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองดังกล่าวแล้วผู้บริหารของจังหวัดจะต้องเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงาน แต่เนื่องจากอำนาจหน้าที่ที่ส่วนกลางมอบให้มีจำกัด ภารกิจนอกเหนือจากนั้นจึงตกเป็นของหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ผู้ว่าราชการจังหวัดรับผิดชอบอยู่เป็นฝ่ายดำเนินการ ลักษณะเช่นนี้จึงทำให้รัฐบาลสามารถสั่งการและมอบอำนาจยังผู้ว่าราชการจังหวัดได้สะดวกเนื่องจากกลไกของราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีความพร้อมในการปรับตัวรองรับนโยบายต่างๆ ดังเช่น เมื่อครั้งมีการปฏิรูประบบราชการเมื่อ ปี พ.ศ.2545 ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ส่วนด้านปัญหาและอุปสรรคในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ปัจจุบันนี้ก็ยังปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการ อันเป็นปัญหาที่สะสมมาตั้งแต่อดีตและปัญหาใหม่ที่เกิดจากการปฏิรูประบบราชการ เมื่อ ปี พ.ศ.2545 โดยแยกเป็นปัญหาเดิม ได้แก่ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง โอนอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างมีเงื่อนไข ทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการ หรือ วินิจฉัย สั่งการ แบ่งหน้าที่ไม่ชัดเจน กับการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับส่วนกลางและส่วนราชการในพื้นที่ของตนเอง ทำให้การบริหารจัดการในพื้นที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีประสิทธิภาพแก้ไขปัญหาคาความเดือดร้อนและสนองตอบความต้องการของประชาชนได้ไม่ทันการณ์เท่าที่ควร ในส่วนของปัญหาใหม่ในปัจจุบันได้แก่ ปัญหาการขาดความเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานภายในจังหวัด ปัญหาค่านิยมและวัฒนธรรมในการปฏิบัติงานของข้าราชการส่วนภูมิภาคยังไม่สอดคล้องกับการบริหารงานแบบบูรณาการ และปัญหาการใช้ทรัพยากรร่วมกันภายในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ต้องได้รับการแก้ไขและปรับกระบวนทัศน์เสียใหม่เพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ โดยการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นเสียใหม่ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2544 : 379)

3. แนวทางการปรับตัวของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต

ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังมีความจำเป็นที่จะต้องปรับตัวให้เข้ากับบริบทของสังคมที่มีปัญหาและความต้องการที่สลับซับซ้อนมากขึ้นโดยต้องได้รับการสนองตอบที่รวดเร็วทันสถานการณ์ รวมถึงได้รับการบริการที่พึงพอใจด้วย ซึ่งการปรับตัวดังกล่าวต้องคำนึงถึงปัญหาที่สะสมมาตั้งแต่ต้นและยังไม่ได้รับการแก้ไขรวมกับปัญหาใหม่ ๆ ที่กำลังเผชิญอยู่ เช่นกรณีการบริหารงานแบบบูรณาการ เป็นต้น แล้วนำมาทบทวนกับแนวคิดการกระจายอำนาจการปกครองว่าจะแก้ไขปัญหาและอุปสรรคนั้นได้เพียงใด โดยการกระจายอำนาจในบริบทใหม่นี้จะไม่กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญในปัจจุบันแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่จะลงลึกถึงชุมชนประชาชนและองค์กรชุมชนเพื่อให้มีโอกาสบริหารจัดการตนเองได้ด้วย ที่กล่าวเช่นนี้เนื่องจากผู้เขียนได้คิดทบทวนและไตร่ตรองตลอดจนฟังเสียงวิพากษ์วิจารณ์และพิจารณาไปตามกรอบแนวคิดและผลจากการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ จึงขอเสนอแนวทางการปรับปรุง ดังนี้

1. ปัญหาพื้นฐานในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีมาตั้งแต่อดีต มีประเด็นปัญหาที่สำคัญพอสรุปได้ คือ 1)มีการรวมอำนาจและการใช้อำนาจบริหารไว้ที่ส่วนกลาง ระดับกรมมากเกินไป ทำให้การบริหารงานในส่วนภูมิภาคไม่มีความคล่องตัว 2)การบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังไม่มีเอกภาพ และ 3)ปัญหาการไม่มอบอำนาจหรือเพิ่มอำนาจให้ผู้ปฏิบัติงานในภูมิภาคอย่างเพียงพอในประเด็นนี้ปรับปรุงได้โดย

1.1 ปรับปรุงโครงสร้างอำนาจจากรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลางให้กระจายลงสู่ภูมิภาค (จังหวัด) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรชุมชน โดยส่วนภูมิภาคมีหน้าที่เป็นฝ่ายกำกับ ดูแล ตรวจสอบ

1.2 แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นโดยเพิ่มองค์กรชุมชนให้เป็นหน่วยขับเคลื่อนแผนชุมชนเป็นรูปแบบชุมชนปกครองตนเอง ระบุอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาของชุมชนโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม และตรวจสอบโดยภาคประชาชนโดยมีภาคราชการให้การสนับสนุน

1.3 แก้ไขปรับปรุงรายละเอียดในโครงสร้างการบริหารแผ่นดินซึ่งมีความเหลื่อมล้ำ ซ้อนทับและสับสนในเชิงอำนาจหน้าที่ ภารกิจ องค์กร และพื้นที่ในการปฏิบัติการ โดยการวางหลักให้ชัดเจนถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนต่างๆ เพื่อให้มีการประสานงานกันและมีความสัมพันธ์กันในเชิงเกื้อกูล สนับสนุน และส่งเสริมซึ่งกันและกัน

2. ปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้นหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแบบบูรณาการ มีประเด็นปัญหาที่สำคัญ พอสรุปได้คือ

2.1 ปัญหาการขาดความเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานภายในจังหวัดเอง

2.2 วัฒนธรรมในการทำงานของข้าราชการส่วนภูมิภาคยังไม่สอดคล้องกับการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

2.3 ปัญหาการใช้ทรัพยากรร่วมกันภายในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ในประเด็นหลังนี้มีแนวทางการปรับปรุงได้ดังนี้ คือ

(1) ปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เสียใหม่ให้สอดคล้องกับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจตามที่กล่าวแล้วใน ข้อ 1 โดยปรับความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นใน 2 ประการ คือประการแรกให้มีกฎหมายควบคุม กำกับดูแล ที่มีความชัดเจน (แก้ไขปรับปรุงกฎหมาย) เช่น การควบคุมการใช้ดุลยพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง และประการที่สองคือร่วมมือและประสานงาน โดยมีระเบียบปฏิบัติเป็นตัวชี้วัดเพื่อให้เกิดการบูรณาการในพื้นที่

(2) ปรับภารกิจของส่วนภูมิภาคที่ส่วนกลางมอบหมายกับงานสนองความต้องการของท้องถิ่นเข้าด้วยกันเป็นงาน “บริหารราชการของจังหวัด” เป็นแบบองค์รวมไม่แยกส่วน จะได้ประสานสอดคล้องกลมกลืนไปในทิศทางเดียวกัน อันเป็นความสัมพันธ์ในเชิงส่งเสริมสนับสนุนซึ่งกันและกัน เปรียบเสมือนหนึ่งอยู่ในระดับที่เท่ากัน เป็นลักษณะของการถ่ายโอนอำนาจที่ไม่ให้ตกค้างอยู่ที่ส่วนภูมิภาค

2.4 ปรับปรุงขบวนการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดให้ลงถึงองค์กรชุมชนในหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และจังหวัด ให้ได้รับงบประมาณตามความจำเป็น ทุกระดับ

2.5 พัฒนาบุคลากร พนักงานส่วนท้องถิ่นและข้าราชการในจังหวัด เพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมในการทำงานเพื่อสร้างวัฒนธรรมองค์กรให้ทำงานร่วมกันได้ โดยมีสถาบันฝึกอบรมของจังหวัด เพื่อหลอมรวมจิตใจให้มีความผูกพันกับจังหวัดอย่างแท้จริง โดยสลายวัฒนธรรมที่ยึดติดต่างกรม กระทั่งฯ (วรเดช จันทรศร, 2547 : 35)

4. สรุป

การปรับตัวของราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นการปรับกระบวนการทัศน์เชิงการบริหารจัดการ เพื่อให้สอดคล้องกับบริบททางสังคมและกระแสโลกยุคโลกาภิวัตน์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จึงไม่ใช่ประเด็นที่จะต้องมารักษาสถานภาพเดิมให้คงอยู่ต่อไปอีกแล้ว หากแต่มีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนและพัฒนาไปเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนและสร้างความเจริญรุ่งเรืองให้กับประเทศชาติบ้านเมืองในอนาคต

แนวทางการปรับตัวของราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามที่ได้เสนอไปแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า ราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังคงอยู่ องค์กรการบริหารส่วนจังหวัดก็ยังคงอยู่พร้อมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ ก็ยังคงอยู่ แต่ราชการบริหารส่วนกลางจะต้องกระจายอำนาจลงสู่ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการการบริหารส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนในการบริหารจัดการชุมชน มีแผนชุมชนที่เกิดจากการบูรณาการระหว่างภาครัฐและชุมชนท้องถิ่นและเป็นส่วน

หนึ่งในระดับต้น ๆ ในแผนพัฒนาจังหวัด จังหวัดในฐานะเป็นเขตการปกครองหนึ่ง ต้องมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนของรัฐบาลเป็นผู้อำนวยความสะดวก ประสานงาน แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และนำนโยบายของรัฐบาลมาบริหารจัดการในพื้นที่จังหวัด ดังที่ ชูวงศ์ ฉายบุตร กล่าวไว้ว่า สำหรับตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะคงมีอยู่ต่อไป แต่จะมีอำนาจหน้าที่สำคัญมากเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบันนั้นหาไม่ได้ หรือแม้แต่การสรรหาตัวบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดก็อาจเปลี่ยนไปหรือการปกครองจังหวัดจะเป็นไปในรูปแบบใดก็เป็นกรยากที่จะคาดการณ์ได้ เนื่องจากการพัฒนาการปกครองตามรูปแบบการกระจายอำนาจเช่นนี้ย่อมขึ้นอยู่กับผู้ทรงอำนาจทางการเมืองการปกครอง ซึ่งได้แก่ องค์กรอัยการหรือรัฐบาลในการจัดการปกครองประเทศ แต่ในฐานะที่ราชการบริหารราชการส่วนภูมิภาคยังคงอยู่ก็จะเป็นอุปสรรคต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขแต่อย่างใด (ชูวงศ์ ฉายบุตร, 2540 : 14)

แต่อย่างไรก็ตาม การปกครองจังหวัดจะต้อง มีการพัฒนาและปรับปรุงบทบาท อำนาจหน้าที่ให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ของบ้านเมือง ด้วยการให้ภาคประชาชน องค์กรชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและกำหนดทิศทางการพัฒนาด้วยตนเอง สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทที่เข้มแข็งในการจัดบริการสาธารณะ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคภายใต้การนำของผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องสร้างวัฒนธรรมองค์กรให้ทุกภาคส่วนมีจิตใจเป็นนักปฏิบัติเพื่อให้บรรลุภารกิจ “บริหารราชการของจังหวัด” ร่วมกัน เพื่อให้เป็นกลไกที่เข้มแข็งในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล และประการสุดท้ายคือการปรับเปลี่ยนบทบาทจากฝ่ายปฏิบัติมาเป็นฝ่ายสนับสนุน ช่วยเหลือทางเทคนิคและวิชาการ เพื่อให้ภารกิจภายใต้การบริหารราชการของจังหวัด เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

5. บรรณานุกรม

- โกวิท พวงงาม. (2548). การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.
- คณะกรรมการปฏิรูป(คปร.). (2554). แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย. กรุงเทพฯ : บริษัท หจก.บางกอกบลิ๊ก.
- ชูวงศ์ ฉายบุตร.(2540). ผู้ว่าราชการจังหวัดและการปกครองจังหวัดในอนาคต. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.
- วรเดช จัทรศร. (2547). การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย. กรุงเทพฯ : หจก.สหชัยบล็อกการพิมพ์.
- วิรัช วิรัชนิการวรรณ. (2547). ผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด : ผู้ว่าราชการจังหวัดซีไอ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด. กรุงเทพฯ : วี เจ พริน.
- เวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย. (2557). ปฏิรูประบบการปกครองและกระจายอำนาจ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สถาบันท้องถิ่นพัฒนา.

สถาบันดำรงราชานุภาพ ร่วมกับมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต. (2550). รายงานผลการศึกษาคำรวจ
ความคิดเห็นของประชาชนต่อเรื่องการปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประจำปี
งบประมาณ 2550. สวนดุสิตโพล มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต.

สมคิด จาตุศรีพิทักษ์. (2547). แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจังหวัด
ทดลองแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาในคู่มือการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ.
กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. (2544). รายงานวิจัยสถานภาพและบทบาทของราชการบริหารส่วน
ภูมิภาคในอนาคต. สถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย.

สมชาย ภาคภาสน์วิวัฒน์. (2556). กลยุทธ์การเจรจาต่อรอง. กรุงเทพฯ : พัฒนวิจัย.